



Centraal Planbureau

Gescheiden arbeidsmarkten?

Marktlonen leidend



CPB Policy Brief | 2014/12

Overheidslonen volgen marktlonen

Annette Zeilstra
Adam Elbourne
Johannes Hers

Samenvatting

De ontwikkeling van lonen in de publieke sector wijkt alleen tijdelijk af van de marktsector. Op termijn volgen de overheidslonen de marktlonen, blijkt uit recent onderzoek voor Nederland in de periode 1980-2012. Dit impliceert dat een nullijn voor ambtenaren slechts tijdelijk leidt tot een besparing van overheidsuitgaven. Voor het blijvend terugdringen van het overheidstekort zijn andere maatregelen noodzakelijk.

De arbeidsmarkt van de overheid en die van de markt wijken van elkaar af. Werkgevers in de marktsector produceren goederen en diensten en proberen deze veelal zo winstgevend mogelijk in de markt te verkopen. De overheidswerkgevers daarentegen produceren diensten die veelal niet op de markt worden aangeboden. Ook verschillen de kenmerken van de werknemers tussen beide sectoren. Werknemers bij de overheid zijn bijvoorbeeld ouder en hoger opgeleid. Daarnaast verschillen beide sectoren in de opbouw van het loongebouw en de wijze waarop de loononderhandelingen zijn georganiseerd.

Ondanks bovenstaande verschillen is er interactie tussen beide sectoren, in directe zin door werknemers die van sector wisselen. Ook concurreren overheidswerkgevers met werkgevers in de marktsector om dezelfde werknemers, zeker om pas afgestudeerden. Bovendien is er een institutionele koppeling tussen overheidslonen en marktlonen. Bij het vaststellen van de loonruimte voor de overheidssector wordt de ontwikkeling in de marktsector in beginsel gevolgd. Hierdoor is de loonvorming op beide arbeidsmarkten verbonden.

In de periode 1980-2012 duurde het gemiddeld genomen drie tot vier jaar totdat een verschil tussen overheidslonen en marktlonen werd ingelopen. Dit is echter een gemiddelde. De snelheid waarmee het evenwicht wordt hersteld, hangt mede af van de stand van de conjunctuur. Tijdens een hoogconjunctuur is de arbeidsmarkt krap. De concurrentie om schoolverlaters is dan heviger en de arbeidsmobiliteit hoger. Hierdoor wordt het evenwicht sneller hersteld dan bij een ruime arbeidsmarkt, wanneer werknemers minder geneigd zijn van baan te wisselen en er minder concurrentie is om schoolverlaters.

De inhaal van de overheidslonen kan op verschillende manieren plaatsvinden. Bijvoorbeeld via een generieke loonstijging, maar in het verleden zijn achterblijvende overheidslonen ook wel gecompenseerd door additionele loonstijgingen voor specifieke groepen werknemers, op deelmarkten met de grootste knelpunten.

1 Inleiding¹

De ontwikkeling van de lonen in de collectieve sector volgt in de regel de marktsector. Figuur 1 laat dit zien voor het recente verleden.² De contractloonstijging bij de overheid bleef in 2004 en 2005 achter bij de markt, maar dit is in de jaren erna ingehaald toen de conjunctuur weer aantrok. Vervolgens hield de ontwikkeling van beide contractlonen gelijke tred tot 2011. Daarna bleven de lonen bij de overheid weer achter, omdat de overheid bezuinigde. Bepalend voor de toekomstige ontwikkeling van de overheidsuitgaven is de vraag of de huidige en toekomstige afwijkingen tussen beide loonontwikkelingen worden ingehaald zoals in de jaren na 2005, of dat bijvoorbeeld een nullijn een permanent effect heeft.

Een blijvend effect kan alleen optreden als de arbeidsmarkten van beide sectoren van elkaar gescheiden zijn. Deze Policy Brief onderzoekt of dit het geval is. Ook wordt recent onderzoek³ getoond dat licht werpt op de vraag of de lonen in de marktsector de overheidslonen volgen, of omgekeerd. Het antwoord op deze vragen bepaalt of het achterblijven van overheidslonen tot een blijvende besparing leidt. Dat antwoord is direct van belang voor toekomstige CPB-doorrekeningen van maatregelen die ingrijpen in de overheidslonen.

Figuur 1 Groei contractlonen overheid en marktsector in Nederland



Bron: CBS.

¹ Wij danken Henk-Wim de Boer voor het analyseren van de Arbeidsmarktpaneldata resulterend in figuur 4. Verder danken we Maya Verhoeve voor het beschikbaar stellen van de data van figuur 5, Fred Kuypers voor de opmaak van deze figuur en Bart Borsboom voor de opmaak van voor- en achterkant. De feedback van de ministeries van AZ, BZK, Financiën en SZW en het commentaar van Hugo Erken, Rob Euwals, Edwin van de Haar, Marcel Lever, Martin Mellens, Dick Morks, Wim Suyker en deelnemers aan een intern seminar zijn zeer nuttig geweest.

² Zie ook het tekstkader in het *Centraal Economisch Plan 2012*, [link](#).

³ Zeilstra en Elbourne (2014) [link](#).

2 Historie en beleidsmatige koppeling

De lonen in de marktsector worden bepaald door onderhandelingen op bedrijfs- of bedrijfstakniveau tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarbij vindt op centraal niveau een zekere mate van coördinatie plaats met het oog op de macro-economische ontwikkeling door de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Tot 1982 greep de centrale overheid nog actief in met bindende loonmaatregelen op grond van de Wet op de Loonvorming. Met de aanpassing van deze wet in 1987 is die mogelijkheid drastisch ingeperkt. Sindsdien is er een trend naar een meer decentrale loonvorming, waarbij meer ruimte is voor differentiatie binnen onderhandelingskaders op het niveau van de onderneming of de bedrijfstak. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid speelt nog wel een rol doordat (bepalingen in) collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) die aan specifieke voorwaarden voldoen, algemeen verbindend worden verklaard voor de desbetreffende sector of bedrijfstak.

De lonen in de publieke sector zijn sinds de geleide loonpolitiek begin jaren zestig in beginsel gekoppeld aan de marktlonen. Tot begin jaren tachtig was dat een koppeling aan de brutolonen in de markt. De nettolonen in de overheidssector ontwikkelden zich in deze periode gunstiger dan in de markt. Dat kwam, omdat de overheid geen werknemerspremies voor werkloosheid en loondoorbetaling hoefde af te dragen die in deze jaren flink opliepen. Als correctie daarop, en mede onder druk van de slechte staat van de overheidsfinanciën, werden de lonen in de publieke sector in de eerste helft van de jaren tachtig bevroren (1983, 1985 en 1986), of gekort (1984). Sinds 1989 werd de koppeling hersteld en is vastgelegd dat aanpassing van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen overeenstemming van de (meerderheid van de) vakbonden vergt. Met de invoering van het sectorenmodel in 1993 vinden ook voor de overheid de loononderhandelingen op sectoraal niveau plaats.⁴ Het uitgangspunt bij de bepaling van de financiële ruimte die de overheid in deze sectoren voor de arbeidsvoorwaarden beschikbaar stelt, is het *referentiemodel*. Op basis hiervan wordt een marktconforme arbeidsvoorwaardenontwikkeling vastgesteld (de som van de gemiddelde contractloonontwikkeling en de sociale lasten in de marktsector en een gebudgetteerde incidentele loonontwikkeling).⁵ Het kabinet kan om beleidsmatige redenen besluiten om tijdelijk af te wijken van deze marktconforme arbeidsvoorwaarden. Vanwege budgettaire of arbeidsmarktoverwegingen is dit ook met enige regelmaat gedaan.

Net als de ingreep in de overheidslonen in de eerste helft van de jaren tachtig zijn ook de huidige ingrepen gedaan in een periode dat de overheidsfinanciën in zwaar weer verkeerden. Hierdoor zijn in de periode 2011-2013 de contractlonen bij de overheid circa

⁴ Het sectorenmodel maakt onderscheid tussen de kabinetssectoren, de onderwijssectoren, de decentrale overheden en een groep overige overheidswerkgevers. De kabinetssectoren zijn de sectoren Defensie, Politie, Rechterlijke Macht en Rijk en voornamelijk het Primair Onderwijs. In deze sectoren is een minister de werkgeverspartij bij de onderhandelingen en is er rechtstreeks invloed op de onderhandelingen. In de andere sectoren kan indirect gestuurd worden via de budgetten. De arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de zorgsector wordt bepaald door het OVA-convenant, dat lijkt op het referentiemodel, maar op enkele punten hiervan afwijkt.

⁵ Deze koppeling aan de marktlonen bepaalt de beschikbare financiële ruimte voor de overheidswerkgevers bij de onderhandelingen. De onderhandelingsuitkomst kan daar uiteraard van afwijken. Bij de onderhandelingen is de overheid als werkgever gebonden aan het overeenstemmings- en meerderheidsvereiste, dat wil zeggen dat met een meerderheid van de vakcentrales voor overheidspersoneel overeenstemming bereikt dient te worden. Dit is niet het geval in de markt- en zorgsector, waar een werkgever een cao kan sluiten door met één bond tot overeenstemming te komen.

3,4% achtergebleven bij die van de markt.⁶ Uit figuur 1 blijkt overigens dat de nullijn bij de overheid niet tot een contractlijnstijging van nul heeft geleid, als gevolg van doorlopende arbeidsovereenkomsten uit eerdere jaren en nieuwe overeenkomsten waarin kleine loonstijgingen zijn opgenomen. Maar dat is maar een klein effect.

Omgekeerd is het ook voorgekomen dat de Nederlandse overheid extra middelen voor de ambtenarenlonen beschikbaar heeft gesteld om knelpunten op te lossen en achterstanden te repareren in de beloning in de collectieve sector. Een voorbeeld zijn de Toxopeus-rondes van begin jaren zestig. De extra middelen kwamen toen met name bij de hoger ingeschaalde ambtenaren terecht, om de salarisstructuur bij de overheid meer in overeenstemming te brengen met die van de markt.⁷

Een ander voorbeeld zijn de 'Van Rijn'-middelen. De commissie-Van Rijn⁸ signaleerde in 2001 diverse knelpunten op de arbeidsmarkt van de collectieve sector. Deze knelpunten traden op bij uitvoerende beroepen in de zorg en het onderwijs, alsmede bij geschoolde specialisten in openbaar bestuur en defensie. Het toenmalige kabinet heeft vervolgens extra middelen uitgetrokken, die bijvoorbeeld werden aangewend om het carrièreperspectief van leraren te vergroten.

Beleidsmatig is er dus normaal gesproken een koppeling van overheidslonen aan marktlonen. Arbeidsvoorwaarden in de publieke sector volgen daarbij de marktsector. Er kunnen tijdelijk afwijkingen zijn, omdat de overheid soms vanuit beleidsmatige overwegingen ingrijpt in de financiële ruimte die beschikbaar wordt gesteld voor de ambtenarenlonen.

3 Diverse interactiemechanismen mogelijk

De beleidsmatige koppeling tussen overheidslonen en marktlonen is uiteindelijk gebaseerd op de gedachte dat beide arbeidsmarkten met elkaar verbonden zijn. Voor de relatie tussen overheidslonen en marktlonen bestaan verschillende theorieën. In een veel gebruikte theorie⁹ voor landen met een kleine open economie -zoals Nederland- is er een sector die concurreert op de wereldmarkt (de handelssector) en een sector die produceert voor de lokale markt en niet blootstaat aan internationale concurrentie. De handelssector heeft geen invloed op de wereldmarktprijzen en stelt zijn lonen zo vast dat het gegeven de eigen productiviteit kan concurreren op de wereldmarkt. De lonen van de overheid volgen de lonen in de handelssector als gevolg van concurrentie op de arbeidsmarkt. Kortom, in deze theorie volgen de overheidslonen de marktlonen.¹⁰

⁶ Voor de nullijn van 2014 zijn nog geen realisatiecijfers beschikbaar.

⁷ Zie bijvoorbeeld ministerie van Financiën (1964), [link](#).

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2001, [link](#).

⁹ Dit is het zogenaamde Scandinavische inflatiemodel, zie bijvoorbeeld Lindquist en Vilhelmsson (2006).

¹⁰ Zie Lamo e.a. (2012) en Lindquist en Vilhelmsson (2006).

Een concurrerende theorie gaat uit van signaalwerking. De uitkomsten van de loononderhandelingen in de ene sector geven hierbij een signaal waarmee de loononderhandelingen in de andere sector worden beïnvloed. Op deze wijze geeft de overheid in tijden van economische neergang een signaal aan de marktsector door de lonen te matigen, waarna de marktsector volgt door ook loonmatiging toe te passen.¹¹ Dit idee vergt wel dat de overheid sneller reageert op economische veranderingen dan de markt.

De basis onder beide theorieën is dat de lonen in de markt en bij de overheid niet volledig gescheiden zijn. Mensen zijn mobiel tussen beide sectoren en gaan daar werken waar zij de aantrekkelijkste baan vinden. Dit geldt ook voor toetreders op de arbeidsmarkt. De aantrekkelijkheid van een baan hangt naast de hoogte van het loon ook af van andere baankarakteristieken, zoals de mogelijkheden voor deeltijdwerk en natuurlijk de persoonlijke voorkeuren van werknemers.

De arbeidsmarkten van beide sectoren kunnen naar een nieuw evenwicht gaan door zowel loon- als kwaliteitsaanpassingen.¹² Dit kan worden geïllustreerd met een voorbeeld waarbij in de uitgangssituatie beide markten in evenwicht zijn. Stel de ontwikkeling van de lonen in een van beide sectoren blijft achter. Dit maakt de banen in de andere sector aantrekkelijker, waardoor een deel van de werknemers een baan in die sector gaat zoeken. De sector met de achterblijvende lonen verliest hierdoor werknemers, waardoor tijdelijke tekorten ontstaan. Voor het oplossen van de tekorten kunnen de werkgevers vervolgens twee routes volgen. De werkgevers kunnen de lonen net zolang verhogen totdat zij weer voldoende werknemers hebben aangetrokken, de tekorten zijn opgelost en beide arbeidsmarkten weer in evenwicht zijn. Een alternatieve route is het verlagen van eisen voor nieuwe werknemers (bijvoorbeeld lagere diploma- of werkervaringseisen).¹³ Door de lagere eisen daalt het kwaliteitsniveau totdat de werkgevers weer voldoende werknemers kunnen aannemen en het evenwicht tussen beide arbeidsmarkten is hersteld. Het nieuwe evenwicht wordt sneller bereikt wanneer:

- Veel werknemers in het oude evenwicht geen sterke voorkeur hebben voor een van beide sectoren en dus gemakkelijk van sector veranderen (mobiele werknemers).
- Werknemers sneller de arbeidsmarkt betreden en ook verlaten (flexibele arbeidsparticipatie).
- Weinig factoren het wisselen van baan én sector belemmeren (weinig fricties). Een beloningssysteem met uitgestelde beloning¹⁴ heeft bijvoorbeeld een remmende invloed op baanwisselingen.
- De sector met achterblijvende lonen minder mensen nodig heeft door een gelijktijdige afname van de vraag naar zijn producten, bijvoorbeeld door de reductie van overheidstaken.

¹¹ Zie Pérez en Sánchez (2011).

¹² Voor meer aanpassingsmechanismen, zie CPB (2013), [link](#).

¹³ De tekorten aan leraren werden in 2000 bestreden door het aannemen van de 'Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs'. Hierdoor mochten zij-instromers tijdelijk (maximaal 2 tot 3 jaar) zonder onderwijsbevoegdheid les geven, terwijl zij probeerden deze bevoegdheid te behalen.

¹⁴ Bij een dergelijk beloningssysteem zijn de lonen in het begin van het dienstverband relatief laag, maar wordt werknemers een loonstijging in het vooruitzicht gesteld. De beloning neemt hierdoor toe met de duur van het dienstverband. Zie ook de discussie in CPB (2011), [link](#).

- Er sprake is van een krappe arbeidsmarkt. Bij een krappe arbeidsmarkt ligt de mobiliteit van werknemers hoger, omdat het eenvoudiger is om een baan te vinden. Hierdoor en door de intensievere concurrentie om schoolverlaters, vindt het herstel van het evenwicht via loonaanpassingen sneller plaats bij een krappe arbeidsmarkt.
- Een gelijktijdige uitruil plaatsvindt, waardoor banen in de sector met achterblijvende lonen aantrekkelijker worden, bijvoorbeeld door een kortere werkweek.¹⁵
- Werkgevers in de sector met achterblijvende lonen sneller hun eisen voor nieuwe medewerkers aanpassen (aanpasbare kwaliteit).

Bij bijna alle interactiemechanismen is voor het herstel van het evenwicht enige mobiliteit van werknemers vereist, dan wel enige concurrentie om werknemers die de arbeidsmarkt betreden. Tabel 1 en Figuur 2 laten zien dat hier in de praktijk ook sprake van is.

Tabel 1 laat zien dat er procentueel ten opzichte van het sectortotaal meer baanwisselaars vertrekken van de overheid naar de markt dan omgekeerd. Omdat het aantal werknemers hoger ligt in de marktsector, geldt dit echter niet voor de absolute cijfers. Het aantal baanwisselaars in 2008 dat van de overheid naar de markt vertrok, is circa 22.000. Omgekeerd betrof het circa 37.000.¹⁶

Tabel 1 Baanwisselaars (procentueel)

Oude hoofdbaan	Nieuwe hoofdbaan	
	Overheid	Markt
Overheid	2,6	2,3
Markt	0,5	12,5

Bron: CBS (2011) tabellen 2.2.5 en 2.4.2 en eigen bewerkingen; baanwisselaars in het jaar 2008 als percentage van het totaal aantal werkzame perioden van werknemers in de oude sector.

Figuur 2 laat het relatieve belang van bovenstaande stromen zien. Het aandeel instroom bij de overheid als percentage van het zittende personeel was circa 9% in 2007.¹⁷ Hiervan kwam ongeveer een kwart uit de markt en circa 15% betrof schoolverlaters (zie linkerdeel figuur 2). Het aandeel uitstroom bij de overheid als percentage van het zittende personeel was circa 8% in 2007.¹⁸ Hiervan vertrok ongeveer een vijfde naar de markt (zie rechter deel figuur 2).

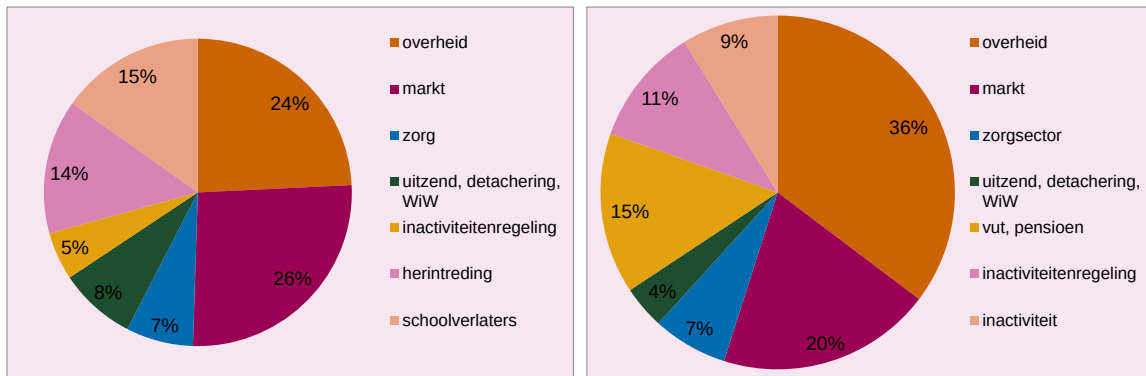
¹⁵ Bij het Akkoord van Wassenaar in 1982 vond bijvoorbeeld een uitruil plaats tussen loonmatiging en een kortere arbeidsduur.

¹⁶ CBS (2011) tabel 2.2.5 en eigen bewerking [link](#).

¹⁷ BZK (2010) tabel 2.8. [link](#) In 2013 is dit percentage afgenomen tot 7% (Bron: Kengetallen (sectoren), website <http://www.arbeidenoverheid.nl/>).

¹⁸ BZK (2010) tabel 2.8. [link](#) In 2013 is dit percentage ook gelijk aan 8% (Bron: Kengetallen (sectoren), website <http://www.arbeidenoverheid.nl/>).

Figuur 2 **Herkomst instroom overheid (links) en bestemming uitstroom overheid (rechts) in aandelen**

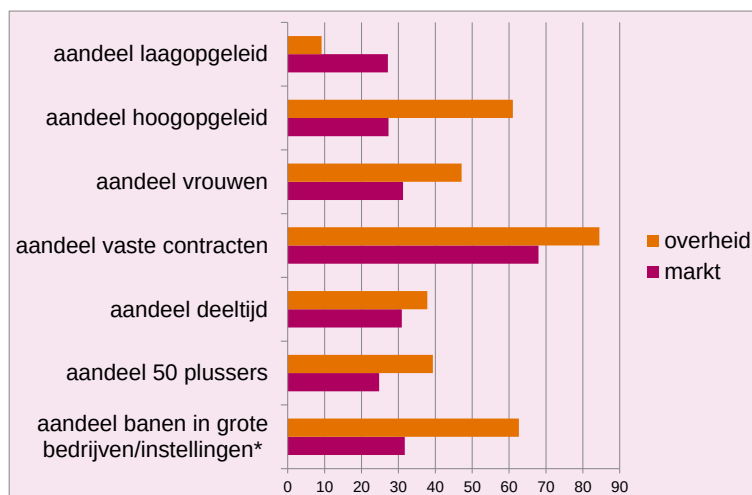


Bron: BZK (2010) tabellen 2.5 en 2.6 en eigen bewerking. Cijfers betreffen 2007.

4 Karakteristieken arbeidsmarkt publieke en private sector verschillen

De overheid en de markt verschillen qua doeleinden en in het type product of dienst dat wordt gemaakt. Werkgevers in de marktsector produceren goederen en diensten en proberen deze veelal zo winstgevend mogelijk in de markt te verkopen. De overheidswerkgevers daarentegen produceren diensten die veelal niet op de markt worden aangeboden. Ook verschillen de kenmerken van de werknemers tussen beide sectoren. Een aantal belangrijke verschillen tussen beide sectoren is samengevat in figuur 3. Werknemers bij de overheid zijn gemiddeld genomen hoger opgeleid en ouder, werken vaker in deeltijd en hebben vaker een vaste dienstbetrekking. Ook is te zien dat overheidswerkgevers groter zijn, gemeten in het aantal werknemers.

Figuur 3 **Kenmerken overheid en markt**

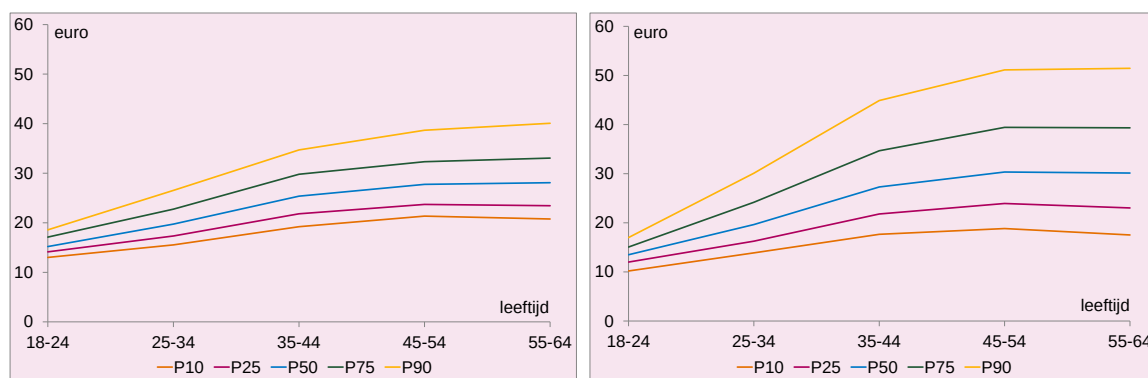


Bron: CBS, Statline en eigen bewerkingen, cijfers zijn van het jaar 2012, * betreft bedrijven/instellingen met meer dan 500 werknemers.

Werknemers hebben niet alleen verschillende persoonlijke kenmerken, maar ook andere voorkeuren voor de sector waarin zij werken. Zo ontlenen sommige mensen een relatief hoge intrinsieke waarde aan werken in de publieke sector, zoals het opleiden van de volgende generatie. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat werknemers een hogere baanzekerheid ervaren bij de overheid en dat daarom meer risicoaverse werknemers eerder bij de overheid gaan werken.¹⁹

Ook het loonegebouw verschilt tussen de overheid en de marktsector. Zowel bij de overheid als in de markt nemen de lonen toe met de duur van het dienstverband. Er is echter wel een verschil tussen de beloning aan het eind van de schaal. Bij de overheid is het eind van de schaal zoals deze is afgesproken bij de cao-onderhandelingen ook echt een maximum. Werknemers in de marktsector in het einde van hun schaal kunnen toch nog hogere lonen ontvangen. Hierdoor wordt de spreiding van beloningsverschillen in de markt dus groter.²⁰ Zie ter illustratie figuur 4 voor de spreiding van de lonen van hoogopgeleiden. Overigens is niet alleen de spreiding binnen de groep hoogopgeleiden lager bij de overheid, ook de spreiding van de beloningsverschillen voor de overheid als totaal is lager dan op de markt.²¹

Figuur 4 Spreiding lonen hoogopgeleidenoverheid (links) en markt (rechts)



Bron: Arbeidsmarktpanel (CBS), percentielen bruto uurlonen per leeftijdscategorie voor voltijdswerkende hoogopgeleide mannen in het jaar 2009.

5 Gemengd bewijs beloningsverschillen publieke en private sector

Door verschillen in de samenstelling van het werknemersbestand wijken de gemiddelde lonen bij de overheid en in de markt van elkaar af. De gemiddeld hogere opleiding en leeftijd bij de overheid heeft bijvoorbeeld een opwaarts effect op de gemiddelde lonen. Op het eerste oog lijkt het voor de hand te liggen dat de lonen bij de overheid en de markt gecorrigeerd voor deze samenstellingsverschillen aan elkaar gelijk zijn. Werknemers zijn immers mobiel tussen beide sectoren, waardoor de lonen naar een evenwicht tenderen. Dit hoeft echter niet

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Pfeifer (2011) en Clark en Postel-Vinay (2009).

²⁰ Zie Deelen en Euwals (2014).

²¹ Berkhout e.a. (2006) vinden voor Nederland in 2004 een lagere spreiding van ongecorrigeerde beloningen (bruto uurlonen) in de collectieve sector dan in de marktsector [link](#).

noodzakelijkerwijs het geval te zijn. De ontwikkeling van de lonen kan aan elkaar zijn gerelateerd, terwijl er toch verschillen bestaan tussen de niveaus.

Naar eventuele verschillen in beloning tussen beide sectoren die resteren na correcties voor samenstellingseffecten, bestaan veel studies.²² Het beeld dat hieruit naar voren komt is gemengd. Verschillende studies geven verschillende uitkomsten voor verschillende landen. Een vaak gevonden resultaat voor ontwikkelde landen is dat de lonen bij de overheid ook na correctie voor samenstellingsverschillen hoger liggen dan de lonen in de markt. Dit geldt met name voor laagopgeleide werknemers, en vrouwen. Voor hoogopgeleiden wordt ook wel het omgekeerde gevonden, zie ook figuur 4 ter illustratie.

De uitkomsten verschillen niet alleen tussen landen, maar ook voor hetzelfde land worden voor verschillende jaren verschillende uitkomsten gevonden. In een recente studie²³ zijn de lonen voor hoogopgeleiden in Nederland midden jaren negentig relatief hoog bij de overheid, maar zijn deze tien jaar later gelijk aan die van de markt. Daarentegen liggen de lonen van laagopgeleiden de gehele periode hoger bij de overheid en neemt het verschil met de markt toe in de loop van de tijd. Achter een loonontwikkeling die gemiddeld gelijk opgaat met die in de markt, kunnen dus wel verschillen per opleidingsniveau schuil gaan. Het grootste probleem van studies die loonniveaus vergelijken, is het vinden van vergelijkbare groepen. Meestal wordt wel gecorrigeerd voor individuele zichtbare kenmerken zoals opleiding en leeftijd. De al dan niet sectorspecifieke vaardigheden van werknemers zijn echter niet goed meetbaar, zodat het moeilijk is hiervoor te corrigeren. Het meenemen van meer individuele kenmerken verkleint de gevonden loonverschillen tussen de overheid en de markt. Dit geldt ook voor het meenemen van verschillen in werkgeverskenmerken. Een voorbeeld hiervan is de grootte van werkgevers. Werkgevers met meer werknemers betalen namelijk over het algemeen hogere lonen en overheidswerkgevers hebben relatief veel werknemers in dienst. Als hiervoor wordt gecorrigeerd, neemt het loonverschil af ten opzichte van de markt, of ontstaat een tegengestelde situatie.²⁴

Verder duiden eventuele onverklaarde verschillen in beloning niet noodzakelijkerwijs op onevenwichtigheden in de vorm van overschotten of tekorten op de arbeidsmarkt. Mogelijk compenseren de verschillen in de overige baankenmerken en de verschillen in de voorkeuren van werknemers hier voldoende voor. Daarnaast zijn studies die loonniveaus vergelijken, vaak momentopnames. Voor het onderzoek naar eventuele structurele verschillen is een analyse nodig over meerdere jaren.

²² Zie bijvoorbeeld de overzichtsartikelen door Gregory en Borland (1999), Bender (1998) en Lausev (2014) en recent onderzoek voor Nederland door Berkhout e.a. (2010) [link](#) en De Koning e.a. (2013) [link](#).

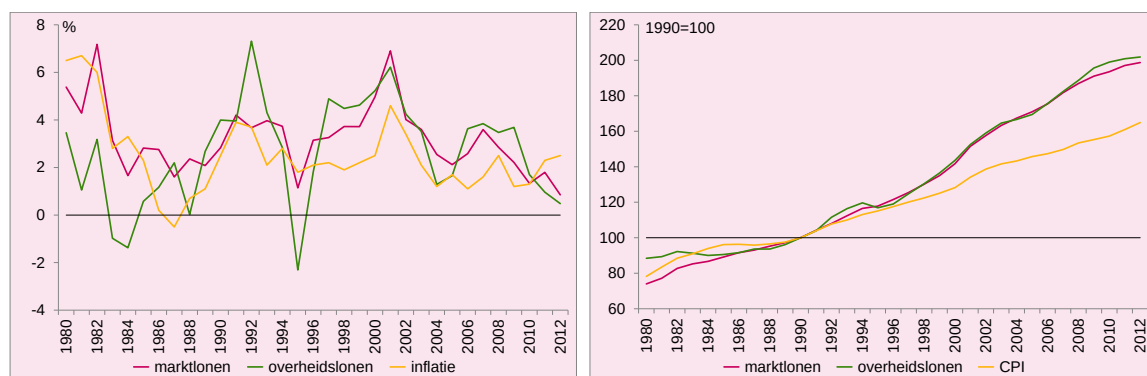
²³ Zie voor Nederland Berkhout e.a. (2010) [link](#).

²⁴ Zie bijvoorbeeld een recent onderzoek voor het Verenigd Koninkrijk, ONS (2014) [link](#). Hierin lijken de lonen in de publieke sector zonder correctie hoger dan in de markt, maar na correctie voor de omvang van de werkgevers blijken de lonen in de publieke sector lager te liggen.

6 Overheidslonen volgen marktlonen

Het niveau van de lonen voor verschillende opleidingsniveaus kan dus verschillen tussen overheid en markt, door verschillen in samenstelling (bijvoorbeeld leeftijd) en voorkeuren (risicoaversie) van het werknemersbestand. In hoeverre is het mogelijk dat de ontwikkeling van de lonen in beide sectoren structureel verschilt? Een eerste indruk van het antwoord op die vraag kan worden verkregen met een blik op figuur 5. Deze figuur laat groei (links) en een index (rechts) van de marktlonen en overheidslonen in Nederland zien. De figuur maakt duidelijk dat de loonontwikkeling in beide sectoren sterk gecorreleerd is. De enige uitzondering hierop is de periode in de vroege jaren tachtig, toen de lonen in de publieke sector aanzienlijk minder snel groeiden dan de lonen in de marktsector. Zoals hiervoor besproken, was dat een correctie op relatief snel gegroeide (netto) overheidslonen gedurende de jaren zestig en zeventig.

Figuur 5 Ontwikkeling overheidslonen en marktlonen



Bron: CPB.

Dat overheidslonen en marktlonen gelijk oplopen, betekent nog niet dat overheidslonen de marktlonen volgen. Het omgekeerde is immers ook mogelijk (theorie van signaalwerking). Of veranderingen in de lonen in de marktsector leiden tot veranderingen in de lonen in de publieke sector of omgekeerd, is onderzocht voor een aantal landen en periodes.²⁵ De bevindingen verschillen tussen landen, hetgeen het gevolg kan zijn van verschillende arbeidsmarktinstuties.

Voor Nederland wordt voor de periode 1980-2012 gevonden dat de overheidslonen de marktlonen volgen.²⁶ Deze uitkomst geldt zowel bij gebruik van de totale loonvoet (de kosten voor de werkgever, dus inclusief sociale werkgeverslasten) als bij gebruik van het loon dat de werknemer ontvangt (exclusief werkgeverslasten). Op basis van het beschikbare onderzoek is er voor Nederland sinds 1980 dus geen ondersteuning voor de theorie dat de lonen in de publieke sector als een signaal voor de loononderhandelingen in de marktsector

²⁵ Zie bijvoorbeeld, Pérez en Sánchez (2011), Lamo e.a. (2012), Camarero e.a. (2014) en Zeilstra en Elbourne (2014).

²⁶ De uitzondering is het onderzoek van Lamo e.a. (2012). In dit onderzoek worden echter de jaren zeventig meegenomen. Deze periode wijkt significant af van de periode daarna, zoals hiervoor is beschreven. De studies van Camarero e.a. (2014) en Zeilstra en Elbourne (2014) die de jaren zeventig niet meenemen, concluderen dat er sprake is van loonleiderschap door de markt. Laatstgenoemd onderzoek concludeert bovendien dat deze conclusie robuust is voor het gebruik van verschillende loonbegrippen.

fungeren. Dit wordt ook bevestigd door figuur 5 (links). Na de lage groei van de overheidslonen in bijvoorbeeld 2004 is er in de jaren daarna inhaalgroei.

Bovendien vinden Zeilstra en Elbourne (2014) dat de lonen in de publieke sector wel tijdelijk kunnen afwijken van die in de marktsector, maar dat het verschil met de lonen in de marktsector na gemiddeld drie tot vier jaar weer is ingelopen. Lonen in de publieke sector kunnen dus niet structureel uit de pas lopen met lonen in de marktsector. Zoals gezegd is de snelheid waarmee de lonen zich aanpassen echter afhankelijk van de stand van de conjunctuur. Tijdens een hoogconjunctuur is de arbeidsmarkt krap, concurrentie om schoolverlaters hevig en de arbeidsmobiliteit hoog, waardoor de aanpassing sneller verloopt. Dit mechanisme wordt versterkt, omdat bij een krappe arbeidsmarkt met lage werkloosheid de lagere ontslagkans bij de overheid minder waard is. De overheidslonen moeten zich sneller aanpassen om hiervoor te compenseren. Het onderzoek van Zeilstra en Elbourne impliceert tevens dat het relevante aanpassingsmechanisme in de genoemde periode vooral via de lonen liep, en niet via de kwaliteit. Als de aanpassing via kwaliteit loopt, dan leidt het achterblijven van de lonen tot een blijvend lagere kwaliteit en structureel achterblijvende lonen. Dit heeft zich echter in de onderzochte periode niet voorgedaan.

7 Conclusies

De arbeidsmarkt van de overheid en die van de markt staan niet los van elkaar. Hoewel beide markten onder meer verschillen in karakteristieken en de wijze waarop de lonen tot stand komen, zijn het geen gescheiden markten. Door mobiliteit van zittende werknemers en door concurrentie van werkgevers om schoolverlaters vindt interactie tussen beide markten plaats. Uit de stroomgegevens blijkt dat er mobiliteit is tussen beide sectoren, en dat er concurrentie is om schoolverlaters.

Bovendien is er een institutionele koppeling tussen de overheidslonen en marktlonen; de systematiek die de basis vormt voor het vaststellen van de budgettaire ruimte voor arbeidsvoorwaarden bij de overheid, volgt normaal gesproken expliciet de ontwikkeling van de marktlonen.

Uit recent onderzoek voor Nederland voor de periode 1980-2012 blijkt dan ook dat de overheidslonen de ontwikkeling van de marktlonen volgen. Op basis van dit onderzoek is er geen ondersteuning voor de theorie dat de lonen in de publieke sector fungeren als een signaal voor de loononderhandelingen in de marktsector. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat de lonen in de publieke sector wel tijdelijk kunnen afwijken van die in de marktsector, maar dat het verschil met de lonen in de marktsector na drie tot vier jaar weer is ingelopen. In het verleden is het evenwicht dus hersteld doordat de overheidslonen zich na verloop van tijd hebben aangepast, en niet doordat de kwaliteitseisen aan de instroom systematisch zijn verlaagd.

Het verschil wordt in gemiddeld drie tot vier jaar ingelopen, maar de snelheid waarmee het evenwicht wordt hersteld, hangt mede af van de stand van de conjunctuur. Tijdens een

hoogconjunctuur is de arbeidsmarkt krap. De concurrentie om schoolverlaters is dan heviger en de arbeidsmobiliteit hoger, waardoor het evenwicht naar verwachting sneller wordt hersteld dan tijdens een laagconjunctuur.

Ook is niet op voorhand duidelijk hoe de inhaal van de overheidslonen precies uitwerkt. Het is mogelijk dat de inhaal plaatsvindt door een generieke loonstijging, zoals de inhaal in 2006 en 2007. In het verleden zijn achterblijvende overheidslonen echter ook wel gecompenseerd door additionele loonstijgingen voor specifieke groepen werknemers waarbij de grootste knelpunten optraden, zoals bij de aanwending van de 'Van Rijn'-middelen vanaf 2001. Ook in begin jaren zestig heeft de inhaal gedifferentieerd plaatsgevonden. Bij de Toxopeus-rondes zijn toen met name middelen naar hoger geschaalde ambtenaren gegaan, om zo meer aan te sluiten bij het loongebouw in de marktsector.

Bovenstaande onderzoek impliceert dat een nullijn voor ambtenaren slechts tijdelijk leidt tot het achterblijven van de overheidslonen bij die van de markt. De besparing voor de overheid als werkgever is hierdoor slechts tijdelijk. Voor het structureel terugdringen van het overheidstekort zijn dan andere maatregelen noodzakelijk.

Literatuur

Bender, K. A., 1998, The central government-private sector wage differential, *Journal of Economic Surveys*, 12, pp. 177–220.

Berkhout, E., A. Heyma en W. Salverda, 2006, Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004, SEO-rapport nr. 889. [link](#)

Berkhout, E., S. van der Werf en A. Heyma, 2010, Het verdiende loon? Loonontwikkeling overheidswerknemers vergeleken met de marktsector, SEO-rapport nr. 2010-39. [link](#)

BZK, 2010, Arbeidsmobiliteit bij overheid en onderwijs: Onderzoek naar mobiliteit en motieven voor mobiliteit, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag. [link](#)

BZK, 2001, De arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag. [link](#)

Camarero, M., G. D'Adamo en C. Tamarit, 2014, Wage leadership models: A country-by-country analysis of the EMU, *Economic Modelling*, Vol. 44, pp. S2–S11.

CBS, 2011, Arbeidsdynamiek: Methodebeschrijving en uitkomsten 2001-2008, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag. [link](#)

Clark, A. en F. Postel-Vinay, 2009, Job security and job protection, *Oxford Economic Papers*, Vol. 61, pp. 207–239.

CPB, 2013, Economische analyse van korte- en langetermijnpunten op de arbeidsmarkt, CPB Notitie, 31 mei 2013. [link](#)

CPB, 2011, Loongebouw overheid en mobiliteit, CPB Notitie, 1 november 2011. [link](#)

Deelen, A. en R. Euwals, 2014, Do wages continue increasing at older ages? Evidence on the wage cushion in the Netherlands, *De Economist*, Vol. 162, pp. 433–460.

Financiën, 1964, *Miljoenennota 1965*, ministerie van Financiën, Den Haag. [link](#)

Gregory, R. G. en J. Borland, 1999, Recent developments in public sector labor markets, in O. Ashenfelter en D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, Elsevier Science Publishers BV, Amsterdam, pp. 3573–3630.

Koning, J. de, P. de Hek en J. Gravesteyn, 2013, De lonen in de Nederlandse publieke sector in internationaal perspectief, SEOR rapport, Rotterdam. [link](#)

Lamo, A., Pérez, J. J. en L. Schuknecht, 2012, Public or private sector wage leadership? An international perspective, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, pp. 228–244.

Lausev, J., 2014, What has 20 years of public-private pay gap literature told us? Eastern European transitioning vs. developed economies, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 28, pp. 516–550.

Lindquist, J. en R. Vilhelmsson, 2006, Is the Swedish central government a wage leader?, *Applied Economics*, Vol. 38, pp. 1617–1625.

ONS, 2014, Public and Private Sector Earnings-November 2014, Office for National Statistics, Newport. [link](#)

Pérez, J. J. en A.J. Sánchez, 2011, Is there a signalling role for public wages? Evidence for the euro area based on macro data, *Empirical Economics*, Vol. 41, pp. 421–445.

Pfeifer, C., 2011, Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment, *German Economic Review*, Vol. 12, pp. 85–99.

Zeilstra, A.S. en A.E. Elbourne, 2014, Follow the leader? Public and private wages in the Netherlands, CPB Discussion Paper 274, Centraal Planbureau, Den Haag. [link](#)



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

December 2014 | ISBN 978-90-5833-674-3

