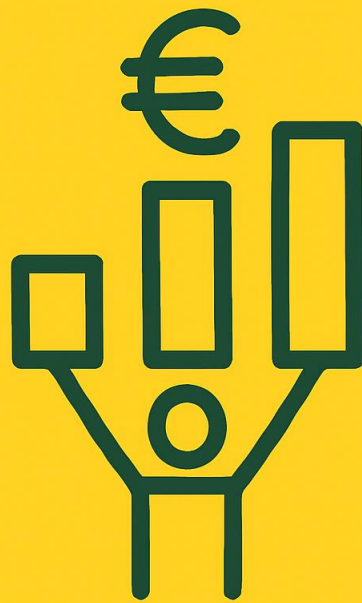


Trends in arbeidsbeloning: verschillen tussen markt en overheid



Jos Blank

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, oktober 2025

Colofon

Uitgave
Stichting IPSE Studies
Delft, september 2025

ISBN
9789083503738

IPSE Studies
E: info@ipsestudies.nl
W: www.ipsestudies.nl

© 2025 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.

Samenvatting

Centraal in dit onderzoek staat de ontwikkeling van de arbeidsbeloning in de publieke en de marktsector in de afgelopen twee decennia. In die periode is de arbeidsbeloning in de publieke sector veel sterker gestegen dan in de marktsector, vooral in het onderwijs, de uitvoering en de ziekenhuizen. In marktsectoren als horeca, zakelijke dienstverlening en bouw blijft de groei juist achter. Binnen publieke sectoren zijn de verschillen soms groot. Zo blijkt dat bij uitvoeringsorganisaties de groei varieert van 40 tot 80%. De zogeheten productiviteit-loonkloof laat zien dat een hoge groei van de arbeidsbeloning in de publieke sector vaak gepaard gaat met een lagere productiviteit, in tegenstelling tot de marktsector.

Inleiding

Achtergrond en doel van het onderzoek

Uit recent onderzoek van het CBS (2025) blijkt dat in de periode 2014-2024 de loonkosten per gewerkt uur – verder aangeduid als arbeidsbeloning - met 35,1 procent zijn gestegen. De stijging was het grootst in de sector openbaar bestuur en overheidsdiensten met 46,5 procent. Analyses over een beperkte tijdspanne, zoals die van het CBS, kunnen een enigszins vertekend beeld geven omdat aanpassingen van de arbeidsvoorwaarden in de verschillende sectoren niet altijd met elkaar in de pas lopen. Voor een beter inzicht is het dus van belang om naar de langjarige trends te kijken van de arbeidsbeloning. Daarom analyseert dit factsheet de ontwikkeling van de arbeidsbeloning over de periode 2006-2023, waarbij de beloningsontwikkeling van werknemers in een aantal sectoren in de publieke dienstverlening worden vergeleken met die van de marktsector.

Methodologie en gegevens

In dit factsheet brengen we de ontwikkeling in beeld van de arbeidsbeloning tussen 2006 en 2023 voor verschillende sectoren. We vergelijken de resultaten van de industrie, de bouwnijverheid, de zakelijke dienstverlening, het onderwijs, de ziekenhuiszorg en de uitvoering. In een aantal gevallen zoomen we nog verder in op een aantal grote uitvoeringsorganisaties en een aantal deelsectoren van het onderwijs.

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 pensioenpremies, tegemoetkomingen in studiekosten of vormen van zorgverlof. Hiermee wordt dus een groter deel van de arbeidsvoorwaarden in de analyse meegenomen. De feitelijke loonkosten worden gedeeld door het totaal aantal arbeidsuren per jaar van het personeel in loondienst om de loonkosten per gewerkt uur af te leiden, in het vervolg kort aangeduid als arbeidsbeloning.

Daarnaast schenken we ook aandacht aan de zogenoemde contractuele loonkosten per gewerkt uur, zoals het CBS die rapporteert. Hier is het cao-loon uitgangspunt, inclusief bijzondere beloningen vermeerderd met premies in de sfeer van de sociale zekerheid die voortvloeien uit wettelijke regelingen en cao's. Dit duiden we verder aan als contractuele lonen.

Een vergelijking van de uitkomsten van deze twee loonbegrippen geeft een indicatie van de mate waarin werkgevers geneigd zijn boven de cao uit te betalen en in welke mate er sprake is van een schaalinflatie en dergelijke. Ook kunnen in de loop der tijd verschillen ontstaan door verschuivingen in de samenstelling van personeel, bijvoorbeeld in de verhouding tussen hoog en laag opgeleid personeel of in de leeftijdsopbouw. Het CBS heeft ook van dit zogenoemde structuureffect een schatting gemaakt over de afgelopen 10 jaar.

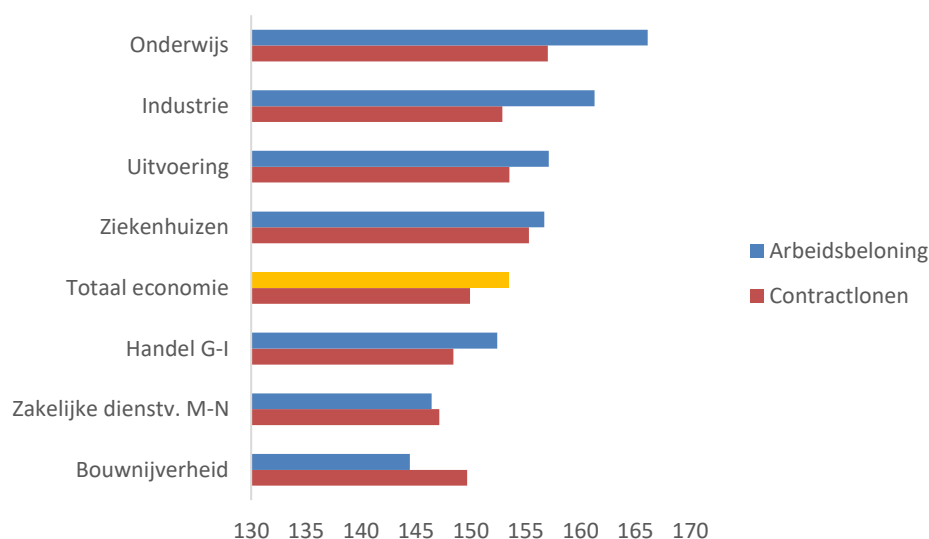
Voor de berekening van de loonkosten en arbeidsuren wordt gebruikt gemaakt van de trendmonitor [Trends in Publieke Sector \(TiPS\)](#) en [Trends in Uitvoering \(TiU\)](#). Voor meer informatie verwijzen we graag naar deze monitors en de verschillende onderzoeken die hierop zijn gebaseerd (Blank & Heezik, 2020b, 2020a, 2022). Data over loonkosten en arbeidsuren voor de marktsectoren en de gehele Nederlandse economie zijn afkomstig van het CBS via OpenData. Hoewel gegevens voor 2024 nog maar deels beschikbaar zijn, zijn deze niet gebruikt om de vergelijkbaarheid over alle sectoren in stand te houden.

Resultaten

Arbeidsbeloning en contractuele loonkosten per gewerkt uur

Figuur 1 laat de groei van de arbeidsbeloning en contractuele loonkosten zien in de verschillende sectoren voor de periode 2006-2023 in indexcijfers. De verschillende sectoren zijn geordend van hoog naar laag (van boven naar beneden).

Figuur 1 Groei arbeidsbeloning en contractuele loonkosten, verschillende sectoren 2006-2023 (2006 = 100)

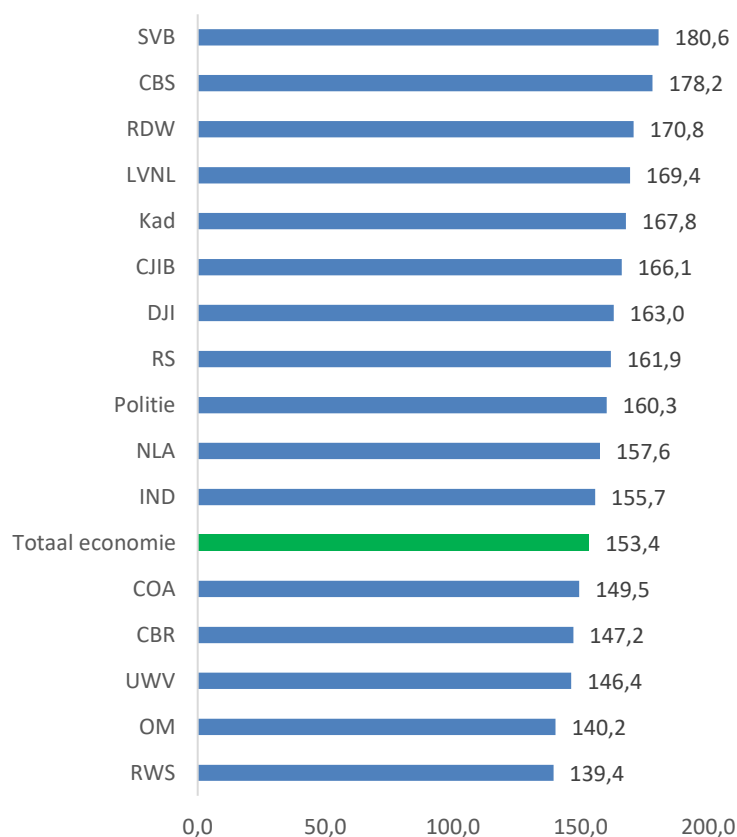


Figuur 1 laat zien dat de arbeidsbeloning in de totale economie tussen 2006 en 2023 groeit met 53 procent. Voor de sector onderwijs geldt een groeipercentage van 66 procent. Andere bovengemiddelde groeiers zijn de industrie (+61%), uitvoeringsorganisaties (+57%) en ziekenhuizen (+57%). De arbeidsbeloning van werknemers in de sectoren handel (+52%), zakelijke dienstverlening (+47%) en bouwnijverheid (+45) laten een aanzienlijk lagere groei zien. Vooral werknemers in de publieke dienstverlening hebben dus met een bovengemiddelde groei van de arbeidsbeloning te maken. Onder het gemiddelde treffen we alleen marktsectoren aan.

De ontwikkeling van de arbeidsbeloning wijkt in veel gevallen af van die van de contractuele loonkosten. In de meeste sectoren ligt de groei van de arbeidsbeloning boven de contractuele loonkosten. Uitzondering zijn de marktsectoren zakelijke dienstverlening en bouwnijverheid. Vooral in het onderwijs en de industrie is er sprake van een aanzienlijk verschil. Opvallend in dit verband is dat het CBS een negatief structuureffect rapporteert over de periode 2014-2024. Met andere woorden, de groei van de arbeidsbeloning is nog groter als hier rekening mee zou worden gehouden.

Het bovenstaande betekent overigens niet dat iedere subsector in dezelfde mate profiteert van de groei in arbeidsbeloning. Dit blijkt uit tabel 2, waarin de arbeidsbeloning voor verschillende uitvoeringsorganisatie (binnen de publieke sector uitvoering) wordt weergegeven.

Figuur 2 Arbeidsbeloning , uitvoeringsorganisaties 2006-2023



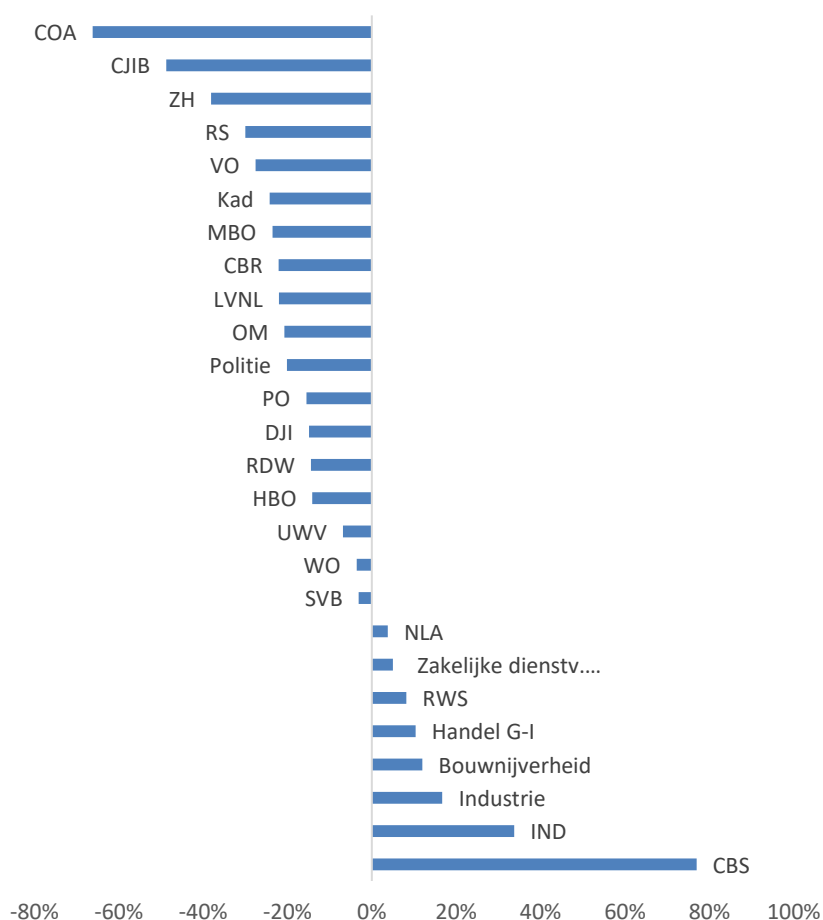
In figuur 2 valt allereerst op dat de ontwikkeling van de arbeidsbeloning bij verschillende uitvoeringsorganisaties aanzienlijk verschilt. Bij RWS groeit de arbeidsbeloning met 39 procent, terwijl dat voor het SVB maar liefst ruim 80 procent is en voor het CBS 78 procent.

Maar ook binnen een sector kunnen er nog aanzienlijke verschillen optreden. Zo bleek uit een eerdere studie van SEO binnen de sector zorg er ook grote verschillen bestaan tussen de ontwikkelingen in arbeidsbeloning van werknemers in lage en hoge schalen (Heyma et al., 2023).

Productiviteit-loonkloof

Een interessante vraag is of de gemeten productiviteitsgroei voldoende is om de groei van de reële arbeidsbeloning te dekken. Als dat het geval is dan is de (maatschappelijke) opbrengst per reële euro van de belastingbetaler toegenomen. Dit levert dus welvaartswinst op. In het omgekeerde geval dat de groei van de productiviteit lager is dan de groei van de reële arbeidsbeloning is sprake van welvaartsverlies. Stel dat in een willekeurige sector de productiviteit groeit met 2 procent en de reële arbeidsbeloning met 10 procent, dan treedt per saldo een welvaartsverlies van 8 procent op. Figuur 3 geeft de kloof tussen de groei van de productiviteit en de reële arbeidsbeloning weer. Een positieve uitkomst geeft aan dat er sprake is van welvaartsgroei, een negatieve uitkomst duidt op welvaartsverlies.

Figuur 3 Productiviteit-loonkloof, verschillende sectoren 2006-2023



COA= Centraal Orgaan opvang Asielzoekers; CJIB= Centraal Justitieel Incassobureau; ZH= Ziekenhuiszorg; RS= Rechtspraak; VO= Voortgezet Onderwijs; Kad= Kadaster; MBO= Middelbaar Beroepsonderwijs; CBR= Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen; LVNL= Luchtverkeersleiding Nederland; OM= Openbaar Ministerie; Politie= Nationale Politie; PO= Primair Onderwijs; DJI= Dienst Justitiële Inrichtingen; RDW= Rijksdienst voor het Wegverkeer; HBO= Hoger Beroepsonderwijs; UWV= Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen; WO= Wetenschappelijk Onderwijs; SVB= Sociale Verzekeringsbank; NLA= Nederlands Labour Authority; RWS= Rijkswaterstaat; IND= Immigratie- en Naturalisatiedienst; CBS= Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit figuur 3 blijkt dat de productiviteit-loonkloof nog veel grotere verschillen te zien geeft dan de arbeidsbeloning in figuur 1 en 2. De overwegend lage of zelfs negatieve productiviteitsontwikkeling in de publieke dienstverlening is hiervoor verantwoordelijk (Blank & Heezik, 2020a, 2020c, 2022). Een lage of negatieve productiviteitsgroei in de publieke dienstverlening gaat blijkbaar dikwijls gepaard met een hoge groei van de arbeidsbeloning. De marktsectoren zakelijke dienstverlening, handel, bouwnijverheid en industrie geven allen een positieve uitkomst te zien van het verschil tussen productiviteit en arbeidsbeloning per gewerkt uur.

Conclusie

In de afgelopen twee decennia is de arbeidsbeloning – de loonkosten per gewerkt uur - in de publieke dienstverlening veel sterker toegenomen dan in de marktsector. Vooral in het onderwijs is de groei opvallend hoog, maar ook in de uitvoering en bij ziekenhuizen is de groei van de arbeidsbeloning per gewerkt uur bovengemiddeld. Onder het gemiddelde treffen we alleen marktsectoren aan, zoals de horeca, de zakelijke dienstverlening en bouwnijverheid.

In de onderzochte publieke sectoren overtreft de groei van de arbeidsbeloning per gewerkt uur de contractuele loonkosten per gewerkt uur. Blijkbaar zijn werkgevers in de publieke sector ruimhartig met het uitdelen van extra periodieken en het hoger inschalen van personeel (functie-inflatie). Ook is het niet uitgesloten dat een toenemende complexiteit van het werk ook vraagt om specialistisch en hoger geschoold personeel. Het CBS schat in dat dit effect beperkt is en in het onderwijs zelfs negatief.

Uit de analyse blijkt verder dat de verschillen binnen een sector ook aanzienlijk kunnen zijn. Uit een vergelijking van de arbeidsbeloning van verschillende uitvoeringsorganisaties blijkt de spreiding van de groei van de arbeidsbeloning per gewerkt uur erg hoog te zijn (variërend van 40 tot 80 procent).

De productiviteit-loonkloof geeft het verschil aan tussen de ontwikkeling van de productiviteit en de ontwikkeling van de reële arbeidsbeloning per gewerkt uur. Dit is een indicatie van de mate waarin de ontwikkeling van de arbeidsbeloning te rechtvaardigen is vanuit het perspectief van een verbetering van de productiviteit. Dat blijkt in de marktsectoren het geval. Voor het overgrote deel van de onderzochte publieke sectoren geldt dit echter niet. Daar lijkt een groeiende arbeidsbeloning eerder samen te hangen met een lage of negatieve groei van de productiviteit.

Referenties

Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2020a). 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. (2020b). Policy reforms and productivity change in the judiciary system: a cost function approach applied to time series of the Dutch judiciary system between 1980 and 2016. *International Transactions in Operational Research*, 27(4), 2000–2020.
<http://doi.org/https://doi.org/10.1111/itor.12716>

Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2020c). Productiviteitsontwikkeling publieke sector gedetermineerd. TPC: Tijdschrift Voor Public Governance, Audit & Control, 1–4. Retrieved from <https://tpconline.eicpc.nl/archief/38987/Productiviteitsontwikkeling-publieke-sector-gedetermineerd>

Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2022). Productiviteit van overheidsbeleid. Samenvatting productiviteitstrends in de Nederlandse ziekenhuiszorg 1980-2019. Delft.

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2022). Ontwikkeling beloning personeel publieke sector. De sector ziekenhuizen, 2000-2019. Delft.

CBS. (2025). Prijs van arbeid: ontwikkeling loonkosten per gewerkt uur. Retrieved from <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/ontwikkeling-cao-lonen/prijs-van-arbeid>

Heyma, A., Kesteren van, J., & Rutten, A. (2023). Arbeidsvoorwaarden publieke sector vergelijking arbeidsvoorwaarden tussen overheid, onderwijs en zorg en met andere (private) sectoren. Amsterdam. Retrieved from <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-9d51d10ff4de3ede514445ea866c351a97df65e8/pdf>