

Vergaderjaar 1996–1997

**25 007**

**Trendnota Arbeidszaken Overheid 1997**

**Nr. 2**

**NOTA**

**INHOUDSOPGAVE**

<b>1</b>	<b>De plaats van het overheidspersoneel</b>	<b>5</b>	4.2	Ontstaan en ontwikkeling van het sectorenmodel	29
1.1	Maatwerk en normalisering	5	4.3	Sectorenmodel en topstructuur	31
1.2	Werkgelegenheid	5	4.4	De Algemene Bestuursdienst	31
1.3	Loonkosten	6	4.5	Evaluatie van het sectorenmodel	32
1.4	Algemene kenschets	8	4.6	De medezeggenschap bij de overheid	32
			4.7	Integriteit	33
<b>2</b>	<b>Financiering arbeidsvoorwaarden collectieve sector</b>	<b>10</b>			
2.1	Inleiding	10	<b>5</b>	<b>De materiële ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden</b>	<b>35</b>
2.2	De kabinetsbijdrage aan de arbeidsvoorwaardenruimte	10	5.1	Uitkomsten over een aantal jaren	35
2.3	Financiële taakstelling regeerakkoord	11	5.2	Verhouding tot recente ontwikkelingen in de markt	36
2.4	Kosten en financiering van de incidentele loonontwikkeling	12	5.3	Aandacht voor laaggeschoolden in CAO's	37
2.5	Arbeidsproductiviteit en ruimte	13	5.4	Mogelijke ontwikkelingen in de komende jaren	38
2.6	Overige eigen middelen van werkgevers	14	<b>6</b>	<b>Flexibilisering</b>	<b>40</b>
2.7	Financiering van ABP-premies, pseudo-premies en ziektekosten	15	6.1	Aanstelling en ontslag	40
			6.2	Ontwikkelingen rond arbeidstijden en arbeidsduur	41
			6.3	Deeltijdarbeid	41
<b>3</b>	<b>Ontwikkeling en kosten sociale regelingen overheid</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>De arbeidsmarktpositie van de overheid</b>	<b>43</b>
3.1	Inleiding	20	7.1	Werkgelegenheid	43
3.2	Ontwikkeling van volume en prijs van een aantal regelingen	20	7.2	De vacaturepositie van de overheid	45
3.3	Het ouderenbeleid	22	7.3	De positie van aandachtsgroepen	51
3.4	De ontwikkeling van het ziekteverzuim	24	7.4	Beloningspositie werknemers publieke sector: nationaal en internationaal	53
3.5	Pensioenen en VUT	24			
3.6	OOW en USZO	25			
3.7	Financiering werknemersverzekeringen voor de sector overheid	26	<b>Bijlagen</b>		
			1	Contractloonontwikkeling 1993–1997	61
<b>4</b>	<b>Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen</b>	<b>29</b>	2	Lijst van afkortingen en begrippen	65
4.1	Inleiding	29	3	Aanvullende informatie	67



## 1 DE PLAATS VAN HET OVERHEIDSPERONEEL

### 1.1 Maatwerk en normalisering

Het leveren van «maatwerk» is een belangrijke, zo niet de belangrijkste doelstelling van de invoering van het sectorenmodel in 1993. Door het centrale overleg over de arbeidsvoorwaarden te vervangen door onderhandelingen binnen de acht overheidssectoren afzonderlijk, kan beter worden ingespeeld op specifieke omstandigheden van de sectoren. Voor onderwijskrachten is nu eenmaal een andere mix van arbeidsvoorwaarden gewenst dan voor het rijksperoneel of, bijvoorbeeld, de ambtenaren bij Waterschappen en Gemeenten. Met het maatwerk kan elke sector zich beter presenteren op de arbeidsmarkt. Een ander voordeel van maatwerk is dat het bij een vast budget een optimaal pakket aan arbeidsvoorwaarden mogelijk maakt. Het sectorale overleg vereist wèl extra informatieverschaffing: alle betrokkenen, zeker ook het parlement, moeten zicht houden op de ontwikkelingen. Een voor de hand liggende vraag is: hoe verhoudt de ene sector zich tot de andere? Maar ook: hoe kan de ene sector van de andere leren? En: zijn er tendensen die een bijstelling van het beleid nodig maken?

De invoering van het sectorenmodel is slechts één van de ontwikkelingen die de positie van het overheidsperoneel en de overheid als werkgever sterk beïnvloeden. De positie van het overheidsperoneel is in het algemeen vérgaand genormaliseerd. Het loonstrookje van de ambtenaar lijkt sinds 1995 bijvoorbeeld veel meer op dat van de werknemer in de marktsector. De privatisering van het pensioenfonds voor het overheidsperoneel, het ABP, dat daardoor juridisch gelijkwaardig werd met de pensioenfondsen in de markt, is een ander tekenend voorbeeld. Net als het OOW-project (Overheidsperoneel Onder de Werknemersverzekeringen), dat het overheidsperoneel – evenals de overheidswerkgevers – binnen een beperkt aantal jaren onder het regime van de werknemersverzekeringen zal brengen. Ten slotte is met de invoering van de *Wet op de ondernemingsraden* (WOR) bij de sectoren Rijk, Gemeenten, Politie, Provincies en Waterschappen een stap in de richting van «normale» arbeidsverhoudingen gezet.

De jaarlijks te verschijnen Trendnota zal op hoofdlijnen inzicht geven in de vele ontwikkelingen rond het personeel in de acht overheidssectoren, en zal daarmee voor kabinet en parlement als kader dienen voor verder beleid.

### 1.2 Werkgelegenheid

Het aandeel van de overheid op de arbeidsmarkt bedraagt ongeveer 14 procent. Dit betekent dat ongeveer één op de zeven werknemers in Nederland ambtenaar is, en dus werkzaam in één van de rijkssectoren of bij de Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Dit aandeel is de afgelopen tien jaar sterk afgenomen. Enerzijds als gevolg van de groei van de werkgelegenheid in de marktsector vanaf 1984, anderzijds als gevolg van «krimp» bij de overheid. Bezuinigingen op het overheidsapparaat resulteerden in verlies van werkgelegenheid. Ook privatisering en verzelfstandiging van overheidsorganisaties leidden tot een «kleinere» overheid, zij het dat dit niet zo zeer met verlies als wel met een *verschuiving* van werkgelegenheid gepaard ging. Tegenover de inkrimping stond intensivering van beleid op terreinen als openbare orde, veiligheid en milieu, en die resulteerde doorgaans in uitbreiding van het personeel.

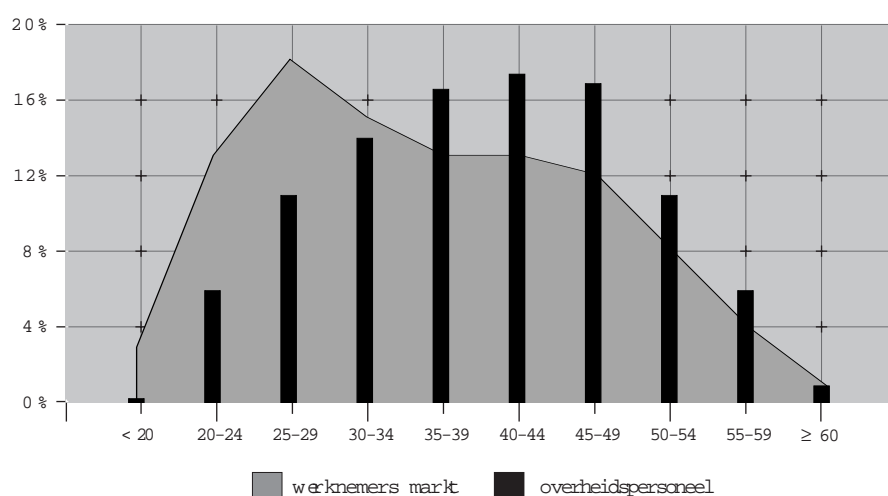
De «afslankingsoperaties», privatiseringen en beleidsintensiveringen hebben op elk van de acht overheidssectoren verschillende effecten gehad. Hoofdstuk 7 gaat daar nader op in.

Internationaal gezien is de Nederlandse overheid betrekkelijk klein. Uit onderzoek in Nederland, België, Duitsland, Denemarken, Zweden en Engeland blijkt dat van deze zes West-Europese landen alleen Duitsland een kleinere overheid kent. Als ook de g&g-sector in de beschouwing wordt betrokken, schuift Nederland op naar de middenmoot. Het idee dat Nederland in vergelijking met andere landen een groot overheidsapparaat kent, is hiermee ontkracht.

Het Nederlandse overheidspersoneel vergrijst in hoog tempo. De bezuinigingen op het personeelsvolume hebben de instroom van nieuwe – jonge – werknemers sterk beperkt. Daarbij is het zittend personeel over het algemeen weinig mobiel, zodat er ook niet veel vervangende instroom is. Bovendien kent de overheid niet in dezelfde mate als economische sectoren de beweging van opkomst en teloofgang, die voor dynamiek op de arbeidsmarkt zorgt. Ontslag en afvloeiing treffen in de marktsector immers vooral de oudere werknemers.

Grafiek 1.1

De leeftijdsopbouw van overheidspersoneel versus werknemers in de marktsector



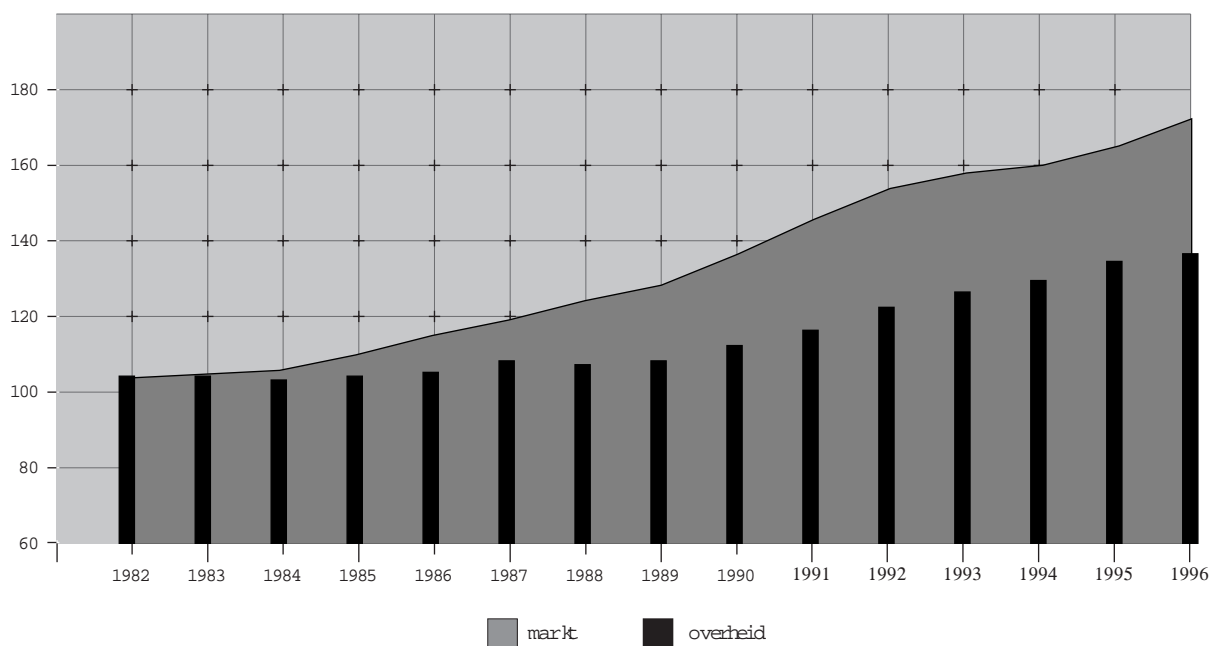
Ten opzichte van de marktsector kent het personeel van de overheid een sterke oververtegenwoordiging van de leeftijdscategorie 35–50 jaar. Jongeren zijn zwaar *ondervertegenwoordigd* (de zogenaamde ontgroening). Het proces van ontgroening en vergrijzing doet zich, met uitzondering van de Rechterlijke Macht (waar het aandeel van oudere werknemers overigens groot is), in alle overheidssectoren voor en heeft invloed op de meeste aspecten van het personeelsbeleid.

### 1.3 Loonkosten

De krimp van het overheidsapparaat gaat niet gepaard met een evenredige daling van de loonkosten. Dit heeft twee oorzaken. In de eerste plaats stijgen de loonkosten als gevolg van de contractloonmutatie, hogere sociale lasten en «loondrift» (toename van het inkomen door extra periodieken en een andere inschaling, inclusief eventuele «ranginflatie»).

Grafiek 1.2

Ontwikkeling van de loonkosten in de marktsector en bij de overheid



In de tweede plaats stijgen de loonkosten door demografisch-economische «structureffecten». Oftewel: als gevolg van een veranderend personeelsbestand. Bij de overheid zijn door (kantoor)automatisering en het afstoten van uitvoerende diensten veel lagerbetaalde functies verdwenen; de hogerbetaalde bleven over. Ook de veranderende leeftijdsopbouw is zo'n – belangrijk – structureffect.

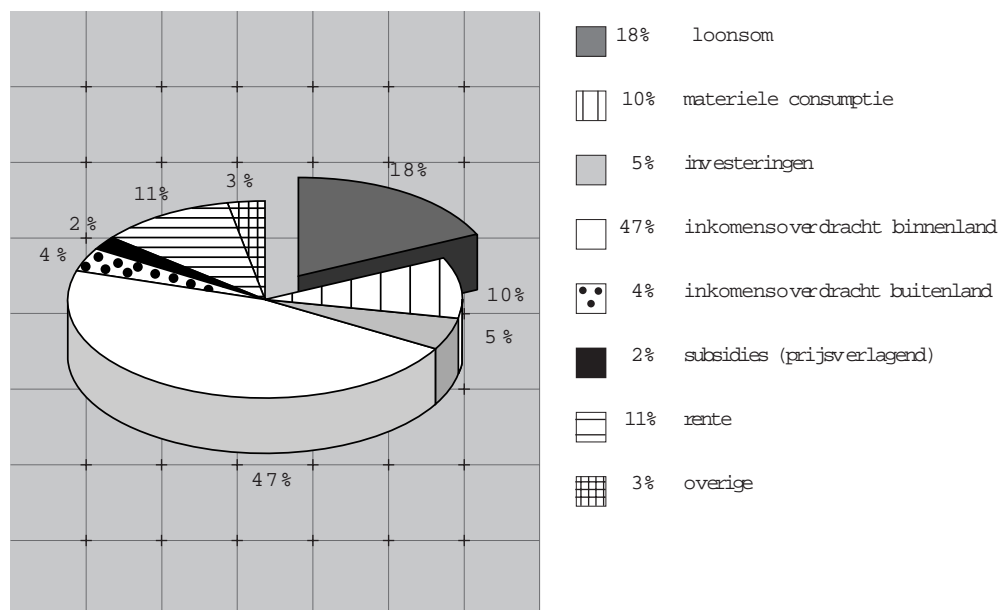
CBS-onderzoek heeft aangetoond dat de stijging van de loonkosten bij de overheid die niet te verklaren is door de contractloonmutatie, in de periode 1985–1989 ongeveer even sterk werd beïnvloed door «loondrift» als door structureffecten. Sinds 1990 zijn de structureffecten echter gaan overheersen. In de marktsector hebben die effecten maar weinig invloed op de loonkosten.

Hoewel de ontwikkelingen van loonkosten en werkgelegenheid geen gelijke tred houden, is de loonsom van de overheid als percentage van het bruto binnenlands product (BBP) en de nationale bestedingen gedaald. Zo is de loonsom van de overheid als percentage van het BBP afgenomen van bijna 12,6 procent in 1982 tot 9,5 procent in 1996. Het Centraal Planbureau verwacht dat deze daling zich zal voortzetten.

Het aandeel van de loonsom van het overheidspersoneel in de collectieve uitgaven is in de periode 1981–1996 met één procent-punt gedaald. Dit lijkt op het eerste gezicht niet veel. Toch is die daling aanzienlijk als men bedenkt dat het aandeel van de totale collectieve uitgaven in het BBP in diezelfde periode met bijna 13 procent-punt is gedaald. Zoals blijkt uit grafiek 1.3 maakt de loonsom van het overheids-personeel met 18 procent wel een flink deel van de collectieve uitgaven uit, maar niet het *grootste* deel. Voor de hoogste uitgavenpost zorgen de sociale uitkeringen.

Grafiek 1.3

Samenstelling van de collectieve uitgaven in 1996



Volgens OESO-onderzoek behoort Nederland tot de landen waar de uitgaven aan het overheidspersoneel «beheersbaar» te noemen zijn. Net als Frankrijk, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk wist Nederland vanaf de tweede helft van de jaren tachtig het aandeel van de loonkosten in de consumptieve overheidsbestedingen terug te brengen, overigens in combinatie met een reductie van de consumptieve bestedingen zelf. De methoden die andere landen gebruiken om te bezuinigen op het overheidsapparaat, zijn ook in Nederland bekend: tijdelijk de «nul-lijn» vasthouden, afslankingen opvangen door efficiencyverbetering of taakafstoting, vacaturestops. In Frankrijk, waar deze methoden vanaf 1983 zijn toegepast, kwamen ook de nadelen ervan naar boven: «loondrift», en carrière-paden die door de geringe mobiliteit verstopt raken. Landen die de uitgaven aan het overheidspersoneel tot nu toe niet weten te beheersen zijn Ierland, Italië, Luxemburg en Spanje. Belangrijkste oorzaak: de contractuele loonstijging is in deze landen betrekkelijk fors.

#### 1.4 Algemene kenschets

De afgelopen vijftien jaar zien we een kleiner maar hoogwaardig overheidsapparaat, dat zich concentreert op zijn kerntaken. Andere taken zijn (of worden) via privatisering afgestoten naar de markt, en uitvoerende diensten zijn verzelfstandigd en daarmee op afstand geplaatst. Voor de overblijvende kerntaken trekt de overheid weinig, maar wel hoogopgeleid personeel aan. Tegelijkertijd creëert de overheid laagbetaalde banen speciaal voor langdurig werklozen. Deze additionele werkgelegenheid heeft met de komst van dit kabinet een extra impuls gekregen. Volgens het regeerakkoord is dat nodig omdat de marktsector niet voldoende banen oplevert voor laaggeschoold personeel om de werkloosheid in deze groep terug te dringen.

De additionele werkgelegenheid bij Gemeenten, en in mindere mate in de sector Onderwijs en Wetenschappen en bij het Rijk, is aanzienlijk. Via de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) (21 000 banen), de banenpool (22 000

banen), de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) (5 000) en de zogenaamde Melkertbanen (beoogd aantal 40 000) worden arbeidsplaatsen gecreëerd waar maatschappelijk vraag naar is: in het toezicht, de milieu- en monumentenzorg, de kinderopvang en de zorgsector.

Een kenschets van de ontwikkelingen rond het Nederlands overheids-personeel draagt, kortom, een enigszins hybridisch karakter. Enerzijds wordt er – met succes – gestreefd naar een klein maar hoogwaardig overheidsapparaat. Anderzijds wordt de additionele arbeid bij de overheid fors uitgebreid, om via de collectieve sector bij te dragen aan een vermindering van de werkloosheid onder laagopgeleiden.

## **2 FINANCIERING ARBEIDSVOORWAARDEN COLLECTIEVE SECTOR**

### **2.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van alle elementen die van invloed zijn op de ruimte voor arbeidsvoorwaarden die werkgevers in de collectieve sector kunnen bieden. De volgende elementen komen aan de orde:

- de kabinetsbijdrage aan de arbeidsvoorwaardenruimte (par. 2.2);
- de financiële taakstelling van het regeerakkoord (par. 2.3);
- de kosten en financiering van de incidentele loonontwikkeling (par. 2.4);
- de arbeidsproductiviteit (par. 2.5);
- de overige eigen middelen van werkgevers (par. 2.6);
- de financiering van de ABP- en pseudopremies en de ziektekosten (par. 2.7).

### **2.2 De kabinetsbijdrage aan de arbeidsvoorwaardenruimte**

Het kabinet bepaalt bij de voorbereiding van de begroting de omvang van zijn bijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling binnen de g&g-sectoren en aan de arbeidsvoorwaardenruimte van de overheid. De kabinetsbijdrage 1995–1998 refereert aan de loonkostenontwikkeling in de marktsector in diezelfde periode, die gebaseerd is op ramingen van het Centraal Planbureau.

De kabinetsbijdragen voor de g&g-sectoren enerzijds en de overheidssectoren anderzijds worden echter op verschillende wijzen vastgesteld.

In de g&g-sectoren noodzaakte het loslaten van de Wet arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidieerde sector (WAGGS) met ingang van 1995 tot de instelling van een post-WAGGS-model.<sup>1</sup> Dit model bestaat uit een objectiveerbaar deel (het «referentiebegrip»: refererend aan de door het CPB geraamde loonkostenontwikkeling in de marktsector) en een beleidsmatig deel.

Voor de overheidssector hanteert het kabinet een vergelijkbaar model, maar daarin wordt alleen voor de contractloonontwikkeling en arbeidsduurverkorting aan de marktsector gerefereerd. Er wordt dus niet gerefereerd aan de werkgeverslasten voor de werknemersverzekeringen, omdat het overheidspersoneel immers nog niet onder de werknemersverzekeringen valt. Wanneer dat – per 1 januari 1998 – wel het geval is, is het technisch eenvoudiger om de referentiebegrissen voor overheid en g&g-sectoren gelijk te trekken. Dit najaar wordt bezien of dit mogelijk is.

Het belangrijkste verschil tussen de kabinetsbijdragen aan de overheidssectoren en g&g-sectoren is dat het cijfer van de g&g-sectoren refereert aan de totale gemiddelde arbeidskostenontwikkeling in de marktsector, terwijl het cijfer van de overheidssectoren alleen verwijst naar de contractloonontwikkeling. Met andere woorden: de gemiddelde premieschommelingen in de werkgeverslasten komen wel tot uitdrukking in het cijfer voor de g&g, maar niet in het cijfer voor de overheid. Bij de overheid komen dalingen en stijgingen in de werkgeverspremies voor de eigen overheidsregelingen respectievelijk ten gunste en ten laste van de arbeidsvoorwaardenruimte. Het gemiddelde van de werkgeverspremies in de marktsector, dat verwerkt is in het g&g-cijfer, kan overigens afwijken van de werkelijke werkgeverspremies die in de g&g-sectoren worden betaald.

Een ander verschil tussen de cijfers voor overheids- en g&g-sectoren is dat in het referentiebegrip voor de overheid geen cijfer voor de incidentele loonontwikkeling is opgenomen.

<sup>1</sup> Dit model is beschreven in een brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 2 mei 1994 (kamerstuk II, 1993/1994, 23 723, nr. 1).



De kabinetsbijdrage heeft gevolgen voor de uitgaven aan de zorg, van de rijksbegroting in enge zin en aan de sociale zekerheid. Daarom wordt de kabinetsbijdrage bij de besluitvorming over de begrotingen betrokken. Het kabinet bepaalt de omvang van de bijdrage mede op grond van nieuwe inzichten in de sociaal-economische en politieke situatie, de financiële situatie van het rijk en eventuele specifieke omstandigheden in de betreffende sector. Het gaat dus niet uitsluitend om een technische aangelegenheid.

Aan de hand van de kabinetsbijdrage bepalen de overheidswerkgevers hun inzet in de onderhandelingen met de centrales voor overheids-personeel. In de g&g-sectoren bepaalt de vakminister, op grond van de kabinetsbijdrage, de inzet voor het overleg met de werkgevers over de bijdrage die de overheid beschikbaar stelt voor de arbeidskosten-ontwikkeling.

Voor de ontwikkeling van de arbeidskosten in de diverse overheidssectoren is niet alleen van belang welke financiële bijdrage het kabinet of de vakminister de werkgevers beschikbaar stelt. Ook de ontwikkeling van sociale premies en pensioenpremies (al dan niet bovenwettelijk), de arbeidsproductiviteit, de afwijkingen van de gemiddelde vergoeding in een specifieke sector en eventuele taakstellingen spelen hierbij een rol. Deze aspecten worden in de volgende paragrafen behandeld. Natuurlijk wordt het onderhandelingsresultaat ook beïnvloed door de (her)verdeling van het beschikbare geld over de diverse onderdelen van het arbeidsvoorwaardenpakket.

### **2.3 Financiële taakstelling regeerakkoord**

Door het regeerakkoord is de zogenaamde IBA-taakstelling (integrale benadering apparaatskosten) voor de kabinetsbijdrage arbeidsvoorwaarden afgeschaft. De IBA-taakstelling had als uitgangspunt dat de verwachte productiviteitsstijging in de overheidssectoren als financieringsbron kon dienen voor de arbeidsvoorwaardenruimte. Deze IBA-taakstelling is in het regeerakkoord vervangen door meer specifieke kortingen. Deels gaat het om budgetkortingen, vanuit de gedachte dat vergroting van de efficiency mogelijk is. Voor een ander deel zijn het taakstellende kortingen op de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren.

Het regeerakkoord zegt over de taakstelling arbeidsvoorwaarden overheid van in totaal 1,5 miljard gulden op de rijksbegroting het volgende:

«De noodzaak om tot een meer dan gemiddelde soberheid ten aanzien van de ontwikkeling van de loonkosten te komen kan dan alleen vertaald worden in een beperking van de ruimte voor arbeidsvoorwaarden. Een dergelijke beperking wordt mogelijk door een aantal versoeringen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden, mede analoog aan de marktsector, in te zetten. Hierbij wordt primair gedacht aan het beperken van de VUT en de wachtgelden. Voorts zullen ook de uitgaven voor het zogenaamde incidentele loon worden beperkt. Met genoemde taakstelling is een bedrag op de rijksbegroting (met evenredige doorvertaling naar Gemeente- en Provinciefonds) gemoeid van 0,3 miljard in 1995 oplopend tot 1,5 miljard in 1998.»

Van deze taakstelling is 0,2 miljard ingevuld door het budget voor incidentele loonontwikkeling te beperken en de aanvullende post voor «herstructureringsmiddelen overheid» af te schaffen.

Verder is in 1995 en 1996 een – vergeleken met de marktsector – gematigde loonontwikkeling bij de overheid overeengekomen.

Met ingang van 1997 is een systeem van flexibel vervroegd uittreden bij de overheid geïntroduceerd. De daarmee gepaard gaande besparing wordt op de korte termijn grotendeels gerealiseerd door de afschaffing van de pensioenopbouw bij vervroegd uittreden, en door de premie voor

vervroegd uittreden voor een groter deel voor rekening van de werknemers te brengen. Op middellange en lange termijn loopt deze besparing verder op door de afgesproken beperking van het uitkeringspercentage, het optrekken van de uittredingsleeftijd, en door de kosten geleidelijk voor een steeds groter deel te financieren uit het via premies bijeengebrachte vermogen. Deze besparingen komen ten goede aan de arbeidsvoorwaardenruimte.

## 2.4 Kosten en financiering van de incidentele loonontwikkeling

Binnenlandse Zaken inventariseert jaarlijks de hoogte van de incidentele loonontwikkeling in de verschillende overheidssectoren. Ook vraagt het departement naar een raming voor de komende vijf jaar. Onder incidentele loonontwikkeling wordt in deze nota verstaan: de procentuele verandering van het gemiddelde brutosalaris, verminderd met de algemene salariswijziging. Hierbij zijn loonelementen als gratificaties en overwerktoeslag buiten beschouwing gelaten.

Voor de sectoren Gemeenten en Provincies bleek het niet mogelijk om gegevens over de incidentele loonontwikkeling aan te leveren. De gegevens voor de sector Waterschappen zijn daarnaast te onzeker, zodat Binnenlandse Zaken voorlopig alleen uitgaat van de rijkssectoren (Rijk, Defensie, Politie, Onderwijs en Wetenschappen, en Rechterlijke Macht).

Tabel 2.1 geeft voor de rijkssectoren de incidentele loonontwikkeling in de periode 1989–1995 weer. Voor de periode 1996–2000 is een raming opgenomen. In de tabel wordt gesproken over de «rijksdienst» die in deze paragraaf bestaat uit de sector Rijk, de rijkspolitie, het burgerpersoneel van Defensie en de Rechterlijke Macht. Voor de jaren 1989–1995 was het niet mogelijk een cijfer te produceren dat uitsluitend voor de sector Rijk geldt. Dit was wel mogelijk voor de Rechterlijke Macht en het burgerpersoneel van Defensie. Beide sectoren komen voor deze periode dus twee keer in de tabel voor. Bij het bepalen van het gemiddelde is hiermee rekening gehouden. Omdat de sector Rijk het overgrote deel van de «rijksdienst» uitmaakt, is het cijfer van de rijksdienst als representatief voor de sector Rijk te beschouwen.

**Tabel 2.1 Incidentele loonontwikkeling (in %) per sector en voor de overheid als totaal in 1989–1995, en het beschikbare budget voor de gehele overheid. Voor 1996–2000 is een raming opgenomen.**

Jaar	Rijksdienst	Rechterlijke Macht	Gemeente-politie	Defensie (burgerpersoneel)	Onderwijs en Wetenschappen	Gemeenten, Provincies en Waterschappen	Totaal <sup>1</sup>	Budget <sup>2</sup>
1989	1,54	0,66	0,88	n.b.	0,88	n.b.	1,10	0,80
1990	1,40	0,35	0,75	1,00	0,81	n.b.	1,00	0,78
1991	1,51	0,11	2,02	1,09	0,77	n.b.	1,08	0,73
1992	1,57	-0,18	1,34	1,46	0,67	n.b.	1,01	0,77
1993	1,75	3,18	n.b.	1,72	0,82	n.b.	1,18	0,77
1994	1,44	1,31	1,08	1,53	0,82	n.b.	1,09	0,78
1995	1,02	1,05	n.b.	0,33	n.b.	n.b.		
1996–2000	n.b.	1,41	1,25 <sup>3</sup>	0,93 <sup>4</sup>	0,77 <sup>3</sup>	n.b.		

n.b. = niet beschikbaar

<sup>1</sup> Het percentage van de incidentele loonontwikkeling voor de overheid als totaal is een gewogen gemiddelde (op basis van loonsommen) van de percentages per sector.

<sup>2</sup> Hetzelfde geldt voor het beschikbaar gestelde budget.

<sup>3</sup> De raming is gebaseerd op gegevens tot en met 1994 en heeft betrekking op de periode 1995–1999.

<sup>4</sup> De raming voor de sector Defensie betreft burgerpersoneel en militair personeel.

De incidentele loonontwikkeling is in de afgelopen jaren voornamelijk veroorzaakt door de opbouw van het personeelsbestand (zie ook

paragraaf 1.2). Efficiencymaatregelen hebben de toch al hoge gemiddelde leeftijd en het daarbij behorende relatief hoge salarisniveau van het overheidspersoneel verder verhoogd. De belangrijkste maatregelen waren afslanking (waardoor jongere mensen zijn afgevloeid) en privatisering van de uitvoerende diensten, met relatief meer laagbetaalden.

Door deze structureffecten zal waarschijnlijk ook in de komende jaren de incidentele loonontwikkeling het budget te boven gaan. Het is gebruikelijk dat de tekorten worden opgevangen door herschikkingen binnen de betreffende begrotingen.

## 2.5 Arbeidsproductiviteit en ruimte

Ook de overheid kent een stijging van de arbeidsproductiviteit. Doordat de overheid afwijkt van de marktsector – ze kent geen marktsituatie met bewegingen in marktaandelen, prijsstelling en concurrentie – is die stijging echter moeilijk te meten op de manier zoals dat in de marktsector gebeurt. Maar de productiviteit neemt wel toe, en met die toename kunnen bijvoorbeeld de arbeidsvoorwaarden mede worden gefinancierd.

Achtereenvolgende kabinetten hebben in de collectieve sector gekort op het budget voor apparaatskosten, waaronder het personeelsbestand. Deze kortingen hebben mede tot doel de productiviteit te stimuleren. De omvang van de kortingen op het budget voor apparaatskosten kan daarom als een indicator voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit binnen de overheid worden gezien. Wel is een correctie noodzakelijk voor taakwijzigingen. Voor zover de Grote Efficiency Operatie (GEO) door taakafstoting tot vermindering van personeelslasten heeft geleid, moet deze niet als productiviteitsverhoging worden aangemerkt. Overigens is wel steeds de vraag hoe veranderingen in de kwaliteit van de «overheidsproductie» moeten worden meegewogen.

**Tabel 2.2 Efficiëncykortingen rijksoverheid als indicator voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (in % per jaar van de loonsom).**

	1991-'94	1995-'98
Rijksoverheid exclusief departementen <sup>1</sup>	0,5%	0,5%
Departementen	1,6%	2,3%

<sup>1</sup> De categorie «rijksoverheid exclusief departementen» betreft voornamelijk de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Defensie en Politie.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft, onder meer in zijn Sociale en Culturele verkenningen 1995, een andere aanpak gevolgd. Voor sectoren als het onderwijs, de belastingdienst, justitie, politie en brandweer werd de productiviteitsontwikkeling gemeten via fysieke indicatoren (aantallen studenten, rechtszaken, reizigerskilometers). Probleem is wel dat ook hier de kwaliteitsontwikkeling niet in de cijfers tot uitdrukking komt.

**Tabel 2.3 De gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van delen van de quartaire sector (1980–1993) in %**

Primair onderwijs	- 0,2
Voortgezet onderwijs	- 0,2
Hoger onderwijs	0,8
Justitie	- 0,6
Politie en brandweer	0,2
Openbaar vervoer	2,2

Bron: SCP, Gegevensbestand quartaire sector.

Opvallend zijn de grote verschillen tussen de deelsectoren van de overheid. Voor de hele quartaire sector (inclusief zorg, exclusief openbaar

bestuur) meet het SCP in de periode 1980–1993 een gemiddelde productiviteitstoename van 0,7 procent per jaar. Dit is aanzienlijk minder dan de stijging van 1,5 procent in de marktsector. Mogelijk is dit voor een deel te wijten aan verschillen in de meetsystematiek: voor de marktsector gaat het SCP uit van marktprijzen, waarin ook de ontwikkeling van de kwaliteit tot uitdrukking komt. Hierdoor kan het verschil in ontwikkeling tussen overheid en marktsector overschat worden.

Het ligt overigens niet voor de hand om de overheid met de gehele marktsector te vergelijken: er zijn duidelijke verschillen in productiestructuur en werkwijze. Wanneer we desondanks een vergelijking willen maken, kan dat het beste gebeuren door de zakelijke dienstverlening en de dienstverlening door de overheid tegenover elkaar te zetten (hoewel de overheidssectoren onderling ook weer erg verschillen). Uit eerdere cijfers van het CPB blijkt dat de productiviteitsstijging in de zakelijke dienstverlening in de periode 1988–1994 ongeveer 0,7 procent bedraagt. Die is daarmee vergelijkbaar met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij de overheid, zoals gemeten door het SCP.

Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven, kan de korting uit het regeerakkoord (op de apparaatsuitgaven exclusief de arbeidsvoorwaarden) ook als een indicatie van de productiviteitsontwikkeling bij de overheid in de komende kabinetsperiode worden gezien.

Daarnaast is sprake van een impliciete productiviteitstaakstelling: vanwege het verschil tussen het budget dat voor de incidentele loonstijging beschikbaar wordt gesteld en de feitelijke kosten van de incidentele loonstijging. De omvang van deze taakstelling is afhankelijk van de werkelijke incidentele loonontwikkeling in de komende kabinetsperiode.

Ondanks de eisen die het regeerakkoord reeds aan de ontwikkeling van de productiviteit stelt, blijkt het in de sectoren soms toch mogelijk door een efficiënt beheer extra productiviteit te genereren. Uit het regeerakkoord vloeit voort dat de onderhandelaars in de sectoren dit verschil tussen de taakstelling in het regeerakkoord en de werkelijke productiviteitsontwikkeling mogen beschouwen als zelf gecreëerde ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Kort gesteld komt de in het regeerakkoord vastgelegde financieringswijze erop neer dat:

- de sectoren belang hebben bij een zo hoog mogelijke stijging van de arbeidsproductiviteit: immers, de zo ontstane ruimte kan, voor zover die niet al belegd is met maatregelen uit het regeerakkoord of later opgelegde taakstellingen, benut worden bij de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden;
- de sectoren belang hebben bij efficiënt werken om eventuele tekorten als gevolg van de incidentele loonontwikkeling te kunnen financieren.

Overigens kan een en ander tot problemen leiden als in de begroting niet op de juiste wijze rekening wordt gehouden met geld dat vrijkomt als gevolg van de arbeidsproductiviteitsstijging. Als zou blijken dat de in de begroting beschikbaar gestelde budgetten onvoldoende zijn voor de financiering van de beoogde arbeidsvoorwaarden of de incidentele loonontwikkeling, dan gaat deze financieringswijze ten koste van het voorzieningenniveau van de overheid.

## **2.6 Overige eigen middelen van werkgevers**

Het kabinet bepaalt bij de begrotingsvoorbereiding de kabinetsbijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling binnen de g&g-sectoren en aan de arbeidsvoorwaardenruimte van de overheidssectoren. De vakministers bepalen op basis van de kabinetsbijdrage hun bijdrage in de g&g-sectoren

(de overheidsbijdrage) en laten de g&g-werkgevers vervolgens weten hoe groot die is. De overheidswerkgevers openen op basis van de kabinetsbijdrage de onderhandelingen met de centrales van overheidspersoneel. Het is aan de vakministers c.q. de overheidswerkgevers om te beslissen of ze de kabinetsbijdrage volgen. Zij mogen een hogere bijdrage beschikbaar stellen als de situatie aan de onderhandelingstafel daar naar hun opvatting toe noopt en als hun budget het toelaat. Ze moeten het surplus dan wel zelf financieren. Overigens kunnen ze ook een lager bedrag dan de kabinetsbijdrage inzetten.

Mogelijkheden voor financiering uit eigen middelen bieden:

- versoering van de sectorale regelingen (vaak aanvullend op de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden);
- vergroting van de arbeidsproductiviteit.
- verhoging van heffingen als de onroerendzaakbelasting door gemeenten;
- inzet van programmagelden of voorzieningen. Een werkgever kan binnen bepaalde marges een integrale afweging maken tussen het voorzieningenniveau en de arbeidsvoorwaarden;

De overheidswerkgevers kunnen de eigen middelen ook gebruiken om premiestijging en de kosten van de incidentele loonontwikkeling op te vangen. De verhoging van de premies voor het nabestaanden- en ouderdomspensioen, de arbeidsongeschiktheid en de VUT verkleint de ruimte voor de arbeidsvoorwaarden.

## **2.7 Financiering van ABP-premies, pseudo-premies en ziektekosten**

In deze paragraaf komt de ontwikkeling van de diverse salariscomponenten aan bod en de wijze waarop deze worden gefinancierd. Bij het berekenen van de betekenis van deze componenten voor de loonkosten, is Binnenlandse Zaken uitgegaan van het actieve personeelsbestand uit de Kerngegevens Overheidspersoneel, stand 31-12-1994.

### *Ontwikkeling van de «ABP-premies» in de afgelopen jaren*

Per 1 januari 1995 is, in verband met de financiële afwikkeling van de privatisering van het ABP per 1 januari 1996, de afdracht voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen, VUT en invaliditeitspensioen ingrijpend gewijzigd. Vóór die datum droeg de werkgever een bijdrage voor al deze regelingen samen af en werd de VUT voor een klein deel via de rijksbegroting gefinancierd. Met ingang van 1 januari 1995 zijn in plaats hiervan vier premies ingevoerd die de werkgevers afdragen aan het ABP, het VUT-fonds en het FAOP (Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel) In de wandelgangen worden deze vier premies vaak de «ABP-premies» genoemd. Onder deze premies worden in deze paragraaf verstaan:

- premie voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen (OP/NP);
- premie voor vervroegde uittrekking (VUT);
- premie voor wettelijke arbeidsongeschiktheid (FAOP);
- premie voor bovenwettelijke arbeidsongeschiktheid (IPbw).

De werkgevers moeten hun deel van deze ABP-premies uit de ruimte voor de arbeidsvoorwaarden financieren: de «opbrengst» van lagere premies kan worden ingezet in het arbeidsvoorwaardenoverleg, terwijl hogere premies de ruimte voor de arbeidsvoorwaarden juist beperken. Vermindering respectievelijk vergroting van het werknemersdeel resulteren in een verlaging respectievelijk verhoging van het nettoinkomen.

Tabel 2.4 geeft de ontwikkeling van de premies in 1995 en 1996 weer.

**Tabel 2.4 Aandeel ABP-premies (als % van loonkosten)**

	1995	1996
Premie OP/NP <sup>1</sup>	2,0	2,2
Premie VUT	2,6	2,6
Premie FAOP	2,9	2,6
Premie bovenwettelijk IP	0,6	0,6
<b>Totaal</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>

<sup>1</sup> Feitelijke premieafdracht inclusief mitigering t.g.v. het ABP-complex.

### *Ontwikkeling van pseudo-premies en overhevelingstoeslag in de afgelopen jaren*

Om de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel te normaliseren (zie hoofdstuk 4), wil het kabinet ambtenaren onder de sociale zekerheid brengen. Per 1 januari 1995 zijn voor de werknemers alvast «pseudo-premies» ingevoerd. Deze premies komen in percentage overeen met de premies ZW, WW en WAO zoals die in de marktsector worden geheven. De overheidswerkgevers hoeven de premies echter (nog) niet af te dragen aan de sociale fondsen. Dat is pas het geval wanneer de ambtenaren ook echt onder de sociale werknemersverzekeringen vallen en premies moeten afdragen. Het is hierom dat deze premies «pseudo-premies» worden genoemd.

Overigens is, in verband met de privatisering van de *Ziektewet* per 1 maart 1996, de (pseudo-)ZW-premie al vervallen en zijn de (pseudo-)WW-premie, de overhevelingstoeslag (OHT) en het tarief eerste schijf inkomstenbelasting aangepast.

Voor sectoren gefinancierd vanuit de rijksbegroting zijn de pseudo-premies net als de overhevelingstoeslag niet «voor rekening» van de arbeidsvoorwaarden, maar komen zij ten goede respectievelijk ten laste van de algemene middelen. Pseudo-premies vormen dus – in tegenstelling tot echte premies – opbrengsten voor de overheid. Zij kunnen dan ook geteld worden als «negatieve loonkosten».

**Tabel 2.5 Aandeel pseudo-premies en OHT (als % van de loonkosten)**

	1995	1996
Pseudo-premie ZW	- 0,8	- 0,1 <sup>1</sup>
Pseudo-premie WW	- 2,0	- 2,2
Pseudo-premie WAO	- 4,0	- 3,4
Overhevelingstoeslag	8,8	7,5
<b>Totaal</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>

<sup>1</sup> Doordat de pseudo-premie ZW pas per 1 maart 1996 is vervallen, resteert op jaarbasis nog een klein aandeel van deze premie.

### *Premies in 1997*

Zoals gezegd beïnvloeden ABP-premies direct de arbeidsvoorwaardenruimte voor de overheidswerkgevers. Hierna worden ontwikkelingen geschetst die in 1997 invloed zullen hebben op die premies, en daarmee op de loonkosten voor werkgevers.

#### *Premie voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen (OP/NP)*

- Het ABP moet volgens de *Pensioen- en spaarfondsenwet* (PSW) ten minste iedere vijf jaar zijn actuariële grondslagen herijken. Naar aanleiding van het meest recente grondslagenonderzoek zal de marginale OP/NP-premie waarschijnlijk moeten stijgen met twee procent-punt. Dit betekent voor de werkgever een stijging in de loonkosten van ongeveer 0,7 procent.
- Met de invoering van de nieuwe *Algemene nabestaanden wet* (ANW) wordt de aanspraak op een algemeen nabestaandenpensioen afhankelijk van de vraag of iemand in het eigen onderhoud voorziet, dan wel *geacht* wordt te voorzien. Omdat dit vaak zo zal zijn, kunnen veel nabestaanden geen aanspraak meer maken op zo'n pensioen. De gezamenlijke overheidswerkgevers en centrales van overheids-personeel hebben overeenstemming bereikt over een tijdelijke, gedeeltelijke reparatie van dit ANW-gat tot 1 januari 1998, in afwachting van een structurele regeling van het nabestaandenpensioen. De kosten van deze tijdelijke reparatie bedragen voor de werkgever 0,05 procent. Dit heeft een licht effect op de loonkosten over 1997.
- Het geleidelijk opvoeren van de premieafdracht OP/NP tot kosten-dekkend niveau, betekent een premiestijging van 0,6 procent van de loonkosten. Deze stijging wordt voor de overheidswerkgevers die vanuit de rijksbegroting worden gefinancierd, vergoed uit de voor het ABP-complex vrijgemaakte middelen.

#### *Premie voor vervroegde uittreding (VUT/FPU)*

In september 1996 zal het onderhandelaarsakkoord dat in ROP-verband door sectorwerkgevers en centrales werd gesloten, worden omgezet in een officiële overeenkomst. Hiermee wordt per 1 april 1997 een nieuwe, flexibele pensioen- en uittredingsregeling (FPU) van kracht. De premie VUT vervalt en er wordt een FPU-premie ingevoerd. Volgens een eerste schatting zullen de loonkosten voor de werkgever hierdoor dalen met ongeveer 0,5 procent.

#### *Premie voor wettelijke arbeidsongeschiktheid (FAOP)*

In verband met de overreserve in het FAOP-fonds wordt verwacht dat deze premie in 1997 zal dalen met ongeveer 1 procent. Dit zou een daling van de loonkosten betekenen met 0,5 procent.

#### *Premie voor bovenwettelijke arbeidsongeschiktheid (IPbw)*

Volgens de voorlopige raming van het bestuur wordt een stijging in de IPbw voorzien van bijna 1 procent. Dit zou te wijten zijn aan het – naar verwachting eenmalige – effect van de invoering van de WAO-conforme uitkering voor overheidspersoneel. Het loonkosteneffect van deze stijging is circa 0,4 procent.

#### *Pseudo-premies en overhevelingstoeslag*

Niet alleen de ABP-premies, ook de pseudo-premies en de overhevelingstoeslag zullen in 1997 waarschijnlijk veranderen. Deze wijzigingen hebben geen directe invloed op de arbeidsvoorwaardenruimte van overheidswerkgevers die vanuit de rijksbegroting worden gefinancierd, omdat ze ten laste dan wel ten goede komen van de algemene middelen.

Hierna wordt een beeld geschetst van het mogelijke effect van de premiewijzigingen op de loonkosten in 1997. Wellicht ten overvloede: het

betreft hier alleen de werkgeverslasten. Voor sectoren die vanuit de rijksbegroting worden gefinancierd, geldt dat alleen wijzigingen van de ABP-premies consequenties hebben voor de vrij te besteden arbeidsvoorwaardenruimte. Voor hen geldt ook dat het deel van de stijging in de OP/NP, veroorzaakt door het geleidelijk opvoeren van de premieafdracht OP/NP (0,6 procent), is vergoed uit de voor het ABP-complex vrijgemaakte middelen. De werkelijke loonkostenstijging die hierdoor resteert, is circa 0,2 procent.

**Tabel 2.6 Aandeel premies (als % van de loonkosten)<sup>1</sup>**

	1996	1997
Premie OP/NP <sup>2</sup>	2,2	3,6
Premie VUT/FPU	2,6	2,1
Premie FAOP	2,6	2,1
Premie bovenwettelijk IP	0,6	1,0
<i>Subtotaal ABP-premies</i>	<i>8,0</i>	<i>8,8</i>
Overhevelingstoelage	7,5	7,3
Pseudo-premie ZW	- 0,1	0,0
Pseudo-premie WW	- 2,2	- 2,1
Pseudo-premie WAO	- 3,4	- 3,5
<i>Subtotaal overigen</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>
Totaal	9,8	10,5

<sup>1</sup> In deze tabel is nog geen rekening gehouden met het effect van de loon- en rendementsontwikkeling op de diverse premies.

<sup>2</sup> Feitelijke premie inclusief aflopende mitigering ABP-complex en inclusief reparatie van het ANW-gat.

**Tabel 2.7 Uitgangspunten 1997 (premie werkgever)**

Premie OP/NP <sup>1</sup>	7,31%
Franchise OP/NP	f 26 800,00
Premie FPU	2,48%
Premie bovenwettelijk IP	2,10%
Franchise bovenwettelijk IP	f 28 700,00
Overhevelingstoelage	9,90%
Pseudo-premie WW werknemer bestaande uit:	
- premie AWF	2,15%
- premie WGF	0,57%
Pseudo-premie WAO	8,45%
Franchise WAO	f 26 622,00

<sup>1</sup> Feitelijk premiedeel werkgever inclusief aflopende mitigering ABP-complex en inclusief reparatie van het ANW-gat.

De ABP-premies worden vastgesteld door de besturen van ABP, FAOP en VUT-fonds. Hierbij is uitgegaan van de laatste ramingen (augustus 1996) van de besturen van deze fondsen. De vaststelling van de overige premies is een verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Hier is uitgegaan van de ramingen van het CPB, stand MEV 1997.

#### *Ontwikkeling ziektekosten in 1997*

Volgens de laatste ramingen van het CPB (MEV 1997) zal in 1997 een lager premiepercentage voor de *Ziekenfondswet* (ZFW) gelden. Tegelijkertijd worden verplichte eigen bijdragen voor ZFW-verzekerden ingevoerd. Bij een modaal inkomen betekent dit een verlaging van de ziektekosten voor de werknemer in de markt.

Voor de werknemers bij de overheid die particulier verzekerd zijn, stijgen de ziektekosten met ongeveer 2,5 procent. Deze stijging wordt



veroorzaakt door een stijging in de MOOZ-bijdrage, en is te wijten aan de overgang van particulier verzekerde bejaarden naar het ziekenfonds in verband met de wet van Van Otterloo. Die overgang vond plaats in 1996, maar omdat de MOOZ-bijdrage altijd achteraf wordt vastgesteld, komt dit effect pas een jaar later tot uitdrukking.

Het is nog onduidelijk hoe de ziektekosten zich in 1997 zullen ontwikkelen in sectoren met werknemers die niet particulier verzekerd zijn. Dat zijn de sectoren Defensie, Politie, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

Tabel 2.8 bevat een tabel met de werkgeversbijdragen aan de ziektekosten van alle overheidssectoren tezamen, uitgedrukt in een percentage van de loonkosten. Aangezien alleen voor de overheidssectoren met particulier verzekerde werknemers een raming is te geven van de kostenontwikkeling, en voor de overige sectoren is uitgegaan van gelijkblijvende kosten, heeft het cijfer voor 1997 slechts een beperkte betekenis.

**Tabel 2.8 Werkgeversbijdrage ziektekosten (in % van de loonkosten)**

	1994	1995	1996	1997
Werkgeversbijdrage	4,3	4,9	5,3	5,3

### 3 ONTWIKKELING EN KOSTEN SOCIALE REGELINGEN OVERHEID

#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen (zowel in prijs als volume) van een aantal sociale regelingen bij de overheid. Eerst komen de regelingen voor pensioen, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid aan de orde. Daarna is er aandacht voor het ouderenbeleid en voor het ziekteverzuim bij de overheid. Vervolgens komt een aantal inhoudelijke en institutionele veranderingen aan bod: de privatisering van het ABP, en de invoering van een systeem van flexibele pensionering en uittreding voor het overheidspersoneel (FPU). Ten slotte wordt ingegaan op de OOW-operatie: het onderbrengen van het overheidspersoneel bij de werknemersverzekeringen, en de financiële consequenties daarvan.

#### 3.2 Ontwikkeling van volume en prijs van een aantal regelingen

##### a. de pensioenregelingen

Het betreft de volgende regelingen:

- het ouderdoms- en nabestaandenpensioen (OP/NP);
- regeling voor vervroegd uittreden (VUT/FPU);
- bovenwettelijk invaliditeitspensioen (IPbw).

De raming van het aantal gerechtigden en de corresponderende lasten per regeling is gebaseerd op de begrotingen van het ABP, het FAOP en het VUT-fonds<sup>1</sup>.

**Tabel 3.1 Aantal uitkeringsgerechtigden voor 1995–1999 (x1000)<sup>1</sup>**

	1995	1996	1997	1998	1999
OP/NP	429	438	447	456	
VUT/FPU	47,6	46,5	43,9	41,6	41,3
IP bovenwettelijk <sup>2</sup>	100	99	98	97	96

Bron: Begroting ABP 1996, begroting FAOP, begroting VUT-fonds 1996

<sup>1</sup> Militairen zijn buiten beschouwing gelaten.

<sup>2</sup> Totaal van bovenwettelijk IP en bovenwettelijke herplaatsingstoelagen.

**Tabel 3.2 Uitkeringslasten 1995–1999 (mld)<sup>1</sup>**

	1995	1996	1997	1998	1999
OP	4,5	4,7	4,9	5,1	
IPbw	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
NP	2,0	2,1	2,2	2,3	
VUT/FPU	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5

Bron: Begroting ABP 1996, begroting FAOP, begroting VUT-fonds 1996

<sup>1</sup> Militairen zijn buiten beschouwing gelaten.

Uit tabel 3.1 blijkt dat het aantal uitkeringsgerechtigden voor VUT/FPU de komende jaren iets afneemt: voor deze regelingen komen momenteel wat minder mensen in aanmerking dan de voorgaande jaren.

De daling van het aantal IPbw-gerechtigden is het saldo van een afname van het aantal personen met een invaliditeitspensioen en een toename van het aantal personen met een herplaatsingstoelage. De afname van invaliditeitspensioenen is groter dan de toename van herplaatsingstoelagen. Deze effecten worden verondersteld op grond van ervaringen over eerdere jaren als gevolg van diverse maatregelen op het gebied van arbeidsongeschiktheid. De daling van het aantal uitkeringsgerechtigden is overigens in tabel 3.2 niet terug te zien in een dalende uitkeringslast. Dat komt doordat die lasten in miljarden zijn weergegeven.

<sup>1</sup> Op korte termijn wordt als gevolg van de introductie van de FPU-regeling in 1997 geen volume- en uitkeringslast verwacht die afwijkt van de VUT. Weliswaar kan de mogelijkheid van deeltjduitreding ertoe leiden dat mensen eerder uittreden, tegelijk bevat de regeling een financiële prikkel om langer door te werken. Deze effecten zouden elkaar de eerste jaren in evenwicht kunnen houden. Op langere termijn worden wél belangrijke effecten verwacht.

Het effect van de genoemde ontwikkelingen op de premiestelling is afhankelijk van het financieringssysteem. Bij «omslagfinanciering» wordt de premie zodanig vastgesteld dat de uitkeringslasten in het «premiejaar» zelf kunnen worden betaald. De huidige premieplichtigen betalen dus de uitkeringen en er wordt verder geen voorziening gevormd. Deze financieringsvorm geldt op dit moment voor de VUT. De per 1 april 1997 in te voeren FPU-regeling (zie paragraaf 3.5) wordt voor een deel op omslag gefinancierd en voor een deel op kapitaaldekking. Bij kapitaaldekking (de wijze waarop ook het ouderdoms- en nabestaandenpensioen zijn gefinancierd) wordt wél een voorziening gevormd. Op het moment dat het pensioen ingaat, is de financiering voltooid. Dit betekent dat bovengenoemde ontwikkelingen al in de premiestelling zijn verwerkt. Naast de ontwikkeling van de uitkeringslasten is voor de premievaststelling ook het behaalde rendement van belang. Bovendien speelt de hoogte van de AOW-uitkering een rol. Als de AOW-uitkering achterblijft bij de salarisontwikkeling, vergroot dat het aanvullend pensioen en stijgt de premie (mits de franchise de AOW blijft volgen).

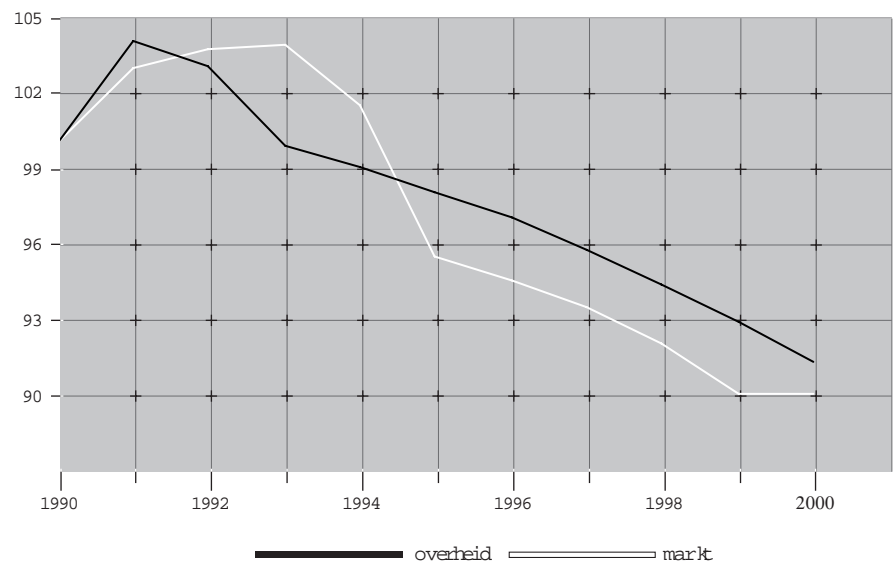
#### b. de arbeidsongeschiktheidsregeling

Informatie over arbeidsongeschiktheid leveren de cijfers van het ABP en de prognoses uit de FAOP-begroting. In deze begroting zijn ramingen tot en met het jaar 2000 opgenomen.

Grafiek 3.1 geeft de ontwikkeling weer van het aantal personen met een AAW/WAO-uitkering. Hoewel overheidswerknemers niet verzekerd zijn volgens de WAO, kan wel het fictieve AAW/WAO-deel uit het invaliditeitspensioen worden afgeleid. Ook voor een vergelijking met de markt is dat een bruikbaar gegeven.

Grafiek 3.1

Aantallen arbeidsongeschikten, indices 1990=100



De grafiek laat zien dat zowel bij de overheid als in de marktsector het aantal arbeidsongeschikten de afgelopen jaren is gedaald. Bij de overheid heeft de daling iets eerder ingezet dan in de marktsector. In de marktsector is de daling in de jaren 1992–1995 relatief groter geweest. Het gaat echter om een *relatieve* ontwikkeling: het absolute aantal arbeidsonge-

schikten is in de marktsector veel groter dan bij de overheid. Verwacht wordt dat de eerstkomende jaren zowel bij de overheid als in de marktsector de dalende tendens doorzet. Op zich treden er geen grote verschuivingen op in het aantal nieuwe en beëindigde gevallen, maar de uitstroom ligt ieder jaar iets hoger dan de instroom.

### *c. de werkloosheidsregeling (wachtgeld)*

Werkloze ambtenaren krijgen over het algemeen wachtgeld. De wachtgeldregelingen van de overheidssectoren verschillen echter van elkaar. Ook *binnen* een overheidssector kunnen verschillende regelingen voor werkloze ambtenaren bestaan.

Het is voorlopig nog niet mogelijk om bij wachtgeldregelingen een onderscheid te maken tussen een wettelijk deel (WW) en een arbeidsvoorwaardelijk deel. Wel worden, vooruitlopend op het onderbrengen bij de werknemersverzekeringen van het overheidspersoneel, in veel overheidssectoren de wachtgeldregelingen op een WW-conforme wijze aangepast.

In de meeste gevallen betekent dit tegelijk een versobering van de wachtgeldregeling. In het regeerakkoord is die versobering al aangekondigd, om zo de hoge uitgaven voor wachtgelden terug te dringen. Een meer marktconforme wachtgeldregeling moet, door de activerende werking die daarvan uitgaat, ook zorgen voor een daling van het aantal wachtgelders.

Binnen de sector Onderwijs en Wetenschappen zijn in CAO-verband afspraken gemaakt om het aantal wachtgelders te verminderen. Door middel van budgettering (per onderwijsinstelling) van de wachtgelden wordt de verantwoordelijkheid voor de uitgaven steeds meer bij de instellingen gelegd. Ondanks de maatregelen stijgen de uitgaven voor wachtgeld echter nog steeds. Bij de sector Rijk zijn de wachtgeldregelingen met ingang van 1 januari 1996 versoberd. Voor de «oude gevallen» heeft deze wijziging echter geen gevolgen, zodat op korte termijn geen forse besparingen te verwachten zijn.

Bij de sector Defensie geldt per 1 juli 1996 voor alle ontslagen een basisregeling conform de WW. Bij de invulling van de bovenwettelijke aanspraken wordt rekening gehouden met de leeftijd en de duur van het dienstverband van de betrokkene. Bij de sector Provincies geldt sinds 1 januari 1996 naast andere versoberingen, voor individueel ontslag de WW, met alleen een bovenwettelijke aanvulling bij meer dan 50% schuld van de werkgever.

Een verdere beperking van het wachtgeldvolume moet komen uit diverse andere maatregelen, zoals een actief herplaatsingsbeleid.

Omdat de financiering van de wachtgelden vooral via decentrale begrotingen verloopt, is het niet mogelijk een integraal overzicht te geven van de kosten van de wachtgeldregelingen bij de verschillende overheidssectoren.

### **3.3 Het ouderenbeleid**

Het ouderenbeleid krijgt bij de overheid steeds meer aandacht. Bij de verschillende overheidssectoren wordt het voor ouderen steeds beter mogelijk om korter te gaan werken zonder daarvoor evenredig salaris te moeten inleveren. Met deze aanpak wordt beoogd de werkdruk voor oudere werknemers te verlichten en zo de relatief hoge uitstoot van ouderen naar ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen te beperken. Een effect is echter wel dat door dit soort maatregelen de verhouding tussen productiviteit en beloning voor ouderen schever wordt.

## **De regelingen**

### *Rijk en Rechterlijke Macht*

Op 1 april 1993 is de Partiële Arbeidsparticipatie Senioren (PAS)-regeling ingevoerd. De PAS-regeling maakt het voor werknemers van 57 jaar of ouder mogelijk om de werktijd terug te brengen tot 32 uur per week, terwijl 5 procent op het salaris wordt ingehouden. Een rijksambtenaar van 61 jaar of ouder kan zijn werktijd terugbrengen tot 24 uur per week. Hierbij wordt 10 procent van het salaris ingehouden. De PAS-regeling geldt ook voor deeltijders, uiteraard in evenredigheid.

### *Onderwijs*

De ouderenregeling bij Onderwijs en Wetenschappen bestaat uit twee onderdelen: de basisregeling «bevordering arbeidsparticipatie ouderen» (bapo) en een vergoedingsregeling voor instellingen.

De basiscomponent biedt de mogelijkheid bij een leeftijd van 52 en 56 jaar de werktijd te verminderen met respectievelijk 4 en 8 uur, tegen inlevering van 50 procent van het salaris over deze uren. De vergoedingsregeling voor instellingen bestaat uit een toekenning aan scholen van extra middelen voor taakvariatie en taakverlichting.

In het onlangs bereikte onderhandelaarsakkoord voor de nieuwe onderwijs-CAO is afgesproken dat er maatregelen komen voor kwaliteitsbevordering en leeftijdsbewust personeelsbeleid. Voor enkele subsectoren binnen de sector Onderwijs en Wetenschappen kan dit de vorm krijgen van een *sabbatical leave* – een verlof van langere duur. Deze maatregelen worden onder meer gefinancierd uit de structurele kabinetsbijdrage van 150 miljoen voor kwaliteitsbeleid voor ouderen.

### *Defensie*

Bij Defensie is op burgerpersoneel de PAS-regeling van toepassing. Voor militairen geldt in het algemeen een ontslagleeftijd van 55 jaar.

### *Politie*

Bij de sector Politie bestaan nog geen ouderenregelingen. Wel is in de meest recente CAO afgesproken dat er gestudeerd zal worden op mogelijkheden voor een integraal ouderenbeleid bij de politie.

### *Gemeenten*

Vanaf 56 jaar kunnen gemeenteambtenaren met behoud van 90 procent van het oorspronkelijke salaris kiezen voor een vierdaagse werkweek. Wel verliezen ze dan het recht om gebruik te maken van de sectorale VUT-regeling voor 60-jarigen. Bij de gemeenten is voor 60-jarigen ook deeltijd-VUT mogelijk.

### *Provincies*

Provincieambtenaren kunnen vanaf hun 55ste jaar kiezen voor een 32-urige werkweek, tegen inlevering van 5 procent salaris. Ambtenaren vanaf 60 jaar kunnen tegen inlevering van 10 procent salaris hun werkweek terugbrengen naar een 24-urige werkweek.

### *Waterschappen*

Werknemers in dienst van de waterschappen kunnen vanaf 56 jaar vier dagen gaan werken met behoud van het volledige salaris.

### 3.4 De ontwikkeling van het ziekteverzuim

Over het ziekteverzuim bij de overheid zijn weinig gegevens beschikbaar. Er is geen totaalcijfer bekend. Van een aantal sectoren is er over 1992, 1993 en 1994 slechts beperkte informatie<sup>1</sup>.

Het meest recente materiaal gaat over het jaar 1994.

**Tabel 3.3 Ziekteverzuim overheid, kerncijfers 1994**

sector	ziekteverzuim percentage (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof)	gemiddeld aantal ziekmeldingen per werknemer	gemiddelde verzuimduur in dagen
Rijk	6,0%	1,9	12,4
Provincies	5,6%	2,1	
Gemeenten	6,0%	1,6	13,5
Waterschappen	4,9%		
Defensie	4,8%	1,5	11,4
Onderwijs en Wetenschappen	7,5%	1,3	17,0
Politie			
Rechterlijke Macht			

Een vergelijking met de marktsector is lastig. Sinds de invoering van de «twee/zes-wekenmaatregel» (vanaf 1994 wordt de eerste twee respectievelijk zes weken geen ziekengeld uitgekeerd en is de werkgever verplicht 70 procent van het loon door te betalen) is voor de marktsector geen volledige statistische informatie beschikbaar over het totale ziekteverzuim. Daardoor *lijkt* het verzuimpercentage fors gedaald. Een vergelijking is ook moeilijk omdat in de marktsector en bij de overheid niet precies dezelfde definities gehanteerd worden. Momenteel wordt gewerkt aan het vaststellen van landelijk uniforme definities, die een betere vergelijking van gegevens mogelijk maken. Die definities sluiten goed aan bij de nu gehanteerde definities bij de overheid.

### 3.5 Pensioenen en VUT

Sinds 1 januari 1996 is het ABP geprivatiseerd en opgegaan in de Stichting Pensioenfonds ABP. Ingevolge de *Wet privatisering ABP* (WPA) is tegelijkertijd de *Algemene burgerlijke pensioenwet* ingetrokken. Met de privatisering van het ABP is de aanpak van het zogenoemde ABP-complex voltooid. Zoals bekend, is die aanpak gefaseerd verlopen. De WPA is voorafgegaan door de *Wet FVP/ABP*, waarmee de financiering van het ABP met ingang van 1 januari 1995 is gewijzigd.

Begin dit jaar is ook de *Wet kaderregeling vut overheidspersoneel* (de Kaderwet) in werking getreden en is de *Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden* ingetrokken.

In de WPA en de Kaderwet is de basis gelegd voor regeling van de pensioenen respectievelijk de «VUT» bij de overheid naar privaatrechtelijk model. Dit wil zeggen dat door sociale partners een pensioen- en een VUT-overeenkomst wordt gesloten.

Het geprivatiseerde ABP is een bedrijfspensioenfonds waarop de bepalingen van de *Pensioen- en spaarfondsenwet* van toepassing zijn. Tot het jaar 2001 geldt voor het overheidspersoneel een verplichte deelneming in het ABP.

Ingevolge de Kaderwet zijn sociale partners voorlopig verplicht om de VUT-overeenkomst te laten uitvoeren door het VUT-fonds.

#### *1997: flexibel pensioen en uittreden*

Het is de bedoeling om per 1 april 1997 een systeem van flexibel

<sup>1</sup> Dat er slechts beperkte geaggregeerde informatie beschikbaar is, wil niet zeggen dat de gegevens niet op een lager niveau in de organisatie bekend zijn. Vanaf 1991 wordt ruim aandacht besteed aan het ziekteverzuim op decentraal niveau. Hiertoe worden ook statistische gegevens bijgehouden.

pensioen en uittreden voor het overheidspersoneel (FPU) in te voeren. De FPU-regeling voorziet in de mogelijkheid om vervroegd uit te treden tussen 55 en 65 jaar. De FPU-regeling geeft bij vervroegd uittreden in beginsel recht op een uitkering van 210 procent van het (ambtelijk jaar-)inkomen over de hele periode van vervroegd uittreden. Dit betekent dat als iemand op de leeftijd van 62 jaar vervroegd uittreedt, de FPU-uitkering per jaar 70 procent van het inkomen kan bedragen.

De FPU-uitkering is samengesteld uit een basisuitkering en een FPU-pensioen. Het FPU-pensioen is gerelateerd aan het laatstgenoten inkomen dat uitkomt boven de franchise (gelijk aan de franchise voor OP/NP). Bij 40 dienstjaren op het moment van vervroegd uittreden wordt (als jaarbedrag) 70 procent van het bedrag boven de franchise bereikt. Van het deel van het laatstgenoten inkomen dat overeenkomt met het bedrag van de franchise, wordt (als jaarbedrag) 70 procent van die franchise als basisuitkering toegekend. Voor de gehele periode van FPU wordt het bedrag van de basisuitkering op maximaal drie keer het jaarbedrag gesteld. Hiermee verschilt de FPU-regeling qua opzet niet van het ouderdomspensioen van ambtenaren. Daar is sprake van een op basis van omslag gefinancierde AOW en een aanvullend pensioen dat op basis van kapitaaldekking is gefinancierd.

De basisuitkering zal worden geregeld binnen de kaders van de *Wet kaderregeling VUT overheidspersoneel*. Het FPU-pensioen zal worden ondergebracht bij het ABP.

Bij de FPU-regeling zal een overgangsregeling worden gecreëerd voor het personeel dat ten tijde van de invoering van de FPU-regeling in dienst is. Het gaat om compenserende maatregelen voor het gemis aan opbouw van FPU-pensioen. De inhoud van de overgangsregeling is beschreven in het akkoord over de FPU-regeling, dat 3 april 1996 ter kennisname aan de Tweede Kamer is gezonden.

### **3.6 OOW en USZO**

#### *OOW-operatie*

In 1993 besloot het toenmalige kabinet het overheidspersoneel onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen te brengen, de zogenaamde OOW-operatie. Deze operatie is onderdeel van de normalisering van de positie van het overheidspersoneel. De OOW-operatie heeft een onderscheid tot gevolg tussen wettelijke en bovenwettelijke aanspraken ingeval van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het wettelijke deel van de aanspraken bestaat uit de werknemersverzekeringen (WW, WAO, en – voor zover nog van toepassing – de ZW) en aanverwante wetten, zoals de *Toeslagenwet* en de IOAW. De bovenwettelijke regelingen vormen een aanvulling op de wettelijke verzekeringen. Het totale niveau van rechten en verplichtingen op het gebied van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ziekte voor het overheidspersoneel wordt door de systeemwijziging niet aangetast.

#### *Gefaseerde invoering*

Het kabinet wil de OOW met ingang van 1 januari 1998 gefaseerd invoeren, en wel als volgt:

- de WAO en de ZW gelden vanaf 1 januari 1998 voor het gehele overheidspersoneel, oude én nieuwe gevallen;
- voor al het overheidspersoneel dat na 31 december 1997 werkloos wordt, is vanaf die datum de WW van kracht;
- voor degenen die vóór 1 januari 1998 al werkloos zijn geworden, worden de rechten ook op 1 januari 1998 omgezet, maar met uitzondering van de bestaande rechten op grond van het Besluit

Werkloosheid Onderwijs- en Onderzoekspersoneel (BWO). De omzetting van de oude BWO-rechten naar de WW zal uiterlijk per 1 januari 1999 gebeuren. Overigens zijn met ingang van 1 augustus 1996 de BWO-rechten nagenoeg gelijk aan de WW-rechten (maar dan aangevuld met een bovenwettelijk deel). De omzetting naar WW-rechten heeft daarom weinig of geen gevolgen voor deze groep. Het gaat bij laatstgenoemde categorie om circa 40 000 uitkeringsrechten (op een totaal bestand van circa 80 000 werkloosheidsuitkeringen bij de USZO).

Het voornemen om de OOW per 1 januari 1998 in te voeren, wordt door de Tweede Kamer gesteund, zoals blijkt uit de aangenomen motie-Van Hoof c.s. (Kamerstukken II, 1995/96, 24 205, nr. 14). De voor invoering noodzakelijke regelgeving is opgenomen in het wetsvoorstel OOW. Volgens de planning wordt het wetsvoorstel in november 1996, of zo veel eerder als mogelijk, bij de Tweede Kamer ingediend.

Tot 1 januari 1998 blijven de «oude» werkloosheidsregelingen van toepassing op het overheidspersoneel. Voor de arbeidsongeschiktheid is per 1 januari 1996 de zogenoemde WAO-conforme regeling ingevoerd (voor het militair personeel blijft tot 1 januari 1998 de *Algemene militaire pensioenwet* van kracht). Daarmee valt het burgerlijk overheidspersoneel reeds onder de werking van een – wat polisvoorwaarden betreft – aan de WAO gelijke arbeidsongeschiktheidsregeling.

#### *De USZO*

In 1993 is besloten de organisaties die de socialezekerheidsregelingen voor het overheidspersoneel uitvoeren, samen te voegen en te verzelfstandigen tot een nieuwe organisatie: de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO). De USZO bestaat vanaf 1 januari 1996. Deze instelling voert tot 1 januari 1998 de WAO-conforme regeling en een groot aantal ambtelijke werkloosheidsregelingen uit, en zal vanaf 1 januari 1998 de wettelijke en bovenwettelijke werknemersverzekeringen voor het overheids- en onderwijspersoneel uitvoeren; dit op grond van contracten tussen de USZO en zijn opdrachtgevers.

#### *Vanaf 1998*

Per 1 januari 1998 wordt de USZO, als gevolg van de invoering van de OOW, een gewone uitvoeringsorganisatie zoals in de marktsector. Tot die datum anticipeert de USZO al zo veel mogelijk op de voor de uitvoeringsorganisaties in de markt geldende erkenningsvoorwaarden van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en op het toezicht door het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV). De uitvoering van de WAO-conforme regeling valt nú reeds onder het toezicht van het CTSV.

### **3.7 Financiering werknemersverzekeringen voor de sector overheid**

Op 15 juli 1993 (Kamerstukken II, 1992/93, 22 800 VII, nr. 44) heeft het kabinet gemeld vooralsnog af te zien van een uniform financieringsregime voor de marktsector en de overheid. Daarbij werd opgemerkt dat: «De beslissing over de invoering van een uniform financieringsregime voor marktsector en overheid zal worden genomen na evaluatie van het bonus/malus-systeem en de uitkomsten van de parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale zekerheid, alsmede na afronding van de naar aanleiding daarvan verwachte fundamentele discussie over het stelsel van sociale zekerheid. Een van de elementen die hierbij naar verwachting ter discussie zal worden gesteld, is de huidige wijze van risicoverevening voor de werknemersverzekeringen.»



Inmiddels heeft het kabinet in het kader van de voorstellen inzake premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA) voorgesteld dat vanaf 1 januari 1998 sprake zal zijn van een in beginsel gelijk financieringsregime op het terrein van arbeidsongeschiktheid voor overheid en marktsector. Gelet op de wijziging van de ZW per 1 maart 1996, is dan alleen op het terrein van werkloosheid nog sprake van een afwijkend financieringsregime voor overheid en marktsector.

Thans is aan de orde de financiering van de werkloosheidsverzekeringen. In juli jl. heeft het kabinet omwille van de noodzakelijke voortgang in het proces van besluitvorming en wetgeving advies gevraagd aan de Raad van State over het wetsvoorstel OOW. In dit wetsvoorstel is het kabinet op grond van louter technische redenen uitgegaan van hetzelfde financieringsregime voor de WW voor de overheid als voor de marktsector. Het kabinet heeft evenwel nog geen keuze gemaakt wat betreft het financieringsregime.

Bij de beoordeling van de vraag of daadwerkelijk tot een uniform financieringsregime zal worden overgegaan, spelen zowel budgettaire als inhoudelijke overwegingen een rol. Inhoudelijk zal de wens tot normalisering van de positie van de overheid op het punt van de werknemersverzekeringen mede moeten worden bezien in het licht van de vraag in hoeverre bij de WW thans of op termijn financiële prikkels voor de werkgever kunnen worden ingebouwd.

In het geval gekozen zou worden voor eenzelfde financieringsregime benadrukt het kabinet dat bij invoering geen sprake zal zijn van meeruitgaven in het totaal van de socialezekerheidsuitgaven als gevolg van het toepassen van het financieringsregime van de WW op de overheidssector. Er zal dan slechts sprake zijn van financieringsverschuivingen.

De invoering van een uniform financieringsregime voor de WW voor overheid en marktsector op basis van het thans geldende financieringsregime voor de WW zal namelijk leiden tot enerzijds een lastenverzwaring bij de overheidswerkgevers en anderzijds een lastenverlichting bij de werknemers (met inbegrip van het overheidspersoneel) en de werkgevers in de marktsector. Grosso modo zal volgens de huidige inzichten sprake zijn van een lastenverzwaring voor overheidswerkgevers van circa 1 500 miljoen gulden (waarvan circa 1 400 miljoen relevant is voor de rijksbegroting) en een lastenverlichting voor werknemers en voor werkgevers in de marktsector van eveneens circa 1 500 miljoen gulden. Er is macro gezien dus sprake van lastenverschuivingen die het gevolg zijn van de invoering van een verevende premie WW, welke premie tot hogere lasten voor de overheidswerkgevers leidt en tot even grote lagere lasten voor de werknemers en voor de werkgevers in de marktsector.

Het kabinet onderzoekt in hoeverre het technisch mogelijk is om de invoering van een uniform financieringsregime voor de WW budgettair, loonkosten- en inkomensneutraal te laten plaatsvinden voor zowel de rijksbegroting als het collectief van werkgevers en werknemers. Randvoorwaarde is dat een dergelijke neutraliteitsoperatie inpasbaar dient te zijn in de overige voornemens van het kabinet voor 1998.

De uitvoeringsorganisatie USZO dient voorts tijdig te weten welk financieringssysteem voor de WW zij per 1 januari 1998 dient te gaan uitvoeren.

Het kabinet heeft zich voorgenomen om op zijn laatst in maart 1997 bij de besluitvorming over de Kaderbrief ter voorbereiding van de rijksbegroting voor het jaar 1998 een beslissing te nemen of per 1 januari 1998 – en zo ja hoe – eenzelfde financieringsregime zal worden ingevoerd. Bij een besluit voor eenzelfde financieringsregime per 1 januari 1998 zal moeten worden aangegeven op welke wijze met de vorengenoemde lastenverschuivingen – tegen de achtergrond van de technische

mogelijkheid van budgettaire, loonkosten- en inkomensneutraliteit – dient te worden omgegaan.

Bij een besluit van het kabinet dat eenzelfde financieringsregime niet per 1 januari 1998 zal worden ingevoerd, zal worden ingegaan op het toekomstig perspectief van het financieringsregime van de WW bij de overheid.

#### *PEMBA*

Met betrekking tot het vorengenoemde voorstel PEMBA wordt nog het volgende opgemerkt. PEMBA houdt in grote lijnen het volgende in:

- de tot het moment van de invoering van PEMBA ontstane arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (inclusief overheid) worden ten laste gebracht van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (het AOF) van de WAO (gefinancierd op basis van een landelijk uniforme premie die ook door de overheidswerkgevers verschuldigd zal zijn), en
- de vanaf het moment van de invoering van PEMBA ontstane arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (inclusief overheid) worden hetzij op basis van een per werkgever gedifferentieerde premie bekostigd hetzij op basis van eigenrisicodragen door de werkgever gefinancierd. Dit voor zover het de eerste vijf jaar van de lasten betreft. De lasten van de langer dan vijf jaar lopende uitkeringen van na PEMBA daterend worden wederom ten laste van het AOF gebracht en worden gefinancierd uit de vorengenoemde uniforme premie.

De premie ter zake van arbeidsongeschiktheid kent, ook voor overheidswerkgevers, na de invoering van PEMBA twee componenten: een deel landelijk uniforme premie voor de oude gevallen en de langer dan vijf jaar lopende nieuwe gevallen, en een deel per werkgever gedifferentieerde premie voor de eerste vijf jaren van de lasten ter zake van de nieuwe gevallen. Voor overheidswerkgevers betekent dit dat de uniforme FAOP-premie vervangen wordt door een nieuwe premie die uit beide genoemde componenten zal bestaan.

Het wetsvoorstel PEMBA ligt bij de Tweede Kamer. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 1998. Voor de overheidswerkgevers betekent dit voorstel dat zij de landelijk uniforme premie voor de oude gevallen vanaf die datum verschuldigd zijn en dat vanaf die datum ook voor hen de premiedifferentiatie en de mogelijkheid tot eigenrisicodragen ingevoerd wordt. Tot 1 januari 1998 zijn de overheidswerkgevers nog de huidige FAOP-premie verschuldigd op basis van de bestaande *Wet financiële voorzieningen privatisering ABP*.

## **4 ARBEIDSVORWAARDEN EN ARBEIDSVORHOUDINGEN**

### **4.1 Inleiding**

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden in de overheidssector zijn ontwikkelingen gaande die wel met de term normalisering worden aangeduid. De gedachte daarachter: het overheids-personeel kan en hoeft niet heel anders behandeld te worden dan de werknemers in de marktsector. Nieuw is die tendens niet. Medio jaren zeventig is bijvoorbeeld de speciale *Kindertoelageregeling overheids-personeel* afgeschaft, en werd het overheids-personeel ondergebracht bij de kinderbijslagwet die voor de markt geldt.

De tendens naar normalisering is sindsdien wel versterkt. Er komt nieuwe wetgeving tot stand waaronder zowel de werknemers in de marktsector als het overheids-personeel vallen. Enige voorbeelden: de *Arbeidsomstandighedenwet*, de *Arbeidstijdenwet* en de wetgeving over de gelijke behandeling van deeltijdwerkers.

Anderzijds wordt het overheids-personeel (of delen daarvan) onder wetten gebracht die oorspronkelijk voor de werknemers in de marktsector zijn gemaakt: de *Wet op de ondernemingsraden* en de *Pensioen- en spaarfondsenwet* (als gevolg van de privatisering van het ABP). Ook het voornemen het overheids-personeel onder de werknemersverzekeringen te laten vallen, is daar een voorbeeld van.

Er zijn echter grenzen aan de normalisering. Weliswaar zijn overheids-werknemers in beginsel niet anders dan werknemers in de marktsector, maar de *werkgever* in de overheidssector is wel anders dan die in de marktsector. Het feit dat de overheids-werkgever tevens overheid is, legt een aantal beperkingen op aan het streven naar normalisering. Per onderwerp moet worden bekeken of de bijzondere positie van de overheids-werkgever een gelijke regeling als voor werknemers in de marktsector in de weg staat – en zo ja, in welke mate.

In het systeem van de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden is bovendien een proces van decentralisatie aan de gang. Met de invoering van het sectorenmodel in 1993 is het arbeidsvoorwaardenoverleg naar acht sectoren gedecentraliseerd. Alleen over pensioenen en VUT werd tot voor kort nog door de minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheids-personeel onderhandeld. Daar kwam echter een einde aan met de invoering van de *Wet privatisering ABP* en de *Wet kaderregeling vut overheids-personeel* op 1 januari 1996. Wel moet over pensioenen nog door de sectorwerkgevers *gezamenlijk* met de centrales van overheids-personeel worden onderhandeld.

### **4.2 Ontstaan en ontwikkeling van het sectorenmodel**

Het Protocol Sectoralisatie van het Overleg 1993 en 1994 werd op 10 februari 1993 ondertekend door het kabinet, de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en de vier centrales van overheids-personeel. Met dit Protocol is het zogenaamde sectorenmodel ingevoerd, waardoor het overleg over arbeidsvoorwaarden bij de overheid een nieuwe «genormaliseerde» vorm kreeg.

De nieuwe overlegstructuur betekende een breuk met het centralistische model, waarin de minister van Binnenlandse Zaken het overleg over de belangrijkste arbeidsvoorwaarden voor de hele overheidssector voerde met de centrales van overheids-personeel. In een brief aan de Tweede Kamer (TK 21 800 VII, nr. 2) werden voor het sectorenmodel de volgende doelstellingen geformuleerd:

- de mogelijkheid om per sector de arbeidsvoorwaarden te differentiëren, zodat die kunnen worden afgestemd naar specifieke sectorale omstandigheden;
- het creëren van gelijkwaardiger verhoudingen tussen sociale partners in de overheidssector;
- het behoud van voldoende coördinatie binnen en tussen de sectoren.

Op grond van het Protocol is het overleg gedecentraliseerd naar acht sectoren, waar sectorwerkgevers en vakorganisaties van overheids-personeel met elkaar onderhandelen over de belangrijkste arbeidsvoorwaarden voor het personeel binnen de betreffende sector. In tabel 4.1 is de omvang van de acht sectoren weergegeven.

**Tabel 4.1 Werkzame personen en arbeidsvolume per sector in 1995**

	personen	volume
Rijk	106 066	98 370
Onderwijs en Wetenschappen	340 386	269 902
Defensie	75 450	74 625
Politie	44 203	42 238
Rechterlijke Macht	2 151	2 034
Gemeenten	173 305	154 215
Provincies	12 203	11 142
Waterschappen	8 748	8 050

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel

Eveneens is bij protocol de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) opgericht, waarin de acht sectorwerkgevers en de vier centrales van overheidspersoneel zitting hebben. Onlangs zijn de positie en de taken van de ROP bij overeenkomst geregeld.

Het karakter van de ROP is drieledig. Op de eerste plaats is de ROP een orgaan waarin sociale partners in de overheidssector met elkaar overleggen, en in dit opzicht te vergelijken met de Stichting van de Arbeid. Daarnaast is de ROP het orgaan waarmee het kabinet dan wel de coördinerend minister van Binnenlandse Zaken in overleg kan treden, wat doet denken aan de positie van de SER. Tot slot hebben de sociale partners afgesproken dat in de ROP de onderhandelingen over de pensioenen en de VUT plaatsvinden.

Eén van de belangrijkste taken van de ROP is zorgdragen voor voldoende cohesie tussen en binnen sectoren: één van de doelstellingen van het nieuwe overlegstelsel.

Met de invoering van het sectorenmodel is weliswaar een belangrijke stap gezet op weg naar normale arbeidsverhoudingen binnen de overheidssector, maar het proces van normalisering in de vorming van arbeidsvoorwaarden is daarmee nog lang niet voltooid. Bij de evaluatie van het sectorenmodel merkten de sociale partners op dat het nodig is te verkennen op welke punten het overlegstelsel verder kan worden genormaliseerd. Het gaat daarbij vooral om de toekomst van de ambtelijke status.

Ambtelijke status staat in deze discussie voor drie verschillen ten opzichte van de marktsector:

- aanstelling versus arbeidsovereenkomst;
- algemeen verbindende besluiten over de rechtspositie versus collectieve arbeidsovereenkomsten;
- de rechtsbescherming. In de overheidssector moet de administratieve rechter oordelen over geschillen waarbij een ambtenaar betrokken is, terwijl in de marktsector de rechtsbescherming in handen is van de civiele en administratieve rechter.

In het nieuwe parlementaire jaar krijgt de Tweede Kamer een notitie toegezonden waarin de regering haar standpunt uiteenzet over de toekomst van de ambtelijke status. Een belangrijk onderdeel van deze notitie gaat over de manier waarop in de overheidssector de arbeidsvoorwaarden het beste tot stand kunnen komen. De evaluatie van het sectorenmodel heeft daarvoor bruikbare bouwstenen aangeleverd.

#### **4.3 Sectorenmodel en topstructuur**

De topstructuur betreft de in de niveaus 19, 20 en 21 ingedeelde politieke, semi-politieke en ambtelijke topfuncties. Bij de indeling wordt rekening gehouden met de zwaarte en de plaats van de betrokken ambten en functies in het staats- en bestuursbestel.

In 1980 werd tot herziening van de tot dat moment bestaande salarisstructuur besloten op grond van het gemis aan samenhang tussen salarissen en op grond van aanvechtbare onderlinge salarisverhoudingen. Afgesproken werd dat het bedrag van het hoogste niveau zou moeten overeenkomen met het salaris van een minister als hoogste (politieke) ambtsdrager.

De plaats en het salaris van de overige functies werden vervolgens afgeleid van het salaris van een minister. Zo ontstond samenhang tussen de verschillende salarissen en evenwicht in de onderlinge verhoudingen. Het kabinet bepaalt welke functies op de niveaus 19, 20 en 21 worden ingedeeld en op welke plaats, alsmede de ontwikkeling van de daarbij behorende salarisbedragen. Die ontwikkeling volgt in beginsel de ontwikkeling van de salarisbedragen van de sector Rijk.

Hoewel een uniforme salarisontwikkeling voor de topfunctionarissen in de verschillende sectoren zich eigenlijk niet goed verdraagt met de gedachte achter het opdelen van de overheid in acht sectoren, is bij de invoering van het sectorenmodel 1993 toch gekozen voor het handhaven van de topstructuur. Daar zijn twee redenen voor:

- zo wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat het salaris op het hoogste niveau overeen moet komen met het salaris van een minister als hoogste politieke ambtsdrager;
- de topstructuur is één van de instrumenten om enige cohesie tussen de verschillende overheidssectoren op het gebied van de primaire arbeidsvoorwaarden te waarborgen. Ze vormt het «dak» op het loongebouw van de hele overheid.

Bij de evaluatie van het sectorenmodel is vastgesteld dat de afspraken over de topstructuur op dit moment geen wijziging behoeven.

#### **4.4 De Algemene Bestuursdienst**

De vorming van de Algemene Bestuursdienst (ABD) is een belangrijke en noodzakelijke stap naar meer kwaliteit en ontkokering binnen de rijksoverheid. De maatschappelijke ontwikkelingen maken een flexibele en alerte rijksdienst noodzakelijk. Van het rijks personeel wordt een brede inzetbaarheid verwacht, die zich uitstrekt tot buiten het eigen departement. De topambtenaren moeten daarbij het voorbeeld geven. Om hun mobiliteit en dus ook hun inzetbaarheid te vergroten, veranderen de ABD-ambtenaren in beginsel elke vijf jaar van functie. Verder wordt de inzetbaarheid verruimd door via de ABD een systematischer gebruik van opleidingen en specifieke loopbaaninstrumenten te bevorderen. Staps-gewijs zal de ABD, in samenspraak met de politieke top, nieuwe elementen van managementontwikkeling invoeren om de ambtelijke dienst te versterken.

Voor de ontwikkeling en uitvoering van het ABD-beleid is in 1995 een bureau voor de vorming van de Algemene Bestuursdienst van start

gegaan. Inmiddels heeft het kabinet een plan van aanpak aanvaard en aan de Tweede Kamer gezonden. In dit plan staan de activiteiten van het bureau beschreven die de ABD de komende jaren in de juiste richting moeten sturen. Tot de Algemene Bestuursdienst behoren formeel alle ambtenaren in vaste dienst die zich bezighouden met de beleidsvoering bij de (kern)departementen, en het topmanagement van de intern verzelfstandigde diensten. Het betreft de BBRA-hoofdgroepen V en VI. Voorlopig is het werkgebied van het bureau ABD echter nog beperkt tot de rijksambtenaren in de schalen 17 en hoger. Het is de bedoeling om later ook de burgerlijke topfunctionarissen bij de sector Defensie in de ABD onder te brengen. Waar dat mogelijk en zinvol is, zal bovendien samenwerking met aangrenzende bestuursgebieden op gang worden gebracht.

#### **4.5 Evaluatie van het sectorenmodel**

In het najaar van 1995 hebben de ondertekenaars van het Protocol – de sociale partners in de ROP en het kabinet – elk volgens afspraak het functioneren van het sectorenmodel geëvalueerd.

De mening van de ROP over het sectorenmodel is overwegend positief. Er kan nu beter worden ingespeeld op specifieke sectoromstandigheden, en de overheid is als sectorwerkgever herkenbaar en aanspreekbaar. Wel stelt de ROP vast dat de financiële armslag van een overheidswerkgever grotendeels bepaald wordt door publieke besluitvorming.

De ROP merkt op dat het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid nog niet «af» is. De raad ziet dan ook verdere stappen richting normalisering van de arbeidsverhoudingen in het verschiet. De conclusies van de ROP staan in het *Rapport inzake Evaluatie Sectorenmodel*, dat op 10 juli 1996 (kenmerk AB96/U838) aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Ook het kabinet vindt dat het sectorenmodel zich goed ontwikkelt. Wel tekent het daarbij aan dat het tijdsbestek waarbinnen ervaring is opgedaan, te kort is om het model volwaardig te evalueren.

Het kabinet is het overigens met de sociale partners eens dat de arbeidsvoorwaarden bij de overheid verder genormaliseerd kunnen worden. In de tweede helft van dit jaar zal daarover verder worden gesproken.

In de evaluatie door het kabinet is vooral de regiefunctie van het kabinet besproken. Het kabinet is immers verantwoordelijk voor het voorzieningenniveau. Het kabinet wil zijn regiefunctie versterken maar neemt daarbij uiteraard de verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de vorming van de arbeidsvoorwaarden in acht. Het gaat erom tegenover de sectorwerkgevers zo duidelijk mogelijk te zijn over de doelstellingen van het kabinet. Om de regiefunctie te versterken is een adequate informatievoorziening van cruciaal belang. Het kabinet zal daarover goede afspraken maken met de sectorwerkgevers.

#### **4.6 De medezeggenschap bij de overheid**

Om de medezeggenschap van het overheidspersoneel te verbeteren, is op 5 mei 1995 de *Wet op de ondernemingsraden* (WOR) van toepassing verklaard op een groot deel van het overheidspersoneel. Uiterlijk 5 mei 1997 moeten bij de overheid ondernemingsraden zijn ingesteld. De WOR is echter niet van toepassing op de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Rechterlijke Macht en Defensie, en geldt evenmin voor een aantal bijzondere ambtenaren zoals de nationale ombudsman, de leden van de Algemene Rekenkamer en de staatsraden. Met de instelling van ondernemingsraden verdwijnen bij de betrokken overheidsorganisaties de diverse dienstcommissies en medezeggenschapscommissies. Inmiddels zijn er al veel ondernemingsraden ingesteld. In 1999 wordt de invoering van de WOR bij de overheid geëvalueerd.

De minister van Binnenlandse Zaken is als coördinerend bewindspersoon voor de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden bij de overheid, de eerstverantwoordelijke voor de WOR bij de overheid. De bevoegdheden die de Sociaal-Economische Raad aan de WOR ontleent, zijn bij de overheid in handen van de minister van Binnenlandse Zaken: ontheffing van de plicht tot het instellen van een ondernemingsraad, de instelling van bedrijfscommissies en het opleggen van een heffing om scholing en vorming van ondernemingsraadsleden te bevorderen.

De minister van Binnenlandse Zaken oefent zijn bevoegdheden overigens uit in overleg met de betrokken overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel. Voor dit overleg heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid de zogenoemde WOR-kamer ingesteld. In de WOR-kamer zijn de vijf betrokken sectorwerkgevers en de vier centrales van overheidspersoneel vertegenwoordigd.

Met ingang van 5 mei 1995 is een bedrijfscommissie voor de overheid ingesteld. Verder is een heffing ingevoerd om de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden bij de overheid te bevorderen. Deze heffing is op 1 maart 1996 ingegaan en wordt tot 1 mei 1997 alleen opgelegd aan de overheidsondernemers die daadwerkelijk vóór die datum een ondernemingsraad hebben ingesteld. Na 1 mei 1997 wordt de heffing opgelegd aan alle overheidsondernemers die op grond van de WOR verplicht zijn een ondernemingsraad in te stellen.

De minister van Binnenlandse Zaken is niet alleen verantwoordelijk voor de WOR, maar ook voor de medezeggenschap bij de overheid in het algemeen. Hij wil een uniforme medezeggenschap bij de overheid bevorderen, en zal er dus op toezien dat de medezeggenschap bij de uitgezonderde sectoren zoveel mogelijk aansluit bij de WOR.

#### **4.7 Integriteit**

Integriteit is een voorwaarde voor een goed functionerend openbaar bestuur. Het is van essentieel belang dat de overheid onkreukbaar, betrouwbaar en zorgvuldig handelt. Daarvoor is een integer ambtelijk apparaat nodig. Gedrag dat de integriteit van het openbaar bestuur bedreigt, moet voorkomen worden: fraude, corruptie en het uitoefenen van sommige nevenfuncties verdragen zich niet met de ambtelijke functie.

Om de openbare dienst te beschermen tegen inbreuken op de integriteit, is het noodzakelijk dat elke overheidsorganisatie een preventief beleid ontwikkelt. Daar is «maatwerk» voor nodig – corruptie en fraudegevoeligheid hangen immers direct samen met de aard van de werkzaamheden en de omgeving waarin die worden verricht. Voor de sector Rijk is een circulaire uitgebracht, die departementen een stappenplan biedt voor het systematisch ontwikkelen van zo'n preventief beleid. De circulaire gaat vergezeld van twee notities die de benodigde personele en organisatorische maatregelen én de rechtspositionele instrumenten die daarvoor beschikbaar zijn, beschrijven. De andere overheidssectoren zijn over dit rijksbeleid geïnformeerd.

De minister van Binnenlandse Zaken ziet erop toe dat het ingezette preventiebeleid in de sector Rijk wordt voortgezet en informeert de andere sectoren desgevraagd over de opzet en uitvoering van een dergelijk beleid. De minister heeft inmiddels geïnventariseerd hoe het preventiebeleid zich bij de verschillende departementen ontwikkelt. De voortgangsrapportage is naar de Tweede Kamer gezonden (brief van 28 mei 1996, kenmerk AD96/U457). Omdat de vaart er nog niet overal in zit, heeft de minister van Binnenlandse Zaken in die voortgangsrapportage enkele maatregelen aangekondigd om de beleidsontwikkeling kracht bij te zetten.

#### *Nevenwerkzaamheden*

Hoe toelaatbaar zijn nevenwerkzaamheden voor ambtenaren? Welke

nevenwerkzaamheden staan een integere functie-uitoefening in de weg? Er is duidelijk behoefte aan inzicht in de vraag welke nevenwerkzaamheden risico's met zich mee kunnen brengen voor de onafhankelijke opstelling van de ambtenaar. Het is nodig om grenzen te stellen en verboden te kunnen opleggen aan ambtenaren. De Tweede Kamer behandelt op dit moment een wijziging van de Ambtenarenwet die een basis schept voor de verplichting om bepaalde nevenwerkzaamheden te melden. Daarnaast geeft de wet een norm voor het verbieden van nevenwerkzaamheden. De volgende stap zal zijn dat de meldingsplicht en de registratie van nevenwerkzaamheden, evenals de verbodsbepaling, worden opgenomen in de rechtspositieregelingen van de diverse overheden.



## 5 DE MATERIËLE ONTWIKKELING VAN ARBEIDSVORWAARDEN

### 5.1 Uitkomsten over een aantal jaren

Op decentraal niveau is in 1995 in alle acht sectoren een nieuwe CAO afgesloten. De looptijd van de nieuwe CAO's bedraagt in het algemeen twee jaar. Alleen in de sectoren Onderwijs en Wetenschappen en Politie is een looptijd van ruim één jaar overeengekomen. Dit betekent dat er in deze twee sectoren ook in 1996 CAO-onderhandelingen plaatsvinden.

In alle gevallen was sprake van een moeizaam maar reëel overleg. De uitkomst was voor de CAO-partijen aanvaardbaar, zij het dat niet alle werknemersorganisaties de overeenkomsten voor de sectoren Rijk en Defensie hebben ondertekend. Dat er apart centraal is onderhandeld over een nieuw flexibel pensioensysteem heeft de sectorale onderhandelingen wel bemoeilijkt.

Afgaand op de resultaten mag worden geconcludeerd dat alle sectoren erin zijn geslaagd een CAO-akkoord af te sluiten dat is toegesneden op de specifieke situatie van de sector, zoals met het sectorenmodel is beoogd.

Bijlage 1 bevat een samenvatting van de belangrijkste afspraken en een overzicht van de contractuele loonontwikkeling. Een aantal ontwikkelingen wordt hieronder toegelicht.

#### *Contractloonontwikkeling*

De contractlonen bij de overheid zijn in 1995 ten opzichte van de marktsector matig gestegen. De marktsector komt zowel op jaarbasis als structureel (op niveaubasis) hoger uit dan de overheid. Het verschil maakt zichtbaar dat de overheidswerkgevers met succes hebben bijgedragen aan de door het regeerakkoord gewenste gematigde loonkostenontwikkeling bij de overheid.

Ook is hier de invloed merkbaar van de bezuinigingstaakstelling uit het regeerakkoord. Die kon in de jaren 1995 en 1996 niet worden ingevuld via beperkingen van de secundaire arbeidsvoorwaarden en de VUT.

Zoals uit de bijlage blijkt, lopen de afspraken over de contractloonontwikkeling per sector nogal uiteen. Gemiddeld bedraagt de loonstijging in 1995 in de acht afgesloten CAO's 0,9 procent op jaarbasis en 1,4 procent op niveaubasis. In de marktsector was dit 1,4 procent op jaarbasis en 1,6 procent op niveaubasis.

De voor het jaar 1996 bij de overheid gemaakte afspraken, inclusief de principeafspraken in de sector Onderwijs en Wetenschappen, mondden gemiddeld uit in een loonstijging van 1,3 procent op jaar- en niveaubasis. Hierbij moet wel worden bedacht dat de onderhandelingen over een nieuwe CAO vanaf 1 juli 1996 in de sector Politie nog niet zijn afgerond: de cijfers voor het jaar 1996 moeten dus met enige voorzichtigheid worden bekeken.

In de marktsector is de verwachte loonstijging in 1996 met 1,6 procent op jaarbasis hoger dan bij de overheid.

#### *Arbeidsduurverkorting (ADV)*

In drie CAO's, te weten die voor Rijk, Gemeenten en Provincies, is een verkorting van de arbeidsduur overeengekomen tot gemiddeld 36 uur per week, in combinatie met mogelijkheden voor een meer flexibele inzet van het personeel. Die verkorting wordt gefinancierd door de overwerkvergoeding en de toelage onregelmatige dienst te beperken, vrije dagen in te leveren en de arbeidsproductiviteit aanzienlijk te verhogen.

In de sectoren Rechterlijke Macht, Defensie en Politie is afgesproken om de mogelijkheden van ADV nader te onderzoeken; het onderwerp staat bij de volgende CAO-besprekingen op de agenda. In de sector Onderwijs en

Wetenschappen is inmiddels een arbeidsduurverkortung overeengekomen van 3 procent, die op 1 augustus 1998 ingaat. Alleen bij de sector Waterschappen zijn geen afspraken gemaakt over ADV.

#### *Financiering*

De financiering van verbeteringen in de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden wordt in eerste instantie gedekt uit de kabinetsbijdrage. Alle sectoren hebben deze bijdrage volledig voor dat doel aangewend. Daarnaast geeft het sectorenmodel ze de mogelijkheid extra geld vrij te maken door met bestaande arbeidsvoorwaarden te schuiven, de efficiency te vergroten of eigen middelen in te zetten. Alle sectoren hebben, in meer of mindere mate, van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De sector Rijk is hierbij het meest succesvol geweest: de structurele meerkosten van de overeengekomen verbeteringen ter grootte van 2,8 procent van de loonsom worden voor 60 procent uit eigen middelen, door reallocatie en efficiencyverhoging betaald. Bij de overige sectoren ligt dit tussen 20 procent en 30 procent.

#### *Loonsomevenredige verdeling van de arbeidsvoorwaardenruimte*

De overheidsbijdrage aan de arbeidskosten in de overheidssectoren wordt in beginsel evenredig naar loonsom verdeeld. Afhankelijk van, onder meer, bestaande of verwachte knelpunten op de arbeidsmarkt kan daarvan worden afgeweken. Een belangrijke indicator voor knelpunten op de arbeidsmarkt is de verhouding tussen het «aantal moeilijk vervulbare vacatures» en het «totaal aantal vacatures». Volgens de meest recente stand (september 1994) is deze verhouding bij alle overheidssectoren gunstig in vergelijking met de marktsector. Door die goede arbeidsmarktpositie was een andere verdeling dan in evenredigheid naar de loonsom niet aan de orde.

#### *Vervroegd uittreden*

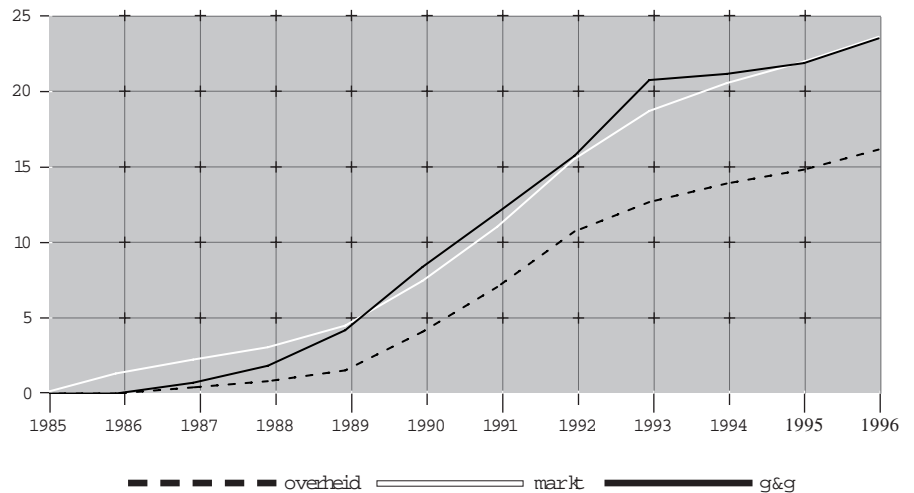
In januari 1996 is in het CGOA overeenstemming bereikt over de vervanging van de huidige VUT-regeling door een systeem van flexibele pensionering (FPU). Het op basis daarvan bereikte onderhandelaarsakkoord is, na raadpleging van de achterban, op 3 april 1996 getekend. Dit betekent dat de komende jaren extra geld vrijkomt voor het sectorale overleg.

### **5.2 Verhouding tot recente ontwikkelingen in de markt**

De lonen bij de overheid zijn de laatste tien jaar ten opzichte van de marktsector uiterst matig gestegen. De loonontwikkeling in de g&g-sector is over dezelfde periode vrijwel gelijk aan die in de marktsector. De vraag is nu in hoeverre die gematigde stijging van contractloon bij de overheid de komende jaren kan worden voortgezet. Het is zaak op korte termijn heldere afspraken te maken: waaraan wordt bij het vaststellen van de loonruimte gerefereerd en hoeveel ruimte is er om daar beleidsmatig van af te wijken?

Grafiek 5.1

Cumulatieve contractloonontwikkeling overheid, markt en g&g in procenten



**Tabel 5.1 Contractloonontwikkeling overheid/ markt/ g&g in %**

jaar	overheid	markt	g&g
1986	0,0	1,3	0,0
1987	0,4	0,9	0,7
1988	0,4	0,8	1,1
1989	0,7	1,4	2,3
1990	2,5	2,9	4,1
1991	2,9	3,5	3,5
1992	3,6	4,4	3,7
1993	1,9	3,1	4,9
1994	1,2	1,8	0,4
1995	0,9	1,4	0,7
1996 <sup>1</sup>	1,3	1,6	1,6

<sup>1</sup> Voorlopige cijfers

De cijfers in tabel 5.1 hebben uitsluitend betrekking op de contractuele loonontwikkeling op jaarbasis. Daarnaast zijn er andere factoren die het loonniveau bepalen, zoals de incidentele loonontwikkeling en sociaal-demografische effecten. Hoofdstuk 7 geeft daarover meer informatie.

### 5.3 Aandacht voor laaggeschoolden in CAO's

Het bevorderen van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een belangrijk streven van de sociale partners en het kabinet. Dit streven wordt aanzienlijk geremd door de onevenwichtige verhouding tussen het potentiële loon en de arbeidsproductiviteit van laagopgeleide en ongeschoolde werkzoekenden. Een middel om productiviteit en beloning meer met elkaar in evenwicht te brengen, is het benutten van de ruimte tussen de laagste CAO-loonschalen en het wettelijk minimumloon (WML). In het akkoord tussen de sociale partners, in het najaar van 1995 afgesloten in de Stichting van de Arbeid, wordt het creëren van extra (aanloop)schalen of het verlagen van de laagste loonschalen tot het WML-niveau als hoofdroute bestempeld. Als men deze route niet kiest, moeten de CAO-partijen duidelijk aangeven welke alternatieve route wordt gevolgd om de werkgelegenheid voor

laaggekwalificeerden te bevorderen. Het STAR-akkoord is voor het kabinet een belangrijke leidraad in de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen van de overheidssectoren, zoals ook verwoord in het Najaarsoverleg.

Welke route ook wordt gevolgd, het gaat om het resultaat: wordt er meer personeel in de laagste (nieuwe) salarisschalen ingeschaald? Er is afgesproken dat in 1996 nauwgezet wordt bekeken wat in de overheids-CAO's over de laagste loonschalen is afgesproken en – dat vooral – welke bezetting van deze loonschalen is gerealiseerd.

**Tabel 5.2 Laagste loonschalen ultimo 1995: afstand tot WML, bezetting en CAO-afspraken**

	afstand tussen schaal 1.0 en WML(=100) <sup>1</sup>	werknemers <sup>2</sup> met salaris tot 115% WML	CAO-afpraak om schaal 1.0 te verlagen?
Onderwijs en Wetenschappen	108	2,0%	nee
Gemeenten	100	3,0%	nee
Rijk	108	1,7%	per 1 jan. 1997
Defensie burger personeel	108	0,8%	nee
militair personeel <sup>4</sup>	115	0,8%	nee
Politie	105	1,2%	nee
Provincies	108	1,0%	nee
Waterschappen	108	1,7%	nee
Totaal <sup>3</sup>	107	1,9%	

<sup>1</sup> In brutobedragen (hoogte WML per ultimo 1995 is f 2 163,20 per maand).

<sup>2</sup> Inclusief werknemers in jeugdloonschalen, berekend in procenten van het totaal aantal werknemers. Het salaris van deeltijders is herleid naar het salaris bij een volledige werkweek.

<sup>3</sup> Het totaal is gewogen naar het aantal werkzame personen per sector.

<sup>4</sup> Exclusief dienstplichtigen.

Binnen de sector Rechterlijke Macht is, vanwege de aard van de werkzaamheden, verlaging van de laagste loonschalen tot WML-niveau niet aan de orde. De sectoren Politie en Onderwijs en Wetenschappen studeren op mogelijkheden om functies te creëren die dicht bij het WML zijn ingeschaald dan de huidige functies. De sectoren Waterschappen en Gemeenten maken gebruik van de alternatieve route om werkgelegenheid voor ongeschoolden en laagopgeleiden te creëren: laaggeschoolde nieuwkomers krijgen een *on the job*-opleiding die, naar verwachting, een arbeidsproductiviteit genereert waarbij een beloning boven WML-niveau past.

#### 5.4 Mogelijke ontwikkelingen in de komende jaren

Op het terrein van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van ambtenaren was en is veel in beweging. Zo zijn de voor de arbeidsmarktpositie van de overheid bepalende factoren de komende periode met de nodige onzekerheden omgeven. Het kabinet is zich bewust van die onzekerheden en de mogelijke invloed daarvan op de relatieve positie van ambtenaren. Die relatieve positie is gedeeltelijk terug te voeren op bewuste keuzes die ofwel in het regeerakkoord dan wel in het overleg tussen sociale partners zijn gemaakt. Deze effecten zijn derhalve voor het kabinet een gegeven. Daarnaast moet worden geconstateerd dat van jaar op jaar verschillen ten opzichte van de marktsector kunnen ontstaan door endogene ontwikkelingen in de sfeer van premies en ziektekosten. Soms zijn die verschillen in het voordeel van de ambtenaar, soms in zijn nadeel, zoals dat in respectievelijk 1996 en 1997 het geval lijkt te zijn. Op dit moment is het beeld t.a.v. de relatieve positie en de arbeidsmarktpositie nog in beweging. Het kabinet zal de ontwikkelingen in de komende maanden nauwgezet volgen en sluit niet uit dat met het oog op de arbeidsmarktpositie op enig moment een nadere afweging nodig zal blijken te zijn.

Om werkgelegenheid te behouden is een aantal overheidssectoren in het afgelopen jaar overgegaan tot arbeidsduurverkorting. De kosten van deze ADV lijken vrijwel volledig te zijn gefinancierd binnen de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte en door arbeidsproductiviteitsstijging (dus in feite uit eigen middelen). Wanneer ook de overige sectoren besluiten over te gaan tot arbeidsduurverkorting, zullen ze hiervoor een vergelijkbare financiële oplossing moeten vinden.

Het kabinet wil dat de sectoren afwachten wat de effecten zijn van een gemiddeld 36-urige werkweek voordat ze verdergaande arbeidsduurverkorting overwegen. Wel blijft het gewenst om de mogelijkheden van deeltijdarbeid te verruimen.

## 6 FLEXIBILISERING

### 6.1 Aanstelling en ontslag

In de nota *Flexibiliteit en Zekerheid*, die bij brief van 4 december 1995 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 1995/96, 24 543, nr. 1), geeft het kabinet aan hoe het, met behoud van een adequaat beschermingsniveau, de flexibiliteit van het arbeidsbestel wil vergroten. Het gaat erom een evenwicht op de arbeidsmarkt te bereiken, waarbij de overheid ervoor zorgt dat er zekere minimumnormen en basisvoorzieningen blijven bestaan om desintegratie en spanningen in de samenleving te voorkomen. Van zo'n opstelling gaat zowel sociaal als economisch een positief effect uit.

Om tot evenwichtige, bestendige en flexibele arbeidsverhoudingen te komen hanteert het kabinet het motto: «Dereguleren waar mogelijk, reguleren waar nodig en flankerend beleid waar effectief».

De nota gaat ervan uit dat een bestendige arbeidsverhouding een vaste (niet-tijdelijke) overeenkomst of aanstelling kent. Om zo'n aanstelling voor de werkgever aantrekkelijker te maken, moeten begin (aanstelling) en einde (ontslag) van de overeenkomst voldoende flexibel geregeld zijn. Dat geldt ook voor de arbeidsduur en werktijden binnen de arbeidsovereenkomst. Het gaat erom de zogenaamde «interne flexibiliteit» te vergroten waardoor de noodzaak van «externe flexibiliteit» (allerlei vormen van tijdelijke arbeid zoals oproep-, uitzend- en thuiswerk) vermindert. Dergelijke arbeidsvormen maken niet alleen de werknemer «rechts-onzeker», ze hebben ook nadelen voor de werkgever: doordat ze onbestendig en kortdurend zijn, kunnen ze afbreuk doen aan de scholing, klantgerichtheid en betrokkenheid bij de onderneming. Investerings in het personeel, bijvoorbeeld door middel van scholing, zijn noodzakelijk om de organisatie optimaal te laten functioneren. Maar dergelijke investeringen moeten natuurlijk wel de tijd krijgen om vruchten af te werpen.

De visie van het kabinet wordt in de nota voor de marktsector uitgewerkt, maar die uitgangspunten gelden natuurlijk evenzeer voor overheidspersoneel.

Anders dan de marktsector kent de openbare dienst momenteel geen algemene wet (zoals de zevende titel A van Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek) waarin minimumnormen voor het arbeidsrecht zijn opgenomen. Wel is aangehaakt bij een aantal recente wettelijke regelingen die (ook) voor de marktsector werden ingevoerd: regelingen voor zwangerschaps- en bevallingsverlof, ouderschapsverlof, medezeggenschap, terugdringing van het ziekteverzuim, en gelijke behandeling. Verder is het aan iedere sector afzonderlijk overgelaten om een evenwichtig stelsel van arbeidsverhoudingen tot stand te brengen. Daardoor zijn tussen sectoren aanzienlijke verschillen mogelijk.

De sectoren Rijk en Politie onderzoeken of het, gegeven het kabinetsbeleid, niettemin gewenst is de mogelijkheden voor tijdelijke aanstelling uit te breiden. De sector Onderwijs en Wetenschappen heeft ervoor gekozen alleen de hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden centraal (op sectorniveau) vast te stellen. Bepalingen over zaken als benoeming, aanstelling en ontslag zullen decentraal, tussen werkgevers en werknemers, overeengekomen moeten worden.

In het algemeen is er, conform de bedoeling van het sectorenmodel, een lijn naar steeds verdergaande decentralisatie en differentiatie zichtbaar. Bij verdere decentralisatie van de ontslaggronden zal in ieder geval een adequate bescherming voor de werknemer gegarandeerd moeten blijven.

## 6.2 Ontwikkelingen rond arbeidstijden en arbeidsduur

De tendens tot flexibilisering van de arbeidsverhoudingen werkt, zoals gezegd, ook door in de overheidssector. Zo krijgen werkgevers én werknemers bij de overheid steeds meer behoefte aan flexibiliteit en differentiatie in de arbeidsduur.

Die behoefte aan «buigzame» bedrijfstijden en arbeidstijden ontstaat enerzijds door de hogere eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Overheidswerkgevers zijn daardoor genoopt de efficiency van hun bedrijfsvoering te vergroten.

Van de andere kant spelen de veranderende wensen van het overheids-personeel een rol. Naast de reguliere, betaalde arbeid blijkt er steeds meer behoefte te zijn aan combinaties van arbeid met zorgtaken of met andere maatschappelijke activiteiten. Veel werknemers bij de overheid willen daarom korter werken, en hebben andere vormen van verlof nodig.

De beide hierboven beschreven ontwikkelingen zijn terug te vinden in de overeenkomsten die in de acht overheidssectoren zijn afgesloten. De sociale partners in de overheidssectoren blijken het over de gehele linie erover eens te zijn dat bij de vaststelling van bedrijfstijden, werktijden en arbeidsduur beter ingespeeld moet worden op de specifieke bedrijfsvoering van de betrokken organisaties én op de persoonlijke behoeften van de werknemers. Alle acht sectorakkoorden bevatten afspraken om die flexibilisering ook waar te maken. Inmiddels zijn in diverse sectoren onderzoeken gestart hoe dat het beste kan gebeuren.

De *Arbeidstijdenwet*, die ook van toepassing is op de overheidssector, zal de differentiatie van arbeids- en bedrijfstijden ondersteunen.

## 6.3 Deeltijdarbeid

De afgelopen jaren is het werken in deeltijd aanzienlijk toegenomen. Zowel in de marktsector als bij de overheid is nu één op de drie banen een deeltijdbaan. Tussen mannen en vrouwen zijn er in dit opzicht grote verschillen: grosso modo werkt 66 procent van de vrouwen in deeltijd tegen 16 procent van de mannen, óók in de overheidssector. Onderzoek laat zien dat er een nog grotere behoefte aan deeltijdarbeid bestaat.

Een verdere groei van deeltijdbanen is nodig om de te kort schietende groei van de werkgelegenheid in arbeidsjaren te compenseren. Uit de recente CBS-enquête over de beroepsbevolking 1995 blijkt dat de toename van de werkgelegenheid in arbeidspersonen in 1995 gepaard ging met een bijna even grote stijging van de *totale* beroepsbevolking. De omvang van de werkloze beroepsbevolking is daardoor slechts licht gedaald.

De overheid levert haar eigen bijdrage aan de gewenste groei van het aantal deeltijdbanen: in de meeste sectoren (Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen, Politie, Rechterlijke Macht, Defensie/burgerpersoneel) is inmiddels een geclausuleerd recht op deeltijd in de afzonderlijke rechtspositieregelingen opgenomen.

Goede deeltijdbanen kunnen het voor voltijders aantrekkelijker maken om in deeltijd te gaan werken. Maar niet alleen de werkgelegenheid is gediend bij meer deeltijdarbeid van hoge kwaliteit. In de nota *Om de kwaliteit van arbeid en zorg: investeren in verlof* zegt het kabinet naar een andere organisatie van de arbeid te streven, waarin ruimte is voor werknemers die betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden, zoals zorgtaken, willen combineren. Deeltijdwerk en flexibilisering van arbeidspatronen en arbeidsvoorwaarden leveren de benodigde arbeid-opmaat. Voor de herverdeling van *onbetaalde* arbeid is het van belang dat mannen hun arbeidspatroon aanpassen. Als de rechtspositie van deeltijdwerkers goed is geregeld en deeltijdwerk de opbouw van een carrière niet in de weg staat, dan zijn belangrijke belemmeringen voor

mannen weggenomen. Deeltijdarbeid is volwaardige arbeid; ook met deeltijdarbeid moet werkgelegenheid van hoog niveau worden gerealiseerd.

Ter verbetering van de rechtspositie van deeltijdwerkers heeft de Eerste Kamer onlangs een wetsvoorstel aanvaard dat het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur verbiedt. De regeling biedt werknemers en ambtenaren een wettelijke aanspraak op gelijke behandeling bij de arbeidsvoorwaarden, ongeacht hun arbeidsduur, tenzij het onderscheid objectief gerechtvaardigd is.

Het wetsvoorstel past in de context van differentiatie en flexibilisering van de arbeidsduurpatronen. De eerste verantwoordelijkheid voor dit proces ligt bij werkgevers en werknemers. De regering kan dit proces bevorderen door negatieve gevolgen voor de rechtspositie van werknemers te voorkomen. Het wetsvoorstel geeft daarvoor een spelregel: de verantwoordelijkheid van (overheids)werkgevers en (overheids)werknemers voor het vaststellen en invullen van de arbeidsvoorwaarden blijft intact.



## 7 DE ARBEIDSMARKTPOSITIE VAN DE OVERHEID

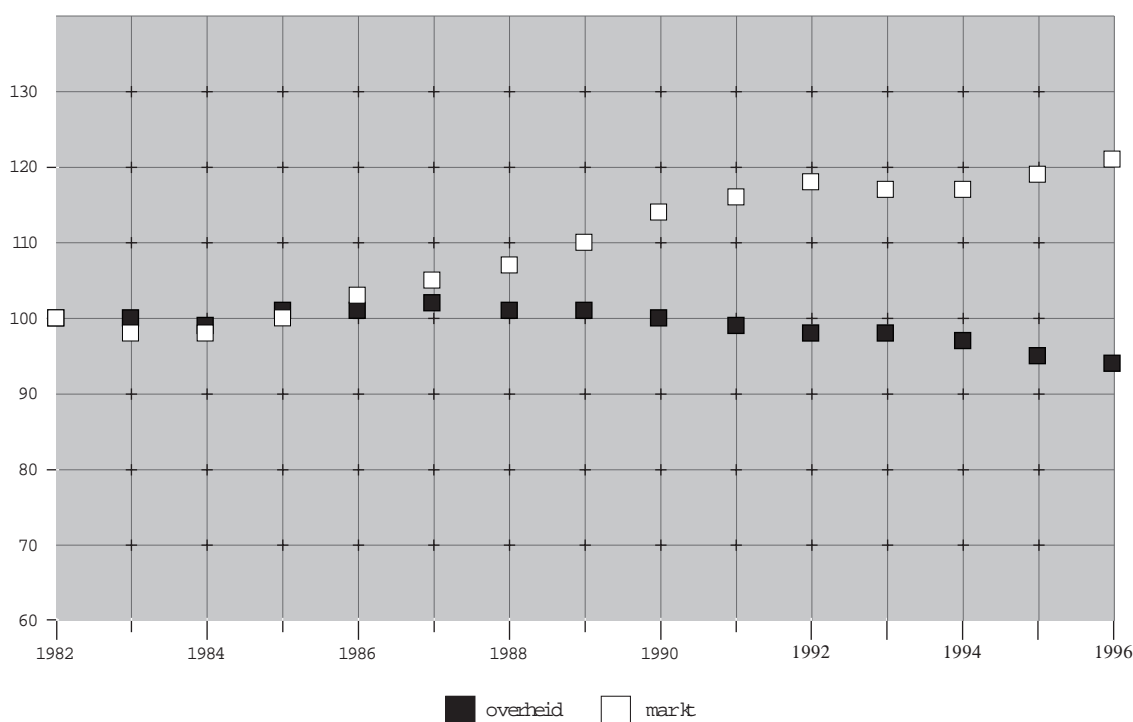
### 7.1 Werkgelegenheid

De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de markt en bij de overheid loopt sterk uiteen. In het begin van de jaren tachtig daalde in de marktsector het aantal arbeidsjaren. De recessie dwong de bedrijven tot ingrijpende saneringen. Vanaf 1984 is de werkgelegenheid in de markt flink gestegen. Een uitzondering vormde de periode 1992-1994, toen een conjuncturele neergang in economische activiteit zich liet voelen. Daarna herstelde de werkgelegenheidsgroei zich snel.

De economische groei heeft echter geen aantoonbaar effect op de werkgelegenheidsontwikkeling bij de overheid. In de periode tot en met 1986 bleef de werkgelegenheid stabiel, daarna is die gaan dalen.

Grafiek 7.1

Geïndexeerde ontwikkeling van het arbeidsvolume (1982=100)



Deze ontwikkeling gaat niet op voor *alle* overheidssectoren (zie tabel 7.1). Zo doet zich in de sector Waterschappen een gestage groei voor als gevolg van taakintensivering vanwege het milieubeleid. En de Rechterlijke Macht is sinds het begin van de jaren tachtig zelfs meer dan verdubbeld. Die groei was nodig om de toenemende werkdruk op het justitiële apparaat op te vangen. De sector Onderwijs en Wetenschappen vertoont gedurende de hele periode een lichte schommeling van de werkgelegenheid, wat voornamelijk het gevolg is van veranderingen in de leerlingaantallen.

De sectoren Defensie, Provincies en Gemeenten zijn het meest in omvang afgenomen. De daling bij de gemeenten heeft al in het begin van de jaren tachtig ingezet. In deze sector hebben de afstoting van taken en de bezuinigingen op het ambtelijke apparaat een zeer sterke invloed. De

gemeentelijke herindelingen hebben, zo blijkt uit onderzoek, de daling van het aantal werknemers wat afgeremd. Dat komt doordat grotere gemeenten minder taken uitbesteden. Naarmate meer taken in eigen beheer worden uitgevoerd, is uiteraard een grotere personele capaciteit noodzakelijk. Naar verwachting zal de sector Gemeenten in omvang nog enigszins afnemen.

Bij de sector Provincies is in 1989 een – afnemende – stijging van het aantal werknemers omgeslagen in een vrij scherpe daling. De oorzaak: in hoog tempo zijn de meer bedrijfsmatige diensten afgestoten. Vanaf 1993 lijkt de omvang van deze sector zich te hebben gestabiliseerd.

Bij Defensie is sinds 1990 zichtbaar dat de sector kleiner wordt, hoewel al vanaf 1987 het burgerpersoneel en het vrijwillig dienend militair personeel afnemen. Na 1990 is de sector ingrijpend gekrompen, voornamelijk als gevolg van de snelle afname van het aantal dienstplichtige militairen, vooruitlopend op het afschaffen van de opkomstplicht. Maar zelfs als dit laatste buiten beschouwing wordt gelaten, is de sector aanzienlijk afgeslankt. Deze ontwikkeling zal waarschijnlijk ook de eerstvolgende jaren voortduren, zij het in mindere mate.

**Tabel 7.1 De werkgelegenheidsontwikkeling bij de overheid, indices 1985=100**

	1987	1989	1990	1992	1994
Rijk	102	97	96	92	91
Onderwijs en Wetenschappen	99	100	100	99	100
Defensie	102	100	98	88	71
Politie	100	100	100	101	107
Rechterlijke Macht	112	117	124	147	170
Gemeenten	98	93	92	87	83
Provincies	101	97	89	77	73
Waterschappen	100	104	105	108	118

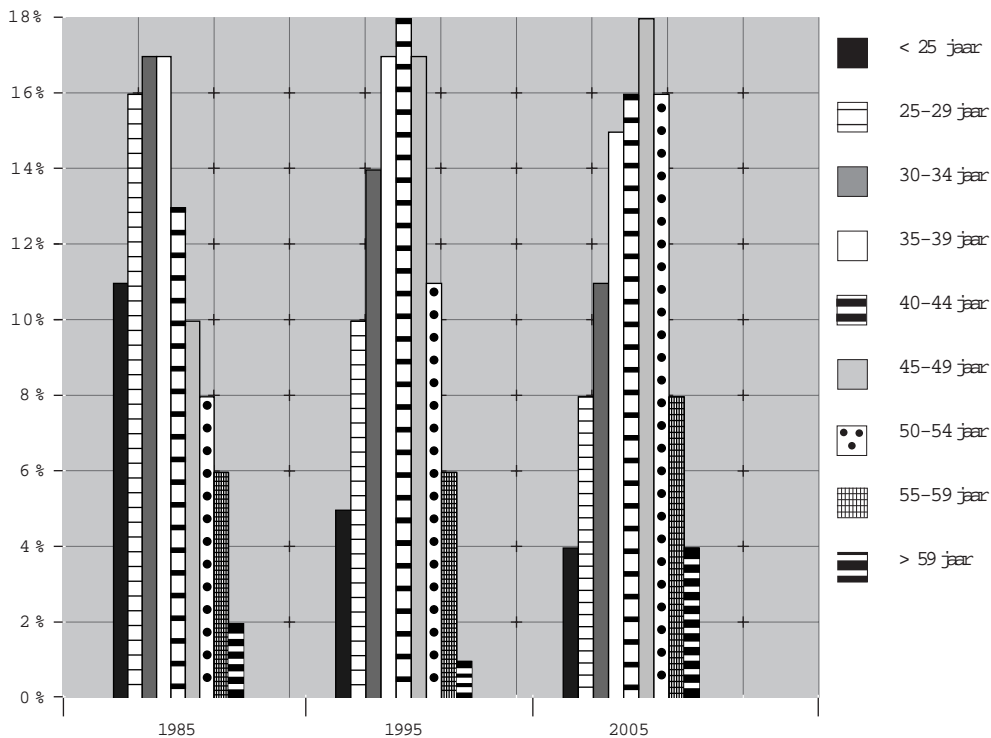
Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel

De werkgelegenheid in de sector Politie is eind jaren zeventig, begin jaren tachtig flink gegroeid. Daarna is sprake van stabilisatie. Vanaf 1992 neemt de sector weer in omvang toe. De sector Rijk is sinds 1989 flink afgenomen, ondanks het feit dat er vanwege beleidsintensivering de nodige banen zijn bijgekomen, bijvoorbeeld in het gevangeniswezen. Deze krimp is zowel het gevolg van de bekende efficiencyoperaties als van de verzelfstandiging van uitvoerende diensten. Bij de sector Rijk wordt verwacht dat vanaf 1997 het aantal werknemers weer enigszins zal toenemen. Dit vanwege beleidsintensivering (bij de ministeries van Justitie, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Financiën) en als gevolg van de herbezetting die de invoering van de gemiddeld 36-urige werkweek met zich meebrengt.

De daling van de werkgelegenheid bij de overheid is voor een deel veroorzaakt door het afstoten van taken en (uitvoerende) diensten naar de markt (privatisering), en is voor een ander deel het gevolg van door op krimp gericht personeelsbeleid. Vanaf midden jaren tachtig is de uitstroom van ouderen bevorderd en de instroom van nieuwe, jonge werknemers beperkt.

Grafiek 7.2

Ontgroening en vergrijzing



Dit heeft een trend van «ontgroening en ontgrijzing» opgeleverd, die niet alleen te verklaren is uit hogere opleidingseisen aan nieuwe werknemers, respectievelijk de verlaging van de VUT-leeftijd. In alle sectoren is duidelijk waar te nemen dat de cohorten doorschuiven in de leeftijdspiramide. In de periode 1985 tot 1995 zijn de categorieën in de leeftijd tot 35 jaar verschoven naar die in de leeftijd tussen 30 en 45 jaar. De geringe instroom van jongeren houdt al zo lang aan dat nu reeds sprake is van «vergrijzing» in plaats van «ontgrijzing».

Als deze ontwikkeling doorzet, zal rond het jaar 2005 ongeveer 62 procent van het overheidspersoneel ouder zijn dan veertig jaar. Die dreigende veroudering van het werknemersbestand vraagt de komende jaren om een andere toepassing van instrumenten als vorming, opleiding en loopbaanbeleid. Het is vooral van belang dat de mobiliteit wordt vergroot. Dat biedt enerzijds perspectieven voor werknemers en komt anderzijds van pas om de doorstroming naar de marktsector te bevorderen. Verder kan gedacht worden aan een vorm van «demotiebeleid»: werknemers op hogere leeftijd kunnen een stapje terug doen als ze het werktempo of de stress niet meer zo goed aankunnen. Dit opent dan tevens de weg voor de doorstroming van «jongeren» naar leidinggevende posities.

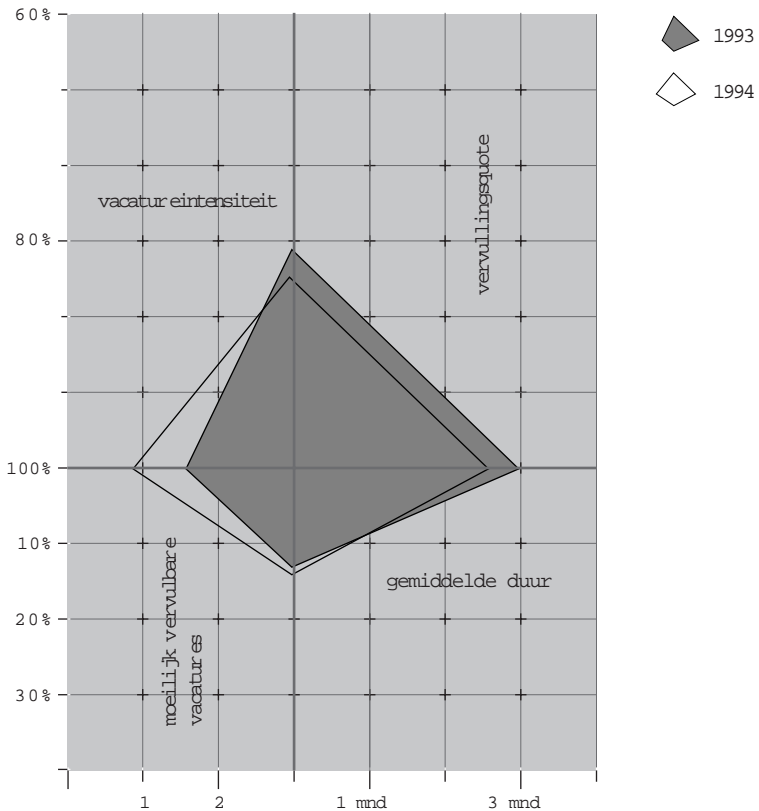
## 7.2 De vacaturepositie van de overheid

De vervulling van de vacatures is een belangrijke indicator voor de arbeidsmarktpositie van de overheid. Een goede arbeidsmarktpositie is belangrijk, omdat een goede personeelsvoorziening mede de kwaliteit van het openbaar bestuur bepaalt. Maar een enkel cijfer, zoals het percentage van het totaal aantal beschikbare vacatures dat in een jaar wordt vervuld

(de vervullingsquote), geeft slechts beperkt inzicht in de arbeidsmarktpositie. Voor een beter beeld zijn in grafiek 7.3 vier primaire vacaturekarakteristieken op een assenstelsel uitgezet, te weten: de vervullingsquote, het percentage moeilijk vervulbare vacatures, de gemiddelde periode dat vacatures openstaan en de vacature-intensiteit (het aantal vacatures per 100 werknemers). Zo wordt een «vacaturediamant» van de overheid verkregen. Een dergelijke diamant is ook voor de markt geconstrueerd (grafiek 7.4). Een vergelijking voor de jaren 1993 en 1994 geeft bovendien een aanwijzing of de arbeidsmarktpositie van de overheid als werkgever is verbeterd of verslechterd.

Grafiek 7.3

De vacaturediamant van de overheid (1993 en 1994)

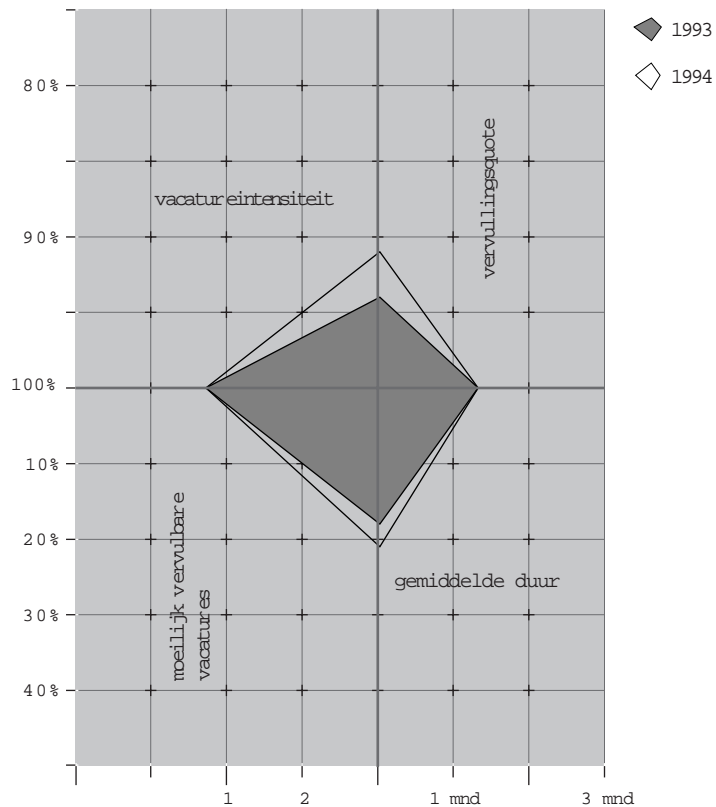


Bron: Vacature-enquête overheid (1993-1994), CBS, Voorburg de Kerngegevens Overheidspersoneel (1995), ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

De beide figuren geven een genuanceerd beeld van de stand van zaken. De vacatures bij de overheid staan gemiddeld betrekkelijk lang open. Ook is de vervullingsquote ten opzichte van de markt betrekkelijk laag. Kennelijk levert dit gebrek aan dynamiek, getuige het lage aandeel moeilijk vervulbare vacatures, vooralsnog geen problemen op. Dit ondanks de hoge vacature-intensiteit bij de overheid. De markt vertoont aanmerkelijk meer dynamiek, maar kent ook aanzienlijk meer problemen bij de vervulling van vacatures.

Grafiek 7.4

De vacaturediamant van de markt (1993 en 1994)



Bron: Vacature-enquête markt (1993 en 1994) en de Enquête BeroepsBevolking (EBB, 1994) CBS, Voorburg

Grafiek 7.3 toont aan dat de vacaturepositie van de overheid in de loop van de jaren 1993 en 1994 niet ingrijpend is veranderd. De vacatureintensiteit is wat afgenomen, terwijl de vervullingsquote enigszins is toegenomen: met andere woorden de vacaturevoorraad krimpt doordat er meer vacatures worden vervuld dan er ontstaan. De vacaturepositie van de overheid is nog iets gunstiger geworden. Te meer doordat het aandeel moeilijk vervulbare vacatures onveranderd op een laag niveau is gebleven.

De veranderingen in de vacaturediamant van de markt zijn marginaal. Wel blijkt dat de spanning op de arbeidsmarkt licht toeneemt, omdat het aandeel moeilijk vervulbare vacatures iets is gestegen en de vervullingsquote enigszins daalt.

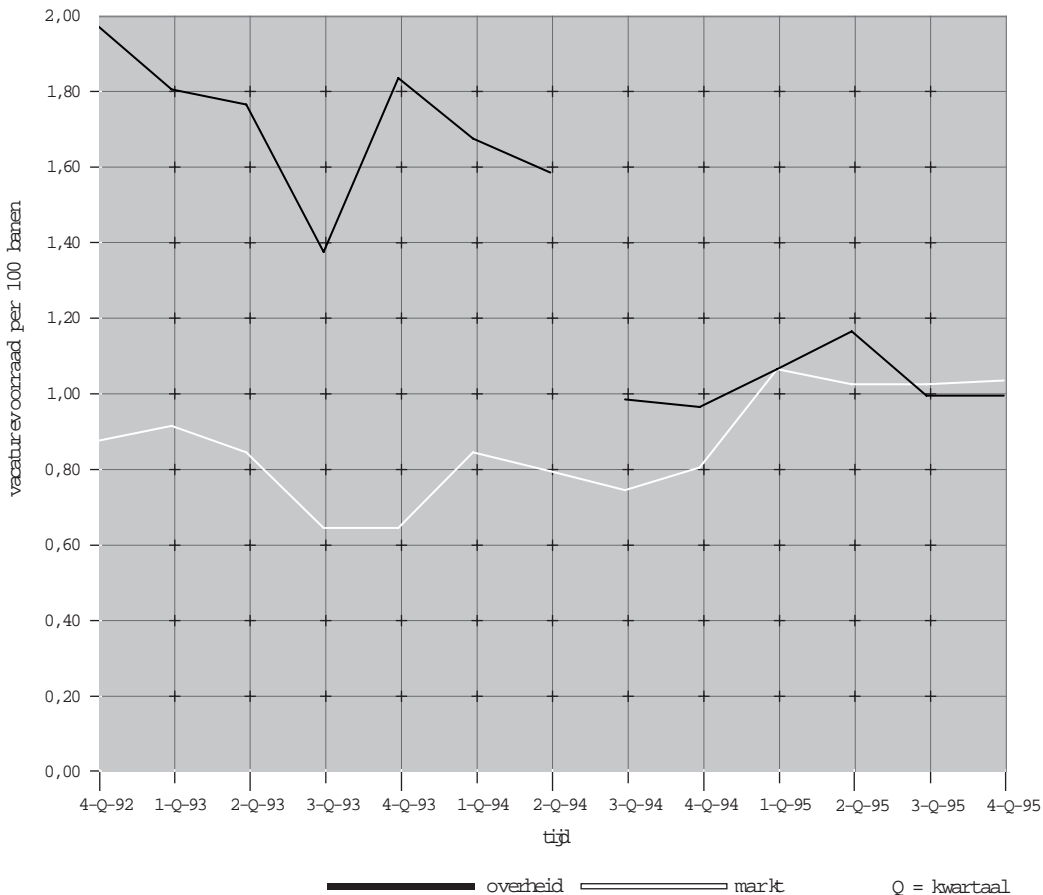
In grafiek 7.5 is de ontwikkeling van de vacaturevoorraad bij de overheid en in de markt in beeld gebracht. In beide gevallen is die voorraad gerelateerd aan de werkgelegenheid: het aantal vacatures per 100 werknemers. Zo kunnen de cijfers rechtstreeks met elkaar worden vergeleken<sup>1</sup>. De werkgelegenheid bij de overheid wordt overigens niet per kwartaal geregistreerd. Op grond van de jaarlijkse ontwikkeling van de werkgelegenheid is een schatting van het verloop van de werkgelegenheid – ontleend aan de Kerngegevens Overheidspersoneel – gedurende het jaar gemaakt. Uit de grafiek blijkt dat in de periode «vierde

<sup>1</sup> De gegevens zijn niet volledig. Tot halverwege het jaar 1994 is de sector Politie als gevolg van de reorganisatie niet in de cijfers opgenomen. Vanaf het tweede kwartaal van 1994 zijn de gegevens voor de sector Defensie niet meer beschikbaar gesteld.

kwartaal 1992 – tweede kwartaal 1994» de vacaturevoorraad bij de overheid relatief veel groter is dan in de marktsector. Daarna blijken beide nauwelijks meer van elkaar te verschillen.

Grafiek 7.5

De ontwikkeling van de vacaturevoorraad bij de overheid en de markt in de periode 1992-1995



Bron: Berekening op basis van vacature-enquête te overheid & markt, de EBB en JWL (1992-1995), CBS, Voorburg en de Kerngegevens Overheidspersoneel (1993-1994), ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Deze trendbreuk valt samen met het ontbreken van de cijfers voor Defensie vanaf het tweede kwartaal van 1994. De manier waarop Defensie haar militairen werft –aan het begin van het jaar wordt de behoefte aan personeel bepaald en de vacatures worden geleidelijk in de loop van het jaar vervuld – heeft tot gevolg dat de vacature-intensiteit bij de overheid in de betreffende periode sterk wordt verhoogd.

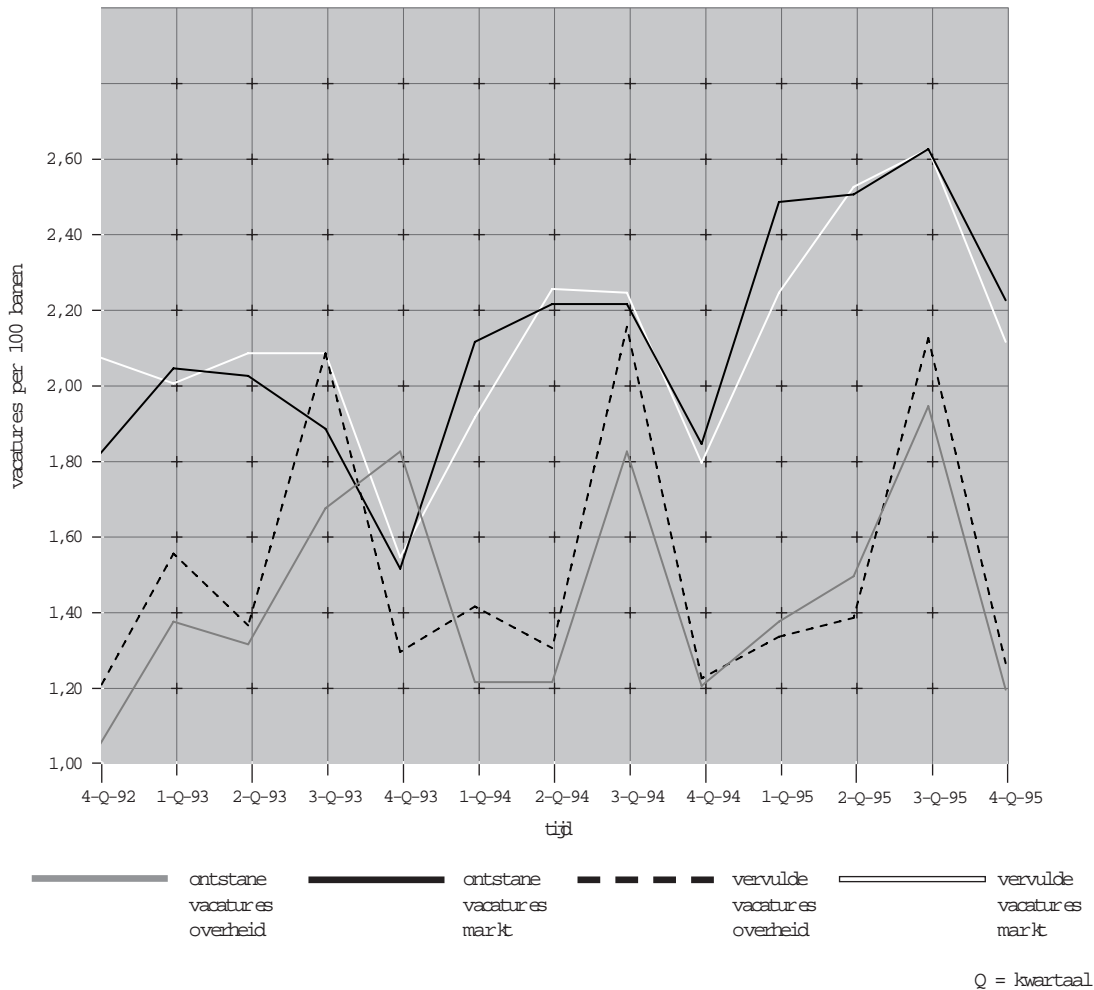
De dynamiek van het ontstaan en vervullen van vacatures is in de markt aanzienlijk groter dan bij de overheid. Grafiek 7.6 toont beide bewegingen voor zowel de overheid als de markt, ook hier gerelateerd aan de werkgelegenheid in beide sectoren. Het herstel van de werkgelegenheid in de markt tekent zich duidelijk af. Het ontstaan en vervullen van vacatures vertoont bij de overheid echter geen stijgende lijn. Gezien de werkgelegenheidsontwikkeling bij de overheid behoeft dat geen verwondering te wekken.

De cijfers tonen een duidelijk herkenbaar seizoensverloop. In de markt neemt de intensiteit van het ontstaan en vervullen van vacatures in het

vierde kwartaal wat af, terwijl de piek in het tweede en derde kwartaal ligt. Bij de overheid is in het derde kwartaal een piek zichtbaar. Dit houdt verband met de cyclus van het schooljaar en de daarmee samenvallende baanwisselingen in de sector Onderwijs en Wetenschappen (zie ook de Arbeidsmarkttrapportage Overheid, 1996). Verder valt op dat gedurende vrijwel de hele periode het ontstaan van vacatures bij de overheid achterblijft bij de vervulling, hetgeen de vacaturevoorraad licht doet dalen.

Grafiek 7.6

De ontwikkeling van de ontstane en vervulde vacatures bij de overheid en de markt 1992-1995



Bron: Berekening op basis van vacature-enquête overheid & markt, de EBB en JWL (1992-1995), CBS, Voorburg en de Kerngegevens Overheidspersoneel (1993-1994), ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Tabel 7.2 belicht kort de arbeidsmarktpositie van de overheidssectoren en zet de totaalscore af tegen die van de markt. De tabel toont de vacature-intensiteit, het percentage moeilijk vervulbare vacatures, de gemiddelde periode dat vacatures openstaan en de vervullingsquote. Met uitzondering van Onderwijs en Wetenschappen ligt de vacature-intensiteit in alle overheidssectoren beduidend boven het percentage in de markt. Dat is vooral het geval bij de decentrale overheden, de Rechterlijke Macht

en de sector Rijk. Het relatief hoge aantal vacatures in deze sectoren hangt samen met een geringe dynamiek van ontstaan en vervullen van vacatures. De lange periode waarover vacatures gemiddeld openstaan en de relatief lage vervullingsquoten spreken hier boekdelen.

Geen van de overheidssectoren ondervindt met de markt vergelijkbare moeilijkheden bij het vervullen van vacatures. Alleen de sectoren Onderwijs en Wetenschappen en, in mindere mate, Gemeenten hebben wat meer problemen bij het vervullen van hun openstaande vacatures, maar ook bij Onderwijs en Wetenschappen ligt het aandeel moeilijk vervulbare vacatures nog altijd iets lager dan in de markt. Tabel 7.2 laat zien dat de sector Onderwijs en Wetenschappen – overigens net als de markt – een betrekkelijk hoge vervullingsquote en een korte periode waarover vacatures openstaan, kent.

**Tabel 7.2 Enige kenmerken van de vacaturepositie van de overheidssectoren en de markt in 1994**

	vacature-intensiteit <sup>1</sup>	percentage moeilijk vervulbare vacatures	gemiddelde duur openstaande vacatures (mnd)	vervullingsquote (%) <sup>2</sup>
Rijk	0,98	7	3,3	82
Onderwijs en Wetenschappen	0,66	19	1,3	91
Politie	0,84	7	n.b.	n.b.
Rechterlijke Macht	6,47	n.b.	2,6	91
Gemeenten	1,48	11	2,8	80
Provincies	2,62	6	2,5	79
Waterschappen	2,21	6	2,5	57
Overheid (excl. Defensie)	0,97	13	2,6	82
Markt	0,78	20	1,2	91

n.b. = niet beschikbaar

<sup>1</sup> aantal vacatures per 100 medewerkers.

<sup>2</sup> het percentage van het totaal aantal beschikbare vacatures dat in een jaar wordt vervuld.  
Bron: Vacature-enquête overheid & markt en de EBB, CBS, Voorburg en de Kernegegevens Overheidspersoneel, ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Tot op heden doen zich voor de overheid geen grote problemen op de arbeidsmarkt voor. Wat niet wil zeggen dat de overheid op deelmarkten geen moeilijkheden kan ondervinden. In tabel 7.3 is het percentage moeilijk vervulbare vacatures per opleidingscategorie weergegeven. Dit cijfer kan indicatief zijn voor mogelijke problemen op deelmarkten als de groei van de werkgelegenheid zich voortzet.

**Tabel 7.3 Het percentage moeilijk vervulbare vacatures naar opleidingscategorie bij de overheid en in de markt (1994)**

	markt	overheid
Hoger onderwijs tweede trap	50	20
Hoger onderwijs eerste trap	26	19
Hoger voortgezet onderwijs	16	6
Lager voortgezet onderwijs	22	4
Lager onderwijs	10	0

Bron: Vacature-enquête overheid & markt (1994), CBS, Voorburg en de Kernegegevens Overheidspersoneel, ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Uit tabel 7.3 blijkt dat moeilijk vervulbare vacatures zich vooral voordoen bij de hoger opgeleiden. In tegenstelling tot de markt doen zich bij de overheid nauwelijks problemen voor bij de vacatures die een



opleiding op lager of hoger voortgezet niveau behoeven. Met name in de markt is er voor het hoger onderwijs tweede trap (universitair opgeleiden «oude stijl» en post-doctorale specialisaties) een zeer hoog aandeel moeilijk vervulbare vacatures. Wellicht dat de samenloop van opleiding c.q. specialisatie en leeftijd (en de daaraan verbonden werkervaring) ook een rol speelt. Echter, ook hier blijkt dat het aantal moeilijk vervulbare vacatures bij de overheid achterblijft ten opzichte van de markt.

De overheid kent tot nu toe geen wezenlijke problemen op de arbeidsmarkt. De relatief kleine (vervangings)vraag is over het algemeen gemakkelijk te vervullen. Dat blijkt wel uit de daling van de vacature-intensiteit en de – lichte – toename van de vervullingsquote.

In de jaren 1995 en 1996 is de werkgelegenheid in Nederland sterk toegenomen. De forse toename van het aantal ontstane en vervulde vacatures in de marktsector getuigt daarvan. Bij de overheid ontbreekt een dergelijke toename.

Ook voor de komende jaren verwacht het CPB een verdere groei van de werkgelegenheid. Dat betekent een grotere concurrentie tussen werkgevers om de vacatures adequaat te vervullen. De overheid moet daarom bij die vervulling bedacht zijn op problemen – van kwalitatieve dan wel kwantitatieve aard. Dit geldt in het bijzonder voor die deelmarkten waar zich in 1994 (zie tabel 7.3) en daarvoor ook al enige problemen voordeden.

### **7.3 De positie van aandachtsgroepen**

#### *Langdurig werklozen*

Om de langdurige werkloosheid te bestrijden heeft het kabinet de regeling *Extra werkgelegenheid langdurig werklozen* ingezet. Voor eind 1995 was bij de gemeenten een bezetting beoogd, en ook gerealiseerd, van 2500 zogenaamde Melkertbanen. Het streven is om eind 1998 tot 20 000 additionele arbeidsplaatsen te komen. In 1996 zijn er 7500 extra banen aan 31 gemeenten toebedeeld. Per 1 juni 1996 kunnen zelfs 48 gemeenten van de regeling profiteren.

Per 1 januari 1996 is de regeling verbreed. Naast Melkertbanen in de «openbare veiligheid», het toezicht en de kinderopvang kunnen deze structurele arbeidsplaatsen nu ook binnen het onderwijs en bij het beheer van openbare ruimten en publieke monumenten worden gecreëerd. Zo krijgen ook andere overheidswerkgevers de kans om extra werkgelegenheid te scheppen.

#### *Allochtonen*

De integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving, in de zin van een gelijkwaardige deelname, is van groot belang. Op een aantal vitale terreinen, zoals onderwijs en arbeid, hebben allochtonen echter een grote achterstand ten opzichte van de autochtone bevolking. Om de arbeidsdeelname van allochtonen te bevorderen, hebben de sociale partners en het kabinet in 1990 een plan gelanceerd om binnen vijf jaar het aandeel van allochtonen in de werkende bevolking in overeenstemming te brengen met hun aandeel in de (regionale) beroepsbevolking. Deze doelstelling is vertaald in: 60 000 extra banen voor allochtonen. In het afgelopen najaarsoverleg in de Stichting van de Arbeid is de uitvoering van dit 60 000-banenplan verlengd tot 1996.

Voor allochtonen met de juiste arbeidskwalificaties bleken er toch nog belemmeringen te zijn om aan het werk te gaan. De *Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen* (WBEEA) die op 1 juli 1994 inging, moet die belemmeringen wegnemen. Deze wet verplicht werkgevers intern een beleid te formuleren dat de evenredige vertegen-

woordiging van allochtonen bevordert. Met name het beleid omtrent aanstelling, bevordering en ontslag verdient de aandacht. Het beleid moet samen met streefcijfers voor de komende jaren worden neergelegd in een werkplan, waarin het Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening inzage heeft. De ondernemingsraad kan bij het opstellen van zo'n plan helpen.

Over het reeds uitgevoerde beleid deponeert de werkgever bij de Kamer van Koophandel een jaarverslag, inclusief een opgave van het aantal binnen de onderneming werkzame allochtonen. In de voorlopige rapportage van juni 1996 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hadden overheidswerkgevers, met ruim 60 procent (exclusief Onderwijs en Wetenschappen), méér jaarverslagen gedeponereerd dan werkgevers in de marktsector (ongeveer 20 procent).

Tussen de overheidssectoren onderling bestaan grote verschillen in respons. In de sector Rijk (inclusief de Rechterlijke Macht en het burgerpersoneel van Defensie) was het tweede plan *Werkgelegenheid voor etnische minderheden bij de rijksoverheid* (EMO) een belangrijk initiatief. De hoofddoelstelling van het plan was uitbreiding van het aantal allochtone werknemers met 2497 over de periode 1990–1995. Van dat streefgetal werd 73 procent gerealiseerd, zodat eind 1995 het aandeel van minderheden bij het rijk op 3,5 procent uitkwam (de WBEAA-evenredigheidsnorm is 3,8 procent). Nb. Per ultimo 1994 bedroeg het aandeel minderheden bij de rijksoverheid nog 3,2%. Binnen de sectoren Gemeenten, Provincies, Waterschappen en Politie hebben echter veel organisaties nog geen rapportage gedeponereerd. Voor Onderwijs en Wetenschappen zijn geen cijfers beschikbaar. Op 14 juni 1995 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin is vastgesteld dat verdergaande maatregelen worden overwogen bij onvoldoende naleving van de wet. Ook de overheidssectoren is inmiddels per brief gevraagd de WBEAA voortvarend uit te voeren en in de loop van 1996 een jaarverslag 1995 te deponeren, naast het opstellen van een taakstellend werkplan. De wet wordt in september 1996 geëvalueerd.

### Vrouwen

Emancipatie van vrouwen en mannen is een nieuwe vanzelfsprekendheid in deze samenleving. Vrouwen en steeds vaker ook mannen, denken en handelen anders dan twintig of dertig jaar geleden. Toch blijft de kloof tussen enerzijds opvattingen en wensen, anderzijds de alledaagse werkelijkheid nog groot. Op invloedrijke posities in het bedrijfsleven en bij de overheid vormen vrouwen nog steeds een minderheid. Dit ondanks het feit dat het opleidingsniveau van vrouwen jonger dan 45 jaar inmiddels gelijk is aan dat van mannen.

**Tabel 7.4 Percentage werkzame vrouwen**

	1985	1988	1990	1992	1994	1995	1998 <sup>1</sup>
Rijk	25	28	30	30	31	32	34
Onderwijs en Wetenschappen	44	45	47	49	49	50	52
Defensie	7	8	9	9	10	10	11
Politie <sup>2</sup>	5	7	8	10	12	15	18
Rechterlijke Macht	21	27	31	35	37	38	42
Gemeenten	28	30	32	33	33	34	35
Provincies	25	28	28	31	30	31	32
Waterschappen	16	18	19	20	21	21	22
Totaal	30	31	33	36	36	37	39

Bron: Kerngegevens overheidspersoneel

<sup>1</sup> Raming via lineaire regressie

<sup>2</sup> Politie: betreft alleen vrouwen in executieve functies

<sup>3</sup> Exclusief de gemeenschappelijke regelingen

De grootste toename van het percentage vrouwen bij de overheid was eind jaren zeventig, begin jaren tachtig. De werkgelegenheid groeide toen ook nog, dus er was ruimte voor instroom van vrouwen. Met het begin van de «krimp», eind jaren tachtig, stagneerde de groei van het percentage vrouwelijke werknemers. Het aandeel neemt nu nog licht toe. Uitzondering op deze trend zijn de vrouw-arme sectoren Politie en Defensie.

Het personeelsbeleid binnen de overheid richt zich de laatste tien jaar overigens niet alleen op het percentage vrouwen in dienst, maar ook op het niveau van de functies die door vrouwen worden bekleed. Meer vrouwen in leidinggevende functies, is het streven.

#### *Gehandicapten*

De doelstelling om gehandicapten en arbeidsongeschikten in het arbeidsproces op te nemen en de uitstroom naar arbeidsongeschiktheidsregelingen terug te dringen, kreeg in 1986 haar beslag in de *Wet arbeid gehandicapte werknemers* (WAGW). Elke werkgever moet registreren hoeveel gehandicapten hij in dienst heeft. Een werkgever is verplicht ervoor te zorgen dat minimaal 3 en maximaal 7 procent van zijn personeelsbestand uit gehandicapte werknemers bestaat. Voor de sector Rijk heeft het kabinet dat percentage voor begin 1997 op 5 gesteld. Eind 1994 bedroeg het percentage gehandicapte werknemers bij het Rijk 3,6 en eind 1995 3,8 procent. Gezien deze trage trend zal het behalen van de doelstelling voor begin 1997 nog de nodige inspanning vergen.

### **7.4 Beloningspositie werknemers publieke sector: nationaal en internationaal**

#### *Algemeen*

Niet alleen de vergelijking van de beloning van ambtenaren met die van werknemers in de marktsector is van belang: gezien de voortschrijdende Europese integratie wordt het ook steeds relevanter de beloning van Nederlandse ambtenaren te vergelijken met die van ambtenaren in andere lidstaten van de Europese Unie.

Onlangs heeft het Economisch Instituut Tilburg (EIT) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een internationaal vergelijkend beloningsonderzoek gedaan, waarbij voor een aantal landen het gemiddelde netto-uurloon (inclusief toelagen) van werknemers in de publieke dienstensector vergeleken werd met het gemiddelde netto-uurloon van werknemers in de marktsector, een en ander gespecificeerd naar subsector. De onderzoekers hebben daartoe gebruikgemaakt van zogenaamde microdatabestanden in de verschillende landen.

De samenstelling van het werknemersbestand in de (sub)sectoren kan onderling sterk verschillen in kenmerken zoals leeftijd, geslacht, opleiding en beroep. Dergelijke persoonskenmerken bepalen aanzienlijk de hoogte van de verdiende netto-uurlonen. Een vergelijking van de ruwe gemiddelde netto-uurlonen zou dan ook misleidende resultaten opleveren. Het is beter de nettolonen van werknemers met gelijke persoonskenmerken te vergelijken, en dat hebben de EIT-onderzoekers ook gedaan.

De onderzoekers hebben voor de beloningsvergelijkingen een statistische techniek gehanteerd, namelijk: regressieanalyse. Deze techniek levert, met inachtneming van zekere betrouwbaarheidsmarges, een realistische schatting van de beloningsverschillen op.

In het verleden zijn er in Nederland diverse deelonderzoeken verricht naar de beloningspositie van ambtenaren in vergelijking met die van werknemers in de marktsector. De meeste van die onderzoeken, zoals de Pakketvergelijking, waren gebaseerd op vergelijkingen van functies met dezelfde kenmerken. De resultaten van de Pakketvergelijking hebben de

afgelopen tien jaar in belangrijke mate de opvattingen over de beloningspositie van ambtenaren bepaald.

De door de EIT-onderzoekers gevolgde methode, waarbij geen functies maar *personen* met dezelfde kenmerken vergeleken worden, leidt tot andere resultaten dan de bij de eerder genoemde onderzoeken toegepaste methode. Overigens hebben beide onderzoeksmethoden een eigen waarde voor het in kaart brengen van beloningsverhoudingen, en kunnen ze elkaar aanvullen.

Doordat de resultaten van het EIT-onderzoek pas kortgeleden beschikbaar gekomen zijn, heeft het kabinet zich er nog geen beleidsmatig oordeel over kunnen vormen. Daarvoor is onder meer een analyse nodig van de verschillen tussen de resultaten van het EIT-onderzoek en de eerdere Pakketvergelijking. Bovendien wil het kabinet de uitkomsten van het EIT-onderzoek eerst bespreken met de sociale partners. Deze paragraaf heeft daarom de status van een verslag: hij presenteert de belangrijkste resultaten van het EIT-onderzoek voor Nederland en voor Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk en Denemarken.

### Nederland

In grafiek 7.7 zijn voor Nederland de geschatte, gemiddelde verschillen weergegeven tussen de netto-uurloonbeloning van de ambtenaren bij de kernoverheid (algemeen bestuur, onderwijs, defensie en politie) en die van vergelijkbare werknemers in de marktsector. Dit over de jaren 1984 tot en met 1990. Deze beloningsverschillen zijn gespecificeerd naar vier opleidingsniveaus van de werknemers.

Grafiek 7.7

Gemiddelde procentuele loonverschillen tussen de kernoverheid en de marktsector in Nederland, 1984 t/m 1990. (Basis: marktsector)



Uit de grafiek blijkt dat het gemiddelde netto-uurloon van ambtenaren bij de kernoverheid in die periode niet ongunstig afstak bij dat van werknemers in de marktsector. De hypothese dat ambtenaren met een tertiaire opleiding (HBO/WO) in de periode van 1984 tot en met 1990 gemiddeld aanzienlijk werden onderbetaald, wordt niet ondersteund door de onderzoeksresultaten van het EIT.

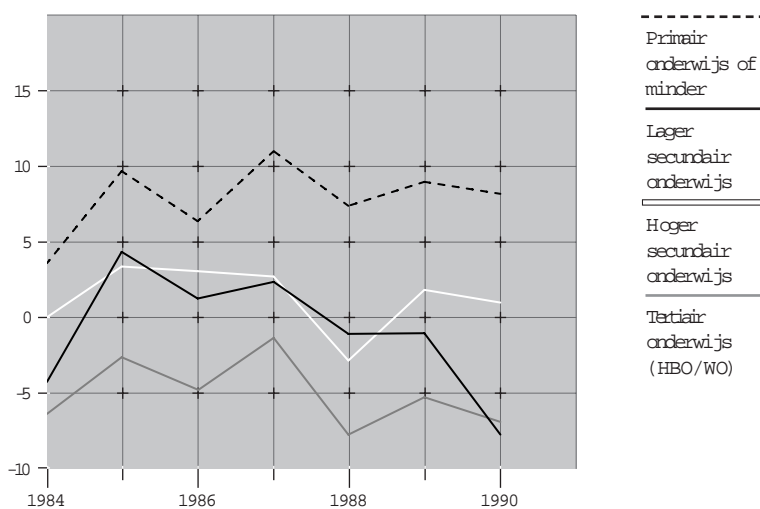
Hierbij passen overigens wel twee kanttekeningen. In de eerste plaats gaat het bij het tertiaire opleidingsniveau om een gemiddelde voor HBO'ers en academici. Het is mogelijk dat de beloningspositie van academici op topfuncties ongunstiger was. En in de tweede plaats: voor vrouwelijke ambtenaren met een tertiaire opleiding was het beeld gunstiger dan voor hun mannelijke collega's. De weergave in grafiek 7.7 is een gewogen gemiddelde voor mannen en vrouwen.

Opvallend in de grafiek is de voor alle ambtenaren positieve ontwikkeling van de beloningsverschillen in 1985, ondanks het feit dat de contractlonen voor ambtenaren in dat jaar op 0 procent bleven steken. Deze ontwikkeling heeft alles te maken met de invoering van de 38-urige werkweek bij de overheid. Per saldo steeg daardoor het netto-uurloon van ambtenaren. Het EIT-onderzoek toont aan dat de beloningsverschillen in 1990 voor ambtenaren niet ongunstiger waren dan die in 1984.

Ambtenaren bij de kernoverheid kregen blijkens het EIT-onderzoek in de periode 1984-1990 gemiddeld een hoger netto-uurloon dan de overige werknemers in de publieke-dienstensector. Onder publieke-dienstensector wordt in dit verband verstaan: de subsectoren kernoverheid (te weten: algemeen bestuur, onderwijs, defensie, politie), zorg, sociaal-culturele diensten en overige publieke diensten. Een vergelijking van grafiek 7.8 met grafiek 7.7 maakt duidelijk hoe groot de verschillen per opleidingsniveau zijn tussen de totale publieke-dienstensector en de kernoverheid.

Grafiek 7.8

Gemiddelde procentuele loonverschillen per opleidingsniveau tussen de publieke-dienstensector en de marktsector in Nederland over de jaren 1984 t/m 1990 (Basis: marktsector)



Ook voor grafiek 7.8 geldt dat de beloningsverschillen gebaseerd zijn op een gewogen gemiddelde voor de vrouwelijke en mannelijke werknemers in de publieke-dienstensector. En ook hier geldt dat de beloningspositie voor vrouwen met een tertiaire opleiding gunstiger was dan voor mannen met zo'n opleiding.

#### Internationale vergelijking

Tabel 7.5 geeft aan in hoeverre werknemers in de publieke-diensten-

sector van de onderscheiden landen in 1990 gemiddeld hoger of lager betaald werden dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. De door het EIT geschatte beloningsverschillen zijn gepresenteerd voor mannen en vrouwen van verschillende opleidingsniveaus. Ze worden in beeld gebracht voor de landen Nederland (NL), Duitsland (D), Groot-Brittannië (GB), Denemarken (DK) en Frankrijk (F).

**Tabel 7.5. Gemiddelde procentuele loonverschillen tussen de publieke-dienstensector en de marktsector naar geslacht per opleidingsniveau en voor het overige bij gelijke persoonskenmerken (betrouwbaarheidsintervallen zijn *cursief* weergegeven onder de schattingen). Basis: marktsector, 1990 (GB 1991).**

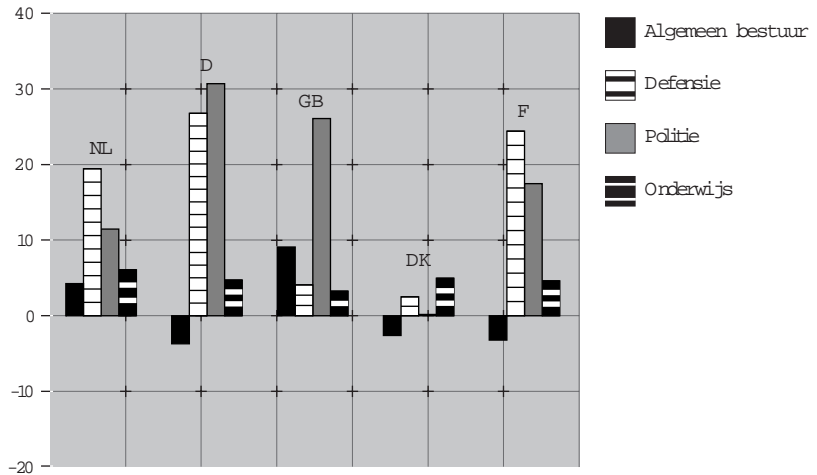
A. Mannen	NL	D	GB	DK	F
Primair onderwijs of minder	4.03	10.34	- 7.26	- 6.09	- 2.61
	<i>5.17</i>	<i>13.62</i>	<i>5.85</i>	<i>7.03</i>	<i>1.16</i>
Lager secundair onderwijs	- 6.37	3.48	- 4.23	- 5.41	- 0.85
	<i>4.76</i>	<i>3.33</i>	<i>4.53</i>	<i>1.59</i>	<i>1.06</i>
Hoger secundair onderwijs	- 1.53	11.34	9.04	- 5.08	- 0.52
	<i>3.09</i>	<i>3.95</i>	<i>5.28</i>	<i>1.36</i>	<i>1.70</i>
Tertiair onderwijs (HBO/WO)	- 13.73	8.92	- 1.47	- 15.43	- 0.09
	<i>3.35</i>	<i>5.59</i>	<i>2.80</i>	<i>2.36</i>	<i>1.28</i>
<b>B. Vrouwen</b>					
Primair onderwijs of minder	11.63	10.68	5.51	- 7.21	- 3.97
	<i>5.32</i>	<i>12.52</i>	<i>3.31</i>	<i>5.58</i>	<i>1.01</i>
Lager secundair onderwijs	- 8.89	16.50	5.45	- 1.04	- 0.01
	<i>4.11</i>	<i>2.89</i>	<i>2.63</i>	<i>1.31</i>	<i>0.93</i>
Hoger secundair onderwijs	2.63	14.31	7.04	- 3.71	2.16
	<i>3.06</i>	<i>3.76</i>	<i>4.90</i>	<i>1.10</i>	<i>1.35</i>
Tertiair onderwijs (HBO/WO)	2.43	15.21	12.15	- 10.60	7.39
	<i>4.72</i>	<i>6.96</i>	<i>2.97</i>	<i>2.76</i>	<i>1.21</i>

Opvallend is dat werknemers in de publieke-dienstensector in Duitsland beter betaald werden dan vergelijkbare werknemers in de marktsector, terwijl in Denemarken het omgekeerde het geval was. Verder valt op dat, volgens het EIT-onderzoek, mannelijke werknemers met een HBO- of WO-niveau in de publieke-dienstensector in Nederland en Denemarken, netto gemiddeld aanmerkelijk minder verdienen dan vergelijkbare werknemers in de marktsector: het verschil beliep 14 à 15 procent.

Tot slot verschaft grafiek 7.9 inzicht in de voor persoonskenmerken gecorrigeerde beloningsverhoudingen binnen de publieke-dienstensector in elk land. Het Nederlandse patroon van sectorale beloningsverhoudingen blijkt niet fundamenteel af te wijken van de patronen in de andere Europese landen. Bij de interpretatie van de gegevens in grafiek 7.9 moet men zich overigens realiseren dat voor de subsectoren Politie en Defensie in Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland ruimere betrouwbaarheidsmarges gelden dan voor de andere subsectoren.

Grafiek 7.9

Gemiddelde procentuele loonverschillen van vier  
publieke subsectoren ten opzichte van de totale  
publieke-dienstensector in verschillende landen  
(gecorrigeerd voor persoonskenmerken; 1990)



#### Het vervolg

Het hier gepresenteerde EIT-onderzoek had als eerste doel een internationale vergelijking van de beloning in de publieke-dienstensector mogelijk te maken. Maar naar zijn aard levert dit onderzoek óók uitkomsten op voor de beloningsvergelijking in de Nederlandse situatie. De resultaten van het EIT-onderzoek inzake de Nederlandse beloningsverhoudingen tussen de publieke-dienstensector/kernoverheid en de marktsector zijn opmerkelijk. Deze wijken namelijk af van het beeld dat uit de Pakketvergelijking naar voren is gekomen over de beloningspositie van ambtenaren en andere werknemers in de publieke-dienstensector. De resultaten van het EIT-onderzoek zullen daarom nader geanalyseerd worden in het licht van eerdere onderzoeken op dit terrein. Hierbij zal onder meer aandacht worden besteed aan de effecten van methodologische onderzoeksverschillen. De resultaten van het EIT-onderzoek zullen binnen afzienbare tijd met de sociale partners besproken worden. Teneinde de actualiteitswaarde van het onderzoek te vergroten is aan het EIT een aanvullende onderzoeksopdracht verstrekt om de Nederlandse tijdreeksen aan te vullen tot en met het jaar 1992.

De arbeidsmarktpositie van de werkgevers in de publieke-dienstensector is overigens van diverse factoren afhankelijk. Slechts één van deze factoren is de beloning van werknemers. De resultaten van de geactualiseerde tijdreeksen voor Nederland zullen daarom, in samenhang met andere arbeidsmarktgegevens, benut worden om beleid te ontwikkelen voor de arbeidsvoorwaardenruimte.





## **BIJLAGEN**



**BIJLAGE 1**

**Contractloonontwikkeling 1993–1997**

Voor een goed begrip van onderstaande cijfers is het belangrijk te weten dat deze uitsluitend betrekking hebben op de contractueel overeengekomen loonontwikkeling. De loonkostenontwikkeling stemt hiermee niet zonder meer overeen. Afgezien van ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de incidentele loonontwikkeling zijn hierbij van belang:

- de arbeidsduurverkorting en herbezetting;
- besparingen door flexibilisering (toelaten), inleveren van vrije dagen en dergelijke;
- verschuivingen van arbeidsvoorwaardengelden;
- maatregelen die alleen gelden voor een specifiek deel van de populatie.

**Tabel 1: Contractloonontwikkeling overheidssectoren**

Rijk	01-04-93 tot 01-04-95	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
01-04-1993 jan-94 dec-94 01-01-1995	overloop			1,29%					
	uitkering Simons			-0,74%					
	initieel	1,80%		1,35%	0,45%				
	eindejaarsuitkering		0,30%		0,28%	-0,28%			
	eindejaarsuitkering	0,30%			0,28%				
01-01-1995	initieel	0,50%				0,50%			
	totaal	2,60%		1,90%	1,01%	0,22%			
01-10-1995 dec-95 01-10-1996 dec-96	01-04-95 tot 01-04-97								
	initieel	0,50%				0,13%	0,38%		
	eindejaarsuitkering		0,50%			0,46%	-0,46%		
	initieel	0,75%					0,19%	0,56%	
dec-96	eindejaarsuitkering		0,50%			0,46%	-0,46%		
aantal werknemers: 111 000	totaal	1,25%		1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	0,10%	

Rechterlijke Macht	01-04-93 tot 01-04-95	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
01-04-1993 jan-94 dec-94 01-01-1995	overloop			1,29%					
	uitkering Simons			-0,28%					
	initieel	1,80%		1,35%	0,45%				
	eindejaarsuitkering		0,30%		0,28%	-0,28%			
	eindejaarsuitkering	0,30%			0,28%				
01-01-1995	initieel	0,50%				0,50%			
	totaal	2,60%		2,36%	1,01%	0,22%			
01-10-1995 dec-95 01-10-1996 dec-96	01-04-95 tot 01-04-97								
	initieel	0,50%				0,13%	0,38%		
	eindejaarsuitkering		0,50%			0,46%	-0,46%		
	initieel	0,75%					0,19%	0,56%	
dec-96	eindejaarsuitkering		0,50%			0,46%	-0,46%		
aantal werknemers: 2 200	totaal	1,25%		2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	0,10%	

Politie	01-04-93 tot 01-04-95	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
01-07-1993	overloop			1,29%					
dec-93	initieel	1,80%		0,90%	0,90%				
01-01-1995	incidenteel		0,25%	0,23%	-0,23%				
	initieel	0,25%				0,25%			
	totaal	2,05%	0,25%	2,42%	0,67%	0,25%			
	01-04-95 tot 01-07-96								
01-07-1995	initieel	0,50%				0,25%	0,25%		
dec-95	incidenteel		0,20%			0,20%	-0,20%		
01-01-1996	initieel	0,50%					0,50%		
01-04-1996	initieel	0,50%					0,38%	0,13%	
aantal werknemers: 42 700	totaal	1,50%	0,20%	2,42%	0,67%	0,70%	0,93%	0,13%	

Defensie	01-04-93 tot 01-04-95	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	overloop			1,29%					
01-07-1993	uitkering Simons (alleen burgers)			-0,18%					
dec-93	initieel	1,70%		0,85%	0,85%				
jan-94	incidenteel (burgers)		f 300,-	0,12%	-0,12%				
dec-94	eindejaarsuitkering	0,40%	0,40%		0,37%	-0,37%			
01-01-1995	eindejaarsuitkering	0,50%				0,37%			
	initieel	0,50%				0,50%			
	totaal	2,60%		2,08%	1,47%	0,13%			
	01-04-95 tot 01-04-97								
01-09-1995	initieel	1,00%				0,33%	0,67%		
dec-95	eenmalig		1,00%			0,92%	-0,92%		
01-09-1996	initieel	1,75%					0,58%	1,17%	
dec-96	eenmalig		0,75%				0,69%	-0,69%	
aantal werknemers: 93 100	totaal	2,75%		2,08%	1,47%	1,38%	1,02%	0,48%	

Onderwijs en Wetenschappen	01-04-93 tot 01-04-95	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	overloop			1,29%					
01-10-1993	uitkering Simons			-0,61%					
01-01-1995	initieel	2,10%		0,53%	1,57%				
	initieel	0,50%				0,50%			
	totaal	2,60%		1,21%	1,57%	0,50%			
	01-04-95 tot 01-06-96								
01-10-1995	initieel	0,65%				0,16%	0,49%		
01-04-1996	initieel	1,10%					0,83%	0,28%	
	totaal	1,75%		1,21%	1,57%	0,66%	1,31%	0,28%	
onderhandelaars- akkoord	01-06-96 tot 31-12-98								
dec-96	eindejaarsuitkering		0,50%				0,46%	-0,46%	
01-08-1997	initieel	1,00%						0,42%	0,58%
dec-97	eindejaarsuitkering		0,50%					0,46%	-0,46%
01-08-1998	initieel	1,50%							0,63%
dec-98	eindejaarsuitkering		0,50%						0,46%
01-12-1998	initieel	0,50%							0,04%
aantal werknemers: 340 700	totaal	2,50%		1,21%	1,57%	0,66%	1,77%	0,69%	1,25%

Gemeenten	01-04-93 tot 01-04-95	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
01-04-93	overloop			1,29%					
01-01-95	initieel	2,00%		1,50%	0,50%				
	initieel	0,50%				0,50%			
	totaal	2,50%		2,79%	0,50%	0,50%			
	01-04-95 tot 01-04-97								
01-08-95	initieel	1,25%				0,52%	0,73%		
01-08-96	initieel	1,25%					0,52%	0,73%	
dec-97	eindejaarsuitkering	0,30%						0,28%	- 0,28%
aantal werknemers: 175 000	totaal	2,80%		2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	1,01%	- 0,28%

Provincies	01-04-93 tot 01-10-94	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
01-04-93	overloop			1,29%					
jan-94	initieel	1,70%		1,28%	0,43%				
mei-94	eindejaarsuitkering		0,30%		0,28%	- 0,28%			
dec-94	eenmalig		f 400,-		0,60%	- 0,60%			
	eindejaarsuitkering	0,30%			0,28%				
	totaal	2,00%		2,57%	1,59%	- 0,88%			
	01-10-94 tot 30-09-97								
01-04-95	eindejaarsuitkering	- 0,30%			- 0,28%				
dec-95	initieel	1,00%				0,75%	0,25%		
dec-95	eenmalig		0,75%			0,69%	- 0,69%		
01-07-96	AOW comp wg deel zk	- 0,14%				- 0,14%			
dec-96	initieel	1,50%					0,75%	0,75%	
01-01-97	eenmalig		0,75%				0,69%	- 0,69%	
dec-97	initieel	1,25%						1,25%	
	eenmalig		0,50%					0,46%	- 0,46%
aantal werknemers: 13 400	totaal	3,31%		2,57%	1,31%	0,42%	1,00%	1,77%	- 0,46%

Waterschappen	01-04-93 tot 01-06-94	afspraken		contractloonontwikkeling per jaar					
datum	soort	structureel	incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
01-04-93	overloop			1,29%					
01-04-94	initieel	1,80%		1,35%	0,45%				
	initieel	0,30%			0,23%	0,08%			
	totaal	2,10%		2,64%	0,68%	0,08%			
	01-6-94 tot 31-12-95								
01-10-94	initieel	0,50%			0,13%	0,38%			
01-07-95	initieel	0,50%				0,25%	0,25%		
	totaal	1,00%		2,64%	0,81%	0,71%	0,25%		
	01-01-96 tot 31-03-97								
01-01-96	initieel	2,25%					2,25%		
01-01-97	initieel	0,75%						0,75%	
aantal werknemers: 8 600	totaal	1,00%		2,64%	0,81%	0,71%	2,50%	0,75%	

NB 1. Cijfers 1993 inclusief 1% per 1 januari 1993

**Samenvatting contractloonontwikkeling 1993 – 1996**

Loonontwikkeling	aantal	niveau-	jaar-	niveau-	jaar-	niveau-	jaar-	niveau-	jaar-	cumu-	1993–
		basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	latief	1996
		1993	1993	1994	1994	1995	1995	1996	1996	niveau-	jaarbasis
										basis	
Rijk	111 000	2,06%	1,90%	0,56%	1,01%	1,18%	0,81%	0,75%	0,56%	4,62%	4,34%
Rechterlijke Macht	2 200	2,52%	2,36%	0,56%	1,01%	1,18%	0,81%	0,75%	0,56%	5,09%	4,81%
Politie	42 700	3,03%	2,42%	– 0,23%	0,67%	0,95%	0,70%	0,80%	0,93%	4,60%	4,79%
Defensie	93 100	2,64%	2,08%	0,62%	1,47%	2,05%	1,38%	1,52%	1,02%	7,00%	6,08%
Onderwijs en Wetenschappen	340 700	2,49%	1,21%	0,00%	1,57%	1,15%	0,66%	1,56%	1,77%	5,29%	5,31%
Gemeenten	175 000	3,00%	2,79%	0,00%	0,50%	1,75%	1,02%	1,25%	1,25%	6,11%	5,66%
Provincies	13 400	2,70%	2,57%	0,88%	1,31%	0,67%	0,42%	1,50%	1,00%	5,86%	5,39%
Waterschappen	8 600	2,80%	2,64%	0,80%	0,81%	0,50%	0,71%	2,25%	2,50%	6,48%	6,80%
<b>Totaal</b>	<b>786 700</b>	<b>2,60%</b>	<b>1,87%</b>	<b>0,17%</b>	<b>1,18%</b>	<b>1,37%</b>	<b>0,85%</b>	<b>1,34%</b>	<b>1,34%</b>	<b>5,56%</b>	<b>5,34%</b>

**BIJLAGE 2****Lijst van afkortingen en begrippen**

AAW	Algemene arbeidsongeschiktheidswet
ABD	Algemene Bestuursdienst
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABP-complex	Het geheel van afspraken met de centrales van overheids- personeel en de wetgeving (de WPA, de wet FVP/ABP, de Kaderwet, de intrekking van de <i>Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden</i> ) dat tot doel had de premies voor het ABP op kostendekkend niveau te brengen en de privatisering van het fonds per 1 januari 1996 te realiseren
ADV	Arbeidsduurverkorting
ANW	Algemene nabestaandenwet
BWOO	Besluit Werkloosheid Onderwijs- en Onderzoekspersoneel
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan (van het CPB)
CGOA	Centraal Georganiseerd Overleg Ambtenaren
CPB	Centraal Planbureau
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
EIT	Economisch Instituut Tilburg
FAOP	Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheids-personeel (wettelijke arbeidsongeschiktheid)
FLO	Functioneel leeftijdsontslag
FOZ	Financieel Overzicht Zorg
FPU	Flexibele pensioen- en uitredingsregeling voor het overheids- personeel
FVP/ABP	Wet financiële voorzieningen privatisering ABP, waarmee de financiering van het ABP is geherstructureerd
g&g-sector	Gepremieerde en gesubsidieerde sector
GEO	Grote Efficiency Operatie
GO	Georganiseerd Overleg
HBO/WO	Hoger beroepsonderwijs wetenschappelijk onderwijs
IBA	Integrale Benadering Apparaatskosten
IOAW	Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeids- ongeschikte werkloze werknemers
IPbw	Invaliditeitspensioen bovenwettelijke arbeidsongeschiktheid
IPO	Interprovinciaal Overleg
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KRA	Kaderregeling arbeidsinpassing
MOOZ- bijdrage	Bijdrage aan medefinanciering voor oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden
NP	Nabestaandenpensioen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikke- ling
OHT	Overhevelingstoelage
OOW	Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen
OP	Ouderdompensioen
PAS	Partiële arbeidsparticipatie
PEMBA	Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschikt- heidsverzekeringen
RA	Regeerakkoord
RAIO	Rechterlijke ambtenaren in opleiding
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RRDIA	Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden
STAR	Stichting van de Arbeid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs

VUT	Vervroegde uittreding
WAGGS	Wet Arbeidsvoorwaarden Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WBEAA	Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WPA	Wet privatisering Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet



**Aanvullende informatie**

De *Trendnota Arbeidszaken Overheid* biedt inzicht op hoofdlijnen in de arbeidsvoorwaarden, loonkosten, sociale regelingen, premies, arbeidsverhoudingen en werkgelegenheid bij de overheid, en daarmee verbonden onderwerpen. In de nota wordt speciaal aandacht besteed aan de kostenontwikkelingen en de financiële samenhang op dit terrein.

Naast de *Trendnota* brengt de directie Arbeidszaken Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken enkele andere publicaties uit, zoals de *Kerngegevens Overheidspersoneel* – met voornamelijk kwantitatieve gegevens – en de *Arbeidsmarktrapportage Overheid*. Voor aanvullende informatie over de overheid – als geheel en op deelgebieden – wordt verwezen naar een groot aantal publicaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek en van de stichting Pensioenfonds ABP.

De overheid is in de *Trendnota Arbeidszaken Overheid* onderverdeeld in acht arbeidsvoorwaardelijke sectoren: Rijk, Politie, Onderwijs en Wetenschappen, Defensie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

Voor nadere informatie over de arbeidszaken in een bepaalde sector wordt in de eerste plaats verwezen naar het betreffende ministerie of de werkgeversorganisatie.

Hieronder worden enige van hun publicaties genoemd:

- *Mensen en Management in de Rijksdienst* (over de sector Rijk);
- de *Financiële Kerncijfers*, de *Arbeidsmarktbarometer*, de *Arbeidsmarkttramingen*, de *Evaluatie Tijdelijke Wet Arbeidsbemiddeling Onderwijs* en het uitstroomonderzoek uit de lerarenopleiding *Wie gaat er in het onderwijs werken?* (over de sector Onderwijs en Wetenschappen);
- de *BIS-rapportages Personeelsgegevens*, *Begroting en Jaarrekening Politie* (over de sector Politie);
- het *Beleidsplan 1995–1997* van het College voor Arbeidszaken (over de sector Gemeenten);
- de *Interprovinciaal Werkgeversverband Enquête* (over de sector Provincies);
- de *Resultaten Enquête Arbeidsvoorwaarden* (over de sector Waterschappen).