

Een mini-pakketvergelijking

DRS. M. VAN SCHAAIJK*

De salarisontwikkeling van ambtenaren loopt door het trendbeleid in principe in de pas met de inkomensontwikkeling in het bedrijfsleven. Ter discussie staat echter of de overheid niet een eigen beloningsbeleid zou moeten voeren. In dat kader is het van belang informatie te hebben over het verschil in beloningsniveau tussen ambtenaren en werknemers in bedrijven. Een niveauvergelijking is uiteraard slechts zinvol wanneer personen en werkzaamheden van overeenkomstige soort met elkaar worden vergeleken, terwijl voorts niet alleen verschillen in bruto loon, maar ook verschillen in sociale-premiedruk van belang zijn. In dit artikel wordt verslag gedaan van pakketvergelijkend onderzoek, op basis van de thans beschikbare statistische informatie. Niet over alle relevante kenmerken en beloningselementen staat echter informatie ter beschikking, vandaar een „mini“-pakketvergelijking. De conclusie is dat de netto lonen bij de overheid gemiddeld niet noemenswaard afwijken van die in bedrijven, maar wel gelijkmatiger zijn verdeeld.

Inleiding

Bij een vergelijking van de inkomenspositie van overheidspersoneel met die van werknemers in het bedrijfsleven zijn twee invalshoeken mogelijk. Enerzijds kan men daarbij uitgaan van persoonskenmerken. Men kan de salarissen van lieden met een bepaalde leeftijd (ervaring), opleidingsniveau, geslacht, gewerkte uren en overige kenmerken zoals inspanning e.d. bij de overheid vergelijken met die van overeenkomstige lieden in bedrijven. Onder de veronderstelling dat die overige kenmerken (waarover geen statistische informatie voorhanden is) bij overheid en bedrijven in dezelfde mate voorkomen, is langs deze weg een niveauvergelijking mogelijk.

Anderzijds kan men uitgaan van de kenmerken van de arbeidsplaats die de werknemer bezet, de functiekenmerken. Voor een analyse die zich richt op het opsporen van verschil in beloningsniveau is het uiteraard een noodzakelijke voorwaarde dat die functiekenmerken volstrekt onafhankelijk van het feitelijke beloningsniveau zijn gemeten. In *Beloningsverhoudingen in Nederland* 1) wordt geconcludeerd dat langs de weg van de functiewaardering geen éénduidige functierangorde die voor elke bedrijfstak geldig is, is op te stellen. In het *Loonstructuuronderzoek 1979* van het CBS wordt informatie gegeven over het functieniveau, maar de rangorde naar functie is (het kan moeilijk anders) mede bepaald op grond van salarisschalen. Om deze reden moeten wij er van afzien functies te betrekken in deze empirische analyse.

Dit artikel bouwt voort op een beschouwing in de MEV 1983 2) waarin is onderzocht in hoeverre er een verschil bestaat in gemiddelde beloning tussen ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven, rekening houdend met verschillen in bruto-nettotraject en in personeelsopbouw naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht, onder verwaarlozing van overige verklarende factoren. In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre er een dergelijk verschil bestaat tussen onderwijzend personeel en werknemers in kwartaire diensten ten opzichte van werknemers in bedrijven. Voorts wordt het nivelleringsgedrag van de overheid onderzocht.

Verschillen in bruto-nettotraject

Het bruto-nettotraject van ambtenaren verschilt van dat van werknemers in bedrijven. Over het algemeen betalen de ambtenaren een hogere pensioenpremie dan werknemers in bedrijven. Daar staat echter tegenover dat ambtenaren zijn vrijgesteld van premies voor werknemersverzekeringen 3). Ambtenaren dienen, althans voor zover werkzaam bij de rijksoverheid, zelf een ziektekostenverzekering te sluiten. In de kosten daarvan ontvangt men echter een tegemoetkoming, die interimuitkering wordt genoemd. Werknemers bij de lagere overheden zijn gewoonlijk bij de IZA (Instituut Ziektekosten Ambtenaren), of volgens een daarmee vergelijkbare regeling, verzekerd tegen ziektekosten. De IZA kent evenals de Ziektenfondswet (ZFW) een werkgevers- en een werknemerspremie, die een zeker percentage van het inkomen is tot een bepaald maximum. De overheid betaalt de AOW-premie voor de ambtenaar. Ambtenaren hebben in het algemeen minder bijzondere uitkeringen (dertiende maand e.d.) dan werknemers in bedrijven.

Een vergelijking van de verschillen in bruto-nettoverhouding tussen ambtenaren en werknemers in bedrijven geeft verschillende uitkomsten, afhankelijk van het bruto-loonbegrip dat men als

* De auteur is wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau. Hij dankt B. L. de Groot en F. J. H. Don (CPB) en J. Hesemans (CBS) voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel en A. J. Verkade voor het vele rekenwerk.

1) H. Arts, *Beloningsverhoudingen in Nederland*, dissertatie, Rotterdam, 1980.

2) CPB, *Macro Economische Verkenning 1983*, Den Haag, september 1982, par. III.6: Het niveau van de beloning van ambtenaren en werknemers in bedrijven.

3) In 1981 is echter de inhoudingsheffing ingevoerd. De inhoudingsheffing wordt verhoogd naarmate de sociale-premiedruk in de bedrijven toeneemt. Dit artikel heeft betrekking op het jaar 1979, zodat de inhoudingsheffing hier buiten beschouwing blijft.

startwaarde neemt. In tabel 1 worden enkele bruto-nettotrajecten gepresenteerd, startend met het meest uitgebreide loonbegrip, nl. het loon inclusief bijzondere uitkeringen (derdiende maand, interimuitkeringen enz.) en inclusief de AOW-premie die de overheid voor de ambtenaar betaalt. Bij dit bruto-loonbegrip geldt blijkens tabel 1 dat een werknemer in bedrijven met een zelfde bruto loon als een ambtenaar ook een vrijwel gelijk netto inkomen heeft. Bij analyses op basis van dit bruto-loonbegrip spelen derhalve verschillen in bruto-nettoverhouding geen belangrijke rol 4). Daarom zal in de volgende paragrafen met dit bruto-loonbegrip worden gewerkt 5).

Tabel 1. Bruto-nettotraject 1979, in gld.

	Modale werknemer bij		Werknemer met 2x modaal inkomen bij		Werknemer met 4x modaal inkomen bij	
	bedrijven	overheid	bedrijven	overheid	bedrijven	overheid
Bruto jaarloon incl. bijzondere uitkeringen	31.500	31.500	63.000	63.000	126.000	126.000
Pensioenpremie	409	1.166	2.079	4.600	5.292	11.340
Premie ZW, WAO, WW	1.654	-	3.735	-	3.735	-
AOW	3.534	3.490	5.230	5.230	5.230	5.230
Belasting	3.831	3.730	13.639	14.219	49.775	48.226
Premie ZFW of vrijwillig ZFW	1.259	2.908	-	-	-	-
Netto inkomen	20.812	20.206	38.316b)	38.951b)	61.968b)	61.204b)
Netto inkomen bij overheid gedeeld door netto inkomen bij bedrijven		0,97a)		1,02		0,99

a) Deze berekening is uitgevoerd voor een gehuwde rijksambtenaar. Voor ambtenaren bij lagere overheden met een IZA-regeling is het netto loon ca. 5% hoger dan dat van de modale werknemer in bedrijven. Een ongehuwde rijksambtenaar heeft, vanwege een andere interimuitkering bij een gelijk bruto inkomen, een 4% hoger netto inkomen dan de ongehuwde modale werknemer in bedrijven.

b) Voor aftrek ziektekostenpremie.

c) Onder modale werknemer wordt hier verstaan een werknemer met een inkomen iets beneden de premiegrens van het ziekenfonds.

In het navolgende wordt alleen gekeken naar personen met een volledige baan en alleen volledige jaarwerkers, dat wil zeggen personen die het gehele jaar dezelfde werkring hebben gehad. In het bruto loon is niet begrepen het loon dat iemand in een nevenfunctie bij een andere werkgever heeft verdiend. De secundaire arbeidsvoorwaarden blijven buiten beschouwing. Er is geen rekening gehouden met eventuele verschillen in de kwaliteit van de pensioenvoorziening en andere zaken zoals ontslagrisico. Bij de berekeningen is geen rekening gehouden met onkostenvergoedingen. Voor de berekening van het netto inkomen zijn die immers niet van belang, tenzij het om een verkapte vorm van inkomen gaat. Het is denkbaar dat dergelijke verkapte vormen van inkomen in het bedrijfsleven meer voorkomen dan bij de overheid.

Herwogen verschil in gemiddeld loon

In tabel 2a wordt voor een aantal combinaties van gelijke persoonskenmerken (leeftijd, opleidingsniveau en geslacht) de verhouding gegeven van het gemiddelde loon per ambtenaar en gemiddeld loon in bedrijven 6). Het cijfermateriaal is gebaseerd op het *Loonstrucuuronderzoek 1979* van het CBS. Tabel 2a is ontleend aan de MEV 1983.

Het feitelijk gemiddelde loon van ambtenaren bleek in 1979 3% hoger te zijn dan het gemiddelde loon dat ambtenaren zouden hebben indien ze per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht hetzelfde zouden verdienen als werknemers in bedrijven 7).

Sedert 1979 hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan waardoor de netto inkomens van de ambtenaren minder zijn toegenomen dan die van werknemers in bedrijven. Het reël vrij beschikbaar inkomen van ambtenaren bleef volgens de MEV 1983 in de periode 1979-1982 ca. 3% achter bij dat werknemers in bedrijven. Het bleek dat het netto gemiddelde loon van ambtenaren herwogen naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht in 1982 niet noemenswaardig verschilt van dat in bedrijven 8).

Blijkens tabel 2b en 2c geldt dit ook voor het onderwijs en de overige kwartaire diensten. Overigens mag uit een vergelijking van de laatste kolommen van tabel 2b en 2a niet worden gecon-

cludeerd dat het onderwijspersoneel gemiddeld slechter wordt betaald dan de ambtenaren. De hoger opgeleiden worden bij de ambtenaren slechter betaald dan in het onderwijs. Aangezien hoger opgeleiden in het onderwijs meer voorkomen dan bij de ambtenaren heeft dit tot gevolg dat het feitelijk gemiddelde loon van het onderwijspersoneel 5% hoger is dan het gemiddelde dat zou gelden indien onderwijspersoneel per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht hetzelfde zou verdienen als ambtenaren.

Tabel 2. Bruto jaarloon inclusief bijzondere uitkeringen in 1979, van ambtenaren, resp. onderwijspersoneel, resp. overige kwartaire diensten gedeeld door dat van werknemers in bedrijven per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht.

Leeftijd	Mannen naar opleidingsniveau			Vrouwen naar opleidingsniveau			Totaal a)
	Lager	Middelbaar	Hoger	Lager	Middelbaar	Hoger	
	2a Ambtenaren						
16-29	1,12	1,16	1,05	1,16	1,15	1,07	1,14
30-39	1,06	1,03	0,96	1,14	1,07	1,05	1,03
40-49	1,05	1,01	0,89	1,16	1,14	1,02	1,00
50-64	1,04	1,02	0,89	1,16	1,06	1,04	1,00
16-64 b)	1,06	1,05	0,93	1,15	1,12	1,05	1,03 c)
2b Onderwijspersoneel							
16-29	1,07	1,03	1,08	1,09	1,10	1,10	1,08
30-39	1,04	0,97	0,98	1,13	1,03	1,09	0,99
40-49	1,07	1,09	0,96	1,15	1,13	1,13	0,98
50-64	1,13	1,03	0,92	1,12	1,09	1,13	0,96
16-64 b)	1,08	1,02	0,97	1,12	1,08	1,13	0,99 c)
2c Overige kwartaire diensten							
16-29	1,01	1,00	1,01	1,08	1,08	1,05	1,06
30-39	0,98	0,95	0,96	1,00	1,00	0,98	0,97
40-49	0,95	0,95	0,91	1,01	1,01	0,94	0,95
50-64	0,97	0,98	0,92	1,00	0,96	0,96	0,96
16-64 b)	0,98	0,97	0,94	1,06	1,05	0,99	1,00 c)

a) Herwogen naar opleidingsniveau en geslacht.

b) Herwogen naar leeftijd.

c) Herwogen naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht (op basis van een fijnere indeling dan de hier gepresenteerde).

Bron: Berekend op basis van gegevens uit CBS, *Loonstrucuuronderzoek 1979*.

Tabel 2a is ontleend aan de MEV 1983.

Het nivelleringsgedrag van de overheid

Uit tabel 2 blijkt dat de overheid personen met lager, uitgebreid lager en middelbaar onderwijs gemiddeld meer betaalt dan het bedrijfsleven. De overheid geeft in het bijzonder aan vrouwen met lager of uitgebreid lager onderwijs een betere beloning. Jongeren verdienen in het algemeen bij de overheid meer dan in het bedrijfsleven. Personen met hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs verdienen in het algemeen bij de overheid minder dan in het bedrijfsleven. Vanwege de samenhang tussen in-

4) Althans voor zover de analyse geen betrekking heeft op ziektekostenverschillen. De verschillen in tabel 1 hangen immers nauw samen met verschillen in ziektekostenstelsel; zie voetnoot a bij tabel 1.

5) Let wel, dit loonbegrip wijkt af van de ambtelijke wedde. Zo heeft in 1982 een rijksambtenaar met een wedde van f. 30.990, mede omdat de overheid de AOW voor haar rekening neemt, hetzelfde netto inkomen als een werknemer in bedrijven met een loon van f. 36.000.

6) Onder ambtenaar wordt hier verstaan de SBI-groep 9 (openbaar bestuur), onder bedrijven SBI-groep 1 t/m 8, onder overige kwartaire diensten SBI 93 t/m 97 en onder onderwijs SBI 90. Personen met onbekend opleidingsniveau zijn niet meegenomen.

7) Aangezien het quotiënt van de complementen van marginale en gemiddelde belasting- en premiedruk voor alle inkomensniveaus ca. 0,6 draagt impliceert dit bruto verschil van 3% een netto verschil van 2%.

8) Deze conclusie wordt ook gevonden indien de berekeningen zouden zijn gebaseerd op de ambtelijke wedden in plaats van het uitgebreide loonbegrip. In dat geval vindt men in plaats van een 3% hoger gemiddelde een gemiddelde dat lager is dan in bedrijven. In dat geval dient echter te worden gecorrigeerd voor het feit dat bij een bepaalde ambtelijke wedde een hoger inkomen hoort dan in bedrijven. Per saldo volgt dan uiteraard weer dezelfde conclusie.

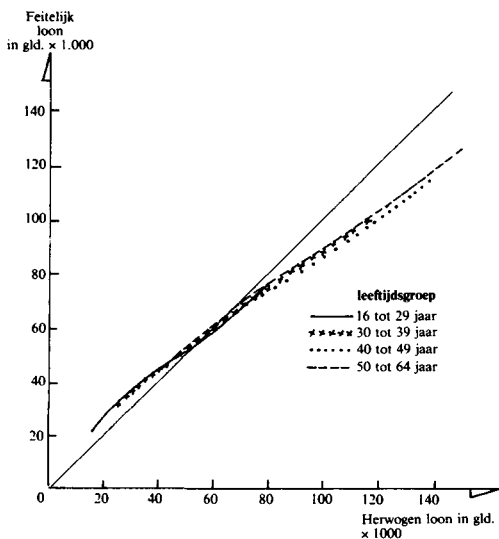
komenshoogte en leeftijd, opleidingsniveau en geslacht is hieruit in de MEV 1983 geconcludeerd dat de looninkomens bij de ambtenaren worden gekenmerkt door een sterkere mate van nivellering dan de bedrijfslonen.

De vraag is of de nivellering van de ambtenarensalarissen voortvloeit uit een nivelleringsgedrag naar inkomenshoogte, dan wel het gevolg is van een andere waardering door de overheid van bepaalde categorieën werknemers. Indien de overheid die categorieën werknemers die in het algemeen weinig (resp. veel) verdienen hoger (resp. lager) zou waarderen dan het bedrijfsleven, leidt dat immers tot salarisnivellering in vergelijking met het bedrijfsleven. Dit is onderzocht met behulp van een grafische methode. Per categorie naar leeftijd (10 groepen), opleidingsniveau (5 groepen) en geslacht (resulterende in 100 verschillende categorieën) zijn de inkomensverdelingen van ambtenaren vergeleken met die van werknemers in bedrijven. Daartoe is het oorspronkelijke materiaal dat bestaat uit frequentieverdelingen met steeds dezelfde inkomensklasse-indeling voor ieder van de honderd categorieën per sector, omgezet in een andere indeling. Via een interpolatiemethode is per categorie het gemiddelde inkomen per 5%-groep, oplopend van laag naar hoog, berekend. Vervolgens is per categorie bekeken of ambtenaren in een bepaalde 5%-groep een ander gemiddeld inkomen hebben dan werknemers in bedrijven in de overeenkomstige groep.

Per categorie bleek dat de lager betaalde 5%-groepen bij de ambtenaren een hoger loon ontvangen dan de overeenkomstige 5%-groepen in bedrijven. De hoger betaalde 5%-groepen verdienen in het algemeen in het bedrijfsleven meer (met enkele uitzonderingen als vrouwen van 40-45 jaar met lager of uitgebreid lager onderwijs die bij de overheid ook in de hoogste 5%-groepen beter worden betaald dan in het bedrijfsleven).

Voor een aantal van die categorieën zijn grafieken getekend waarin per 5%-groep het verband tussen het gemiddeld loon van ambtenaren en werknemers in bedrijven is weergegeven. Die grafieken blijken voor vrijwel alle categorieën hetzelfde patroon te vertonen. Ter wille van de overzichtelijkheid worden hier slechts drie grafieken gepresenteerd, met achtereenvolgens een herweging naar leeftijd, naar opleidingsniveau en naar geslacht. In figuur 1 worden per leeftijdsgroep 9) de feitelijke gemiddelde inko-

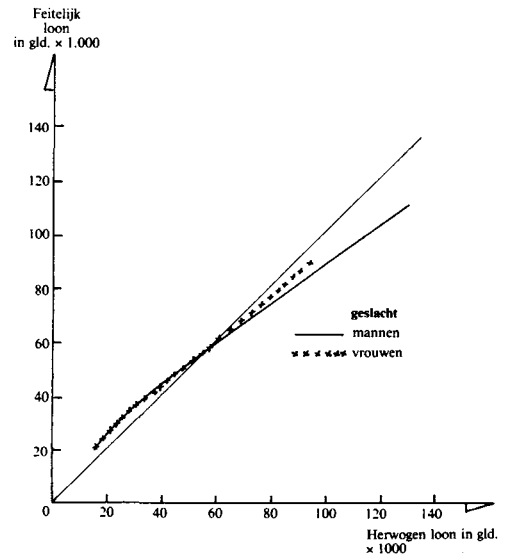
Figuur 1. Het feitelijk loon van ambtenaren in relatie tot het herwogen loon dat ze zouden hebben gehad indien ze per categorie naar opleidingsniveau en geslacht dezelfde inkomensverdeling zouden hebben als werknemers in bedrijven



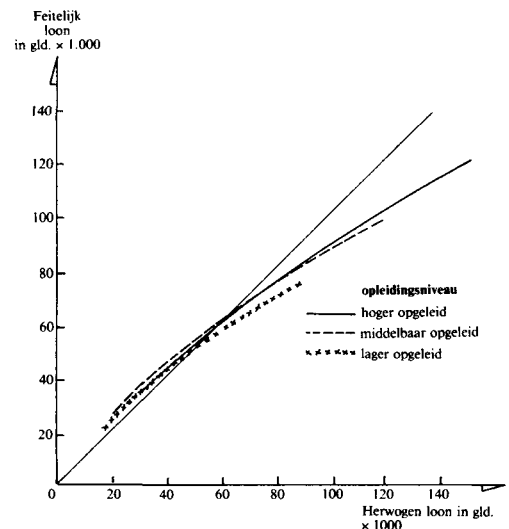
mens van ambtenaren per 5%-groep gepresenteerd in relatie tot de gemiddelden die zouden gelden indien ambtenaren per opleidingsniveau en geslacht dezelfde inkomensverdeling zouden hebben als werknemers in bedrijven. Figuur 2 heeft betrekking op geslacht, herwogen naar leeftijd en opleidingsniveau. Figuur 3 heeft betrekking op opleidingsniveau 10) herwogen naar leeftijd en geslacht.

Uit deze grafieken blijkt dat de overheid de factoren leeftijd, opleiding en geslacht niet veel anders waardeert dan het bedrijfs-

Figuur 2. Het feitelijk loon van ambtenaren in relatie tot het herwogen loon dat ze zouden hebben gehad indien ze per categorie naar opleidingsniveau en leeftijd dezelfde inkomensverdeling zouden hebben als werknemers in bedrijven



Figuur 3. Het feitelijke loon van ambtenaren in relatie tot het herwogen loon dat ze zouden hebben gehad indien ze per categorie naar leeftijd en geslacht dezelfde inkomensverdeling zouden hebben als werknemers in bedrijven



leven. De diverse lijnen — uitgezonderd de diagonaal — ontlopen elkaar immers nauwelijks. Dominant is echter dat de hellingshoek van de lijnen duidelijk afwijkt van de diagonaal. Zouden ze samen zijn gevallen met de diagonaal dan zouden de salarissen van ambtenaren geheel in de pas lopen met die van bedrijven. Uit de grafieken kan verder worden afgelezen dat het loon van een ambtenaar bij benadering gelijk is aan f. 12.000 plus driekwart van het loon van een overeenkomstige (naar leeftijd, opleidingsniveau, geslacht en 5%-groep) werknemer in bedrijven.

Aangezien de grafieken naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht vrijwel alle hetzelfde patroon te zien geven, leidt de grafische analyse tot de conclusie dat de nivellering die de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven vertoont niet zozeer het gevolg is van een andere waardering van leeftijd, opleidingsniveau en geslacht, maar van een nivelleringsgedrag naar inkomenshoogte. Deze conclusie wordt in de volgende paragraaf gekwantificeerd.

9) Ter wille van de overzichtelijkheid zijn 10 leeftijdsgroepen herwogen tot 4.

10) Ter wille van de overzichtelijkheid zijn de 5 onderscheiden opleidingsniveaus herwogen tot drie: lager plus uitgebreid lager zijn samen genomen evenals hoger beroeps- en wetenschappelijk.

Kwantificering van de resultaten

De resultaten van de grafische analyse kunnen met behulp van een regressieberekening (11) worden gekwantificeerd. We hebben de coëfficiënten geschat van de volgende vergelijking:

$$IF = \alpha R^\beta \cdot (1 + \gamma)^L \cdot (1 + \delta)^O \cdot (1 + \varepsilon)^G$$

waarin:

IF = het feitelijk gemiddelde loon (in gld. \times 1.000) van ambtenaren per 5%-groep per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht;

R = het gemiddelde loon van corresponderende werknemers in bedrijven;

L = leeftijd in 10 klassen: 16-20, 21-24 ... 60-64 met kwantificering 1, 2 ... 10;

O = opleidingsniveau in 5 groepen: lager, uitgebreid lager, middelbaar, hoger, wetenschappelijk.

Kwantificering: 1, 2 ... 5;

G = geslacht: man 1, vrouw 2.

De regressieberekening leidde tot het volgende resultaat:

$$\ln IF = 0,72 \ln R + 0,004 L + 0,03 O - 0,01 G + 1,05$$

(197) (8) (19) (3) (89)

$$(R^2 = 0,98)$$

De uit de grafische analyse getrokken conclusie dat een ambtenaar circa driekwart verdient van wat een overeenkomstige (naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht) werknemer in het bedrijfsleven heeft, plus f. 12.000, wordt door deze vergelijking bevestigd. In deze vergelijking wordt echter rekening gehouden met de lichte kromlijnigheid in de relatie.

Daarnaast is er enige invloed van de factoren leeftijd, opleidingsniveau en geslacht. Naast het gekwantificeerde nivelleringsgedrag naar inkomenshoogte blijkt de overheid de factoren ouderdom, hoog opleidingsniveau en van het mannelijk geslacht enigszins hoger te waarderen dan het bedrijfsleven. Vanwege het nivelleringsgedrag naar inkomenshoogte komt dat niet tot uitdrukking in de feitelijke beloningsverhoudingen; ouderen, hoger opgeleiden en mannen verdienen bij de overheid minder dan in het bedrijfsleven. Het feit dat de overheid jongeren, laag opgeleiden en vrouwen beter betaalt dan het bedrijfsleven wil dus niet zeggen dat de overheid die categorieën hoger waardeert dan het bedrijfsleven. Die hogere betaling is slechts een gevolg van het nivelleringsbeleid naar inkomenshoogte.

De voorgaande vergelijking is ook geschat voor het onderwijs en de overige kwartaire sector. Onder overige kwartaire sector wordt hier verstaan de SBI-groepen 93 tot en met 97 (medische en veterinaire diensten, maatschappelijk werk, sociaal-culturele instellingen, cultuur en recreatie en overige maatschappelijke diensten).

Het onderwijs kent een iets sterkere nivellering naar inkomenshoogte dan bij de ambtenaren het geval is. De factoren opleidingsniveau en leeftijd worden bij het onderwijs hoger gewaardeerd dan bij de ambtenaren. De vergelijking voor het onderwijs luidt:

$$\ln IF = 0,61 \ln R + 0,03 L + 0,08 O + 0,01 G + 1,25$$

(135) (36) (40) (3) (85)

$$(R^2 = 0,97)$$

De overige kwartaire sector kent ook nivellering naar inkomenshoogte ten opzichte van het bedrijfsleven, maar minder dan bij de ambtenaren. Voor de overige kwartaire sector geldt de vergelijking:

$$\ln IF = 0,83 \ln R - 0,004 L + 0,03 \ln O + 0,03 \ln G + 0,6$$

(161) (1) (17) (7) (35)

$$(R^2 = 0,97)$$

In de analyse zijn alleen de kenmerken leeftijd, opleidingsniveau en geslacht betrokken, onder verwaarlozing van overige kenmerken. Het is mogelijk dat de overige relevante kenmerken bij de overheid onder de lagere inkomens in positieve zin voorkomen en bij de hogere inkomens in negatieve zin voorkomen. Gelet op de hogere beloning die de overheid op het lage niveau geeft is het denkbaar dat de overheid een selectiever wervingsbeleid kan voeren dan het bedrijfsleven. Voor de hoge inkomens zou het omgekeerde kunnen gelden. In dat geval zou het nivelleringsgedrag naar inkomenshoogte minder sterk zijn dan uit de hier gepleegde kwantificering blijkt. Het feit dat de overheid voor de eenvoudigste arbeid, waarvoor zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid het minimumloon wordt betaald, een hoger loon betaalt dat bovendien in dezelfde orde van grootte ligt als overeenkomt met de gekwantificeerde nivellering naar inkomenshoogte (12), pleit echter niet voor de juistheid van die hypothese.

Voorts is het mogelijk dat de overheid in vergelijking met het bedrijfsleven minder acht slaat op de overige relevante kenmerken. In dat geval is er immers ook grotere inkomensgelijkheid. De nivellering is in dat geval niet het gevolg van een bewust nivelleringsgedrag naar inkomenshoogte. Met deze hypothese wordt echter niet verklaard waarom juist de lager betaalde categorieën bij de overheid meer en de hoger betaalde categorieën bij de overheid minder verdienen.

Het gevonden nivelleringsgedrag van de overheid lag overigens wel in de lijn der verwachting, gezien het door de overheid in de afgelopen decennia gevoerde beleid (13). De doelstelling van een rechtvaardige inkomensverdeling werd veelal vertaald in een streven naar een zo gelijk mogelijke inkomensverdeling, waarbij behoeftebepalende elementen zoals huishoudinkomen en huishoudgrootte minder aandacht kregen. De overheid heeft meer mogelijkheden om een dergelijk streven te realiseren omdat de overheid zich, anders dan een bedrijf, tot op zekere hoogte kan onttrekken aan de werking van het marktmechanisme.

Conclusies

Rekening houdend met verschillen in bruto-nettotraject en verschillen in personeelssamenstelling wat betreft de kenmerken leeftijd, opleidingsniveau en geslacht, bleek dat het gemiddelde netto loon van de ambtenaren thans niet noemenswaardig afwijkt van dat van werknemers in bedrijven. Deze conclusie geldt ook voor onderwijspersoneel en werknemers in de overige kwartaire sector.

Jongeren, lager opgeleiden en vrouwen verdienen bij de overheid in het algemeen meer dan in het bedrijfsleven. Vanwege de samenhang tussen inkomenshoogte en leeftijd, opleidingsniveau en geslacht volgt daaruit dat de lonen van de ambtenaren meer zijn genivelleerd dan die in het bedrijfsleven. Uit een grafische analyse per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht blijkt dat deze nivellering niet het gevolg is van een hogere waardering van jeugd, lagere opleiding en vrouwelijk geslacht. Voor onderwijspersoneel geldt een soortgelijke conclusie. In de rest van de kwartaire sector is de nivellering ten opzichte van het bedrijfsleven minder sterk dan bij ambtenaren en onderwijspersoneel.

Op grond van de thans voorhanden informatie leidt deze minipakketvergelijking tot de conclusie dat de netto lonen bij de overheid gemiddeld niet noemenswaardig afwijken van die in bedrijven, doch slechts gelijkmatiger zijn verdeeld.

M. van Schaaijk

11) De wijze van kwantificering van de leeftijds- en opleidingsvariabele is arbitrair. Aangezien uit de grafische analyse bleek dat deze factoren naast het nivelleringsgedrag niet zo belangrijk zijn, wordt daaraan voorbijgegaan. In deze regressieberekening worden 10 leeftijdsgroepen, 5 opleidingsniveaus, 2 geslachten per 20 5%-groepen in onderling verband onderscheiden, dus 2.000 verschillende soorten, waarbij rekening is gehouden met de bijbehorende frequentieverdeling.

12) Mede omdat de overheid de AOW-premie voor haar rekening neemt is het bruto minimumloon van een gehuwde bij de rijksoverheid 27% (netto 13%) hoger dan in het bedrijfsleven.

13) Zie E. Bolhuis, Salarisontwikkeling bij de overheid 1920-1980, ESB, 5 augustus 1981.