



## Beloning in de collectieve sector

**Auteur(s):**

Opstal, R.M., van  
Stegeman, H.W.

*De auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau. Met dank aan collega's voor nuttig commentaar.*

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4245, pagina 183, 3 maart 2000

**Rubriek:**

Monitor

**Trefwoord(en):**

loonverschillen

*De gedachte dat het loon in de collectieve sector als geheel lager is dan dat in de gehele marktsector, is onjuist. Voor bijvoorbeeld lager opgeleiden en deeltijdwerkers ligt het loon juist hoger.*

**Het lijkt een vast ritueel te worden dat beloningsverschillen tussen de marktsector en de collectieve sector in de publiciteit staan. Afhankelijk van de gang van zaken aan de cao-onderhandelingstafel roepen werkgevers of werknemers dat de lonen te hoog respectievelijk te laag zijn. Vast staat dat werknemers in de collectieve sector telkenmale het gevoel hebben dat zij een lager loon ontvangen dan hun collega's in de marktsector. Daarbij wordt enerzijds verwezen naar allerlei 'extraatjes', zoals winstdelingsregelingen die werknemers in de collectieve sector vanzelfsprekend niet hebben. Anderzijds gaat het om de, in de jaren tachtig opgelopen, achterstand bij de cao-lonen.**

Onlangs stonden de lonen in de collectieve sector weer volop in de belangstelling. Zo werd minister Borst bij de behandeling van haar begroting gevraagd de totale arbeidsvoorwaarden van personeel in de zorgsector eens goed te vergelijken met die in de marktsector. Ter beantwoording van deze vraag zijn door haar ambtenaren de nodige onderzoeken op het gebied van beloning verzameld. De minister schrijft in haar antwoord aan de Tweede Kamer dat "... de materie complex is en het risico bestaat dat we appels met peren vergelijken." In dit artikel willen we een poging wagen om enige duidelijkheid te brengen in deze materie aan de hand van analyses op het *Loon Structuur Onderzoek 1996* van het CBS.

### Methode

Om te voorkomen dat we appels en peren vergelijken, hebben we data gebruikt die uit een en dezelfde bron afkomstig zijn. Hierin worden identieke definities voor het bruto loonbegrip en het aantal gewerkte uren gehanteerd. De gegevens zijn afkomstig uit het *Loon Structuur Onderzoek 1996* van het CBS, en hebben betrekking op 60.000 werknemers. We hanteren de CBS-definitie van het standaard uurloon. Dit wordt berekend uit het maandloon en de arbeidsduur per maand, met een correctie voor het aantal adv-dagen en vakantiedagen. De resultaten hieronder zijn gebaseerd op uurlonen inclusief betaald overwerk. De resultaten exclusief overwerk komen hier nagenoeg mee overeen.

We zijn geïnteresseerd in het loonverschil tussen de collectieve sector en de marktsector voor een werknemer met 'identieke' kenmerken die werkzaam is in een 'identieke' baan. Dit vinden we door te corrigeren voor persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en opleiding), kenmerken van de baan (deeltijd, anciënniteit, ploegendienst) en kenmerken van het bedrijf (bedrijfsomvang en sector). We kunnen nu afleiden wat het loonverschil tussen sectoren is, dat niet kan worden toegeschreven aan verschillen in de bovengenoemde loonbepalende factoren.

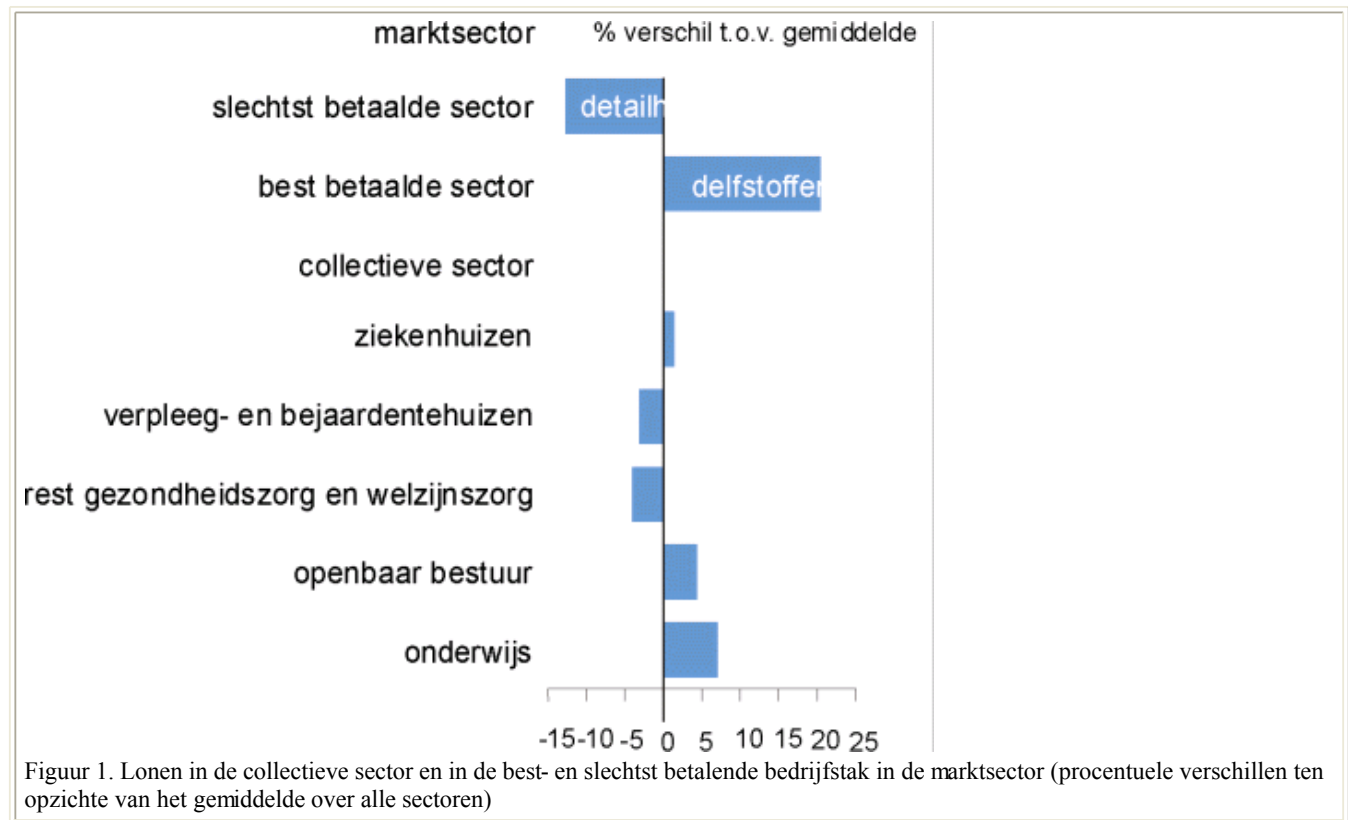
### Schijn bedriegt

Een vergelijking van 'het' loon in de collectieve sector met 'het' loon in de marktsector suggereert dat binnen beide sectoren de lonen gelijk zijn. De laatste tien jaar is er echter een stortvloed aan studies geproduceerd, die laten zien dat, ook als rekening wordt gehouden met (gemeten) verschillen in persoons- en baankenmerken, er systematisch loonverschillen tussen bedrijfstakken blijven bestaan<sup>1</sup>. Hiervoor zijn meerdere verklaringen aangedragen, waaronder die van *rent sharing*: als bedrijven hun werknemers laten meedelen in de winst, resulteert dit in hogere lonen in bedrijfstakken met hogere winst<sup>2</sup>.

Vanwege deze loonverschillen tussen bedrijfstakken, nemen we in de loonvergelijking dummy-variabelen op voor 23 bedrijfstakken, waarvan 18 binnen de marktsector. In de collectieve sector worden vijf sub-sectoren onderscheiden: openbaar bestuur, onderwijs, ziekenhuizen, verpleeg- en bejaardentehuizen en de rest van de gezondheids- en verzorgingszorg. Het berekende relatieve loon van een bedrijfstak wordt steeds uitgedrukt als het procentuele verschil ten opzichte van het gewogen gemiddelde van alle bedrijfstakken (dus inclusief marktsector).

### Loonpremie

In [figuur 1](#) staan de resultaten voor de onderdelen van de collectieve sector alsmede voor de best betaalde en de slechtst betaalde bedrijfstak in de marktsector. Personen werkzaam bij zowel het openbaar bestuur als het onderwijs, verdienen meer dan het over alle sectoren gemiddelde bruto uurloon. Deels wordt dit veroorzaakt doordat bij de overheid relatief veel mensen in deeltijd werken (zie hieronder). De resultaten zijn in lijn met een recent uitgevoerde studie van Alessie [3](#). Een positieve 'premie' voor werknemers bij de overheid wordt ook in internationaal onderzoek veel gevonden [4](#). De 'premie' voor Nederland ligt relatief laag.



Voor de hogere lonen bij de overheid bestaan verschillende verklaringen. Allereerst de efficiënte loontheorie [5](#). Zeker bij het openbaar bestuur, waar prestaties niet af te meten zijn aan duidelijke productiematstaven, is het moeilijk om de productiviteit te controleren. Een loon dat boven het marktloon ligt moet werknemers aanmoedigen zich in te spannen. Deze theorie eist echter wel dat er een gerede kans op ontslag is in geval van 'lijntrekken' (shirking). Gezien de hoge mate van ontslagbescherming voor Nederlandse ambtenaren, lijkt deze theorie hier minder van toepassing.

Een alternatieve verklaring ligt in de hoge graad van vakbondslidmaatschap of de cao-dekking bij de overheid [6](#). Vrijwel alle werknemers in de collectieve sector vallen onder een cao, terwijl dit in de marktsector voor ongeveer zeventig procent van de werknemers geldt. Het verschil in loonhoogte tussen cao- en niet-cao werknemers is in Nederland echter klein, zodat niet het gehele verschil in loonhoogte hieruit kan worden verklaard [7](#).

De laatste verklaring is afkomstig uit de politieke economie. Doordat er geen sprake is van marktwerking en winstmaximalisatie, is de budget-discipline bij de overheid minder groot dan in de marktsector. Hierdoor kan er ook bij de overheid een soort *rent sharing* ontstaan. Deze heeft dan geen betrekking op het delen van winsten zoals in de marktsector, maar kan bijvoorbeeld ontstaan door budgetmaximalisatie. Uitgangspunt in dit model is dat bureaucraten als doelstelling hebben het budget van hun afdeling (of gemeente) zo hoog mogelijk te maken. Dit introduceert inefficiëntie, waarvan een deel als 'rent' weglekt naar de lonen. Voor Nederland is dit mogelijk een verklaring.

### Vergelijking gemiddelde te simpel

De cijfers voor de best en de slechtst betalende bedrijfstak uit de marktsector nuanceren de uitkomsten. Zij maken duidelijk dat een vergelijking van de collectieve sector met 'de' marktsector wat al te simpel is. Zo ligt het loon in de delfstoffenwinning meer dan twintig procent boven het gemiddelde en derhalve fors boven dat bij de overheid. In de detailhandel daarentegen worden lonen betaald die fors lager liggen dan die in het slechtst betalende onderdeel van de collectieve sector, de verpleeg- en bejaardentehuizen.

### Voltijd versus deeltijd

De resultaten tot nu toe hebben betrekking op alle werknemers in de collectieve sector. De vraag is of deze ook van toepassing zijn voor specifieke groepen werknemers. Allereerst maken we onderscheid naar voltijd en deeltijd. In de collectieve sector werkt ongeveer 44 procent van de werknemers in deeltijd, tegenover 24 procent in de marktsector. We schatten aparte loonvergelijkingen voor voltijders en voor deeltijders. Het loonverschil wordt ook nu weer gemeten door het loon in een sector te vergelijken met het gewogen gemiddelde over alle sectoren.

Deeltijders verdienen met name in het onderwijs relatief veel; bijna achttien procent meer dan gemiddeld voor alle deeltijders. Ook bij het openbaar bestuur, ziekenhuizen en verpleeg- en bejaardentehuizen verdienen deeltijders meer dan het gemiddelde. Dit wordt deels verklaard doordat deeltijdwerk in de zorg en bij de overheid al jaren is ingeburgerd. Deeltijders worden in deze sectoren gelijkwaardiger

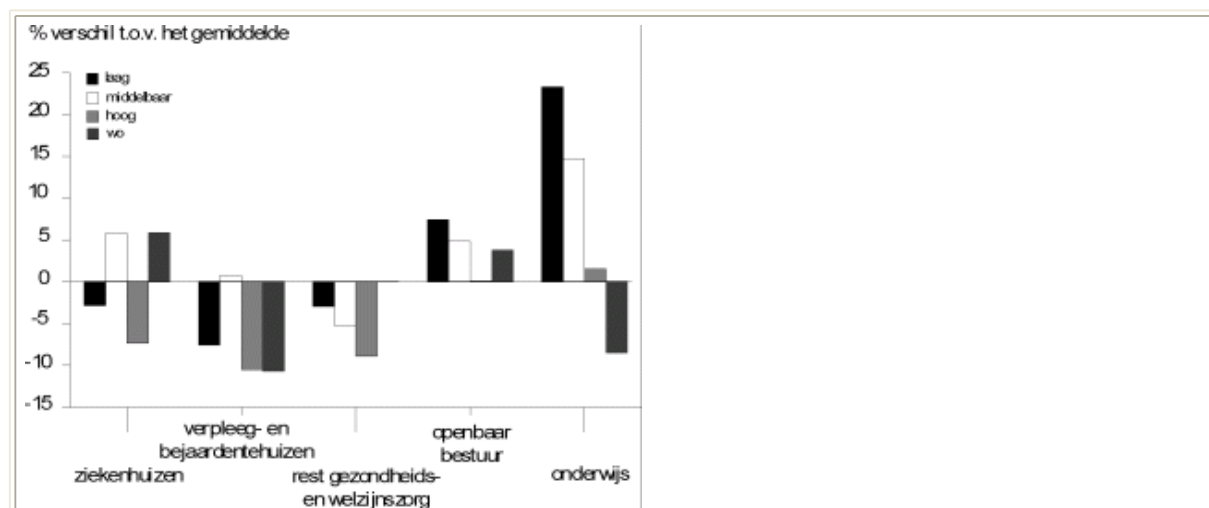
behandeld, terwijl dat in de marktsector soms nog te wensen over laat.

Daarnaast bestaan er verschillen in de soort deeltijdbanen in de onderscheiden sectoren. Betreft het in de marktsector vaak tweederangsbaantjes of uitzendwerk, bij de overheid en met name in het onderwijs en de zorgsector werkt ook het kernpersoneel in deeltijd en wordt het gezien als volwaardige arbeid. Deeltijdwerkers hebben dienstengevolge in de collectieve sector meer carrière-kansen dan in het bedrijfsleven.

Voltijders bij de overheid verdienen nauwelijks meer dan voltijders in de marktsector. In de zorgsector verdienen zij per uur zelfs beduidend minder.

## Opleiding

In de collectieve sector is de gemiddelde werknemer hoger opgeleid dan in de marktsector. De loonverschillen naar opleidingsniveau voldoen over het algemeen aan het beeld dat ook uit ander, nationaal en internationaal, onderzoek naar voren komt (zie [figuur 2](#)). Lager opgeleiden verdienen meer dan gemiddeld en de 'loonpremie' neemt af bij een toename van het opleidingsniveau.



Figuur 2. Loonverschillen naar opleidingsniveau (procentuele verschillen ten opzichte van gemiddelde over alle sectoren)

De uitschieter bij laag opgeleiden in het onderwijs van +23 procent heeft betrekking op relatief weinig werknemers. Het overgrote deel van de werknemers in het onderwijs (75 procent) heeft een HBO- of een universitaire opleiding. Opvallend is dat zowel bij het openbaar bestuur, het ziekenhuiswezen als in de rest van de gezondheidszorg het wetenschappelijk opgeleid personeel ten opzichte van het sectorgemiddelde beter af is dan werknemers met een hogere beroepsopleiding.

## Monopsonie

Een verklaring voor de gevonden loonpremies naar opleidingsniveau kan liggen in de opleidingsrichting. Functies op een lager opleidingsniveau vereisen bij de overheid en het onderwijs over het algemeen geen specifieke opleidingsrichting. Voor deze opleidingen moet de overheid derhalve concurreren met andere sectoren. Datzelfde geldt voor hoger opgeleiden bij het openbaar bestuur. Dit betreft voornamelijk juristen en economen, die ook in de marktsector een baan kunnen vinden. Hoger opgeleiden die in het onderwijs werkzaam zijn komen in de markt juist niet gemakkelijk aan de slag. Het betreft personen, met een opleidingsrichting zoals talen, waarvoor de banen met name in het onderwijs zijn te vinden. Voor hen is de onderwijswerkgever een monopsonist, waarvan ze, vanwege hun specifieke investering in een onderwijsopleiding, afhankelijk zijn. De onderwijswerkgever kan hierdoor een lager loon bieden aan een werknemer met een lerarenopleiding in vergelijking met wat een werknemer met hetzelfde opleidingsniveau, maar een andere opleidingsrichting, elders kan verdienen.

Voor de zorgsector als geheel geldt eenzelfde soort redenering. Een specifieke opleidingsrichting, in dit geval bij lager opgeleiden (in-service en leerlingwezen), leidt tot onderhandelingsmacht bij de werkgever, met als gevolg lagere lonen. Er zijn echter uitzonderingen. Middelbaar en wetenschappelijk opgeleid personeel in ziekenhuizen verdient weer relatief meer dan gemiddeld over alle sectoren. Mogelijk wordt dit verklaard uit knelpunten op de arbeidsmarkt, zoals het tekort aan verpleegkundigen (met name op MBO-niveau). Bij wetenschappelijk personeel kan het gaan om specialisten in loondienst en artsen in opleiding.

De genoemde factoren zouden kunnen verklaren waarom de gevonden uitkomsten voor de zorg niet eenduidig zijn. De lonen voor de ziekenhuizen liggen boven het gemiddelde en voor de overige sectoren eronder <sup>8</sup>. Uit internationaal onderzoek waarin de zorgsector in de analyse is meegenomen komt de publieke sector 'premie' lager uit <sup>9</sup>.

## Besluit

Wat betekenen nu de gevonden verschillen? Zouden werkgevers bij de overheid de lonen kunnen verlagen en in de zorg verhogen? Moeten hoogopgeleide werknemers die in de collectieve sector voltijd werken hun toevlucht nemen tot de marktsector? En moeten laagopgeleiden die in deeltijd willen werken juist bij de overheid in dienst treden?

De werkelijkheid laat zulke simpele conclusies niet toe. Ten eerste is het bruto uurloon slechts één van de arbeidsvoorwaarden. Bij de overheid is het veel gemakkelijker om in deeltijd te werken dan in de marktsector en zijn over het algemeen ouderschapsverlof en kinderopvang beter geregeld. In de marktsector krijg je vaker een auto van de zaak, een dertiende maand, en kun je een hoger

maandsalaris verdienen doordat de voltijdwerkweek langer is. De keus hangt af van je persoonlijke voorkeuren.

Ten tweede is tot nu verondersteld dat werknemers met gelijke geobserveerde kenmerken identiek zijn, ongeacht de sector waar ze werken. Het is echter mogelijk dat die mensen die ervoor kiezen bij de overheid te werken juist daar een hoger loon verdienen dan ze in de markt hadden ontvangen. Bewijs voor dit soort selectiemechanismen wordt onder andere gevonden door Dustmann en van Soest en Hartog en Oosterbeek <sup>10</sup>. Bij de keuze voor een bepaalde opleiding wordt in wezen impliciet ook gekozen voor het werken in de collectieve sector of niet.

Een harde conclusie of werknemers in de collectieve sector teveel of te weinig krijgen betaald dan ook niet goed mogelijk, gezien de verschillen die voor allerlei specifieke groepen werknemers worden gevonden. Wel is duidelijk dat de spreiding van de loonverschillen zowel naar observeerbare kenmerken (opleiding, voltijd/deeltijd) als naar onobserveerbare kenmerken kleiner is in de collectieve sector.

We hebben geprobeerd appels zo goed mogelijk met appels te vergelijken. Maar het blijft mogelijk dat werknemers in de collectieve sector goudreinetten zijn en in de markt golden delicious

---

**1** Het startpunt voor veel onderzoekers was het invloedrijke artikel van A.B. Krueger en L.J. Summers, Efficiency wages and the inter-industry wage structure, *Econometrica*, 1988, blz. 259-293.

**2** Zie voor recente schattingen bijvoorbeeld J. Kouwenberg en R. van Opstal, *Inter-industry wage differentials; evidence from micro data*, CPB Report 1999/3, blz. 26-29.

**3** R.J.M. Alessie, P.J. Hoogendoorn, *Een vergelijking van de lonen bij de overheid met de lonen in de marktsector*, CentER Applied Research, 1999.

**4** Zie voor een overzicht Bender, The central government-private sector wage differential, *Journal of Economic Surveys*, 12/2, 1998

**5** C. Shapiro en J.E. Stiglitz, Involuntary unemployment as a worker discipline device, *American Economic Review*, 1984, blz. 433-444.

**6** D. Blanchflower, *The role of trade unions in the OECD*, mimeo, Dartmouth College, 1996.

**7** R.M. van Opstal en G. Wiggers, [Cao en AVV leiden niet tot lagere lonen](#), *ESB*, 10 januari 1996, 1998, blz 35-38.

**8** Ander Nederlands onderzoek laat eenzelfde beeld zien, bijvoorbeeld Alessie en Hoogendoorn, op. cit., 1999, of *Tussen overschot en tekort; de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in de quartaire sector in de marktsector vergeleken*, SCP, cahier 162, Den Haag, 1999.

**9** Zie R. Mueller, Public-private wage differentials in Canada: evidence from quantile regressions, *Economics Letters*, 1998, blz. 229-235. Hierin wordt voor Canada aangetoond dat de loonpremie bij het meenemen van de zorgsector voor zowel mannen als vrouwen daalt.

**10** C. Dustmann en A. van Soest, Public and private sector wages of male workers in Germany, *European Economic Review*, 1998, blz. 1417-1441, en J. Hartog en H. Oosterbeek, Public and private sector wages in the Netherlands, *European Economic Review*, 1993, blz. 97-114.