

Salarisverschillen tussen onderwijsgeevenden en ambtenaren

Rubrieken

De 'human capital'-theorie kan worden gebruikt bij het beantwoorden van de vraag of bepaalde groepen beter of slechter worden betaald dan andere. In dit beknopte artikel doen we dat voor een actueel onderwerp, de salarisverschillen tussen enerzijds onderwijsgeevenden en anderzijds ambtenaren in het openbaar bestuur in Nederland¹.

Methode

Er bestaan zoals bekend twee verschillende methoden om salarisverschillen op te sporen, namelijk via de persoonskenmerken, zoals kennis en ervaring, en via de kwaliteitskenmerken van functies. Overigens hebben deze twee methodes een belangrijk gemeenschappelijk element, want als indicatie voor het werk- en denkniveau van een functie hanteert men immers het gebruikelijke opleidingsniveau.

Een voorbeeld van de functie-aanpak betreft een onderzoek dat vorig jaar onder leraren werd gehouden². Er is echter geen vergelijkbaar onderzoek voor andere beroepsgroepen voorhanden. Dat is begrijpelijk want onderwijsfuncties komen buiten het onderwijs nauwelijks voor. Wel is het mogelijk om de salarissen van overeenkomstige personen wat betreft leeftijd, opleidingsniveau en geslacht in het onderwijs te vergelijken met ambtenaren in het openbaar bestuur. Het praktische voordeel van deze aanpak is dat gebruik kan worden gemaakt van statistisch materiaal dat voor een ander doel reeds was verzameld, terwijl voorts is gebleken dat de persoonskenmerkenmethode bij de vergelijking tussen ambtenaren en werknemers in de marktsector dezelfde uitkomsten opleverde als de functiebenadering³.

Complicatie

Wanneer men de vraag stelt of een bepaalde groep ceteris paribus meer verdient dan een andere groep gaat men impliciet uit van de veronderstelling dat er een algemene tendens tot

verschil zou zijn en dat het verschil in één kengetal te vangen zou zijn. Uiteraard bestaat de kunst van het verschaffen van informatie in het terugbrengen van de overvloed aan details tot enkele hoofdlijnen. Maar het kan soms verkeerd zijn om te willen volstaan met één kengetal. Zo bleek bij eerder onderzoek dat er op de vraag: "Verdienen ambtenaren meer dan werknemers in de marktsector?" geen ondubbelzinnig antwoord mogelijk is. Het bleek namelijk dat ambtenaren bij de lagere loongroepen beter en bij de hogere loongroepen financieel slechter af zijn dan overeenkomstige werknemers in bedrijven. Ook bij het beantwoorden van de vraag of vrouwen slechter worden betaald dan mannen met overeenkomstige leeftijd en opleidingsniveau, bleek het niet om een algemene tendens te gaan: bij de lagere niveaus (qua leeftijd en opleidingsniveau) was er weinig verschil, maar bij de hogere niveaus verdienen de vrouwen duidelijk minder dan mannen met dezelfde leeftijd en opleiding⁴.

Deze complicatie doet zich echter, zo zal verderop blijken, niet voor bij het beloningsverschil tussen enerzijds ambtenaren in het openbaar bestuur en anderzijds onderwijsgeevenden: onderwijzers, leraren en professoren. Aan het slot van dit artikel wordt geconcludeerd dat er in 1979 een tendens was dat onderwijsgeevenden enkele procenten meer verdienen dan ambtenaren in het openbaar bestuur met overeenkomstige leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Verder blijkt dat die voorsprong in 1985 was omgeslagen in enige achterstand.

Boekhouden

Allereerst hanteren we een eenvoudige rekenkundige methode om het beloningsverschil te bepalen. Uit het Loonstructuuronderzoek 1979 van het CBS halen we gegevens voor honderd categorieën. Een categorie is een groep werknemers die in dezelfde leeftijdsklasse valt, hetzelfde opleidingsniveau heeft en van hetzelfde geslacht is. Bij 10 leeftijdsklassen (5-jaarsgroepen

van 16-20 jaar, 21-24 jaar, en dergelijke), 5 opleidingsniveaus (lager, uitgebreid lager, middelbaar, hoger en wetenschappelijk) en 2 geslachten, gaat het dus om honderd categorieën.

We berekenen uit de basisgegevens per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht steeds zowel voor onderwijsgeevenden als voor ambtenaren het gemiddelde loon. Daarbij laten we deeltijdwerkers in eerste instantie buiten beschouwing. Voorts kennen we de aantallen per categorie. Vervolgens is het feitelijke totale gemiddelde loon in het onderwijs becijferd. Daarnaast is het gemiddelde loon in het onderwijs berekend dat zou gelden als onderwijsgeevenden per categorie hetzelfde zouden verdienen als ambtenaren. Dan blijkt dat het feitelijke gemiddelde loon van onderwijsgeevenden in 1979 5% hoger was dan het gemiddelde dat zou gelden als iedere categorie in het onderwijs evenveel zou krijgen als ambtenaren in dezelfde categorie. Per definitie ligt dan vast dat de totale loonkosten in het onderwijs 5% lager zouden hebben gelegen als de onderwijsgeevenden per categorie hetzelfde salarisbedrag zouden hebben ontvangen als ambtenaren in het openbaar bestuur. Hoewel die 5% alleen exact geldt voor de werknemers in de steekproef, kan het getal ook worden toegepast op de totale populatie omdat het in 1979 om een uitzonderlijk omvangrijke steekproef ging, namelijk liefst 59.000 waarnemingen in onderwijs plus openbaar bestuur.

Van 1979 tot 1985 bleven vanwege verschil in regelingen, ofwel arbeidsvoorwaardenbeleid, de lonen van onderwijsgeevenden gemiddeld 4 à 7% achter bij die van ambtenaren. Daarnaast kunnen er echter ook verschillen

1. Dit artikel is mede gebaseerd op een bijdrage van het CPB aan een onderzoek van de Algemene Rekenkamer: *Rechtspositie onderwijspersoneel en Rijksambtenaren: de regelingen nader beschouwd*, Den Haag, 1988.

2. *Leraar tot (w)elke prijs? Een onderzoek naar de taakbelasting van leraren in het voortgezet onderwijs*, IVA, Tilburg, 1987.

3. Zie mijn bijdrage: *Pakketvergelijking*, ESB, 30 april 1986, CPB overdruk nr. 192.

4. *Verdienen vrouwen meer dan mannen?*, ESB, 1 april 1987, CPB overdruk nr. 197.

Tabel 1. De logaritme van het jaarloon (x f 1.000) per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht per vintiel, verklaard uit persoonskenmerken; voltijdwerkers in 1979

Onderwijs en openbaar bestuur

Leeftijd ^a :			
16-20	L1	-	
21-24	L2	0,22	(22)
25-29	L3	0,10	(17)
30-34	L4	0,10	(20)
35-39	L5	0,09	(18)
40-44	L6	0,06	(10)
45-49	L7	0,03	(6)
50-54	L8	0,00	(1)
55-59	L9	-0,01	(2)
60-64	L10	-0,01	(1)
Opleidingsniveau ^b :			
lager	01	-	
uitgebreid lager	02	0,09	(17)
middelbaar	03	0,21	(61)
hoger	04	0,20	(42)
wetenschappelijk	05	0,26	(49)
Geslacht ^c :			
Man		-	
Vrouw		-0,11	(27)
Dummy SBI 92 ^d		0,03	(6)
V _i ^e		1,01	(149)
Constante		-0,92	(32)
Aantal groepen			
R ² ^f		3900	0,95

a. De leeftijdsklasse-dummy is 3 voor de leeftijds-klasse waar men toe behoort en de leeftijdsklassen daaronder. Anders 0. Bij ieder kenmerk fungeert één klasse als referentie, aangegeven met -.

b. De opleidingsniveau-dummy is 1 voor het niveau waar men toe behoort alsmede voor de niveaus daaronder. Daarbij is het laagste opleidingsniveau referentiegroep.

c. Mannen 0, vrouwen 1.

d. Werknemers in het onderwijs 1, in het openbaar bestuur 0.

e. De logaritme van het gemiddelde loon in het overeenkomstige vintiel i in een referentiegroep. V_i neemt aldus verschillende waarden aan. Daarbij blijkt de vorm van de verdeling dicht bij de normale verdeling te liggen.

f. R-kwadraat. Er is gerekend met gewogen kleinste kwadraten.

Tussen haakjes: T-waarden.

Tabel 2. Beloningsverhoudingen, 1979

1. ambtenaren in het openbaar bestuur (A) versus werknemers bedrijven (B)

$$\ln FA = 0,77 \ln FB + 0,94 \quad R^2 = 0,97$$

(261) (86) n = 1960

2. onderwijsgevenden (O) versus ambtenaren in openbaar bestuur (A)

$$\ln FO = 0,99 \ln FA + 0,09 \quad R^2 = 0,95$$

(197) (5) n = 1940

F is het loon per groep naar leeftijd x opleidingsniveau x geslacht x vintiel. Gewogen kleinste kwadraten met als weging de samenstelling van de groepen bij de te verklaren variabele

om andere redenen zijn geweest in het kader van de individuele salarisaanpassingen. Er is ook voor 1985 een Loonstructuuronderzoek beschikbaar, maar dit is te bescheiden van omvang om de conclusies die gelden in de steekproef zonder meer van toepassing te verklaren op de gehele populatie. De steekproef van 1985 heeft namelijk slechts betrekking op 914 waarnemingen in onderwijs en openbaar bestuur te zamen. Past men de berekening van zojuist toe op 1985 dan blijkt binnen die steekproef te gelden dat het gemiddelde loon van onderwijsgevenden in 1985 10% lager was dan het gemiddelde dat zou gelden als iedere categorie in het onderwijs hetzelfde zou krijgen als ambtenaren in het openbaar bestuur⁵. De voorsprong van gemiddeld 5% uit 1979 lijkt omgeslagen in een achterstand. Het percentage betreffende 1985 heeft echter betrekking op een zeer kleine steekproef, zodat niet duidelijk wordt hoe groot die achterstand precies is in de totale populatie.

Bij voorgaande boekhoudkundige berekeningen dient er op te worden gewezen dat de uitkomst betreffende het gemiddelde geenszins hoeft te gelden voor alle afzonderlijke categorieën. Het gemiddelde verschil kan immers het saldo zijn van zeer uiteenlopende plussen en minnen voor diverse categorieën. De vraag of er sprake is van een algemene tendens tot beloningsverschil tussen docenten en ambtenaren is dus nog onbeantwoord.

Schatten

Op basis van het Loonstructuuronderzoek 1979 voeren we een regressieberekening uit. Daartoe is uit het basismateriaal voor ieder van de honderd categorieën (10 leeftijden x 5 opleidingsniveaus x 2 geslachten) het gemiddelde loon per 5%-groep (20 vintielen) berekend. Dat geeft na aftrek van lege groepen 1940 groepen in het onderwijs en 1960 in het openbaar bestuur. Het basismateriaal betreffende 59.000 waarnemingen is aldus ingedikt tot 3.900 groepen, waarbij per groep het gemiddelde loon en het aantal werknemers bekend is. Voor deze in totaal 3.900 groepen is een regressieberekening uitgevoerd. Daarbij is een dummy opgenomen met voor docenten de waarde 1 en voor ambtenaren in het openbaar bestuur de waarde 0. De uitkomst van de berekening staat in tabel 1. De coëfficiënt van de dummy docent/ambtenaar suggereert dat er een algemene tendens is dat onderwijspersoneel in 1979 3% (2 à 4% bij 99% betrouwbaarheidsinterval) meer verdiende dan ambtenaren in het openbaar be-

stuur, rekening houdend met leeftijd, geslacht en opleidingsniveau.

De steekproef van 1985 is te klein om vintielen-berekeningen te kunnen uitvoeren. Wel kan een micro-schatting worden uitgevoerd conform de methode van tabel 1. Die micro-schatting⁶ betreffende een steekproef van 914 waarnemingen, geeft voor de onderwijsgevenden ten opzichte van ambtenaren ceteris paribus een loon dat 6% (2 à 10% met 99% betrouwbaarheidsinterval) lager ligt.

Geen complicaties bij onderwijs

Bij het eerder genoemde onderzoek naar het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen en tussen ambtenaren en werknemers in bedrijven is gebleken dat men zich niet zonder meer mag verlaten op de uitkomst van dit soort regressieberekeningen. Op de vraag of er in het algemeen een beloningsverschil bestaat bleek geen ondubbelzinnig antwoord mogelijk en werden paradoxale uitkomsten gevonden. Er bleek daarentegen wel een duidelijk antwoord mogelijk op de vraag of er opklimmend naar loonniveau sprake is van een andere beloningsverhouding. In tabel 2, regel 1, geven we nog eens de uitkomst betreffende ambtenaren/werknemers bedrijven als voorproefje op het beloningsverschil onderwijsgevenden versus ambtenaren in het openbaar bestuur.

Als verklarende variabele wordt in tabel 2.1 het loon (F) van werknemers in bedrijven gehanteerd naar groep (leeftijd x opleidingsniveau x vintiel) en als te verklaren variabele het loon van de overeenkomstige groep ambtenaren. In de relatie $FV = \alpha FM^{\beta}$ (anders gezegd $\ln FV = \beta \ln FM + \ln \alpha$) wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de beloningsverhoudingen van ambtenaren ten opzichte van werknemers in bedrijven (mannen) in de lagere loonniveaus anders kan zijn dan in de hogere. Uit tabel 2 blijkt nog eens dat op die

5. Inclusief deeltijdwerkers gaat het om 9% verschil in gemiddeld uurloon. Voor 1979 krijgt men bij deze berekening dezelfde uitkomst inclusief en exclusief deeltijdwerkers. 6. Zie de coëfficiënt voor de dummy SBI 92. De navolgende schatting heeft ongeveer dezelfde indeling in verklarende variabelen als tabel 1 (exclusief vintielen en hier gaat het om schatting op basis van de microdata). De leeftijdsgroep 16-19 ontbreekt, 20-24 is referentie. In F is logaritme van het uurloon. $\ln F = 0,16.L3 + 0,10.L4 + 0,11.L5$
(6) (5) (6)
+ 0,09.L6 + 0,08.L7 + 0,14.O2 + 0,17.O3
(4) (3) (4) (9)
+ 0,12.O4 + 0,27.O5 - 0,12.G
(6) (15) (9)
- 0,06.D SBI 92 + 2,38
(4) (68)
 $R^2 = 0,67$; het aantal waarnemingen is 914

manier wat betreft ambtenaren ten opzichte van werknemers in bedrijven, messcherpe conclusies kunnen worden getrokken: bij de lagere loonniveaus waren ambtenaren beter af dan werknemers in bedrijven en aan de bovenkant van het loongebouw geldt het omgekeerde. (Uit tabel 2 kan worden afgeleid dat het evenwichtspunt daarbij in 1979 f 60.000 bedroeg.)

Ook bij de becijfering van het eventuele verschil in beloning tussen onderwijsgevenden en ambtenaren in het openbaar bestuur kan het wellicht van belang zijn om rekening te houden met de mogelijkheid dat een eventueel verschil aan de bovenkant van het loongebouw anders kan zijn dan aan de onderkant. Uit tabel 2 blijkt echter dat dit probleem zich bij de vergelijking van docenten versus ambtenaren niet voordoet. De coëfficiënt voor In FA is daar immers vrijwel gelijk aan 1. Uit vergelijking 2 kan men afleiden dat het daarbij bij salarisoniveaus van 30.000 tot 60.000 gulden ging om een verschil van ongeveer 5%.

Dit betekent dat men bij het beknopt weergeven van verschillen in beloningsverhouding tussen onderwijsgevenden en ambtenaren kan stellen dat er een vrij algemene tendens is dat onderwijsgevenden in 1979 meer verdienen dan ambtenaren.

Anders dan bij de beloningsverhouding mannen/vrouwen en overheid/marktsector kan hier dus gebruik worden gemaakt van de uitkomst van de gebruikelijke regressieberekening.

Overigens kan nog worden gewezen op een bijzonder verschil in salarisstructuur tussen docenten en ambtenaren. Met het blote oog kan immers al worden waargenomen dat in het onderwijs lieden met dezelfde leeftijd (indicator voor dienstjaren) en niveau van hoogstgenoten opleiding vrijwel hetzelfde verdienen in hetzelfde schoolniveau. Weliswaar verdienen professoren meer dan leraren en onderwijzers, maar toch mag men verwachten dat binnen een categorie met dezelfde leeftijd en opleidingsniveau er onder de onderwijsgevenden minder spreiding in de salarissen zal zijn dan bij de ambtenaren. Uit statistische gegevens blijkt dan ook dat er in het onderwijs binnen dezelfde categorie naar leeftijd en opleidingsniveau inderdaad minder spreiding bestaat dan bij dezelfde categorie in het openbaar bestuur.

Conclusie

Voor wat betreft het jaar 1979 was er een algemene tendens dat werknemers in het onderwijs enkele procenten meer verdienen, maar in 1985 daarentegen enkele procenten minder dan ambtena-

ren in het openbaar bestuur met overeenkomstige leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Aangezien er in het onderwijs, anders dan in het openbaar bestuur, relatief zeer weinig werknemers met alleen lager of uitgebreid lager onderwijs voorkomen, slaat voorgaande conclusie alleen op de middelbaar en hoger opgeleiden.

Ten slotte wordt er op gewezen dat op basis van de hier gehanteerde methode geen hard oordeel kan worden uitgesproken. Het blijft immers altijd denkbaar dat er selectiemechanismen werken waarbij een bepaalde sector binnen overeenkomstige categorieën de slimste en ijverigste personen zou aantrekken. Verder geeft zowel de hier gehanteerde als de functiemethodiek geen uitsluitel over de vraag of de werknemers in de ene sector meer tevreden zijn met hun beloning dan werk-

nemers in een andere sector. Een indicator daarover kan wellicht worden gevonden in (de verandering in) het in- en uitstroomptraan, In de *Journal of Human Resources* zijn over dit onderwerp de laatste jaren diverse artikelen verschenen, maar deze methodiek lijkt nog niet zover uitgekristaliseerd dat zij op dit moment vlot toepasbaar zou zijn. Ook dan echter zal nog geen hard normatief oordeel mogelijk zijn, want daarin passen ook andere dan kwantificeerbare verschillen. Zoals Gustave Bombach al zei: "Die Wissenschaft kann den gerechten Lohn nicht ausrechnen".

Marein van Schaaijk

De auteur is werkzaam op het Centraal Planbureau. Hij dankt A. Verkade voor het uitvoeren van de berekeningen en J. Kok voor zijn commentaar op een eerdere versie.