

Pakketvergelijking

Op 9 april maakten de ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken de resultaten bekend van het onder hun rechtstreekse verantwoordelijkheid ondernomen vergelijkend onderzoek naar arbeidsvoorwaarden van werknemers bij de overheid en het particulier bedrijfsleven 1). Ze trokken daaruit in hun persbericht de conclusie: „De inkomens van de meeste ambtenaren lopen fors achter bij die van werknemers in gelijkwaardige functies in het bedrijfsleven”.

Wanneer een werkgever de publiciteit zoekt met de mededeling dat hij op grond van een pakketvergelijkend onderzoek concludeert dat hij de meeste van zijn werknemers aanzienlijk minder betaalt dan voor overeenkomstige functies elders wordt gegeven, dan mag men toch wel spreken van een bijzondere situatie. Als degene die het meest belang lijkt te hebben bij het bestrijden van de conclusies zulks achterwege laat, gaat het kennelijk om een acceptabel rapport. Men mag daarom verwachten dat de discussie verder voornamelijk zal gaan over de vraag welke consequenties aan de geconstateerde feiten zouden kunnen worden verbonden. Die vraag blijft hier buiten beschouwing. We zetten hier de resultaten van de zojuist gereedgekomen pakketvergelijking op basis van functiemarkten naast de geactualiseerde uitkomsten van een beperkte pakketvergelijking op basis van persoonskenmerken, zoals die eerder door het CPB uitgaande van CBS-gegevens is ondernomen 2). De uitkomsten van beide typen pakketvergelijking blijken weinig te verschillen. Ten slotte gaan we kort in op twee zaken die telkens in

de discussie naar voren worden gebracht, te weten het verschil in ontslagrisico en 'instellingscultuur' 3).

Pakketvergelijking functies

Bij de pakketvergelijking op basis van functiemarkten heeft men voor vergelijkbare functies bij overheid, gepremieerde en gesubsidieerde sector en particulier bedrijfsleven alle op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden vergeleken. Daarbij zijn de netto besteedbare inkomens naast elkaar gezet behorende bij ongeveer 2.000 vergelijkbare functies van circa 200 bedrijven en instellingen met meer dan 100 medewerkers. Bij de berekening van bruto naar netto is gestandaardiseerd (door uit te gaan van een gehuwde alleenverdiener) ten einde niet op de functie betrekking hebbende inkomensverschillen uit te sluiten. Naast het netto besteedbare inkomen heeft men nog een reeks andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden aangetroffen (variabele vergoedingen voor o.a. auto en lunch en voorzieningen zoals gratis koffie en thee, privé-gebruik auto en korting op prijs van eigen producten). Daarbij is er een grote variatie, maar het levert *gemiddeld* per functie weinig op. Ze worden daarom hier buiten beschouwing gelaten. De *vaste* vergoedingen zijn onder het netto besteedbare inkomen opgenomen.

Essentieel in een pakketvergelijking op basis van functies zijn de criteria voor vergelijkbaarheid. Daarbij heeft

men gezocht naar functies die gelijk zijn door een combinatie van inhoud en zwaarte. Men is niet begonnen aan het zoeken van functies met exact gelijke inhoud bij zowel overheid als bedrijven, want dat „zou gelijk zijn aan het zoeken naar gelijke naalden in honderden organisatorische hooibergen”. Men heeft dus geen concrete functies vergeleken, maar 'gelijkwaardige'. Dat brengt een subjectief beoordelingselement in het onderzoek met de bekende risico's. Dat heeft het nodige geharrewar gegeven; we komen daar op terug.

De volgende functiewaardering is toegepast: eerst heeft men geprobeerd rekening te houden met verschil in inhoud door zes beroepsgroepen te onderscheiden: administratie, bestuurlijk, commercieel, ondersteunende dienstverlening, techniek en zorgverlening. Vervolgens is die zesdeling gecombineerd met een zwaartewaardering, een indicatie van het niveau van de functie. De kwantificering van het niveau is gedaan met de Bakkenist-functiewaarderingmethode.

Daarbij zijn zeven niveaus onderscheiden. Twee functies worden dan als gelijk beschouwd als ze beide tot dezelfde beroepsgroep en tot hetzelfde niveau behoren.

Indicaties van het niveau van een functie worden gegeven door het antwoord op de vraag of lager, middelbaar, hoger en wetenschappelijk opleidingsniveau veel, regelmatig dan wel incidenteel voorkomen. Hetzelfde kan worden opgemerkt over het kenmerk uitvoerend dan wel leidinggevend. Aangezien er een grote mate van samenhang bestaat tussen kennis en mate van zelfstandigheid en andere belangrijke gezichtspunten die bij functiewaardering worden gehanteerd, is er een duidelijke band tussen de invalshoek functiekenmerken en de invalshoek persoonskenmerken (op-

1) *Pakket vergelijking, resultaten van een vergelijkend onderzoek naar arbeidsvoorwaarden*, Bakkenist, Spits en Co, Den Haag, april 1986.

2) CPB, *Centraal Economisch Plan 1986*, Den Haag, april 1986, IV.2.1 en CPB, *Macro Economische Verkenning 1983*, Den Haag, september 1983, II.6. De gehanteerde methode is beschreven in M. van Schaaijk, *Een minipakketvergelijking*, ESB, 15 december 1982 en CPB overdruk nr. 176.

3) Zo genoemd door J. Weitenberg (de voorzitter van de vroegere commissie Pakketvergelijking) in het televisieprogramma *Het Capi-tool*, 13 april 1986.

Tabel 1. *Koopkrachtontwikkeling a) exclusief incidenteel van werknemers in de marktsector en ambtenaren, indexcijfers (1979 = 100)*

	Modaal		2 x modaal	
	bedrijven	overheid	bedrijven	overheid
1977	97,5	97,4	99,0	99,1
1978	99,3	99,5	100,0	100,4
1979	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	98,1	96,8	97,0	96,7
1981	94,0	93,3	92,1	91,2
1982	91,9	91,2	89,1	87,4
1983	88,7	86,6	84,6	82,2
1984	87,7	83,7	83,1	79,3
1985	88,9	83,6	84,5	79,3
1986	91,9	85,7	87,8	81,3

a) Dus na correctie voor consumptieprijsstijging.

leidingsniveau en leeftijd voor kennis en ervaring 4).

De zes beroepsgroepen te zamen met de zeven gehanteerde niveaus leveren een functiematrix op. De wijze waarop met behulp van de functiematrix overeenkomstige functies in de bedrijven worden gezocht is van groot belang. Dit blijkt uit de voorgeschiedenis van het onderzoek van Bakkenist. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de onderzoekers bij de bedrijven functies zouden selecteren aan de hand van die functiematrix en dat na interviews met de functievuller een functietypering zou worden opgesteld, waarna binnen het projectteam zou worden getoetst of de betreffende functie voldoet aan de functiematrix. De functiewaardering zou daarmee dus in handen liggen van de onderzoekers.

De Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) weigerde medewerking aan die opzet omdat het erop zou kunnen lijken dat één, overal toepasbaar, functiewaarderingssysteem zou zijn te ontwikkelen 5). Zij stelde voor dat men de leden van de RCO een aantal concreet vergelijkbare functies zou aanreiken, waarna hun leden zelf zouden beoordelen of van vergelijkbaarheid met eigen functies sprake was. De essentie, de waardering, zou dan in handen van het bedrijfsleven liggen.

RCO en Commissie Pakketvergelijking konden het niet eens worden. De commissie gaf haar opdracht terug en verdween van het toneel. Later bereikten de beide ministers en de RCO een compromis. Afgesproken werd dat onderzoekers en vertegenwoordigers van de bedrijven gezamenlijk naar overeenkomstige functies zouden zoeken en dat bij wijze van uitzondering overleg mogelijk zou zijn met betrokken managers over de besproken functies. Het onderzoeksbureau zou de voorkeur hebben gegeven aan een volledig functiewaarderingsonderzoek met eigen waarnemingen, maar vond dit compromis acceptabel, in ieder geval verre te verkiezen boven een afstandelijke schriftelijke enquête.

De uitkomsten van een schriftelijke enquête naar functies lijken inderdaad

dubieus. Bij de invullers van de enquêteformulieren zal de verleiding immers groot zijn (het kan trouwens moeilijk anders) om de functierangorde mede te bepalen op grond van beloningschalen. Bij een analyse die eventuele verschillen in beloningsverhoudingen wil opsporen die niet zijn toe te schrijven aan functievverschillen, is het uiteraard essentieel dat de meting van het functieniveau volstrekt onafhankelijk van de feitelijke beloning geschiedt. Anders heeft men in feite de te verklaren variabele tot op zekere hoogte opgenomen onder de verklarende variabelen. Het heeft daarom geen zin functie-informatie uit een schriftelijke enquête in de onderhavige analyse te trekken 6).

Uitkomsten persoonskenmerken vergeleken met functies

Bij een pakketvergelijking op basis van persoonskenmerken vergelijkt men geen gelijkwaardige functies, maar werknemers met dezelfde leeftijd, opleiding en geslacht. Omdat de uitkomsten van het door het CBS gehouden *Loonstruc-tuuronderzoek 1979*, dat die informatie bevat, reeds voorhanden waren kon het CPB een pakketvergelijking vanuit de invalshoek leeftijd, opleidingsniveau en geslacht uitvoeren. Een pikant detail is dat later bleek dat de kosten ervan minder dan 1% bedroegen van die van de nu gereedgekomen pakketvergelijking, die f. 7 mln. kostte.

Op basis van het *Loonstruc-tuuronderzoek 1979* zijn verhoudingsgetallen berekend door het gemiddeld loon van ambtenaren per klasse te delen door het loon dat zou gelden als ambtenaren per categorie naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht hetzelfde zouden verdienen als werknemers in het bedrijfsleven. Voor de jaren na 1979 is er in de loonstatistiek onvoldoende informatie over opleidingsniveaus voorhanden. De bruto verhoudingen betreffende 1979 kunnen echter globaal worden vertaald in netto

verhoudingen en met de loonontwikkeling exclusief incidenteel (zie tabel 1) worden geactualiseerd tot 1985. In tabel 2 wordt het netto loon bij de overheid gedeeld door het netto loon in de marktsector gepresenteerd.

Ter wille van de vergelijkbaarheid zijn daarbij de zeven loonhoogten van de functie-invalshoek gehanteerd. Uit tabel 2 blijkt dat beide vormen van pakketvergelijking tot een zelfde uit-

4) Die correlatie wordt al geconstateerd in J. Sandee en R. Ruiter, *Beroepseisen van de industrie-arbeiders, ESB*, 6 november 1957 en CPB, overdruk nr. 52. Het gaat daarbij om een van de onderzoeken die op het CPB werden uitgevoerd ten behoeve van de kwantificering van Tinbergens model betreffende inkomensverdeling. In dat artikel wordt gesteld: „Hoewel de beoordelaars hun best doen, elk gezichtspunt op zichzelf te beschouwen, is het nu eenmaal onmogelijk hierin geheel te slagen.... Indien eenmaal bekend is dat een hoge waardering voor kennis pleegt samen te gaan met een hoge waardering voor zelfstandigheid, zal een analyse die deze samenhang niet vertoont, nog eens extra kritisch worden bezien.... De correlatiecoëfficiënt wordt hierdoor vanzelfsprekend nog hoger”. Zie ook J. van Driel en T. Mourits-Ruiter, *Achtergronden van beloningsverschillen*, CBS, supplement bij de sociaal-economische maandstatistieken, 1984, nr. 5.

5) Een pleidooi daarvoor is te vinden in P.J. Wijngaarden, Een nationaal systeem van functiewaardering als nieuw instrument voor het inkomensbeleid, *ESB*, 20 april 1983.

6) Deze stelling is empirisch te bewijzen. Zou men functie-informatie uit een schriftelijke enquête, waarop dus de verdenking rust dat die variabele niet onafhankelijk is van de feitelijke beloningsverhoudingen meenemen, dan valt te voorspellen dat een herweging naar functie het verschil in beloning dempt. Het *Loonstruc-tuuronderzoek 1979* van het CBS blijkt behalve o.a. leeftijd, opleidingsniveau en geslacht ook de variabele functie te kennen. Aangezien die functievariabele ook bleek te zitten in het magneetbandje van het loonstruc-tuuronderzoek dat het CBS ons leverde, konden we dat bij wijze van academische exercitie ook voor deze invalshoek uitdraaien. Daarbij zijn ter wille van de vergelijkbaarheid bedrijven met minder dan 100 werknemers buiten beschouwing gelaten. Zie het navolgende verschil in resultaat bij herweging naar functie, dan wel leeftijd, opleidingsniveau en geslacht in de sector rijk en openbare publiekrechtelijke lichamen (SBI 90). De bruto gegevens betreffen 1979, maar zijn globaal vertaald in netto verhoudingen en om wille van de vergelijkbaarheid op basis van de mutatie exclusief incidenteel geactualiseerd tot 1985:

Raming voor 1985 van netto loon van ambtenaren gedeeld door dat van werknemers in bedrijven na herweging

	Bij herweging naar functie volgens enquête	Bij herweging naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht
Laagst-betaalde 25%	1,01	1,05
Laag/middel 25%	0,98	1,01
Middel/hoog 25%	0,96	0,97
Hoogst 25%	0,92	0,90

Tabel 2. Beloningsverhouding tussen de overheid en de marktsector in 1985

Ambtelijk schaal-niveau		Netto loon bij overheid gedeeld door netto loon in de marktsector				
functie niveau a)	maximum maandloon b) in gulden	bij herweging naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht		bij functies van gelijk gewicht e)		
		SBI 90 c)	SBI 9 d)	Rijk en PTT	OPL f)	G en G g)
1	2.567	1,06	1,01	1,04	1,06	0,93
2	2.960	1,05	0,98	1,05	1,04	0,97
3	3.271	1,00	0,97	0,97	0,97	0,90
4	4.098	0,97	0,95	0,89	0,94	0,85
5	5.221	0,93	0,93	0,86	0,92	0,84
6	6.854			0,85	0,87	0,85
7	9.495	0,87	0,87	0,76	0,79	0,79

- a) De functieniveaus uit de pakketvergelijking op basis van functies.
 b) Maandloon exclusief vakantiegeld, maar vóór aftrek inhoudingsheffing en AOW, zoals dat sedert juni 1985 geldt.
 c) SBI 90 bevat ambtenaren bij rijk en gemeenten excl. onderwijs.
 d) SBI 9 omvat SBI 90 alsmede werknemers in het onderwijs en de gesubsidieerde en gepremieerde sector.
 e) Deze gegevens zijn ontleend aan het pakketvergelijkend onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse en dat van Sociale Zaken.
 f) Overige publiekrechtelijke lichamen (gemeenten en provincies).
 g) Gesubsidieerde en gepremieerde sector.

komstenpatroon leiden 7). Rijk en gemeenten betalen de lagere loongroepen hogere lonen dan de marktsector, maar de lagere functies in de gesubsidieerde en gepremieerde sector worden slechter betaald. Bij de middelbare loongroepen blijft de salariering bij de overheid achter bij die in het bedrijfsleven en met name bij de topfuncties is de netto beloning bij de overheid een stuk lager.

Werkloosheidsrisico's

De pakketvergelijking op basis van functiekenmerken bevat naast een vergelijking voor de werkenden ook netto inkomensverhoudingen voor inactieven en post-actieven. Daaruit blijkt dat de werkloosheidsuitkeringen voor de ambtenaren in de hogere loongroepen beter zijn dan die in de marktsector. De werkloosheid is echter zeer sterk geconcentreerd bij de lagere loongroepen 8) en voor hen zijn de werkloosheidsuitkeringen bij de overheid in sommige gevallen hoger, in andere gevallen lager dan in de marktsector. Bij de relevante groepen is het inkomensverlies dat optreedt bij werkloos worden bij overheid en marktsector dus ongeveer gelijk. Beide sectoren kennen een netto inkomensderving bij werkloosheid van circa een kwart.

De marktsector kent echter een hoger ontslagrisico. Het op geld waardeerbare effect daarvan is te berekenen door de vergelijking tussen actieven in de marktsector versus actieven bij de overheid uit te breiden tot de vergelijking van de netto inkomens van werknemers in de marktsector plus werklozen die voorheen in de marktsector werkten enerzijds en werknemers bij de overheid en werklozen die vroeger bij de overheid werkten anderzijds. Uit gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan worden berekend dat als men werkenden en voordien werkenden

per sector optelt, het percentage voordien werkenden in de marktsector 5% hoger is dan bij de overheid 9). Vergelijkt men het netto inkomensverschil van de populatie inclusief diegenen die hun baan hebben verloren, dan wordt de achterstand van de ambtenaren 1% minder. Bij de overheid is men namelijk wat betreft verschil in ontslagrisico gemiddeld 1% beter af dan in de marktsector.

'Organisatiecultuur'

Behalve op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden zijn er andere verschillen. Wordt de lagere financiële beloning voor de hogere functies bij de overheid gecompenseerd door een aangename werkomgeving? Zijn deze leuke ambten slechts weggelegd voor diegenen die over andere inkomensbronnen beschikken? Brengt het werk in de marktsector meer spanning met zich mee of is het juist veel spannender?

Op deze vragen kan een objectieve pakketvergelijking geen antwoord geven. Wellicht kan daarover iets worden gezegd op basis van onderzoeksmethoden die worden gebruikt voor de bepaling van welvaartsequivalentieschalen. Behalve meer objectieve methoden op basis van budgetonderzoek zijn er nl. ook subjectieve methoden op basis van inkomenswaardingsonderzoek. Bij de laatste methode vraagt men een representatieve steekproef inkomensstrekkers wat hun netto huishoudinkomen is en welk inkomensniveau gelet op hun huishoudsituatie redelijk zou zijn.

Het blijkt dat de objectieve en subjectieve methoden, hoewel qua aanpak sterk verschillend, in de praktijk geen grote verschillen in uitkomsten laten zien. Zo geven beide methoden voor de welvaartsequivalentiefactor tussen alleenstaande en echtbaar zonder kinderen de uitkomst 0,70. Op de

zelfde manier als bij inkomenswaardingsonderzoek zou men werknemers kunnen vragen wat hun netto loon is en wat gezien hun functie redelijk zou zijn. Een eventueel significant verschil tussen de uitkomsten van werknemers in de marktsector en die bij de overheid is dan van belang.

Conclusie

De pakketvergelijking vanuit functiekenmerken leidt tot dezelfde conclusie als die vanuit de invalshoek van persoonskenmerken: Rijk en gemeenten betalen in de lagere loongroepen beter dan de marktsector, maar de lagere loongroepen in de gesubsidieerde en gepremieerde sector zijn slechter af dan hun collega's in het bedrijfsleven. Bij de middelbare functies blijft de salariering bij de overheid achter en met name bij de topfuncties is de financiële honorering bij de overheid aanmerkelijk lager dan in de marktsector.

Nu is vastgesteld dat beide vormen van pakketvergelijking tot dezelfde resultaten leiden zou voor de toekomst kunnen worden overwogen om met name de persoonskenmerkenmethode te hanteren. Die kost immers maar een fractie van de functiebenadering. Het is daarvoor slechts nodig dat het loononderzoek dat het CBS jaarlijks toch al houdt, wordt uitgebreid - eventueel slechts bij een deel van de geënquêteerden - met een vraag naar het opleidingsniveau. Het belang van die informatie gaat overigens veel verder dan de kwestie van het beloningsverschil tussen ambtenaren en werknemers in bedrijven. Men denke aan micro-onderzoek naar de relatie tussen relatieve lonen en relatieve arbeidsmarktontwikkeling. Dan gaat het om meer dan een verdelingsvraagstuk, namelijk om de relatie met economische groei en werkgelegenheid.

M. van Schaaïjk

De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau.

7) Ook een beschouwing van de ontwikkeling van de lonen van ambtenaren in vergelijking met die van werknemers in bedrijven over een lange periode laat een voordeel voor de lagere en een nadeel voor de hogere loongroepen bij de overheid zien. Zie E. Bolhuis, Salarisontwikkeling bij de overheid 1920 - 1980, ESB, 5 augustus 1981.

8) Zie M. van Schaaïjk, *Starre beloningsverhoudingen, starre werkloosheidsverhoudingen?*, CPB onderzoeksmemorandum, 1985.

9) Het arbeidsvolume werknemers in de marktsector (SBI 1 t/m 8) bedroeg in 1985 2,5 miljoen en bij de overheid inclusief gesubsidieerde en gepremieerde sector (SBI 9) 1,4 miljoen. Per 31-10-1985 waren er 359.600 werklozen die voordien werkten, waarvan 287.700 bij SBI 1 t/m 8 en 71.900 bij SBI 9. Het aantal werklozen die voordien in SBI 9 werkten in procenten van som van werkenden en degenen die voordien in SBI 9 werkten is dus 5. Dit is 5% minder dan het overeenkomstige cijfer voor SBI 1 t/m 8. Bij een netto inkomensdaling met 25% bij werkloos worden geeft dit een gemiddeld effect van $(10-5) \times 0,25\% = 1,25\%$.