

Ontwikkeling beloning personeel publieke sector

Pilot: het primair onderwijs, 2000-2018

Ontwikkeling beloning personeel publieke sector

Pilot: het primair onderwijs, 2000-2018

Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

9789083065328

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2020 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Inleiding	6
2	Resultaten	8
3	Conclusie	10
	Literatuur	11

Samenvatting

Tussen 2000 en 2018 is de gemiddelde beloning per uur voor een werknemer in het primair onderwijs ongeveer verdubbeld (+87%). Dat is aanzienlijk meer dan de groei van de beloning van de gemiddelde werknemer in Nederland (+64%).

Opvallend is dat de sterke groei van de beloning in het primair onderwijs bijna geheel in het eerste decennium plaatsvindt. Vanaf 2009 blijft de beloning per uur in het primair onderwijs achter bij de rest van Nederland.

1 Inleiding

Discussie

De laatste tijd is er een maatschappelijke discussie ontstaan over de beloning van werknemers in de publieke dienstverlening, zoals onderwijs en zorg. Door de Covid-19-crisis zal deze discussie nog nadrukkelijker op de agenda komen (vitale beroepen). De gedachte is dat de beloning voor werknemers in deze sectoren lager is dan voor vergelijkbaar gekwalificeerde werknemers in de marktsector. Ook zouden er flinke verschillen bestaan in beloning tussen de verschillende publieke sectoren. Over dit onderwerp zijn al verschillende studies uitgebracht.

Recentelijk presenteerde Denkwerk nog een overzicht met gegevens van het CBS en SEO (Denkwerk, 2020; Heyma & Weel, 2017). Het overzicht bevat een vergelijking van de gemiddelde lonen van (vergelijkbare) werknemers tussen de publieke sector en de marktsector, uitgesplitst naar 36 publieke sectoren en beroepsniveaus. In een kwart van de gevallen ligt het gemiddelde loon in de markt 10 procent of meer hoger, in 1/12 van de gevallen geldt het omgekeerde. Dit impliceert dat in 2/3 van de gevallen loonverschillen binnen een bandbreedte van 10 procent bleven. Het gaat hier om een momentopname in 2016.

Daarnaast is er nog een claim dat in de loop der tijd de onderlinge verschillen alleen maar groter zijn geworden. Om na te gaan of deze claim terecht is, willen we de ontwikkeling van de beloning in diverse belangrijke publieke sectoren vergelijken met die van de marktsector. In deze pilot richten we ons op het primair onderwijs. De ontwikkeling van de gemiddelde beloning in het primair onderwijs in de periode 2000-2018 zetten we af tegen de gemiddelde beloning van alle werknemers in Nederland. Eerst leggen we in het kort uit hoe we het een en ander berekenen.

Methodologie

Voor onze berekening maken we gebruik van de loonkosten in een sector. De loonkosten omvatten meer dan salarissen alleen. Het betreft hier ook allerlei kosten die voortvloeien uit secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden. Denk hierbij aan pensioenen, tegemoetkomingen in studiekosten of vormen van zorgverlof. Hiermee wordt dus een groter deel van de arbeidsvoorwaarden in de analyse meegenomen. In het bijzonder geldt dat voor de effecten van langer doorlopende loonschalen, die op langere termijn in de cijfers ook tot uitdrukking komen. Daarom hanteren we het begrip beloning in plaats van loon. De loonkosten worden gedeeld door het totaal aantal arbeidsuren per jaar van het personeel in loondienst om de beloning per arbeidsuur af te leiden. Deze uitkomsten delen we vervolgens nog door het consumentenprijsindexcijfer (CPI) om de beloning in termen van koopkracht uit te drukken.

Omdat het ons uitsluitend te doen is om de ontwikkeling in kaart te brengen, drukken we de cijfers uit in zogenoemde indexcijfers waarbij het jaar 2000 als basis dient. Dit jaar krijgt dan automatisch het cijfer 100. Als in 2005 het indexcijfer gelijk is aan 107 betekent dit dat de gemiddelde beloning per arbeidsuur in termen van koopkracht van een werknemer met 7 procent is gegroeid ten opzichte van het jaar 2000.

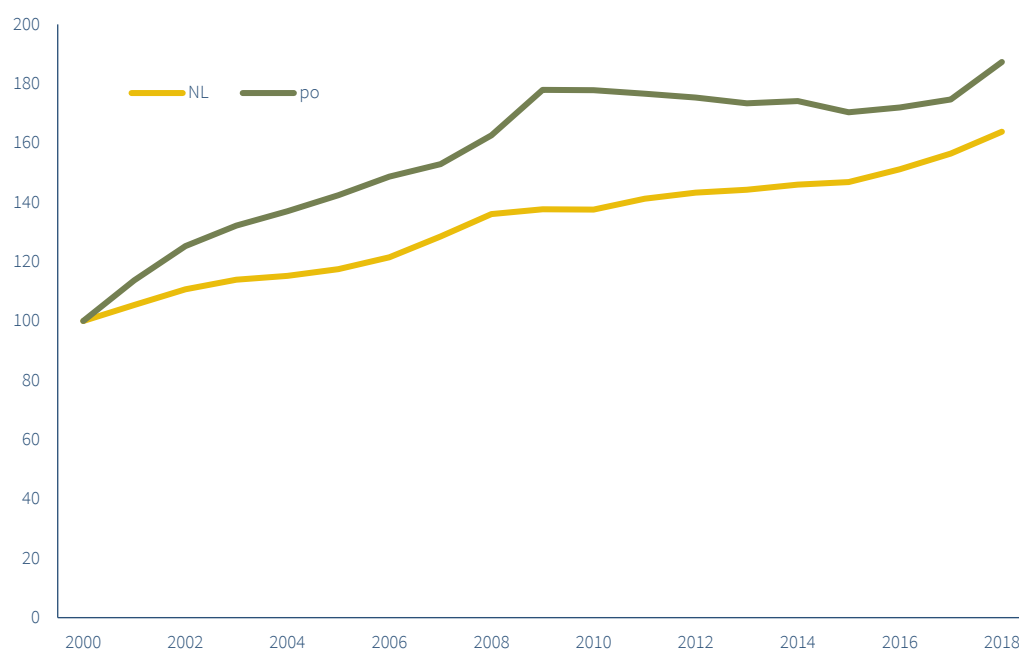
Het gehanteerde cijfer geeft dus alleen de reële loonkosten per arbeidsuur aan en niet het netto besteedbaar inkomen van werknemers. Door ontwikkelingen in belastingen en premies kan de beloning (reële loonkosten) per arbeidsuur toenemen terwijl het beschikbaar inkomen afneemt. Omdat het om de gemiddelde beloning gaat kunnen in de loop der tijd ook kleine verschillen ontstaan door verschuivingen in de samenstelling van personeel, bijvoorbeeld in de verhouding tussen professionals en ondersteunend personeel of in de samenstelling naar leeftijd. Uit onze andere studies blijkt echter dat de invloed hiervan beperkt is, omdat deze processen traag verlopen.

Voor de berekening van de loonkosten en arbeidsuren van het primair onderwijs is gebruikt gemaakt van de trendmonitor [Trends in Publieke Sector](#) (TiPS). Voor meer informatie verwijzen we graag naar deze monitor en de verschillende (onderwijs)onderzoeken die hierop zijn gebaseerd (Blank en Van Heezik, 2015; 2019a; 2019b; 2020). Data over loonkosten en arbeidsuren voor de gehele Nederlandse economie zijn, evenals het CPI, afkomstig van het CBS.

2 Resultaten

Figuur 1 geeft de ontwikkeling weer van de beloning per uur in het primair onderwijs en voor de gehele economie in de periode 2000-2018, na correctie met het prijspeil (CPI).

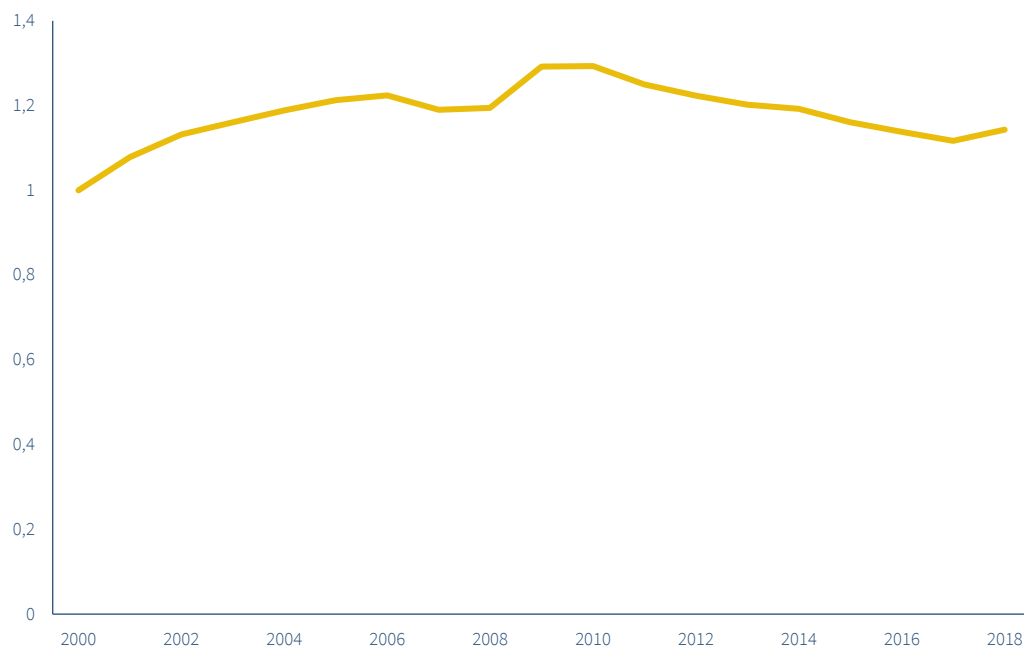
Figuur 1 Ontwikkeling beloning per arbeidsuur primair onderwijs (po) en totaal Nederland (NL), 2000-2018 (indexcijfers: 2000 = 100)



Uit figuur 1 blijkt dat de beloning per arbeidsuur in het primair onderwijs tussen 2000 en 2018 bijna verdubbeld (+ 87%). De ontwikkeling kent wel een heel ongelijkmatig verloop. Zo vindt 95 procent van de verbetering plaats in de eerste negen jaar van de onderzoeksperiode. Tussen 2009 en 2016 is de beloning nagenoeg constant. Na 2016 is weer een verbetering zichtbaar. De beloning per arbeidsuur van de gemiddelde werknemer in Nederland is veel gelijkmatiger, maar bedraagt over de gehele periode nog geen 64 procent en blijft dus fors achter bij die van het primair onderwijs. Merk op dat het hier om een forse groei van de beloning per arbeidsuur gaat, die waarschijnlijk als zodanig niet wordt ervaren. Een deel van de groei komt niet als besteedbaar inkomen beschikbaar, maar bijvoorbeeld ten goede aan de pensioenvoorziening.

We kunnen het verschil tussen de beloning per arbeidsuur van een werknemer in het primair onderwijs en totaal Nederland ook weergeven in een verhoudingscijfer door beide beloningen op elkaar te delen. De resultaten hiervan staan in figuur 2. Een verhoudingsgetal van 1,15 betekent dat de beloning per arbeidsuur in het primair onderwijs 15 procent hoger ligt dan in totaal Nederland.

Figuur 2 Ontwikkeling verhouding beloning per arbeidsuur tussen primair onderwijs en totaal Nederland, 2000-2018



Figuur 2 laat zien dat over de gehele onderzoeksperiode het primair onderwijs uiteindelijk 14 procent beter af is dan de gemiddelde werknemer in Nederland. Hier past wel een flinke kanttekening. Als 2010 als peildatum zou worden gekozen, dan blijft het primair onderwijs ongeveer 12 procent achter bij totaal Nederland.

De figuur maakt vooral ook duidelijk wat de impact is van de economische conjunctuur. Bij een neergaande economische conjunctuur worden werknemers in de marktsector vooral geraakt in hun baanzekerheid, terwijl mensen in de publieke dienstverlening vooral in hun portemonnee worden geraakt. In tijden van laagconjunctuur krijgen sectoren in de publieke dienstverlening te maken met bezuinigingen, die zich voor een deel vertalen in het bevriezen van de beloningen. Het CPB trok eerder al vergelijkbare conclusie bij een vergelijking tussen overheid en markt over de periode 1980-2012 (Zeilstra et al., 2014).

3 Conclusie

De claim dat de beloning voor werknemers in het primair onderwijs achtergebleven is ten opzichte van de rest is sterk afhankelijk van het gekozen referentiepunt. Als het jaar 2010 de referentie is dan is de claim gerechtvaardigd. Als echter het jaar 2000 het vertrekpunt is, dan is de claim moeilijk te verdedigen.

De achtergrond hiervan is dat de beloning per arbeidsuur in de publieke dienstverlening zich in tijden van laag- en hoogconjunctuur anders ontwikkelt dan in de marktsector. In tijden van hoogconjunctuur is de overheid bereid de portemonnee te trekken, terwijl in tijden van laagconjunctuur de hand sterk op de knip gehouden wordt. Vragen over een al dan niet scheve ontwikkeling in de beloning ten opzichte van andere sectoren, kunnen dan ook het beste worden beantwoord vanuit een lange termijn perspectief. Over de laatste twee decennia gemeten zit de werknemer het primair onderwijs qua ontwikkeling in ieder geval aan de goede kant.

Literatuur

- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2020). *De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteitstrends*. Delft.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Delft: Stichting IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & Van Heezik, A. A. S. (2019). Vernieuwingen in het onderwijs. Zegen of vloek? In J. Uijlenbroek & Z. van der Wal (Eds.), *STAD 2019: technische en sociale innovatie. Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2019, nummer 50*. Den Haag: CAOP.
- Denkwerk. (2020). *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland*. DenkWerk.
- Heyma, A., & Weel, B. ter. (2017). *Notitie Loonontwikkeling en de rol van de overheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Zeilstra, A., Elbourne, A., & Hers, J. (2014). *Overheidslonen volgen marktlonen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Tussen 2000 en 2018 is de gemiddelde beloning per uur voor een werknemer in het primair onderwijs ongeveer verdubbeld (+87%). Dat is aanzienlijk meer dan de groei van de beloning van de gemiddelde werknemer in Nederland (+64%). Opvallend is dat de sterke groei van de beloning in het primair onderwijs bijna geheel in het eerste decennium plaatsvindt. Vanaf 2009 blijft de beloning per uur in het primair onderwijs achter bij de rest van Nederland.

Jos Blank is wetenschappelijk directeur van de stichting IPSE studies en associate professor aan de TU Delft. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur van politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.

Alex van Heezik is sinds 1993 zelfstandig onderzoeker op het terrein van de publieke dienstverlening. Hij richt zich daarbij voornamelijk op het uitvoeren van historische beleidsevaluaties en (kwantitatieve) trendanalyses. De doelmatigheid en productiviteit van het beleid staan hierin vaak centraal.