



# **Rapportage Beloningsverschillen bij het Rijk**

**In opdracht van de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP)**

**Den Haag, 20 november 2020**

**Tessa Janssen (ICTU, Programma InternetSpiegel)**

**Titia Sietsma (ICTU, Programma InternetSpiegel)**

## Managementsamenvatting

### Aanleiding en opzet

In de Tweede Kamer is al enige tijd discussie over beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Op basis van de cijfers van het CBS (2016) blijkt dat er binnen het Rijk een gecorrigeerd loonverschil tussen mannen en vrouwen is van 3,1 procent (totale overheid: 5 procent). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op basis van deze gegevens op 18 oktober 2019 aan de Tweede Kamer aangekondigd een nader onderzoek uit te laten voeren naar de beloningsverschillen binnen het Rijk. Hierbij gaat het niet alleen om het gedetailleerder in kaart brengen van de beloningsverschillen, maar ook om inzicht te verkrijgen in de factoren waar deze verschillen door veroorzaakt worden en of dit kan duiden op loondiscriminatie.

In opdracht van de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP) is in 2020 een rijksbreed onderzoek uitgevoerd onder 116.997 rijksambtenaren om meer inzicht te krijgen in loonverschillen, verklaringen daarvoor en of er eventueel sprake is van loondiscriminatie. Ruim 36.000 medewerkers (31,5 procent) van de uitgenodigde medewerkers hebben meegedaan aan het onderzoek.

### Doel van het onderzoek

Aan de hand van dit onderzoek kan bepaald worden of mannen vrouwen gelijk loon voor gelijk werk ontvangen binnen het Rijk en of beleidsinterventies wenselijk zijn.

### Is er sprake van een loonverschil tussen mannen en vrouwen?

Wanneer rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken, dan is op basis van dit onderzoek het gecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen 1,3 procent<sup>1</sup>. Vrouwen ontvangen binnen het Rijk 1,3 procent minder loon dan mannen<sup>2</sup>.

### Welke factoren hangen samen met het verklaarde deel van het loonverschil?

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat loonverschillen tussen mannen en vrouwen grotendeels te verklaren zijn door de factoren opleidingsniveau, werkervaring, leeftijd, beroepsniveau/salarisschaal en of men een leidinggevende functie vervult. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd, is het loonverschil 1,3 procent. Een aanvullende analyse laat zien dat loonverschillen vooral ontstaan door een scheve man-vrouwverhouding in de volgende 3 factoren:

- Beroepsniveau: specifiek schaalcategorie 5-9 en schaalcategorie 14-16
- Werkervaring: in de groep medewerkers met meer dan 20 jaar werkervaring
- Opleidingsniveau: specifiek de groep medewerkers met een WO-opleiding

---

<sup>1</sup> Het ongecorrigeerde loonverschil is 7,2 procent. Hierbij is geen rekening gehouden met achtergrondkenmerken. In het CBS-onderzoek van 2016 was het ongecorrigeerde loonverschil voor de sector Overheid (breder dan Rijk) 8 procent.

<sup>2</sup> Belangrijk hierbij is dat loonverschillen tussen mannen en vrouwen per rijksonderdeel kunnen verschillen.

Als het gaat om deze factoren zijn mannen en vrouwen binnen het Rijk niet gelijk verdeeld en verklaart dit voor een groot deel de gevonden loonverschillen. Mannen zijn meer vertegenwoordigd in de schalen 5-9 en schalen 14-16. Mannen zijn daarnaast ook sterker vertegenwoordigd in de groep medewerkers met meer dan 20 jaar werkervaring. Verder blijkt dat vrouwen relatief vaker een WO-opleiding hebben afgerond<sup>3</sup>.

## Welke factoren hangen samen met het onverklaarde deel van het loonverschil?

Hoewel de bovengenoemde factoren veel van de loonverschillen verklaren, blijft er nog een onverklaard deel van het loonverschil over van 1,3 procent. Hiervan is op basis van dit onderzoek duidelijk geworden dat het percentage vrouwen dat werkzaam is in een organisatie, het beroepsniveau (schaalcategorie 10-13) en het opleidingsniveau (WO) ermee samenhangen en dat mannen in die situaties meer voordeel ervaren dan vrouwen. Dit betekent concreet dat:

- in een organisatie met procentueel meer vrouwen, mannen een hoger loon dan vrouwen hebben met dezelfde achtergrondkenmerken.
- in de schalen 10 tot en met 13 mannen een hoger loon hebben dan vrouwen met dezelfde achtergrondkenmerken.
- vrouwen met een afgeronde WO-opleiding minder loon ontvangen dan mannen met een WO-opleiding, rekening houdend met dezelfde achtergrondkenmerken.

Op basis van bovenstaande bevindingen wordt aanbevolen binnen het Rijk meer aandacht te besteden hieraan. Het is namelijk de vraag hoe deze verschillen tot stand komen.

## Is er sprake van loondiscriminatie binnen het Rijk?

Op basis van dit onderzoek kunnen we niet zeggen of er sprake is van loondiscriminatie. De resultaten duiden wel op een scheve verdeling in aantal van mannen en vrouwen in de bovengenoemde verklarende factoren en op onverklaarde verschillen tussen mannen en vrouwen als het gaat om schaal 10-13, WO-opleidingsniveau en percentage vrouwen in een organisatie (het onverklaarde deel).

## Welke andere bevindingen levert dit onderzoek op in het kader van gelijk loon voor gelijk werk?

Dit onderzoek heeft naast het vraagstuk over loonverschillen tussen mannen en vrouwen en de verklaring daarvoor, ook andere inzichten opgeleverd die kunnen helpen om de loonverschillen tussen mannen en vrouwen, maar ook tussen medewerkers in het algemeen verder te verkleinen.

### *Het gebruik van neutrale en niet-neutrale maatstaven*

Binnen het Rijk wordt relatief veel gebruik gemaakt van niet-neutrale maatstaven en nog relatief weinig van neutrale maatstaven. Niet-neutrale maatstaven zijn maatstaven die je beter kunt vermijden om zo veel mogelijk de kans op loonverschillen te verkleinen. *'Een niet-neutrale maatstaf is een beloningscriterium, waarvan de toepassing het risico van beloningsonderscheid op grond van geslacht in zich draagt. In de meeste gevallen zijn*

---

<sup>3</sup> Deze factor speelt echter een dubbele rol, omdat deze ook een rol speelt in het onverklaarde deel (1,3 procent) van de loonverschillen.

werkgevers zich niet bewust van dit risico. Bij neutrale beloningsmaatstaven gaat het om factoren die het aanvangssalaris of de salarisgroei bepalen en die wel in lijn zijn met de gelijkebehandelingswetgeving' (College voor de Rechten van de Mens, 2017). Voorbeelden van niet-neutrale maatstaven zijn:

- Vragen naar het laatst verdiende salaris
- Plaatsen in een aanloopschaal
- Lager inschalen dan verwacht op basis van werkzaamheden en verantwoordelijkheden

Hoewel de maatstaven niet heel sterk samenhangen met loonverschillen is het raadzaam hier wel extra aandacht aan te besteden in het kader van gelijk loon voor gelijk werk.

### *Aanvullende factoren van invloed op de hoogte van het loon*

Naast de eerder beschreven factoren die loonverschillen tussen mannen en vrouwen verklaren, zijn er ook nog andere factoren die in minder sterke mate samenhangen met de hoogte van het loon<sup>4</sup>. Factoren zoals:

- Lager ingeschaald zijn dan verwacht op basis van werkzaamheden en verantwoordelijkheden (niet-neutrale maatstaf),
- geplaatst zijn in een aanloopschaal (niet-neutrale maatstaf),
- groeiambities,
- reistijd en
- de relatie met de leidinggevende.

Om loonverschillen te voorkomen tussen medewerkers, is het relevant om ook hier aandacht aan te besteden.

### *Verschillende mechanismen voor mannen en vrouwen*

Voor mannen en vrouwen lijken verder andere mechanismen een rol te spelen als het gaat om de hoogte van hun loon. Zo hangt voor mannen de lengte van hun reistijd samen met een hoger loon, terwijl dit verband voor vrouwen niet gevonden wordt. Anderzijds blijkt dat geplaatst worden in een aanloopschaal voor mannen een sterker nadelig effect heeft dan voor vrouwen voor de hoogte van het loon. Bij de formulering van beleid is het belangrijk om ook hierbij stil te staan.

### *Gelijke (doorstroom)kansen*

Hoewel het loonverschil tussen mannen en vrouwen rijksbreed mogelijk al minder wordt als in de loop der jaren de verhouding mannen en vrouwen meer gelijk is op het gebied van leeftijd, en werkervaring<sup>5</sup>, is op basis van veronderstellingen vanuit de wetenschappelijke literatuur ook gekeken naar de (doorstroom)kansen van mannen en vrouwen. Mogelijk is er namelijk wel sprake van gelijk loon voor gelijk werk, maar krijgen bijvoorbeeld vrouwen minder kansen om door te stromen. Op het gebied van factoren rondom gelijke (doorstroom)kansen valt op dat, los van dat vrouwen lijken te blijven 'hangen' in de schalen 10-13 en minder vaak een

---

<sup>4</sup> Op organisatieniveau hebben deze factoren invloed op het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen, maar op rijksniveau spelen de andere factoren een grotere rol en hebben deze factoren vooral invloed op de hoogte van het loon.

<sup>5</sup> We merken nu nog een historisch effect van de lagere arbeidsparticipatiegraad van vrouwen tot in de jaren zeventig. "Vanaf de jaren zeventig en met name in de jaren negentig steeg de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk. Ondertussen is gemiddeld ongeveer twee op de drie vrouwen actief op de arbeidsmarkt" (CPB, 2018).

leidinggevende functie vervullen, mannen en vrouwen niet veel van elkaar verschillen. Het hebben van kinderen, het vinden van een functie en het ervaren van doorstroomkansen verschilt weinig bij mannen en vrouwen. Mannen zijn gemiddeld wel meer arbeidsmobiel dan vrouwen en vrouwen zijn meer bescheiden in onderhandelingsgesprekken.

### *Het effect van migratieachtergrond*

Tot slot blijkt dat medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond gemiddeld 1,4 procent minder loon ontvangen, dan medewerkers met een Nederlandse achtergrond. Er wordt geen verschil gevonden voor medewerkers met een Westerse migratieachtergrond.

In het algemeen blijkt dat vooral ook hier opleidingsniveau, werkervaring, leeftijd, beroepsniveau/salarisschaal en of men een leidinggevende functie vervult het grootste deel van het ongecorrigeerde loonverschil weg verklaart. Dit is enerzijds logisch omdat de verhouding van medewerkers met een Niet-Westers migratieachtergrond en medewerkers met een Nederlandse achtergrond niet gelijk is. Wat opvalt, is dat ten opzichte van medewerkers met een Nederlandse achtergrond, minder medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond een leidinggevende functie hebben. Hoe dit komt kan op basis van dit onderzoek niet verklaard worden. Het is aan te bevelen hier aandacht aan te besteden.

## Inhoud

Managementsamenvatting.....	2
1. Inleiding .....	8
1.1. Achtergrond onderzoek Beloningsverschillen bij het Rijk .....	8
1.2. Rijksbreed onderzoek.....	8
1.3. Doel onderzoek.....	8
1.4. Opbouw rapport .....	9
2. Onderzoekspopulatie en representativiteit.....	10
3. Verschillen in loon tussen mannen en vrouwen .....	12
3.1. Inleiding .....	12
3.2. Het ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen.....	13
3.3. Het gecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen .....	14
3.3.1. Stap 1 (correctie CBS factoren).....	14
3.3.2. Stap 2 (correctie aanvullende factoren).....	14
3.3.3. Loonverschillen per rijksonderdeel .....	15
4. Verklaringen voor de verschillen .....	17
4.1. Inleiding .....	17
4.2. Vijf belangrijke verklarende achtergrondkenmerken nader beschouwd .....	18
4.2.1. Beroepsniveau/schaal.....	18
4.2.2. Werkervaring.....	19
4.2.3. Opleidingsniveau.....	19
4.2.4. Leeftijd .....	20
4.2.5. Leidinggevende functie.....	21
4.3. Decompositie .....	21
4.3.1. Het verklaarde deel van het loonverschil.....	22
4.3.2. Het niet-verklaarde deel van het loonverschil.....	22
4.4. Conclusie .....	23
5. Het gebruik van neutrale, niet-neutrale maatstaven en bijzondere beloningen .....	25
5.1. Niet-neutrale maatstaven .....	25
5.2. Neutrale maatstaven.....	26
5.3. Bijzondere beloningen.....	26
5.4. Conclusie .....	27
6. Tien aanvullende factoren van invloed op loonverschillen in het algemeen .....	28
7. Verschillende mechanismen bij mannen en vrouwen .....	30
7.1. Mechanismen die anders werken in de beloning van mannen en vrouwen.....	30
7.2. Gelijke (doorstroom) kansen voor mannen en vrouwen.....	32

7.3. Conclusie .....	35
8. Het effect van migratieachtergrond.....	37
8.1. Westerse migratieachtergrond.....	37
8.2. Niet-Westerse migratieachtergrond .....	37
8.2.1. Meer inzicht in het loonverschil van medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond.....	37
8.3. Conclusie .....	40
9. Conclusie .....	42
9.1. Is er sprake van loonverschillen tussen mannen en vrouwen en zo ja, hoe kan dit verklaard worden? .....	42
9.2. Is er sprake van loondiscriminatie binnen het Rijk? .....	42
9.3. Welke andere bevindingen levert dit onderzoek op in het kader van gelijk loon voor gelijk werk?.....	42
Referenties .....	44
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording .....	45
Bijlage 2 Selectie achtergrondkenmerken CBS analyse.....	48
Bijlage 3 Hypothesen aanvullende factoren (correctie 2).....	49
Bijlage 4 Loonverschillen per rijksonderdeel.....	53
Bijlage 5 Factor-effecten.....	54
Bijlage 6 Overzicht rijksonderdelen .....	57

## 1. Inleiding

### 1.1. Achtergrond onderzoek Beloningsverschillen bij het Rijk

In de Tweede Kamer (hierna: TK) is al enige tijd discussie over beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Op basis van de cijfers van het CBS (2016) blijkt dat er binnen het Rijk een gemiddeld gecorrigeerd beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is van 3,1 procent (totale overheid: 5 procent). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op basis van deze gegevens op 18 oktober 2019 aan de TK aangekondigd een nader onderzoek uit te laten voeren naar de beloningsverschillen binnen het Rijk. Hierbij gaat het niet alleen om het gedetailleerder in kaart brengen van de beloningsverschillen, maar ook inzicht verkrijgen in de oorzaken waardoor deze verschillen veroorzaakt worden en of dit kan duiden op loondiscriminatie.

### 1.2. Rijksbreed onderzoek

Samen met de werkgroep 'Gelijke beloningen mannen en vrouwen' is onderzocht welke methode en wijze van onderzoek het beste past om meer inzicht te krijgen in de beloningsverschillen binnen het Rijk. In de werkgroep zijn o.a. vier departementen aangesloten (BZK, FIN, OCW en SZW) die al eerder betrokken waren bij het onderwerp, of reeds de opdracht van hun eigen bestuursraad hadden voor een dergelijk onderzoek. Ook zijn P-Direkt, Beleidsinformatie en ICTU (Programma InternetSpiegel<sup>6</sup>) aangesloten voor de verdere invulling en uitvoering van het onderzoek. Bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel werd duidelijk dat dit onderzoek ook relevant en toepasbaar is voor andere onderdelen van het Rijk. Bij de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP) is een voorstel ingediend om het onderzoek rijksbreed uit te voeren en hier is toestemming voor verleend. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de ICOP. Op basis van het onderzoeksvoorstel is besloten het onderzoek rijksbreed uit te voeren.

### 1.3. Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in hoe beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen (rijksbreed 3 procent) eruit zien bij verschillende onderdelen van het Rijk, welke factoren hierbij een rol spelen en of een deel van de verschillen duidt op mogelijke loondiscriminatie. Aan de hand van dit onderzoek kan bepaald worden of zowel mannen als vrouwen gelijk loon voor gelijk werk ontvangen binnen het Rijk en vervolgens of beleidsinterventies wenselijk zijn. Een ander doel is om inzicht te verkrijgen in verschillen in beloning tussen personen met en zonder een migratieachtergrond. Dit, vanwege de diversiteitsdoelstellingen van het Rijk als werkgever zoals omschreven in het Strategisch Personeelsbeleid 2025.

---

<sup>6</sup> *InternetSpiegel* is een programma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in uitvoering bij ICTU.



## 1.4. Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt eerst de onderzoekspopulatie beschreven en de representativiteit van dit onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op loonverschillen tussen mannen en vrouwen binnen het Rijk (hoofdstuk 3). Dit gebeurt in verschillende stappen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het ongecorrigeerde en het gecorrigeerde loonverschil. Hoofdstuk 4 gaat in op de verklaringen die gevonden zijn voor het ongecorrigeerde loonverschil. Het wordt duidelijk welke factoren een rol spelen in de loonverschillen tussen mannen en vrouwen.

Vanaf hoofdstuk 5 volgen er hoofdstukken die gaan over aanvullende factoren die van invloed zijn op het loon van medewerkers in het algemeen en niet enkel loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Hoofdstuk 5 gaat over het gebruik van neutrale en niet-neutrale maatstaven binnen het Rijk. Hoofdstuk 6 laat zien welke factoren nog meer van invloed zijn op loon in het algemeen en waar men binnen het Rijk ook aan kan denken wanneer het uitgangspunt gelijk loon voor gelijk werk is. In het kader van gelijk loon voor gelijk werk, geven de resultaten in hoofdstuk 7 meer inzicht in mechanismen die voor mannen en vrouwen anders werken. Factoren die van invloed zijn op de hoogte van beloning verschillen tussen mannen en vrouwen. Daarnaast wordt in hoofdstuk 7 ook aandacht besteed aan gelijke (doorstroom)kansen. Zelfs als er sprake is van gelijk loon voor gelijk werk, kan het zijn dat de (doorstroom)kansen niet gelijk zijn.

In het één na laatste hoofdstuk (8) wordt dieper ingezoomd op medewerkers met een migratieachtergrond. Hierbij staat de vraag centraal of er een beloningsverschil is tussen medewerkers met een migratieachtergrond en medewerkers met een Nederlandse achtergrond. In hoofdstuk 9 volgt tot slot de conclusie.

## 2. Onderzoekspopulatie en representativiteit

Zoals in de inleiding beschreven zijn voor dit onderzoek alle medewerkers benaderd die vallen onder de sector Rijk<sup>7</sup>. Dit betrof 116.997 medewerkers, de uiteindelijke respons van het onderzoek bedraagt 31,5 procent.

In tabel 1 is de respons per departement of uitvoeringsorganisatie beschreven. Uit deze tabel blijkt dat de respons tussen de 21,3 procent en 38,7 procent ligt voor de verschillende rijksonderdelen.

Ministerie/uitvoeringsdienst	Totaal	Respons	%
Belastingdienst	30.985	11.414	36,8
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	15.652	3.333	21,3
Ministerie van Algemene Zaken	400	140	35,0
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	11.393	2.869	25,2
Ministerie van Buitenlandse Zaken	3.009	963	32,0
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	7.748	2.644	34,1
Ministerie van Financiën (excl. BD)	1.833	693	37,8
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (excl. RSW)	3.707	1.435	38,7
Ministerie van Justitie en Veiligheid (excl. DJI)	16.223	4.283	26,4
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	3.141	1.211	38,6
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	5.085	1.647	32,4
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid <sup>8</sup>	2.692	1.025	38,1
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5.279	1.776	33,6
Rijkswaterstaat	9.850	3.445	35,0
<b>Totaal</b>	<b>116.997</b>	<b>36.878</b>	<b>31,5</b>

Tabel 1 Respons per rijksonderdeel

De respons in de vragenlijst is vergeleken met de gegevens met betrekking tot leeftijden, geslacht, schalen en herkomst zoals bekend bij de personeelsadministratie van het Rijk (P-Direkt, onderdeel van het Ministerie van BZK) in de periode juni 2020. Vanwege afronding van cijfers, kan het zijn dat percentages niet exact tot 100 procent optellen. Op basis van de leeftijdsverdeling van respondenten in het onderzoek blijkt dat de verdeling vrijwel overeenkomt met de leeftijdsverdeling van de populatie werkzaam binnen het Rijk (tabel 2).

	tot 35	35-55	55 en ouder
Populatie binnen het Rijk	19%	49%	32%
Respons onderzoek	18%	50%	32%

Tabel 2 Leeftijdsverdeling

<sup>7</sup> Dit is exclusief Defensie, Rechtspraak, Hoge Colleges van Staat, Bureau Financieel Toezicht en Autoriteit Persoonsgegevens.

<sup>8</sup> De percentages in tabel 1 voor SZW zijn berekend zonder RSO. RSO is wel benaderd, maar doordat een zeer klein aandeel respondenten mee doet omdat zij geen gebruik maken van een zakelijke e-mailadres, vertekent het de cijfers van het ministerie van SZW. Het responspercentage inclusief RSO is 26,1%. In de andere tabellen is de RSO wel meegenomen.

Ook de verdeling van mannen en vrouwen is in het onderzoek nagenoeg gelijk aan de verdeling binnen de daadwerkelijke populatie mannen en vrouwen zoals is te zien in tabel 3.

	Man	Vrouw	Anders
Populatie binnen het Rijk	54%	46%	Niet bekend
Respons onderzoek	55%	44%	0,3%

Tabel 3 Verdeling van geslacht

In tabel 4 staat de verdeling van schalen in de populatie binnen het Rijk en de verdeling binnen dit onderzoek. Hierbij valt op dat respondenten in de groep van schaal 1 tot en met 4 en de schaal 5 tot en met 9 ondervertegenwoordigd zijn en dat er in de schalen 10-13 een oververtegenwoordiging is. Dit verschil is gedeeltelijk te verklaren doordat de schoonmaakmedewerkers van de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) geen zakelijke e-mail hebben en daardoor doorgaans niet deelnemen aan online onderzoeken. Deze groep medewerkers zit voornamelijk in de lagere schalen. Tegelijkertijd zien we nog steeds een verschil als de RSO niet meegeteld wordt in het berekenen van het percentage medewerkers in schaalcategorie 1 tot en met 4. Hieruit kan worden opgemaakt dat medewerkers in de schaalcategorie 1 tot en met 4 minder mee hebben gedaan aan het onderzoek. Bij het berekenen van het ongecorrigeerde beloningsverschil per organisatie is hier rekening mee gehouden door een weging toe te passen, waarbij het populatiegemiddelde per schaal is aangehouden.

	S01-04	S05-09	S10-13	S14-16	S17 en hoger
Populatie binnen het Rijk	4,2%	42,2%	47,3%	5,8%	0,5%
Respons onderzoek	1,2%	29,3%	61,6%	7,3%	0,6%

Tabel 4 Verdeling schalen

Tot slot komt de verdeling van medewerkers met een Westerse migratieachtergrond overeen met de populatieverdeling binnen het Rijk (tabel 5), maar als het gaat om medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond dan blijkt dat een kleiner deel heeft meegedaan. Dit kan ook deels verklaard worden doordat medewerkers van de RSO zeer beperkt deel hebben genomen aan dit onderzoek en een relatief groot deel van de medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond daar werkzaam is. Daarnaast is het mogelijk dat een deel van de groep medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond hun achtergrond niet heeft aangegeven of niet mee heeft gedaan aan het onderzoek.

	Westers	Niet-Westers
Populatie binnen het Rijk	9%	11,6%
Respons onderzoek	9%	7%

Tabel 5 Westerse en Niet-Westerse migratieachtergrond

## 3. Verschillen in loon tussen mannen en vrouwen

### 3.1. Inleiding

Het CBS heeft in 2016 op basis van eigen data geconcludeerd dat binnen de sector *Overheid* het gecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen 5 procent<sup>9</sup> was. De sector Rijk specifiek had een lager gecorrigeerd loonverschil tussen mannen en vrouwen, namelijk 3,1 procent. Het rijksbrede onderzoek onder meer dan 36.000 rijksmedewerkers dat in dit rapport wordt beschreven is een aanvulling op het onderzoek van het CBS (2016) en richt zich specifiek op de sector Rijk. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het onderzoek van het CBS, is getracht om zoveel als mogelijk dezelfde variabelen in de modellen op te nemen (zie bijlage 2) en dezelfde analysestappen te nemen in het onderzoek<sup>10</sup>. Dit betekent dat het onderzoek uit verschillende stappen is opgebouwd.

Allereerst wordt het ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen beschreven. Waar CBS gebruik maakt van de bruto jaarlonen en op basis daarvan een gemiddeld uurloon berekent, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de bruto maandsalarissen<sup>11</sup> van rijksmedewerkers. Het ongecorrigeerde loonverschil is berekend op basis van de gemiddelde maandsalarissen van mannen en vrouwen binnen het Rijk. Het ongecorrigeerde loonverschil houdt nog geen rekening met andere factoren, zoals opleidingsniveau en werkervaring<sup>12</sup>.

Zoals het CBS (2016) ook aangeeft hoeven loonverschillen niet direct een zorgelijk fenomeen te zijn. Loonverschillen hangen ook samen met achtergrondkenmerken van mannen en vrouwen. Hierbij kan je denken aan opleidingsniveau, werkervaring en of men een leidinggevende functie heeft. Het CBS hanteert een aantal factoren aan de hand waarvan zij het ongecorrigeerde loonverschil corrigeert. Op basis van een deel van deze factoren wordt ook in dit onderzoek het loonverschil tussen mannen en vrouwen gecorrigeerd (zie paragraaf 3.2). Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de factoren die het CBS (2016) gebruikt heeft.

Daarnaast wordt er in dit onderzoek een tweede correctie toegepast, waarbij gebruik wordt gemaakt van inzichten vanuit de wetenschappelijke literatuur en inzichten van het College voor de Rechten van de Mens. Dit wordt in paragraaf 3.3. verder toegelicht.

Tot slot wordt in lijn met het onderzoek van het CBS onderzocht welke factoren het grootste effect hebben op het loonverschil tussen mannen en vrouwen.

#### Stappen:

1. **Ongecorrigeerd loonverschil**
2. **Correctie 1: CBS factoren**
3. **Correctie 2: aanvullende factoren op basis van wetenschappelijke inzichten en inzichten College van de Rechten voor de Mens**
4. **Decompositie factoren**

<sup>9</sup> Het ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen was voor de sector *Overheid* 8%.

<sup>10</sup> Daarnaast zijn er verschillen tussen beide onderzoeken, zoals de onderzoekspopulatie en de gebruikte bronnen.

<sup>11</sup> De maandsalarissen zijn vastgesteld door naar de schaal en de trede te vragen en het daarbij behorende loon (peildatum januari 2020) eraan te koppelen. Hier zitten geen extra beloningen of toelages in. Van 29.693 medewerkers waren de maandsalarissen beschikbaar.

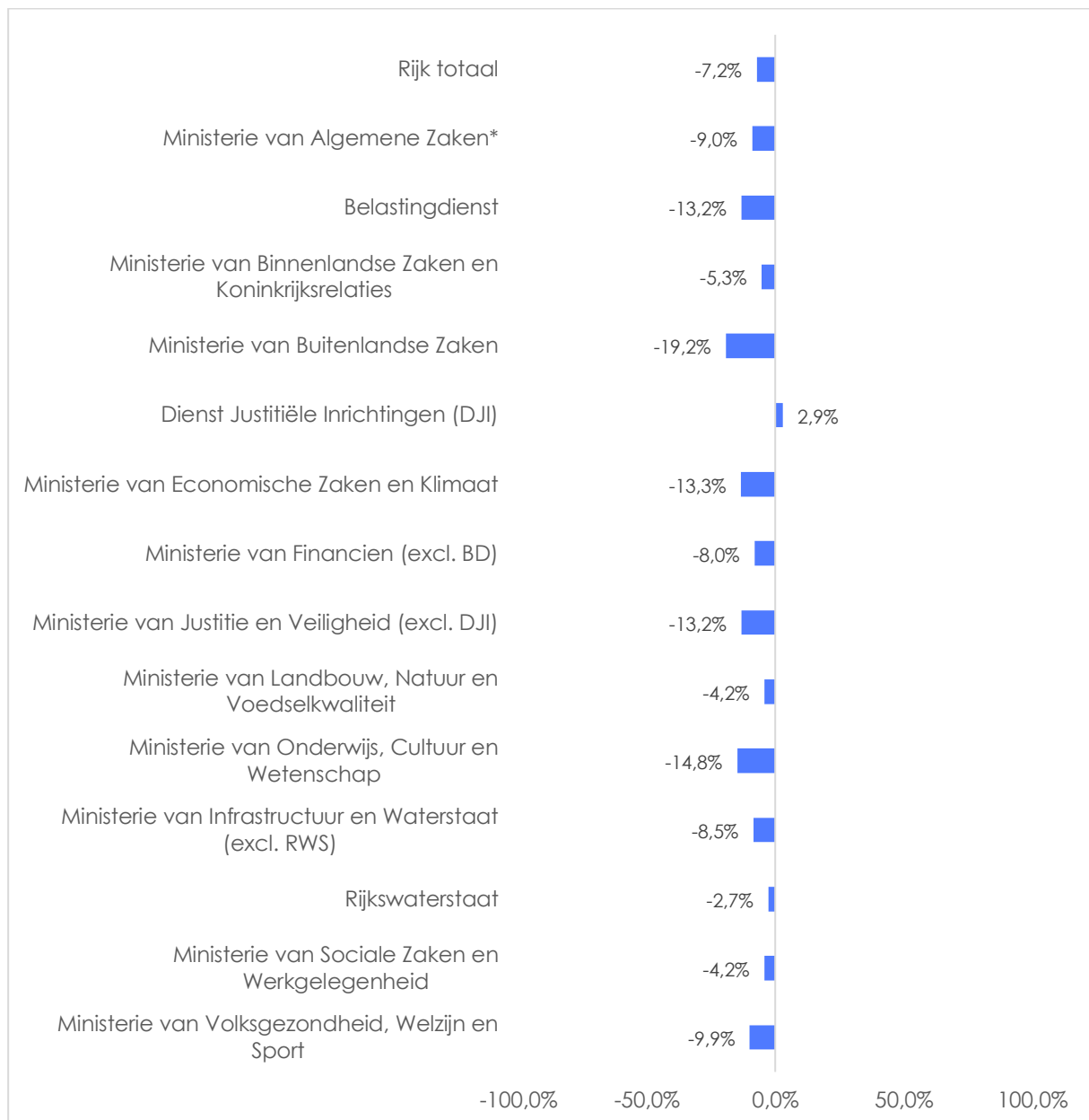
<sup>12</sup> Er is een weging toegepast wanneer bepaalde schalen ondervertegenwoordigd waren, meer informatie hierover kan bij ICTU opgevraagd worden.

## 3.2. Het ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen

Het ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen bedraagt voor de sector Rijk 7,2 procent. Belangrijk om hierbij in het achterhoofd te houden is dat hier nog niet is gecorrigeerd op achtergrondkenmerken. Dit is enkel op basis van een vergelijking van het rekenkundig gemiddelde van de maandsalarissen.

Het ongecorrigeerde loonverschil verschilt per organisatie. In figuur 1 staan de ongecorrigeerde loonverschillen per rijksonderdeel weergegeven. Een negatieve waarde geeft aan dat vrouwen minder loon ontvangen dan mannen. Een positieve waarde geeft aan dat vrouwen meer loon ontvangen dan mannen.

Het rijksbrede  
ongecorrigeerde  
loonverschil tussen  
mannen en vrouwen is  
7,2%



Figuur 1 Ongecorrigeerd loonverschil per rijksonderdeel (%)

## 3.3. Het gecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen

Het ongecorrigeerde loonverschil is in twee stappen gecorrigeerd. Dat wordt in deze paragraaf verder toegelicht.

### 3.3.1. Stap 1 (correctie CBS factoren)

Het gecorrigeerde loonverschil aan de hand van de factoren waarmee het CBS corrigeert, is op basis van dit onderzoek 1,3 procent. Het betekent dat vrouwen binnen het Rijk gemiddeld aan loon 1,3 procent minder uitbetaald worden dan hun mannelijke collega's. In overeenstemming met het CBS<sup>13</sup> is een aantal correctiefactoren /achtergrondkenmerken meegenomen waarvan op basis van eerdere onderzoeken verondersteld wordt dat deze samenhangen met de hoogte van het loon en eventuele loonverschillen. De factoren die in dit onderzoek op basis van het CBS zijn opgenomen zijn:

- geslacht
- leeftijd
- herkomst
- onderwijsniveau
- inkomen partner
- arbeidsduur
- jaren werkervaring
- contractsoort
- leidinggevende functie
- organisatiegrootte
- percentage vrouwen in de organisatie
- beroepsniveau

**Het rijksbrede  
gecorrigeerde  
loonverschil tussen  
mannen en vrouwen is**

**1,3%**



### 3.3.2. Stap 2 (correctie aanvullende factoren)

In de tweede correctie is aanvullend gekeken of onder andere de cultuur, onderhandelgedrag, de relatie met de leidinggevende, ambities en ook of men te maken heeft gehad met neutrale en niet-neutrale maatstaven<sup>14</sup> van invloed is op het loon en loonverschillen tussen mannen en vrouwen. In bijlage 3 staan de hypothesen die ten grondslag liggen aan deze factoren.

Uit dit onderzoek is gebleken dat deze factoren wel bijdragen aan de hoogte van het loon, maar dat ze op rijksniveau geen effect hebben op de loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Na de tweede correctie blijft het rijksbrede loonverschil dus gelijk (1,3 procent). De tweede correctie geeft rijksbreed vooral meer inzicht in factoren die van invloed zijn op de hoogte van het loon en draagt rijksbreed niet bij aan het wegverklaren van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Tegelijkertijd wordt het onderzoeksmodel beter na toevoeging

<sup>13</sup> In bijlage 2 staat een overzicht van de factoren die het CBS (2016) heeft gebruikt, de factoren die in dit onderzoek zijn meegenomen en de factoren die niet zijn meegenomen omdat zij minder relevant waren voor dit onderzoek en/of die niet opgevraagd konden worden. Bepaalde factoren zijn net anders uitgevraagd dan bij het CBS, omdat binnen dit onderzoek meer ruimte was om specifieke informatie op te vragen. Inhoudelijk gezien wordt vanuit dezelfde veronderstellingen over beïnvloedende factoren gecorrigeerd.

<sup>14</sup> "Een niet-neutrale maatstaf is een beloningscriterium, waarvan de toepassing het risico van beloningsonderscheid op grond van geslacht in zich draagt. In de meeste gevallen zijn werkgevers zich niet bewust van dit risico. Bij neutrale beloningsmaatstaven gaat het om factoren die het aanvangssalaris of de salarisgroei bepalen en die wel in lijn zijn met de gelijkebehandelingswetgeving" (College voor de Rechten van de Mens, 2017).

van de aanvullende factoren<sup>15</sup>. Dat wordt ook bevestigd door de resultaten in figuur 2, waaruit blijkt dat de tweede correctie op organisatieniveau wel voor een verandering in het loonverschil tussen mannen en vrouwen zorgt. Dit wordt beschreven in paragraaf 3.3.3.

### 3.3.3. Loonverschillen per rijksonderdeel

In figuur 2 (pagina 12) zijn de loonverschillen tussen mannen en vrouwen per rijksonderdeel weergegeven in percentages. De grootste gecorrigeerde loonverschillen (correctie 1) zijn te zien bij het ministerie van Algemene Zaken (9 procent) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (6 procent). Rijkswaterstaat heeft het laagste gecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen (0,4%). Bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is te zien dat het loonverschil tussen mannen en vrouwen (1,7%) in het voordeel van vrouwen is.

#### 3.3.3.1. Verschillen in organisaties

Opvallend is dat voor het berekenen van het rijksbrede loonverschil, de aanvullende factoren (correctie 2) geen verschil maakten. Tegelijkertijd is in figuur 2 (pagina 12) te zien, dat op organisatieniveau de loonverschillen wel stijgen/dalen ten opzichte van de eerdere correctie (1). Dit betekent dat factoren zoals gedrag, cultuur, relatie met de leidinggevende en neutrale of niet-neutrale maatstaven van invloed zijn op loonverschillen afhankelijk van naar welke organisatie je kijkt. De resultaten wijzen erop dat het per organisatie verschilt welke factoren een rol spelen en wat de impact van de factoren is op de hoogte van het loon<sup>16</sup>. Dit blijkt ook uit de verklaarde variantie die per organisatie verschilt (zie bijlage 4).

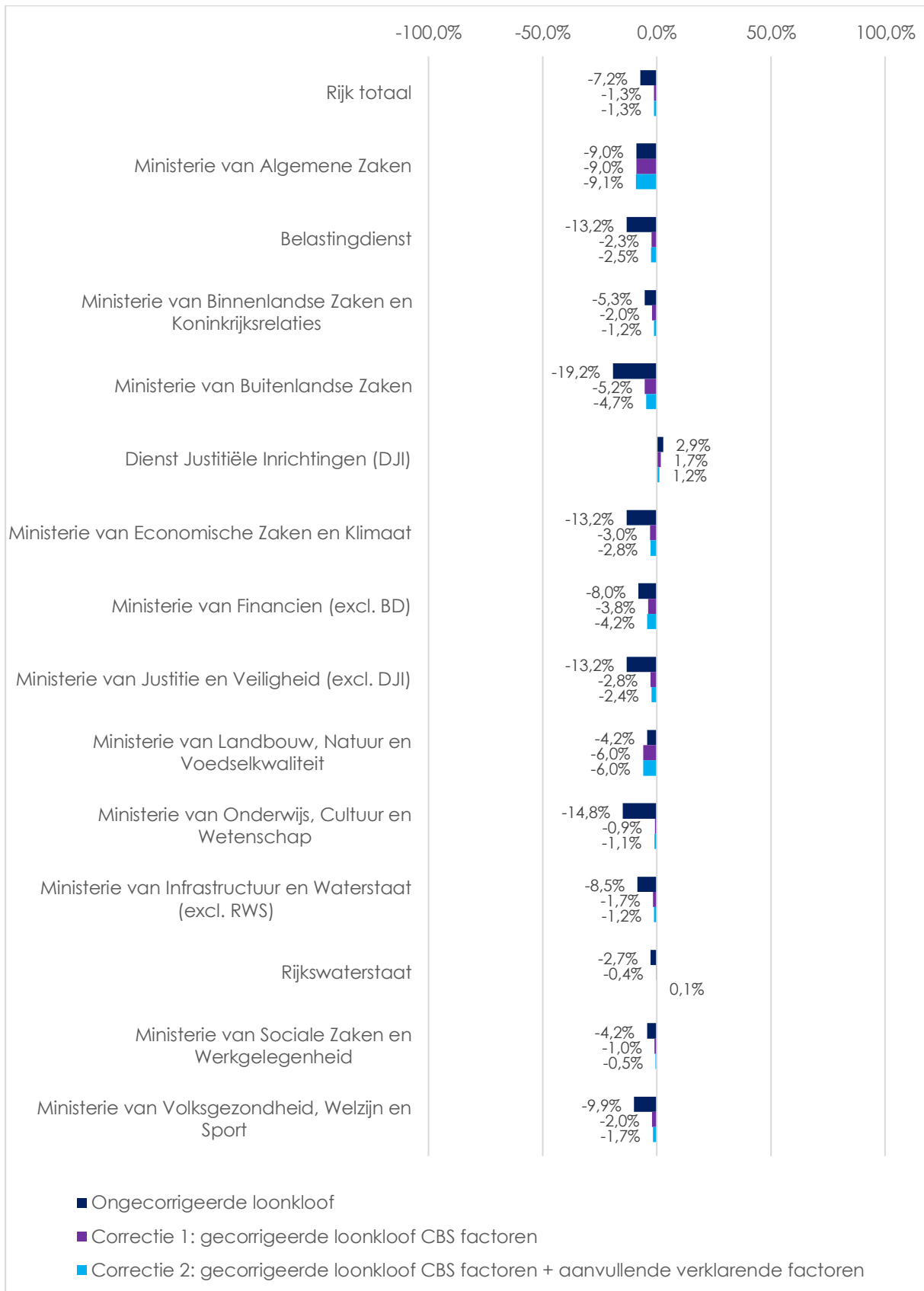
**Het verschil per organisatie welke factoren een belangrijke rol spelen in het loon van medewerkers en welke impact die factoren hebben op de loonverschillen tussen mannen en vrouwen**

Bij vier organisaties (Belastingdienst, Financiën, OCW en Algemene Zaken) is sprake van een (lichte) stijging van het loonverschil na de correctie. Dit is tegen de verwachting in. Dit betekent dat de factoren waarop gecorrigeerd wordt ervoor zorgen dat het loonverschil tussen mannen en vrouwen weer groter wordt. Het loonverschil stijgt na de tweede correctie. Hier blijkt uit een stapsgewijze regressieanalyse dat de ervaren cultuur, de relatie met de leidinggevende en bepaalde niet-neutrale maatstaven een rol spelen in het vergroten van het loonverschil. Dit kan betekenen dat mannen en vrouwen deze factoren anders beleven of dat er verschillende mechanismen een rol spelen voor mannen en vrouwen (zie ook hoofdstuk 7).

<sup>15</sup> De verklaarde variantie stijgt van 82,3% naar 83,1%.

<sup>16</sup> Voor het ministerie van AZ is een weging toegepast, omdat het om een relatief kleine organisatie gaat. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen, was een weging noodzakelijk. Ter controle is de weging ook op de andere organisaties toegepast en is gekeken of de uitkomsten veranderden. Dit was niet het geval. Hieruit is opgemaakt dat de weging niet voor een vertekening van de resultaten heeft geleid.

<sup>16</sup> Deze analyses zijn door het CBS (2016) gedaan op data van het bedrijfsleven.



Figuur 2 Loonverschillen rijksonderdelen



## 4. Verklaringen voor de verschillen

### 4.1. Inleiding

In dit onderdeel van het rapport wordt ingegaan op correctiefactoren/achtergrondkenmerken die een rol spelen in de verklaring voor de *ongecorrigeerde* loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Het geeft meer inzicht in hoe het ongecorrigeerde loonverschil is gedaald van 7,2 procent naar 1,3 procent.

Op basis van een regressieanalyse is vastgesteld welke 5 factoren gezamenlijk de grootste rol spelen in de hoogte van het loon van een medewerker en daarmee ook bijdragen aan het 'wegverklaren' van het ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen (alle factoreffecten staan beschreven in bijlage 5). Door rekening te houden met deze factoren wordt het loonverschil kleiner. Hieronder staan de vijf belangrijkste factoren weergegeven:

- Beroepsniveau
- Werkervaring
- Opleidingsniveau
- Leeftijd
- Leidinggevende functie

Van deze factoren weten we nu dat ze *gezamenlijk* een belangrijke rol spelen in de hoogte van iemands loon en dat ze helpen bij het wegverklaren van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Zoals al eerder beschreven spelen op rijksniveau vooral de factoren uit correctie 1 (CBS factoren) een rol als het gaat om het loonverschil tussen mannen en vrouwen<sup>17</sup>.

Op organisatieniveau kunnen ook de aanvullende factoren een rol spelen, zoals cultuur en gedrag. Daarnaast, welke rol iedere factor *individueel* speelt in de loonverschillen tussen mannen en vrouwen, behoeft een ander soort analyse en wordt beschreven in paragraaf 4.3. Eerst wordt dieper op de bovenstaande top 5 ingegaan.

Wel is al te concluderen dat deze top 5 voor een groot deel overeenkomt met de bevindingen van het CBS (2016), waarbij zij op basis van een Oaxaca-Blinder decompositie voor het bepalen van de invloed van *individuele factoren* vaststellen dat de achtergrondkenmerken arbeidsduur (voltijd/deeltijd), leeftijd, beroepsniveau en leidinggeven het meest bijdragen aan

**Welke factoren dragen bij aan het verkleinen van het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen, van 7,2% naar het gecorrigeerde beloningsverschil van 1,3%?**



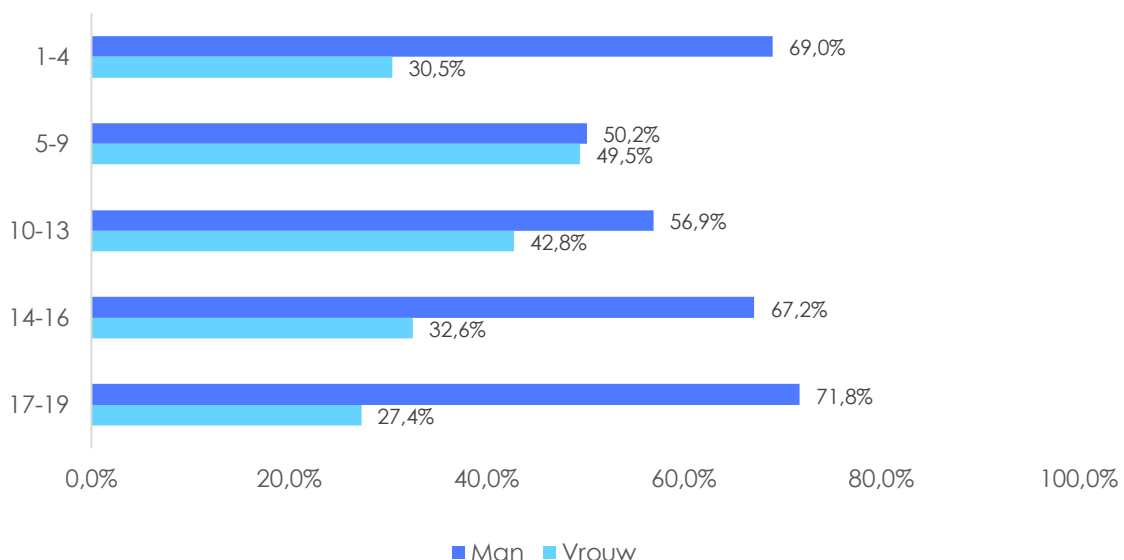
<sup>17</sup> Los van de bovenstaande 5 factoren, is te zien dat een aantal factoren een (zeer) kleine rol speelt in de hoogte van het loon en in het wegverklaren van loonverschillen (zie bijlage 5 voor een overzicht van alle factoreffecten). Het hebben van een vast dienstverband is positief van invloed is op de hoogte van het loon ten opzichte van een tijdelijke arbeidsovereenkomst. Een partner die hoofdkostwinner is, hangt samen met een lager loon. Migratieachtergrond hangt ook samen met de hoogte van het loon (dit wordt apart behandeld in hoofdstuk 8). Ook de organisatiegrootte heeft een klein effect op de hoogte van het loon, werken in een grote organisatie lijkt samen te gaan met een lager loon. Tot slot draagt het percentage vrouwen in een organisatie negatief bij aan de hoogte van het loon. Hoe meer vrouwen er werken in een organisatie, hoe lager het loon. Dit komt verder terug in paragraaf 4.3.

het wegverklaren van de loonverschillen tussen mannen en vrouwen<sup>18</sup>. In dit onderzoek binnen het Rijk blijkt de arbeidsduur van rijksmedewerkers minder van invloed op de hoogte van hun beloning. Mogelijk omdat van alle respondenten slechts 4,9 procent minder uren werkt dan 24 uur per week. Wel komt in dit onderzoek werkervaring naar voren als belangrijke factor. In dit hoofdstuk wordt alvast meer inzicht gegeven in de vijf factoren van invloed en welke rol geslacht hierbij speelt. Er zijn overigens meer factoren die een rol spelen, maar hun aandeel in het verklaren van de hoogte van het loon en loonverschillen is naar verhouding klein tot zeer klein. Deze factoren komen aan de orde in hoofdstuk 5 en 6.

## 4.2. Vijf belangrijke verklarende achtergrondkenmerken nader beschouwd

### 4.2.1. Beroepsniveau/schaal

Eén van de belangrijkste factoren die een rol speelt in de hoogte van het loon en daardoor ook in het verklaren van het ongecorrigeerde loonverschil, is het niveau waarop men werkzaam is. Het door het CBS (2016) onderzochte beroepsniveau is in dit onderzoek meegenomen in de vorm van de salarisschaal waarin medewerkers ingeschaald zijn. De salarisschaal zegt op basis van het Functiegebouw Rijk namelijk iets over het niveau van werkzaamheden dat iemand uitvoert. In figuur 3 is te zien hoe mannen en vrouwen verdeeld zijn over categorieën van schalen. De man-vrouwverhouding is bijna in alle schaalcategorieën zo verdeeld dat er meer mannen dan vrouwen werken<sup>19</sup>. Het beroepsniveau verklaart dus een deel van het loonverschil tussen mannen en vrouwen weg, mogelijk omdat mannen meer vertegenwoordigd zijn binnen de verschillende schaalcategorieën binnen het Rijk. Opvallend is daarbij dat hoe hoger de schaalcategorie, hoe groter het verschil tussen het aandeel mannen en vrouwen wordt. Dit duidt erop dat vrouwen minder doorstromen naar de hogere schalen.



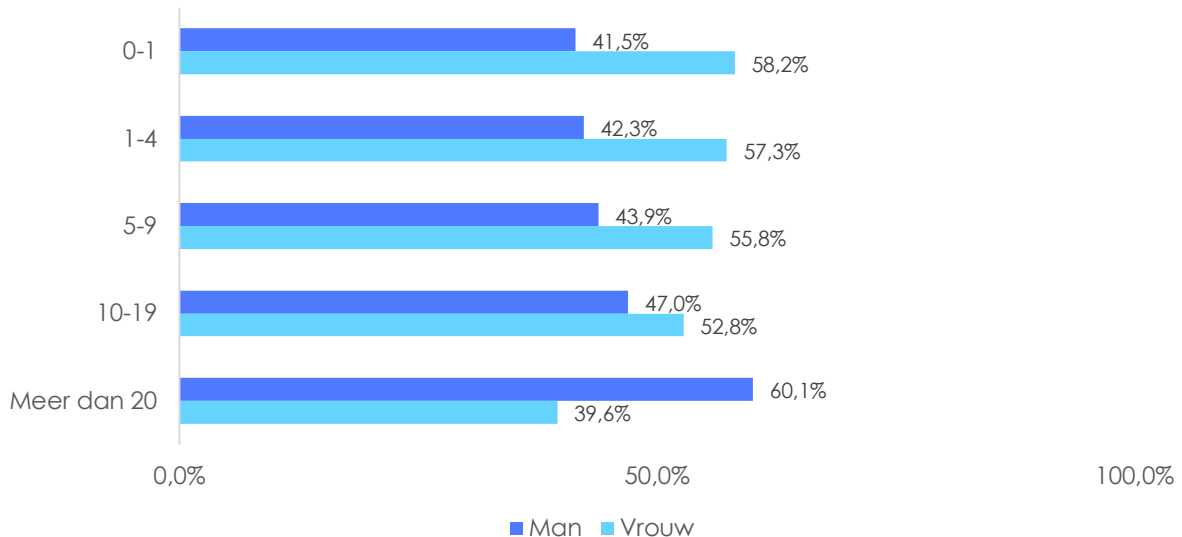
Figuur 3 Verdeling mannen en vrouwen naar beroepsniveau/schaal

<sup>18</sup> Deze analyses zijn door het CBS (2016) gedaan op data van het bedrijfsleven.

<sup>19</sup> De percentages tellen niet altijd op tot 100% omdat de categorie 'Anders' van de factor geslacht in deze grafiek en de grafieken 3 tot en met 7 niet meegenomen is.

## 4.2.2. Werkervaring

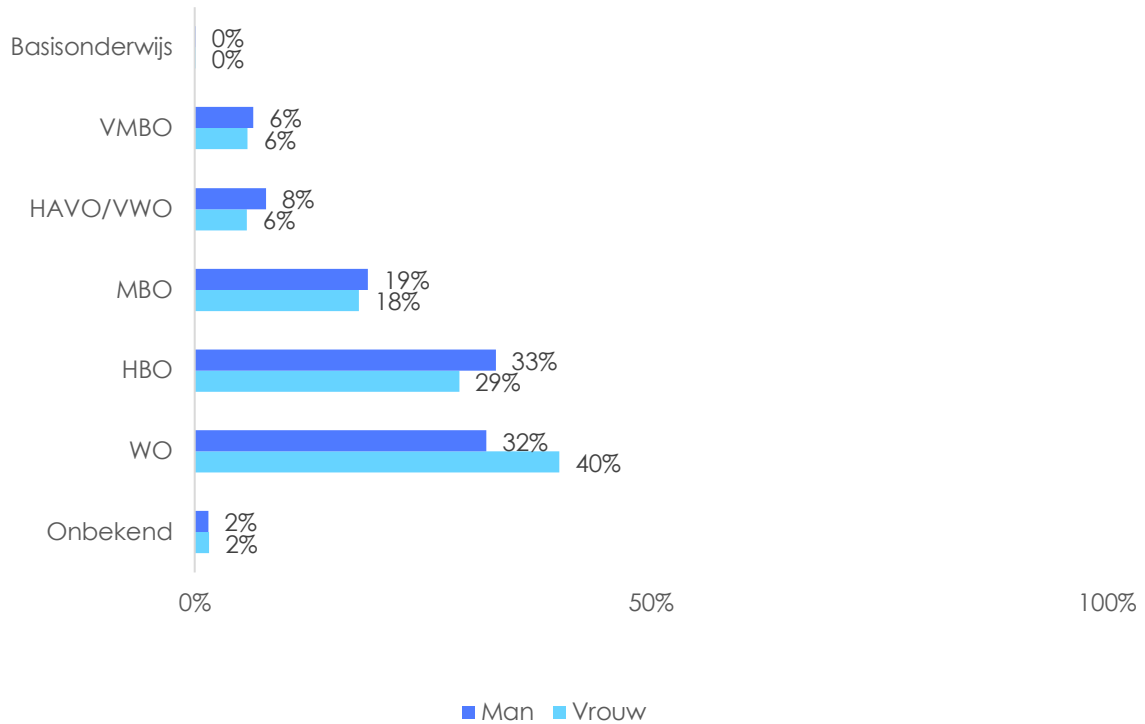
Zoals al uit eerdere onderzoeken is gebleken, is het aantal jaren werkervaring dat iemand heeft, van invloed op de hoogte van het loon. Dit heeft ook invloed op het verklaren van het loonverschil. Zoals in figuur 4 is te zien, hebben verhoudingsgewijs vooral mannen meer dan 20 jaar werkervaring. Hoe meer werkervaring iemand heeft, hoe hoger het loon in de regel. Daarom heeft het aantal jaren werkervaring invloed op het verkleinen van het loonverschil. Als hiervoor gecorrigeerd wordt, dan wordt het loonverschil kleiner.



Figuur 4 Verdeling mannen en vrouwen naar jaren werkervaring

## 4.2.3. Opleidingsniveau

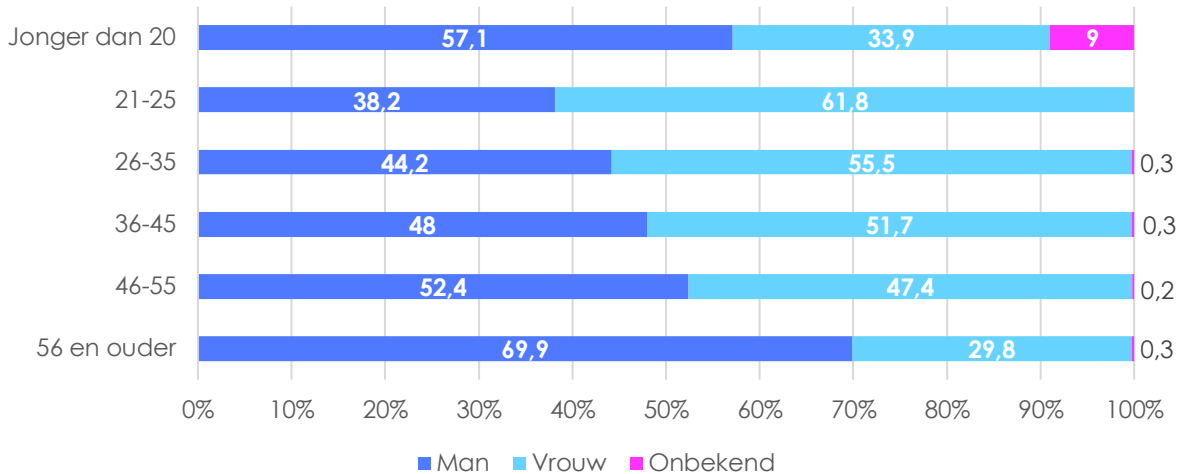
Ook opleidingsniveau is van invloed op het loon en verkleint het gevonden loonverschil tussen mannen en vrouwen. In figuur 5 staat de verdeling van mannen en vrouwen over de verschillende opleidingsniveaus. Mannen hebben binnen het Rijk relatief vaker een opleidingsniveau op VMBO-, HAVO/VWO-, MBO- en HBO-niveau als hoogst voltooide opleiding. Vrouwen hebben aan de andere kant relatief vaker een WO-opleiding als hoogste opleidingsniveau. Op basis van het opleidingsniveau wordt een deel van het loonverschil verkleind, maar zou er ook nagedacht kunnen worden waarom vrouwen relatief minder vaak in de hogere salarisschalen vertegenwoordigd zijn.



Figuur 5 Verdeling mannen en vrouwen naar opleidingsniveau

#### 4.2.4. Leeftijd

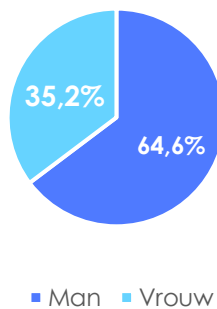
Leeftijd speelt ook een rol in het verkleinen van loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Leeftijd hangt samen met werkervaring en de invloed die beide uitoefenen op het loon en het verkleinen van loonverschillen is lastig los van elkaar te zien. Een decompositie analyse zoals in paragraaf 4.3 beschreven, kan hier meer inzicht in bieden. In figuur 6 staat de leeftijdsverdeling binnen het Rijk, uitgesplitst naar mannen en vrouwen. Te zien is dat er relatief meer jonge vrouwen dan mannen in de leeftijdscategorieën van 21 tot en met 35 jaar bij het Rijk werken en dat mannen vooral oververtegenwoordigd zijn in de leeftijdscategorie van 56 jaar en ouder. Het is daarom niet verrassend, dat leeftijd in combinatie met werkervaring zorgt voor een correctie van het loonverschil. Een bijkomend inzicht is dat van de respondenten die hebben aangegeven dat zij hun geslacht niet wilden aangeven of geen van beiden wilden kiezen, deze zich vooral in de leeftijdscategorie tot 20 jaar bevinden.



Figuur 6 Verdeling mannen en vrouwen naar leeftijdsverdeling (%)

#### 4.2.5. Leidinggevende functie

Of een medewerker een leidinggevende functie vervult, heeft zoals te verwachten invloed op de hoogte van het loon en hangt daardoor ook samen met het verkleinen van loonverschillen tussen mannen en vrouwen (figuur 7). Medewerkers met een leidinggevende functie hebben vaak een hoger loon dan mensen die geen leidinggevende functie vervullen. Een leidinggevende functie hangt dan ook samen met het beroepsniveau/de schaal waarin men werkzaam is. Binnen het Rijk zijn er relatief meer mannelijke leidinggevendenden dan vrouwelijke leidinggevendenden. Door te corrigeren voor leidinggevende functie, wordt het ongecorrigeerde loonverschil lager. Waarom er verhoudingsgewijs minder vrouwen een leidinggevende functie hebben, is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.



Figuur 7 Verdeling mannen en vrouwen naar leidinggevende functie

### 4.3. Decompositie

We weten dat de in paragraaf 4.2 beschreven vijf factoren (beroepsniveau, werkervaring, opleidingsniveau, leeftijd en leidinggevende functie) in combinatie het grootste deel van het loonverschil wegverklaren. Deze factoren hangen sterk samen met het de hoogte van het loon en tegelijkertijd is de verhouding tussen mannen en vrouwen niet altijd gelijk waardoor verschillen ontstaan. De factoren hangen sterk onderling samen, waardoor het niet eenvoudig

is om vast te stellen welke factoren er echt toe doen als het gaat om loonverschillen tussen mannen en vrouwen.

Zoals in eerdere onderzoeken (o.a. van het CBS, 2016) al is opgemerkt, is de verklaring van loonverschillen tussen mannen en vrouwen geen eenvoudige optelsom. Daarom is het van belang om een verdiepende analyse te doen en te kijken naar het effect van de afzonderlijke factoren op het loonverschil tussen mannen en vrouwen. Welke van de factoren heeft nu de grootste impact op het loonverschil tussen mannen en vrouwen en is er iets te zeggen over het onverklaarde loonverschil van 1,3 procent? Door middel van een Oaxaca-Blinder decompositie<sup>20</sup> (zie bijlage 1) is het mogelijk om te kijken naar het effect van de afzonderlijke factoren op het loonverschil. De uitkomsten daarvan worden in deze paragraaf beschreven.

### 4.3.1. Het verklaarde deel van het loonverschil

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, is het rijksbrede ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen 7,2 procent. Na correctie voor achtergrondfactoren werd dit verschil 1,3 procent. Voor de 5,9 procentpunten die zijn weg verklaard heeft de volgende top drie van factoren *afzonderlijk* het *meest* bijgedragen aan het wegverklaren. Achter iedere factor staat binnen welke groep(en) de verschillen het meest samenhangen met het loonverschil tussen mannen en vrouwen.

1. Beroepsniveau: schaalcategorie 5-9 en schaalcategorie 14-16
2. Werkervaring: meer dan 20 jaar werkervaring
3. Opleidingsniveau: WO-opleiding

Dit betekent dat mannen vaker vertegenwoordigd zijn binnen de verschillende beroepsniveaus en dat vooral de man-vrouwverdeling in de schalen 5-9 en 14-16 samengaat met een hoger loon.

Daarnaast betekent het dat het vooral de groep medewerkers met 20 jaar of meer ervaring is, waarin mannen oververtegenwoordigd zijn, wat samengaat met een hoger loon.

Ten derde blijkt dat vrouwen vaker een WO-opleiding hebben afgerond en dat dit meespeelt in de verklaring voor loonverschillen. Deze factor heeft echter een bijzondere rol in dit onderzoek, omdat hij ook terugkomt in de top 3 van factoren die samenhangen met het niet-verklaarde deel van het loonverschil (paragraaf 4.3.2).

### 4.3.2. Het niet-verklaarde deel van het loonverschil

Na de correctie van de bovenstaande factoren blijft er nog 1,3 procent verschil in loon over tussen mannen en vrouwen. Dit is het onverklaarde deel van het loonverschil. Door middel van de decompositie is vastgesteld welke factoren het meest bijdragen aan het niet-verklaarde deel. Hierbij zijn alle achtergrondfactoren voor mannen en vrouwen gelijk aan elkaar gehouden en is per factor gekeken welke het meest bijdraagt aan het onverklaarde verschil van 1,3 procent. Hieronder staat de top drie opgesomd:

1. Percentage vrouwen in de organisatie
2. Beroepsniveau
3. Opleidingsniveau

---

<sup>20</sup> Oaxaca-Blinder package in R: Hlavac, Marek (2018). Zie voor een verdere verwijzing de referentielijst.

Uit de analyse blijkt dat mannen die werken in een organisatie met een hoger percentage vrouwen, bij gelijke achtergrondkenmerken, meer loon ontvangen dan vrouwen bij een organisatie met een hoger percentage vrouwen. Dus, als mannen en vrouwen uitgaande van de factoren in het model, gelijk zijn aan elkaar, dan ontvangen vrouwen die werken in een organisatie met procentueel veel vrouwen minder loon dan mannen die werken in een organisatie met een hoog percentage vrouwen. Dat effect is ook terug te vinden in onderzoek van het CBS (2016).

Op basis van de inzichten tot nu is duidelijk geworden dat beroepsniveau een belangrijke rol speelt in de hoogte van iemands loon. Toch zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen wanneer de achtergrondkenmerken gelijk worden gehouden op beroepsniveau na. De decompositie heeft aangetoond dat mannen meer voordeel hebben wanneer zij in schaal 10-13 zitten dan wanneer vrouwen in die schalen zitten. Uitgaande van dezelfde achtergrondkenmerken ontvangen mannen meer loon in schaal 10-13 dan vrouwen.

De factor opleidingsniveau en dan specifiek WO-niveau draagt enerzijds bij aan het wegverklaren van het loonverschil tussen mannen en vrouwen (paragraaf 4.3.1), maar draagt ook bij aan het niet-verklaarde deel van het loonverschil. Uit de analyses blijkt dat vrouwen vaker een WO-opleiding hebben afgerond, maar dat het afronden van een WO-opleiding een positiever effect heeft voor mannen dan voor vrouwen op het loon. Bij gelijke achtergrondkenmerken, ontvangen vrouwen met een WO-opleiding minder loon dan mannen.

## Wanneer alle andere achtergrondkenmerken voor mannen en vrouwen gelijk worden gehouden, ontvangen...

- ...mannen in een organisatie met procentueel veel vrouwen een hoger maandsalaris, dan vrouwen in een soortgelijke organisatie.
- ...mannen in schaal 10-13 een hoger maandsalaris dan vrouwen in dezelfde schaalcategorie.
- ...vrouwen met een WO-opleiding een lager maandsalaris dan mannen met dezelfde opleiding.



## 4.4. Conclusie

Op basis van de resultaten in dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat de achtergrondkenmerken die onderzocht zijn op basis van het CBS (geslacht, leeftijd, herkomst, onderwijsniveau, inkomen partner, arbeidsduur, jaren werkervaring, contractsoort, leidinggevende functie, organisatiegrootte, percentage vrouwen en beroepsniveau) gezamenlijk een groot deel (5,9 procent) van het ongecorrigeerde loonverschil (7,2 procent) wegverklaren.

Beroepsniveau, werkervaring, opleidingsniveau, leeftijd en het hebben van een leidinggevende functie hebben in combinatie het sterkste effect op de hoogte van het loon en het wegverklaren van het loonverschil tussen mannen en vrouwen.

Om meer te weten te komen over welke factoren nu afzonderlijk de grootste rol spelen in het wegverklaren van het loonverschil tussen mannen en vrouwen, is een Oaxaca-Blinder

decompositie uitgevoerd. Daaruit is gebleken dat beroepsniveau (specifiek schaal 5-9 en schaal 14-16), meer dan 20 jaar werkervaring en WO-opleidingsniveau afzonderlijk de grootste bijdrage hebben geleverd aan het verklaren van het loonverschil. Als het gaat om die factoren zijn mannen en vrouwen binnen het Rijk niet gelijk verdeeld en verklaart dit voor een groot deel de gevonden loonverschillen. Een (vervolg)vraag die daarbij wel rijst is hoe het komt dat de verdeling ongelijk is.

Er blijft nog een onverklaard deel van het loonverschil over van 1,3 procent. Hiervan is duidelijk geworden dat het percentage vrouwen dat werkzaam is in een organisatie, het beroepsniveau (schaal 10-13) en het opleidingsniveau (WO) ermee samenhangen. In een organisatie met procentueel meer vrouwen, hebben mannen een hoger loon dan vrouwen met dezelfde achtergrondkenmerken. In de schalen 10 tot en met 13 hebben mannen een hoger loon dan vrouwen met dezelfde achtergrondkenmerken. En tot slot ontvangen mannen met een afgeronde WO-opleiding meer loon dan vrouwen met dezelfde achtergrondkenmerken. Dit zijn bevindingen waar binnen het Rijk meer onderzoek naar gedaan kan worden.

Of er daadwerkelijk sprake is van loondiscriminatie is in het algemeen complex om vast te stellen. Op basis van dit onderzoek kunnen we dan ook niet zeggen of er sprake is van loondiscriminatie. De resultaten duiden wel op een scheve verdeling in aantal van mannen en vrouwen over bijvoorbeeld beroepsniveaus en leidinggevende functies. Ook hebben de resultaten aangetoond dat er in bepaalde situaties toch nog loonverschillen zijn tussen mannen en vrouwen, zelfs als hun achtergrondkenmerken gelijk zijn.

Om meer zicht te krijgen op hoe verschillen tot stand zijn komen en of (doorstroom)kansen gelijk zijn, zijn in dit onderzoek ook factoren zoals neutrale en niet-neutrale maatstaven onderzocht (hoofdstuk 5). Er is onderzocht hoe vaak gebruik wordt gemaakt van neutrale en niet-neutrale maatstaven binnen het Rijk. Deze maatstaven zijn gebaseerd op de inzichten van het College voor de Rechten van de Mens (2017). Niet-neutrale maatstaven zijn maatstaven waarbij de mogelijkheid bestaat om persoonlijke voorkeur of stereotypering een kans te geven. Dit kan bij deze maatstaven zowel bewust als onbewust plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan is iemand in een aanloopschaal plaatsen of vragen naar iemands laatstverdiende loon. Neutrale maatstaven hebben daarom meer de voorkeur (zoals medewerkers beoordelen aan de hand van openbare criteria), al blijft het ook daarbij belangrijk om oplettend te zijn. Dit wordt verder beschreven in hoofdstuk 5.



## 5. Het gebruik van neutrale, niet-neutrale maatstaven en bijzondere beloningen

### 5.1. Niet-neutrale maatstaven

Tijdens een sollicitatieprocedure en het vaststellen van de inschaling/het loon vinden wenselijke en niet wenselijke gebeurtenissen plaats. We noemen dit neutrale en niet-neutrale maatstaven<sup>21</sup>. Door het gebruik van niet-neutrale maatstaven is er meer risico op (on)bewuste persoonlijke voorkeuren, waardoor het aan te bevelen is deze maatstaven niet te gebruiken. In de volgende grafieken is weergegeven onder welk deel van de mannen en vrouwen bepaalde gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. In figuur 8 zijn de niet-neutrale maatstaven opgenomen, in figuur 9 de neutrale maatstaven<sup>22</sup>.



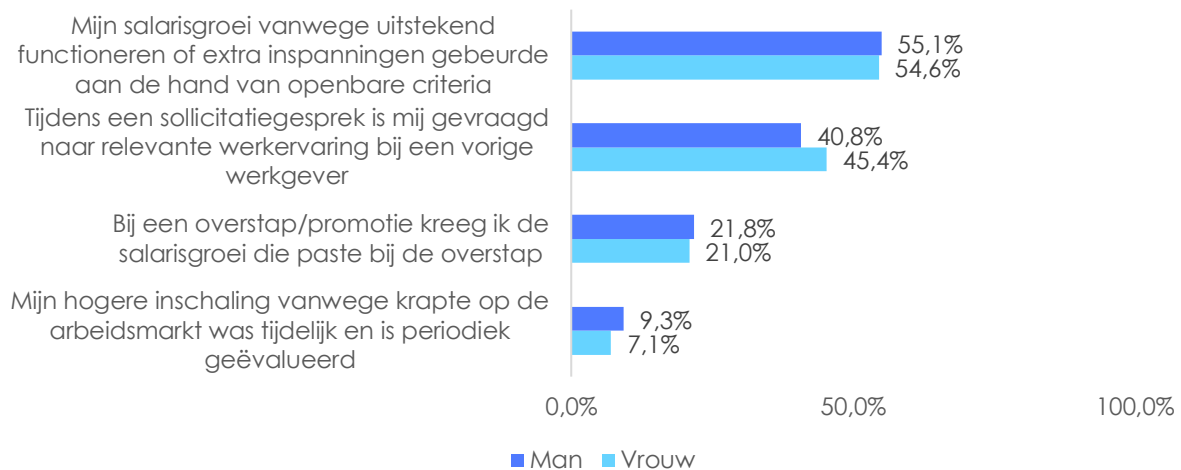
Figuur 8 Niet-neutrale maatstaven

<sup>21</sup> Hierbij zijn de bevindingen van het College voor de Rechten van de Mens als uitgangspunt genomen. "Een niet-neutrale maatstaf is een beloningscriterium, waarvan de toepassing het risico van beloningsonderscheid op grond van geslacht in zich draagt. In de meeste gevallen zijn werkgevers zich niet bewust van dit risico. Bij neutrale beloningsmaatstaven gaat het om factoren die het aanvangssalaris of de salarismgroei bepalen en die wel in lijn zijn met de gelijkebehandelingswetgeving" (College voor de Rechten van de Mens, 2017).

<sup>22</sup> De getoonde verschillen zijn statistisch significant.

Bij 28,4 procent van de rijksmedewerkers is tijdens de sollicitatieprocedure gevraagd naar het laatst verdiende salaris. Bij 13,3 procent is zelfs gevraagd naar een salarisstroom. Beide gebeurtenissen kwamen vaker voor bij vrouwen dan bij mannen. Hoewel de (significante) verschillen niet heel groot zijn, valt het op dat de meeste niet-neutrale maatstaven bij vrouwen vaker voorkomen dan bij mannen. Vaste salariscroei, salarisgarantie en hoger aanvangssalaris komt juist vaker bij mannen voor. Wel blijkt dat 14,1% van de vrouwen heeft kunnen onderhandelen over hun salaris tegenover 13,9% van de mannen.

## 5.2. Neutrale maatstaven



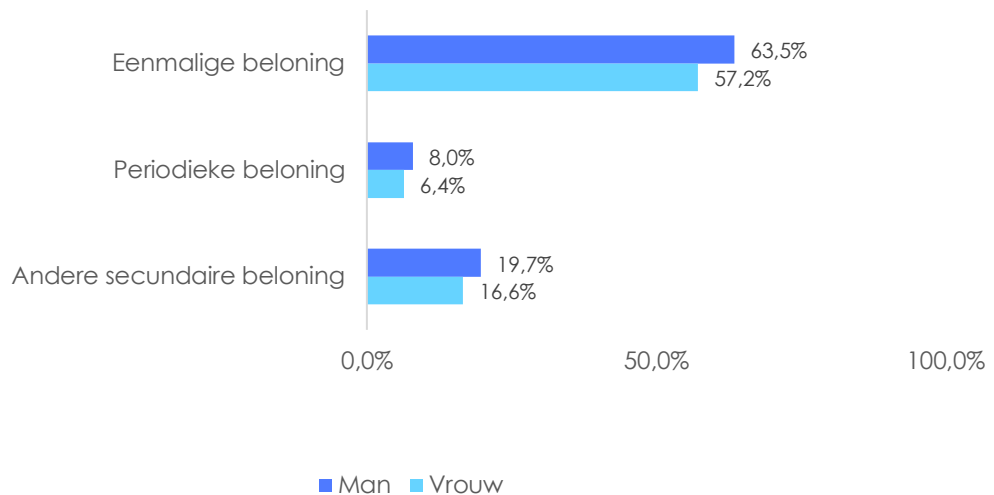
Figuur 9 Neutrale maatstaven

Tegelijkertijd worden er ook neutrale maatstaven gehanteerd binnen het Rijk. Dit zijn maatstaven die in het kader van gelijke behandeling aangemoedigd zouden moeten worden. Bij ruim de helft (55,1 procent van de mannen en 54,6 procent van de vrouwen) van de respondenten gebeurde salariscroei aan de hand van openbare criteria. Aan minstens 40 procent van de respondenten werd tijdens het sollicitatiegesprek gevraagd naar relevante werkervaring (40,8 procent van de mannen en 45,4 procent van de vrouwen). Relevante werkervaring is een belangrijke factor als het gaat om bepaling van de beloning, meer dan bijvoorbeeld het laatst verdiende loon zoals in figuur 8 beschreven. Bij vrouwen kwam de vraag naar relevante werkervaring vaker voor dan bij mannen. Meer dan 20 procent van de respondenten kreeg salariscroei die paste bij de overstap/promotie (in hun beleving). Dat is een opmerkelijke bevinding en is relatief laag. Van de mensen die een hogere inschaling kregen vanwege krapte op de arbeidsmarkt, was bij mij minder dan 10 procent de hogere inschaling tijdelijk en is deze periodiek geëvalueerd. Dit betekent dat bij andere respondenten die een tijdelijke hogere inschaling hebben gehad, dit niet periodiek is geëvalueerd. De resultaten duiden erop dat er ook neutrale maatstaven worden gehanteerd binnen het Rijk, maar dat er wel aandachtspunten zijn voor de toepassing ervan.

## 5.3. Bijzondere beloningen

Naast de door het College voor de Rechten van de Mens (2017) benoemde neutrale en niet-neutrale maatstaven, is er in dit onderzoek ook gevraagd naar de toepassing van bijzondere beloningen. Bijzondere beloningen zijn beloningen die éénmalig of periodiek toegepast kunnen worden binnen het Rijk, bij bijzondere prestaties (P-Direkt, 2020). Hoewel deze

beloningen niet per se van invloed hoeven te zijn op de huidige hoogte van het loon, is het relevant om inzichtelijk te maken hoe vaak het plaats heeft gevonden en of dat voor mannen en vrouwen in gelijke mate gebeurt. In figuur 10 is te zien dat mannen vaker dan vrouwen bijzondere beloningen ontvangen<sup>23</sup>. Dit geldt ook voor andere secundaire beloningen. Een verklaring hiervoor kan op basis van dit onderzoek niet worden gegeven. De bevinding geeft wel aanleiding om hier extra aandacht aan te besteden.



*Figuur 10 Bijzondere beloningen en andere secundaire beloningen*

## 5.4. Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat er binnen het Rijk relatief veel niet-neutrale maatstaven gebruikt worden voor het bepalen van de beloning. Het effect op de loonverschillen tussen mannen en vrouwen door het toepassen van de niet-neutrale maatstaven is niet heel erg groot, maar om de kans op loonverschillen zo klein mogelijk te maken is het aan te bevelen ook rekening te houden met deze maatstaven. Zo hebben deze maatstaven wel een effect op loonverschillen in het algemeen. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 6. Daarnaast valt het op dat bijzondere beloningen vaker door mannen worden ontvangen. Ook op dit vlak kan binnen het Rijk verder nagedacht worden hoe dit komt en wat eraan gedaan zou kunnen worden.

<sup>23</sup> De getoonde verschillen zijn significant.

## 6. Tien aanvullende factoren van invloed op loonverschillen in het algemeen

Nu duidelijk is geworden welke factoren de grootste rol spelen in loon én het loonverschil tussen mannen en vrouwen, is op basis van de resultaten ook duidelijk geworden dat de aanvullende factoren (correctie 2) niet zo zeer van invloed zijn op het rijksbrede loonverschil tussen mannen en vrouwen, maar wel op de hoogte van het loon en daardoor op verschillen tussen medewerkers onderling. Dit sluit aan bij de verwachtingen vanuit de literatuur (zie bijlage 3). Daarnaast blijken deze factoren op organisatieniveau ook van belang voor het verklaren van loonverschillen tussen mannen en vrouwen.

Van alle aanvullende factoren die onderzocht zijn (zie bijlage 3 voor de hypothesen en bijlage 5 voor factoreffecten), is duidelijk geworden dat een deel ervan bijdraagt aan de hoogte van het loon<sup>24</sup>. Hieronder staat een top 10 van aanvullende factoren die een statistisch significant effect hebben op het loon van medewerkers (mannen én vrouwen) binnen het Rijk. Hierbij staan neutrale maatstaven (NM) genoemd en niet-neutrale maatstaven (NNM). Alle genoemde factoren zijn significant.

1. Bij aanvangssalaris in een aanloopschaal geplaatst (NNM)
2. Lager ingeschaald dan verwacht op basis van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden (NNM)
3. Groeiambities
4. Reistijd
5. Investeren in training en ontwikkeling
6. Te maken gehad met loondiscriminatie (beleving)
7. Relatie leidinggevende
8. Masculiene cultuur
9. Gevraagd naar laatst verdiende salaris (NNM)
10. Demotie (NM)

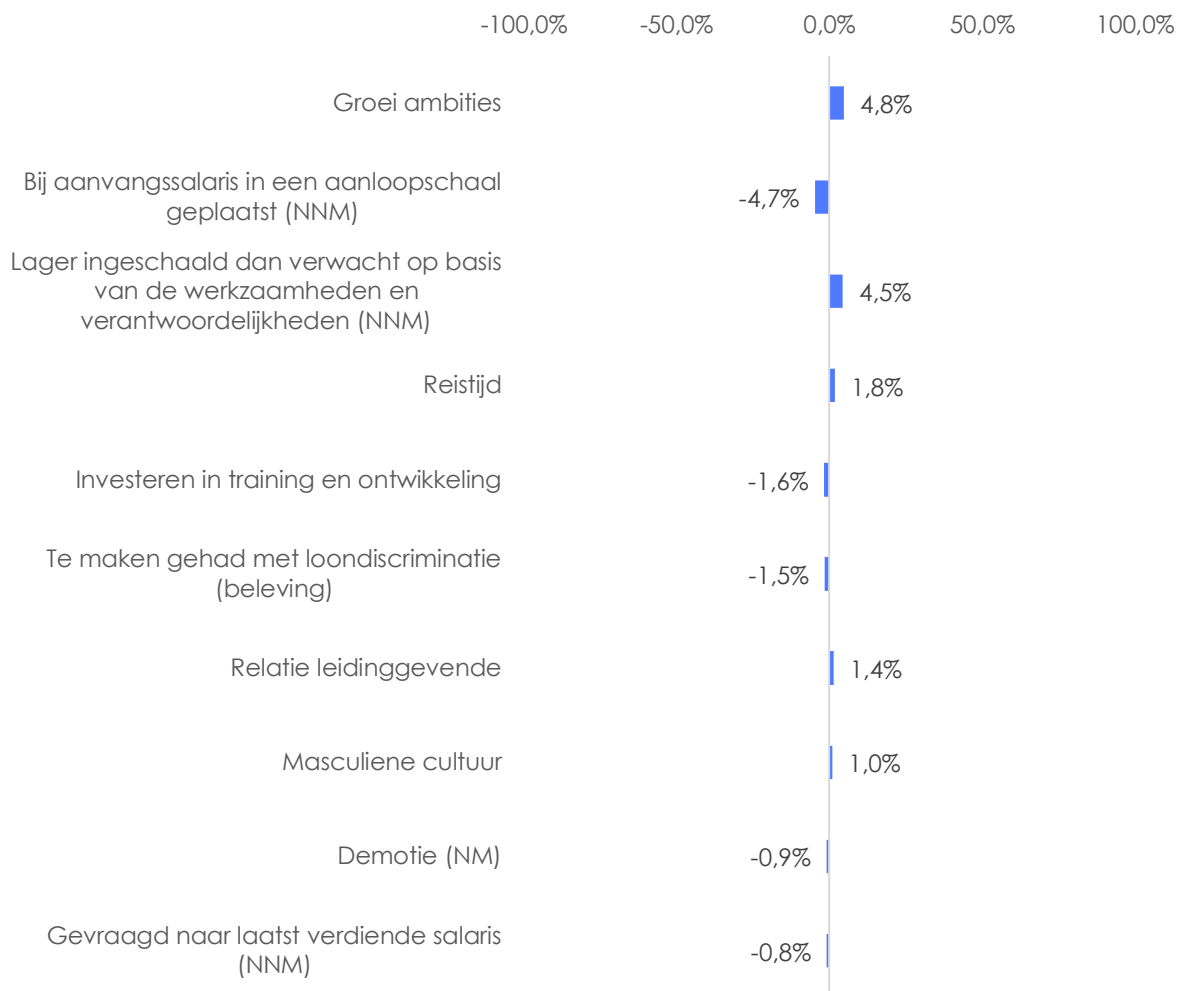
In figuur 11 staan de factoren weergegeven met hun bijbehorende percentage. Het percentage dat gepresenteerd wordt, is het percentage dat verschillen in de hoogte van de beloning verklaart. Een negatief percentage houdt in dat de factor een negatief effect heeft op het loon (een lager loon) en een positief percentage houdt in dat het bijdraagt aan een hoger loon. Te zien is dat het effect van de aanvullende factoren op het loon relatief klein is.

Het valt verder op dat er een aantal niet-neutrale maatstaven (zie ook hoofdstuk 5) terugkomt in de grafiek. De medewerkers die in een aanloopschaal zijn geplaatst bij het aanvangssalaris ontvangen minder loon dan medewerkers waarbij dat niet is gebeurd. Tegelijkertijd is te zien dat de medewerkers die lager ingeschaald werden dan verwacht, wel een hoger loon ontvangen dan medewerkers die dat niet hebben meegemaakt. Het hebben van groeiambities hangt samen met een hoger loon. Dat geldt ook voor de hoeveelheid reistijd die men heeft. Hoe meer reistijd, hoe hoger ook het loon. Dit sluit aan bij wat in de literatuur (Noback, I., Broersma, L. and Dijk, J van. (2016) wordt gevonden over reistijd. De veronderstelling is dat medewerkers met meer reistijd flexibeler zijn en daardoor een ook een hoger loon ontvangen. In eerdere onderzoeken blijkt dat het hier vaak om mannen gaat. In

<sup>24</sup> Daarnaast is zoals eerder vermeld op organisatieniveau te zien dat de aanvullende factoren wel een effect hebben op het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen. Daarom is het van belang deze factoren niet buiten beschouwing te laten.

hoofdstuk 7 zal overigens blijken dat dit effect bij mannen wel zo werkt, maar bij vrouwen niet gevonden wordt.

Hoewel het effect klein is, valt het op dat investeren in training en ontwikkeling samenhangt met een lager loon. Mogelijk is hier sprake van omgekeerde causaliteit, en gaan medewerkers met een lager loon juist meer investeren in training en ontwikkeling. Medewerkers die in hun beleving te maken hebben gehad met loondiscriminatie ontvangen een lager loon dan medewerkers die dat niet hebben ervaren. Het ervaren van een goede relatie met de leidinggevende en het ervaren van een masculiene cultuur (zie ook bijlage 3) heeft een positief effect op de hoogte van de beloning. Dit laatste geldt overigens zowel voor mannen als vrouwen. Tot slot blijkt dat het vragen naar het laatst verdiende loon een klein negatief effect heeft op de hoogte van de beloning en dat geldt ook (logischerwijs) voor de neutrale maatstaf waarbij iemand demotie heeft gehad (zie bijlage 3).



Figuur 11 Het effect (in %) op de hoogte van het loon van de aanvullende factoren

## 7. Verschillende mechanismen bij mannen en vrouwen

### 7.1. Mechanismen die anders werken in de beloning van mannen en vrouwen

Zoals in de voorgaande hoofdstukken duidelijk is geworden, wordt een groot deel van het loonverschil tussen mannen en vrouwen weg verklaard door achtergrondkenmerken. In hoofdstuk 4 was te zien welke factoren de grootste rol spelen in het verklaren van het ongecorrigeerde loonverschil. Ook is uiteengezet hoe het komt dat ze een groot deel van het loonverschil kunnen verklaren. Zo viel op dat het vaak samenging met een ongelijke verdeling<sup>25</sup> van mannen en vrouwen over schalen, leeftijden, werkervaring en opleidingsniveau. Eenmaal daarvoor gecorrigeerd, lag het loonverschil lager.

Tegelijkertijd blijkt uit de aanvullende factoren (correctie 2) dat er verschillen zijn tussen mannen en vrouwen als het gaat om welke factoren een rol spelen en het effect van die factoren op hun loon. Deze verschillen tussen mannen en vrouwen leiden niet direct tot grote loonverschillen, maar bij het ontwikkelen van beleid is het relevant om hier rekening mee te houden wanneer het uitgangspunt gelijk loon voor gelijk werk is.

In tabel 6 staat een overzicht van de factoren waarbij het mechanisme anders werkt voor mannen en vrouwen. De factoren staan op volgorde van belang. De gevonden verschillen zijn statistisch significant.

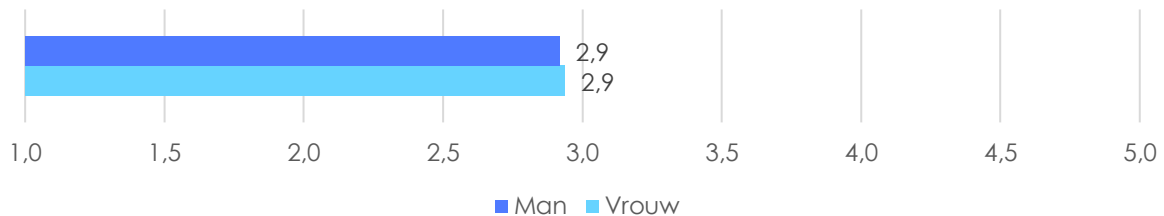
	Factor	Uitleg mechanisme
1	Groeiambities	Het hebben van groeiambities heeft voor vrouwen een sterker positief effect op het loon dan voor mannen.
2	Reistijd	Een toename van reistijd hangt voor mannen samen met een hoger loon. Bij vrouwen is dit verband niet gevonden.
3	Bij aanvangssalaris in een aanloopschaal geplaatst (NNM)	Wanneer mannen in een aanloopschaal worden geplaatst, heeft dat een sterker negatief effect op hun loon dan wanneer het bij vrouwen gebeurt.
4	Te maken gehad met loondiscriminatie	Wanneer mannen te maken hebben gehad met loondiscriminatie, hangt dat sterker negatief samen met de hoogte van hun loon dan bij vrouwen.
5	Relatie met leidinggevende	Een goede relatie met de leidinggevende heeft bij mannen een sterker positief effect op de hoogte van het loon dan bij vrouwen
6	Lager ingeschaald dan verwacht op basis van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden die ik kreeg (NNM)	Wanneer vrouwen lager ingeschaald worden dan verwacht, heeft dat een negatief effect op hun beloning. Bij mannen wordt dit verband niet gevonden.

Tabel 6 Verschillende mechanismen bij mannen en vrouwen

In de toelichting hieronder wordt duidelijk hoe mannen en vrouwen geantwoord hebben op de bovenstaande zes punten. Het valt op dat mannen en vrouwen niet heel verschillend antwoorden, maar dat de mechanismen toch anders werken.

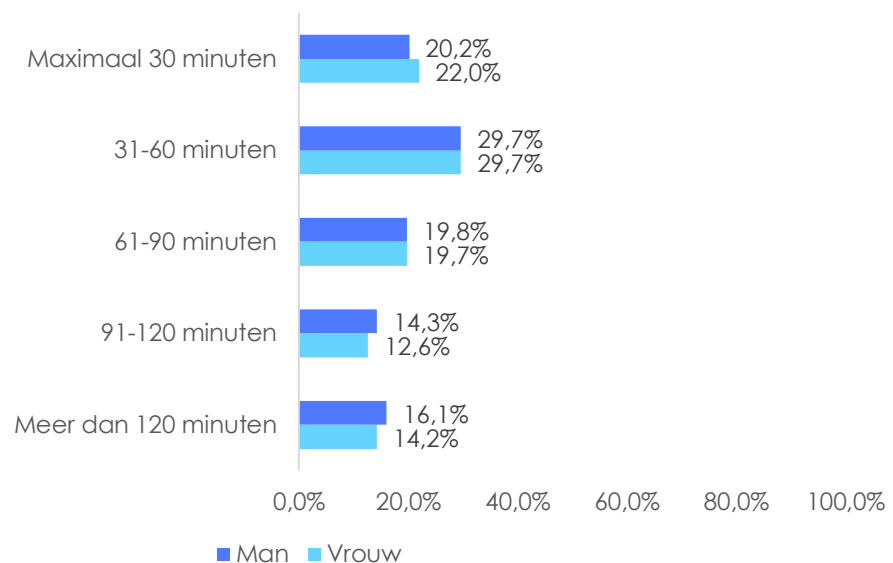
<sup>25</sup> Deze ongelijke verdeling kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld de aard van het werk of de sector.

Op het gebied van groeiambities (figuur 12) verschillen mannen en vrouwen niet van elkaar. In figuur 12 staan de gemiddelden van mannen en vrouwen op een Likertschaal van 1 tot en met 5. Beiden hebben dezelfde ambities als het gaat om doorgroeien in de organisatie. Het is daarom opvallend dat het effect van groeiambities op beloning anders is voor mannen en vrouwen.



Figuur 12 Groeiambities

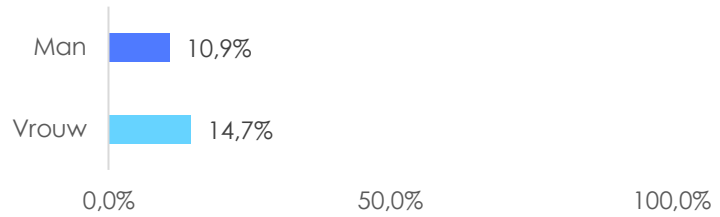
Op het gebied van reistijd (figuur 13) blijkt dat dit voor mannen samenhangt met een hogere beloning (in lijn met de literatuur, zie ook bijlage 3). Bij vrouwen wordt dit effect niet gevonden. Dat is opmerkelijk omdat vrouwen en mannen niet heel veel van elkaar verschillen qua reistijd als gekeken wordt naar figuur 13. Wel is te zien dat vanaf 1,5 uur reistijd mannen meer vertegenwoordigd zijn.



Figuur 13 Reistijd

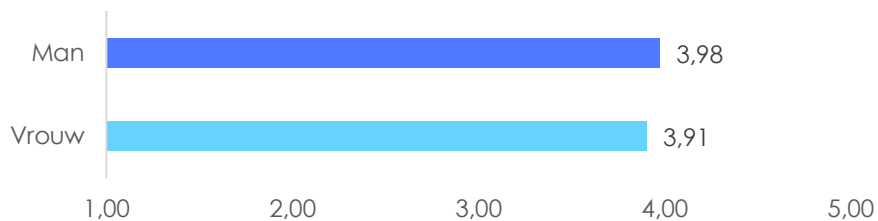
Voor wat betreft het in een aanloopschaal plaatsen is te zien in figuur 8 (hoofdstuk 5) dat dit bij vrouwen iets vaker voorkomt dan bij mannen. Tegelijkertijd laten de resultaten zien dat dit voor mannen een sterker negatief effect heeft.

Verder blijkt dat vrouwen vaker met loondiscriminatie te maken hebben gehad in hun beleving dan mannen (figuur 14). Medewerkers die *in hun beleving* te maken hebben gehad met loondiscriminatie, hebben een lager loon dan medewerkers die dat niet hebben meegemaakt.



Figuur 14 Te maken gehad met loondiscriminatie (beleving)

Mannen vinden in hun beleving gemiddeld op een Likertschaal van 1 tot en met 5 de relatie met hun leidinggevenden beter dan vrouwen (figuur 15). Dit verschil is echter niet heel groot. Wel is er een verschil in welke effect dit heeft op de hoogte van het loon. Voor mannen is het positieve effect groter, dan voor vrouwen.



Figuur 15 Relatie met leidinggevende

Tot slot hebben vrouwen in hun beleving vaker te maken gehad met de niet-neutrale maatstaf dat ze lager zijn ingeschaald dan verwacht op basis van werkzaamheden en verantwoordelijkheden (figuur 8, hoofdstuk 5) en daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat dit een negatief effect heeft op hun beloning terwijl dit verband bij mannen niet wordt gevonden.

## 7.2. Gelijke (doorstroom) kansen voor mannen en vrouwen

Ondanks dat er sprake kan zijn van gelijk loon voor gelijk werk, kan het voorkomen dat bepaalde groepen medewerkers minder (doorstroom)kansen hebben. Daarom is in dit onderzoek ook aandacht voor de kansen van mannen en vrouwen.

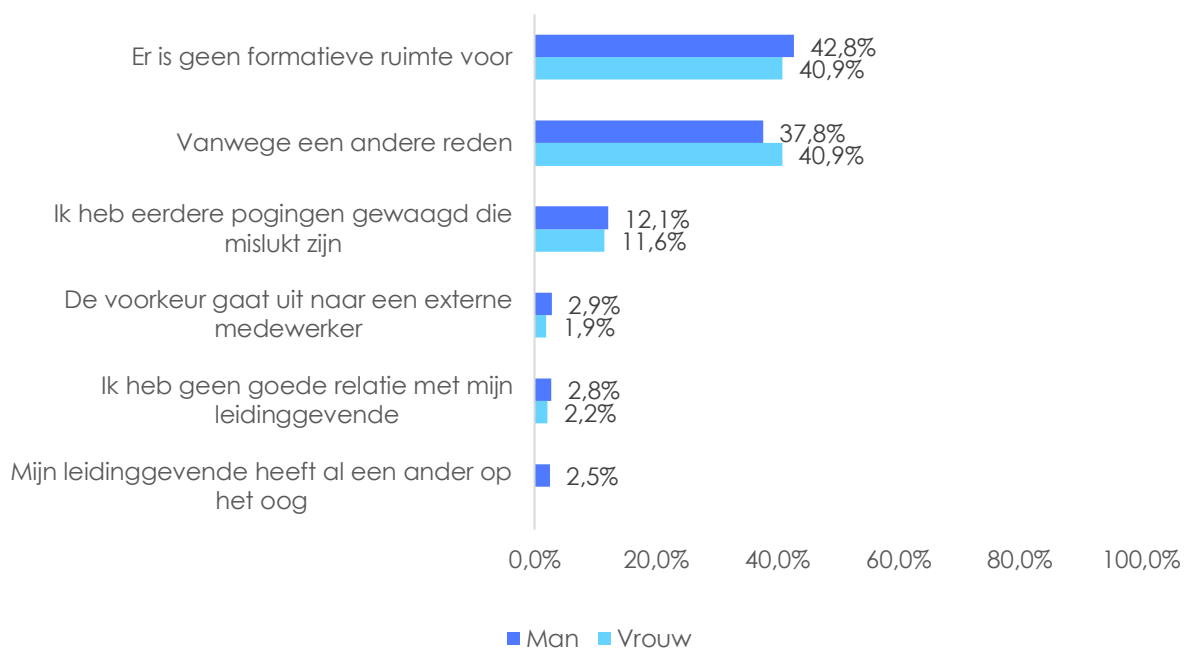
Zoals in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.2.1; figuur 2) al is beschreven is de man-vrouwverhouding in de verschillende schaalcategorieën niet evenredig verdeeld. Hoewel meer vrouwen een WO-opleiding hebben afgerond (zie hoofdstuk 4), is deze verdeling niet terug te zien in de hoogste schaalcategorieën. Daar is het aandeel mannen aanzienlijk hoger. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen mannen en vrouwen als het gaat om een leidinggevende functie. Deels kan dit te maken hebben met werkervaring, omdat mannen meer werkervaring hebben dan vrouwen. Toch zijn de verschillen dusdanig aanwezig, dat hier een mogelijkheid bestaat dat vrouwen bewust of onbewust minder doorstromen naar de hogere schaalcategorieën of naar een leidinggevende functie. Hoe dit komt, is niet te verklaren op basis van dit onderzoek. Wel is een aantal veronderstellingen vanuit de literatuur getoetst om te kijken of dit de (doorstroom)kansen van vrouwen (negatief) beïnvloedt. Deze worden in deze paragraaf beschreven.

Vanuit eerdere onderzoeken en de literatuur werd verwacht dat het hebben van kinderen negatief van invloed is op carrièrekansen (Noback, Lourens Broersma & van Dijk, 2016) en mogelijk ook de hoogte van de beloning van vrouwen, omdat vrouwen minder tijd hebben



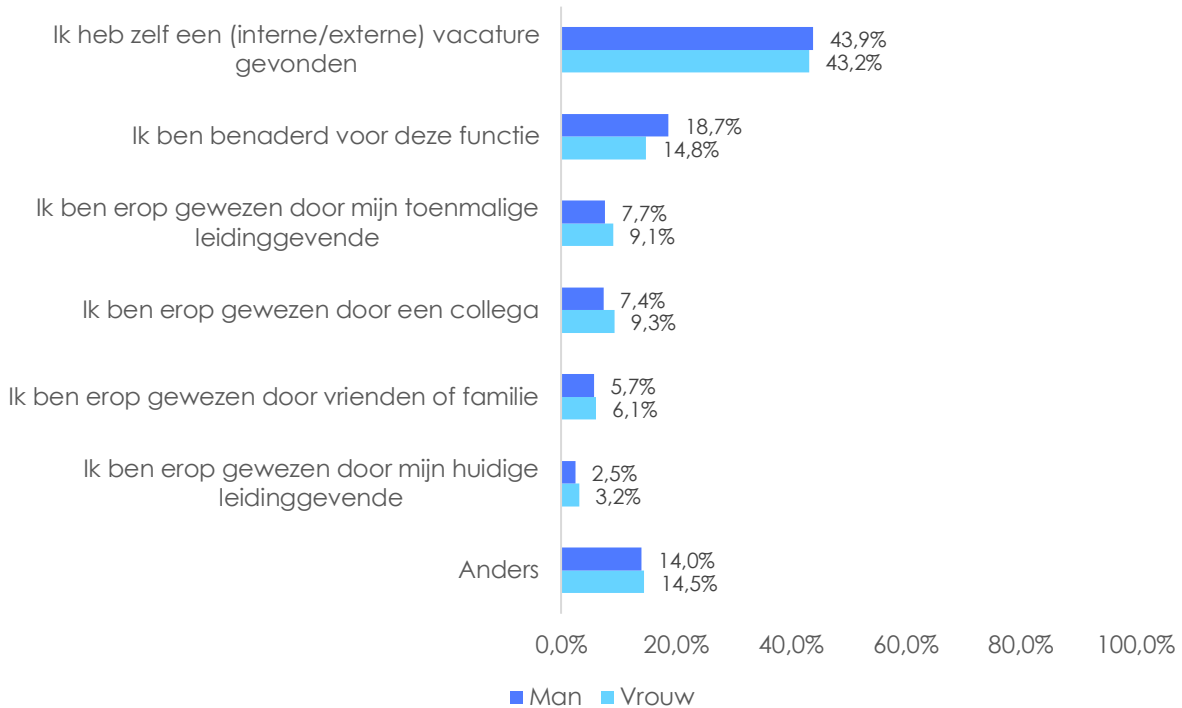
om bijvoorbeeld te investeren in opleiding en ontwikkeling. Uit dit onderzoek blijkt dat binnen het Rijk, medewerkers met kinderen een hoger loon hebben dan medewerkers zonder kinderen. Deels hangt dit samen met leeftijd en werkervaring. Daarnaast blijkt dat het hebben van kinderen voor vrouwen een sterker positief effect heeft op de hoogte van het loon dan voor mannen. Dit is tegen de verwachting in.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat 7962 (21,5 procent) van de ondervraagde rijksmedewerkers zouden willen doorstromen, maar daar geen mogelijkheden toe zien. In figuur 16 staan de redenen die zij daarvoor hebben aangedragen. De voornaamste reden is dat er geen formatieve ruimte voor is. Mannen ervaren dat vaker dan vrouwen. Opvallend is dat een relatief groot deel van de respondenten aangeeft dat er een andere reden is waarom zij geen ruimte zien om door te groeien. Het is niet duidelijk waar dit aan ligt. Slechts een klein deel van de respondenten geeft aan dat dit te maken heeft met de relatie met hun leidinggevenden. Mannen ervaren in het algemeen vaker problemen in de doorstroom dan vrouwen.



Figuur 16 Promotiemogelijkheden

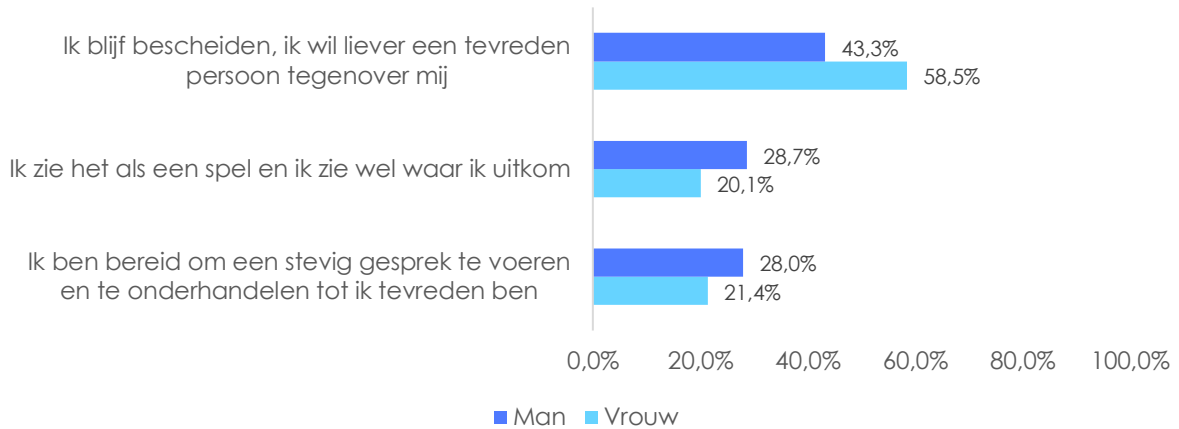
Ook is gevraagd hoe medewerkers aan hun huidige functie zijn gekomen (figuur 17). Vanuit de literatuur (Rink, Stoker, Ryan, Steffens, & Nederveen Pietersen, 2019) werd verwacht dat mannen vaker dan vrouwen door ingewijden/bekenden op een baan/functie worden gewezen en dat zij daardoor betere kansen hebben op de arbeidsmarkt (denk aan het Old boys network; zie bijlage 3). Uit dit onderzoek blijkt dat binnen het Rijk mannen en vrouwen niet erg verschillen via welke weg zij aan hun baan/functie komen. Het valt juist op dat vrouwen vaker geweest zijn op hun functie door hun leidinggevende, collega's en/of vrienden en familie.



Figuur 17 Het vinden van een functie/baan

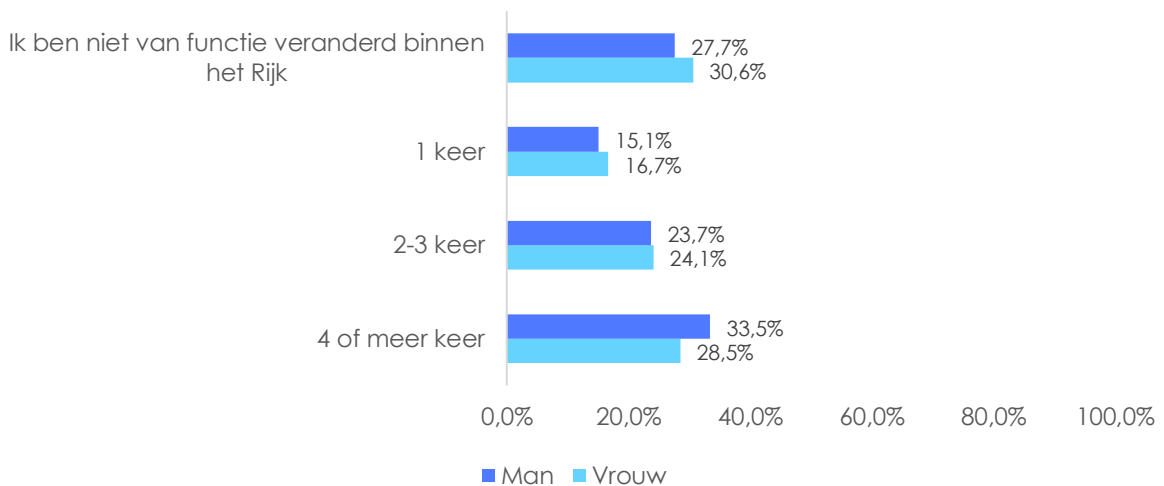
Er zijn geen verschillen tussen mannen en vrouwen binnen het Rijk als het gaat om de groei-ambities die zij hebben. Dat is tegen de verwachting vanuit de literatuur in (zie bijlage 3), een positieve bevinding. Wel blijkt uit dit onderzoek dat vrouwen naast hun groei-ambities op carrièregebied, meer dan mannen belang hechten aan een goede werk-privé balans. Verder is te zien dat medewerkers die veel waarde hechten aan een goede werk-privé balans, tegelijkertijd ook een hoger loon hebben dan medewerkers die er minder waarde aan hechten.

Uit het onderzoek blijkt ook dat mannen en vrouwen verschillen als het gaat om hoe zij zich opstellen in een onderhandelingsgesprek (figuur 18). Dit heeft geen grote invloed op de hoogte van hun loon en het loonverschil tussen mannen en vrouwen, maar zou wel invloed kunnen hebben op de doorstroomkansen van vrouwen. Het laat zien dat vrouwen zich vaker bescheiden opstellen en mannen vaker bereid zijn een stevig gesprek te voeren om te onderhandelen tot zij tevreden zijn.



Figuur 18 Opstelling in gesprekken

Tot slot kan de mate van arbeidsmobiliteit iets zeggen over gelijke kansen voor mannen en vrouwen (Noback et al., 2016). Niet enkel kansen vanuit de werkgever, maar ook vanuit de privésituatie. Zo zou de gezinssituatie (de zorg voor kinderen) van invloed kunnen zijn op de mate van mobiliteit, van vooral vrouwen (Noback et al., 2016). Uit dit onderzoek (figuur 19) blijkt dat iets meer vrouwen (30,6 procent) dan mannen (27,7 procent) niet van functie zijn veranderd in hun periode bij het Rijk. Aan de andere kant zijn mannen (33,5 procent) vaker meer dan vier keer van functie veranderd. Het verschil ten opzichte van vrouwen (28,5 procent) is daarentegen niet heel groot. De zorg voor kinderen hangt voor zowel mannen als vrouwen samen met verminderde mobiliteit. Er is echter geen verschil tussen mannen en vrouwen gevonden op dit gebied. Het is op basis van deze resultaten niet mogelijk om te zeggen of vrouwen minder kansen krijgen dan mannen. Wel wordt duidelijk dat vrouwen minder mobiel zijn als het gaat om arbeidsmobiliteit.



Figuur 19 Arbeidsmobiliteit

## 7.3. Conclusie

Bepaalde mechanismen werken anders voor vrouwen dan voor mannen als het gaat om hun beloning. Dit kan twee kanten op werken, soms in het voordeel van de vrouw en soms in het voordeel van de man. Het is in het kader van gelijk loon voor gelijk werk de vraag hoe de

verschillende mechanismen ondervangen kunnen worden bij de totstandkoming van de beloning voor mannen en vrouwen.

Verder lijkt het erop dat vrouwen ondanks hun hoge opleidingsniveau vaker in de schalen 10-13 blijven 'hangen' en minder doorstromen naar hogere schalen. Ook zien we naar verhouding minder vrouwen in leidinggevende functies. Tegelijkertijd blijkt uit de analyses dat vrouwen gemiddeld iets minder arbeidsmobiel dan mannen zijn. Ook hebben vrouwen gemiddeld minder werkervaring dan mannen. Verder hechten vrouwen meer waarde aan een goede werk-privé balans en stellen vrouwen zich vaker bescheiden op in onderhandelingsgesprekken. Of dit ook verklaart waarom vrouwen minder door lijken te stromen naar de hogere schalen en leidinggevende functies, kan echter niet vastgesteld worden op basis van dit onderzoek. Het biedt wel handvatten voor verder onderzoek en voor beleidsontwikkeling op dit gebied.

## 8. Het effect van migratieachtergrond

In dit onderzoek is het ook een doel om meer inzicht te krijgen in loonverschillen tussen medewerkers met een migratieachtergrond en medewerkers met een Nederlandse achtergrond.

Als het gaat om medewerkers met een migratieachtergrond (zelf in het buitenland geboren óf waarvan in ieder geval een van beide ouders in een ander land geboren is en een andere nationaliteit heeft dan de Nederlandse), maken we onderscheid tussen Westerse en Niet-Westerse migratieachtergrond. Hierbij wordt de definitie van het CBS (2020a) gehanteerd<sup>26</sup>.

### 8.1. Westerse migratieachtergrond

Het blijkt dat er geen verschillen zijn in beloning tussen personen met een Westerse immigratieachtergrond en personen met een Nederlandse achtergrond. Het ongecorrigeerde loonverschil is 0,2 procent. Vervolgens daalt het loonverschil door te corrigeren voor de eerder genoemde factoren (hoofdstuk 4) tot een gecorrigeerd loonverschil van 0,0 procent.

### 8.2. Niet-Westerse migratieachtergrond

Vergelijken we de beloning van medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond met die van personen met een Nederlandse achtergrond dan blijkt dat het ongecorrigeerde loonverschil rijksbreed 13 procent is. Wanneer er echter gecorrigeerd wordt voor de factoren zoals in dit onderzoek meegenomen, dan blijkt dat het gecorrigeerde loonverschil van medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond ten opzichte van medewerkers met een Nederlandse achtergrond -1,4 procent<sup>27</sup> is. Ook hier spelen opleidingsniveau, beroepsniveau, werkervaring, leeftijd en of iemand een leidinggevende functie heeft een grote rol in het wegverklaren van het loonverschil.

**Medewerkers met een Westerse migratieachtergrond ontvangen gelijk loon aan hun collega's met Nederlandse achtergrond binnen het Rijk.**

**Medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond ontvangen 1,4% minder loon dan hun collega's met Nederlandse achtergrond binnen het Rijk.**

#### 8.2.1. Meer inzicht in het loonverschil van medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond

De verhouding tussen medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond en medewerkers met een Nederlandse achtergrond is niet gelijk verdeeld binnen het Rijk en daardoor ook niet over de bovengenoemde vijf factoren. Door hiervoor te corrigeren, wordt het loonverschil kleiner maar tegelijkertijd is het de vraag of het wegverklaren van het

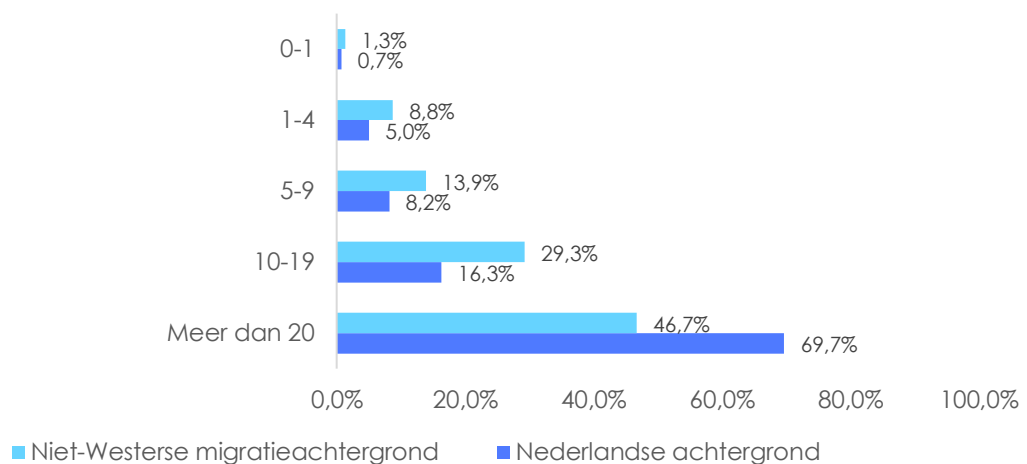
<sup>26</sup> Westers: persoon met als migratieachtergrond een van de landen in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, en Indonesië en Japan. Niet-Westers: Persoon met als migratieachtergrond een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.

<sup>27</sup> Dit is na correctie 2. In de correctie met enkel de CBS factoren is het verschil -1,5%. Dit duidt erop dat de aanvullende factoren ook een rol spelen in de hoogte van het loon van medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond.

loonverschil enkel uit te leggen is op basis van de samenstelling van het personeelsbestand. In de grafieken die hierna volgen wordt meer inzicht gegeven. De grafieken onderscheiden zich van de grafieken in hoofdstuk 4, omdat de verhouding tussen medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond en een Nederlandse achtergrond zoals eerder beschreven veel schever verdeeld is dan bijvoorbeeld de verhouding tussen mannen en vrouwen. Daarom is de insteek in dit hoofdstuk anders en worden de cijfers afgezet tegen de eigen groep. Dus: kijkend naar alle medewerkers binnen het Rijk met een Niet-Westerse migratieachtergrond, hoe is dan de verdeling over de categorieën binnen een factor (bijvoorbeeld de schaalcategorieën binnen de factor beroepsniveau) vergeleken met de verdeling van medewerkers met een Nederlandse achtergrond.

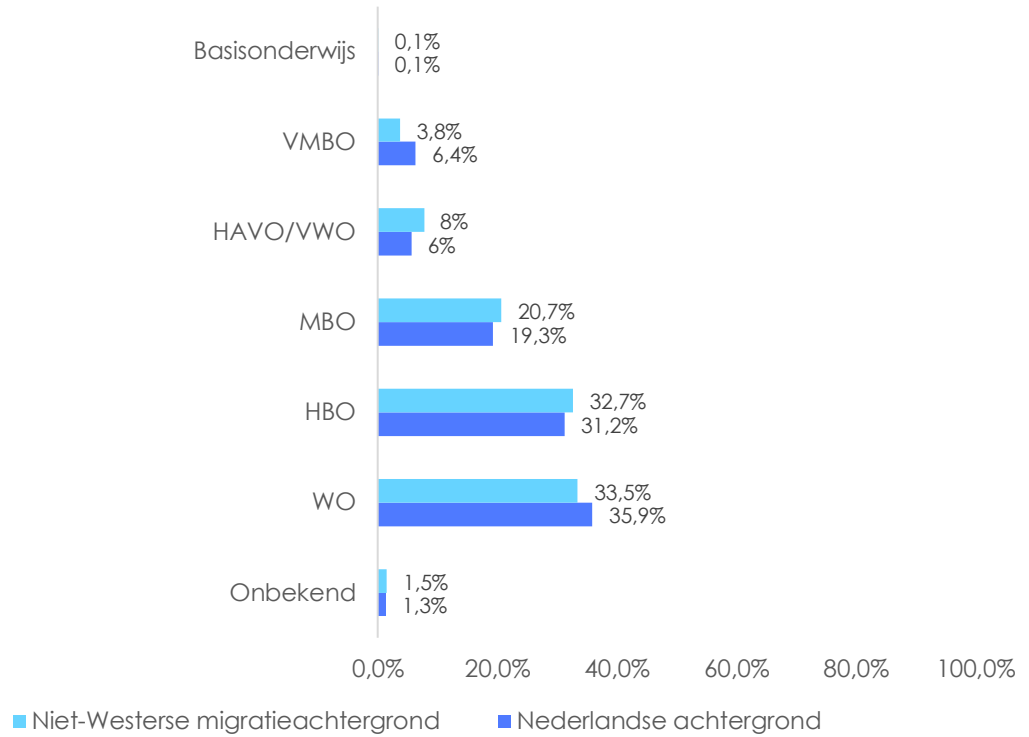
Door de uitkomsten af te zetten tegen de eigen groep, kan op het gebied van het beroepsniveau vastgesteld worden dat verhoudingsgewijs er meer medewerkers met een Niet-Westerse achtergrond werkzaam zijn in de schalen 1 tot en met 9. Medewerkers met een Nederlandse achtergrond zitten verhoudingsgewijs vaker in de schalen 10 tot en met 19.

In figuur 20 is te zien dat medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond verhoudingsgewijs vaker 0 tot en met 19 jaar werkervaring hebben. Medewerkers met een Nederlandse achtergrond hebben vaker meer dan 20 jaar werkervaring. De verwachting is dat de komende jaren deze verhouding meer gelijk wordt getrokken, omdat de arbeidsparticipatie van mensen met een Niet-Westerse achtergrond de laatste jaren sterk gestegen is.



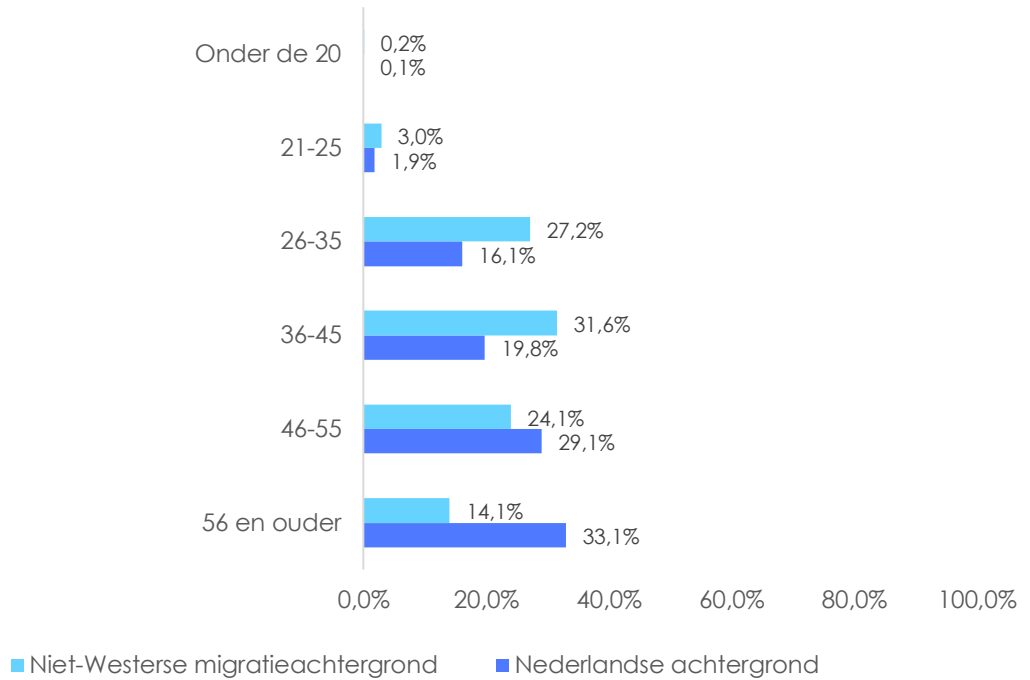
*Figuur 20 Verdeling medewerkers met een Niet-Westerse achtergrond over categorieën werkervaring*

Uit figuur 21 valt op te maken dat verhoudingsgewijs medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond niet veel verschillen van medewerkers met een Nederlandse achtergrond als het gaat om opleidingsniveau. Medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond hebben vaker een VMBO-, HAVO-/VWO- of HBO-opleiding afgerond als hoogst voltooide opleiding. Medewerkers met een Nederlandse achtergrond hebben iets vaker een WO-opleiding afgerond als hoogst voltooide opleiding. Hoewel de cijfers elkaar niet veel ontlopen, valt op dat dezelfde verhouding niet terug te zien is bij de grafiek van het beroepsniveau (figuur 20). Dit hangt waarschijnlijk samen met de leeftijd en werkervaring van medewerkers.



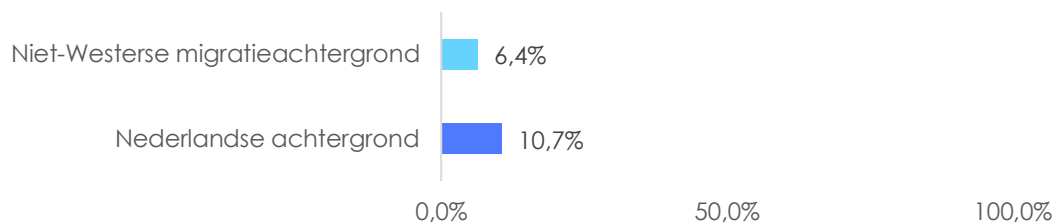
*Figuur 21 Verdeling medewerkers met een Niet-Westerse achtergrond over opleidingsniveaus*

Als gekeken wordt naar de leeftjidsverdeling (grafiek 22), dan is te zien dat wanneer het gaat om medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond, dat zij verhoudingsgewijs vaker in de leeftjidsgroepen tot 45 jaar zitten. Medewerkers met een Nederlandse achtergrond zitten verhoudingsgewijs veel meer in de leeftjidsgroepen vanaf 46 jaar en ouder.



Figuur 22 Verdeling medewerkers met een Niet-Westerse achtergrond over leeftijdscategorieën

Verder is ook gekeken naar de verhouding van medewerkers met een leidinggevende functie (figuur 23) onder de groep medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond en de groep medewerkers met een Nederlandse achtergrond. Het valt op dat relatief meer medewerkers met een Nederlandse achtergrond een leidinggevende functie hebben binnen het Rijk.



Figuur 23 Verhouding leidinggevende functie medewerkers met een migratieachtergrond en medewerkers met een Nederlandse achtergrond.

### 8.3. Conclusie

Medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond ontvangen 1,4 procent minder loon dan medewerkers met een Nederlandse achtergrond. Een groot deel van de verschillen kan weg verklaard kunnen worden door een scheve verdeling in aantal tussen beide groepen medewerkers (medewerkers met een Nederlandse achtergrond zijn meer vertegenwoordigd). Het valt het op dat medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond vrijwel gelijk opgaan als het gaat om opleidingsniveau. Verschillen doen zich vooral voor op het gebied van beroepsniveau, werkervaring en leeftijd. Medewerkers met een Nederlandse achtergrond zijn vooral vertegenwoordigd in de hogere salarisschalen, mede doordat er meer oudere medewerkers met een Nederlandse achtergrond werken die ook meteen meer werkervaring



hebben. Het is mogelijk dat dit zich recht trekt in de komende jaren als ook de groep medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond langer werkzaam is en ouder wordt. De arbeidsparticipatiegraad van mensen met een Niet-Westerse migratieachtergrond stijgt de laatste jaren (2014-2019) sterk (CBS, 2020b). Opvallend is wel dat binnen de groep medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond minder medewerkers een leidinggevende functie hebben ten opzichte van de verhouding binnen de groep medewerkers met een Nederlandse achtergrond. Een verklaring hiervoor kan op basis van dit onderzoek niet gegeven worden.

## 9. Conclusie

### 9.1. Is er sprake van loonverschillen tussen mannen en vrouwen en zo ja, hoe kan dit verklaard worden?

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het ongecorrigeerde loonverschil tussen mannen en vrouwen grotendeels te verklaren is door de factoren opleidingsniveau, werkervaring, leeftijd, beroepsniveau/salarisschaal en of men een leidinggevende functie vervult. Een aanvullende analyse laat zien dat loonverschillen vooral ontstaan door een scheve man-vrouwverhouding in de factoren beroepsniveau (specifiek schaal 5-9 en schaal 14-16), in de groep medewerkers met meer dan 20 jaar werkervaring en de groep medewerkers met een WO-opleidingsniveau. Als het gaat om die factoren zijn mannen en vrouwen binnen het Rijk niet gelijk verdeeld en verklaart dit voor een groot deel de gevonden loonverschillen. Een (vervolg)vraag die daarbij wel rijst is hoe het komt dat de verdeling ongelijk is. Zeker als het gaat om vrouwen in leidinggevende functies en het doorstromen van vrouwen naar salarisschalen boven schaal 13. Zoals het er op dit moment uitziet, blijven vrouwen 'hangen' in de schalen 10-13.

Er blijft verder nog een onverklaard deel van het loonverschil over van 1,3 procent. Hiervan is duidelijk geworden dat het percentage vrouwen dat werkzaam is in een organisatie, het beroepsniveau (schaal 10-13) en het opleidingsniveau (WO) ermee samenhangen en dat mannen in die situaties meer voordeel ervaren dan vrouwen. In een organisatie met procentueel meer vrouwen, hebben mannen een hoger loon dan vrouwen met dezelfde achtergrondkenmerken. In de schalen 10 tot en met 13 hebben mannen een hoger loon dan vrouwen met dezelfde achtergrondkenmerken. En tot slot ontvangen vrouwen met een afgeronde WO-opleiding minder loon dan mannen met dezelfde achtergrondkenmerken. Dit zijn bevindingen op basis waarvan aanbevolen wordt hier binnen het Rijk aandacht aan te besteden.

### 9.2. Is er sprake van loondiscriminatie binnen het Rijk?

Of er daadwerkelijk sprake is van loondiscriminatie is in het algemeen complex om vast te stellen. Op basis van dit onderzoek kunnen we dan ook niet zeggen of er sprake is van loondiscriminatie. De resultaten duiden wel op een scheve verdeling in aantal van mannen en vrouwen in de bovengenoemde factoren. Voor de ene factor is dat makkelijker te verklaren dan voor een andere factor. De resultaten hebben wel aangetoond dat er in bepaalde situaties toch nog loonverschillen zijn tussen mannen en vrouwen, zelfs als hun achtergrondkenmerken gelijk zijn.

### 9.3. Welke andere bevindingen levert dit onderzoek op in het kader van gelijk loon voor gelijk werk?

Factoren zoals lager ingeschaald zijn dan verwacht op basis van werkzaamheden en verantwoordelijkheden, geplaatst zijn in een aanloopschaal, groeiambities, reistijd en de relatie met leidinggevende spelen ook een rol in de hoogte van het loon in het algemeen<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> En op organisatieniveau hebben deze factoren invloed op het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen.

Om loonverschillen te voorkomen tussen medewerkers in het algemeen, is het relevant om hier aandacht aan te besteden.

Binnen het Rijk wordt verder relatief veel gebruik gemaakt van niet-neutrale maatstaven. Dit zijn maatstaven die je beter kunt vermijden om zo veel mogelijk de kans op loonverschillen te verkleinen. Hier zou nog extra aandacht aan besteed kunnen worden in het kader van gelijk loon voor gelijk werk.

Voor mannen en vrouwen lijken verder andere mechanismen een rol te spelen als het gaat om de hoogte van hun loon. Zo hangt voor mannen de lengte van hun reistijd samen met een hoger loon, terwijl dit verband voor vrouwen niet gevonden wordt. Bij de formulering van beleid is het belangrijk om hierbij stil te staan.

Op het gebied van factoren rondom gelijke (doorstroom)kansen valt op dat, los van dat vrouwen lijken te blijven 'hangen' in de schalen 10-13 en minder vaak een leidinggevende functie vervullen, mannen en vrouwen niet veel van elkaar verschillen. Het hebben van kinderen, het vinden van een functie en het ervaren van doorstroomkansen verschilt weinig bij mannen en vrouwen. Mannen zijn gemiddeld wel meer mobiel dan vrouwen en vrouwen zijn meer bescheiden in onderhandelingsgesprekken.

Tot slot blijkt dat medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond gemiddeld 1,4 procent minder loon ontvangen, dan medewerkers met een Nederlandse achtergrond. Dit verschil wordt niet gevonden voor medewerkers met een Westerse migratieachtergrond. In het algemeen blijkt dat vooral ook hier opleidingsniveau, werkervaring, leeftijd, beroepsniveau/salarisschaal en of men een leidinggevende functie vervult het grootste deel van het ongecorrigeerde loonverschil weg verklaart. Dit is enerzijds logisch omdat de verhouding van medewerkers met een Niet-Westers migratieachtergrond en medewerkers met een Nederlandse achtergrond niet gelijk is. De verwachting is wel dat de gevonden verschillen nog een effect zijn van de ondervertegenwoordiging in de decennia hiervoor van medewerkers met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt en dat in de komende jaren de verschillen steeds kleiner worden als het gaat om werkervaring, leeftijd en beroepsniveau. Wat wel opvalt, is dat ten opzichte van medewerkers met een Nederlandse achtergrond, minder medewerkers met een Niet-Westerse migratieachtergrond een leidinggevende functie hebben. Hoe dit komt kan op basis van dit onderzoek niet verklaard worden. Het is aan te bevelen hier aandacht aan te besteden.

## Referenties

- Babcock, Linda, and Sara Laschever. 2003. *Women Don't Ask: Negotiation and the Gender Divide*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bertrand, M., Goldin, C., & Katz, L.F. (2010). Dynamics of the Gender Gap for Young Professionals in the Financial and Corporate Sectors. *American Economic Journal: Applied Economics* 2 (July 2010): 228–255.
- Carvajal, M.J, Armayor, G.M., Deziel, L., Pharm, D. & Pharm, D. (2012). The gender earnings gap among pharmacists. *Research in Social and Administrative Pharmacy* 8 (2012) 285–297.
- CBS (2016). *Gelijk loon voor gelijk werk? Banen en lonen bij de overheid en bedrijfsleven, 2014*. Den Haag.
- CBS (2018). *Technische toelichting Monitor loonverschillen mannen en vrouwen, 2016*. Den Haag.
- CBS (2020a). *Migratieachtergrond*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/innovatie/project/cbs-experimenteert-met-dotmaps/migratieachtergrond>]. Geraadpleegd September 2020.
- CBS (2020b). *Arbeidsparticipatie naar migratieachtergrond*. [<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/arbeidsparticipatie-naar-migratieachtergrond>]. Geraadpleegd September 2020.
- CPB (2018). *Notitie Arbeidsparticipatie*. Den Haag.
- College voor de Rechten van de Mens (2017). *Gelijke beloning verzekerd? Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij verzekeringsorganisaties*. Onderzoek uitgevoerd door VanDoorneHuiskes en partners. Zeist.
- Hlavac, Marek (2018). *oaxaca: Blinder-Oaxaca Decomposition in R*. R package version 0.1.4. <https://CRAN.R-project.org/package=oaxaca>
- Noback, I., Broersma, L. and Dijk, J van. (2016). *Climbing the Ladder: Gender-Specific Career Advancement in Financial Services and the Influence of Flexible Work-Time Arrangements*.
- Olde, C. d., & Slinkman, E. (1999). *Het glazen plafond. Een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek met betrekking tot de doorstroom van vrouwen naar de top*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- P-Direkt (2020). *Salarisverhoging, extra belonen - situatie per 01-01-2020*. [<https://www.p-direkt.nl/informatie-rijksperoneel-2020/financien/salaris/salarisverhoging-extra-belonen>]. Geraadpleegd juni 2020.
- Rink, F., Stoker, J.I., Ryan, M.K., Steffens, N.K. & Nederveen Pieterse, A. (2019). Gender Differences in How Leaders Determine Succession Potential: The Role of Interpersonal Fit With Followers. *Front. Psychol.* 10:752.
- Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek. *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag, 2016.
- Valian, V. (1999). *Why so slow? The Advancement of Women*. Cambridge/London: mit Press.

## Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

### Onderzoeksmethode

Voor het verzamelen van data is gebruik gemaakt van de Personeelsenquête Rijk (PER)<sup>29</sup>. Voor het benaderen van rijksmedewerkers is gebruik gemaakt van het personeelsbestand zoals geregistreerd bij P-Direkt (juni 2020). Op de rijksonderdelen Defensie, Rechtspraak, Hoge Colleges van Staat, Bureau Financieel Toezicht en Autoriteit Persoonsgegevens na<sup>30</sup>, zijn alle medewerkers binnen het Rijk benaderd via een e-mail met daarin een link naar het onderzoek.

Het onderzoek liep van maandag 29 juni 2020 tot en met vrijdag 24 juli 2020. Halverwege de onderzoeksperiode is een herinneringsmail verzonden. Ook zijn er op Rijkspitaal berichten geplaatst om medewerkers attent te maken op het onderzoek/te herinneren aan het onderzoek.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is de rijksbrede respons 31,5 procent. Een overzicht van de respons per organisatie is tevens in hoofdstuk 2 te vinden.

### Operationalisering

Voor de concepten in het onderzoek die niet direct voor zich spreken of waarvan in de tekst niet direct duidelijk is wat eronder wordt verstaan, volgt hier een korte toelichting<sup>31</sup>. Daarnaast wordt in bijlage 3 voor de factoren uit het aanvullende model beschreven welke veronderstellingen eraan ten grondslag liggen.

### Loon / Maandsalaris

Wanneer over het loon wordt gesproken in dit onderzoek, dan bedoelen we het maandsalaris. Het maandsalaris is berekend aan de hand van de schaal en trede die medewerkers konden invullen in de vragenlijst. De combinatie van schaal en trede is gekoppeld aan een bedrag (bron: P-Direkt, peildatum 01-01-2020). Van 29.693 medewerkers was het loon beschikbaar. Voor de analyses met het loon als afhankelijke variabele, is het natuurlijke logaritme van het loon gebruikt.

### Beroepsniveau

Voor het beroepsniveau is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de schalen uit het Functiegebouw Rijk die een bepaald werkniveau vertegenwoordigen. Deze schalen zijn namelijk gekoppeld aan een niveau van werkzaamheden. Er is een indeling van schaalcategorieën aangehouden zoals ook in de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (2019) is beschreven. Een indeling van categorieën was noodzakelijk om het (grote) aantal factoren in de regressiemodellen in te perken.

---

<sup>29</sup> De PER is een instrument voor rijksbrede onderzoeken uitgevoerd door het programma InternetSpiegel (ICTU).

<sup>30</sup> Zie ook bijlage 6 met alle deelnemende hoofdonderdelen binnen het Rijk.

<sup>31</sup> Voor vragen hierover kan ICTU, programma InternetSpiegel worden benaderd.

## Achtergrond (CBS definitie)

- Persoon met een Nederlandse achtergrond – Persoon van wie de beide ouders in Nederland zijn geboren.
- Persoon met een niet-westerse migratieachtergrond – Persoon met als herkomstgroepering een van de landen in de werelddelen Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.
- Persoon met een westerse migratieachtergrond – Persoon met als herkomstgroepering een van de landen in de werelddelen Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië of Indonesië of Japan.

## Masculiene cultuur

Onder een masculiene cultuur wordt een cultuur verstaan waarin vooral 'mannelijke' eigenschappen gezien worden als de eigenschappen die nodig zijn voor succes. Een cultuur waarin vooral sprake is van individualisme en competitie.

## Groeiambities

Onder groeiambities verstaan we de ambities om te groeien op het gebied van carrière.

## Opstelling in onderhandeling

Vanuit de verwachting dat mannen en vrouwen zich anders opstellen in onderhandelingsgesprekken (bijlage 3), is er een vraag gesteld over hun opstelling met verschillende vormen van onderhandelingsopstellingen. Van meer toegevend, naar vooral vasthoudend aan de eigen doelen.

## Analysemethode

### *Ongecorrigeerd loonverschil*

Voor het bepalen van het ongecorrigeerde loonverschil is het rekenkundig gemiddelde voor mannen en vrouwen gebruikt. Omdat er in de respons binnen de schaalverdeling een ondervertegenwoordiging was in de schaalcategorie 1 tot en met 4, is er een weging naar populatiegemiddelden gebruikt. De populatiegemiddelden zijn gebaseerd op de registratie van medewerkers en schalen bij P-Direkt<sup>32</sup>.

### *Gecorrigeerd loonverschil*

Voor het bepalen van het gecorrigeerde loonverschil is een stapsgewijze regressieanalyse uitgevoerd<sup>33</sup>. Hierbij is het natuurlijke logaritme van het loon als afhankelijke variabele ingevoerd. In het eerste model zijn de factoren op basis van het CBS toegevoegd en in het tweede model zijn de aanvullende factoren toegevoegd. De factoreffecten van model 2, zijn toegevoegd in bijlage 5. Een overzicht van het gecorrigeerde loonverschil per stap, per

---

<sup>32</sup> Meer informatie over de weging en de gebruikte P-Direkt gegevens is op te vragen bij ICTU, programma InternetSpiegel.

<sup>33</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van IBM SPSS versie 27.

organisatie inclusief de verklaarde variantie is te vinden in bijlage 4. Voor het ministerie van Algemene Zaken (AZ) is een weging toegepast. Het ministerie van AZ is relatief klein in vergelijking met de andere rijksonderdelen. Om betrouwbare uitspraken te doen, was een weging noodzakelijk<sup>34</sup>. Er is gecontroleerd bij de andere organisaties of de weging verschil maakt in de uitkomsten ten opzichte van de analyses zonder weging. Dit is niet het geval. Daarom wordt ervan uitgegaan dat de uitkomsten voor het ministerie van AZ betrouwbaar zijn.

## *Decompositie*

Om het effect van de afzonderlijke factoren goed te kunnen vast stellen, is er een decompositie toegepast volgens de Oaxaca-Blinder methode in R package versie 0.1.4<sup>35</sup>. Deze methode wordt vaak in onderzoek gebruikt om het verschil in gemiddelde uitkomsten tussen twee groepen te vergelijken. In dit geval tussen mannen en vrouwen. Met deze methode is het mogelijk om het loonverschil tussen mannen en vrouwen verder te onderzoeken (CBS, 2016). Door de methode toe te passen krijg je een verklaarbaar deel van het loonverschil en een onverklaarbaar deel van het loonverschil als uitkomst (zie hoofdstuk 4). *“Het verklaarbare deel geeft weer welk gedeelte van het loonverschil kan worden toegeschreven aan verschillen in objectieve factoren, zoals onderwijs of werkervaring, tussen mannen en vrouwen. Daarentegen weerspiegelt het onverklaarbare deel het gedeelte van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen dat overblijft na correctie voor de verschillen in de achtergrondvariabelen die worden meegenomen in het model.”* (CBS, 2016). De Oaxaca-Blinder decompositie is uitgevoerd in R.

---

<sup>34</sup> Meer informatie over de weging is op te vragen bij ICTU, programma InternetSpiegel.

<sup>35</sup> Hlavac, Marek (2018). *oaxaca: Blinder-Oaxaca Decomposition in R*. R package version 0.1.4. <https://CRAN.R-project.org/package=oaxaca>

## Bijlage 2 Selectie achtergrondkenmerken CBS analyse

Meegenomen in correctie	Niet meegenomen in correctie	Reden niet opnemen factor
Geslacht	Arbeidshandicap of chronisch ziek	Vanuit de AVG verboden om in een enquête uit te vragen.
Leeftijd	Onderwijsrichting	Gekozen voor een focus op opleidingsniveau
Herkomst	Beroepsrichting management	Leidinggevende functie is al meegenomen. Beroepsrichting management werd minder relevant geacht in dit onderzoek.
Onderwijsniveau	Soort medewerker (regulier versus anders)	Het Rijk bestaat grotendeels uit reguliere medewerkers
Inkomen partner	Regio	Het merendeel van de rijksmedewerkers werkt binnen de Randstad waardoor deze factor minder relevant is geacht voor het rijksbrede onderzoek.
Arbeidsduur		
Jaren werkervaring		
Contractsoort		
Leidinggevende functie		
Organisatiegrootte		
Percentage vrouwen		
Beroepsniveau		

Tabel 7 Achtergrondkenmerken waarop gecorrigeerd wordt



## Bijlage 3 Hypothesen aanvullende factoren (correctie 2)

Er zijn verschillende factoren van invloed op het loon van medewerkers, zoals ook al is gebleken uit eerdere onderzoeken van het CBS. In dit onderzoek zijn er aanvullende factoren toegevoegd aan het onderzoeksmodel om te proberen loonverschillen verder te verklaren. In deze bijlage staan de aanvullende factoren op een rij, met daarbij de hypothese die eraan ten grondslag lag.

Het uitgangspunt is dat de onderstaande factoren enerzijds samenhangen met de hoogte van het loon, maar tegelijkertijd ook een verklaring kunnen vormen voor loonverschillen tussen mannen en vrouwen omdat bepaalde gedragingen, mogelijkheden en ambities ook sterk samen lijken te hangen in onderzoek met het geslacht en met de thuissituatie.

### Inkomen partner

Een (hoog) inkomen van een partner lijkt in onderzoek samen te hangen met minder ambities en minder onderhandeling over het loon (Bertrand, M., C. Goldin, and L. F. Katz, 2010). Dit doet zich vooral bij vrouwen voor, waardoor vrouwen in theorie een lager loon ontvangen. Vrouwen met een partner die meer geld verdient, vertonen ander gedrag in onderhandelingen dan mannen in dezelfde positie.

#### Hypothese:

Een partner die hoofdkostwinner is, hangt samen met een lager loon. Deze hypothese is aangenomen. Voor mannen en vrouwen is er geen verschil te vinden, al zijn er wel meer vrouwen waarbij deze situatie zich voordoet.

### Reistijd

Hoe meer reistijd, hoe hoger ook het loon blijkt uit verschillende onderzoeken (Noback et al., 2016). De veronderstelling is dat medewerkers met meer reistijd flexibeler zijn en daardoor een ook een hoger loon ontvangen. Vaak zijn het mannen die meer reistijd hebben en ook meer loon ontvangen daardoor. De veronderstelling is dat mannen flexibeler zijn en daardoor vaker meer reistijd hebben. Vrouwen zijn minder flexibel vanwege verplichtingen thuis.

#### Hypothese:

Hoe meer reistijd, hoe hoger het loon. Deze hypothese is gedeeltelijk aangenomen. Er blijkt dat deze relatie wel voor mannen wordt gevonden, maar niet voor vrouwen.

### Trainingen volgen, ontwikkelingsmogelijkheden en de rol van kinderen (Investeren in Human Capital Stock)

Een van de uitgangspunten binnen de literatuur is dat organisaties het liefst mensen belonen die bijdragen aan hun 'Human Capital Stock'. Door opleiding, ervaring en productieve uren kan men hieraan bijdragen. Hoe hoger het Human Capital stock, hoe beter de productie en prestaties is de gedachte (Carvajal, M.J, Armayor, G.M. & Deziel, L., 2012). Verder blijkt dat hoe meer ontwikkelingsmogelijkheden medewerkers hebben en gebruiken, hoe meer zij bijdragen aan het Human Capital van de organisatie. De verwachting is dan ook dat het gebruik maken van ontwikkelingsmogelijkheden bijdraagt

aan een hogere beloning (Carvajal et al., 2012). Het gebruik maken van ontwikkelingsmogelijkheden lijkt in eerder onderzoek negatief samen te hangen met het hebben van kinderen (bij vrouwen). Vrouwen kiezen er in een bepaalde fase van hun leven voor om meer tijd te besteden aan hun gezin en minder tijd aan opleiding en scholing. Mannen lijken hierdoor een voorsprong te krijgen. In dit onderzoek is daarom de factor investeren in trainingen en cursussen als aanvullende factor meegenomen.

#### Hypothese:

hoe meer tijd men investeert in trainingen en cursussen, hoe hoger het loon. De hypothese is verworpen, in dit onderzoek wordt het effect andersom gevonden.

In lijn hiermee is de verwachting dat de zorg voor kinderen voor vrouwen zorgt voor een achterstand in 'investeren' in Human Capital en dat vrouwen hierdoor minder hoog loon krijgen.

#### Hypothese:

Vrouwen met (thuiswonende) kinderen ontvangen een minder hoog loon, dan mannen met thuiswonende kinderen. De hypothese is verworpen, zowel mannen als vrouwen met kinderen ontvangen een hoger loon binnen het Rijk dan mensen zonder kinderen. Bij vrouwen heeft dit zelfs een sterker positief effect op het loon.

### Opstelling in onderhandeling

Verskil in gedrag van vrouwen en mannen tijdens sollicitaties of bij de uitvoering van het werk, speelt een rol bij beloningspraktijken. Zo blijkt uit onderzoek in de VS en Australië dat mannen veel vaker over hun loon onderhandelen dan vrouwen en met meer succes (Babcock, Lachever, Bowles & McGinn, 2005; Artz et al. 2017). In dit onderzoek is daarom de opstelling in onderhandelingsgesprekken ook meegenomen als een factor van invloed op het loon.

#### Hypothese:

Hoe fanatieker een medewerker zich opstelt in een onderhandelingsgesprek, hoe hoger het loon. Hypothese verworpen, dit verband wordt niet gevonden. Wel is te zien dat mannen zich vaker fanatiek opstellen in een gesprek.

### Groeiambities

Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau en het CBS (Emancipatiemonitor, 2016) is gebleken dat het hebben van ambities kan verschillen per (thuis)situatie en ook tussen mannen en vrouwen. De verschillende soorten en maten van ambities kunnen invloed hebben op hoe vrouwen en mannen de onderhandelingsgesprekken voeren en indirect ook op de hoogte van het loon. Groeiambities vormen daarom een factor in het onderzoeksmodel.

#### Hypothese:

Hoe meer groeiambities een medewerker heeft, hoe hoger het loon. Hypothese aangenomen: hoe meer groeiambities, hoe hoger het loon. Dit effect is voor vrouwen sterker.

## Masculiene cultuur

De verwachting is dat vrouwen zich minder thuis voelen en/of minder kunnen groeien in een masculiene cultuur. Deze cultuur kenmerkt zich door individualisme en competitiviteit. Normen die gesteld worden voor succes kunnen van invloed zijn op het wel of niet doorstromen van vrouwen. Zie ook bij het punt over de leidinggevende. Indien de normen van succes een masculien karakter hebben, zullen vrouwen minder snel in aanmerking komen voor de functie (Olde en Slinkman, 1999). Andere onderzoekers geven aan dat vrouwen zelf ook minder snel solliciteren op hogere functies binnen masculiene culturen, omdat zij zich hier minder in thuis voelen. Hierdoor zouden vrouwen zichzelf uitsluiten (Draulans, 2001). Vrouwen voelen zich minder snel thuis bij masculiene normen, bij masculiene normen leeft vaak de veronderstelling dat vrouwen niet aan de normen voldoen (Draulans, 2001).

### Hypothese:

Een masculiene cultuur, levert voor mannen voordelen op in het kader van loon. Hypothese verworpen: het effect van een masculiene cultuur op het loon is voor mannen en vrouwen gelijk en licht positief.

## Relatie met leidinggevende

In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over het old boys network en over geïnternaliseerde overtuigingen/stereotypen rondom wat ervoor nodig is om een effectieve leider of 'goede' medewerker te zijn. Dit kan ertoe leiden dat er een gender bias ontstaat (zie o.a. Rink et. al, 2019). Zowel mannen als vrouwen vinden stereotype masculiene eigenschappen kenmerkend voor leiders blijkt uit eerder onderzoek. Hiermee samenhangend worden de mensen die deze kenmerken hebben (vaak mannen) vaker hoger beloond. Ook komt uit onderzoek naar voren dat de mensen in de top, die in veel onderzoeken vaak uit mannen bestaat, vaker kiezen om medewerkers promotie te geven die op hun lijken en met wie ze een goede interpersoonlijke relatie hebben (old boys network). Daarom is de relatie met de leidinggevende (naast de masculiene cultuur) ook meegenomen als factor in dit onderzoek.

### Hypothese:

Hoe beter de relatie met de leidinggevende is, hoe hoger het loon. Hypothese aangenomen, hoe beter de relatie met de leidinggevende hoe hoger het loon.

Daarnaast werd verwacht dat o.a. vanwege het old boys network, mannen makkelijker een baan vinden via hun netwerk (van mensen met dezelfde kenmerken) dan vrouwen en daardoor betere carrièrekansen hebben.

### Hypothese:

Mannen vinden makkelijker een baan via hun netwerk dan vrouwen. Deze hypothese is verworpen. Vooral vrouwen vinden sneller via hun netwerk een nieuwe baan.

## Neutrale en niet-neutrale maatstaven

Op basis van inzichten van het College voor de Rechten van de Mens (2017) zijn in dit onderzoek ook neutrale en niet-neutrale maatstaven opgenomen als factoren die van

invloed kunnen zijn op het loon van medewerkers. Bij neutrale beloningsmaatstaven gaat het om factoren die het aanvangssalaris of de salariscroei bepalen en die wel in lijn zijn met de gelijkebehandelingswetgeving. Wanneer neutrale maatstaven gelijk worden toegepast bij mannen en bij vrouwen, is er geen sprake van beloningsonderscheid (College voor de Rechten van de Mens, 2017). En tegelijkertijd geldt: zo min mogelijk niet-neutrale maatstaven bij werving en selectie en promotie. Een niet-neutrale maatstaf is een beloningscriterium, waarvan de toepassing het risico van beloningsonderscheid op grond van geslacht in zich draagt. In de meeste gevallen zijn werkgevers zich niet bewust van dit risico. Overigens betekent het niet dat een werkgever die een niet-neutrale maatstaf toepast, daarmee heeft bedoeld onderscheid op grond van geslacht te maken. Het gaat om beloningsmaatstaven met een meer of minder willekeurig karakter en waarvan het hanteren een risico op beloningsonderscheid met zich meebrengt (College voor de Rechten van de Mens, 2017).

### Hypothesen:

Afhankelijk van het type maatstaf wordt verwacht dat deze positief (denk aan hogere inschaling), of negatief (denk aan lagere inschaling, aanloopschaal) samenhangt met de hoogte van het loon. De onderstaande maatstaven zijn meegenomen in de analyses om het effect op het loon te bepalen. Achter de maatstaf staat of deze ook samenhangt met het loon.

- Bij aanvangssalaris in een aanloopschaal geplaatst (NNM). Dit hangt zoals verwacht samen met een lager loon in dit onderzoek.
- Lager ingeschaald dan verwacht op basis van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden (NNM). Dit hangt zoals verwacht samen met een lager loon in dit onderzoek.
- Gevraagd naar mijn laatstverdiende salaris (NNM). Dit hangt samen met een lager loon in dit onderzoek. Dit was niet vanzelfsprekend de verwachting, maar wel een mogelijkheid omdat bij deze maatstaf willekeur een rol kan spelen of voort gebouwd kan worden op eerdere (te) lage inschalingen.
- Demotie (NM). Dit hangt zoals verwacht samen met een lager loon in dit onderzoek.
- Een hoger aanvangssalaris gekregen, vanwege schaarste op de arbeidsmarkt (NNM). Dit hangt tegen de verwachting in samen met een lager loon in dit onderzoek.
- Een vaste salariscroei van meer dan een periodiek bij goed functioneren (NNM). Er is geen verband gevonden met het loon.

## Bijlage 4 Loonverschillen per rijksonderdeel

	Ministerie van Algemene Zaken	Belastingdienst	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Ministerie van Financiën	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Rijkswaterstaat	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ongecorrigeerde loonverschil (rekenkundig gemiddelde net als CBS)	-9,0%	-13,2%	-5,3%	-19,2%	2,9%	-13,2%	-8,0%	-13,2%	-4,2%	-14,8%	-8,5%	-2,7%	-4,2%	-9,9%
Gecorrigeerde loonverschil	-9,0%	-2,3%	-2,0%	-5,2%	1,7%	-3,0%	-3,8%	-2,8%	-6,0%	-0,9%	-1,7%	-0,4%	-1,0%	-2,0%
Verklaarde variantie	87,4%	83,2%	80,6%	86,8%	83,8%	77,8%	87,9%	79,4%	76,3%	80,3%	81,3%	80,5%	73,3%	81,1%
Tweede correctie met andere factoren vanuit literatuur en CvRvM	-9,1%	-2,5%	-1,2%	-4,7%	1,2%	-2,8%	-4,2%	-2,4%	-6,0%	-1,1%	-1,2%	0,1%	-0,5%	-1,7%
Verklaarde variantie	88,7%	84,1%	81,8%	87,7%	84,6%	79,0%	89,8%	80,4%	77,4%	81,2%	82,1%	81,6%	76,9%	82,3%

Tabel 8 Loonverschillen en verklaarde variantie per rijksonderdeel

In tabel 8 is te zien dat in de meeste gevallen het loonverschil tussen mannen en vrouwen daalt door de toevoeging van de achtergrondkenmerken (CBS factoren) en door de aanvullende verklarende factoren. Ook de verklaarde variantie stijgt, wat een teken is dat het onderzoeksmodel verbeterd is door toevoeging van de factoren. Bij vier organisaties is sprake van een stijging van het loonverschil. Dit is tegen de verwachting in. Dit betekent dat de variabelen die zijn toegevoegd, ervoor zorgen dat het loonverschil weer groter wordt (zie de toelichting in hoofdstuk 4). De blauwe cellen geven aan welke resultaten niet significant zijn. Aandachtspunt hierbij is dat ook al is het loonverschil niet meer significant, het getoonde percentage duidt op een verschil en daarom alsnog als relevant wordt beschouwd. Uitgaande vanuit de gedachte dat het percentage zo laag mogelijk zou moeten zijn.

## Bijlage 5 Factor-effecten

Met een regressieanalyse is bepaald welke factoren invloed hebben op het loon van medewerkers. Het regressiemodel bevat categoriale variabelen zoals salarisschaal, werkervaring, opleiding en leeftijd en voor deze variabelen is een referentiegroep vastgesteld. Een referentiegroep is een categorie waartegen de andere categorieën worden afgezet. De referentiecategorieën in de regressieanalyse zijn:

- Salarisschaal: schaal 5-9
- Werkervaring: aantal jaar gewerkt vanaf 15 - 5-9 jaar
- Opleiding: MBO
- Leeftijd: 26 – 35 jaar
- Leidinggevende functie: geen leidinggevende functie
- Lengte werkweek: fulltime
- Achtergrond: Nederlandse achtergrond
- Dienstverband: tijdelijk dienstverband
- Partner hoofdkostwinner: partner is geen hoofdkostwinner

In de onderstaande tabellen (8 en 9) zijn alle factoren die invloed kunnen hebben op het loon en het loonverschil tussen mannen en vrouwen en de bijbehorende Bèta gegeven. Wanneer cel blauw is, is het effect op het loon significant. Een negatieve waarde betekent, dat het loon lager is ten opzichte van de referentiecategorie. Een positieve waarde betekent dat het loon hoger is ten opzichte van de referentiecategorie.

Tabel 9 Factoren in regressieanalyse (CBS factoren) van invloed op het loon

Factor	Bèta
Man	Referentiecategorie
Vrouw	-,013**

Basisonderwijs	,002
VMBO (LBO, VBO, LTS, MAVO, IVO, MULO)	-,021***
HAVO/VWO (MMS, HBS)	,028**
MBO	Referentiecategorie
HBO (bachelor, HTS, HEAO)	,128***
WO (bachelor, kandidaats, master, doctoraal)	,277***

Werkervaring 0-1 jaar	-,013**
Werkervaring 1-4 jaar	-,073***
Werkervaring 5-9 jaar	Referentiecategorie
Werkervaring 10-19 jaar	,105***
Werkervaring meer dan 20 jaar	,159***

Leeftijd 15-20	,017**
Leeftijd 21-25	- 0,000
Leeftijd 26 - 35	Referentiecategorie
Leeftijd 36-45	,110***
Leeftijd 46-55	,168***
Leeftijd 56 en ouder	,211***

Schaal 1_4	-,085***
Schaal 5 - 9	Referentiecategorie
Schaal 10-13	,543***
Schaal 14-16	,488***
Schaal 17-19	,154***

Geen leidinggevende functie	Referentiecategorie
Leidinggevende functie	,057***

Tijdelijk dienstverband	Referentiecategorie
Vast dienstverband	,041***

Partner is geen hoofdkostwinner	Referentiecategorie
Partner is hoofdkostwinner	-,031***

Percentage vrouwen in de organisatie	-,024***
Aantal medewerkers organisatie	-,013***

Nederlandse achtergrond	Referentiecategorie
Westerse migratieachtergrond	-,0001
Niet-Westerse migratieachtergrond	-,014**

Fulltime	Referentiecategorie
Parttime meer dan 24 uur	,003

Parttime minder dan 24 uur	-,001
----------------------------	-------

\*\*\*  $p < 0.001$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*  $p < 0.05$

Naast de meer 'bekende' factoren die in lijn met het CBS zijn onderzocht, zijn op basis van literatuur en het College voor de rechten van de mens, aanvullende factoren in het onderzoek opgenomen (zie ook de hypothesen in bijlage 3). In tabel 9 staan de aanvullende factoren weergegeven. De blauw gekleurde cellen geven aan dat het gaat om een significant verband. Het valt op dat het effect van een groot deel van deze factoren aanzienlijk kleiner is op het loon dan de effecten in tabel 8.

Tabel 10 Aanvullende factoren van invloed op loon

Factor	Bèta
Groeiambities	,048***
Bij aanvangssalaris in een aanloopschaal geplaatst (NNM)	-,047***
Lager ingeschaald dan verwacht op basis van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden (NNM)	-,045***
Reistijd	,018***
Investeren in training en ontwikkeling	-,016***
Te maken gehad met loondiscriminatie (beleving)	-,015***
Relatie leidinggevende	,014***
Masculiene cultuur	,010**
Demotie (NM)	-,009*
Gevraagd naar mijn laatstverdiende salaris (NNM)	-,008*
Een hoger aanvangssalaris gekregen, vanwege schaarste op de arbeidsmarkt (NNM)	-,007
Een vaste salarisgroei van meer dan een periodiek bij goed functioneren (NNM)	-,005
Onderhandelingsruimte	,007
Onderhandelgedrag	,003

\*\*\*  $p < 0.001$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*  $p < 0.05$ , NNM: Niet-neutrale maatstaf en NM: Neutrale maatstaf

Het plaatsen in een aanloopschaal bij aanvangssalaris en lager ingeschaald worden dan verwacht hebben een negatieve impact op beloning. Groeiambities en reistijd een positieve. Reistijd is te verklaren uit bereidheid of flexibiliteit van werknemers om langer te reizen voor een (hogere) functie met hogere beloning. De samenhang tussen langere reistijd en hogere beloning is alleen van toepassing op mannen.



## Bijlage 6 Overzicht rijksonderdelen

In de onderstaande tabel (11) staan alle hoofdonderdelen van de ministeries die zijn uitgenodigd voor het onderzoek. In het onderzoek is ook gevraagd naar het subonderdeel waarin men werkzaam is. Hierbij zijn alleen de subonderdelen uitgevraagd, waarbij sprake is van een minimum aantal medewerkers van 15. Dit in verband met privacyoverwegingen.

<b>Ministerie van Algemene Zaken</b>
<i>DFEZ</i>
<i>DG Rijksvoorlichtingsdienst</i>
<i>Dienst Publiek en Communicatie</i>
<i>Directie Bedrijfsvoering</i>
<i>Kabinet Minister-President</i>
<i>KvdK</i>
<i>Wetensch Raad vh Regeringsbeleid Bureau</i>
<b>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>
<i>Agentschappen</i>
<i>AIVD</i>
<i>Bureau Algemene Bestuursdienst</i>
<i>DG Bestuur Ruimte en Wonen</i>
<i>DG Koninkrijksrelaties</i>
<i>DG Overheidsorganisatie</i>
<i>DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk</i>
<i>Huis voor Klokkenluiders</i>
<i>Programma DG Omgevingswet</i>
<i>Staf en Ondersteunende Diensten</i>
<i>Topmanagementgroep</i>
<b>Ministerie van Buitenlandse Zaken</b>
<i>DG Buitenlandse Economische Betrekkingen</i>
<i>DG Europese Samenwerking</i>
<i>DG Internationale Samenwerking</i>
<i>DG Politieke Zaken</i>
<i>Plaatsvervangend SG</i>
<i>Posten</i>
<b>Ministerie van Economische Zaken en Klimaat</b>
<i>Agentschap Telecom</i>
<i>Autoriteit Consument &amp; Markt</i>
<i>Bureau Bestuursraad</i>
<i>Centraal Planbureau</i>
<i>Chief Economist</i>
<i>DG Bedrijfsleven en Innovatie</i>
<i>DG Klimaat en Energie</i>
<i>Dictu Algemeen</i>
<i>Directie Europese en Internationale Zaken</i>
<i>Directie Bedrijfsvoering</i>

Directie Communicatie
Directie Financieel-Economische Zaken
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Nederlandse Emissieautoriteit
Project DG Groningen Bovengronds
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Staatstoezicht Op De Mijnen
<b>Ministerie van Financiën</b>
Belastingdienst
DG Fiscale Zaken
DG Generale Thesaurie
DG Rijksbegroting
SG-Cluster
<b>Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat</b>
ANVS
Beleids- en Bestuursondersteuning
DG Luchtvaart en Maritieme Zaken
DG Milieu en Internationaal
DG Mobiliteit
<u>Rijkswaterstaat</u>
DG Water en Bodem
Financiën en Bedrijfsvoering
Inspectie Leefomgeving en Transport
KNMI
Planbureau voor de Leefomgeving
<b>Ministerie van Justitie en Veiligheid</b>
BD/DG Migratie
BD/DG Politie en Veiligheidsregio's
BD/DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
BD/DG Straffen en Beschermen
BD/Inspectie Justitie en Veiligheid
BD/Nat. Coord. Terrorismebestr. En Veiligh.
BD/Psg-Cluster
BD/Sg-Cluster
Centraal Justitieel Incassobureau
College voor de Rechten van de Mens
DGVZ/DT&V
Dienst Justis
DJI
Hoge Raad Der Nederlanden
IND
Justitiële Informatiedienst
Nationaal Cyber Security Centrum

Nederlands Forensisch Instituut
Nederlands Register Gerechtelijk Deskund
Openbaar Ministerie
Raad voor de Kinderbescherming
Schadefonds Geweldsmisdrijven
WODC
<b>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b>
DG Agro
DG Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken
Directie Communicatie
Directie Financieel-Economische Zaken
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
<b>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>
DGCM
DGHBWE
DGPV
DUO
Onderwijsinspectie
SG
<b>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>
DG SZI
DG Werk
Inspectie SZW
PSG
SG
<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>
Buitendiensten Plv. SG
DG Curatieve Zorg
DG Langdurige Zorg
DG Volksgezondheid
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Overige Diensten Kerndepartement
Plv. SG
Rijksinstituut RIVM
SG

Tabel 11 Rijksonderdelen die benaderd zijn voor dit onderzoek