

Vergaderjaar 1998–1999

26 207

Trendnota Arbeidszaken Overheid 1999

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE		Blz.			
Hoofdstuk 1	Inleiding en plaatsbepaling	5			
1.1	Aard en karakter van de Trendnota	5	3.8	3.7.5 Wachtgelders in 1998	28
1.2	Macro-economische plaatsbepaling	6	3.9	Ziekteverzuim	29
1.3	De groeiende vervangingsvraag bij de overheid	8		Ontslagtermijnen bij ziekte	31
Hoofdstuk 2	Financiering van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector	10			
2.1	De financiering van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling	10		Hoofdstuk 4	Arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en de inrichting van de overheid
2.2	ABP-premies, pseudopremies en ziektekosten	11	4.1		33
2.3	De incidentele loonontwikkeling	13	4.2	Ontwikkelingen rond flexibele arbeid in de markt en hun betekenis voor de overheid	33
			4.3	De Algemene Bestuursdienst	35
			4.4	Het sectorenmodel	36
			4.5	Topstructuur	37
			4.6	Normalisering van de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector	38
			4.7	Integriteit	39
			4.8	Wijziging van de wet Incompatibiliteiten	42
			4.9	Outputsturing bij de overheid, randvoorwaarden en gevolgen	43
			4.10	Arbeidsvoorwaarden bij ZBO's	45
			4.11	Nieuwe ontwikkelingen inzake verlof	46
				De beloningsverschillen tussen overheid en bedrijfsleven	46
Hoofdstuk 3	Ontwikkelingen en kosten van sociale regelingen	14		Hoofdstuk 5	De financiële ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden
3.1	Bovenwettelijke regelingen	14	5.1		49
3.1.1	Inleiding	14	5.2	CAO's: ontwikkelingen in de markt en bij de overheid	49
3.1.2	Bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid	14	5.3	Leeftijdsgedifferentiatie of -discriminatie	51
3.1.3	Algemene nabestaandenwet en het nabestaandenpensioen	17	5.4	Ziektekostenregelingen bij de overheid	52
3.2	Het overheidspensioen op weg naar 2001	18		Scholing en «employability»	55
3.3	Uitkeringslasten 1998–2001, pensioenen en VUT	19			
3.4	Modernisering sociale zekerheid overheids-personeel	19		Hoofdstuk 6	De positie van de overheid op de arbeidsmarkt
3.4.1	Wet overheids-personeel onder de werknemersverzekeringen	19	6.1		57
3.4.2	Werkloosheidswet en Ziektewet voor overheids-personeel	20	6.2	Inleiding	57
3.5	Organisatie uitvoering sociale zekerheid	20	6.3	Werkgelegenheid en volume	57
3.6	Arbeidsongeschiktheid bij de overheid	21	6.4	De wervingspositie van de overheid	59
3.6.1	PEMBA	21		Aandachtsgroepen op de arbeidsmarkt	61
3.6.2	Herplaatsing bij de eigen werkgever of bij een andere?	22			
3.6.3	Aantallen arbeidsongeschikten	22		Hoofdstuk 7	Demografische ontwikkelingen
3.7	De ontwikkeling van de wachtgeldregelingen	24	7.1		62
3.7.1	Inleiding	24	7.2	Inleiding	62
3.7.2	Overzicht van de sectorale wachtgeldregelingen in 1998	24	7.3	De demografische ontwikkeling bij overheid en bedrijfsleven	63
3.7.3	De gemiddelde duur voordat een suppletie wordt toegekend	25	7.4	De vervangingsvraag	66
3.7.4	Onderzoek «Financieringssystemen van wachtgelden bij overheid en onderwijs»	26	7.5	Participatie van oudere werknemers bij de overheid	69
				Het ouderenbeleid	74

Hoofdstuk 8	De overheid in internationaal perspectief	76	Hoofdstuk 9	Bijlagen	86
8.1	De arbeidsvoorwaarden van internationale ambtenaren	76	9.1	Hoofdpunten uit de Kernegegevens Overheids- personeel	86
8.2	Arbeidsvolume van de publieke sector in inter- nationaal perspectief	78	9.2	Contractloonontwikkeling 1993–1998	89
8.3	Internationaal overleg over het functioneren van de overheid in de EU-lidstaten	81	9.3	Verklaring van afkortingen	96
8.4	Invoering van de EMU	81	9.4	Verklaring van begrippen	99
8.5	Internationale sociale zekerheid	82	9.5	Aanvullende informatie	104
8.6	Verzekering internationale ambtenaren in Nederland	84			

HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN PLAATSBEPALING

1.1 Aard en karakter van de Trendnota

De Trendnota Arbeidszaken Overheid (TAO) geeft een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van het overheidspersoneel. Voor het overheidspersoneelsbeleid is het onlangs afgesloten regeerakkoord van groot belang. Het regeerakkoord continueert het in de afgelopen kabinetsperiode gevoerde beleid van vernieuwing van de arbeidsrelaties bij de overheid. Op financieel terrein is kenmerkend voor dit akkoord dat na een aantal jaren van bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel de taakstellingen nu beperkt blijven. Wat het personeelsvolume betreft, zet het akkoord de weg uit van het systematisch nemen van efficiencymaatregelen, terwijl het tegelijkertijd voor een aantal essentiële overheidstaken omvangrijke bedragen extra uittrekt. De werkgelegenheidsverdeling over de verschillende overheidssectoren zal daardoor in de komende vier jaren een belangrijke herschikking ondergaan. Zo zal het overgrote deel van de sector Onderwijs en Wetenschappen duidelijk groeien. Ook de sector Politie breidt uit. Daarentegen zal de sector Rijk de komende vier jaar een krimp vertonen in de orde van grootte van 1 à 1,5 procent per jaar.

Door de gunstige economische ontwikkeling groeit de vraag naar arbeidskrachten. De groei van het arbeidsaanbod blijft daarbij achter. De arbeidsmarkt wordt dus steeds krappere. Ook overheidswerkgevers kunnen daardoor voor specifieke functies moeilijker medewerkers met de vereiste kwalificaties aantrekken. Daarbij heeft de overheid te maken met een toenemende vervangingsvraag, die voortvloeit uit de specifieke leeftijdsopbouw van het overheidspersoneel op dit moment. Deze nota gaat daarop in grote lijnen in.

De Trendnota schenkt aandacht aan de systematiek van het bepalen van de financiële ruimte voor het arbeidsvoorwaardenbeleid en de verantwoorde besteding van deze ruimte. Dit gebeurt overigens op beknopte wijze, omdat het strijdig is met de vereisten van CAO-onderhandelingen dat de werkgever zijn financiële mogelijkheden van tevoren openbaar maakt. De Trendnota gaat ook in op het belang van het jaar 2001, het jaar waarin op grond van de WPA de sectoren de mogelijkheid krijgen te kiezen voor meer vrijheid om hun pensioenvoorzieningen te regelen. Het vraagstuk van de aansturing van de arbeidsvoorwaardenvorming in de collectieve sector vraagt de komende periode de aandacht. Decentralisatie van de besluitvorming op dit punt is gewenst vanuit de noodzaak een relatie te leggen tussen het bedrijfsproces en de arbeidsvoorwaarden. Dit is echter alleen verantwoord wanneer tegelijkertijd de verantwoordelijkheden voor de publieke dienstverlening helder afgebakend kunnen worden. Afrekenbare outputafspraken spelen daarbij een sleutelrol. Een ander belangrijk onderwerp is de normalisatie van de rechtspositie van het overheidspersoneel, met (onder meer) de keus van het regeerakkoord ambtenaren niet onder de ZFW te laten vallen en om in de sector Rijk de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de hoogste loonschalen anders in te richten. In deze nota krijgt de volumeontwikkeling bij de sociale zekerheid van de overheid de vereiste aandacht, evenals het internationale element. Voorts wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan op de diverse aandachtsgroepen op de arbeidsmarkt.

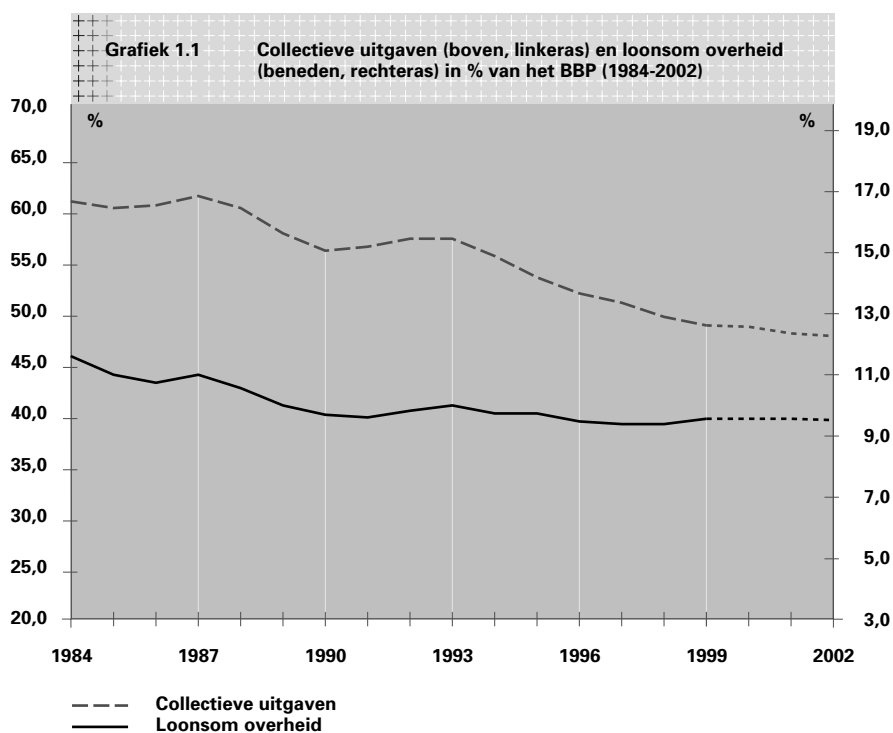
Het millenniumvraagstuk verdient in de begrotingsstukken de nodige aandacht. Dit vraagstuk heeft natuurlijk ook ingrijpende gevolgen voor het terrein van het overheidspersoneelsbeleid, zeker waar het de aanpassing van de wet- en regelgeving en diverse geautomatiseerde administraties betreft. Daarop wordt niet nader ingegaan in deze nota, maar in de Memorie van Toelichting op de Begroting van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties en die van de andere departementen. De Trendnota schenkt wel aandacht aan de invoering van de euro, eveneens een gebeurtenis waarop de overheid met regelgeving en een herinrichting van haar administratieve afdelingen tijdig moet anticiperen.

Qua aard en karakter is de Trendnota een nota waarin voor de hele overheid enerzijds toekomstige ontwikkelingen worden aangegeven, anderzijds verslag wordt gedaan van de wijze waarop aan dit beleidsveld in de voorbije periode inhoud is gegeven. Planning en control komen hier samen. Ter vergroting van de inzichtelijkheid van de geschetste ontwikkelingen bevat de nota waar mogelijk vergelijkingen met de «omgeving», met het bedrijfsleven en de G&G-sector en – in mindere mate – vergelijkingen met andere landen van de EU, alsmede van de onderdelen van de overheid (de acht sectoren) onderling. Dit alles vanuit het streven om bij de decentralisering van verantwoordelijkheden het parlement zo goed mogelijk van informatie te voorzien.

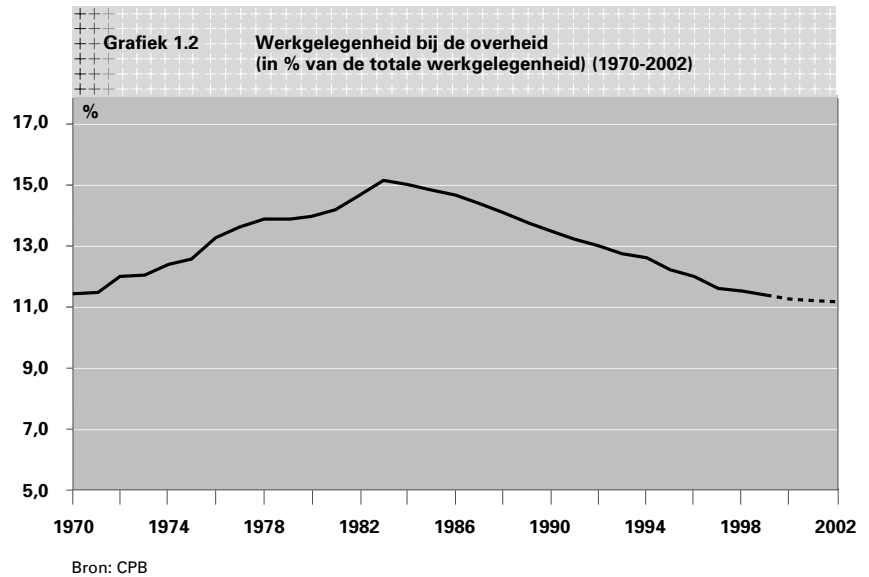
1.2 Macro-economische plaatsbepaling

De Nederlandse overheid ontwikkelt zich in de richting van een relatief kleine maar hoogwaardige overheid. Kenmerkend hiervoor is een afnemend aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen en een afnemend beslag van de loonsom van de overheid op het bruto binnenlands product (BBP). Anderzijds is sprake van een stijgend aandeel hoger opgeleide werknemers bij de overheid.



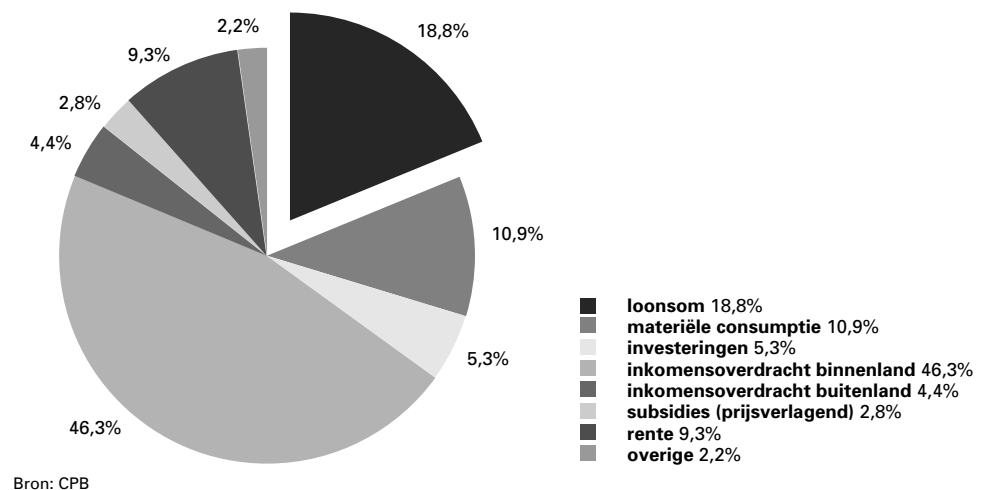
De veranderende plaats van de overheid in de Nederlandse samenleving blijkt ook uit de omvang van de werkgelegenheid bij de overheid. Waar de collectieve sector in de jaren zeventig nog de rol van werkgelegenheidsmotor voor de economie kreeg toebedeeld, was de werkgelegenheid bij de overheid in de jaren tachtig primair de uitkomst van het beleid om het

veel te fors opgelopen financieringstekort tot een verantwoorde hoogte terug te dringen. Nu, in de jaren negentig, bepaalt voor een groot deel het streven naar efficiëntie bij de collectieve voorzieningen de omvang van de werkgelegenheid bij de overheid. Wel ziet de overheid het als haar plicht extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen te creëren, de zogeheten I/D banen (in- en doorstroombanen, voorheen Melkertbanen genoemd).

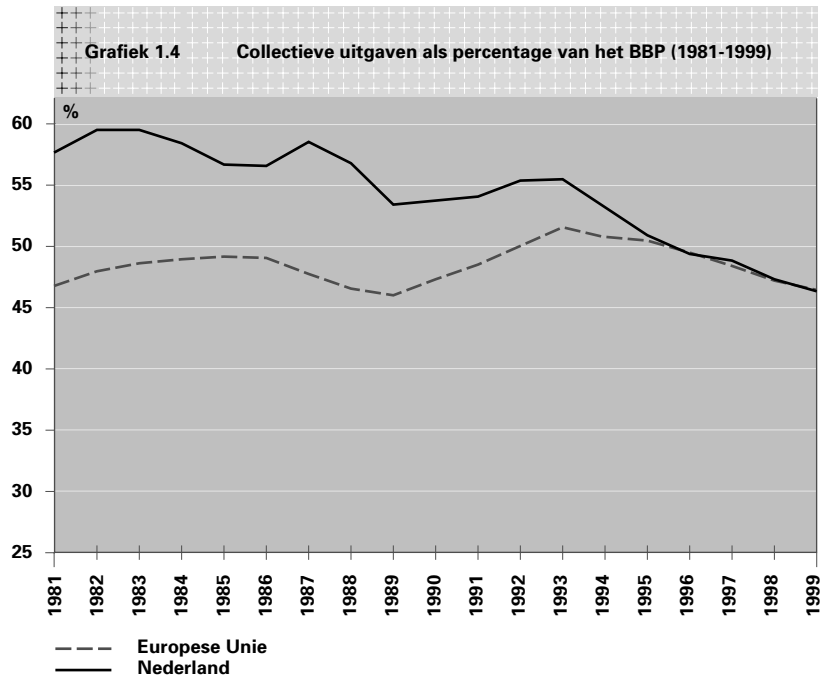


Niet anders dan in de particuliere dienstensector worden ook de overheidsdiensten op arbeidsintensieve wijze voortgebracht. De loonkosten van overheidswerknemers vormen daardoor in het totaal van de collectieve uitgaven een belangrijke post. Navolgende grafiek laat zien, dat de loonsom van het overheidspersoneel evenwel niet de overheersende uitgavenpost is.

Grafiek 1.3 **Samenstel collectieve uitgaven 1999**



De veranderde plaats die de Nederlandse samenleving aan de overheid toekent, blijkt ook uit de vergelijking met internationale cijfers. Onderstaande tabel geeft aan dat het totaal van de collectieve uitgaven als percentage van het BBP in Nederland halverwege de jaren tachtig relatief hoog was, maar sinds die tijd beduidend is gedaald. Volgens cijfers van de OESO komt Nederland in 1999 ongeveer op het gemiddelde van de Europese Unie uit.



Bron: OECD Economic Outlook, juni 1998

1.3 De groeiende vervangingsvraag bij de overheid

Eerder genomen beleidsbeslissingen oefenen een sterke invloed uit op de positie van de overheid op de arbeidsmarkt. Zo wordt voor de komende tien jaar een vergroot beroep van de overheid op de arbeidsmarkt verwacht, ondanks het gegeven dat de werkgelegenheid bij de overheid in haar totaliteit als stabiel is te kenschetsen. Oorzaak van het toenemend beroep op de arbeidsmarkt is de vervangingsvraag die optreedt. Deze ontstaat doordat grote groepen werknemers die in de jaren zestig en zeventig zijn aangenomen, geleidelijk aan tot de oudere leeftijdscategorieën gaan behoren en daardoor allengs meer op allerlei uitredingsregelingen aanspraak zullen maken.

Dit verschijnsel is zeer dominant. Daarom is in hoofdstuk 7 van deze Trendnota een uitgebreide analyse hiervan opgenomen. Overigens blijkt uit berekeningen van het CPB dat de vervangingsvraag niet alleen bij de overheid oploopt. Ook het bedrijfsleven krijgt – zij het iets vertraagd – nadrukkelijk met dit verschijnsel te maken. Het vergrijzingsprobleem speelt dus niet alleen de overheidssectoren parten. Wel doet de overheid een relatief groot beroep op de beperkte deelmarkt van het hoger geschoold personeel, waardoor zij al gauw problemen kan krijgen met het aantrekken van geschikt personeel.

De effecten van de vervangingsvraag kunnen overigens per overheidssector nogal verschillen. Zo blijken de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Provincies en Gemeenten sterker vergrijzd dan de overige

overheidssectoren. Voor Onderwijs en Wetenschappen komt daar nog bij dat een toenemende vervangingsvraag een extra lastig te verwerken verschijnsel wordt, omdat de komende jaren de vraag naar leerkrachten als gevolg van een toename van het aantal leerlingen en van beleidsintensivering (zoals klassenverkleining) zal groeien. De toenemende vergrijzing heeft overigens niet alleen gevolgen voor de vervangingsvraag. Van belang is evenzeer het effect op de kosten van de sociale (zekerheids)regelingen. Het blijkt namelijk dat de afgelopen 15 tot 20 jaar de inactiviteit in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar sterk is toegenomen. Dat heeft op zichzelf al tot een toename van de lasten voor de sociale regelingen geleid. Deze kosten dreigen de komende jaren nog verder op te lopen.

Daarom bevat hoofdstuk 7 een schets van de kaders voor de vereiste beleidsmaatregelen. Niet dat de vergrijzing als zodanig is tegen te gaan, maar een beleid waarbij systematisch wordt getracht «ouderen» langer in het arbeidsproces actief te laten zijn, kan de te verwachten problemen aanzienlijk mitigeren. Door meer mensen boven de 55 jaar in het arbeidsproces te houden, neemt het voorspelde beroep op de sociale (zekerheids)regelingen af. Bovendien kan zo de vervangingsvraag in de tijd worden uitgesmeerd. Uit de analyse in deze nota moge duidelijk worden dat bedrijfsleven en overheid niet vroeg genoeg met een dergelijk beleid kunnen beginnen.

HOOFDSTUK 2 FINANCIERING VAN ARBEIDSVOORWAARDEN IN DE COLLECTIEVE SECTOR

2.1 De financiering van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling

In het voorjaar van 1997 heeft het kabinet ingestemd met de vormgeving van een nieuw referentiemodel voor de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Dit model bestaat uit twee delen:

- het *objectieveerbare* deel, ofwel het referentiebegrip, dat een rechtstreekse vertaling geeft van de loonkostenontwikkelingen in het bedrijfsleven;
- het *beleidsmatige* deel, ofwel een beleidsmatige beoordeling van de uitkomst van het referentiebegrip door het kabinet.

Het kabinet zal dit referentiemodel voor het eerst in 1999 toepassen.

Bij twee onderdelen van het referentiemodel is niet gekozen voor een directe verwijzing naar de ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Over de vergoeding voor incidentele loonontwikkeling en de korting wegens stijging van de arbeidsproductiviteit is afgesproken dat die beleidsmatig zullen worden vastgesteld.

In het regeerakkoord is de structurele vergoeding voor incidentele loonontwikkeling vastgesteld op 0,6 procent voor de gehele collectieve sector. Verder is besloten verschillende onderdelen van de collectieve sector een korting wegens stijging van de arbeidsproductiviteit op te leggen van 0,55 procent.

Een stijging van de arbeidsproductiviteit betekent dat minder mensen dezelfde hoeveelheid werk kunnen doen, of dat hetzelfde aantal mensen een groter of kwalitatief beter product leveren. Er is voor gekozen om de korting wegens stijging van de arbeidsproductiviteit niet op het referentiebegrip in mindering te brengen maar direct op het personeelsvolume. Door deze keuze vormt de arbeidsproductiviteit geen belasting voor het arbeidsvoorwaardenoverleg. Bovendien worden managers in de collectieve sector geprikkeld om daadwerkelijk een stijging van de productie per werknemer te realiseren.

Het doel van het nieuwe referentiemodel is te komen tot de vaststelling van een ruimte voor de arbeidsvoorwaarden. Daarbij geeft het objectieveerbare deel de ruimte weer die overeenkomt met wat het bedrijfsleven biedt. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat een tendens tot minder bovenwettelijke regelingen in de marktsector leidt tot een lagere vergoeding bij de overheid.

In het referentiemodel ligt de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden meer dan eerst het geval was bij de overheidswerkgevers.

Aparte vergoedingen voor aparte kostenontwikkelingen worden afgeschaft. In plaats daarvan komt een bedrag waaruit het geheel aan arbeidskosten moet worden voldaan. Als de kosten hoger zijn dan de vergoeding, moet de werkgever daar zelf een oplossing voor vinden. Houdt hij geld over, dan mag hij dat ook zelf houden. Op die manier bevat het model een prikkel voor kostenbewust onderhandelen.

Het referentiemodel geldt voor de gehele collectieve sector, maar er bestaan afwijkingen tussen de verschillende onderdelen van de collectieve sector. Zo valt bij de overheid het personeel niet onder de werking van de ZW, WW en ZFW en het personeel in de G&G-sector wel. Hiermee wordt in het referentiebegrip rekening gehouden. De overige elementen van het referentiemodel gelden op dezelfde manier voor de gehele collectieve sector. Overigens is in het regeerakkoord gekozen voor invoering van de OOW uiterlijk in 2001, waardoor het verschil voor de WW en ZW wordt opgeheven.

Verder is het mogelijk dat, door de beleidsmatige beoordeling van de uitkomst van het referentiebeprijing door het kabinet, de uiteindelijke hoogte van de arbeidsvoorwaardenruimte op basis van het referentiemodel verschillend is per onderdeel van de collectieve sector.

2.2 ABP-premies, pseudopremies en ziektekosten

De ontwikkeling van de diverse salariscomponenten en de wijze waarop deze worden gefinancierd, is het onderwerp van deze paragraaf. Bij de berekening van de betekenis van deze componenten voor de loonkosten is uitgegaan van het actieve personeelsbestand uit de Kerngegevens Overheidspersoneel 1997.

Met de invoering van het referentiemodel in 1999 zal in de financiering van de werkgeverslasten het een en ander veranderen. Voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding uit de algemene middelen aan de overheidswerkgevers, is in het referentiemodel de lastenontwikkeling in de markt het uitgangspunt. De mutatie in de lasten zoals die zich in werkelijkheid bij de overheidswerkgevers voordoet, speelt hierbij dus geen rol. Na de technische vaststelling van de hoogte van de lastenmutatie volgt nog een beleidsmatige beoordeling door het kabinet.

Voor het bepalen van de hoogte van de lastenontwikkeling zoals die zich in het bedrijfsleven voordoet, wordt gebruikgemaakt van berekeningen van het Centraal Planbureau. Het CPB publiceert die in het CEP en de MEV.

Premie ouderdoms- en nabestaandenpensioen (OP/NP)

Volgens de laatste raming van het ABP zal de premie voor het OP/NP stijgen naar 14,1 procent in 1999. Dit is een stijging van 0,9 procentpunt ten opzichte van de premie in 1998. Definitieve vaststelling door het ABP-bestuur volgt eerst eind 1998.

Premie Algemene Nabestaandenwet (ANW)

Er is een nieuwe regeling overeengekomen ter dekking van het ANW-hiaat. Deze nieuwe regeling voorziet, als onderdeel van de dekking van het ANW-hiaat, ook in de dekking van de zogenaamde inkomenstoets. Door de inkomenstoets in de ANW vervalt voor veel mensen het recht op een tegemoetkoming in de zin van de ANW. Met deze nieuwe regeling is dit nadeel gerepareerd. Door de invoering van deze nieuwe dekking zal de premie na 1999 geleidelijk stijgen.

Premie WAO

In de MEV 1999 raamt het CPB een daling in de hoogte van het totale WAO-premiepercentage met 0,1 procentpunt. Deze daling is het saldo van een daling in de basispremie en een stijging in de gedifferentieerde premie (zie verder tabel 2.2).

Pseudopremie WW

Het CPB raamt in de MEV 1999 een groei van het arbeidsaanbod die de vraag te boven gaat. Hoewel het aantal werkloosheidsuitkeringen, gezien de veroudering van de beroepsbevolking, minder sterk afneemt dan de werkloosheid zelf, raamt het CPB een daling van de gemiddelde WW-premie van 0,10 procentpunt.

Overhevelingstoeslag

Door de integratie van de AAW en WAO zoals die met de PEMBA-operatie is gerealiseerd, is de AAW-component uit de overhevelingstoeslag (OT) vervallen en resteert alleen nog (een deel van) de AWBZ. Voor 1999 raamt het CPB een kostenstijging in de AWBZ als gevolg van de herziene uitgavenontwikkeling van de verzorgings- en verpleeghuizen. Deze stijging betekent dan ook een stijging in de OT.

Ziektekosten

In 1998 stegen de ziektekosten voor particulier verzekerden – en daarmee de interim-regeling – met 6,8 procent. Voor 1999 raamt het CPB in de MEV 1999 wederom een stijging van de interim, ditmaal met circa 9 procent. Deze stijging wordt geraamd voor het totaal aan kale premie MOOZ en WTZ.

Voor de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen is uitgegaan van een voorlopig geraamde stijging met ongeveer 1,7 procent ofwel een stijging van de procentuele werkgeverspremie met 5,3 procent.

In navolgende tabel is opgenomen welke invloed de premieontwikkeling op de loonkosten heeft. De tabel geeft voor 1999 een raming. De berekeningen die hieraan ten grondslag liggen, zijn gebaseerd op de MEV 1999 van het CPB, ramingen van het ABP en USZO en ramingen van het ministerie van BZK.

Tabel 2.1 Premies als percentage van de loonkosten (1995–1999)

	1995	1996	1997	1998	1999 (raming)
Premie OP/NP ¹	2,1	2,4	3,4	4,0	4,7
Premie VUT/FPU	2,6	2,6	2,2	2,0	2,0
Premie FAOP	3,1	2,6	2,0	0,0	0,0
Premie WAO	0,0	0,0	0,0	5,9	5,7
Premie bovenwettelijke WAO-uitkering	0,7	0,7	0,8	0,5	0,5
Pseudopremie ZW	- 0,8	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Pseudopremie WW	- 2,0	- 2,1	- 2,1	- 2,8	- 2,5
Pseudopremie WAO	- 4,1	- 3,5	- 3,7	0,0	0,0
Overhevelingstoeslag	8,6	7,4	7,3	1,3	1,6
Ziektekosten	4,1	4,6	4,5	4,5	4,6

¹ Het betreft hier de feitelijke premieafdracht.

Tabel 2.2 Gehanteerde uitgangspunten 1999

	Afdracht	Werkgever	Werknemer
Premie OP/NP ¹	12,9%	9,35%	3,53%
Premie ANW	0,2%	0,05%	0,15%
Franchise OP/NP/ANW	29 300	29 300	29 300
Premie FPU	4,23%	2,35%	1,88%
Premie WAO ²	7,75%	7,75%	n.v.t.
Premie bovenwettelijk WAO	1,40%	1,05%	0,35%
Franchise bovenwettelijk WAO	30 100	30 100	30 100
Pseudopremie WW	n.v.t.	n.v.t.	6,10%
Franchise	n.v.t.	n.v.t.	28 188
Overhevelingstoeslag	n.v.t.	- 2,15%	+ 2,15%

¹ Het betreft hier de feitelijke premieafdracht.

² Gemiddeld, basispremie 6,95% en gedifferentieerde premie 0,80%.

2.3 De incidentele loonontwikkeling

In het regeerakkoord is voor de periode 1999–2002 de hoogte van het budget voor de incidentele loonontwikkeling vastgesteld op 0,6 procent. Dit is net zo hoog als in 1998, toen voor de vergoeding van het incidenteel ook al sprake was van een gebudgetteerd percentage (0,6 in plaats van 0,75). Op dit moment is het niet mogelijk om een exact beeld te schetsen van de feitelijke ontwikkeling van het incidentele loon. Er zijn diverse bronnen voorhanden (CPB, CBS, SZW en de sectoren zelf), maar deze geven alle een andere uitkomst voor het incidenteel bij de overheid. Deze verschillen ontstaan doordat van verschillend datamateriaal wordt uitgegaan, en doordat verschillende berekeningsmethoden worden gehanteerd. Het CBS heeft in overleg met het CPB de afgelopen maanden een onderzoek verricht naar de verschillen tussen hun cijfers. De verschillen worden vooral veroorzaakt door verschillen in populatie, in peilmoment en in definiëring van het loonbegrip. Getracht wordt om deze verschillen ook te kwantificeren. BZK zal in overleg met betrokken partijen bekijken of verder gericht onderzoek mogelijk is.

Doordat in de verschillende metingen van het incidenteel verschillende looncomponenten, gefinancierd uit verschillende bronnen, door elkaar lopen is een confrontatie van het budget voor het incidenteel met deze realisatiecijfers problematisch. In die zin is thans elke vaststelling van een budget voor incidentele loonontwikkeling tot op zekere hoogte arbitrair. Duidelijk is wel dat budgettering van het incidenteel ertoe kan leiden dat voor meer uitgaven incidenteel elders binnen de organisatie financiering gevonden dient te worden. Het omgekeerde kan zich overigens ook voordoen, namelijk dat alles wat minder wordt uitgegeven aan incidenteel overblijft voor andere uitgaven binnen de organisatie.

De incidentele loonontwikkeling bestaat uit een aantal componenten. Het incidentele loon is allereerst opgebouwd uit componenten die vooral samenhangen met de vastgelegde structuur van het bezoldigingsstelsel en de demografische opbouw van het personeelsbestand. Het gaat dan vooral om het personeelsbestand (de in- en uitstroom) en het verstrekken van een normale periodiek of een bevorderingsperiodiek, welke laatste wordt uitgekeerd bij bevordering van de aanloopschaal naar de formatieve. Bij de overheid is ten opzichte van de marktsector bijvoorbeeld sprake van een relatief vergrijzend personeelsbestand. Dit is de reden dat de ontwikkeling van het incidenteel bij de overheid ook hoger ligt dan in de marktsector. Deze gegevens zijn op het niveau van een individuele overheidsmanager niet te sturen. Voor de overheid als werkgever ligt het anders. Zij kan bij de «CAO»-onderhandelingen met de centrales van overheidspersoneel het bezoldigingsstelsel ter discussie stellen.

Naast de bovengenoemde componenten bestaat het incidentele loon ook uit een deel dat meer door individuele managementbeslissingen beïnvloed wordt. Het gaat dan vooral om de extra periodieken en andere vormen van bijzondere beloning. In de literatuur wordt dit deel vaak loondrift genoemd. Dit deel van het incidentele loon is belangrijk voor de concurrentiepositie van de werkgever. Voor de individuele werknemer zijn elementen als extra salarisverhogingen en verschillende vormen van toelagen direct voelbaar. Via bijvoorbeeld het toekennen van bijzondere beloning kan de werkgever inspelen op de situatie op de arbeidsmarkt. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt kan de werkgever bepaalde categorieën werknemers via het incidentele loon extra belonen. Het is dus mogelijk dat om deze reden de loondrift de komende jaren zal toenemen. Dit geldt niet alleen voor de overheid maar ook voor de markt. Het CPB voorziet voor de markt voor de komende jaren eveneens een oplopend incidenteel (1999: 0,75%).

HOOFDSTUK 3 ONTWIKKELINGEN EN KOSTEN VAN SOCIALE REGELINGEN

3.1 Bovenwettelijke regelingen

3.1.1 Inleiding

Bovenwettelijke regelingen sluiten aan op de werknemersverzekeringen of op de volksverzekeringen. De overheidssector kent dergelijke regelingen zowel bij arbeidsongeschiktheid als bij werkloosheid. Paragraaf 3.1.2 bevat een beschrijving van de ontwikkeling en aard van bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid in de marktsector en, op onderdelen, een vergelijking met de overheidssector. Bij aansluiting op de volksverzekeringen is in het bijzonder de vervanging van de AWW door de ANW relevant. De ontwikkeling in de marktsector en in de overheidssector op dit gebied staat in paragraaf 3.1.3.

3.1.2 Bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid

Dit onderdeel laat de ontwikkelingen zien van de bovenwettelijke regelingen in de marktsector op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Die regelingen komen in de marktsector in de regel tot stand als onderdeel van – of in het kader van – een CAO. Overigens geldt niet voor alle werknemers in de marktsector een CAO. Of er voor werknemers zonder CAO een bovenwettelijk traject geldt, is niet na te gaan.

De navolgende informatie over bovenwettelijke regelingen is ontleend aan publicaties van het ministerie van SZW over ontwikkelingen in de CAO's. Als zich in de CAO's belangrijke ontwikkelingen voordoen, wordt dat steeds vermeld in die publicaties. Dat geldt dus ook voor de bovenwettelijke regelingen in het kader van de CAO's.

De bovenwettelijke regelingen in de marktsector hebben niet veel wijzigingen ondergaan. De uitkomsten van een onderzoek van het ministerie van SZW naar de bovenwettelijke regelingen uit 1991 blijken voor het merendeel nog steeds relevant te zijn. De belangrijkste ontwikkelingen in de bovenwettelijke regelingen hebben zich in latere jaren voorgedaan op de terreinen ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deels gaat het om aanvullingen op de bestaande regelingen. Hieronder volgt (bij gebrek aan nieuwe trends) een beschrijving van de stand van zaken.

a. Algemeen

Het ministerie van SZW heeft in 1991 een onderzoek gedaan naar bovenwettelijke uitkeringen in CAO's uit de jaren 1984 en 1989. Van de CAO's uit het jaar 1984 zijn er 97 onderzocht en van de CAO's in 1989 104. De uitkomsten:

- alle onderzochte CAO's uit 1984 en 1989 kennen een aanvulling op de ZW-uitkering¹;
- 69 van de 97 CAO's uit 1984 (67,7 procent van de werknemers) en 93 van de 104 CAO's uit 1989 (87,9 procent van de werknemers) kennen een aanvulling op de WAO-uitkering²;
- 49 van de 97 CAO's uit 1984 (55,4 procent van de werknemers) en 68 van de 104 CAO's uit 1989 (68,4 procent van de werknemers) kennen een aanvulling op de WW-uitkering³.

¹ Sindsdien is de hoogte van de aanvulling bij ziekte gewijzigd (zie hierna onderdeel c).

² Nadien zijn aan veel regelingen afspraken toegevoegd over reparatie van het zogenoemde WAO-gat.

In verband daarmee is de hoogte van de aanvulling bij arbeidsongeschiktheid gewijzigd (zie onderdeel c).

³ Zie onderdeel b.

b. Aanvulling op de WW-uitkering volgens het onderzoek van SZW uit 1991

Anders dan bij de overheid is een contractuele aanvulling op de WW-uitkering in de marktsector geen gemeengoed. Voor circa twee derde van de werknemers geldt een dergelijke aanvulling. Wel is volgens SZW in de onderzochte periode sprake van een duidelijke toename van zowel het aantal bovenwettelijke regelingen in CAO's als van de redenen op grond waarvan een aanvullende uitkering wordt verstrekt.

In de marktsector is het overigens nodig een onderscheid te maken tussen de G&G-sector en de overige sectoren. In de G&G-sector (15 CAO's) gelden bovenwettelijke regelingen bij werkloosheid die qua structuur het meest op de wachtgeldregelingen bij de overheid lijken, maar daarvan verschillen wat de duur of hoogte betreft. De bovenwettelijke regelingen in de overige sectoren zijn zowel qua structuur als qua hoogte en duur niet vergelijkbaar met die van de G&G-sector of de overheid.

Bij de aanvulling op de WW-uitkering doen zich in de marktsector grote verschillen per CAO voor. Sommige CAO's kennen alleen in één bepaalde situatie een aanvulling op de WW-uitkering. In andere zijn meer situaties opgenomen waarin een aanvulling mogelijk is.

In de regel vindt toekenning van de aanvulling plaats als de werkloosheid het gevolg is van:

- ongunstige weersomstandigheden (in 1984 in 10 CAO's en in 1989 in 20);
- werktijdverkorting (in 1984 in 18 CAO's en in 1989 in 20);
- reorganisatie, fusie, liquidatie of inkrimping (in 1984 in 19 CAO's en in 1989 in 23);
- samenloop met een WAO-uitkering (in 1984 in 1 CAO en in 1989 in 16). Slechts een klein aantal CAO's (6 in 1984 en 15 in 1989) kent een aanvulling zonder nadere aanduiding van de oorzaak van die werkloosheid.

Volgens het ministerie van SZW is de meest opvallende ontwikkeling in 1989 ten opzichte van 1984 het opnemen in CAO's van een aanvulling op de WW-uitkering, als die samenloopt met een WAO-uitkering (namelijk 16 in 1989 tegen 1 in 1984). Verondersteld wordt dat de veranderingen in het socialezekerheidsstelsel, waarbij verdiscontering van werkloosheid in de WAO-uitkering niet meer mogelijk was, hiertoe hebben bijgedragen. Verder is uit het onderzoek van SZW op te maken dat de meeste regelingen in CAO's die een aanvulling op de WW bij reorganisatie omvatten, voorkomen in de G&G-sector (15 van de 23 CAO's in 1989). In bijna al deze regelingen zijn de factoren leeftijd, diensttijd of een combinatie daarvan van invloed op de hoogte en duur van de aanvulling. Met een stijgende leeftijd nemen de hoogte of de duur van de aanvulling toe vergeleken met eventuele regelingen voor jongere werknemers. De hoogte staat veelal in relatie tot het laatstverdiende loon: soms een volledige doorbetaling, soms een percentage daarvan. Een aantal CAO's, met name in de G&G-sector, voorziet in een geleidelijke beëindiging van de aanvulling zoals de wachtgeldregelingen voor de overheid. Dit geleidelijk staken komt meestal voor bij werknemers van 57,5 jaar en ouder.

Het voorgaande slaat op de vaste bovenwettelijke regeling bij werkloosheid. Daarnaast komt het in de marktsector voor dat bij faillissementen, reorganisaties, inkrimpingen of afslankingen bijzondere bovenwettelijke regelingen worden gemaakt als onderdeel van een sociaal plan. Die regelingen bevatten vaak afspraken om overtollig

geworden werknemers elders aan het werk te helpen, via Arbeidsvoorziening, outplacementbureaus of uitzendbureaus.

c. Wijzigingen sinds 1989: reparatie WAO-gat en hoogte aanvulling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

Enkele jaren geleden zijn in de CAO's afspraken opgenomen over de reparatie van het WAO-gat en de verlaging van het aansprakenniveau bij ziekte. Dit gezien de verplichting van de werkgever om het voormalige ZW-deel van de aanspraken bij ziekte (in de vorm van het loon) zelf te betalen. Bij de reparatie van het WAO-gat gaat het om een aanvulling op de bestaande regelingen en niet zozeer om een wijziging daarvan.

Sinds de invoering van de *Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen* (TBA) is het aantal afspraken in CAO's over reparatie van het door die wet veroorzaakte WAO-gat toegenomen. In 111 CAO's (3,7 mln werknemers, circa 90 procent van de werknemers) voor het contractjaar 1994 is het WAO-gat volledig ongedaan gemaakt (bron: *CAO-afspraken 1994*, I-SZW, februari 1995, blz. 39). Uit cijfers van het ministerie van SZW over 1993 blijkt verder dat de reparatie van het WAO-gat voor ruim 50 procent van de betrokken werknemers via het bedrijfspensioenfonds is geregeld (bron: *CAO-afspraken 1993*, DCA, juni 1994, blz. 36).

De belangrijkste kenmerken van deze regelingen zijn sinds hun introductie weinig veranderd. De WAO-uitkering wordt in het eerste jaar aangevuld tot gemiddeld 89 procent van het laatstverdiende loon, in het tweede jaar tot gemiddeld 73 procent en vanaf het derde jaar tot 70 procent (bron: *CAO-afspraken 1994*, I-SZW, februari 1995, blz. 39). In vergelijking met de periode die aan de TBA voorafging, is hierbij sprake van een gemiddeld lager niveau van bovenwettelijke aanvulling. Vóór invoering van de TBA bedroeg het niveau van de WAO-aanvulling in het eerste jaar nog gemiddeld 95 procent van het laatstverdiende loon, in het tweede jaar 77 procent en vanaf het derde jaar 70 procent (bron: *CAO-afspraken 1993*, DCA, juni 1994, blz. 39). Volgens het ministerie van SZW hebben de CAO-partijen de bovenwettelijke aanvulling verlaagd om zo de kosten van de reparatie voor een deel te dekken (bron: *CAO-afspraken 1994*, I-SZW, februari 1995, blz. 39). Voor het resterende deel van de kosten van de reparatie van het WAO-gat worden premies betaald. De gemiddelde werkgeverspremie bedroeg in 1994 0,54 procent en de gemiddelde werknemerspremie 1,40 procent. Sindsdien hebben zich geen noemenswaardige wijzigingen voorgedaan (bron: *CAO-afspraken 1994*, I-SZW, februari 1995, blz. 39).

Tot aan de invoering van de *Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte* (WULBZ) werd de ZW-uitkering vrijwel overal aangevuld tot 100 procent van het loon (bron: *Bovenwettelijke uitkeringen in CAO's*, DCA, mei 1991, blz. 20-21, en: *CAO-afspraken 1993*, DCA, januari 1994, nr. 93/3, blz. 13). Er zijn geen indicaties dat de invoering van de WULBZ gevolgen heeft gehad voor het niveau van de bovenwettelijke aanvulling bij ziekte. Hiervoor is reeds vermeld dat de kosten van reparatie van het WAO-gat tot gevolg hebben gehad dat het gemiddelde niveau van de bovenwettelijke aanvulling op de WAO-uitkering ten opzichte van de periode vóór de TBA is gedaald.

d. Conclusie

CAO's in de marktsector bevatten over het algemeen bovenwettelijke regelingen. Aanvullingen op de hoogte of duur van wettelijke uitkeringen komen dus niet alleen bij de overheid voor. Het grootste bereik (in termen van aantallen CAO's en betrokken werknemers in de marktsector) hebben

de bovenwettelijke regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Opvallend is dat de reparatie van het WAO-gat nagenoeg alle werknemers in de marktsector omvat. In veel gevallen is die reparatie geregeld via het pensioenfonds. De uitkering bedraagt gemiddeld 70 procent van het laatstverdiende loon. Bij de overheid gaat die uitkering tot 65 procent, met de mogelijkheid van vrijwillige bijverzekering tot 70 procent. In het geval van werkloosheid moet onderscheid worden gemaakt tussen de vaste regeling en de regeling in het kader van sociale plannen. De eerste soort bovenwettelijke regelingen komt in de markt minder vaak voor dan bij de overheid. Het vaakst komt deze soort regelingen voor in de G&G-sector. Die sector kent wachtgeldregelingen die in bepaalde opzichten vergelijkbaar zijn met die van de overheid. De bovenwettelijke regeling als onderdeel van een sociaal plan komt regelmatig voor in de marktsector. Dan gaat het om bovenwettelijke uitkeringen en afspraken over herplaatsing van overtollig personeel bij zaken als faillissementen, reorganisaties en inkrimpingen. Een verschil tussen de overheid en de marktsector is dat de overheid een *vaste* bovenwettelijke regeling kent. De overheid werkt ook met sociale plannen en sociale statuten. Bij de recente Grote Efficiency Operatie (GEO) zijn in het Sociaal Beleidskader-Rijksoverheid (SBK-RO) en vergelijkbare regelingen van andere sectoren aanvullende afspraken gemaakt over de toepassing van de vaste regeling. Die afspraken hielden toen onder meer in dat latere wijzigingen van de vaste regeling geen effect hebben voor degene op wie een sociaal plan van toepassing is. Net zoals de marktsector maakt de overheid bij sociale plannen doorgaans afspraken over de inspanning die zij zal verrichten om overtollig personeel aan een andere arbeidsplaats te helpen.

3.1.3. Algemene Nabestaandenwet en het nabestaandenpensioen

Per 1 juli 1996 is de *Algemene Weduwen- en Wezenwet* (AWW) vervangen door de *Algemene Nabestaandenwet* (ANW). De ANW heeft een geringere dekking dan de oude AWW. Daarom hebben de sociale partners in de verschillende sectoren in de regel tijdelijke reparaties aangebracht. In december 1997 hebben het kabinet en de sociale partners een pensioenconvenant getekend. De sociale partners hebben toen afgesproken om de pensioenvoorzieningen kostenneutraal te moderniseren. Daartoe zal een meetwijzer worden ontwikkeld die de kostenontwikkeling toont. Voor de modernisering heeft de Stichting van de Arbeid aanbevelingen opgesteld die zowel het terrein van het nabestaanden- en ouderdompensioen bestrijken als dat van de prepensioen-VUT. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het nabestaandenpensioen (NP) in zijn volle omvang op de pensioenagenda terecht is gekomen. Vanaf 1 januari 2000 zullen pensioenfondsen die voorzien in een collectief verplicht NP, hun deelnemers namelijk de keuze moeten bieden tussen een NP dan wel een hoger of eerder ingaand ouderdompensioen (artikel 2b *Pensioen- en spaarfondsenwet*).

Een aantal pensioenfondsen heeft besloten het verplichte NP boven 65 jaar af te schaffen. Hierdoor ontstaat ruimte om elders de pensioenregelingen aan te passen. Dit kan alsnog leiden tot de mogelijkheid uit het OP een NP af te splitsen. Sommige fondsen bieden wel een NP boven 65 jaar aan, waarbij de verzekerde het NP kan inruilen voor een hoger OP. Deze inruilmogelijkheid leidt tot een duurdere pensioenregeling. De meeste alleenstaanden zullen naar verwachting kiezen voor een hoger OP. Zij hebben immers niet altijd belang bij een NP.

Het NP vóór de leeftijd van 65 jaar is naar aanleiding van artikel 2b PSW uitgezonderd van verplichte uitruil, mits het gaat om risicodekking. Een NP op basis van risicodekking betekent in feite dat de voorziening alleen geldt voor actieve deelnemers in het pensioenfonds. In veel gevallen

bieden pensioenfondsen beneden de leeftijd van 65 jaar een NP op basis van risicodekking alleen aan de actieve deelnemers. Risicodekking wordt ook toegepast bij pensioenregelingen die voorzien in een dekking van het ANW-gat. Veelal zijn die regelingen facultatief.

Na lang onderhandelen zijn de overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel een nieuwe regeling voor het nabestaandenpensioen overeengekomen. Hier volgen de belangrijkste onderdelen van deze nieuwe regeling.

1. Na 2001 op te bouwen rechten op nabestaandenpensioen zijn op de datum van pensionering, mits de partner daarmee instemt, om te zetten in een 12 procent hoger ouderdomspensioen.
2. Recht op nabestaandenpensioen bij overlijden vóór pensionering beperkt zich tot verwanten van mensen in actieve dienst, arbeidsongeschikten en wachtgelders.
3. Het nabestaandenpensioen wordt versoerd door halvering van de toeslag van 15 procent.
4. Introductie van een collectief verplicht pensioen voor actieve ambtenaren, arbeidsongeschikten en wachtgelders om het ANW-hiaat op te vangen. Het gaat hierbij om een pensioen dat maximaal 75 procent van de ANW bedraagt. Het bedrag van het pensioen is afhankelijk van de diensttijd en het maximum wordt alleen bereikt bij 40 dienstjaren.

De invoering van het nieuwe nabestaandenpensioen moet kostenneutraal gebeuren. De meetwijzer is evenwel nog niet klaar. Mocht kostenneutraliteit later niet haalbaar blijken, dan zullen de sociale partners nadere afspraken over het pensioenpakket maken. Die afspraken moeten alsnog leiden tot de beoogde kostenneutraliteit.

3.2 Het overheidspensioen op weg naar 2001

Met de *Wet privatisering ABP (WPA)* hebben de sectoren in beginsel de mogelijkheid gekregen vanaf 1 januari 2001 een eigen pensioenovereenkomst af te sluiten. Om tot zo'n aparte overeenkomst te komen, moeten de werkgever en een meerderheid van de in die sector representatieve verenigingen van overheidspersoneel het eens zijn. De verplichte deelneming in het ABP vervalt.

Het ABP zal met ingang van 2001 een normaal bedrijfspensioenfonds zijn waarop de *Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds* van toepassing is.

Met het oog op deze belangrijke wijzigingen in de positie van het ABP per 2001 heeft de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) besloten de mogelijke ontwikkelingen vanaf 2001 te inventariseren. De Pensioenkamer heeft daarbij drie modellen als keuzemogelijkheid aangegeven. Naast het bestaande model van één pensioenfonds met één reglement zijn als alternatieven denkbaar: één pensioenfonds met verschillende reglementen, of enkele pensioenfonds met ieder één reglement. Drie taakgroepen – samengesteld uit deskundigen van de zijde van het ABP, van de samenwerkende centrales van overheidspersoneel (SCO) en van het Verbond Sectorwerkgevers Overheidspersoneel (VSO) – brengen de juridische, de financiële en de organisatorische aspecten van de verschillende modellen in kaart. Het is de bedoeling deze inventarisatie in het najaar van 1998 af te ronden. Vervolgens zullen het VSO en de SCO gedurende enkele maanden hun respectieve achterbannen raadplegen. Daarna zullen de sociale partners in het voorjaar van 1999 overleg voeren met het oog op de besluitvorming in de Pensioenkamer van de ROP.

3.3 Uitkeringslasten 1998–2001, pensioenen en VUT

Deze paragraaf geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in de periode 1998–2001 en de daarmee gepaard gaande uitkeringslasten. Het betreft hier alleen die sectoren die uitkeringsgerechtigden hebben bij het ABP en het VUT-fonds. De militairen zijn in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.1 Aantal uitkeringsgerechtigden 1998–2001 (x 1000)

	1998	1999	2000	2001
<i>Overheid</i> ¹				
OP/NP ²	431	443	455	468
VUT/FPU	43	43	44	48
<i>Markt</i> ³				
OP/NP	1 274	1 299	1 325	1 352

¹ Bronnen overheid: ABP.

² Militairen zijn buiten beschouwing gelaten.

³ Bron markt: Verzekeringkamer, CPB.

Tabel 3.2 Uitkeringslasten 1998–2001 (in miljarden gulden)

	1998	1999	2000	2001
<i>Overheid</i> ¹				
OP/NP ²	7,0	7,5	7,9	8,3
VUT/FPU	2,4	2,6	2,9	3,1
<i>Markt</i> ³				
OP/NP	11,6	11,9	12,2	12,4

¹ Bronnen overheid: ABP.

² Militairen zijn buiten beschouwing gelaten.

³ Bron markt: Verzekeringkamer, CPB.

3.4 Modernisering sociale zekerheid overheidspersoneel

3.4.1 Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen

Op 1 januari 1998 is de *Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen* (OOW) in werking getreden. In hoofdzaak heeft de OOW de volgende effecten.

- De WAO-conforme regeling voor het burgerpersoneel en het met de WAO overeenkomende deel in de arbeidsongeschiktheidspensioenen van militairen zijn vervallen. Daarvoor in de plaats is de WAO sindsdien direct van toepassing op het overheidspersoneel.
- De op 31 december 1997 bestaande uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid van (gewezen) overheidswerknemers (inclusief (gewezen) militairen) zijn omgezet in WAO-uitkeringen.
- De financiering van de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid van de overheid en de marktsector geschiedt op uniforme wijze. De uniforme financiering is in de WAO opgenomen door middel van de *Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen* (PEMBA) in onderlinge samenhang met de OOW. In het kort is die financiering de volgende. Zowel de werkgevers in de collectieve als die in de particuliere sector betalen dezelfde basispremie voor de WAO. Alle werkgevers (behoudens de eigenrisicodragers voor de WAO) zijn bovenop die basispremie een gedifferentieerde premie verschuldigd naar rato van hun arbeidsongeschiktheidsrisico. Daarbij is de wijze van bepalen van die gedifferentieerde premie voor alle werkgevers dezelfde.

- d. Het Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel (FAOP) is opgeheven. De nieuwe opdrachtgever voor de uitvoering van de WAO voor het overheidspersoneel is het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). Het Lisv heeft een uitvoeringsovereenkomst gesloten met de uitvoeringsinstelling USZO.
- e. Het vermogen van het FAOP is nog in 1997 voor een belangrijk deel teruggegeven aan de overheidswerkgevers in de vorm van een zogenaamde premiepauze. Het resterende deel van het FAOP-vermogen is per 1 januari 1998 overgedragen aan het Lisv. Dat vermogen zal worden gebruikt voor de kosten van de afwikkeling van de WAO-conforme regeling en van de liquidatie van het FAOP, alsmede voor het verbeteren van de WAO-uitvoering door de USZO. Dit voor zover verbeteringen noodzakelijk zijn ten gevolge van achterstanden of gebreken in die uitvoering, die niet meer in 1997 konden worden hersteld.

Met bovenstaande effecten is fase 1 van de OOW in werking getreden. De OOW maakt het mogelijk dat in volgende fasen het overheidspersoneel onder de WW respectievelijk de ZW wordt gebracht. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4.2.

3.4.2 Werkloosheidswet en Ziektewet voor overheidspersoneel

De openstelling van de WW en de ZW voor overheidspersoneel is opgenomen in de *Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen* (Wet OOW, Stb. 1997, 768). Het vorige kabinet heeft de beslissing of, en zo ja, per wanneer de openstelling van de WW en de ZW doorgang vindt, opgeschort. In het regeerakkoord wordt nu gesproken over afronding van de OOW uiterlijk in 2001. Het kabinet zal over de aanpak van het OOW-dossier de nadere voorstellen aan de Kamer doen toekomen.

3.5 Organisatie uitvoering sociale zekerheid

Met ingang van 1 januari 1998 is de WAO van toepassing op het overheidspersoneel. USZO is belast met de uitvoering. Met het oog hierop is USZO per genoemde datum overeenkomstig de *Organisatiewet sociale verzekeringen* (OSV) een erkende uitvoeringsinstelling (UVI) geworden.

De uitvoeringsinstelling USZO heeft de rechtsvorm van een B.V. (USZO B.V.), die onderdeel uitmaakt van de holding USZO Groep B.V. USZO B.V. verricht werkzaamheden ter uitvoering van de wettelijke en bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen. Verder verricht USZO B.V. werkzaamheden op het gebied van het volume- en handhavingsbeleid, zowel voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen als voor de werkloosheidsregelingen.

Een ander onderdeel van de USZO Groep B.V. is USZO Diensten B.V. Deze B.V. houdt zich bezig met de uitvoering van wachtgeldregelingen en werkloosheidsregelingen van een aantal overheidssectoren. In USZO Diensten B.V. zijn voorts werkzaamheden voor het Vervangingsfonds en het Centraal Orgaan Bedrijfsgezondheidszorg ondergebracht. Als de WW van toepassing wordt op het overheidspersoneel, zal de uitvoering daarvan waarschijnlijk ook in handen komen van USZO B.V.

Met ingang van 1 januari 1999 zal de eerste stap worden gezet naar integratie met het ABP. Dan zal de private tak van de USZO Groep (USZO Diensten B.V.) een volledige dochter worden van het ABP. De wijze waarop USZO B.V. (UVI) in de toekomst in ABP/ USZO wordt ondergebracht, hangt samen met de ontwikkelingen op het terrein van de organisatie van de sociale verzekeringen (OSV 2001). De besturen van ABP en USZO

verwachten dat integratie van de UVI per 1 januari 2001 kan plaatsvinden en dan samenvalt met de wettelijk bepaalde wijziging van de structuur van het ABP.

Het Lisv is conform de OSV de opdrachtgever van de USZO voor de uitvoering van de WAO. Het Ctsv is toezichthouder. Bij de uitvoering van de WAO geldt voor USZO B.V. hetzelfde regime als voor de andere UVI's. Dit betekent dat de voorschriften van het Lisv ook voor de USZO gelden, evenals de controle en rapportages van het Ctsv.

Conform de OSV wordt het Lisv geadviseerd door sectorraden. Op grond van het indelingsbesluit van de Staatssecretaris van SZW is de overheid in de volgende zes sectoren ingedeeld:

- Onderwijs en Wetenschappen
- Rijk, Politie en Rechterlijke Macht
- Defensie
- Provincies, Gemeenten en Waterschappen
- Openbare nutsbedrijven
- Overige instellingen

3.6 Arbeidsongeschiktheid bij de overheid

3.6.1 PEMBA

Per 1 januari 1998 is de wet PEMBA in werking getreden. Sinds 1997 golden in de collectieve en de particuliere sector al dezelfde aanspraken op uitkering bij arbeidsongeschiktheid, maar nu is ook de financiering hetzelfde. Om de werkgever te stimuleren de uitstoot naar arbeidsongeschiktheid te beperken, wordt de WAO voortaan volledig gefinancierd door middel van werkgeverspremies. Daarmee is de werknemerspremie en dus ook de pseudopremie WAO vervallen. Om de effecten van de overgang naar het nieuwe systeem voor werkgever en werknemer te neutraliseren, is de overhevelingstoelage fors verlaagd. De werkgeverspremie is de eerste vijf jaar gedifferentieerd naar de mate waarin de werkgever in het verleden zijn werknemers in de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft zien verdwijnen. Na die periode vindt er verevening plaats van de lasten van alle werkgevers in de markt en bij de overheid. Ook de financiering van de «oude gevallen» is verevend. Omdat de gedifferentieerde premie alleen geldt voor iedereen die na 1 januari 1998 arbeidsongeschikt is geworden, zijn de verschillen in premies nu nog maar gering.

Naast de periode van premiedifferentiatie biedt PEMBA de werkgever nog een mogelijkheid om direct vruchten te plukken van relatief goede prestaties op het terrein van de arbeidsongeschiktheid. Een werkgever kan uit de verevening stappen en in plaats daarvan zijn eigen risico dragen, eventueel herverzekerd bij een verzekeringsmaatschappij. Hiermee is marktwerking in de WAO beoogd, een kernpunt in het regeerakkoord van 1994.

Marktwerking in het WAO-stelsel lijkt slechts langzaam te groeien. In het begin van 1998 hebben 26 bedrijven gekozen voor het dragen van eigen risico. In de eerste helft van dit jaar hebben 87 organisaties een aanvraag ingediend en zijn 10 organisaties daadwerkelijk eigenrisicodragers geworden. Overigens is de loonsom van de in totaal 36 eigen risicodragers nog slechts ongeveer 1 procent van de totale loonsom. Ook onder de overheidsbedrijven zijn aanvragen geweest voor het dragen van eigen risico. Geen van deze aanvragers hebben echter doorgezet. De belangstelling voor het eigenrisicodragen is nog gering en van de aanvragen wordt een groot deel afgewezen. Dit is voornamelijk te verklaren uit het

lage niveau van de gedifferentieerde premie op dit moment en de strenge eisen die aan het dragen van eigen risico worden gesteld. Als een bedrijf eigen risico wil dragen, moet het in staat zijn om vijf jaar lang aan alle werknemers in het bedrijf de maximale WAO-uitkering (70 procent van het salaris) te betalen.

Tabel 3.3 Prognose WAO-basispremie en gedifferentieerde premie 1998–2002

	WAO-basispremie	Gedifferentieerde premie	Totaal
1998	7,55%	0,30%	7,85%
2002–behoedzaam	5,85%	1,95%	7,80%
2002–gunstig	5,50%	1,80%	7,30%

Bron: CPB.

3.6.2 Herplaatsing bij de eigen werkgever of bij een andere?

Op basis van cijfers van de USZO over de periode 1990 tot en met 1995 kan worden geconcludeerd dat het beeld in die periode vrij constant is. Ongeveer vier vijfde deel van de herplaatsingen (tussen de 75,4 procent en de 81,5 procent) vond plaats bij de eigen werkgever. Zie tabel 3.4.

Tabel 3.4 Herplaatsingen bij eigen werkgever of andere werkgever

Instroom eigen/andere werkgever en jaar van instroom	Aantal	Percentage andere werkgever
Andere werkgever 1990	547	22,0%
Eigen werkgever 1990	1 936	
Andere werkgever 1991	487	19,5%
Eigen werkgever 1991	2 009	
Andere werkgever 1992	524	21,3%
Eigen werkgever 1992	1 937	
Andere werkgever 1993	468	18,5%
Eigen werkgever 1993	2 063	
Andere werkgever 1994	655	24,6%
Eigen werkgever 1994	2 010	
Andere werkgever 1995	520	22,8%
Eigen werkgever 1995	1 763	

Bron: USZO.

Er zijn volgens de USZO geen gegevens beschikbaar over de jaren 1996 en 1997. Sinds 1 januari 1996 wordt de herplaatsingstoelage rechtstreeks aan de betrokkene betaald. Daarbij is het voor de USZO niet van belang om vast te leggen of de herplaatsing bij de eigen of bij een andere werkgever is geschied.

3.6.3 Aantallen arbeidsongeschikten

Terwijl in de marktsector het aantal arbeidsongeschikten in 1997 nog iets opliep, vond er bij de overheid vorig jaar een lichte daling plaats. Het aantal WAO-uitkeringen bij de overheid daalde met 0,5 procent. Net als in de marktsector zijn ook bij de overheid steeds minder werknemers volledig arbeidsongeschikt. Het aandeel volledig arbeidsongeschikt verklaarde werknemers in het totaal van WAO-uitkeringen, daalde van 1996 op 1997 met bijna 2 procentpunt tot 65,7 procent.

Tabel 3.5 Verdeling van de arbeidsongeschiktheid naar AO-klasse per sector (1997)

	15-35%	35-55%	55-80%	80-100%	totaal
Rijk ¹	12,9	13,8	5,1	68,3	100
Defensie	12,2	12,2	4,6	71,0	100
Onderwijs en Wetenschappen	10,2	17,7	7,2	65,0	100
Politie	23,6	19,6	10,8	46,0	100
Gemeenten	13,1	14,0	5,7	67,2	100
Provincies	9,7	15,8	4,9	69,6	100
Waterschappen	15,3	13,5	7,5	63,7	100
Overig	13,3	19,2	6,8	60,7	100
Totaal	11,8	16,1	6,4	65,7	100

¹ Incl. Rechterlijke Macht.

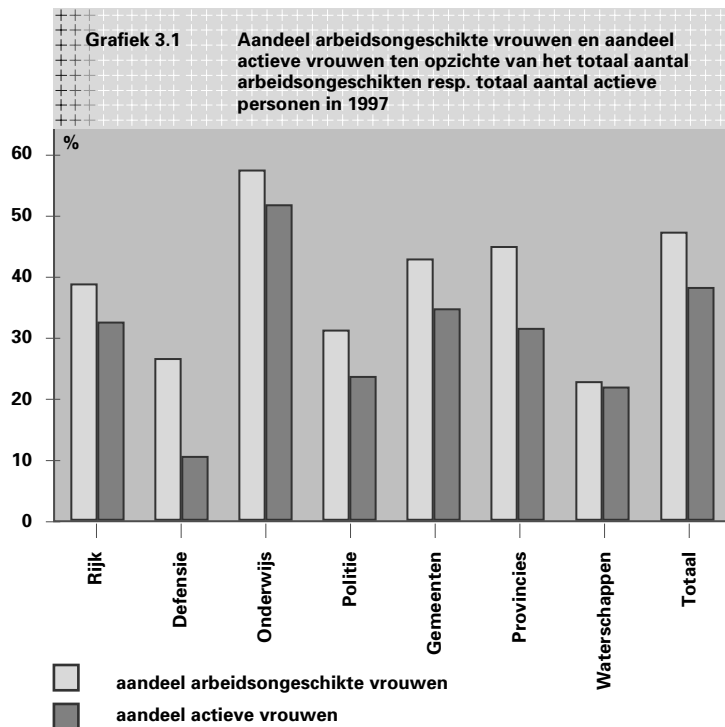
In tabel 3.6 wordt per sector een overzicht gegeven van de leeftijdsverdeling van arbeidsongeschikten. Voor alle sectoren is de bulk van de arbeidsongeschikten tussen de 35 en de 55 jaar. Ook de instroom in de arbeidsongeschiktheid vindt voor ruim tweederde plaats vanuit deze groep. Hoewel nog steeds ruim een kwart van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij de overheid terecht komt bij mensen ouder dan 60 jaar, vindt er in deze groep weinig instroom meer plaats.

Tabel 3.6 Verdeling van de arbeidsongeschiktheid naar leeftijdsklasse per sector (1997)

	< 35 jaar	35-55 jaar	56-60 jaar	61-65 jaar	totaal
Rijk ¹	3,6%	49,6%	21,2%	25,6%	100%
Defensie	4,6%	46,8%	22,7%	25,9%	100%
Onderwijs en Wetenschappen	2,2%	43,7%	27,1%	26,9%	100%
Politie	14,2%	66,1%	13,4%	6,3%	100%
Gemeenten	3,2%	46,1%	23,6%	27,0%	100%
Provincies	3,6%	48,6%	21,1%	26,7%	100%
Waterschappen	2,7%	42,7%	24,2%	30,4%	100%
Overig	5,0%	48,0%	24,0%	24,0%	100%
Totaal	3,1%	46,0%	24,7%	26,3%	100,0%

¹ Incl. Rechterlijke Macht.

Grafiek 3.1 geeft per sector een overzicht van het aandeel van de totale arbeidsongeschiktheid dat voor rekening van vrouwen komt, afgezet tegen de vertegenwoordiging van vrouwen in die sector in het algemeen. Het blijkt dat in alle sectoren het aandeel vrouwen in het totale aantal WAO-uitkeringen hoger is dan het aandeel vrouwen in het aantal actieven. Vrouwen komen dus relatief vaker in een arbeidsongeschiktheidssituatie terecht dan mannen.



3.7 De ontwikkeling van de wachtgeldregelingen

3.7.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de volgende onderwerpen besproken. Onderdeel 3.7.2 geeft weer wat sinds de vorige Trendnota is gewijzigd in de sectorale wachtgeldregelingen. Sinds 1 januari 1996 gelden de sectorale suppletierregelingen. Hoe lang het gemiddeld duurt voordat een suppletie wordt toegekend, staat in onderdeel 3.7.3. Ten behoeve van de beslissing over het al dan niet invoeren van de WW voor overheids-personeel is een onderzoek uitgevoerd naar de financiering van de werkloosheidsregelingen binnen de overheid. Onderdeel 3.7.4 gaat op de uitkomsten van dit onderzoek in. Onderdeel 3.7.5 geeft een overzicht van het aantal wachtgelders in de periode 1995–1997, verdeeld over de sectoren.

3.7.2 Overzicht van de sectorale wachtgeldregelingen in 1998

De overheid kent verschillende wachtgeldregelingen, zowel tussen als binnen de acht sectoren. In de Trendnota van 1998 was op de bladzijden 25 en 26 een overzicht opgenomen van de belangrijkste kenmerken van de sectorale wachtgeldregelingen. Hier wordt geen nieuw overzicht gepresenteerd. Desgevraagd hebben zeven van de acht sectorwerkgevers namelijk laten weten dat hun wachtgeldregelingen in het afgelopen jaar inhoudelijk niet zijn gewijzigd.

De sector Onderwijs en Wetenschappen gaf aan dat de WW-conformiteit een stapje dichterbij is gebracht doordat voor de vaststelling van de entree-eisen nu ook het arbeidsverleden wordt meegeteld dat is opgebouwd in lidstaten van de Europese Unie. Tevens werd opgemerkt dat het overzicht in de vorige Trendnota in die zin moet worden genuanceerd, dat voor de hoogte van de uitkering alleen het dagloon van de aanvullende uitkering is gemaximeerd op 70 procent van maximaal schaal

12 BBRA 1984. Het dagloon van de «bodemuitkering» van het BWOO is niet aan een maximum gebonden. Verder is in het kader van het verplichtingen- en sanctieregime sinds 1 mei 1998 sprake van een maandelijks in plaats van een wekelijkse controle.

Per 1 januari 1999 wordt in de sector Rijk de *Uitkeringsregeling 1966* zodanig aangepast dat de hoogte van de uitkering 70 procent van de bezoldiging bedraagt tijdens de fase van uitkering die aan de bezoldiging is gerelateerd. Deze aanpassing geldt voor rijksambtenaren van wie de tijdelijke aanstelling op of na 31 december 1998 afloopt. Deze aanpassing geldt echter niet voor de rijksambtenaren die op 1 juli 1997 in tijdelijke dienst zijn aangesteld binnen de sector Rijk (zie het besluit van 4 december 1997, Stb. 1997, 655).

3.7.3 De gemiddelde duur voordat een suppletie wordt toegekend

Met de invoering van de WAO-conforme regeling voor overheids-personeel zijn per 1 januari 1996 de sectorale suppletiereltingen geïntroduceerd. Deze regelingen zijn, net zoals het herplaatsings-wachtgeld op grond van de (per 1 januari 1996 ingetrokken) *Algemene burgerlijke pensioenwet* dat zij vervangen, werkloosheidsregelingen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Recht op suppletie ontstaat voor degenen aan wie ontslag is verleend wegens ongeschiktheid voor arbeid wegens ziekte. Voordat op deze grond tot ontslag kan worden overgegaan, is vereist dat:

- de ziekte ten minste 24 maanden heeft geduurd;
- er geen herstel wordt verwacht binnen 6 maanden na het voorgenomen ontslag;
- er geen herplaatsing mogelijk blijkt bij de oude werkgever.

Te rekenen vanaf het moment dat de ziekte 24 maanden heeft geduurd, bedraagt de suppletie gedurende 33 maanden 80 procent en vervolgens gedurende 33 maanden 70 procent van, kort gezegd, de laatstgenoten bezoldiging. Wordt de betrokkene dus op een later moment ontslagen, dan is de «teller» van de suppletieduur al gaan lopen. In dat geval heeft hij langer recht op doorbetaling van bezoldiging, maar is de einddatum van zijn suppletie niet een andere dan als hij was ontslagen na 24 maanden ziekte. De aangegeven hoogte van de suppletie is een niveaugarantie. Eventuele andere uitkeringen waarop betrokkene recht heeft, zoals de WAO, worden in principe op de suppletie in mindering gebracht.

De vraag kan opkomen wat de gemiddelde duur is tussen het moment van ziekte en de datum van ontslag wegens ongeschiktheid voor arbeid wegens ziekte. Bij de beantwoording van deze vraag moet een aantal voorbehouden worden gemaakt. Per 1 januari 1996 heeft de uitvoerder van de sectorale suppletiereltingen, de USZO, namelijk te maken gehad met een aantal systeemwijzigingen. Dit was het gevolg van de introductie van de WAO-conforme regeling en die van de suppletiereltingen. Ook is sprake van overgangsrecht. De lopende herplaatsingswachtgelden zijn per 1 januari 1996 omgezet in suppleties. Tevens zijn er, door uitvoeringstechnische problemen bij de WAO-conforme regeling, geruime tijd zogenaamde «voorlopige uitkeringen» verstrekt die door omstandigheden eerst op een later moment (soms in 1997) met terugwerkende kracht konden worden omgezet in WAO-conforme uitkeringen en suppleties. Door zaken als deze zijn de cijfers over 1996 in het bijzonder, maar ook die over 1997, meer of minder vertekend. Dit heeft tot gevolg dat hier (nog) geen uitspraak is te doen over een trend in dezen. Wel kan voorzichtig een «startsituatie» worden geschetst. Daarbij zal, gelet op het bovenstaande, enkel worden gewerkt met cijfers over 1997.

Uit cijfers van de USZO komt naar voren dat van het totaal aantal personen in 1997 dat na het eerste jaar WAO recht verkreeg op een suppletie (414), in de eerste 10 weken 155 betrokkenen instroomden. In de daarop volgende tranches van 10 weken stroomden respectievelijk 96, 75, 69 en 19 suppletiegerechtigden in.

Per sector ontstaat de in navolgende tabel weergegeven «startsituatie» (ultimo 1997).

Tabel 3.7 Aantal personen dat in 1997 na het eerste jaar WAO recht kreeg op suppletie

Sector	1e tranche	2e tranche	3e tranche	4e tranche	5e tranche
Rijk/RM	11	11	2	8	5
Defensie	2	1	1	0	0
Onderwijs en Wetenschappen	101	61	55	50	9
Politie	1	3	2	1	0
Gemeenten	37	15	14	9	5
Provincies	1	3	1	1	0
Waterschappen	2	2	0	0	0
Totaal	155	96	75	69	19

Bron: USZO.

Een vergelijking van deze «startsituatie» met de situatie vóór 1 januari 1996 met betrekking tot het herplaatsingswachtgeld, is niet mogelijk gebleken. Niet alleen zijn het regelingen die inhoudelijk sterk van elkaar verschillen, maar ook zijn de voor een dergelijke vergelijking benodigde gegevens op voorhand niet beschikbaar.

3.7.4 Onderzoek «Financieringssystemen van wachtgelden bij overheid en onderwijs»

In opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het IVA het onderzoek «Financieringssystemen van wachtgelden bij overheid en onderwijs» verricht. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Ten behoeve van de beslissing over het al dan niet invoeren van de WW voor overheidspersoneel.

Doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in:

- de wijze waarop de financieringssystematiek van wachtgelden materieel functioneert;
- de invloed van deze financieringssystematiek op de in- en uitstroom van wachtgelders, en dus uiteindelijk op het wachtgeldvolume;
- de invloed van deze financieringssystematiek op de bedrijfsvoering van de overheidsorganen.

In de overheids- en onderwijssector zijn gegevens verzameld door middel van een schriftelijke enquête onder een gestratificeerde steekproef van ruim duizend organisaties en via twintig interviews met personeelsfunctionarissen.

Onderzocht is waar in de desbetreffende organisaties het beheer van het wachtgeld is gelocaliseerd en waar beslissingen worden genomen die van invloed zijn op (toekomstige) wachtgelduitgaven. Onderscheiden werden enerzijds de organisaties die het wachtgeldrisico zelf dragen (de eigenrisicodragers) en anderzijds de organisaties die de financiële lasten afwentelen op een instantie die niet behoort tot de organisatie die de ontslagbeslissing nam (externe verevening). De eigenrisicodragers zijn onderverdeeld in een categorie waar het niveau dat de ontslagbeslissing neemt ook het wachtgeldbudget beheert (de beslisser betaalt), een categorie waar de beslisser de financiële gevolgen kan afwentelen op het geheel van de organisatie (interne verevening), en een categorie waar de

ontslagbeslissing op een hoger niveau wordt genomen maar de financiële gevolgen worden gedragen door kleinere onderdelen van de organisatie (wachtgeld lager).

Een vooronderstelling was dat in situaties waarin de beslisser tevens de financiële gevolgen van deze beslissingen zou ondervinden (de beslisser betaalt), anders zou worden gehandeld dan in situaties waarin dat niet of minder het geval is.

Uit het IVA-onderzoek komt naar voren dat het principe «de beslisser betaalt» bij ontslagbeslissingen op ruim een kwart van alle overheidsorganisaties van toepassing is. Dit komt neer op bijna tweederde van de eigenrisicodragers. Het systeem van «de beslisser betaalt» is het meest van toepassing bij het rijk en in het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs. Ruim de helft van de overheidsorganisaties blijkt bij ontslagbeslissingen onder een systeem van externe verevening te vallen. Verder kennen vrijwel uitsluitend de kleinere organisaties in het primair en voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie dit systeem. Juist om de schaalgrootte is voor dit financieringssysteem gekozen en zijn deze organisaties (ongeveer 30 procent van het totaal aan voltijds-equivalenten binnen de overheid) verplichte deelnemers in het Participatiefonds.

In het IVA-onderzoek is een overheidswerkgever herkenbaar die probeert de kosten te minimaliseren. Wachtgeldoverwegingen spelen in situaties van eigenrisicodragerschap vaker een rol bij ontslagbeslissingen dan in situaties van externe verevening. Wat betreft de inzet van instrumenten ten behoeve van het voorkómen van instroom in het wachtgeld, onderscheiden de organisaties waar de beslisser betaalt zich in positieve zin van de externe verevenaars. Tevens blijkt uit het onderzoek dat eigenrisicodragers vaak wachtgeldoverwegingen mee laten wegen bij de werving. Daarnaast is de cultuur binnen overheidsorganisaties zodanig dat ontslag van een medewerker echt als allerlaatste middel wordt gezien om een probleem van disfunctioneren op te lossen. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat voor mensen die in de eigen functie niet meer voldoen, plekken worden gezocht waar zij meer of minder zinvol bezig kunnen zijn of hun tijd kunnen uitzitten.

Uit het IVA-onderzoek komt verder naar voren dat beslissingen die gevolgen hebben voor het wachtgeld het organisatiebeleid als zodanig volgen. Discussies over taken en efficiëntie worden primair gevoed door politieke overwegingen en beperkingen van de beschikbare financiële middelen. Wachtgeldoverwegingen zijn in deze discussie niet of nauwelijks sturend. Dat politieke beslissingsproces kan derhalve voor de collectieve sector worden gezien als het equivalent van de conjunctuuronzekerheid waar de particuliere sector rekening mee moet houden.

Overigens wordt het wachtgeld binnen het totale organisatiebeleid over het algemeen niet als een belangrijk probleem ervaren. Waar echter sprake is van taakstellingen, inkrimpingen of reorganisaties vinden de geënquêteerde en geïnterviewde overheidswerkgevers het niet correct als de instellingen de daarmee gepaard gaande wachtgeldlasten zelf zouden moeten dragen. Dit hangt zowel samen met de omvang van het probleem als met het feit dat het dan ontstane wachtgeldprobleem een exogene oorzaak heeft.

In het IVA-onderzoek wordt eveneens gesignaleerd dat het eigenrisicodragerschap bij verschillende organisaties ertoe heeft geleid dat in de afgelopen jaren nauwelijks extern is geworven. Vacatures zijn vooral vervuld door kandidaten uit eigen gelederen. Hoewel de betrokken organisaties over het algemeen van mening zijn dat deze manier van vacaturevervulling niet ten koste is gegaan van de kwaliteit, zien zij wel

negatieve kanten aan het gebrek aan instroom van buiten: er komen weinig prikkels tot vernieuwing en er dreigt een vergrijzing van het personeelsbestand. Die vergrijzing zal op termijn gaan klemmen, wanneer de vervangingsvraag aan de orde komt. Het eigen risico werkt risicomijdend gedrag van overheidswerkgevers in de hand waar het gaat om de overname van herplaatsingskandidaten van andere overheidswerkgevers. Dit werkt belemmerend voor de uitstroom van wachtgelders uit het wachtgeld.

Daarnaast wordt in het IVA-onderzoek aangegeven dat de overheidswerkgever veelal een zorgzame werkgever wil zijn. Op grond daarvan probeert hij ontslag zoveel mogelijk te voorkómen. De geïnterviewde overheidswerkgevers spreken dan ook de verwachting uit dat een ander financieringssysteem niet veel zal veranderen aan de ontslagpraktijk. Kennelijk zijn er dus andere, zelfstandige overwegingen naast de puur financiële afweging.

Wachtgeldregeling en mobiliteit tussen overheidssectoren

In het algemeen draagt de overheidswerkgever eigen risico voor het wachtgeld¹. Niet een fonds maar hij zelf moet dus het wachtgeld betalen van de werknemer die hij ontslaat. De duur van dat wachtgeld wordt onder meer berekend over de diensttijd, ook over die bij andere overheidswerkgevers. Hierdoor is een overheidswerkgever terughoudend met het in dienst nemen van door een collega te herplaatsen medewerkers². Hij wil eerst zien in hoeverre het «rugzakje» van de sollicitant gevuld is met diensttijd die meetelt in het geval van wachtgeld. Deze houding heeft natuurlijk gevolgen voor de mobiliteit binnen de overheid.

Indien het overheidspersoneel onder de werkingssfeer van de WW zou worden gebracht, ook voor de WW-premiefinanciering, verandert dit beeld. Door een dergelijk besluit zou de WW voor de markt en de overheid op dezelfde wijze gelden. Het verschil zit hem dan nog alleen in het bovenwettelijke deel, in de op de WW aansluitende extra aanspraken die ongeveer een derde van de lasten omvatten. Het «rugzakje» wordt als het ware zo'n twee derde lichter. Het effect van de wachtgeldregelingen op de mobiliteit tussen de verschillende overheidssectoren, maar ook op die tussen de overheid en de marktsector, zou daarmee sterk worden gereduceerd.

3.7.5 Aantallen wachtgelders

Tabel 3.8 laat het totale aantal wachtgelders zien bij de acht overheidssectoren. Doordat verschillende bronnen zijn gebruikt, gaat het bij drie sectoren om het aantal wachtgelduitkeringen en bij vijf sectoren om het aantal *personen* met een wachtgelduitkering. Toch zijn beide categorieën goed vergelijkbaar, omdat in de meeste gevallen één persoon maar één wachtgelduitkering heeft.

Er blijken wat het aantal wachtgelders betreft grote verschillen te bestaan tussen de overheidssectoren. Dit wordt vooral duidelijk als het aantal wachtgelders wordt afgezet tegen het aantal actieven in een sector. De sectoren Onderwijs en Wetenschappen en Rijk hebben relatief de meeste wachtgelders. In 1997 is het aantal wachtgelders van de sector Defensie significant gestegen en van de sector Gemeenten significant gedaald. De cijfers in tabel 3.8 zeggen overigens niets over het aantal zogeheten «wachtgeld-fte's»: het aantal uitkeringen op basis van een volledige baan. Vooral in de sector Onderwijs en Wetenschappen hebben veel wachtgelders een uitkering voor een beperkt aantal uren.

¹ Hier wordt korthedshalve voorbijgegaan aan bepaalde uitzonderingen op het eigenrisicodragerschap binnen de overheid die zich na de sectoralisatie hebben ontwikkeld, zoals het Participatiefonds binnen de sector Onderwijs en Wetenschappen, dat wel premie-financiering en verevening kent voor het primair en secundair onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie.

² Dit blijkt onder meer uit het onderzoek «Financieringssystemen wachtgeld» (april 1998), uitgevoerd door het IVA Tilburg.

Tabel 3.8 Aantallen wachtgelders bij de overheid 1995–1997 (ultimostand)

	Aantallen wachtgelders			Wachtgelders in % actieven		1997
	1995	1996	1997	1995	1996	
Rijk a)	8 890	7 771	7 724	8,4	7,3	7,3
Onderwijs en Wetenschappen b) en c)	39 355	39 334	39 341	10,4	10,3	11,6
Defensie a)	2 386	2 080	4 653	3,2	2,8	6,1
Politie b)	774	689	774	1,8	1,6	1,7
Rechterlijke Macht a)	13	13	13	0,6	0,6	0,6
Gemeenten b)	7 299	6 527	4 489	4,2	3,8	2,6
Provincies b)	473	444	528	3,7	3,5	4,1
Waterschappen b)	76	86	86	0,9	1,0	1,0
	59 266	56 944	57 608	7,4	7,1	7,5

a) uitkeringen

b) personen

c) Als voor de sector Onderwijs en Wetenschappen naar de wachtgelduitgaven wordt gekeken, geldt een ander beeld:

1995	1996	1997
5,4%	4,8%	4,2%

Bronnen: Ministeries van BZK en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, USZO, IZA, IZR, GVP, IPO, gemeenten Amsterdam en Den Haag en Kerngegevens Overheidspersoneel.

3.8 Ziekteverzuim

De ontwikkeling van het ziekteverzuim bij de overheid

De meest recente cijfers over het ziekteverzuim bij de overheid hebben betrekking op het jaar 1996. Iedere overheidssector verzamelt de gegevens over het ziekteverzuim met behulp van een eigen methode. Om die reden, en door het gedeeltelijk ontbreken van gegevens, staan in tabel 3.9 geen totalen voor de gehele overheid. Inmiddels is opnieuw een beroep op sectoren gedaan om hierin verbetering te brengen.

Tabel 3.9 Ziekteverzuim bij de overheid (kerncijfers 1995 en 1996)

	1995	1996	1996	1996
	Ziekteverzuim- percentage (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof)	Ziekteverzuim- percentage (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof)	Gemiddeld aantal ziekmeldingen per werknemer	Gemiddelde verzuim- duur in dagen
Sector:				
Rijk	6,2	5,9	1,7	12,3 ¹
Onderwijs en Wetenschappen ²	7,2	7,2	1,3	22,0
Defensie ³	4,8	4,8	1,3	
Politie ⁴	7,7	7,5		
Rechterlijke Macht	2,5	3,0	0,3	37,2
Gemeenten	6,5	6,3	1,7	13,3
Provincies	5,6	5,7	1,8	
Waterschappen	4,6			

¹ De gemiddelde verzuimduur is exclusief het Ministerie van BZK en de Algemene Rekenkamer. Het dekkingspercentage bedraagt 98 procent van het totaal aantal werkzame personen bij de rijksoverheid.² De verslagperiode betreft het schooljaar 1995/1996 exclusief de zomervakantie. De ziekteverzuimgegevens hebben betrekking op het onderwijzend personeel in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.³ Dit betreft zowel burgerlijk als militair personeel.⁴ Het ziekteverzuimcijfer van de sector Politie is inclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof.

N.B. «Blanco» betekent dat er (nog) geen cijfers beschikbaar zijn.

Bron: Ziekteverzuim binnen de overheid (1996), CBS.

Er is geen duidelijke ontwikkeling aan te geven van het ziekteverzuim bij de overheid in 1996 ten opzichte van dat in 1995. Zo is in de sectoren Rijk, Politie en Gemeenten het ziekteverzuim gedaald en is het in de sectoren Provincies en Rechterlijke Macht gestegen. Bekijken we het ziekteverzuim over de periode 1992–1996, dan blijkt dat alleen in de sector Onderwijs en Wetenschappen het ziekteverzuim is gestegen. In de overige sectoren is

het ziekteverzuim gedaald. Voor Politie en Rechterlijke Macht zijn geen gegevens over de gehele periode beschikbaar.

Het CBS heeft cijfers over het ziekteverzuim in het bedrijfsleven verzameld. Daaruit blijkt het ziekteverzuim in 1996 4,6 procent te hebben bedragen. Overigens spelen bij een vergelijking met de marktsector wel verschillen in de berekeningswijze en de manier van informatie verzamelen een rol.

Onderzoek naar de werking van het Vervangingsfonds bij Onderwijs en Wetenschappen

In vergelijking met andere sectoren is het ziekteverzuim in de sector Onderwijs en Wetenschappen hoog. Sinds 1992 beschikt deze sector over een Vervangingsfonds dat onder andere tot doel heeft de vervangingsuitgaven te beheersen en het ziekteverzuim terug te dringen. Onlangs heeft de ministerraad besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek te doen naar het Vervangingsfonds. De vraag daarbij was of in de totale systematiek veranderingen zijn aan te brengen die tot een beter werkend systeem kunnen leiden.

Het Vervangingsfonds int premies van scholen in het primair en het voortgezet onderwijs en vergoedt de kosten voor vervanging van zieke medewerkers. De door scholen af te dragen premie is afhankelijk van de gedeclareerde vervanging in de voorafgaande periode.

De werkgroep heeft over het functioneren van het fonds het volgende gemeld:

- het voortgezet onderwijs heeft inmiddels een systeem van financiering dat neerkomt op de betaling van een bedrag ineens. De financiering van de vervanging komt hiermee niet meer overeen. De huidige financiering van vervanging past nog wel bij de declaratiefinanciering in het primair onderwijs;
- er is een directe prikkel om vervangingsdeclaraties terug te dringen en slechts een indirecte prikkel om het ziekteverzuim terug te dringen;
- in het premiesysteem wordt gewerkt met treden om toeslag of korting op de premie te bepalen. Dit leidt tot strategisch declareren;
- de rollen van de actoren die bij het Vervangingsfonds betrokken zijn, zijn diffuus geworden;
- naast het Vervangingsfonds kent Onderwijs en Wetenschappen het Participatiefonds (wachtgelden). Er is geen bewuste beleidsmatige koppeling tussen deze fondsen, ondanks het feit dat beide fondsen grotendeels hetzelfde bestuur hebben en beide te maken hebben met inactiviteit, gerelateerd aan de «welzijnsfactor» in het onderwijs;
- doordat het Vervangingsfonds de grens voor declaratie op 30 maanden ziekte stelt, lopen de geldstromen voor WAO en ziekte onnodig door elkaar en is sprake van dubbele prikkelwerking.

De werkgroep heeft drie voorstellen geformuleerd die leiden tot verbetering van het stelsel.

De werkgroep beveelt aan voor het voortgezet onderwijs het Vervangingsfonds op te heffen en eigenrisicodragerschap te introduceren voor vervanging en ziekte. De sturing vindt daarmee plaats op ziekte en niet meer op vervanging. De financiering past bovendien beter binnen het huidige systeem van financiering met een lumpsum. Uitsluitend voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt een centrale voorziening in stand gehouden (conform de regeling in het bedrijfsleven).

Voor het primair onderwijs beveelt de werkgroep aan verbeteringen aan te brengen in het Vervangingsfonds door:

- de premies vast te stellen op basis van het ziekteverzuim in plaats van op basis van de vervangingsdeclaraties;
- een glijdende schaal in te voeren in het premiedifferentiatiesysteem en

- een grens te leggen bij 24 maanden ziekte voor bekostiging van vervanging;
- de rollen van de diverse actoren meer te expliciteren en zuiver te houden.

Tot slot maakt de werkgroep melding van de mogelijkheid fondsen samen te voegen. Door bestuurlijke, financiële en beleidsmatige integratie zal bijvoorbeeld de inzet van wachtgelders voor vervanging kunnen worden gestimuleerd. De werkgroep merkt over de laatste mogelijkheid op dat deze variant na besluitvorming over de OOW-operatie nader onderzoek verdient.

3.9 Ontslagtermijnen bij ziekte

In het derde lid van artikel 7:670 Burgerlijk Wetboek is bepaald dat de werkgever niet kan opzeggen tijdens de eerste twee jaar dat de werknemer ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte. Deze bepaling geldt zowel voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde als voor onbepaalde tijd. In het zevende lid is vervolgens vastgelegd dat hiervan bij collectieve arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke regeling kan worden afgeweken.

In de *Wet Flexibiliteit en Zekerheid* (Wet van 2 juni 1998, STb. 300) die waarschijnlijk per 1 januari 1999 in werking zal treden, is een bepaling opgenomen die inhoudt dat ingeval de arbeidsongeschiktheid intreedt *nadat* een ontslagvergunning is aangevraagd, niettemin zal mogen worden opgezegd indien deze vergunning wordt verleend.

In alle overige gevallen (met uitzondering van opzegging tijdens de proeftijd of wegens een dringende reden) blijft het voor de werkgever niet mogelijk om tijdens ziekte die nog geen twee jaar heeft geduurd, de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Wel kan de kantonrechter deze ontbinden, indien andere omstandigheden daartoe aanleiding geven. De kantonrechter moet het verzoek tot ontbinding niet-ontvankelijk verklaren als het gaat om een werknemer die ongeschikt is tot het verrichten van arbeid wegens ziekte en als bij het verzoek geen door het Lisv getoetst reïntegratieplan (als bedoeld in artikel 71a van de *Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering*) is gevoegd. Uit bedoeld reïntegratieplan moet blijken tot welke arbeid de werknemer ondanks zijn ziekte nog in staat is, en waarom reïntegratie in de onderneming niet mogelijk wordt geacht. Om een objectieve beoordeling te waarborgen, is tevens beoordeling van dit plan door de uitvoeringsinstelling voorgeschreven. Deze beoordeling heeft dezelfde strekking als het advies dat de uitvoeringsinstelling aan de regionaal directeur van het arbeidsbureau (RDA) verstrekt, indien een ontslagvergunning voor een reeds twee jaar zieke werknemer wordt gevraagd.

Bij de (rijks)overheid wordt onderscheid gemaakt tussen ambtenaren in tijdelijke en in vaste dienst. Bij de eerste categorie bestaat geen enkele formele belemmering voor ontslag tijdens of wegens ziekte, ongeacht de duur van de ziekte. De ambtenaar in vaste dienst kan tijdens de eerste twee jaar ziekte op alle andere gronden dan ziekte worden ontslagen. Indien de ambtenaar vermoedt dat het ontslag feitelijk door zijn ziekte is veroorzaakt, zal hij de onjuistheid van de gebruikte ontslaggrond voor de bestuursrechter moeten aantonen. Ontslag wegens ziekte van een ambtenaar in vaste dienst is sinds 1996 pas mogelijk nadat deze ziekte twee jaar heeft geduurd. In dit laatste geval dient het bevoegd gezag ook te kunnen aantonen dat reïntegratie niet tot de mogelijkheden behoort. Ambtenaren in vaste en in tijdelijke dienst hebben gelijke aanspraken op doorbetaling tijdens ziekte. Bij de sector Gemeenten wordt bij ontslag geen onderscheid gemaakt tussen ambtenaren in vaste of tijdelijke dienst. Voor beide categorieën geldt ongeveer de regeling zoals die voor het rijkspersoneel in vaste dienst is overeengekomen. Op deze manier zijn

verschillende rechtspositieregelingen van overheidspersoneel aangepast aan wat in het bedrijfsleven gebruikelijk is.

HOOFDSTUK 4 ARBEIDSVOORWAARDEN, ARBEIDS- VERHOUDINGEN EN DE INRICHTING VAN DE OVERHEID

4.1 Ontwikkelingen rond flexibele arbeid in de markt en hun betekenis voor de overheid

Flexibilisering van arbeid is een ruim begrip. Er zijn diverse vormen van flexibele arbeid te onderscheiden. Zo kan flexibilisering betrekking hebben op verkorting of verlenging van de arbeidsduur per week. Ook kan flexibilisering betrekking hebben op het arbeidscontract.

Contractflexibilisering

De uitzendbranche in Nederland groeit. Het aandeel uitzendwerk in de totale werkgelegenheid is toegenomen van 2 procent in 1993 tot 3,5 procent in 1997.

Het CBS publiceert gegevens over het aantal werknemers met een flexibel arbeidscontract. Naast uitzendkrachten worden hiertoe oproepkrachten, afroepkrachten en invalkrachten gerekend. Ook werknemers met een contract met een wisselend aantal overeengekomen uren, of met een contract van korter dan een jaar (zonder toezegging van een vast dienstverband), vallen onder de categorie werknemers met een flexibel arbeidscontract.

Tabel 4.1 Aandeel werknemers met een flexibel arbeidscontract (in % van het totale aantal werknemers)

	1993	1995	1996	1997
Zakelijke dienstverlening		10,1	10,8	9,8
Openbaar bestuur		3,9	5,2	4,8
Onderwijs		6,6	6,5	7,1
Gezondheidszorg en welzijn		9,2	10,0	10,3
Totaal	7,5	8,9	9,8	10,0
w.o. uitzendkrachten	2,0			3,5
overige flexwerkers	5,5			6,5

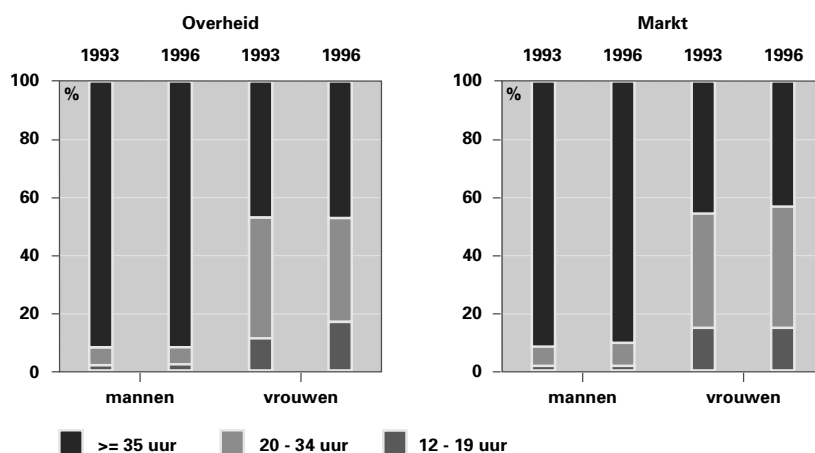
Bron: Enquête Beroepsbevolking, CBS.

Ongeveer 10 procent van de werknemers in Nederland – vooral vrouwen en lager opgeleiden – had in 1997 een flexibel arbeidscontract. Van hen was ongeveer een op de drie uitzendkracht. Ten opzichte van 1996 is het aandeel flexwerkers in 1997 licht gegroeid, maar in vergelijking met voorafgaande jaren lijkt de groei in flexibele contracten zich te stabiliseren en bij sommige bedrijfstakken zelfs af te nemen. Dit is onder meer een gevolg van de economische groei, waardoor meer ruimte ontstaat voor vaste banen.

Flexibilisering van de arbeidsduur

In de periode 1993–1996 is de arbeidsduur in uren zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid afgenomen. Hierbij is in de marktsector een toename van het aantal deeltijdbanen met een arbeidsduur van 19 tot 34 uur te constateren, terwijl bij de overheid juist het aantal deeltijdbanen van minder dan 19 uur is gegroeid.

Grafiek 4.1 Arbeidsduur bij de overheid en in de markt in 1993 en 1996 naar geslacht



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 1994-1997, Ministerie van BZK; Enquête Beroepsbevolking 1993-1996, CBS

De toename van het aandeel deeltijders heeft zich helemaal in de periode 1993-1995 voorgedaan. In 1996 is het aandeel deeltijders stabiel gebleven (overheid) dan wel gedaald (marktsector).

Tabel 4.2 Mutatie in arbeidsduur 1995-1996

Mutatie 95-96	Mannen overheid	Vrouwen overheid	Mannen markt	Vrouwen markt
12-19 uur	- 0,1	0,0	- 0,2	- 0,6
20-34 uur	- 0,4	+ 0,1	0,0	- 0,3
≥ 35 uur	+ 0,5	- 0,1	+ 0,2	+ 0,9

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 1994-1997, BZK en de Enquête Beroepsbevolking 1993-1996, CBS.

Ontwikkeling wettelijk recht op deeltijd

De Eerste Kamer heeft het initiatiefvoorstel van de *wet Bevordering Deeltijdarbeid* (23 216) in december 1997 verworpen. Inmiddels hebben de leden Rosenmöller, Van Nieuwenhoven en Bakker een nieuw initiatiefwetsvoorstel ingediend om de *Arbeidstijdenwet* te wijzigen. De indieners zijn van oordeel dat er zwaarwegende maatschappelijke en economische belangen gediend zijn met een effectieve bevordering van deeltijd en differentiatie van arbeidsduurpatronen. Voorgesteld wordt in de *Arbeidstijdenwet* onder meer een bepaling op te nemen waarin staat dat de werkgever binnen een redelijke termijn een verzoek van de werknemer om aanpassing van de arbeidsduur honoreert, tenzij dit op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van de werkgever kan worden gevergd. Naar verwachting zal dit voorstel worden ingetrokken, omdat in het regeerakkoord is bepaald dat van regeringszijde nog vóór 1 januari 1999 een wetsvoorstel inzake een geclausuleerd recht op deeltijd de Tweede Kamer zal bereiken. Het wettelijk recht op deeltijd zal onderdeel uitmaken van de *Kaderwet Arbeid en Zorg* die in deze kabinetsperiode gefaseerd bij de Tweede Kamer wordt ingediend. In de regeling wordt opgenomen dat de werkgever een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur honoreert, tenzij dit op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen redelijkerwijs niet van hem of haar kan worden verwacht. Als werkgever en werknemer niet tot overeenstemming

kunnen komen, kan de zaak aan de rechter worden voorgelegd. Eenzijdige aanpassing van het arbeidscontract door de werknemer met een beroep op het recht op deeltijd, is niet mogelijk. Het zwaarwegend bedrijfsbelang wordt in de wet nader ingevuld. In ieder geval wordt hieronder verstaan de situatie waarin het bedrijf moeilijkheden ondervindt bij de herbezetting van vrijkomende uren. Tussen de individuele werkgevers en werknemers zal op de volgende punten een overlegvereiste bestaan: de vormgeving van deeltijd (in dagen en uren); de frequentie waarmee werknemers verzoeken om deeltijd kunnen indienen dan wel tussentijds aanpassen; de mogelijkheid tot het vaststellen van ruimere werktijden en het tijdelijk variëren van het aantal uren.

4.2 De Algemene Bestuursdienst

De Algemene Bestuursdienst (ABD) heeft tot taak een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de rijksdienst, door de professionaliteit, integriteit en kwaliteit van de tot de ABD behorende topambtenaren te waarborgen. Dat gebeurt door het ontwikkelen en uitvoeren van een loopbaanbeleid waarin persoonlijke en professionele ontwikkeling centraal staat. Het Bureau ABD, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ontwikkelt en coördineert dit beleid.

Eén van de meest zichtbare onderdelen van dit beleid betreft de mobiliteit. Vanaf 1995 zijn 106 vacatures in behandeling genomen op een bestand van in totaal 360 functies. In 96 gevallen heeft dit inmiddels tot een benoeming geleid. Dat betekent dat circa 27 procent van de topmanagers binnen de rijksdienst sinds de oprichting van de ABD van functie is veranderd. In bijna de helft van de gevallen ging het om interdepartementale mobiliteit. Bij ruim 40 procent van de functieveranderingen was ook nog eens sprake van horizontale doorstroming. Dit betekent een breuk met de tot dan gangbare praktijk waarin vrijwel uitsluitend promotie voor mobiliteit zorgde.

Naast de mobiliteit *binnen* de rijksdienst zal in de toekomst ook de mobiliteit tussen enerzijds de rijksdienst en anderzijds de grote gemeenten, de EU en andere internationale organisaties worden bevorderd.

In de periode van mei tot september 1997 is de ontwikkeling van de ABD geëvalueerd. De conclusie luidde dat de ABD nuttig en noodzakelijk is. Geconstateerd is dat de doelstellingen en ontwikkelingsrichting en opzet van de ABD goed gekozen zijn en een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit van de rijksdienst.

Dat neemt niet weg dat op een aantal punten versterking van het beleid nodig is. Het beleid richt zich in de komende periode vooral op opleiding en training, en op loopbaanbegeleiding. Tevens wordt geïnvesteerd in de instrumentering en implementatie van het ABD-competentiesysteem, dat uiteindelijk wordt ingevoerd voor alle managementfuncties op het hoogste niveau bij de rijksoverheid. Om dit mogelijk te maken, is begonnen met de voorbereidingen die moeten leiden tot een versterking van het Bureau ABD.

Dit laatste is ook nodig om de ABD te kunnen uitbreiden tot functionarissen in schaal 16 en – in een later stadium – schaal 15. Naar verwachting wordt de uitbreiding met schaal 16 eind 1999 gerealiseerd.

Om de betrokkenheid van topambtenaren bij de Rijksdienst te versterken, worden zij in het vervolg in vaste dienst aangesteld bij het ministerie van BZK. De aanstelling in een bepaalde functie bij een ministerie gebeurt in beginsel in tijdelijke dienst, in overeenstemming met de betreffende minister.

Communicatie over het ABD-beleid naar de leden van de Algemene Bestuursdienst is van groot belang voor het vergroten en bestendigen van draagvlak en betrokkenheid. In september 1998 wordt de nota ABD fase II uitgebracht, waarin zowel het huidige beleid als de voornemens op het gebied van management-development voor de periode 1998–2000 staan beschreven. De consequenties van het regeerakkoord voor de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden worden in een afzonderlijke nota uitgewerkt.

4.3 Het sectorenmodel

Nadat in 1993 het sectorenmodel voor het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid was ingevoerd, is dit model in 1996 geëvalueerd. De sociale partners en het kabinet constateerden dat het model naar tevredenheid functioneert, maar dat er nog te weinig ervaring mee was opgedaan – namelijk slechts één onderhandelingsperiode per sectorale «CAO» – om tot definitieve conclusies te komen. Uit de evaluatie vloeiden dan ook geen belangrijke wijzigingen in het model voort. Wel verdienden enkele punten nog nadere aandacht, zoals de ontwikkeling van criteria voor de beoordeling door sociale partners (verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid) van voorstellen tot verdergaande decentralisatie binnen een sector. Die criteria zijn inmiddels ontwikkeld aan de hand van de eerste voorstellen binnen de sector Onderwijs en Wetenschappen.

Aandachtspunten zijn daarbij:

- de vraag of beter kan worden ingespeeld op de specifieke situatie van de subsector;
- de mogelijkheid de *subsector* naar aard en omvang voldoende te kunnen onderscheiden van de sector;
- het bestaan aan werkgevers- én werknemerszijde van een bestuurlijke eenheid die bereid en in staat is onderhandelingen te voeren en gemaakte afspraken uit te voeren;
- het bestaan van procedures voor het overleg en duidelijkheid over de onderwerpen waarover het overleg wordt gevoerd.

In de sector Onderwijs en Wetenschappen heeft de vorming van de subsectoren inmiddels alle aandacht. Zo zullen de onderhandelingen over de primaire arbeidsvoorwaarden en de bovenwettelijke sociale zekerheid worden gevoerd voor onder meer de universiteiten en onderzoeksinstellingen, en voor de hbo-instellingen op decentraal niveau. Daardoor zullen de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de verschillende subsectoren verder toenemen.

Daarnaast discussiëren betrokkenen over de vraag of de indeling in sectoren op bestuurlijke gronden wel de meest adequate is geweest. Zo is het niet uitgesloten dat er een wijziging komt voor de indeling van de Rechterlijke Macht.

Een punt van aandacht is verder de indeling op pensioengebied en op het terrein van de sociale zekerheid. Tot het jaar 2001 is de pensioenvoorziening van het overheids- en onderwijspersoneel verplicht ondergebracht bij de Stichting pensioenfonds ABP. Vanaf 2001 is de *Wet betreffende de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds* van toepassing en kunnen sociale partners binnen een sector overeenkomen om de binnen hun sector geldende pensioenvoorziening bij een ander pensioenfonds of bij een verzekeraar onder te brengen.

Op het terrein van de wettelijke sociale zekerheid – sedert 1 januari 1998 is de *Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering* (WAO) op het overheids-personeel van toepassing – geldt de indeling van het bedrijfs- en

beroepsleven. Op grond van deze laatste indeling zijn bij de overheid zes sectorraden gevormd, te weten:

- Onderwijs en Wetenschappen
- Rijk, Politie en Rechterlijke Macht
- Defensie
- Provincies, Gemeenten en Waterschappen
- Openbare Nutsbedrijven
- Overige instellingen.

Beide indelingen kennen een indeling naar aard van de werkzaamheden, maar vallen niet per definitie samen. Naarmate meer regelingen van de marktsector op het overheidspersoneel van toepassing worden, zal de indeling op bestuurlijke gronden naar verwachting minder praktisch blijken.

Het lag in het voornemen om, nadat meer ervaring met het sectorenmodel was opgedaan, in 1999 een volwaardige evaluatie te houden. Deze evaluatie is in feite al begonnen als gevolg van het recente verzoek van de Tweede Kamer (Kamerstukken TK, 1997–1998, 25 282, nr. 9, motie-Zijlstra) aan de regering om na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status – waarvan het sectorenmodel onderdeel uitmaakt – kan worden afgeschaft. Volledige afschaffing van de ambtelijke status betekent in het licht van het sectorenmodel de afschaffing van de vorming van arbeidsvoorwaarden van bovenaf en introductie van de vorming van arbeidsvoorwaarden van onderaf. Het georganiseerd overleg tussen sectorwerkgevers en centrales van overheidspersoneel maakt dan plaats voor een CAO-overleg tussen werkgevers en (vertegenwoordigers van) werknemers.

4.4 Topstructuur

De hoogste functies bij de overheid in haar totaliteit zijn ingedeeld in de schalen 19, 20 en 21. Daarbij is afgesproken dat het salaris van een minister (per 1 juli 1998 f 17 988 per maand) als hoogste politieke ambtsdrager gelijk is aan het bedrag van het hoogste niveau. Het salaris en de indeling van de andere topfunctionarissen is daarvan afgeleid. Het gaat hier om schaalbedragen. Door het toekennen van toelagen is het mogelijk dat er topambtenaren zijn die meer verdienen dan hun minister.

Hoewel bij de evaluatie van het sectorenmodel is vastgesteld dat er geen redenen zijn om de afspraken over de topstructuur te herzien, willen de sectoren de huidige topstructuur loslaten en die beperken tot de politieke en semi-politieke ambtsdragers (burgemeesters, commissarissen der Koningin). Dit komt vooral doordat de werkgevers de mogelijkheid willen hebben om met een topfunctionaris een individueel arbeidscontract met specifieke arbeidsvoorwaarden af te sluiten. Bij Rijk en Gemeenten kan dit zogeheten «opting out» al.

In de sector Rijk wordt er naar gestreefd deze flexibele arbeidsvoorwaarden (beloning, arbeidstijd) waar mogelijk te koppelen aan afspraken over te bereiken resultaten. De rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt hierbij gestalte door de topambtenaren in vaste dienst aan te stellen bij BZK. De aanstelling bij een ministerie zal in principe in tijdelijke dienst plaatsvinden.

Nagegaan wordt of en in hoeverre het noodzakelijk is om de topstructuur aan te passen. Daarbij wordt rekening gehouden met mogelijke ontwikkelingen in de rechtspositie van de ABD-functionarissen (zie ook paragraaf 4.2). Die ontwikkelingen kunnen leiden tot een stelsel van op maat gesneden pakketten arbeidsvoorwaarden voor groepen personeel. Dat sluit aan bij de afspraak die in de arbeidsvoorwaardenovereenkomst 1997–1999 voor de sector Rijk is neergelegd, namelijk dat de mogelijkheden voor differentiatie in arbeidsvoorwaarden nader verkend worden.

Uitwerking van deze afspraak vindt onder meer plaats door de organisatie van een proefproject bij de rijksdienst. Deze proef wordt gehouden bij het automatiseringscentrum van de belastingdienst.

4.5 Normalisering van de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector

Het proces van normalisering is vooral ingegeven door economische argumentatie: verbetering van de arbeidsmarkt door het wegnemen van belemmeringen zoals een afwijkend bruto-nettotraject, een afwijkende beheersstructuur voor de pensioenen en een afwijkend stelsel van sociale zekerheid. Het proces moet bijdragen aan een flexibeler stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming.

In drie opzichten is de arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren anders dan die van werknemers in de marktsector. Dit betreft allereerst de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren en de daaraan verbonden publiekrechtelijke rechtsbescherming, de zogenoemde individuele ambtelijke status. Ten tweede is sprake van een publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden. En ten derde wijkt het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming – het collectieve arbeidsrecht – af van dat in het bedrijfsleven. De grootste verschillen liggen daarbij op het vlak van dat collectieve arbeidsrecht. Het stelsel van één aangewezen sectorwerkgever met aangewezen contractpartners komt immers niet voor in het private stelsel.

In zijn brief van 12 juni 1997 (Kamerstukken II, 1996–1997, 24 253, nr. 6) heeft het kabinet gewezen op de coördinatieproblemen die kunnen ontstaan als gevolg van normalisering, in de zin dat het private stelsel in de plaats komt van het ambtelijk stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming. Immers, het stelsel in het bedrijfsleven kenmerkt zich door contractvrijheid, (collectieve) arbeidsovereenkomsten en derdenbinding via het algemeen verbindend verklaren van CAO's. Het systeem bij de overheid kent daarentegen geen contractvrijheid, bedient zich van eenzijdige aanstelling en stelt de arbeidsvoorwaarden vast in algemeen verbindende regels. In welke mate coördinatieproblemen ontstaan en hoe deze zijn op te lossen, is een vraag die per sector verschillend wordt beantwoord, afhankelijk van de behoefte aan coördinatie en de aanwezigheid van alternatieven (zoals financieringsvoorwaarden) om te coördineren. Ongeacht de wijze waarop de arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren uiteindelijk vorm krijgt, houden ambtenaren een bijzondere positie. Zij zijn namelijk belast met de uitvoering van een overheidstaak. Dit vormde ook de rechtvaardiging voor een apart grondwettelijk ambtenarenartikel. De bijzondere positie van ambtenaren komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het afleggen van de ambtseed, en in de mogelijkheid te worden vervolgd voor ambtsmisdrijven. Ook vergt een beperking van de grondrechten van ambtenaren een formele wettelijke grondslag. Het kabinet is van mening dat handhaving van de publiekrechtelijke aanstelling niet in de weg hoeft te staan van een verdere normalisering van onderdelen van de rechtspositie. Ook binnen het huidige systeem is het mogelijk om te komen tot meer flexibilisering en meer maatwerk voor een optimale uitvoering van het bedrijfsproces bij de overheid. De publiekrechtelijke vormgeving van de arbeidsvoorwaarden kan dan zoveel mogelijk worden aangepast aan wat in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vereisten voor aanstelling en ontslag. Uiteraard heeft dit gevolgen voor de rechtspositie van de individuele ambtenaar.

Nu het proces van normalisering – onder meer van de pensioenen en de sociale zekerheid van ambtenaren – zijn einde lijkt te naderen, heeft de Tweede Kamer¹ opnieuw gevraagd in hoeverre normalisering ook

¹ Motie-Zijlstra, Kamerstukken II, 1996–1997, 25 282, nr 8.

doorgezet kan worden in de juridische vormgeving van de arbeidsrelatie bij de overheid. De ROP is verzocht hierover advies uit te brengen. Dit gebeurt naar verwachting eind 1998.

De discussie over de arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren is in de verschillende sectoren inmiddels flink op gang gekomen. Onder meer in de sector Gemeenten wordt zij met grote interesse gevoerd. Daarbij krijgt ook de vraag wat normalisering betekent voor de taak die de gemeentelijke ambtenaar heeft als uitvoerder van overheidstaken aandacht.

4.6. Integriteit

Vorig jaar is de Kamer toegezegd om bij de begroting 1998–1999 te rapporteren over de voortgang van het integriteitsbeleid (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 600, VII, nr. 32). Hieronder volgt een korte rapportage over verschillende actuele thema's.

Politieke partijen

Het convenant over de zelfregulering van giften aan politieke partijen is inmiddels geëvalueerd. Uit die evaluatie blijkt dat de werking van het convenant bevredigend was.

Ondertussen heeft de Kamer het wetsvoorstel *Subsidiëring politieke partijen* aangenomen, waarin dit convenant in verkorte vorm is opgenomen. Dit betekent dat politieke partijen straks giften van meer dan f 10 000 openbaar moeten maken. Verder is medio april 1998 overleg gevoerd met vertegenwoordigers van alle politieke partijen (inclusief een vertegenwoordiger van de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen) over integriteit in de publieke sector. In dat gesprek is informatie uitgewisseld over hoe de partijen aandacht besteden aan het onderwerp. Tevens is gesproken over de vraag wanneer de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) een onderzoek naar (aspirant-) politieke ambtsdragers kan uitvoeren en de daarbij te volgen procedure, en over de vraag wat de eigen verantwoordelijkheid van de partijen is.

Ambtsmisdrijven

In de voortgangsrapportage *Integriteit* van 29 september 1997 zijn verschillende maatregelen aangekondigd om de integriteit van politieke ambtsdragers te handhaven. Een voorstel tot wijziging van de *Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers* in verband met invoering van een korting op de uitkering wegens het begaan van een ambtsmisdrijf, wordt op korte termijn voorgelegd aan de Raad van State. Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel vóór het einde van dit jaar aan de Tweede Kamer aangeboden.

Gelijktijdig met de behandeling van dit wetsvoorstel zal worden voorzien in een soortgelijke regeling in het *Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden* en het *Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden*. Daarnaast staat een herziening van de corruptiebepalingen van het *wetboek van strafrecht* op stapel. Hiermee geeft de regering uitvoering aan een aantal internationale overeenkomsten op het gebied van de corruptiebestrijding. Verder komt er een regeling om de bewijslast in het geval van corruptie te vereenvoudigen. Ter waarborging van de bestuurlijke integriteit zullen in het *wetboek van strafrecht* ook de regels worden uitgebreid die voorzien in een ontneming van het kiesrecht als bijkomende straf. De Minister van Justitie heeft inmiddels een voorstel tot wijziging van het *wetboek van strafrecht*, dat al deze elementen bevat, ter consultatie rondgestuurd. Naar verwachting zal dit voorstel in oktober naar de Raad van State gaan.

Nevenwerkzaamheden

In 1997 is in de *Ambtenarenwet* en de *Militaire Ambtenarenwet 1931* de verplichting opgenomen om voorschriften te maken voor het melden en registreren van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst, voorzover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken. Tevens is de verplichting opgenomen tot het maken van voorschriften voor het verbieden van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen schaden. Die voorschriften worden of zijn intussen in de rechtspositieregelingen van de rijksoverheid opgenomen¹. De sector-gewijs vastgestelde voorschriften worden of zijn reeds door het bevoegd gezag nader ingevuld.

De Tweede Kamer is op 2 maart 1998 per brief van deze voortgang op de hoogte gesteld (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 918, nr.1). In die brief is ook aandacht besteed aan een verfijning van de nu geldende regelingen. Zo dient een ambtenaar zich ervan bewust te zijn dat hij niet kan volstaan met het eenmalig melden van een nevenwerkzaamheid. Evenmin kan er sprake van zijn dat het bevoegd gezag de zaak voor eens en altijd beoordeelt. Wijzigingen in de omstandigheden die een ander licht kunnen werpen op de relatie tussen de ambtelijke functie en de nevenwerkzaamheid moet hij eveneens aan het bevoegd gezag melden, opdat dit opnieuw kan beoordelen of zich belangenverstremming of strijdige belangen kunnen voordoen. Hieraan zullen de departementen in hun integriteitsbeleid aandacht besteden.

Over de relatie tussen de nevenwerkzaamheid en de ambtelijke functie kan oordeelsvorming op meer dan één niveau wenselijk zijn. De integriteit van het ambtelijk handelen kan de verantwoordelijkheid van een minister direct raken. Het kabinet beziet of melding van nevenwerkzaamheden op meer niveaus nader geregeld moet worden. Met betrekking tot het Openbaar Ministerie geldt dat de Minister van Justitie wordt aangewezen als functionele autoriteit voor de procureurs-gene raal². Daarmee wordt bereikt dat laatstgenoemden eventuele nevenwerkzaamheden rechtstreeks aan de minister melden.

De geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren zijn in beginsel niet openbaar. Bij een beperkte groep topambtenaren speelt dit privacy-aspect natuurlijk ook, maar kan het belang van openbaarmaking zwaarder wegen. Het kabinet beziet of openbaarmaking van geregistreerde nevenwerkzaamheden van topambtenaren regel moet worden.

Integriteitsbeleid bij de politie

Naar aanleiding van de nieuwe voorschriften (artikel 66 BARP) is de politiekorpsen verzocht aan te geven hoe zij met de beoordeling van nevenwerkzaamheden omgaan. De Tweede Kamer zal die informatie te zijner tijd krijgen.

Voor de screening van politiepersoneel is op 20 maart 1998 het *Besluit antecedentenonderzoek politie* in werking getreden (Stb. 1998, 144). Alle aspiranten van politie dienen op grond van dit besluit voor hun aanstelling een antecedentenonderzoek te ondergaan. Voorts mag het bevoegd gezag onder bepaalde voorwaarden een dergelijk onderzoek later herhalen.

De aanwijzing van vertrouwensfuncties bij de politie zal voor het einde van 1998 plaatshebben. Ondertussen hebben vrijwel alle korpsen een bureau voor interne onderzoeken of een vergelijkbare instelling opgericht. Overeenkomstig de brief aan de Tweede Kamer van 31 maart 1998 wordt nu nagegaan welke informatie reeds voorhanden is over geweld tegen overheidsdienaren met een publieksfunctie. Overwogen wordt een nader onderzoek in te stellen.

¹ Reeds gewijzigd is artikel 61 van het *Algemeen Rijksambtenarenreglement* (ARAR) en artikel 66 van het *Besluit algemene rechtspositie politie* (BARP). De wijziging van artikel 151 van het *Algemeen militair ambtenarenreglement* (AMAR) en van artikel 79 van het *Burgerlijk ambtenarenreglement defensie* (BARD) is nog niet voltooid. Voor de Rechterlijke Macht geldt een ander regiem (art. 44 *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren*), zoals in de Trendnota 1998 is vermeld.

² Deze aanwijzing is bij (tweede) nota van wijziging ingebracht in het voorstel van de *wet Reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket*. De nota van wijziging is in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1997/98, 25 392, nr. 9).

Meldpunt van de BVD

Mogelijke aantastingen van de integriteit kunnen functionarissen in eerste instantie binnen de eigen organisatie melden. Dat geniet de voorkeur. Tevens kunnen zij evenals burgers mogelijke incidenten bij het Meldpunt Integriteitsaantastingen ter kennis van de BVD brengen. De BVD ziet erop toe dat de melders anoniem blijven. Bij iedere melding gaat de BVD na of, en zo ja in welke mate, integriteitsverlies is opgetreden of dreigt op te treden. Indien na onderzoek blijkt dat de integriteit (mogelijk) is aangetast, wordt de betrokken instantie hiervan in kennis gesteld. Mochten er aanwijzingen zijn voor strafbare feiten, dan krijgt de organisatie in kwestie het advies contact op te nemen met het Openbaar Ministerie. Over het aantal meldingen in 1997 en hun herkomst heeft de BVD in zijn jaarverslag gerapporteerd. In het eerste halfjaar van 1998 ontving het meldpunt zeventien meldingen, waarvan er nog veertien in behandeling zijn. De meldingen hebben betrekking op de rijksoverheid en lokale overheden, en behelzen (mogelijke) gevallen van fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Het onderzoek naar één melding is gestaakt, omdat het geen integriteitsaantasting in de publieke sector betrof. Ten opzichte van dezelfde periode januari-juli 1997 is het aantal meldingen in het eerste semester van 1998 enigszins toegenomen. Dit geldt vooral voor aanmeldingen van particulieren. Intussen neemt bij een groot aantal organisaties de aandacht voor het vraagstuk van de integriteit toe. Zo gaan steeds meer instanties over tot het instellen van meldpunten en het benoemen van vertrouwenspersonen.

Herkomst meldingen	1997 (hele jaar)	1997 (eerste helft)	1998 (eerste helft)
Overheid	4	–	2
Politie	5	3	1
Burgerij	14	5	10
Bedrijfsleven	–	–	1
Anoniem	1	1	2
Anders	–	2	1
Totaal	24	11	17

In 1996 heeft de BVD de handleiding *Een beetje integer kan niet* uitgebracht. Deze handleiding bevat een onderzoeksmethode waarmee overheidsorganisaties zelf de kwetsbaarheid voor aantastingen van de integriteit in kaart kunnen brengen en zo nodig aanvullende maatregelen kunnen nemen, om de kwetsbaarheid van de organisatie te verminderen. In 1997 en de eerste helft van 1998 is de BVD op verzoek van de volgende overheidsinstellingen betrokken (geweest) bij de begeleiding van onderzoeken naar de integriteit: het ministerie van Buitenlandse Zaken, de provincies Drenthe (afgerond), Limburg (afgerond) en Overijssel (afgerond), de gemeenten Hellevoetsluis (afgerond), Spijkenisse, Amsterdam en Rotterdam (nieuw). In Rotterdam verleent de BVD sedert april 1998 assistentie bij een risicoinventarisatie binnen het project *Integer handelen*. Hoe de BVD het project *Correct of corrupt* van de gemeente Amsterdam begeleidde, staat in het jaarverslag over 1997 van deze dienst.

Meer veiligheidsonderzoek

Het toegenomen besef van integriteitsrisico's en het groeiende inzicht dat bepaalde functies zeer kwetsbaar zijn, blijken uit de stijging van het aantal vertrouwensfuncties bij overheidsinstanties. Zo steeg in 1997 bij de rijksoverheid dit aantal van 4 032 naar 4 672. Voorafgaande aan tewerkstelling in een vertrouwensfunctie stelt de BVD een onderzoek in conform de *wet Veiligheidsonderzoeken* (Stb. 1996, 525). De hoeveelheid

veiligheidsonderzoeken is eveneens gestegen door een toename van het aantal mensen dat van functie verandert.

Specifieke integriteitsmaatregelen

In de Tweede Kamer is een motie ingediend (motie Kamp c.s., 3 oktober 1996) waarin de ministeries worden aangespoord richtlijnen op te stellen en maatregelen te treffen ter bescherming van de integriteit. Aan de regering is gevraagd hiervoor een beleidskader te bieden. In de motie worden de volgende elementen genoemd: het melden en registreren van nevenfuncties; het aannemen van geschenken of diensten; de handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan; functieroulatie bij kwetsbare functies en het aanstellen van een vertrouwenspersoon. De motie vormt een ondersteuning voor de ontwikkeling van preventief integriteitsbeleid, waarvoor de ministeries een handreiking is geboden. Over de uitvoering van de motie door de ministeries, wordt de Tweede Kamer binnenkort geïnformeerd.

De wet BIBOB

Tot slot van dit hoofdstuk zij nog vermeld dat het wetsvoorstel *Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur* op korte termijn voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State. Het proefproject bibob, dat parallel aan het wetgevingstraject loopt, zal gedurende 1999 worden voortgezet. In datzelfde jaar zal de oprichting van een bureau bibob plaatshebben.

4.7. Wijziging van de wet Incompatibiliteiten

In de Eerste Kamer is een initiatief-wetsvoorstel Remkes e.a. aanvaard inzake de afschaffing van het wettelijke recht op non-activiteit en non-activiteitswedde voor rijksambtenaren die lid worden van de Tweede Kamer, of van het Europese Parlement. Doel van het wetsvoorstel is om voor ambtenaren eenzelfde regime te creëren als voor werknemers in de marktsector die lid worden van de Tweede Kamer of het Europese Parlement. De wetgever behoort terzake geen regeling te treffen. Het wordt aan werkgevers en werknemers overgelaten hierover eventueel individuele of collectieve afspraken te maken.

Voor een regeling van de non-activiteitswedde is voorts geen aanleiding meer, nu de honorering voor het vervullen van het lidmaatschap van de TK en het EP op een adequaat niveau is vastgesteld. Wel bepleiten de initiatiefnemers dat op grote schaal zogeheten terugkeerregelingen tot stand worden gebracht, ook in het bedrijfsleven. Daarvoor is inmiddels ook de aandacht van de Stichting van de Arbeid gevraagd.

De wijziging heeft alleen betrekking op ambtenaren uit de sectoren Rijk en Defensie voor wie een gelijktijdige uitoefening van het lidmaatschap van TK en EP met hun ambtelijke functie uit een oogpunt van zuiverheid van bestuurlijke verhoudingen verboden is.

In deze sectoren is het dus aan werkgevers en werknemers om afspraken te maken over de situatie die ontstaat wanneer een ambtenaar lid wordt van de TK of het EP. Er is nog geen zicht op de inhoud van mogelijk te treffen regelingen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is van regeringszijde de toezegging gedaan te onderzoeken of ook het in de *Ambtenarenwet* en de *Militaire Ambtenarenwet* opgenomen wettelijke recht op non-activiteit en non-activiteitswedde afgeschaft moet worden voor alle ambtenaren die fulltime een politieke functie gaan vervullen. Het betreft hier onder meer de functies van wethouder en gedeputeerde. Voorts gaat het ook om de functies van lid van TK en EP voor de ambte-

naren van andere sectoren dan Rijk en Defensie. Dit onderzoek heeft nog niet tot conclusies geleid.

4.8 Outputsturing bij de overheid; randvoorwaarden en gevolgen

Van sturing op input naar sturing op output

De bedrijfsvoering bij de overheid verheugt zich in een toegenomen belangstelling. Mechanismen moeten worden ontwikkeld die kunnen bijdragen aan een hogere kwaliteit van de dienstverlening, terwijl tegelijkertijd de kosten zoveel mogelijk worden beperkt.

De beperking van de kosten heeft via een groot aantal maatregelen vorm gekregen. De regulering van de kwaliteit is echter minder eenvoudig te realiseren. Het samenspel van kwaliteitsverbetering en kostenbewaking vergt aandacht.

In dit kader is een ontwikkeling gaande van sturing op input naar sturing op output. Hieronder volgen twee praktijkvoorbeelden.

De hbo-sector

In de hbo-sector doet zich sinds 1986 een ontwikkeling voor naar grotere autonomie. De Minister van OCW stelt hiervoor geld beschikbaar. Dit budget wordt over de instellingen verdeeld op basis van een model dat uitgaat van de outputindicatoren: «aantal afgestudeerden» en «aantal uitvallers». Binnen de hbo-sector zijn daarmee elementen van outputsturing geïntroduceerd.

De Minister van OCW gaat ervan uit dat met deze manier van toedeling van budgetten de gewenste resultaten (onderwijs op niveau met voldoende afgestudeerden in disciplines waaraan op de arbeidsmarkt behoefte bestaat) doelmatig worden bereikt. Er zijn geen specificaties van de aard en kwaliteit van de te leveren voorzieningen per instelling geformuleerd. Wel wordt via een kwaliteitscontrolestelsel (visitatie) voorkomen dat de kwaliteit van de afgestudeerden wordt verwaarloosd. Als een instelling niet goed functioneert, kan in laatste instantie het ministerie ingrijpen. In de hbo-sector is er discussie over de vraag of het percentage afgestudeerden (het rendement) een goede outputindicator is. Het verdeelmodel is nog in ontwikkeling.

Het ministerie van OCW stuurt bij de verdeling van het budget van de hbo-sector op meetbare outputindicatoren. Deze outputindicatoren zijn slechts een benadering van de hierboven aangegeven doelstellingen van het hbo-onderwijs. Daarnaast is sprake van controle achteraf via de visitatieprocedure, waardoor het kwaliteitsaspect dat *niet* in de outputindicatoren tot uitdrukking, komt een plaats krijgt. Zodoende is een soort mengvorm ontwikkeld die aansluit bij de aard van de hbo-sector. Bij dit voorbeeld wordt zichtbaar dat het goed en meetbaar definiëren van output een lastig proces is, dat om oplossingen vraagt die op de sector zijn toegesneden. Dit is van betekenis vanwege het belang van goede outputindicatoren bij outputsturing.

Rijkswaterstaat

Na 1995 zijn stappen gezet in de richting van een nieuwe bedrijfsvoering bij Rijkswaterstaat (RWS), getypeerd als «productgericht werken» en «van input- naar outputsturing». De knelpunten in de bedrijfsvoering betroffen onder meer de arbeidsvoorwaardenvorming en een te strakke scheiding tussen apparaats- en programma-uitgaven. Daardoor sloten maatregelen aan de middenkant onvoldoende aan op de productiedoelen. In het nieuwe regime worden uitgaven (niet: kosten) direct gekoppeld aan de producten. Tussen de beleidsdirectoraten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en RWS als uitvoeringsorganisatie is een sturingsrelatie aangebracht. RWS is verantwoordelijk als uitvoeringsorganisatie voor het tijdig gereed komen van de producten op de afgesproken tijd tegen de tevoren vastgestelde prijs en kwaliteit.

De systematiek impliceert het doorberekenen van uitgaven binnen RWS als uitvoeringsorganisatie van V&W. Dit draagt bij aan een meer zakelijke cultuur, zodat – in de relatie tussen opdrachtgever en uitvoerder – uitgaven en prestaties worden afgewogen. Door de interne doorberekening van uitgaven ontstaat min of meer een situatie van vraag en aanbod bij de interne dienstverlening. Op de langere termijn worden hiervan doelmatigheidsprykkels verwacht.

Daarnaast worden ook afspraken gemaakt over een verbetering van de kwaliteit van de organisatie (vooral over personeelsbeleid, productiviteit, financieel beheer en doelmatigheid) en over de nadere definiëring van producten en diensten om met prestatie-indicatoren de nieuwe aanpak zakelijker te maken.

Op het gebied van de arbeidsvoorwaardenvorming is het beeld nog niet uitgekristalliseerd binnen het departement van V&W. Uitgaand van het karakter van een uitvoeringsorganisatie zullen de arbeidsvoorwaarden de bedrijfsvoering op een andere wijze beïnvloeden dan bij de rijksoverheid in het algemeen het geval is. Bezien wordt welke benadering de beste mogelijkheden biedt voor oplossing van knelpunten.

Ook bij V&W gaat het om het (verder) verbeteren van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de producten. Deze ontwikkeling is nog niet afgerond. Ook hier is, meer nog dan in het vorige voorbeeld, sprake van een mengvorm van outputsturing. Nog steeds vindt sturing plaats op een aanzienlijk aantal inputelementen. De definiëring van voldoende en meetbare outputindicatoren is nog in ontwikkeling. Hetzelfde lijkt het geval voor de relatie tussen die output en het te hanteren budget.

Conclusies

Bij het proces dat moet leiden van sturing op input naar sturing op output verdienen de volgende aspecten de nodige aandacht:

- De output moet voldoende omvattend en meetbaar zijn gedefinieerd. Prykkels moeten de juiste outputindicatoren stimuleren om de gewenste resultaten te bereiken. Anders wordt op de verkeerde doelen gestuurd en dreigt ondoelmatigheid en calculerend gedrag, of zelfs de verkeerde output in termen van overheidszorg. Ook moet het management op de geleverde prestaties worden afgerekend. Zonder heldere prestatie-indicatoren is dat niet mogelijk.
- Het proces moet zodanig zijn vormgegeven dat de informatievoorziening volledig en juist is. Bij V&W is dit bereikt door het scheppen van een cultuur met een open relatie tussen opdrachtgever en uitvoerder, met ruimte voor kritiek en het maken van fouten. Doel is dat het management de juiste informatie krijgt om te kunnen sturen.
- Instellingen moeten voldoende ruimte hebben om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Bij de vergelijking van de beide voorbeelden kent de hbo-sector meer ruimte door een meer autonome structuur. Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg kan leiden tot meer ruimte.
- Dat betekent dat inputsturing niet moet worden losgelaten als outputsturing (nog) niet mogelijk is. Gebeurt dit wel, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van integrale budgetten, dan bestaat de mogelijkheid van afwenteling van een (te hoge) arbeidsvoorwaardenontwikkeling op het volume van de input (en daarmee van de dienstverlening). Het risico van een dergelijke afwenteling bestaat in die sectoren waarin de outputsturing (nog) onvolkomen is. Hierbij kan worden gedacht aan de zorgsector.

Kijkend naar de randvoorwaarden, valt te constateren dat het bij delen van de overheid moeilijk is om het product afdoende te definiëren. Belangrijk is dan te blijven streven naar een verbetering van de bedrijfsvoering. Daarbij kan worden geleerd van experimenten die gaande zijn.

Daarin past ook dat de overheid zich verantwoordt voor de kwaliteit van de geleverde diensten, een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de onderwijskaart.

Voor de ontwikkeling van de outputsturing is de volgorde waarin mogelijke stappen worden gezet, essentieel: zolang outputsturing nog niet mogelijk is, moet de inputsturing niet worden losgelaten.

4.9 Arbeidsvoorwaarden bij ZBO's

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) maken geen deel uit van een ministerie. Toch bestaat op ministerieel niveau de behoefte om meer invloed te kunnen uitoefenen op de wijze waarop zij hun bestuurstaken uitvoeren¹. Gebleken is dat de beperking van de bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid in de verhouding tot het zelfstandig bestuursorgaan minder dan aanvankelijk gedacht, afdoet aan de algemene verantwoordelijkheid van een minister om ervoor te zorgen dat bestuurstaken (al dan niet verzelfstandigd) op zijn beleidsterrein behoorlijk worden verricht². Om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen, is de behoefte aan doeltreffende bevoegdheden en sturingsmogelijkheden toegenomen.

Ook in verband met het arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid heeft dit geleid tot een heroverweging van ingenomen standpunten, en tot de vraag of een terughoudende opstelling ten opzichte van ZBO's in alle gevallen verantwoord is. Deze vraag klemt meer naarmate politiek-bestuurlijke controle en toezicht op de doelmatigheid van ZBO's minder is gewaarborgd. Een van de doeleinden die de centrale overheid met een gecoördineerd arbeidsvoorwaardenbeleid nastreeft, is immers het leveren van een bijdrage aan de beheersbaarheid van de besteding van collectieve middelen. Door de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid en doordat een rechtstreekse financiële verhouding van de minister tot het orgaan ontbreekt, kan functionele decentralisatie tot onbeheersbaarheid of een niet bedoelde afwenteling van financiële lasten op de samenleving leiden. Zo neemt een aantal organen in financieel opzicht een vérgaande onafhankelijke positie in. Dit komt doordat zij in hun eigen financiering voorzien en buiten de rijksbegroting blijven. Hierdoor kunnen ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden zich aan het zicht onttrekken en hebben deze organen dikwijls een grote mate van armslag in de vaststelling van de salarissen. De mate van toezicht op ministerieel niveau wordt ook beperkt, omdat ZBO's door hun heterogeniteit geen deel uitmaken van een sector die valt binnen de structuur van het sectorenmodel en niet vertegenwoordigd zijn in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid.

Tegen deze achtergrond is nauwlettender toezicht geboden, bij voorkeur van de vakminister en gecoördineerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën. Om die reden zijn inmiddels *Aanwijzingen inzake ZBO's* vastgesteld³. Daarin worden ministers onder wier verantwoordelijkheid een ZBO wordt opgericht, onder meer verplicht om in de instellingswet van een ZBO op te nemen dat de rechtspositie van het bestuur en het personeel in overeenstemming is met de regels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij het rijk. Het kabinet acht het namelijk van belang dat binnen de centrale overheid (en gedecentraliseerde organen als ZBO's worden geacht daarvan deel uit te maken) een zekere cohesie van structuur en een vergelijkbaar niveau van arbeidsvoorwaarden blijft bestaan. De *Kaderwet ZBO's*, die het kabinet van plan is de Tweede Kamer nog dit jaar aan te bieden, zal een regeling bevatten voor nog op te richten ZBO's. Over de vraag of en in hoeverre de Kaderwet ook een regeling zou moeten bevatten voor bestaande ZBO's moet het kabinet nog een standpunt bepalen.

¹ Zie de notitie *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Tweede Kamer 1994–1995, 24 130, nr. 5.

² Rapport van de Algemene Rekenkamer.

³ Brief d.d. 15 september 1996 aan de Tweede Kamer.

4.10 Nieuwe ontwikkelingen inzake verlof

In mei 1996 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid over de nota «Arbeid en Zorg». Uit de ontvangen adviezen bleek dat er maatschappelijk draagvlak was voor het moderniseren van verschillende vormen van verlof en het stimuleren en financieel ondersteunen van afspraken hierover tussen werkgever en werknemer. In dit kader zouden ook de mogelijkheden om verlof te sparen moeten worden verruimd. Het kabinet verwacht dat een combinatie van deze spaarmogelijkheid, eventuele aanvullingen uit het arbeidsvoorwaardenoverleg én een financiële stimulans van de overheid ertoe zullen bijdragen dat zorgtaken en betaalde arbeid makkelijker zijn te combineren. Naar aanleiding hiervan is onder meer het wetsvoorstel *Financiering loopbaanonderbreking* ingediend. Dit wetsvoorstel, dat de Eerste Kamer op 9 juni heeft aanvaard (wet van 14 juli 1998, Stb. 411), biedt een financiële faciliteit aan werknemers die verlof opnemen voor educatie of zorg. Indien aan de gestelde voorwaarden, waaronder het vervangen van de verlofganger door een uitkeringsgerechtigde werkloze, wordt voldaan, kan de verlofganger een tegemoetkoming van f 25,25 per niet-gewerkt uur ontvangen. De vergoeding bedraagt maximaal f 960 per maand en kan gedurende maximaal zes maanden worden verstrekt. De regeling creëert geen recht op verlof. Zij biedt uitsluitend een financiële faciliteit indien verlof wordt verleend. Deze faciliteit zal zowel voor personeel in de marktsector als in de overheidssector gelden.

In het regeerakkoord is de *Kaderwet Arbeid en Zorg* aangekondigd. In deze wet zullen de voor het bedrijfsleven bestaande wettelijke verlofregelingen op elkaar worden afgestemd en gebundeld. Verder zal het mogelijk worden om vakantiedagen die boven een bepaald minimum uitgaan, op te sparen. Bij de overheidssector bestaan er geen formele belemmeringen om dergelijke afspraken in het sectoroverleg overeen te komen. Ook afspraken in het kader van arbeidstijdverkorting kunnen bij het overleg over herschikking en flexibilisering van verlofvormen worden betrokken.

In de CAO voor de sector Onderwijs en Wetenschappen 1996–1998 is de afspraak gemaakt dat per 1 augustus 1998 voor de gehele sector Onderwijs en Wetenschappen de normjaartaak wordt verlaagd van 1710 naar 1659 uur. Voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroeps-onderwijs en volwasseneneducatie is naast de verlaging van de normjaartaak afgesproken dat er een keuzemogelijkheid moet bestaan om de adv-uren jaarlijks op te nemen (jaarverlof) of meerjarig te sparen om ze op een later tijdstip op te nemen (spaarverlof).

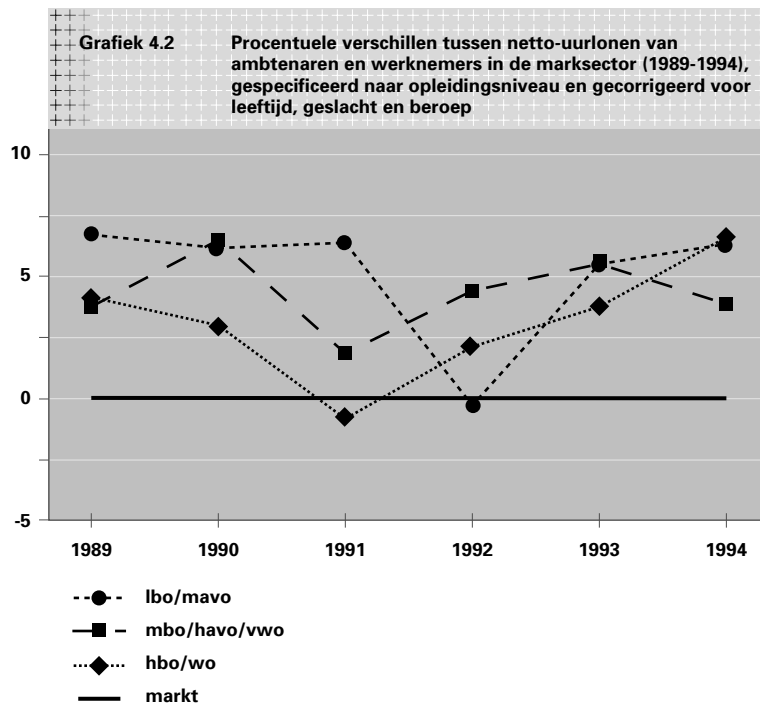
In veel overheidssectoren bestaan al afspraken over kortdurend (betaald) verlof bij onder meer adoptie en calamiteiten.

De wettelijke minimumregeling inzake ouderschapsverlof zal eveneens worden gewijzigd: ouders die een meerling krijgen, of tegelijkertijd meerdere kinderen adopteren, krijgen een dubbel recht op (onbetaald) ouderschapsverlof.

4.11 De beloningsverschillen tussen overheid en bedrijfsleven

In de Trendnota 1998 zijn gegevens gepresenteerd over de verschillen in beloning bij de overheid en het bedrijfsleven. Deze gegevens hadden betrekking op de periode 1985–1992 en waren gebaseerd op een onderzoek van het Economisch Instituut Tilburg (Zaidi & Alessie, 1997). In deze Trendnota gaan we in op de ontwikkeling van de beloningsverhoudingen in de periode 1989–1994 (Zaidi & Alessie, 1998). In grafiek 4.2 is per opleidingsniveau het beloningsverschil tussen ambtenaren en werknemers in de marktsector gepresenteerd. De beloningsverschillen

zijn gecorrigeerd voor verschillen in leeftijd, geslacht en beroep.



Bron: Economisch Instituut Tilburg

Uit de grafiek valt af te leiden dat de beloningspositie van ambtenaren tussen 1989 en 1994 niet wezenlijk is veranderd ten opzichte van die van werknemers in de marktsector. Op alle drie onderscheiden opleidingsniveaus is de beloningspositie van de ambtenaren iets beter. Dit geldt overigens niet voor het onderwijs, waar de verschillen met de marktsector gemiddeld genomen nihil zijn. Overigens zijn de geconstateerde verschillen tussen overheid en markt in de meeste gevallen statistisch niet significant. In deze periode is verder geen negatieve ontwikkeling waar te nemen voor de ambtenaren. Na een lichte daling in de periode 1989-1992 zien we in 1993 en 1994 geen verdere daling meer.

Overigens verschilt de relatieve beloningspositie van mannen en vrouwen. Vrouwen in overheidsdienst met een middelbare of hogere opleiding verdienen gemiddeld beduidend meer dan hun vrouwelijke collega's in de marktsector. Bij mannen vallen dergelijke verschillen niet te constateren.

Bijzondere beloningscomponenten

Bovenstaande gegevens hebben betrekking op het netto-uurloon van ambtenaren en werknemers in de marktsector. Uit ander onderzoek is ook informatie beschikbaar over bijzondere looncomponenten¹. Het blijkt dat ambtenaren in vergelijking met werknemers in de marktsector minder vaak goedkope of gratis artikelen krijgen aangeboden, minder financieel voordeel genieten van een autoregeling, minder vaak een auto van de zaak hebben, minder vergoeding voor woon-werkverkeer krijgen en minder vaak een gratificatie of winstdeling hebben. Verder blijkt bij fiscale spaarregelingen dat ambtenaren vaker gebruikmaken van de spaarloonregeling, maar minder vaak van de premiespaarregeling. Bij meer algemene voorzieningen blijkt dat ambtenaren vaker een tegemoetkoming

¹ Bron: het OSA-aanbodpanel van 1996 en het Sociaal-Economisch Panel van 1995.

kunnen krijgen voor kinderopvang, gezondheidszorg, opleidingen en voor sport en recreatie. Voor de bijzondere beloningscomponenten is het beeld derhalve diffuus.

Aanvangssalarissen

In opdracht van het ministerie van BZK heeft het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) onderzoek verricht naar de aanvangssalarissen van schoolverlaters. Daaruit blijkt dat de aanvangssalarissen bij de overheid (openbaar bestuur en onderwijs) in 1995/1996 concurrerend waren en vaak hoger dan in de marktsector. Dit geldt voor alle opleidingsniveaus. Uit hetzelfde onderzoek blijkt overigens ook dat starters bij de overheid veel minder vaak bijzondere beloningscomponenten (auto van de zaak, 13e maand, winstdeling, eindejaarsuitkering) ontvangen dan starters in de marktsector. Deze verschillen zijn echter zo klein dat de aanvangssalarissen (inclusief de bijzondere beloningscomponenten) bij de overheid en in het bedrijfsleven in feite op hetzelfde niveau liggen.

HOOFDSTUK 5 DE FINANCIËLE ONTWIKKELING VAN DE ARBEIDSVOORWAARDEN

5.1 CAO's: Ontwikkelingen in de markt en bij de overheid

Werkgevers in de marktsector lijken steeds meer geneigd om het systeem van automatische, periodieke loonsverhogingen te schrappen.

Werknemers met alleen een vast jaarsalaris, dus zonder flexibele beloningselementen, komen allengs minder vaak voor. Uit een aantal recente onderzoeken¹ blijkt dat zo'n 60 tot 70 procent van de bedrijven al op een bepaalde manier aan flexibele beloning doet. De hoogte van het salaris in deze bedrijven is dan mede afhankelijk van de individuele prestatie en van de winst van het bedrijf.

Op dit moment loopt de flexibele beloning nog vaak via het normale periodiekensysteem: wie goed presteert kan sneller doorstromen, wie slecht presteert krijgt een kleiner deel van een periodiek toegekend. Ook komt het voor dat werkgevers een van tevoren vastgesteld percentage van het inkomen afhankelijk stellen van de prestaties van de werknemer zelf, van de afdeling of van het hele bedrijf. Dit systeem van flexibele beloning geldt op dit moment slechts voor een beperkt deel van het personeel – vooral het hogere. Werkgevers in de markt zijn echter van plan deze vorm van belonen verder uit te breiden. Hun belangrijkste motief hiervoor is dat deze beloningswijze de mogelijkheid biedt om de loonsom flexibeler te laten reageren op conjuncturele schommelingen.

De vereniging VNO-NCW wil in de komende CAO-onderhandelingen voor groepen werknemers functiecontracten afspreken. In zo'n functiecontract wordt uitgegaan van vijfdaagse beschikbaarheid. Het aantal uren per week wordt niet expliciet vastgelegd. In ruil hiervoor kan de werknemer een bonus verdienen van maximaal 15 tot 20 procent van het jaarsalaris. Deze bonus is afhankelijk van het bereiken van persoonlijke jaardoelen. Een aantal bedrijven (AKZO, KPN) experimenteert hiermee. Aegon Nederland wil in het najaar van 1998 een nieuwe beloningsregeling invoeren. De exacte invulling daarvan is nog niet bekend, maar in het kort komt het op het volgende neer. De capaciteiten van een medewerker zullen het vaste salaris bepalen (in plaats van functiewaardering). Daarbij spelen factoren als inzetbaarheid en prestatie een grote rol. Ook speelt de ontwikkeling van een medewerker een grote rol. Tegenover het aanbieden van goede, permanente ontwikkelingsmogelijkheden door de werkgever komt de eis te staan dat medewerkers er ook gebruik van maken. Zo niet, dan ontvangt de werknemer in kwestie geen salarisverhoging, of hij kan vertrekken.

Vervolgens rijst de vraag of de overheid eveneens flexibeler moet gaan belonen en de ontwikkelingen in de marktsector moet volgen. De situatie bij de overheid is echter niet helemaal te vergelijken met die in het bedrijfsleven. Extra beloning om de productiviteit te verhogen is niet zozeer gericht op vergroting van de afzet van diensten. Immers, bij de overheid is de productie meer een gegeven. Conjuncturele factoren zijn aanmerkelijk minder belangrijk. Wel kunnen andere factoren een rol spelen. Zo wordt bij de sector Rijk momenteel verkend in welke mate topambtenaren zijn aan te spreken op tevoren afgesproken doelen. Dit is een onderdeel van de discussie dat topfunctionarissen vaker van functie moeten veranderen, flexibeler inzetbaar moeten zijn, meer risico's moeten durven lopen. Uitgangspunt bij de prestatiebeloning voor topambtenaren is een salaris dat bestaat uit een vast inkomensbestanddeel en een variabel deel.

Overigens blijkt uit een onderzoek naar de relatie tussen prestaties en beloningen van topambtenaren bij de rijksoverheid² dat de

¹ Nationaal Beloningsonderzoek, de enquête van de Stichting TrendMeter en de jaarlijkse salarisenquête van adviesbureau Berenschot naar de beloning van directeurs en hoger personeel.

² Arthur Andersen, Andersen Worldwide, juni 1997.

topambtenaren bij de departementen tot op heden niet zoveel zien in prestatiebeloning. Dit in tegenstelling tot topambtenaren bij ZBO's en agentschappen. Deze zijn bereid om een deel van het vaste salaris in te leveren voor een beloning die afhangt van de geleverde prestaties. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat geld topambtenaren slechts in beperkte mate motiveert. De inhoud van hun werk speelt de belangrijkste rol. Ook bij andere sectoren dan het Rijk spelen gedachten om bepaalde vormen van prestatiebeloning in te voeren.

Beloning: vast, variabel en naar prestatie

Vast jaarsalaris

Met vast jaarsalaris wordt in het algemeen bedoeld het brutojaarsalaris inclusief vakantiegeld.

Variabele beloning

Hieronder worden beloningselementen verstaan die jaarlijks kunnen variëren. Eventuele periodieken of incidentele loonsverhogingen vallen hier niet onder. De hoogte van de variabele beloning kan van tevoren vaststaan, maar kan ook afhankelijk worden gemaakt van de omzet, de winst en de individuele prestaties of groepsprestaties. Te denken valt onder meer aan een vaste bonus en winstdeling.

Individuele prestatiebeloning

Dit is een vorm van variabele beloning, waarbij de hoogte afhangt van individuele prestaties en persoonlijk functioneren. Vaak worden van tevoren doelen afgesproken. Afrekening (in geld, aandelen of opties) vindt dan achteraf plaats.

De «ADV-golf» die de afgelopen twee à drie jaar door het land ging, lijkt grotendeels over. Verschillende ondernemingen in de markt zien bij het afsluiten van een nieuwe CAO bewust af van een 36-urige werkweek. Nieuwe ontwikkelingen wijzen in de richting van een verlenging of in ieder geval een flexibilisering van de arbeidsduur. Zo biedt een groeiend aantal bedrijven zijn werknemers de mogelijkheid hun werktijd te verlengen door de afkoop van verlofuren. Deze ontwikkelingen passen in de wens van ondernemers om flexibeler te kunnen omgaan met de inzet van personeel en bedrijfstijd.

CAO-onderhandelingen bij de overheid

In navolging van de sector Onderwijs en Wetenschappen, die in 1996 reeds een CAO afsloot met een looptijd van 2½ jaar, hebben ook de andere sectoren in de loop van 1997 langlopende CAO's afgesloten. De CAO's voor de sector Onderwijs en Wetenschappen en voor de sector Politie expireren op 31 december 1998, die van de sectoren Rijk, Gemeenten en Waterschappen op 31 maart 1999, die van Defensie en Rechterlijke Macht loopt tot en met 31 mei 1999, terwijl de CAO voor de sector Provincies loopt tot en met 31 december 1999. Dit betekent dat in 1998 in geen enkele sector CAO-onderhandelingen hebben plaatsgevonden en dat in alle sectoren pas in de loop van 1999 nieuwe onderhandelingen zullen beginnen. In 1998 is alleen in het voortgezet onderwijs -los van de onderwijs-CAO- onderhandeld over enkele secundaire arbeidsvoorwaarden, waaronder de arbeidsduur. In dit kader is een verkorting van het aantal lessen overeengekomen van 28 tot 26.

5.2 Leeftijdscriteria of -discriminatie

Verbod leeftijdsgrenzen bij werving en selectie

Het kabinet heeft in het najaar 1997 het wetsvoorstel *Verbod op leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie bij de arbeid* bij de Tweede Kamer ingediend.

De wet is zowel op de markt als de overheidssector van toepassing. Voor de overheidssector wordt voorgesteld een nieuwe bepaling in de *Ambtenarenwet* op te nemen, namelijk dat het overheidswerkgevers verboden is op grond van leeftijd onderscheid te maken bij de werving en selectie en het verlenen van een aanstelling, tenzij een dergelijk onderscheid gerechtvaardigd is naar algemeen aanvaarde maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Alleen als leeftijdscriteria gekoppeld kunnen worden aan objectieve en reële functie-eisen, is het hanteren van deze criteria te rechtvaardigen. Ook indien het bevoegd gezag een persoon onder zijn gezag arbeid laat verrichten anders dan krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of ambtelijke aanstelling, is genoemd verbod van toepassing. Voorts is in de bepaling opgenomen dat als in personeelsadvertenties onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, daarin de reden voor dat onderscheid uitdrukkelijk moet worden vermeld. Evenals bij andere wetgeving inzake gelijke behandeling krijgt de Commissie Gelijke Behandeling een rol in het toezicht op de naleving van de wet.

In het regeerakkoord is bepaald dat ter bevordering van de (plenaire) behandeling van het wetsvoorstel over leeftijdsdiscriminatie een nota van wijziging zal worden ingediend. De nota van wijziging zal een verruiming van de werkingssfeer en een wijziging in de systematiek van de wet inhouden. Wat de normstelling betreft zal een betere aansluiting gevonden worden bij de gesloten systematiek van de *Algemene Wet gelijke behandeling* (AWGB) en de *Wet gelijke behandeling mannen/vrouwen* (WGB). Direct onderscheid naar leeftijd bij werving en selectie en bij het aanbieden van scholing wordt verboden, tenzij het een in de wet genoemde uitzondering betreft. Indirect onderscheid naar leeftijd bij werving en selectie en scholing, kan onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn.

Leeftijdscriteria bij de arbeidsvoorwaarden loon en verlof

In het licht van het adagium «gelijk loon voor gelijk werk» is geen plaats voor leeftijdsdiscriminatie bij feitelijke beloning van jeugdigen of de toekenning van extra verlofuren of extra verlofdagen. Er zou moeten worden bezien in hoeverre op basis van ervaring in plaats van leeftijd beloningsdiscriminatie mogelijk is.

Door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is gewezen op de problemen die het hanteren van het criterium «ervaring» als alternatief voor «leeftijd» meebrengt. De meetbaarheid van en de controle op de toepassing van dat criterium is niet alleen lastig, maar bergt ook – als gevolg van zijn open definitie – het risico in zich dat men onder de bedoeling van deze bepaling van non-discriminatie uit kan komen. Verder betwijfelt de ROP of voor leeftijdsdiscriminatie, op de wijze waarop die in de verschillende rechtspositieregelingen van overheidspersoneel vorm krijgt in de koppeling van een bepaald loonniveau aan jeugdige leeftijd, nog voldoende objectieve argumenten bestaan. De Raad sluit niet uit dat een koppeling met een objectief criterium – bijvoorbeeld dat betrokkene nog in opleiding is – een lager salaris kan rechtvaardigen dan eigenlijk bij het functieniveau hoort. In zo'n situatie moet de werkgever duidelijk maken dat de werknemer nog niet aan het vereiste functieniveau voldoet. Leeftijd is dan als criterium niet meer bepalend. Ten slotte meent

de ROP dat de huidige (extra) leeftijdsgedagen bedoeld zijn om de extra belasting voor de oudere werknemer binnen een bepaalde functie op te vangen. In die zin is het mogelijk om de koppeling tussen (extra) verlof en leeftijd objectief te rechtvaardigen. Dat laat overigens de bevoegdheid van sociale partners onverlet om ernaar te streven dat verlofaanspraken beter aansluiten op de individuele behoefte.

In het nadere kabinetsstandpunt heeft het kabinet de Tweede Kamer toegezegd te willen bevorderen dat de sectoren de kwestie van de differentiatie naar leeftijd op de agenda plaatsen bij de eerstkomende onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Het kabinet hoopt dat partijen de non-discriminatie op dit terrein zó vormgeven, dat niet de situatie ontstaat dat jongeren met weinig werkervaring minder snel in dienst worden genomen, omdat hun productiviteit zich ongunstig zou verhouden tot het nieuwe beloningsniveau. Voor de sector Gemeenten is in het LOGA al een akkoord gesloten op basis waarvan de jeugdsalarissen met ingang van 1 januari 1999 worden afgeschaft.

5.3 Ziektekostenregelingen bij de overheid

De kosten van de ziektekostenverzekeringen

Over het algemeen zijn werknemers in de marktsector met een inkomen onder de loongrens via de *Ziekenfondswet* (ZFW) verzekerd tegen ziektekosten. De werknemers bij de overheid met een vergelijkbaar inkomen zijn over het algemeen uitgesloten van de ZFW; ze zijn particulier dan wel publiekrechtelijk verzekerd.

Zowel voor de werknemer als voor de werkgever ontstaan door de verschillende ziektekostenverzekeringen verschillende kosten en verschillende kostenmutaties.

Het verschil in te betalen premie en ontvangen vergoedingen veroorzaakt een verschil in netto-inkomen tussen de marktsector enerzijds en de verschillende overheidssectoren anderzijds.

De uitwerking van het kabinetsbeleid ten aanzien van koopkracht kan door de andere verzekering tegen ziektekosten ook verschillend uitpakken. Een ondersteuning van de inkomens tot en met modaal door een rijksbijdrage in het ziekenfonds biedt geen ondersteuning voor de inkomensgroep tot modaal die niet ZFW verzekerd is.

In 1995 zijn de mogelijkheden voor herinrichting van de ambtelijke ziektekostenregelingen in opdracht van het CGOA verkend in het rapport «Anders Verzekerd».

Hieruit bleek onder meer dat de budgettaire effecten van het onder de *Ziekenfondswet* brengen van het overheidspersoneel waarvan het inkomen onder de ZFW-loongrens ligt, neutraal zijn. Als alleen de particulier verzekerde ambtenaren, te weten het personeel van de sectoren Rijk, Onderwijs en Wetenschappen, Rechterlijke Macht en het burgerpersoneel van Defensie onder de ZFW worden gebracht, blijken de budgettaire effecten negatief te zijn¹.

¹ Het verdwijnen van een groot deel van het overheidspersoneel van de particuliere verzekeringsmarkt kan consequenties hebben voor de hoogte van de maatschappijpremies. Dit werkt weer door in de interim-uitgaven voor het personeel boven de loongrens. Van deze invloed is hier geabstraheerd.

Uitgaande van de cijfers voor 1998 is het beeld als volgt.

Raming van de uitgaven die vervallen:

kosten huidige interim-regeling	f 816 mln.
ZVO-uitgaven ¹	f 44 mln.

Raming van nieuwe uitgaven:

werkgeversbijdrage ZFW ²	f 724 mln.
-------------------------------------	------------

Saldo	f 136 mln.
-------	------------

Conclusie: Ten opzichte van de situatie in 1995 is het beeld voor de interim-sectoren nogal gewijzigd. Berekend over 1998 blijkt het geld op te leveren om ambtenaren die nu recht hebben op een interim-uitkering en die qua inkomen onder de ziekenfondsgrens zitten, in de ZFW onder te brengen. Een verklaring hiervoor ligt in het gegeven dat de premies voor de particuliere ziektekostenverzekering de afgelopen jaren fors gestegen zijn, met als gevolg een vergelijkbare stijging van de interim. Uitgaande van een duurdere interim wordt het voor de overheid als werkgever goedkoper om over te stappen naar de ZFW voorzover de negatieve koopkrachteffecten niet worden gecompenseerd. Bij een dergelijke overstap treden overigens wel forse inkomenseffecten op voor de werknemers (zie ook hierna). De kosten die reparatie van deze effecten meebrengt zijn aanzienlijk, naar schatting f 2,3 miljard.

In tabel 5.1 zijn de jaarlijkse kosten voor werknemers van een aantal verschillende ziektekostenregelingen opgenomen. Het gaat hier om: het ziekenfonds voor werknemers in het bedrijfsleven; de standaardpakketpolis voor onderwijsgeevenden, ambtenaren op ministeries en bij de Rechterlijke Macht; de ziektekostenverzekering krijgsmacht voor militairen; de publiekrechtelijke verzekeringen voor ambtenaren van de lagere overheden en de politie.

Bij de ziekenfondsverzekerden, de publiekrechtelijk verzekerden en de militairen bestaan de weergegeven kosten uit:

- de procentuele en nominale werknemerspremie;
- de belasting minus de overhevelingstoelage over de procentuele werkgeverspremie.

Bij de particulier verzekerden (ook wel «interim-ambtenaren» genoemd) zijn de weergegeven kosten opgebouwd uit:

- de nominale premie;
- de bijdragen aan de MOOZ en WTZ,

minus de interim-vergoeding, eventueel minus de vergoeding volgens de BIR.

Ook voor particulier verzekerden in het bedrijfsleven wordt hier uitgegaan van een tegemoetkoming in de kosten van de werkgever (50 procent van de brutokosten).

Als er sprake is van kinderen, is verondersteld dat die op dezelfde wijze als de hoofdverzekerde verzekerd zijn. Bij gehuwden is bovendien verondersteld dat de partner op dezelfde wijze is verzekerd als de hoofdverzekerde.

¹ Het betreft hier de ZVO-uitgaven voor actieven, VUT'ers en postactieven onder de 65 jaar. Verondersteld is dat 25 procent van de postactieven jonger dan 65 jaar is.

² Het bedrag dat de overheid als werkgever zou gaan betalen, is bepaald met behulp van het premieplichtig inkomen per inkomensklasse (PPI) en de procentuele premie werkgevers. Ook is rekening gehouden met de overhevelingstoelage.

Tabel 5.1 Kosten van ziektekostenverzekering voor werknemers per jaar (1998)¹

	Markt Ziekenfonds	Overheid Particulier (incl. BIR)	(excl. BIR)	Publiekrechtelijk IZA	IZR	GVP	Militairen SZVK
Gehuwde alleenverdiener zonder kinderen							
minimum +	1 405	866	1 328	1 685	1 529	1 804	1 325
modaal	2 018	866	1 328	2 384	2 129	2 589	1 581
Zfw-loongrens – f 1,00	2 536	1 010	1 328	3 140	2 752	3 347	1 610
1½ modaal ²	3 351	1 010	1 328	3 271	3 241	3 543	1 874
Gehuwde alleenverdiener met 2 kinderen							
minimum +	1 405	2 322	2 784	1 997	1 841	1 804	1 797
modaal	2 018	2 322	2 784	2 696	2 441	2 589	2 054
Zfw-loongrens – f 1,00	2 536	2 466	2 784	3 452	3 064	3 347	2 082
1½ modaal ²	5 027	2 466	2 784	3 583	3 553	3 543	2 609
Alleenstaande zonder kinderen							
minimum +	1 189	346	664	1 370	1 217	1 495	733
modaal	1 802	346	664	2 069	1 817	2 280	990
Zfw-loongrens – f 1,00	2 320	346	664	2 825	2 440	3 038	1 019
1½ modaal ²	1 676	346	664	2 956	2 929	3 234	1 019
Alleenstaande met 2 kinderen							
minimum +	1 189	1 802	2 120	1 682	1 529	1 495	1 205
modaal	1 802	1 802	2 120	2 381	2 129	2 280	1 462
Zfw-loongrens – f 1,00	2 320	1 802	2 120	3 137	2 752	3 038	1 491
1½ modaal ²	3 351	1 802	2 120	3 268	3 241	3 234	1 754

¹ Deze cijfers hebben geen betrekking op de kosten voor werkgevers.

² Werknemers met een inkomen van anderhalf maal modaal zijn in de markt niet ziekenfondsverzekerd maar particulier verzekerd.

Overigens geeft deze tabel geen volledig beeld van de kosten. Zo zijn hier de eigen bijdragen en het eigen risico buiten beschouwing gelaten. Voor particulier verzekerde (actieve en postactieve) ambtenaren en politie-ambtenaren bestaat bovendien de ZVO-regeling. Deze regeling houdt in dat die ambtenaren een vergoeding voor hun ziektekosten (inclusief premies) kunnen krijgen, als deze meer dan 3,2 procent (stand 1998) van hun inkomen bedragen. Aan de IZA- en IZR-regelingen is de zogenaamde 1-procentsregeling verbonden. Dit houdt in dat verzekerden recht hebben op vergoeding van de overblijvende ziektekosten (exclusief betaalde premies) voor zover deze meer bedragen dan 1 procent van het inkomen dat zij als ambtenaar genieten. Daarnaast is de inhoud van de verzekerde pakketten niet voor alle groepen verzekerden gelijk. Zo zijn de inhoud van het particuliere en het ziekenfondspakket ongeveer aan elkaar gelijk. Het IZA-pakket en het SVZK zijn veel uitgebreider.

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, zijn de verschillen in ziektekosten tussen de verschillende categorieën werknemers erg groot. Verscheidene malen is al onderzocht of het ziektekostenregime bij de overheid veranderd kan worden¹. Elke overgang van nominale naar inkomensafhankelijke premies brengt echter zodanig grote en uiteenlopende inkomenseffecten met zich mee, dat de sociale partners daar in het arbeidsvoorwaardenoverleg, zelfs los van de budgettaire gevolgen, niet uitkomen. Dit bleek al uit de uitkomsten in het rapport «Anders Verzekerd». Ook in de ROP zijn de rijkssectoren tot de conclusie gekomen, dat het door de grote (verschillen in) inkomenseffecten en de budgettaire effecten niet haalbaar is om tot een voor alle sectoren geldende herinrichting van de particuliere ziektekostenregelingen bij de overheid te komen. Een verandering van het ziektekostenregime voor ambtenaren kan waarschijnlijk alleen tot stand worden gebracht als onderdeel van – of in het kielzog van – een algehele uniformering van het ziektekostenregime in Nederland.

¹ Zo heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau onlangs in opdracht van de Minister van VWS de grenzen van het ziekenfonds verkend. In die verkenning is ook uitdrukkelijk gekeken naar de positie van het overheidspersoneel.

In dit licht is het onderzoek van het EIM naar een ander inkomensbegrip in de ZFW interessant¹. Dit instituut heeft geïnventariseerd welke beslissingen nodig zouden zijn indien de bestaande structuur van de ziekenfondsverzekering zou worden gewijzigd. Deze wijziging zou kunnen dienen ter oplossing van de in een eerder rapport van het EIM gesignaleerde knelpunten in de huidige ZFW. Die komen onder meer voor bij zelfstandigen met een laag inkomen, mensen met vrijwel uitsluitend alimentatie, scholieren met een bijbaantje, meeverzekerde meerderjarigen tot 27 jaar, en bij kleine deeltijders van wie de partner een inkomen boven de ziekenfondsgrens geniet.

Uit het onderzoek is gebleken dat voor de vijf categorieën waar zich knelpunten kunnen voordoen, in de huidige ziekenfondsverzekering een oplossing mogelijk is. Deze is te vinden door bij de toelating tot de ziekenfondsverzekering uit te gaan van het belastbaar huishoudinkomen, waarbij personen tot 18 jaar meeverzekerd kunnen zijn.

De aanpassing van het toetsinkomen en de heffingsgrondslag treft niet alleen de groepen waar in de huidige *Ziekenfondswet* knelpunten kunnen voorkomen. Integendeel, het merendeel van de huishoudens zal als gevolg van deze aanpassing veranderingen ervaren. Is het niet doordat de verzekeringswijze wordt aangepast, dan is het wel doordat een verandering in koopkracht optreedt.

Voor miljoenen mensen geldt dat hun verzekeringsvorm zal veranderen. Dit is het gevolg van de overgang van het huidige systeem naar een systeem gebaseerd op het belastbaar inkomen.

Daarnaast treden inkomenseffecten op, omdat verschillende categorieën relatief méér dan wel minder belast worden bij een wijziging van het inkomensbegrip.

Gevolgen voor ambtenaren

In het EIM-rapport is ervan uitgegaan dat alle ambtenaren met een inkomen onder de toelatingsgrens – inclusief publiekrechtelijk verzekerde ambtenaren – onder de nieuwe ziekenfondsverzekering zullen vallen. Dit zou aanzienlijke gevolgen hebben. Van de 660 000 particulier verzekerde ambtenaren stromen er 270 000 door naar de nieuwe verzekering. Het aantal publiekrechtelijk verzekerden daalt met bijna 70 procent.

De ambtenaar gaat er gemiddeld 1,3 procent in koopkracht op achteruit. Binnen de groep ambtenaren komen grote onderlinge verschillen voor. Ongeveer 14 procent van hen ondervindt een *negatief* koopkrachteffect van 2 procent of meer. Zo'n 5 procent ondervindt een *positief* koopkrachteffect van 2 procent of meer.

Particulier verzekerde ambtenaren met een tegemoetkoming volgens de interim-regeling ondervinden grotere koopkrachteffecten dan publiekrechtelijk verzekerde ambtenaren.

In het regeerakkoord is een ingrijpende wijziging van de *Ziekenfondswet* zoals hierboven beschreven, niet voorgesteld. Wel krijgen zelfstandigen toegang tot het ziekenfonds op basis van het individueel belastbaar inkomen.

5.4 Scholing en «employability»

Nederland moet het hebben van zijn talent, van de kwaliteit van zijn beroepsbevolking. Dat geldt in versterkte mate voor de overheid, waar het takenpakket vraagt om veel hoogopgeleide werknemers. Scholing is een middel om de employability van werknemers te vergroten, hen flexibeler inzetbaar te maken. Ook overheidswerkgevers moeten effectief kunnen blijven reageren op een complexer en flexibeler wordende samenleving. Bovendien is scholing een belangrijk instrument om met maatwerk het aantal bij de overheid werkzame etnische minderheden, gehandicapten,

¹ *Inventarisatie van beslissingen bij een overgang naar een ziekenfondsverzekering op basis van een fiscaal inkomensbegrip*, onderzoeksrapport EIM, 1998.

jongeren, laagopgeleiden en langdurig werklozen te vergroten, alsmede om slagvaardig om te kunnen gaan met werknemers die onder het FPU-regime op latere leeftijd uittreden.

Het is aan de overheidswerkgevers en -werknemers zelf om scholings-initiatieven te ontplooiën. Beide partijen hebben belang bij het vergroten van de inzetbaarheid van personeel. Bij het investeren in scholing mag het rendement ervan niet uit het oog worden verloren. Evaluatie van verrichte scholingsinspanningen kan bijdragen aan een hoger rendement, en kan parallel lopen aan een uitbreiding van de financiële inspanningen. Politie en Rechterlijke Macht studeren op het aanpassen van hun opleidingsprogramma's aan de veranderde omgevingseisen. «Leren door te werken» is een kwalitatief hoogwaardige aanpak om permanent operationele kennis en vaardigheden te verwerven. Zo evalueert de sector Onderwijs en Wetenschappen het vorig jaar begonnen experiment «Leraren in opleiding». Het rijk introduceert een programma om de komende jaren ongeveer 300 trainees voor twee jaar aan te stellen. Scholing is een belangrijk onderdeel van dat programma. Scholing is ook een essentieel onderdeel van het takenpakket van de BBT'ers bij Defensie: het is bagage voor een goed functioneren binnen de onderdelen van de krijgsmacht, en bagage om na de contractperiode een goede uitgangspositie voor betaald werk in de markt te hebben. Om ook in de non-profitsector de kosten van scholing terug te dringen, wordt een wetsvoorstel voor een fiscale faciliteit voorbereid.

Ook op Europees niveau neemt de aandacht voor employability toe. De Europese Commissie bereidt in 1998 een hervorming van de Europese Structuurfondsen voor. De herziene Doelstelling 3 «Development of Human Resources» in de conceptverordeningen biedt ook overheidswerkgevers de mogelijkheid om cofinanciering uit de Europese Structuurfondsen aan te vragen voor scholings- en employability-projecten.

HOOFDSTUK 6 DE POSITIE VAN DE OVERHEID OP DE ARBEIDSMARKT

6.1 Inleiding

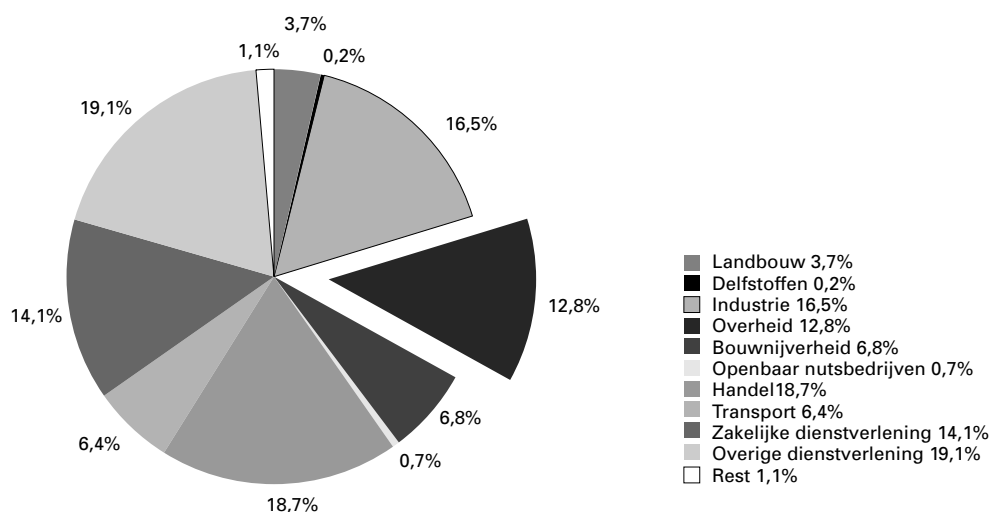
Dit hoofdstuk belicht enige aspecten van de positie van de overheid op de arbeidsmarkt. Meer uitvoerig is dit vraagstuk reeds belicht in de Arbeidsmarkttrapportage Overheid 1998 die op 11 juni 1998 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 600, VII, nr. 41). De jaarlijkse Arbeidsmarkttrapportage Overheid biedt een beleidsmatig fundament voor de kabinetsafweging ten aanzien van de omvang en de verdeling van de arbeidsvoorwaardenruimte voor ambtenaren. In de komende periode zal aandacht worden besteed aan de verdere ontwikkeling en precisering van relevante kengetallen en indicatoren en zal er worden gestreefd naar afstemming tussen de Arbeidsmarkttrapportage Overheid en arbeidsmarktmonitors van de onderscheiden overheidssectoren.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de werkgelegenheid bij de overheid. Vervolgens komt de wervingspositie aan bod. Tot slot wordt ingegaan op de aandachtsgroepen op de arbeidsmarkt. Waar relevant, worden vergelijkingen gemaakt met de marktsector.

6.2. Werkgelegenheid en volume

De overheid is een relatief grote werkgever in Nederland. Ten opzichte van 1993 is het aandeel van de overheid in de totale werkgelegenheid gedaald van 13 procent in 1995 naar 12,8 procent in 1996. De lichte afname van het overheidsaandeel is voornamelijk het gevolg van de sterk stijgende werkgelegenheid in het bedrijfsleven. In grafiek 6.1 is te zien dat naast de overheid de Industrie, de Handel en de Zakelijke en Overige dienstverlening aanzienlijke sectoren zijn in Nederland.

Grafiek 6.1 Werkgelegenheid bij de overheid in relatie tot de totale werkgelegenheid in 1996

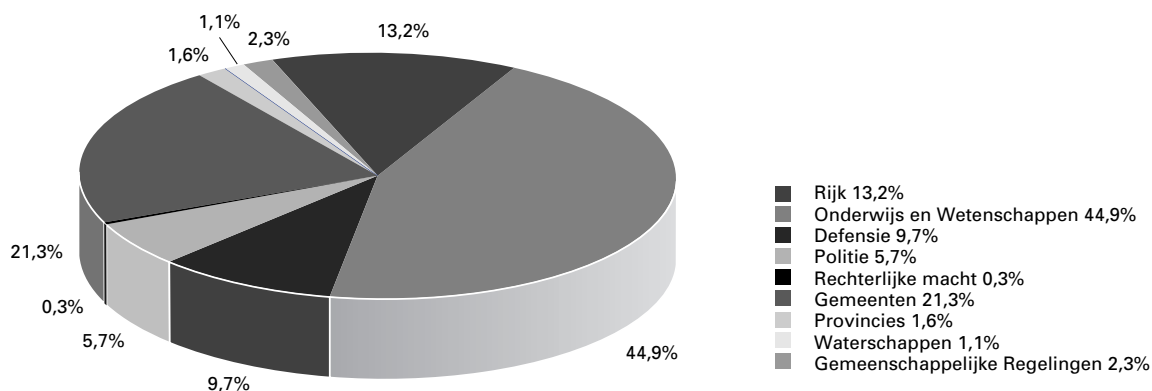


Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 1997, Ministerie van BZK; Enquête BeroepsBevolking 1996, CBS

In grafiek 6.2 is de werkgelegenheid bij de overheid naar sector weergegeven. Binnen de overheid is de sector Onderwijs en Wetenschappen de

grootste werkgever. Ook de sectoren Gemeenten en Rijk hebben een aanzienlijk personeelsbestand.

Grafiek 6.2 Werkgelegenheid bij de overheid in 1996 (in personen)



Bron: Arbeidsmarktrapportage Overheid en Kerndata Overheidspersoneel, Ministerie van BZK
 - Onderwijs inclusief academische ziekenhuizen.
 - Overheid exclusief banen < 12 uur.

Voor de periode 1997 tot en met 1999 verwacht het CPB een bescheiden groei van het aantal banen bij de overheid. De groei van het aantal leerlingen en bepaalde ontwikkelingen in het onderwijs, zoals vermindering van het aantal leerlingen per klas, zullen een positieve invloed hebben op de werkgelegenheid in deze sector. Het Centraal Planbureau verwacht ook een toename van de werkgelegenheid door de ontwikkelingen op het terrein van openbare orde en veiligheid. Verder zal invoering van de 36-urige werkweek in de verschillende overheidssectoren leiden tot een bescheiden stijging van de werkgelegenheid. Het aantal voltijd-banen zal hierdoor evenwel niet toenemen.

In tabel 6.1 is het arbeidsvolume van de overheid in voltijd-banen voor de jaren 1990 tot en met 1996 gepresenteerd. Het weergegeven van de werkgelegenheid in voltijd-banen in plaats van personen, heeft als voordeel dat rekening wordt gehouden met de arbeidsduur van een werknemer.

De prognoses zijn gebaseerd op ramingen van het CPB, informatie uit de sectoren, begrotingsgegevens en de vacatureontwikkeling.

Tabel 6.1 Arbeidsvolume van de overheid naar sectoren (x 1000)

	Stand				
	1993	1994	1995	1996	1997 (voorlopig)
Rijk ¹	107,5	103,1	98,4	98,0	103,5
Onderwijs en Wetenschappen ²	261,5	269,7	269,9	272,0	271,2
Defensie	107,5	92,2	74,6	75,7	76,4
Politie	39,8	40,9	42,2	43,1	43,7
Rechterlijke Macht	1,9	2,1	2,0	2,1	2,2
Gemeenten	178,7	173,5	172,1	170,1	166,3
Provincies	12,4	12,3	11,7	11,7	11,4
Waterschappen	7,4	7,9	8,0	8,0	8,2
Totaal overheid	717,0	701,7	678,9	680,7	682,9

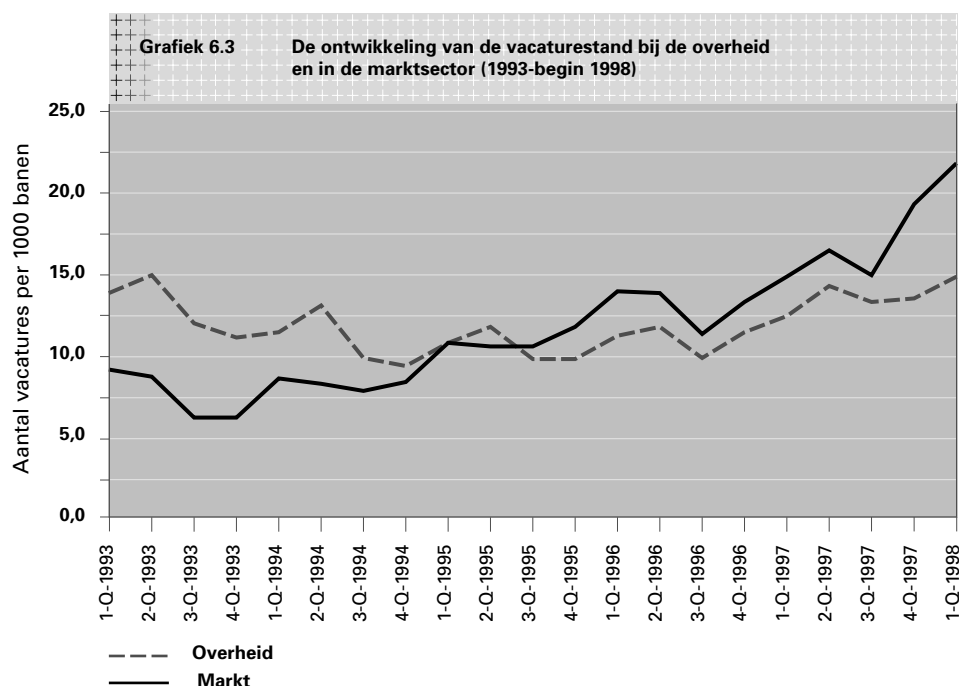
Bron: Arbeidsmarktrapportage Overheid voor 1993 tot en met 1996 en Kerndata Overheidspersoneel, Ministerie van BZK.

¹ Rijk: de stijging in 1997 wordt voor een groot deel veroorzaakt door definitieverschillen ten opzichte van voorgaande jaren. Verder zijn grote uitvoerende diensten, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Immigratie en Naturalisatiedienst, Rijkswaterstaat en de Belastingdienst, in omvang toegenomen.

² Onderwijs exclusief academische ziekenhuizen (\pm 30 000 vte's) en inclusief wetenschappelijk onderwijs en onderzoek en wetenschapsbeoefening op basis van de cijfers van 1996.

6.3 De wervingspositie van de overheid

Grafiek 6.3 schetst de ontwikkeling van het aantal vacatures per 1000 banen bij de overheid en in het bedrijfsleven (geactualiseerd ten opzichte van de Arbeidsmarktrapportage Overheid 1998). Uit deze grafiek blijkt dat de vacature-intensiteit in de marktsector vanaf het derde kwartaal van 1995, in tegenstelling tot de periode daarvoor, boven het niveau van de overheid ligt. Sinds eind 1993 vertoont de vacature-intensiteit in de markt een opgaande lijn. Vanaf het derde kwartaal van 1996 neemt deze zelfs versneld toe. Ook bij de overheid neemt de openstaande vraag naar personeel in deze periode toe. Eind 1997 blijft de toename bij de overheid evenwel achter bij die van de markt. Zowel in de markt als bij de overheid vertoont de vacature-intensiteit een seizoensfluctuatie. Bij de overheid hangt dit hoofdzakelijk samen met de vele baanwisselingen in het onderwijs met de ingang van het nieuwe schooljaar. In de markt wordt dit veroorzaakt door de wisselende vraag naar goederen en diensten.



Bron: Berekening op basis van kwartaalonderzoek naar vacatures en ziekteverzuim (1993-1998) en Enquête Beroepsbevolking, Centraal Bureau voor de Statistiek, Heerlen/Voorburg en Kernegevens Overheidspersoneel (1994-1997), Ministerie van BZK, Den Haag.

Om de wervingspositie van de overheid in kaart te brengen, is het niet alleen relevant de ontwikkeling van het aantal vacatures in beeld te brengen, maar ook de ontwikkeling van de wervingsproblemen. In tabel 6.2 is zowel voor de overheid als voor de marktsector weergegeven hoe de aandelen moeilijk vervulbare vacatures zich in de periode 1993–1996 hebben ontwikkeld. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar het vereiste opleidingsniveau. Dit is belangrijk, omdat het opleidingsprofiel bij de overheid afwijkt van dat in het bedrijfsleven. Bij de overheid werken relatief veel meer hoger opgeleiden dan in het bedrijfsleven. Voor alle vier aangegeven opleidingsniveaus geldt dat de aandelen moeilijk vervulbare vacatures in de marktsector beduidend groter zijn dan die bij de overheid. Zowel bij de overheid als in de marktsector zijn de aandelen moeilijk vervulbare vacatures groter naarmate het vereiste opleidingsniveau hoger is. In de marktsector stijgt sinds 1993 het aandeel moeilijk vervulbare vacatures, terwijl er bij de overheid eerder sprake lijkt te zijn van een lichte daling. Sinds 1996 is bij de overheid weer sprake van een stijging naar een niveau van 15,4 procent in 1997.

Tabel 6.2 Aandeel moeilijk vervulbare vacatures naar opleidingsniveau bij de overheid en in de marktsector in 1996, en aandeelmutatie 1993–1996

	Overheid		Markt	
	Mutatie 1993–1996	Aandeel in 1996	Mutatie 1993–1996	Aandeel in 1996
	%	%	%	%
Totaal	- 0,7	12,7	9,7	27,9
Lager onderwijs	*	0	- 0,64	16,67
Lbo/mavo	- 0,05	3,53	9,98	23,87
Mbo/havo/vwo	- 0,86	8,82	8,23	28,55
Hbo/wo ondw.	- 1,48	18,26	10,91	38,62

* Wegens te geringe aantallen statistisch niet betrouwbaar.

Bron: Vacature-enquête overheid en markt (1993-1997), Centraal Bureau voor de Statistiek.

Op sectoraal niveau vertoont de overheid een gedifferentieerd beeld van de wervingsproblemen. Van alle overheidssectoren heeft de sector Onderwijs en Wetenschappen het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures en de sector Provincies het laagste aandeel.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) verwacht dat de overheid in de nabije toekomst geconfronteerd zal worden met grote arbeidsmarktknelpunten bij de werving en het behoud van hbo'ers en academici van nagenoeg alle voor de overheid relevante disciplines. Ook bij personeel op mbo-niveau worden door het ROA substantiële problemen verwacht.

Voor een meer uitvoerige analyse van de arbeidsmarktknelpunten bij de overheid wordt verwezen naar de Arbeidsmarktrapportage Overheid 1998.

6.4 Aandachtsgroepen op de arbeidsmarkt

Met het stijgen van de totale werkgelegenheid vinden ook meer jongeren, langdurig werklozen, laagopgeleiden, allochtonen, gehandicapten en vrouwen een betaalde baan. Deze positieve ontwikkeling neemt niet weg dat de werkloosheid onder deze groepen eind 1997 nog altijd boven het Nederlandse gemiddelde ligt. Aanvullend beleid blijft nodig. Naast het bieden van gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt wordt een meer economische benaderingswijze almaar actueler. Werkgevers ervaren een heterogene samenstelling van het personeel als steeds belangrijker voor een optimale kwaliteit van hun diensten. Daarnaast dwingt de aantrekkelijke arbeidsmarkt bij het werven en selecteren van nieuw personeel tot meer aandacht voor ondervertegenwoordigde groepen. In de Arbeidsmarktrapportage Overheid 1998 (ministerie van BZK) wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen rond deze groepen bij de overheid.

HOOFDSTUK 7 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

7.1 Inleiding

Verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen staat momenteel sterk in de belangstelling. De lage arbeidsdeelname van ouderen geldt als een algemeen maatschappelijk probleem. Door de sterke vergrijzing van de beroepsbevolking zal het beroep op inactiviteitsregelingen in de toekomst sterk toenemen, terwijl het draagvlak (het aantal werkzamen) naar verhouding dreigt af te nemen. Net als het bedrijfsleven heeft ook de overheid te maken met een sterk vergrijzend personeelsbestand. Dit kan leiden tot problemen op drie terreinen.

Arbeidsmarktproblematiek

De vergrijzing van het personeelsbestand leidt ertoe dat in de komende tien jaar de uitstroom van werknemers sterk zal toe nemen, waardoor meer personeel moet worden vervangen. Er volgt met andere woorden een periode van een oplopende vervangingsvraag, uitgaande van het huidige niveau van dienstverlening, waarbij als gevolg van de bevolkingsgroei de omvang van de overheid licht toeneemt. Een complicerende factor is dat de overheid relatief veel hoger opgeleiden in dienst heeft. De vraag naar dit type personeel zal relatief nog sterker stijgen dan de totale vervangingsvraag. De kans op fricties tussen de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt neemt daarmee toe, met alle risico's van dien voor de loonvorming en de economische groei. Het lijkt erop dat dit wel eens het grootste risico van de komende vergrijzing zou kunnen zijn. In paragraaf 7.3 komt het vraagstuk van de vervanging aan bod.

Kostenproblematiek

Voor een deel wordt het hoge aandeel 55-plussers in de inactiviteitsregelingen veroorzaakt door de leeftijdsgrens van die regeling, zoals bij de VUT/FPU. Maar ook bij wachtgeld- en arbeidsongeschiktheidsregelingen ligt het aandeel ouderen rond de 50 procent. Nu al geeft de overheid ruim f 8 miljard uit aan inactiviteitsregelingen. Ter vergelijking: in de marktsector is dit circa f 45 miljard¹. Bij de overheid bedragen de kosten van inactiviteit momenteel circa 14 procent en in het bedrijfsleven een kleine 17 procent van de loonsom. Naar verwachting zullen onder druk van de vergrijzing de komende tien jaar de kosten voor inactiviteitsregelingen oplopen, en dan vooral die voor ouderen. Dit geldt natuurlijk zeker ook voor een aantal collectieve regelingen die voor de overheid en het bedrijfsleven hetzelfde zijn, zoals de AOW, de AWBZ en de WAO. In paragraaf 7.4 wordt hierop teruggekomen. Naast de verwachte toename van de kosten voor inactiviteitsregelingen kunnen op den duur de loonkosten gaan dalen doordat grotere groepen relatief duurdere, oudere werknemers worden vervangen door goedkopere jongeren. Daar staat tegenover dat jongere werknemers, doordat zij aan het begin van hun carrière staan, een grotere jaarlijkse loonstijging kennen dan ouderen en zo de incidentele looncomponent weer opstuwten.

Managementproblematiek: mentaliteit en cultuur

Op microniveau wordt de keuze voor wel of niet vervroegd uittreden gemaakt. Op dit moment leidt het keuzegedrag tot een hoge uitstroom op macroniveau. Zowel de werknemers als de werkgevers spelen hierbij een belangrijke rol. Onder werknemers heerst momenteel de cultuur zo vroeg mogelijk uit te treden. Naarmate meer leeftijdgenoten uit het arbeidsproces zijn gestapt, is voor de nog actieve werknemer de sociale druk of maatschappelijke acceptatie om uit te treden groter. Daarnaast heerst het

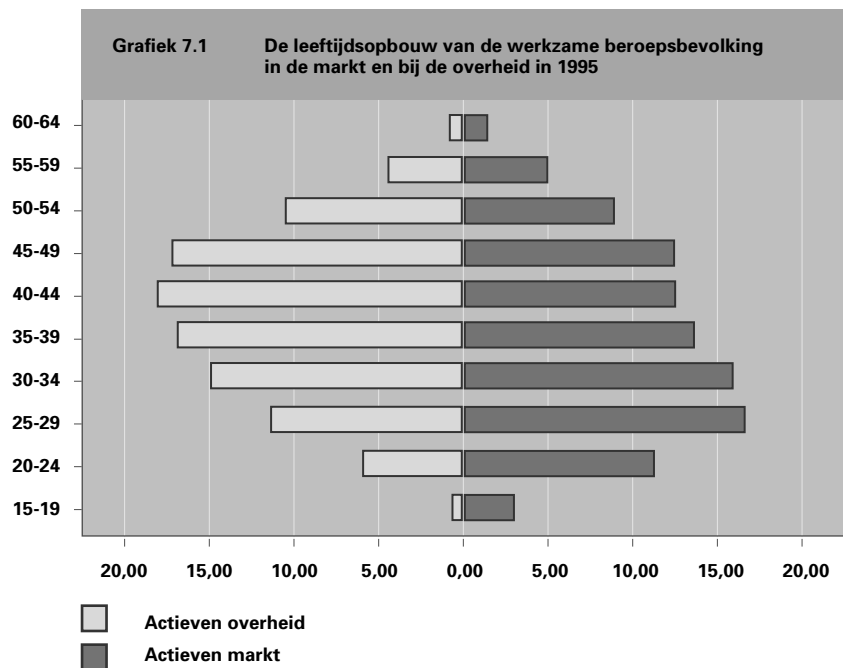
¹ Een schatting op basis van de nationale rekeningen (CBS), waarbij uitgaven in het kader van de RWW en de (aanvullende) bijstand niet zijn meegenomen.

klimaat dat bijvoorbeeld VUT-regelingen als een onaantastbaar recht worden gezien. Maar ook andere inactiviteitsregelingen gelden als een soort verworven recht. Bij de werkgever spelen nogal eens vooroordelen mee ten aanzien van oudere werknemers. Oudere werknemers zouden minder productief en minder flexibel zijn. Managers veronderstellen dat een groter aandeel oudere werknemers leidt tot verstarring van de organisatie. Feit is wel dat oudere werknemers bijvoorbeeld langduriger ziek zijn. Bovendien zijn oudere werknemers duurder dan jongere. Beide partijen stimuleren met hun opvattingen het vervroegd uittreden. Mocht zich in de toekomst krapte gaan aftekenen op de arbeidsmarkt – hetgeen gezien de vervangingsvraag bij overheid en bedrijfsleven en de huidige conjuncturele situatie niet onwaarschijnlijk is – dan lijkt een gericht beleid noodzakelijk, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid, om de huidige mentaliteit en cultuur met betrekking tot deelname aan het arbeidsproces door ouderen te doorbreken. In paragraaf 7.5 komt dit thema ruimer aan bod.

Alvorens in te gaan op de verschillende aspecten van het vergrijzingsprobleem en de lage arbeidsparticipatie van ouderen, zijn in de volgende paragraaf de mogelijke, toekomstige demografische ontwikkelingen bij de overheid en in de marktsector in beeld gebracht. De prognoses voor de overheid zijn gemaakt met het AO-prognosemodel. Het model berekent door toepassing van overgangskansen de toekomstige samenstelling naar status (werkzaam, werkloos, arbeidsongeschikt, etc.) van de populatie ambtenaren. Daartoe moet een aantal vooronderstellingen worden gemaakt over de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de eerder genoemde overgangskansen. Zo is verondersteld dat de werkgelegenheid bij de overheid licht zal stijgen (0,1 procent per jaar). De kans om arbeidsongeschikt te raken zal in de toekomst nog licht dalen, terwijl de kans om met FPU te gaan vrijwel gelijk blijft. De kans op werkloosheid is verondersteld drastisch te dalen in de komende jaren. In de modelberekeningen wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid op het punt van de inactiviteitsregelingen. Overigens: de afspraken over de werkgelegenheidsontwikkeling bij de overheid zoals neergelegd in het regeerakkoord, konden niet meer in de berekeningen worden meegenomen. De verwachting is echter dat de verschillen met de huidige berekening per saldo gering zullen zijn.

7.2 De demografische ontwikkeling bij overheid en bedrijfsleven

Grafiek 7.1 laat zien dat het personeelsbestand van de overheid sterker is vergrijsd dan dat in de marktsector. Dit is mede veroorzaakt door de iets geringere uitstroom van oudere werknemers in het verleden en de snelle groei van de overheid in de jaren zestig en zeventig. De beperking van de omvang van de overheid in de jaren tachtig en negentig is terug te vinden in het duidelijk lagere aandeel jongeren. Zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid zijn relatief weinig werknemers boven de 50 tot 55 jaar actief. Wel ligt de participatie van oudere werknemers (boven de 50) bij de overheid op een iets hoger niveau dan in de marktsector. Dit neemt niet weg dat de participatie nog altijd laag is.

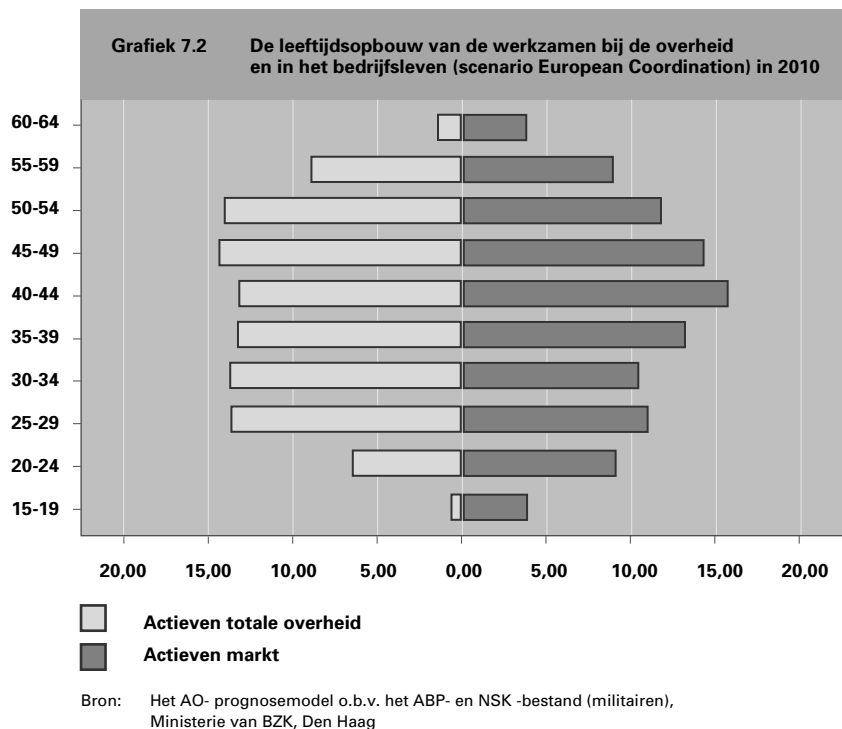


Het CPB heeft in de publicaties «Nederland in drievoud» en «Bevolking en arbeidsaanbod» drie scenario's uitgewerkt die de verwachtingen over de omvang en samenstelling van de (beroeps)bevolking weergeven. Voor alle scenario's geldt dat de totale bevolking tussen nu en 2020 zal toenemen. Kijkend naar het aandeel 65-plussers in de bevolking, valt op dat de «grijze druk» van 21 procent in 1995 met ongeveer een factor 1,5 vermeerderd in 2020.

In grafiek 7.2 is de voorspelde leeftijdsopbouw weergegeven van de werknemers in het bedrijfsleven en de overheid in 2010. De in het CPB-scenario gehanteerde veronderstellingen moeten leiden tot een aanmerkelijke stijging – een verdubbeling in de hoogste leeftijdscategorie – van de werkgelegenheid voor ouderen. Een dergelijke beweging versterkt de vergrijzing op de arbeidsmarkt van de overheid. De grafieken 7.1 en 7.2 tonen dat het bedrijfsleven, zij het wat later, met eenzelfde proces van vergrijzing en oplopende vervangingsvraag als de overheid te maken krijgt.

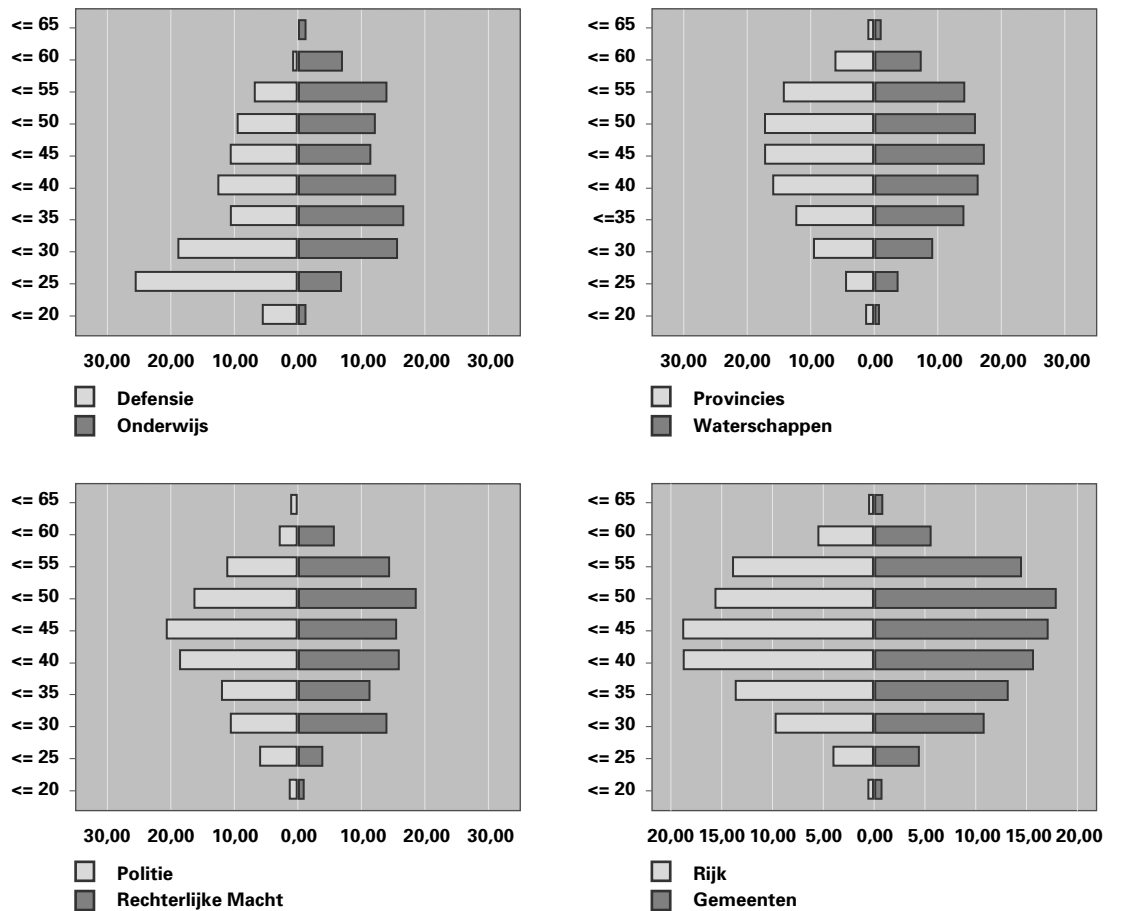
Opvallend is dat de leeftijdsopbouw bij de overheid in 2010 gelijkmatiger is dan in 1995. Daarbij is uitgegaan van een lichte groei van het arbeidsvolume bij de overheid. Krimp zou onherroepelijk leiden tot een schevere opbouw van het personeelsbestand. Oudere werknemers worden in dat geval immers in veel mindere mate vervangen door jongere. Echter, ook in dit geval is de omvang van de cohorten boven de 45 jaar aanzienlijk in vergelijking met de cohorten direct daaronder. Tevens wordt duidelijk dat de grote vervangingsvraag in de periode 1995–2010 leidt tot een sterke toename van het aantal werknemers in de leeftijdscategorie 25–40. Met andere woorden: de grijze golf leidt tot een sterke toename van de instroom van jongeren, wat op termijn leidt tot een tweede grijze golf. Wel is bij deze prognose verondersteld dat de voor de vervanging van de uitstroom benodigde leeftijdsgroepen (instroomprofiel) ook werkelijk beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. Kortom, er is geen rekening

gehouden met eventuele krapte op de arbeidsmarkt. Het is gezien de opbouw van de beroepsbevolking maar zeer de vraag of aan die vraag is te voldoen.



De volgende grafieken zoomen in op de sectoren en tonen hoe in het jaar 2000 de opbouw van het werknemersbestand er in een aantal sectoren zal uitzien. Duidelijk blijkt dat niet alle sectoren bij de overheid zich in eenzelfde situatie bevinden. Vooral de fase van het vergrijzingsproces verschilt. Onderwijs en Wetenschappen, Provincies maar ook Gemeenten zijn het sterkst vergrijsd. De sector Defensie daarentegen het minst. Dit is gezien de taak van Defensie ook niet verwonderlijk. Bij de sectoren Rijk en Politie komt het toppunt van de vergrijzing iets later dan bij Onderwijs en Wetenschappen of de decentrale sectoren. Defensie, maar ook wel Onderwijs en Wetenschappen en Rechterlijke Macht, scoren relatief goed met een redelijk hoog aandeel jongeren. Bij alle overige centrale sectoren is de geringe aanwezigheid van jongere werknemers zorgwekkend. Op de langere termijn kan dit tot problemen leiden.

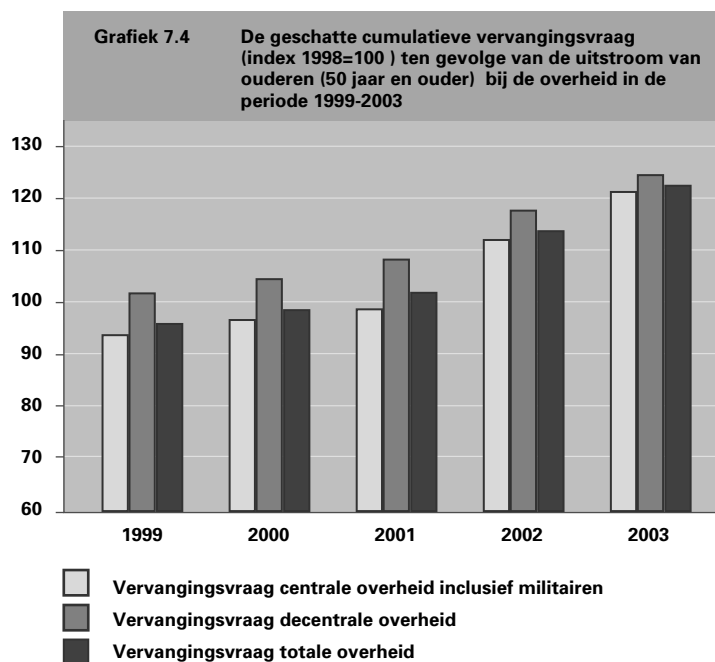
Grafiek 7.3 De leeftijdsopbouw van het personeelsbestand in 2000 naar overheidssector.



Bron: Het AO- prognosemodel o.b.v. het ABP- en NSK -bestand (militairen),
Ministerie van BZK, Den Haag

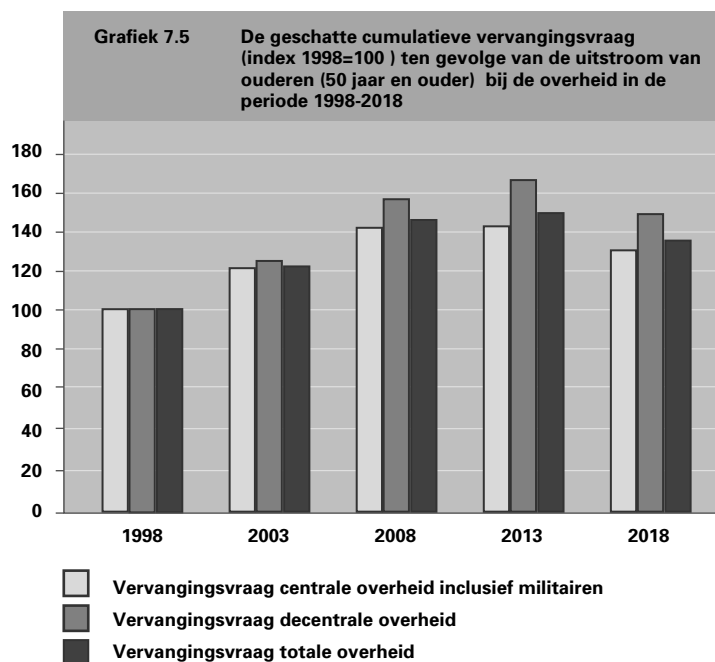
7.3 De vervangingsvraag

In de komende vijf tot tien jaar lijkt zich een omslag op het gebied van de vervangingsvraag te zullen voordoen. De vergrijzing van het personeelsbestand bij de overheid nadert haar hoogtepunt (de vergrijzingspiek ligt rond 2005–2010). Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid het komende decennium de vervanging van personeel sterk toeneemt. Onderstaande grafiek geeft inzicht in de vervangingsvraag voor de komende vier jaar.



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel en het AO- prognosemodel o.b.v. het ABP- en NSK -bestand (militairen), Ministerie van BZK, Den Haag

Grafiek 7.5 toont inzicht in de ontwikkeling van de vervangingsvraag als gevolg van de uitstroom van ouderen (50 jaar en ouder) voor de periode 1998 tot 2018. Uiteraard is de totale vervangingsvraag iets groter, doordat ook onder de vijftigjarige leeftijd werknemers de overheid definitief verlaten. De grafiek toont een duidelijke trend. De vervangingsvraag van de sectoren neemt toe van 22 000 in 1998 tot circa 29 000 in 2013. In de periode 1990–1995 lag de vervangingsvraag nog op gemiddeld 12 500 per jaar. Dat betekent meer dan een verdubbeling in twintig jaar. Relevant is ook dat, als gevolg van een groter aandeel deeltijders onder de nieuwe instromers ten opzichte van de vertrekkende ouderen, meer werknemers nodig zijn om de vrijgekomen plaatsen op te vullen. Na een periode van sterke toename van de vervangingsvraag volgt de afvlakking in de periode 2013–2018. Maar ook in deze periode ligt de vervangingsvraag nog duidelijk boven het huidige niveau.



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel en het AO- prognosemodel o.b.v. het ABP- en NSK -bestand (militairen), Ministerie van BZK, Den Haag

In hoeverre deze ontwikkeling – van een sterk toenemende vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing – ook zal leiden tot problemen bij de werving van personeel, valt op basis van het ramingsmodel niet aan te geven. Hiervoor is extra informatie nodig over de economische context waarbinnen de overheid op de arbeidsmarkt moet opereren. Op basis van de analyses van het CPB voor de lange termijn is een poging ondernomen om hier toch iets meer te zeggen over problemen die de overheid bij de werving van personeel kan ondervinden.

In zijn langetermijnsscenario's geeft het CPB beelden van de toekomst. Deze beelden zijn gebaseerd op een reeks van (samenhangende) veronderstellingen. Het CPB geeft zelf al aan dat dit niet wil zeggen dat de toekomst er feitelijk ook zo uit komt te zien. De scenario's beschrijven een verre toekomst en nemen daarin uiteraard ook de demografische bewegingen mee. Samen met de veronderstelde economische ontwikkelingen en aannames over de inactiviteit, bepalen die de toekomstige vraag en aanbod van arbeid.

In de CPB-modellen is het arbeidsaanbod in zekere zin sluitstuk van de berekeningen. Uit de voor de ontwikkeling van de economie gehanteerde veronderstellingen resulteert een bepaalde vraag naar arbeid. Gegeven een bij dat economisch beeld behorende (frictie)werkloosheid wordt de werkgelegenheid bepaald. Het CPB veronderstelt dat de maatregelen om arbeidsparticipatie te bevorderen een zodanig effect sorteren dat het feitelijke arbeidsaanbod zich ontwikkelt conform de behoefte. Opvallend in deze scenario's is dat het CPB niet alleen een sterk vergrote arbeidsdeelname van allochtonen en vrouwen veronderstelt, maar tevens aanneemt dat er maatregelen worden genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen fors te vergroten. Die arbeidsparticipatie van ouderen moet volgens het CPB met ongeveer een factor 2,5 (scenario European Coordination, EC) toenemen om aan het benodigde arbeidsaanbod te komen. Dit betekent in feite dat volgens het EC-scenario, *zonder nadere*

maatregelen om de arbeidsparticipatie van onder anderen ouderen te vergroten, de werving van personeel straks problemen kan opleveren.

Uit tabel 7.1 blijkt dat de vervangingsvraag vooral bij de hoger opgeleiden aanmerkelijk sneller oploopt dan het arbeidsaanbod. Maar liefst een derde van de hoger opgeleiden werkt bij de overheid. Als in de desbetreffende periode ook in de marktsector sprake is van aanmerkelijke groei van de vraag naar arbeid, zal de spanning op de arbeidsmarkt sterk toenemen. Naar verwachting zullen door de groei van de werkgelegenheid in de dienstensectoren en de (voortgaande) verhoging van de vereiste beroepskwalificaties binnen sectoren, werkgevers om steeds meer, nóg hoger opgeleid personeel vragen.

Tabel 7.1 Een confrontatie van de voorspelde ontwikkeling van de vervangingsvraag naar werknemers, uitgeoefend door de overheidssectoren, met het arbeidsaanbod (totaal en hoger opgeleiden) in de periode 2000–2020 (Index 2000 = 100)

Jaar	Vervangingsvraag overheid	Arbeidsaanbod (EC)	Vervangingsvraag voor hoger opgeleiden bij de overheid	Arbeidsaanbod hoger opgeleiden
2000	100	100	100	100
2005	144	106	161	115
2010	147	117	167	139
2015	148	120	168	143
2020	132	123	163	149

Bron: Kernegevens Overheid en het AO-prognosemodel o.b.v. het ABP- en NSK-bestand (militairen), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naar het zich laat aanzien zal de vergrijzing in z'n algemeenheid – en die bij de overheid in het bijzonder – leiden tot een versterkte vraag naar personeel op het moment dat de oudere leeftijdscohorten het arbeidsproces verlaten. Of dit tot problemen zal leiden, valt niet met zekerheid te zeggen. Feit is wel dat die vervanging gepaard gaat met een vraag naar steeds hoger opgeleid personeel, zodat problemen het eerst zijn te verwachten bij de beroepen waar een hoog opleidingsniveau wordt gevraagd.

Ondanks de onzekerheden lijkt het wel gewenst om voorbereid te zijn op een eventuele krapte op de arbeidsmarkt en maatregelen voor te bereiden die een dergelijke schaarste zoveel mogelijk voorkomen. Gebeurt dit niet, dan valt te vrezen dat als gevolg van een mogelijke krapte druk zal ontstaan op de loonontwikkeling. Uit het verleden is bekend wat de uitwerking daarvan op de economische ontwikkeling van ons land kan zijn. Dit geldt temeer daar het gesignaleerde vergrijzingsprobleem van Nederland geen mondiaal probleem is en zich al helemaal niet in alle landen in een zelfde fase bevindt. Het lijkt gewenst zo vroeg mogelijk te investeren in de arbeidsreserves – vrouwen, allochtonen, ouderen – om te zorgen dat die reserves voldoen aan de eisen van het moderne arbeidsproces en – omgekeerd – te zorgen dat zodanige voorzieningen zijn getroffen dat werk, meer dan tot nu toe het geval was, ook binnen het bereik van deze groepen komt.

7.4 Participatie van oudere werknemers bij de overheid

Onderstaande tabel geeft antwoord op de vraag welk aandeel van de totale groep van (ex-)werknemers van 55 tot 65 jaar in welke inactiviteitsregeling zit. Ook laat de tabel zien welk deel van die leeftijdscategorie niet meer werkt en welk deel wel.

Tabel 7.2 De verdeling actief-inactief, alsmede de samenstelling van de inactiviteit als percentage van de totale populatie actieven en inactieven, in de leeftijdsgroep 55–65 jaar, naar markt en overheid (1996)

	Marktsector	Overheidssector
Inactief	67,0%	64,8%
<i>werkloosheid</i>	10,3%	9,7%
<i>arbeidsongeschiktheid</i>	39,3%	23,1%
<i>FLO en UKW</i>		9,4%
<i>VUT/Flex. pensionering</i>	17,5%	22,6%
Actief	33,0%	35,2%
Totaal inactieven en actieven	100,0%	100,0%

Bron: Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Arbeidsparticipatie van ouderen binnen de Rijksoverheid», nog te verschijnen.

Van het totaal aantal actieven bij de overheid en in het bedrijfsleven is slechts circa acht procent ouder dan 55. Uit tabel 7.1 blijkt dat de inactiviteit boven de 55 jaar erg hoog is. Voorts geven de cijfers aan dat die inactiviteit in de marktsector nog wat hoger ligt dan bij de overheidssectoren. Ook de samenstelling van de inactiviteit is bij beide verschillend. Zo blijkt dat arbeidsongeschiktheid een flink deel van de inactiviteit in het bedrijfsleven voor haar rekening neemt. Wel moet worden bedacht dat de markt vrijwel geen functioneel leeftijdsontslag kent (FLO). Dit neemt niet weg dat, ook al worden de FLO en UKW in de andere inactiviteitsregelingen verdisconteerd, de verdeling tussen het aandeel arbeidsongeschikten en VUT'ers in beide sectoren beduidend anders is.

Inactiviteit bij de overheid

Het aantal inactieven is sterk geconcentreerd in de leeftijdscategorie 55–65 jaar. Maar liefst 65 procent van de inactieven bij de overheid is ouder dan 55 jaar. In sommige sectoren ligt dat percentage nog beduidend hoger. Zo ligt dat aandeel in de sectoren Politie en Defensie boven de 80 procent. Dat hoge percentage vloeit deels voort uit de taken die zij uitvoeren. Deze taken vereisen een relatief jong werknemersbestand en leiden, gegeven de FLO en UKW, tot een hoge uitstroom naar inactiviteit. Dit heeft tot gevolg dat bij beide sectoren slechts 2 tot 3 procent van het actieve personeelsbestand ouder is dan 55 jaar. In bijvoorbeeld de sector Onderwijs en Wetenschappen of Gemeenten ligt dat percentage rond de 10 procent. In tabel 7.3 is de verdeling actief/inactief naar overheidssector weergegeven. Het blijkt dat ook binnen de categorie ouderen de verschillen tussen de overheidssectoren aanzienlijk zijn.

Tabel 7.3 De verdeling actief-inactief in de leeftijdscategorie 55–65 naar overheidssector (1998)

Sector	Actief	Inactief
Rijk	27%	73%
Rechterlijke Macht	36%	64%
Onderwijs en Wetenschappen	35%	65%
Politie	39%	61%
Defensie	9%	91%
Gemeenten	30%	70%
Provincies	38%	62%
Waterschappen	38%	62%

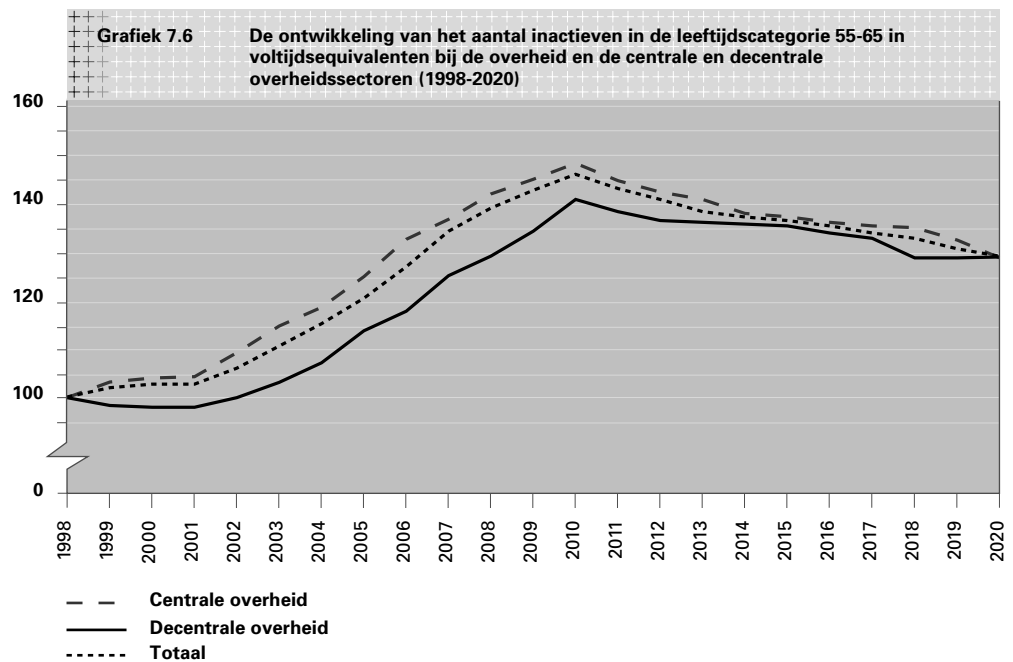
Bron: Eigen berekeningen o.b.v. ABP- en NSK-bestanden, ministerie van BZK.

Uit grafiek 7.6 blijkt dat, ondanks de verbetering van de verhouding actieve/inactieve oudere werknemers bij de overheidssectoren, het aantal

inactieven door de vergrijzing de komende 10 tot 15 jaar zal toenemen. Het aantal inactieven ligt in de periode 2000–2010 circa 10 tot 20 procent boven het niveau van 1998. In 2020 ligt het aantal inactieven weer ongeveer op het huidige niveau. Zoals te verwachten viel, neemt de inactiviteit vooral bij de ouderen sterk toe. De index bereikt in 2010 bijna 150 procent, waarna een geleidelijke daling inzet.

Dat het effect van de vergrijzing – het oplopen van het aantal inactieve ouderen – niet (nog) duidelijker voelbaar is, komt door twee factoren:

- De hoge uitstroom van ‘zittende’ inactieven uit de inactiviteitsregelingen (wachtgeld, VUT, FLO en UKW, en arbeidsongeschiktheid) naar ouderdomspensioen. Door de snelle ontwikkeling van de inactiviteit in het verleden zitten nu grote(re) aantallen ouderen in inactiviteitsregelingen. In de komende jaren bereiken deze grote groepen de pensioengerechtigde leeftijd, wat de toename van de instroom in de inactiviteitsregelingen door de ‘grijze golf’ deels compenseert.
- De abrupte daling van de kans op instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling als gevolg van de jongste wijzigingen in de WAO en de veronderstelde daling van de kansen op wachtgeld, zorgen voor een relatief lagere instroom in inactiviteitsregelingen dan in het verleden. Ook de verschuiving van de spilleeftijd in de VUT/FPU-regeling draagt bij aan deze ontwikkeling.



Bron: Het AO-prognosemodel, Ministerie van BZK, Den Haag.

De totale inactiviteit (ongeacht leeftijd) ligt in de periode 1995–2020 ruim tienduizend voltijdsequivalenten hoger dan in 1995 (zie tabel 7.4). Gemiddeld is in de periode 1995–2020 met inactiviteit zo’n f 9,4 miljard (in prijzen 1995) per jaar gemoeid. De stijging van de uitgaven is de resultante van een daling van de uitgaven voor inactiviteit onder jongeren en een toename van de kosten bij oudere (ex-)werknemers. Let wel, de in tabel 7.4 vermelde mogelijke uitgaven zijn gebaseerd op gemiddelde voltijdsuitkeringen en daarom slechts indicatief. Bovendien is de verschuiving van de bekostiging van de VUT/FPU voor rekening van de werknemer in deze berekening niet meegenomen.

Tabel 7.4 A) Gemiddeld aantal inactieven in 1995 en gemiddeld aantal inactieven in de periode 1995–2020, alsmede de gemiddelde uitgaven (in miljarden guldens) voor inactiviteitsregelingen in 1995, en B) de uitgaven voor inactiviteitsregelingen in de periode 1995–2020 naar leeftijd voor de overheidssectoren

	aantal inactieven (vte)	uitgaven
A Stand 1995		
Totale inactiviteit	177 000	8,6 miljard
Oudere inactieven 55–65 jaar	105 000	5,2 miljard
B Periode 1995–2020		
<i>Totale inactiviteit</i>		
Gemiddeld aantal inactieven	190 000	
Gemiddelde uitgaven per jaar		f 9,4 miljard
<i>Inactieven 55–65 jaar</i>		
Gemiddeld aantal inactieven	134 500	
Gemiddelde uitgaven per jaar		f 6,7 miljard

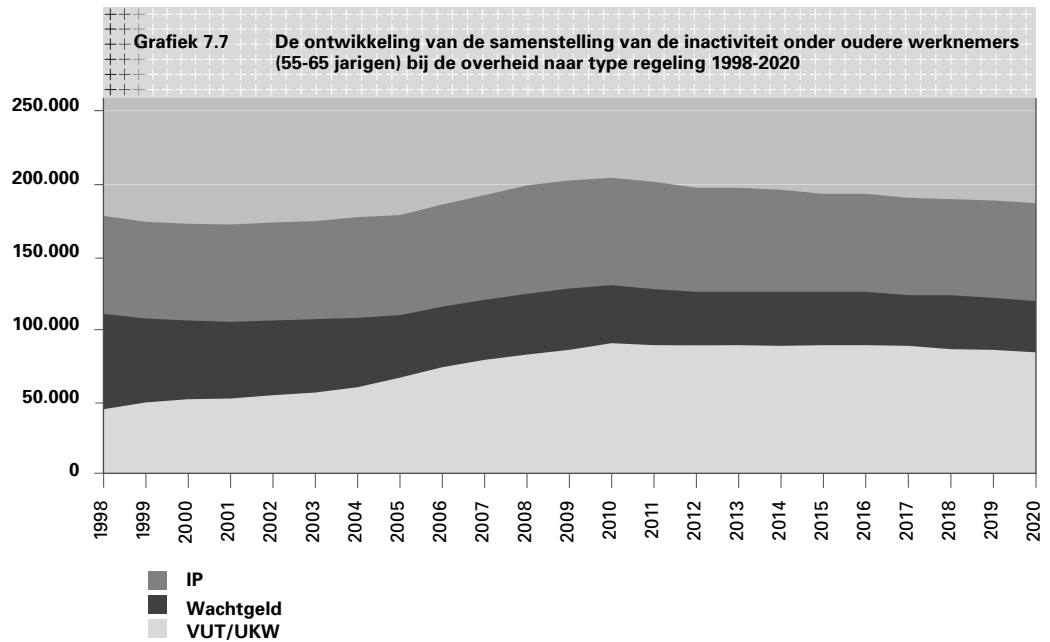
Bron: Eigen berekeningen o.b.v. ABP- en NSK-bestanden, ministerie van BZK.

Om een indruk te geven van de mogelijke lasten, is de gemiddelde uitkering voor IP op f 41 500,00, voor VUT en FPU op f 52 000,00, voor UKW op f 71 000,00 en voor wachtgeld op f 52 000,00 bruto per jaar gesteld.

De uitgaven zijn echter niet evenredig verdeeld over de komende vijftientig jaar. Het probleem van oplopende uitgaven zal zich in het bijzonder voordoen vanaf 2002. Voor de overheid ligt de toename van de jaarlijkse lasten onder de gehanteerde vooronderstellingen dus nog niet in de komende kabinetsperiode, maar in de daaropvolgende twee kabinetsperiodes (2002–2010). Wat betreft de groep 55–65 jarigen zullen de kosten, getuige grafiek 7.6, vrijwel zeker al in de komende kabinetsperiode oplopen.

Samenstelling van de inactiviteit

Omdat de gemiddelde uitkeringen naar inactiviteitsregeling in hoogte en duur van elkaar verschillen, is niet enkel het aantal inactieven maar ook de samenstelling naar inactiviteitsregeling van wezenlijk belang voor de uiteindelijke kosten. In grafiek 7.7 staat de ontwikkeling van de inactiviteit naar type inactiviteitsregeling centraal. Het aantal wachtgelders neemt snel af om na 2010 vrijwel te stabiliseren. De arbeidsongeschiktheid stijgt zeer licht. Het aantal mensen dat gebruikmaakt van VUT/FPU-regeling of van de UKW, neemt evenwel sterk toe.



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel en het AO-prognosemodel o.b.v. het ABP- en NSK-bestand (militairen), Ministerie van BZK, Den Haag.

Tabel 7.5 geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven per type inactiviteitsregeling. Opvallend is de slechts lichte toename van de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid. Bedenk daarbij dat de populatie die kans loopt op arbeidsongeschiktheid relatief sterk toeneemt. De daling van de kans om arbeidsongeschikt te worden beteugelt voor een belangrijk deel het effect van de toename van de «risicopopulatie» (de leeftijdsgroep met de hoogste kans om in te stromen in de arbeidsongeschiktheid (40–65 jarigen)) als gevolg van de vergrijzing van het werknemersbestand. Bovendien is de uitstroom uit de arbeidsongeschiktheid ook in de toekomst hoog, doordat – zoals reeds opgemerkt – de grote groepen die in het verleden zijn ingestroomd nu en in de komende jaren met pensioen gaan. De uitgaven voor VUT/FPU en UKW lopen sterk op. Het is echter wel zo dat in de loop der jaren de uitgaven voor VUT/FPU, als gevolg van het aflopen van het belang van de overgangsregeling in de financiering van de VUT/FPU, voor een steeds groter deel door de werknemers zullen worden opgebracht.

Tabel 7.5 De uitgaven (in miljoenen guldens) en aantallen oudere inactieven (55–65 jarigen) naar type regeling in 1995, en de geschatte gemiddelde jaarlijkse uitgaven en aantallen inactieven in de periode 1995–2020 naar scenario voor de overheid

(Gemiddelde) uitgaven en aantal inactieven	1995	1995–2020
Aantal arbeidsongeschikten	37 000	41 500
IP-uitgaven per jaar	1 530	1 725
Aantal Vutters/FPU en UKW	47 000	73 000
VUT/FPU en UKW-uitgaven per jaar	2 600	3 940
Aantal wachtgelders	21 500	20 000
Wachtgelduitgaven per jaar	1 100	1 035

Bron: Eigen berekeningen o.b.v. ABP- en NSK-bestanden, ministerie van BZK.

Om een indruk te geven van de mogelijke lasten is de gemiddelde uitkering voor IP op f 41 500,00, voor VUT en FPU op f 52 000,00, voor UKW op f 71 000,00 en voor wachtgeld op f 52 000,00 bruto per jaar gesteld.

7.5 Het ouderenbeleid

Uit de voorgaande analyse van de vergrijzing en de mogelijk daarmee samenhangende problemen dringt de noodzaak tot een samenstel van maatregelen zich op. Aangezien het geanalyseerde vraagstuk van de vergrijzing niet alleen geldt voor de overheidssectoren, maar voor heel Nederland, lijkt het noodzakelijk eveneens de situatie en mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de marktsector in beeld te brengen. Een dergelijke aanpak biedt tevens de mogelijkheid om generieke oplossingen aan te dragen en die qua effectiviteit af te wegen tegen de meer specifieke maatregelen voor de afzonderlijke sectoren.

Oudere werknemers zijn nodig om een aantal ongewenste ontwikkelingen te voorkómen: krapte op de arbeidsmarkt, stijgende uitgaven voor regelingen op grond waarvan zij uittreden, te snelle uitstroom van «human en social capital». Zij zijn ook nodig om het draagvlak voor de kosten van de vergrijzing te verbreden. Daarom zijn maatregelen noodzakelijk die de arbeidsparticipatie van ouderen verhogen. Zonder maatregelen zal de vervangingsvraag op een juist krappere wordende arbeidsmarkt scherper toenemen, en zullen de uitgaven voor de regelingen op grond waarvan oudere ambtenaren uittreden, stijgen. Hierdoor ontstaat druk op de beschikbare ruimte voor verbeteringen in arbeidsvoorwaarden. Daarnaast krijgt de overheidsorganisatie te maken met een toenemende vernietiging van «human capital», doordat steeds grotere cohorten vroegtijdig uittreden.

Allereerst zijn natuurlijk maatregelen van belang die voor de gehele maatschappij gelden. Naar verwachting zal het vraagstuk van de vergrijzing de komende jaren ook nationaal hoog op de agenda staan. In de sociale zekerheid en zorg zelfs nog sterker, omdat daar natuurlijk ook de ontwikkelingen in de leeftijdscohorten boven de 65 jaar van belang zijn. Dit wordt zichtbaar in de uitgaven voor AOW, ZFW en AWBZ. In de pensioenen zal een en ander minder klemmend zijn, omdat voor die uitkeringen al geld beschikbaar is uit de kapitaaldekking van de pensioenen.

Naast het afstemmen op het generieke beleid is het voor de sectoren van belang ook specifiek op de eigen sector afgestemd beleid te voeren. Het gaat dan om een pakket maatregelen dat de uitstroom naar inactiviteitsregelingen afremt, de «employability» van oudere werknemers verhoogt, en de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever verbetert.

Aanbevelingen IBO-werkgroep «Arbeidsparticipatie van ouderen binnen de Rijksoverheid»

In het kader van de jaarlijkse Interdepartementale BeleidsOnderzoeken (IBO) heeft een interdepartementale werkgroep een rapport uitgebracht over de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijksoverheid. In het rapport worden de toekomstige ontwikkelingen in de leeftijdssamenstelling van de rijkssectoren in beeld gebracht. Als gevolg van de vergrijzing zal de komende jaren de vervanging van oud door jong personeel sterk toenemen. Naast een sterke stijging van de vraag naar arbeid – met alle mogelijke knelpunten van dien – zullen ook de uitgaven voor de inactiviteitsregelingen stijgen, en dan in het bijzonder voor die regelingen waarvan veel ouderen gebruik maken (arbeidsongeschiktheid, flexibel pensioen, UKW en FLO). Het rapport geeft aan dat de overheid daarin niet uniek is. Het bedrijfsleven zit straks met een vergelijkbaar probleem. De omvang daarvan is niet nader onderzocht, omdat dit buiten het kader van de taak van de werkgroep lag.

De interdepartementale werkgroep komt tot de volgende, nog door het kabinet te bekrachtigen aanbevelingen:

1. Maak het voor oudere werknemers aantrekkelijk om langer door te werken. Dit kan door in de huidige regelingen op grond waarvan oudere werknemers vervroegd uittreden, de juiste prikkels op de juiste plaats te geven. In die uittreedregelingen en in de specifieke ouderenregelingen zijn wijzigingen aan te brengen die het voor oudere werknemers profijtelijk maken om langer aan het werk te blijven.
2. Maak langer doorwerken voor oudere werknemers ook aantrekkelijker door een leeftijdsbewust personeelsbeleid te voeren met extra aandacht voor de leeftijdscategorieën 55 tot 65 jaar, maar zeker ook voor de leeftijdscategorie 45 tot 55 jaar. Op de eerste plaats moeten managers zich ervan bewust worden dat zij oudere werknemers nodig hebben binnen hun organisatie. Indien zij geen maatregelen nemen waardoor de arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt, zitten zij met een groot probleem in hun organisatie. Uiteraard zullen managers voldoende instrumenten moeten ontwikkelen om een personeelsbeleid te kunnen voeren waarmee ouderen ertoe zijn te brengen langer door te werken. Ook de werknemers zullen een bijdrage moeten leveren aan de activiteiten die werkgevers opzetten om oudere werknemers langer aan het werk te houden.
3. Verschuif het accent van collectief uittreden naar een individuele benadering. In de hele samenleving is sprake van een almaar grotere individualisering. Van collectieve rechten en plichten wordt meer en meer overgestapt op individuele keuzemogelijkheden, rechten en plichten. Beleidsmaatregelen kenmerken zich steeds vaker door het aanspreken op individuele verantwoordelijkheden, ook via het geven van prikkels om ongewenst gedrag af te remmen en gewenst gedrag te belonen. Binnen deze benadering past het om waar mogelijk af te stappen van collectieve regelingen die geen rekening houden met individuele omstandigheden, maar ongeacht de wensen en mogelijkheden leiden tot verplicht ontslag op een bepaalde leeftijd.
4. Maak het voor werkgevers extra aantrekkelijk om maatregelen te nemen die oudere werknemers stimuleren langer door te werken (prikkels voor werkgevers). Naast het grote belang dat managers reeds hebben om oudere werknemers langer door te laten werken, kunnen werkgevers en leidinggevenden extra worden geprikkeld om het uitstromen van werknemers te voorkómen, bijvoorbeeld door de kosten van uittreden zoveel mogelijk daar neer te leggen waar zij ontstaan, op een zo laag mogelijk niveau.
5. Versober de uittreedregelingen. Het doel van versobering van inactiviteitsregelingen, waarvan vooral oudere werknemers gebruikmaken, is tweeledig. Op de eerste plaats maakt die versobering uittreden minder aantrekkelijk, omdat de aanspraken minder ruim worden. Hierdoor kan de arbeidsparticipatie van ouderen toenemen. Dit geldt voorzover in regelingen keuzemogelijkheden voor werknemers aanwezig zijn (en werkt daarom minder bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). Op de tweede plaats kunnen versoberingen financiële ruimte opleveren, waarmee eventueel extra beleid voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen is te financieren.

Een belangrijk winstpunt van het IBO-rapport over arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijksoverheid is de in dat rapport gemaakte analyse van het totale vraagstuk. Die analyse gaat verder dan de gebruikelijke oriëntatie op de ontwikkeling in de uitgaven voor inactiviteitsregelingen. Ze wijst erop dat wellicht een veel groter gevaar schuilt in de sterk groeiende vraag naar arbeidskrachten en de risico's die dat met zich meebrengt. Of er echt een arbeidsmarktprobleem gaat ontstaan, is natuurlijk ook sterk afhankelijk van economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Binnen de huidige context is het echter zeker niet denkbeeldig. De vraag zal dan zijn in hoeverre het openbaar bestuur zal kunnen blijven functioneren, wanneer in toenemende mate vacatures niet opgevuld blijken te kunnen worden. Van het grootste belang lijkt het dan ook dat overheids-werkgevers hun concurrentiepositie ten opzicht van werkgevers in het bedrijfsleven scherp in de gaten houden, willen ze de concurrentieslag op de arbeidsmarkt straks niet verliezen. Maatregelen in het kader van de bevordering van de participatie van ouderen zullen dan ook in dat licht moeten worden beoordeeld.

HOOFDSTUK 8 DE OVERHEID IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

8.1 De arbeidsvoorwaarden van internationale ambtenaren

In de Trendnota voor 1998 stonden budgettaire bijzonderheden over de uitgaven van het rijk die verband houden met de personeelskosten van internationale organisaties.

In grote trekken werd duidelijk gemaakt dat in prijzen van 1995 jaarlijks sprake is van circa f 2,2 miljard direct zichtbare uitgaven voor de rijksbegroting. Daarbij moet echter nog rekening gehouden worden met een bedrag van x maal f 100 miljoen. Dit in verband met de in een jaar aangegane pensioenverplichtingen, die pas later in de begrotingen zichtbaar zullen worden.

In tabel 8.1 zijn de geactualiseerde, vergelijkende cijfers voor de internationale ambtenaren per 1 januari 1998 opgenomen, maar nu voor de standplaats Brussel. Daarbij is ook aandacht besteed aan een vergelijking met de nettosalarissen van de Nederlandse diplomaten in Brussel. Op verzoek van de Europese Commissie zijn deze gegevens verzameld voor een aantal Europese landen, omdat zij vanwege de herziening van de Europese ambtenarensalarissen in 2001 deze vergelijking wenst. Deze vergelijking is evenwel een bijzonder moeilijke, nog afgezien van de grondslag van het diplomatenalaris zelf. Enerzijds is het de vraag of de Europese ambtenaar, die in de Nederlandse belevingswereld in de eerste plaats een normale werknemer is die bepaalde taken verricht, wel vergeleken mag worden met diplomaten die tot op zekere hoogte een representatieve functie vervullen en die dikwijls tijdens hun loopbaan worden overgeplaatst. Dit geldt niet voor de Europese ambtenaar. Wel moet de Europese ambtenaar van een zeer hoog professioneel niveau zijn en dient zijn gezin mee te verhuizen naar het buitenland. Dit rechtvaardigt zeker een zeer concurrerend nettosalarisniveau. Over de wijze waarop dit hoge niveau bepaald moet worden en hoe de salarisontwikkeling moet worden vastgesteld, verschillen de lidstaten en de Commissie sterk van mening. De Commissie wenst doorgaans uit te gaan van het *acquis* (ongeveer driemaal het Nederlandse nettoniveau) en vervolgens de ontwikkeling van de gemiddelde netto-ambtenarensalarissen te volgen (het *parallélisme*). Doordat sommige landen bezig zijn met inhaalbewegingen en hun belastingstelsels wijzigen, kan het nettoverschil met de bestbetalende lidstaat echter verder toenemen. Vandaar dat sommige lidstaten een voorkeur hebben ontwikkeld voor de in de VN gangbare norm, het Noblemaire beginsel. Dit principe bepaalt dat de bestbetalende lidstaat als uitgangspunt wordt genomen plus een bepaald opslagpercentage. Een dergelijk plafond kan de bestaande verschillen verkleinen. Tegenwoordig is de wervingspositie van de verschillende Europese instellingen zo goed dat geen ambtenaar nog wenst terug te keren naar de nationale overheidsdienst, met alle gevolgen vandien voor de mobiliteit tussen de nationale en Europese overheid en voor de wederzijdse kennisverrijking. In het kader van de Europese Informele Conferentie van Directeuren-Generaal voor de Openbare dienst wordt meer in het algemeen getracht de mobiliteit binnen de Europese overheids sfeer te verhogen, maar de centrale Europese overheid kan hier maar zeer gedeeltelijk bij betrokken worden. Vandaar dat de Bondsrepubliek Duitsland tijdens haar voorzitterschap van de EU in 1999, mede op verzoek van de Duitse Bondsdag, een discussie over de Europese salarissen zal entameren.

De kloof tussen nationaal en Europees is nog groter bij de aanspraken op pensioen. Voor diplomaten liggen die doorgaans op het reguliere nationale niveau, voor Europese ambtenaren echter op het hogere niveau van de Europese instelling waar zij werken. Door de grote financieringsbehoefte voor deze pensioenen zagen de Raden van de internationale

organisaties zich genoodzaakt te bezuinigen. In de Trendnota 1998 staan de inspanningen van het Nederlandse voorzitterschap inzake de EU-pensioenen vermeld. In de loop van 1998 is gebleken dat de Commissie zich niet met de pensioenen heeft bemoeid op een wijze zoals de lidstaten zich die hadden voorgesteld, en die bovendien was vastgelegd¹. Daarentegen is bij de Gecoördineerde Organisaties (NAVO, OESO, Raad van Europa, WEU, etc.) een structurele herziening aanhangig gemaakt in de Coordinating Committee on Remuneration (CCR, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten) die in 1999 haar beslag zal krijgen.

In 1998 en 1999 zullen voor het eerst sinds lange tijd weer toelatingsexamens voor de Europese instellingen worden georganiseerd. Dit geeft mogelijkheden om de in de Trendnota 1998 weergegeven bezettingspercentages te verbeteren. Dit zal vooral het geval zijn voor het Europees Parlement, waar in de loop van 1997 en 1998 Nederland tot onder het ons land toekomende quotum was gezakt. Extra aandacht wordt besteed aan het bevorderen van stages voor scholieren en studenten bij de Europese instellingen, omdat deze de aanwerving bevorderen. Ten slotte moet worden vermeld dat de Europese Commissie in 1998 een proeve van een Groenboek inzake een herzien personeelsbeleid heeft laten verschijnen. Dit kan het begin worden van ingrijpende hervormingen van de communautaire overheid.

Tabel 8.1 Nettomaandsalarissen in Nederlandse guldens (boven) en procentuele vergelijkingsindexcijfers (beneden)

Schaal	Schalen (globale rangvergelijking)						Organisaties					
	CO	EU	UN	Nederlandse ambtenaren		Nederlandse ambtenaren in Brussel	CO	EU	UN			
BBRA				Mini	Maxi		Mini	Maxi	Mini	Maxi	Mini	Maxi
18	A7	A1	D2/ASG	6 088	7 386	17 098	16 761	19 661	18 840	23 035	12 780	14 993
17	A6	A2	D1	5 671	6 971	16 256	15 312	18 595	17 062	21 065	11 578	13 134
15	A5	A3	P5	4 718	6 213	13 752	12 956	16 859	14 653	19 556	10 439	12 604
13	A4	A4	P4	3 885	5 354	11 677	11 188	14 323	12 797	16 624	8 886	11 434
12	A3	A5	P3	3 596	4 877	10 921	9 627	12 545	10 946	14 419	7 494	9 945
11	A2	A7/A6	P2	3 154	4 403	9 504	7 803	10 057	8 472	12 646	6 266	7 992

Schaal	Schalen (globale rangvergelijking)						Organisaties					
	CO	EU	UN	Nederlandse ambtenaren		Nederlandse ambtenaren in Brussel	CO	EU	UN			
BBRA				Mini	Maxi		Mini	Maxi	Mini	Maxi	Mini	Maxi
18	A7	A1	D2/ASG	100	100	231,5	275,3	266,2	309,5	311,9	209,9	203,0
17	A6	A2	D1	100	100	233,2	270,0	266,7	300,9	302,2	204,2	188,4
15	A5	A3	P5	100	100	221,3	274,6	271,4	310,6	314,8	221,3	202,9
13	A4	A4	P4	100	100	218,1	288,0	267,5	329,4	310,5	228,7	213,6
12	A3	A5	P3	100	100	223,9	267,7	257,2	304,4	295,7	208,4	203,9
11	A2	A7/A6	P2	100	100	215,9	247,4	228,4	268,6	287,2	198,7	181,5

CO = Gecoördineerde Organisaties (NAVO, OESO, WEU, ESA, Raad van Europa, Weercentrum etc.)

EU = Europese Unie/Europese instellingen volgens het Statuut van Europese ambtenaren.

VN = Verenigde Naties volgens het «UN Common System»

Nederlandse Ambtenaren in Brussel = diplomatenbezoldiging als verstrekt door Buitenlandse Zaken aan Europese Commissie (Löning-onderzoek).

Nederlandse ambtenaren = Sector Rijk.

Bron: OESO/IOS (d.d. 9 april 1998) op basis van nationale en internationale informatieverstrekking. Vanzelfsprekend zijn voor een dergelijke vergelijking diverse aannames gepleegd.

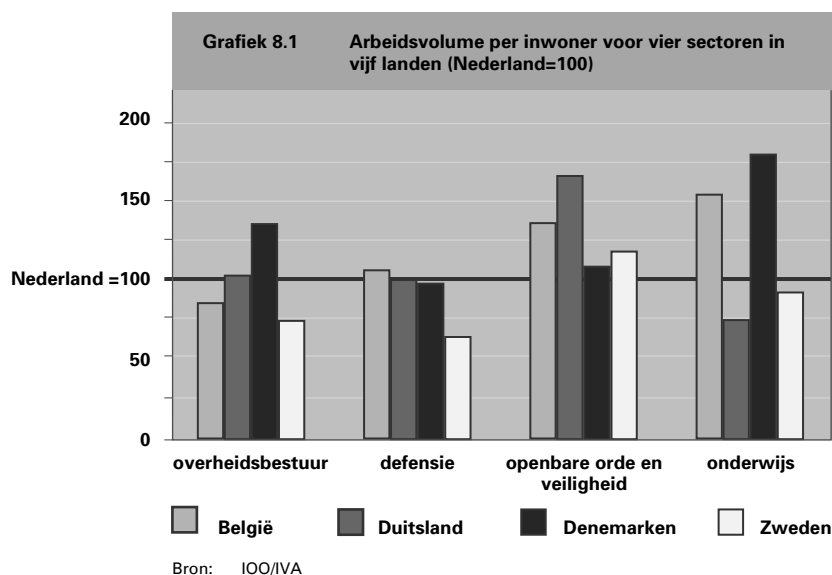
¹ STAT21 FIN 1237414/97.

8.2 Arbeidsvolume van de publieke sector in internationaal perspectief

In de Trendnota 1998 is ingegaan op de eerste resultaten van het onderzoek van het IOO en het IVA Tilburg naar de verschillen in omvang van de publieke sector in vijf landen: Nederland, België, Duitsland, Denemarken en Zweden. Toen is specifiek aandacht besteed aan de belastingdienst, het gevangeniswezen en het (primair en secundair) onderwijs. Inmiddels is het gehele onderzoek voltooid. In deze Trendnota wordt allereerst een algemeen beeld geschetst, waarna wordt ingegaan op twee specifieke taakgebieden: politie en rechterlijke macht.

Omvang publieke sector: een globaal beeld

Grafiek 8.1 geeft op een vrij hoog aggregatieniveau een vergelijking van de vijf onderzochte landen. De volgende sectoren worden daarbij onderscheiden: overheidsbestuur, defensie, openbare orde en veiligheid, onderwijs. Voor alle sectoren geldt dat zoveel mogelijk uitgegaan is van eenzelfde taakafbakening in de vijf onderzochte landen. In de grafiek is per sector het arbeidsvolume gerelateerd aan het aantal inwoners. Een hogere score betekent een hoger arbeidsvolume per inwoner. Bij alle sectoren is Nederland geïndexeerd op 100.



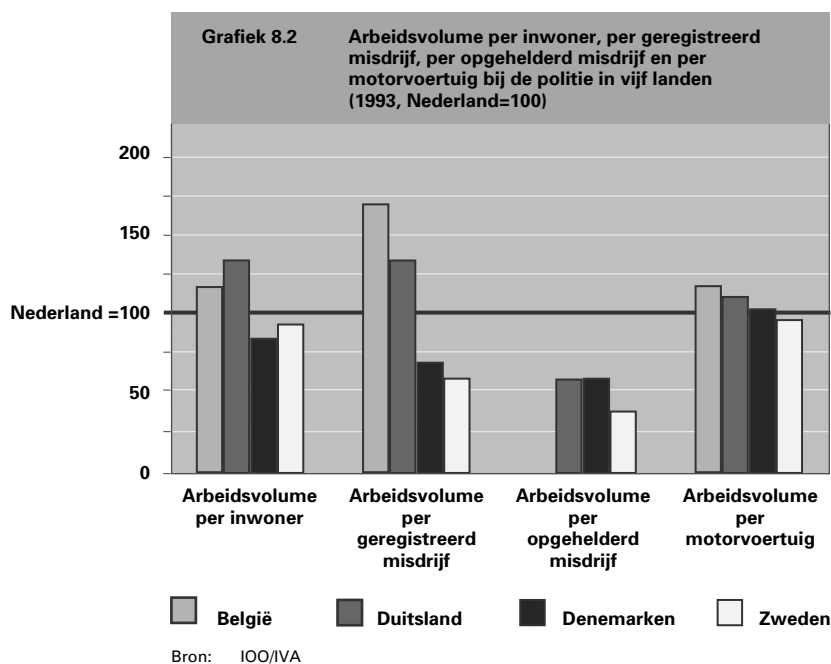
De grafiek laat een zeer gedifferentieerd beeld zien. Bij de meeste sectoren zijn de verschillen in het arbeidsvolume per inwoner omvangrijk. Als we ons beperken tot de positie van Nederland in het geheel, dan blijkt dat:

- Nederland (samen met Duitsland) bij het overheidsbestuur een middenpositie inneemt;
- Nederland op het terrein van defensie een vergelijkbaar arbeidsvolume (per inwoner) heeft als de NAVO-landen België, Duitsland en Denemarken, maar een beduidend hoger arbeidsvolume dan Zweden;
- Nederland op het terrein van de openbare orde en veiligheid het laagste arbeidsvolume per inwoner heeft;
- Nederland bij het onderwijs een middenpositie inneemt.

Politie

De organisatie van het politieapparaat vertoont aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte landen. Mede als gevolg hiervan is ook het takenpakket verschillend. Een internationale vergelijking van het politieapparaat, waarbij de prestaties gerelateerd worden aan het arbeidsvolume, wordt daarmee niet eenvoudig.

In het onderzoek van IOO en IVA zijn drie hoofdtaken van de politie onderscheiden: handhaving van de openbare orde, criminaliteitsbestrijding en regulering van het verkeer. Voor alle drie taken zijn in grafiek 8.2 indicatoren gepresenteerd, waarbij een hoge score staat voor een relatief hoog arbeidsvolume en een lage score voor een relatief laag arbeidsvolume.



Openbare orde

De gebruikte indicator voor de handhaving van de openbare orde is het arbeidsvolume van het gehele politieapparaat per inwoner. De grafiek laat zien dat Nederland daarbij een tussenpositie inneemt. Per inwoner is er in België en Duitsland meer politie dan in Nederland, maar in Denemarken en Zweden minder.

Criminaliteit

Voor de bestrijding van de criminaliteit zijn twee indicatoren opgenomen, namelijk het arbeidsvolume per geregistreerd misdrijf en het arbeidsvolume per opgehelderd misdrijf. Het arbeidsvolume per geregistreerd misdrijf laat zien dat Nederland wederom een middenpositie inneemt. In België en Duitsland is het beduidend hoger, echter in Denemarken en Zweden aanzienlijk lager. Per opgehelderd misdrijf heeft Nederland het hoogste arbeidsvolume (voor België waren geen gegevens beschikbaar). De afstand tussen enerzijds Nederland en anderzijds Denemarken en Zweden verandert nauwelijks. Bij Duitsland is evenwel sprake van een sterke daling van het arbeidsvolume ten opzichte van Nederland. Dit geeft aan dat het ophelderingspercentage in Duitsland beduidend hoger ligt.

Verkeer

Voor de regulering van het verkeer is het arbeidsvolume per motorvoertuig als indicator genomen. Deze indicator geeft geen al te grote verschillen te zien tussen de landen. België en Duitsland hebben wederom het hoogste arbeidsvolume en Zweden het laagste. Nederland en Denemarken nemen een tussenpositie in.

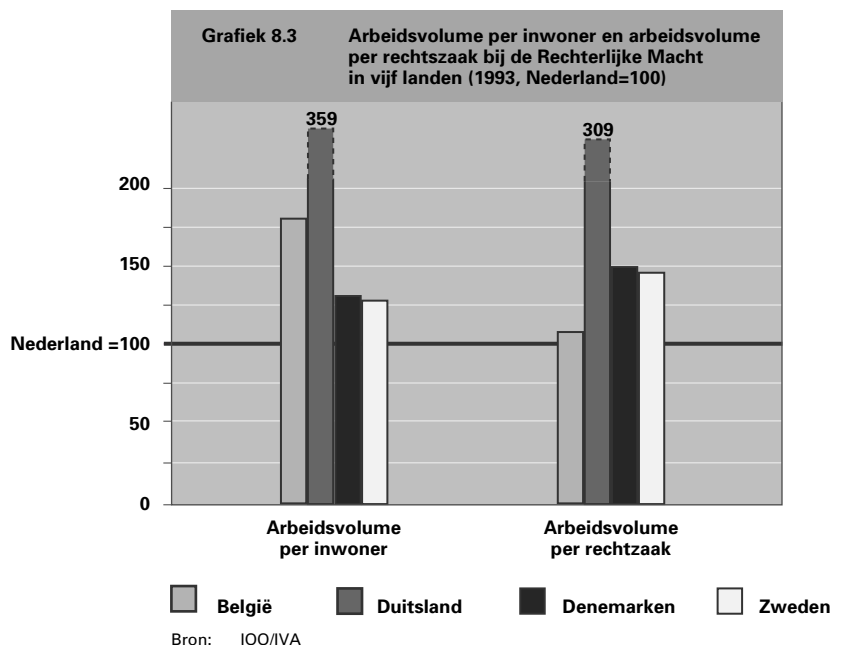
De vier indicatoren overziend, kan geconcludeerd worden dat Nederland een tussenpositie inneemt. Denemarken en vooral Zweden laten bij alle indicatoren een lager arbeidsvolume zien. België en Duitsland hebben bij de meeste indicatoren een hoger arbeidsvolume dan Nederland.

Een kanttekening is hierbij op haar plaats. Bij de misdrijfindicatoren kunnen definitie- en registratieverschillen van invloed zijn op de uitkomsten. Daarnaast is onduidelijk of een grote politieomvang leidt tot weinig criminaliteit (preventie) of dat omgekeerd een hoge criminaliteit een grote politieomvang tot gevolg heeft (regressie).

Overigens blijkt de hoogte van het arbeidsvolume samen te hangen met de wijze waarop de politie is georganiseerd. In Denemarken en Zweden gaat een laag arbeidsvolume samen met een gecentraliseerde politiedienst. In Nederland, België en Duitsland wordt de politie (deels) decentraal aangestuurd, waarbij in België ook nog sprake is van verscheidene bevoegde politiediensten per gemeente en in Duitsland van aparte eenheden voor specifieke politietaken.

Rechterlijke Macht

De organisatie van de Rechterlijke Macht in de vijf onderzochte landen verschilt in grote lijnen weinig. Overal is er een kantongerecht voor kleinere zaken, een arrondissementsrechtbank voor zwaardere zaken en een gerechtshof voor zaken in hoger beroep. Daarnaast zijn er speciale rechtbanken voor onder meer administratieve zaken, jeugdzaken en belastingzaken. In grafiek 8.3 is per land aangegeven wat het arbeidsvolume per inwoner en het arbeidsvolume per rechtszaak is in de vijf onderzochte landen.



Uit de grafiek blijkt dat Nederland op beide indicatoren het laagste scoort. Ze geven aan dat het arbeidsvolume in Nederland relatief lager is dan in de andere vier landen. Duitsland laat bij beide indicatoren een beduidend hoger arbeidsvolume zien dan de overige landen. Opvallend is dat in België het arbeidsvolume per inwoner veel hoger is dan in Nederland, terwijl het arbeidsvolume per rechtszaak nauwelijks hoger is. Dit houdt in dat er in België per inwoner veel meer rechtszaken zijn.

Aan het relatief lage arbeidsvolume in Nederland liggen meerdere factoren ten grondslag. In het onderzoek van IOO/IVA worden onder meer genoemd: de snelheid waarmee in Nederland rechtszaken worden gevoerd, het aantal rechters per rechtszaak, het gebruik van plaatsvervangende rechters (bij gebrek aan rechters), het (relatief) weinig complexe rechtssysteem en de (relatief) geringe geneigdheid tot het voeren van processen in Nederland. Duitsland is bij deze factoren de tegenpool van Nederland, de andere drie landen lijken deels op Nederland en deels op Duitsland.

8.3 Internationaal overleg over het functioneren van de overheid in de EU-lidstaten

In hun halfjaarlijks informeel overleg, waaraan ook de Europese Commissie deelneemt, besteden de directeuren-generaal die verantwoordelijk zijn voor de Openbare Dienst aandacht aan het functioneren van de overheidsapparaten in de verschillende lidstaten. Het gaat hier om een belangrijke infrastructurele factor voor het functioneren van de Europese Unie. Groot-Brittannië heeft tijdens zijn voorzitterschap van de EU (april 1988) gevraagd in hoeverre de lidstaten technische bijstand kunnen verlenen aan kandidaat-leden bij de hervorming van hun openbaar bestuur. Tijdens het voorzitterschap van Oostenrijk (november 1998) zal een Conferentie van Ministers plaatsvinden. De Oostenrijkse minister die verantwoordelijk is voor de Openbare Dienst, heeft zijn ambtgenoten van de EU-lidstaten uitgenodigd – onder meer naar aanleiding van initiatieven van zijn ambtgenoten uit Italië, Spanje, België en het Verenigd Koninkrijk – voor een informeel overleg over mogelijkheden van verdere samenwerking bij de verbetering van de kwaliteit van het bestuur in de EU. Nederland steunt deze initiatieven, maar heeft de voorwaarde gesteld dat de beoogde samenwerking niet moet leiden tot harmonisatie of uniformering van de nationale openbare diensten in de EU.

Nederland staat bij de Openbare Dienst primair intergouvernementele samenwerking voor, al staat vast dat de eerste pijler van de Unie ook doorwerkt op bepaalde aspecten van de overheidsdienst (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3 van de Trendnota 1998). In dat verband hebben de Nederlandse overheidswerkgevers, verenigd in de Vereniging Sectorwerkgevers Overheid (VSO), ook besloten te reageren op het door de Commissie gepresenteerde Groenboek inzake een nieuwe Organisatie van de Arbeid (flexibilisering). Deze en andere reacties zijn tijdens de Sociale Top in Glasgow (april 1998) besproken.

Een verdere formalisering van de sociale dialoog is gaande. Centrale thema's zijn de werkgelegenheid in de publieke sector, werktijdenregelingen, de positie van bijzondere aandachtsgroepen en de inhoud van sociale regelingen en pensioenen. CEMR en EPSU hebben gezamenlijk bijgedragen aan het eerder genoemde Groenboek over de nieuwe Organisatie van de Arbeid.

8.4 Invoering van de EMU

Op 1 januari 1999 begint de derde fase van de Economische en Monetaire Unie. De wisselkoersen van de deelnemers (de 15 landen van de EU exclusief Griekenland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) zullen dan onherroepelijk aan elkaar worden geklonken. De gevolgen voor de

arbeidsmarkt van deze ingrijpende wijziging in de economische omgeving zijn moeilijk te voorspellen maar naar verwachting positief, afhankelijk van het vertrouwen dat de euro op de financiële markten zal weten op te bouwen. Wel staat vast dat de individuele lidstaten geen gebruik meer kunnen maken van hun rente- en wisselkoersinstrumenten. Bovendien beperkt het stabiliteitspact de mogelijkheden om de begroting als beleidsinstrument te gebruiken. Door het monetaire beleid en het begrotingsbeleid aan strakkere banden te leggen, moet de arbeidsmarkt flexibel opereren. Een sterke verandering in de Nederlandse of in een buitenlandse economie roept, op straffe van oplopende werkloosheid, sterker dan voorheen om aanpassingen op de arbeidsmarkt. Deze aanpassingen kunnen zich uiten in de werkgelegenheid of in de lonen, die beide ook de overheid raken bij het werven van nieuw personeel.

De afgelopen jaren heeft Nederland veel gedaan aan het flexibiliseren van de arbeidsmarkt. Ons land staat er in vergelijking met de andere lidstaten betrekkelijk gunstig voor. Dat laat onverlet dat op weg naar een volwaardige EMU verdere stappen moeten worden gezet. Ook overheids-werkgevers doen er goed aan te anticiperen op een flexibeler wordende arbeidsmarkt. Flexibeler arbeidsvoorwaarden conform de individuele behoeften van werknemers, flexibeler arbeidscontracten en dito uitredingsregelingen, en tot slot het veelzijdiger inzetbaar maken (employability) van personeel kunnen daarbij effectieve instrumenten zijn.

Invoering van de euro

De administraties van de overheid zullen op tijd gereed moeten zijn om de invoering van de euro te kunnen verwerken. Een belangrijke datum is daarbij 1 januari 2002, het moment waarop overheden hun betalingen voortaan in euro's zullen moeten verrichten. Instellingen als USZO en ABP nemen nu al maatregelen om de invoering van de euro op soepele wijze te laten geschieden.

De handelingen van deze instellingen berusten op wetten en anderen regelingen. Voorzien is dat deze regelgeving ruim voor 1 januari 2002 haar beslag krijgt, waarbij bedragen die nu nog in guldens luiden in euro's worden omgezet. Overigens zal dat in het algemeen een omzetting zijn die geen extra kosten als gevolg van afrondingen met zich meebrengt. Voor de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) ligt een kosten-neutrale omzetting van de salarisschalen en andere guldensbedragen in euro's mede daarom voor de hand, omdat anders de instemming van de centrales van overheidspersoneel is vereist. Uiteraard kunnen – vooruitlopend op de invoering van de euro – in een CAO voor een bepaalde sector reeds allerlei bedragen in zowel guldens als euro's worden geformuleerd, waardoor een wijziging van de regels per 1 januari 2002 niet meer nodig is. In alle andere gevallen zullen de sectoren naar verwachting ervoor kiezen om in de eerstvolgende CAO-ronde na 1 januari 2002 de bedragen die nu in euro's luiden, af te ronden. De kosten van afronden zijn dan onderdeel van de CAO-onderhandelingen.

8.5 Internationale sociale zekerheid

Met de inwerkingtreding van *de Wet beperking export uitkeringen* (BEU) zal een halt worden toegeroepen aan het buiten Nederland ontvangen van uitkeringen, als een verzekerde langer dan drie maanden in het buitenland verblijft of daar gaat wonen. Het exportverbod omvat in principe alle uitkeringen die voortvloeien uit de zogenaamde volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen die van toepassing zijn in het bedrijfsleven. Personen die deelnemen in de Stichting Pensioenfonds ABP zijn uit dien hoofde uitgezonderd van bepaalde werknemersverzekeringen als *Ziektewet*, *Ziekenfondswet* en *Werkloosheidswet*. Nagegaan moet worden

in hoeverre het wenselijk is een beperking van de export van uitkeringen die bij ziekte of na ontslag worden verstrekt, in de pas te laten lopen met wat op grond van de BEU in het bedrijfsleven geldt, en in hoeverre dergelijke beperkingen nu al in de desbetreffende regelingen zijn opgenomen.

Overheidswerknemers die vallen onder de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen kunnen op grond van de Wet BEU bij tewerkstelling in het buitenland in de situatie komen dat zij en hun huisgenoten geen rechten meer kunnen laten gelden op een uitkering. Dit is het geval als zij in het buitenland gaan wonen. Omdat een (gewezen) overheidswerknemer in bepaalde gevallen uit hoofde van het algemeen belang in het buitenland te werk wordt gesteld, is voor die situatie de mogelijkheid geschapen om deze overheidswerknemer van het exportverbod uit te zonderen.

De WAO biedt de mogelijkheid deze verzekering vrijwillig voort te zetten. Voor mensen die in een periode van buitengewoon verlof in het buitenland gaan werken, kan een dergelijke constructie uitkomst bieden als in de nieuwe arbeidssituatie onvoldoende dekking wordt geboden voor het risico van arbeidsongeschiktheid. Dit geldt in het bijzonder voor uitzending naar landen buiten de Europese Economische Ruimte. Immers, binnen de Europese Economische Ruimte bestaat op grond van de coördinatieverordening Vo 1408/71 een min of meer uniforme standaard als het gaat om sociale zekerheid. Er is echter onvoldoende zicht op de omvang van deze kwestie. Rond de uitkeringen op grond van ontslag heerst op dit moment een vage situatie. Tegen de achtergrond dat op termijn de wachtgeldregelingen worden vervangen door de WW, spelen de tamelijk turbulente ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid binnen de Europese Unie een rol die nog niet volledig kan worden overzien. Gedoeld wordt op de ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof van de EU. Het feit dat Verordening 1408/71 geen materiële werking heeft op de bijzondere wettelijke regelingen van overheidswerknemers en aan hen gelijkgestelden, lijkt te worden ingehaald door dit rechtscollège. In de arresten Vougioukas en Schöning geeft het Hof duidelijk aan dat, onder bepaalde omstandigheden, rechten die aan de diensttijd zijn gerelateerd bij tewerkstelling in het buitenland niet mogen worden aangetast.

De zaak-Vougioukas

De Verordening 1408/71 is al jaren lang onderwerp van kritiek bij de Europese Commissie. Deze kritiek betreft de materiële uitzondering van de bijzondere wettelijke regelingen op het terrein van de sociale zekerheid, die alleen van toepassing zijn op overheidswerknemers en aan hen gelijkgestelden. Op dit moment heeft de Europese Commissie door voornoemde arresten van het Europees hof de wind in de zeilen. In de zaak-Vougioukas (C-443/93) komt de pensioenopbouw aan de orde bij plaatsing in een overheidsfunctie in een lidstaat *na* een overheidsfunctie vervuld te hebben in een andere lidstaat. In dit arrest geeft het Hof aan dat onder bepaalde omstandigheden pensioenrechten die in die ene lidstaat zijn opgebouwd, door de pensioeninstelling van de andere lidstaat moeten worden gecontinueerd. Hoewel het arrest over de pensioenopbouw gaat, heeft dit arrest ook betekenis voor andere regelingen waarvan de duur van de uitkering, dan wel de toegang tot die regelingen, aan de lengte van de diensttijd is gerelateerd. Hierbij kan gedacht worden aan de wachtgeldregelingen. Het Hof bepaalde dat het systeem van coördinatie binnen een lidstaat richtsnoer is voor de wijze waarop arbeidstijdvakken doorgebracht buiten die lidstaat – maar *binnen* de Europese Economische Ruimte – dienen te worden meegeteld.

De zaak-Schöning

In de zaak-Schöning (C-15/96) besliste het Hof dat tijdvakken doorgebracht in een functie bij de overheid van de ene lidstaat, voor de bepaling van de salaris-anciënniteit in dezelfde functie bij de overheid van een andere lidstaat moeten worden meegerekend. In dit arrest is de wijze waarop binnen een lidstaat wordt gecoördineerd, richtsnoer voor hoe arbeidstijdvakken doorgebracht in een andere lidstaat worden meegeteld. De consequentie van deze uitspraak is als volgt toe te lichten. Bij het verplaatsen of overnemen van personeel binnen de overheid wordt in het algemeen de salarisschaal en de anciënniteit in die schaal meegenomen. In bepaalde situaties krijgt betrokkene een extra periodiek. Deze methode is ook van toepassing als een overheidswerknemer een overheidsfunctie in het buitenland heeft bekleed. Een onderbreking van het dienstverband door tijdelijk een functie te vervullen bij een overheid van een andere lidstaat, mag niet leiden tot een andere behandeling dan wanneer die werknemer binnen de nationale overheid zou zijn gebleven. Het enkele feit van een dergelijke onderbreking mag geen negatieve invloed hebben op de opbouw van het salaris of de vaststelling daarvan.

Onderzocht kan worden welke risico's in het licht van de boven beschreven arresten verbonden zijn aan het onder de materiële werking brengen van de Verordening inzake de bijzondere wettelijke regelingen die van toepassing zijn op overheidswerknemers en aan hen gelijkgestelden.

Naar aanleiding van het zogenaamde Securitel-arrest en de geconstateerde strijdigheid van bepalingen uit de Nederlandse wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid met deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid, heeft de ministerraad besloten om de gehele Nederlandse wetgeving op dit terrein te toetsen. Na deze toetsing zal blijken in hoeverre die regelingen in strijd zijn met verdragen. Tevens ontstaat dan een beeld van de eventuele problemen.

8.6 Verzekering internationale ambtenaren in Nederland

Het Nederlandse socialeverzekeringsstelsel kent twee soorten verzekeringen, namelijk de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. Iedereen die in Nederland in loondienst werkt, is in beginsel verzekerd voor de werknemersverzekeringen, te weten de *Werkloosheidswet* (WW), de *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (WAO) en – afhankelijk van de hoogte van het salaris dat men verdient – de *Ziekenfondswet* (ZFW).

De volksverzekeringen – daaronder worden begrepen de *Algemene Ouderdomswet* (AOW), de *Algemene nabestaandenwet* (ANW), de *Algemene Kinderbijslagwet* (AKW) en de *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten* (AWBZ) – kennen als uitgangspunt voor het bepalen van iemands verzekeringspositie het ingezetenschap: iedereen die in Nederland woont, is in beginsel verplicht verzekerd. Daarbij is het niet van belang welke nationaliteit die persoon heeft. De volksverzekeringen maken geen onderscheid tussen ingezetenen en onderdanen van Nederland. Verlaat men ons land om elders te gaan wonen, dan eindigt de verzekering.

Een ieder die bij een in Nederland gevestigde internationale organisatie werkzaam is, ontleent zijn verzekeringspositie aan hetgeen hierover in de zetelovereenkomst tussen die organisatie en Nederland is vastgelegd. Heeft de organisatie een eigen stelsel voor sociale zekerheid en biedt dat stelsel naar de mening van de Nederlandse overheid in voldoende mate risicodekking, dan wordt het desbetreffende personeel uitgesloten van

Nederlandse verzekeringsplicht gedurende de periode dat het uitsluitend voor die organisatie werkzaam is. Stopt een personeelslid, om wat voor reden dan ook, met werken bij de internationale organisatie en blijft hij in ons land wonen, dan wordt hij net zo behandeld als iedere andere ingezetene van ons land. Met andere woorden: hij is vanaf dat moment verzekeringsplichtig en premieplichtig voor de volksverzekeringen. Is betrokkene nog geen 65 jaar, dan is hij premieplichtig voor de AOW, de ANW en de AWBZ. In het geval iemand die leeftijd reeds is gepasseerd, vervalt de verzekerings- en premieplicht voor de AOW. Overigens is geen premie voor de AKW verschuldigd, omdat de kinderbijslag wordt gefinancierd uit de algemene middelen.

Degenen die bij een internationale organisatie in Nederland hebben gewerkt, in Nederland blijven wonen en een langlopende sociale-verzekeringssuitkering uit hoofde van het stelsel van die organisatie ontvangen, kunnen bij de Sociale Verzekeringsbank om vrijstelling verzoeken van verzekeringsplicht voor de AOW, ANW en AKW. Bij de AWBZ ligt de situatie enigszins anders. Uitkeringsgerechtigden die geen ziekenfondsverzekerden zijn, geen werkzaamheden in Nederland verrichten en op grond van de regeling van de volkenrechtelijke organisatie recht hebben op medische zorg, zijn van rechtswege niet verzekerd voor de AWBZ.

Degenen die niet aan die voorwaarden voldoen en verplicht verzekerd zijn voor de AWBZ, kunnen aanspraak maken op het totale pakket aan voorzieningen ingevolge die wet. De regeling voorziet in het verzekeren tegen geneeskundige risico's die niet via het ziekenfonds of de normale ziektekostenverzekering zijn gedekt, zoals verblijf in een inrichting en in instellingen voor gehandicapten. Ook wordt op grond van de AWBZ algemene thuiszorg vergoed. Hieronder wordt verstaan verzorging, huishoudelijke hulp, begeleiding en voorlichting in verband met ziekte, herstel, invaliditeit, psychosociale problemen of gezinsproblemen, en ouderdom. Het kan dus voorkomen dat postactieve internationale ambtenaren van deze voorzieningen gebruikmaken, terwijl zij pas vanaf hun 65^{ste} jaar bijdragen aan de kosten voor deze voorzieningen.

De Nederlandse regering wijst op het verband tussen verzekering en premieplicht. Mede gelet op hetgeen in paragraaf 8.1 is gesteld, dient de eventueel noodzakelijke completering van de socialezekerheidsvoorzieningen van de internationale organisaties gefinancierd te worden binnen de bestaande arbeidsvoorwaardenruimte (eigen bijdrage personeel) om verdere scheefgroei te verhinderen.

HOOFDSTUK 9 BIJLAGEN

9.1 Hoofdpunten uit de Kerngegevens Overheidspersoneel

Werkgelegenheid bij de overheid

De indeling van de overheid in sectoren is gebaseerd op de indeling van het sectorale arbeidsvoorwaardenoverleg. De sector Onderwijs en Wetenschappen vormt met ruim 40 procent de grootste overheidssector. Ook de sector Gemeenten heeft met ruim 20 procent een aanzienlijk personeelsbestand. Behalve het aantal bij de overheid werkzame personen geeft de volgende tabel het arbeidsvolume van de verschillende overheidssectoren weer.

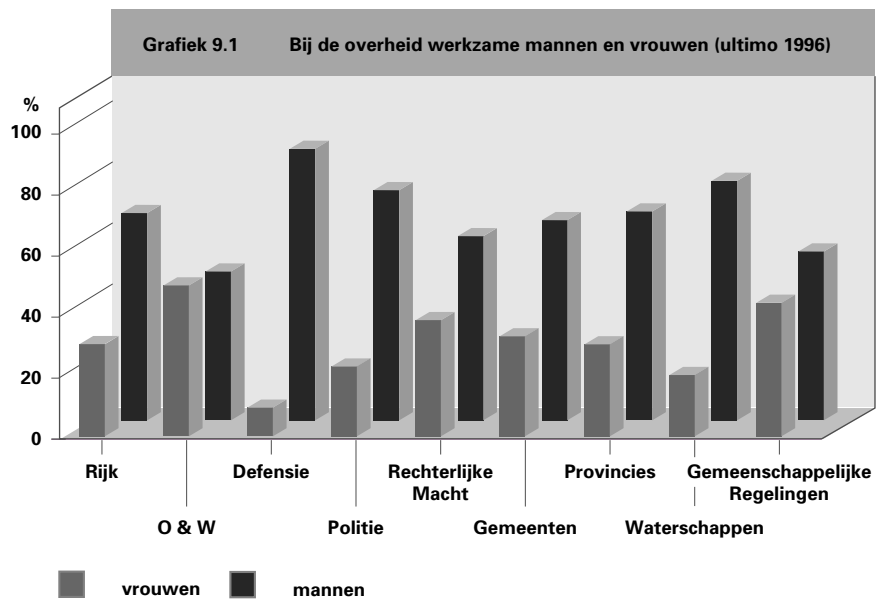
Tabel 9.1 Werkzame personen en arbeidsvolume per overheidssector (ultimo 1997), voorlopige cijfers

	Personen	(%)	Arbeids- volume	(%)
Rijk	111 800	14,0%	103 500	15,2%
Onderwijs en Wetenschappen ¹	352 000	44,1%	271 200	39,7%
Defensie	77 700	9,7%	76 400	11,2%
Politie	45 850	5,8%	43 700	6,4%
Rechterlijke Macht	2 350	0,3%	2 200	0,3%
Gemeenten	170 350	21,3%	151 800	22,2%
Provincies	12 400	1,6%	11 450	1,7%
Waterschappen	8 950	1,1%	8 250	1,2%
Gemeenschappelijke Regelingen	17 050	2,1%	14 500	2,1%
Totaal	798 450	100,0%	683 000	100,0%

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, ministerie van BZK.

¹ Exclusief academische ziekenhuizen en inclusief wetenschappelijk onderwijs en onderzoek- en wetenschapsbeoefening op basis van de cijfers van 1996.

Het percentage bij de overheid werkzame vrouwen is ten opzichte van vorig jaar wederom gestegen, en wel van 36 naar 38. De verdeling tussen mannen en vrouwen varieert nogal binnen de verschillende sectoren. Bij de sector Onderwijs en Wetenschappen is het percentage mannen bijna gelijk aan het percentage vrouwen. Daarentegen werken relatief weinig vrouwen in de sectoren Politie, Defensie en Waterschappen.



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, Ministerie van BZK

Leeftijd en inkomen bij de overheid

De (gewogen) gemiddelde leeftijd van overheidswerknemers ligt met 42 jaar bij mannen drie jaar hoger dan bij vrouwen. De gemiddelde leeftijd van mannen en vrouwen is het hoogst in de sector Rechterlijke Macht. Ook bij de sector Onderwijs en Wetenschappen ligt de gemiddelde leeftijd van zowel mannen als vrouwen boven het gemiddelde. Ten opzichte van vorig jaar is de gemiddelde leeftijd (41 jaar) constant gebleven.

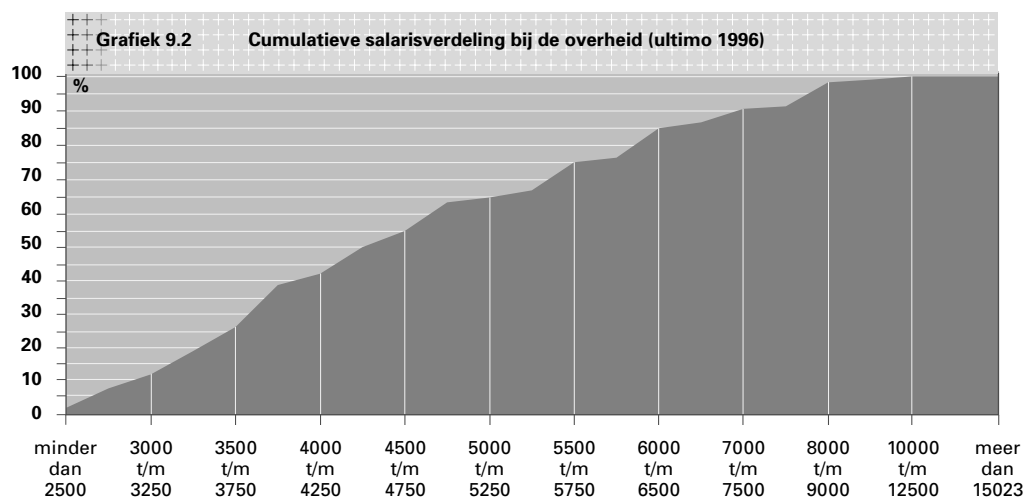
Tabel 9.2 Gemiddelde leeftijd en maandinkomen per overheidssector

Sector	Gemiddelde leeftijd	Inkomen
Rijk	40	5 010
Onderwijs en Wetenschappen	42	5 240
Defensie	35	4 070
Politie	39	4 280
Rechterlijke Macht	45	10 210
Gemeenten	42	4 600
Provincies	43	5 340
Waterschappen	42	4 700
Gemeenschappelijke Regelingen	41	4 850
Overheid	41	4 900

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, ministerie van BZK.

Het gemiddelde maandsalaris bedraagt bij een volledige betrekking f 4 900. De Rechterlijke Macht steekt hier ver bovenuit. Bij de sectoren Rijk, Onderwijs en Wetenschappen en Provincies ligt het gemiddelde maandsalaris boven het gemiddelde van de totale overheid.

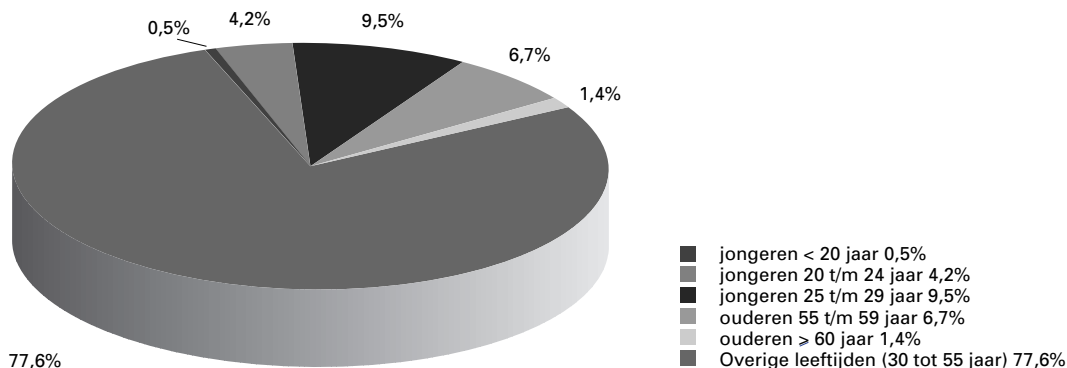
De cumulatieve salarisverdeling (wederom op basis van een volledige betrekking) geeft inzicht in de spreiding van de salarisgroepen. In grafiek 9.2 is deze weergegeven. Ruim een kwart van de ambtenaren heeft een salaris van minder dan f 3 750 per maand. De grens van 50 procent ligt bij f 4 500. De overige 25 procent van de ambtenaren heeft een salaris boven f 5 750.



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, Ministerie van BZK

In vergelijking met de rest van Nederland ligt de gemiddelde leeftijd van het totale overheidspersoneel met 41 jaar relatief hoog. Er zijn verhoudingsgewijs weinig ambtenaren onder de 30 jaar. Dit komt mede doordat er bij de overheid veel hoger opgeleiden werken, die pas op latere leeftijd instromen. Verder is bij de overheid sprake van een oververtegenwoordiging van de zogenaamde middengroep in de leeftijdscategorie van 30 tot 50 jaar. In grafiek 9.3 is het aandeel jongeren en ouderen bij de overheid weergegeven.

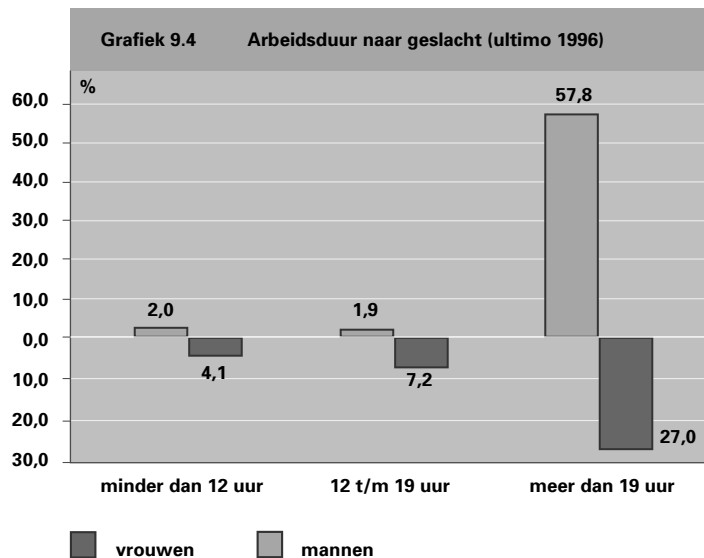
Grafiek 9.3 Percentage ouderen en jongeren bij de overheid (ultimo 1996)



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, Ministerie van BZK

Arbeidsduur bij de overheid

Ook bij de overheid werkt een grote groep werknemers in deeltijd. Bijna 15 procent heeft een deeltijdbaan waarin minder dan 19 uur wordt gewerkt. Deeltijdarbeid komt het meest bij vrouwen voor. De meeste deeltijders bij de overheid zitten in het onderwijs en bij de Gemeenschappelijke Regelingen, weinigen bij defensie en politie.



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, Ministerie van BZK

9.2 Contractloonontwikkeling 1993–1998

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 invloed:

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

Verder zijn de volgende «leeswijzers» van belang:

- In de eerste regel van onderstaande overzichten per sector is de overloop van het vorige contract (1,29 procent) opgenomen. In deze post zit zowel de overloop van 1992 als de 1 procent salarisverhoging per 1 januari 1993 uit het laatste centraal afgesloten contract.
- In de kolom «afspraken» zijn de contractloonaafspraken opgenomen zoals die in de CAO zijn gemaakt. In de kolommen daarnaast zijn deze afspraken opgenomen, herleid op jaarbasis.
- Bij de herleiding op jaarbasis wordt in een jaar alleen het effect opgenomen dat een verhoging heeft in dát jaar. Ofwel, een verhoging van 1 procent per 1 juli van een jaar wordt opgenomen als 0,5 procent op jaarbasis.
- In het algemeen gelden afspraken over de contractloonontwikkeling zowel voor het maandsalaris als voor de vakantie-uitkering daarover. Afspraken over de eindejaarsuitkering kunnen hier echter van afwijken. Vaak wordt besloten dat een eindejaarsuitkering alleen moet worden berekend over het kale salaris, dus exclusief de vakantie-uitkering. In zo'n geval zal in de kolommen waarin de afspraak is uitgewerkt een lager percentage zijn opgenomen, omdat de eindejaarsuitkering in die kolommen wordt uitgedrukt ten opzichte van het salaris inclusief de vakantie-uitkering.
- Als een afgesproken verhoging wordt aangemerkt als incidenteel,

betekent dit dat de verhoging in het jaar na de afspraak weer vervalst. In de kolommen «contractloonontwikkeling per jaar» is het vervallen van de verhoging dan ook als een verlaging opgenomen.

Tabel 9.3 Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993

Rijk		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
	1-4-93 tot 1-4-95								
	Vervallen uitkering Simons			-0,74%					
1-04-93	Initieel	1,80%		1,35%	0,45%				
Jan-94	Eindejaarsuitkering		0,30%		0,28%	-0,28%			
Dec-94	Initieel	0,30%			0,28%				
1-01-95	Totaal	0,50%				0,50%			
		2,60%	0,30%	1,90%	1,01%	0,22%			
	1-4-95 tot 1-4-97								
1-10-95	Initieel	0,50%				0,13%	0,38%		
Dec-95	Eindejaarsuitkering		0,50%			0,46%	-0,46%		
1-10-96	Initieel	0,75%					0,19%	0,56%	
Dec-96	Eindejaarsuitkering		0,50%				0,46%	-0,46%	
	Totaal	1,25%	1,00%			0,59%	0,56%	0,10%	
	1-4-97 tot 1-6-99								
1-05-97	Initieel	2,80%						1,87%	0,93%
Dec-97	Eindejaarsuitkering		0,50%					0,46%	-0,46%
1-01-98	BIR in salaris	0,00%							
Dec-98	Eindejaarsuitkering		0,50%						0,46%
1-07-98	Initieel	2,40%							1,20%
	Totaal	5,20%	1,00%					2,33%	2,13%
	Eindtotaal	9,05%	2,30%	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%

Onderwijs en Wetenschappen		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
	1-4-93 tot 1-4-95								
1-10-93	Vervallen uitkering Simons			- 0,61%					
	Initieel	2,10%		0,53%	1,57%				
1-01-95	Initieel	0,50%				0,50%			
	Totaal	2,60%		1,21%	1,57%	0,50%			
	1-4-95 tot 1-6-96								
1-10-95	Initieel	0,65%				0,16%	0,49%		
1-04-96	Initieel	1,10%					0,83%	0,28%	
	Totaal	1,75%				0,16%	1,31%	0,28%	
	1-6-96 tot 31-12-98								
Dec-96	Eindejaarsuitkering		0,50%				0,46%	- 0,46%	
4 t/m 7-97	Kk reparatie		0,75%					0,25%	- 0,25%
1-08-97	Initieel	1,00%						0,42%	0,58%
Dec-97	Eindejaarsuitkering		0,50%					0,46%	- 0,46%
Dec-97	Eindejaarsuitkering		0,20%					0,19%	- 0,19%
1-01-98	Initieel	0,75%							0,75%
1-08-98	Initieel	1,50%							0,63%
Dec-98	Eindejaarsuitkering		0,50%						0,46%
1-12-98	Initieel	0,50%							0,04%
	Totaal	3,75%	2,45%				0,46%	0,85%	1,56%
	Eindtotaal	8,10%	2,45%	1,21%	1,57%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%

Defensie		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
	1-4-93 tot 1-4-95								
	Vervallen uitkering Simons (alleen burgers)			- 0,18%					
1-07-93	Initieel	1,70%		0,85%	0,85%				
Dec-93	Incidenteel (burgers)		f 300,-	0,12%	- 0,12%				
Jan-94	Eindejaarsuitkering		0,40%		0,37%	- 0,37%			
Dec-94	Eindejaarsuitkering	0,40%			0,37%				
1-01-95	Initieel	0,50%				0,50%			
	Totaal	2,60%	0,40%	2,08%	1,47%	0,13%			
	1-4-95 tot 1-4-97								
1-09-95	Initieel	1,00%				0,33%	0,67%		
Dec-95	Eenmalig		1,00%			0,92%	- 0,92%		
1-09-96	Initieel	1,75%					0,58%	1,17%	
Dec-96	Eenmalig		0,75%				0,69%	- 0,69%	
	Totaal	2,75%	1,75%			1,25%	1,02%	0,48%	
	1-4-97 tot 1-6-99								
1-07-97	Initieel	2,60%						1,30%	1,30%
Dec-97	Eenmalig		0,50%					0,50%	- 0,50%
1-09-98	Initieel	2,60%							0,87%
Dec-98	Eenmalig		0,50%						0,50%
	Totaal	5,20%	1,00%					1,80%	2,17%
	Eindtotaal	10,55%	3,15%	2,08%	1,47%	1,38%	1,02%	2,28%	2,17%

Politie		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
	1-4-93 tot 1-4-95								
1-07-93	Initieel	1,80%		0,90%	0,90%				
Dec-93	Incidenteel		0,25%	0,23%	-0,23%				
1-01-95	Initieel	0,25%				0,25%			
	Totaal	2,05%	0,25%	2,42%	0,67%	0,25%			
	1-4-95 tot 1-7-96								
1-07-95	Initieel	0,50%				0,25%	0,25%		
Dec-95	Incidenteel		0,20%			0,20%	-0,20%		
1-01-96	Initieel	0,50%					0,50%		
1-04-96	Initieel	0,50%					0,38%	0,13%	
	Totaal	1,50%	0,20%			0,45%	0,93%	0,13%	
	1-1-97 tot 1-1-99								
1-04-97	Initieel	f 100,-						1,20%	0,40%
1-07-97	Incidenteel		1,00%					0,92%	-0,92%
1-05-98	Eenmalig		f 1 450,-						1,53%
1-08-98	Initieel	2,00%							0,83%
Dec-98	Eindejaarsuitkering		1,30%						1,20%
	Totaal	2,00%	2,30%					2,12%	3,04%
	Eindtotaal	5,55%	2,75%	2,42%	0,67%	0,70%	0,93%	2,25%	3,04%

Rechterlijke Macht		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
	1-4-93 tot 1-4-95								
	Vervallen uitkering Simons								
1-04-93	Initieel	1,80%		-0,28%	1,35%	0,45%			
Jan-94	Eindejaarsuitkering		0,30%		0,28%	-0,28%			
Dec-94	Eindejaarsuitkering	0,30%			0,28%				
1-01-95	Initieel	0,50%				0,50%			
	Totaal	2,60%	0,30%	2,36%	1,01%	0,22%			
	1-4-95 tot 1-4-97								
1-10-95	Initieel	0,50%				0,13%	0,38%		
Dec-95	Eindejaarsuitkering		0,50%			0,46%	-0,46%		
1-10-96	Initieel	0,75%					0,19%	0,56%	
Dec-96	Eindejaarsuitkering		0,50%				0,46%	-0,46%	
1-1-97	Initieel	1,00%						1,00%	
	Totaal	2,25%	1,00%			0,59%	0,56%	1,10%	
	1-4-97 tot 1-6-99								
1-05-97	Initieel	2,80%						1,87%	0,93%
Dec-97	Eindejaarsuitkering		0,50%					0,46%	-0,46%
1-01-98	BIR in salaris	0,00%							
Dec-98	Eindejaarsuitkering		0,50%						0,46%
1-07-98	Initieel	2,40%							1,20%
	Totaal	5,20%	1,00%					2,33%	2,13%
	Eindtotaal	10,05%	2,30%	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%

Gemeenten		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
1-04-93	1-4-93 tot 1-4-95								
	Initieel	2,00%		1,50%	0,50%				
1-01-95	Initieel	0,50%				0,50%			
	Totaal	2,50%		2,79%	0,50%	0,50%			
	1-4-95 tot 1-4-97								
1-08-95	Initieel	1,25%				0,52%	0,73%		
1-08-96	Initieel	1,25%					0,52%	0,73%	
Dec-97	Eindejaarsuitkering	0,30%						0,28%	
	Totaal	2,80%				0,52%	1,25%	1,01%	
	1-4-97 tot 1-4-99								
1-06-97	Initieel	3,00%						1,75%	1,25%
Dec-97	Eenmalig		0,70%					0,65%	-0,65%
1-04-98	Initieel	2,25%							1,69%
Dec-98	Eindejaarsuitkering		0,50%						0,46%
Dec-99	Eindejaarsuitkering	0,50%							
	Totaal	5,75%	1,20%					2,40%	2,75%
	Eindtotaal	11,05%	1,20%	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,40%	2,75%

Provincies		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
	1-4-93 tot 1-10-94								
1-04-93	Initieel	1,70%		1,28%	0,43%				
Jan-94	Eindejaarsuitkering		0,30%		0,28%	-0,28%			
Mei-94	Eenmalig		f 400,-		0,60%	-0,60%			
Dec-94	Eindejaarsuitkering	0,30%			0,28%				
	Totaal	2,00%	0,30%	2,57%	1,59%	-0,88%			
	1-10-94 tot 30-09-97								
	Eindejaarsuitkering	-0,30%			-0,28%				
1-04-95	Initieel	1,00%				0,75%	0,25%		
Dec-95	Eenmalig		0,75%			0,69%	-0,69%		
Dec-95	AOW comp wg deel zk	-0,14%				-0,14%			
1-07-96	Initieel	1,50%					0,75%	0,75%	
Dec-96	Eenmalig		0,75%				0,69%	-0,69%	
1-01-97	Initieel	1,25%						1,25%	
Dec-97	Eenmalig		0,50%					0,46%	-0,46%
	Totaal	3,31%	2,00%		-0,28%	1,30%	1,00%	1,77%	-0,46%
	1-10-97 tot 31-12-99								
Dec-97	Eenmalig		1,50%					1,39%	-1,39%
1-04-98	Initieel	2,25%							1,69%
Dec-98	Eindejaarsuitkering	0,75%							0,69%
Dec-98	Eenmalig		1,00%						0,93%
1-04-99	Initieel	2,25%							
Dec-99	Eindejaarsuitkering	0,50%							
Dec-99	Eenmalig		1,00%						
	Totaal	5,75%	3,50%					1,39%	1,92%
	Eindtotaal	11,06%	5,80%	2,57%	1,31%	0,42%	1,00%	3,16%	1,46%

Waterschappen		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis					
Datum	Soort	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Overloop vorig contract			1,29%					
1-04-93	1-4-93 tot 1-6-94								
	Initieel	1,80%		1,35%	0,45%				
1-04-94	Initieel	0,30%			0,23%	0,08%			
	Totaal	2,10%		2,64%	0,68%	0,08%			
1-10-94	1-6-94 tot 31-12-95								
	Initieel	0,50%			0,13%	0,38%			
1-07-95	Initieel	0,50%				0,25%	0,25%		
	Totaal	1,00%			0,13%	0,63%	0,25%		
1-01-96	1-1-96 tot 31-3-97								
	Initieel	2,25%					2,25%		
1-01-97	Initieel	0,75%						0,75%	
	Totaal	3,00%					2,25%	0,75%	
1-04-97	1-4-97 tot 31-3-99								
	Initieel	2,75%						2,06%	0,69%
1-04-98	Initieel	2,75%							2,06%
Okt-98	Eenmalig		1,50%						1,50%
	Totaal	5,50%	1,50%					2,06%	4,25%
	Eindtotaal	11,60%	1,50%	2,64%	0,81%	0,71%	2,50%	2,81%	4,25%

In de volgende twee tabellen is een samenvatting en een cumulatie van de contractloonontwikkeling uit afgesloten contracten opgenomen. Bij deze tabellen passen de volgende «leeswijzers»:

- In de tabel samenvatting zijn twee gewogen gemiddelden opgenomen. Het eerste betreft afgesloten contracten en is gewogen met het aantal personen binnen de sectoren. Dit impliceert dat in de sectoren waar geen contract is afgesloten het personeel is gewogen met een contractloonontwikkeling van 0 procent. In het tweede gewogen gemiddelde is alleen uitgegaan van die sectoren waar een contract is afgesloten en van die jaren die volledig binnen een contract vallen.
- In de laatste kolom van de samenvatting is het laatste jaar opgenomen dat volledig binnen een contractperiode valt.
- Evenals in de tabel «samenvatting» is in de tabel «cumulatie contractloonontwikkeling» in het eerste gewogen gemiddelde uitgegaan van alle sectoren en alle jaren. In het tweede gewogen gemiddelde is alleen uitgegaan van die sectoren waar een contract is afgesloten en van die jaren die volledig binnen een contract vallen.

Tabel 9.4 Samenvatting contractloonontwikkeling 1993–1998 op jaarbasis

Sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rijk	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%
Onderwijs en Wetenschappen	1,21%	1,57%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%
Defensie	2,08%	1,47%	1,38%	1,02%	2,28%	2,17%
Politie	2,42%	0,67%	0,70%	0,93%	2,25%	3,04%
Rechterlijke Macht	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%
Gemeenten	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,40%	2,75%
Provincies	2,57%	1,31%	0,42%	1,00%	3,16%	1,46%
Waterschappen	2,64%	0,81%	0,71%	2,50%	2,81%	4,25%
Gewogen gemiddelde contract- loonontwikkeling overheid op jaar- basis	1,87%	1,17%	0,85%	1,35%	2,07%	2,09%
Idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contrac- ten	1,87%	1,17%	0,85%	1,35%	2,07%	2,09%

Tabel 9.5 Cumulatie contractloonontwikkeling uit afgesloten contracten op jaarbasis

Sector	1993–1996	1997–1999
Rijk	4,35%	5,39%
Onderwijs en Wetenschappen	5,31%	3,61%
Defensie	6,08%	5,78%
Politie	4,79%	3,71%
Rechterlijke Macht	4,81%	6,42%
Gemeenten	5,66%	6,85%
Provincies	5,39%	7,50%
Waterschappen	6,80%	6,31%
Gewogen gemiddelde gecumuleerde contractloonontwikkeling overheid op jaarbasis	5,35%	4,92%
Idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten.	5,35%	7,03%

In de volgende tabel zijn de aantallen opgenomen waarmee de ontwikkeling van de contractloonontwikkeling is gewogen.

Tabel 9.6 Aantallen voor de weging van de contractloonontwikkeling

sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rijk	116 894	116 894	110 981	106 066	105 656	105 656
Onderwijs en Wetenschappen	352 829	334 215	340 718	340 386	339 225	339 225
Defensie	108 910	108 910	93 143	75 450	76 886	76 886
Politie	36 029	36 029	42 701	44 203	45 220	45 220
Rechterlijke Macht	2 020	2 020	2 168	2 151	2 179	2 179
Gemeenten	186 387	186 387	175 038	173 305	175 192	175 192
Provincies	13 433	13 433	13 433	12 203	12 801	12 801
Waterschappen	7 888	7 888	8 585	8 748	8 734	8 734
Totaal aantal personen	824 390	805 776	786 767	762 512	765 842	765 842

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 1994–1997.

Toelichting: Het wegingsgetal voor het jaar t is gebaseerd op de ultimostand van de Kerngegevens Overheidspersoneel van het jaar t-1.

9.3 Verklaring van afkortingen

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABD	Algemene Bestuursdienst
ABP	Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABP-complex	Het geheel van afspraken met de centrales van overheidspersoneel en de wetgeving (de WPA, de wet FVP/ABP, de Kaderwet, de intrekking van de <i>Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uit-treden</i>) dat tot doel had de premies voor het ABP op kostendekkend niveau te brengen en de priva-tisering van het fonds per 1 januari 1996 te reali-seren.
ADV	Arbeidsduurverkorting
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMAR	Algemeen Militair Ambtenaren Reglement
AMBER	Wet afschaffing Malus en Bevordering Reïntegra-tie
ANW	Algemene Nabestaandenwet
ARAR	Algemeen Rijksambtenaren Reglement
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BARD	Burgerlijk Ambtenaren Reglement Defensie
BARP	Besluit Algemene Rechtspositie Politie
BBO	Benoeming, Beloning en Ontslag Hiermee wordt als regel verwezen naar een inventarisatie van benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector.
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BBT	Beroeps Bepaalde Tijd
BIBOB	Wetsvoorstel Bevordering integere besluitvor-ming openbaar bestuur
BIR	Besluit Inkomenstoelag Rijkspersoneel 1984
BIS-rapportage	Beleidsinformatie Systeemrapportage (sector Politie)
BOT	Beroeps Onbepaalde Tijd
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCR	Coordinating Committee on Remuneration
CEMR	Raad van Europese gemeenten en regio's/ Europese Raad van gemeenten en regio's
CEP	Centraal Economisch Plan (van het CPB)
CGOA	Centraal Georganiseerd Overleg Ambtenaren
CPB	Centraal Planbureau
Ctsv	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
DGMP	Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid
DZVO	Dienst Ziektekostenvoorziening Overheids-personeel
EIT	Economisch Instituut Tilburg
EMU	Economische en Monetaire Unie

EP	Het Europees Parlement
EPSU	European Federation of Public Service Unions
EU	Europese Unie
FAOP	Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel (wettelijke arbeids- ongeschiktheid)
FLO	Functioneel leeftijdsontslag
FPU	Flexibele Pensioen- en Uittredingsregeling voor het overheidspersoneel
FTE	Fulltime equivalent
FVP/ABP	Wet Financiële Voorzieningen privatisering ABP, waarmee de financiering van het ABP is geher- structureerd.
G&G-sector	Gepremieerde en gesubsidieerde sector
GEO	Grote Efficiency Operatie
GVP	Besluit Geneeskundige Verzorging Politie
hbo	Hoger Beroepsonderwijs
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IOO/IVA	Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/ Instituut voor Arbeidsvraagstukken
IP	Invaliditeitspensioen
IZA	Instituut Zorgverzekering Ambtenaren Nederland
IZR	Interprovinciale Ziektekostenregeling
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LLW	Leerlingwezen
mbo	Middelbaar Beroepsonderwijs
MEV	Macro-economische Verkenningen
MOOZ-bijdrage	Bijdrage aan Medefinanciering voor Oververte- genwoordiging Oudere Ziektefondsverzekerden
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NP	Nabestaandenpensioen
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OT	Overhevelingstoelage
OOW	Overheid Onder de Werknemersverzekeringen
OP	Ouderdomspensioen
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt- onderzoek
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
PEMBA	Premiedifferentiatie En Marktwerking Bij Arbeids- ongeschiktheidsverzekeringen
PPI	Premieplichtig Inkomen (premiegrondslag)
PSW	Pensioen- en spaarfondsenwet
RDA	Regionaal Directeur van het Arbeidsbureau
REA	Wet (Re)ïntegratie Arbeidsgehandicapten
RM	Rechterlijke Macht

ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RWS	Rijkswaterstaat
SAMEN	Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden
SBK-RO	Sociaal Beleidskader-Rijksoverheid
SCO	Samenwerkende centrales van overheidspersoneel
SER	Sociaal Economische Raad
STAR	Stichting van de Arbeid
Stb	Staatsblad
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAO	Trendnota Arbeidszaken Overheid
TAV	Terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Terugdringen beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen
TK	Tweede Kamer
UKW	Uitkeringswet gewezen militairen
USZO	Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
UVI	Ingevolge de Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV) erkende uitvoeringsinstelling
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VN	Verenigde Naties
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
VTE	Volletijdsequivalent
VUT	Vervroegde uittreding
WAGGS	Wet Arbeidsvoorwaarden Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector
WAGW	Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	De nota <i>Werken aan zekerheid</i>
WBEAA	Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen
WEU	West-Europese Unie
Wgf	Wachtgeldfonds
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WML	Wettelijk minimumloon
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WOR	Wet op de Ondernemingsraden
WPA	Wet Privatisering Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTZ	Wet op toegang tot ziektekostenverzekeringen
WULBZ	Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZVO	Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel
ZW	Ziektewet

9.4 Verklaring van begrippen

Agentschap

Een agentschap is een intern verzelfstandigd onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen hebben een eigen begroting (baten- en lastenstelsel) en staan los van de begrotings-administratie van het moederministerie.

Arbeidsproductiviteit

De algemene definitie van arbeidsproductiviteit is de productie (uitgedrukt in het bruto binnenlands product) per hoofd van de bevolking. Voor organisaties is het de productie uitgedrukt als volume per eenheid personeel.

Arbeidsvoorwaardenruimte

De arbeidsvoorwaardenruimte is het geheel van financiële middelen dat overheidswerkgevers ter beschikking staat voor het financieren van de loonkostenstijging bij de overheid.

Ambtelijke status (individueel en collectief, zie ook 4.5)

Met het begrip «Ambtelijke status» wordt bedoeld op de arbeidsrechtelijke positie van overheidswerknemers, die op drie punten anders is geregeld dan die van werknemers in de marktsector:

- de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren en de daaraan verbonden publiekrechtelijke rechtsbescherming (ook wel de «individuele ambtelijke status» genoemd);
- de publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden;
- het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming (het collectieve arbeidsrecht) dat afwijkt van dat in het bedrijfsleven.

«Collectieve arbeidsovereenkomst» («CAO»)

Anders dan in de marktsector komen arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet tot stand via collectieve arbeidsovereenkomsten, maar via algemeen verbindende voorschriften. Wel gaan aan de totstandkoming van dergelijke voorschriften onderhandelingen tussen overheidswerkgevers en vakorganisaties vooraf, waarin overeenstemming moet worden bereikt.

De aanduiding CAO voor het resultaat van die onderhandelingen is formeel onjuist. Ter wille van de begrijpelijkheid en de leesbaarheid zijn dergelijke overeenkomsten in deze nota toch aangeduid als «CAO».

Contractloonontwikkeling

De ontwikkeling van het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten CAO.

Decentralisatie

Het overdragen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de centrale overheid aan andere overheden of binnen organisaties aan een lager managementniveau.

Demotie

Demotie is het overplaatsen van een werknemer naar een lager gewaardeerde functie. Dit gebeurt steeds meer, teneinde (vaak oudere) werknemers in dienst te houden, als blijkt dat zij het werktempo of de spanningen in de huidige functie minder goed aankunnen dan voorheen.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De tot stand te brengen unie tussen een aantal Europese staten, neergelegd in het Verdrag van Maastricht, waarbij in de derde fase de wisselkoersen onherroepelijk vastgelegd zijn (met uiteindelijk één munt, de euro) en er volledig vrij kapitaalverkeer is. In de EMU bepaalt de op te richten Europese Centrale Bank het gemeenschappelijk monetaire beleid van het Europees Stelsel van Centrale Banken.

Employability

Het huidige loopbaanbeleid van de overheid heeft tot doel de «*employability*» (de inzetbaarheid) van de werknemers te vergroten. Dit wordt bereikt door scholing, mobiliteit en kennis van de interne en externe arbeidsmarkt. Kenmerkend voor employability-beleid is verder dat de werknemer – meer dan in het verleden – ook zelf verantwoordelijkheid heeft om de eigen employability te vergroten.

Gemeenschappelijke regeling

De *Wet gemeenschappelijke regelingen* (WGR) biedt in het bijzonder aan provincies, gemeenten en waterschappen de mogelijkheid om samenwerkingsverbanden op te richten. Een van de mogelijkheden is dat deelnemende partijen een openbaar lichaam in het leven roepen dat bevoegd is zelf personeel in dienst te nemen.

Bij de oprichting van dergelijke openbare lichamen wordt bepaald wie bevoegd is de rechtspositie van het personeel vast te stellen. In de praktijk volgen de meeste openbare lichamen de sector waaruit ze voortkomen. Dit is in de meeste gevallen de sector Gemeenten.

Incidentele loonontwikkeling

Incidentele loonontwikkeling is het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractlonen. Dit verschil wordt veroorzaakt door zogenaamde structureffecten (bijvoorbeeld veranderingen in de omvang en de samenstelling van het personeelsbestand en de normale jaarlijkse bevorderingen en periodieken) en door de zogenaamde loondrift (onder meer: extra periodieken, bijzondere bevorderingen en individuele toeslagen). De loondrift is deels conjunctureel bepaald.

Loondrift

Zie incidentele loonontwikkeling.

Loongevoelige uitgaven

De post loongevoelige uitgaven omvat niet alleen de loonkosten, maar ook de uitgaven die rechtstreeks beïnvloed worden door de ontwikkelingen van de lonen.

Loonkosten

De arbeidskosten zijn alle kosten die werkgevers maken voor het in dienst hebben van personeel. In het algemeen worden hiertoe salaris, toelagen en het werkgeversaandeel in de sociale lasten gerekend.

Loonruimte

De loonruimte is de hoeveelheid geld die beschikbaar is voor de financiering van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid. De loonruimte is het totaal van drie posten:

1. de kabinetsbijdrage;
2. de premieontwikkelingen;
3. de inzet van eigen middelen die beschikbaar komen uit efficiencywinst of uitruil met bestaande arbeidsvoorwaarden.

Loonsom

De loonsom is het totaal van de loonkosten (ook wel arbeidskosten genaamd).

De loonkosten worden naast de ontwikkeling van de contractlonen onder meer beïnvloed door ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de incidentele loonontwikkeling. Verder zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- arbeidsduurverkorting en herbezetting;
- besparingen door flexibilisering, het inleveren van vrije dagen en dergelijke;
- verschuivingen van arbeidsvoorwaardengelden;
- specifieke maatregelen voor een deel van het personeel.

Modale werknemer en modaal inkomen

Het modale inkomen is het inkomen dat statistisch het meest voorkomt. Het wordt benaderd door het brutoloon van een werknemer die nog net niet de (procentuele) maximumpremie voor het ziekenfonds betaalt. De modale werknemer uit de gebruikelijke koopkrachtoverzichten is alleenverdiener, getrouwd en heeft twee kinderen in de leeftijd van zes tot twaalf jaar.

Nevenwerkzaamheden

Alle werkzaamheden die een persoon naast zijn (hoofd)functie of ambt verricht. Onderscheiden worden betaalde en onbetaalde nevenwerkzaamheden.

Normalisering

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden in de overheidssector zijn ontwikkelingen gaande die aangeduid worden met de term normalisering. De gedachte daarachter is dat overheidspersoneel niet anders behandeld dient te worden dan werknemers in het bedrijfsleven, tenzij daartoe dwingende redenen zijn. Het streven is om alle wetgeving voor werknemers in de marktsector (waar mogelijk) ook voor overheidspersoneel te laten gelden, dan wel de verschillen zo klein mogelijk te doen zijn.

Ontgroening

Relatieve vermindering van het aantal jongeren in het personeelsbestand.

«Opting out»

Het begrip «opting out» heeft verschillende betekenissen, al naar gelang de context waarin dit begrip wordt gebruikt. In paragraaf 3.6 (PEMBA) betekent het niet meer verevenen, maar eigen risico dragen.

Privatiseren

Het extern verzelfstandigen van overheidsactiviteiten door die over te hevelen naar een particulier opererende onderneming of instelling. Een kenmerk van een geprivatiseerde onderneming is dat de continuïteit ervan afhankelijk is van de (concurrentie)positie op de markt. Zie ook verzelfstandiging.

Referentiebeprij

Het referentiebeprij is een vastgestelde methode waarmee jaarlijks een technische berekening plaatsvindt waarvan de uitkomsten dienen als basis voor de vaststelling van de ruimte voor de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel door het kabinet. Bij die berekening wordt rekening gehouden met de contractloonontwikkeling en eventuele arbeidsduurverkortings in de marktsector. Bij de G&G-sectoren wordt daarnaast rekening gehouden met incidentele loonontwikkelingen en de ontwikkeling van de werkgeversbijdrage aan de sociale premies.

Referentiemodel

Dit is het model waarmee het kabinet de arbeidsvoorwaardenruimte vaststelt. Dit model bestaat uit:

1. een technisch deel (zie 'referentiebeprij') en
2. een beleidsmatig deel.

Scholing

Scholing betreft alle activiteiten die leiden tot het vergroten van de vakbekwaamheid. Het gaat om het vergroten van kennis en vaardigheden en kan betrekking hebben op het uitoefenen van een specifiek beroep of de algemene vakbekwaamheid.

Sectorenmodel

Vanaf 1 april 1993 worden de afspraken over de primaire arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren niet langer op centraal niveau gemaakt, maar in acht sectoren: Rijk, Onderwijs en Wetenschappen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Zo kan beter rekening worden gehouden met de behoeften en omstandigheden van die bepaalde sector.

Deze decentralisatie wordt aangeduid met de naam sectorenmodel. Zie ook Verbond Sectorwerkgevers Overheid.

Vacature-intensiteit

De vacature-intensiteit wordt berekend door het aantal vacatures te relateren aan de werkgelegenheid (uitgedrukt per 1000 arbeidsplaatsen) in een bepaalde sector.

De vacature-intensiteit is één van de indicatoren voor het karakteriseren van de arbeidsmarktpositie.

Verbond Sectorwerkgevers Overheid

De acht sectorwerkgevers bij de overheid hebben zich verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). In het VSO wordt de gezamenlijke werkgeversinbreng in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid voorbereid.

Verder behartigt het VSO de gezamenlijke werkgeversbelangen bij het kabinet en fungeert het als platform voor de afstemming van de hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden in de overheidssectoren.

Vergrijzing

Dit is de relatieve vermeerdering van het aantal ouderen in het personeelsbestand. Een sterke toename van de gemiddelde leeftijd van het personeel wordt ook wel als vergrijzing betiteld.

Vervullingsquote, (vacature vervullingsquote)

De vervullingsquote wordt berekend door het aantal beschikbare vacatures dat gedurende een jaar wordt vervuld, te delen door de totale vraag naar arbeid.

De totale vraag naar arbeid in een jaar wordt berekend door de som te nemen van de vacaturestand aan het einde van het voorafgaande jaar en het aantal ontstane vacatures in het verslagjaar.

Verzelfstandiging

Onderscheiden worden interne en externe verzelfstandiging.

Interne verzelfstandiging betekent het delegeren van taken en bevoegdheden binnen een organisatie naar een lager organisatorisch niveau.

Binnen de (rijks)overheid betekent dit dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig intact blijft (zie ook 'agentschap' en 'zelfbeheer').

Externe verzelfstandiging betekent het overdragen van taken bij of krachtens wet aan een organisatie of instelling buiten de overheid. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt daarbij af (zie ook 'privatisering' en 'ZBO').

Wachtgeld

Wachtgeld is een uitkering in het geval van ontslag of werkloosheid. De wachtgeldregeling geeft een tijdelijke uitkering, waarvan de duur samenhangt met de leeftijd en het aantal dienstjaren van de uitkeringsgerechtigde. De inhoud van een wachtgeldregeling verschilt per sector en soms ook *binnen* een overheidssector.

Zelfbeheer

Een bedrijfsvoeringsconcept (voor het interne beheer) in de overheidsdienst, waarbij door delegatie of door mandatering de beheersverantwoordelijkheid wordt toegewezen aan de lijnmanager.

Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

Publiekrechtelijk orgaan in de sfeer van de centrale overheid waaraan de uitoefening van een publiekrechtelijke taak is opgedragen zonder dat (volledige) ondergeschiktheid aan de minister bestaat.

Ook: privaatrechtelijk vormgegeven orgaan dat met openbaar gezag is bekleed.

9.5 Aanvullende informatie

De Trendnota Arbeidszaken Overheid 1999 biedt inzicht in de arbeidsvoorwaarden, loonkosten, sociale regelingen, premies, arbeidsverhoudingen, arbeidsmarktpositie en werkgelegenheid bij de overheid, en in daarmee samenhangende onderwerpen. Speciale aandacht is besteed aan de kostenontwikkelingen en de financiële samenhang.

Behalve de Trendnota publiceert de directie Arbeidszaken Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook enkele andere rapporten, zoals de Kerndata Overheidspersoneel – met voornamelijk kwantitatieve gegevens – en de Arbeidsmarktportage Overheid.

Meer informatie over de overheid – als geheel en op deelgebieden – staat in een groot aantal publicaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek en van de stichting Pensioenfonds ABP.

De overheid is in deze nota onderverdeeld in acht sectoren, gebaseerd op de indeling volgens het sectorale arbeidsvoorwaardenoverleg: Rijk, Onderwijs en Wetenschappen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

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

Hieronder volgen enkele publicaties:

- Mensen en Management in de Rijksdienst (over de sector Rijk);
- diverse publicaties zoals de Financiële Kerncijfers, de Arbeidsmarktbarometer en de Arbeidsmarkttramingen (over de sector Onderwijs en Wetenschappen);
- de Interprovinciaal Werkgeversverband Enquête (over de sector provincies);
- het Beleidsplan 1995–1997 van het College voor Arbeidszaken (over de sector Gemeenten);
- de BIS-rapportages Personeelsgegevens, Begroting en Jaarrekening Politie (voor de sector Politie);
- de Resultaten Enquête Arbeidsvoorwaarden (over de sector Waterschappen).