

Vergaderjaar 2000–2001

**27 403**

**Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001**

**Nr. 2**

**NOTA**

**INHOUDSOPGAVE**

	pag.		pag.
<b>1 Trends in de arbeidszaken van de overheid</b>	<b>5</b>	5.5 Arbeidsongeschiktheid	43
1.1 De stand van zaken	5	5.6 Wachtgeldregelingen en werkloosheid	52
1.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	7	5.7 De ziektekostenregelingen	54
		5.8 Ziekteverzuim	55
<b>2 Loonsom en financiering van arbeidsvoorwaarden</b>	<b>12</b>	5.9 Vervroegd uittreden	56
2.1 Macro-economische plaatsbepaling	12	<b>6 Werkgelegenheid en arbeidsmarkt</b>	<b>58</b>
2.2 De loonuitgaven op de begroting	13	6.1 De werkgelegenheid	58
2.3 Vaststelling arbeidsvoorwaardenbudget in EU-landen	15	6.2 Trends in de leeftijdsopbouw van het overheids-personeel	60
2.4 De incidentele loonontwikkeling	16	6.3 De wervingspositie	62
2.5 Twintig jaar efficiencymaatregelen bij de overheid	17	6.4 Participatie van ouderen	65
2.6 Outputfinanciering	19	6.5 Mobiliteit bij de overheid	67
2.7 Financiering uit de Europese Structuurfondsen	20	6.6 De kwaliteit van instromende hoger opgeleiden	69
<b>3 Arbeidsvoorwaarden bij de overheid</b>	<b>22</b>	6.7 Participatie van aandachtsgroepen	70
3.1 CAO-ontwikkelingen bij overheid en markt	22	6.7.1 De onderkant van de arbeidsmarkt	70
3.2 Arbeidsvoorwaarden: overheid en markt vergeleken	24	6.7.2 Vrouwen	72
3.3 Bezetting van de laagste loonschalen	27	6.7.3 Etnische minderheden	74
3.4 Werktijd als arbeidsvoorwaarde	28	6.7.4 Arbeidsgehandicapten	76
3.5 Algemene Bestuursdienst	30	<b>7 Internationale ambtenaren</b>	<b>78</b>
<b>4 Arbeidsverhoudingen bij de overheid</b>	<b>32</b>	7.1 Europa en de ambtenaren	78
4.1 Evaluatie van het sectorenmodel	32	7.2 Bevordering plaatsing Nederlanders bij de diensten van de Europese Commissie en de instellingen van de Europese Unie	81
4.2 De nieuwe Ambtenarenwet	33	7.3 Arbeidsvoorwaarden bij de EU	82
4.3 Integriteit van het openbaar bestuur	33	7.4 Werkgelegenheid internationale organisaties	86
4.4 Medezeggenschap bij de overheid	34	7.5 Pensioenen internationale organisaties	87
4.5 Kaderwet ZBO's	36	<b>8 Bijlagen</b>	<b>89</b>
4.6 Wet arbeid en zorg	36	8.1 Contractloonontwikkeling 1993–2001	89
4.7 Leeftijdscriminatie	37	8.2 Overzicht wachtgeldregelingen bij de overheid in 1999	102
<b>5 Pensioenen en sociale regelingen</b>	<b>39</b>	8.3 Uitkeringslasten 1999–2002 pensioenen en VUT/FPU	104
5.1 De invloed van Europa	39	8.4 Verklaring van afkortingen	105
5.2 De modernisering van de pensioenregeling	39	8.5 Verklaring van begrippen	109
5.3 Overheidspersoneel onder de werknemers-verzekeringen	40		
5.4 Organisatie uitvoering sociale zekerheid	43		



## 1 TRENDS IN DE ARBEIDSZAKEN VAN DE OVERHEID

### 1.1 De stand van zaken

#### *Een grote omslag*

«Werk, werk, werk...» Dat was de hoofddoelstelling van beleid toen vijf jaar geleden de eerste Trendnota Arbeidszaken Overheid verscheen. De werkloosheid was groot en werkgevers konden gemakkelijk aan werknemers komen. Ook de overheid – als werkgever – had haar personeel als het ware voor het uitzoeken.

De situatie op de arbeidsmarkt is echter volledig omgeslagen. Bedroeg het werkloosheidspercentage vijf jaar geleden nog 7 procent, in 1999 was dat gezakt tot 3,2 procent. De jeugdwerkloosheid (16–24 jaar)<sup>1</sup> is zelfs nog sterker gedaald: van 10 procent in 1995 naar 3,8 procent in 1999.

Dit zijn cijfers voor de Nederlandse economie als geheel. Voor het deel van de arbeidsmarkt waar de «werkgever overheid» een meer dan evenredig beroep op doet – namelijk de markt van academici en andere hoger opgeleiden – kan men nu al van uiterste krapte spreken. Het zijn niet langer de werkgevers die bepalen waar (hoger opgeleide) gegadigden aan de slag gaan – de keuze voor een baan is nu aan die werknemers zelf.

Als gevolg van deze sterk veranderde arbeidsmarktsituatie, heeft de overheid er als werkgever een restrictie bij gekregen. Traditioneel gold natuurlijk al de budgettaire beperking. De afgelopen jaren hebben achtereenvolgende kabinetten zich ingespannen om de overheidsfinanciën binnen acceptabele macro-economische grenzen te krijgen. Dit beleid heeft zeker bijgedragen aan de gunstige economische situatie van dit moment. Nu er op deelgebieden bij de overheid geleidelijk aan extra uitgaven mogelijk zijn, blijkt de *arbeidsmarkt* echter beperkingen op te leggen. Het is niet altijd mogelijk voldoende gekwalificeerd personeel tegen een redelijke prijs te krijgen om de gewenste «productieverhoging» bij de overheid te realiseren.

Een duidelijk voorbeeld hiervan vormt de sector Onderwijs. De beleidsintensivering van de afgelopen jaren (klassenverkleining, verlaging van norm-uren, extra geld voor vernieuwing) leiden tot een vraag naar leerkrachten die slechts met de grootste moeite enigszins te vervullen valt. Maar ook op andere beleidsterreinen stuit de overheid op de grenzen die de krappe arbeidsmarkt stelt. Denk aan de zorgsector, maar ook aan Rijk en Gemeenten, Politie en Defensie.

Kortom: intensivering of vernieuwing van beleid vergt niet louter een passend budget, ze vraagt ook om een oplossing voor de knelpunten op de arbeidsmarkt, die als gevolg van die extra inspanningen nog zullen toenemen.

Dit betekent een omslag over de volle breedte van het personeels(voorzienings)beleid bij de overheid. Een omslag in het individuele wervingsbeleid van de overheidswerkgevers, in de oriëntatie op de arbeidsmarkt bij het CAO-beleid, in het imago dat de overheid geniet op het vlak van aantrekkelijk werk, integriteit en zorgvuldigheid. Maar ook in de organisatie van het overheidsapparaat is een omslag noodzakelijk. Een efficiënte inzet van de schaarse «input» (personeelsaanbod) bij het realiseren van de gewenste «output» (overheidsproductie) draagt óók bij aan de

---

<sup>1</sup> CBS, Statistiek geregistreerde werkloosheid.

oplossing. Een verhoogde inzet van informatie- en communicatie-technologie (ICT) is voor die efficiency heel belangrijk. Tegelijkertijd kan intensiever ICT-gebruik leiden tot extra kwaliteit in de dienstverlening van de overheid, bijvoorbeeld bij het veiligheidsbeleid en in het onderwijs. Bovendien zou de overheid met een versnelde inzet van ICT onderstrepen dat zij niet alleen een aantrekkelijke maar ook een moderne werkgever is.

In paragraaf 1.2 komen de belangrijkste oplossingsstrategieën aan bod.

#### *Kwaliteit van de overheid*

Geen goede overheid zonder goede, integere werknemers. Het is bittere noodzaak dat de overheid hoge eisen stelt aan het personeel dat zij aantrekt. Want integriteit, kwaliteit en zorgvuldigheid zijn geen zaken die je simpelweg van bovenaf kunt opleggen – ze moeten in de «genen» zitten. Overigens hoeft die «veeleisendheid» er niet toe te leiden dat de overheid het nóg moeilijker krijgt op de krappe arbeidsmarkt. Immers, veel mensen die bij de overheid gaan werken, doen dit omdat zij hierin een meerwaarde voor de maatschappelijke ontwikkeling (h)erkennen. Een overheid die integer haar werk doet, zal voor dit deel van de beroepsbevolking alleen maar aantrekkelijker worden.

De afgelopen twee jaar is extra aandacht besteed aan de integriteit van het overheidsperoneel en de kwaliteit van de overheidsorganisatie. Het beleid richt zich op een opwaardering van de huidige organisatie. Het bijzondere karakter van de overheidswerkgever en de daaruit voortvloeiende normen en waarden voor de ambtenaar, zullen opnieuw en versterkt aandacht krijgen in een gemoderniseerde Ambtenarenwet. Het doel is een krachtige en slagvaardige overheidsorganisatie die vertrouwen en gezag uitstraalt, en daarmee respect oogst. Belangrijk bij dit streven is het ingezette integriteitsbeleid zoals verwoord in de nota *Integriteit van het openbaar bestuur*.

#### *Het sectorenmodel*

De overheid is geen monoliet. Rijk, onderwijssectoren, Defensie, Rechterlijke Macht, Politie, Gemeenten, Provincies en Waterschappen: het zijn alle overheidsonderdelen met een duidelijk eigen taakopdracht. Een effectief personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid houdt hier rekening mee. Mede daarom is in 1993 voor het CAO-overleg bij de overheid het zogenaamde sectorenmodel ingevoerd: CAO's dienen maatwerk te bieden.

Nu het sectorenmodel enige jaren functioneert, kunnen we constateren dat het evenwichtige uitkomsten oplevert en inderdaad tot meer maatwerk heeft geleid. Wel is duidelijk dat het model nog niet helemaal zijn definitieve vorm heeft gekregen. Zo is maatwerk op het gebied van de pensioenen nog niet goed mogelijk.

Het sectorenmodel is ook nog niet «af» op het punt van de politieke regie. De democratische legitimiteit voor het CAO-overleg in de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen is helder geregeld: die ligt volledig bij de afzonderlijke overheden. Voor de zogenaamde rijkssectoren (Rijk, Onderwijs, Defensie, Rechterlijke Macht en Politie) meent het kabinet echter dat een sterkere politieke regie vanuit het kabinet op zijn plaats is. De Minister van BZK zal – in zijn functie van coördinerend minister voor het arbeidsvoorwaardenbeleid – jaarlijks de speerpunten van dit beleid

aan het kabinet voorleggen. Voor de individuele «arbeidsvoorwaarden-ministers» vormen die speerpunten het uitgangspunt bij het bepalen van hun inzet bij het sectorale CAO-overleg. Bovendien wordt de informatievoorziening van de Minister van BZK op een hoger plan gebracht. De sectorale ministers zijn en blijven echter degenen die over hun arbeidsvoorwaardenbeleid aan het parlement verantwoording afleggen.

Bij de evaluatie van het sectorenmodel krijgt de Kamer de gelegenheid haar oordeel te geven over het kabinetsbeleid. Deze evaluatie zal nog dit kalenderjaar verschijnen.

## **1.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt**

### *Overheidsbeleid in de schijnwerpers*

De overheid kan geen «nee» verkopen. Voor veel diensten of voorzieningen in de collectieve sector geldt dat de overheid – of de organen die in haar opdracht handelen – een monopolist is: de burgers, bedrijven of andere organisaties kunnen niet elders terecht als blijkt dat de overheid niet aan de vraag kan voldoen.

Deze monopoliepositie stelt hoge eisen aan de overheid. Zo dient zij uiterst zorgvuldig om te gaan met het beschikbaar stellen van (gemeenschaps)geld voor bepaalde voorzieningen. Maar ook stelt die positie steeds hogere eisen aan het arbeidsmarktbeleid. De overheid kan het zich niet permitteren om te weinig personeel ter beschikking te hebben. Ze dient steeds tijdig voldoende mensen op te laten leiden, als werkgever voor nieuw personeel aantrekkelijk te zijn, en bij het intensiveren van dienstverlening een scherp oog te houden voor de extra capaciteit die dat vergt. Doet ze dat niet, dan dreigt een vorm van «nee verkopen» die voor haar klanten moeilijk te accepteren valt. Dan ontstaan er wachtlijsten, krijgen overheidscliënten onvoldoende aandacht, zitten schoolklassen zonder leerkrachten, komt de veiligheid in gevaar en gaan juridische trajecten langer duren. Burgers en andere afnemers verwachten *waar* voor hun belastinggeld, en proberen dat ook steeds vaker juridisch af te dwingen. Al deze zaken hebben ertoe geleid dat het arbeidsmarktbeleid van de overheid de laatste jaren systematisch meer aandacht heeft gekregen.

Het is van cruciaal belang om de personeelsvoorziening van de overheid te waarborgen. Verdergaande investeringen zijn noodzakelijk, nu de overheidswerkgevers steeds vaker te kampen hebben met personeelstekorten en wervingsproblemen. En deze problemen zullen in de nabije toekomst nog toenemen. In de *Arbeidsmarkt rapportage Overheid 2000*, die de Minister van BZK op 5 april 2000 naar de Tweede Kamer heeft gezonden, is de positie van de overheidswerkgevers op de arbeidsmarkt reeds geanalyseerd. Alle overheidssectoren (excl. Academische Ziekenhuizen) komen in de rapportage aan bod: Rijk, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Hier volgen nog eens kort de belangrijkste knelpunten in de personeelsvoorziening bij de overheid, waarna we ingaan op strategieën voor een oplossing.

### *Personeelsvoorziening: de knelpunten*

Het aantal banen bij de overheid is gestegen van 753 000 in 1997 naar 779 000 in 1998 (excl. de sector Academische Ziekenhuizen). Naar verwachting zal de werkgelegenheid bij de overheid verder toenemen. Deze groei voltrekt zich grotendeels in het onderwijsveld, en spruit vooral voort uit de klassenverkleining en de aanwas van leerlingen. Maar ook bij de politie wordt, als gevolg van politieke besluitvorming, een toename van het aantal banen voorzien.

Naast de vraag om uitbreiding is een sterk oplopende vervangingsvraag te verwachten. Er werken bij de overheid namelijk relatief veel ouderen, die in de komende jaren uitstromen. Door demografische ontwikkelingen dienen zich bovendien steeds minder jongeren aan op de arbeidsmarkt. En intussen groeit óók in de marktsector de behoefte aan personeel.

De wervingsproblemen zijn in de marktsector totnogtoe groter dan bij de overheid, maar de problemen bij de overheid nemen nu snel toe. Het percentage moeilijk vervulbare vacatures is bij de overheidswerkgevers opgelopen van gemiddeld 16 procent in 1997 naar bijna 34 procent in 1999 (vgl. de marktsector: van 37 naar ruim 54 procent). In de sector Onderwijs (po/vo/bve) is dat percentage in dezelfde periode zelfs opgelopen van ruim 23 naar 50. Ook de intensiteit (het aantal moeilijk vervulbare vacatures per 100 banen) stijgt snel: van 1,3 naar 3,6 bij de gehele overheid (vgl. de marktsector: van 4,9 naar 9,4), en in de sector Onderwijs zelfs van 2,4 naar 5,9.

De grootste – en snel toenemende – problemen doen zich voor in de personeelsvoorziening voor hogere functies. En de overheid is nu juist sterk afhankelijk van het segment hoger opgeleiden. Meer dan 50 procent van het overheidspersoneel is hbo'er of academicus. Vooral in het onderwijs is het percentage hoger opgeleiden aanzienlijk.

Grote moeilijkheden zijn er momenteel met de werving van (onder anderen) leerkrachten, bouwkundigen, civiel technici, informatici, economen en managers. De wervingsproblemen bij de overheid zijn relatief het grootst in het westen van het land. Ook hier legt de personeelsbehoefte bij het onderwijs een zwaar gewicht in de schaal.

In de periode tot 2004 zal de personeelswerving onder hoger opgeleiden verder gaan knellen. Maar ook functies op middelbaar niveau blijven niet buiten schot. Zo zal de werving van politiepersoneel en militairen moeilijk worden, en bij administratieve functies zullen eveneens knelpunten ontstaan. Een lichtpuntje is echter dat de overheid niet méér werknemers aan de marktsector verliest dan dat zij zelf uit de marktsector aantrekt. Bovendien blijkt de overheid gemiddeld iets intelligentere jonge hbo'ers en academici aan te trekken dan de marktsector. Zij hebben hun studie ook iets sneller afgerond<sup>1</sup>.

### *Personeelsvoorziening: naar oplossingen*

Hoe kunnen de problemen in de personeelsvoorziening van de overheid worden opgelost, of liever nog voorkómen?

#### *1) Arbeidsreserves aanboren en arbeidsparticipatie verhogen*

Allereerst is het nodig onderbenut arbeidspotentieel te mobiliseren en de arbeidsparticipatie te verhogen. Totnogtoe wordt bij de overheid weinig

<sup>1</sup> «Een kwestie van kwaliteit; kenmerken van hoger opgeleide starters bij de overheid», SEO, 2000.

gebruikgemaakt van het reservoir herintreders. Een positieve uitzondering vormt het onderwijs, waar inmiddels 2 500 ex-docenten zijn aangesteld en 3 500 kandidaten een bemiddelingstraject volgen. De werving onder werklozen en partieel arbeidsgehandicapten biedt in beginsel mogelijkheden om personeelstekorten terug te dringen. Het Ministerie van BZK onderzoekt op dit moment in hoeverre de werving onder de diverse categorieën inactieven voor de overheidswerkgevers soelaas kan bieden, en onder welke voorwaarden.

Ook de etnische minderheden vormen een doelgroep die steeds belangrijker wordt op de arbeidsmarkt. De instroom van etnische minderheden bij de overheid was in 1998 relatief hoger dan die van autochtonen. Scholing is een belangrijk hulpmiddel bij de rekrutering onder specifieke groepen, en biedt tevens mogelijkheden om zittend personeel beter inzetbaar te maken.

Het bevorderen van arbeidsduurverlenging en het stimuleren van ouderen om langer door te werken, dragen eveneens bij aan een oplossing. Verder kunnen deeltijders – via op hun privé-situatie afgestemde maatregelen – worden gestimuleerd een grotere baan te accepteren.

Om de instroom van schoolverlaters te bevorderen – die is bij de overheid relatief gering – moeten we de juiste middelen vinden om hen te interesseren voor een baan bij de overheid. Het trainee-project bij de sector Rijk is een succesvol voorbeeld.

Tot slot is het van essentieel belang om arbeidsuitval als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Dat vraagt om een intensivering van het preventiebeleid.

## *2) Werken bij de overheid aantrekkelijk maken*

Het aanboren van onderbenut arbeidspotentieel en het bevorderen van de arbeidsparticipatie zijn belangrijke wapens in de strijd tegen personeelstekort. Daarnaast is het zaak om het werken bij de overheid extra aantrekkelijk te maken. Arbeidsvoorwaarden die een goede combinatie van werken en zorgen mogelijk maken, vormen immers een geducht concurrentiemiddel bij de werving en het behoud van personeel. De overheidswerkgevers bieden doorgaans gunstige arrangementen op het gebied van deeltijdwerk, arbeidsduurverkorting, ouderschapsverlof en kinderopvang. Maar: ook werkgevers in de marktsector bieden op dit vlak steeds betere voorwaarden.

Een ander aandachtspunt is de bij de markt achterblijvende loonontwikkeling van hoger opgeleiden bij de overheid. Verder liggen er kansen in op maat gesneden en flexibele arbeidsvoorwaarden, die beter aansluiten op de voorkeuren van werknemers en op de marktomstandigheden. Bij een aantal sectoren zijn op dit vlak inmiddels initiatieven ontplooid, zoals de mogelijkheid om verlofdagen te kopen of te verkopen.

Ten slotte is er de noodzaak te investeren in een aantrekkelijk loopbaanperspectief, interessant inhoudelijk werk en goed management. Uit het mobiliteitsonderzoek van het Ministerie van BZK (in 1999 afgerond) blijkt dat overheidswerknemers hieraan grote waarde hechten. Een goed voorbeeld vormt het perspectiefvolle loopbaanbeleid voor beroepsmilitairen voor bepaalde tijd (BBT'ers) bij de sector Defensie. Voor het merendeel van de BBT'ers geldt dat zij slechts tot de leeftijd van ca. 30 jaar dienst kunnen doen bij Defensie. Om als werkgever toch attractief

genoeg te zijn, maakt Defensie – in samenwerking met diverse werkgevers in de marktsector en de publieke sector – soepele loopbaantransities mogelijk na beëindiging van de diensttijd. Defensie zorgt daarbij voor interne opleidingstrajecten die ex-BBT'ers tot aantrekkelijke kandidaten maken voor andere werkgevers. Een ander voorbeeld is de Algemene Bestuursdienst, die op rijksniveau aan een versterkte loopbaanontwikkeling van topambtenaren heeft bijgedragen.

#### Extra middelen

Het is duidelijk dat het waarborgen van de personeelsvoorziening bij de overheid een lastige opgave wordt. Het kabinet stelt daarom, naast de middelen uit de algemene arbeidsvoorwaardenruimte, voor een aantal speerpunten extra geld ter beschikking. Daarmee zullen overheids-werkgevers – in aanvulling op alle sectorale initiatieven en reeds lopende trajecten – beter in staat zijn hun personeelsproblemen te bestrijden.

**Tabel: 1.1 Arbeidsmarktmaatregelen per overheidssector**

x 1 mln	2000	2001	2002
<b>Onderwijs en Wetenschappen</b>			
– Maatregelen functiedifferentiatie, werkdruk, kwaliteit en kinderopvang	216	224	224
– Ziekteverzuimbestrijding	50	50	50
– BTW-compensatie uitzendleraren	20	20	20
– Verbetering positie assistenten-in-opleiding	50	50	50
– Vervangingsfonds	50		
<i>Totaal Onderwijs en Wetenschappen</i>	<i>386</i>	<i>344</i>	<i>344</i>
<b>Rijk</b>			
– Arbeidsmarktmaatregelen	4	7	14
– Ziekteverzuimbeleid		11	13
<i>Totaal Rijk</i>	<i>4</i>	<i>18</i>	<i>27</i>
<b>Politie</b>			
– Arbeidsmarktmaatregelen, waaronder zij-instroom	10	12,5	17,5
– Preventiebeleid ziekte en arbeidsongeschiktheid en reïntegratiebeleid	5	9	8
<i>Totaal Politie</i>	<i>15</i>	<i>21,5</i>	<i>25,5</i>
<b>Defensie</b>			
– Internationale mobiliteit defensiepersoneel	3	6	6
– Overige maatregelen, waaronder kinderopvang, voorschakeltrajecten voor jongeren die bij Defensie willen werken maar nog niet voldoen aan de eisen, en een traineeproject	7	14	14
<i>Totaal Defensie</i>	<i>10</i>	<i>20</i>	<i>20</i>
<b>Totaal</b>	<b>415</b>	<b>403,5</b>	<b>416,5</b>

Allereerst stelt het kabinet middelen beschikbaar voor de preventie van arbeidsuitval als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Beheersing van de werkdruk is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Instroom/doorstroom-banen zullen met voorrang worden toegewezen aan het onderwijs. Daarnaast trekt het kabinet extra geld uit voor kinderopvang, zodat werknemers arbeid en zorgtaken beter op elkaar kunnen afstemmen. Ook scholing en opleidingen kunnen rekenen op additionele middelen. Verder stelt het kabinet geld ter beschikking om de instroom van specifieke groepen te bevorderen. Het gaat om trainees bij de sector Defensie, zij-instromers bij de sector Politie en assistenten-in-opleiding bij de sector Onderwijs. Het onderwijs krijgt bovendien BTW-compensatie



vanwege de hogere kosten van uitzendleraren. In tabel 1.1 is per sector aangegeven welke maatregelen het kabinet treft en welke middelen daarvoor uitgetrokken worden.

Op korte termijn zal een interdepartementale werkgroep worden ingesteld, die de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector voor de komende jaren zal analyseren en beleidsvoorstellen zal formuleren ter besluitvorming in het Kabinet in het voorjaar van 2001.

Het kabinet heeft niet alleen de arbeidsmarktknelpunten in de publieke sector maar ook die in de marktsector nadrukkelijk op de agenda gezet. Een illustratie daarvan vormt het rapport *In goede banen*<sup>1</sup>, dat totstandkwam in een interdepartementaal samenwerkingsverband onder voorzitterschap van het Ministerie van SZW. Dit rapport presenteert een breed opgezette strategie om de arbeidsmarktknelpunten in Nederland te bestrijden. Deze strategie gaat enerzijds uit van een oplossingsgericht, conditionerend arbeidsmarktbeleid van de overheid als wetgever, anderzijds van een eigen verantwoordelijkheid van sociale partners – zowel in de marktsector als in de publieke sector. Een nadere concretisering van maatregelen en doelstellingen van de nota *In goede banen* is na het Voorjaarsoverleg aan de Tweede Kamer aangeboden. In het Voorjaarsoverleg heeft het kabinet benadrukt dat het van groot belang is dat sociale partners een concrete bijdrage leveren.

---

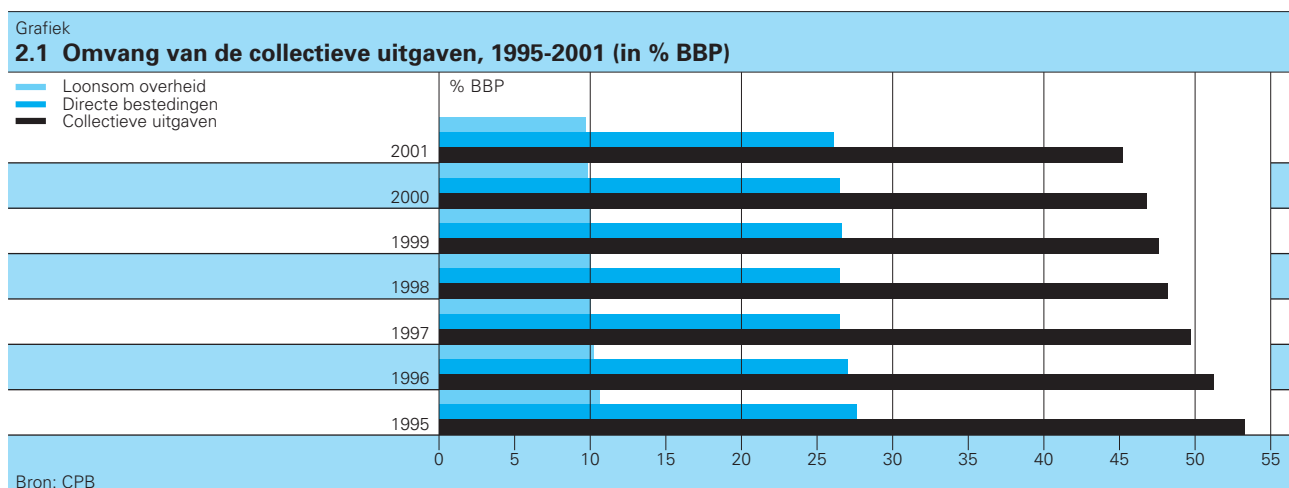
<sup>1</sup> TK, 27 060, nr. 1.

## 2 LOONSOM EN FINANCIERING VAN ARBEIDSVOORWAARDEN

### 2.1 Macro-economische plaatsbepaling

Volgend jaar bedraagt het beslag van de totale overheidsuitgaven op het bruto binnenlands product (BBP) volgens de gereviseerde Nationale Rekeningen 45,3 procent. Daarvan komt 9,6 procentpunt voor rekening van *loonuitgaven* bij de overheid. De collectieve-uitgavenquote blijft hiermee dalen; in 1995 bedroeg deze nog 53,3 procent. Aan deze daling heeft de post loonuitgaven minder dan evenredig bijgedragen. De lagere collectieve-uitgavenquote is namelijk vooral veroorzaakt door lage uitkerings- en rentelasten.

Het effect van deze laatstgenoemde posten kan buiten beschouwing gelaten worden door alleen te kijken naar de ontwikkeling van de *directe* collectieve bestedingen. Deze zullen tussen 1995 en 2001 naar verwachting dalen van 27,6 procent tot 26,2 procent van het BBP. Aan deze daling heeft de post loonuitgaven meer dan evenredig bijgedragen, hetgeen vooral een toename van de overheidsinvesteringen mogelijk maakte.



De daling van de directe collectieve bestedingen als percentage van het BBP wordt veroorzaakt door de som van vier factoren: de volume- en prijsontwikkeling van de directe bestedingen en de volume- en prijsontwikkeling van het BBP. De prijsontwikkeling is hierbij breed gedefinieerd: als de totale nominale ontwikkeling door prijs- én loonstijgingen. Omdat voor overheidsproducten geen prijs berekend kan worden, gaat het bij de prijsmutatie van de directe overheidsbestedingen om de prijsstijging van de ingekochte goederen en diensten plus de prijsstijging van de ingeschaalde arbeid. Tabel 2.1 schetst de ontwikkeling van de genoemde vier factoren, waarbij de directe bestedingen van de overheid zijn verdeeld in vijf beleidsmatige clusters.

**Tabel 2.1: Volume- en prijsontwikkeling van de directe bestedingen en van het BBP, 1995–2001**

	1995	2001	Volume- mutatie	Prijsmutatie
	% BBP	% BBP	% per jaar	% per jaar
Defensie	1,8	1,3	- 0,5	2,6
Onderwijs	4,4	4,3	3,6	1,8
Openbaar bestuur	12,3	11,4	2,7	2,2
Infrastructuur	1,3	1,7	6,7	3,4
Zorg*	6,7	6,7	3,6	2,5
<b>Directe bestedingen**</b>	<b>26,5</b>	<b>25,4</b>	<b>3,0</b>	<b>2,3</b>
<b>Bruto binnenlands product (BBP)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>

Bron: CPB, BZK

\* Exclusief de uitgaven aan slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog en de ramp in Enschede.

\*\* Vanwege statistische redenen wijkt het hier gehanteerde begrip «directe bestedingen» iets af van de weergave in grafiek 2.1.

In de beschouwde periode 1995–2001 loopt de gemiddelde prijsmutatie van de directe overheidsbestedingen (2,3 procent per jaar) praktisch gelijk op met de prijsmutatie in de gehele economie (2,2 procent per jaar). De waargenomen daling van de directe bestedingen als percentage van het BBP, wordt dus nauwelijks beïnvloed door een uiteenlopende prijsontwikkeling tussen overheid en markt. Het kabinetsbeleid – gericht op een marktconforme loonontwikkeling in de collectieve sector – draagt daar uiteraard het nodige aan bij.

Bij de volumeontwikkeling ziet het beeld er wezenlijk anders uit. De volumegroei van de collectieve sector (3,0 procent per jaar) volgt de volumegroei van de totale economie (3,9 procent per jaar) slechts op afstand. De daling van de directe bestedingen als percentage van het BBP wordt dus vrijwel volledig veroorzaakt door een achterblijvende volumeontwikkeling van de overheidsbestedingen. Uit deze analyse kan men voor de overheid de conclusie trekken dat de directe bestedingen weliswaar minder sterk groeien dan de totale economie, maar dat desondanks sprake is van een niet te verwaarlozen volumegroei onder handhaving van een marktconforme loonontwikkeling.

## 2.2 De loonuitgaven op de begroting

Van de totale loonsom in de collectieve sector (f 91,5 mld.) wordt het grootste deel via de rijksbegroting gefinancierd (f 73,5 mld., zie tabel 2.2). Naast de arbeidsvoorwaardelijke sectoren van de centrale overheid ontvangen ook medeoverheden via deze begroting middelen ter dekking van loonkosten. Dit budget wordt echter hoofdzakelijk via het gemeenten- en provinciefonds verstrekt, zonder het oormerk «loonuitgaven». Om die reden zijn deze bedragen niet opgenomen in tabel 2.2, uitgezonderd een klein bedrag voor de gemeenschappelijke regelingen van gemeenten en provincies. De overheidssectoren tezamen ontvangen in 2001 een arbeidskostenbudget van f 52,5 mld. Voor de gepremieerde en gesubsidieerde sector (g&g-sector) komt daar nog eens f 21,0 mld. bij. De g&g-sector «VWS-veld» valt onder de begroting van VWS en betreft hoofdzakelijk loonuitgaven in de zorgsector. Deze uitgaven liggen in totaal veel hoger dan de hier genoemde f 8,9 mld., omdat een groot deel hiervan niet via de rijksbegroting maar via premies wordt gefinancierd. Onder de g&g-sector «overig» vallen de loonkosten uit hoofde van onder meer de

Wet sociale werkvoorziening (WSW), subsidies aan openbaarvervoerbedrijven en culturele instellingen en de raden voor rechtsbijstand.

Tabel 2.2 laat de verwachte toename van de begrotingsgefinancierde loonuitgaven zien voor de periode 2001–2004. In deze bedragen is de jaarlijkse vergoeding voor de loonstijging nog niet verwerkt; de middelen hiervoor zijn gereserveerd op de aanvullende post arbeidsvoorwaarden. De cijferreeks geeft daarom alleen inzicht in de volumeontwikkeling van de uitgaven. Bovendien zijn de extra intensiveringen zoals gemeld in de Voorjaarsnota 2000 en de Miljoenennota 2001 niet in deze cijfers begrepen, omdat nog niet is vastgesteld welk deel van de gereserveerde bedragen onder de loonkosten geboekt kunnen worden. De grootste daling treedt de komende vier jaar op bij de sector Rijk (gemiddeld 0,8 procent per jaar). Deze daling wordt onder meer veroorzaakt door de taakstellingen uit het regeerakkoord (arbeidsproductiviteits- en volumekortingen). De sector Onderwijs groeit met 1,3 procent per jaar vanwege de intensiveringen uit het regeerakkoord (o.a. klassenverkleining). De grootste groeisector bij de overheid is Politie met 1,4 procent per jaar als gevolg van de sterkte-uitbreiding. De overheidssectoren groeien de komende jaren gezamenlijk met gemiddeld 0,7 procent per jaar.

Het beeld voor de g&g-sector «VWS-veld» is – zoals reeds aangegeven – niet compleet, omdat de meeste uitgaven via premies gefinancierd worden. De g&g-sector «overig» groeit als gevolg van de intensiveringen bij de WSW en de I/D-banen. In de toename tot 2004 van 2,1 procent per jaar is overigens ook een aantal statistische correcties begrepen. Het totaal van de begrotingsgefinancierde loonuitgaven in de collectieve sector groeit gemiddeld met 0,8 procent per jaar (f 2,4 mld.).

Overigens zijn in de genoemde bedragen voor de overheid ook middelen voor wachtgelden en (pre)pensioen begrepen. Een deel van de wachtgelden is gebudgetteerd, hetgeen betekent dat besparingen die daar geboekt worden, door de betreffende sector elders aangewend kunnen worden.

**Tabel 2.2: Begrotingsgefinancierde loonuitgaven in de collectieve sector**

	2001	2002	2003	2004	volume-groei
	<i>in mld. gld.</i>				<i>in % per jaar</i>
Rijk	10,4	10,2	10,1	10,1	- 0,8
Onderwijssectoren	29,5	30,0	30,6	31,0	1,3
Rechterlijke Macht	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6
Politie	4,2	4,3	4,4	4,4	1,4
Defensie	7,4	7,4	7,4	7,4	- 0,1
Gemeenschappelijke Regelingen	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9
<b>Totaal overheid</b>	<b>52,5</b>	<b>53,0</b>	<b>53,5</b>	<b>54,0</b>	<b>0,7</b>
g&g-sector VWS-veld	8,9	9,0	8,7	8,7	- 0,6
g&g-sector overig	12,1	13,0	13,2	13,2	2,1*
<b>Totaal collectieve sector</b>	<b>73,5</b>	<b>75,0</b>	<b>75,4</b>	<b>75,9</b>	<b>0,8</b>

\* Inclusief statistische correcties.

## 2.3 Vaststelling arbeidsvoorwaardenbudget in EU-landen

### *De Nederlandse situatie*

Binnen de EU verschillen de landen in de mate waarin overheidssectoren bevoegd zijn hun arbeidsvoorwaarden zelfstandig vast te stellen. Daarmee verschilt ook de financiële aansturing van het proces dat leidt tot het vaststellen van de ambtelijke arbeidsvoorwaarden. De Nederlandse situatie kenmerkt zich door overheidssectoren, die in onderhandeling met de vakbonden de looptijd en inhoud van hun CAO vaststellen. Voor de financiering van de CAO ontvangen de overheidswerkgevers een kabinetsbijdrage en kunnen zij aanvullend eigen financiële middelen inzetten. De kabinetsbijdrage wordt jaarlijks in april vastgesteld op basis van het zogenoemde referentiemodel, dat refereert aan de relevante loonontwikkeling in de markt. Over de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling wordt separaat bij regeerakkoord besloten.

### *De situatie in andere EU-landen*

#### *Zweden*

Het Zweedse overheidsapparaat kenmerkt zich door het bestaan van een aantal kleine departementen, waaronder een groot aantal agentschappen ressorteert. Deze agentschappen hebben volledige vrijheid om hun budget te besteden aan personele dan wel materiële uitgaven. Dit betekent dat de jaarlijkse aanpassing van het budget aan loon- en prijsstijgingen ook in de vorm van een generieke verhoging wordt gegoten. Het percentage waarmee het budget wordt verhoogd, is afgeleid van loon- en prijsontwikkelingen in de marktsector. De loonontwikkeling in de marktsector wordt gemeten aan de hand van de loonstijging in de industrie en omvat niet alleen de contractloonstijging, maar ook de incidentele loonontwikkeling.

Het agentschap voor overheidswerkgevers (*Arbetsgivarverket*) onderhandelt met de bonden op centraal niveau over een nieuwe CAO, waarna via decentrale onderhandelingen per agentschap de arbeidsvoorwaarden nader worden ingevuld. Daarbij kan de decentralisering zó ver gaan dat er zelfs geen centraal akkoord wordt gesloten over een uniform loonstijgingspercentage, maar dat dit wordt doorgeschoven naar het decentrale overleg.

#### *Engeland*

In Engeland is de overheid, in arbeidsvoorwaardelijke zin, anders afgebakend dan in Nederland. Enerzijds omvat het grote delen van de gezondheidszorg. Anderzijds zijn er meer (voornamelijk uitvoerende) diensten geprivatiseerd.

Er bestaan vier verschillende arbeidsvoorwaardelijke systemen. Naast centrale onderhandelingen (bijvoorbeeld voor gemeenten) zijn in zwang: *index linking* (bijvoorbeeld voor politie en brandweer), decentrale onderhandelingen (bijvoorbeeld voor de ministeries) en *pay review bodies* (bijvoorbeeld voor verpleegkundigen en artsen). *Pay review bodies*, vijf in getal, worden geïnformeerd door de betrokken partijen en brengen jaarlijks aan de Minister van Financiën een onafhankelijk advies uit over de contractloonstijging. In de 30-jarige historie van dit systeem zijn alle adviezen op twee na door het kabinet overgenomen. *Index linking* houdt in dat een nauw omschreven marktloonbegrip jaarlijks automatisch wordt doorberekend naar een ambtelijke contractloonstijging.

Overheidswerkgevers binnen het regime van centrale onderhandelingen komen, voorafgaand aan de onderhandelingen met de vakbonden, met het Ministerie van Financiën een mandaat overeen. Het mandaat is geformuleerd als een bandbreedte voor het akkoord met de bonden, en wordt uitgedrukt in totale arbeidskosten per ambtenaar.

#### *Duitsland*

De Duitse *Öffentliche Dienst* is, in arbeidsvoorwaardelijke termen, meeromvattend dan de Nederlandse overheid. De Duitse overheid omvat ook de gezondheidszorg. De rechtspositie van het overheidspersoneel kent twee verschijningsvormen: *Beamte* en *Angestellte* die in dienst zijn van de *Bund*, een *Land* of een *Gemeinde*. Eind 1997 bedroegen de totale personeelsuitgaven van deze drie overheidslagen respectievelijk 53, 196 en 103 miljard DM.

De arbeidsvoorwaarden van de *Angestellte* worden, veelal jaarlijks, in centrale onderhandeling overeengekomen. De werkgeversdelegatie bestaat uit vertegenwoordigers van de drie Duitse overheidslagen. Een met de bonden gesloten overeenkomst kan vervolgens per wettelijke regeling verbreed worden naar alle *Beamten*. Iedere overheidslaag financiert zelf alle loonkosten van het in dienst zijnde personeel. De begroting van werkgevers op bondsniveau wordt jaarlijks bijgesteld, normaliter in december. In die aanpassing kan rekening worden gehouden met de reeds afgesproken dan wel de te verwachten loonkostenontwikkeling van *Angestellten* en *Beamten*.

In ons omringende landen wordt het arbeidsvoorwaardenbudget van de overheid op een aantal onderdelen dus anders vastgesteld dan in Nederland. Binnen de instituties van deze landen kent de vaststelling voor- en nadelen. De inventarisatie daarvan is voorwerp van verdere studie.

## **2.4 De incidentele loonontwikkeling**

Op dit moment wordt de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling (kortweg: «ilo» of «incidenteel») beleidsmatig vastgesteld. Voor de huidige regeerperiode is het budget vastgesteld op 0,6 procent per jaar. Nu houdt het referentiemodel alleen rekening met de CAO-ontwikkeling in de markt, met arbeidsduurverkorting en met ontwikkelingen in de werkgeverslasten voor pensioen en sociale zekerheid. Echter, in de toekomst is in de marktsector meer en meer een uitwisseling te verwachten van contractloon naar prestatiebeloning – het zijn min of meer communicerende vaten. De vraag dringt zich op of dit in het huidige referentiebeprijing tot uitdrukking moet komen, en zo ja *hoe*. Ook de incidentele loonontwikkeling zou meegenomen kunnen worden in het referentiebeprijing. Zij het niet integraal, want niet *alle* elementen van het incidenteel werken als communicerende vaten. Denk daarbij aan het structuureffect<sup>1</sup>, dat afhankelijk is van de samenstelling van het werknemersbestand bij een organisatie.

In de komende jaren wordt bezien of het haalbaar is om (delen van) de incidentele loonontwikkeling aan de markt te koppelen. Daarnaast kunnen gunstige voorwaarden zoals kinderopvang, prestatiebeloning, individuele keuzemogelijkheden met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden, opleidingen en deeltijdwerk de wervingspositie van de overheidswerkgevers versterken. Het is echter de vraag in hoeverre hier een gekwantificeerde

---

<sup>1</sup> Onder structuureffect wordt hier verstaan: de invloed van de in- en uitstroom van personeel, normale periodieken en bevorderingsperiodieken.

vergelijking tussen overheid en marktsector mogelijk is, en hoe die in de systematiek te verwerken.

De discussie over het incidenteel vereist de beschikbaarheid van eenduidige, in ieder geval tot elkaar herleidbare cijfers. Het moet mogelijk zijn een relatie te leggen tussen de incidentele loonontwikkeling, de effecten op de bedrijfsvoering en de arbeidsmarktpositie van de werkgevers. Vorig jaar heeft Micro Macro Consultants (MMC) in opdracht van BZK onderzocht hoe het begrip «incidentele loonontwikkeling» zó kan worden gedefinieerd, dat een zinvolle beleidsdiscussie mogelijk is over de hoogte van het beschikbaar te stellen budget. Het CBS start dit jaar met de opzet van een nieuwe ilo-statistiek, die zoveel mogelijk aansluit bij het begrip zoals dit door MMC is gedefinieerd. De eerste CBS-publicatie wordt begin 2001 verwacht.

## 2.5 Twintig jaar efficiencymaatregelen bij de overheid

Als reactie op de financieel-economische crisis is begin jaren tachtig een reeks van maatregelen genomen om de overheidsuitgaven te verminderen. Een vermindering van de *omvang* van de overheid moest daaraan een belangrijke bijdrage leveren, wat uiteraard consequenties zou hebben voor het personeelsvolume. Operaties als decentralisatie, heroverweging en privatisering hadden niet als hoofddoel om het aantal ambtenaren te reduceren, maar er werd wel nadrukkelijk rekening gehouden met dat effect. De zogenaamde 2%-operatie, waartoe in 1983 besloten werd, was wél direct gericht op vermindering van het personeelsbestand bij de rijksoverheid. Het ging om 2 procent per jaar, gedurende vier jaar. En het regeerakkoord van 1986 richtte zich op 3 procent reductie per jaar, eveneens gedurende vier jaar<sup>1</sup>. Ook het huidige regeerakkoord bevat een volumetaakstelling (5 procent in vier jaar), vooral gericht op de kerndepartementen.

In hoeverre hebben deze operaties nu het beoogde effect (gehad)? Om die vraag te kunnen beantwoorden zou men moeten nagaan of de ombuigingsvoornemens ook gerealiseerd zijn, of de ombuigingen een permanent of slechts een tijdelijk effect hadden, welke gevolgen zij gehad hebben voor de (kwaliteit van de) overheidsproductie, enzovoort. Het is hier niet de plaats om op al deze vragen gedetailleerd in te gaan. Wel kan het feitelijke verloop van het personeelsvolume bij de overheid enig licht werpen op de effecten van de genoemde operaties.

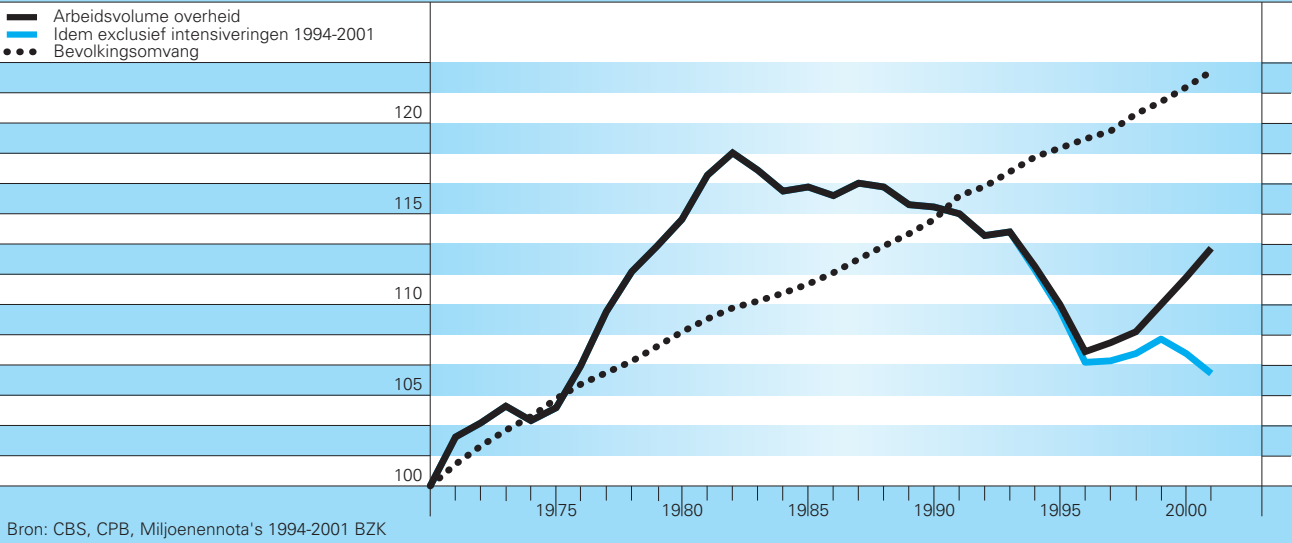
Rest de vraag: *hoe* is het arbeidsvolume van de overheid het beste te meten? Meting via het verloop van het aantal werknemers verdient niet de voorkeur, want daarin kunnen de effecten van deeltijdwerk en arbeidsduurverkorting (ADV) niet meegenomen worden. Deeltijdwerk is wel verdisconteerd in het aantal volledige arbeidsjaren, maar ADV nog niet. Door ADV vermindert immers de omvang van een arbeidsjaar, waardoor het feitelijke arbeidsvolume wordt overschat. Daarom is de volumeontwikkeling het beste te beschrijven via het verloop van het totale arbeidsvolume in uren; dit sluit ook aan bij de beloningsvergelijkingen op uurloonbasis elders in deze Trendnota. Grafiek 2.2 geeft een beeld voor de periode 1970–2001.

---

<sup>1</sup> Mikis Stekelenburg (1999), *200 jaar werken bij de overheid*, Boek 2, pag. 350–351. Alleen de grote operaties zijn hier genoemd.

Grafiek

## 2.2 Arbeidsvolume overheid 1970-2001 op uurbasis (1970=100), gecorrigeerd voor recente intensiveringen (1994-2001) en vergeleken met de bevolkingsomvang



De ontwikkeling van de omvang van de overheid wordt voornamelijk bepaald door drie factoren: gerealiseerde ombuigingen, gerealiseerde intensiveringen en autonome (vooral demografische) ontwikkelingen. Het personeelsvolume in het onderwijs reageert bijvoorbeeld sterk op de groei of afname van het aantal jongeren. Meer in het algemeen mag men verwachten dat het arbeidsvolume van de overheid reageert op de bevolkingsomvang.

Uit de grafiek blijkt dat het arbeidsvolume van de overheid vanaf 1970 een vrijwel onafgebroken groei laat zien tot begin jaren tachtig (1982); deze groei was sterker dan de bevolkingstoename. Vanaf dat moment zet een daling in, die zich tot 1996 voortzet. De overheid is dan 9 procent kleiner dan in 1982. De afschaffing van de dienstplicht heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Privatiseringsoperaties hebben lang niet altijd aan deze daling bijgedragen, omdat de betreffende organisaties buiten de hier gehanteerde CBS-definitie van de «bedrijfstak Overheid» vielen. Vanaf 1996 groeit de overheid weer; deze groei is sterker dan die van de bevolking en zal in 2001 in totaal zo'n 5 procent bedragen.

Eén conclusie die men in ieder geval kan trekken uit bovenstaand cijferbeeld: het is moeilijk vol te houden dat de overheid – ondanks alle efficiencymaatregelen – nog steeds groeit. Zoals opgemerkt spelen ook demografische factoren een rol, maar de daling sinds 1982 is voor een belangrijk deel aan de ombuigingen toe te schrijven.

Opmerkelijk is natuurlijk de toename van het arbeidsvolume vanaf 1996. Betekent die een trendbreuk in het «beheersingsbeleid», of is hier sprake van doelbewuste en door de Kamer uitdrukkelijk gewenste beleidsintensiveringen? Nader onderzoek leidt tot de conclusie dat deze laatste suggestie juist is. De volgende intensiveringsmaatregelen hebben vooral aan de toename bijgedragen:

- uitbreiding van de gesubsidieerde arbeid (vanaf 1994);



- uitbreiding van de cellencapaciteit bij Justitie (vanaf 1994);
- uitbreiding van de politiesterkte (vanaf 1994);
- verkleining van de schoolklassen (vanaf 1998);
- extra intensiveringen in onderwijs en veiligheid (vanaf 2000).

Als men doelbewuste intensiveringen buiten de berekening van het arbeidsvolume houdt, ligt dit volume in 2001 duidelijk beneden het ongecorrigeerde niveau van 1996 (zie grafiek 2.2). De bevolking groeit intussen gestaag door – en daarmee ook het aantal (potentiële) afnemers van overheidsdiensten. De totale bevolkingsgroei sinds 1970 zal in 2001 uitkomen op 23 procent, terwijl in die periode de toename van het arbeidsvolume van de overheid inclusief intensiveringen 13 procent zal bedragen.

## 2.6 Outputfinanciering

Sturing van de bedrijfsvoering bij de overheid vindt meestal plaats via het beschikbaar stellen van middelen voor bepaalde doelen. Uitgaven geschieden binnen vaste kaders en randvoorwaarden. Oftewel: het accent in de sturing ligt op de *input*. De afgelopen jaren tekent zich echter een kentering in het denken af. Net als in het bedrijfsleven zou bij de overheid nadrukkelijker gestuurd moeten worden op resultaten, ofwel de *output*. Daarmee is naar verwachting een grotere doelmatigheid en effectiviteit te bereiken. De overheidsmanager krijgt in die benadering meer vrijheid (met minder regels vooraf) bij het optimaal inzetten van middelen. Bij zo'n decentralisatie van bevoegdheden moet de minister kunnen sturen via een objectieve meting van producten en prestaties.

In 1999 heeft BZK onderzoek laten doen naar de ervaringen met outputsturing in Nederland<sup>1</sup>. De opdracht: maak een systematische inventarisatie en analyse van (evaluatie)onderzoeken naar die ervaringen. Het onderzoek moest uitwijzen in welke arbeidsvoorwaardelijke sectoren en onder welke omstandigheden outputsturing succesvol wordt toegepast. En dus: wanneer sturing op input (waaronder de financiële middelen voor de arbeidsvoorwaarden) kan worden vervangen door sturing op output (prestaties). De onderzoekers onderstrepen tevens het belang van outputsturing in een nieuwe opzet van begroten en verantwoorden van rijksuitgaven. Zoals neergelegd in de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, streeft de regering hiernaar.

Van outputsturing is in de studie sprake als organisaties aangestuurd worden op prestaties in de vorm van producten en diensten, en op de hieraan verbonden kosten. Daarbij is het de bestuurder en de bestuurde duidelijk hoe met de informatie over de gemeten output wordt omgegaan. Tevens zijn prikkels ingebouwd, die de doelmatigheid van de organisatie en het beleid moeten vergroten. Een outputsturing waarin al deze elementen zijn ontwikkeld, is in de bestudeerde evaluaties bij de overheid nog niet waargenomen.

### *Voorlopige conclusies*

Op grond van het onderzoek trekt het Ministerie van BZK de volgende beleidsmatige conclusies:

- Toekomstige evaluaties moeten meer relevante informatie bevatten. Het lijkt erop dat de wens om een succesvolle outputsturing te hebben

<sup>1</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door Frans L. Leeuw (Open Universiteit Nederland en Universiteit Utrecht) en Ger H. C. van Gils (Beleidsonderzoek & Advies, Utrecht).

gevonden, in een aantal gevallen tot een (te) oppervlakkige evaluatie heeft geleid.

- Het rapport laat geen harde wetenschappelijke conclusies toe: over een aantal voor outputsturing relevante aspecten wordt namelijk niet gerapporteerd in de bestudeerde evaluaties. Duidelijk is in elk geval wel dat de ervaringen uit evaluatieonderzoeken geen direct zicht geven op een brede en succesvolle toepassing van outputsturing bij de overheid.
- Het arbeidsvoorwaardenoverleg kan volgens het kabinet worden doorgedecentraliseerd onder de voorwaarde dat sturing op *input* (met een directe verantwoordelijkheid van kabinet c.q. bewindslieden voor het overleg) te vervangen is door meer sturing op *output*. Overigens maakt het onderzoeksrapport niet direct aannemelijk dat doordecentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in combinatie met outputsturing op brede schaal tot stand kan komen. *Zonder* outputsturing is doordecentralisatie alleen mogelijk als aanvullende «checks and balances» kunnen worden gecreëerd. Te denken valt aan bevoegdheden voor de politiek verantwoordelijke zoals: het kunnen opleggen van sancties, de mogelijkheid om bestuurders te benoemen en te ontslaan, het sturen via oormerking van de middelen. Bij doordecentralisatie in de situatie van klassieke inputsturing, zal de vorming van arbeidsvoorwaarden nadrukkelijk in handen van de minister moeten blijven.

## **2.7 Financiering uit de Europese Structuurfondsen**

Ook in de komende periode (begin 2000 tot eind 2006) ondersteunt de Europese Commissie de lidstaten in hun nationale beleid gericht op werkgelegenheid en beroepskwalificatie. Met behulp van co-financiering uit het Europees Sociaal Fonds verbreedt het kabinet het activerend arbeidsmarktbeleid, en wordt het actieprogramma «Een leven lang leren» verder gestimuleerd. Voor het eerst in de geschiedenis van de Europese Structuurfondsen is het bereik van de co-gefinancierde activiteiten uitgebreid naar overheidswerkgevers en overheidswerknemers.

Het activerend arbeidsmarktbeleid behelst voornamelijk het gefaseerd realiseren van de sluitende aanpak. Iedere werkloze krijgt een reïntegratietraject aangeboden dat hem helpt om regulier werk te vinden. Sinds enkele jaren worden cliënten ingedeeld in vier fasen, met een oplopende afstand tot de arbeidsmarkt. Cliënten in fase 1 hebben geen ondersteuning van de overheid nodig. Mensen in fase 2, 3 en 4, ook voormalig ambtenaren, krijgen binnen 12 maanden een traject aangeboden. Voor de nieuwe instroom van jongeren is de aanpak reeds sluitend. Voor de nieuwe instroom van volwassenen wordt een volledig sluitende aanpak beoogd in 2002 (en gezien de economische voorspoed wellicht al in 2001). Het kabinet overweegt een uitbreiding naar alle werklozen, inclusief het zittende bestand. De uitvoering van de trajecten voor ex-ambtenaren, mogelijk na overleg met de voormalige werkgever, is in handen van Arbeidsvoorziening. Overheidswerkgevers met een potentiële behoefte aan Arbvo-clianten, kunnen hun wensen omtrent de reïntegratietrajecten bij Arbeidsvoorziening kenbaar maken.

Naast de sluitende aanpak omvat het activerend arbeidsmarktbeleid het programma «Scholing voor werkenden». Er is jaarlijks ten minste f 40 miljoen Europese co-financiering beschikbaar voor het bevorderen van:

- sectoroverstijgende scholing gericht op employability;
- deelname aan scholing die leidt tot een startkwalificatie;
- deelname aan scholing die leidt tot opscholing van werknemers met een secundaire beroepsopleiding.

De definitieve subsidieverordening (over procedures, verantwoordelijkheden, actoren en administratieve afhandeling) wordt naar verwachting in oktober 2000 vastgesteld. Met een verdeelsleutel gebaseerd op het aantal werkzame personen en het aantal werknemers zonder startkwalificatie, wordt het totale co-financieringsbudget verdeeld over de bedrijfstakken volgens de indeling van de Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing Werklozen (BBSW). BBSW-clusters zijn de subsidieaanvragers. Onderwijs, Gemeenten, Rijk en Defensie vormen reeds afzonderlijke BBSW-clusters. Overheidssectoren die *niet* ressorteren onder een cluster kunnen zich desgewenst aansluiten bij een bestaand cluster, of zich via het BBSW-kantoor van Arbeidsvoorziening als zelfstandig cluster aanmelden.

De Minister van BZK ondersteunt de werkgevers in het leveren van een bijdrage aan het realiseren van de sluitende aanpak. Voorts worden de overheidswerkgevers ondersteund bij hun voorbereiding op het aanvragen van co-financiering voor het scholen van zittende ambtenaren. De eerste aanvragen kunnen waarschijnlijk dit najaar worden ingediend. Tot slot worden de overheidswerkgevers geprikkeld om optimaal gebruik te maken van de aan hen toegewezen Europese middelen.

### **3 ARBEIDSVOORWAARDEN BIJ DE OVERHEID**

#### **3.1 CAO-ontwikkelingen bij overheid en markt**

##### *CAO's bij de overheid*

In CAO's worden naast afspraken over de loonstijging ook afspraken gemaakt over relevante onderwerpen zoals arbeidsparticipatie, arbeidsduur, kinderopvang, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Een deel van de middelen die overheidssectoren beschikbaar hebben, wordt voor deze onderwerpen aangewend en komt dus niet tot uitdrukking in de contractloonontwikkeling.

In 2000 wordt in alle overheidssectoren (behalve Waterschappen) over de arbeidsvoorwaarden onderhandeld. De sector Provincies had als eerste een nieuwe CAO: op 1 januari 2000 ging een nieuw akkoord in. Inmiddels zijn ook voor de sectoren Rijk, Defensie, Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoekinstellingen nieuwe CAO's afgesloten. Voor de sectoren Defensie, Rijk, Hoger Beroepsonderwijs en Wetenschappelijk Onderwijs gaat het voorshands om een onderhandelaarsresultaat dat – afhankelijk van het nu lopende achterberaad – naar verwachting ultimo september wordt geformaliseerd.

Sectoren die in 2000 nog moeten starten met de onderhandelingen over een nieuwe CAO, zijn Gemeenten en Rechterlijke Macht. Als laatste loopt de Politie-CAO af (per 1 januari 2001).

De looptijden van de nieuwe CAO's liggen tussen 12 maanden (Onderzoekinstellingen) en 24 maanden (Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Provincies en Onderwijs). Rijk en Defensie zitten hier met 14 maanden tussenin.

De contractloonstijging voor 2000 bij de overheidssectoren is – waar het CAO's betreft die het hele jaar 2000 beslaan – uitgekomen op ongeveer 3,1 procent. De CAO's voor het jaar 2000 die waren afgesloten vóór het begin van het jaar (Politie en Waterschappen) hebben met respectievelijk 1,67 en 2,60 procent een lagere contractloonontwikkeling te zien gegeven dan CAO's die in het jaar zelf afgesloten zijn (gemiddeld 3,2 procent). Een volledig overzicht van de contractloonontwikkeling per sector sedert 1993 is opgenomen in paragraaf 8.1.

Conform de wensen van het kabinet zijn in de meeste CAO's afspraken gemaakt over het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen. Meestal is een financiële prikkel ingebouwd om ouderen te stimuleren ten minste in deeltijd te blijven werken. Zo is voor de sector Rijk afgesproken de PAS 61 af te schaffen, en de PAS 57-regeling zodanig aan te passen dat bij een later gebruik van de regeling een geringer percentage wordt ingehouden op het brutoloon. In het onderhandelaarsresultaat van de sector Defensie is opgenomen de ontslagleeftijd voor militairen in zes jaar tijd (steeds met een halfjaar) te verhogen tot 58 jaar. Voor militairen bij de Koninklijke Marine geldt eveneens een ophoging met drie jaar, maar dan naar nieuwe ontslagleeftijden variërend van 53 jaar voor schepelingen tot 58 jaar voor vlag- en hoofdofficieren. Voor nieuw instromend personeel geldt vanaf 1 januari 2004 een generieke ontslagleeftijd van 58 jaar. Het uitkeringsniveau wordt tegelijkertijd versoerd tot 73 procent. Daar staat tegenover dat voor militairen die voor wie door de ophoging van de

ontslagleeftijd geldt, de pensioen- en uitkeringsgrondslag wordt verbreed met de zogenaamde Vaste Vergoeding voor Extra Beslaglegging.

Afspraken over het (op individuele basis) verlengen van arbeidstijd zijn gemaakt in de CAO's van de sectoren Rijk, Defensie, Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoekinstellingen. Vaak kunnen de werknemers de extra gewerkte uren niet alleen laten omzetten in geld, maar ook aan andere arbeidsvoorwaarden besteden (zoals PC-privé en het opsparen van verlof of kinderopvang). Bij de sector Rijk kan de ambtenaar onder Ikap (individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket) langer werken: tot 100 uur per jaar, of korter werken: tot 80 uur per jaar. Dit onder behoud van de 36-urige werkweek. Het defensiepersoneel krijgt individueel de mogelijkheid om – onder handhaving van de huidige arbeidsduur van 38 uur als basis – jaarlijks te kiezen voor een afwijkend aantal feitelijk te werken uren. Daarbij is er de keuze tussen verlenging en verkorting van de feitelijke arbeidsduur met 2 uur. In lijn met het kabinetsbeleid wordt verlenging van de arbeidsduur gestimuleerd, en verkorting ontmoedigd.

Bij Onderwijs krijgen werknemers de mogelijkheid om – op hun verzoek en in overleg met de werkgever – ADV-uren in te leveren die gebaseerd zijn op de ADV-afspraken die per 1 augustus 1998 zijn ingegaan. In de sector Hoger Beroepsonderwijs is afgesproken dat het aantal extra te werken uren afhankelijk is van het doel. De keuze gaat tussen geld (maximaal 45 uur per jaar) en overige arbeidsvoorwaarden (tot 90 uur per jaar). In het principeakkoord voor de sector Wetenschappelijk Onderwijs is afgesproken dat maximaal 10 dagen per jaar kunnen worden geruild tegen secundaire arbeidsvoorwaarden in *tijd* (sabbatical leave, studieverlof, verlenging ouderschapsverlof) en tegen secundaire arbeidsvoorwaarden in *geld* (vermindering eigen bijdrage voor kinderopvang en buitenschoolse opvang en voor ouderschapsverlof, extra opbouw pensioen). Analooq aan de sector Hoger Beroepsonderwijs geldt ook hier dat als het doel extra inkomen is, het maximale aantal te ruilen dagen beperkt is tot de helft (5 dagen).

In de Onderwijs-CAO zijn afspraken gemaakt voor de reïntegratie van langdurig zieken en arbeidsongeschikten. Ook worden met de arbo-diensten afspraken gemaakt voor het verder terugdringen van ziekteverzuim. In de sector Rijk is afgesproken een coördinatiegroep in te stellen (bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en de centrales voor overheidspersoneel) die het decentrale preventie- en reïntegratiebeleid moet ondersteunen en faciliteren.

In de sectoren Rijk, Defensie en Onderwijs zijn de beschikbare bedragen voor kinderopvang en buitenschoolse opvang uitgebreid met respectievelijk f 5 miljoen, f 2 miljoen en f 14 miljoen. Daarnaast wordt het voor militairen mogelijk om – conform de voor burgerpersoneel bestaande situatie – van een gedeeltelijk doorbetaald ouderschapsverlof gebruik te maken.

#### *Ontwikkelingen in de markt*

Uit de Voorjaarsrapportage van de Arbeidsinspectie aangevuld met de recent afgesloten CAO's, blijkt dat in de marktsector de gemiddelde contractloonontwikkeling in 2000 3,2 procent bedraagt. Dit cijfer heeft betrekking op de CAO's die tot augustus zijn afgesloten; deze betreffen circa 60 procent van de werknemers in de marktsector. Ten opzichte van

de contractloonontwikkeling in 1999 blijkt er een stijging te zijn van 0,4 procent. Achter het gemiddelde van 3,2 procent gaat een behoorlijke variatie schuil: de laagste stijging bedraagt 2,25 procent op jaarbasis en de hoogste 5,46 procent.

Evenals bij de overheid is er sprake van een oplopende ontwikkeling. De CAO's die vóór 1 januari 2000 zijn afgesloten, geven een contractloonontwikkeling van 3,1 procent te zien in 2000, terwijl de CAO's die daarna zijn afgesloten een gemiddelde contractloonontwikkeling kennen van 3,5 procent.

Buiten de loonontwikkeling worden in de CAO's afspraken gemaakt over diverse andere zaken.

Een onderwerp dat de laatste jaren bijvoorbeeld steeds meer aandacht krijgt, is het (re)integreren van gedeeltelijk arbeidsgeschikten in het arbeidsproces. Zo ook dit jaar. Over het algemeen hebben de afspraken een intentioneel karakter, al zijn in enkele CAO's ook concrete afspraken gemaakt over het percentage arbeidsgehandicapten dat werkzaam dient te zijn binnen een bedrijf. CAO's met afspraken over (re)integratie zijn van toepassing op 62 procent van de werknemers.

Ook over het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen worden in steeds meer CAO's afspraken gemaakt. Die gaan bijvoorbeeld over het omzetten van VUT-regelingen in flexibele pensioenregelingen, wat naar verwachting ertoe leidt dat werknemers langer blijven deelnemen aan het arbeidsproces. De «nieuwe» gemiddelde standaard flexibele uittredingsleeftijd ligt inmiddels nagenoeg een jaar boven de «oude» VUT-uittredingsleeftijd.

### **3.2 Arbeidsvoorwaarden: overheid en markt vergeleken**

In de *Arbeidsmarkt-rapportage Overheid 2000* is uitgebreid aandacht besteed aan de arbeidsvoorwaardelijke verschillen tussen overheid en marktsector. Voor het primaire loon zijn geen nieuwe cijfers beschikbaar. In deze nota beperken we ons daarom tot de hoofdlijnen. Over de secundaire arbeidsvoorwaarden is wél meer recente informatie beschikbaar.

#### *Primair loon*

De beloning bij de overheid en die in de marktsector zijn op verschillende manieren te vergelijken. Vaak wordt gekeken naar de ontwikkeling van de CAO-lonen (zie ook paragraaf 3.1). Voor een juist beeld van de concurrentiepositie is echter een vergelijking van het beloningsniveau en de werkelijke loonontwikkeling van méér belang, zoals de *Arbeidsmarkt-rapportage* van 1999 al aangaf.

Uit onderzoek van het economisch onderzoeksinstituut CentER blijkt dat de overheid in 1995 een beloningsvoorsprong had van 3 procent ten opzichte van de marktsector (exclusief de zorgsector)<sup>1</sup>. Dit geldt echter niet voor alle opleidingsniveaus. Bij de lager en middelbaar opgeleiden is het uurloon bij de overheid gemiddeld circa 7 procent hoger<sup>2</sup>. De hoger opgeleiden hebben echter een achterstand van 0,5 tot 2,5 procent.

Ook zijn er verschillen tussen de overheidssectoren onderling. In de sectoren Politie en Provincies is de beloningsvoorsprong gemiddeld

<sup>1</sup> Alessie en Hoogendoorn (1999), Een vergelijking van de lonen bij de overheid met de lonen in de marktsector.

<sup>2</sup> Onderzoek van het CPB over het jaar 1996 heeft vergelijkbare uitkomsten laten zien.

groter dan gemiddeld, in de onderwijssectoren juist lager. Dergelijke sectorale verschillen gelden grosso modo voor alle opleidingsniveaus.

Uit cijfers van de Arbeidsinspectie blijkt dat in de periode 1996–1998 de uurlonen in de marktsector (exclusief zorgsector) iets meer zijn gestegen dan bij de overheid, waardoor de beloningsvoorsprong van de overheid als geheel iets is afgenomen<sup>1</sup>. Deze afname wordt volledig veroorzaakt door de achterblijvende loonontwikkeling van de hogere inkomens bij de overheid. Ze komt boven op de beloningsachterstand die de hoger en wetenschappelijk opgeleiden in 1995 (gemiddeld) reeds hadden op de marktsector. Bij de lagere en middeninkomens is de uurloonontwikkeling bij de overheid positief ten opzichte van de marktsector, terwijl die groepen in 1995 al een beloningsvoorsprong hadden.

In deze beloningsvergelijking is uitgegaan van uurlonen. Als wordt uitgegaan van maandlonen ontstaat een ander beeld. De (gemiddelde) werktijd voor een voltijder was in 1995 bij de overheid circa 2,5 procent minder dan in de marktsector. Dit betekent dat het voltijds maandloon in de marktsector gemiddeld 2,5 procent hoger uitkomt, waardoor de beloningsvoorsprong van 3 procent voor de overheid vrijwel teniet wordt gedaan.

Verder blijkt dat in de marktsector voltijders (per uur) beduidend meer verdienen dan deeltijders. Bij de overheid is het verschil veel kleiner. Deeltijders bij de overheid hadden in 1995 (gemiddeld) een grotere voorsprong dan 3 procent, en voltijders een kleinere. Dit is vooral van belang in sectoren waar relatief veel deeltijders werken, zoals Onderwijs. Overigens: een voltijder in het onderwijs met een wetenschappelijke opleiding heeft een grotere beloningsachterstand op de marktsector dan de hierboven geconstateerde 2,5 procent.

#### *Secundaire financiële arbeidsvoorwaarden*

De secundaire arbeidsvoorwaarden bestaan voor een deel uit vergoedingen en tegemoetkomingen voor allerlei kosten, en voor een deel uit voorzieningen die beschikbaar worden gesteld aan de werknemer.

**Tabel 3.1: Toepassing van secundaire arbeidsvoorwaarden in de marktsector en bij de overheid, 1998/1999 (in % van het totale aantal werknemers)**

	Marktsector totaal	Zakelijke dienst- verlening	Overheid totaal	Openbaar Bestuur	Onderwijs en Weten- schappen
Recht op kinderopvang- regeling	57%	35%	86%	88%	83%
Recht op betaald ouderschapsverlof	3%	n.b.	37%	n.b.	n.b.
Financieel voordeel vanwege autoregeling	11%	24%	5%	7%	3%
Vergoeding voor woon-werkverkeer	35%	41%	34%	36%	32%
Bijdrage in de ziekte- kosten (boven de ziekenfondsgrens)	79%	80%	99%	98%	99%

Bronnen: OSA-aanbodpanel 1998; Arbeidsvoorwaardenonderzoek 1998, Arbeidsinspectie (1997), Nyfer (1999)

<sup>1</sup> Bron: Arbeidsvoorwaardenonderzoek 1997, 1998 en 1999, Arbeidsinspectie (extra uitgedraaide tabellen).

Tabel 3.1 laat zien dat in de marktsector 57 procent van de werknemers op wie een CAO van toepassing is, onder een regeling voor kinderopvang valt. Bij de overheid ligt dit percentage duidelijk hoger. Bij het openbaar bestuur geldt een kinderopvangregeling voor 88 procent van de werknemers, in het onderwijs voor 83 procent. Daarnaast zijn de regelingen bij de overheid veelal uitgebreider. Bij 98 procent van de regelingen bij het openbaar bestuur en 91 procent van de regelingen in het onderwijs gaat het om het huren of kopen van kindplaatsen of het recht op een onkostenvergoeding. Veel regelingen in de marktsector zijn meer vrijblijvend.

Ook wat betreft bovenwettelijke afspraken op het terrein van ouderschapsverlof steekt de overheid relatief gunstig af. Volgens onderzoek van de Arbeidsinspectie is voor 37 procent van de overheidswerknemers in de CAO geregeld dat het loon gedeeltelijk wordt doorbetaald wanneer ouderschapsverlof wordt opgenomen. In de marktsector geldt dit voor slechts 3 procent van de werknemers.

Het financiële voordeel vanwege een autoregeling komt in de marktsector vaker voor, vooral in de zakelijke dienstverlening. In de marktsector gaat het meestal om een auto van de zaak, terwijl dat bij de overheid veel minder het geval is. Het verschil tussen marktsector en overheid is groter als alleen naar de hoger opgeleiden gekeken wordt (markt 20 procent en overheid 6 procent). De waarde van het financiële voordeel is, vanwege de vele varianten die in omloop zijn, moeilijk te bepalen. Zo krijgen in de marktsector werknemers steeds vaker de keuze tussen meer loon en een auto van de zaak. Overigens gaat het hier om een individueel financieel voordeel, dat voor de marktsector als geheel minder betekenis heeft. Immers, een grote meerderheid van de werknemers in de marktsector beschikt *niet* over een autoregeling.

Wat de vergoeding voor woon-werkverkeer betreft, zijn er tussen de marktsector en de overheid weinig verschillen. Tenminste, waar het gaat om het aantal werknemers dat zo'n vergoeding ontvangt. Alleen bij de zakelijke dienstverlening is de toepassing groter. De *hoogte* van de vergoeding voor woon-werkverkeer verschilt nogal. Gemiddeld wordt in de marktsector netto f 130 per maand uitgekeerd en bij de overheid f 100, terwijl de woon-werkafstand (gemeten in reisminuten) bij de overheid langer is. Overigens is de gemiddelde vergoeding bij het openbaar bestuur hoger dan in de sector Onderwijs en Wetenschappen, maar lager dan in de marktsector.

De bijdrage van de werkgever in de ziektekosten wordt bij de overheid ruimer geacht dan in de marktsector. Vanwege het verplichte ziekenfonds in de marktsector zijn in tabel 3.1 alleen cijfers opgenomen voor het personeel dat een inkomen heeft boven de ziekenfondsgrens. Bij de overheid blijkt vrijwel iedereen een bijdrage voor ziektekosten van de werkgever te ontvangen. In de marktsector geldt dat voor bijna 80 procent van de werknemers. Daar komt bij dat de (bruto) bijdrage bij de overheid aanzienlijk hoger is, namelijk ruim f 350 tegen ruim f 200 per maand<sup>1</sup>. Tussen de overheidssectoren onderling bestaan overigens grote verschillen – niet in de mate van toepassing maar wel qua hoogte van de bijdrage. Werknemers bij de lagere overheden, de politie en Defensie (beroepsmilitairen) ontvangen gemiddeld een vergelijkbare bijdrage als werknemers in de marktsector, terwijl in de overige overheidssectoren de gemiddelde bijdrage voor werknemers boven de ziekenfondsgrens ruim f 400 per maand bedraagt. Overigens zijn voor de sectoren Onderwijs, Rijk

<sup>1</sup> Bron: Arbeidsvoorwaardenonderzoek 1998, Arbeidsinspectie (peiljaar 1997), bewerking door CentER. Voor Onderwijs en Wetenschappen is uitgegaan van dezelfde gemiddelde bijdrage als in de sector Rijk.



en Defensie (burgerpersoneel) CAO-afspraken gemaakt over bevroering van de werkgeversbijdrage; daardoor zullen de verschillen tussen de marktsector enerzijds en (vooral) de sectoren Onderwijs en Rijk anderzijds beduidend afnemen.

#### Tot slot

Bij een algemene beloningsvergelijking komt de overheid in 1995 er positief uit, maar de hoger opgeleiden in diverse sectoren en bepaalde beroepsgroepen hebben wel degelijk een beloningsachterstand. Gezien de na 1995 achterblijvende ontwikkeling van het uurloon voor de hogere inkomens, is niet uit te sluiten dat de positie van de overheid in het hogere segment van de arbeidsmarkt onder druk komt te staan. De minder gunstige beloningspositie wordt niet (geheel) gecompenseerd door de secundaire financiële arbeidsvoorwaarden.

### 3.3 Bezetting van de laagste loonschalen

In de afgelopen jaren hebben de sociale partners veel aandacht besteed aan de instroom van laag gekwalificeerden in arbeidsorganisaties. Een van de aandachtspunten was de hoogte van de laagste loonschalen. Deze lagen veelal ruim boven het niveau van het wettelijk minimumloon (WML), wat de instroom van laag gekwalificeerden mogelijk belemmerde. Inmiddels is er veel veranderd. In het bedrijfsleven is het gemiddelde startniveau van de laagste loonschalen het WML dicht genaderd. Ook de overheidssectoren (met uitzondering van Provincies) hadden eind 1998 een laagste loonschaal die op of nabij het WML begint.

**Tabel 3.2: Bezetting van de laagste loonklassen bij de overheid (in % van het totale aantal werknemers), ultimo 1997 en 1998**

	1997			1998		
	≤ 115% WML	115–130% WML	≤ 130% <sup>1</sup> WML	≤ 115% WML	115–130% WML	≤ 130% <sup>1</sup> WML <sup>1</sup>
Rijk	1,2%	3,3%	4,6%	0,8%	3,3%	4,1%
Onderwijs (po/vo/bve)	1,2%	3,7%	4,9%	1,7%	3,7%	5,4%
Hoger Beroepsonderwijs	0,3%	1,2%	1,5%	0,4%	3,2%	3,6%
Wetenschappelijk Onderwijs	0,3%	0,2%	0,5%	0,4%	0,0%	0,4%
Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen	1,3%	0,9%	2,2%	1,8%	0,4%	2,2%
Defensie	0,2%	5,8%	6,0%	0,4%	6,2%	6,6%
– burgerpersoneel	0,7%	3,7%	4,4%	0,1%	2,3%	2,4%
– militair personeel	0,0%	6,7%	6,7%	0,5%	7,9%	8,4%
Politie	0,7%	0,7%	1,4%	0,3%	1,0%	1,3%
Rechterlijke Macht	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gemeenten <sup>2</sup>	2,7%	2,1%	4,8%	4,0%	2,6%	6,6%
Provincies	0,2%	0,8%	1,0%	0,3%	1,1%	1,4%
Waterschappen	0,3%	1,3%	1,7%	0,2%	1,3%	1,5%
<b>Totaal overheid</b>	<b>1,3%</b>	<b>2,9%</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,7%</b>	<b>3,1%</b>	<b>4,7%</b>

Bron: Kernegegevens Overheidspersoneel (1998 en 1999), BZK

<sup>1</sup> Het in deze kolom vermelde totaal kan licht afwijken van de optelsom van de voorgaande kolommen in verband met de afronding.

<sup>2</sup> Exclusief WIW'ers.

Deze mogelijke toetredingsbarrière is dus grotendeels geslecht. Dit wil echter nog niet zeggen dat er ook inderdaad werknemers instromen in de laagste loonschalen. Tabel 3.2 geeft inzicht in de bezetting van deze schalen bij de overheid in 1997 en 1998. Als grenzen zijn gehanteerd 115 procent en 130 procent van het WML. Het aandeel van werknemers in het totale personeelsbestand die minder dan 130 procent van het WML

verdienden, is gestegen van 4,2 procent in 1997 naar 4,7 procent in 1998. Uitgesplitst naar sectoren is het beeld zeer divers. Er zijn zowel sectoren waar de bezetting van de laagste loonschalen is gedaald, als sectoren waar deze is gestegen of gelijk gebleven. Vooral onder het militaire personeel van de sector Defensie en in de sectoren Hoger Beroepsonderwijs en Gemeenten is sprake van een aanzienlijke stijging. De grootste daling is waar te nemen bij het burgerpersoneel van de sector Defensie.

Over het geheel genomen is het beeld dus positief, maar dit geldt niet voor alle sectoren afzonderlijk.

### 3.4 Werktijd als arbeidsvoorwaarde

Werknemers bij de overheid hebben doorgaans meer mogelijkheden om hun werktijd af te stemmen op hun persoonlijke situatie dan werknemers in de marktsector. De omvang van een volledig dienstverband is bij de overheid vaak kleiner dan in het bedrijfsleven. Anders dan in het bedrijfsleven is de 40-urige werkweek bij de overheid vrijwel uitgebannen<sup>1</sup>. In de meeste overheidssectoren is de werkweek teruggebracht tot 36 uur. Tabel 3.3 laat zien in welke sectoren dit het geval is.

Overigens is ook in het bedrijfsleven de 36-urige werkweek sterk in opmars. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt proberen werkgevers meer tegemoet te komen aan de wensen van werknemers. In 1996 had al 40 procent van de werknemers (bij markt en overheid tezamen) een 36-urige werkweek<sup>2</sup>.

**Tabel 3.3: Omvang van de voltijds werkweek bij de overheidssectoren (op 1-1-2000)**

	Omvang voltijds werkweek in uren
Rijk	36
Defensie	38
Onderwijs (po/vo/bve)	36,86
Hoger Beroepsonderwijs	36,86
	afspraken kunnen verschillen per
Wetenschappelijk Onderwijs	instelling
Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen	38
Politie	36
Rechterlijke Macht	36
Gemeenten	36
Provincies	36
Waterschappen	38 <sup>1</sup>

Bron: Diverse rechtspositieregelingen/CAO's overheidssectoren

<sup>1</sup> Per 1 januari 2001 wordt bij de Waterschappen een 37-urige werkweek ingevoerd.

Tot 1 juli 2000 kwam ook het recht op deeltijd vaker voor bij de overheid dan in de marktsector. Op die datum is de *Wet aanpassing arbeidsduur* (WAA) ingevoerd, waardoor voor alle werknemers bij de overheid en in de marktsector een (geclausuleerd) wettelijk recht op deeltijd ontstond. Sinds de inwerkingtreding van de WAA kunnen tussen de overheid en de marktsector alleen nog verschillen bestaan in de *mate* waarin werknemers gebruikmaken van het recht op deeltijd.

Tabel 3.4 geeft zicht op de mate waarin in de verschillende sectoren in deeltijd wordt gewerkt. Het blijkt dat vrouwen overwegend in deeltijd werken. Het aandeel vrouwen dat in deeltijd werkt, is in de marktsector hoger dan bij de overheid. Voor een deel komt dit doordat een 36-urige

<sup>1</sup> In het bedrijfsleven komt de 40-urige werkweek onder meer nog voor bij grote bedrijven als Philips, Shell, Unilever en DSM, en in bedrijfstakken als de bouw. Zie Koopmans en Stavenuiter: *Meer werken, minder zorgen. Arbeid en zorg in wetgeving en CAO's*, Nyfer, Breukelen (1999).

<sup>2</sup> Zie Koopmans en Stavenuiter: *Meer werken, minder zorgen. Arbeid en zorg in wetgeving en CAO's*, Nyfer, Breukelen (1999).

werkweek bij de overheid vaker geldt als een volledige baan dan in de marktsector.

Voor vrouwen én mannen geldt dat in 1998 zowel bij de overheid als in de markt het aandeel deeltijdwerkers opnieuw is toegenomen. Bij de overheid werkt ongeveer 70 procent van het personeel in een voltijdse betrekking. In de markt is dit aandeel lager (ruim 60 procent).

Met name in de sectoren Rijk, Waterschappen, Defensie, Politie en Rechterlijke Macht ligt het aandeel voltijders aanzienlijk boven het gemiddelde van de gehele overheid. In de onderwijssectoren wordt traditiegetrouw meer in deeltijd gewerkt dan elders.

**Tabel 3.4: Verdeling naar arbeidstijd (in uren) van het totale aantal werknemers en (specifiek) van vrouwen**

	12-19 uur (mannen en vrouwen)	12-19 uur (vrouwen)	20 uur-voltijd (mannen en vrouwen)	20 uur-voltijd (vrouwen)	voltijd (mannen en vrouwen)	voltijd (vrouwen)
<b>Markt totaal</b>	<b>7,8%</b>	<b>16,6%</b>	<b>29,7%</b>	<b>48,3%</b>	<b>62,6%</b>	<b>35,0%</b>
<b>Overheid totaal</b>	<b>9,4%</b>	<b>19,9%</b>	<b>21,4%</b>	<b>40,8%</b>	<b>69,3%</b>	<b>39,3%</b>
Rijk	5,3%	13,9%	13,8%	31,3%	80,8%	54,7%
Defensie	1,1%	8,3%	2,4%	16,2%	96,6%	75,6%
Onderwijs (po/vo/bve)	16,3%	24,9%	30,5%	42,6%	53,1%	32,5%
Hoger Beroepsonderwijs	15,1%	22,1%	32,4%	48,1%	52,5%	29,8%
Wetenschappelijk Onderwijs	11,6%	18,2%	22,2%	40,1%	66,2%	41,7%
Wetenschappelijke Onderzoek- instellingen	7,3%	12,5%	62,7%	37,3%	30,0%	50,2%
Politie	3,6%	12,9%	9,7%	30,1%	86,7%	57,0%
Rechterlijke Macht	1,8%	3,2%	17,5%	35,3%	80,7%	61,4%
Gemeenten	6,1%	15,2%	21,4%	46,3%	72,5%	38,5%
Provincies	3,8%	10,6%	22,2%	50,1%	74,0%	39,3%
Waterschappen	5,2%	20,5%	11,9%	38,6%	82,9%	40,9%

Bron: Enquête Beroepsbevolking 1998 en 1997, CBS

Tabel 3.5 geeft een beeld van de tevredenheid van werknemers over de omvang van hun dienstverband. In alle genoemde sectoren blijkt een meerderheid van de werknemers tevreden te zijn met de afgesproken lengte van de werkweek. Er bestaan geen grote verschillen tussen het bedrijfsleven, het openbaar bestuur en de sector Onderwijs en Wetenschappen. Wel wijkt de zakelijke dienstverlening duidelijk af. Hier wordt vaker «te veel» gewerkt naar de zin van de werknemers. Hoewel een met de andere sectoren vergelijkbaar percentage werknemers tevreden is met de omvang van het dienstverband, wil bijna eenderde minder gaan werken. In de zorgsector is – vergeleken met de andere sectoren – een kleiner deel van het personeel tevreden met de omvang van het dienstverband. In de zorg zijn er (ten opzichte van de andere sectoren) zowel meer werknemers die *minder* zouden willen werken als werknemers die *meer* zouden willen werken.

**Tabel 3.5: Gewenste omvang van het dienstverband ten opzichte van de werkelijke omvang (in % van het totale aantal werknemers)**

Gewenste omvang dienstverband	Markt-sector totaal	Zakelijke dienst-verlening	Zorg-sector	Openbaar bestuur	Onderwijs en Wetenschappen
Kleiner	22	31	24	21	18
Gelijk	61	61	56	63	63
Groter	17	9	20	16	19

Bron: OSA Aanbodpanel 1998

### 3.5 Algemene Bestuursdienst

De Algemene Bestuursdienst (ABD) geeft – om de kwaliteit, integriteit en professionaliteit van de rijksdienst te waarborgen en te bevorderen – bijzondere aandacht aan het topmanagement van de rijksdienst. Zij doet dit vanuit de visie dat de persoonlijke en professionele ontwikkeling van topambtenaren een hoog rendement geeft bij de kwaliteitsontwikkeling van de rijksdienst als geheel.

De ABD wordt gevormd door: 1) topambtenaren in de rijksdienst in schaal 17 en hoger, en 2) de «integraal managers» in schaal 16. Met «integraal managers» worden die leidinggevenden van de departementen en departementsonderdelen bedoeld die, door hun minister daartoe gemandateerd, eindverantwoordelijk en -bevoegd zijn op het gebied van financiën en personeel. Dit zijn ongeveer 350 mensen, waardoor het totale aantal leden van de ABD op 650 komt.

Het Bureau voor de Algemene Bestuursdienst (Bureau ABD) is een zelfstandig onderdeel van het Ministerie van BZK. De belangrijkste taken van het bureau zijn: het bevorderen van mobiliteit en loopbaanontwikkeling; het aanbieden van opleidingen; het bevorderen van netwerken en het ontwikkelen van beleid en instrumenten voor *managementdevelopment*. Er zijn vijf resultaatgebieden geformuleerd: benoemingenbeleid, loopbaanadviesing, individuele ontwikkeling, interdepartementale synergie en beleidsontwikkeling.

#### *Uitbreider en intensiever*

Coördinatie van mobiliteit in de gehele ambtelijke top is van wezenlijk belang. Per 1 januari 2000 is de ABD daarom al uitgebreid met de managementfuncties in schaal 16 BBRA. De uitbreiding met de managers in schaal 15 BBRA wordt nu voorbereid, zodat in 2002 met de uitvoering kan worden gestart. Daarnaast is per 1 juli 2000 de systeemwijziging voor topambtenaren (SG's en DG's) – een uitvloeisel van het regeerakkoord van 1998 – van kracht. De kern van de wijziging is dat bij een benoeming in een lijn- of projectfunctie vooraf wordt vastgesteld dat deze tijdelijk is. De formele aanstelling als secretaris-generaal of directeur-generaal vindt plaats bij het Ministerie van BZK. Vervolgens worden SG's en DG's – in overeenstemming met de betrokken vakministers – benoemd bij de departementen. De benoemingen geschieden voor maximaal zeven jaar, waarbij een functiewisseling rond het vijfde jaar uitgangspunt is. De systeemwijziging schept ook meer ruimte voor variabele beloning en gestructureerde werkafspraken tussen bewindslieden en topambtenaren. Daarnaast maakt ze het mogelijk een «project-DG» aan te stellen voor het managen van complexe (en veelal departementoverstijgende) projecten.

Naast de reeds genoemde speerpunten rond de systeemwijziging en de aanstaande uitbreiding naar managers in schaal 15, doet het Bureau ABD ook aanzetten om op de volgende punten het beleid voor de gehele ABD-doelgroep te intensiveren:

- het bevorderen van de mobiliteit tussen de rijksdienst en andere instellingen (grote gemeenten, provincies, overige overheidsinstellingen) en tussen de rijksdienst en internationale organisaties (waaronder de EU), alsmede het bevorderen van de vertegenwoordiging van Nederlandse topambtenaren in deze organisaties;
- het brengen van meer samenhang in het ontwikkelings- en opleidingsbeleid voor de ABD-groep;
- het vergroten van de instroom van nieuw talent in het ABD-gebied; dit met het oog op de leeftijdsopbouw binnen de ABD en de te verwachten uitstroom in de komende jaren.

Daarnaast zal – zowel voor zittende ABD-leden als voor nieuwkomers – intensiever gebruik worden gemaakt van coaching en counseling. Met deze instrumenten is de afgelopen periode veel positieve ervaring opgedaan.

#### *Mobiliteit binnen de ABD*

Sinds de beginperiode van de ABD doet zich een aantal trends en ontwikkelingen voor. Ten eerste valt op dat het aantal ABD-vacatures toeneemt: in 1999 hebben in de ABD-doelgroep 57 benoemingen plaatsgevonden. Dit heeft vooral te maken met de grote mobiliteit *binnen* de ABD-doelgroep. Zo ontstaat 50 procent van de vacatures doordat de zittende functionaris een andere functie aanvaardt binnen de rijksoverheid. Verheugend is dat vooral het aantal interdepartementale benoemingen stijgt (in 1999 ging het om 30 procent van alle ABD-benoemingen). Een gevolg van de toegenomen mobiliteit is wél dat de «interne visvijver» voor nieuwe benoemingen kleiner wordt. Ruim de helft van de ABD-leden is minder dan drie jaar geleden (de minimale termijn die algemeen voor mobiliteit wordt aangehouden) aangetreden in de huidige functie. Dat betekent dat zij op korte termijn niet beschikbaar zijn voor nieuwe ABD-vacatures. Het is dus zaak het vizier versterkt te richten op langer in functie zijnde ABD-leden en op kwaliteitsinstroom van buiten.

## 4 ARBEIDSVERHOUDINGEN BIJ DE OVERHEID

### 4.1 Evaluatie van het sectorenmodel

Het kabinet is bezig met een evaluatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg binnen het sectorenmodel. Daarbij let het kabinet in het bijzonder op de spelregels voor het bereiken van een akkoord en op de invloed van de voortschrijdende decentralisatie op de representativiteit van de aangewezen overlegpartijen.

Eerder al, in 1996, werd het sectorenmodel geëvalueerd door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP)<sup>1</sup>. Daaruit bleek dat de sociale partners het proces van «normalisering» van de arbeidsverhoudingen bij de overheid overwegend als positief beoordeelden. De mogelijkheid om per sector eigen arbeidsvoorwaarden overeen te komen, zorgde voor het gewenste maatwerk. Het sectorenmodel bestond in 1996 echter nog niet lang genoeg om het model volwaardig te kunnen evalueren. Bij de presentatie van de evaluatie-uitkomsten en kabinetsconclusies in de Tweede Kamer (medio 1996), signaleerde het kabinet de noodzaak om in 1999 wederom het functioneren van het sectorenmodel te evalueren.

Naar aanleiding van de conclusies van de ROP in 1996, was op een aantal punten nader overleg met de ROP noodzakelijk. Daarvan zijn nu nog actueel:

- De gevolgen van decentralisatie van het sectoroverleg naar een overleg op een lager niveau binnen de sector en – in verband daarmee – de verantwoordelijkheid van het kabinet voor de kwaliteit van het voorzieningenniveau. In samenspraak met sociale partners dienen objectieve maatstaven te worden geformuleerd om een voorstel tot decentralisatie van sociale partners te kunnen toetsen.
- Aanpassing van de regeling van het overeenstemmingsvereiste: in welke gevallen dient bij het arbeidsvoorwaardenoverleg werkelijk overeenstemming te bestaan voordat tot invoering of wijziging kan worden overgegaan? Bezien wordt of het in de toekomst ook mogelijk is om met één partij een overeenkomst te sluiten.
- De representativiteit van sectorwerkgevers en werknemersorganisaties, in het bijzonder bij het overleg over pensioenen. Dit onder meer in verband met de vorming van nieuwe sectoren.

Inmiddels is duidelijk dat het sectorenmodel over het algemeen evenwichtige uitkomsten oplevert en tot meer maatwerk heeft geleid. Op een beperkt aantal specifieke terreinen – zoals dat van de pensioenen – is maatwerk nog niet mogelijk. Verder is de politieke regie versterkt ten aanzien van de rijkssectoren (Rijk, Onderwijs, Defensie, Rechterlijke Macht en Politie). Jaarlijks zal de Minister van BZK – in zijn functie van coördinerend minister voor het arbeidsvoorwaardenbeleid – speerpunten voorleggen aan het kabinet. Voor de individuele «arbeidsvoorwaardenministers» vormen die het uitgangspunt bij het bepalen van hun inzet bij het sectorale CAO-overleg.

De evaluatie van het sectorenmodel zal nog dit kalenderjaar verschijnen. Daarbij zal het kabinet tevens zijn oordeel kenbaar maken over de genoemde aandachtspunten en de plannen voor de toekomst.

---

<sup>1</sup> Rapport inzake Evaluatie van het Sectorenmodel.

Naast het kabinet heeft ook de ROP in 1999 het initiatief genomen om het sectorenmodel (vanuit het eigen perspectief) te evalueren. In december 1999 verscheen het *Rapport inzake Evaluatie Sectorenmodel 1999* van de ROP. De samenvattende conclusie is dat zich in de normalisering van de arbeidsverhoudingen en bij het sectorenmodel positieve ontwikkelingen voordoen. De ROP constateert dat de rol van de werkgever duidelijker is geworden en dat in de sectoren meer cohesie is ontstaan. Over de domeinafbakening – waarover dient *centraal* te worden onderhandeld, en waarover *sectoraal*? – is op vrijwel alle punten duidelijkheid, concludeert de ROP.

#### **4.2 De nieuwe Ambtenarenwet**

De overheid is werkgever, maar heeft daarnaast steeds haar rol als overheid te vervullen. Dit unieke gegeven werkt door in de positie van mensen die bij de overheid werken. In zijn streven naar een herwaardering van de publieke dienst, wil het kabinet het bijzondere karakter van de overheidswerkgever – en de daaruit voortvloeiende, aan het ambtenarenvak verbonden waarden en normen – versterkt onder de aandacht te brengen in een nieuwe, gemoderniseerde Ambtenarenwet.

Bij de vormgeving daarvan vormt het gedachtegoed van Max Weber een referentiepunt, maar dan wel geplaatst in de hedendaagse context. Dat betekent dat een evenwicht gevonden moet worden: enerzijds is er de individuele verantwoordelijkheid van de ambtenaar, anderzijds de verantwoordelijkheid voor het behoud en de bevordering van de democratische controle van het overheidsapparaat, de waarborging van de rechtsstatelijkheid van het openbaar bestuur, de vergroting van de efficiency en effectiviteit van de overheidsorganisatie.

Te denken valt bijvoorbeeld aan normen die samenhangen met de ministeriële verantwoordelijkheid en de ambtelijke politieke verhoudingen. Belangrijk thema in dit verband is ook: integriteit.

#### **4.3 Integriteit van het openbaar bestuur**

Een integer overheidsapparaat is onmisbaar voor een goed functionerend openbaar bestuur. In de kabinetsnota *Integriteit van het openbaar bestuur* zijn nieuwe maatregelen aangekondigd, waarover op 24 november 1999 met de Vaste Commissie voor BZK is gesproken<sup>1</sup>. Gezien het belang van de waarborging van de integriteit van het overheidsapparaat, wordt nu reeds – vooruitlopend op een algehele modernisering van de Ambtenarenwet – een wetsvoorstel met drie wijzigingen voorbereid. De wetswijziging betreft: het openbaar maken van gemelde nevenfuncties, een meldplicht voor financiële belangen en de zogeheten klokkenluidersproblematiek.

Waar het gaat om klokkenluiden draagt de Ambtenarenwet de sectorwerkgevers op een procedure in te stellen voor het omgaan met vermoedens van misstanden binnen de organisatie. Tegelijkertijd moet de bescherming van de ambtenaar worden geregeld die deze procedure volgt (of heeft gevolgd).

Zoals de nota *Integriteit van het openbaar bestuur* al aankondigde, komt er voor het personeel in de sector Rijk een interne procedure waarbij meldingen over misstanden worden doorgeleid naar de top van het ministerie. Als sluitstuk geldt daarbij de mogelijkheid om zich te wenden

---

<sup>1</sup> TK, 1999–2000, 26 806, nr. 3.

tot een «Commissie Integriteit Rijksoverheid». Deze brengt vervolgens een gezaghebbend advies uit aan de minister onder wiens gezagsbereik zich de vermeende misstand voordoet. Op dit moment wordt gewerkt aan de precieze vorm van deze procedure. Ook de instelling van de commissie is in voorbereiding.

Verder wordt voor het personeel bij de ministeries in het Algemeen Rijksambtenarenreglement een bepaling opgenomen die ambtenaren beschermt tegen negatieve maatregelen vanwege het gebruikmaken van de procedure.

De opdracht in de Ambtenarenwet verplicht ook andere sectoren tot het treffen van dergelijke voorzieningen, meer toegesneden op de eigen situatie.

Naast de aangekondigde maatregelen is er inmiddels ook een regeling ontworpen (en in werking) rond het aanvaarden van geschenken door ambtenaren. Tevens is er beleid ontwikkeld om zogenaamde draaideur-constructies tegen te gaan. Hierbij gaat het om de situatie dat een voormalig ambtenaar na zijn ontslag door het departement waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd – bijvoorbeeld via een adviesbureau – om werkzaamheden te verrichten.

In een overleg met de VNG en de Commissarissen van de Koningin is besproken hoe ook in het lokaal bestuur een impuls is te geven aan het integriteitsbeleid.

#### **4.4 Medezeggenschap bij de overheid**

Sinds mei 1995 is ook de medezeggenschap van het overheidspersoneel in de sectoren Rijk, Politie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen geregeld in de *Wet op de ondernemingsraden* (WOR). Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering toegezegd de invoering van de WOR bij de overheid na vier jaar te evalueren. Het Ministerie van BZK heeft medio 1999 de uitvoering van de evaluatie voorbereid. De evaluatieresultaten, vergezeld van het kabinetsstandpunt, zullen naar verwachting tegen het einde van 2000 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

##### *Marktconform*

De invoering van de WOR bij de overheid vormt een belangrijk onderdeel van het reeds jaren geleden ingezette kabinetsbeleid, om de arbeidsverhoudingen bij de overheid zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met die in de marktsector. Uitgangspunt daarbij was dat de medezeggenschap van het overheidspersoneel marktconform moet zijn, tenzij de positie van de overheid een bijzondere (d.w.z. van de marktsector afwijkende) regeling noodzakelijk maakt. Om te benadrukken dat de overheid aan dezelfde regels onderworpen is als de marktsector, is het aantal bijzondere bepalingen voor de overheid zoveel mogelijk beperkt. Het doel van de evaluatie is allereerst om te bezien in hoeverre de toepassing van de WOR, die al jaren functioneert in de marktsector, bij de overheid tot problemen leidt die specifiek zijn voor de overheidssector.

Ten behoeve van deze evaluatie zijn eind 1999 de ervaringen en opvattingen van betrokkenen uitgebreid geïnventariseerd. De reacties zijn afkomstig van ondernemingsraadsleden en WOR-bestuurders in de vijf



overheidssectoren waarop de WOR van toepassing is. Dit empirische deel van het evaluatieonderzoek, in opdracht van BZK uitgevoerd door MEDE Organisatieadvies, is in mei 2000 afgerond. Daaruit komt een overwegend positief beeld naar voren. Een belangrijk deel van de evaluatie is verder gericht op de werking van de beschermende bepaling van het primaat van de politiek in de (rechts)praktijk. Deze bepaling werd bij de totstandkoming van de WOR bij de overheid noodzakelijk geacht om recht te doen aan de bijzondere positie van de overheid. In de WOR is bepaald dat de ondernemingsraden bij de overheid geen bevoegdheden hebben bij politieke besluitvorming, behalve als er personele gevolgen in het geding zijn. De oorspronkelijke opvatting van de wetgever was dat een tweedeling kon worden gemaakt tussen het politieke besluit en de personele gevolgen. De politieke besluiten zijn voor de ondernemingsraden een gegeven, maar de daaruit voortvloeiende personele gevolgen behoren wél tot de bevoegdheden die op grond van de WOR aan ondernemingsraden toekomen. Hiermee is getracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds marktconforme medezeggenschap en anderzijds het primaat van de politiek.

#### *Primaat van de politiek*

Sinds de invoering van de WOR bij de overheid is de nodige rechtspraak verschenen over het primaat van de politiek. Tot voor kort is de jurisprudentie gevormd door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam (OK). Daarin heeft de OK de beschermende bepaling van het primaat van de politiek beperkt uitgelegd. De OK neemt niet snel aan dat er sprake is van zodanige politieke besluitvorming dat een ondernemingsraad bij de overheid geen bevoegdheden toekomt. Indien politieke besluiten personele gevolgen hebben, en die gevolgen daarvan niet kunnen worden losgekoppeld, moet advies van de ondernemingsraad worden gevraagd voordat de politieke besluitvorming is afgerond. Daarnaast introduceerde de OK in 1998 het begrip «medeondernemerschap» binnen de overheidsverhoudingen. Bij de gemeentelijke herindelingen werd de provincie – en zelfs de Staat – aangemerkt als medeondernemer bij voorgenomen besluiten van de provincie en het Rijk die rechtstreeks ingrijpen in de ondernemingen van gemeenten. Provincie en Rijk werden op grond daarvan verplicht geacht over die voorgenomen besluiten advies te vragen aan de betrokken ondernemingsraden van de gemeenten.

Inmiddels heeft de Hoge Raad (op 26 januari 2000) uitspraak gedaan in twee gevallen van cassatieberoep. Daarbij heeft de Hoge Raad zich gedistantieerd van de door de OK ontwikkelde jurisprudentie over het primaat van de politiek. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de door de OK gehanteerde *beperkte* uitleg van het primaat van de politiek, in strijd is met de bedoeling van de wetgever. Volgens de Hoge Raad zijn politieke besluiten niet onderworpen aan het adviesrecht van de ondernemingsraad. Dit wordt pas anders als het politieke besluit tot doel heeft de personele gevolgen te regelen. De Hoge Raad ging ook in op het begrip medeondernemerschap. De Raad is van mening dat daarvan in beperktere mate sprake kan zijn. Om een ander dan de ondernemer als medeondernemer te kunnen aanmerken, is een (incidenteel) besluit dat rechtstreeks ingrijpt in de onderneming onvoldoende. Daarvoor is nodig dat die andere ondernemer een stelselmatige invloed heeft op de besluitvorming binnen de betrokken onderneming. De Hoge Raad stelt dat tussen provincie en gemeente geen verhouding van medeondernemerschap bestaat.

Gelet op deze uitspraken is de verwachting dat de evaluatie niet tot wetswijziging zal leiden.

#### **4.5 Kaderwet ZBO's**

De voorgestelde *Kaderwet ZBO's* beoogt enige ordening aan te brengen in de huidige situatie, waarin elk zelfstandig bestuursorgaan zijn geheel eigen organisatieregeling kent. Zo geeft de Kaderwet een algemene regeling voor benoeming en ontslag van bestuurders van publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's. Daarnaast heeft de Kaderwet tot doel de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's op een aantal belangrijke onderdelen eenduidig en helder te regelen. In de wet wordt een aantal bevoegdheden verankerd waarover een minister jegens een ZBO in elk geval dient te beschikken.

De inhoud van de wet heeft geen directe invloed op de rechtspositie van het personeel van de huidige ZBO's. Die gevolgen zullen pas kunnen ontstaan door de aanpassing van bestaande specifieke (instellings)wetten van ZBO's aan de Kaderwet. Uitgangspunt van de ontwerp-Kaderwet is dat de rechtspositie van de sector Rijk ook geldt voor personeel in dienst van publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's. Overigens heeft de regeling *niet* tot doel om ZBO-personeel voortaan tot de sector Rijk te rekenen.

De ontwerp-Kaderwet biedt de mogelijkheid om bij amvb op ondergeschikte onderdelen de rechtspositieregelingen zoals die voor de sector Rijk gelden, toe te spitsen op bijzondere omstandigheden van een bepaald ZBO.

Daarnaast is het mogelijk om – net als bij de andere bepalingen uit de Kaderwet – in de instellingswet van een ZBO tot een geheel andere regeling van de arbeidsvoorwaarden te komen. De wetgever zou er in dat geval voor kunnen kiezen de huidige rechtspositionele regelingen te handhaven. Als een vakminister – conform het voorgestelde uitgangspunt van de Kaderwet – besluit een wetvoorstel in procedure te brengen met de strekking dat toch de rechtspositieregels van de sector Rijk van toepassing moeten zijn, dan vormen de lokaal bij dat ZBO geldende spelregels voor het arbeidsvoorwaardenoverleg de leidraad bij de invoering van die rechtspositieregels. Maar ook wanneer een lokale structuur voor overleg over arbeidsvoorwaarden ontbreekt, is het gezien de gangbare verhoudingen in ons land niet goed denkbaar dat overleg achterwege blijft. Uitgangspunt is dan ook dat de betreffende vakminister zijn beslissing neemt in overleg met de sociale partners bij het betrokken ZBO.

#### **4.6 Wet arbeid en zorg**

##### *Een betere combinatie*

Er leeft een brede maatschappelijke behoefte om arbeid en zorg beter te kunnen combineren. De mogelijkheid daartoe zou ook voorkómen dat werkenden uittreden om zich aan hun zorgtaken te wijden. Het kabinet wil tot een *Wet arbeid en zorg* komen, die de gesignaleerde behoefte ondersteunt en die voor iedereen arbeidsparticipatie aantrekkelijker maakt dan uittreden. Het beter kunnen combineren van opvoeden en werken, dient zowel persoonlijke als maatschappelijke belangen. Daarnaast leidt een grotere betrokkenheid van mannen bij zorg en van vrouwen bij (betaalde) arbeid, tot een grotere maatschappelijke cohesie.

De *Wet arbeid en zorg* zal uit verschillende onderdelen bestaan. Het eerste onderdeel wordt gevormd door de *Wet aanpassing arbeidsduur* (Stb. 2000, 114), die op 1 juli 2000 in werking is getreden. Deze wet geeft werknemers bij de overheid en in het bedrijfsleven het recht om – wanneer zij één jaar in dienst zijn – te verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur. De werkgever moet dit verzoek honoreren, tenzij een zwaarwegend dienst- of bedrijfsbelang dat verhindert. De gevraagde aanpassing kan zowel een vermindering als een uitbreiding van de arbeidsduur zijn.

Het volgende onderdeel van de wet – dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend – bevat voor nagenoeg alle werknemers in Nederland een samenhangende regeling van: zwangerschaps- en bevallingsverlof, recht op drie weken betaald adoptieverlof, recht op twee dagen kraamverlof, een calamiteitenverlof en een recht op kortdurend betaald zorgverlof (per jaar maximaal tweemaal de wekelijkse arbeidsduur). Laatstgenoemd verlof hoeft de werkgever niet te verlenen als een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang zich daartegen verzet. Ten slotte biedt dit tweede *Wet arbeid en zorg*-onderdeel de mogelijkheid om het wettelijk (onbetaald) ouderschapsverlof gesplitst in maximaal drie periodes op te nemen.

#### *Overstijgend belang*

Voor de vorming van arbeidsvoorwaarden zijn primair de sociale partners verantwoordelijk. Toch heeft de regering in dit geval voor wetgeving gekozen. Met een betere combineerbaarheid van arbeid en zorg wordt immers ook een maatschappelijk belang gediend, dat het privé-belang van de individuele werknemer en werkgever overstijgt. Niet alleen werkgevers en werknemers hebben hier dus een verantwoordelijkheid, maar ook de overheid. Een wettelijke regeling bevordert bovendien de gelijkheid tussen werknemers, de rechtszekerheid en de duidelijkheid.

Overigens blijft er op diverse onderdelen van de *Wet arbeid en zorg* ruimte om door CAO-afspraken of sectorovereenkomsten tot anders-luidende of aanvullende afspraken te komen. Dit maakt het mogelijk om optimaal aan te sluiten bij de specifieke behoeften van zowel werkgevers als werknemers.

#### **4.7 Leeftijdsdiscriminatie**

Zoals in het regeerakkoord is afgesproken, heeft het kabinet in het najaar van 1999 bij de Kamer een nieuw voorstel ingediend voor een *Wet verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid*<sup>1</sup>.

Het wetsvoorstel is van toepassing op de markt en de overheidssector. Onderscheid naar leeftijd wordt verboden bij: het aanbieden van een vacature; werving en selectie; het aangaan van een arbeidsverhouding; de arbeidsbemiddeling; het (laten) volgen van onderwijs; scholing en vorming voorafgaand aan of tijdens een arbeidsverhouding; de bevordering.

De normstelling sluit aan bij de systematiek van de *Algemene wet gelijke behandeling* (AWGB) en de *Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen* (WGB). Dit betekent dat het maken van direct onderscheid naar leeftijd is verboden, tenzij er een in de wet genoemde uitzonderingsgrond van toepassing is. Indirect onderscheid naar leeftijd kan onder omstandigheden objectief gerechtvaardigd zijn.

---

<sup>1</sup> TK, 1999–2000, 26 880, nrs. 1–2.

Omdat leeftijd als discriminatiefactor een ander karakter draagt dan – bijvoorbeeld – ras en geslacht, zijn de uitzonderingsgronden in het wetsvoorstel meer open geformuleerd. Zo geldt het verbod van direct onderscheid niet in gevallen waarin onderscheid vanwege een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang noodzakelijk is. Evenmin is het verbod van toepassing als veiligheid en bescherming van de gezondheid bij het werk onderscheid naar leeftijd onontkoombaar maken. Tevens bestaat er een uitzondering op het verbod als voor de aard van de functie of de voorwaarden voor de uitoefening ervan, de leeftijd bepalend is.

De sociale partners bij de overheid zijn geconsulteerd over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) onderschrijft in algemene zin de strekking, de systematiek en de werkingssfeer van het wetsvoorstel. Het VSO meent dat, voor zover te overzien, de voorgestelde uitzonderingssituaties voldoende ruimte bieden om in praktijkgevallen onderscheid naar leeftijd te maken. De bij het VSO aangesloten sectoren zullen nagaan in hoeverre in sectorale regelgeving leeftijdsgrenzen voorkomen die niet overeenstemmen met de nu voorgestelde normstelling. Ook de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) onderschrijven de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Het huidige wetsvoorstel begeeft zich niet op het terrein van arbeidsvoorwaarden en ontslag. Het kabinet vindt het noodzakelijk dat er eerst een grondige inventarisatie komt van de knelpunten die zich op dit gebied in de praktijk kunnen voordoen.

## 5 PENSIOENEN EN SOCIALE REGELINGEN

### 5.1 De invloed van Europa

De Europese Commissie heeft aangekondigd met een aantal nieuwe initiatieven te komen op pensioenterrein. Voor de wettelijke pensioen-voorzieningen biedt de huidige verordening 1408/71 coördinatieregels die de belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers wegnemen. De Europese Commissie wil deze inmiddels verouderde coördinatieregels vereenvoudigen en actualiseren. In 1998 is daartoe een voorstel verschenen ter vervanging van verordening 1408/71, dat onder meer voorziet in een uitbreiding van de materiële werkingsfeer met VUT- en CAO-regelingen. Het Ministerie van SZW heeft diverse organen om advies gevraagd over het voorstel. Ook de Raad voor het Overheidspersoneels-beleid (ROP) is om advies gevraagd. Bij brief van 8 juni 2000<sup>1</sup> heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het voorstel van de Europese Commissie. Het kabinet neemt het standpunt in dat het niet wenselijk is om VUT- en CAO-regelingen onder de materiële werkingsfeer van de verordening te brengen.

### 5.2 De modernisering van de pensioenregeling

Het overleg over de pensioenregeling wordt bovensectoraal gevoerd door vertegenwoordigers van de werkgevers bij de overheid en de centrales voor overheidspersoneel, verenigd in de ROP. Het overleg over de andere arbeidsvoorwaarden bij de overheid wordt al sinds 1993 in elk van de afzonderlijke sectoroverleggen gevoerd. Vanuit het sectorenmodel gezien roept een specifieke pensioentafel *los* van het sectoroverleg vragen op. In de *Wet privatisering ABP* (WPA) is daarom bepaald dat pensioensectoralisering vanaf 1 januari 2001 mogelijk is. Dit houdt in dat de sociale partners in een sector vanaf die datum kunnen besluiten de deelneming in het pensioenfonds ABP te beëindigen.

In de aanloop naar deze datum verkennen werkgevers en werknemers al geruime tijd de wenselijkheid en mogelijkheden van een gezamenlijk besluit over sectoralisering van het overheidspensioen. In 1998 en 1999 zijn analyses gemaakt en rapportages uitgebracht over mogelijke modellen voor die sectoralisering. De werkgevers opteren voor volledige sectoralisering op termijn, waarbij één pensioenfonds de verschillende sectorale regelingen uitvoert. Dit doel zou stapsgewijs bereikt moeten worden, te beginnen met de sectoralisering van onderdelen van de pensioenregeling, zoals de FPU en het invaliditeitspensioen. De centrales voor overheidspersoneel zijn geen voorstander van sectoralisering en houden het bij het huidige model van één regeling, uitgevoerd door één pensioenfonds.

Verwacht werd dat de sociale partners in het najaar van 1999 over de sectoralisering afspraken zouden kunnen maken, maar dat is niet haalbaar gebleken. De verschillen van inzicht tussen werkgevers en werknemers zijn van dien aard, dat overeenstemming daarover nog niet binnen bereik ligt.

Na achterbanberaad door beide partijen (in het voorjaar van 2000) hebben de werkgevers gekozen voor een andere invalshoek, namelijk voor gedeeltelijke sectoralisering van de pensioenregeling gekoppeld aan een inhoudelijke discussie over de pensioenregeling. Het overleg zou meer moeten gaan over modernisering van de pensioenregeling. Het accent

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 21 501-18, nr. 126.

moet daarbij liggen op onderdelen die de arbeidsparticipatie van ouderen bevorderen, zoals de FPU-regeling.

Op dit moment ligt bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel om de WPA te wijzigen. De strekking: de datum waarop de verplichte deelneming (1 januari 2001) op grond van de WPA zou overgaan in een verplichte deelneming ingevolge de *Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds* (Wet BPF), wordt voor onbepaalde tijd opgeschort. Deze overgang schept namelijk een onduidelijke situatie; hij roept de vraag op welke partijen bevoegd zijn om de Minister van SZW te verzoeken om intrekking of wijziging van de verplichte deelneming in het ABP. Een oplossing is niet direct voorhanden en vergt waarschijnlijk een wetswijziging. De opschorting is dus een tijdelijke maatregel die bedoeld is om tijd te scheppen voor een structurele oplossing. Het wetsvoorstel voor de opschorting is ingevoegd in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet BPF, die op 1 januari 2001 moet ingaan.

### **5.3 Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen**

#### *Wet OOW*

Op 1 januari 1998 is de *Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen* (Wet OOW) van kracht geworden. Deze wet regelt de invoering van de *Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering* (WAO), de *Werkloosheidswet* (WW) en de *Ziektewet* (ZW) voor het overheidspersoneel. OOW betekent een omvangrijke en complete stelselwijziging voor de overheidswerkgevers, de overheidswerknemers en de uitvoeringsinstelling USZO. Om uitvoeringstechnische redenen vindt de invoering gespreid in de tijd plaats. Als eerste is per 1 januari 1998 de WAO van toepassing geworden op het overheidspersoneel. De WW en de ZW worden vanaf 1 januari 2001 gefaseerd ingevoerd.

#### *Invoering WW en ZW voor overheidspersoneel*

Met de invoering van de WW en de ZW voor overheids- en onderwijs-personeel wordt per 1 januari 2001 een begin gemaakt. Dit kabinetsbesluit heeft in het kort de volgende effecten:

- Op het overheidspersoneel zullen de rechten en verplichtingen van de WW en ZW van toepassing worden. Overheidswerknemers krijgen recht op een uitkering krachtens die wetten, uiteraard voor zover zij voldoen aan de voorwaarden.
- Het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), dat voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen verantwoordelijk is, heeft besloten de voorbereiding van de uitvoering van de WW en de ZW aan de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO) op te dragen.
- USZO gaat ook de WW uitvoeren voor de organisaties die nu zelf hun wachtgeldregeling uitvoeren. Dit zijn de zogenaamde «zelfdoeners». De bedoeling is dat USZO ook voor deze groep de benodigde gegevens verkrijgt om de WW-rechten te kunnen beoordelen.
- De WW krijgt bij de overheid een ander financieringssysteem dan in de marktsector. Het systeem voor de overheid blijft namelijk zoals het nu is: de overheidswerkgevers zullen eigenrisicodrager zijn voor de

WW-uitkeringen. De kosten van een WW-uitkering worden dan ook in rekening gebracht bij de betreffende werkgever.

- De bestaande inhouding op het loon bij werknemers in verband met werkloosheid (de pseudo-premie WW) blijft gehandhaafd.
- Op dit moment is het zo dat de werkgever bij ziekte van een werknemer het loon doorbetaalt. De marktsector kent daarbij de ZW als vangnetvoorziening. Bij de overheid zal de werkgever ook in de toekomst in beginsel het loon blijven doorbetalen bij ziekte; daarnaast zal ook voor de overheid de ZW als vangnetvoorziening gaan gelden. Hieronder vallen onder andere zwangerschaps- en bevallingsverlof, en ziekte van personeel dat geen dienstverband meer heeft. De overheids-werkgevers zullen, onafhankelijk van de marktsector, een onderling verevende premie gaan betalen voor een fonds, waaruit onder meer de ZW-uitkeringen voor overheidswerknemers worden betaald (zie hierna).
- Er komt een Uitvoeringsfonds voor de overheid, met als taak de financiering van de ZW-lasten, van de uitvoeringskosten WW en ZW, en van een aantal andere voorzieningen en regelingen waarvoor de overheidswerkgevers geen eigenrisicodragers zijn of worden. Het fonds zal worden gevoed door een voor overheidswerkgevers uniforme werkgeverspremie, zonder verhaalsmogelijkheid op de werknemer.
- De WW biedt de overheidswerknemers minder ruime aanspraken dan de meeste huidige wachtgeldregelingen. Dit geldt vooral voor de hoogte en duur van het uitkeringsrecht. In aanvulling op de wettelijke WW-aanspraken kunnen de sociale partners bovenwettelijke regelingen afspreken. In de overheidssectoren die verenigd zijn in het VSO, zijn dergelijke bovenwettelijke regelingen in het merendeel al tot stand gebracht.

#### *Aanpassingswet OOW*

Zoals hiervoor is aangegeven, zullen de overheidswerkgevers eigenrisicodragers zijn voor de lasten van de WW. Voorts is besloten om een afzonderlijk premiesysteem voor de ZW voor de overheid te introduceren. Onder meer als gevolg van deze beslissingen, is het nodig de WW en de ZW wat de financieringsparagrafen betreft aan te passen. Dit gebeurt in de *Aanpassingswet OOW*. Het is de bedoeling dat deze wet op 1 januari 2001 in werking treedt.

#### *Gefaseerde invoering van WW en ZW voor overheidspersoneel*

Het kabinet ging er in een eerder stadium van uit dat op 1 januari 2001 de WW en ZW voor overheids- en onderwijspersoneel voor *alle* gevallen kon ingaan. Die termijn blijkt echter te kort om de gehele overdracht vloeiend te laten verlopen. Het probleem is niet zozeer het onderbrengen van nieuwe uitkeringen – het is vooral de *omzetting* van bestaande uitkeringen (van mensen die nu al een wachtgelduitkering hebben of ziek zijn) die veel inspanningen vergt. Zo zijn van circa 10 000 bestaande gevallen de gegevens bij USZO niet bekend. Het gaat hier om gevallen bij organisaties die nu zelf hun wachtgeldregelingen uitvoeren, de «zelfdoeners». Onderzoek wijst uit dat de kans groot is, dat in een flink aantal van die gevallen het WW-recht niet per 1 januari 2001 kan worden vastgesteld.

Vandaar dat het kabinet heeft besloten de omzetting van bestaande uitkeringen naar de WW en ZW in beginsel uit te voeren vanaf 1 januari 2003. Voor nieuwe gevallen worden de WW en de ZW wél per 1 januari 2001 ingevoerd.

#### *Aanpak invoering WW*

De WW wordt dus gefaseerd ingevoerd:

- 1) per 1 januari 2001 geldt de WW voor alle *nieuwe* uitkeringen;
- 2) per 1 januari 2003 worden de *bestaande* uitkeringen (d.w.z. van de werknemers die op 31 december 2000 wachtgeld hebben en nog steeds wachtgeld hebben op 1 januari 2003), omgezet naar de WW.

Deze keuze betekent dat het risico dat de WW *niet* kan worden ingevoerd per 1 januari 2001, tot een minimum wordt beperkt. Dit betekent niet dat de invoering hiermee gegarandeerd is. Het is nog net even te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de haalbaarheid ervan. Dat zal eind 2000 gebeuren.

#### *Aanpak invoering ZW*

Voor de Ziektewet geldt hetzelfde schema als voor de WW: invoering voor nieuwe uitkeringen per 1 januari 2001, en voor bestaande uitkeringen in beginsel per 1 januari 2003. Binnen de groep van bestaande ziekte-uitkeringen is echter een onderscheid gemaakt. Werknemers van wie men kan aannemen dat ze nog geruime tijd ziek zullen blijven, of die zwangerschaps- en bevallingsverlof hebben, worden wél vanaf 2001 onder de ZW gebracht.

Eén van de voordelen hiervan is, dat werkgevers en werknemers dan ook meteen gebruik kunnen maken van die REA-instrumenten (Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten) waarop zij momenteel nog geen recht hebben.

De invoering van de ZW verloopt als volgt:

- 1) per 1 januari 2001 wordt de ZW ingevoerd voor *nieuwe* ziekte-uitkeringen;
- 2) per 1 januari 2001 wordt de ZW alleen voor de volgende *bestaande* uitkeringen ingevoerd:
  - zwangerschap/bevalling: medewerksters die op 31 december 2000 zwangerschaps- en bevallingsverlof hebben en waarvan het verlof eindigt na 31 januari 2001;
  - langdurig zieken: medewerkers die op 31 december 2000 recht hebben op een uitkering wegens ziekte en dat recht nog steeds hebben op 15 februari 2001 (zij vallen met terugwerkende kracht onder de ZW);
- 3) per 1 januari 2003 wordt de ZW voor de overige *bestaande* uitkeringen ingevoerd.



#### **5.4 Organisatie uitvoering sociale zekerheid**

De WAO voor het overheidspersoneel wordt uitgevoerd door USZO. Het is de bedoeling dat deze uitvoeringsinstelling vanaf 2001 ook de WW en de ZW voor het overheidspersoneel gaat uitvoeren. Zoals gezegd treft USZO, in opdracht van het Lisv, daartoe nu voorbereidingen. Daarnaast komen er bij de overheid bovenwettelijke werkloosheidsregelingen. De uitvoering van deze bovenwettelijke regelingen wordt eveneens door USZO voorbereid, in opdracht van de verschillende overheidswerkgevers.

Van belang zijn in dit verband ook de kabinetsplannen voor een nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, SUWI), waarmee de Tweede Kamer op hoofdlijnen heeft ingestemd. Er komt één publiek orgaan, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), dat verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen in Nederland. De taken van dit UWV: premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverzorging. De reïntegratie zal door private bedrijven geschieden.

De huidige vijf uitvoeringsinstellingen (waaronder USZO) zullen opgaan in het publieke UWV, dat ook voor het overheidspersoneel de WAO, de WW en de ZW zal gaan uitvoeren.

Voor de totstandkoming van de nieuwe structuur voor de sociale zekerheid en reïntegratie is een veranderorganisatie opgericht. Voorts moet een groot aantal wetten worden gewijzigd. Invoering van de nieuwe structuur (waarvan naast het UWV de – landelijke aangestuurde – Centra voor Werk en Inkomen en een Raad voor Werk en Inkomen deel uitmaken), zal niet eerder dan 1 januari 2002 plaatsvinden.

Momenteel worden de SUWI-plannen uitgewerkt. Een aandachtspunt daarbij: wat betekenen de plannen voor de overheidssector? Zo is voor de overheid van belang onder welke condities het UWV bovenwettelijke uitkeringen mag verzorgen, en hoe het SUWI-traject met de OOW-operatie samenloopt. Voorts is het de vraag hoe het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van werklozen er voor de overheid uit gaat zien. Dit punt verdient apart de aandacht, omdat de overheidswerkgevers eigenrisico-drager zullen zijn voor de WW. Ten slotte is voor de overheidssector ook van belang wat de SUWI-plannen voor de organisatie van de huidige uitvoeringsinstelling USZO betekenen.

#### **5.5 Arbeidsongeschiktheid**

Deze paragraaf geeft een beeld van de recente ontwikkelingen rond de toepassing van de WAO bij de overheid. Allereerst wordt een vergelijking gepresenteerd van de gedifferentieerde WAO-premies bij de overheid als geheel en in de totale marktsector. Vervolgens komen de WAO-instroom en WAO-uitstroom bij VSO-overheidssectoren aan bod.

Ook worden enkele tabellen gepresenteerd die specificaties geven van de mate van arbeidsongeschiktheid, de leeftijdsklassen waarin arbeidsongeschiktheid optreedt en de oorzaken van de arbeidsongeschiktheid bij de overheidssectoren. De gegevens zijn uitgesplitst naar het sectorniveau waarop bij de overheid arbeidsvoorwaarden worden afgesproken.

Ten slotte wordt ingegaan op de arbo-convenanten over reïntegratie en ziekteverzuimpreventie, die (naar verwachting) binnen overheidssectoren worden afgesloten met centrales van overheidspersoneel.

#### *Vergelijking overheid en markt*

##### *Pemba*

Per 1 januari 1998 is de wet *Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen* (Pemba) in werking getreden. Om de werkgever te stimuleren de uitstoot naar arbeidsongeschiktheid te beperken, voorziet de wet erin dat de WAO volledig wordt gefinancierd via werkgeverspremies met een vast en een gedifferentieerd deel. De werknemerspremie is daarbij vervallen. Het vaste gedeelte, de basispremie, is voor alle werkgevers gelijk (zie ook box 5.1). De gedifferentieerde premie is afhankelijk van de WAO-lasten die een werkgever heeft.

##### **Box 5.1: Premiestelling Pemba**

*Met de basispremie die het Lisv heft, worden de uitkeringen gefinancierd van personen die langer dan vijf jaar arbeidsongeschikt zijn, en – in de overgangsfase – de uitkeringen van mensen die vóór 1 januari 1998 arbeidsongeschikt zijn geworden en nog in de WAO zitten. De basispremie is om die reden nog hoog. Maar dit is een tijdelijke situatie. De basispremie zal de komende jaren dalen en na vijf jaar Pemba een (onder gelijke condities) structureel lager niveau bereiken, omdat de eerste vijf jaar de arbeidsongeschiktheid dan via gedifferentieerde premies wordt gefinancierd.*

*Uit de gedifferentieerde premies worden de lasten vergoed voor de eerste vijf jaar arbeidsongeschiktheid van de werknemer. Het gaat dan alleen om uitkeringen die na 1 januari 1998 zijn ingegaan. Elk bedrijf betaalt een gedifferentieerde premie, die jaarlijks volgens een bepaalde rekenmethodiek door de uitvoeringsinstelling wordt vastgesteld. De premie kent een minimum- en een maximumhoogte en kan voor grote en kleine bedrijven verschillen. De exacte hoogte van de premie hangt af van de omvang van de arbeidsongeschiktheidslasten die het betreffende bedrijf in het verleden heeft veroorzaakt. De gedifferentieerde premies zullen naar verwachting sterk stijgen de komende jaren, omdat alle nieuwe uitkeringen via de gedifferentieerde premie worden betaald. Ook voor dit premiedeel treedt stabilisatie in na vijf jaar Pemba; op dat moment zullen de eerste WAO-gevallen ouder dan vijf jaar ten laste komen van de basispremie.*

*Pemba maakt voor de verschuldigde gedifferentieerde premie onderscheid tussen grote en kleine werkgevers. Een grote werkgever is een werkgever die in het jaar t-2 (het referentiejaar) een premieplichtig loon heeft uitbetaald dat meer is dan 15 keer het gemiddelde premieloon per werknemer (in 1999: f 45 900 x 15 = f 688 500). Een kleine werkgever is een werkgever die een premieplichtig loon heeft uitbetaald, dat gelijk is aan of minder is dan 15 keer het gemiddelde premieloon. Met andere woorden: niet het aantal werknemers maar de premie loosom is bepalend voor de grens tussen een grote en kleine werkgever.*

Tabel 5.1 geeft een indeling van het procentuele aantal werkgevers in premieclassen op basis van door het Lisv vastgestelde gedifferentieerde premies. Uit deze tabel is af te leiden dat werkgevers bij de overheid vaker dan werkgevers in de markt een opslag op de minimum gedifferentieerde premie betalen. In 2000 is afgerond 38 procent van de grote werkgevers in de marktsector ingedeeld in de minimumpremie. Ter vergelijking: bij de overheid betaalt 22 procent van de grote werkgevers de minimumpremie. Evenzo geldt dat voor de kleine werkgevers (93 procent respectievelijk 68 procent).

**Tabel 5.1: Percentage werkgevers onderverdeeld naar sector, omvang werkgever (in premieoonsom) en gedifferentieerde premieklasse\***

1998 Gedifferentieerde WAO-premie	% Grote werkgevers premieklasse			% Kleine werkgevers premieklasse		
	0,09%	0,10≤ 1,12%	1,12%	0,22%	0,23≤ 0,84%	0,84%
<i>Marktsector</i>	42,3	55,3	2,4	94,1	2,0	3,9
<i>Overheid</i>	32,3	65,3	2,3	83,8	7,5	8,6

1999 Gedifferentieerde WAO-premie	premieklasse			premieklasse		
	0,25%	0,26≤ 3,24%	3,24%	0,77%	0,78≤ 2,43%	2,43%
<i>Marktsector</i>	40,3	57,6	2,1	93,8	2,2	4,0
<i>Overheid</i>	25,2	73,4	1,4	73,8	20,3	6,0

2000 Gedifferentieerde WAO-premie	premieklasse			premieklasse		
	0,67%	0,68≤ 5,56%	5,56%	1,24	1,25≤ 4,17%	4,47%
<i>Marktsector</i>	37,9	61,0	1,1	93,1	3,1	3,8
<i>Overheid</i>	22,1	76,7	1,2	67,7	26,5	5,8

Bronnen: Lisv concept «Premiedifferentiatie 2000», «Premiedifferentiatie WAO 1999» en «Premiedifferentiatie WAO 1999», bewerking BZK).

\* Exclusief de eigenrisicodragers.

Een goede verklaring voor de geconstateerde verschillen is op dit moment nog niet beschikbaar. Het is een voornemen om die verschillen nog nader te bestuderen.

Pemba heeft ook de mogelijkheid van eigenrisicodragerschap geïntroduceerd. Als een werkgever eigenrisicodragers wordt, draagt hij zelf het financiële risico van de eerste vijf jaar arbeidsongeschiktheid. Hij betaalt alleen de basispremie en is zelf financieel verantwoordelijk voor de kosten van de WAO-uitkeringen over deze periode. Dat financiële risico kan hij bij een verzekeraar afdekken. Na de periode van vijf jaar komen de WAO-uitkeringen weer ten laste van de uitvoeringsinstelling. Het aantal bedrijven dat eigenrisicodragerschap heeft, is in 1998 nog klein, namelijk: 24 (2 kleine en 22 grote bedrijven); in 1999 is het aantal gestegen tot 2 183 bedrijven, waarvan 1 595 kleine en 588 grote bedrijven. Ook binnen de overheidssectoren komt eigenrisicodragerschap voor: de sector Defensie is sinds 1999 eigenrisicodragers; de departementen van Financiën en van Verkeer en Waterstaat overwegen eigenrisicodragerschap.

#### *Aantallen WAO'ers*

In het regeerakkoord werd uitgegaan van een instroomkans voor de WAO van 1,35 procent. De instroomkans per 100 *verzekerden*<sup>1</sup> over 1999 is gestegen tot 1,4 procent. In deze instroomkans zijn ook de ambtenaren opgenomen.

Volgens het Lisv neemt landelijk de instroom in de WAO toe als gevolg van:

- een autonome groei van de verzekerdenpopulatie;
- de vergrijzing van de verzekerdenpopulatie;
- een toename van de instroom van vrouwen.

<sup>1</sup> Personen met een of meer lopende verzekeringsverhoudingen, arbeidsverhoudingen of uitkeringen per einde van een jaar.

Al deze elementen spelen in meer of mindere mate een rol in de WAO-ontwikkelingen bij de overheid.

In 1999 werden in de overheidssector 11.231 nieuwe WAO-uitkeringen toegekend bij een uitstroom van 10.619. Daarmee steeg het totale bestand arbeidsongeschikten bij de overheid licht: van 96 270 in 1998 naar 96 882 personen.

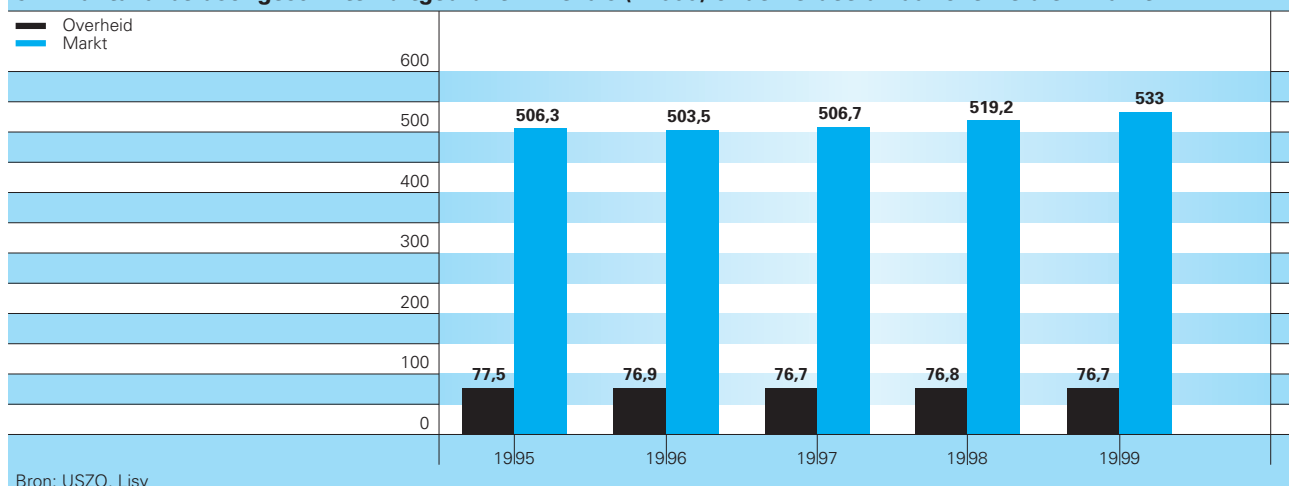
Uit grafiek 5.1 blijkt dat bij de overheid het aantal personen met een WAO-uitkering – uitgedrukt in zogenoemde Heva's<sup>1</sup> (=herleid tot volledig arbeidsongeschikt) – jaarlijks vanaf 1995 ongeveer gelijk blijft. Vanaf 1998 zijn ook militairen in de tellingen opgenomen. In de marktsector neemt het aantal arbeidsongeschikte werknemers (uitgedrukt in Heva's) toe met ongeveer 5 procent in de afgelopen 5 jaar.

---

<sup>1</sup> Heva is een maat voor het volume arbeidsongeschiktheid per 31 december van een jaar. Eén Heva komt overeen met een volledig arbeidsongeschikte.

Grafiek

### 5.1 Aantal arbeidsongeschikten uitgedrukt in Heva's (x1000) onderverdeeld naar overheid en markt



De daling van het aantal volledig arbeidsongeschikten (met een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 tot 100) is een verklaring voor de stabiele situatie bij de overheid. Mede als gevolg van herbeoordelingen vindt er steeds meer een verschuiving plaats naar gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Hoewel het totale aantal arbeidsongeschikten op basis van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (overheid en markt tezamen) in absolute zin stijgt, is het aantal arbeidsongeschikten als percentage van de *beroepsbevolking* sinds 1996 ongeveer gelijk gebleven (12,2 in 1996)<sup>1</sup>.

#### *In- en uitstroomkansen*

Het Lisv berekent de in- en uitstroomkansen bij de WAO onder meer aan de hand van het aantal verzekerde werknemers. Tabel 5.2 toont de in- en uitstroomkansen<sup>2</sup> en de kans samenhangend met de lopende WAO-uitkeringen per 31 december 1999. Het valt op dat de gemiddelde landelijke instroomkans (*zonder* de overheid) relatief hoog is ten opzichte van de overheidssectoren. De uitstroomkansen bij de overheid zijn hoger dan de gemiddelde uitstroomkans in de markt. Beide kansen zijn dus in het voordeel van de overheid. Ook de percentages lopende uitkeringen zijn lager.

<sup>1</sup> TK, 1999–2000, 22 187, nr. 104 pag. 9.

<sup>2</sup> *Instroomkansen*: het aantal nieuwe uitkeringen per 100 verzekerden met een dienstverband.  
*Uitstroomkansen*: het aantal beëindigde uitkeringen per 100 verzekerden met een WAO-uitkering.

**Tabel 5.2: Instroom- en uitstroomkansen WAO bij overheidssectoren (volgens Lisv-indeling\*) en marktsector en het percentage lopende uitkeringen (situatie 31-12-1999)**

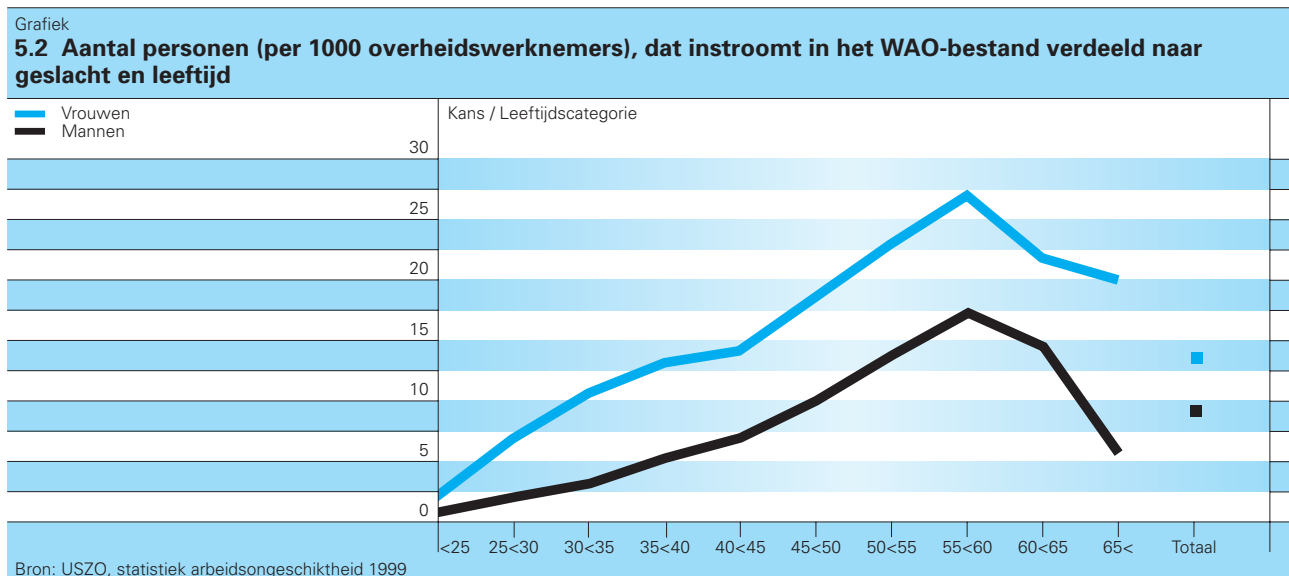
In- en uitstroom WAO versus sectoren	Nieuwe uitkeringen per 100 verzekerden	Lopende uitkeringen per 100 verzekerden	Beëindigde uitkeringen per 100 WAO'ers
Rijk, Rechterlijke Macht en Politie	1,0	7,7	12,3
Onderwijs en Wetenschappen	1,2	10,7	10,6
Defensie	0,6	4,0	11,4
Provincies, Gemeenten en Waterschappen	1,2	12,1	10,9
Openbare Nutsbedrijven	0,9	4,9	12,7
Overige instellingen	1,2	9,9	10,8
<b>Totaal overheid (excl. onbekend)</b>	<b>1,1</b>	<b>9,7</b>	<b>11,0</b>
<b>Landelijk, excl. overheid*</b>	<b>1,5</b>	<b>11,7</b>	<b>7,4</b>

\* Wegens administratief-technische redenen wijken de in- en uitstroomkansen enigszins af van de brongegevens USZO. In- en uitstroomgegevens volgens de arbeidsvoorwaardelijke sector-indeling zijn niet beschikbaar.

Bronnen: Informatie sociale verzekeringen naar sectoren 1999, Lisv; Statistiek Arbeidsongeschiktheid 1999, USZO (bewerking BZK)

#### *In- en uitstroomkansen van mannen en vrouwen*

Volgens USZO-gegevens zijn de instroomkansen van werknemers (d.w.z. personen met een of meerdere arbeidsverhoudingen) bij de overheid, onderverdeeld naar geslacht en leeftijd, als volgt (zie grafiek 5.2).



Uit grafiek 5.2 blijkt voor de overheidssectoren dat vrouwen in vergelijking met mannen in elke leeftijdscategorie een hogere instroomkans in de WAO hebben. Ook in de marktsectoren geldt dat vrouwen een hoger WAO-risico hebben. (In 1998 was de instroomkans voor mannen 11,7 en voor vrouwen 17,3 per 1 000 werknemers; bron Lisv).

#### *Herplaatsingen*

Uit onderzoek van het Ctsv blijkt dat USZO, afgezet tegen het landelijk gemiddelde, minder WAO-aanvragen toewijst en bovendien minder vaak

overgaat tot het afgeven van een verklaring van volledige arbeidsongeschiktheid.

In totaal zijn ruim 17 000 ex-overheidswerknemers met een herplaatsings-toelage (HPT) binnen de overheid of elders herplaatst. Een herplaatsings-toelage is afhankelijk van de hoogte van het salaris. Van deze herplaatsten hebben er 14 000 een gedeeltelijke WAO-uitkering. Duizend herplaatsten hebben recht op een volledige WAO-uitkering.

Bijna 2 300 (ex-)werknemers verkregen in 1999 als gevolg van een herplaatsing recht op een HPT; ruim 2 000 van hen hebben een WAO-uitkering.

Zoals uit tabel 5.2 blijkt, is de WAO-uitstroomkans bij de overheid iets beter dan in de markt, deels vanwege een grotere uitstroom naar pensionering: namelijk 45 procent. In de markt is de uitstroom naar pensionering 39 procent. Desalniettemin hebben WAO'ers afkomstig van de overheid een nagenoeg even grote kans op *werkhervatting* als WAO'ers uit de marktsector (2,7 per 100 verzekerden).

#### *Nadere gegevens arbeidsongeschiktheid per overheidssector*

In de tabellen 5.3, 5.4 en 5.5 wordt een arbeidsvoorwaardelijke sector-indeling gehanteerd. In tabel 5.3 wordt per sector een overzicht gegeven van de verdeling over de verschillende klassen arbeidsongeschiktheid (WAO). Uit de tabel valt op te maken dat de overheidssectoren relatief weinig *volledig* arbeidsongeschikten kennen in vergelijking met het landelijke gemiddelde (exclusief de overheid). Het percentage *gedeeltelijk* arbeidsongeschikten is hoger. Dit is een gevolg van de herbeoordelingen die door USZO zijn uitgevoerd.

**Tabel 5.3: Verdeling arbeidsongeschikten (in %) naar AO-klasse per overheidssector (situatie 31-12-1999) versus de marktsector**

AO-klasse versus sectoren	15-35%	35-55%	55-80%	80-100%	% totaal	
Rijk en Rechterlijke Macht**	13,1	15,4	6,2	65,4	8,8	
Defensie	13,4	10,4	4,1	72,1	3,3	
Onderwijs (po,vo,bve)	10,6	18,5	8,4	62,5	38,0	
Wetenschappelijk Onderwijs	10,1	16,5	7,3	66,1	2,8	
Onderzoekinstellingen	12,9	14,3	6,7	66,2	0,2	
Hoger Beroepsonderwijs	8,4	18,2	10,1	63,3	2,6	
Academische Ziekenhuizen	16,9	17,5	7,0	58,7	3,8	
Politie	21,7	20,3	12,2	45,8	1,6	
Gemeenten	13,7	15,3	6,3	64,8	25,5	
Provincies	11,5	17,4	5,6	65,5	1,5	
Waterschappen	14,0	18,5	8,3	59,2	0,5	
Overige instellingen	13,3	15,9	6,4	64,3	10,4	
Niet in te delen	11,0	17,6	6,3	65,1	1,0	
<b>Totaal overheid</b>	<b>12,4</b>	<b>16,7</b>	<b>7,3</b>	<b>63,6</b>	<b>100,0</b>	<b>(96 882)</b>
<b>Landelijk gemiddelde excl. overheid*</b>	<b>14,0</b>	<b>10,4</b>	<b>4,3</b>	<b>71,3</b>	<b>100,0</b>	<b>(648 235)</b>

Bron: USZO, statistiek arbeidsongeschiktheid 1999 (bewerking BZK).

\* Bron: Lisv, informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 1999 (bewerking BZK).

\*\* Een onderscheid tussen de sectoren Rijk en Rechterlijke Macht is om administratief-technische redenen niet mogelijk.

Tabel 5.4 biedt een overzicht van de leeftijdsverdeling van arbeidsongeschikten per sector. Ten opzichte van 1998 zijn er geen significante veranderingen. De overheid kent een relatief oude WAO-populatie in vergelijking met de markt. Er is bij de overheid ten opzichte van vorig jaar

een lichte daling bespeurbaar van oudere arbeidsongeschikten, vanwege de uitstroom van ouderen. De meeste arbeidsongeschikten zitten in de leeftijdscohorten tussen de 35 en 55 jaar. De instroom in de WAO vond ook in 1999 voor ruim tweederde plaats vanuit deze leeftijdsgroep. De sectoren Defensie en Politie vertonen een afwijkend patroon in de leeftijdsverdeling van arbeidsongeschiktheid. Oorzaken zijn de lagere ontslagleeftijd en de grote populatie (jonge) BBT-ers bij Defensie.

**Tabel 5.4: Verdeling arbeidsongeschikten (in %) naar leeftijdsklasse per overheidssector (situatie 31-12-1999) versus de marktsector**

Leeftijd versus sectoren	≤ 25 jaar	25-34 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-64 jaar	% van het totaal	
Rijk en Rechterlijke Macht**	0,1	4,6	19,7	35,4	40,2	8,8	
Defensie	1,2	11,9	19,2	33,4	34,3	3,3	
Onderwijs (po,vo,bve)	0,0	1,8	9,3	31,6	57,3	38,0	
Wetenschappelijk Onderwijs	0,1	4,2	12,1	36,4	47,1	2,8	
Onderzoekinstellingen	-	11,4	16,2	33,8	38,6	0,2	
Hoger Beroepsonderwijs	-	1,3	8,8	33,1	56,8	2,6	
Academische Ziekenhuizen	0,2	6,3	20,9	35,6	36,9	3,8	
Politie	0,4	10,3	29,1	40,9	19,3	1,6	
Gemeenten	0,0	3,1	13,5	33,8	49,6	25,5	
Provincies	0,1	2,4	14,4	35,4	47,7	1,5	
Waterschappen	-	4,4	15,8	29,8	50,0	0,5	
Overige instellingen	0,0	2,8	13,7	33,8	49,6	10,4	
Niet in te delen	-	5,7	26,1	40,4	27,7	1,0	
<b>Totaal overheid</b>	<b>0,1</b>	<b>3,2</b>	<b>13,2</b>	<b>33,4</b>	<b>50,1</b>	<b>100,0</b>	<b>(96 882)</b>
<b>Landelijk gemiddelde excl. overheid**</b>	<b>0,9</b>	<b>8,7</b>	<b>17,8</b>	<b>32,5</b>	<b>40,1</b>	<b>100,0</b>	<b>(648 235)</b>

Bron: USZO, statistiek arbeidsongeschiktheid 1999 (bewerking BZK).

\* Bron: Lisv, informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 1999 (bewerking BZK).

\*\* Een onderscheid tussen de sectoren Rijk en Rechterlijke Macht is om administratief-technische redenen niet mogelijk.

Te constateren valt dat het percentage arbeidsongeschikten bij de overheid in vergelijking met de marktsector voornamelijk bij ouderen hoog is. De vergrijzing van de verzekerdenpopulatie bij de overheid speelt hier een rol.

Tabel 5.5 geeft een overzicht per sector van de gronden waarop een WAO is toegekend.



**Tabel 5.5: Verdeling arbeidsongeschikten (in %) naar diagnosegroep per overheidssector (situatie 31-12-1999) versus de marktsector**

Diagnosegroep versus sectoren	psychische aandoeningen	hart- en vaatziekten	bewegingsapparaat	overige ziekten	zwangerschap	% van het totaal	
Rijk en Rechterlijke Macht**	42,9	6,1	16,9	33,6	0,5	8,8	
Defensie	22,7	5,2	17,4	54,6	0,1	3,3	
Onderwijs (po,vo,bve)	48,4	4,6	16,5	30,1	0,3	38,0	
Wetenschappelijk Onderwijs	39,9	4,9	17,6	37,4	0,2	2,8	
Onderzoekinstellingen	46,7	1,0	10,5	41,9	–	4,1	
Hoger Beroepsonderwijs	50,8	5,4	13,6	30,2	0,0	2,6	
Academische Ziekenhuizen	33,5	4,1	25,0	36,3	1,0	3,8	
Politie	31,3	5,1	20,7	42,1	0,8	1,6	
Gemeenten	38,1	5,4	25,2	31,0	0,2	25,5	
Provincies	44,5	6,3	20,9	28,1	0,2	1,5	
Waterschappen	29,9	7,7	33,3	29,6	0,2	0,5	
Overige instellingen	37,1	7,1	25,4	30,2	0,2	10,4	
Niet in te delen	7,1	0,6	2,9	89,1	0,3	1,0	
<b>Totaal Overheid</b>	<b>41,8</b>	<b>5,2</b>	<b>20,1</b>	<b>32,7</b>	<b>0,3</b>	<b>100,0</b>	<b>(96 882)</b>
<b>Landelijk gemiddelde (excl. overheid)*</b>	<b>27,9</b>	<b>5,7</b>	<b>29,5</b>	<b>36,3</b>	<b>0,6</b>	<b>100,0</b>	<b>(631 933)</b>

Bron: USZO, statistiek arbeidsongeschiktheid 1999 (bewerking BZK).

\* Bron: Lisv, ontwikkeling arbeidsongeschiktheid jaaroverzicht WAO/WAZ/WAJONG 1998 (bewerking BZK).

\*\* Een onderscheid tussen de sectoren Rijk en Rechterlijke Macht is om administratief-technische redenen niet mogelijk.

#### *Arbo-convenanten*

In de nota *Arbo-convenanten nieuwe stijl*<sup>1</sup> is indertijd aangekondigd dat binnen deze kabinetsperiode wordt gestreefd naar minimaal 20 arbo-convenanten. In de nota *Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid*<sup>2</sup> werd vervolgens gemeld dat tot op het moment van publicatie (april 2000) het aantal lopende convenanttrajecten in de markt en bij de overheid inmiddels tot 48 gestegen was, waarbij inbegrepen drie intentieverklaringen bij overheidssectoren. (Zie voor ziekteverzuimcijfers paragraaf 5.8.)

De sectoren Onderwijs, Rijk en Gemeenten hebben een intentieverklaring over werkdruk ondertekend, waarin ze aangeven dat binnen een jaar een arbo-convenant wordt afgesloten.

Vooruitlopend op het arbo-convenant Onderwijs en Wetenschappen, dat naar verwachting in het najaar wordt ondertekend, zijn inmiddels enkele deelconvenanten afgesloten. De kern van het deelconvenant «Verzuim-begeleiding en reïntegratie primair en voortgezet onderwijs» is de intensivering van ziekteverzuimbesteding. Er komen case-managers die langdurig ziek personeel uit het primair en voortgezet onderwijs gaan begeleiden bij de terugkeer in het arbeidsproces. Regioadviseurs gaan scholen ondersteunen bij het aanpakken van ziekteverzuim. Het doel is het ziekteverzuim te verlagen met één procentpunt binnen drie jaar. Het deelconvenant «Poortwachter» beoogt een betere samenwerking tussen werkgevers, werknemers, de arbodiensten en USZO.

De sector Rijk heeft opdracht gegeven aan TNO om een inventarisatie te maken van de maatregelen die binnen deze sector op het gebied van werkdrukvermindering zijn genomen. De bevindingen zullen worden meegenomen in het nog af te spreken arbo-convenant. In het jaarprogramma 2000 van de Sectorraad Rijk, Politie en Rechterlijke Macht zijn activiteiten opgenomen die moeten bijdragen aan een substantiële

<sup>1</sup> TK, 1999–2000, 26 375, nr. 1.

<sup>2</sup> TK, 1999–2000, 22 187, nr. 104.

verhoging van het aandeel arbeidsgehandicapten in het personeelsbestand tot 5 procent.

Bij de sector Politie zijn besprekingen gaande met centrales van overheids-personeel over het sluiten van een intentieverklaring over vermindering van de werkdruk.

De sector Waterschappen heeft met de centrales van overheids-personeel afgesproken dat op sectoraal niveau geen arbo-convenant zal worden gesloten; op decentraal niveau kunnen desgewenst initiatieven op dit gebied worden ontplooid.

Bij de sector Provincies hebben de overlegpartners nog geen standpunt ingenomen over het sluiten van een arbo-convenant.

Een andersoortig initiatief is het opleidingsconvenant in de sector Defensie. De komende jaren worden sleutelfunctionarissen in deze sector – in samenwerking met het ABP – bewustgemaakt van het belang van reïntegratie van arbeidsongeschikt personeel.

Tabel 5.6 geeft de stand van zaken weer.

**Tabel 5.6: Intentieverklaringen en (deel)arbo-convenanten bij de overheid**

Datum ondertekening	Overheidssector	Totaal beschikbaar budget	Onderwerpen
<i>Intentieverklaringen/ pre-convenanten</i> oktober 1999	Onderwijs (alle vier sectoren)		werkdruk, reïntegratie
oktober 1999	Rijk	subsidieregeling arbo-convenanten nieuwe stijl	werkdruk
12 april 2000	Gemeenten	subsidieregeling arbo-convenanten nieuwe stijl	werkdruk, reïntegratie, agressie op het werk
<i>Deelconvenanten</i> 25 mei 2000	Onderwijs (alle vier sectoren)	subsidieregeling arbo-convenanten nieuwe stijl 2,9 miljoen OCW + 2,9 miljoen Lisv en Sectorraad Onderwijs en Wetenschappen	«poortwachter»
25 mei 2000	Onderwijs (PO en VO)	eenmalig 30 miljoen over twee jaar	verzuimbegeleiding en reïntegratie onderwijs
2000	Defensie		opleiding «reïntegratie» voor sleutelfunctionarissen
<i>Arbo-convenanten</i> najaar 2000	Onderwijs en Wetenschappen (alle vier sectoren)	jaarlijks structureel 50 miljoen extra	verzuimbeleid

## 5.6 Wachtgeldregelingen en werkloosheid

### *Sectorale wachtgeldregelingen*

De overheid kent verschillende (sectorale) wachtgeldregelingen. Paragraaf 8.2 biedt een overzicht van de regelingen zoals die gelden in 2000. Na 1 januari 2001 zijn de regelingen alleen nog van toepassing op diegenen aan wie vóór 1 januari 2001 een wachtgelduitkering is toegekend. Overheids-personeel dat in 2001 en volgende jaren werkloos wordt, valt onder de WW. Dit veelal in combinatie met een boven-

wettelijke regeling. Wachtgeldaanspraken kunnen tot uiterlijk 1 januari 2003 blijven voortbestaan. Daarna geldt de WW ook voor de «bestaande gevallen».

#### Aantal wachtgelders

In bijna alle sectoren daalt het aantal wachtgelders. Tussen de overheidssectoren zijn aanzienlijke verschillen in aantallen wachtgelders, afgezet tegen het aantal actieven in een sector. Vooral bij de onderwijssectoren hebben veel wachtgelders een uitkering voor een beperkt aantal uren.

**Tabel 5.7: Wachtgelders in aantallen en uitgedrukt in % van actieven bij overheidssectoren, 1996–1999 (stand op 31-12-1999)**

sectoren	aantal wachtgelders per sector				wachtgelders in % actieven per sector			
	1996	1997	1998 <sup>4</sup>	1999	1996	1997	1998	1999
Rijk <sup>1</sup>	7 771	7 024	6 256	6 049	7,3	6,3	5,6	5,4
Onderwijs (vanaf 1998 alleen po, vo, bve) <sup>2</sup>	31 183	29 646	14 855	13 357	9,2	8,4	5,0	4,5
Hoger Beroepsonderwijs <sup>2</sup>	–	–	2 980	2 671	–	–	10,7	9,6
Onderzoekinstellingen <sup>2</sup>	–	–	617	540	–	–	6,6	5,7
Wetenschappelijk Onderwijs en Academische Ziekenhuizen <sup>2</sup>	–	–	5 796	5 254	–	–	6,1	5,6
Defensie (burger personeel) <sup>1</sup>	2 119	2 160	1 959	1 899	9,3	8,8	8,4	7,9
Defensie (militair personeel) <sup>1</sup>	2 102	2 365	2 015	2 096	3,8	4,2	3,7	3,9
Politie <sup>3</sup>	799	692	500	441	1,8	1,5	1,1	0,9
Rechterlijke Macht <sup>1</sup>	13	13	24	28	0,6	0,6	1,0	1,1
Gemeenten <sup>3</sup>	6 527	4 489	4 201	3 803	3,8	2,6	2,4	2,0
Provincies <sup>2</sup>	444	528	380	285	3,5	4,1	3,0	2,1
Waterschappen <sup>3</sup>	86	86	88	85	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Totaal overheid wachtgeld</b>	<b>51 124</b>	<b>47 003</b>	<b>39 747</b>	<b>36 508</b>	<b>6,5</b>	<b>5,9</b>	<b>5,2</b>	<b>4,1</b>

<sup>1</sup> Uitkeringen volgens opgave sector.

<sup>2</sup> Personen volgens opgave sector; de onderwijssectoren hebben grote aantallen parttimers, vandaar de relatief hoge percentages.

<sup>3</sup> Personen volgens ABP-gegevens.

<sup>4</sup> Vanwege een andere indeling wijken de cijfers over het jaar 1998 af van die in de Trendnota 2000.

Bronnen: Ministerie van BZK, Ministerie van OCW, Ministerie van Defensie, en Ministerie van Justitie, ABP, IPO.

In paragraaf 1.2 van de Trendnota werd gemeld dat in de komende jaren bij de vulling van vacatures voor een aantal specifieke beroepen bij overheidssectoren steeds meer problemen ontstaan. Een van de oplossingen om gekwalificeerd personeel op vacatures te krijgen, is het laten herintreden van overheidspersoneel dat gebruikmaakt van een wachtgeldregeling. In het bijzonder bij de sector Onderwijs is deze oplossing gebruikt. Zo is 11 procent van de reguliere vacatures in het basisonderwijs aan het begin van het schooljaar 1999–2000 vervuld door wachtgelders. Het blijkt echter dat het inzetbare deel van het wachtgeldbestand begint op te raken.

In tabel 5.8 wordt een vergelijking gemaakt van het aantal wachtgelders bij overheidssectoren, onderverdeeld naar leeftijdscohorten. Het aantal wachtgelders is uitgedrukt in gehele wachtgeld-fte's: het aantal uitkeringen op basis van een volledige baan. De wachtgelders vergrijzen: 58,2 procent van de wachtgelders is 55 jaar of ouder. Het aantal wachtgelders onder de 55 jaar is sinds 1993 met bijna 70 procent afgenomen. De wachtgelders van 55 jaar en ouder daarentegen zijn met 30 procent toegenomen.

**Tabel 5.8: Wachtgelders bij de overheid naar leeftijdscategorieën (in % van het totale aantal wachtgeld-fte's), ultimo 1999**

Leeftijd versus sector	≤ 25	25–34	35–44	45–54	55–59	60–65	wachtgeld-fte's in percentages van het totaal
Rijk*	0,5	4,3	8,2	21,0	25,2	40,8	20,1
Onderwijs*	0,4	3,6	7,4	19,3	24,4	44,7	25,9
Hoger Beroepsonderwijs*	0,1	1,8	4,5	15,7	30,1	47,9	5,5
Onderzoekinstellingen*	0,3	54,5	19,4	10,1	4,5	10,6	1,4
Wetenschappelijk Onderwijs en Academische Ziekenhuizen*	0,3	22,2	16,0	16,0	18,4	27,0	10,5
Defensie – burgerpersoneel*	0,2	5,9	10,5	16,1	43,3	23,9	5,7
Defensie – militair personeel*	0,2	45,0	22,8	20,6	1,2	1,2	7,3
Politie**	2,6	10,0	9,8	15,2	13,3	49,0	1,5
Rechterlijke Macht*	–	–	4,0	12,0	64,0	20,0	0,1
Gemeenten**	0,8	7,2	13,2	28,7	22,7	27,4	11,6
Provincies**	0,3	7,8	13,0	24,1	28,1	26,7	0,9
Waterschappen**	1,5	13,2	13,2	26,5	27,9	17,5	0,2
Overige**	0,5	8,7	9,4	17,9	25,4	38,1	9,3
<b>Totaal overheid</b>	<b>0,5</b>	<b>10,6</b>	<b>10,8</b>	<b>20,0</b>	<b>23,3</b>	<b>34,9</b>	<b>100% (27 887)</b>

\* Bronnen: Ministerie van BZK; Ministerie van OCW; Ministerie van Defensie; Ministerie van Justitie

\*\* Bron: ABP (bewerking BZK)

## 5.7 De ziektekostenregelingen

Het kabinet gaat op dit moment na of het gewenst is het stelsel van ziektekostenverzekeringen verder aan te passen. Adviezen van de SER en de RVZ vormen mede de basis voor deze discussie. Doordat ambtenaren uitgezonderd zijn van de Ziekenfondswet, nemen zij binnen het huidige stelsel een speciale positie in. In het verleden gold dit voor vrijwel alle socialezekerheidsregelingen. Maar na afronding van het project Overheidspersoneel onder de Werknemersverzekeringen (OOW), is het ziektekostenstelsel het enige onderdeel van de sociale zekerheid dat nog eigen regelingen voor ambtenaren bevat.

De Ziekenfondswet is oorspronkelijk opgezet als verzekering voor werknemers in het bedrijfsleven. Inmiddels is de wet echter ook opengesteld voor uitkeringsgerechtigden, gepensioneerden en zelfstandigen. In 1995 is in opdracht van het CGOA nagegaan wat de (financiële) consequenties zijn van het openstellen van de Ziekenfondswet voor ambtenaren. De uitkomst: het zou aanzienlijke negatieve effecten hebben voor de koopkracht van grote groepen ambtenaren. En de schade zou slechts tegen zeer hoge kosten gerepareerd kunnen worden. Om die reden is ervan afgezien.

Echter, inmiddels doen zich enige ontwikkelingen voor die aanleiding kunnen zijn voor een heroverweging.

Ten eerste lijkt de verhouding tussen het inkomensafhankelijke en het nominale deel van de ziekenfondspremie te verschuiven naar een groter aandeel van de nominale premiecomponent. Dit komt meer overeen met de nominaal gefinancierde particuliere ziektekostenverzekeringen, waar veel ambtenaren op aangewezen zijn.

Ten tweede hebben de sectoren Rijk en Rechterlijke Macht in de CAO 1999 afgesproken dat de tegemoetkoming op het niveau van 1999 gehandhaafd

blijft, tot het niveau is bereikt van 50 procent van het bedrag dat het CPB jaarlijks publiceert als de gemiddelde prijs voor een particuliere ziektekostenverzekering. De sector Onderwijs heeft – met als basis het niveau van de tegemoetkoming 2000 – in de CAO voor 2000 een identieke afspraak gemaakt. De sector Defensie heeft in de CAO 1999 afgesproken dat de tegemoetkoming voor het burgerpersoneel gedurende twee jaar wordt bevroren op het niveau van de tegemoetkoming in het jaar 2000.

Op termijn betekent dit dat een eventuele overgang van ambtenaren naar het Ziekenfonds tot minder koopkrachteffecten leidt dan nu het geval is.

## 5.8 Ziekteverzuim

De meest recente cijfers over het ziekteverzuim bij de overheid hebben betrekking op het jaar 1998. Cijfers voor 1999 zijn slechts ten dele beschikbaar. Bovendien verzamelt elke overheidssector de gegevens over het ziekteverzuim via een eigen methode. Om deze redenen staan in tabel 5.9 geen totalen voor de overheid.

Tabel 5.9: Ziekteverzuim bij de overheid, kerncijfers 1994–1998 (in %)

	Ziekteverzuim (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof)					Gemiddeld aantal ziekmeldingen	Gemiddelde verzuimduur (in dagen) per werknemer
	1994	1995	1996	1997	1998	1998	1998
Rijk	6,0	6,2	5,9	5,7	6,4	1,7	12,8
Onderwijs <sup>1</sup>	7,5	7,2	7,2	7,2	7,7	1,3	18,5
Defensie <sup>2</sup>	4,8	4,8	4,8	5,2	5,6	n.b.	n.b.
Politie <sup>3</sup>	–	7,7	7,5	8,0	8,1	n.b.	n.b.
Rechterlijke Macht	–	2,5	3,0	2,8	3,7	0,4	23,4
Gemeenten	6,0	6,5	6,3	6,8	6,6	1,6	14,0
Provincies	5,6	5,6	5,7	6,0	6,5	1,8	11,8
Waterschappen	4,9	4,6	n.b.	4,4	n.b.	n.b.	n.b.

Bron: Ziekteverzuim binnen de overheid, CBS

<sup>1</sup> De verslagperiode betreft tot 1997 het schooljaar exclusief de zomervakantie. De ziekteverzuimgegevens hebben betrekking op het onderwijzend personeel in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Vanaf 1997 betreft het verzuimcijfer voor Onderwijs het kalenderjaar i.p.v. het schooljaar.

<sup>2</sup> Zowel burgerpersoneel als militair personeel.

<sup>3</sup> Het ziekteverzuimcijfer van de sector Politie is tot 1998 *inclusief* zwangerschaps- en bevallingsverlof, vanaf 1998 *exclusief* zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Het ziekteverzuim in Nederland is voor het tweede achtereenvolgende jaar gestegen, zowel in de marktsector als bij de overheid. In de marktsector steeg het verzuim van 5,6 procent in 1998 naar 6,0 procent in 1999 (inclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof). Bij de overheid deed zich in 1998 een vergelijkbare stijging voor. Over 1999 zijn nog geen gegevens beschikbaar. In paragraaf 5.5 is onder «arbo-convenanten» vermeld welke maatregelen worden getroffen om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen.

De absolute cijfers van het ziekteverzuim bij de overheid en in de markt zijn niet zonder meer te vergelijken. Dat komt onder meer door verschillen in populatie, leeftijdsopbouw en kwaliteit van de registratie. Zo varieert het ziekteverzuim ook in de markt sterk per bedrijfstak. (Zie verder: CBS, statistiek ziekteverzuim).

## 5.9 Vervroegd uittreden

In mei 1997 is voor alle overheidssectoren, waarvoor voorheen de VUT gold, de regeling *Flexibel pensioen en uittreden* (FPU) ingevoerd. De FPU-regeling bestaat uit een collectief deel en een keuzemodule. Deze module maakt het de werknemer mogelijk tegen een (zelf te betalen) individuele premie bij te sparen. Het collectieve deel bestaat uit een basisdeel dat op omslagbasis wordt gefinancierd en een opbouwdeel dat op kapitaaldekking wordt gefinancierd<sup>1</sup>. De hoofdregel van FPU is dat een overheidswerknemer met veertig dienstjaren die op zijn 62ste jaar stopt met werken, recht heeft op 70 procent van het eindloon. Werknemers in bepaalde leeftijdsklassen (diegenen die op 1 april 1997 tussen de 35 en 55 jaar waren) kunnen vanwege de hun in het vooruitzicht gestelde VUT-aanspraken onder gunstige voorwaarden gebruikmaken van FPU.

De FPU-regeling biedt – in tegenstelling tot de VUT-regeling – de volgende mogelijkheden: geheel of gedeeltelijk vervroegd uittreden (vanaf 55 jaar), pensioenrechten toevoegen aan het reguliere ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen, en bijsparen. Daarnaast heeft de individuele overheidswerknemer meer zekerheid over individueel opgebouwde aanspraken, en is er de garantie dat de FPU-regeling betaalbaar blijft.

In het jaarverslag 1998 van het VUT-fonds wordt gezegd dat «de mate waarin het overheids- en onderwijspersoneel van 55 jaar en ouder deelneemt aan de FPU-regeling, aantoonde dat vrijwillig vervroegd uittreden ten opzichte van de situatie onder de VUT nog niet aan populariteit heeft ingeboet». Uit tabel 5.10 valt af te leiden dat het aantal toekenningen sinds de invoering van de FPU-regeling inderdaad niet minder is geworden; er is zelfs een lichte stijging waarneembaar.

**Tabel 5.10: Aantal VUT/FPU-uitkeringen en lopende toekenningen per ultimo 1996–2000**

	Aantal lopende VUT/FPU-uitkeringen ultimo jaar	Aantal VUT/FPU-toekenningen per jaar
1996	45 178	8 331 VUT
1997	43 035	9 757 FPU/VUT*
1998	43 205	11 532 FPU
1999	44 529	12 231 FPU
2000**	47 000	13 000 FPU

\* In mei 1997 is de FPU ingevoerd.

\*\* Raming VUT-fonds.

Het aantal toekenningen in 1999 aan personen van 61 jaar of ouder, is gelijk aan de toekenningen in de jaren 1995 tot en met 1998 (rond de 7 000 per jaar). Het lijkt erop dat ouderen vanaf 61 jaar nog steeds in ruime mate gebruikmaken van de FPU-regeling. Er is nog geen trend waarneembaar dat 61-plussers langer in overheidsdienst blijven. Dat heeft veel te maken met de nog gunstige overgangsregeling voor deze groep. Diegene die op 1 april 1997 55 jaar of ouder was, heeft bij 61 jaar de mogelijkheid uit te treden met een uitkering van 75 procent. Van die mogelijkheid wordt veel gebruikgemaakt. Het aantal uitkeringen is daardoor in de afgelopen jaren toegenomen. Een andere oorzaak voor die stijging is de toenemende vergrijzing van het overheidspersoneel.

Hoewel de prikkel om langer door te werken bij de FPU-regeling hoger is dan bij de VUT-regeling, is het effect daarvan – onder meer als gevolg van

<sup>1</sup> Financiering op *omslagbasis* houdt in dat de jaarlijks uit te keren rechten – in de vorm van een premie – worden omgeslagen over de werknemers. In een systeem van *kapitaaldekking* wordt de premie van de werknemer gebruikt voor het opbouwen van kapitaal voor het (te zijner tijd) uit te keren pensioen.

het gunstige overgangsregime – op dit moment niet zichtbaar. De FPU-prikkels om later uit te treden (hogere basisuitkering bij later uittreden en langer opbouwen van ouderdomspensioen) kunnen aanzienlijk worden versterkt door de gehele FPU-regeling tot pensioen te maken. Sommige onderdelen van de FPU-regeling worden nog op omslagbasis en niet op kapitaaldeckingsbasis gefinancierd, namelijk de basisuitkering en de diverse overgangsregelingen. De keuze om al dan niet door te werken, kan een overheidswerker op dit moment dan ook niet op een actuariel neutrale grondslag maken. Zo'n keuze is wél te maken als de FPU-regeling volledig via kapitaaldekking zou worden gefinancierd. De noodzaak om hiermee een begin te maken, wordt nog versterkt door het kabinetsvoornemen om op termijn de fiscale facilitatie van de VUT volledig af te schaffen.

Als overheidspersoneel inderdaad een actuariel neutrale keuze kan maken tussen werken en vervroegd uittreden, heeft dit waarschijnlijk een positieve invloed op de arbeidsparticipatie van ouderen. Het volledig via kapitaaldekking financieren van de FPU-regeling brengt echter hoge kosten met zich mee. De verschillende onderdelen die nu op omslagbasis worden gefinancierd (basisuitkering en overgangsregelingen), hebben een totale contante waarde van ruim f 47 miljard als wordt uitgegaan van een onvoorwaardelijk overgangsrecht. Gezien het forse bedrag dat ermee gemoeid is, is het zaak om zorgvuldig naar een goede financieringswijze te zoeken.

## 6 WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKT

### 6.1 De werkgelegenheid

De «banenmachine» in Nederland draait sinds het midden van de jaren negentig op volle toeren. Eind 1999 was het aantal werkenden (exclusief de kleine banen) toegenomen tot bijna 7 miljoen; in 1995 werkten er nog ruim 6,2 miljoen mensen. Volgens het CPB komen daar in 2000 nog eens 156 000 personen bij. Het jaar daarna zwakt de werkgelegenheidsgroei licht af naar 142 000 extra banen.

De aanhoudende economische groei is de belangrijkste motor achter deze ontwikkeling. Een enigszins temperende werking op de werkgelegenheid gaat uit van de – vooral in 1999 – gestegen arbeidskosten per eenheid product. Die stijging stimuleert ondernemingen namelijk om relatief minder in arbeid en méér in kapitaal te investeren.

De werkgelegenheidsgroei in Nederland komt grotendeels tot stand in de marktsector. Het overheidsbeleid schept een aantal voorwaarden voor een optimale ontwikkeling van de werkgelegenheid in die sector. Daarnaast richt de overheid zich ook *direct* op het bevorderen van de werkgelegenheid. Ten eerste via de uitbreiding van de dienstverlening (waarover later meer). Ten tweede zijn er de nationale werkgelegenheidsbevorderende maatregelen. Zo wordt het aantal instroom/doorstroom-banen (I/D-banen, voorheen Melkert I-banen genoemd) vanaf 1999 tot 2002 met 20 000 uitgebreid. Daarnaast is voorzien dat het aantal WIW'ers toeneemt van 45 000 in 1999 naar 58 000 in 2002. Ook de WSW wordt verruimd: van 85 000 naar 90 000 plaatsen in 2002. Tezamen leiden deze regelingen tot een aanwas van ongeveer 38 000 additionele banen.

Op Europees niveau neemt de aandacht voor het stimuleren van de werkgelegenheid toe. Binnen de «Globale richtsnoeren voor economisch beleid» en de «Richtlijnen voor coördinatie van macro-economisch beleid» wordt de werkgelegenheidsbevorderende loonontwikkeling in de lidstaten nauwgezet gevolgd. Daarnaast is ook Nederland gehouden om de Werkgelegenheidsrichtsnoeren om te zetten in Nationale Actieprogramma's, die zich specifiek richten op behoud en uitbreiding van de werkgelegenheid. Op de Europese Top in Lissabon is bovendien afgesproken het aandeel van werkenden in de beroepsbevolking te verhogen tot 70 procent. De lidstaten worden geacht daarvoor nationale doelstellingen te formuleren.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid bij de overheid wijkt af van die in de markt, omdat ze onderhevig is aan andere invloeden. De belangrijkste factoren die de werkgelegenheid bij de overheid direct (positief) beïnvloeden, zijn de kabinetsbesluiten om het aantal I/D-banen te verhogen, de groepsomvang in het primair onderwijs te verkleinen en meer agenten en surveillanten op straat te brengen. Tegenover deze intensiveringen staan kortingen die de sectoren Defensie, HBO, Universiteiten en Onderzoekinstellingen, en onderdelen van de sectoren Onderwijs en Rijk kunnen laten resulteren in een vermindering van de werkgelegenheid.



**Tabel 6.1: Verwachte werkgelegenheidsmutaties (stand 2002 als percentage van stand ultimo 1997) in de rijkssectoren als direct gevolg van afspraken in het regeerakkoord 1998\***

Sector	Werkgelegenheidsmutatie (in arbeidsjaren)
Rijk	- 3%
Onderwijs en Wetenschappen (alle vier sectoren)	+ 2%
Defensie	- 1%
Politie	+ 7%
Rechterlijke Macht	+ 4%

\* Exclusief de 20 000 extra I/D-banen.

Zoals tabel 6.1 laat zien, verschillen de werkgelegenheidsmutaties als gevolg van het regeerakkoord per overheidssector. Rijk, Defensie, Wetenschappelijk Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs en de Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen zullen krimpen, terwijl Onderwijs, Politie en Rechterlijke Macht zullen groeien.

Het regeerakkoord bevat ook maatregelen die *indirect* invloed hebben op de werkgelegenheid. Zo kunnen sectoren ervoor kiezen om de verlaagde vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling te laten neerslaan in een vermindering van de werkgelegenheid.

Naast het regeerakkoord van 1998 spelen nog andere beleidsfactoren een rol. Zo werkt het regeerakkoord van 1994 nog door in sommige sectoren. Medio mei 2000 heeft het kabinet de overheidsuitgaven voor het jaar 2001 met 6,7 miljard geïntensiveerd ten opzichte van de miljoenennota 2001. Voor een deel wordt daarmee het bij regeerakkoord voorgenomen beleid versneld. Voor een deel betreft het uitgaven om maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld hogere leerlingen- en studentenaantallen) te bekostigen en deels worden er middelen ingezet voor nieuw beleid. De intensivering van de overheidsuitgaven, vooral op het terrein van onderwijs en kennis en van veiligheid en leefbaarheid, zal naar verwachting van het CPB de werkgelegenheid bij de overheid met ruim 13 000 arbeidsjaren vergroten.

Worden alle bovenstaande (beleids)factoren in de beschouwing betrokken, dan neemt het aantal arbeidsjaren ten opzichte van tabel 6.1 bij alle rijkssectoren toe. Het grootste deel van de toename slaat bij de onderwijssectoren neer. In mindere mate groeit ook de sector Politie. De decentrale overheidssectoren laten eveneens uiteenlopende ontwikkelingen zien. De werkgelegenheid bij Gemeenten zal groeien door het toegenomen aantal I/D-banen. Bij Waterschappen blijft de werkgelegenheid constant, terwijl de sector Provincies zal afslanken. De 20 000 extra I/D-banen zullen naar verwachting in meerderheid bij overheids-werkgevers gerealiseerd worden.

Voor de overheid als geheel zal het aantal arbeidsjaren in 2002 met ongeveer 2 procent zijn toegenomen. De klassenverkleining in het basisonderwijs, meer «blauw op straat» bij de politie en vooral de extra I/D-banen zijn daarvoor verantwoordelijk. Overigens zal de werkgelegenheidsstijging in *personen* gemeten méér dan 2 procent bedragen. Dit komt door de gedeeltelijke herbezetting van de in 1998 ingevoerde arbeidsduurverkortings bij Onderwijs en Wetenschappen en Politie, en door het werken in deeltijd.

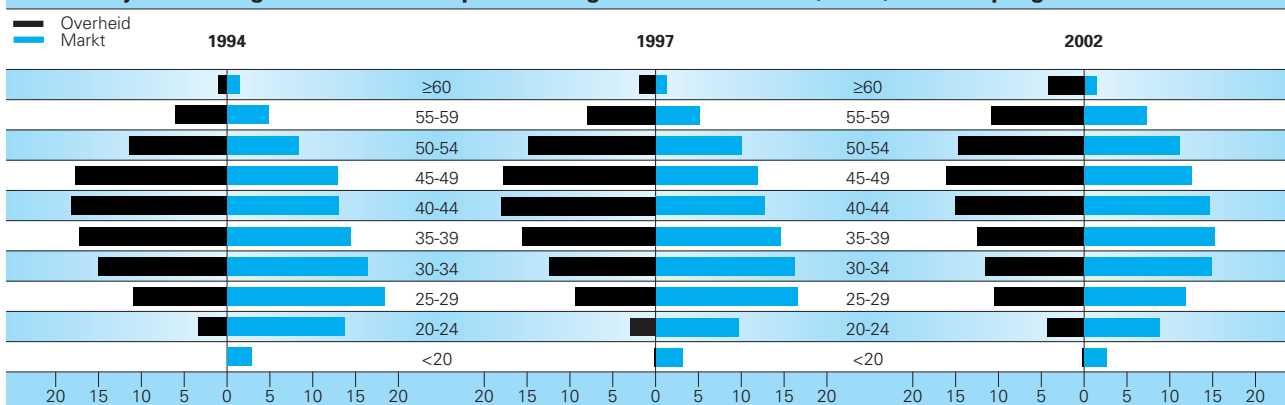
## 6.2 Trends in de leeftijdsopbouw van het overheidsperoneel

De huidige krapte op de arbeidsmarkt wordt, behalve door de aanhoudende economische groei, onder meer veroorzaakt door de sterk toenemende vervangingsvraag. De werkzame beroepsbevolking vergrijsd, waardoor grote cohorten oudere werknemers uitreden en vervangen moeten worden. In de Trendnota 1999 is op deze ontwikkeling al uitvoerig ingegaan. Er werd voorzien dat de vergrijzing in de periode 1995 tot 2013 sterk zou toenemen, waarna ze tot 2018 zou afnemen. De piek van de vergrijzing zou zich voordoen in de periode 2005–2010. Hieronder wordt weergegeven hoe de vergrijzing van de werkzame beroepsbevolking zich feitelijk heeft ontwikkeld, en waar deze ontwikkeling in 2002 naar verwachting toe zal leiden.

Uit figuur 6.1 blijkt dat de overheid in 1994 een evenwichtig over leeftijd verdeelde werknemerspopulatie had. Er is een brede middengroep van 30- tot 49-jarigen met daarbij voldoende aanvulling vanuit de cohorten jongeren, die qua aandeel in het totaal vergelijkbaar zijn met de cohorten oudere werknemers (ouder dan 50 jaar). In de markt is de verdeling wat schever. Er werken relatief meer jongeren, de middengroep is wat kleiner ten opzichte van het totaal en er werken relatief minder ouderen in de markt dan bij de overheid. In 1997 is het personeelsbestand van de overheid meer vergrijsd. Het aandeel werknemers van jonger dan 30 jaar blijft ongeveer gelijk, het aandeel ouderen neemt daarentegen toe. De vergrijzing van het personeelsbestand neemt al wat sneller toe dan de instroom van jongeren. In de markt neemt het aandeel ouderen in 1997 ook toe, maar het personeelsbestand blijft voor een relatief groot deel uit jongeren bestaan.

In 2002 zal het aandeel jongeren (jonger dan 30 jaar) bij de overheid naar verwachting licht zijn gestegen. De oudere werknemers nemen dan een fors deel van het personeelsbestand in. Gezien de grote cohorten werknemers tussen 45 en 55 jaar, is nog steeds te verwachten dat de vergrijzing zal pieken in de periode 2005–2010, zoals in de Trendnota 1999 werd voorspeld. In 2002 is de verdeling van het personeel over leeftijd in de markt evenwichtiger dan bij de overheid. Maar ook daar neemt de gemiddelde leeftijd van het personeel toe. Ook in de markt lijkt zo de vergrijzing een toenemend probleem te worden.

Figuur  
**6.1 Leeftijdsverdeling werkzame beroepsbevolking overheid en markt, 1994, 1997 en prognose 2002**

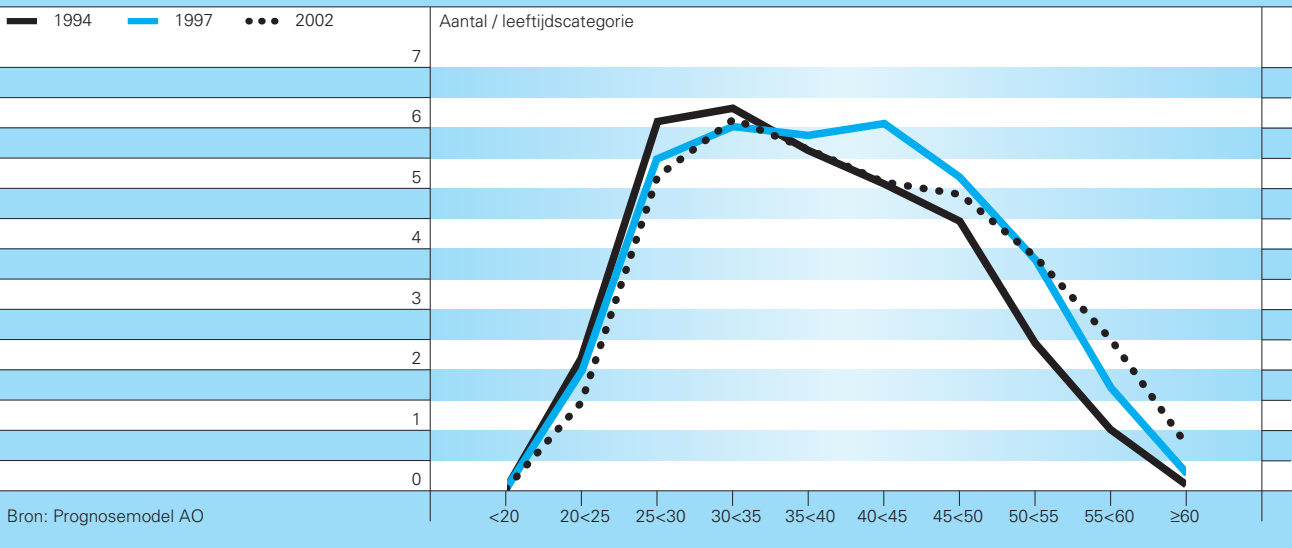


Bron: Prognosemodel AO, Bevolking en Arbeidsaanbod, CBS/CPB

In de grafieken 6.2a en 6.2b is meer specifiek weergegeven hoe hoog het aandeel vrouwen (uitgedrukt in procenten) is ten opzichte van de totale populatie werknemers bij de overheid en in de markt, verdeeld naar leeftijd. In 1994 is de verdeling van vrouwen naar leeftijd bij de overheid enigszins scheef naar links: er is een relatief grote groep jongere vrouwen werkzaam. In de periode hierna (tot 2002) is sprake van vergrijzing van het aandeel vrouwen in de totale populatie. In de markt ligt de piek van het aandeel vrouwen in 1994 bij de categorie 25–29 jaar, bij de overheid bij 30–34 jaar. Deze situatie geldt in de markt eveneens in 1997, terwijl deze piek bij de overheid dan reeds bij de categorie 40–44 jaar ligt. Naar verwachting vlagt de leeftijdsverdeling van vrouwen werkzaam in de markt in 2002 meer af: een hoger aandeel oudere vrouwen, met daarbij een lager aandeel jongere vrouwen. Ook de markt kent dus steeds meer vergrijzing bij de vrouwelijke populatie.

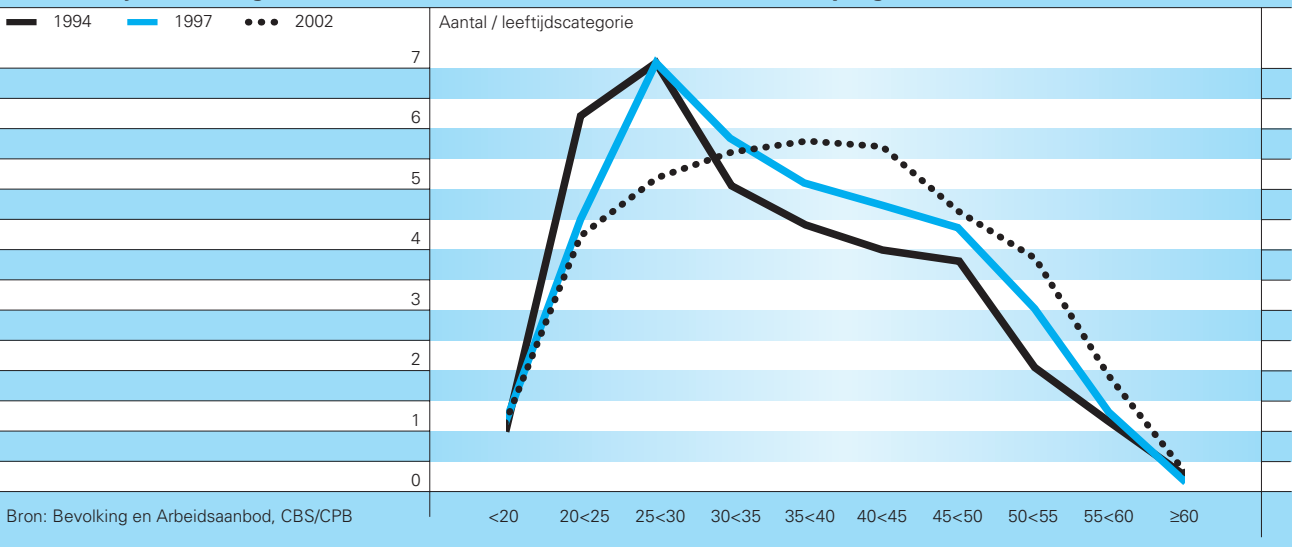
Grafiek

**6.2a Leeftijdsverdeling werkzame vrouwen bij de overheid in 1994, 1997 en prognose 2002**



Grafiek

**6.2b Leeftijdsverdeling werkzame vrouwen in de markt in 1994, 1997 en prognose 2002**



### 6.3 De wervingspositie

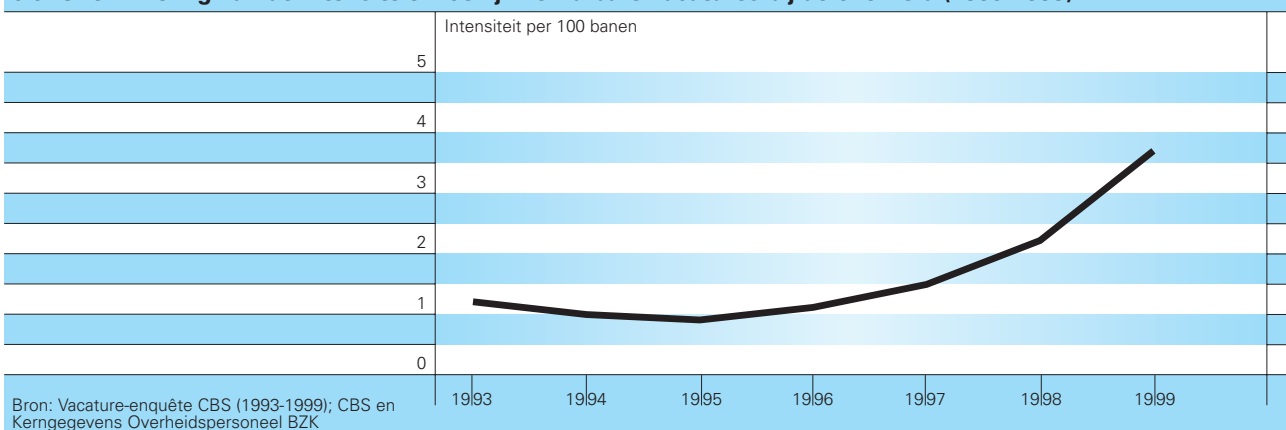
Door de voorspoedige economische ontwikkelingen nemen de spanningen op de arbeidsmarkt toe. Het tekort aan arbeidskrachten vormt op dit moment het belangrijkste probleem waarvoor werkgevers zich gesteld zien. Ook de overheidswerkgevers worden in toenemende mate geconfronteerd met tekorten aan personeel. Na de algemene behandeling in hoofdstuk 1 krijgt dit vraagstuk in deze paragraaf meer specifieke aandacht. Allereerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de afgelopen periode, vervolgens worden de perspectieven voor de periode tot 2004 belicht.

#### *Ontwikkelingen tot en met 1999*

De arbeidsmarkt heeft zich de afgelopen drie jaar in hoog tempo omgevormd van een vragers- naar een aanbiedersmarkt. Dit is het gevolg van: de afname van het aantal nieuwkomers (vooral schoolverlaters) op de arbeidsmarkt, de sterke groei van de werkgelegenheid (als gevolg van de gestaag groeiende economie), en de toenemende vervangingsvraag door de uittreding van de vele oudere werknemers. De krapte op de arbeidsmarkt is overal voelbaar – dus ook bij de overheid. Wel is het zo dat de overheid wat minder grote problemen kent dan de markt (in 1999). Dat is op zich niet verwonderlijk. Waar de werkgelegenheid in de marktsector sinds 1993 spectaculair is gestegen, daalde de werkgelegenheid bij de overheid aan het begin van de jaren negentig – waarna de werkgelegenheid stabiliseerde. Pas de laatste jaren neemt de werkgelegenheid bij de overheid toe als gevolg van beleidsintensivering. Daarnaast neemt de vervangingsvraag geleidelijk toe door de sterke vergrijzing van het overheidsperoneel. Met die omslag en de toenemende krapte op de arbeidsmarkt, loopt ook bij de overheid het aantal moeilijk vervulbare vacatures sterk op (zie grafiek 6.3).

Grafiek

#### 6.3 Ontwikkeling van de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures bij de overheid (1993-1999)



Tabel 6.2 presenteert per overheidssector (excl. de sector Defensie) de belangrijkste indicatoren voor de arbeidsmarktpositie. De vacature-intensiteit en de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures geven het aantal (moeilijk vervulbare) vacatures per 100 banen over een heel jaar weer. Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures geeft weer hoeveel procent van alle vacatures moeilijk vervulbaar is. Per saldo rijst het beeld dat de wervings-

problemen bij de overheid de afgelopen jaren in het algemeen minder groot waren dan in de marktsector. Binnen de overheid zijn de wervingsproblemen het grootst in het onderwijsveld, vooral in het primair en voortgezet onderwijs. Op afstand volgt de sector Gemeenten, en daarna komen de sectoren Rijk en Waterschappen.

**Tabel 6.2: Vacature-intensiteit, intensiteit moeilijk vervulbare vacatures en aandeel moeilijk vervulbare vacatures in 1999, en de mutaties 1998–1999 (in procentpunten)**

	Vacature-intensiteit 1999	Mutatie 1998– 1999	Intensiteit moeilijk vervulbare vacatures 1999	Mutatie 1998– 1999	Aandeel moeilijk vervulbare vacatures 1999	Mutatie 1998– 1999	Aantal banen per 1-1-1999
<b>Nederland</b>	<b>16,7%</b>	<b>1,3%</b>	<b>8,8%</b>	<b>1,6%</b>	<b>52,5%</b>	<b>6,7%</b>	<b>6 532 119</b>
<b>Markt</b>	<b>17,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>9,4%</b>	<b>1,7%</b>	<b>54,0%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5 829 082</b>
<b>Overheid*</b>	<b>10,6%</b>	<b>0,5%</b>	<b>3,6%</b>	<b>1,5%</b>	<b>33,6%</b>	<b>10,9%</b>	<b>703 036</b>
Rijk	8,2%	0,0%	2,3%	1,0%	27,8%	12,0%	115 648
Onderwijs en Wetenschappen	11,9%	0,1%	5,1%	1,0%	43,2%	8,4%	333 445
– Onderwijs (po/vo/bve)	11,9%	– 0,4%	5,9%	0,7%	49,7%	7,7%	261 092
– Hoger Onderwijs***	11,5%	1,4%	3,5%	1,6%	30,8%	11,9%	72 354
Defensie	*	*	*	*	*	*	*
Politie	11,8%	2,9%	2,5%	1,9%	21,0%	14,6%	46 550
Rechterlijke Macht	**	**	**	**	**	**	2 388
Gemeenten	9,5%	1,3%	3,3%	1,5%	35,2%	13,8%	183 589
Provincies	13,6%	1,4%	1,4%	1,1%	10,0%	7,7%	12 527
Waterschappen	7,9%	1,0%	2,2%	0,6%	28,6%	5,5%	8 889

Bronnen: Vacature-enquête (1993–1999), CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel (1994–1999), BZK; Enquête beroepsbevolking (1993–1999), CBS

\* Exclusief de sector Defensie, waarvoor geen relevante CBS-cijfers beschikbaar zijn.

\*\* Te weinig waarnemingen.

\*\*\* HBO, Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoekinstellingen.

Bij de overheid doen de grootste problemen zich voor bij functies voor hoger opgeleiden. Gezien de problemen in het onderwijs is het niet verbazingwekkend dat de grootste zorg het tekort aan docenten vormt. Andere beroepen waarvoor de overheid totnogtoe wervingsproblemen kende, zijn onder meer: bouwkundigen, civiel technici, informatici, economen en managers.

#### *Defensie*

Voor de sector Defensie als geheel zijn geen CBS-gegevens beschikbaar over wervingsproblemen. Dit hangt samen met het feit dat deze sector voor het militaire personeelsbestand een systeem van personeelsvoorziening hanteert, dat sterk afwijkt van andere overheidssectoren. Daardoor ontbreken CBS-cijfers voor deze sector in tabel 6.2.

Om toch enigszins een vergelijking te kunnen maken met de vacature-intensiteit van andere sectoren, kan men uitgaan van een aspect van de vulling: de aanstellingsbehoefte. Voor beroepsmilitairen met aanstelling voor onbepaalde tijd (BOT'ers) bedraagt die behoefte jaarlijks tussen de 600 en 1 000, en voor beroepsmilitairen met een aanstelling voor bepaalde tijd (BBT'ers) tussen 6 000 en 8 000. In 1998 bedroeg de totale aanstellingsbehoefte 7 012 beroepsmilitairen. Dit is vergelijkbaar met een vacature-intensiteit van 13 procent. In 1999 bedroeg de totale aanstellingsbehoefte 7 650 beroepsmilitairen, hetgeen overeenkomt met een stijging van de vacature-intensiteit naar 14,5 procent, een niveau *onder* dat van de

markt, maar *boven* het gemiddelde van de overheid (zie tabel 6.2). De sector Defensie wordt in toenemende mate geconfronteerd met wervingsproblemen. Bij militaire functies gaat het zowel om gevechtsfuncties en gevechtsondersteunende functies, als om technische en specialistische functies op diverse niveaus. Bij burgerfuncties zijn de wervingsproblemen naar beroep vergelijkbaar met die bij andere sectoren.

#### *Prognoses arbeidsmarktknelpunten tot 2004*

Voor een effectief arbeidsmarktbeleid is het niet alleen belangrijk om de ontwikkeling van de knelpunten in de personeelsvoorziening tot op heden te analyseren – zeker zo relevant is een blik op de nabije toekomst. Op basis van prognoses van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) volgt hierna een indicatie van de knelpunten naar beroep, zoals die voor de overheidssectoren te verwachten zijn.

In tabel 6.3 is voor de sector Openbaar Bestuur (grofweg alle overheidssectoren exclusief Onderwijs en Wetenschappen) en voor de sector Onderwijs en Wetenschappen separaat weergegeven voor welke meest voorkomende beroepen er in 2004 grote of zeer grote knelpunten worden voorzien. Hierbij is uitgegaan van het behoedzame scenario van de middellangetermijnprognoses van het Centraal Planbureau. Een krachtiger economische groei zal de problemen alleen maar vergroten, vanwege de verdere verkrapping en concurrentie op de arbeidsmarkt. In de tabel is aangegeven hoe groot het aandeel van de betreffende beroepen in het totale personeelsbestand van de sector is. Opvallend is dat ongeveer 73 procent van de arbeidsplaatsen in de sector Openbaar Bestuur behoren tot de categorie knelpuntfuncties. In de sector Onderwijs en Wetenschappen is dat aandeel circa 77 procent. Let wel: alleen de meest voorkomende beroepen in een sector zijn gepresenteerd. In werkelijkheid zal het percentage daarom eerder wat hoger zijn. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen *grote* en *zeer grote* knelpunten naar beroep, dan geeft dit op hoofdlijnen het volgende beeld. Voor ongeveer 67 procent van de arbeidsplaatsen in de sector Openbaar Bestuur en ongeveer 24 procent bij de sector Onderwijs en Wetenschappen worden *grote* knelpunten voorzien. Van alle arbeidsplaatsen in het openbaar bestuur behoort ongeveer 6 procent tot het type functies waarvoor *zeer grote* knelpunten worden verwacht. In de sector Onderwijs en Wetenschappen is dat maar liefst 53 procent. Bij deze laatste sector gaat het dan nagenoeg geheel om functies van docent, onder meer in het basisonderwijs.

**Tabel 6.3: Meest voorkomende beroepen waarvoor in 2004 grote tot zeer grote knelpunten in de personeelsvoorziening worden verwacht**

Sector	Beroepen waarvoor in 2004 grote of zeer grote knelpunten worden verwacht	Aandeel in het sectorale personeelsbestand*
Openbaar Bestuur (= alle overheidssectoren excl. Onderwijs en Wetenschappen)	– politiepersoneel, militairen, beveiligingsmedewerkers en brandweerlieden	17%
	– boekhouders, secretaresses, bibliotheek-assistenten en bibliothecarissen	13,2%
	– juristen, juridisch-fiscaal medewerkers en juridisch-bestuurlijk medewerkers	12,9%
	– agrarische arbeiders en vakkrachten, chauffeurs, monteurs, laders en lossers	7,2%
	– medewerkers sociaal-cultureel werk, personeel en arbeid, arbeidsbemiddeling en activiteitenbegeleiding, organisatieadviseurs en sociaal-wetenschappelijk medewerkers	6,2%
	– economen, (assistent-)accountants, commerciële en verzekeringsmedewerkers	6%
	– civiel technici, bouwkundigen, informatici	5,2%
	– managers en leidinggevenden	4%
	– milieuhygiënisten en agrarische vertegenwoordigers	0,8%
	Onderwijs en Wetenschappen	– docenten basisonderwijs
– overige docenten: economisch-administratieve vakken; exacte, medische en verzorgende vakken; sociale vakken; letteren; talen en expressie; landbouw en techniek (2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> graads); zonder specialisatie (2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> graads)		34%
– overige beroepen: boekhouders en secretaresses; managers en leidinggevenden; onderwijskundig medewerkers, onderwijskundigen en pedagogen; medewerkers sociaal-cultureel werk en personeel en arbeid; assistent-accountants		13,9%

Bron: CBS/ROA

\* Indicatie, gebaseerd op gemiddelde 1995/1996.

Kortom: de overheid kan de grootste problemen verwachten bij functies/beroepen waarvoor hbo'ers en academici nodig zijn. Maar ook voor diverse functies op middelbaar niveau, met een groot aandeel in de werkgelegenheid, worden flinke knelpunten voorzien. Bijvoorbeeld voor functies in openbare orde en veiligheid (vooral politiepersoneel en militairen), voor secretariael-administratieve en administratief-economische beroepen.

#### 6.4 Participatie van ouderen

De arbeidsdeelname van ouderen is na het verschijnen van onder meer het Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Oudere werknemers bij de Rijksoverheid» (kortweg IBO-APO) en het recente SER-advies «Bevordering arbeidsdeelname ouderen» een belangrijk beleidsitem geworden – en niet zonder reden.

##### *Lasten en lusten*

De participatie van oudere werknemers is laag, ook bij de overheid. De

ruime mogelijkheden om uit te treden kunnen – in samenhang met de zeer sterke vergrijzing van het overheids personeel – leiden tot een sterke toename van de kosten van inactiviteit. De financiering van de stijgende kosten voor de inactiviteitsregelingen op basis van een omslagstelsel, waarbij de werkenden de uitkeringen van de inactieven op jaarbasis betalen, betekent dat in de toekomst steeds hogere lasten door een betrekkelijk kleine groep werkenden moeten worden gedragen.

#### *De werkzoekenden hebben het voor het kiezen*

Door de aanhoudende explosieve economische groei en de grote uitstroom van oudere werknemers (de naoorlogse «baby-boomers» verlaten de arbeidsmarkt) is een grote uitbreidings- en vervangingsvraag ontstaan, die zich ook in de toekomst zal doen gelden. Kortom: de krapte op de arbeidsmarkt neemt steeds scherpere vormen aan. De werkgevers bedenken allerhande stunts om werknemers te werven en aan zich te binden. De werkzoekenden hebben het voor het kiezen. De spanning op de arbeidsmarkt kan – zeker als deze langer duurt – gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de loonkosten. Het gevaar van een loonexplosie is een extra argument om ervoor te zorgen dat het beschikbare arbeidspotentieel ook ten volle wordt benut, en dat oudere werknemers zoveel mogelijk voor het arbeidsproces behouden blijven. Tenslotte moet men niet vergeten dat de gemiddelde duur van het werkzame leven de laatste decennia scherp is teruggelopen. Werknemers komen door de verhoging van het gemiddelde opleidingspeil later op de arbeidsmarkt, ze werken minder uren en verlaten – door de wijdverspreide VUT-regelingen – gemiddeld *eerder* het arbeidsproces.

#### *Beleid*

De hiervoor beschreven ontwikkelingen komen niet als een donderslag bij heldere hemel. In eerdere Trendnota's en Arbeidsmarktrapportages zijn deze ontwikkelingen (en de mogelijke gevolgen) al geschetst. De overheids werkgevers hebben de laatste jaren initiatieven ontplooid om de voorziene problemen het hoofd te bieden. De overheid was een voorloper waar het de omzetting van de VUT in een FPU-regeling betreft. Bovendien heeft de overheid de zogenoemde spilleeftijd (de leeftijd waarbij een werknemer volledige opbouw van het flexibel pensioen bij veertig dienstjaren kan bereiken) naar 62 jaar verschoven. In de marktsector is de spilleeftijd veelal 61 jaar. Bovendien dragen werknemers ook in financiële zin meer dan in het verleden bij aan hun eventuele vervroegde uittreding. Daarnaast kan een werknemer ervoor kiezen om langer door te werken om een hogere pensioenuitkering te krijgen. Door het verleggen van de spilleeftijd en het inbrengen van de positieve financiële prikkel om langer door te werken, en door de kosten van de vervroegde uittreding meer bij de werknemer neer te leggen, beoogt de omzetting van de VUT naar de FPU een bijdrage te leveren aan de verhoging van de arbeidsdeelname van de oudere werknemer bij de overheid. In de kabinetsstandpunten inzake het eerdergenoemde IBO-APO en het SER-advies is – in aanvulling op de omzetting van de VUT in de FPU-regeling – een aantal maatregelen en intenties aangekondigd, die op termijn moeten leiden tot een verruiming van het arbeidsaanbod en tot een beperking van de kosten van de uitstroom naar inactiviteit, met name van de oudere werknemers.

#### *De stand van zaken*

In de periode 1995–1998 is het aantal inactieve *oudere* werknemers bij de



overheid licht gedaald (van 115 500 naar 114 000). Ook in 1999 is sprake van een (verdergaande) daling van het aantal inactieve oudere werknemers bij de overheid (111 000). Deze daling komt vooral voort uit een afname van het aantal oudere arbeidsongeschikten. Na een piek in 1997, is het aantal arbeidsongeschikte oudere werknemers bij de overheid van ruim 48 000 teruggelopen naar circa 42 000 in 1999. Het aantal oudere wachtgelders is, na aanvankelijk fors te zijn gedaald, ten opzichte van 1998 weer iets opgelopen, wat te maken kan hebben met het grotere aantal oudere werknemers. Echter, vooral het aantal VUT/FPU'ers neemt als gevolg van de vergrijzing van het personeelsbestand bij de overheid toe.

Naast de reeds genoemde beleidsinitiatieven zal ook de groeiende krapte op de arbeidsmarkt een rol spelen in het veranderende perspectief van oudere werknemers bij de overheid. Al met al lijkt zich een gunstige ontwikkeling af te tekenen. In een periode waarin het aantal oudere werknemers fors is toegenomen, is het aantal inactieve oudere werknemers bij de overheid (zij het licht) gedaald.

**Tabel 6.4: Het aantal inactieve oudere werknemers bij de overheid (55–65 jaar), 1995–1999**

	1995	1998	1999
Wachtgeld	21 500	16 800	18 478
WAO	47 500	48 300 (1997)	42 241
VUT/FPU	36 500*	36 500 + 1 863 (FLO)	40 121
UKW	10 500	10 300	10 323

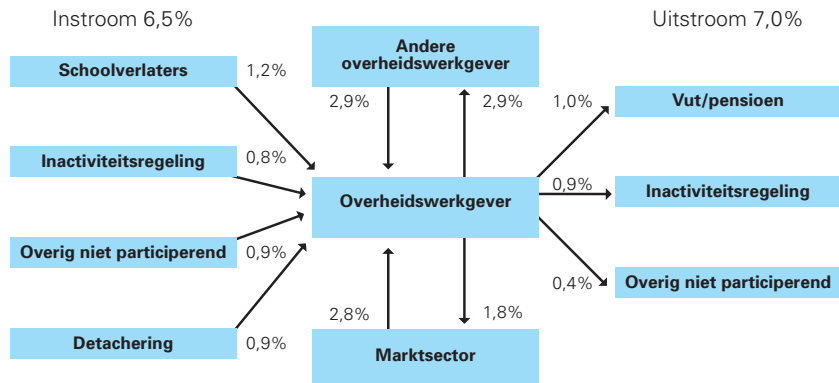
\* Inclusief FLO.

## 6.5 Mobiliteit bij de overheid

Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt is het voor overheidswerkgevers van groot belang een adequaat mobiliteitsbeleid te voeren. Daarbij is niet alleen de *interne* mobiliteit van belang, maar zeker ook de *externe* mobiliteit. Hierbij gaat het zowel om de werving van nieuwe werknemers als om het binden van het zittend personeel. Vertrekpunt vormen de mobiliteitsstromen bij de overheid: inzicht in die stromen en de mobiliteitsmotieven van werknemers kan aanknopingspunten opleveren voor beleid. In de Arbeidsmarktrapportage Overheid 2000 is uitgebreid ingegaan op de omvang van de externe mobiliteit en de beweegredenen daarvoor. Hier worden de belangrijkste inzichten gepresenteerd.

Schema

#### 6.4 Omvang mobiliteit bij de overheid\* naar herkomst en bestemming in 1998 (in % van de totale werkgelegenheid)



Bron: Mobiliteitsonderzoek BZK (1999)  
\* Exclusief Academische ziekenhuizen

Het stroomschema geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

- De instroom van werkenden bij de overheid, ook wel aangeduid met de baan-baanmobiliteit, bedraagt circa 6 procent. Dat is vergelijkbaar met de baan-baanmobiliteit in de marktsector. Bij de overheid is dus geenszins sprake van verstarring vanwege de geringe geneigdheid tot mobiliteit van het personeel.
- De instroom van voorheen niet-werkenden bij de overheid bedraagt slechts 4 procent. Het gaat vooral om werklozen, schoolverlaters en herintreders. In de marktsector is deze instroom met 10 procent beduidend hoger. Er zijn meerdere verklaringen voor dat verschil. Om te beginnen groeit in de marktsector de werkgelegenheid sterker dan bij de overheid. Daarnaast kan een rol spelen dat overheidswerkgevers wellicht minder aantrekkelijk overkomen bij schoolverlaters. Verder kan meespelen dat de overheidswerkgevers minder gericht zijn op nieuwkomers en eerder kiezen voor ervaren personeel. Daarnaast is het mogelijk dat de vaardigheden van personen binnen deze groep niet voldoen aan de eisen die door de overheid worden gesteld. In de onderwijssectoren en bij Defensie is de instroom van voorheen niet-werkenden duidelijk hoger dan in de andere overheidssectoren, maar nog altijd lager dan het gemiddelde van de marktsector.
- De stroom vanuit de marktsector naar de overheid is duidelijk groter dan de omgekeerde stroom. In absolute aantallen uitgedrukt heeft de overheid een positief saldo van 7 500 mobiele werknemers. Dit manifesteert zich vrij algemeen. Het geldt voor jongeren en ouderen, mannen en vrouwen, laagopgeleiden en hoogopgeleiden. Het geldt ook voor bijna alle overheidssectoren. De enige uitzonderingen hierop vormen het Wetenschappelijk Onderwijs (AIO's), de Onderzoekinstellingen (OIO's) en Defensie, dat een actief uitstroombesluit voert voor de beroepsmilitairen voor bepaalde tijd (BBT). Deze gegevens wijzen zeker niet op een slechte concurrentiepositie van de overheid ten opzichte van de marktsector.

### *Beweegredenen voor mobiliteit*

De inhoud van een functie is voor de meeste werknemers de leidraad bij het zoeken van een baan. Tussen instromers vanuit de marktsector, uitstromers naar de marktsector, nieuwkomers op de arbeidsmarkt en mobiele werknemers binnen de overheid bestaan in dat opzicht weinig verschillen. Daarnaast zijn er andere relevante aspecten die tezamen een beeld geven van de sterke en zwakke kanten van de overheid als werkgever. Zo is ontevredenheid met het management voor veel mobiele werknemers bij de overheid een belangrijke reden om naar een andere baan op zoek te gaan. Niet voor al deze «baanveranderaars» is dat een reden om de overheid de rug toe te keren, maar het blijkt wel dat de uitstromers naar de marktsector duidelijk vaker ontevreden zijn over het management dan degenen die *binnen* de overheid van baan veranderen.

Ook het loopbaanperspectief is een belangrijke beweegreden voor mobiliteit. Daarbij kan het zowel gaan om inhoudelijke zaken als om het salaris. Voor de instromers vanuit de marktsector en de uitstromers naar de marktsector is het loopbaanperspectief in gelijke mate belangrijk om een andere baan te gaan zoeken. De uitstromers naar de marktsector hechten echter ook bij de keuze voor de andere baan meer waarde aan het loopbaanperspectief en blijken daarover ook tevredener te zijn. De werknemers die *binnen* de overheid van baan veranderen hechten minder belang aan loopbaanperspectief, maar blijken daarover in hun nieuwe baan wel ontevredener te zijn. Tussen de overheidssectoren bestaan hierin overigens behoorlijke verschillen. Aan de ene kant van het spectrum zit de Rechterlijke Macht. Een baan in die sector blijkt veel loopbaanperspectief te bieden voor zowel een carrière binnen de eigen sector als voor een carrière daarbuiten. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de onderwijssectoren. Een baan in die sectoren lijkt weinig perspectief te bieden voor de werknemers die binnen de sector blijven, maar ook voor de werknemers die de overstap naar de marktsector maken.

De huidige beloning speelt slechts een ondergeschikte rol bij de mobiliteit van overheidswerknemers; de uitstromers naar de marktsector kennen er nog het meeste belang aan toe. Ondanks die ondergeschikte rol is de ontevredenheid met de beloning in de *nieuwe* baan over het algemeen groot. Wat daarbij opvalt, is dat de instromers vanuit de marktsector het meest ontevreden zijn en de uitstromers naar de marktsector het minst.

Het aanbieden van de mogelijkheid om het werk met de thuissituatie te combineren blijkt – zoals verwacht – voor de overheidswerkgevers een belangrijk wervingsinstrument te zijn. Vooral de instromers vanuit de marktsector hechten daar veel waarde aan en zijn ook zeer tevreden over de mogelijkheden in de nieuwe overheidsbaan. Daarentegen hechten de uitstromers minder belang aan het kunnen combineren van het werk met de thuissituatie. Hun overstap naar de marktsector leidt echter tot meer ontevredenheid met dit aspect dan bij degenen die bij de overheid blijven werken.

### **6.6 De kwaliteit van instromende hoger opgeleiden**

Bij de huidige arbeidsmarktkrapte gaat het voor overheidswerkgevers niet alleen om de vraag of ze aan voldoende personeel kunnen komen, maar ook of dat personeel voldoende kwaliteit heeft. Dit laatste is in opdracht van het Ministerie van BZK onderzocht door de Stichting Economisch

Onderzoek (SEO). Het onderzoek is gebaseerd op een grootschalige enquête van SEO, Elsevier en Start onder schoolverlaters van universiteiten en hbo-instellingen die afgestudeerd zijn in het schooljaar 1996/1997.

#### *Hbo'ers*

Van de bijna 31 000 hbo'ers die afstudeerden in het studiejaar 1996/1997, vonden er 5 600 (18 procent) een baan bij de overheid. Ruim 70 procent van hen is werkzaam in het onderwijs. De instromende hbo'ers bij de overheid blijken iets intelligenter dan gemiddeld en hebben hun studie ook wat sneller afgerond. Ze zijn gemotiveerd, maar hebben tijdens hun studie wat minder secundaire ervaring opgedaan (bestuurswerk, arbeidservaring en dergelijke). Binnen de overheid is het vooral de sector Onderwijs die jonge hbo'ers trekt met een hoge score op studieresultaten. Opvallend is ook dat de jonge hbo'ers in het onderwijs qua karakter in het algemeen intuïtief zijn ingesteld en getypeerd kunnen worden als gevoelsmensen. Dergelijke persoonlijkheidskenmerken kunnen goed van pas komen in een sector waar het werk sterk om contacten draait.

#### *Academici*

Van de ruim 17 000 academici die afstudeerden in het studiejaar 1996/1997, trokken de overheidswerkgevers er bijna 3 700 (21 procent) aan. Bijna de helft van hen vond een baan in het onderwijs, eenderde bij de rijksoverheid en eenzesde deel bij de gemeenten. Startende academici bij de overheid zijn gemiddeld iets intelligenter en hebben hun studie gemiddeld wat sneller afgerond. Zij zijn gemiddeld wat minder extravert en organiserend ingesteld en scoren wat lager op het vlak van de arbeidsmarktmotivatie en werkervaring.

### **6.7 Participatie van aandachtsgroepen**

In het kielzog van de afnemende werkloosheid in Nederland neemt ook de werkloosheid onder een aantal specifieke groepen af. Toch blijft het aantal langdurig werklozen en de werkloosheid onder jongeren, laaggeschoolden, vrouwen, etnische minderheden en arbeidsgehandicapten onaanvaardbaar hoog. Om de maatschappelijke cohesie te vergroten, continueert het kabinet zijn activerend arbeidsmarktbeleid voor deze groepen. Daarnaast zijn er ten behoeve van de langdurig werklozen en de etnische minderheden aanvullende ambities. Ook heeft het kabinet maatregelen aangekondigd die moeten leiden tot een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen.

Een gevarieerde samenstelling van het personeel is belangrijk voor een optimale kwaliteit van de dienstverlening van overheidsorganisaties. Daarnaast dwingen de gewijzigde arbeidsmarktverhoudingen de overheidswerkgevers tot een intensiever wervings- en selectiebeleid. Groepen die tot nu toe ondervertegenwoordigd zijn, worden actief benaderd.

#### *6.7.1 De onderkant van de arbeidsmarkt*

Sinds het aantreden van het eerste kabinet-Kok in 1994 zijn verschillende maatregelen ingevoerd om de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verminderen. Generieke maatregelen, die de loonkosten voor alle laagbetaalden verlagen, maar ook maatregelen die *direct* gericht

zijn op het creëren van arbeidsplaatsen. Tot de eerste categorie behoren de afdrachtkortingen<sup>1</sup> (SPAK, doorstroom-SPAK en VLW), tot de tweede categorie de Regeling I/D-banen en de WIW.

Vanwege de veranderde arbeidsmarktsituatie is het zinvol het arbeidsmarktinstrumentarium opnieuw door te lichten op doeltreffendheid en doelmatigheid. De minister van SZW heeft, mede op verzoek van de Tweede Kamer, een dergelijke doorlichting aangekondigd. Het zal hierbij gaan om een integrale beoordeling van het instrumentarium. Behalve het traject naar werk (zoals scholing, arbeidsbemiddeling en gesubsidieerde arbeid) zullen ook de raakvlakken met algemeen beleid (onder meer de bestrijding van de armoedeval) aan de orde komen.

#### *Afdrachtkortingen*

De «specifieke afdrachtkorting» (SPAK) wordt in de overheidssectoren – evenals in de marktsector – voor vrijwel alle werknemers in de doelgroep aangevraagd<sup>2</sup>. De mogelijkheden van de doorstroom-SPAK worden daarentegen onderbenut: in 1997 was deze subsidie voor slechts 50 procent van de doelgroep aangevraagd. De werkgevers in de marktsector maakten duidelijk meer gebruik van dit instrument. Van de VLW (Vermindering Langdurig Werklozen) wordt bijna alleen gebruikgemaakt in de sectoren Gemeenten en Onderwijs en Wetenschappen. Cijfers over het bereik van de VLW zijn alleen beschikbaar voor de sector Gemeenten. Daar was de VLW voor nagenoeg alle personen in de doelgroep aangevraagd<sup>3</sup>. In beide sectoren wordt de VLW vrijwel uitsluitend aangevraagd voor banen die gecreëerd zijn met behulp van de *Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen* (EWLW). In het bedrijfsleven wordt de VLW veel vaker aangevraagd voor niet-gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Ook de overheidswerkgevers zouden dit kunnen doen<sup>4</sup>.

#### *In- en doorstroombanen*

Het belangrijkste specifieke instrument voor de overheidssectoren was tot en met 1998 de EWLW. In het kader van deze regeling zijn 40 000 structurele arbeidsplaatsen beschikbaar gesteld aan de (semi-)collectieve sector. In de periode tot en met 2002 worden bovendien nog 20 000 banen beschikbaar gesteld in het kader van de *Regeling in- en doorstroombanen* (Regeling I/D-banen). Eind 1999 waren 45 000 van de 60 000 banen gecreëerd. Deze banen waren op 31 december 1999 vrijwel allemaal (93 procent) daadwerkelijk bezet<sup>5</sup>. Van de banen was 30 procent te vinden in de zorg, 26 procent in de openbare orde en veiligheid, 16 procent in het onderwijs en 13 procent in het beheer van openbare ruimten. De resterende banen bevonden zich onder meer op het gebied van kinderopvang en sport.

Mede vanwege de krapte op de arbeidsmarkt is er nu meer aandacht voor het bevorderen van de doorstroom vanuit gesubsidieerde banen. In het *Besluit I/D-banen*, dat per 1 januari 2000 de Regeling I/D-banen heeft vervangen, zijn daarvoor twee nieuwe instrumenten geïntroduceerd: de uitstroompremie en de doorstroombanen. De uitstroompremie, die in 2000 f 8 000 bedraagt, wordt door het Rijk aan de gemeenten (de uitvoerders van het besluit) verstrekt als een I/D-werknemer doorstroomt naar een niet-gesubsidieerde baan. De helft van deze premie gaat naar de werknemer. De rest van het bedrag kan de gemeente bestemmen voor uitstroombeleid. Zij kan dit geld bijvoorbeeld inzetten ten behoeve van de werkgever die de I/D-werknemer laat uitstromen. Als doorstroombanen

<sup>1</sup> De afdrachtkortingen geven de werkgever korting op de belasting- en premieafdracht voor bepaalde groepen werknemers. In het geval van de SPAK gaat het om werknemers die minder verdienen dan 115% van het minimum(jeugd)loon. De doorstroom-SPAK kan worden aangevraagd voor werknemers voor wie eerder SPAK was aangevraagd, maar die de grens van 115% van het minimum (jeugd)loon hebben overschreden. Hun inkomen dient nog wel lager te zijn dan 130% van het minimum (jeugd)loon. De VLW is bedoeld voor personen die langdurig werkloos waren.

<sup>2</sup> De gegevens die betrekking hebben op de overheid, betreffen in het geval van de SPAK en VLW de sectoren Gemeenten, Onderwijs, Politie, Provincies en Waterschappen. Bij de cijfers van de doorstroom-SPAK is de sector Gemeenten niet inbegrepen.

<sup>3</sup> Venema en Spijkerman (1999).

<sup>4</sup> Venema en Faas (1999).

<sup>5</sup> Tweede Kamer (1999–2000).

mogen gemeenten banen aanmerken waarvoor hogere eisen gelden dan voor instroombanen (met een salaris van maximaal 150 procent van het minimumloon). Werknemers kunnen in aanmerking komen voor een doorstroombaan als zij ten minste vijf jaar een instroombaan hebben vervuld<sup>1</sup>.

## WIW

De voornaamste instrumenten die de WIW biedt, zijn de dienstbetrekking en de werkervaringsplaats (of loonkostensubsidie)<sup>2</sup>. In het laatste kwartaal van 1998 hadden ongeveer 41 000 mensen een dienstbetrekking via de WIW. Een jaar later was dit aantal gedaald tot 38 000. Die daling was onder meer het gevolg van een toename van de uitstroom, voornamelijk onder jongeren. Ook daalde het aantal dienstbetrekkingen dat in de collectieve sector was gerealiseerd: van 71 procent in 1998 naar 69 procent in 1999 (waarvan 14 procent in het openbaar bestuur, 16 procent in het onderwijs en 39 procent in de gezondheidszorg). Het aantal werkervaringsplaatsen is daarentegen gegroeid van 2 300 plaatsen in 1998 naar 6 300 plaatsen in 1999. De hoge groei van het aantal werkervaringsplaatsen is te verklaren uit het feit dat het een betrekkelijk nieuw instrument betreft. De werkervaringsplaatsen zijn geconcentreerd in de marktsector: slechts 14 procent bevindt zich in de collectieve sector<sup>3</sup>.

### 6.7.2 Vrouwen

De laatste twintig jaar is het aantal vrouwen met inkomsten uit arbeid toegenomen. Van 1988 tot 1999 is het aandeel vrouwen met een betaalde baan van 12 uur of meer, gestegen van 36 naar 51 procent. Desalniettemin is emancipatie nog geen vanzelfsprekendheid waar het – bijvoorbeeld – gaat om economische zelfstandigheid, gelijkwaardig opleidingsniveau, balans tussen werk en privé, en topfuncties in het bedrijfsleven en bij de overheid. Prognoses<sup>4</sup> geven aan dat bij ongewijzigd beleid de arbeidsparticipatie van vrouwen dit decennium jaarlijks met een half procentpunt toeneemt, zodat in 2010 de participatie op 56 procent uitkomt.

Het kabinet streeft ernaar om het stijgingspercentage van het afgelopen decennium (1,75 procent) te handhaven, waarmee de arbeidsparticipatie van vrouwen in 2010 op 65 procent uit zou komen. Uit onderzoek blijkt dat daarmee wordt ingespeeld op de aanwezige behoefte. Nederlandse vrouwen willen, in tegenstelling tot hun Europese seksegenoten, meer uren betaald werken.

### *Meerjarennota Emancipatiebeleid*

In de Meerjarennota Emancipatiebeleid *Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid* kondigt het kabinet een aantal initiatieven aan om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Arbeid en zorg moeten beter combineerbaar worden, bijvoorbeeld via betere kinderopvang, ruimere mogelijkheden voor ouderschapsverlof, mantelzorg en thuiszorg. Daarnaast vindt een herbezinning plaats op de grondslagen van het sociale stelsel: hoe kunnen regelingen met elementen van het kostwinnersmodel worden vervangen door faciliteiten die de combinatie van arbeid en zorg bevorderen? Ook de kwaliteit van werk als stimulans voor participatie wordt onderzocht. Elementen als ongelijke beloning, segregatie in segmenten van de arbeidsmarkt en het imago van deeltijdwerk zullen daarvan onderdeel zijn.

<sup>1</sup> Regeling uitvoering en financiering Besluit in- en doorstroombanen (1999).

<sup>2</sup> Behalve aan langdurig werklozen en werkloze jongeren kunnen subsidies ook ter beschikking worden gesteld aan arbeidsgehandicapten. Deze zijn hier evenwel buiten beschouwing gelaten.

<sup>3</sup> Mandos e.a. (1999), Ministerie van SZW.

<sup>4</sup> Opgenomen in een achtergrondanalyse bij de adviesaanvraag aan de SER over oudere werknemers uit mei 1999.

Tot slot is Nederland ook op Europees niveau actief. In samenwerking met de achtereenvolgende EU-voorzitters worden ideeën ontwikkeld voor een betere balans tussen werk en privé en het meer betrekken van mannen bij de zorg. Dit in aansluiting op het Community Initiative Equal.

#### *Initiatieven binnen de overheidssectoren*

Vanaf 1998 zijn scholen verplicht – zoals geformuleerd in de vijfde onderwijsemancipatienota *Een kristal van kansen* – om streefcijfers vast te stellen voor het aantal vrouwelijke (adjunct-)directeuren. Het sectorale emancipatiebeleid is onderdeel van de beoordeling van scholen door de onderwijsinspectie. Mede daardoor tekent zich een voorzichtige positieve ontwikkeling af: het percentage scholen zonder een enkele vrouw in een directiefunctie is gedaald.

Ongeveer 50 procent van de huidige instroom bij de sector Rijk bestaat uit vrouwen. Het sectorale beleid verschuift daarom de aandacht van evenredige vertegenwoordiging naar meer doorstroom naar hogere functies. BZK zal jaarlijks rapporteren over de vorderingen op dit terrein. Binnen de sector vervullen de ministeries van LNV en VROM een voorbeeldfunctie. LNV tracht op basis van onderzoek naar verschillen in cultuur tussen mannen en vrouwen het doorstroombeleid te verbeteren. VROM bevordert de doorstroom door extra aandacht bij loopbaan-gesprekken en exit-interviews.

De werking van de emancipatiebrief van Defensie uit 1997 strekt zich uit tot 2010. Voor vrouwelijke militairen, vrouwelijk burgerpersoneel en voor vrouwen in hogere functies zijn streefgetallen neergelegd van respectievelijk 12, 30 en 20 procent (van het personeelsbestand) in 2010. Om dit streven te ondersteunen, zijn na 1997 extra maatregelen genomen. Zo is de deeltijdregeling voor vrouwen verruimd, worden leidinggevend opgeschoold in het omgaan met diversiteit, is er stringent beleid om seksuele intimidatie te voorkomen, hebben vrouwen onder bepaalde voorwaarden het recht op herintreding en wordt de ergonomie van bepaalde uitrustingsstukken aangepast. De krijgsmachtonderdelen rapporteren jaarlijks over het effect van deze maatregelen, op basis waarvan beleid en maatregelen worden bijgesteld. Op dit moment wordt bijvoorbeeld het beleid tegen seksuele intimidatie aangescherpt en uitgebreid naar maatregelen om ongewenst gedrag te voorkomen.

In het beleidsplan *Politie en Diversiteit 1996–2000* is onder meer het streven naar een aandeel van 25 procent executieve politievrouwen per eind 2000 neergelegd. Daarnaast is er aandacht voor de doorstroom naar hogere, vooral leidinggevende functies, bijvoorbeeld in de vorm van het project Ervaringsplaatsen. Met behulp van subsidies worden mannelijke leidinggevend tijdelijk vrijgesteld van hun functie (bijvoorbeeld voor zorgverlof of het leiden van een project), opdat deze tijdelijk door een vrouw kan worden uitgeoefend. Het tegengaan van seksuele intimidatie is een derde aandachtspunt, dat gestalte heeft gekregen met het instellen van een vertrouwenspersoon. Bij de uitvoering van het emancipatiebeleid worden de politiekorpsen ondersteund door de Stichting Politie en Emancipatie. Binnenkort verschijnt een nieuw diversiteitsplan voor de politie.

Ook de sector Defensie spant zich in om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen, getuige de aan de Tweede Kamer aangeboden emancipatienota.

### 6.7.3 Etnische minderheden

Het afgelopen jaar heeft de relatief slechte sociaal-economische positie van leden van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving veel aandacht gekregen. Diverse adviesorganen en instanties hebben onderzocht hoe hun achterstand zo goed mogelijk weg te werken is. In januari 2000 verscheen het slotdocument van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt. De Taskforce benadrukt dat de landelijke, provinciale en lokale overheden een voorbeeldfunctie dienen te vervullen bij het bevorderen van hun deelname aan het arbeidsproces en daarmee aan de integratie. De SER concludeerde dat in de uitvoering van het specifiek op minderheden gerichte beleid een te grote vrijblijvendheid, onder meer ten aanzien van de *Wet SAMEN*, is geslopen. De *Wet SAMEN* wordt door veel werkgevers, waaronder overheidswerkgevers, niet nageleefd. Dat wil zeggen: de verplichte jaarverslagen worden niet gedeponereerd en er wordt niet in alle gevallen voldaan aan de evenredigheidspercentages voor het aantal in dienst zijnde etnische minderheden.

#### *Nationaal beleid*

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) maatregelen genomen. De betrokken ministeries zullen voor de kabinetssectoren lijsten met deponeringsplichtige organisaties aanleveren. Met Gemeenten en Provincies wordt getracht afspraken te maken om overeenkomstige lijsten samen te stellen. Het Ministerie van SZW gaat zorgdragen voor totaaloverzichten van organisaties die deponeringsplichtig zijn én van organisaties die voldaan hebben aan deze plicht. Met Arbeidsvoorziening overlegt de Minister voor GSI om te komen tot een overzicht van organisaties, waarin de in de jaarverslagen opgenomen percentages van in dienst zijnde minderheden worden geconfronteerd met de norm uit de *Wet SAMEN*. Na ommekomst van de overzichten worden in overleg met de overheidssectoren afspraken gemaakt over de gewenste inspanningen van de werkgevers binnen een sector.

Voorts hebben de Minister van SZW en de Minister voor GSI in juni 2000 de nota *Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden: plan van aanpak 2000–2003* naar de Tweede Kamer gezonden. De nota bevat een groot aantal maatregelen die moeten leiden tot een betere arbeidsmarktpositie van leden van etnische minderheden.



## Meer etnische minderheden in ambtelijke dienst

**Tabel 6.5: Aantal leden van etnische minderheden (in % van het totale personeel) in overheidsdienst naar sector (stand eind 1997)**

Rijk	6,6%
Onderwijs (po/vo/bve)	5,5%
Universiteiten en Onderzoekinstellingen	7,5%
Rechterlijke Macht <sup>1</sup>	0,6%
Politie <sup>2</sup>	3,7%
Defensie (militair personeel)	6,3%
Gemeenten	7,0%
Provincies	2,6%
Waterschappen	1,4%
<b>Overheid totaal</b>	<b>5,7%</b>

Bronnen: CBS, LSO '97; IWV-enquête IPO; Enquête personeelsbeleid sector Waterschappen, Unie van Waterschappen; opgave Rechterlijke Macht; opgave sector Politie; jaarverslagen Wet SAMEN sector Rijk

<sup>1</sup> Leden van de sector Rechterlijke Macht dienen op grond van wettelijke bepalingen het Nederlanderschap te bezitten. Daardoor zijn de mogelijkheden om etnische minderheden aan te nemen in deze sector beperkter dan in de andere sectoren.

<sup>2</sup> Peildatum eind 1996.

In 1998 is de verhouding tussen etnische minderheden en autochtonen in overheidsdienst verder gestegen. Het saldo van in- en uitstroom van etnische minderheden bedroeg ongeveer + 7 procent (van het totale aantal ambtenaren dat lid is van een etnische minderheid), tegenover + 2 procent onder autochtonen<sup>1</sup>. In absolute aantallen gesteld, groeide het aantal leden van etnische minderheden in overheidsdienst met ruim 3 000 personen. Op dit punt voldoet de overheid aan de voorbeeldfunctie die het kabinet van haar verwacht. Een punt van aandacht blijft de *positie* van etnische minderheden binnen de overheid. Minderheden stromen bijvoorbeeld vaker in op een gesubsidieerde baan, vervullen vaker een functie die onder hun opleidingsniveau ligt en krijgen bij indiensttreding minder vaak een vaste aanstelling dan autochtonen.

### Initiatieven in de overheidssectoren

Veel overheidswerkgevers werken aan een verhoging van het aandeel bij hen werkzame leden van etnische minderheden. Om een voorbeeldfunctie te vervullen voor andere arbeidsorganisaties, heeft de sector Rijk besloten de lat voor zijn werkgevers hoger te leggen dan de evenredigheidsnorm van de Wet SAMEN. Daarnaast wordt gestreefd naar een instroom van etnische minderheden van 10 procent in het Traineeproject Rijksoverheid. Het A+O fonds Rijk biedt subsidiemogelijkheden voor in- en doorstroombevordering van minderheden. Tot slot zijn er diverse actiepunten aangekondigd om het diversiteitsbeleid te integreren in het personeelsbeleid van de departementen. Zo wordt een pilot gestart met de scholingsmodule *managing diversity*. Deze module wordt speciaal ontworpen voor lijnmanagers en is gericht op een multiculturele stijl van werving, selectie en management.

Het Sectorbestuur Onderwijs-arbeidsmarkt (SBO) bereidt acties voor die het aantal allochtone leerkrachten moeten vergroten. Het gaat onder meer om pilots in de vier grote steden, die zijn gericht op voorlichting aan scholieren over het beroep van leraar en op het stimuleren van intercultureel personeelsbeleid. Bij de Rechterlijke Macht wordt Raio's

<sup>1</sup> Zie: «Aantal leden van etnische minderheden bij overheid toegenomen», in: *Trends, cijfers en actualiteiten*, nr. 19, maart 2000, Ministerie van BZK.

(rechterlijke ambtenaren in opleiding) die behoren tot een etnische minderheid, de mogelijkheid geboden een aanvullende toelatingstest te doen.

De sector Politie heeft in 1999 het Beleidsplan Kleurrijk Korps geïntroduceerd. De korpsen wordt gevraagd gegevens te verstrekken over hun «minderhedenbeleid» en de resultaten daarvan. Daarnaast is een Infopunt Kleurrijk Korps ingesteld dat de korpsen ondersteunt bij hun beleid. In september 2000 zal een nieuw diversiteitsplan verschijnen, dat nieuwe aanbevelingen doet voor de instroom én het behoud van etnische minderheden.

De sector Defensie richt zijn werving specifiek op etnische minderheden. Zo brengt de sector wervingsfolders uit in het Turks en Arabisch, en worden er contacten onderhouden met minderhedenorganisaties en -groeperingen. Ook in opleidingen is er aandacht voor diversiteitsbeleid. Ieder beleidsterrein beschikt bovendien over een coördinator etnische minderheden en een vertrouwenspersoon. Allochtone sollicitanten die *nét* niet voldoen aan de eisen, krijgen de mogelijkheid geboden om een opstapcursus te volgen.

De gemeenten zijn bezig met het voeren van multicultureel beleid. Het A+O fonds Gemeenten geeft via het project «Diversiteit loont» daarbij financiële en inhoudelijke ondersteuning.

#### *6.7.4 Arbeidsgehandicapten*

Om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te verhogen, is in 1998 de *Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten* (REA) ingevoerd. Deze wet geldt ook voor de overheid. Wanneer eenmaal de ZW en de WW voor de overheid gelden, zullen ook de aan deze wetten gekoppelde REA-instrumenten (zoals de reïntegratie-uitkering en de uitkering krachtens artikel 29b ZW) op de overheid van toepassing worden. Dat is nu nog niet het geval.

#### *De stand van zaken per sector*

De overheidssectoren ondernemen verschillende (extra) activiteiten om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te vergroten.

Zo is in de arbeidsvoorwaardenovereenkomst voor de sector Rijk 1999–2000 afgesproken dat de ministeries een extra inspanning zullen doen om het aandeel van arbeidsgehandicapten in het personeelsbestand substantieel te verhogen, op weg naar 5 procent. Per eind 1998 bedroeg dat aandeel 2,9 procent. Het jaarprogramma 2000 van de Sectorraad Rijk, Politie en Rechterlijke Macht omvat ook activiteiten die moeten bijdragen aan de uitvoering van deze afspraak.

Het aandeel van arbeidsgehandicapten in het personeelsbestand van de sector Rijk is de laatste jaren gedaald. De activiteiten vanuit de sectorraad zijn daarom nu gericht op instroom van arbeidsgehandicapten van buiten de eigen sector (vanuit de bestanden van USZO). De eerste resultaten van deze activiteiten worden eind 2000, begin 2001 verwacht.

Bij de sector Defensie is een *Nota Reïntegratiemaatregelen militairen* samengesteld. Deze nota beschrijft een aantal instrumenten om de reïntegratie van militairen voortvarend ter hand te kunnen nemen en zo te

proberen hen als militair te behouden voor de organisatie. Als dit niet mogelijk is, wordt met behulp van een uitgebreid instrumentarium geprobeerd de betreffende militairen geschikt te maken voor burgerfuncties binnen Defensie. Wat het burgerpersoneel betreft, zijn de in de CAO 1999–2000 voorgenomen inspanningen gericht op een percentage arbeidsgehandicapte werknemers van 5 procent. Om de kennis en vaardigheden rond reïntegratie te vergroten, is binnen de sector Defensie – in samenwerking met het ABP – een opleidingsgang Sociale Zekerheid ontwikkeld. Die is bestemd voor onder anderen commandanten, diensthoofden, bedrijfsartsen en personeelsfunctionarissen.

Bij de sector Onderwijs kunnen gedeeltelijk arbeidsongeschikten (met een WAO- en een BWOO-werkloosheidsuitkering), conform de reïntegratieuitkering uit de Wet REA, gedurende zes maanden onbetaalde werkzaamheden verrichten met behoud van de BWOO-uitkering. Het uitgespaarde loon over dat halfjaar proefplaatsing kan worden benut voor opleiding en begeleiding. Ook is het (conform de REA) voor gedeeltelijk arbeidsgehandicapten in de onderwijssector mogelijk om – gedurende een periode van maximaal twee jaar – scholing te krijgen of een opleiding te volgen.

De hiervoor genoemde aanvullingen in de werkloosheidsregeling van Onderwijs, zullen ook worden meegenomen in de gesprekken met de werknemersverenigingen van Wetenschappelijk Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs en Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen. Dit om de reïntegratiemogelijkheden te vergroten.

Ook de sector Politie onderneemt extra activiteiten en stelt extra middelen ter beschikking om arbeidsgehandicapten in dienst te houden en in dienst te *nemen*. Een goed voorbeeld is de aanstelling van case-managers bij de korpsen die medewerkers met een arbeidshandicap aan het werk houden.

Bij de sector Gemeenten, tot slot, hebben CAO-partijen de gemeenten opgeroepen om de mogelijkheden van de Wet REA optimaal te benutten voor de verbetering van de positie van arbeidsgehandicapten.

## 7 INTERNATIONALE AMBTENAREN

### 7.1 Europa en de ambtenaren

#### *Inleiding*

In de «Europese» trends in het personeelsbeleid en personeelsmanagement bij de Nederlandse overheid zijn twee ontwikkelingen waarneembaar.

Ten eerste kan worden vastgesteld dat de Europese samenwerking – in het verband van de EU – zo ver is voortschreden, dat op vrijwel alle beleidsgebieden en werkerreinen van de overheid rekening moet worden gehouden met Europese wet- en regelgeving. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat voor Nederlandse ambtenaren – naast de uitgangspunten van het (Nederlandse) regeringsbeleid – ook de uitgangspunten van het beleid van de EU een oriëntatiepunt vormen. Deze ontwikkeling stelt eisen aan de kennis en het oriëntatievermogen van de Nederlandse ambtenaren, net als aan het personeelsbeleid en personeelsmanagement dat voor hen wordt gevoerd. Het personeelsbeleid en -management wordt dan ook steeds meer gericht op het functioneren van nationale ambtenaren als ambtenaren van een EU-lidstaat. Met deze ontwikkeling hangt samen dat Nederlandse ambtenaren veelvuldig samenwerken met collega's van andere lidstaten, die vanuit andere administratief-culturele achtergronden opereren. Het wordt steeds vanzelfsprekender dat bij de aanstelling van middelbare en hogere functionarissen gelet wordt op Europese kennis en ervaring. De mogelijkheden voor ambtenaren om in een deel van hun loopbaan kennis en ervaring op te doen bij een overheid van een andere lidstaat of een Europese instelling, worden verruimd. Hiertoe moet in enkele landen traditionele, op het functioneren in eigen land gerichte wet- en regelgeving worden aangepast om internationale mobiliteit beter mogelijk te maken.

De tweede ontwikkeling die opvalt: evenals op veel andere beleidsgebieden, moet bij het personeelsbeleid en overig beleid rond het functioneren van de overheid steeds meer rekening worden gehouden met processen in EU-verband. Weliswaar wordt – in tegenstelling tot de meeste andere beleidsgebieden – beleid rond het functioneren van de overheid niet bepaald door de Europese Verdragen, en ook bestaat hierover geen specifieke communautaire wet- en regelgeving. Maar inmiddels hebben bewindspersonen die in hun land verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van de overheid, wel de noodzaak van een Europese overlegstructuur onderkend. Al aan het eind van de jaren tachtig is er (op Nederlands initiatief) een geregeld – zij het informeel – overleg totstandgekomen. Dit overleg vindt ad hoc plaats op het niveau van bewindspersonen, en meer regelmatig in halfjaarlijkse vergaderingen van de directeuren-generaal voor de openbare dienst. Vanuit de Nederlandse overheid wordt hieraan deelgenomen door de directeur-generaal Management en Personeelsbeleid. In dit overleg wordt gesproken over de vorming en uitvoering van verschillende onderwerpen van personeelsbeleid. De directeuren-generaal zijn voornemens in 2000 afspraken te maken over een permanente organisatievorm van hun overleg, die in de plaats komt van de tot nu toe gebruikelijke ad hoc organisatie door de directeur-generaal uit het land dat het Europese voorzitterschap bekleedt. Er wordt gewerkt aan de vorming van een organisatie- en agenda-commissie, bestaande uit een wisselende «trojka» van drie directeuren-generaal, met als permanente leden vertegenwoordigers van de Europese

Commissie en het Europees Instituut voor Bestuurskunde (Maastricht). Onder auspiciën van de vergaderingen van de directeuren-generaal opereren werkgroepen van deskundigen op specifieke beleidsgebieden, onder meer op het terrein van internationale mobiliteit, kwaliteit van de overheid en opleiding van ambtenaren.

Als logisch gevolg daarvan wordt ook in Nederland bij de vorming van beleid rond de ambtelijke dienst, meer dan voorheen gekeken naar de ontwikkelingen in andere lidstaten en bij de Europese Commissie.

Echter, niet alleen de centrale overheid maar ook de *lokale* overheden overleggen in Europees verband over personeelsbeleid. Daartoe neemt het College voor Arbeidszaken van de VNG, mede namens het IPO en de waterschappen, deel aan het «Employers Platform», een onderdeel van het Council of European Municipalities and Regions (CEMR) en het Comité van regio's. Vanuit de CEMR wordt overleg gevoerd met de Europese vakbeweging en wordt toenadering gezocht tot het European Centre of Enterprises with Public Participation (CEEP), teneinde een bijdrage te leveren aan een sociale dialoog.

#### *Internationale mobiliteit tussen de openbare diensten*

Tegen de achtergrond van een eerder genomen besluit van de 15 lidstaten om – ter bevordering van de kwaliteit van de openbare diensten – internationale mobiliteit van ambtenaren makkelijker te maken, zijn ook in het jaar 2000 weer nieuwe stappen gezet. Zo is door de Europese Commissie een permanent secretariaat ingesteld, dat ondersteuning biedt aan de lidstaten en te ondernemen activiteiten coördineert. Het secretariaat beheert tevens een Europese databank die via Internet verbonden is met de nationale vacaturebanken van de lidstaten, en die aan belangstellenden informatie biedt over de beschikbaarheid van vacatures en uitwisselings- en detacheringmogelijkheden bij de organisaties van de verschillende nationale overheden. Nog niet alle lidstaten hebben een dergelijke vacaturebank opgezet of aangesloten, maar de verwachting is dat dit begin 2001 wel het geval zal zijn. Bij elke lidstaat is inmiddels tevens een «liaison point» ingericht: dit verstrekt op het gebied van mobiliteit de nodige informatie aan het secretariaat, en kan als aanspreekpunt dienen voor personen van andere lidstaten die belangstelling hebben voor functies in een bepaalde nationale openbare dienst. Daarbij moet informatie kunnen worden verschaft over arbeidsvoorwaarden, rechtspositie, aanstellingseisen, plaats van tewerkstelling, enzovoorts.

Gelijktijdig met de werkzaamheden voor het databank-project hebben de lidstaten en de Commissie, vertegenwoordigd in een werkgroep Mobiliteit, het op zich genomen de juridische belemmeringen (bijvoorbeeld bepaalde aanstellingseisen) voor de toegankelijkheid van de openbare dienst voor ambtenaren van andere lidstaten, in kaart te brengen en te adviseren over mogelijke oplossingen. Over deze problematiek is onder Portugees voorzitterschap een interim-rapport uitgebracht, dat gevolgd zal worden door een eindrapportage tijdens het Franse voorzitterschap.

#### *De kwaliteit van de overheid*

Zoals in Nederland de belangstelling voor kwaliteitszorg bij overheidsorganisaties en andere publieke instellingen de laatste jaren aanzienlijk is

toegenomen, is er ook in de meeste andere EU-landen inmiddels veel aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het streven naar kwaliteit staat symbool voor de modernisering van het openbaar bestuur. Een begrip als «total quality management» heeft betrekking op effectiviteit en doelmatigheid, motivatie van personeel, tevredenheid van burgers en versterking van burgerschap en democratie. In 1999 hebben de Europese lidstaten met steun van de Europese Commissie het initiatief genomen om in mei 2000, onder het Portugese voorzitterschap, een Europese conferentie over kwaliteitsverbetering in de openbare dienst te organiseren. Tijdens deze conferentie gaven vertegenwoordigers van 38 best presterende instellingen (Best Practice Cases) uit alle landen van de EU en uit verschillende bestuurslagen een presentatie over de wijze waarop zij het hoge prestatieniveau hebben bereikt. Op deze manier konden de verschillende Europese landen kennisnemen van elkaars methoden en wijzen van aanpak, en ervaringen en resultaten met elkaar uitwisselen. Nederland heeft, als voorbeeld van een succesvolle nationale overheidsorganisatie, de Belastingdienst gepresenteerd. Inmiddels is besloten een vervolg te geven aan de verdere ontwikkeling en gezamenlijke uitwerking van kwaliteitsinstrumenten. Op deze wijze worden ook in Europees verband de mogelijkheden voor ontwikkeling en toepassing van integraal kwaliteitsbeleid voor het openbaar bestuur meer stelselmatig gezien.

Niet direct daaruit voortvloeiend, maar wel daarmee samenhangend, is ook de toegenomen aandacht voor de *integriteit* van het openbaar bestuur. Waar de nadruk daarbij tot op heden voornamelijk werd gelegd op de repressieve kant van bestrijding van fraude en corruptie (zoals op de topconferentie van de Europese Raad in Tampere, oktober 1999) lijkt het onderwerp «integriteit» nu ook internationaal in een breder kader te worden geplaatst. Vooral maatregelen in de preventieve sfeer (bijvoorbeeld op het gebied van personeelsbeleid, transparantie en verantwoording) moeten ervoor zorgen dat de integriteit in de openbare sector gewaarborgd is (*good governance*). Een adequate strafrechtelijke aanpak moet het sluitstuk zijn van dergelijke samenhangende maatregelen. Mede onder invloed van de gebeurtenissen in Brussel, begin 1999, zijn bij tal van landen gedragscodes in de maak en heeft het onderwerp bij de Commissie, in het kader van de hervormingsplannen, alle aandacht. Maar niet alleen valt deze belangstelling op in Europees verband, ook mondiaal wordt de betekenis van integriteit voor een deugdelijk openbaar bestuur in toenemende mate onderkend. In het voorjaar van 2001 zal Nederland in samenwerking met de Verenigde Staten een mondiale conferentie organiseren, waar de bestrijding van corruptie en de waarborging van integriteit, in het bijzonder binnen de overheid, centraal staan. Dit «Global Forum on fighting Corruption and Safeguarding Integrity II» is een vervolg op een conferentie met hetzelfde thema die in 1999 in Washington werd gehouden. Met de conferentie wordt onder meer beoogd bouwstenen te vinden voor de totstandkoming van een nieuw VN-verdrag, overeenstemming te bereiken over gezamenlijke «guiding principles» en hiervoor een implementatiemechanisme te ontwerpen.

#### *Opleiding van ambtenaren*

Op verzoek van de directeuren-generaal voert een werkgroep van deskundigen uit de 15 lidstaten (onder voorzitterschap van de Europese Commissie) een haalbaarheidsstudie uit naar een programma van opleidingen, dat in alle lidstaten bruikbaar is voor de ondersteuning van ambtenaren die in hun werk met «Europese» zaken worden geconfronteerd. De ratio van dit verzoek berust op de overweging dat de efficiency

van de samenwerking van ambtenaren van verschillende lidstaten wordt bevorderd door een gemeenschappelijke opleidingsachtergrond. Ook is het zinvol om te onderzoeken of schaalvoordelen kunnen worden bereikt door internationale samenwerking bij opleidingen. Een eerste rapport van de werkgroep, gebaseerd op een in de lidstaten uitgevoerde enquête bij een doelgroep van middelbare en hogere ambtenaren, is inmiddels aan de vergadering van directeuren-generaal aangeboden.

## **7.2 Bevordering plaatsing Nederlanders bij de diensten van de Europese Commissie en de instellingen van de Europese Unie**

### *De Nederlandse bijdrage aan het EU-personeel*

In de Trendnota 2000 werd reeds melding gemaakt van het feit dat het Nederlandse aandeel in de personeelsbezetting (A- en B-graden) van de Europese Commissie tussen 1995 en 1999 was teruggevallen tot circa 5 procent, de actieve inzet van de ministeries van BZK en BZ ten spijt. Inmiddels is dit percentage verder teruggelopen. Nederland bezet thans nog circa 4 procent van het totale personeelsbestand. Het verschil tussen het Nederlandse aandeel (circa 4 procent) en het voor Nederland gehanteerde personeelsquotum van 6,3 procent baart zorgen, temeer daar er een trend is naar nog verdere daling (vergrijzing).

De Commissie heeft te kennen gegeven dat in het komende decennium, parallel aan de toetreding van nieuwe lidstaten, de quota voor de bestaande lidstaten naar beneden zullen worden bijgesteld. In dit licht is het reëel ervan uit te gaan dat het percentage Nederlanders bij de Commissie terug zal gaan. Indien de bevolkingsomvang het personeelsquotum zou bepalen, daalt het Nederlands personeelsquotum na de uitbreiding proportioneel van 6,3 procent naar 5,4 procent. Ook de hervorming van de Commissie, in het bijzonder de herziening van het personeelsbeleid zal door de wijze waarop interne vacatures worden vervuld de Nederlandse presentie in de Commissie beïnvloeden.

### *De oorzaken van de ondervertegenwoordiging*

De huidige ondervertegenwoordiging heeft een aantal oorzaken:

- het uitblijven van concoursen tussen 1993–1998;
- de lage Nederlandse opkomst bij de concoursen (vergelijkende examens). De concoursen voor de A-categorie leveren relatief een bevredigend aandeel laureaten op (ten minste 4 procent) maar in absolute aantallen lang niet voldoende om de achterstand te kunnen inlopen;
- de huidige concursprocedure is zeer lang. Na een succesvolle afronding kan het nog jaren duren voordat men een aanstelling heeft bemachtigd;
- de hoogconjunctuur in Nederland en de zogenaamde tweeverdienersproblematiek zorgen voor minder animo voor een loopbaan bij de Europese Instellingen.

### *Maatregelen*

Om de negatieve ontwikkeling van de Nederlandse presentie te stuiten en om te buigen zullen de inspanningen er de komende tijd op gericht zijn om op korte termijn, d.w.z. vóór de hervormingen van de Commissie gestalte hebben gekregen en vóór de toetreding van de nieuwe lidstaten,

- meer Nederlanders, die het concours met succes hebben gepasseerd, geplaatst te zien in de A8–A3-functies;
- de Commissie er toe te bewegen dat meer gedetacheerden en ambtenaren met tijdelijke dienstverbanden binnen de Commissie worden geplaatst.
- een strategische analyse te maken van de beleidsterreinen die voor Nederland van belang zijn. De Algemene Bestuursdienst (ABD) zal vervolgens bij de personele keuzes een belangrijke rol spelen.

Op langere termijn is het van groot belang voor Nederland om voldoende ambtenaren te hebben in de rangen waaruit geput wordt voor benoemingen op hogere posten, d.w.z. de A8–A3-rangen. De Nederlandse overheid zal zich primair moeten blijven richten op de bevordering van de instroom van onderaf in de A-categorie, teneinde het aantal ambtenaren van Nederlandse nationaliteit in deze cruciale laag te vergroten. Hiertoe zullen onder meer de hierna volgende maatregelen worden genomen. De bestaande voorlichtingsbijeenkomsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Nederlandse universiteiten over een Europese loopbaan worden geïntensiveerd. Met name wordt aandacht besteed aan de wijze waarop studenten en afgestudeerden zich kunnen voorbereiden op de vergelijkende onderzoeken door middel van workshops en trainingen.

Voorts worden naast het bestaande stageproject van de Commissie jonge ambtenaren voor een periode van twee of drie maanden in de gelegenheid gesteld bij de Commissie als stagiaire te werken.

Ook wordt binnen de Nederlandse rijksdienst en wellicht breder een EU-cursus opgezet waarin zowel de trainees van de Rijksoverheid als andere jonge Nederlandse ambtenaren in de gelegenheid worden gesteld hun kennis over de Europese instellingen te vergroten en zich voor te bereiden op het concours. Deelnemers hieraan verplichten zich mee te doen met het eerstkomende concours.

Onderzocht wordt in hoeverre het instellen van een aparte studiebeurs voor jong afgestudeerden die een stage willen lopen bij een van de Europese instellingen, zou kunnen bijdragen aan het verhogen van de deelname door Nederlanders aan concoursen. Tevens dient optimaal gebruik gemaakt te worden van de mensen die al stage hebben gelopen bij de Commissie via het bestaande stageprogramma. Nederland bemiddelt actief wanneer deze Nederlanders bereid zijn het concours te doen.

Tenslotte moeten ook de voorzieningen voor gedetacheerden bij terugkeer in rechtspositionele zin worden aangescherpt. Voor een ambtenaar die terugkeert van een tijdelijke functie bij een van de Europese instellingen dient in beginsel een functie beschikbaar te zijn waarin bij voorkeur ook zijn Europese ervaring tot ontplooiing kan komen. Speciaal voor gedetacheerden bestemde functies kunnen hieraan een bijdrage leveren. De mogelijkheid van terugkeer in Rijksdienst zal een dwingend en zekerder karakter moeten krijgen dan thans in de praktijk het geval is.

### **7.3 Arbeidsvoorwaarden bij de EU**

Per 1 januari 2001 vervalt de 10-jarige «CAO» die voor de EU-ambtenaren geldt. Over de jaarlijkse aanpassing van het Europese bezoldigingspakket wordt door de Europese Commissie en de Europese vakbonden *niet* onderhandeld. In plaats van te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden wordt eens in de zoveel tijd (5 of 10 jaar) een statistisch rekenmodel vastgesteld door de wetgever (de Raad op voorstel van de Commissie).



Daarbij worden de netto Europese salarissen aangepast aan de gewogen gemiddelde reële netto trend van de ambtenaren die in de centrale overheidsdiensten (in Nederland: sector Rijk) van de 15 lidstaten werken.

*Parallellisme én groeiende salariskloof*

Deze nationale procentuele trends worden volgens een bepaalde methodiek automatisch versleuteld met het Europese salaris. Verder verandert er tien jaar lang niets in de rechtspositie, zodat het woord «CAO» tussen aanhalingstekens moet worden gezet. De Trendnota 2000 bevatte een tabel met salarisvergelijkingen. Die liet zien dat het Europese salaris op vergelijkbaar functieniveau netto ongeveer het drievoudige bedraagt van het Nederlandse. De op zichzelf begrijpelijke wijze van aanpassen van salarissen, de netto-trendmethodiek in procenten, betekent dus ook dat de nationale verhogingen drievoudige bedragen opleveren voor EU-ambtenaren. De netto-nominale kloof tussen het EU-salaris en het nationale salaris in guldens neemt daardoor jaarlijks toe, ook al wordt deze methode «parallellisme» genoemd. De Europese Commissie heeft onlangs cijfers gepresenteerd over de relatieve positie die haar bezoldiging inneemt tussen andere «expatriate» werknemers. (Zie de tabellen 7.1 en 7.2).

De cijfers zijn afkomstig uit de «Comparative Study of the Remuneration of officials of the European Institutions» door het bureau PLS-consult te Denemarken (april 2000), in opdracht van de Europese Commissie.

**Tabel 7.1: Comparative table – net annual remuneration of single staff – Netto in Euro's**

Corr. EU grade	EU-exp.	EU non-exp	UN	NATO	EIB	Av. Multinat. Co's
<b>AI</b>	<b>AI</b> 116 494	<b>AI</b> 92 657		<b>A7</b> 102 443	<b>Director General*</b> 141 907	150 364
<b>A2</b>	<b>A2</b> 106 065	<b>A2</b> 84 725	<b>D2</b> 83 136	<b>A6</b> 95 379	<b>Dep. Director*</b> 131 899	132 031
<b>A3</b>	<b>A3</b> 95 166	<b>A3</b> 76 435	<b>D1</b> 78 337	<b>A5</b> 83 889	<b>Head of Division</b> 105 002	116 119
<b>A4/A5</b>	<b>A4/A5</b> 76 697	<b>A4/A5</b> 62 297	<b>P5</b> 73 851	<b>A4/A3</b> 67 080	<b>Senior Loan Off.</b> 91 403	77 991
<b>A6/A7</b>	<b>A6/A7</b> 58 751	<b>A6/A7</b> 48 371	<b>P4/P3</b> 62 431	<b>A2</b> 50 247	<b>Loan Officer</b> 74 079	68 988
<b>A8</b>	<b>A8</b> 43 001	<b>A8</b> 35 812	<b>PI/P2</b> 45 876		<b>Managerial Ass.</b> 63 888	
<b>B1</b>	<b>BI</b> 62 064	<b>BI</b> 51 039	<b>GL7</b> 38 255	<b>B6</b> 45 891	<b>Adm. Ass.</b> 48 914	
<b>B2/B3</b>	<b>B2/B3</b> 50 558	<b>B2/B3</b> 41 868	<b>GL6</b> 34 794	<b>B5</b> 40 163	<b>Adm. Ass.</b> 48 914	
<b>B4/B5</b>	<b>B4/B5</b> 38 898	<b>B4/B5</b> 32 439		<b>B4</b> 36 310		
<b>C1</b>	<b>C1</b> 42 212	<b>C1</b> 35 439	<b>GL5</b> 31 648		<b>Ex. Secr.</b> 48 914	
<b>C2/C3</b>	<b>C2/C3</b> 36 635	<b>C2/C3</b> 30 878		<b>B3</b> 32 341	<b>Ass./Secr., Senlor</b> 43 745	
<b>C4/C5</b>	<b>C4/C5</b> 30 919	<b>C4/C5</b> 25 837	<b>GL4</b> 28 786	<b>C5</b> 27 365	<b>Ass./Secr., Junior</b> 37 897	
<b>D1</b>	<b>DI</b> 32 109	<b>DI</b> 26 859		<b>C4/C3</b> 24 885		
<b>D2/D3</b>	<b>D2/D3</b> 28 819	<b>D2/D3</b> 23 846	<b>GL2/ GL3</b> 24 341	<b>C2</b> 23 081	<b>Usher</b> 33 167	

\* Fixed salaries, not adjusted annually.

Tabel 7.2: Single staff – Netto in Euro's

Corr. EU grade	UK-Perm. Rep.	UK-MAFF	DK-Perm. Rep.	DK-nat.	GER-Perm. Rep.	GER-nat.	FR-PERM.REP	FR-MAP
A1	Perm-Rep. 142 526		Perm. Rep. 99 144		B9 94 253	B9 62 017	Dep. Perm. Rep 106 234	Dir G(E) 60 638
A2	Deputy perm Rep 142 526			Dep. Secr. 44 300	B6 88 279	B6 55 050	Counsellor 99 335	Directeur 50 478
A4	Counsellor 117 161	Grade 5 55 071	Deputy Perm. Rep. 98 996		B3 82 153	B3/A6 45 418	Counsellor A3 99 335	Sous Directeur 50 478
A4/A5	Counsellor 117 161	Grade 6/7 45 883		Head of Div. 37 476	A15 61 552	A15 39 476	Counsellor 88 190	Adm. Civil hors cl. 50 478
A6/A7	First/Second Secr. 66 393	Grade 8 33 606	Couns/SoE/Att 59 620	Sp.Cons./HoS (1+2) 23 767	A14/A13 55 704	A14/A13 33 966	Attache A6/A7 70 835	Adm. Civil 1ère cl. 46 795
A8								Adm. Civil 2e cl. 24 976
B1					A12/A11 49 257	A12/A11 27 727	Secretary B1 42 559	Sec. cl. Excellente 24 119
B2/B3					A10 43 440	A10 26 447		Sec.cl. superieure 21 900
B4/B5	Secretary, S1 41 852	Grade 9 27 267	Exec. Off. 38 832	Higher Ex. Off. 21 524	A9 39 317	A9 22 582		Sec. Cl. Normale 18 999
C1	Secretary, S2 34 481	Grade 10 22 596			A8 37 217	A8 21 207	Secretary 35 311	Adj. ad. Pr. 1ère cl. 18 239
C2/C3		Grade 11 17 440			A7 31 692	A7 20 012	Secretary 32 516	Adj. Adm. Pr. 2e. cl. 16 897
C4/C5		Grade 12 14 657		Executive Officer 16 034	A6/A5 35 492	A6/A5 18 352		Adj. adm/ Agent adm. 14 855
D1	DS10/EAB 34 418			Security officer 16 300	A4 34 982	A4		17 192
D2/D3					A2 34 264	A2 16 195		

De conclusie die de Commissie verbindt aan de gepresenteerde gegevens, is dat haar bezoldiging lager zou zijn dan de gemiddelde nettosalarissen in vijf multinationale ondernemingen, en ook lager dan het bezoldigingspakket van diplomaten in Brussel van vier grote landen. Haar netto-bezoldiging is echter hoger dan die van de lidstaten en hoger dan die van andere volkenrechtelijke organisaties in Brussel. Nederland acht echter de

gebruikte methodieken van rangvergelijking, waarbij hoge ambtelijke functies vergeleken worden met functies bij multinationals, technisch hoogst aanvechtbaar. Evenmin is de vergelijking met diplomaten gepast. Diplomaten hebben immers een aanzienlijke representatieve verplichting en een mobiliteitsverplichting, die niet van toepassing zijn op communautaire ambtenaren in Brussel. Voorts is ten onrechte het pensioen buiten de vergelijking gelaten, dat bij diplomaten noch bij multinationals op het expatriatiepakket is afgestemd.

#### *Inzet lidstaten: matiging*

Veel lidstaten – zeker de Scandinavische landen, Duitsland, Engeland en Nederland – hebben traditioneel grote belangstelling voor matiging van de salarislasten van de Europese Unie. Niet alleen vanwege de budgettaire effecten en de olievlekwerking naar andere volkenrechtelijke organisaties, maar vooral ook vanwege het functioneren van de EU zelf. De huidige hoge niveaus van nettobezoldiging, in combinatie met automatische loopbanen, staan externe mobiliteit in de weg en laten geen weging van prestaties toe. Het organisatorisch functioneren van Europa is, ondanks de aanwezigheid van veel zeer hoogwaardige medewerkers, in een aantal opzichten archaisch en ondoelmatig te noemen. Vandaar dat veel landen (waaronder Nederland) ook algemeen rechtspositionele veranderingen voorstaan, die een flexibeler en moderner management mogelijk maken.

#### *Hervormingen en doorloop oude «CAO»*

De nieuwe Commissie heeft in maart 2000 een Witboek met hervormingen gepresenteerd, waarin ook het personeelsbeleid is meegenomen. Omdat vice-voorzitter Kinnock ook structurele wijzigingen in de schalenstructuur en promotiemethodiek zegt voor te staan (meer bevordering en schaalprogressie naar prestatie en verdienste in plaats van automatische periodieken en schaalprogressie), heeft hij de lidstaten verzocht ermee in te stemmen dat de huidige methode van automatische salarisaanpassing nog twee jaar doorloopt (en de discussie dus twee jaar wordt uitgesteld).

De Nederlandse regering heeft laten weten hier in beginsel positief tegenover te staan, in verband met het belang dat aan het welslagen van deze hervormingen wordt toegekend.

### **7.4 Werkgelegenheid internationale organisaties**

De Nederlandse overheid hecht belang aan een goede vertegenwoordiging – kwalitatief en kwantitatief – van Nederlanders bij internationale organisaties. Om hun aantal op het gewenste peil te brengen (c.q. te *houden*), biedt het Bureau Internationale Ambtenaren (BIA) een aantal diensten aan die de instroom in dergelijke organisaties bevorderen.

Het BIA is wat deze diensten betreft een uitvoerend orgaan van de Interdepartementale Beleidscommissie Internationale Ambtenaren. Het bureau heeft daarbij onder meer een publicitaire en voorlichtende functie; zo komt wekelijks het blad *Intro vacatures* uit, waarin vacatures bij organisaties van internationale samenwerking zijn opgenomen. Het blad heeft een oplage van rond de 2 000 exemplaren en wordt toegezonden aan alle arbeidsbureaus, alsook aan andere instellingen die zich met de werving van personeel bezighouden. Het bureau verzorgt tevens de

verdeling van de sollicitatieformulieren, waarvan het gebruik in een aantal gevallen verplicht is.

Het BIA verzorgt voorlichtingsbijeenkomsten bij bijna alle Nederlandse universiteiten en hogescholen. Daar komen de mogelijkheden van een loopbaan bij internationale organisaties aan de orde, en er wordt verteld hoe de studenten zich hierop het beste kunnen voorbereiden. Tot voor enige jaren geschiedde dit in samenwerking met Buitenlandse Zaken en de Stichting Nederlandse Vrijwilligers. De Stichting Nederlandse Vrijwilligers heeft echter afgehaakt vanwege een gebrek aan voorlichters.

Een speciale plaats ruimt het BIA in om Nederlanders voor te bereiden op de werving van de EU-instellingen. Deze kennen een (in Nederland onbekende) aparte procedure voor werving, namelijk via vergelijkende examens. Deze bestaan uit een schriftelijk en een mondeling deel. Belangstellenden voor een loopbaan bij een van de EU-instellingen krijgen van het BIA gerichte voorlichting, en er worden proefexamens afgenomen. De kandidaten leren hoe zij zich de specifieke kennis eigen kunnen maken die vereist is om het vergelijkend onderzoek met succes te doorlopen. Voor degenen die – nadat zij voor het schriftelijk deel zijn geslaagd – uiteindelijk tot het mondelinge deel zijn toegelaten, worden trainingen voor dit mondelinge deel georganiseerd.

De ministerraad heeft besloten dat er plannen zullen worden uitgewerkt, die ervoor moeten zorgen dat:

- op de langere termijn meer en goed toegeruste Nederlanders meedoen aan het vergelijkend onderzoek;
- op de korte termijn meer Nederlanders kunnen worden geplaatst in de A8-A3-functies;
- meer aandacht wordt besteed aan detachering en de terugkeerproblematiek;
- een strategische analyse wordt gemaakt van welke beleidsterreinen voor Nederland van belang zijn;
- de Nederlandse betrokkenheid bij topbenoemingen zo transparant mogelijk wordt. Dit betekent onder meer dat een relatie wordt gelegd met het werk van de ABD, en dat een duidelijker doel wordt geformuleerd over de gewenste aanwezigheid in bepaalde sectoren van de Europese instellingen.

## **7.5 Pensioenen internationale organisaties**

In de Trendnota 2000 werd aandacht besteed aan het feit, dat veel Europese volkenrechtelijke organisaties (evenals de meeste Europese lidstaten) een via de begroting gefinancierd pensioenstelsel kennen. Deze financieringswijze heeft grote nadelen ten opzichte van het in Nederland gebruikelijke kapitaaldeckingsstelsel. Een van die nadelen is dat begrotingsfinanciering het toelaat om het prijskaartje van pensioenmaatregelen pas in de toekomst onder ogen te zien. Een gebrek aan begrotingsstabiliteit en te ruim bemeten pensioenstelsels (volgens het eindloonstelsel), zijn daarvan het gevolg geweest.

De in 1999 internationaal op expertniveau afgesproken pensioenmaatregelen<sup>1</sup>, om in ieder geval voor nieuw personeel met zuivere kapitaaldekking en het beschikbare premiesysteem te gaan werken, zijn bij de betrokken bestuursorganen op grote weerstand gestuit. Dit houdt in dat de beleggingsresultaten bepalend zijn voor de uitkeringen en «verrassingen» voor de begroting van internationale organisaties in de

---

<sup>1</sup> Het 105<sup>e</sup> Rapport van de Co-ordinating Committee on Remuneration voor OESO, NAVO, WEU, Raad van Europa, Weercentrum, European Space Agency.

toekomst niet meer mogelijk zijn. Slechts bufferfondsen bleken haalbaar. Het betreft hier een vorm van begrotingsegalisatie (waartoe eerder in de OESO werd besloten) die in de plaats is gekomen van het Nederlandse streven om tot een duurzame oplossing te komen op basis van echte kapitaaldekking voor pensioenen. Daar staat tegenover dat bij Europol en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) door Nederland pensioenfondsen werden bewerkstelligd die meer naar Nederlandse maatstaven te meten zijn, dus waar een reële verhouding bestaat tussen aangegane pensioenverplichting en aanwezige dekking onder behoud van het eindloonstelsel.

## 8 BIJLAGEN

### 8.1 Contractloonontwikkeling 1993 – 2001

De cijfers in deze bijlage hebben uitsluitend betrekking 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:

- arbeidsduurverkorting en herbezetting;
- besparingen door (het toelaten van) flexibilisering, inlevering 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 de hierna volgende overzichten per sector is de overloop van het laatste centraal overeengekomen contract (1,29 procent) opgenomen. In deze post zit zowel de overloop van 1992 als de 1 procent salarisverhoging per 1 januari 1993 uit dat contract.
- In de kolom «afspraken» zijn de contractloonaafspraken opgenomen 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 opgenomen het effect dat een verhoging heeft in dát jaar. Een voorbeeld: 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 ná de afspraak weer vervalt. In de kolommen «contractloonontwikkeling per jaar» is het vervallen van de verhoging dan ook als een verlaging opgenomen.
- Voor de jaren 2000 en 2001 zijn afspraken opgenomen in de sectoren Rijk, HBO, Wetenschappelijk Onderwijs en Defensie. Deze betreffen een zogenaamd onderhandelaarsresultaat, dat door de onderhandelaars aan werknemerszijde ter goedkeuring is voorgelegd aan de leden. Die goedkeuring wordt niet voor eind september 2000 verwacht.
- Recent is de sector Onderwijs en Wetenschappen gesplitst in vier sectoren. De CAO-onderhandelingen vinden vanaf 1999 afzonderlijk plaats in de sectoren Onderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs en Onderzoekinstellingen.

**Tabel 8.1: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993**

Rijk	Contractloonontwikkeling op jaarbasis											
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	overloop vorig contract			1,29%								
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95			- 0,74%								
jan-94	vervallen uitkering Simons	1,80%	0,28%	1,35%	0,45%							
dec-94	initieel				0,28%							
1-1-95	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%			0,28%							
	eindejaarsuitkering 0,3%	0,50%	0,28%	1,90%	1,01%	0,50%						
	totaal	2,58%	0,28%			0,22%						
1-10-95	1-4-95 tot 1-4-97	0,50%	0,46%			0,13%	0,38%					
dec-95	initieel					0,46%	- 0,46%					
1-10-96	eindejaarsuitkering 0,5%	0,75%	0,46%				0,19%	0,56%				
dec-96	initieel						0,46%	- 0,46%				
	eindejaarsuitkering 0,5%	1,25%	0,92%			0,59%	0,56%	0,10%				
	totaal											
1-5-97	1-4-97 tot 1-6-99	2,80%	0,46%					1,87%	0,93%			
dec-97	initieel							0,46%	- 0,46%			
1-1-98	eindejaarsuitkering 0,5%	0,00%	0,46%									
1-7-98	BIR in salaris	2,40%	0,46%						1,20%	1,20%		
dec-98	initieel								0,46%	- 0,46%		
	eindejaarsuitkering 0,5%	5,20%	0,92%					2,33%	2,13%	0,74%		
	totaal											
1-8-99	1-6-99 tot 1-8-00	2,90%	0,46%							1,21%	1,69%	
dec-99	initieel									0,46%	- 0,46%	
	eindejaarsuitkering 0,5%	2,90%	0,46%							1,67%	1,23%	
	totaal											
1-8-00	1-8-00 tot 1-10-01	3,60%	0,65%								1,50%	2,10%
dec-00	initieel										0,65%	- 0,65%
1-1-01	eindejaarsuitkering 0,7%	0,50%	0,65%								2,15%	0,50%
	initieel	4,10%	0,65%									1,95%
	totaal											
	eindtotaal	16,03%	3,23%	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	3,38%	1,95%

NB: met ingang van 1997 een 36-urige werkweek.



Defensie		Contractloontontwikking op jaarbasis										
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	overloop vorig contract			1,29%								
1-7-93	1-4-93 tot 1-4-95 vervallen uitkering Simons (alleen burgers)	1,70%		- 0,18% 0,85%	0,85%							
dec-93	initieel		0,12%	0,12%								
jan-94	incidenteel f 300 (burgers)		0,40%									
dec-94	eindejaarsuitkering 0,4%	0,40%			- 0,40%							
1-1-95	eindejaarsuitkering 0,4%	0,50%		0,40%								
	initieel	2,60%	0,52%	2,08%	1,53%	0,50%						
	totaal					0,10%						
1-9-95	1-4-95 tot 1-4-97	1,00%				0,33%	0,67%					
dec-95	initieel		1,00%			1,00%	- 1,00%					
1-9-96	eenmalig 1%	1,75%					0,58%	1,17%				
dec-96	initieel		0,75%				0,75%	- 0,75%				
	eenmalig 0,75%	2,75%	1,75%			1,33%	1,00%	0,42%				
	totaal											
1-7-97	1-4-97 tot 1-6-99	2,60%						1,30%	1,30%			
dec-97	initieel		0,50%					0,50%	- 0,50%			
1-9-98	eenmalig 0,5%	2,60%						0,87%	0,87%	1,73%		
dec-98	initieel		0,50%					0,50%	0,50%	- 0,50%		
	eenmalig 0,5%	5,20%	1,00%					1,80%	2,17%	1,23%		
	totaal											
1-6-99	1-6-99 tot 1-8-00	2,85%								1,66%	1,19%	
dec-99	initieel		0,50%							0,50%	- 0,50%	
	eenmalig 0,5%	2,85%	0,50%							2,16%	0,69%	
	totaal											
1-8-00	1-8-00 tot 1-10-01	3,35%									1,40%	1,95%
dec-00	initieel	0,20%									0,20%	
dec-00	eindejaarsuitkering 0,2%		1,00%								1,00%	- 1,00%
	eenmalig 1,0%	3,55%	1,00%								2,60%	0,95%
	totaal											
	eindtotaal	16,95%	4,77%	2,08%	1,53%	1,43%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	3,28%	0,95%

Onderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis											
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	overloop vorig contract			1,29%									
	1-4-93 tot 1-4-95			- 0,61%									
1-10-93	vervallen uitkering Simons			0,53%	1,58%								
1-1-95	initieel	2,10%											
	initieel	0,50%				0,50%							
	totaal	2,60%		1,21%	1,58%	0,50%							
	1-4-95 tot 1-6-96												
1-10-95	initieel	0,65%				0,16%	0,49%						
1-4-96	initieel	1,10%				0,83%	0,28%						
	totaal	1,75%				0,16%	1,31%	0,28%					
	1-6-96 tot 1-1-99												
dec-96	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%				0,46%	- 0,46%					
jul-97	kk reparatie apr t/m juli 0,75%		0,25%				0,25%	0,25%	- 0,25%				
1-8-97	initieel	1,00%					0,42%	0,58%	0,42%				
dec-97	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%				0,46%	- 0,46%					
dec-97	eindejaarsuitkering 0,2%		0,19%				0,19%	- 0,19%					
1-1-98	initieel	0,75%					0,75%	0,75%					
1-8-98	initieel	1,50%					0,63%	0,63%	0,63%	0,88%			
1-12-98	initieel	0,50%					0,04%	0,04%	0,04%	0,46%			
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%				0,46%	- 0,46%					
	totaal	3,75%	1,82%				0,46%	0,85%	1,56%	0,87%			
	1-1-99 tot 1-3-00												
1-2-99	initieel	2,50%								2,29%	0,21%		
dec-99	eenmalig 0,6%		0,56%							0,56%	- 0,56%		
	totaal	2,50%	0,56%							2,85%	- 0,35%		
	1-3-00 tot 1-3-02												
1-3-00	initieel	3,25%								2,71%	0,54%		
dec-00	eindejaarsuitkering 0,8%		0,74%							0,74%	- 0,74%		
1-3-01	initieel	2,75%								2,29%	2,29%	0,46%	
dec-01	eindejaarsuitkering 0,8%		0,74%							0,74%	- 0,74%	- 0,74%	
	totaal	6,00%	1,48%							3,45%	2,83%	- 0,28%	
	<b>eindtotaal</b>	<b>16,60%</b>	<b>3,85%</b>	<b>1,21%</b>	<b>1,58%</b>	<b>0,66%</b>	<b>1,77%</b>	<b>1,13%</b>	<b>1,56%</b>	<b>3,72%</b>	<b>3,10%</b>	<b>2,83%</b>	<b>- 0,28%</b>

NB: met ingang van 1998 vermindering van de algemene arbeidsduur met 3 procent.

Wetenschappelijk Onderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis											
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	overloop vorig contract conform cao onderwijs									0,87%			
1-6-99	1-1-99 tot 1-6-00 initieel	3,00%	0,69%							1,75%	1,25%		
dec-99	eenmalig 0,75%	1,00%								0,69%	- 0,69%		
1-5-00	initieel	4,00%	0,69%							0,67%	0,33%	0,33%	
	totaal									3,31%	1,22%	0,33%	
1-6-00	1-6-00 tot 1-6-02 initieel	2,80%	0,46%							1,63%	1,17%	1,17%	
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%	3,40%								0,46%	- 0,46%	- 0,46%	
1-7-01	initieel	0,80%	0,69%							1,70%	1,70%	1,70%	1,70%
dec-01	eindejaarsuitkering 0,75%	7,00%	1,16%									0,69%	- 0,69%
1-2-02	initieel									2,10%	3,10%	3,10%	0,73%
	totaal												1,73%
	eindtotaal	11,00%	1,85%							3,31%	3,32%	3,44%	1,73%

Hoger Beroepsonderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis											
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	overloop vorig contract conform cao onderwijs									0,87%			
1-7-99	1-1-99 tot 1-6-00 initieel	3,00%	0,69%							1,50%	1,50%		
dec-99	eenmalig 0,75%	1,00%								0,69%	- 0,69%		
1-5-00	initieel	4,00%	0,69%							0,67%	0,33%	0,33%	
	totaal									3,06%	1,47%	0,33%	
1-6-00	1-6-00 tot 1-6-02 initieel	2,75%	0,80%							1,60%	1,15%	1,15%	
dec-00	eenmalig 0,8%	3,00%	0,80%							0,80%	- 0,80%	- 0,80%	
1-7-01	initieel	0,75%	0,80%							1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
dec-01	eenmalig 0,8%	6,50%	1,60%							0,80%	0,80%	0,80%	- 0,80%
1-5-02	initieel									2,40%	2,65%	2,65%	0,50%
	totaal												1,20%
	eindtotaal	10,50%	2,29%							3,06%	3,88%	2,98%	1,20%

Onderzoekinstellingen		Contractloontwikkeling op jaarbasis									
Datum	Afspraken	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
		Inciden- teel	Structu- reel								
	overloop vorig contract conform cao onderwijs							0,87%			
1-3-99	1-1-99 tot 1-3-00										
	initieel		3,00%					2,50%	0,50%		
1-2-00	initieel		0,50%						0,46%	0,04%	
	totaal		3,50%					3,37%	0,96%	0,04%	
1-3-00	1-3-00 tot 1-3-01										
	initieel		3,50%						2,92%	0,58%	
	totaal		3,50%						2,92%	0,58%	
	eindtotaal		7,00%					3,37%	3,88%	0,63%	

		Contractloontwikkeling op jaarbasis									
Politie		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Datum	Afspraken	Incidenteel	Structuureel								
	overloop vorig contract	1,29%									
1-4-93	tot 1-4-95										
dec-93	initieel	0,90%	1,80%								
1-1-95	incidenteel 0,25%	0,23%									
	initieel		0,25%								
	totaal	2,42%	2,05%	0,25%							
1-4-95	tot 1-7-96										
dec-95	initieel	0,19%	0,50%	0,25%	0,25%						
1-1-96	incidenteel 0,2%	0,19%									
1-4-96	initieel		0,50%	0,50%	0,50%	0,13%					
	totaal	0,19%	1,50%	0,44%	0,94%	0,13%					
1-1-97	tot 1-1-99										
1-4-97	initieel f 100	0,93%	1,60%			1,20%	0,40%				
1-7-97	incidenteel 1%	1,53%				0,93%	-0,93%				
1-5-98	eenmalig f 1450		2,00%				1,53%	-1,53%			
1-8-98	initieel	1,44%	3,60%				0,83%	1,17%			
dec-98	eindejaarsuitkering 1,55%	3,89%				2,13%	1,44%	-1,44%			
	totaal						3,27%	-1,80%			
1-1-99	tot 1-1-01										
1-2-99	extra periodieke verhoging		2,50%					2,29%			
1-2-99	politie flexibiliteitstoelage		0,82%					0,82%			
1-2-99	inflatiecorrectie		1,00%					0,92%	0,08%		
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%		2,00%					0,46%	-0,46%		
1-2-00	initieel	0,46%	6,32%					1,83%	0,17%		
	totaal	0,46%						4,49%	1,67%	0,17%	
	eindtotaal	4,77%	13,47%	0,69%	0,94%	2,25%	3,27%	2,69%	1,67%	0,17%	

NB: vanaf 1998 arbeidsduurverkortings tot een 36-urige werkweek.

Rechterlijke Macht		Contractloontontwikkeling op jaarbasis									
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract			1,29%							
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95										
jan-94	vervallen uitkering Simons	1,80%		- 0,28%	0,45%						
dec-94	initieel		0,28%	1,35%							
1-1-95	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%			0,28%	- 0,28%					
	initieel	0,50%				0,50%					
	totaal	2,58%	0,28%	2,36%	1,01%	0,22%					
1-10-95	1-4-95 tot 1-4-97										
dec-95	initieel	0,50%				0,13%	0,38%				
1-10-96	eindejaarsuitkering 0,5%	0,75%	0,46%		0,46%	- 0,46%					
dec-96	initieel		0,46%			0,19%	0,56%				
1-1-97	eindejaarsuitkering 0,5%	1,00%				0,46%	- 0,46%	0,56%			
	initieel	2,25%	0,93%			1,00%		1,00%			
	totaal					0,59%	0,56%	1,10%			
1-5-97	1-4-97 tot 1-6-99										
dec-97	initieel	2,80%						1,87%	0,93%		
1-1-98	eindejaarsuitkering 0,5%	0,00%	0,46%					0,46%	- 0,46%		
1-7-98	BIR in salaris	2,40%									
dec-98	initieel								1,20%	1,20%	
	eindejaarsuitkering 0,5%	5,20%	0,46%						0,46%	- 0,46%	
	totaal		0,93%					2,33%	2,13%	0,74%	
1-6-99	1-6-99 tot 1-11-00										
dec-99	initieel	3,10%								1,81%	1,29%
	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	- 0,46%
	totaal	3,10%	0,46%							2,27%	0,83%
	eindtotaal	13,13%	2,59%	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	0,83%

NB: vanaf 1997 arbeidsduurverkorting tot een 36-urige werkweek.

Gemeenten		Contractloontwikkeling op jaarbasis										
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	overloop vorig contract			1,29%								
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95											
	initieel	2,00%		1,50%	0,50%							
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%						
	totaal	2,50%		2,79%	0,50%							
1-4-95	1-4-95 tot 1-4-97											
	initieel	1,25%				0,52%	0,73%					
1-8-96	initieel	1,25%				0,52%	0,52%	0,73%				
dec-97	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%						0,28%				
	totaal	2,78%				0,52%	1,25%	1,01%				
1-4-97	1-4-97 tot 1-4-99											
	initieel	3,00%						1,75%	1,25%			
dec-97	eenmalig 0,7%		0,65%					0,65%	-0,65%			
1-4-98	initieel	2,25%						1,69%	0,56%	0,56%		
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%					0,46%	0,46%	-0,46%		
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%						0,46%	0,46%	0,46%		
	totaal	5,71%	1,11%					2,40%	2,75%	0,56%		
1-4-99	1-4-99 tot 1-10-00											
	initieel	2,00%								1,50%	0,50%	
1-10-99	initieel	1,00%								0,25%	0,75%	
dec-99	eenmalig f 350		0,50%							0,50%	-0,50%	
apr-00	eenmalig f 350		0,50%							0,50%	0,50%	-0,50%
1-8-00	initieel	1,50%								0,63%	0,88%	0,19%
dec-01	eindejaarsuitkering 0,2%	0,19%								2,25%	1,88%	0,56%
	totaal	4,69%	1,00%									
	<b>eindtotaal</b>	<b>15,68%</b>	<b>2,11%</b>	<b>2,79%</b>	<b>0,50%</b>	<b>1,02%</b>	<b>1,25%</b>	<b>3,41%</b>	<b>2,75%</b>	<b>2,81%</b>	<b>1,88%</b>	<b>0,56%</b>

NB: vanaf 1997 arbeidsduurverkorting tot een 36-urige werkweek.

Provincies		Contractloontwikking op jaarbasis											
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	overloop vorig contract			1,29%									
1-4-93	1-4-93 tot 1-10-94												
	initieel	1,70%		1,28%	0,43%								
jan-94	eindejaarsuitkering 0,3%		0,28%		0,28%	- 0,28%							
mei-94	eenmalig f 400		0,60%		0,60%	- 0,60%							
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%		0,28%		0,28%								
	totaal	1,98%	0,88%	2,57%	1,58%	- 0,88%							
	1-10-94 tot 1-10-97												
	eindejaarsuitkering -0,3%	- 0,28%											
1-4-95	initieel	1,00%											
dec-95	eenmalig 0,75%		0,69%		0,75%	0,25%							
dec-95	AOW comp wg deel zk				0,69%	- 0,69%							
1-7-96	initieel	- 0,14%				- 0,14%							
dec-96	eenmalig 0,75%	1,50%	0,69%		0,75%	0,75%							
1-1-97	initieel	1,25%			0,69%	- 0,69%							
dec-97	eenmalig 0,5%		0,46%		0,46%								
	totaal	3,33%	1,85%	- 0,28%	1,30%	1,00%		1,77%	- 0,46%	- 0,46%			
	1-10-97 tot 1-1-00												
dec-97	eenmalig 1,5%		1,39%					1,39%	- 1,39%				
1-4-98	initieel	2,25%						1,69%	1,69%	0,56%			
dec-98	eindejaarsuitkering 0,75%	0,69%						0,69%	0,69%				
dec-98	eenmalig 1%		0,93%					0,93%	0,93%	- 0,93%			
1-4-99	initieel	2,25%						1,69%	1,69%	0,56%			
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%						0,46%	0,46%				
dec-99	eenmalig 1%		0,93%					0,93%	0,93%	- 0,93%			
	totaal	5,66%	3,24%					1,39%	1,92%	2,71%	- 0,36%		
	1-01-00 tot 1-01-02												
1-1-00	initieel	3,00%									3,00%		
dec-00	eindejaarsuitkering	0,50%									0,50%		
1-2-01	initieel	2,50%										2,29%	0,21%
dec-01	eindejaarsuitkering	1,00%										1,00%	0,66%
jan-02	eenmalig 200 euro		0,66%									3,29%	0,87%
	totaal	7,00%	0,66%								3,50%	3,29%	0,87%
	eindtotaal	17,97%	6,63%	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	0,87%

NB: vanaf 1997 arbeidsduurverkorting tot een 36-urige werkweek.

Waterschappen		Contractloontwikking op jaarbasis											
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	overloop vorig contract			1,29%									



Waterschappen		Contractloontwikkeling op jaarbasis											
Datum	Afspraken	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1-4-93 tot 1-6-94													
1-4-93	initieel	1,80%		1,35%	0,45%								
1-4-94	initieel	0,30%		0,23%		0,08%							
	totaal	2,10%		2,64%	0,68%	0,08%							
1-6-94 tot 1-1-96													
1-10-94	initieel	0,50%		0,13%		0,38%							
1-7-95	initieel	0,50%				0,25%							
	totaal	1,00%		0,13%		0,63%							
1-1-96 tot 1-4-97													
1-1-96	initieel	2,25%				2,25%							
1-1-97	initieel	0,75%						0,75%					
	totaal	3,00%				2,25%		0,75%					
1-4-97 tot 1-4-99													
1-4-97	initieel	2,75%						2,06%	0,69%				
1-4-98	initieel	2,75%						2,06%	2,06%	0,69%			
okt-98	eenmalig 1,5%								1,50%	- 1,50%			
	totaal	5,50%						2,06%	4,25%	- 0,81%			
1-4-99 tot 1-4-02													
1-4-99	initieel	2,00%								1,50%	0,50%		
dec-99	eindejaarsuitkering 1%	1,00%								1,00%			
dec-99	millenniumuitkering f 250									0,30%	- 0,30%		
1-4-00	initieel	2,50%		0,30%						0,30%	1,88%	0,63%	
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%	0,50%									0,50%		
1-4-00	initieel	2,75%								2,80%	2,58%	2,06%	0,69%
	totaal	8,75%		0,30%						2,80%	2,58%	2,69%	0,69%
	eindtotaal	20,35%		1,80%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,99%	2,58%	2,69%	0,69%

NB: per 2001 verkorting werkweek tot 37 uur.  
NB: Cijfers 1993 inclusief 1% per 1 januari 1993!

**Tabel 8.2: Samenvatting contractloonontwikkeling 1993–1997**

Loonontwikkeling	niveau- basis 1993	jaar- basis 1993	niveau- basis 1994	jaar- basis 1994	niveau- basis 1995	jaar- basis 1995	niveau- basis 1996	jaar- basis 1996	niveau- basis 1997	jaar- basis 1997	cumulatief 1993–1997	
											niveau- basis	jaar- basis
Rijk	2,06%	1,90%	0,56%	1,01%	1,18%	0,81%	0,75%	0,56%	2,80%	2,43%	7,55%	6,88%
Defensie	2,64%	2,08%	0,68%	1,53%	2,10%	1,43%	1,50%	1,00%	2,35%	2,22%	9,61%	8,53%
Onderwijs	2,49%	1,21%	0,00%	1,58%	1,15%	0,66%	1,56%	1,77%	1,44%	1,13%	6,80%	6,50%
Politie	3,03%	2,42%	-0,23%	0,67%	0,94%	0,69%	0,81%	0,94%	2,53%	2,25%	7,24%	7,15%
Rechterlijke Macht	2,52%	2,36%	0,56%	1,01%	1,19%	0,81%	0,75%	0,56%	3,80%	3,43%	9,09%	8,40%
Gemeenten	3,00%	2,79%	0,00%	0,50%	1,75%	1,02%	1,25%	1,25%	3,93%	3,41%	10,28%	9,26%
Provincies	2,70%	2,57%	0,88%	1,30%	0,40%	0,43%	1,50%	1,00%	2,41%	3,16%	8,12%	8,72%
Waterschappen	2,80%	2,64%	0,80%	0,80%	0,50%	0,70%	2,25%	2,50%	3,50%	2,81%	10,21%	9,79%
<b>totaal</b>	<b>2,59%</b>	<b>1,87%</b>	<b>0,19%</b>	<b>1,18%</b>	<b>1,37%</b>	<b>0,85%</b>	<b>1,33%</b>	<b>1,35%</b>	<b>2,40%</b>	<b>2,06%</b>	<b>8,11%</b>	<b>7,53%</b>

**Tabel 8.3: Samenvatting contractloonontwikkeling 1998–2000 en 1993–2000**

Loonontwikkeling	niveau- basis 1998	jaar- basis 1998	niveau- basis 1999	jaar- basis 1999	niveau- basis 2000	jaar- basis 2000	cumulatief 1998–2000		cumulatief 1993–2000	
							niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis
Rijk	2,40%	2,13%	2,90%	2,41%	3,79%	3,38%	9,36%	8,13%	17,62%	15,56%
Defensie	2,60%	2,17%	2,85%	3,40%	3,05%	3,28%	8,74%	9,10%	19,19%	18,41%
Onderwijs	2,56%	1,56%	2,60%	3,72%	3,44%	3,10%	8,84%	8,61%	16,24%	15,67%
Wetenschappelijk Onderwijs	2,56%	1,56%	3,23%	3,31%	3,57%	3,32%	9,66%	8,41%	17,11%	15,46%
Hoger Beroepsonder- wijs	2,56%	1,56%	3,23%	3,06%	3,86%	3,88%	9,96%	8,73%	17,44%	15,80%
Onderzoek- instellingen	2,56%	1,56%	2,54%	3,37%	4,00%	3,88%	9,38%	9,06%	16,81%	16,15%
Politie	4,04%	3,27%	1,81%	2,69%	1,54%	1,67%	7,56%	7,82%	15,35%	15,52%
Rechterlijke Macht	2,40%	2,13%	3,10%	3,01%	-0,46%	0,83%	5,09%	6,08%	14,64%	14,99%
Gemeenten	2,06%	2,75%	3,00%	2,81%	1,50%	1,88%	6,70%	7,62%	17,67%	17,59%
Provincies	2,02%	1,46%	2,71%	2,71%	2,57%	3,14%	7,48%	7,48%	16,21%	16,84%
Waterschappen	4,25%	4,25%	1,80%	1,99%	2,70%	2,58%	8,99%	9,06%	20,12%	19,74%
<b>totaal</b>	<b>2,53%</b>	<b>2,10%</b>	<b>2,75%</b>	<b>3,16%</b>	<b>2,90%</b>	<b>2,83%</b>	<b>8,41%</b>	<b>8,31%</b>	<b>17,20%</b>	<b>16,47%</b>

**Tabel 8.4: Samenvatting contractloonontwikkeling 1993–2002 op jaarbasis**

Sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	laatste volledige contractjaar
Rijk	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	3,38%	1,95%		2000
Defensie	2,08%	1,53%	1,43%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	3,28%	0,95%		2000
Onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	3,10%	2,83%	- 0,28%	2001
Wetenschappelijk											
Onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,31%	3,32%	3,44%	1,73%	2001
Hoger Beroepsonderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,06%	3,88%	2,98%	1,20%	2001
Onderzoekinstellingen	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,37%	3,88%	0,63%		2000
Politie	2,42%	0,67%	0,69%	0,94%	2,25%	3,27%	2,69%	1,67%	0,17%		2000
Rechterlijke Macht	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	0,83%			1999
Gemeenten	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	1,88%	0,56%		1999
Provincies	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	0,87%	2001
Waterschappen	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,99%	2,58%	2,69%	0,69%	2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
gewogen gemiddelde contractloonontwikkeling overheid op jaarbasis	1,87%	1,18%	0,85%	1,35%	2,06%	2,10%	3,16%	2,83%	1,89%	0,04%
idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	1,87%	1,18%	0,85%	1,35%	2,06%	2,10%	3,16%	3,11%	2,92%	0,00%

## 8.2 Overzicht wachtgeldregelingen bij de overheid in 1999

	Hoogte van de uitkering (% van laatstverdiende loon)	Duur van de uitkering	Entree-eisen	Anticumulatie	Verplichtingen en sanctieregime
<b>Rijk</b>	<p>maand 1–12: 80</p> <p>maand 13–18: 75</p> <p>daarna: 70</p>	afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden	ontslag	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	<p>maandelijkse controle; sollicitatieplicht; sanctie bij weigering aangeboden arbeid; plicht inschrijving RBA;</p> <p>sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder (Uitkeringsregeling 1966 en Rijkswachtgeldbesluit 1959 kennen op de WW afgestemde sanctie-maatregelen)</p>
<b>Politie</b>	<p>maand 1–12: 80</p> <p>maand 13–18: 75</p> <p>daarna: 70</p>	afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden	ontslag	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	<p>maandelijkse controle; sollicitatieplicht; sanctie bij weigering aangeboden arbeid; plicht inschrijving RBA;</p> <p>sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder</p>
<b>Onderwijs en Wetenschappen, inclusief Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoekinstellingen</b>	<p>maand 1–12: 78</p> <p>daarna: 70</p> <p>(maximering dagloon van aanvullende uitkering op 70% van maximaal schaal 12; dagloon van «bodemitkering» van BWOO* is niet aan maximum gebonden)</p> <p>* HBO, WO en de Onderzoekinstellingen hebben sinds 17-12-1999 eigen regelingen die inhoudelijk niet afwijken van het BWOO</p>	WW-conform; vanaf 40 jaar een verlenging op basis van onderwijsdiensttijd	<p>werkloosheid;</p> <p>26 uit 39 weken arbeid</p> <p>(ook het arbeidsverleden opgebouwd in lidstaten van de Europese Unie wordt meegeteld)</p>	<p>arbeid voor <math>\geq 5</math> uur/<math>\geq</math> helft arbeidsuren vóór werkloosheid: vermindering mate werkloosheid;</p> <p>arbeid voor <math>\leq 5</math> uur/<math>\leq</math> helft arbeidsuren vóór werkloosheid: vermindering uitkering met 70% neveninkomsten</p>	<p>maandelijkse controle; sollicitatieplicht; plicht inschrijving RBA;</p> <p>sanctie: procentueel, beoordelingsvrijheid uitvoerder</p>

	Hoogte van de uitkering (% van laatstverdiende loon)	Duur van de uitkering	Entree-eisen	Anticumulatie	Verplichtingen en sanctieregime
<b>Defensie</b>	maand 1–6: 80 maand 6–12: 75 daarna: 70	WW-conform met bovenwettelijke aanvulling (voor personeel dat niet op grond van overtolligheid/SBK wordt ontslagen)	werkloosheid; 26 uit 39 weken arbeid	arbeid voor $\geq 5$ uur/ $\geq$ helft arbeidsuren vóór werkloosheid: vermindering mate werkloosheid;  arbeid voor $\leq 5$ uur/ $\leq$ helft arbeidsuren vóór werkloosheid: vermindering uitkering met 70% neveninkomsten	wekelijkse controle; sollicitatieplicht; plicht inschrijving RBA;  sanctie: procentueel; veel beoordelingsvrijheid uitvoerder
<b>Rechterlijke Macht</b>					
<i>Zittende Magistratuur</i>	afhankelijk van de reden van ontslag	afhankelijk van de reden van ontslag	ontslag	afhankelijk van de reden van ontslag	afhankelijk van de reden van ontslag
<i>Openbaar Ministerie</i>	maand 1–3: 90 maand 4–12: 80 daarna: 70	afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden	ontslag	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	maandelijkse controle; geen sollicitatieplicht; wel sanctie bij weigering aangeboden arbeid; plicht inschrijving RBA; sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder
<b>Gemeenten</b>	maand 1–3: 90 maand 4–12: 80 daarna: 70	afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden	ontslag	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	maandelijkse controle; geen sollicitatieplicht; wel sanctie bij weigering aangeboden arbeid; plicht inschrijving RBA; sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder
<b>Provincies</b>	bij «reorganisatie-ontslag», einde tijdelijk dienstverband en ontslag bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid: maand 1–12: 80, daarna: 70; in de overige gevallen: 70	bij «reorganisatie-ontslag»: afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden; in de overige gevallen: WW-duur	bij «reorganisatie-ontslag», ontslag bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid of ongeschiktheidsontslag; ontslag; in de overige gevallen: ontslag plus referteperiode (26 weken arbeid uit 12 maanden)	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	maandelijkse controle; geen sollicitatieplicht; wel sanctie bij weigering aangeboden arbeid; plicht inschrijving RBA; sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder

	Hoogte van de uitkering (% van laatstverdiende loon)	Duur van de uitkering	Entree-eisen	Anticumulatie	Verplichtingen en sanctieregime
<b>Waterschappen</b>	maand 1–3: 90 maand 4–12: 80 daarna: 70 plus maximaal eerste 5 jaar: 3% per maand	afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden	ontslag	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	maandelijkse controle; geen sollicitatieplicht; verplichte aanvaarding geschikte arbeid; plicht inschrijving RBA; sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder

Bronnen: Ministerie van BZK; Ministerie van OCW; Ministerie van Defensie; Ministerie van Justitie; VSNU; VNG; Unie van Waterschappen

### 8.3 Uitkeringslasten 1999–2002 pensioenen en VUT/FPU

De tabellen 8.5 en 8.6 geven een beeld van de verwachte ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in de periode 1999–2002 en de uitkeringslasten die daarmee gepaard gaan. Het betreft hier alleen uitkeringen die door het ABP en het VUT-fonds worden verstrekt.

**Tabel 8.5: Uitkeringslasten 1999–2002 (in miljoenen gulden)<sup>1</sup>**

	1999	2000	2001	2002
OP/NP <sup>2</sup>	8 106	8 593	9 013	9 402
VUT/FPU	2 414	2 710	2 991	3 274

<sup>1</sup> Bron: ABP.

<sup>2</sup> Inclusief NP militairen.

**Tabel 8.6: Aantal uitkeringsgerechtigden 1999–2002 (x 1000)<sup>1</sup>**

	1999	2000	2001	2002
OP/NP <sup>2</sup>	471	484	496	507
VUT/FPU	44	46	52	57

<sup>1</sup> Bron: ABP.

<sup>2</sup> Inclusief NP militairen.

#### 8.4 Verklaring van afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
ABP	Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ADV	Arbeidsduurverkorting
AMAR	Algemeen Militair Ambtenaren Reglement
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene nabestaandenwet
A+O-fondsen	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfondsen
APO	Arbeidsparticipatie van ouderen bij de Rijksoverheid
ARAR	Algemeen Rijksambtenaren Reglement
Arbvo	Arbeidsvoorziening
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheids Fonds
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
AWW	Algemene weduwen- en wezenwet
BABD	Bureau Algemene Bestuursdienst
BARD	Burgerlijk Ambtenaren Reglement Defensie
BARP	Besluit Algemene Rechtspositie Politie
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BBSW	Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing Werklozen
BBT	Beroeps Bepaalde Tijd (militairen)
BIA	Bureau Internationale Ambtenaren
BOT	Beroeps Onbepaalde Tijd (militairen)
BPF	Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BWOO	Besluit Werkloosheid Onderwijs en Onderzoek Onderzoekpersoneel
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCR	Co-ordinating 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
CO	Gecoördineerde organisatie
CPB	Centraal Planbureau
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
DGMP	Directoraat-Generaal Management en Personeels- beleid
DZVO	Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel
EIT	Economisch Instituut Tilburg
EP	Het Europees Parlement
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ESA	European Space Agency
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EWLW	Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FLO	Functioneel leeftijdsontslag

FPU	Flexibele pensioen- en uittrappingsregeling voor het overheidspersoneel
FTE	Fulltime equivalent
G&G-sector	Gepremieerde en gesubsidieerde sector
GSI	Grote Steden- en Integratiebeleid
GVP	Besluit Geneeskundige Verzorging Politie
HBO	Hoger beroepsonderwijs
Heva	Herleid tot volledig arbeidsongeschikt
HPT	Herplaatsingstoelage
IBO	Interdepartementale Begrotings Onderzoeken
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
I/D-banen	Instroom- en doorstroombanen
Ikap	Individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket
ILO	Incidentele loonontwikkeling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOO/IVA	Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/ Instituut voor Arbeidsvraagstukken
IP	Invaliditeitspensioen
IVOP	Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel
IZA	Instituut Zorgverzekering Ambtenaren Nederland
IZR	Interprovinciale Ziektekostenregeling
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LLW	Leerlingwezen
LNV	Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro-economische Verkenningen
NAVO	Noord-Atlantische Verdrags Organisatie
NP	Nabestaandenpensioen
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OK	Ondernemingskamer (van het gerechtshof)
OT	Overhevelingstoelag
OOW	Overheidspersoneel onder de werknemers- verzekeringen
OP	Ouderdompensioen
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
OSV	Organisatielwet sociale verzekeringen
PAS	Partiële Arbeidsparticipatie Senioren
PEMBA	Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeids- ongeschiktheidsverzekeringen
PO	Primair onderwijs
PPI	Premieplichtig Inkomen (premiegrondslag)
PSW	Pensioen- en spaarfondsenwet
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RDA	Regionaal Directeur van het Arbeidsbureau
REA	Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten
RM	Rechterlijke Macht
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
RWS	Rijkswaterstaat
SAIP	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
SAMEN	Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden
SBK-RO	Sociaal Beleidskader-Rijksoverheid
SCO	Samenwerkende centrales van overheidspersoneel



SEO	Stichting Economisch Onderzoek
SER	Sociaal-Economische Raad
SPAK	Specifieke afdrachtkorting
SPP	Standaard Pakket Polis
SROI	Seniorenregeling Onderzoekinstellingen
STAR	Stichting van de Arbeid
Stb	Staatsblad
SUWI	Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAO	Trendnota Arbeidszaken Overheid
TAV	Terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Terugdringen beroep op de arbeidsongeschiktheids- regelingen
TK	Tweede Kamer
UKW	Uitkeringswet gewezen militairen
USZO	Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VLW	Vermindering Langdurig Werklozen
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet onderwijs
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
VTE	Gestandaardiseerd arbeidsjaar
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAA	Wet aanpassing arbeidsduur
WAGGS	Wet arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidi- eerde sector
WAGW	Wet arbeid gehandicapte werknemers
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong- gehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WEU	West-Europese Unie
WGB	Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen
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

ZVD  
ZVR  
ZW

Ziektekostenvoorziening Defensie  
Ziektekostenvoorziening Rijkspersoneel  
Ziektewet

## 8.5 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 efficiënter beheer te realiseren. Agentschappen hebben een eigen begroting (baten- en lastenstelsel) en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

### *Arbeidsproductiviteit*

De algemene definitie van arbeidsproductiviteit is de productie (uitgedrukt in het bruto binnenlands product) per hoofd van de actieve beroepsbevolking. 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.

### *Arbo-convenant*

Afspraken die binnen een sector worden gemaakt over activiteiten om de reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers te bevorderen en ziekteverzuim te voorkomen.

### *Ambtelijke status*

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.

### *Bovenwettelijke regelingen*

Aanspraken die uitgaan boven de voorgeschreven wettelijke sociale-zekerheidsregelingen.

### *«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.

#### *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.

#### *Etnische minderheden*

Bedoeld zijn hier de doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden.

#### *Expatriation-toelage*

Ook wel buitenland-toelage genaamd. Toelage voor werknemers die in een ander land dan hun eigen land te werk gesteld zijn.

#### *Financiering op omslagbasis*

Bij een op omslagbasis gefinancierde pensioenregeling worden de jaarlijks uit te keren rechten – in de vorm van een premie – omgeslagen over de werknemers.

#### *Financiering via kapitaaldekking*

Bij een via kapitaaldekking gefinancierde pensioenregeling worden de door de deelnemers betaalde premies gebruikt om kapitaal op te bouwen voor het te zijner tijd uit te keren pensioen.

#### *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.

#### *Inputsturing*

Sturen via het beschikbaar stellen van middelen (input) voor bepaalde doelen. De uitgaven dienen daarbij binnen vaste kaders en randvoorwaarden te geschieden.

#### *Loonkosten*

De loonkosten 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 door ruil 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.

#### *Loonsomquote*

Het aandeel van de loonuitgaven van de overheid in het BBP.

#### *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.

#### *Outputsturing*

Sturen op resultaten (output), waarbij producten en prestaties objectief gemeten worden.

#### *Overloopeffecten*

In het algemeen: maatregelen in een vorige periode die een gedeeltelijk effect hebben in een volgende periode.

#### *Pensioensectoralisering*

Decentralisatie van de pensioenregeling naar overheidssectoren.

#### *Post-WAGGS-model*

Het overlegmodel voor de G&G-sector. «WAGGS» staat voor: *Wet Arbeidsvoorwaarden Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector*.

#### *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.

#### *Referentiebegrip*

Het referentiebegrip is een vastgestelde methode waarmee jaarlijks een technische berekening plaatsvindt, waarvan de uitkomsten dienen als basis voor de vaststelling van de arbeidsvoorwaardenruimte voor het overheidspersoneel door het kabinet. Bij die berekening wordt rekening gehouden met de contractloonontwikkeling en eventuele arbeidsduurverkortingen 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:

- een technisch deel (zie referentiebegrip) en
- 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 sectoren. Zo kan beter rekening worden gehouden met de behoeften en omstandigheden van een bepaalde sector. Deze decentralisatie wordt aangeduid met de naam sectorenmodel. In de Trendnota 2001 worden de volgende sectoren onderscheiden: Rijk, Onderwijs en Wetenschappen, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen

#### *Vacature-intensiteit*

De vacature-intensiteit wordt berekend door het aantal vacatures te relateren aan de werkgelegenheid (uitgedrukt per 1 000 arbeidsplaatsen) in een bepaalde sector. De vacature-intensiteit is één van de indicatoren voor het karakteriseren van de arbeidsmarktpositie.

#### *Verbond Sectorwerkgevers Overheid*

De 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 (ROP) 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, vacaturevervullingsquote*

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*

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.

#### *Wachtgeld*

Wachtgeld is een uitkering in het geval van ontslag of werkloosheid. De wachtgeldregeling geeft een tijdelijke uitkering, waarvan de duur van de uitkering 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.

#### *Wachtgeld-fte's*

Het aantal wachtgelduitkeringen op basis van een volledige baan.

#### *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.