

# Loonontwikkeling hogeropgeleiden bij de overheid blijft achter

De loonontwikkeling van hogeropgeleiden bij de overheid blijft al jaren achter bij die in de marktsector. Dat komt door de manier waarop de loonruimte bij de overheid wordt vastgesteld. Die houdt geen rekening met individuele looncomponenten, zoals periodieken en eenmalige beloningen, en de verdeling daarvan over hoog- en laagopgeleiden. Voor laagopgeleiden bij de overheid zorgt die methode juist voor een relatief gunstige beloningspositie.

**D**e overheid wil als werkgever concurrerend zijn op de arbeidsmarkt. Hoewel juist bij werknemers die voor de overheid kiezen non-monetaire voordelen zoals baanzekerheid, secundaire arbeidsvoorwaarden en de inhoud van het werk relatief belangrijk zijn, is het voor de overheid belangrijk om ook de feitelijke loonontwikkeling marktconform te houden. Daarom maakt zij voor de bepaling van haar loonruimte gebruik van een referentiemodel, gebaseerd op de gemiddelde stijging van cao-lonen in de marktsector, al is dit model niet elk jaar volledig toegepast. De feitelijke loonontwikkeling wordt echter niet alleen bepaald door de gemiddelde stijging van cao-lonen. Die hangt ook af van een individuele component die bestaat uit periodieken en eenmalige beloningen, zoals incidentele toelagen en winstuitkeringen.

## Verschillende methoden

Traditioneel wordt een vergelijkbaar brutoloon geschat voor alle werknemers op basis van een regressievergelijking (Mincer, 1974). Deze methode is in het verleden veelvuldig toegepast voor Nederland (Berkhout *et al.*, 2006; 2008; Erdem en Hoeben, 2008; Canton, 2009). Wanneer de geschatte beloningsstructuur van de marktsector wordt toegepast op de kenmerken van werknemers bij de overheid, volgt het loon dat zij hadden kunnen verdienen in de marktsector. Daarbij is dan rekening gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken tussen de beide populaties. Een belangrijk nadeel van deze methode is de beperking die wordt opgelegd door de functionele vorm van de regressievergelijking. Vaak wordt gekozen voor een kwadratische relatie tussen leeftijd en loon. Die benadering is weinig nauwkeurig aan de uiteinden van de leeftijdsverdeling door het relatief lage aantal ouderen en – in minder mate – jongeren in de werknemerspopulatie. Als gevolg daarvan is vooral voor ouderen de loonvergelijking minder accuraat, terwijl ouderen bij de overheid juist een relatief grote groep vormen. Een ander nadeel van deze traditionele loonvergelij-

king is dat werknemers bij de overheid kunnen verschillen van werknemers in de marktsector op grond van kenmerken die niet direct worden waargenomen. Zo is het bijvoorbeeld bekend dat overheidswerknemers over het algemeen meer behoefte hebben aan baanzekerheid en bij hun baankeuze minder worden gedreven door het loonniveau. Om die reden hebben Hartog en Oosterbeek (1993) een *endogenous switching regression model* toegepast, waarbij ze in de loonvergelijking rekening houden met de expliciete keuze om bij de overheid of in de markt te gaan werken. Helaas zijn voor de toepassing van die methode geen recente bestanden met geschikte gegevens voorhanden.

Daarnaast analyseren eerdere onderzoeken weliswaar vergelijkbare werknemers van overheid en marktsector, maar in verschillende functies. Die vergelijking is vooral relevant voor overheidssectoren met relatief veel functies die weinig in de markt voorkomen. Zij zullen zich bij de werving van personeel meer richten op het aantrekken van zij-instromers, werknemers uit andere beroepen.

## Vergelijking loonontwikkeling

De loonontwikkeling van werknemers bij de overheid, exclusief de zorgsector, kan echter ook worden vergeleken met de loonontwikkeling van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector (Berkhout *et al.*, 2011). Door in de vergelijking van lonen expliciet rekening te houden met opleidingsrichting, beroepsrichting en de aansluiting daartussen, wordt de vergelijking inhoudelijk een stuk gedetailleerder. Men analyseert dan lonen van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare opleiding-beroepscombinaties. Zo'n vergelijking is vooral relevant voor sectoren waar de werkzaamheden inhoudelijk sterk lijken op die in delen van de marktsector. Gegevensbestanden met individuele lonen die beschikbaar zijn bij het Centraal Bureau voor de Statistiek geven hiervoor een goede basis. Voor het jaar 1996 wordt gebruik gemaakt van het Loonstructuuronderzoek, voor de jaren 1999–2005 wordt een koppeling gemaakt tussen het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) en de Enquête Beroepsbevolking. Omdat slechts een selectief gedeelte van het SSB informatie bevat over het aantal gewerkte uren van werknemers, worden ook nieuwe weegfactoren bepaald om de analyseresultaten representatief te maken voor de gehele populatie van overheidswerknemers. Op deze manier ontstaat een analysebestand met eensluitend gedefinieerde uurlonen voor de periode 1996–2005, waarin

---

### ERNEST BERKHOUT

Senior onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

---

### ARJAN HEYMA

Clusterhoofd bij SEO Economisch Onderzoek

---

### SIEMEN VAN DER WERFF

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

hoogopgeleiden en laagopgeleiden onderscheiden kunnen worden. Daarmee kan in principe de vraag beantwoord worden welk loon een overheidswerker verdiend had als hij of zij in de marktsector had gewerkt.

Probleem bij dergelijke vergelijkingen is dat het loon dat een overheidswerker in de markt zou hebben verdiend feitelijk niet wordt waargenomen. Daarom wordt het feitelijke loon van een overheidswerker vergeleken met het loon van een werknemer in de marktsector die in alle opzichten het meest op hem of haar lijkt. Het bepalen van zo'n vergelijkbare werknemer kan door middel van *propensity score matching* (PSM) (Berkhout *et al.*, 2008; 2011). Bij PSM wordt de vergelijkbaarheid van werknemers gebaseerd op de kans om bij de overheid werkzaam te zijn, gegeven zijn of haar persoons- en baan-kenmerken. Op basis van die kans wordt bij elke overheidswerker een groep werknemers in de marktsector gezocht met een vergelijkbare kans om bij die overheidssector te werken, de "gelijken". Die kans blijkt vooral positief samen te hangen met leeftijd, bedrijfsgrootte, opleidingsniveau, geslacht en deeltijdarbeid. Door een vergelijking van de feitelijke loonontwikkeling van vergelijkbare werknemers bij de overheid en in de marktsector, wordt bepaald in hoeverre de lonen bij de overheid in de pas zijn gebleven bij die in de marktsector, zoals wordt beoogd door het referentiemodel.

## Resultaten

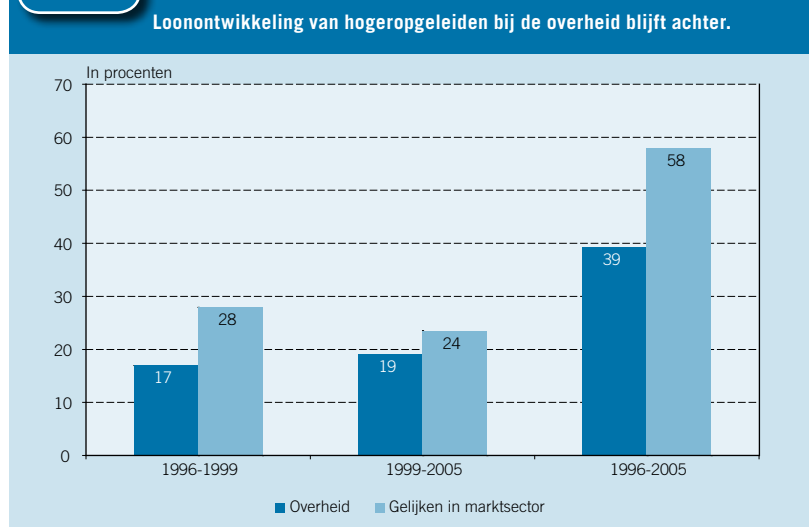
In de periode 1996–2005 zijn de nominale lonen van hoogopgeleide werknemers bij de overheid met 39 procent gestegen. Wanneer deze mensen in vergelijkbare banen in de marktsector gewerkt hadden, was hun loonstijging 58 procent geweest, zo blijkt uit figuur 1. Daarnaast blijkt uit de figuur dat dit verschil voor het grootste deel is ontstaan voor de eeuwwisseling, in een relatief gunstige economische conjunctuur. In die periode stegen de lonen van hoogopgeleiden bij de overheid in drie jaar tijd gemiddeld met 17 procent, terwijl de lonen van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector 28 procent toenamen.

De loonontwikkeling van lageropgeleiden bij de overheid was in dezelfde periode juist relatief gunstig. Zij zagen hun lonen met 38 procent stijgen tussen 1996–2005, tegen 34 procent voor vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector.

Tabel 1 laat zien dat er belangrijke verschillen zijn tussen subsectoren van de overheid, en tussen werknemers met verschillende opleidingsrichtingen. In het openbaar bestuur is de achterstand in loonontwikkeling tussen 1996 en 2005 nog beperkt gebleven tot 12 procentpunten: 44 procent om 56 procent. De sector onderwijs, waar ruim driekwart van de werknemers hoogopgeleid is, zag zijn loonontwikkeling maar liefst 30 procentpunten achterblijven: 35 procent om 65 procent.

SINDS 1916

Figuur 1



Bron: Berkhout *et al.*, 2011

Vooral werknemers met een opleiding in de talen, kunst en sociale richtingen kenden een snellere loonontwikkeling in de marktsector dan bij de overheid. Dat lijkt een logisch gevolg van de relatief lage inkomenspositie van deze groep in 1996. Feitelijk heeft de marktsector de grote loonachterstand van deze groep verkleind. Overigens kon niet voor alle opleidingsrichtingen een zinvolle vergelijking met de markt gemaakt worden voor hoger opgeleiden.

## Vergelijkbare werknemers met verschillende methoden

Het achterblijven van de loonontwikkeling betekent niet dat alle hoogopgeleiden bij de overheid in 2005 slechter werden betaald dan in de markt. Sommige functies werden in het verleden bij de overheid beter betaald dan in de markt, daar is sprake van een inhaalbeweging. Hoewel er tussen overheidssectoren onderling flinke verschillen bestaan, betaalden overheid en marktsector in 2005 gemiddeld nagenoeg hetzelfde uurloon voor vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies. Dat lijkt in tegenspraak met vergelijkbaar eerder onderzoek (Berkhout *et al.*, 2006) waarin is aangetoond dat hoogopgeleiden bij de overheid minder verdienen dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Het recente onderzoek (Berkhout *et al.*, 2011) verschilt echter op twee cruciale punten van eerdere onderzoeken. Ten eerste worden geen geschatte lonen voor de gehele populatie vergeleken, maar feitelijke lonen voor vergelijkbare individuen. Ten tweede wordt niet alleen het niveau, maar ook de richting van opleiding en beroep van werknemers in de vergelijking betrokken.

Figuur 2 laat de impact zien van beide methodische aanpassingen op de schatting van het loon van gelijken in de marktsector. De eerste staaf geeft het feitelijke gemiddelde uurloon van de overheidswerknemers. De tweede staaf geeft

Tabel 1

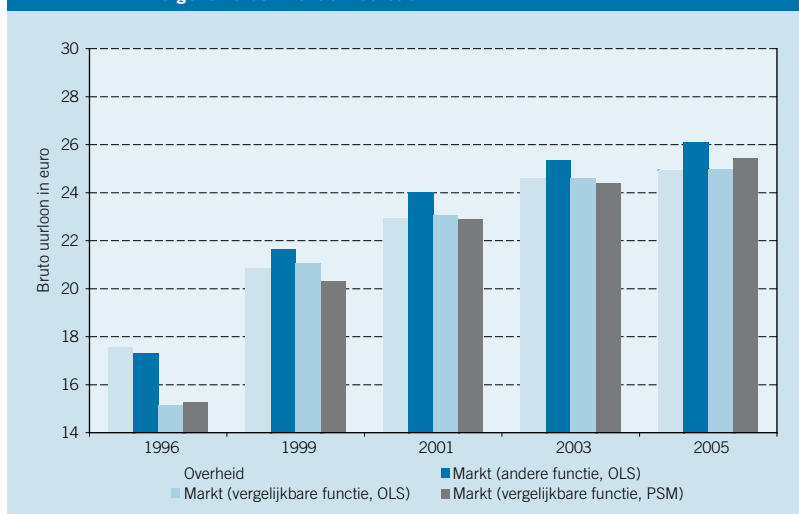
Loongroei overheidswerknemers en gelijken in marktsector in procenten (hogeropgeleiden, naar sector en naar opleidingsrichting).

	Overheid 1996–2005	Gelijken markt 1996–2005	Vershil in procentpunten
<b>Openbaar bestuur en veiligheid</b>	44	56	-12
<b>Onderwijs</b>	35	65	-30
<b>Taal, kunst en sociaal</b>	41	67	-26
<b>Economisch en administratief</b>	46	43	3
<b>Recht, bestuur en veiligheid</b>	42	50	-8
<b>Exact en informatica</b>	40	43	-3
<b>Techniek</b>	49	40	8
<b>Agrarisch en milieu</b>	38	35	3

Bron: Berkhout *et al.*, 2011

Figuur 2

**Uurlonen overheidspersoneel vergeleken met gelijken uit de markt volgens verschillende methoden.**



Bron: Berkhout et al., 2011

het geschatte uurloon van hun gelijken in de marktsector volgens de traditionele loonvergelijking volgens de *ordinary least squares* regressiemethode(OLS): bij de bepaling van de gelijken wordt géén rekening gehouden met de richting van opleiding en beroep. In feite gaat het daarom om een vergelijking van het loon in dezelfde of een andere functie in de marktsector. De derde staaf geeft wederom het geschatte uurloon van gelijken in de marktsector, maar nu door in de loonregressie expliciet rekening te houden met beroeps- en opleidingsrichting. Dit kan gezien worden als het geschatte uurloon van gelijken in uitsluitend gelijksoortige functies. Tot slot geeft de vierde staaf het feitelijke gemiddelde uurloon van gelijken in de marktsector. Die gelijken in de markt werken in gelijksoortige functies, en zijn geselecteerd op basis van PSM.

Het rekening houden met de opleiding- en beroepsrichting blijkt de belangrijkste verklaring van verschillen tussen recente en eerdere loonvergelijkingen. Het verschil tussen OLS en PSM, ofwel de derde versus de vierde staaf, blijkt minder grote verschuivingen te veroorzaken. Voorheen werd steeds de vergelijking uitgevoerd tussen de eerste en de tweede staaf. Daaruit volgt de conclusie dat overheidswerknemers in de marktsector meer zouden kunnen verdienen, al is dat vaak in een ander beroep. Uit het verschil tussen de tweede en derde staaf in figuur 2 blijkt echter dat het vergelijkbare loon in de marktsector lager ligt wanneer er rekening wordt gehouden met de marktwaarde van de richting van opleiding en beroep. Dit betekent dat de eerdere conclusie, dat hoogopgeleiden bij de overheid minder verdienen dan in de marktsector, vooral opgaat wanneer men tussen verschillende functies vergelijkt. De verschillen binnen gelijksoortige functies zijn veel kleiner. Dan blijkt dat de overheid relatief veel werknemers in dienst heeft met een combinatie van opleiding en beroep waaraan de marktsector relatief lage lonen toekent. Tot slot blijkt ook hier dat de verschillen vooral gestuurd worden door de periode 1996–1999, toen de marktsector bepaalde opleidingsrichtingen veel hoger is gaan belonen.

### Beleidsrelevantie

Wanneer de overheid haar loonruimte blijft baseren op de gemiddelde ontwikkeling van cao-lonen in de marktsector, zal de beloningsontwikkeling van met name hogeropgeleiden bij de overheid verder achterblijven. Wil de overheid met een sterk vergrijsd werknemersbestand toch concurrerend blijven op de arbeidsmarkt, dan zal ze meer in de pas moeten lopen met de feitelijke loonontwikkeling in de marktsector, inclusief individuele looncomponenten. Waarbij het onderscheid naar opleidingsniveau steeds belangrijker wordt in een vooral aan de bovenkant krappere arbeidsmarkt. De relevantie van een concurrerende loonontwikkeling voor de verschillende subsectoren van de overheid hangt echter af van de mate waarin functies vergelijkbaar zijn met de marktsector, ofwel

de mate waarin een overheidssector met de markt concurreert om dezelfde werknemers. Hoe vergelijkbaarder die functies, hoe belangrijker het is om de feitelijke loonontwikkeling in de markt te volgen. Wanneer functies meer specifiek zijn voor een overheidssector, zoals in het onderwijs het geval is, dient veel vaker geworven te worden onder zij-instromers: werknemers die in de markt andere functies bekleeden. Maar zij worden in relevante functies in de marktsector nog altijd beter betaald (Berkhout et al., 2011). Een marktconforme ontwikkeling van de overheidslonen vraagt hoe dan ook om een herbezinning op het referentiemodel.

### LITERATUUR

Berkhout, E., A. Heyma en W. Salverda (2006) *Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004. SEO-rapporten*, 989.

Berkhout, E., C. van Klaveren, K. Tijdens en W. Salverda (2008) *Verdiepende analyse van loonverschillen: de loonachterstand van vrouwen verder uitgediept. SEO rapporten*, 2008(7).

Berkhout, E., A. Heyma en S. van der Werff (2011) *Het verdiende loon. SEO-rapporten*, 2010(39).

Canton, E. (2009) *Loonachterstanden van vrouwen en allochtonen verklaard. ESB*, 94(4562), 362–365.

Erdem, Ö. en J. Hoeben (2008) *De arbeidsmarktpositie van werknemers in 2006. Een onderzoek naar de verschillen in beloning en mobiliteit tussen groepen werknemers. Den Haag: Arbeidsinspectie*.

Hartog, J. en H. Oosterbeek (1993) *Public and private sector wages in the Netherlands. European Economic Review*, 37(1), 97–114.

Mincer, J. (1974) *Schooling, experience, and earnings*. New York: NBER Press.