

Vergaderjaar 1996–1997

24 253

Arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheidsbeleid sector Rijk

24 657

Extra beloningen

25 007

Trendnota Arbeidszaken Overheid 1997

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 18 februari 1997 overleg gevoerd met minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken over:

- **diens brief van 15 oktober 1996 ter beantwoording van vragen, gesteld tijdens het begrotingsonderzoek;**
- **diens brief van 3 april 1996 over het onderhandelingsakkoord FPU (24 253, nr. 39);**
- **een lijst van vragen en antwoorden betreffende FPU (24 253, nr. 4);**
- **de nota Mensen en management (24 400-VII, nr. 49);**
- **de trendnota Arbeidszaken overheid (25 007);**
- **diens brief van 10 juli 1996 over normalisering van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden (24 400-VII, nr. 46);**
- **de inventarisatie van benoeming, beloning en ontslag (BBO) van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector (25 000-VII, nr. 28);**
- **het rapport van de Algemene Rekenkamer getiteld «Extra beloningen» (24 657).**

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Zijlstra** (PvdA) was verheugd over het bereikte akkoord over de flexibele pensionering. Door een te geringe mobiliteit zal in het jaar 2005 ruim 62% van de werknemers bij de overheid ouder zijn dan 40 jaar. Wat kan hieraan worden gedaan? In het algemeen heeft het overheids-personeel een redelijke arbeidsmarktpositie, maar dit neemt niet weg dat de contractlonen bij de overheid in de afgelopen tien jaar ruim 7% zijn achtergebleven bij die in de marktsector. Tegen die achtergrond biedt de inzet van de minister voor de komende CAO-onderhandelingen weinig perspectief. Wat is de verklaring voor de constatering in het BBO-rapport (25 000-VII, nr. 28), dat bij ZBO's aanzienlijk meer afvloeiingsregelingen worden getroffen dan bij het Rijk? Kan worden nagegaan of het recent onder kantonrechters geïntroduceerde systeem van afvloeiingsregelingen ook in de rijksdienst is toe te passen?

Kritisch uitte de heer Zijlstra zich over de hoge salarissen die in

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Oven (PvdA).

vergelijking met de rijksdienst soms aan topfunctionarissen bij ZBO's en andere semi-overheidsdiensten worden betaald. Dat men hiertoe gedwongen is door de veel hogere salarissen die elders in de markt worden betaald, wees hij van de hand. Het Rijk, dat op diezelfde markt werft, kent namelijk vrijwel geen problemen bij de vervulling van vacatures in de top. Waaruit komen deze grote verschillen in salarisniveau voort? In het algemeen vond hij het absurd om functionarissen in de collectieve sector een jaarsalaris van enkele tonnen per jaar te betalen. Daar moet paal en perk aan worden gesteld. Dan is het onvoldoende ernaar te streven de publieke verantwoording van ZBO's voor de salarissen te versterken. De minister moet maximaal gebruik maken van zijn mogelijkheden om ook buiten de sector Rijk salarissen aan banden te leggen. Wel moet grote gemeenten meer vrijheid worden gegeven binnen hun financiële ruimte functionarissen te belonen in de schalen 19 of 20.

Na invoering van de OOW, zo constateerde de heer Zijlstra, verschilt de rechtspositie van ambtenaren nog slechts op twee punten met die van de overige werknemers: nl. het ontslagrecht en de ziektekostenregeling. De argumenten om deze laatste verschillen te handhaven vond hij niet sterk. Wil de minister in een notitie nader ingaan op het perspectief van de ambtelijke status in de verdere toekomst? Naar hij begreep, komen in de komende CAO-onderhandelingen ook de ziektekosten aan de orde. Waarom kunnen ambtenaren niet gewoon onder de Ziekenfondswet worden gebracht?

Het kabinetsbeleid (dat uitgaat van bevordering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt) vond de heer Zijlstra in schril contrast met wat er in werkelijkheid is gebeurd bij de overheid. Functies in de schalen 1 en 2 zijn in een tijd van twee jaar gehalveerd en worden nu vaak vervuld door langdurig werklozen. Zou het niet veel meer in de lijn van het kabinetsbeleid liggen om deze functies regulier te maken?

Hoewel hij de indruk had dat de erin vermelde gegevens wat gedateerd waren, vroeg de heer Zijlstra aandacht voor een alarmerend artikel in het blad «Aaneen» van AbvaKabo over het functioneren van de USZO. Moet uit dit artikel worden geconcludeerd dat zaken in de praktijk anders liggen dan in de tot nu toe verschenen rapportages is aangegeven? Wanneer komt de vervolgrapportage? Ten slotte vroeg hij om een nadere rapportage over de wijze waarop kinderopvang door de departementen wordt geregeld.

De heer **Van Hoof** (VVD) constateerde tot zijn genoegen dat door de minister in de afgelopen jaren vele ontwikkelingen in het personeelsbeleid in gang zijn gezet die zijn gericht op normalisering, modernisering, grotere dynamiek en meer toekomstgerichtheid. Hoe moeilijk het is meer dynamiek in de sector te brengen, blijkt wel uit de publicatie «Mensen en management», die duidt op een vaak nog gesloten interne arbeidsmarkt met weinig mobiliteit. Dit is zorgelijk waar het gaat om het garanderen van een goede kwaliteit en leidt tot vergrijzing. Ook is het oorzaak van een omvangrijk volume aan incidentele loonkosten en wachtgeld. In de sector onderwijs is de omvang van de wachtgeldcomponent nog steeds onrustbarend. Wanneer is een integraal overzicht hiervan beschikbaar en hoe denkt de minister dat te realiseren? Mobiliteitsvergroting wordt genoemd als instrument om meer dynamiek te brengen in de overheidssector, maar hoe denkt de minister dat tot stand te brengen? Staat de rechtspositie van ambtenaren dit niet in de weg? Wanneer komen sociale partners toe aan beantwoording van die vraag en welke oplossing ziet de minister als moet worden geconstateerd dat bevordering van mobiliteit inderdaad wordt belemmerd door de rechtspositie van ambtenaren? Is demotie een goed middel om vergrijzing tegen te gaan en zo ja, hoe kan daarmee worden gewerkt en op welke termijn?

Uit stukken constateerde de heer Van Hoof een zeer divers beeld van de arbeidsmarktpositie van de overheid. Zo duidt de signalering in de

publicatie *Mensen en management*, dat er een groot aanbod is van mensen die bij de overheid willen werken en dat het verloop onder zittende werknemers gering is, op een overheid als aantrekkelijke werkgever. Tegelijkertijd signaleert de trendnota echter dat het beeld van de arbeidsmarktpositie van de overheid nog in beweging is en wordt een nadere afweging op dit punt niet uitgesloten. Wanneer is daar sprake van? Vooralsnog ziet ook deze nota echter geen probleem waar het gaat om de arbeidsmarktpositie van de overheid. Zo dat er al is, zou het de hoger opgeleiden betreffen. Het EIT-onderzoek wijst echter uit dat hogere ambtenaren niet echt worden onderbetaald, maar dit laat zich weer niet goed rijmen met de conclusie dat functionarissen op HBO/WO-niveau netto gemiddeld 14% à 15% minder verdienen dan vergelijkbare werknemers in de markt. Welk gevolg heeft dat voor de arbeidsmarktpositie van de overheid? Welke invloed heeft het bewust belonen? Hij vroeg aandacht voor signalen van grote gemeenten dat hogere beloningen moeten worden toegestaan om mensen van voldoende kwaliteit aan te kunnen trekken. Wil de minister de arbeidsmarktpositie van de overheid aan een nadere analyse onderwerpen en daarbij vooral ook aandacht geven aan het beloningsniveau dat nodig is om voldoende kwaliteit te garanderen?

Opvallend vond de heer Van Hoof de constatering dat het in de laatste jaren geslonken ambtenarenapparaat relatief meer kost. Als dit niet zozeer wordt veroorzaakt door de loonontwikkeling, waardoor dan wel? Komt dit vooral voort uit compensaties in de vorm van incidenteel loon en uit overige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden? Kan wel meterschikking van budgetten worden volstaan als de component incidenteel loon in de komende jaren het beschikbare budget overstijgt? Zou het dan niet beter zijn om nog eens goed te kijken naar de samenstelling van deze component? Hoe staat het met de plannen van het kabinet op dit punt? Termen als arbeidsvoorwaarden, arbeidsvoorwaardenruimte, loonkosten en arbeidskosten worden in de stukken niet eenduidig gebruikt. Met name de wijze waarop wordt omgegaan met het begrip arbeidsproductiviteit doet denken aan goochelen. Wil de minister een eenduidige invulling van dit soort termen in een apart stuk vastleggen? Wanneer wordt het wetsvoorstel-OOW bij de Kamer ingediend?

In vergelijking met de marktsector besteedt de overheid onvoldoende aandacht aan de terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en aan de bevordering van reïntegratie. Hoe wil de minister dit verbeteren, zo vroeg de heer Van Hoof. Dat eerder verdwenen lagere functies nu terugkomen in de vorm van Melkertbanen leidt tot de conclusie dat er bij de overheid kennelijk behoefte is aan deze functies en dat er mensen zijn die bereid zijn om ze te vervullen op het niveau van het minimumloon. In die situatie zou het juister zijn om deze Melkertbanen met het daarbij passende loonniveau om te zetten in reguliere functies.

Aandacht vroeg de heer Van Hoof voor de wachtgeldregeling bij de overheid, die ontslagprocedures belemmert. Ook vroeg hij een nader inzicht in het aantal afvloeiingsregelingen bij de overheid en met name bij de ZBO's. Zorgelijk vond hij de tendens in de hoogte van afvloeiingsregelingen. Het kan toch niet zo zijn dat mensen die op een of andere manier niet meer in hun baan zijn te handhaven, met meer geld naar huis gaan dan degenen die gewoon hun werk doen? Wil de minister dit nog eens goed bezien?

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) vond dat de soms extreem hoge beloning van topfunctionarissen bij ZBO's de geloofwaardigheid van bestuur aantast en het proces van privatisering onnodig duur maakt. Hun beloning moet geënt blijven op de salarisstructuur van het Rijk. Ook het toekennen van zogenaamde gouden handdrukken wees zij af. Bij gedwongen ontslag zou de onder kantonrechters gebruikelijke

praktijk moeten worden gevolgd. Treft de werknemer ook nog blaam, dan moet een lagere (of zelfs totaal geen) afvloeiingsregeling worden gegeven.

Ook mevrouw Oedayraj Singh Varma signaleerde dat bij de overheid veel functies voor laaggeschoolden zijn verdwenen en omgezet in Melkertbanen. Hoeveel heeft het Rijk hiervoor gereserveerd en welke andere mogelijkheden zijn er om meer reguliere functies voor laaggeschoolden bij het Rijk te creëren? Wat komt er terecht van het streven om door invoering van de 36-urige werkweek meer werkgelegenheid te creëren? Veel mensen willen wel in deeltijd werken, maar in de praktijk blijkt dat niet altijd te lukken. Welke verborgen belemmeringen zijn er (vooral voor mannen) om in deeltijd te gaan werken? In het algemeen treden voldoende vrouwen toe tot het overheidsapparaat, maar politie en defensie blijven nog achter. Worden in die sectoren extra maatregelen overwogen? Hoe wordt de doorstroming van vrouwen naar hogere functies bevorderd? De Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA) wordt nog slechts door een kleine meerderheid van de overheidswerkgevers uitgevoerd. Is hier inmiddels al verbetering in gekomen en wanneer wordt het streefcijfer gehaald? Klopt de WBEAA-norm nog wel, gezien de verruiming van de doelgroep? Zou het geen aanbeveling verdienen om de thans tot volle tevredenheid bij diverse gemeenten functionerende allochtonenoverleggen ook op rijksniveau in te stellen? Zijn er op dit gebied initiatieven en zo ja, worden die gesteund?

Van de stijgende arbeidsproductiviteit bij de overheid nam mevrouw Oedayraj Singh Varma vooralsnog kennis. Een echt oordeel daarover kan pas worden uitgesproken als er meer duidelijkheid komt over de kwaliteit van het werk en of de medewerkers de stijging van de productiviteit ook kunnen verwerken. Het pleidooi van de minister van VROM voor onthaasting is in dezen een teken aan de wand. Kan in aansluiting hierop meer aandacht worden gegeven aan aspecten als kwaliteit, publieksvriendelijkheid en dergelijke? Opvallend is het dat bij de politie een ouderenbeleid nog ontbreekt. Hoe staat het met de studie daarnaar? Vreemd is het ook dat recente en volledige cijfers over het ziekteverzuim bij de politie en de rechterlijke macht ontbreken. Daar moet snel duidelijkheid over ontstaan. Wanneer neemt de minister een nader standpunt in over het aanvaarden van giften door ambtenaren? Ten slotte vroeg ook zij aandacht voor berichtgeving over problemen bij de USZO. Wil de minister hierover zo spoedig mogelijk nader rapporteren?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) bepleitte om nader te onderzoeken waardoor er zich ondanks het afnemend aantal ambtenaren een stijging in de loonkosten voordoet en zelfs een tekort op de incidentele looncomponent dreigt. Doet zich bij het Rijk als geheel een groeiend wachtgeldprobleem voor? In de beleidsreactie op de komende rapportage over de USZO zou moeten worden aangegeven wat de relatie is tussen de problemen bij de uitvoeringsorganisatie en het ontbreken van voldoende middelen voor een sturend beleid. Het vergrijzingsprobleem moet worden aangepakt door middel van een leeftijdsbewust personeelsbeleid, hetgeen meer inhoudt dan alleen een seniorenbeleid. De ontgroening van de rijksdienst moet worden bestreden door meer jonge mensen in het ambtelijk apparaat binnen te halen. Daarvoor moet de overheid aantrekkelijk zijn op de arbeidsmarkt. Hoe het daar precies mee staat is echter volstrekt onduidelijk. Kan de minister daar nadere informatie over geven? De aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever wordt mede bepaald door haar imago. De op korte termijn verschijnende rapportage van de Rekenkamer over de kwaliteit van de dienstverlening door overheidsorganen en ZBO's is een goede aanleiding om dat imago aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

In zijn beleidsreactie op het BBO-rapport geeft de minister aan zich te richten op versterking van de publieke verantwoording over het bewust belonen en de beloningen bij ZBO's, de aanpassing van regelgeving betreffende ZBO's en een uniforme vergoedingsregeling voor adviescolleges. Wat wordt hier in de praktijk aan gedaan, zo vroeg mevrouw Van der Hoeven. Aandacht vroeg zij voor de groeiende kloof tussen ambtenaren in de schalen 16 en hoger en de overige ambtenaren, als gevolg van verleende toeslagen. Die kunnen incidenteel nodig zijn om topfunctionarissen aan te trekken of te behouden, maar leiden tot problemen als ze structureel onderdeel van het beloningssysteem worden, zeker als ook voor topfunctionarissen dezelfde rechtsbescherming blijft gelden als voor de overige ambtenaren. Ook aan de praktijk van de gouden handdrukken moet een eind komen. Voor degenen die noodgedwongen op wachtgeld worden gezet, is zoiets onverteerbaar. Hoe wil de minister deze groeiende kloof dichten? Komt dit aan de orde in het arbeidsvoorwaardenoverleg? Wat doet de minister aan de fors stijgende beloningen na verzelfstandiging van ambtelijke diensten? Verzelfstandiging is toch bedoeld om via marktconform opereren te komen tot een betere en vooral ook goedkopere dienstverlening? De indruk is nu dat bepaalde ambtenaren beter worden van een verzelfstandiging. Dat kan niet.

Mevrouw Van der Hoeven miste een standpunt naar aanleiding van de EIT-rapportage. Wat vindt de minister van de verschillen tussen de pakketvergelijking van destijds en de resultaten van het EIT-onderzoek? Geeft het EIT-onderzoek aan dat het gesignaleerde verschil tussen overheid en marktsector berust op een drogreden en zo nee, wat wordt eraan gedaan om dit verschil weg te nemen?

Uit het succes van de Melkertbanen maakte ook mevrouw Van der Hoeven op dat er bij de overheid wel degelijk behoefte is aan lagere functies. Kan worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn om door middel van een budgetoverheveling van deze Melkertbanen echte banen te maken? Problemen met de doorstroming moeten worden opgelost.

Dat er in de diverse rapportages aanzetten voor nieuw beleid worden gegeven, waardeerde mevrouw Van der Hoeven, maar tegelijkertijd benadrukte zij dat het daar niet bij mag blijven. Voor de zomer moet duidelijk worden wat er in de praktijk wordt gedaan.

De heer **Poppe** (SP) vroeg een reactie van de minister op berichtgeving in het blad «Aaneen» van AbvaKabo over problemen bij de USZO. Kan de Kamer beschikken over de interne notitie van de USZO, waarvan in het bewuste artikel sprake is? In het algemeen bepleitte hij duidelijkheid over het overheidspersoneelsbeleid. Dat hieraan nog veel te verbeteren valt blijkt wel uit het feit dat enige tijd geleden in Binnenlands Bestuur werd gemeld dat de minister ruimte wil maken voor hogere beloning van topambtenaren, terwijl tegelijkertijd door het dagblad Trouw werd gemeld dat de minister juist de topsalarissen in de publieke sector zou willen matigen. Dat er bij de burgers onbegrip is over het geven van gouden handdrukken aan falende functionarissen, is volstrekt begrijpelijk. Zeker degenen die aan den lijve hebben ervaren hoe gemakkelijk zij kunnen worden ontslagen, ervaren dit als het meten met twee maten. De overheid moet als grootste werkgever de trend zetten voor zuiverheid in dit soort zaken. Na alle commotie die er recent rondom dit fenomeen was, moet de minister meer inzet tonen dan blijkt uit de enige tijd geleden verschenen notitie over dit vraagstuk. Waarom vaardigt hij geen duidelijke richtlijn uit dat geen gouden handdrukken meer worden gegeven? In het kader van een duidelijk personeelsbeleid moet vooraf bekend zijn welk loon voor een bepaalde functie wordt betaald en wat er gebeurt als iemand niet goed functioneert. In laatstgenoemd geval moet van het begin af aan een dossier worden opgebouwd waaruit duidelijk blijkt waarom op enig moment tot ontslag moet worden overgegaan. Hij voelde er niet voor om het probleem van de gouden handdrukken weg te nemen door de

ontslagbescherming voor alle ambtenaren te laten vallen, omdat vooral lagere functionarissen hiervan de dupe zouden kunnen worden. De gemeentelijke autonomie ten spijt, moeten er ook voor de lokale overheid duidelijke richtlijnen komen voor het personeelsbeleid. Dat de minister gezien de gemeentelijke autonomie niet bereid is te inventariseren hoeveel gouden handdrukken op lokaal niveau worden gegeven, vond hij onbegrijpelijk.

Verwijzend naar eerdere pleidooien van zijn fractie op dit punt, vroeg de heer Poppe ook bijzondere aandacht voor het fenomeen van de politieke benoemingen. De overheid beperkt haar eigen mogelijkheden door iemands politieke achtergrond mee te wegen bij benoemingen of in te gaan op claims van politieke partijen voor een bepaalde post. Op die manier wordt het heel moeilijk om voor een functie de beste man of vrouw te benoemen. Omdat het BBO-rapport niet op dit probleem ingaat, verlangde hij van de minister een aparte uiteenzetting op dit punt.

De heer Poppe bepleitte om het systeem van extra toelagen op de vaste salarisschalen bij de overheid af te schaffen. Werknemers (zeker die bij de overheid) moeten worden beoordeeld op hun waarde en niet op hun marktwaarde. Omdat in het regeerakkoord is overeengekomen dat de overheidsfinanciën worden versoberd, kan toekenning van toelagen slechts ten koste gaan van de rest van het personeel. Dit is volstrekt onterecht, vooral omdat juist in de lagere functies het meeste werk wordt verzet. De minister wil komen tot één systeem voor extra toelagen, gekoppeld aan een duidelijke verantwoording, maar dit laat onverlet dat niet wordt getornd aan het systeem zelve. Doordat in de beleidsvoornemens geen maximum is vastgelegd, dreigt een situatie te ontstaan waarin de toch al hoge salarissen van topambtenaren de pan uitrijzen. Uit de rapportage van de Rekenkamer blijkt dat de hoogste toeslag wordt betaald voor een functionaris van het departement van Economische Zaken. Wil de minister een tipje van de sluier oplichten? Zeer benieuwd was hij ten slotte naar de bijzondere kwaliteiten van een topambtenaar van een ZBO die maar liefst f 790 000 per jaar verdient. Het is onvolgende om te trachten dit soort zaken te voorkomen door loongegevens van dit soort functionarissen openbaar te maken. Welke verdere stappen wil de minister op dit punt nemen?

De heer **Bakker** (D66) constateerde dat de evaluatie van de werking van het sectorenmodel in het algemeen aanleiding geeft tot tevredenheid. In de komende jaren zal verder worden gediscussieerd over de doordecentralisatie van arbeidsvoorwaarden en over de ambtenarenstatus als zodanig. Hoever is de voorbereiding van de nota over laatstgenoemd onderwerp gevorderd? De Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP) blijkt goed te functioneren. Zoekt de ROP aansluiting bij vergelijkbare instellingen in de marktsector zoals de Stichting van de arbeid?

Op het komende arbeidsvoorwaardenoverleg ging de heer Bakker niet in, al moest het hem wel van het hart dat de minister zich met zijn inzet hiervoor heel erg ver lijkt te verwijderen van het uitgangspunt dat de ambtenarensalarissen grosso modo gelijk op moeten gaan met die in de marktsector. Hebben ambtenaren recht op deeltijdarbeid? Wordt (mede in verband met de uitwerking van de 36-urige werkweek) nagedacht over het opsparen van vrije dagen en roostervrije dagen? Het saldo daarvan zou op enig moment kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld een langere verlofperiode, loopbaanonderbreking, zorg- of scholingsverlof. Hoe staat het met het ouderenbeleid? Zullen departementen over enige tijd worden geconfronteerd met eenzelfde wachtgeldprobleem als in de sector onderwijs? Welke initiatieven worden ontplooid ten aanzien van functies aan de onderkant van het loongebouw? In dit verband bepleitte hij om in alle CAO's vast te leggen dat functies kunnen ontstaan vanaf het niveau van het minimumloon. Hoewel hij zich aansloot bij het pleidooi van

AbvaKabo voor een betere CAO voor banenpoolers, wees hij erop dat dergelijke aparte circuits hun bestaansrecht vooral ontlenen aan het feit dat deze functies in de normale CAO's zijn uitgesloten. Wat is op dit punt de stand van zaken in het overleg over arbeidsvoorwaarden? Stemt het departement van Binnenlandse Zaken zijn beleid op het punt van bevordering van werkgelegenheid e.d. af op dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid? Wordt deelgenomen aan het SWI-traject en zo ja, in welke mate? Is de overheid als werkgever inderdaad een van de slechtste klanten van de arbeidsbureaus? Hoe staat het met de uitvoering van het amendement-Groenman c.s. over de keuze tussen nabestaanden- dan wel ouderdomspensioen? Hoe staat het in de collectieve sector met de deelname van ouderen in de besturen van pensioenfondsen?

Benieuwd was de heer Bakker naar de stand van zaken in de OOW-operatie. Is besluitvorming over het financieringsregime WW nog steeds voorzien voor de Kaderbrief 1997 en is onverkorte invoering per 1 januari 1998 nog steeds haalbaar? Ook hij was bezorgd over berichtgeving over de problemen bij de USZO, die duidt op hogere foutmarges dan die waarvan sprake was in de laatste kwartaalrapportage. Wat is de stand van zaken? Is de USZO wel tijdig klaar voor een verantwoorde de uitvoering van de OOW? Met name waar het gaat om reïntegratie van arbeidsongeschikten en wachtgelders lijkt de echte cultuuromslag nog gemaakt te moeten worden.

Op zich vond de heer Bakker het niet onjuist dat in toeslagen tot uitdrukking komt dat de markt mede bepalend is voor de honorering van ambtenaren. Het is echter zeer de vraag of knelpunten zich nog steeds voordoen in dezelfde categorieën als in 1987. Verder blijkt dat extra beloningen veelal niet incidenteel worden gegeven op grond van iemands individueel functioneren. Het is onaanvaardbaar dat dit soort toelagen vaak wordt gebruikt voor een structureel hogere beloning voor mensen in hogere functies. Hoe bestrijdt het departement van Binnenlandse Zaken dit verschijnsel? Hoe staat het met de uitvoering van voornemens van de minister op dit punt? Op welke termijn kan een duidelijk beleid op dit punt worden verwacht? Ten slotte onderschreef hij dat er een duidelijke relatie is tussen iemands beloning en diens rechtspositie. Wil de minister in een apart overzicht uiteenzetten hoe de ambtelijke rechtspositie zich verhoudt tot die in de markt?

Het antwoord van de minister

De **minister** erkende dat het verschillend gebruik van begrippen in de stukken verwarring in de hand kan werken en zegde toe een verklarende begrippenlijst te zullen opstellen. Soms grote verschillen in beloningsniveau tussen het Rijk en ZBO's zijn ontstaan door de grote mate van vrijheid die ZBO's gedurende lange tijd hebben gehad om op dit gebied een eigen beleid te voeren. Door onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid en soms ook gewoon door onvoldoende controle zijn zaken scheefgegroeid. De aanwijzingen voor nieuwe ZBO's zijn bedoeld om in die situatie verandering te brengen. Daarnaast wordt binnenkort aan de Kamer gerapporteerd over de doorlichting van de situatie bij bestaande ZBO's. Aan de hand daarvan kan nader worden ingegaan op de vraag welke ruimte ZBO's in de toekomst moet worden gelaten voor eigen beleid.

Hoewel formeel het ministersalaris het hoogste is in het totale loongebouw bij de overheid en alle andere salarissen daaraan zijn gerelateerd, dwingt de arbeidsmarktsituatie soms tot het verlenen van toeslagen aan bepaalde functionarissen. In het verleden hiervoor opgestelde regels moeten worden gemoderniseerd. Inderdaad kan bij het nut van sommige destijds verleende toeslagen thans een vraagteken worden gezet. Dit soort toeslagen mag niet verworden tot een structureel onderdeel van het beloningssysteem. Hierbij past de kanttekening dat dit

verschijnsel zich ook voordoet in de marktsector, zij het dan meer in de fiscale sfeer. Niettemin vond de minister dat het verlenen van extra beloningen niet mag verworden tot een vrijwel autonoom, niet te controleren proces. Bewust belonen moet steeds verantwoord kunnen worden. Het terugdraaien van in het verleden toegekende extra beloningen zag hij niet als een optie. Wel was hij voornemens te zoeken naar instrumenten om in de toekomst het verlenen van extra beloningen nader te reguleren. Een eerste stap daartoe is het innemen van een duidelijk politiek/bestuurlijk standpunt over deze kwestie door het kabinet. Rekening houdend met een zekere mate van autonomie van de diverse departementen en de ZBO's, alsmede de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken op dit gebied, kan van daaruit een meer transparante toepassing van het beloningssysteem worden bevorderd. Beleidsmatig zal op dit gebied verantwoording worden afgelegd in de begroting. In individuele gevallen moet het geven van extra beloningen steeds kunnen worden gerechtvaardigd. Bij oprichting van nieuwe ZBO's zal ook steeds moeten worden gezien wat de arbeidsmarktpositie ervan is en of daarin een grond kan worden gevonden voor extra beloningen.

Onmiskenbaar is er een relatie tussen het toekennen van een afvloeiingsregeling (gouden handdruk) en de rechtspositie van betrokkene. Dat is echter niet specifiek voor de overheid. Ook in de markt komt dit soort verschijnselen voor. Toch had de minister de stellige indruk dat tot het toekennen van dit soort regelingen in het verleden soms wellicht te gemakkelijk is besloten, o.a. doordat goede personeelsdossiers ontbraken of doordat te snel werd geoordeeld dat de regelgeving geen echte grond voor ontslag bood. Een en ander kan worden voorkomen door een goed personeelsbeleid te voeren en in dat kader vooral ook aandacht te hebben voor het consequent opbouwen van personeelsdossiers. Het beleid is erop gericht de kennis van zaken op dit terrein bij departementen en ZBO's te vergroten. De regels van de Algemene wet bestuursrecht in acht nemend, biedt de huidige rechtspositie van ambtenaren voldoende mogelijkheden tot ontslag. Daarnaast kunnen bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden afspraken worden gemaakt over bovenwettelijke aanvullingen.

Voor de zomer hoopte de minister de Kamer nader te informeren over de visie van het kabinet op de arbeidsmarktpositie van de overheid en haar werknemers. Uitgangspunt is het streven om de positie van de werknemers van de overheid zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij die van de werknemers in de markt. In dat kader zal worden aangegeven in hoeverre de beloning van ambtenaren voor de overheid een belemmering is bij haar werving op de arbeidsmarkt. Vooralsnog lijkt daarvan in algemene zin niet echt sprake te zijn. Ook zal aandacht worden besteed aan mogelijke belemmeringen door immateriële factoren als beeldvorming van het werken bij de overheid en andere aspecten die de rechtspositie betreffen. Rechtspositionele ontwikkelingen in de markt, worden in principe (veelal in het kader van CAO-onderhandelingen) ook bij de overheid gevolgd. Daartoe volgt de ROP in grote trekken de agenda van de Stichting van de arbeid en heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid regelmatig overleg met het VSO. Naar verwachting zal de Kamer nog voor de zomer een notitie bereiken over het onderwerp ambtelijke rechtspositie. In het kader van het sectoraliseringproces wordt ernaar gestreefd voor 1 januari 1998 de uitvoering van de ZVO-regeling voor ambtenaren te sectoraliseren. Hoewel er binnen het kabinet wel degelijk aandacht is voor dit onderwerp zal er gezien de moeite die alle betrokken partijen hebben met afwegingen op het terrein van de financiering van de totale volksgezondheid, niet snel antwoord gegeven kunnen worden op de op zich begrijpelijke vraag of in het kader van de OOW-operatie niet ook ziektekostenregelingen voor ambtenaren marktconform kunnen worden geregeld. Nog niet bekend is, wanneer het wetsvoorstel OOW bij de Kamer zal worden ingediend. Na ommekomst

van het advies van de Raad van State buigt de ministerraad zich nog over uitvoerings- en financieringsproblemen.

In het kader van het werkgelegenheidsbeleid wordt nagestreefd om in CAO's bij de overheid de mogelijkheid te openen om op het laagste loonniveau mensen in dienst te nemen. Probleem hierbij is, dat er (gezien de aard der werkzaamheden) bij de overheid steeds minder lager betaald werk voorkomt. Dit verschijnsel is er mede oorzaak van dat de totale salarispost voor het overheidspersoneel stijgt, ondanks het krimpend aantal ambtenaren. Meer werkgelegenheid kan worden gecreëerd via werkervaringsplaatsen en door lagere functies zodanig te splitsen dat er nieuwe plaatsen ontstaan voor eenvoudiger werk. Hierover vindt interdepartementaal overleg plaats. Hoewel er beleidsmatig wel degelijk aandacht is voor reïntegratie van arbeidsongeschikten, staat de uitvoering van beleid op dit punt thans nog in de kinderschoenen. Het beleid is er primair op gericht om via herplaatsing en het terugdringen van het ziekteverzuim de instroom in de verschillende uitkeringsregelingen zoveel mogelijk te beperken. Ook wordt beleid ontwikkeld gericht op uitstroom van uitkeringsgerechtigden. In samenspraak met de USZO ontwikkelde regelingen kunnen hopelijk in de loop van 1997 in werking treden. Daartoe behoort het project reïntegratie wachtgelders sector Rijk, dat in het voorjaar van 1998 moet zijn afgerond. Doel van dit project is om 100 van de huidige wachtgelders concreet de reïntegreren en via het doorlichten van zo'n duizend dossiers zicht te krijgen op de bemiddelbaarheid van het huidige bestand, alsmede eventuele belemmeringen in de regelgeving. Probleem is de afhankelijkheid van het USZO-apparaat, dat nog niet optimaal functioneert. Desgevraagd zegde hij toe nader onderzoek te verrichten naar het gebruik van wachtgeld buiten de sector onderwijs.

De minister deelde mede het FAOP-bestuur op de hoogte te hebben gesteld van het artikel over de USZO in het blad Aaneen. Primair langs die weg moet er druk worden uitgeoefend om het systeem, waar het de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen betreft, te verbeteren. De inhoud van het artikel is op zich geen verrassing, want voor een deel berust het op ouder materiaal, waarover al eerder was gerapporteerd. Desondanks sprak hij zijn zorgen uit over het nog steeds grote aantal fouten en het langzame tempo waarin problemen worden opgelost. In de over enkele weken te verwachten voortgangsrapportage over de USZO zal nader worden ingegaan op hetgeen in bovengenoemd artikel werd gemeld. Ook zal worden nagegaan wat in het artikel bedoeld wordt met «een door de USZO opgesteld intern overzicht». Terzijde meldde hij nog dat NOVA thans een uitzending voorbereidt over wachtgeldregelingen in het onderwijs. De Kamer wordt geïnformeerd of het daarin gemelde al dan niet overeenkomt met eerdere rapportages op dit punt.

Mobiliteit van het overheidspersoneel wilde de minister vergroten door het vergroten van de flexibiliteit, een grotere gelijkheid tussen rechtsposities bij overheid en markt en via de algemene bestuursdienst.

Na de grote vordering die in de afgelopen twintig jaar is geboekt op het gebied van emancipatie, moet de aandacht nu vooral gericht worden op de doorstroming van vrouwen naar het hoger kader. Probleem daarbij is, dat vaak nog niet voldoende vrouwen met de juiste capaciteiten beschikbaar zijn om vacatures voor functies te vervullen. Derhalve richt het beleid er zich vooral ook op om via opleiding en doorstroming voldoende vrouwen in het middenkader te krijgen. Over het aantal allochtonen bij de overheid was hij niet echt tevreden. Ultimo 1995 bedroeg het aantal allochtonen in het WBEAA-bestand 3,5%, terwijl het eigenlijk 3,8% had moeten zijn. Bovendien is thans een wat grotere uitstroom van allochtonen waar te nemen. In instelling van een apart allochtonenoverleg zag hij niet veel, al had hij er geen bezwaar tegen als iets dergelijks spontaan van de grond zou komen. Veel belangrijker is een goede deelname van allochtonen aan het reguliere werkoverleg, alsmede

een actief beleid op dit punt door de departementale personeelsafdelingen.

Welke gevolgen invoering van de 36-urige werkweek heeft gehad voor de werkgelegenheid is volledig afhankelijk van wat op dit punt is afgesproken in de desbetreffende CAO's en nadere afspraken daarover op departementsniveau. Om verdergaande vergrijzing tegen te gaan, bestaat het voornemen in de CAO-Rijk nadrukkelijke afspraken te maken over het bevorderen van de instroom van jonge mensen. Dit heeft ook te maken met beeldvorming van de overheid onder jongeren. Van de suggestie om ook te werven via Internet nam de minister met belangstelling kennis. Over de huidige CAO-onderhandelingen wenste hij zich niet nader uit te spreken.

Voor het aannemen van giften wilde de minister ten hoogste een zeker kader geven dat door de departementen zelf verder kan worden ingevuld. De Kamer wordt hier nader over geïnformeerd zodra er meer duidelijkheid over is. Hij was niet bereid een notitie op te stellen over politieke benoemingen. In dit verband nam hij ten stelligste afstand van de suggestie als zouden politieke partijen in een sfeer van koehandel en handjeklap komen tot bepaalde benoemingen. Terecht is benoeming van wethouders, gedeputeerden, ministers en staatssecretarissen zeer politiek van karakter, want daarin komt tot uitdrukking dat politieke partijen het hart van het democratisch (kies)stelsel vormen. Over de achtergronden van het deels politieke karakter van benoemingen van burgemeesters en commissarissen van de koningin is de Kamer al eerder geïnformeerd. Een zeker politiek karakter is er ook bij benoemingen in de top van de rijksdienst en de politie, maar dat is volledig ondergeschikt aan aspecten als kwaliteit, mobiliteit enz. Per geval moet worden beoordeeld in hoeverre iemands politieke achtergrond een rol speelt bij benoemingen in de top van ZBO's en andere belangrijke maatschappelijke organisaties. Hij had er alle vertrouwen in dat onverhoopte fouten of misstanden op dit vlak onderwerp zullen worden van parlementaire controle.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes