

# Nullijn schaadt uitvoeringsorganisaties Rijksoverheid

Het kabinet-Schoof heeft afgekondigd de lonen voor rijksambtenaren in 2026 niet te laten stijgen. Hierdoor worden de beloningsverschillen tussen beleidsmakers, inspecteurs en uitvoerders enerzijds en andere sectoren anderzijds vergroot. Wat voor gevolgen heeft dit voor de uitvoeringscapaciteit van de overheid?

## IN HET KORT

- De nullijn vergroot de al bestaande loonverschillen tussen de sector Rijk en de marktsector.
- Door de personeelsomvang en -samenstelling zal de nullijn het meeste negatieve effect hebben op de uitvoering.
- Ambtenaren vertrekken naar verwachting naar andere sectoren als hun loon achterblijft bij die sectoren.

## FELIX KRAM

Beleidsadviseur en onderzoeker bij FNV

Het inmiddels demissionaire kabinet-Schoof kondigde in zijn hoofdlijnenakkoord een tweetal bezuinigingen op de Rijksoverheid aan. Ten eerste stelde het kabinet zich ten doel om de groei van het aantal rijksambtenaren, circa 25.000 fte tussen 2018 en 2022, terug te draaien (Hoofdlijnenakkoord, 2024). Dit voornemen werd vertaald naar een bezuiniging van 22 procent op de apparaatskosten van de beleidsdepartementen. Dit om de uitvoeringsorganisaties bij de bezuiniging te ontzien.

Ten tweede kondigde het kabinet een nullijn aan voor ambtenaren binnen de sector Rijk, waarmee de lonen in 2026 voor alle ambtenaren bevroren worden, en dus ook niet gecompenseerd worden voor de inflatie (Hoofdlijnenakkoord, 2024). De oppositie vond dat uitvoeringsorganisaties ook bij deze bezuinigingen ontzien dienden te worden. Zo dienden de Kamerleden Van Nispen en Chakor een motie in waarin zij bepleitten dat de nullijn “contraproductief is voor het behoud van personeel in cruciale publieke sectoren” (Tweede Kamer, 2025b). Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Uitermark onderschreef het sentiment van deze motie, maar gaf ook aan dat de ministers na “zeer zorgvuldige weging” konden besluiten om uitvoeringsorganisaties ook een deel van de taakstelling te laten dragen (Tweede Kamer, 2025a).

In dit artikel laat ik zien dat de nullijn met name de uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid schaadt, waardoor er een reëel risico ontstaat dat het moeilijker wordt voor deze cruciale organisaties om personeel te werven en te behouden.

## De uitvoering als werkgever

Binnen de sector Rijk heeft de meerderheid van het personeel, 71 procent, een uitvoerende functie; deze groep is de laatste jaren ook het hardst gegroeid (tabel 1). Hoewel de nullijn voor de gehele sector Rijk geldt, betekent de omvang van de uitvoering dat de meeste werknemers die met de nullijn geconfronteerd worden, bij de uitvoering werken.

Voor uitvoeringsorganisaties blijft de wervingsbehoefte groot, terwijl de arbeidsmarkt krap is (Staat van de Uitvoering, 2025). Daarbij is de sector Rijk sterker vergrijsd dan de beroepsbevolking (MinBZ, 2025). De Belastingdienst (2025), met in 2024 28.362 fte aan personeel de grootste uitvoeringsorganisatie in de sector Rijk, verwacht tot 2028 bijvoorbeeld een uitstroom van 9.000 fte, waarvan 3.500 fte naar pensioen.

De uitvoering moet de komende jaren dus meer jongeren aantrekken om de vergrijzing en het personeelsverloop op te vangen. Dat betreft waarschijnlijk vooral hbo- en mbo-opgeleide werknemers, aangezien de groei van de Rijksoverheid is samengegaan met een relatief grotere vraag naar werknemers met mbo- of hbo-werkniveau. Het aandeel vacatures dat een mbo- of hbo-niveau vereiste, is tussen 2015 en 2024 toegenomen van 46 naar 55 procent van het totaal (MinBZ, 2024; 2020). Op basis van het functiegebouw Rijk is te verwachten dat deze functies veel voorkomen bij de uitvoering (Rijksoverheid, 2026).

## Bestaande loonverschillen

Werknemers bij het Rijk verdienen in 2022 gemiddeld al minder dan vergelijkbare medewerkers buiten de Rijksoverheid. Met name jongere werknemers van alle opleidingsniveaus en praktisch opgeleiden liepen bij het Rijk een aanzienlijke loonachterstand op (Heyma et al., 2023). In 2022 was het gemiddelde uurloon van hbo-bachelors zes procent lager dan dat van vergelijkbare werknemers in andere sectoren. Werknemers met een hbo-master of een mavo-, havo- of mbo-diploma verdienden gemiddeld vijf



procent minder dan hun tegenhangers buiten de sector. Deze groepen waren samen goed voor 48 procent van de sector (Heyma et al., 2023). De loonverschillen waren het grootst bij jongere werknemers: mbo'ers onder de 35 jaar verdienen gemiddeld elf procent minder, en werknemers onder de 35 met een bacheloropleiding zelfs veertien procent minder dan hun leeftijdsgenoten in andere sectoren.

De nominale loonontwikkeling bij de gehele Rijksoverheid lijkt sinds 2022 geen grote inhaalslag te hebben gemaakt op de markt. De cao-maandlonen in de marktsector stegen met 15,7 procent tussen januari 2023 en oktober 2025. Bij het Rijk was de cao-maandloonstijging iets lager. De maandlonen stegen met 13,4 procent over de hele linie. Verder werden alle schaalbedragen per 1 juli 2024 met vijftig euro verhoogd, waardoor de totale procentuele loongroei per schaal iets verschilt. Deze was bijvoorbeeld 15,3 procent voor schaal 6 in de cao Rijk, 14,9 procent voor schaal 9 en 14,8 procent voor schaal 10. Mogelijk overschat deze vergelijking de loonkloof tussen Rijksoverheid en markt omdat de loonontwikkeling op de markt sterker wordt bepaald door de stijging van het minimumloon (Van Essen et al., 2020). Die stijging verklaart echter niet het volledige verschil in de loongroei.

Daarbij hebben werknemers in de sector Rijk die minder verdienen dan een vergelijkbare medewerker in een andere sector een verhoogde kans om de overheid te verlaten (Rutten et al., 2025). Dit effect wordt groter en statistisch signifikanter naarmate het loonverschil toeneemt. Structurele loonverschillen tussen het Rijk en andere sectoren kan er daardoor voor zorgen dat de overheid niet voldoende gekwalificeerd personeel aan kan trekken (Uijlenbroek en Jansen, 2015).

Door de nullijn gaat de loonontwikkeling bij de sector Rijk nog verder achterlopen op de markt, blijkt als ik een aantal representatieve functies vergelijk (kader 1). Tussen 2021 en oktober 2025 hebben de contractlonen bij de Rijksoverheid een hogere reële daling doorgemaakt dan de

### Personeel bij het Rijk naar type functie

TABEL 1

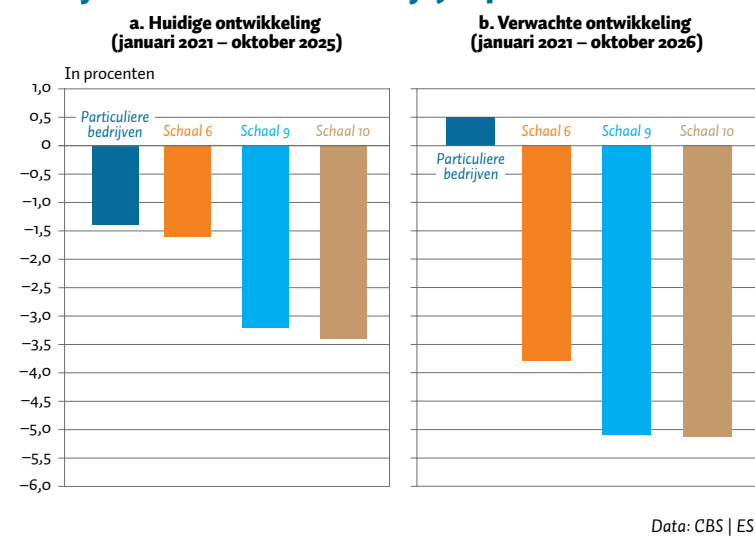
	Beleid	Uitvoering	Inspectie	Ondersteuning	Totaal <sup>1</sup>
Omvang 2024 (fte)	18.912	111.446	9.950	16.707	157.019
Groei 2018–2024 (fte)	7.197	27.801	2.787	5.698	43.483
Aandeel in de groei 2018–2024	17%	64%	6%	13%	100%

<sup>1</sup> Inclusief 3 fte aan niet-toegewezen functies

Data: Tweede Kamer (2025a; 2025c) | ESB

### Reële loonontwikkeling cao-sector particuliere bedrijven en schalen in cao Rijk, in procenten

FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

contractlonen in de marktsector (figuur 1a). Daarbij moet worden opgemerkt dat de stijging van het minimumloon en het overloopeffect een deel van het verschil tussen de cao-sector bedrijven en de sector Rijk weliswaar verklaren (Van Essen et al., 2020), maar onvoldoende zijn om het volledige verschil te verklaren.

## Gevolgen nullijn

KADER 1

Om de vergelijking toe te spitsen op de groepen werknemers die naar verwachting bij de uitvoering geworven en behouden moeten worden, kijk ik naar een aantal representatieve functies bij de drie grootse uitvoeringsorganisaties binnen de sector Rijk: de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Belastingdienst en Rijkswaterstaat. Zij waren in 2024 samen goed voor 54.645 fte (Belastingdienst, 2025; Tweede Kamer, 2025d; 2025e), ongeveer 35 procent van al het personeel binnen de sector Rijk. Ik vergelijk de cao-maandloonontwikkeling van deze functies met de contractlonen in de sector particuliere bedrijven. Werknemers bij de Rijksoverheid zouden immers gemakkelijk naar deze sector kunnen vertrekken. Bovendien maakt het Centraal Planbureau voor deze sector een schatting van de toekomstige loonontwikkeling, waardoor een vergelijking mogelijk is. Ik vergelijk de loonontwikkeling bij de sector Rijk niet met andere overheidsonderdelen, ook al is het natuurlijk goed mogelijk dat werknemers bij de Rijksoverheid bijvoorbeeld naar een andere overheidsinstantie

zouden vertrekken. Omdat de loonvorming binnen de cao-sector overheid, zoals die is afgebakend door het Centraal Bureau voor de Statistiek, mede bepaald wordt door de loonontwikkeling bij de Rijksoverheid, is deze cao-sector niet meegenomen in de vergelijking. Dit levert waarschijnlijk geen grote vertekening van de resultaten op. Werknemers bij de overheid waren slechts acht procent van de populatie waarmee de rijksambtenaren vergeleken werden (Heyma et al., 2023).

Voor de Dienst Justitiële Inrichtingen bekijk ik de ontwikkeling van schaal 6 van de cao Rijk. Onder deze schaal vallen de penitentiair-inrichtingsmedewerkers, een functie die mbo-3 of mbo-4 niveau vereist. Voor de Belastingdienst neem ik de functie controlemedewerker loonheffing. Deze hbo-functie wordt geworven in de schalen 9, 10 en 11. Hier is gekozen voor schaal 9, om de loonpositie van jongere werknemers te simuleren. Voor Rijkswaterstaat is de functie medewerker advisering incidentmanagement bekeken. Deze hbo-functie is ingeschaald in schaal 10.

Uitgaande van de verwachte inflatie van 2,3 procent in 2026 en een cao-loongroei bij de sector bedrijven van 4,2 procent uit de Macro Economische Verkenning (CPB, 2025), groeit het verschil in de reële beloning tussen de sector Rijk en de markt (figuur 1b). Bij deze schatting neem ik aan dat de inflatie en loonontwikkeling gelijkmatig zijn over heel 2026. Dit is een versimpeling van de werkelijkheid, omdat de inflatie de afgelopen jaren niet elke opeenvolgende maand even hoog is (CBS, 2025), maar het levert wel een indicatie van het effect van de nullijn op.

De nullijn vergroot dus het reële beloningsverschil tussen werknemers in de sector Rijk en de markt. Dit maakt het voor de Rijksoverheid naar verwachting moeilijker om personeel te werven en vergroot de kans dat werknemers uitstromen naar andere sectoren. Daarnaast zouden de lonen bij de Rijksoverheid na 2026 harder moeten stijgen dan de lonen in de marktsector om de achterstand op de inflatie en de andere sectoren in te halen. Dit zou kunnen betekenen dat er in de komende jaren, net als in juli 2024, een grote loonsverhoging zou moeten worden afgesproken om de inflatieachterstand van werknemers bij het Rijk te compenseren.

Tegenover de nadelen van de nullijn staat slechts een bescheiden besparing. Het kabinet-Schoof raamde de besparing door de nullijn op structureel 600 miljoen euro (Rijksoverheid, 2024). Het CPB (2024) raamde de besparing op de helft daarvan: 300 miljoen euro in 2028. Deze besparing is bovendien slechts incidenteel, omdat een eventuele loonachterstand als gevolg van een nullijn op termijn weer ingehaald wordt (Zeilstra en Elbourne, 2014).

## Conclusie

Er was politiek draagvlak om de uitvoeringsorganisaties te ontzien bij de aangekondigde bezuinigingen op de Rijks-

overheid (Tweede Kamer, 2025a; 2025b). Ook de formerende partijen D66 en CDA hebben zich voorgenomen om de uitvoeringsinstanties te versterken door structurele financiering (Tweede Kamer, 2025f). Dit is bemoedigend, maar nog niet voldoende.

De nullijn raakt alle onderdelen van de Rijksoverheid, inclusief de uitvoering, en heeft direct effect op werving en personeelsbehoud. Juist uitvoeringsorganisaties ervaren hierdoor nu al een verhoogd risico op vertrek van personeel, terwijl gerichte compensatie onzeker en toekomstig is. Daarmee staat de nullijn haaks op het doel om de uitvoering te ontzien.

Om uitvoeringsorganisaties daadwerkelijk te versterken, is een sectorbrede oplossing voor de nullijn en de loonachterstand noodzakelijk. Alleen zo kan worden voorkomen dat de uitvoering alsnog wordt uitgehouden en wordt de Rijksoverheid als geheel toekomstbestendig gemaakt.

## Literatuur

- Belastingdienst (2025) *Jaarrapportage 2024*. Belastingdienst, 22 mei. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- CBS (2025) *Inflatie daalt naar 2,9 procent in november*. CBS Statistiek, 9 december.
- CPB (2024) *Analyse hoofdlijnenakkoord, 2025–2028*. CPB Notitie, mei.
- CPB (2025) *Macro Economische verkenning 2026*. CPB Raming, september.
- Essen, C. van, J.-M. van Sonsbeek en S. Rabaté (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. CPB Notitie, december.
- Heyma, A., J. van Kesteren en A. Rutten (2023) *Arbeidsvoorwaarden publieke sector: Vergelijking arbeidsvoorwaarden tussen overheid, onderwijs en zorg en met andere (private) sectoren*. Eindrapport SEO Economisch Onderzoek, Publicatienummer 2023-154.
- Hoofdlijnenakkoord (2024) *Hoop, lef en trots: Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*. Te vinden op [www.kabinetformatie2025.nl](http://www.kabinetformatie2025.nl).
- MinBZ (2020) *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2020*. 19 mei. Te vinden op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).
- MinBZ (2025) *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2024*. 21 mei. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Rijksoverheid (2018) *In het hart van de publieke zaak: Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. Rapport, 113163.
- Rijksoverheid (2026) *Functiegebouw Rijk: Home*. Overzicht Functiegebouw Rijk.
- Rutten, A. en J. van Kesteren (2025) *Do higher earnings outweigh government's calling?* SEO Discussion Paper, 103.
- Staat van de Uitvoering (2025) *Staat van de uitvoering 2024 – Doorbreek de status quo*. Rapport, 9 september. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Tweede Kamer (2025a) *Aanhangsel handelingen vergaderjaar 2024–2025, nr. 1205*.
- Tweede Kamer (2025b) *Motie van de leden Van Nispen en Chakor*. Kamerstuk 31490, nr. 373.
- Tweede Kamer (2025c) *Ontwikkelingen uitvoering taakstelling Rijksoverheid*. Kamerbrief 31490, nr. 391.
- Tweede Kamer (2025d) *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2024, nr. 36740 XII*.
- Tweede Kamer (2025e) *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2024, nr. 36740 VI*.
- Tweede Kamer (2025f) *Inhoudelijke en ambitieuze agenda van de fracties D66 en CDA*. Bijlage bij Kamerstuk 36848 nr. 16.
- Uijlenbroek, J. en G. Jansen (2015) *De verstorende werking van de loonbijstelling in de publieke sector*. ESB, 100(4717), 535–537.
- Zeilstra, A. en A. Elbourne (2014) *Follow the leader? Public and private wages in the Netherlands*. CPB Discussion Paper, 274.