

Salarisontwikkeling bij de overheid, 1920-1980

DRS. E. A. BOLHUIS*

De salariering van ambtenaren en werknemers in de semi-collectieve sector is sinds enige tijd een veelbesproken onderwerp. In dit artikel wordt de ontwikkeling van enkele overheidssalarissen geschetst over de periode 1920-1980. Ook worden de salarisverhoudingen binnen de overheid vergeleken met die binnen het bedrijfsleven. De algemene conclusie luidt dat de salarisstructuur bij de overheid de laatste tien jaar sterk is genivelleerd. Het gestegen aanbod van hoger gekwalificeerde arbeid en de traditioneel hoge absorptie daarvan door de overheid worden in dit verband als oorzaken genoemd.

Inleiding

In de jaren zeventig ontstond er, mede onder de druk van de economische situatie, meer en meer belangstelling voor de rol van inkomensbeleid. Deze belangstelling beperkte zich niet alleen tot een discussie over het al of niet herinvoeren van een geleide loonpolitiek, maar richtte zich vooral op de inkomensverdeling. Een voorbeeld daarvan is de nadruk die wordt gelegd op de verdeling van de lasten van ombuigingsmaatregelen op de verschillende inkomensniveaus. Ook de beloning van het overheidspersoneel is niet aan de aandacht ontsnapt. Van verschillende kanten is gepoogd aan te tonen dat het overheidspersoneel zich in een bevoorrechte positie bevindt¹⁾. Daarbij wordt vooral gewezen op de trendsystematiek als zodanig, de rechtspositie van overheidspersoneel, de pensioenregeling en de voor ambtenaren gunstige verhoudingen tussen bruto en netto salarissen.

In dit artikel wordt een schets gegeven van de ontwikkeling van de salarissen behorend bij een aantal rijksfuncties. De nadruk valt daarbij op de verhoudingen tussen de diverse salarissen. Daartoe wordt een globaal overzicht gegeven van de specifieke maatregelen die hebben geleid tot het divergerende verloop van de salarissen.

Het ligt voor de hand de ontwikkeling van de inkomensverhoudingen binnen de overheidssector te relateren aan die binnen de bedrijvensector. Immers, slechts op een beperkt aantal deelmarkten (onderwijs, defensie) heeft de overheid de positie van monopolist. In de praktijk zal de overheid op dezelfde arbeidsmarkt moeten opereren als de bedrijven. Gevolg daarvan is dat de geldelijke beloningen tussen de sectoren voor overeenkomstige functies niet te sterk uiteen kunnen lopen. In de theorie over het salarisbeleid in de collectieve sector wordt daar ook altijd op gewezen²⁾.

Ter verklaring van de fluctuaties in de verhoudingen tussen de verschillende salarissen worden hierna twee oorzaken aangevoerd. In de eerste plaats de sterke groei van arbeidsplaatsen bij de overheid waarvoor een hoger opleidingsniveau vereist is. In de tweede plaats de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid van de personele inkomens van alle werknemers.

Ten slotte wordt nagegaan in hoeverre de salarispolitiek van de overheid in de laatste jaren zich verhoudt tot de inkomensontwikkeling in de particuliere sector. Daartoe wordt zowel beschouwd de ontwikkeling van de bruto salarissen van de overheid en het bedrijfsleven zoals die door

het CBS geregistreerd wordt in de regelingslonen, als de verdeling van de personele inkomens in deze twee sectoren naar inkomensniveaus. Bovendien wordt aandacht geschonken aan de bruto-nettoverhoudingen bij ambtenaren en werknemers in bedrijven. Bespreking van de resultaten van deze exercities leidt tot enkele voorzichtige conclusies.

In het algemeen kan worden gesteld dat de salarisstructuur vooral in de laatste tien jaar sterk is genivelleerd. In het bijzonder zijn de inkomens van de middenrangen daarbij relatief achtergebleven. Aan de hand van de ontwikkeling van de samenstelling van het overheidspersoneel naar functieniveau wordt voor de geconstateerde nivellering een verklaring gegeven. Vooral het toenemend aanbod van hoger gekwalificeerde arbeid, de traditioneel hoge absorptie door de overheid van een deel van dit arbeidsaanbod — een verschijnsel dat in het recente verleden zelfs nog een versnelling te zien gaf — worden als verklaring aangevoerd. Vergelijking van de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid van werknemers in overheidsdienst met die van werknemers in de particuliere sector levert als conclusie dat als de overheidssalarissen autonoom worden genivelleerd, zoals bij de Toxopeus-ronden gebeurde, het bedrijfsleven daarin na verloop van tijd in beperkte mate volgt. In hoeverre het bedrijfsleven in de recentere jaren de nivellerende salarismaatregelen heeft gevolgd, is uit de cijfers moeilijk te concluderen; in enige mate zal er ongetwijfeld nivellering hebben plaatsgevonden, ondanks het feit dat er een divergentie is waar te nemen tussen de inkomensontwikkeling van het bedrijfsleven en de overheid. Het lijkt voorspelbaar dat een niet marktconforme salarispolitiek op langere termijn niet zonder gevolgen kan blijven voor de positie van de overheid op de arbeidsmarkt. Ten slotte kan aan de hand van de bruto-nettoverhoudingen voor werkne-

* De auteur is verbonden aan het Centraal Planbureau te Den Haag; dit artikel is geschreven à titre personnel. J. P. Blokdijk, A. R. Brouwer en A. C. Verzaal verzamelden de gegevens en verzorgden de berekeningen. De auteur dankt drs. H. J. Brouwer (Ministerie van Binnenlandse Zaken) en prof. drs. J. Weitenberg en drs. J. Mensonides (CPB) voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie b.v. C. A. de Kam, F. G. van Herwaarden en V. Halberstadt, De inkomensontwikkeling van werknemers in de marktsector en in de publieke sector 1973-1977, *ESB*, 14 juni 1978, blz. 592-597.

2) Zie b.v. R. W. Hartman en A. R. Weber, *The rewards of public service*, The Brookings Institution, Washington DC, 1980.

mers bij de overheid en de bedrijven voor een aantal inkomensniveaus worden geconcludeerd dat netto de lagere overheidssalarissen steeds meer zijn uitgelopen op overeenkomstige bruto inkomens in de particuliere sector. Voor de hogere inkomens geldt dit niet. Zowel in de bruto als in de netto sfeer heeft de overheid, zo luidt de conclusie, het voortouw genomen bij een nivellerend salarisbeleid.

Een overzicht van de salarismaatregelen, 1920-1980

De periode 1920-1980 kan globaal worden gesplitst in drie subperiodes. De eerste beslaat de vooroorlogse periode totdat het Bezoldigingsbesluit 1918 werd vervangen door het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren van 1948. Van 1948 tot de algemene herziening van de salarissen in 1962 (Toxopeusronden) kan beschouwd worden als een tweede subperiode. Ten slotte worden als derde subperiode beschouwd de jaren na de Toxopeusronden tot 1980.

1920-1948

De bezoldiging van het burgerlijk rijks personeel werd voor het eerst centraal geregeld in het Bezoldigingsbesluit 1918. Dit besluit werd in de loop der tijd herhaaldelijk gewijzigd en in 1949 vervangen door het Bezoldigingsbesluit 1948. Dit besluit trad in werking met terugwerkende kracht tot 1 januari 1948.

De mutaties in de bezoldigingen in de periode 1920-1948 kunnen niet alleen worden nagegaan aan de hand van de Bezoldigingsbesluiten. Diverse malen werd namelijk door middel van verandering van de pensioenbijdrage het netto inkomen van de ambtenaar veranderd zonder dat het bruto salaris een verandering onderging; overigens werden daarbij de pensioenvoorzieningen evenmin veranderd. Verder wordt hier ook geabstraheerd van de verschillende toelagen zoals die in de loop der tijd hebben bestaan. Zo is de regeling voor de kindertoeelagen verschillende keren veranderd; deze veranderingen hebben vaak mede een rol gespeeld bij de bepaling van de bruto salarissen.

In de periode 1920-1948 werden een aantal malen de salarissen verlaagd. Tot overeenkomstige koopkrachtdaling leidde dit overigens niet, omdat in deze periode ook de prijzen daalden. In dit kader is echter van meer belang in hoeverre in deze periode de verhoudingen tussen de verschillende schalen veranderden. Zo blijkt dat de schalen onder die van referendaris in 1928 ten opzichte van 1920 achtergebleven zijn, maar de salarisverlagingen van 1934 en 1936 werden uniform over de hele linie met 10% resp. 5% uitgevoerd. De salarisopbouw zoals die bestond in 1946 vertoont een sterke nivellering. Alle schalen zijn ten opzichte van de hier beschouwde laagste schaal achtergebleven. Ten slotte werd bij het Bezoldigingsbesluit 1948 enige denivellering aangebracht. In een artikel 3) in *ESB* in 1949 schrijft Ph. van Praag dat de bezoldigingsverhoudingen over de periode 1920-1948 nauwelijks zijn veranderd, ondanks enige fluctuatie in de tijd.

Met uitzondering van het hoogleraarsalaris lijkt deze conclusie juist. Een tweede conclusie, nl. dat door de bezoldigingsverhoudingen de overheid niet in staat is geweest hooggekwalificeerde functionarissen aan te trekken resp. in dienst te houden, lijkt in de periode 1948-1965 nog extra te worden benadrukt. In deze periode werden herhaalde malen herstructureringen in de salarisschalen en de daarbij behorende functies doorgevoerd. Over het algemeen hadden deze herstructureringen een denivellerend karakter. Expliciet werd daarbij verwezen naar de situatie op de arbeidsmarkt, in het bijzonder naar de zwakke positie die de overheid daarop had als vrager van hoger gekwalificeerde arbeid. Die positie was zo zwak als gevolg van de relatief lage beloningen.

1949-1962

In juli 1949 trad met terugwerkende kracht tot 1 januari

1948 het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren (BBRA-1948) in werking. Het BBRA-1948 is van toepassing op alle ambtenaren in tijdelijke of vaste dienst in een ambt dat in het besluit voorkomt. In principe vallen alle ambtenaren daaronder, voor zover deze in dienst zijn bij de rijksoverheid, de PTT, rijksuniversiteiten e.d.

Sinds de ingangsdatum van het Bezoldigingsbesluit zijn er herhaaldelijk veranderingen in aangebracht. Tot 1959 werden af en toe generale salarisverhogingen gegeven. Deze werden gemotiveerd door te verwijzen naar de situatie in het bedrijfsleven en naar de stijging van de kosten van levensonderhoud. Daarnaast werden in deze periode enige herstructureringsmaatregelen getroffen in de sfeer van verlenging van schalen en overbrenging van functies naar hogere schalen. Gericht denivellerend werd opgetreden door het verstrekken van toeslagen die opliepen met de salarisschalen. Verwerking van deze toeslagen vond plaats in het Herzieningsbesluit 1955. In de jaren 1956 en 1957 vond verdere denivellering plaats door middel van herstructurering van schalen; in 1960 werden extra anciënniteiten gegeven aan — qua inkomen — middelbare ambtenaren. Bij de invoering van de AOW in 1957 werd aan ambtenaren d.m.v. een salarisverhoging een compensatie van 5,6% voor de te betalen AOW-premie gegeven; de premie bedroeg toen 6,75%.

Het trendbeleid werd ingevoerd in 1959, mede als gevolg van de overschakeling van de algemene welvaartsronden naar de gedifferentieerde loonpolitiek. De trendsystematiek, zoals we die nu kennen, werd ingevoerd in 1961. Ambtelijke salarissen volgen sindsdien de algemene loontrend volgens de z.g. trendmethodiek. Tot voor kort werd daarvoor genomen de gewogene mutatie van 37 collectieve arbeidsovereenkomsten. Nu volgen de overheidssalarissen de regelingslonen waarbij 200 contracten worden beschouwd. In 1962 vond een salarisherziening plaats waarbij de schaalsalarissen over de jaren 1962-1965 gefaseerd werden gedenivelleerd (de z.g. Toxopeusronden). Met deze volledige herstructurering van de salarisschalen werd ook een aantal toeslagen afgeschaft, te weten de huwelijks toeslag en de huurcompensatie.

1962 - heden

Vanaf het ingaan van de Toxopeusronden in 1962 ligt het systeem van overheidssalarisering ongeveer vast. Met ingang van 1 januari 1964 nam de overheid de AOW-premie voor haar rekening. De in 1957 toegekende premiecompensatie van 5,6% kwam toen te vervallen. Een grote herstructurering van de salarissen vond plaats in 1971 waarbij de tot dan bestaande loongroepen, meestal behorend bij lagere functies, werden geïntegreerd met de salarisschalen (Besluit integratie loongroepen en salarisschalen). De kosten van deze herstructurering werden voor de helft verhaald door korting op de trend.

Vanaf 1976 ging een nivellerende werking uit van de loonsverhogingen die in het bedrijfsleven in centen werden gegeven. Door aanpassing van de trendmethodiek werden met ingang van dat jaar deze verhogingen in de overheidssalarissen op dezelfde manier verwerkt. Alleen een aantal toeslagen ineens (b.v. bij de f. 400-golf in 1970) werd al eerder in centen verwerkt. Een zelfde effect werd bereikt door maximering van de prijscompensatie. Extra verhogingen van het minimumloon en vloeren in de prijscompensatie gaven een stuwende werking aan de onderkant van de inkomensverdeling van het overheidspersoneel.

Een laatste maatregel die een nivellerend effect heeft gehad en nog steeds heeft, zijn de kortingen op ambtenarensalarissen in het kader van *Bestek '81*. Deze variëren immers naar inkomensniveau van 0,3% tot 0,7% per half jaar.

3) Ph. van Praag, Bezoldiging rijksambtenaar, *ESB*, 23 november 1949.

De beschouwde functies

In navolging van Ph. van Praag zijn ter illustratie van het salarisbeleid van de overheid voor zover dit betrekking heeft op de verschillende niveaus, een achttal functies genomen. In feite gaat het hier om ambtelijke rangen die behoren bij bepaalde functies.

Een functie behoort bij een bepaalde rang; bij deze rang het schaaalsalaris. Aan een functie kan in de loop der tijd een andere rang worden toegekend; meestal gebeurt dit omdat de zwaarte van de functie niet meer in overeenstemming is met de eisen die aan een bepaalde rang kunnen worden gesteld. Op grond hiervan is het minder zinvol om functies in de tijd te vergelijken; immers, de functie-inhoud kan aanmerkelijk zijn veranderd. Een overzicht van de ontwikkeling van rangen geeft een algemener beeld, vooral als, zoals hier is gebeurd, de beschouwde rangen representatief voor de salarisstructuur van de overheid kunnen worden genoemd. Een herstructurering van rangen, zoals die bij voorbeeld heeft plaatsgevonden voor de rang van schrijver, weegt dan ook zwaarder dan het overbrengen van een functie naar een hogere rang.

Steeds is van de hier gepresenteerde rangen het maximum van de te bereiken schaal genomen. Daarmee is dus rekening gehouden met verlenging van de schalen voor zover het aantal anciënniteiten is uitgebreid. Impliciete verlenging van de schalen door reductie van het aantal anciënniteiten bij indiensttreding is daarmee niet in de beschouwing betrokken.

Als salaris zijn genomen de bruto maandsalarissen over een aantal peiljaren. Deze salarissen zijn inclusief AOW-compensatie en huurcompensatie voor de jaren waarin die gegeven werden, maar exclusief de sinds 1964 door de overheid overgenomen AOW/AWW-premie en de vakantietoeslag. Voor de jaren 1920-1948 zijn de bedragen ontleend aan het eerder genoemd artikel van Van Praag. Gegevens voor na 1948 werden uit verschillende bronnen verzameld. Tabel 1 geeft de ontwikkeling van deze salarissen weer (1948=100).

In tabel 2 wordt voor de beschouwde periode een overzicht gegeven van de verhouding van de salarissen ten opzichte van dat van commies (schaal 71). Duidelijk blijkt daaruit de denivellerende tendens in de jaren twintig en dertig, met na de nivellerende inschaling in het BBRA 1948, de optredende denivellering tot het eind van de jaren zestig.

Gezien de ontwikkeling kan men zich de vraag stellen of de plaatsgevonden inschaling in het BBRA 1948 wel in overeenstemming is geweest met vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Het is daarom jammer dat de criteria die bij de inschaling zijn gehanteerd, niet expliciet zijn na te gaan.

Het meest frappant is misschien wel de relatieve achteruitgang van de middenrang (rang 71 en 103). Bij de herstructurering van de lagere schalen en bij de denivellerende Toxopeusronden vielen zij uit de boot. Van de nivellerende maatregelen daarentegen hebben de middenrang evenmin geprofiteerd, omdat slechts de eronder gelegen salarissen voordeel hierbij hadden.

De ontwikkeling van het arbeidsvolume naar niveau

In het voorgaande werd een illustratie gegeven van de mate waarin gedurende de afgelopen jaren de verhoudingen binnen de overheidssalarissen zijn geëvolueerd. Een verklaring daarvoor kan worden gegeven aan de hand van de door Tinbergen ontwikkelde vraag- en aanbodtheorie van de inkomensverdeling (4). In het kort houdt deze theorie in dat de vraag naar arbeid als gevolg van technische vooruitgang meer en meer zal verschuiven naar hoger gekwalificeerde arbeid. Daartegenover staat een snel stijgend aanbod van beter opgeleiden, die in staat zijn de aangeboden vacatures te vervullen. Afhankelijk van de mate waarin het groeitempo van de vraag en dat van het aanbod verschillen, zal de loonvoet worden bepaald. Aan de hand van statistische gegevens concludeert Tinbergen dan tot een nivellerendstendens als gevolg van het snellere groeitempo van het geschoolde arbeidsaanbod. In de „race tussen opleiding en technologie” heeft de eerste nu een voorsprong. Een relatieve daling van de loonvoet voor hoger gekwalificeerden is het gevolg.

De werkgelegenheid bij de overheid wordt gekenmerkt door verhoudingsgewijs hooggekwalificeerde arbeidsplaatsen. Doordat de beloning voor hoger opgeleiden relatief kon achterblijven als gevolg van het toenemend aanbod, heeft de overheid haar gemiddeld uit te betalen salaris minder snel zien stijgen dan het bedrijfsleven. Tabel 2 geeft een illustratie van de mate waarin deze tendens heeft geleid tot een meer genivelleerde salarisstructuur.

In hoeverre de toegenomen vraag naar beter opgeleide arbeid de grotere nivellering heeft tegengegaan, vergt een uitgebreidere analyse dan hier gedaan. Keller (5) besteedt in

4) J. Tinbergen, *Income distribution, analysis and policies*, Amsterdam, 1975.

5) W. J. Keller, *Overheid en inkomensverdeling*, CBS select 1, 's-Gravenhage, 1980, blz. 279-289.

Tabel 1. Ontwikkeling van de ambtenarsalarissen a) (1948 = 100)

	1920	1925	1930	1935	1940	1946	1948	1953	1958	1963	1968	1973	1978	1980
Schrijver (3)	84	71	73	66	63	88	100	120	158	234	337	615	1000	1107
Schrijver A (18)	80	70	76	69	65	90	100	120	158	219	316	565	913	1008
Adjunctcommies (43)	83	72	78	70	67	90	100	120	156	213	309	509	816	897
Commies (71)	83	74	79	71	68	86	100	119	155	209	305	471	748	818
Hoofdcommies (103)	83	73	80	72	68	86	100	119	153	211	311	478	749	812
Referendaris (130)	81	73	81	73	69	86	100	120	168	223	335	513	796	855
Administrateur (148)	81	75	81	73	69	88	100	120	166	221	336	514	793	851
Hoogleraar (154)	75	71	75	68	64	79	100	135	181	263	437	665	1014	1079

a) Tussen haakjes het in 1980 bij genoemde rang behorende schaalnummer.

Tabel 2. Verhouding van een aantal schallonen t.o.v. dat van commies (1948=100)

	1920	1925	1930	1935	1940	1946	1948	1953	1958	1963	1968	1973	1978	1980
Schrijver	101	96	92	93	93	102	100	101	102	112	110	131	134	135
Schrijver A	96	95	96	97	96	105	100	101	102	105	104	120	122	123
Adjunctcommies	100	97	99	99	99	105	100	101	101	102	101	108	109	110
Hoofdcommies	100	99	101	101	100	100	100	100	99	101	102	101	100	99
Referendaris	98	99	103	103	101	100	100	100	108	107	110	109	106	105
Administrateur	98	101	103	103	101	102	100	101	107	106	110	109	106	104
Hoogleraar	90	96	95	96	94	92	100	113	117	126	143	141	136	132

een recent artikel aandacht aan de vraag wat de invloed van de expansie van de overheidsuitgaven over de jaren 1965-1975 op de relatieve beloningsverhoudingen van hoger- en lager gekwalificeerde werknemers kan zijn geweest. Met behulp van een eenvoudig algemeen-evenwichtsmodel berekent hij dat de door het model voorspelde verandering van de loonverhouding met ongeveer 40% is gereduceerd ten gevolge van de groei in de overheidsbestedingen aan de factor arbeid. Hoewel dit cijfer geen nauwkeurige schatting kan zijn, wordt hiermee wel aangetoond dat de invloed van de overheidssector op de inkomensongelijkheid mogelijk substantieel is. Ook Weitenberg 6) concludeert dat „in ieder geval niet kan worden gesteld dat de vergroting van het werkgelegenheidsaandeel van de (semi-)collectieve sector heeft bijgedragen tot verkleining van de primaire inkomensverschillen”.

Tabel 3 geeft een indicatie van de ontwikkeling in de samenstelling naar functieniveau. Een duidelijke verschuiving valt te constateren naar hoger gekwalificeerde banen. Of daarmee de feitelijke kwalificatie van een individu op dat functieniveau over de jaren dezelfde is, dan wel dat de kwalificatie-eisen in de loop der tijd dezelfde zijn gebleven valt te betwijfelen. Ongetwijfeld heeft zich ergens rangeninflatie, of misschien wel -deflatie, voorgedaan. Het lijkt alsof in de jaren na de Toxopeusronden een extra instroom in de hogere schalen heeft plaatsgevonden. Na een zekere stabilisatie rond 1970 valt dan waar te nemen hoe de verschuiving van de laagste naar de hoogste schalen zich in versneld tempo voortzet. Het lijkt alsof de wijziging in de beloningsverhoudingen, zoals die blijkt uit tabel 2, zich voor een zeer groot deel laat verklaren uit de stijging van het aantallenaandeel van de hoger gekwalificeerde ambtenaar.

Tabel 2. Procentuele verdeling van ambtenaren naar schaal en het daarbij in 1980 maximaal geldende salaris

	1957	1962	1967	1970	1974	1979 a)
≤45 (f. 2692)	69,5	62,7	60,5	60,5	56,2	47
46 - 103 (f. 4033)	23,2	27,8	26,8	27,7	29,8	35
≥ 104 - 130 (f. 5277)	3,8	4,9	7,3	6,1	7,6	9
≥ 131	3,5	4,6	5,4	5,7	6,4	9

a) I.v.m. een breuk in het statistisch materiaal is voor dit jaar een raming gemaakt.

Overigens zou mede in de beschouwing moeten worden betrokken in hoeverre ook het bedrijfsleven in sterkere mate dan voorheen hoger gekwalificeerd personeel aantrekt. In samenhang met de aanbodkant kan dan worden vastgesteld hoever de „race tussen opleiding en technologie” is voortgeschreden. Bovendien kan dan worden nagegaan of, mede omdat naar alle waarschijnlijkheid de uitbreiding van het overheidspersoneel in de toekomst aanmerkelijk minder 7) zal zijn dan in het afgelopen decennium, de neiging tot nivellering binnen de overheidsalarissen nog versterkt zal optreden. Het aanbod van hoger gekwalificeerd personeel neemt immers nog steeds toe.

De ontwikkeling in de inkomensongelijkheid, collectieve en particuliere sector

Om een beeld te krijgen van de samenhang tussen de inkomensongelijkheid van werknemers in overheidsdienst en die in het bedrijfsleven, is een reeks samengesteld van maatstaven voor de inkomensongelijkheid tussen en binnen deze twee categorieën. Het betreft hier gegevens uit verscheidene statistieken over de inkomensverdeling beginnend bij 1954. Het gehanteerde inkomensbegrip is het kerninkomen; dit begrip wordt gedefinieerd als het meest karakteristieke inkomen, voor werknemers dus loon of salaris.

Een vergelijking van de inkomensverschillen tussen werknemers in de particuliere en collectieve sector is niet zonder

meer mogelijk. In de eerste plaats zullen er, naast het primaire inkomen in de twee sectoren, verschillende beloningselementen een rol spelen. Hierbij valt te denken aan „fringe benefits” en onkostenvergoedingen of pensioenvoorzieningen. Daarnaast valt te wijzen op immateriële verschillen als rechtspositie en arbeidsomstandigheden. Op basis van een pakketvergelijking van arbeidsvoorwaarden zou een standaardisatie van de inkomensverschillen tot stand gebracht dienen te worden 8). In de tweede plaats bestaan er verschillen tussen de twee populaties, wat betreft kenmerken die mede bepalend zijn voor de hoogte van het inkomen zoals de samenstelling van de populatie naar sexe, opleidingsniveau of leeftijd. Omdat bovendien het gemiddeld aantal kinderen van overheidspersoneel hoger is dan bij werknemers van bedrijven en tot 1970 de kinderbijslag resp. -toelage tot het kerninkomen werd gerekend, treedt ook uit dien hoofde een vertekening op.

De hier gehanteerde maatstaf voor de inkomensongelijkheid is de Theil-coëfficiënt I. Als alle inkomens gelijk zijn, is I gelijk aan 0. Bij stijging van de ongelijkheid wordt I groter 9). De coëfficiënt kan door ontbinding een beeld geven van de aandelen van de verschillende groepen inkomensstrekkers in de totale inkomensongelijkheid. Daarbij zijn twee kenmerken van belang, nl. de tussengroepsongelijkheid en de ongelijkheid binnen de verschillende groepen. Decompositie van de Theil-coëfficiënt levert de volgende formulie op:

$$I = I_{tg} + \sum_{g=1}^G y_g I_g$$

De totale ongelijkheid I is gesplitst in een bijdrage van de ongelijkheid tussen de groepen (I_{tg}) en een gewogen gemiddelde van de ongelijkheid binnen de groepen (I_g) waarbij de weging plaatsvindt door middel van inkomensaandelen (y_g). De tussengroepsongelijkheid wordt dan gedefinieerd als:

$$I_{tg} = \sum_{g=1}^G y_g \ln \frac{y_g}{n_g}$$

met y_g als het inkomensaandeel en n_g als het aantallenaandeel in de respectievelijke totalen 10).

Tabel 4 geeft van de verschillende kenmerken over de jaren een overzicht.

6) J. Weitenberg, in: *Duel en dans om de miljardenbalans*, Amsterdam, 1980, blz. 7.

7) Zie b.v. CPB, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981, blz. 118 en 119.

8) Zie b.v. A. P. Ros en D. J. Wolfson, *Vooronderzoek pakketvergelijking van arbeidsvoorwaarden*, Rotterdam, 1980.

9) Gehanteerd wordt hier de Theil-coëfficiënt na standaardisatie naar decielen: $I = \sum_{i=1}^{10} y_i \ln y_i + \ln 10$. Bij absolute ongelijkheid heeft I de waarde $\ln 10$. Overigens kan de Theil-coëfficiënt muteren door toeneming van het aantal individuen in de populatie zonder dat op voorhand is aan te geven of dan sprake is van een nivellering resp. denivelleringstendens, zoals die door de Theil-coëfficiënt wordt gemeten. De eerste afgeleide van I naar Y (het totale inkomen) kan nl. geschreven worden als

$$\frac{\partial I}{\partial Y} = \frac{1}{Y^2} \sum_{i=1}^{10} \left(\frac{\partial Y_i}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{Y_i} - 1 \right) (\ln y_i + 1) Y_i$$

met Y_i als het inkomen per deciel, $\sum Y_i = Y$ en $y_i = Y_i/Y$ of als $\frac{\partial I}{\partial Y} = \sum_{i=1}^{10} \frac{\partial Y_i}{\partial Y} [\ln y_i + 1]$.

Als Y toeneemt als gevolg van een groei van de populatie met individuen met een positief inkomen veranderen alle Y_i ; de decielgrenzen verschuiven dan. De ongelijkheid wordt groter als er individuen toetreden met een inkomen lager dan het gemiddelde in het eerste deciel of hoger dan het gemiddelde in het tiende deciel.

10) Voor meer details zie CPB, *De personele inkomensverdeling, 1952-1967*, CPB-monografie nr. 19, 's-Gravenhage, 1975, blz. 157-159.

Tabel 4. Inkomensongelijkheid naar groepen (kerninkomen) a)

	1954	1959	1964	1967	1970	1973	1975
I (totaal)	0,210	0,200	0,205	0,215	0,145	0,11	0,095
I _g	0,015	0,010	0,020	0,015	0,010	0,010	0,010
I ₁ (overheid) ...	0,155	0,145	0,155	0,190	0,135	0,095	0,075
I ₂ (bedrijven) ...	0,205	0,195	0,190	0,200	0,130	0,090	0,085

a) In de loop der tijd zijn verschillende definities van gehanteerde begrippen in de inkomensstatistiek gewijzigd. Vooral het jaar 1970 is daarom niet rechtstreeks vergelijkbaar met voorgaande jaren. Het belangrijkste verschil betreft de herleiding van niet-volledige jaarinkomens en het niet meer tot het kerninkomen rekenen van de kinderbijslag resp.-toelage. Bovendien is de aanduiding van de groep overheidspersoneel door de jaren heen niet dezelfde gebleven.

De eerste rij van tabel 4 geeft de waarden van de Theil-coëfficiënt voor alle werknemers, de tweede de tussengroepsongelijkheid, en I₁ en I₂ zijn de waarden van de Theil-coëfficiënt voor de beschouwde groep overheidspersoneel resp. de overige werknemers. Voor zover de reeds eerder genoemde definitieverschillen in de data conclusies mogelijk maken, kan worden gesteld dat het lijkt alsof het overheidspersoneel een flinke bijdrage levert in de mutatie van de inkomensongelijkheid. Met in het achterhoofd het feit dat binnen de groep van de rest van de werknemers nog een aantal werknemers in overheidsdienst is begrepen, kan een aantal opmerkingen worden gemaakt.

In de eerste plaats is duidelijk aanwijsbaar de invloed van de Toxopeusronden. Kijkt men naar de mutatie in de cijfers van 1964 en 1967 dan kan worden geconcludeerd dat de aanvankelijke denivellering zoals die in deze cijfers tot uitdrukking komt, op afstand heeft geleid tot denivellering in het bedrijfsleven. Blijkbaar heeft de overheid de denivellering via de Toxopeusronden iets te ver doorgevoerd, zodat het bedrijfsleven zich gedwongen zag te reageren. Overigens, onder de veronderstelling dat vraag en aanbod bij bedrijven min of meer in evenwicht was, is het logisch dat verhoging van de beloningen via de Toxopeusronden voor de totale arbeidsmarkt evenwichtsverstoring heeft gewerkt.

In de tweede plaats lijkt het erop alsof vanaf 1967 aanvankelijk de nivellering bij de overheid niet gelijke tred heeft gehouden met die in het bedrijfsleven. Ongetwijfeld speelt hier de invoering en optrekking van het minimumloon, een maatregel met duidelijk nivellerende bedoelingen, een belangrijke rol. De overheid heeft immers relatief weinig minimumloners in dienst. In de jaren 1973/1975 vindt bij de overheid een versnelling van de nivellering plaats. De verhoudingen in de inkomensongelijkheid van 1967 tussen de twee sectoren zijn dan weer bereikt.

De algemene conclusie die ondanks het gebrekkige cijfermateriaal kan worden getrokken, is dat over de beschouwde periode het verdelingsbeleid van de overheid ten aanzien van haar eigen werknemers niet afwijkt van dat in het bedrijfsleven. Waar dat wel in zodanige mate gebeurde dat repercussies optraden op de arbeidsmarkt, zorgde het bedrijfsleven er wel voor dat het de overheid volgde. In dat geval kan de overheid dus trendsetter in plaats van trendvolger genoemd worden. Zo'n situatie deed zich voor tijdens de Toxopeusronden.

De ontwikkeling van de inkomens in de collectieve en de particuliere sector, 1975-1980

In de vorige paragraaf werden aan de hand van inkomensstatistieken van het CBS de verschillen tussen de collectieve en particuliere sector tot en met 1975 beschouwd. Voor de jaren daarna zijn helaas nog geen statistieken in een zelfde vorm aanwezig. De periode na 1975 is echter vanuit inkomenspolitiek oogpunt zo interessant dat hier aan de hand van andere bronnen een poging zal worden gedaan een beeld te geven van de ontwikkeling van de inkomens binnen en buiten de overheidssector.

In de eerste plaats kan dan gekeken worden naar de ontwikkeling van de index van de regelingslonen. Tabel 5

geeft een overzicht van de jaargemiddelden (1972=100). Duidelijk blijkt uit tabel 5 tussen de beide indices in de laatste jaren een aanzienlijke divergentie opgetreden te zijn (gemiddeld 1% per jaar vanaf 1975). Voornamelijk moet dit toegeschreven worden aan het niet verwerken van enkele beloningselementen in de trend, in het bijzonder facultatieve toeslagen in de bouw en het schildersbedrijf en het opnemen van de wettelijk vastgestelde minimumloongrens in de cao van het uitzendwezen. Deze laatste twee maatregelen houden verband met de filosofie dat het slechts administratieve verbeteringen waren, en hooguit materiële in de zin dat daardoor de betrokken werknemers een verbeterde rechtspositie werd verschaft. Daarbij komen dan nog de kortingen in het kader van *Bestek '81*, variërend van 0,3% tot 0,7% per half jaar vanaf 1 januari 1979. Als gevolg van het feit dat het gemiddelde inkomen bij de overheid hoger is dan in het bedrijfsleven, is bovendien het negatieve effect op de loonmutatie als gevolg van aftoppingen enz. bij de overheid groter dan bij het bedrijfsleven. Door wijziging van de trendmethode werd dit laatste effect eerst in 1976 zichtbaar in de regelingslonen van de overheid.

Tabel 5. Indices van de regelingslonen bij de overheid en die bij de nijverheid (1972=100)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Regelingslonen bij de overheid	111	127	143	156	166	176	182	186
Regelingslonen bij de nijverheid	112	128	144	157	169	180	190	198

Bron: CBS, *Sociale Maandstatistiek*, diverse uitgaven.

Blijkt uit tabel 5 al de duidelijk verschillende ontwikkeling tussen werknemers in de marktsector en in de collectieve sector, tabel 6 geeft aan de hand van de ontwikkeling van loonverdelingen binnen de nijverheid, resp. de rijksoverheid een illustratie van de mate waarin de inkomensverschillen binnen de twee sectoren zich hebben ontwikkeld.

De afgelopen vijf jaar blijken de inkomensverschillen binnen de overheidssector sneller te zijn verkleind dan binnen de bedrijvensector. Een dergelijke ontwikkeling roept de vraag op bij welke verhouding de grenzen van het nivelleringsbeleid worden bereikt. Deze grenzen worden in hoge mate door het functioneren van de arbeidsmarkt bepaald. Een divergerende ontwikkeling als blijkt uit tabel 6 zal er onvermijdelijk toe leiden dat de positie van de overheid op de arbeidsmarkt wordt verzwakt.

Tabel 6. Ontwikkeling van de loonverdeling binnen de rijksoverheid en de nijverheid, 1976-1980

	1976	1977	1978	1979	1980
Decielverhouding a) bij de overheid	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3
Decielverhouding a) bij de nijverheid	2,8	2,7	2,7	2,8	2,7

a) Het tiende t.o.v. het derde deciel.
Bron: CBS.

Wordt om redenen die buiten de arbeidsmarkt zijn gelegen de noodzaak gevoeld om de nivelleringsstendens door te zetten, dan zal een beleid ter zake zich niet kunnen beperken tot de overheidssector. Onderzoek van de Loontechnische Dienst bij een aantal bedrijven wijst uit dat veelal bij hogere inkomens de loonmaatregel van 1 juli 1980 waarbij de prijscompensatie aan iedereen werd gegeven in de vorm van f. 26 wordt ontdoken. Gevreemd moet dan ook worden dat het nivellerende karakter van de loonmaatregel meer tot uitdrukking is gekomen bij de overheid dan bij het bedrijfsleven. Dat als gevolg daarvan hoger gekwalificeerde werknemers zich meer aangetrokken zullen voelen tot het bedrijfsleven dan tot de overheidssector lijkt voorspelbaar. Een volgende minister van

Binnenlandse Zaken zal zich dan gedwongen zien het voorbeeld van zijn of haar voorganger Toxopeus te volgen. Overigens zal er dan eerder sprake zijn van een verhoging van de topsalarissen dan van een verhoging van de salarissen, beginnend bij de rangen op referendarisniveau.

Bruto-nettoverhoudingen

Belangrijke verschillen tussen de beloningen van ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven ontstaan door de uiteenlopende inhoudingen op het bruto inkomen. Immers, de ambtenaar behoeft van zijn of haar salaris slechts de pensioenpremie en de loonbelasting af te dragen, terwijl buiten de overheidssector de werknemer ook premies voor de verschillende volksverzekeringen en werknemersverzekeringen betaalt. De stijging van de premiedruk heeft daardoor geleid tot een relatief ongunstiger netto positie voor de werknemer in bedrijven. In tabel 7 wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de bruto-nettoverhoudingen bij verschillende inkomensniveaus over de afgelopen vijftien jaar. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de bruto-nettoverhoudingen in het basisjaar 1965 kunnen worden beschouwd als behorend bij een redelijke salarisstructuur; in dat jaar, direct na de Toxopeusronden, kan er van worden uitgegaan dat, de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden in oogen-schouw genomen, de beloning voor de werknemer in bedrijven in overeenstemming is met de beloning voor de werknemer in overheidsdienst.

De berekening van het bruto-nettotraject heeft op de gebruikelijke manier plaatsgevonden. Bij ambtenaren is de premie voor het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds tot 1971 berekend over het salaris, daarna over het salaris minus een franchise. Daarnaast is de ingehouden loonbelasting berekend. Voor werknemers in bedrijven is een uniforme pensioenpremie van 2,25% over alle jaren aangehouden. Bovendien zijn de ingehouden premies berekend voor de AOW, ZW, WW, ZFW en vanaf 1968 voor de WAO; de gehanteerde premies zijn alle gemiddelden, zoals die ook gebruikt worden voor de berekening van de bekende koopkrachtplaatjes. Voor 1981 zijn de berekeningen gedaan op basis van het premieregime per 1 januari; bovendien is bij ambtenaren rekening gehouden met de inhoudingsheffing die per 1 januari is ingevoerd. De ziektekosten zijn bij ambtenaren gelijkgesteld aan de interimuitkering; voor de vergelijkbaarheid zijn voor de werknemers in bedrijven met een inkomen boven de Ziekenfondsgrens dezelfde bedragen gehanteerd.

Opvallend is het verschil in ontwikkeling van de bruto-netto verhoudingen van twee en vier maal modaal en de inkomensniveaus daaronder dat optreedt tussen de overheids- en bedrijvensector. De verklaring daarvoor wordt enerzijds gegeven door het verschil ten aanzien van de pensioenpremie — met of zonder franchise — en anderzijds door het bestaan van maximum premiegrenzen voor de sociale verzekeringen. Het invoeren van een franchise voor de heffing van de ABP-premie heeft ertoe geleid dat bij de overheid de beter gesalarieerden een relatief hoge premie betalen ten opzichte van werknemers in bedrijven van vergelijkbare inkomensniveaus 11).

Doordat de te betalen sociale-verzekeringpremies gemaximeerd zijn, is bij een oplopend inkomen boven de verschillende premiegrenzen het netto effect van de opgetreden premiedrukverzwaring relatief minder groot dan bij inkomens onder de premiegrenzen.

Uit tabel 7 blijkt dat bij vergelijking van dezelfde bruto inkomens de salariëring van de lagere-inkomensgroepen bij de overheid netto steeds aantrekkelijker is geworden ten opzichte van 1965. Voor de hogere inkomens geldt een tegengestelde conclusie. Uitgaande van vaste bruto inkomensverhoudingen, zijn de netto verschillen tussen de inkomensniveaus kleiner geworden.

Ten slotte kan aan de hand van deze ontwikkeling berekend

worden wat de „achterstand” is bij de verschillende inkomensniveaus ten opzichte van de — veronderstelde — evenwichtssituatie van 1965. Tabel 8 geeft hiervan de resultaten.

Tabel 7. De ontwikkeling van de bruto-nettoverhoudingen bij de overheid en de bedrijvensector naar inkomensniveau (1965 = 100)

	1970	1973	1975	1977	1979	1981
Bedrijven:						
minimumloon	97,2	90,6	89,3	89,8	89,8	92,1
modaal	95,4	87,9	86,9	86,0	85,3	84,9
2 × modaal	94,0	90,3	86,8	84,4	83,0	83,3
4 × modaal	95,3	85,4	79,7	76,6	75,5	74,6
Overheid:						
minimumloon	103,0	99,9	98,9	97,9	97,7	97,9
modaal	100,0	95,6	94,8	93,0	92,7	91,7
2 × modaal	96,1	90,1	86,1	83,8	83,3	81,7
4 × modaal	93,9	84,3	78,8	75,7	74,9	73,0

Tabel 8. Netto inkomensverschil tussen de overheid en de bedrijvensector per jaar t.o.v. 1965 bij verschillende inkomensniveaus a) 1981)

Minimum loon + f. 1160	Modaal + f. 1945	2 × modaal — f. 790	4 × modaal — f. 1440

a) „+” geeft aan een „achterstand” van bedrijven t.o.v. overheid.

Een enkele amendering op de uitkomsten in tabel 8 is wel op haar plaats. In de eerste plaats worden de uitkomsten sterk bepaald door de verschillende manieren waarop de pensioenpremie bij de berekeningen is gehanteerd. In de tweede plaats is het mogelijk dat voor vergelijkbare arbeidsplaatsen bij bedrijven en overheid niet in de eerste plaats naar bruto inkomens wordt gekeken, maar eerder naar netto inkomens. De bruto inkomens kunnen daarbij dan verschillend zijn. Ten slotte worden sinds 1979 — o.a. beargenteerd vanuit de divergerende bruto-netto-ontwikkelingen — halfjaarlijks kortingen toegepast op de mutatie van de bruto salarissen bij de overheid, de z.g. Bestek kortingen 12). Ook als gevolg hiervan zijn de bruto inkomens binnen de twee sectoren niet zonder meer vergelijkbaar.

Concluderend kan worden gesteld dat, naast de eerder gesignaleerde nivellering van de bruto inkomens bij de overheid, een extra nivellering is opgetreden in de netto inkomens. Bovendien geldt bij beide vormen van nivellering dat de overheid daarbij duidelijk het voortouw heeft genomen.

De door velen gewenste nivellering is vooral tot uitdrukking gekomen in de ambtenarensalarissen. In het licht van dit artikel is het goed te wijzen op de mogelijke repercussies die dat kan hebben op de rol van de overheid als vrager op de arbeidsmarkt. Bij een verdere verkleining van inkomensverschillen — voor zover die de marktconforme nivellering te boven gaat — dient rekening gehouden te worden met arbeidsmarkteffecten. Een inkomenspolitiek die zich meer dan op dit moment het geval is uitstrekt tot inkomens in de marktsector lijkt daarbij geboden.

Erik Bolhuis

11) De grote verscheidenheid aan pensioenregelingen en heffingssytemen in het bedrijfsleven noopt tot een keuze. Daarom is hier een uniforme premie van 2,25% genomen. Voor een overzicht van een aantal regelingen zie P. J. Besseling en H. M. J. Schepers, *Pensioenregelingen in Nederland*, 's-Gravenhage, 1981.

12) In het licht van de hier gepresenteerde berekeningen is het merkwaardig dat deze halfjaarlijkse kortingen oplopend naar niveau gedifferentieerd zijn (geweest), nl. van 0,3% tot 0,7%. Het zou meer voor de hand hebben gelegen de kortingen denivellerend toe te passen.