

Lonen in de Nederlandse publieke sector in internationaal perspectief

Het netto-uurloon in de publieke sector in Nederland in de periode 2003–2010 ligt over het algemeen hoger dan in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, en is vergelijkbaar met de marktsector. De resultaten geven geen aanleiding om in Nederland de lonen in de collectieve sector sterker te laten groeien dan in de marktsector.

JAAP DE KONING
Directeur van SEOR
en hoogleraar aan
de Erasmus Universi-
teit Rotterdam

PAUL DE HEK
Senior onderzoeker
bij SEOR

**JOSÉ
GRAVESTIJN**
Senior onderzoeker
bij SEOR

Toenemende efficiency in de publieke sector en afstoting van activiteiten naar de marktsector leiden tot een krimpende werkgelegenheid in deze sector. Toenemende efficiency vraagt toenemende kwaliteit van werknemers. Door natuurlijk verloop en mobiliteit zal, ondanks de krimpende werkgelegenheid, de publieke sector in de naaste toekomst toch een aanzienlijke wervingsbehoefte houden (Rijksoverheid, 2010). Zowel kwaliteitsverbetering als wervingsbehoefte vraagt om arbeidsvoorwaarden die concurrerend zijn met de private sector.

Tegelijk zijn er ook aanwijzingen dat werknemers die voor de overheid als werkgever kiezen dit mede doen omdat zij het waardevol vinden om het algemeen belang te dienen. Dan zou een wat lager loon dan het loon in de private sector voldoende kunnen zijn om aan de vraag naar personeel in de collectieve sector te voldoen. Hiervoor zijn in verschillende onderzoeken ook aanwijzingen gevonden (Frank en Lewis, 2004). Dus concurrerende lonen in de collectieve sector hoeven niet noodzakelijkerwijs hogere lonen dan in de private sector te zijn.

Voor een beoordeling van de arbeidsvoorwaarden van werknemers in de publieke sector is een vergelijking met andere landen zinvol. Hoe zijn de lonen in de Nederlandse publieke sector vergeleken met andere landen? Hoe zijn de

loonverschillen tussen de publieke sector en de private sector in Nederland vergeleken met deze landen? Omdat het hierbij gaat om de aantrekkelijkheid van sectoren voor werknemers zijn hierbij de nettolonen van belang. De verhouding tussen bruto- en nettolonen verschilt aanzienlijk tussen de landen.

De landen waarmee vergeleken wordt zijn Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Zweden. Dit zijn landen met een vergelijkbare cultuur en een vergelijkbaar welvaartsniveau. De bevinding dat een beleidsambtenaar in Nederland meer verdient dan in Duitsland zegt immers meer over zijn arbeidsvoorwaarden dan als hij meer verdient dan een beleidsambtenaar in Roemenië. Voor elk van deze landen is een vergelijking gemaakt tussen de nettolonen in de publieke en de private sector. De resultaten zijn gedifferentieerd naar zes deelsectoren binnen de publieke sector: centraal openbaar bestuur, decentraal openbaar bestuur, politie, defensie, rechterlijke macht en onderwijs. Verder is binnen elke deelsector een differentiatie naar beroepen gemaakt. In de eerste plaats is onderscheid gemaakt naar beroepen op lager, middelbaar en hoger niveau. Daarnaast worden resultaten gepresenteerd voor specifieke beroepen zoals beleidsambtenaar, politieagent en docent. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2003–2010. Alle lonen zijn met gebruik van koopkrachtpariteiten gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen. De resultaten zijn vrijwel geheel gebaseerd op individuele loongegevens.

NETTO-UURLONEN

De netto-uurlonen van werknemers in de Nederlandse publieke sector lagen in 2010 duidelijk hoger dan in Frankrijk en Zweden (tabel 1). Vooral met Zweden is het verschil groot, wat voor een groot deel te maken heeft met het hogere belastingtarief in dat land. Voor het VK geldt dat bij de centrale overheid van de onderscheiden specifieke beroepen alleen beleidsambtenaren meer verdienen dan hun Nederlandse collega's. Bij de decentrale overheid in het VK verdient men in de hogere beroepen gemiddeld meer dan in Nederland. Dit laatste geldt ook voor de politie en het onderwijs. In Duitsland bestaat een

tweedeling tussen werknemers binnen de publieke sector, degenen die wel de status van ambtenaar hebben ('*Beamte*') en die niet die status hebben ('*Angestellte*'). De netto-uurlonen bij 'Beamte' liggen in het algemeen tien tot twintig procent hoger dan in Nederland. Worden 'Beamte' en 'Angestellte' samengenomen dan liggen de uurlonen in Nederland wat hoger.

Een beleidsambtenaar bij de centrale overheid verdiende in 2010 in Duitsland netto 22 euro (Beamte en Angestellte bij elkaar), zijn Nederlandse collega 24 euro. In het VK, Frankrijk en Zweden is dit respectievelijk 25, 19 en 15 euro. Beleidsambtenaren op decentraal niveau volgen hetzelfde patroon, al is over de hele linie het uurloon in die deelsector wat lager dan bij de centrale overheid. Een politieagent verdient in Duitsland en Nederland netto 16 euro per uur. In het VK is dit 15 euro en in Frankrijk 12 euro. Voor Zweden zijn geen gegevens voor dit specifieke beroep bekend, maar afgaande op het gemiddelde voor bijvoorbeeld politieagenten en rechercheurs valt aan te nemen dat dit land vergelijkbaar is met Frankrijk. Een Nederlandse soldaat heeft een netto-uurloon van 13 euro, wat iets lager is dan in het VK (14 euro). In Frankrijk is dit 10 euro. Voor Duitsland en Zweden zijn geen loongegevens voor dit specifieke beroep bekend, maar op basis van het gemiddelde netto-uurloon van militairen volgt dat een soldaat in deze landen een vergelijkbaar netto-uurloon heeft als in Nederland. Ten slotte heeft een docent in het basisonderwijs in Duitsland en Nederland een netto-uurloon van 17 euro, terwijl dit in het VK op 21 euro ligt. In Frankrijk en Zweden is het aanmerkelijk lager: respectievelijk 13 en 12 euro.

CORRECTIE VOOR PERSOONSKENMERKEN

De verschillen in netto-uurlonen kunnen voor een deel te maken hebben met een verschillende personeelssamenstelling en met verschillen in baankenmerken. Met behulp van regressieanalyse is gecorrigeerd voor deze verschillen. Op basis hiervan is uitgerekend wat het uurloon is van een werknemer met een bepaald (gemiddeld) profiel in Nederland en tevens hoe hoog het uurloon is van een werknemer met hetzelfde profiel in Duitsland, Frankrijk, het Verenigde Koninkrijk en Zweden. Een profiel wordt bepaald door deelsector, beroep, leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, omvang dienstverband (voltijd/deeltijd) en aard dienstverband (vast/tijdelijk). Deze herberekening van de lonen in de andere landen naar het Nederlandse profiel verandert het globale beeld niet. Maar in enkele gevallen treden wel vrij grote veranderingen op. In de vergelijking met Duitsland verandert het beeld voor de lagere en middelbare beroepen ten gunste van Nederland. In de onderwijssector geldt dit ook voor docenten in het basisonderwijs. In vergelijking met Frankrijk, het VK en Zweden zijn de verschuivingen in het algemeen beperkt.

VERGELIJKING MET DE PRIVATE SECTOR

Met behulp van opnieuw regressieanalyse met correctie voor verschillen in persoons- en baankenmerken kan vervolgens voor de verschillende landen worden onderzocht hoe de netto-uurlonen in de publieke sector zich verhouden tot die in de marktsector. De vergelijking is op beroepsniveau uitgevoerd, dat wil zeggen: werknemers in een bepaald beroep uit een bepaalde deelsector van de publieke sector zijn vergeleken met werknemers uit de private sector van wie het beroep zo veel mogelijk vergelijkbaar is.

In tabel 2 is per deelsector en beroep opgenomen hoe groot het procentuele verschil is tussen het nettoloon in de private sector en dat in de publieke sector. Ter verduidelijking: in de private sector liggen de netto-uurlonen van de lagere beroepsgroepen in Nederland gemiddeld elf procent lager dan bij de centrale overheid.

Uit de resultaten blijkt dat in Zweden in het middelbare en hogere segment de nettolonen in de private sector aanzienlijk hoger liggen dan in de publieke sector. Bij de hogere beroepen varieert het verschil van 18 tot 42 procent; bij de middelbare beroepen varieert dit tussen 4 en 19 procent. Bij de lagere beroepen is het verschil maar een paar procent. In Nederland is er gemiddeld genomen nauwelijks verschil in netto-uurloon tussen beide sectoren. Een overeenkomst met Zweden is dat in beide landen de hogere beroepen het minst gunstig afsteken tegen de private sector en de lagere beroepen het gunstigst. In Frankrijk verschild het beeld per deelsector. In het openbaar bestuur en vooral in het onderwijs ligt het netto-uurloon over het algemeen lager dan in de private sector, maar bij de politie ligt het wat hoger. Bij defensie is het verschil klein. In het Verenigd Koninkrijk wordt in de meeste

Netto uurlonen, 2010

TABEL 1

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
2010					
Openbaar bestuur: centrale overheid					
Beleidsambtenaar	21,85	19,46	23,06	25,05	15,27
Alle lagere beroepen	15,47 ¹	9,45	15,72	8,72	9,43
Alle middelbare beroepen	21,24 ¹	12,45	17,18	11,90	11,88
Alle hogere beroepen	25,72 ¹	17,68	22,11	20,24	15,61
Openbaar bestuur: decentrale overheid					
Manager	20,71	16,96	22,91	27,53	17,02
Alle lagere beroepen	16,09 ¹	8,94	14,68	11,61	8,77
Alle middelbare beroepen	19,96 ¹	13,13	16,38	12,13	10,10
Alle hogere beroepen	24,43 ¹	16,96	19,96	22,70	12,77
Veiligheid: politie					
Politieagent	15,55	12,02	16,14	14,91	nb
Alle lagere beroepen	17,13 ¹	11,16	14,02	10,58	9,40
Alle middelbare beroepen	18,92 ¹	12,02	16,62	14,02	12,36
Alle hogere beroepen	nb	14,33	20,15	21,02	16,49
Veiligheid: defensie					
Militair lagere rangen dan onderofficier	nb	9,88	13,34	13,57	nb
Alle lagere beroepen	13,62 ¹	9,88	13,48	9,05	9,67
Alle middelbare beroepen	17,34 ¹	12,36	15,18	11,98	11,72
Alle hogere beroepen	nb	17,25	20,13	17,46	15,27
Onderwijs					
Docent basisonderwijs	17,40	13,05	16,85	20,90	11,58
Alle lagere beroepen	nb	8,34	14,14	8,54	8,81
Alle middelbare beroepen	nb	8,94	15,85	10,96	9,87
Alle hogere beroepen	24,70 ¹	15,01	19,85	19,88	12,94

¹ De categorieën 'alle beroepen' (lagere, middelbare en hogere) zijn in Duitsland alleen gebaseerd op de 'Beamte', terwijl de specifieke beroepen in principe gebaseerd zijn op zowel 'Beamte' als 'Angestellte'.

Bron: Koning et al., 2013

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Procentueel loonverschil tussen private en publieke sector naar deelsector en beroep, 2003-2010

TABEL 2

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden ¹
2002-2010					
Openbaar bestuur: centrale overheid					
Alle lagere beroepen	nb	5**	-11**	-9**	1**
Alle middelbare beroepen	-12**	1	1**	-11**	6**
Alle hogere beroepen	3**	7**	5**	-16**	18**
Openbaar bestuur: decentrale overheid					
Alle lagere beroepen	nb	13**	-6**	-9**	4**
Alle middelbare beroepen	-12**	-1**	-1	-11**	12**
Alle hogere beroepen	3**	9**	9**	-16**	32**
Veiligheid: politie					
Alle lagere beroepen	13**	-11**	-13**	-27**	1
Alle middelbare beroepen	-7**	-8**	-6**	-28**	7**
Alle hogere beroepen	nb	nb	9**	-5**	19**
Veiligheid: defensie					
Alle lagere beroepen	nb	2**	-16**	-9**	1
Alle middelbare beroepen	nb	-2	0	-9**	4**
Alle hogere beroepen	nb	3	10**	22**	24**
Onderwijs					
Alle lagere beroepen	nb	20**	-4**	-5**	3**
Alle middelbare beroepen	nb	18**	0	-7**	19**
Alle hogere beroepen	-1	21**	7**	-11**	42**

¹ Data hebben betrekking op het jaar 2010

** Significant op vijfprocentniveau

Bron: Koning et al., 2013

beroepen in de publieke sector beter betaald dan in de private sector. In Duitsland is het beeld wisselend. Alleen bij docenten zijn er grote verschillen met de private sector, ten gunste van de laatste sector.

HET LOONVORMINGSPROCES

Een factor die van invloed kan zijn op verschillen tussen landen in de beloningsverhouding tussen de private en de publieke sector is de mate van decentralisatie van het loonvormingsproces. Een meer gedecentraliseerd systeem leidt naar verwachting tot kleinere loonverschillen met de marktsector.

Er zijn echter geen aanwijzingen dat een meer gedecentraliseerd systeem van loonvorming tot kleinere verschillen met de marktsector leidt. Eerder is het omgekeerde het geval. Zowel in Zweden als in het VK zijn de verschillen met de marktsector juist groter dan in Duitsland, Frankrijk en Ne-

derland. Zoals eerder is aangeven liggen in Zweden de lonen in de collectieve sector lager dan in de private sector, terwijl dit veelal omgekeerd is in het VK. Een mogelijke verklaring is dat in Zweden, met zijn traditionele prioriteit voor collectieve diensten, werken in de collectieve sector populair is en in het VK, traditioneel gericht op de marktsector, juist niet. Door een decentrale loonvorming kunnen deze verschillen mogelijk meer naar voren komen dan bij een meer gecentraliseerd loonvormingssysteem. In het VK zijn daarbij de vakbonden in de private sector zwakker dan in de collectieve sector.

HET PENSIOENSYSTEEM

Er zijn geen aanwijzingen dat in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft (2003-2010) de hoogte van het pensioen in relatie tot het verdiende loon in de andere landen gunstiger was dan in Nederland. Dit had compensatie kunnen bieden voor de doorgaans hogere netto-uurlonen in Nederland. Alleen de Beamte in Duitsland hadden een hoger pensioen dan hun Nederlandse collega's. In sommige landen zoals het Verenigd Koninkrijk is het wel (nog steeds) zo dat in sommige deelsectoren van de overheid (onder andere het centraal openbaar bestuur) al bij zestig jaar een volledig pensioen kan worden genoten, al geldt dit niet meer voor nieuwe werknemers. Ook in Frankrijk en Zweden kan men (nog steeds) op gunstigere voorwaarden dan in Nederland eerder met pensioen. Wel geldt overal dat de pensioensystemen aan grote veranderingen onderhevig zijn. Het is bijvoorbeeld zeer de vraag of in de toekomst Nederlandse werknemers bij een volledig arbeidsleven nog een pensioen zullen bereiken van zeventig procent (het huidige streefpercentage) van het gemiddelde loon tijdens het arbeidsleven.

CONCLUSIE

De algemene conclusie is dat in vergelijking met Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden het netto-uurloon in de Nederlandse publieke sector gemiddeld genomen in de periode 2003-2010 relatief hoog ligt. Dit geldt overigens niet alleen voor de lonen in de publieke sector. De algemene welvaart in Nederland is in die periode hoog vergeleken met de andere landen, zoals blijkt uit het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking en het gemiddelde brutojaarloon (De Koning et al., 2013).

De lonen in de publieke sector liggen niet over de hele linie in Nederland hoger dan in de andere landen. In Duitsland ligt het netto-uurloon voor 'Beamte' hoger dan voor de Nederlandse ambtenaren. Voor de grote groep Duitse werknemers in de publieke sector die niet de status van ambtenaar hebben, geldt dit echter niet. In het Verenigd Koninkrijk ligt het netto-uurloon alleen bij de hogere beroepen in sommige deelsectoren binnen de publieke sector hoger dan in Nederland. In Frankrijk en Zweden liggen over de hele linie de netto-uurlonen beduidend lager dan in Nederland.

In de afgelopen jaren is het netto-uurloon in Nederland waarschijnlijk relatief gedaald ten opzichte van de andere landen. In de vergelijking met Zweden was tussen 2003 en 2010 al een trend te zien waarbij de verschillen met Nederland afnamen. In Duitsland zijn in de afgelopen jaren forse loonstijgingen opgetreden. Dus met data uit 2013 (die overigens momenteel nog niet beschikbaar zijn) zou mogelijk een wat ander beeld ontstaan.

LITERATUUR

- Frank, S.A. en G.B. Lewis (2004) *Government employees: working hard or hardly working?* *American Review of Public Administration*, 34(1), 36-51.
- Koning, J. de, P. de Hek en J. Gravesteyn (2013) *De lonen in de Nederlandse publieke sector in internationaal perspectief*. Rotterdam: SEOR.
- Rijksoverheid (2010) *De grote uittocht*. Den Haag: Rijksoverheid.