

Geen gelijk loon voor gelijk werk onderzoek loonverschillen

Coen van Rij & Natascha van den Berg
RegioPlan Beleidsonderzoek te Amsterdam

Gepubliceerd in het tijdschrift Zeggenschap: over arbeidsverhoudingen
17^{de} jaargang nr. 4 december 2006 p.26-29

Dinsdag 24 oktober organiseerde de werkgroep 'Gelijke beloning dat werkt!' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder leiding van Paulien Osse de eerste 'Dag van de gelijke beloning'. Waarom? In Nederland zijn loonverschillen en loonongelijkheid groter dan in andere Europese landen. Kijkend naar verschillen tussen mannen en vrouwen dan kan dit oplopen tot 20 à 30 procent. Een groot deel van de beloningsverschillen is 'verklaarbaar'. Mannen werken bijvoorbeeld vaker in hogere functies. Er blijft echter een deel onverklaarbaar en dit kan flink oplopen. De 'Dag van de gelijke beloning' gaat over meer dan het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen. Zo is ook gesproken over verschillen tussen allochtonen en autochtonen, voltijders en deeltijders, mensen met en zonder een handicap en tussen werknemers met een vast of tijdelijk contract. Voor nu willen we ons beperken tot beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en tussen de collectieve sector en het bedrijfsleven.

Appels met peren

Regelmatig publiceren Kea Tijdens en Maarten van Klaveren in Zeggenschap over de loonwijzer. RegioPlan heeft, gebruikmakend van de loonwijzerdata voor de 'Dag van de gelijke beloning', een onderzoek verricht naar verschillen tussen mannen en vrouwen. De conclusie was al min of meer bekend: sekse gerelateerde beloningsverschillen doen zich overal voor, door alle leeftijdsgroepen en in bijna alle sectoren. Daarnaast merkten we op dat de overheid soms beter betaalt dan het bedrijfsleven. Over het punt dat de overheid beter betaalt dan het bedrijfsleven is enige commotie ontstaan. Het onderzoek zou ongenueanceerd zijn, het onderzoek zou gebruik maken van ongecorrigeerde data, het onderzoek zou voorbij gaan aan twee publicaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) en een onderzoek van de Arbeidsinspectie¹, het onderzoek zou geen rekening

¹ Heyma, A, K.Tijdens, L. Janssens en E. Berkhout (2005). *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever: een vergelijking van beloningsverschillen tussen collectieve sector en marktsector* SEO-AIAS Universiteit van Amsterdam. Berkhout, E., A Heyma en W. Salverda (2006). *Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004*, SEO-AIAS Universiteit van Amsterdam. Bijna een week na de 24 oktober is de zesde voortgangsrapportage gelijke beloning aan de Tweede Kamer aangeboden. Een onderdeel hiervan vormt het beloningsonderzoek 2004 van de Arbeidsinspectie.

houden met het relatief hoge opleidingsniveau van ambtenaren oftewel “hier worden nu eens echt appels met peren vergeleken”. Maar is het een probleem om appels met peren te vergelijken?

Ongecorrigeerde lonen

Voor alle duidelijkheid: een deel van de cijfers die wij hebben gepubliceerd zijn gebaseerd ongecorrigeerde data. We spreken van ongecorrigeerde data omdat we alleen corrigeren voor leeftijd (ervaring), geslacht en opleiding en dus niet functie, beroep of productiviteit. De belangrijkste cijfers zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1: Ongecorrigeerde bruto uurlonen tussen bedrijfsleven en overheid (naar leeftijd, geslacht en opleiding)

		Bedrijfsleven	Overheid	% brutoloon dat bij de overheid meer (of minder) wordt verdiend
vrouwen tot 45 jaar	lage opleiding	€ 11.40	€ 13.80	21%
	middelbare opleiding	€ 12.40	€ 14.20	15%
	hoge opleiding	€ 15.80	€ 16.70	6%
	totaal vrouwen tot 45	€ 13.40	€ 15.40	15%
vrouwen 45 jaar en ouder	lage opleiding	€ 11.40	€ 12.10	6%
	middelbare opleiding	€ 13.20	€ 16.30	23%
	hoge opleiding	€ 18.80	€ 20.80	11%
	totaal vrouwen 45 jaar en ouder	€ 13.90	€ 18.00	29%
mannen tot 45 jaar	lage opleiding	€ 13.00	€ 12.30	-5%
	middelbare opleiding	€ 14.50	€ 15.60	8%
	hoge opleiding	€ 19.10	€ 20.30	6%
	totaal mannen tot 45	€ 15.80	€ 18.00	14%
mannen 45 jaar of ouder	lage opleiding	€ 14.50	€ 15.00	3%
	middelbare opleiding	€ 18.00	€ 17.90	-1%
	hoge opleiding	€ 26.50	€ 25.00	-6%
	totaal mannen 45 jaar en ouder	€ 19.30	€ 21.30	10%
Totaal		€ 15.70	€ 17.80	13%

Bron: Stichting Loonwijzer (www.loonwijzer.nl) data 2005-2006

Over de gehele linie verdienen mannen beter dan vrouwen. Het verschil tussen mannen en vrouwen is het grootst in de private sector. Als we de

overheid met het bedrijfsleven vergelijken blijkt grosso modo de overheid rond de 13 procent beter te betalen (ongecorrigeerd). Het beeld moet wel worden genuanceerd. Voor de hoger opgeleiden geldt dat met name de mannelijke 45 plussers beter verdienen in het bedrijfsleven. Op dit punt komen de bevindingen van voorliggend onderzoek redelijk overeen met de gegevens van het ministerie van BZK. Hierin wordt geconcludeerd dat het grootste beloningsnadeel (voor overheidsmedewerkers) er voor werknemers tussen 45 en 54 jaar is.

Glazen plafond

Waarom gebruiken we hier slechts deels gecorrigeerde cijfers? Een analyse van man-vrouw verschillen begint over het algemeen met ongecorrigeerde cijfers. Alle onderzoeken (ook van de Arbeidsinspectie) beginnen op deze wijze en daar valt doorgaans niemand over. Men stapt vervolgens over op gecorrigeerde cijfers en laat zien dat dan de loonkloof bijna is geslecht. Enkele procenten blijven, opmerkelijk genoeg altijd in het nadeel van vrouwen onverklaard. Een kleine hardnekkige hobbel of een misspecificatie van het model? Helaas kan een (econometrische) loonvergelijking niet al het onderscheid 'oppikken'. Of het resterende verschil als onterecht onderscheid of zelfs discriminatie is op te vatten moet van situatie op situatie worden bekeken. Beleidsmatig is evenwel het ongecorrigeerde verschil tussen mannen en vrouwen misschien wel even interessant als het gecorrigeerde verschil. De ongecorrigeerde cijfers laten namelijk een ander probleem zien: ondanks dat vrouwen hun achterstand in menselijk kapitaal hebben ingehaald, verschillen in opleidingsniveau zijn sterk genivelleerd, is er in Nederland nog steeds sprake van een scherpe verticale arbeidssegregatie naar sekse. De verticale segregatie die bekend staat als het glazen plafond vormt misschien wel het werkelijke beleidsprobleem: vrouwen stromen niet door naar topfuncties en erger nog vrouwen stromen ook niet door naar hogere functies in het middenkader. Dit kan worden geïllustreerd door ongecorrigeerde beloningsverschillen (waarom verdienen mannen toch altijd gemiddeld meer?) maar wordt natuurlijk vooral inzichtelijk indien sekse verschillen per functie zijn blootgelegd.

Overheid versus bedrijfsleven

Terug naar de vergelijking tussen overheid en bedrijfsleven. Ongecorrigeerde cijfers laten een beloningsvoordeel bij de overheid zien maar dit kan grotendeels worden verklaard door de 'samenstelling' van de collectieve sector, ofwel het opleidingsniveau en het beroepsniveau. Worden appels met peren vergeleken? Zoals hiervoor aangegeven bij de analyse van ongecorrigeerde man-vrouw verschillen leidt dit beeld wel tot een andere probleemanalyse. Waarom verdienen mannen van 45 jaar en ouder met een hoge opleiding in het bedrijfsleven meer? Maar ook: betaalt de overheid niet te veel voor haar lager opgeleiden?

Als we de lonen van de overheid vergelijken met die uit het bedrijfsleven blijken we een gevoelige snaar te raken indien we de cijfers uit tabel 1 gebruiken. Waarom?

Allereerst is het beeld genuanceerder. Dé overheid bestaat niet en de betaling

is zeker niet overal gelijk. Denk aan de politie, gemeenten, rijksoverheid, waterschappen, provincies of de Rechterlijke Macht. Overal zijn de arbeidsvoorwaarden anders. In sommige sectoren, bijvoorbeeld het onderwijs en de zorg, wordt al jaren gesproken van een (te) lage beloning. Diverse bonden hebben zich hiervoor sterk gemaakt en ook de werkgever is van mening dat de salarissen omhoog moeten om het werken in het onderwijs en de zorg aantrekkelijker te maken. (zie voor een gedetailleerde analyse tussen overheidssectoren de onderzoeken die in opdracht van BZK zijn uitgevoerd (noot 1)).

Ten tweede wordt al sinds de jaren 80 van de vorige eeuw gewerkt en gesproken over de normalisering van de arbeidverhoudingen bij de overheid. Inmiddels zijn op deelgebieden zoals het sectorenmodel, de medezeggenschap, het pensioen en de sociale zekerheid veel verschillen met de marktsector weggenomen of verkleind. En momenteel is de vraag aan de orde of de laatste stap kan worden gezet en Nederland definitief afscheid neemt van de aparte rechtspositie van ambtenaren. Een discussie die niet alleen op basis van feiten (ontslagrecht, cao, rechtbescherming e.d.) wordt gevoerd maar ook alles te maken heeft met gevoel en status van de ambtenaar.² Dit is ongetwijfeld een onderwerp dat ook bij de komende formatie onderhandelingen en/of kabinetsperiode op de agenda staat. Ten derde liggen vergelijkingen tussen overheid en bedrijfsleven gevoelig omdat de regering wil dat het salaris van een topambtenaar dat van de minister-president niet overstijgt. Maar tegelijk wil de regering ook dat voorkomen moet worden dat topambtenaren overstappen naar het bedrijfsleven. Topambtenaren roepen om marktconforme salarissen maar dat kan op gespannen voet staan met het eerste uitgangspunt; het salaris van de minister-president is de absolute top.

Ten vierde zijn functies bij de overheid niet zonder meer te vergelijken met het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft geen (of nauwelijks) beleidsmedewerkers, of controleurs, rechters, politie et cetera. Voor een goede correctie is het evenwel wenselijk om functies met elkaar te vergelijken.

Vergelijkbare beroepen

Ook wij vinden dat de ongecorrigeerde cijfers in de vergelijking tussen sectoren deels te kort schieten en met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Vooral omdat het, zoals aangegeven, moeilijk blijft overheidsfuncties met die uit het bedrijfsleven te vergelijken. Om dit probleem op te lossen moet men functies vergelijken die zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven voorkomen. Ook in de eerder genoemde onderzoeken van SEO (zie noot 1) is dit probleem aanwezig. SEO vergelijkt dan ook geen functies maar vergelijkbare werknemers in banen met vergelijkbare werknemers. Bij wijze van spreken wordt de verpleegkundige in de zorg vergeleken met de civiel technici in de bouw. Maar het belangrijkste is dat er altijd -ook na correctie- een inhoudelijk verschil tussen functies en beroepen blijft bestaan dat onmeetbaar is.

² Zie het rapport 'Buitengewoon Normaal' en het congres dat hierover eind 2005 is georganiseerd. Sprengers L.C.J. (2005) (red.) *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?*

Om deze reden kunnen we niet voor alle beroepen in Nederland een loonvergelijking maken waarbij de sector is meegewogen. We moeten een aantal beroepen er uitlichten. Om deze reden zijn in ons onderzoek beroepen gekozen die bijna in alle arbeidsorganisaties voorkomen. Het gaat dan om de secretaresses, telefonistes, de personeelsfunctionarissen, boekhouders, bedrijfsleiders en managers. Hoe staat het binnen deze beroepen met beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen? Maar ook: betaalt de collectieve sector nu beter dan het bedrijfsleven? Het nadeel van het kiezen van zeven beroepen is wel dat niet op een grote schaal een vergelijking kan worden gemaakt. We vergelijken functies op detailniveau en alleen voor deze functies worden correcties toegepast en daarover kunnen we uitspraken doen. Dit heeft tot gevolg dat het niet meer mogelijk is om te spreken over dé salarissen in de collectieve sector in vergelijking met het bedrijfsleven.

Voor zeven beroepen is een loonvergelijking opgesteld. Hierbij is gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd (werkervaring³), opleidingsniveau, bedrijfsgrootte, leidinggevend, sector, arbeidsduur en regio.

Tabel 2 Gecorrigeerde loonverschillen, zeven veel voorkomende beroepen, 2005/2006

	% loon dat mannen meer verdienen	% loon dat fulltimers meer verdienen	% loon dat werknemers die in de Randstad werken meer verdienen	% loon dat werknemers die in de publieke sector werken meer verdienen
telefoon, receptie, typewerk	7%	3%	0%	20%
secretaresse	28%	-2%*	6%	4%
boekhouding, personeels-, salarisadministratie	12%	5%	7%	4%
personeelszaken, arbeidsvoorwaarden	11%	0%	-1%*	2%
bedrijfsleider, -beheerder	20%	17%	8%	-15%*
personeel en organisatie (hoofdzakelijk leidinggevend)	4%	3%	6%	4%
administratie, financieel-economische zaken	17%	8%	2%	-19%*

Bron: Stichting Loonwijzer (www.loonwijzer.nl) data 2005-2006

* Er wordt niet meer, maar juist minder verdiend in deze categorie.

³ De correlatie met leeftijd is bijna 0,9. In de loonvergelijking maakt het niet zo veel uit of leeftijd dan wel werkervaring wordt meegenomen. Technisch gezien meten ze bijna hetzelfde.

Uit tabel 2 blijkt dat mannen in hetzelfde beroep gemiddeld meer verdienen dan vrouwen. De verschillen kunnen, ook na correctie, oplopen tot 28%! Verder is opvallend dat binnen de gekozen beroepen het gemiddelde uurloon van fulltimers hoger is dan het gemiddelde uurloon van parttimers. Dit geldt voor zowel mannen als vrouwen. En tot slot zien we in tabel 2 dat voor zes van de zeven beroepen de randstad beter betaalt. Voor werken in de collectieve sector is het beeld genuanceerder. In sommige functies is er een positief effect (van 20%) op het gemiddelde uurloon. Dan gaat het om telefonisten, receptionisten en dergelijke. Maar voor de gekozen leidinggevende functies blijkt dat de overheid slechter betaalt dan het bedrijfsleven.

Dit zagen we (deels) ook in tabel 1. Ligt een exodus van hoogopgeleide ambtenaren naar het bedrijfsleven nu voor de hand? Als we kijken naar de functies en beroepen van deze ambtenaren dan blijkt dat er relatief veel (ruim 40 à 45 procent) in het onderwijs en bij gemeenten werkzaam zijn. Een klein deel (8 procent) zit bij de rijksoverheid. De vraag is of deze groepen worden gezocht in het bedrijfsleven. Bij hoog opgeleide 45-plussers zoekt het bedrijfsleven bedrijfsleiders, (algemeen) directeuren, diverse hoofden. En deze mensen worden niet alleen geselecteerd op opleiding maar ook op productiviteit, omzet, continuïteit en winstgevendheid (voor de leidinggevend en het team). Het is moeilijk, zo niet onmogelijk deze elementen in de correctie mee te nemen. Wij hebben tenminste nog geen loonvergelijking gezien waarin dit is geprobeerd. Een exodus van 45-plussers ligt volgens ons niet voor de hand.

Onderscheid

Het is bij wet en per cao geregeld dat werknemers die hetzelfde werk doen (en daarbij dezelfde ervaring en opleiding mee nemen), hetzelfde loon dienen te ontvangen. Er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen o.a. mannen en vrouwen, tussen deeltijders en voltijders en tussen allochtonen en autochtonen. In de praktijk pakt dat soms anders uit, aldus het onderzoek dat Regioplan op basis van de loonwijzerdata heeft uitgevoerd.

- mannen verdienen meer dan vrouwen ook na correctie voor ervaring en opleiding blijven er in sommige beroepen verschillen die oplopen tot meer dan 20 procent.
- lonen in de collectieve sector zijn veelal hoger dan in het bedrijfsleven. Dit is deels verklaarbaar door de samenstelling van de werknemerspopulaties. De gemiddelde opleiding bij de overheid is hoger maar als we inzoomen op zeven vergelijkbare functies dan blijkt dat de telefoniste of receptioniste voor het salaris veel beter bij de overheid kan gaan werken. Voor leidinggevende functies en met name 45 plusser ligt dit andersom. Maar de vraag is wat de kansen zijn van deze groepen overheidswerknemers (uit het onderwijs, gemeenten en de zorg) in het bedrijfsleven. Verder blijkt dat in de zeven gekozen functies voltijders veelal beter verdienen dan deeltijders. En tot slot, wellicht toch opmerkelijk, dat de randstad beter betaalt.

Ruis

Onderzoek naar beloningsverschillen is niet eenvoudig. Een zuivere vergelijking van functies en beroepen is bijna niet mogelijk. De gegevens van de Loonwijzer hebben ons door de zeer gedetailleerde informatie op sector en beroepsniveau wel een stap dichterbij gebracht. Maar ook na correctie blijft ruis aanwezig en kan men op het standpunt staan dat appels met peren worden vergeleken. Maar is dat een probleem? Iedereen weet dat een appel lekkerder is dan een peer en wij vinden dan ook dat men appels heel goed met peren kan vergelijken. Het liefst op een zo gedetailleerd en laag mogelijk niveau. Op dit punt gaat ons onderzoek verder dan normaliter het geval is. Als we alle gecorrigeerde en ongecorrigeerde beloningsonderzoeken op een rij zetten, is één ding duidelijk: 'Dag van de gelijke beloning' kan voorlopig nog niet worden afgeschaft. Integendeel zelfs, (on)verklaarbare beloningsverschillen zitten nog overal.

Wat is de loonwijzer?

Voor de analyse is gebruik gemaakt van het webinterview 'Loonwijzer' waar bijna 100.000 werknemers in de periode van 2005/2006 gegevens over hun loon hebben ingevuld. De Loonwijzer is een website waarop werknemers kunnen bekijken hoeveel zij verdienen in vergelijking met leeftijdsgenoten in dezelfde beroepsgroep. Voor de gegevensverzameling is een vragenlijst ontwikkeld, die op de website www.loonwijzer.nl is in te vullen. Werknemers die de vragenlijst invullen, worden aangespoord ten behoeve van de vergelijking, ook het eigen loon op te geven. Op deze manier wordt de dataset elke keer dat de vragenlijst wordt ingevuld, uitgebreid.

In de Loonwijzer worden over verschillende onderwerpen vragen gesteld. Zo is informatie beschikbaar over het beroep, de sector, de werkorganisatie, de arbeidsgeschiedenis, de werktijden, het arbeidscontract en natuurlijk de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Voor nu is alleen gekeken naar het bruto uurloon en abstraheren we van secundaire arbeidsvoorwaarden.

Als we kijken naar de werknemers die de Loonwijzer hebben ingevuld en deze op achtergrondkenmerken (leeftijd en geslacht) vergelijken met de Nederlandse beroepsbevolking (volgens het CBS), dan zien we dat de Loonwijzer relatief vaker door jongeren wordt ingevuld en ook relatief vaker door vrouwen en hoger opgeleiden. Voor dit onderzoek leverde dit geen grote problemen op.