



Rijksbegroting 2003

Trendnota Arbeidszaken

Overheid 2003

Klik op een verwijzing om een hoofdstuk te raadplegen.

Brief van de Minister

Nota

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding

Hoofdstuk 2. Financiering van de publieke sector

Hoofdstuk 3. Arbeidsproductiviteit en innovatie

Hoofdstuk 4. Arbeidsmarkt

Hoofdstuk 5. Doelgroepen - en diversiteitsbeleid

Hoofdstuk 6. Arbeidsvoorwaarden

Hoofdstuk 7. Normen en waarden

Hoofdstuk 8. Sociale Zekerheid

Hoofdstuk 9. Pensioenen

Hoofdstuk 10. Internationaal

Hoofdstuk 11. Bijlage

Verklaring van afkortingen

Verklaring van begrippen

Vergaderjaar 2002–2003

28 602

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 september 2002

Als coördinerend minister voor het arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid bied ik u hierbij de **Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003** aan, als bijwerk bij het hoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting 2003.

De Trendnota Arbeidszaken Overheid is de enige informatiebron waarin jaarlijks een samenhangend beeld wordt geschetst van ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector in het algemeen en in de overheidssectoren in het bijzonder. De Trendnota voorziet daarmee in een lacune die is ontstaan bij de totstandkoming van het sectorenmodel.

De Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003 biedt inzicht in ontwikkelingen rond kwaliteitsbevordering van de publieke dienst. Het accent ligt op personeelsbezetting, arbeidsvoorwaarden, sociale regelingen en arbeidsverhoudingen binnen de publieke sector in het algemeen en de overheidssectoren in het bijzonder. Er is speciale aandacht voor integriteit, sociale zekerheid en het pensioendossier. Tevens wordt aandacht besteed aan personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden bij internationale organisaties.

De overheid is in deze nota onderverdeeld naar twaalf arbeidsvoorwaardelijke sectoren, te weten: Rijk, Onderwijs, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs, Onderzoekinstellingen, Academische ziekenhuizen, Defensie, Politie, Rechterlijke macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. In totaal zijn hier ruim 930 000 personen werkzaam.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.W. Remkes

Vergaderjaar 2002–2003

28 602

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5			
	1.1 Bevordering kwaliteit van de publieke sector	5		6.5 Inkomens van topfunctionarissen in de publieke sector	64
	1.2 Voldoende personeel nu en straks	6			
	1.3 Aandacht voor preventie, reïntegratie en langer doorwerken.	8	7	Normen en waarden	67
	1.4 Kwaliteit en innovatie door modern overheidsmanagement	9		7.1 Modernisering van de Ambtenarenwet	67
2	Financiering van de publieke sector	11		7.2 Klokkenluidersregeling	68
	2.1 De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en de loonsom	11	8	7.3 Andere integriteitsactiviteiten	68
	2.2 Consequenties van het Strategisch Akkoord	14		7.4 Integriteit in Europa	69
3	Arbeidsproductiviteit en innovatie	18		Sociale Zekerheid	70
	3.1 Aangrijpingspunten voor verbetering van arbeidsproductiviteit in de publieke sector	18		8.1 Arbobeleid, verzuimpreventie en reïntegratie van zieke werknemers	70
	3.2 Productiviteitsprikkelers via bekostigingssystemen	21		8.2 Arbeidsongeschiktheidscijfers, een vergelijking tussen Overheid, Zorg en Markt	74
	3.3 Samenwerkingsverbanden tussen instellingen binnen de publieke sector en de marktsector	23		8.3 Bovenwettelijke regelingen in de markt en bij de overheid, een vergelijking	79
	3.4 ICT-applicaties bij de overheid	24		8.4 Modernisering van bovenwettelijke regelingen: vereenvoudiging en activering	82
4	Arbeidsmarkt	26	9	8.5 Vervroegd uitreden: stand van zaken	85
	4.1 De arbeidsmarkt in langetermijnperspectief	26		Pensioenen	87
	4.2 De ontwikkeling van de werkgelegenheid	29		9.1 Uitdagingen voor de toekomst	87
	4.3 Vacatureontwikkeling in de publieke sector	32		9.2 Pensioenoverleg	91
	4.4 Imago en werkbeleving	35	10	Internationaal	94
	4.5 Resultaten van gevoerd beleid	37		10.1 Meer Nederlanders in Brussel	94
	4.6 Agenda voor de toekomst	40		10.2 Kennis van Europa onontbeerlijk, óók voor de beleidsmaker in Nederland	94
5	Doelgroepen- en diversiteitsbeleid	42		10.3 Ontwikkelingen op het CAO-front van internationale organisaties	95
	5.1 Werkloosheid onder minderheden sterk gedaald	42		10.4 Hervormingen Kinnock	97
	5.2 De onderkant van het loongebouw	45	11	Bijlage	100
	5.3 Aandeel vrouwen stijgt	47		11.1 Kengetallen overheidspersoneel	100
6	Arbeidsvoorwaarden	51		11.2 Kengetallen arbeidsongeschikten	103
	6.1 Primaire arbeidsvoorwaarden	51		11.3 Contractloonontwikkeling	107
	6.2 Overige CAO-afspraken	55		11.4 Bovenwettelijke werkloosheidsregelingen bij de overheid in 2002	131
	6.3 Het nieuwe ziektekostenstelsel en de gevolgen voor de overheidssectoren	59		11.5 Verklaring van afkortingen	133
	6.4 Arbeidsvoorwaardenstelsel overheidssectoren	62		11.6 Verklaring van begrippen	135

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Bevordering kwaliteit van de publieke sector

Waarom investeren in innovatie en kwaliteit?

Het kabinet ziet de verdere modernisering en verbetering van de publieke dienstverlening als een belangrijke opgave en uitdaging. Zij wil daarom continu investeren in innovatie en kwaliteitsverbetering. In de eerste plaats omdat de samenleving steeds hogere eisen stelt aan de publieke dienstverlening. Consumenten worden in de marktsector steeds vaker met moderne ICT-technieken snel, efficiënt, servicegericht en klantvriendelijk bediend. Zij verwachten dit ook van de publieke sector.

In de tweede plaats is in de afgelopen jaren, bijvoorbeeld bij de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, op wrange wijze duidelijk geworden hoe belangrijk een transparante, verantwoorde, betrouwbare overheid is. Een overheid die de daadkracht en besluitvaardigheid toont om terechte verwachtingen waar te maken. Een overheid die investeert in efficiënte en effectieve samenwerking binnen organisaties en tussen organisaties en bestuurslagen.

In de derde plaats dwingt ook de arbeidsmarkt tot investeringen in innovatie en kwaliteit. De publieke sector heeft de komende jaren vanwege het vertrek van velen in de hogere leeftijdscategorieën veel nieuwe mensen nodig. Deze ontwikkeling dwingt de overheid zich nóg krachtiger te manifesteren als een moderne, up-to-date werkgever. Bovendien leidt een modernere bedrijfsvoering tot een hogere arbeidsproductiviteit, waardoor geen onnodig beroep op de arbeidsmarkt hoeft te worden gedaan.

Werken aan goede dienstverlening

Goede dienstverlening aan de burger, daar gaat het uiteindelijk om. Dienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten, met voortdurende alertheid op kansen voor verbetering en tijdige vernieuwing. Dat betekent onder meer: goed onderwijs, goede gezondheidszorg, meer veiligheid en betere bereikbaarheid. Het betekent ook: ruimte laten voor eigen keuzen van de burger. De overheid moet doelmatiger en doeltreffender werken, en scherpe prioriteiten stellen. Voorwaarden daarvoor zijn minder regelzucht en bureaucratie, en meer accent op ontkokering en verhoging van arbeidsproductiviteit. Daarbij blijven betrouwbaarheid en integriteit belangrijke uitgangspunten.

Het kabinet wil dat er meer aandacht komt voor de resultaten en effecten van het overheidshandelen. Voldoet de dienstverlening nog aan de gestelde doelen? Worden de juiste prioriteiten gesteld? Wordt de waardering van de burger regelmatig gepeild? Worden bureaucratische regels tot een minimum beperkt? Meer dan voorheen zullen publieke organisaties systematisch onderzoek moeten doen naar de behoeften en de tevredenheid van hun klanten. Zij zullen hen tevens intensiever moeten betrekken bij de invulling en vormgeving van diensten en voorzieningen. Vraaggerichte dienstverlening is dus het uitgangspunt.

Voldoende personeel met de juiste kwalificaties

Bij de vernieuwing van de publieke sector vervullen het management en de werknemers een essentiële rol. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zet zich – samen met andere ministeries en overheden – in voor een kwantitatief en kwalitatief goed werknemers-

bestand. Kwaliteit houdt daarbij in: ter zake kundig, servicegericht, integer en geïnteresseerd in de publieke zaak. Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep-Van Rijn uit 2001 zijn alle sectoren op een breed front met maatregelen aan de slag gegaan: attractief maken van het werk, toepassen van nieuwe methoden van werving van personeel, investeren in concurrerende arbeidsvoorwaarden, meer aandacht voor behoud van personeel, tegengaan van ziekteverzuim en beperking van de uitstroom naar de WAO.

Alert en kostenbewust werken

Goede, doelmatige dienstverlening vergt ondernemingszin: alertheid op de bedrijfsvoering, op kostenbewustzijn, op aandacht voor vernieuwingen in het productieproces. Alles uiteindelijk met één doel: verbetering van de kwaliteit en de productiviteit van de publieke sector. BZK zet zich daarbij in voor de toepassing van nieuwe instrumenten, zoals benchmarking en tevredenheidsonderzoek onder klanten. Ook de samenwerking tussen overheidsdiensten moet worden versterkt: ketengericht, gebiedsgericht, publiek-privaat, tussen bestuurslagen en sectoren. Een ketengerichte aanpak op bijvoorbeeld het terrein van politie- en justitietaken, en bij de samenwerking tussen politie, douane en marechaussee, leidt tot duidelijke voordelen. De combinatie van intensieve samenwerking («shared services») tussen overheidsdiensten en intelligente inzet van ICT biedt goede kansen om enerzijds de kwaliteit van diensten en voorzieningen te verbeteren, en anderzijds de efficiency en effectiviteit te bevorderen.

Dagelijkse praktijk als inspiratiebron

Verbeteringen komen niet alleen voort uit centrale maatregelen. De dagelijkse praktijk vormt vaak een belangrijke inspiratiebron. Er worden immers vele interessante verbeteringen ontwikkeld bij bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, gemeenten en zorg- en welzijnsinstellingen. BZK wil meer mogelijkheden scheppen om deze kennis te delen en van elkaar te leren.

1.2 Voldoende personeel nu en straks

Slagvaardige aanpak arbeidsmarktknelpunten

De kwaliteit van de dienstverlening aan de burger staat of valt met zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het personeel in de publieke sector. Alleen met een voldoende groot en goed gekwalificeerd personeelsbestand is de publieke sector in staat aan de steeds hogere eisen van de maatschappij tegemoet te komen. De krapte op de arbeidsmarkt van de afgelopen jaren, veroorzaakt door een lange periode van economische groei, is niet aan de publieke sector voorbijgegaan. De personeelstekorten hebben geleid tot uiteenlopende problemen in de dienstverlening (wachtlijsten in de zorg, klassen die naar huis worden gestuurd en onbehandelde misdaadaangiften), hoewel zij niet de enige oorzaak zijn. Deze knelpunten – en de wetenschap dat de publieke sector ter vervanging van de uitstroom van oudere werknemers ook de komende jaren veel mensen nodig heeft – zijn aanleiding geweest voor het instellen van de werkgroep-Van Rijn. Begin 2001 heeft de werkgroep over zijn bevindingen aan de Kamer gerapporteerd in de nota *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector, Investeren in mensen en kwaliteit*.

Aanbevelingen werkgroep-Van Rijn

De werkgroep constateerde personele problemen in grote delen van de publieke sector. Hiervoor werden algemene oorzaken gevonden, zoals een langdurige economische groei, vergrijzing en ontgroening. Ook hebben arbeidsduurverkorting, vervroegde uittreding en de grote instroom in WW en WAO de participatie verminderd. Daarnaast is door het in het verleden gevoerde bezuinigingsbeleid de personele opbouw sterker vergrijsd dan in de markt. De werkgroep stelde vast dat de overheid jarenlang weinig nieuw personeel heeft geworven, waardoor overheidswerkgevers minder zichtbaar werden op de arbeidsmarkt. Omdat voor de toekomst een toenemende personeelsbehoefte voor de publieke sector zal bestaan (vanwege zowel vervanging als uitbreiding), stelde de werkgroep-Van Rijn een scala aan maatregelen voor. In de eerste plaats zijn sectorspecifieke knelpunten aangepakt, zoals het verbeteren van het loopbaanperspectief en het verbeteren van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. In de tweede plaats adviseerde de werkgroep om in het CAO-overleg sectorspecifieke afspraken te maken over verlenging van de werkweek, waarbij individuele keuzemogelijkheden van werknemers worden gehandhaafd. En, ten slotte, diende sterk te worden ingezet op vernieuwing, vooral op het terrein van het management, ICT en Human Resources Management (HRM), waardoor met name de arbeidsproductiviteit wordt verhoogd en de wervingskracht van de publieke sector als moderne werkgever wordt vergroot.

Positieve effecten nu al zichtbaar

Na de rapportage van de werkgroep-Van Rijn is direct actie ondernomen. Het kabinet heeft in het voorjaar van 2001 omvangrijke hoeveelheden extra middelen voor het arbeidsmarktbeleid uitgetrokken; de sectoren hebben bij de CAO-onderhandelingen intensief aandacht aan de gesignaleerde problematiek besteed. Uit de analyse, beschreven in de aan de Kamer aangeboden nota *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst (2002)*, blijkt dat de maatregelen tezamen al enig succes hebben. De in 1998 voorspelde tekorten voor Onderwijs en Zorg zijn anno 2002 beduidend minder groot dan voorzien. Bij de Politie is men erin geslaagd de uitbreidingsdoelstelling te realiseren, de arbeidsmarktpositie van Defensie is duidelijk verbeterd, het aantal aanmeldingen voor de trainee- en expertprojecten van de sector Rijk is groter dan het aantal plaatsen en trainees blijven na het project over het algemeen werkzaam binnen de overheid.

Aanvullend beleid blijft noodzakelijk

Ondanks de geboekte resultaten zal de publieke sector een groot beroep op de arbeidsmarkt blijven doen. De komende jaren zal zij namelijk veel mensen moeten aantrekken ter vervanging van diegenen die vanwege hun leeftijd vertrekken. Het personeelstekort in het Onderwijs en de Zorg dreigt anders te blijven bestaan, te meer omdat het aanbod van middelbaar- en hogeropgeleiden achterblijft bij de vraag. Bij de rijksoverheid en de lokale overheden wordt een afname van de werkgelegenheid verwacht; op het veiligheidsterrein is dankzij het nieuw geformuleerde beleid juist extra personeel nodig. Ook in deze kabinetsperiode zullen grote inspanningen moeten worden geleverd om te zorgen voor voldoende personeel met de juiste kwalificaties.

1.3 Aandacht voor preventie, reïntegratie en langer doorwerken

Extra inspanningen en doelgroepenbeleid noodzakelijk

De overheidssectoren zullen bovengemiddelde inspanningen moeten leveren om ziekteverzuim te verminderen en reïntegratie te bevorderen. Zij hebben vergeleken met de marktsector een werknemerspopulatie die uit relatief veel oudere werknemers en vrouwen bestaat. Uit onderzoek blijkt dat het ziekteverzuim met de leeftijd toeneemt en dat vrouwen meer kans hebben om ziek of arbeidsongeschikt te worden dan mannen.¹ Het is daarom van cruciaal belang dat de overheidssectoren kiezen voor een doelgroepgericht verzuim- en reïntegratiebeleid, en de maatregelen afstemmen op de specifieke verklaringen voor en achtergronden van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij met name oudere werknemers en vrouwen.

Ook moet bij ziekteverzuim zo vroeg mogelijk actief worden ingegrepen, met name bij psychische klachten. Verder moeten mogelijkheden worden benut om zieke en arbeidsongeschikte werknemers naar kunnen en vermogen in het arbeidsproces in te schakelen. Eventueel door de functie en werkplek op een innovatieve manier aan te passen.

Vereenvoudiging en activering door modernisering van de bovenwettelijke regelingen

De in het Strategisch Akkoord neergelegde volumereducties in de wettelijke sociale zekerheid (WAO, WW) kunnen worden bevorderd door activerende bovenwettelijke regelingen. De sociale partners zijn daarvoor primair verantwoordelijk. Regelingen die werkhervatting aantoonbaar ontmoedigen, zouden moeten worden versoerd of afgeschaft, evenals regelingen die lastig uitvoerbaar zijn of waarvan de uitvoeringskosten niet meer in verhouding staan tot de uitkeringsbedragen.

Het kabinet zal de onder zijn gezag vallende sectoren hierop bij de eerstvolgende CAO-onderhandelingen aanspreken. Door middel van onderzoek en analyse wil BZK de sociale partners inzicht verschaffen in de werking van de regelingen en de mogelijkheden voor bijstelling.

Krachtige beleidsimpuls voor behoud van ouder personeel

De overheidssectoren hebben een vergrijzende werknemerspopulatie. In de komende tien jaar moet een groot deel van het personeelsbestand worden vervangen, vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Naar verwachting zal het arbeidsaanbod niet volledig aan deze vervangingsvraag kunnen voldoen. Om die reden is een krachtige beleidsimpuls nodig om oudere werknemers langer aan het werk te houden.

In dit kader zijn bijvoorbeeld al afspraken gemaakt over de omzetting van VUT-regelingen naar prepensioen. De pensioengerechtigde leeftijd is daarbij opgetrokken van 61 jaar bij VUT naar 62 jaar bij prepensioen. De conversie naar een volledig prepensioen kost tijd. Zolang er nog VUT-elementen in de regelingen zitten, blijft het voor 55-plussers aantrekkelijk om op 61-jarige leeftijd uit te treden. De sociale partners bij de overheid hebben daarom besloten om ook voor de kortere termijn een prikkel tot langer doorwerken te creëren. Deze prikkel is specifiek gericht op de leeftijdsgroep die het meest kansrijk is om door te werken, de 61-jarigen. Als werknemers na hun 61ste uittreden, zullen zij worden gecompenseerd voor de niet-ontvangen uitkering in hun 62ste levensjaar.

¹ Bijvoorbeeld het Lisv-rapport, *Vrouwen, (werk)omstandigheden en arbeidsongeschiktheid*, jan. 2000 en het rapport van de commissie-Donner, *Werk maken van arbeidsongeschiktheid*, juni 2001.

In dit beleid past ook het door de overheidswerkgevers aangekondigde onderzoek naar het uittredegedrag van werknemers tussen de 55 en 60 jaar.

1.4 Kwaliteit en innovatie door modern overheidsmanagement

Extra impuls voor lopende vernieuwingsprocessen

In vervolg op de werkgroep-Van Rijn heeft het vorige kabinet het traject Innovatie en Kwaliteitsverbetering Publieke Sector gestart. Het traject krijgt vorm doordat bij BZK het Programmabureau Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector is ingesteld. Voor de taakvelden Openbaar bestuur, Politie, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, en Zorg en Welzijn zijn afzonderlijke innovatietrajecten gestart. Het nieuwe kabinet neemt deze aanpak over. Zowel BZK als de andere betrokken departementen en overheden zullen in dit kader diverse initiatieven ontplooiën, die aan de reeds lopende vernieuwingsprocessen een extra impuls zullen geven.

Focus op vastgestelde prioriteiten

Bij het innovatie- en kwaliteitstraject staat een goede dienstverlening aan de burger voorop. Dit vergt onder meer goed en gemotiveerd personeel, maar ook kostenbewustzijn en een verbeterde communicatie met degenen die van de publieke dienstverlening afhankelijk zijn. Verbetering is mogelijk door toepassing van moderne managementinstrumenten, intelligente inzet van ICT, betere onderlinge samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaring («best practices»). In het traject Innovatie en Kwaliteitsverbetering Publieke Sector zullen onder meer de volgende aandachtsgebieden prioriteit krijgen:

- Meer aandacht voor resultaten door effectmeting van ingezet beleid en het betrekken van de burgers bij modernisering en invulling van diensten en voorzieningen. Het kabinet wil dat de nadruk verschuift van de voorbereiding naar de uitvoering. Dat betekent minder nadruk op plannen, nota's en richtlijnen, en meer aandacht voor de resultaatgerichte en concrete uitvoering. Daardoor wordt een beperking van de overhead mogelijk en kan de uitvoering beter worden aangepast aan de praktijkervaring. Binnen de overheid bestaan nu grote verschillen ter zake.
- Meer aandacht voor deregulering, om zo kansen te scheppen voor een doelmatiger bedrijfsvoering en vermindering van de belasting van burgers en bedrijven.
- Verbetering van de doelmatigheid met een accent op nieuwe vormen van bedrijfsvoering, op betere samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheden en private partners, en op de inzet van ICT. BZK ziet goede kansen voor nauwe samenwerking tussen ondersteunende diensten van verschillende overheidsorganisaties, bijvoorbeeld op het terrein van het personeelsbeleid, de aanschaf en toepassing van ICT, het financieel beheer en de inkoop. Met de gezamenlijke werving van personeel zijn inmiddels positieve ervaringen opgedaan.
- Stimulering van kansrijke kwaliteitsverbeteringen van het human resources management, bijvoorbeeld op het vlak van meting van medewerkerstevredenheid, preventie van arbeidsuitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid en reïntegratie en de werving onder doelgroepen.
- Versterking van de inzet voor kwaliteitsverbetering en innovatie. Niet alleen centraal, maar ook door meer aandacht voor vernieuwingen op

de «werkvloer». Een eerste BZK-inventarisatie leverde meer dan 500 praktijkvoorbeelden van innovatie en kwaliteitsverbetering op, die onder meer via internet zijn ontsloten voor de hele publieke sector (www.publiekesector.nl). De 45 meest interessante cases zijn gepresenteerd tijdens de conferentie «Innovatie en kwaliteit in de publieke sector: de praktijk als inspiratiebron» op 14 maart 2002.

Het kabinet zal de Tweede Kamer medio 2003 informeren over de voortgang en de resultaten van het innovatie- en kwaliteitstraject.

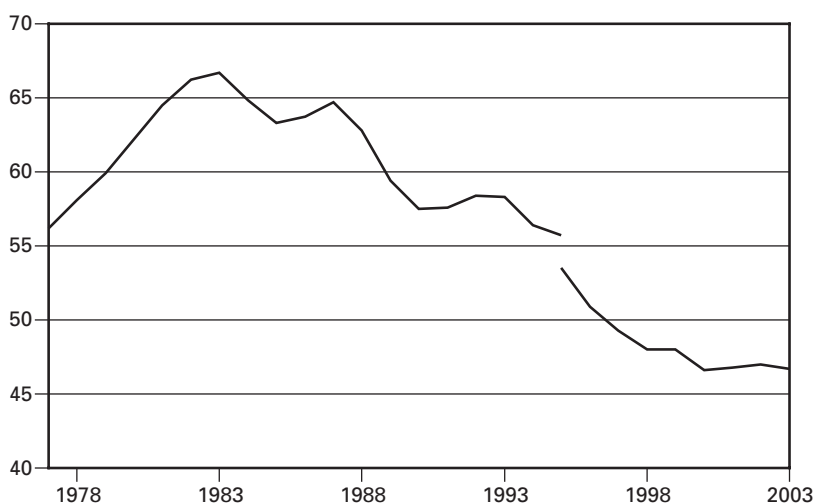
HOOFDSTUK 2 FINANCIERING VAN DE PUBLIEKE SECTOR

De verslechterde economische situatie heeft de budgettaire ruimte voor de overheid verkleind. Bezuinigen is onvermijdelijk. Meer dan in de afgelopen jaren moet een prioriteitsafweging worden gemaakt. Desondanks heeft het nieuwe kabinet extra middelen weten vrij te maken voor zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur. Het kabinet wil verder een uiterste inspanning plegen om de publieke sector efficiënter te laten functioneren. Daartoe wordt onder andere stevig ingezet op een beperking van de personeelsomvang waar dat vanwege arbeidsproductiviteitsstijging en vermindering van de overheidsactiviteiten verantwoord is.

2.1 De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en de loonsom

In 2003 bedragen de bruto collectieve uitgaven (exclusief niet-belastingmiddelen) € 217 miljard, dat is 46,3% van het verwachte bruto binnenlands product (BBP). De neerwaartse trend die de collectieve uitgaven sinds het begin van de jaren tachtig als percentage van het BBP vertonen, zet zich daarmee voort, al lijkt zich op de kortere termijn enigszins een stabilisatie af te tekenen (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Bruto collectieve uitgaven 1977-2003* (% BBP)



Bron: CPB, *Macro Economische Verkenning 2003*, Den Haag, september 2002.

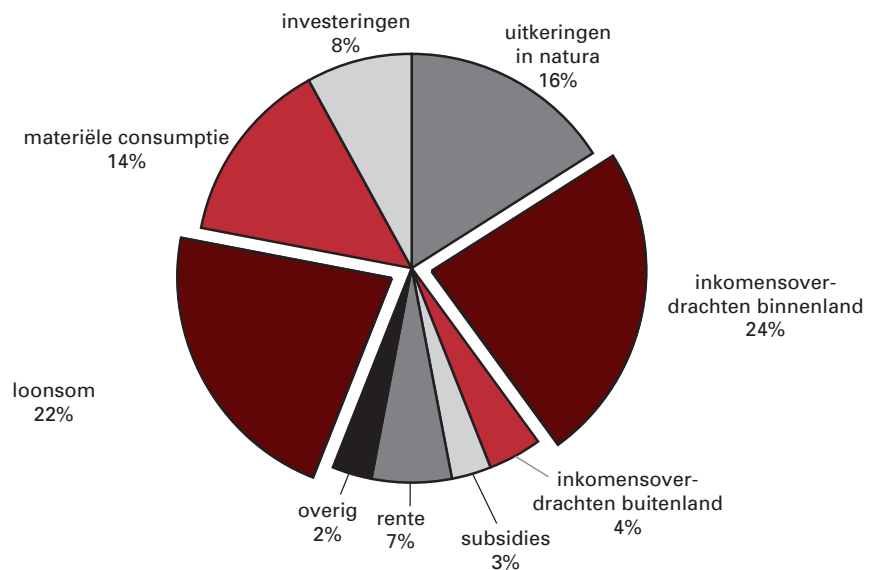
* Reeksbreuk 1995 i.v.m. revisie Nationale Rekeningen.

De oorzaken voor de daling zijn verminderde overdrachten (sociale uitkeringen) door activerend beleid, de economische groei en afnemende rentelasten door het saneren van de overheidsfinanciën. Dit heeft de ruimte geschapen voor nieuwe investeringen in de publieke sector. De directe bestedingen (Zorg, Onderwijs, Openbaar bestuur, infrastructuur, Defensie en veiligheid) namen de laatste twee decennia in reële termen dan ook toe, maar bleven grotendeels achter bij de groei van het BBP. In de periode 1999 tot 2002 vormden het Onderwijs, de Zorg, het Openbaar bestuur (inclusief veiligheid) en de infrastructuur een uitzondering. Dit als uitvloeisel van de prioriteiten van het kabinet-Kok II.

Zoals gezegd, stabiliseert de bruto-collectieve uitgavenquote in 2002 en 2003. Dit heeft mede te maken met de prijsstijging van de collectieve uitgaven, die naar verwachting uitgaat boven de prijsstijging van het BBP. Debet hieraan is de snelle loonstijging in de marktsector, die doorwerkt in de loongevoelige uitgaven in de collectieve sector en de loonsverhogingen in met name de sectoren Onderwijs en Zorg ter bestrijding van de arbeidsmarktknelpunten. De binnenlandse inkomensoverdrachten stijgen onder meer vanwege de koppeling tussen uitkeringen en lonen. De oplopende uitgaven worden goeddeels gecompenseerd door teruglopende rentelasten, waardoor de bruto uitgavenquote stabiliseert.

De overheidsdiensten en de Zorg zijn arbeidsintensief. De samenstelling van de collectieve uitgaven in 2003 (figuur 2.2) laat zien dat de loonkosten een belangrijke component vormen. Het gaat om substantiële bedragen.

Figuur 2.2 Samenstelling collectieve uitgaven 2003



Bron: CPB *Centraal Economisch Plan 2002*, Den Haag, april 2002.

Begrotingsgefinancierde loonsommen

Tabel 2.1 geeft de begrotingsgefinancierde loonsommen per sector weer. Met name in de Zorg wijkt de feitelijke loonsom daar sterk van af. De loonkosten in de Zorg worden goeddeels gefinancierd uit de premies van verzekerden en voor wat betreft het ziekenfonds voor een deel uit een specifieke rijksbijdrage. In de tabel is het loongevoelige deel van de rijksbijdrage aan het gemeente- en provinciefonds niet opgenomen, omdat deze bijdrage zonder oormerk wordt verstrekt. Wel worden de gemeenschappelijke regelingen met gemeenten en provincies opgevoerd.

Tabel 2.1 Begrotingsgefinancierde loonsommen 2003–2006

	2003	2004	2005	2006	Gemiddelde jaarlijkse mutatie 2003–2006
	<i>In € mld.</i>				
Rijk	5,3	5,2	5,2	5,2	– 0,2%
Onderwijs	16,2	16,5	16,7	16,9	1,1%
Rechterlijke macht	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0%
Politie	2,7	2,7	2,7	2,7	– 0,1%
Defensie	3,6	3,7	3,7	3,7	0,6%
Gemeenten (GR)	0,3	0,3	0,3	0,3	1,1%
Provincies (GR)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
g&g overig ¹	6,3	6,3	6,4	6,4	0,6%
g&g VWS-veld (incl. Academische ziekenhuizen)	4,7	4,6	4,6	4,6	– 0,7%
Loongevoelige deel rijksbijdrage ziekenfonds	– 3,0	– 3,0	– 3,0	– 3,0	0,6%
Totaal loongevoelige uitgaven op de begroting	36,4	36,6	36,8	37,1	0,5%
Zorg (inclusief vrije beroepen)	22,7	23,4	23,9	24,1	1,5%
Totaal	59,1	59,9	60,7	61,1	0,9%

Bron: Ministeries van Financiën en VWS.

De bedragen in tabel 2.1 zijn volumecijfers. De jaarlijkse vergoeding voor de loonstijging is nog niet verwerkt. Dit geldt ook voor de in het Strategisch Akkoord overeengekomen in- en extensiveringen. De volumecijfers zijn dus beleidsarm en kunnen daarmee als startsituatie voor de komende kabinetsperiode worden beschouwd.

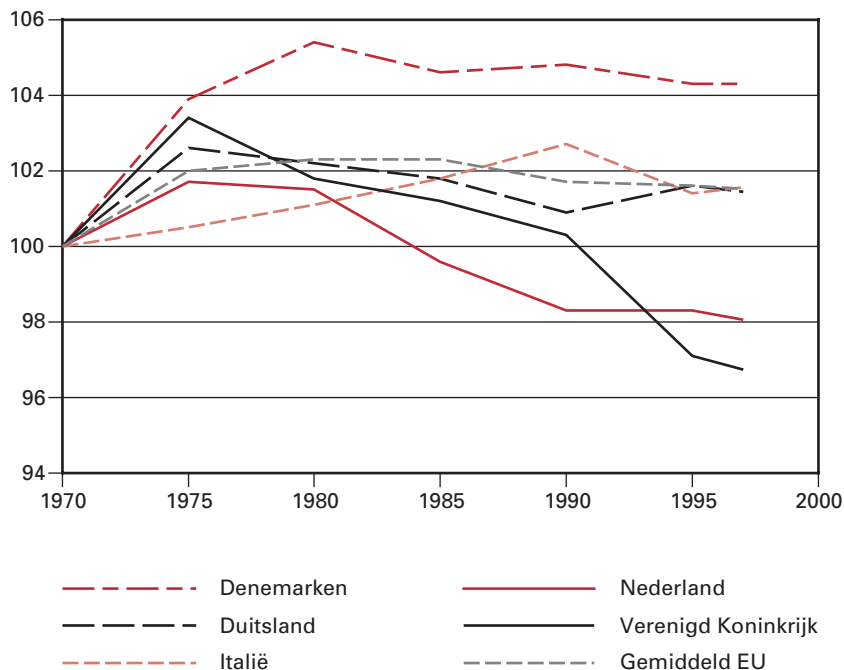
De totale begrotingsgefinancierde uitgaven tonen voor de periode 2003–2006 een lichte stijging van 0,5% (zie tabel 2.1). Dit hangt enerzijds samen met het beleid dat door het kabinet-Kok II in gang is gezet en dat doorwerkt in het personeelsvolume van de volgende jaren. Belangrijk is ook de autonome ontwikkeling van de loonuitgaven als gevolg van de demografische ontwikkeling. Dit geldt voor het Onderwijs (leerlingen-aantallen) en de Zorg (zorgvraag als gevolg van bevolkingssamenstelling).

Ontwikkeling loonsom Nederlandse overheid in Europees perspectief

In Europees perspectief ontwikkelde de Nederlandse loonsomquote van de overheid als percentage van het nationaal inkomen zich de afgelopen decennia gemiddeld gezien gunstig, al zijn mutatieverschillen relatief gering. Ten opzichte van het niveau van 1970 is de quote gedaald met 2,3% in 1997. Alleen het Verenigd Koninkrijk wist in dezelfde periode een grotere daling te realiseren. Gemiddeld genomen steeg de loonsomquote in de gehele EU met 1,6%, met als uitschieter naar boven Denemarken met 4,3%.

¹ Onder de gepremieerde en gesubsidieerde sector overig (g&g overig) vallen de loonkosten uit hoofde van onder meer de Wet sociale werkvoorziening (WSW), subsidies aan openbaarvervoerbedrijven, culturele instellingen en raden voor de rechtsbijstand. De sector g&g VWS-veld heeft onder andere betrekking op de Academische ziekenhuizen.

Figuur 2.3 Loonsom overheid EU in % BBP (1970–1997 PM)



Bron: OECD.

Uiteraard zijn niet alleen de mutaties in de loonsomquote interessant. Ook de hoogte van de quote is van belang bij het vergelijken van de betrokken landen. Helaas zijn die cijfers niet te geven. Het probleem doet zich voor dat onderlinge definitieverschillen tussen de landen de loonsomquote nogal kunnen beïnvloeden. Met name de wijze waarop sectoren als Zorg en Onderwijs worden gefinancierd en gereguleerd, is bepalend voor de vraag of zij tot de overheid kunnen worden gerekend. Onder deze omstandigheden is een beeld van de ontwikkeling van de loonsomquote betrouwbaarder dan dat van de absolute omvang van de loonsom.

2.2 Consequenties van het Strategisch Akkoord

De beleidsagenda van het kabinet voor de komende vier jaar kent een aantal hoofdprioriteiten. Naast intensiveringen in Zorg, Onderwijs, veiligheid en infrastructuur, dient onder meer de economische en sociale structuur versterkt en de kwaliteit van de overheid verbeterd te worden. Het coördinerend beleid voor de kwaliteit van het functioneren van het personeel en de organisaties in de publieke sector wordt gevoerd door de minister van BZK. Het Strategisch Akkoord geeft in de uitwerking van de bovengenoemde hoofdprioriteiten tal van aangrijpingspunten om dit beleid te vernieuwen, te herijken, maar ook op belangrijke punten te continueren. Verder schept het akkoord de randvoorwaarden waarbinnen overheidsorganisaties gaan opereren. De belangrijkste randvoorwaarden zijn het sociaal-economische en het budgettaire beleid en de (algemene) maatregelen die direct consequenties hebben op het terrein van de arbeidsvoorwaarden(vorming) in de collectieve sector. Een kort overzicht van de belangrijkste consequenties voor het beleid gericht op de kwaliteit van het functioneren van het personeel en de organisaties in de publieke sector volgt hieronder.

Sociaal-economisch beleid; arbeidsmarktbeleid

Het sociaal-economisch beleid zal een bijdrage leveren aan het herstellen van de concurrentiepositie van de Nederlandse economie door een beheerste loonontwikkeling, door een grotere arbeidsparticipatie, door het streven naar een hogere arbeidsproductiviteitsgroei en door een goed ondernemersklimaat. Het algemene arbeidsmarktbeleid ter vergroting van het arbeidsaanbod dat hiervan een uitwerking is, zal gericht zijn op de aanpak van de armoedeval, het creëren van een levensloopregeling gericht op de (blijvende) participatie van oudere werknemers en op (gemeentelijke) persoonlijke begeleiding naar werk. Daarmee komen specifieke maatregelen ter vergroting van de arbeidsvraag in grote lijnen te vervallen. De werkgevers in de collectieve sector zullen gegeven hun mogelijkheden een bijdrage moeten leveren aan de verwezenlijking van deze beleidsdoelstellingen. Op een aantal punten zullen zij een specifieke invulling dienen te geven aan de geformuleerde prioriteiten.

Doelmatige en doeltreffende overheid; kwaliteit van de uitvoering

Het kabinet zal het oplossend vermogen van de samenleving activeren en tegelijkertijd waar mogelijk de overheid laten terugtreden door te snijden in regels en bureaucratie. Voorts moet de overheid efficiënter en doeltreffender zijn in de taken die zij uitvoert. Dat betekent dat de kwaliteit van de uitvoering omhoog moet en dat de doelstellingen en resultaten vooraf concreter geformuleerd dienen te worden. Het kabinet wil daar ook op worden afgerekend. Voor wat betreft het efficiënter werken in de collectieve sector heeft het kabinet concrete afspraken gemaakt. Voor de gehele collectieve sector, met uitzondering van de prioritaire sectoren Zorg, Onderwijs (po, vo, bve) en veiligheid, wil het kabinet een productiviteitsstijging van 1% per jaar realiseren. Daarnaast zal het kabinet een gedifferentieerde volumetaakstelling opleggen aan de departementen van gemiddeld 5% in vier jaar. In principe zal het kabinet de sectoren korten op de loonsommen en afhankelijk van de concrete invulling zal de volumetaakstelling voor de sector Rijk leiden tot een verkleining van het aantal rijksambtenaren. De productiviteits- en volumewinst zal het kabinet volledig benutten om de beleidsprioriteiten uit het Strategisch Akkoord te realiseren. Op het punt van de uitkomsten en resultaten van beleid wil het kabinet verantwoording afleggen met behulp van het stringenter toegepaste VBTB-instrumentarium.

Arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid

Het sociaal-economische beleid gericht op de arbeidsmarkt kent naast het verhogen van de arbeidsproductiviteit nog twee speerpunten: het vergroten van de participatie en het matigen van de loonontwikkeling. De maatregelen die het kabinet heeft geformuleerd, zullen voor een deel via algemene wet- en regelgeving worden doorgevoerd. Bij andere maatregelen moeten CAO-afspraken worden gemaakt. Aan een goede verhouding met de vakbonden is het kabinet veel gelegen. Ook aan de houdbaarheid van het pensioenstelsel hecht het kabinet sterk. Om die reden zal het in overleg met de sociale partners streven naar het tot stand komen van een hernieuwd pensioenconvenant.

Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden is een aantal maatregelen beoogd:

- Het kabinet acht het mede met het oog op de concurrentiepositie en de verwachte daling van de inflatie verantwoord en noodzakelijk de lonen

met inbegrip van die in de collectieve sectoren te matigen. De eerstvolgende grote CAO die in de publieke sector zal worden gesloten (per 1 december 2002) is die van de sector Rijk.

- Het kabinet zal in relatie tot de arbeidsvoorwaardenruimte twee maatregelen doorvoeren. Ten eerste wordt voor de gehele publieke sector de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling, het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractlonen, verlaagd van 0,6% naar de marktconforme jaarlijkse vergoeding van 0,5%. Ten tweede wordt in de aanloop naar de invoering van een basisverzekering zorg de ziektekostenregeling voor de overheidssectoren (Rijk, Politie, Onderwijs, Hoger beroepsonderwijs, Onderzoekinstellingen, Wetenschappelijk onderwijs, Rechterlijke macht en Defensie) versoberd met structureel 0,14% en 0,29% van de loonsom in 2004 respectievelijk in 2005 en later.
- Op het terrein van de individuele arbeidsvoorwaarden die werkgevers kunnen aanbieden, worden de fiscale faciliteiten voor het spaarloon (inclusief winstdelings- en premiespaarregeling) geschrapt.
- De fiscale facilitatie voor pensioenen wordt teruggebracht van 2% naar 1,75% per jaar bij een eindloonregeling.
- In het kader van de levensloopbenadering zal met ingang van 2003 een levensloopfaciliteit in het leven worden geroepen die een omslag van pensioensparen naar verlofsparen in combinatie met een hogere arbeidsparticipatie zal stimuleren. Deze regeling komt in de plaats van een aantal huidige regelingen op het terrein van betaald verlof.
- Solide begrotingsregels zijn wezenlijk met het oog op het arbeidsvoorwaardengeld in de publieke sector. De adequate omgang met deze loongevoelige uitgaven draagt bij aan de bestuurlijke rust. Het kabinet heeft om die reden de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte overgenomen. Het kiest met de prijs nationale bestedingen voor een andere deflator. Voorts gaat het kabinet in de ramingen uit van een voorzichtig trendmatig groeipad. Ook houdt het vast aan een uitgavenreserve van € 0,5 miljard voor het opvangen van ruilvoetproblemen.
- Het kabinet heeft besloten in 2005 een nieuwe basisverzekering (curatieve) zorg in te voeren. Als gevolg van de specifieke regelingen die gelden voor diverse overheidssectoren, zal de invoering van de basisverzekering een flinke inspanning van de betrokken partijen vereisen. Zie paragraaf 6.3 voor een nadere uitwerking.

Op het terrein van de sociale zekerheid zijn de volgende maatregelen beoogd:

- Het kabinet realiseert door een ingrijpende wijziging van de WAO een forse reductie van het aantal arbeidsongeschikten door voortaan alleen nog volledig en duurzaam arbeidsongeschikten tot de WAO toe te laten. Ook de toegang tot de WW wordt aangescherpt en de verblijfsduur in de WW wordt verkort. Deze wettelijke maatregelen leveren bij elkaar een besparing op van circa € 1,1 miljard in 2006. Deze maatregelen gelden voor alle werkgevers en werknemers, inclusief de overheid.
- Werkgever en werknemer worden, nog meer dan tot nu toe, gezamenlijk verantwoordelijk gemaakt voor de aanpak van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De wederzijdse aanspraken en plichten worden nog nader uitgewerkt.
- Ook op het terrein van de bovenwettelijke regelingen heeft het kabinet met het oog op de grotere arbeidsparticipatie een aantal afspraken gemaakt. Hiervoor geldt eveneens dat de uiteindelijke wet- en

regelgeving bepalend is voor de concrete vertaling naar de sectoren in de collectieve sector. De minister van BZK zal de sectorwerkgevers nader informeren over de precieze maatregelen die van hen worden verwacht met betrekking tot de bovenwettelijke regelingen.

HOOFDSTUK 3 ARBEIDSPRODUCTIVITEIT EN INNOVATIE

Elders in deze nota is aangegeven welke (wervings)inspanningen worden verricht om meer mensen te interesseren voor een baan in de publieke sector. De arbeidsmarktproblematiek kan echter ook worden verlicht door de arbeidsproductiviteit te verhogen. Immers, bij een hogere arbeidsproductiviteit kan met hetzelfde aantal handen meer worden gedaan, of kunnen dezelfde werkzaamheden met minder mensen worden verricht. Het kabinet zet in het Strategisch Akkoord zwaar in op verhoging van de arbeidsproductiviteit. Voor de departementen wordt daarbij onder meer uitgegaan van een algemene efficiencykorting van 1% per jaar. Dit hoofdstuk reikt voor de verbetering van de arbeidsproductiviteit een aantal handvatten aan, gebaseerd op recent, in opdracht van BZK verricht onderzoek. Verder wordt het belang van «shared services» benadrukt. Tenslotte wordt stilgestaan bij de door BZK georganiseerde conferentie over Innovatie en kwaliteit in de publieke sector. Deze conferentie heeft aangetoond dat nu al in elke sector overtuigende voorbeelden van kwaliteitsverbetering en productiviteitsverhoging zijn aan te wijzen. Dergelijke verbeteringen breed in de collectieve sector laten neerslaan, is een belangrijke doelstelling van het met de werkgroep-Van Rijn gestarte innovatietraject voor de collectieve sector.

3.1 Aangrijpingspunten voor verbetering van arbeidsproductiviteit in de publieke sector

Efficiënter werken voorwaarde voor goede dienstverlening

De roep om meer efficiency in de publieke sector klinkt sterker dan ooit. Efficiënter werken moet op termijn een meer effectieve organisatie opleveren en tevens financieringsruimte creëren voor het op peil houden van de huidige omvang van het dienstenpakket. Aangezien een aanzienlijk deel van de «productiekosten» van de publieke sector herleidbaar is tot de factor arbeid, zijn het verbeteren van de efficiency en het verhogen van de arbeidsproductiviteit in feite twee zijden van dezelfde medaille. Om zo effectief mogelijk te kunnen inzetten op een verbetering van de arbeidsproductiviteit, is inzicht nodig in de factoren die hierop van invloed zijn. De relatie tussen deze determinanten en het uiteindelijke arbeidsproductiviteitscijfer is echter uiterst complex. Dit heeft allereerst te maken met een gebrek aan prestatie-indicatoren, waardoor het tot op heden niet goed mogelijk is de output van de publieke sector exact te meten. Daarnaast is het niet gemakkelijk factoren op te sporen die bepalend zijn voor de arbeidsproductiviteit in de publieke sector. De publieke sector valt of staat immers met «mensenwerk».

Onderzoek arbeidsproductiviteit in de publieke sector

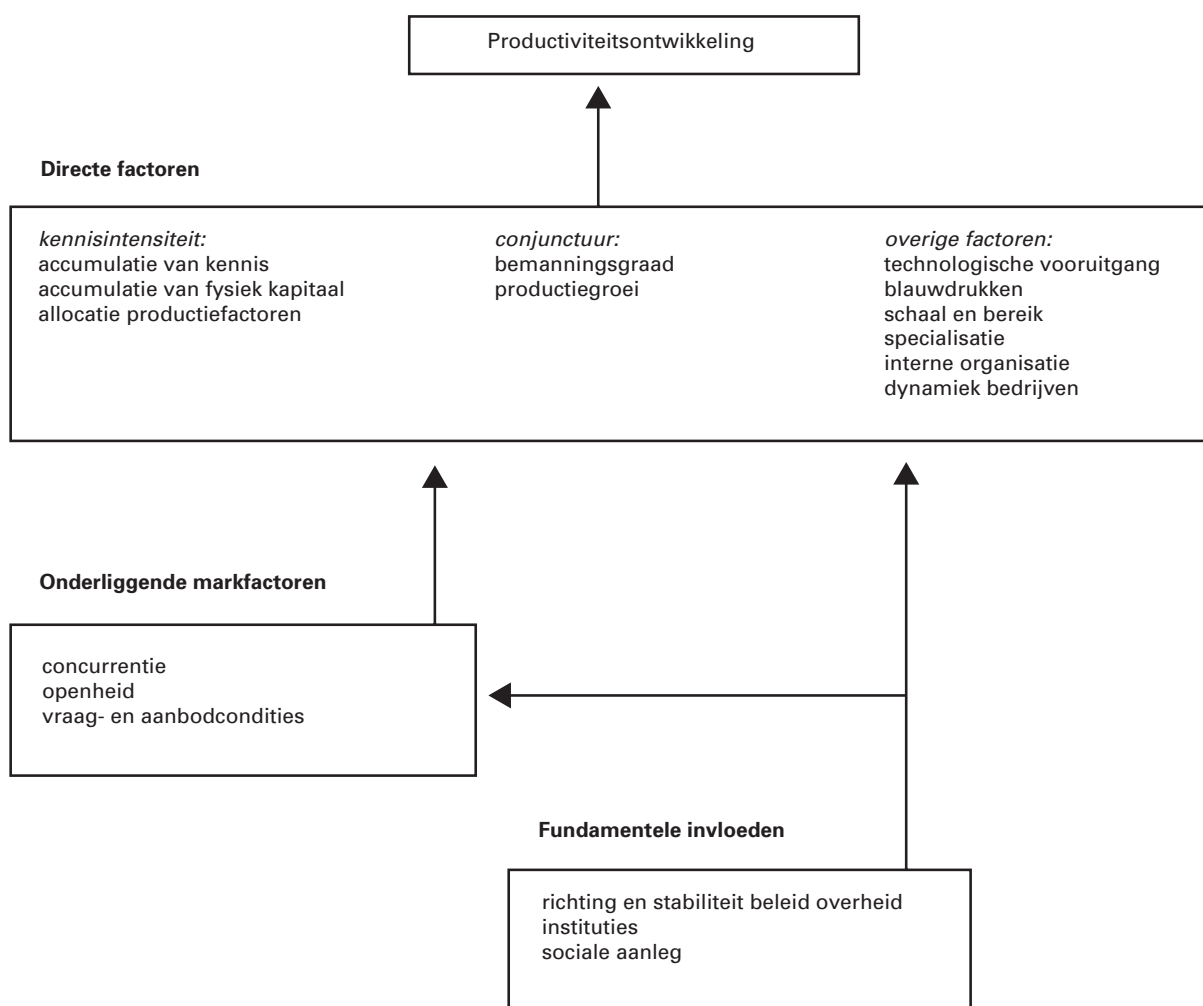
In opdracht van BZK heeft het onderzoeksbureau EIM onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de publieke sector in de periode 2003–2006.¹ Hierbij is een andere methode toegepast dan die door andere onderzoeksinstellingen is gehanteerd. Uitgangspunt van dit onderzoek is de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de zakelijke dienstverlening. De zakelijke dienstverlening is het onderdeel van de marktsector dat de meeste gelijkenis vertoont met de publieke sector als het gaat om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling. Door de vergelijking van de publieke sector met de zakelijke dienstverlening wordt een aantal bepalende determinanten voor de productiviteitsontwikkeling blootgelegd.

¹ EIM, *Ontwikkeling arbeidsproductiviteit in de publieke sector 2003–2006*, Den Haag, 2002.

Efficiencyverbetering blijft achter bij de markt

Het is een erkend feit dat de arbeidsproductiviteitsgroei in de publieke sector over het algemeen lager is dan in de marktsector. De SER heeft dit onlangs nog aangestipt.¹ EIM stelt vast dat de publieke sector niet het niveau van arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de zakelijke dienstverlening – 1,75% per jaar – kan halen. Uit de efficiencytaakstelling van het kabinet – 1% voor een groot deel van de publieke sector – spreekt eenzelfde besef. Dit verschil tussen de publieke en zakelijke sector – evenals overigens het verschil tussen de publieke sectoren onderling – wordt veroorzaakt door een aantal determinanten. Volgens EIM zijn zij onder te verdelen in drie clusters: kennisintensiteit, conjunctuur en overige factoren. Deze directe factoren worden op hun beurt medebepaald door «onderliggende marktfactoren» en «fundamentele invloeden». In figuur 3.1 is de samenhang hiertussen weergegeven.

Figuur 3.1 Determinanten van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling



Bron: EIM.

¹ SER, *Advies sociaal-economisch beleid 2002–2006*, Den Haag, 2002 p. 182.

De meeste mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit in de publieke sector te verhogen, liggen bij de clusters kennisintensiteit en overige factoren. Het cluster conjunctuur valt in dit verband af. De conjunctuur speelt in de marktsector weliswaar een belangrijke rol, maar de overheid heeft in veel mindere mate te maken met de grilligheden van de vraag- en aanbodzijde. Het conjunctuureffect – soms positief, soms negatief – op de arbeidsproductiviteit kan daarom buiten beschouwing worden gelaten.

Investeren in kennis en ICT

De aanwezigheid van kennis in een organisatie is een belangrijke voorwaarde voor verbetering van de doeltreffendheid en efficiency. In de analyse van EIM wordt een gunstig beeld geschetst. De publieke sector is momenteel bezig met een inhaalslag op dit gebied. De laatste jaren zijn middelen vrijgemaakt om meer en beter personeel aan te trekken, om op die manier de achterstand ten opzichte van de marktsector weg te werken.

Minstens even belangrijk is de «fysieke» opbouw van kennis door investeringen in ICT. Dit onderwerp geniet binnen de gehele publieke sector prioriteit. De verwachting is dat de achterstand die op dit punt bij de publieke sector bestaat, de komende jaren zal afnemen.

Een belemmering blijft de zogeheten «allocatie van productiefactoren», welke niet ideaal is in de publieke sector. Hier valt betrekkelijk weinig aan te doen. Doordat marktprikkels ontbreken en publieke instellingen gebonden zijn aan regelgeving, zijn de substitutiemogelijkheden tussen arbeid en kapitaal beperkt. Overheidsmiddelen kunnen minder makkelijk verschuiven van materieel naar personeel of andersom. Met deze eigenschap rekening houdend, kunnen volgens EIM voldoende en succesvolle investeringen in kennis jaarlijks een aanzienlijke bijdrage leveren aan de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de publieke sector.

Veel aandacht nodig voor management en bedrijfsvoering

In de interne organisatie kunnen de komende jaren eveneens belangrijke kansen worden gecreëerd om de arbeidsproductiviteit een impuls te geven. Dit vereist veel aandacht voor management, bedrijfsvoering, kwaliteitsbeheer, organisatiestructuur en werkdruk in combinatie met ziekteverzuim. Uit de analyse van EIM blijkt dat op deze terreinen nog een grote inhaalslag kan worden gemaakt.

Verdere schaalvergroting levert weinig meerwaarde

Ook schaalvergroting kan een verbetering van de arbeidsproductiviteit opleveren. Dit instrument is echter in voorgaande perioden al intensief toegepast op de publieke sectoren. De verwachting is dat er op dit vlak weinig meer te realiseren valt. Er zijn zelfs signalen dat verdere schaalvergroting negatieve gevolgen kan hebben, met name bij het Onderwijs. In veel gevallen is de optimale schaalgrootte reeds bereikt. EIM ziet bij de Politie (meer regionale samenwerking) en Rechterlijke macht (in elkaar schuiven van kantongerechten en rechtbanken) overigens nog wel mogelijkheden.

Meer concurrentie prikkel tot efficiencyverbetering

De factor dynamiek speelt een belangrijke rol bij de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de marktsector. Bedrijven concurreren met elkaar en

slecht presterende bedrijven worden vervangen door productievere nieuwkomers. In de publieke sector wordt niet of nauwelijks geconcurrerd. Het is aannemelijk dat meer concurrentie een prikkel tot efficiencyverbeteringen zal geven. Daarnaast kunnen andersoortige bekostigingsmethoden, zoals outputbudgettering, een bijdrage leveren. Hiervan wordt op dit moment nog onvoldoende gebruikgemaakt (zie paragraaf 3.2).

Reorganisaties en productiviteitsontwikkeling

Een ander element dat invloed heeft op de arbeidsproductiviteitsontwikkeling, wordt gevormd door de zogenaamde «blauwdrukken». Dit is ervaringskennis, gegroeid naarmate de tijd vorderde en de leermomenten toenamen. Het positieve effect van deze determinant kan teniet worden gedaan door reorganisaties. De grote reorganisaties in de sectoren Zorg, Onderwijs, Defensie en Rechterlijke macht brengen veel aanloopproblemen met zich mee en oefenen in eerste instantie een negatieve invloed uit op de arbeidsproductiviteit. Bij Politie en Openbaar bestuur, waar meer rust is, kan dit element wel een positieve invloed op de productiviteitsontwikkeling hebben. Dit aspect hangt samen met de determinant «technologische vooruitgang». Vergeleken met de marktsector neemt de publieke sector betrekkelijk traag nieuwe technieken over. Hoewel er uitzonderingen zijn (Academische ziekenhuizen, Defensie), heeft deze determinant over het algemeen een drukkend effect op de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de publieke sector (het meest bij het Onderwijs).

EIM schat dat het totale cluster «overige factoren» een behoorlijke bijdrage aan de arbeidsproductiviteitsontwikkeling levert. Er zijn echter aanzienlijke verschillen per publieke sector. Het Openbaar bestuur en de Politie presteren bovengemiddeld; EIM schat in dat de sectoren Zorg, Onderwijs en Rechterlijke macht beneden het gemiddelde zullen uitkomen.

Determinanten in onderlinge samenhang bezien

Een verbeterde efficiency in de publieke sector vergt inspanningen op vele terreinen. Arbeidsproductiviteitsontwikkeling komt niet zomaar tot stand. Zij moet worden gestimuleerd. Vele determinanten hebben invloed op de arbeidsproductiviteitsontwikkeling. Het is van belang dat de (rijks)overheid deze in samenhang beziet. Alleen investeren in ICT is onvoldoende. Er zijn evenzeer impulsen nodig op het gebied van de bedrijfsvoering en management. Benchmarken kan hieraan een bijdrage leveren.¹ Daarnaast moet rekening worden gehouden met sectorale verschillen in de publieke sector. Sommige sectoren zullen beduidend minder efficiencyverbeteringen kunnen realiseren, terwijl andere juist meer mogelijkheden hebben.

3.2 Productiviteitsprikkel via bekostigingssystemen

De overheid heeft de keuze uit verschillende opties om de arbeidsproductiviteit in de publieke sector te stimuleren. Vele hiervan zijn vernieuwend en innovatief. Denk aan de inzet van ICT, benchmarken en shared services. Het is echter ook mogelijk om het productiviteitsvraagstuk aan te pakken via de bekostigingssystematiek. Hierbinnen moeten prikkels op een evenwichtige wijze een bijdrage kunnen leveren aan de arbeidsproductiviteit in de publieke sector. *Evenwichtig* houdt in dit verband in: een optimale combinatie tussen meer kwaliteit én meer kostenefficiëntie.

¹ De in december 2001 gelanceerde Kennisbank Benchmarken (zie www.benchmarkenindepubliekesector.nl) bevat inmiddels meer dan twintig beschrijvingen van benchmark-cases en achtergrondinformatie.

Van inputbudgettering naar outputbudgettering

Verschillende budgetteringsvarianten staan de overheid ter beschikking. Van oudsher is inputbudgettering het meest bekende middel om publieke organisaties aan te zetten tot productiviteitsverhoging. Het nadeel van inputbudgettering is dat er weinig aanknopingspunten zijn voor een verbetering van de arbeidsproductiviteit. Outputbudgettering kan in deze leemte voorzien, omdat het uitgaat van bekostiging op basis van de prestaties. Indien de geleverde prestaties kwalitatief dan wel kwantitatief minder zijn, kan de opdrachtgever hieraan consequenties verbinden bij de afrekening met de desbetreffende opdrachtnemer. Prikkel bij goede prestaties behoren ook tot het afrekenen. Op deze manier kan worden bewaakt dat efficiencyverbetering niet ten koste gaat van een gewenst kwaliteitsniveau.

Deze gedachte is beleidsmatig verankerd in de vorm van VBTB, de nieuwe begrotingsmethode die expliciet uitgaat van een resultaatgericht besturingsmodel. In wezen is bekostiging op basis van output de ultieme poging van de overheid om het budgetmechanisme zoveel mogelijk naar het voorbeeld van het marktmechanisme te vormen. Een dergelijk bekostigingssysteem ziet er als volgt uit:

outputbudget = aantal prestaties x kostprijs per prestatie

Begin 2002 heeft prof. Mol c.s. (Universiteit Twente) een onderzoek afgerond naar resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de overheid.¹ Uit deze studie blijkt dat in vrijwel alle onderzochte publieke organisaties een beperkte vorm van resultaatgerichte sturing aanwezig is. Hieruit valt af te leiden dat het streven naar resultaatgerichte sturing weerklank heeft gevonden in publieke sector. Tegelijkertijd concludeert Mol dat in veel gevallen de operationalisering van prestatie-indicatoren en kosten-normeringen nogal beperkt is. Kostprijzen komen (nog) nauwelijks tot stand. Daarnaast is de vormgeving van de resultaatverantwoordelijkheid van de onderzochte organisaties onvoldoende. De kosten worden te gemakkelijk aan de afnemers doorbelast; in een aantal gevallen is dat politiek bepaald. Budgetbeheersing gaat voor kostenefficiëntie.

Maatwerk in verantwoordingsrelaties

Dit alles brengt een bezinning op de «afrekening» met zich mee. In de komende periode is daarom bijzondere aandacht nodig voor de basis waarop de afrekening geschiedt. Duidelijk is dat hiervoor geen algemene recepten kunnen worden gegeven. *Maatwerk* zal een belangrijke rol spelen bij de vormgeving van verantwoordingsrelaties. Dit vereist echter een versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Mol stelt dat naarmate de bedrijfsvoering sterker op een contractuele grondslag is gebaseerd, de onderdelen waarover verantwoording moet worden afgelegd op een explicietere manier zullen worden gespecificeerd. Succes hiervan is afhankelijk van de wijze waarop de verantwoordings-rapportages in de planning- en controlcyclus gestalte krijgen. Deze dienen indicatoren te bevatten die de opdrachtgever in staat stellen prikkels operationeel te maken. Dat dit nog onvoldoende gebeurt, wil niet zeggen dat die mogelijkheden er niet zullen komen. Finetuning, waarbij meer per (type) organisatie moet worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor specifieke situaties, kan tot vooruitgang leiden.

¹ N.P. Mol en J.A.M. de Kruijf, *Resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de overheid*, Enschede, 2002.

Extra aandacht voor arbeidsvoorwaardenvorming

Dat dit nog slechts in geringe mate het geval is, vereist extra aandacht voor de richting waarin de arbeidsvoorwaardenvorming zich gaat ontwikkelen. Bij de overheid is de productiefactor arbeid wezenlijk bij de voortbrenging van de dienstverlening. Om het productieproces zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte van een sector, is er een tendens om de arbeidsvoorwaardenvorming verder te decentraliseren. De uitkomsten van het onderzoek van prof. Mol beklemtonen nogmaals het belang van een zorgvuldige afweging bij een verdergaande decentralisering. Sectoren die verdere decentralisatie willen, moeten concreet kunnen aantonen dat zij resultaatgericht sturen dan wel andere oplossingen aandragen om het toezicht van het centrale politieke niveau gestalte te geven.

3.3 Samenwerkingsverbanden tussen instellingen binnen de publieke sector en de marktsector

Samenwerkingsverbanden, veelal bekend als «shared services», dragen eveneens bij aan het bevorderen van de (arbeids)productiviteit in de publieke sector. Hierbij gaat het zowel om samenwerking binnen als tussen publieke sectoren. Ook de samenwerking met de marktsector wordt niet geschuwd.

Zichtbare kostenbesparing

Gebruik van «shared services» leidt tot zichtbare besparingen. Tijdens de conferentie Innovatie en kwaliteit in de publieke sector, op 14 maart 2002, presenteerde het Ministerie van Defensie de samenvoeging van de ondersteunende diensten van de krijgsmachtonderdelen in één serviceorganisatie: het Defensie Interservice Commando (DICO). In het DICO zijn gemeenschappelijke activiteiten zoals verkeer en vervoer, keuring en selectie, én geneeskundige facilitaire verzorging samengebracht. De samenvoeging heeft een structurele besparing van circa € 90 miljoen opgeleverd.

Verbetering van de kwaliteit

Defensie is, qua organisatiegrootte, een onderdeel van de publieke sector dat zich goed leent voor schaalvoordelen. Het is zinvol te beseffen dat het gebruik van «shared services» niet bij elke publieke instelling schaalvoordelen oplevert. Een kwalitatieve verbetering is echter evengoed een productiviteitsverhoging. Immers, met behulp van dezelfde input wordt een betere dienstverlening tot stand gebracht.

Een praktijkvoorbeeld van kwaliteitsverbetering is «LabNet», een internetsite voor het laboratoriumonderwijs. Scholen werken hierbij nauw samen met het bedrijfsleven. Bedrijven leveren realistische cases aan, die studenten vervolgens kunnen onderzoeken. Op deze manier sluit het onderwijs beter aan op de beroepspraktijk. Het mes snijdt hierbij aan twee kanten: het bedrijfsleven krijgt beter opgeleide werknemers en binnen LabNet vindt een vergelijking van de analyseresultaten plaats.

Een ander voorbeeld is «Goal», de éénjarige opleiding voor ex-psychiatrische patiënten die door psychische problemen buiten het arbeidsproces zijn geraakt. Deze opleiding leidt op tot een functie als ervaringsdeskundige binnen de geestelijke gezondheidszorg. Goal is

totstandgekomen door samenwerking tussen zorginstellingen, het ROC Zadkine, de Stichting Rehabilitatie '92 en het Trimbosinstituut. Het aantal gediplomeerden is gegroeid. Ook de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd, zowel wat betreft de opleiding als de opleiders. Het project heeft als een HRM-impuls gewerkt.

Een derde praktijkvoorbeeld is het project «Scoot Tag» van de Politie Amsterdam-Amstelland. Dit project is gericht op het terugbrengen van het aantal bromfietsdiefstallen. Samenwerking vond plaats tussen de politie, de commercie en de verzekeringsbranche. Door de toepassing van nieuwe technieken op het gebied van dataverwerking en nieuwe procedures (onder meer inbeslagname op staande voet en herinslag van oorspronkelijke framenummers) kunnen daders effectiever worden opgespoord en vervolgd.

Meer bekendheid geven aan «best practices»

De conferentie Innovatie en kwaliteit in de publieke sector heeft een verrassend grote hoeveelheid «best practices» opgeleverd. Door deze succesvolle initiatieven in brede kring bekendheid te geven, kan de arbeidsproductiviteit verder worden verhoogd. BZK publiceert deze praktijkvoorbeelden daarom via het internet (www.publiekesector.nl). Belangrijk kenmerk van deze «best practices» is dat zij veelal op de werkvloer zijn ontstaan, voortvloeiend uit de inspiratie van de mensen in het veld. Het is van belang dat de (rijks)overheid zoveel mogelijk ruimte voor dergelijke initiatieven biedt

3.4 ICT-applicaties bij de overheid

De relatie tussen de invoering van ICT en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit is diffuus. Als breed inzetbare technologie kan ICT op velerlei terreinen de juiste voorwaarden scheppen voor productiviteitsstijgingen. Tegelijkertijd scheidt ieder (ICT-)aanbod zijn eigen vraag en moet altijd in het oog worden gehouden dat ICT-inspanningen moeten aansluiten op de organisatiestructuur, werkprocessen en producten. Tijdens de conferentie Innovatie en kwaliteit in de publieke sector zijn diverse goede voorbeelden van innovatie en kwaliteitsverbetering gepresenteerd. Verspreiding van deze «best practices» kan voor anderen een inspiratiebron zijn.

Afstemming van de organisatiestructuur op nieuwe ICT-applicaties

Om productief te kunnen zijn, moet de organisatiestructuur worden afgestemd op de ontplooiing van nieuwe ICT-applicaties. Zo besloot de gemeenteraad van Heusden, een samenvoeging van de voormalige Gemeenten Drunen, Vlijmen en Heusden, dat de dienstverlening vanuit de drie oorspronkelijke locaties moest worden gehandhaafd. Dit mocht echter niet tot hogere kosten leiden. ICT-applicaties maakten dit mogelijk. Binnen de «Heusdense manier van werken» kunnen de medewerkers vanaf elke werkplek alle taken uitvoeren. Er is een dienstverleningsconcept ontstaan met een duidelijke front- en backoffice.

Verbetering van de efficiëntie van werkprocessen

Medewerkers van de Belastingdienst moeten dagelijks, vaak onder hoge tijdsdruk, veel informatie verwerken. In de praktijk leidt dit regelmatig tot stresssituaties. Om de stress te verminderen en tevens de doelmatigheid

van de informatievergaring te vergroten, heeft de Belastingdienst een intranettoepassing ontwikkeld om de eigen medewerkers op maat van actuele informatie te voorzien. Het informatiesysteem is modulair opgebouwd. Het vervaardigen van een nieuwe versie van een informatieset kost nu enkele uren, tegen enkele maanden van een traditioneel boekwerk.

In het project «Digitaal Dossier Tolteam» zijn de resultaten van de onderzoeken naar de vuurwerkcramp van Enschede gedigitaliseerd. Alle informatie – 40 000 pagina's, 37 ordners en 40 uur beeldmateriaal – is op DVD gebrand, een uniek opslagmedium voor een digitaal strafdossier. Het digitale dossier levert een belangrijke bijdrage aan de voortgang van de strafzaken. Alle betrokken partijen kunnen het dossier raadplegen en ook tijdens de rechtszitting snel relevante informatie oproepen.

In Enschede bleek de implementatie van ICT in het primair onderwijs nauwelijks van de grond te komen. Dit als gevolg van ontbrekende expertise en tijd. Met steun van de Gemeente Enschede is het technisch beheer en onderhoud ondergebracht in het Dienstenplatform ICT, dat een infodesk heeft voor vragen, problemen en storingen. Met inzet van dit Dienstenplatform zijn uniforme schoolnetwerken binnen alle PO-scholen in Enschede ontwikkeld. Dit ontlast onderwijskundige professionals in het onderwijs.

Dienstverlening aan burgers

Bij de WOZ-Infodesk kunnen burgers en ondernemers in Den Haag via internet online toegang krijgen tot taxatiegegevens van panden in Den Haag. In het voorjaar van 2001 zijn alle woningen en bedrijven binnen de gemeentegrenzen opnieuw getaxeerd in het kader van de Wet waardering onroerende zaken. Het taxatieverslag is ondersteund met kadastrale gegevens, plattegronden, foto's en cyclorama's. Cyclorama's zijn foto's waarmee men 360 graden in de rondte kan kijken. De burgers kunnen hiermee ook zelf de hoogte van de OZB-aanslag berekenen. Dit heeft tevens geleid tot een vermindering van het aantal bezwaarprocedures.

HOOFDSTUK 4 ARBEIDSMARKT

De werkgelegenheid in de publieke sector groeit op dit moment aanzienlijk sneller dan in de marktsector. De terugval in de economische groei heeft in de marktsector geleid tot een afname van het aantal vacatures. In de publieke sector, die minder gevoelig is voor conjuncturele schommelingen, is daarentegen nog altijd sprake van een toename van het aantal vacatures. In absolute zin is de toename grotendeels toe te schrijven aan de sector Zorg en Welzijn.

De personeelsbehoefte in de publieke sector zal de komende jaren toenemen. Dit als gevolg van de vervangingsvraag die optreedt door de in vergelijking met de marktsector sterke vergrijzing van het personeelsbestand. Bovendien groeit de totale werkgelegenheid in de publieke sector de komende kabinetsperiode jaarlijks met 1%. Deze uitbreidingsvraag komt vooral voort uit een toenemende vraag naar onderwijs en zorg. In dit cijfer is rekening gehouden met afspraken in het Strategisch Akkoord. Ten gevolge van deze afspraken groeit de werkgelegenheid in de publieke sector jaarlijks circa een kwart procentpunt minder dan bij ongewijzigd beleid het geval zou zijn.

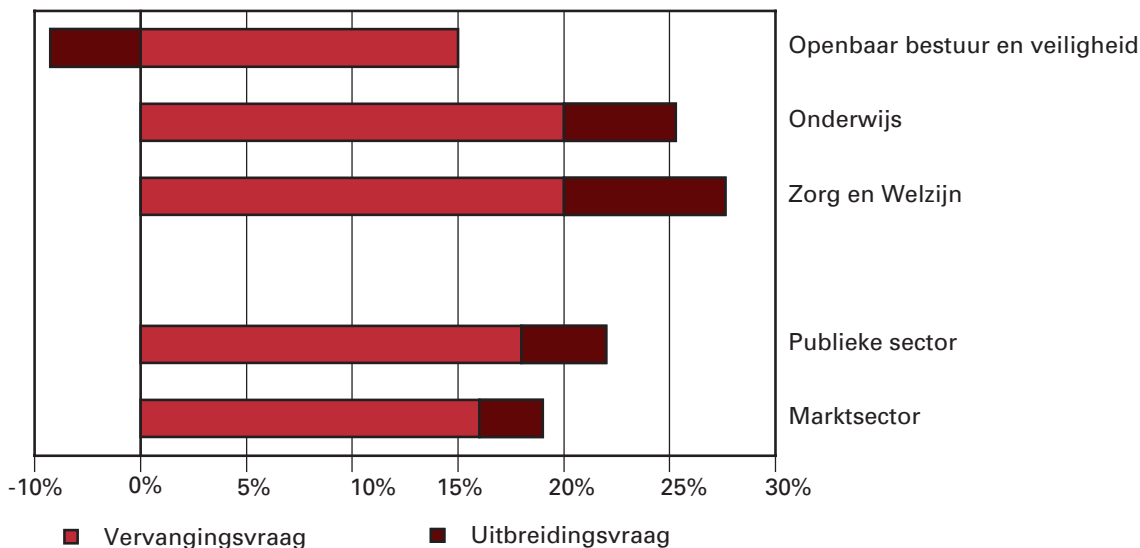
Hoewel de maatregelen die op advies van de werkgroep-Van Rijn zijn getroffen succes hebben gehad, blijft de personeelsvoorziening in de collectieve sector aandacht vragen. Voor de komende jaren zijn extra maatregelen nodig om in de personeelsbehoefte te kunnen blijven voorzien. Het kabinet zal streven naar een efficiëntere inzet van het personeel bij de overheid. Daarnaast zijn voor onder meer Onderwijs en Zorg financiële middelen gereserveerd voor het oplossen van specifieke arbeidsmarktknelpunten.

4.1 De arbeidsmarkt in langetermijnperspectief

De publieke sector krijgt te maken met een vergrote uitstroom van oudere werknemers. Hoewel de hoogste uitstroom zal plaatsvinden tussen 2005 en 2010, loopt de vervangingsvraag (het aantal banen dat openvalt door vertrek van zittend personeel) ook in de komende jaren al sterk op. Het Ministerie van BZK heeft een prognose gemaakt van de vervangingsvraag in de periode 2003–2006 voor de verschillende taakvelden binnen de collectieve sector en de marktsector. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.1. In de figuur is ook de te verwachten uitbreidingsvraag opgenomen gebaseerd op de doorrekening van de economische gevolgen van het Strategisch Akkoord door het CPB.¹ Daaruit blijkt dat de publieke sector in de komende kabinetsperiode verhoudingsgewijs een groter beroep op de arbeidsmarkt zal doen dan de marktsector.

¹ CPB, *Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord*, 3 juli 2002.

Figuur 4.1 Vervangings- en uitbreidingsvraag per sector, inclusief effecten van het Strategisch Akkoord, 2003–2006*



Bron: *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst*, BZK, mei 2002.

* Voor de uitbreidingsvraag is uitgegaan van *Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord* van het CPB en voor de vervangingsvraag van de berekeningen in het rapport van de werkgroep-Van Rijn.

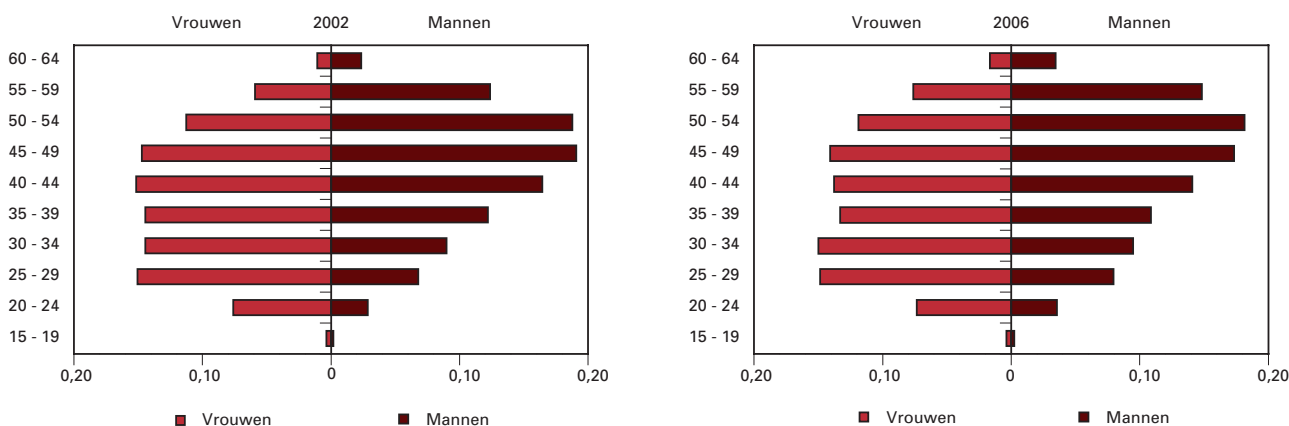
Voor de jaren 2003 tot en met 2006 wordt de totale personeelsbehoefte van de collectieve sector berekend op 22,0% van de huidige bezetting. Dit is hoger dan in de marktsector, waar die 19,3% zal zijn. Het realiseren van deze behoefte kan aanzienlijke problemen met zich meebrengen. Het vinden van nieuw personeel is geen eenvoudige opgave. Binnen de collectieve sector varieert de verwachte personeelsbehoefte. Met name in de sector Zorg en Welzijn wordt een grote personeelsbehoefte voorzien (27,6%), veroorzaakt door zowel een hoge vervangings- als uitbreidingsvraag. Ook het Onderwijs heeft de komende jaren een groot aantal nieuwe werknemers nodig (25,3%). Voor het Openbaar bestuur en Veiligheid wordt een lagere vervangingsvraag verwacht, met name vanwege de afwijkende leeftijdsopbouw bij de Politie en Defensie (minder vergrijzing). De afname van de werkgelegenheid (een negatieve uitbreidingsvraag) is een gevolg van de efficiëncytaakstelling die bij het Strategisch Akkoord is afgesproken voor de Gemeenten, Provincies, Defensie en het Rijk (inclusief een volumetaakstelling). Bij de sector Politie zal als gevolg van intensiveringen de werkgelegenheid toenemen.

Vergrijzing overheid leidt tot hoge vervangingsvraag

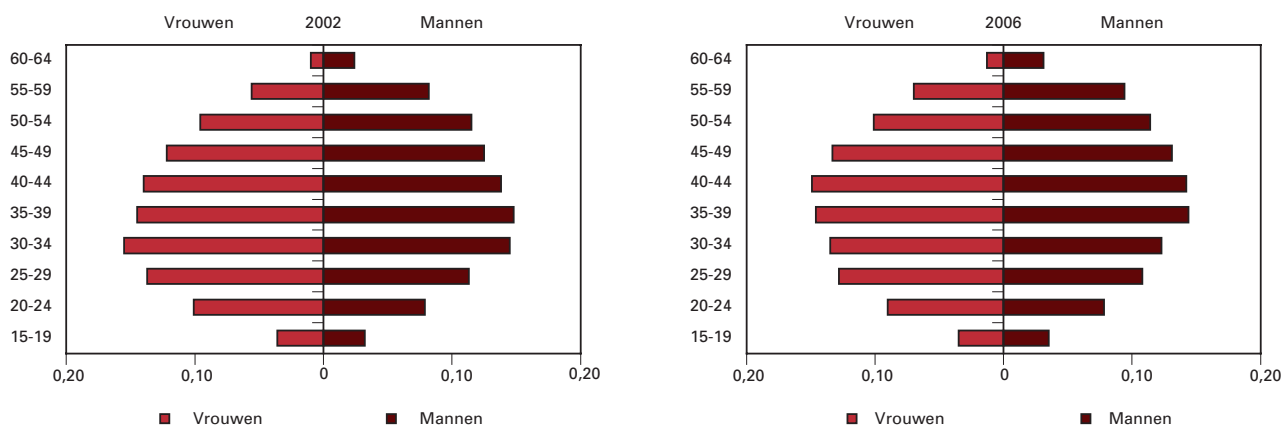
De vervangingsvraag heeft vier oorzaken: mobiliteit (aanvaarden van een andere baan), (tijdelijk) stoppen met werken zonder recht op een uitkering (bijvoorbeeld in verband met zorgtaken), uitstroom naar een inactiviteitsregeling (WW, WAO) en pensionering. De laatste twee factoren hangen sterk samen met de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand. Om in te spelen op de toekomstige ontwikkeling van dit deel van de vervangingsvraag en het daaruit resulterende beroep op de arbeidsmarkt, is het van belang inzicht te hebben in de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand in de komende jaren. In figuur 4.2 wordt dit inzicht gegeven.

Figuur 4.2 Leeftijdsopbouw personeelsbestand per geslacht bij de overheid en Nederland, situatie in 2002 en 2006

Overheid



Nederland



Bron: Prognosemodel Arbeidszaken Overheid (werkgelegenheidseffecten o.b.v. doorrekening CPB Strategisch Akkoord 2002), BZK, en Middellange Termijnraming 2006, CPB (voorzichtige variant).

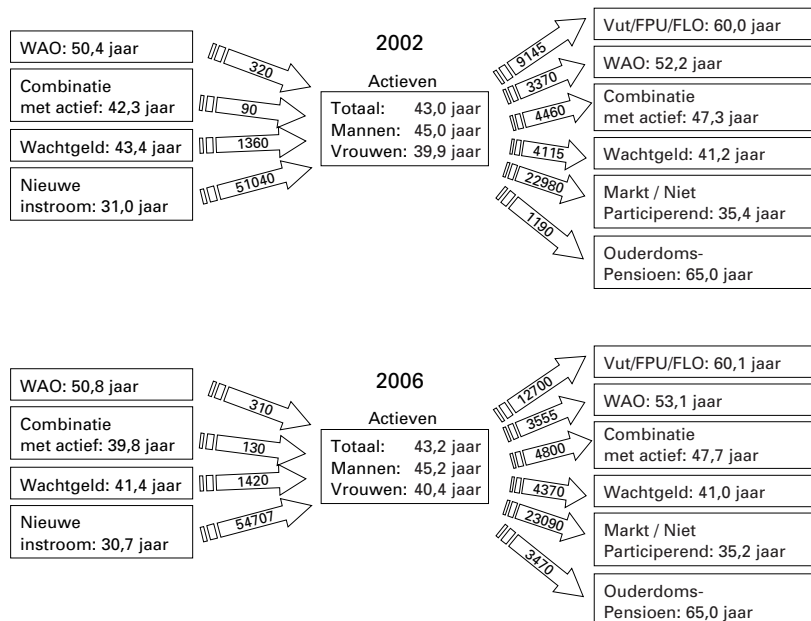
Uit berekeningen van het Ministerie van BZK blijkt dat de vergrijzing bij de overheid zich het sterkst manifesteert bij de mannelijke werknemers. In 2002 is ruim 33% van de mannen ouder dan 50 jaar. In 2006 is dit aandeel toegenomen tot ruim 36%. Bij vrouwen is de vergrijzing minder prominent. De leeftijdsopbouw van de totale Nederlandse beroepsbevolking wijkt duidelijk af van die bij de overheid. De middencategorieën vormen hier de hoofdmoot van het personeelsbestand.

Instream en uitstroom in de collectieve sector

De hierboven beschreven leeftijdsopbouw ontstaat naast het ouder worden van zittende arbeidskrachten door interactie met instroom in en reïntegratie vanuit sociale zekerheid, mobiliteit met de markt en instroom van schoolverlaters. Zo zal de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand stijgen als meer oudere werknemers reïntegreren, maar ook als werknemers langer deelnemen aan het arbeidsproces. Verjonging van het personeelsbestand kan optreden door bijvoorbeeld een hoge uitstroom van oudere werknemers, het aannemen van meer schoolverlaters en door jonge werknemers voor de publieke sector te behouden door het bieden

van aantrekkelijk werk. Figuur 4.3 toont de gemiddelde leeftijd en de omvang van de groepen die een baan accepteren («actief worden») of een actief dienstverband beëindigen.

Figuur 4.3 Gemiddelde leeftijd van overheidswerknemers*, 2002 en 2006**



Bron: *Prognosemodel Arbeidszaken Overheid*, BZK, en *Middellange Termijnraming 2006*, CPB (voorzichtige variant).

* Exclusief militairen.

** De categorie «Combinatie met actief» staat voor personen die naast een salaris een uitkering ontvangen. De categorie «Markt/niet participierend» staat voor personen die een baan in de markt aanvaarden of uit de arbeidsmarkt treden (bijvoorbeeld vanwege de zorg voor kinderen). In de groep «Nieuwe instroom» zitten naast schoolverlaters die een baan bij de overheid accepteren personen die de overstap van de markt naar de overheid maken.

Zowel de instroom van arbeidskrachten als de uitstroom van arbeidskrachten neemt toe in de periode 2002–2006. In deze periode is de toename van de uitstroom echter groter dan de toename van de instroom, waardoor per saldo de overheid in 2006 minder sterk groeit dan in 2002. Vooral het aandeel van VUT/FPU/FLO en ouderdomspensioen in de totale uitstroom neemt toe: het personeelsbestand bij de overheid vergrijst.

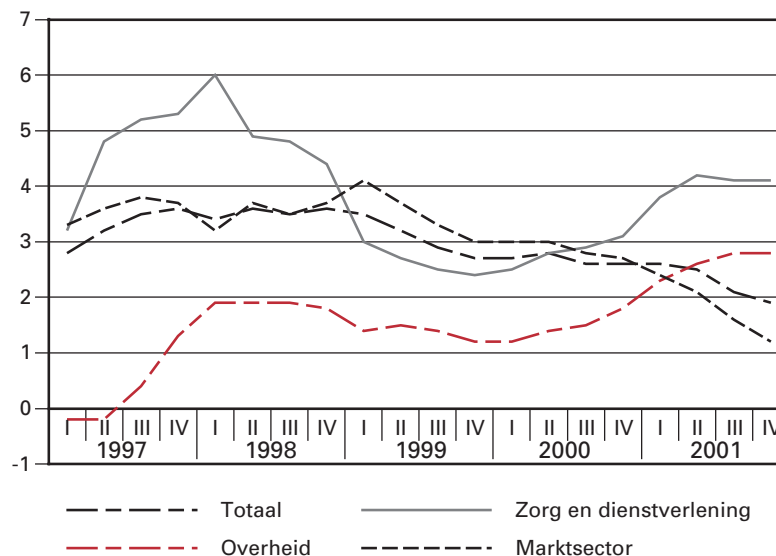
De gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand bij de overheid neemt in de periode 2002–2006 toe van 43,0 naar 43,2 jaar. In 2006 is de gemiddelde leeftijd van mannen met 0,2 jaar gestegen tot 45,2 jaar. Bij vrouwen is deze toename 0,5 jaar, resulterend in een gemiddelde leeftijd van 40,4 jaar in 2006. De stijging van de gemiddelde leeftijd wordt tegengegaan door de hoge uitstroom van ouderen en de nieuwe instroom.

4.2 De ontwikkeling van de werkgelegenheid

Werkgelegenheidsgroei neemt af

Na jaren van krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is inmiddels sprake van enige verlichting. Al sinds het eerste kwartaal van 1999 daalt de groei van de werkgelegenheid langzaam maar gestaag (zie figuur 4.4).

Figuur 4.4 Ontwikkeling werkgelegenheid (in arbeidsjaren) naar sector %



Bron: *Arbeidsrekeningen*, CBS.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid verschilt aanzienlijk tussen de marktsector en de collectieve sector. De terugloop in de werkgelegenheidsgroei doet zich vooral voor in de marktsector. In de collectieve sector (zowel bij de overheid als bij de Zorg) trekt de groei na een lichte daling in 1999 weer sterk aan. Vanaf het tweede kwartaal van 2001 zwakt de werkgelegenheidsgroei in de collectieve sector enigszins af, terwijl de groeivertraging in de marktsector doorzet.

Het CPB verwacht dat de werkgelegenheidsgroei in de collectieve sector in 2002 en 2003 onder het niveau van 2001 zal uitkomen, maar dat de collectieve sector een aanhoudend groot beslag op de arbeidsmarkt zal leggen.¹ In de sector Zorg en Welzijn groeit de werkgelegenheid naar verwachting met 5% in 2002 en 2% in 2003, bij de overheid met respectievelijk 1% en ¼%. In de marktsector wordt voor beide jaren een werkgelegenheidsdaling voorzien.

Werkgelegenheidsontwikkeling overheidssectoren

Niet alleen tussen de marktsector en de publieke sector verschilt de ontwikkeling van de werkgelegenheid aanzienlijk, ook binnen de collectieve sector is sprake van een gedifferentieerd beeld. Hoewel bij zowel de overheid als de sector Zorg en Welzijn de werkgelegenheid in de afgelopen jaren in een toenemend tempo is gegroeid, lag de groei in de Zorg zo'n 2%-punten boven die bij de overheid. Uit tabel 4.1 blijkt dat van 2000 op 2001 het aantal werkzame personen bij de overheid groeide met 3,9% en in de sector Zorg en Welzijn met 5,7%.

Binnen de overheid lag de groei op zo'n 6% bij de Waterschappen, de Gemeenten en de Politie. Door de omvang van de sector Gemeenten levert vooral deze sector een flinke bijdrage aan de groei van de totale overheid. De grote toename bij de Academische ziekenhuizen (9,3%) moet aan twee fusies worden toegeschreven en vormt daarom geen reële

¹ CPB, *Macro Economische Verkenning 2003*, Den Haag, september 2002.

werkgelegenheidsgroei. Toch was ook in voorgaande jaren in deze sector sprake van een hoge groei.

De werkgelegenheid daalde of bleef vrijwel gelijk bij de Onderzoekinstellingen, de Universiteiten en Defensie. Met name de forse daling van 11% bij de Onderzoekinstellingen valt op. Ook in voorgaande jaren nam het aantal werkzame personen in deze sector al (tegengesteld aan de trend) flink af. De werkgelegenheid daalde aan de Universiteiten (-1,7%) en bij Defensie was de groei nagenoeg nul (0,4%).

Tabel 4.1 Werkzame personen per sector 1997–2001*

	Aantal (x 1 000)	Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling		
	2001	1997–1999	1999–2000	2000–2001
OVERHEID	931,2	1,6%	2,5%	3,9%
Openbaar bestuur	350,7	1,0%	1,6%	4,7%
Rijk	119,3	0,6%	2,0%	3,0%
Rechterlijke macht	2,8	3,3%	4,6%	4,9%
Gemeenten	187,8	1,3%	1,3%	5,9%
Provincies	13,4	1,5%	0,9%	4,1%
Waterschappen	9,9	0,7%	2,4%	6,3%
Gemeenschappelijke regelingen	17,5	- 0,8%	1,5%	2,7%
Onderwijs en wetenschappen	450,9	2,7%	3,5%	3,7%
Onderwijs (po, vo en bve)	316,1	2,9%	4,1%	3,9%
Hoger beroepsonderwijs	30,5	0,9%	2,7%	4,5%
Universiteiten	51,2	1,7%	0,5%	- 1,7%
Onderzoekinstellingen	3,3	- 4,9%	- 4,1%	- 11,0%
Academische ziekenhuizen	49,7	5,0%	4,2%	9,3%
Veiligheid	129,6	- 0,3%	1,5%	2,6%
Defensie	73,4	- 2,0%	- 1,9%	0,4%
Politie	56,3	2,5%	6,6%	5,5%
ZORG EN WELZIJN	1 087,3	3,3%	4,5%	5,7%
MARKT	5 910,5	3,0%	1,4%	0,7%
TOTAAL	7 929,0	2,9%	1,9%	1,7%

Bron: Kerngegevens overheidsperoneel, BZK en Enquête beroepsbevolking, CBS.

* M.i.v. 2001 worden Academische ziekenhuizen tot het Onderwijs gerekend i.p.v. de zorg en worden aspiranten meegeteld bij de Politie. De cijfers voor 1997–2000 zijn aangepast. Ten gevolge van fusies in 2001 gaat personeel van Universiteiten over naar Academische ziekenhuizen. De cijfers voor 1997–2000 zijn niet aangepast.

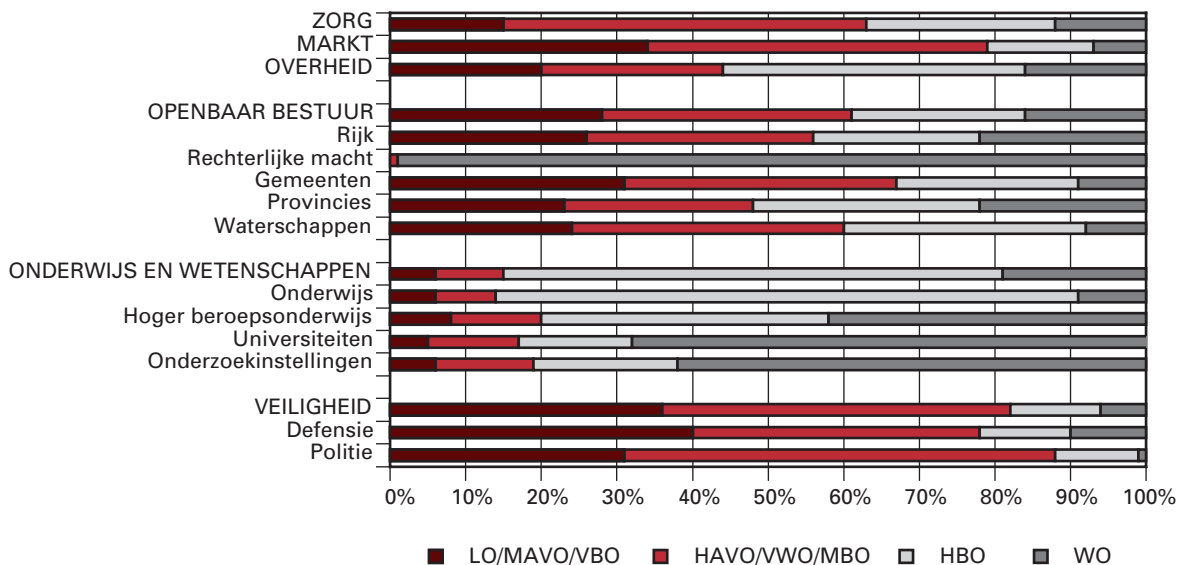
Werkgelegenheid naar opleidingsniveau

Het beroep van de publieke sector op de arbeidsmarkt verschilt wezenlijk van dat van de marktsector. Het aandeel hoogopgeleiden (HBO/WO) in het personeelsbestand is zowel bij de overheid als in de sector Zorg en Welzijn aanzienlijk groter dan in de marktsector (zie figuur 4.5). Bij de overheid heeft 56% van het personeel een HBO-diploma of een academische graad, tegenover 21% in de marktsector. De sector Zorg en Welzijn neemt met 37% een tussenpositie in. In de marktsector werken juist relatief veel laagopgeleiden (LO/MAVO/VBO): 34% heeft maximaal een MAVO- of VBO-diploma. Bij de overheid is dit 20% en in de Zorg 15%.

Tussen de overheidssectoren bestaan opvallende verschillen in opleidingsniveau. Bij de overheid vormen laagopgeleiden (LO/MAVO/VBO) gemiddeld 20% van het personeelsbestand, bij Defensie ligt dit percentage op 40%. Ook bij de Politie en bij de Gemeenten heeft

zo'n 31% van de werkenden een laag opleidingsniveau. Evenals laagopgeleiden zijn middelbaaropgeleiden (HAVO/VWO/MBO) relatief sterk vertegenwoordigd bij Defensie, Politie en Gemeenten. Vooral bij de Politie is hun aandeel groot (57%). Hoogopgeleiden (HBO/WO) komen vaak voor bij de Rechterlijke macht en de verschillende onderwijssectoren. Bij de Rechterlijke macht werken nagenoeg alleen academici (99%), maar ook bij de Universiteiten en de Onderzoekinstellingen is het aandeel wetenschappelijk opgeleiden hoog (67% respectievelijk 63%). In het Onderwijs (po, vo en bve) zijn juist HBO'ers sterk vertegenwoordigd (77%).

Figuur 4.5 Werkenden bij de overheid*, markt en zorg naar onderwijsniveau, 2000**



Bron: *Personeelonderzoek*, BZK en *Enquête beroepsbevolking*, CBS.

* Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

** Werkzame personen van 15–64 jaar met een baan van twaalf uur of meer per week.

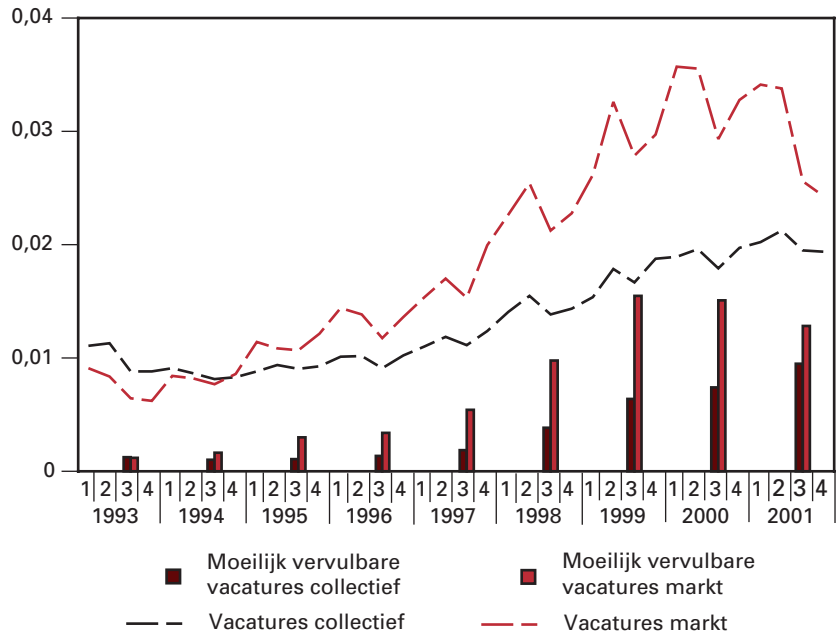
4.3 Vacatureontwikkeling in de publieke sector

Aantal vacatures daalt, maar niet in de publieke sector

De afnemende economische groei sinds 2000 heeft in de marktsector geleid tot een daling van het aantal vacatures. In het eerste kwartaal van 2002 is weliswaar sprake van een lichte stijging, maar deze moet aan seizoensinvloeden worden toegeschreven. Desondanks worden in de marktsector zowel in absolute als in relatieve termen nog steeds meer vacatures geteld dan in de collectieve sector. Op elke honderd banen stonden aan het eind van het eerste kwartaal van 2002 2,7 vacatures open, tegenover 2,0 in de collectieve sector (zie figuur 4.6). Ook wat betreft de mate waarin vacatures moeilijk vervulbaar zijn, lijken de problemen in de marktsector groter. De intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures (het aantal moeilijk vervulbare vacatures per honderd banen) was eind september 2001 in de marktsector een derde hoger dan in de collectieve sector. Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures uitgedrukt als percentage van het totale aantal vacatures was in 2001 in de collectieve en in de marktsector voor het eerst even groot (figuur 4.7). Daarbij moet worden benadrukt dat de maatschappelijke gevolgen van personeels-

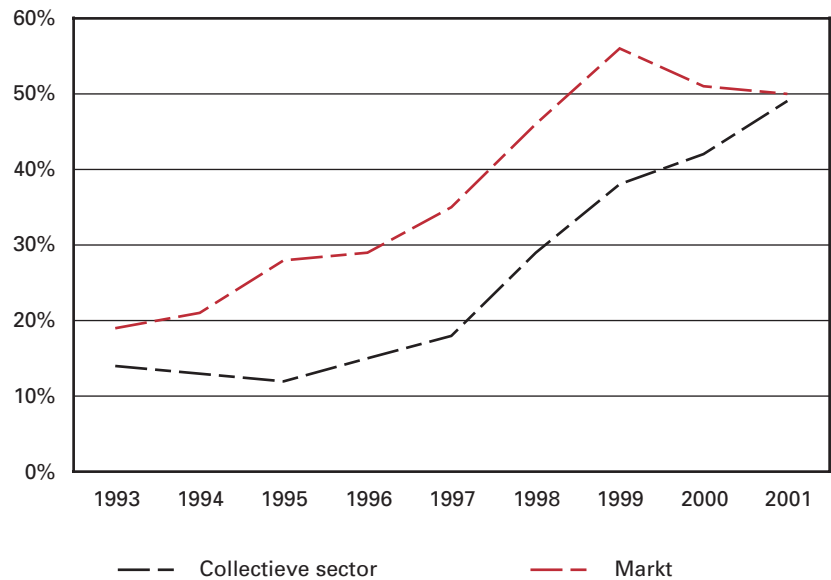
problemen in de publieke sector verhoudingsgewijs groot zijn (schoolklassen worden naar huis gestuurd, wachtlijsten in de zorg, onveiligheid op straat). Voor de dienstverlening van de collectieve sector bestaat meestal geen alternatief, in tegenstelling tot de producten en diensten van de marktsector. De burger heeft geen keus uit verschillende aanbieders en is daarom afhankelijk van de levering door de collectieve sector.

Figuur 4.6 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures per 100 banen in de publieke sector en in de markt, 1993-2001



Bron: *Vacature-enquête*, CBS.

Figuur 4.7 Ontwikkeling aandeel moeilijk vervulbare vacatures



Bron: *Vacature-enquête*, CBS.

Beroepen waarvoor de vacatures moeilijk vervulbaar zijn

Uit een analyse van beroepen met een hoog aandeel moeilijk vervulbare vacatures blijkt dat veel van deze beroepen relevant zijn voor de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn (tabel 4.2). Veel moeilijk vervulbare vacatures zijn te vinden bij onderwijsgevende en verzorgende beroepen op middelbaar of hoger opleidingsniveau. Daarnaast verloopt in de sector Zorg en Welzijn de werving van *middelbaar* verzorgend en (para)medisch personeel problematisch. In deze beroepsgroepen bevindt zich bovendien meer dan de helft van het totale aantal vacatures. De wervingsproblemen in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn worden mede veroorzaakt doordat in beide sectoren sprake is van een gesloten arbeidsmarkt, waarvoor zeer specifieke opleidingseisen gelden. Een verruiming van de arbeidsmarkt zal daardoor niet op korte termijn resulteren in een groter (gekwalificeerd) arbeidsaanbod voor deze sectoren. Uit een nadere uitsplitsing per sector (niet in de tabel afgebeeld) blijkt dat de sector Rijk vooral kampt met wervingsproblemen op hoger en wetenschappelijk beroepsniveau. Meer specifiek gaat het hierbij vooral om management- en economisch-administratieve functies. Bij de managementfuncties speelt de vergrijzing een grote rol. Meer dan de helft van de populatie van de Algemene Bestuursdienst is ouder dan 50 jaar, waardoor de opvolgingsbehoefte sterk toeneemt.¹

Tabel 4.2 Beroepen in de collectieve sector met een hoog aandeel moeilijk vervulbare vacatures, 2000

Beroep	Aandeel moeilijk vervulbare vacatures	Aantal vacatures	Aantal moeilijk vervulbare vacatures
Hogere docerende beroepen	60,0%	500	300
Leraar basisonderwijs	58,3%	1 200	700
Lager verzorgende, (para)medische beroepen	52,2%	2 300	1 200
Managers (wetenschappelijk werk- en denkniveau)	50,0%	1 000	500
Wetenschappelijke (para)medische beroepen ed.	50,0%	800	400
Elementaire beroepen	50,0%	600	300
Lagere technische beroepen	50,0%	400	200
Lagere beveiligingsberoepen	50,0%	400	200
Hoger verzorgende en (para)medische beroepen	47,4%	1 900	900
Middelbaar verzorgende, (para)medische beroepen	46,8%	7 900	3 700
Middelbare beroepen mbt. gedrag en maatschappij	41,7%	1 200	500

Bron: *Vacature-enquête*, CBS, bewerking Ministerie van BZK.

Ook de sector Defensie kampt met problemen bij het vervullen van vacatures. Dit valt af te leiden uit de «aanstellingsresultaten»² die de sector jaarlijks bekendmaakt. In de afgelopen jaren heeft de sector Defensie te kampen gehad met een dalend aanstellingsresultaat. Werd in 1996 nog 92% van de aanstellingsopdracht gerealiseerd, in 2000 was dit gedaald naar 74%. De problemen deden zich vooral voor bij aanstellingen voor bepaalde tijd. In 2001 is er verbetering opgetreden. Het aantal sollicitanten steeg met 15% en ook het aantal militairen dat uiteindelijk werd aangesteld, was hoger. Daarnaast is het aantal contractverlengingen van personen met een contract voor bepaalde tijd in 2001 sterk gestegen (44% meer ten opzichte van 2000). Gezien de niet-gerealiseerde aanstellingsopdrachten voor de periode 1996–2000 heeft de sector Defensie echter nog een inhaalslag op de arbeidsmarkt te maken.

De sector Politie heeft de uitbreidingsdoelstelling die voor de periode 1998–2002 was gesteld voorspoedig gerealiseerd.³ De knelpunten in de personeelswerving bij de Politie lijken hierdoor minder ernstig dan in

¹ Algemene Bestuursdienst, Jaarverslag 2001.

² De wijze waarop Defensie personeel werft, wijkt af van de wervingssystematiek in de eerdergenoemde sectoren. Jaarlijks wordt voor de krijgsmachtsonderdelen een aanstellingsbehoefte -opdracht geformuleerd voor het daaropvolgende jaar. Na een jaar werven op de arbeidsmarkt geeft het aanstellingsresultaat weer in welke mate al dan niet aan de aanstellingsopdracht is voldaan.

³ De wervingssystematiek bij de Politie komt sterk overeen met die van Defensie. Voor de periode 1998–2002 was beleidsmatig vastgesteld welke omvang het personeelsbestand moest hebben (de sterktedoelstelling).

andere sectoren. Ook het aandeel moeilijk vervulbare vacatures is veel lager dan elders.

4.4 Imago en werkbeleving

De mate waarin de publieke sector erin slaagt om nieuw personeel aan te trekken, wordt voor een groot deel bepaald door het imago van werken in de sector. Het beeld dat buitenstaanders hiervan hebben, beïnvloedt de wervingskracht. Of dit beeld realistisch is of niet, is daarbij van minder belang. Uit onderzoek van OSA uit 2001 blijkt dat van een baan in de publieke sector onder meer de verwachting bestaat dat de secundaire arbeidsvoorwaarden beter zijn dan in de marktsector, dat de arrangementen om arbeid en zorg te combineren goed zijn, dat de werkdruk hanteerbaar is en dat de fysieke arbeidsomstandigheden gunstig zijn (tabel 4.3). Daarentegen zouden de beloning en de salarisvooruitzichten relatief slecht zijn, evenals de loopbaanmogelijkheden. Bovendien zou het werk in de collectieve sector minder interessant zijn dan het werk in de marktsector.

Tabel 4.3 Verwachtingen t.a.v. verschillende baanaspecten: marktsector versus publieke sector

Baanaspecten die beter zijn in de collectieve sector	Baanaspecten die slechter zijn in de collectieve sector
Regelingen voor pensioen, WW, VUT en WAO	Basissalaris
Secundaire arbeidsvoorwaarden (o.m. arbeidstijden, verlof, kinderopvang)	Salarisvooruitzichten
Fysieke arbeidsomstandigheden	Flexibele aanvullingen op basissalaris
Psychische omstandigheden, werkdruk, sociale contacten	Inhoud van het werk
Het kunnen combineren van betaalde arbeid met de privé-situatie	Loopbaanmogelijkheden, mogelijkheden voor promotie en opleiding
Zekerheid van baan en inkomen	

Bron: OSA, 2001.

Terechte verwachtingen

In hoeverre zijn deze verwachtingen terecht? Voor wat betreft de pensioenregelingen en de regelingen die betrekking hebben op het combineren van arbeid en zorg kan objectief worden vastgesteld dat de overheid relatief goed scoort. Uit CAO-onderzoek blijkt niet alleen dat afspraken over dergelijke regelingen vaker voorkomen bij de overheid, maar ook dat de mate van loondoorbetaling (bijvoorbeeld bij ouderschapsverlof) hier verhoudingsgewijs hoog ligt.¹ Flexibele beloningselementen maken bij de overheid inderdaad een minder groot deel uit van het brutoloon dan in de marktsector.² Wat de baanzekerheid betreft, heeft het overgrote deel van het personeel in de collectieve sector (90% bij de overheid en 85% in de sector Zorg en Welzijn) met uitzondering van de sector Onderwijs, een vaste aanstelling. In het Onderwijs is het percentage vaste aanstellingen even hoog als in de marktsector (80%). Het loopbaanperspectief wordt geacht in de marktsector beter te zijn dan in de collectieve sector. Vergelijking van de tevredenheid van werknemers in de marktsector en de collectieve sector wijst uit dat hoogopgeleide werknemers in de collectieve sector inderdaad minder tevreden zijn over hun loopbaanperspectieven dan hun collega's in de marktsector. Ten slotte bestaat de verwachting dat in de marktsector beter kan worden verdiend. Uit beloningsonderzoek blijkt dat sommige groepen werknemers inderdaad meer verdienen in de marktsector. Dit geldt in het algemeen voor hoogopgeleiden. Lageropgeleiden verdienen in de collectieve sector vaak meer dan zij in de marktsector zouden doen.

¹ Zie bijvoorbeeld SZW, *Bouwstenennota Financiering langdurend zorgverlof*, Den Haag, mei 2002.

² Ministerie van BZK, *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002*, Den Haag, 2002.

Onterechte verwachtingen

Tot zover is er een duidelijke overeenkomst tussen de algemene verwachtingen over werken in de publieke sector en de eigen ervaringen van overheidswerknemers. Er zijn echter ook aspecten waarbij het beeld van de buitenwereld behoorlijk afwijkt van de ervaringen van werknemers. Ondanks de berichten die met grote regelmaat in de media verschijnen over onderbezetting, stress en het mede daardoor hoge ziekteverzuim in het Onderwijs en de Zorg, bestaat bij het publiek de indruk dat het in de collectieve sector met de werkdruk wel meevalt. Op basis van het OSA Aanbodpanel 2000 ontstaat het tegenovergestelde beeld. In de collectieve sector wordt de tijdsdruk vaker als hoog ervaren dan in de marktsector. Wat de inhoud van het werk betreft, bestaat de verwachting dat deze in de collectieve sector minder uitdagend en veelzijdig is. Uit het OSA Aanbodpanel 2000 blijkt evenwel dat werknemers bij de overheid juist meer tevreden over de inhoud van hun werk zijn dan werknemers in de marktsector.

Inzetten op imagoverbetering

Om het imago van de overheid te versterken, is het van belang de aspecten die door de werknemers als ongunstig worden ervaren en waarvan ook het idee bestaat dat die bij de overheid te wensen overlaten, te verbeteren. Anderzijds moeten ontorechte percepties van de inhoud van het werk worden weggenomen en de sterke punten (bijvoorbeeld goede combinatiemogelijkheden op het terrein van arbeid en zorg) worden benadrukt. Mediacampagnes die in de afgelopen jaren door de verschillende overheidssectoren zijn gehouden (zie box), spelen hierop in. Zij schetsen een beeld van veelzijdig, afwisselend en maatschappelijk relevant werk, waarbij een goede balans tussen werk en privé behouden blijft.

Inmiddels lijken de imagocampagnes en de maatregelen in de sectoren Zorg en Onderwijs, de toon van de media over werken bij de overheid te hebben veranderd. In het imago-onderzoek van het blad Managementteam, waarin wordt bepaald wie de 500 beste werkgevers van Nederland zijn, neemt de overheid een steeds prominentere plaats in. In de top 100 staan negen ministeries. Volgens het blad zou de overheid de achtste plaats hebben behaald wanneer de overheid als geheel een notering zou hebben gekregen. In de Intermediair-toptien van beste werkgevers in Nederland staan inmiddels vijf overheidswerkgevers. De overheid heeft de tijd mee: maatschappelijk relevant werk en goede verloffvoorzieningen slaan aan.

Sectorale imagocampagnes

De sectoren Defensie, Politie, Onderwijs, Rijk en Zorg en Welzijn hebben in de afgelopen jaren campagnes gehouden om het imago van de sector te versterken en de belangstelling voor een baan in de publieke sector te vergroten. De campagnes van de Politie («Waar jij voor staat is nodig op straat»), de Gemeenten («De gemeente. Werk dat mensen raakt»), het Rijk («Werken bij het Rijk. Als je verder denkt») en Zorg en Welzijn («De Zorg. Het echte werk») zijn sterk gericht op de maatschappelijke relevantie van het werk. De campagnes van Defensie en Onderwijs zijn meer gefocust op de inhoud van de baan. Defensie probeert daarbij het beeld op te roepen van een avontuurlijke baan, waarbij teamwork vooropstaat. De campagnes van Onderwijs («Leraar. Elke dag anders» en «Je groeit in het onderwijs») leggen het accent vooral op de afwisseling van het beroep en de persoonlijke groei. Uit de tracking-rapporten die de Rijksvoorlichtingsdienst houdt blijkt dat de campagnes over het algemeen positief worden beoordeeld.

Zichtbaar aanwezig zijn én blijven

In de jaren tachtig is de overheid lange tijd niet zichtbaar geweest als partij op de arbeidsmarkt. De personeelsbehoefte was jarenlang beperkt in verband met grootschalige afslankingsoperaties. Het was voor de overheid dus ook niet nodig om zich te manifesteren als aantrekkelijke werkgever. Toen de arbeidsmarktsituatie veranderde, werd pas duidelijk welke schade de wervingskracht van de overheid hierdoor had opgelopen. Inmiddels lijkt er, zoals hierboven is geconstateerd, een omslag in het denken over werken bij de overheid te hebben plaatsgevonden. Hieraan hebben de investeringen die naar aanleiding van de conclusies van de werkgroep-Van Rijn zijn gedaan en de diverse wervings- en imago-campagnes een grote bijdrage geleverd. Voor de komende jaren is het van belang dat de overheid, ook als de personeelsbehoefte gering is, aandacht blijft besteden aan haar aantrekkelijkheid als werkgever, onder meer door zorg te dragen voor arbeidsvoorwaarden die de vergelijking met de marktsector kunnen doorstaan.

4.5 Resultaten van gevoerd beleid

De arbeidsmarktknelpunten in de afgelopen kabinetsperiode

Begin 2001 constateerde de werkgroep-Van Rijn dat de voortdurende economische groei een belangrijke oorzaak is van de krapte op de arbeidsmarkt. Tegelijk doen ook andere, meer structurele ontwikkelingen zich verscherpt gelden. Zo neemt de beroepsbevolking af door een verhoogde uitstroom van ouderen (naoorlogse geboortegolf) en een dalend nieuw arbeidsaanbod van jongeren. Hoewel de economische groei gedurende 2001 een scherpe terugval heeft laten zien, zorgen deze structurele factoren voor een blijvende krapte op de arbeidsmarkt. Bovendien verwacht het CPB dat de economische groei in de nabije toekomst weer aantrekt.

Arbeidsduurverkorting, vervroegde uittreding en de grote instroom in WW en WAO hebben de arbeidsparticipatie verminderd. Mensen werken minder door een groeiende behoefte aan vrije tijd en langere opleidingen. De toegenomen participatie van vrouwen zorgt deels voor verlichting, echter onvoldoende. Deze bevindingen hebben niet aan actualiteitswaarde ingeboet.

Daarnaast is voor de overheid van belang dat door het gevoerde begrotingsbeleid de personele opbouw sterker is vergrijsd dan in de markt. Tevens heeft de overheid een periode achter de rug waarin weinig nieuw personeel is geworven. Overheidswerkgevers zijn hierdoor jarenlang minder zichtbaar geweest op de arbeidsmarkt en men is minder gebruik gaan maken van nieuwere wervingsstrategieën.

Financiële impuls voor aanpak arbeidsmarktknelpunten

Zoals eerder betoogd, zijn de maatschappelijke gevolgen van een tekort aan arbeidskrachten in de publieke sector groter dan van een vergelijkbaar tekort in de marktsector. Dit vanwege het gebrek aan uitwijkmogelijkheden voor de burger. Zo kan een personeelstekort in de publieke sector leiden tot onaanvaardbare wachtlijsten in de zorg, klassen die naar huis worden gestuurd en gevoelens van onveiligheid bij de burger door een geringere inzet van politiepersoneel. Het kabinet Kok-II heeft daarom de Werkgroep aanpak arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector in

het leven geroepen. Op basis van de analyse en de aanbevelingen van deze werkgroep is in 2001 bij de Voorjaarsnota een bedrag, oplopend tot structureel € 1,8 miljard in 2003, uitgetrokken om de arbeidsmarktknelpunten te verlichten.

Daarnaast is in februari 2002 op initiatief van het kabinet een interdepartementale overleggroep gevormd.¹ Dit overleg had de taak:

1. de huidige arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector te inventariseren;
2. de effecten in kaart te brengen van de maatregelen die het kabinet tot dusverre heeft genomen;
3. na te gaan welke effectieve aanvullende maatregelen kunnen worden genomen.

Met andere woorden: dit overleg had in belangrijke mate als opdracht het beleid als gevolg van de werkgroep-Van Rijn te evalueren.

Beleidsintensiveringen werpen vruchten af

Op basis van de financiële impuls van het kabinet hebben de overheidssectoren tal van initiatieven ontplooid om de arbeidsmarktkrapte te bestrijden. De maatregelen zijn grofweg te onderscheiden in vier categorieën (zie tabel 4.4):

1. Vergroten van de attractiviteit van de sector (onder meer flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden, functiedifferentiatie en modernisering van het beloningssysteem);
2. Bevorderen van de instroom van nieuwe medewerkers (onder meer imagocampagnes, vergroten van de aantrekkelijkheid van opleidingen);
3. Verhogen van de inzet en het behoud van personeel (onder meer verlenging van de gemiddelde arbeidsduur, vergroten van de combinatiemogelijkheden van arbeid en zorg);
4. Beperken van de uitstroom van personeel (onder meer terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid).

¹ De interdepartementale overleggroep bestond uit het Ministerie van BZK, de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Zorg en Welzijn, Politie, Defensie en Rijk en met de ministeries van Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau.

Tabel 4.4 Van Rijn-maatregelen per sector in 2001

<p><i>Onderwijs, impuls: € 558 miljoen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• inkorten van carrièrelijnen• beloningsdifferentiatie• functiedifferentiatie• verkoop van compensatie-uren• verhoging schoolbudgetten• werving stille reserve en zij-instroom	<p><i>Rijk, impuls: € 68 miljoen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• extra beloning van zware specialisten en managers in uitvoeringsorganisaties• afschaffen jeugdsalarissen• modernisering beloningsstelsel• flexibilisering arbeidsvoorwaarden• verkoop van compensatie-uren• structurele verlenging werkweek
<p><i>Zorg en Welzijn, impuls: € 972 miljoen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• functiedifferentiatie• functiewaardering• regionaal arbeidsmarktbeleid• arbeidsmarktconvenanten sociale partners• verkoop compensatie-uren• werving herintreders	<p><i>Defensie, impuls: € 41 miljoen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• verbetering salarispositie soldaten• verruiming binding en beloning• verbetering en innovatietrajecten
<p><i>Politie, impuls: € 177 miljoen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• modernisering politieonderwijs• flexibilisering arbeidsvoorwaarden• verkoop van compensatie-uren• structurele verlenging werkweek invoering• capaciteitsmanagement	

Bron: *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst*, BZK, mei 2002.

Veel van de maatregelen zijn pas recent geïmplementeerd. De resultaten zijn daardoor nog niet volledig zichtbaar. Toch hebben de beleids-intensivering nu al vruchten afgeworpen:

- De werkgelegenheid in de collectieve sector is aanzienlijk gegroeid.
- De personeelstekorten in het Onderwijs en de Zorg zijn aan het eind van de kabinetsperiode beduidend minder groot dan in 1998 was voorspeld. Bij het aantreden van het kabinet Kok-II werd een onvervulde vraag verwacht van 19 500 voltijdbanen in het primair en voortgezet onderwijs. Het meest recent gemeten tekort bedroeg 2 350 openstaande vacatures aan het begin van het schooljaar 2001–2002. Voor de sector Zorg en Welzijn werd voor 2003 een onvervulde vraag naar verplegend en verzorgend personeel voorspeld van 12%. Het huidige vacaturepercentage voor middelbaar verzorgend en paramedisch personeel is respectievelijk 4,7% en 4,3%.
- De doelstelling van de sector Politie om de capaciteit uit te breiden met 3 000 fte is ruimschoots gehaald (circa 4 700 voltijdbanen). Door op vrijwillige basis de voltijdwerkweek bij de Politie van 36 naar 38 uur te verlengen, is de capaciteit in de sector met 3% toegenomen.
- De attractiviteit van de sector Defensie is duidelijk verbeterd. In het «Beste Werkgevers Onderzoek 2001» van Intermediair eindigde Defensie op een vijfde plaats in de rangschikking van overheids-werkgevers en op de tiende plaats in de ranglijst van alle werkgevers in Nederland. In 2002 eindigde Defensie zelfs als tweede onder overheids- en non-profit-werkgevers. Uiteindelijk hebben in 2001 meer mensen gesolliciteerd naar een baan als militair (+15%) en zijn meer personen aangesteld (+20%) in vergelijking met 2000.
- De trainee- en expertprojecten van de sector Rijk zijn succesvol. Het aantal aanmeldingen is groter dan het aantal beschikbare plaatsen en voormalige trainees blijven over het algemeen werkzaam binnen de overheid.
- Na een reeks van jaren waarin het ziekteverzuim steeg, zijn de eerste effecten waarneembaar van het verzuimbeleid. In 2000 stabiliseerde het ziekteverzuim in de sector Zorg en Welzijn, in 2001 was voor het eerst sprake van een daling. Ook in het Onderwijs daalde het ziekteverzuim (primair onderwijs).

4.6 Agenda voor de toekomst

Blijvende aandacht voor personeelsvoorziening nodig

In voorgaande paragrafen is vastgesteld dat de werkgelegenheid in de collectieve sector momenteel harder groeit dan in de marktsector. Het aantal vacatures in de marktsector is na jaren van forse toename omgeslagen in een daling, terwijl in de collectieve sector het aantal vacatures nog altijd stijgt. De krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is dus enigszins afgenomen, wat een verlichting betekent voor de invulling van de personeelsbehoefte in de collectieve sector.

Daarnaast hebben de Van Rijn-maatregelen, gericht op het aantrekkelijker maken van het werken in de collectieve sector, vruchten afgeworpen. Toch is het nog te vroeg om te juichen, want de krapte op de arbeidsmarkt lijkt de komende jaren aan te houden.

Het aanbod van middelbaar- en hoogopgeleiden blijft achter bij de vraag, waardoor het personeelstekort in het Onderwijs en de Zorg dreigt te blijven bestaan. In deze kabinetsperiode zijn dan ook grote inspanningen nodig om te zorgen voor voldoende gekwalificeerd personeel om de publieke dienstverlening te waarborgen.

Kabinet zet in op grotere doelmatigheid en efficiëntie

Om een goede personeelsvoorziening in de collectieve sector te verzekeren, wil het kabinet de doelmatigheid en de efficiëntie van de inzet van personeel vergroten, zodat hetzelfde voorzieningenniveau door minder ambtenaren kan worden geleverd. Hierdoor kan de arbeidsvraag worden beperkt. Daarnaast is in het Strategisch Akkoord vastgelegd dat de overheid zich moet beperken tot haar kerntaken. Ook hierdoor kan het beroep op de arbeidsmarkt lager uitkomen dan in de voorgaande paragrafen werd geschetst.

Onderwijs (po, vo, bve), Zorg, Politie, douane, FIOD, marechaussee, de justitiële keten, jeugdhulpverlening en enkele andere gepremieerde en gesubsidieerde sectoren kunnen de winst als gevolg van meer doelmatigheid en efficiëntie behouden en opnieuw investeren. De overige onderdelen van de collectieve sector krijgen een efficiencykorting van 1% per jaar opgelegd. Daarnaast zullen in ieder geval voor de sector Onderwijs en de sector Zorg en Welzijn, en mogelijk ook voor de sector Politie, maatregelen worden getroffen om te kunnen beschikken over voldoende personeel om de kwaliteit en toegankelijkheid van de publieke voorzieningen te vergroten. De budgettaire ruimte voor intensiveringen moet wel eerst worden verdiend. Pas als het begrotingstekort is weggevoerd, naar verwachting in 2004, zullen extra middelen beschikbaar komen.

Openbaar bestuur: minder regelzucht en bureaucratie

Voor wat betreft het Openbaar bestuur streeft het kabinet naar het terugdringen van regelzucht en bureaucratie. De rijksoverheid zal meer op afstand gaan besturen. Daardoor ontstaat meer ruimte voor burgers en instellingen om eigen keuzes te maken en zal het vertrouwen van de burger in het Openbaar bestuur toenemen. Het kabinet zal bovenop de efficiencykorting van 1% per jaar aan de ministeries een volumekorting opleggen van gemiddeld 5% over een periode van vier jaar. Volgens

berekeningen van het CPB komt dit overeen met een reductie van het aantal rijksambtenaren met 10 000.

Politie: concentreren op veiligheid

De Politie moet zich gaan concentreren op haar primaire taak: het handhaven en bevorderen van de veiligheid. De bestaande capaciteit zal beter moeten worden benut. Dit kan mede worden bereikt door ondersteunende werkzaamheden zoveel mogelijk te laten overnemen door niet-politiepersoneel, het beperken van grootschalige commerciële publieksactiviteiten die politie-inzet vergen, meer samenwerking met krijgsmachtonderdelen en de inzet van stadswachten bij politietaken. Zo nodig zal daarnaast uitbreiding van de capaciteit van politie en andere diensten in samenhang en evenwicht met de schakels in de justitiële keten plaatsvinden. Het ten minste volledig benutten van de opleidingscapaciteit zou het aantal agenten en marechaussees al substantieel kunnen verhogen. Daarnaast dient de aantrekkelijkheid van het beroep te worden verhoogd door het invoeren van flexibele arbeidsvoorwaarden (arbeidstijden, taakdifferentiatie, ondersteuning).

Zorg en Welzijn: personeelstekort terugdringen

Het kabinet wil het personeelstekort in de sector Zorg en Welzijn aanpakken door vergroting van de capaciteit van verpleegkundige en (para)medische opleidingen. Door verhoging van de doelmatigheid en beperking van het ziekteverzuim kan de personeelsbehoefte verder worden teruggedrongen. In de meerjarencijfers is een volumegroei van 2,5% per jaar voorzien. Daarbovenop komt geld beschikbaar voor beleidsintensivering, oplopend tot € 520 miljoen in 2006. Het is nog niet duidelijk wat deze intensivering zullen inhouden.

Onderwijs: leraarschap aantrekkelijker maken

Het kabinet zal de inspanningen moeten voortzetten om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. Daartoe kan binnen de arbeidsvoorwaardenregeling ruimte worden geschapen voor extra beloningen voor leraren die werken met achterstandsgroepen en voor bijzondere prestaties. Daarnaast moet worden bezien hoe de uitval van oudere werknemers kan worden teruggedrongen. Het beleid zal grotendeels worden gerealiseerd binnen het beschikbare budget. Daarbovenop zal voor specifieke beleidsaccenten een bedrag oplopend tot € 340 miljoen in 2006 beschikbaar worden gesteld.

Wervingsbehoefte blijft groot

De uitbreidingsvraag van de collectieve sector neemt als gevolg van de afspraken in het Strategisch Akkoord enigszins af. Niettemin groeit de werkgelegenheid in de publieke sector in deze kabinetsperiode jaarlijks met 1% waarvoor geworven zal moeten worden. Daarnaast zal als gevolg van de vergrijzing een aanzienlijk deel van het huidige personeelsbestand vervangen moeten worden. De totale wervingsbehoefte van de publieke sector blijft dan ook groot.

HOOFDSTUK 5 DOELGROEPEN- EN DIVERSITEITSBELEID

De kwaliteit van het overheidsbeleid is erbij gebaat als het werknemersbestand van de publieke sector een afspiegeling vormt van de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Dit houdt in dat het personeelsbestand onder meer qua aantal werkzame personen uit etnische minderheidsgroepen en vrouwen overeenkomsten moet vertonen met de opbouw van de beroepsbevolking. Door een voorbeeldfunctie te vervullen, kan de overheid bovendien een positieve invloed uitoefenen op het bereiken van een grotere diversiteit in de marktsector. In dit hoofdstuk worden de inspanningen van de sectoren ter vergroting van de arbeidsdeelname van doelgroepen behandeld. Aangezien de arbeidsdeelname van de doelgroepen de laatste jaren sterk is toegenomen, is in de sectorale inspanningen een aandachtverschuiving waar te nemen van instroom- naar doorstroombevordering.

5.1 Werkloosheid onder minderheden sterk gedaald

De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is sterk gedaald van 26% in 1995 naar 9% in 2001. Behalve aan het conjuncturele klimaat is de daling van de werkloosheid toe te schrijven aan het beleid dat het kabinet de afgelopen jaren heeft gevoerd in samenspraak met markt- en overheidssectoren.

Het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van minderheden bestond onder meer uit een convenant dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in 2000 overeenkwamen met MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening. Op grond van dit convenant dienden in één jaar 20 000 vacatures te worden vervuld door bij voorkeur allochtone werkzoekenden. Het MKB-convenant heeft geleid tot een grotere instroom van allochtonen. Inmiddels is het convenant tweemaal verlengd en hebben bijna 48 000 allochtonen een baan gevonden. Voor 2002 is met het MKB een inspanningsverplichting van 23 000 banen afgesproken. Tevens hebben eind maart 2002 110 grote bedrijven een convenant multicultureel personeelsbeleid met de overheid afgesloten. Verder heeft het project «Krachtig ondernemen met minderheden» door de ontwikkeling van een branchegerichte aanpak bijgedragen aan het huidige resultaat. Daarnaast profiteren allochtonen evenals autochtonen van het algemene arbeidsmarktbeleid. Kern daarvan is de sluitende aanpak, waarbij het CWI met alle werklozen binnen twaalf maanden een gesprek voert. Als directe uitstroom naar werk niet mogelijk is, volgt een aanbod van een toeleidingstraject (bijvoorbeeld scholing) dat de kans op werk vergroot. Ook de gesubsidieerde banen en scholing leveren een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de kansen op de arbeidsmarkt.

Ondanks de sterke daling blijft de werkloosheid onder minderheden een factor drie hoger dan onder autochtonen. De positie van minderheden op de arbeidsmarkt blijft daarom aandacht vragen, ook van overheids- werkgevers.

Sterke stijging evenredigheidspercentage sector Rijk

Het aandeel van etnische minderheden in het personeelsbestand van de sector Rijk lag in 2000 met 7,5% boven het evenredigheidscijfer volgens de Wet Samen. In 2001 is het aandeel minderheden gestegen tot 7,7%¹. Echter, het evenredigheidspercentage is in aanzienlijk sterkere mate

¹ Exclusief het Ministerie van Financiën.

gestegen en ligt nu boven het percentage in de sector Rijk, ondanks het feit dat het diversiteitsbeleid van de sector tamelijk succesvol is geweest. Het accent in het diversiteitsbeleid van de sector Rijk ligt op het bevorderen van de in- en doorstroom van hogeropgeleide minderheden door middel van beleidsmatige activiteiten en het houden van pilots. Zo zal een voorschakelcursus voor allochtonen/vluchtelingen worden ontwikkeld. Deze cursus vergroot de mogelijkheden voor allochtonen om te worden toegelaten tot een opleidingstraject voor ICT-managementfuncties. Zeer succesvol is ook het beleid gericht op het aantrekken van hogeropgeleide leden van minderheidsgroepen via het traineeproject van de sector Rijk. Binnen het traineeproject wordt gestreefd naar een aandeel van 10% van minderheden bij de verdeling van de beschikbare plaatsen. In 2001 is deze doelstelling, met een bovenverwachting hoge instroom van 15%, ruim gehaald.

De Algemene Bestuursdienst (ABD) besteedt sinds 2001 meer aandacht aan het vergroten van de etnische diversiteit. Onder begeleiding van gespecialiseerde bureaus wordt het ABD-instrumentarium gescreend op onbedoelde uitsluitingsmechanismen en wordt gezocht naar gekwalificeerde allochtonen die geïnteresseerd zijn in een topfunctie bij het Rijk. In 2001 is bij ieder departement een verantwoordelijke voor het etnische diversiteitsbeleid aangewezen (de zogenaamde portefeuillehouders, voornamelijk plaatsvervangend SG's). Zij zijn gestart met overleg. Door uitwisseling van goede en slechte voorbeelden kan de invoering van het diversiteitsbeleid en het versterken van de positie van minderheden binnen de rijksoverheid worden gestimuleerd. Ook zijn er diverse departementale initiatieven. Zo hebben de Ministeries van BZK en VROM gezamenlijk een doorstroomproject voor minderheden ontwikkeld. In 2002 zullen op basis hiervan concrete plannen en opleidingstrajecten worden gerealiseerd. Tevens heeft BZK een kennismakingstraject voor minderheden georganiseerd. In 2002 zal op initiatief van de Ministeries van EZ en BZK een trainingsmodule intercultureel selecteren worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Meer allochtonen bij Defensie

In het personeelsbestand van Defensie zijn etnische minderheden meer dan evenredig vertegenwoordigd. Het aandeel allochtonen steeg van 7,3% in 2000 naar 7,4% in 2001, terwijl het evenredigheidspercentage respectievelijk 5,5% en 6,0% bedroeg. Voor 2002 geldt een evenredigheidspercentage van 7,7%. Dit maakt extra inspanningen voor de in- en doorstroom van etnische minderheden noodzakelijk.

«Diversiteit loont» bij Gemeenten

In de sector Gemeenten bedroeg het percentage minderheden in 2000 6,0%. Voor 2001 is nog geen cijfer beschikbaar. Het A+O fonds Gemeenten is als vervolg op de Bijdrageregeling Allochtonen het project «diversiteit loont» gestart. Gemeenten worden met een samenhangend pakket van maatregelen gestimuleerd en gefaciliteerd bij de opbouw en het behoud van een divers personeelsbestand. Voor dit project is bij het A+O fonds Gemeenten gedurende drie jaar (1999–2002) een sectoradviseur minderheden ingezet. Deze opereert nationaal en richt zich specifiek op de gemeentelijke sector. Daarnaast heeft het College van Arbeidszaken aan de gemeentelijke werkgevers informatie verstrekt over de uitvoering van de Wet Samen om de uitvoering en de bekendheid van deze wet te bevorderen.

Naast de aandacht die er op sectoraal niveau wordt geschonken aan de positie van allochtonen, voeren veel werkgevers ook een eigen beleid op dit terrein. Zo zijn er onder meer Gemeenten die een voorkeursbeleid hanteren. Het A+O-fonds heeft zich voor 2003 voorgenomen «good practices» binnen en buiten de sector te publiceren. Daarnaast zullen Gemeenten die subsidie hebben aangevraagd in het kader van de stimuleringsregeling Diversiteit, die onderdeel is van het project «diversiteit loont», zonedig worden begeleid bij de implementatie.

Lichte toename allochtoon politiepersoneel

Voor het aandeel allochtoon personeel bij de politiekorpsen is het evenredigheidspercentage van de Wet Samen in de regio's bepalend. Het landelijke evenredigheidspercentage van de Wet Samen is momenteel 10%; het landelijk gemiddelde van het aandeel allochtoon politiepersoneel was in 2000 5,5% en in 2001 5,8%. Sinds jaren is er sprake van een lichte toename, zij het mondjesmaat.

De Nederlandse politie streeft bewust naar een multicultureel samengesteld korps. Bij de selectie voor de politieopleidingen zijn er voorschakelklassen. Kandidaten met een overbrugbare (taal)achterstand, kunnen hierdoor op het noodzakelijke niveau voor de selectieprocedure worden gebracht. Voor dit doel heeft de minister van BZK voor de jaren 2000 tot en met 2003 jaarlijks circa € 1 miljoen beschikbaar gesteld. Het Ministerie van BZK heeft het «*werkplan Diversiteit Politie 2001–2005*» uitgebracht, met daarin aanbevelingen voor de instroom en het behoud van minderheidsgroepen bij de Politie, onder wie etnische minderheden. Onderwerpen als verbetering van omgangsvormen, verandering van de korpscultuur en specifiek loopbaanbeleid maken hiervan deel uit. Daarnaast wordt in toenemende mate een koppeling gelegd tussen integriteit en diversiteit. In maart 2001 is het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (LECD) van start gegaan. Dit centrum ondersteunt en stimuleert de politiekorpsen bij de ontwikkeling en uitvoering van het diversiteitsbeleid.

In de jaren 2000 tot en met 2002 heeft de minister van BZK aan alle politiekorpsen jaarlijks € 2,36 miljoen ter beschikking gesteld voor diversiteitsprojecten die zijn gericht op de werving en het behoud van minderheidsgroepen. Deze financiële impuls heeft ertoe geleid dat in alle korpsen projecten zijn gestart. Ook omgangsvormen en het vergroten van kennis en inzicht omtrent andere culturen maken hier deel van uit.

Provincies vergroten wervingsinspanningen

De Provincies hebben in het SPA (Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden)-akkoord de doelstelling onderschreven dat het aandeel etnische minderheden in de organisatie moet worden vergroot. De verwachting is dat de komende jaren meer aandacht zal ontstaan voor de werving van minderheden. De Provincie Groningen neemt op dit moment deel aan het project «Verander Samen» van de Bestuursacademie Noord-Nederland (BANN). Vier mensen van allochtone afkomst hebben eerst een opleiding bij de BANN gekregen, lopen momenteel stage bij de Provincie en krijgen daarna een tijdelijk contract.

Etnische minderheden ondervertegenwoordigd in Onderwijs

Binnen de sector Onderwijs (po,vo) zijn etnische minderheden ondervertegenwoordigd. In het basisonderwijs steeg het aandeel van werknemers uit minderheidsgroepen van 1,9% in 1999 naar 4,2% in 2000.

Deze stijging was vooral het gevolg van een toenemend aantal etnische minderheden bij het ondersteunend personeel. In het voortgezet onderwijs was zelfs sprake van een lichte daling van 2,3% in 1999 naar 2,1% in 2000.

5.2 De onderkant van het loongebouw

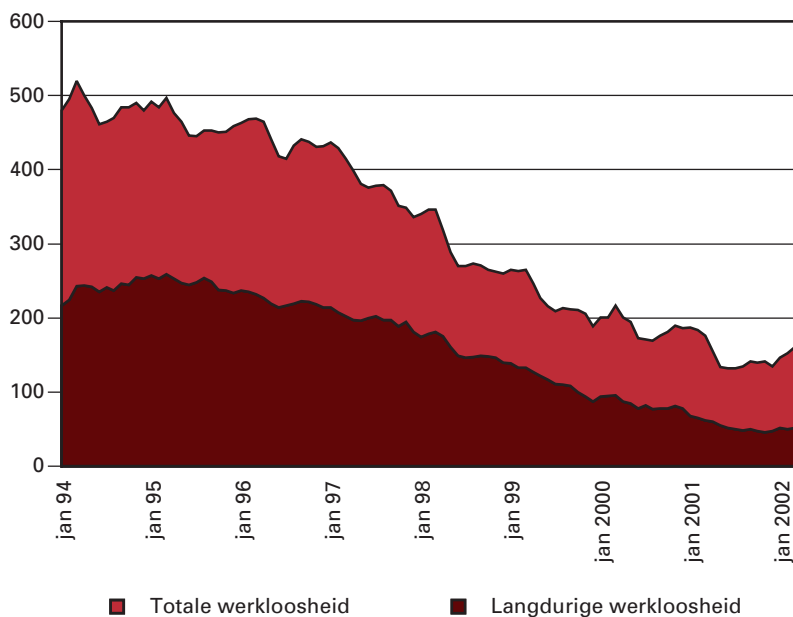
Regelingen voor gesubsidieerde arbeid

In de afgelopen twee kabinetsperiodes zijn ter vermindering van de hoge langdurige werkloosheid nieuwe regelingen voor gesubsidieerde arbeid geïntroduceerd. Het betreft de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en het Besluit In- en Doorstroombanen (ID). Samen met de – inmiddels vernieuwde – Wet Sociale Werkvoorziening (nWSW) vormen deze regelingen het stelsel van gesubsidieerde arbeid in Nederland. Op dit moment werken ongeveer 173 000 personen in een gesubsidieerde baan (53 000 in een ID-baan, 86 000 via de WSW en 33 000 via de WIW), van wie het overgrote deel in de publieke sector. Aan de onderkant van de markt wordt de vraag naar arbeid gestimuleerd door de werkgeverssubsidies voor laagbetaalden en langdurig werklozen in het kader van de Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting (de specifieke afdrachtskorting voor laagbetaalden (SPAK) en de vermindering langdurig werklozen (VLW). Hiervan wordt per jaar voor nog eens een miljoen werknemers gebruikgemaakt.

Langdurige werkloosheid snel gedaald

Sinds het aantreden van het eerste kabinet-Kok is de werkloosheid aanzienlijk gedaald. Uit figuur 5.1 blijkt dat de geregistreerde werkloosheid vanaf begin 1994 tot en met het eerste kwartaal van 2002 is gedaald van 480 000 naar 167 000 personen. De langdurige werkloosheid is nog sneller gedaald. In 1993 maakte de langdurige werkloosheid 45% uit van de totale werkloosheid. In 2002 was dit percentage gedaald tot 33.

Figuur 5.1 De ontwikkeling van de (langdurige) werkloosheid*, 1994–2002



Bron: CBS, Statline.

* Geregistreeerde werkloosheid in duizenden personen, niet gecorrigeerd voor seizoensinvloeden.

Beperkte uitstroom uit gesubsidieerde banen

De arbeidsmarktkrapte heeft een belangrijke rol gespeeld bij de daling van de langdurige werkloosheid. De eisen die werkgevers aan nieuwe werknemers stellen, gaan omlaag naarmate het aantal vacatures stijgt. Een gebrek aan recente werkervaring is minder van belang in een krappe dan in een ruime arbeidsmarkt.

In een krappe arbeidsmarkt is te verwachten dat personen in gesubsidieerde banen gemakkelijker kunnen doorstromen naar niet-gesubsidieerde banen. Dit geldt zeker in sectoren waar zowel sprake is van personeelstekorten als van een groot aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen, zoals Onderwijs en Zorg. In de praktijk is de uitstroom uit de gesubsidieerde banen echter uiterst beperkt geweest.

Doorstroomprikkels hebben weinig effect

De afgelopen twee jaar zijn prikkels geïntroduceerd om de doorstroom te stimuleren. Ook dit heeft weinig effect gehad. Veel genoemde redenen zijn de kwalitatieve mismatch tussen arbeidsvraag en -aanbod, een gebrek aan investeringen door werkgevers in de werknemers op gesubsidieerde arbeidsplaatsen en het feit dat werkgevers vaak geen belang hebben bij doorstroom van een kracht die goed is ingewerkt op de gesubsidieerde arbeidsplaats. Ook is het mogelijk dat werknemers zelf weinig belang aan doorstroom toekennen, omdat zij het veiliger vinden in hun gesubsidieerde baan te blijven.

Kabinet zet in op bevorderen van aanbod van arbeid

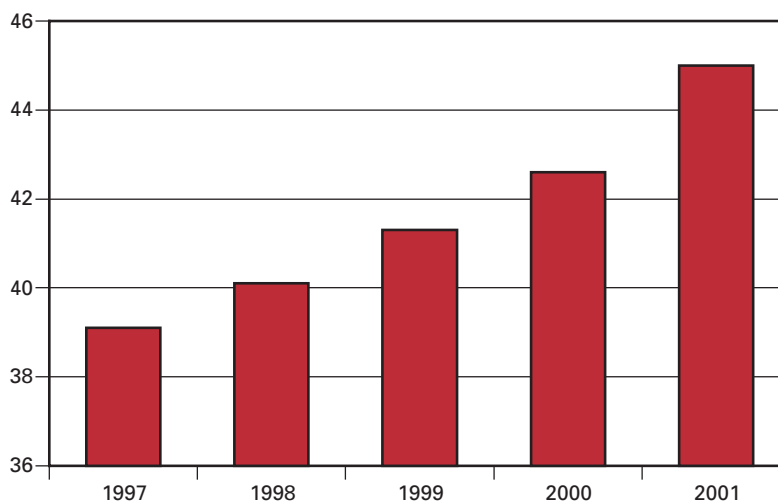
Teneinde het aanbod van arbeid te vergroten, zal werken meer moeten lonen. Dit betekent dat inactieven er duidelijk financieel op vooruit moeten gaan wanneer zij een baan aanvaarden. Een belangrijk onderdeel van de nieuwe beleidsrichting is het verkleinen van de armoedeval en het verhogen van de arbeidskorting. Daarnaast zullen met de Gemeenten prestatieafspraken worden gemaakt. Ook zal hun financiële belang bij uitstroom uit de bijstand worden vergroot om hen te stimuleren een activerend beleid te voeren. De vraaggerichte maatregelen van de paarse kabinetten passen minder in het nieuwe beleid. De Gemeenten krijgen één ongedifferentieerd reïntegratiebudget, waaruit ook de WIW en ID-banen zullen worden gefinancierd. De SPAK wordt in vier stappen, en de VLW ineens, afgeschaft.

5.3 Aandeel vrouwen stijgt

In vergelijking met de marktsector werken bij de overheid veel vrouwen. Het aandeel van vrouwen is de afgelopen jaren bovendien sterk gestegen, van 39% in 1997 naar 45% in 2001 (figuur 5.2). Ook in alle overheidssectoren afzonderlijk was sprake van een stijging. Het hoogste percentage vrouwen is te vinden in het primair onderwijs, waar het personeelsbestand voor 76% bestaat uit vrouwen.

Ook in de zorgsector werken traditioneel veel vrouwen. Evenals in het primair onderwijs bestaat het personeelsbestand in deze sector voor ongeveer driekwart uit vrouwen.

Figuur 5.2 Aandeel vrouwen in overheidssectoren (%)



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 2001, BZK.

Vrouwen blijven even vaak in deeltijd werken

Daarentegen is het percentage vrouwen in de overheidssectoren dat in deeltijd werkt weinig veranderd. Dit percentage schommelde de afgelopen vijf jaar op een onverminderd hoog niveau van ongeveer 65%. Sinds 1997 zijn aanzienlijke investeringen gedaan in regelingen die de combinatie van arbeid en zorg vergemakkelijken. Dit heeft niet geleid tot een toename van het voltijdwerk onder vrouwen. Wel heeft een

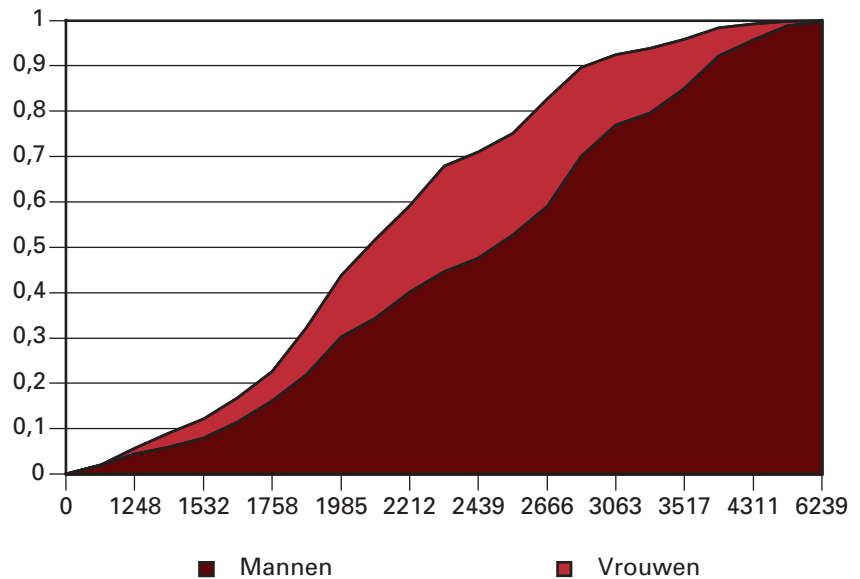
verschuiving plaatsgevonden van kleine deeltijdbanen (50% of minder) naar grotere deeltijdbanen (50%-100%).

Het percentage mannen dat in deeltijd werkte, steeg in de periode 1997–2001 licht, van 14% in 1997 naar 16% in 2001.

Vrouwen werken in lagerbetaalde functies dan mannen

Figuur 5.3 toont de inkomensverdeling van mannen en vrouwen bij de overheid. Het valt op dat de inkomensverdeling van mannen veel gelijkmatiger is. Dit betekent dat mannen beter zijn vertegenwoordigd in de hoger betaalde functies. Van de mannen verdient 50% meer dan ongeveer bruto € 2500 per maand. Bij de vrouwen is dit slechts zo'n 26%.¹

Figuur 5.3 Opbouw naar bezoldigingsgroep



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 2000, BZK.

Bij overheid relatief geringe beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen

Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt desondanks dat de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen bij de overheid kleiner zijn dan in de marktsector. Het beloningsverschil in de marktsector bedroeg in 2000 23% en bij de overheid 15%. Na correctie voor functie- en persoonskenmerken bedraagt het beloningsverschil in de marktsector nog 5% en bij de overheid 4%. Opvallend is dat het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen in de marktsector oploopt naarmate het functieniveau hoger is. Bij de overheid is hiervan geen sprake.

Meer aandacht voor doorstroom vrouwen

In sommige overheidssectoren is het beleid gericht op het aantrekken van vrouwen in het algemeen, bijvoorbeeld binnen de sectoren Waterschappen, Politie en Defensie, waar vrouwen minder goed zijn vertegenwoordigd. In sectoren met een relatief hoog aandeel vrouwen bestaat veel

¹ Het inkomen van deeltijders is herleid naar het inkomen bij een volledige aanstelling.

aandacht voor het bevorderen van de doorstroom van vrouwen naar hogere functies.

Meer vrouwen bij het Rijk

Het aandeel van vrouwen in het personeelsbestand van de sector Rijk is in de periode 2000–2001 met 1,4% toegenomen en bedraagt inmiddels 37%. Bij de wervingsactiviteiten van de ABD wordt veel aandacht besteed aan het verhogen van het aandeel vrouwen in hogere functies. Het aandeel vrouwen in de ABD is gegroeid van 9% in 2000 naar 10% in 2001. Vanaf schaal 18 bedroeg het percentage in 2000 5% en in 2001 8%. In het kader van het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* streeft de ABD naar een aandeel van vrouwen vanaf schaal 18 in de ambtelijke top van 15% in 2004 en 25% in 2010.

BZK heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de uitstroombmotieven van vrouwen. Op basis van de uitkomsten zijn aanbevelingen geformuleerd om het voor vrouwen aantrekkelijker te maken door te stromen naar een leidinggevende functie.¹

Om de doorstroom naar de ambtelijke top te bevorderen, is het van belang dat wordt gezorgd voor voldoende vrouwelijk potentieel in de functieschalen die net onder het ABD-niveau (schaal 16) liggen. Om dit te bereiken, zal meer aandacht worden besteed aan het HRM-beleid en de managementstijlen binnen de sector Rijk. Voor de langere termijn is het een veelbelovend signaal dat de vierde lichting van het traineeproject voor 67% bestond uit vrouwen.

Gemeenten stimuleren doorstroom naar hogere functies

Bij de Gemeenten heeft zowel de vertegenwoordiging van vrouwen in de organisaties als de doorstroom van vrouwen naar hogere functies de aandacht van de CAO-partners. Zij hebben de gemeenten daarom opgeroepen op lokaal niveau concrete doelstellingen te ontwikkelen. Het A+O fonds overweegt daarnaast om in 2003 het thema «glazen plafond vrouwen» op te pakken, om de doorstroom naar hogere functies te stimuleren. De voornaamste reden is dat de personeelskelpunten bij Gemeenten met name liggen bij de hoger opgeleiden. In 2000 was van de werknemers in schaal 13 of hoger 13% vrouw tegenover 21,2% in schaal 10 tot en met 12.

Stijgende trend vrouwelijke politieagenten

Sinds de jaren tachtig hanteert de Politie een landelijk streefcijfer van 25% voor *executief* vrouwelijk personeel. In de grote regio's komt men inmiddels in de buurt van dit percentage. Voor de meeste andere politiekorpsen is deze doelstelling op korte termijn niet haalbaar. Aan de hand van de arbeidsmarktsituatie in hun regio en de eigen personeels-samenstelling stellen deze korpsen haalbare streefcijfers vast, waarbij stapsgewijs wordt getracht het landelijk percentage te bereiken. In 2000 was het aandeel executieve politievrouwen van de regionale politie landelijk 17,8% tegen 18,4% in 2001. Gelet op de gegevens die de korpsen jaarlijks indienen, is er in vrijwel alle politiekorpsen sprake van een stijgende trend. Het *werkplan Diversiteit Politie 2001 – 2005*, dat ook betrekking heeft op vrouwen, heeft aan deze ontwikkeling een bijdrage geleverd. Langzamerhand ontstaat binnen het emancipatiebeleid van de Politie meer aandacht voor de doorstroom van vrouwen naar hogere en leidinggevende functies.

¹ Bron: Sociaal Jaarverslag Rijk 2001. Ontwikkelingen in het personeelsbeleid van de Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002.

Provincies richten aandacht op doorstroming

In de sector Provincies hebben partijen in het SPA (Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden)-akkoord de doelstelling onderschreven dat de doorstroming van vrouwen binnen de provinciale organisatie om zelfstandige aandacht van de afzonderlijke provincies vraagt. Deze sectorale afspraak bevordert het nemen van beleidsmaatregelen op lokaal niveau.

Vrouwen steeds vaker ook in de schoolleiding

Het percentage vrouwen in het Primair onderwijs is met ongeveer 75% bijzonder hoog. In de schoolleiding zijn vrouwen minder goed vertegenwoordigd. Van de directeuren was in 2000 15% vrouw. Van de adjunct-directeuren was dat 46%. In het Voortgezet onderwijs is het aandeel van vrouwen ongeveer 42%. Het aandeel in directeursfuncties is slechts 9% en in adjunct-directeursfuncties 14%. Bij het Beroeps- en Volwassenenonderwijs (waar in totaal 49% van het personeel vrouw is) is het percentage vrouwen in het college van Bestuur 18%. In het middenmanagement is 29% vrouw. In het Hoger beroepsonderwijs is niet bekend hoeveel vrouwen werkzaam zijn in een managementfunctie. Wel is het aantal vrouwen bekend dat in schaal 13 of hoger zit. Veelal gaat het hier om managementfuncties. Dit percentage lag in 1999 op 11%. In alle sectoren is sprake van een stijgende trend.

Universiteiten nog altijd een mannenwereld

Bij de Universiteiten zijn vrouwen onder het wetenschappelijk personeel ondervertegenwoordigd. Van de universitair docenten is 22% vrouw, van de universitair hoofddocenten 9% en van de hoogleraren 6%. Hoewel sprake is van een stijging, blijft dit percentage in Europees perspectief laag. In de Colleges van Bestuur zitten 3 vrouwen en 37 mannen.

HOOFDSTUK 6 ARBEIDSVOORWAARDEN

De vraag naar goed en gekwalificeerd personeel overstijgt ook in 2002 het aanbod. Om op een krappe arbeidsmarkt personeel te werven, is het noodzakelijk concurrerende arbeidsvoorwaarden aan te bieden. De publieke sector, als partij op deze markt, moet daarom de ontwikkeling van het pakket van primaire arbeidsvoorwaarden in de marktsector blijven volgen. Daarnaast is het ook voor de secundaire arbeidsvoorwaarden noodzakelijk, dat de overheid zich kan blijven meten met de ontwikkelingen in de marktsector.

6.1 Primaire arbeidsvoorwaarden

Uit concurrentieoverwegingen moeten de arbeidsvoorwaardenregelingen van de overheidssectoren de ontwikkeling van het loonniveau in de marktsector blijven volgen. Voor het bepalen van de kabinetsbijdrage aan de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector dient daarom de gemiddelde loonkostenontwikkeling van werkgevers in de marktsector als leidraad. Deze gemiddelde loonkostenontwikkeling wordt vastgesteld met behulp van het referentiebegrip.

Sinds de publicatie van de vorige Trendnota hebben alle overheidssectoren een arbeidsvoorwaardenovereenkomst (CAO) gesloten voor 2002, met uitzondering van de sectoren Rijk en Rechterlijke macht. Deze beide sectoren kennen een overeenkomst die doorloopt tot december 2002. Naast afspraken over de mutaties in de inkomenssfeer van de medewerkers in de overheidssectoren zijn ook afspraken over het moderniseren van het beloningsstelsel gemaakt.

Ontwikkeling contractloon

De contractloonontwikkeling over de periode 1998–2002 van de overheidssectoren tezamen kwam op jaarbasis uit op gemiddeld 17,40%. Daarmee loopt de overheid in de pas met de gemiddelde loonontwikkeling in de marktsector, die 17,39% op jaarbasis bedroeg.

In het Najaarsoverleg van 2001 heeft het kabinet-Kok II zowel de CAO-partijen in het bedrijfsleven als binnen de overheidssectoren opgeroepen het oplopen van de arbeidsinkomensquote tegen te gaan. Het kabinet hoopt daarmee de verslechterende concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van het buitenland te verbeteren. President Wellink van De Nederlandsche Bank deed bij de presentatie van het jaarverslag op 22 mei 2002 een soortgelijke oproep. Daarnaast pleitte hij voor meer ruimte voor individuele loonvorming in plaats van (hogere) collectieve loonafspraken.

Een analyse door de Arbeidsinspectie van een steekproef van 125 CAO's geeft inzicht in de verschillen tussen de markt-, zorg- en overheidssector. In tabel 6.1 wordt de gemiddelde contractloonmutatie op jaarbasis voor deze sectoren weergegeven.

Tabel 6.1 De contractloonmutatie op jaarbasis in 2001, verdeeld naar sector

	Jaarbasis in %	Aantal CAO's
Markt	4,0	96
Overheid	3,9	6
Zorg	6,0	9
Totaal	4,3	111

Bron: Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2002, Arbeidsinspectie.

Uit de tabel blijkt een bovengemiddelde contractloonmutatie in de Zorgsector. Op jaarbasis ligt deze 2 procentpunt hoger dan het gemiddelde in de marktsector. Dit is onder meer een gevolg van de verhogingen van de (structurele) eindejaarsuitkeringen in die sector, al dan niet in combinatie met een eenmalige uitkering.

Stand van zaken contractloonmutatie 2002

Uit de actualisering van de Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2002 van de Arbeidsinspectie blijkt, dat op de peildatum (5 juli '02) 87 akkoorden zijn gesloten met een contractloonmutatie over heel 2002. Deze akkoorden zijn van toepassing op 3,5 miljoen werknemers, dat is 69% van het totaal aantal werknemers dat valt onder de CAO's in de steekproef voor 2002. De contractloonmutatie komt uit op 3,8% op jaarbasis.

Tabel 6.2 De contractloonmutatie op jaarbasis in 2002, verdeeld naar sector

	Jaarbasis in %	Aantal CAO's
Overheid	4,1	11
Zorg	4,3	8
Markt	3,6	68
Totaal	3,8	87

Bron: Arbeidsinspectie.

De CAO-onderhandelingen voor de sectoren Rijk en Rechterlijke macht krijgen pas in het najaar van 2002 hun beslag. Daardoor is geen afgerond beeld te geven van de contractontwikkeling bij de overheidssectoren in 2002.

Uit tabel 6.3 en figuur 6.1 blijkt dat de loonontwikkeling bij de overheidssectoren heel divers is. De loonontwikkeling op jaarbasis van de in 2001 afgesloten CAO's met een doorwerking naar geheel 2002 (Defensie, Onderwijs en Politie) blijft onder de 4% van de marktsector op jaarbasis. Dit beeld van een beperkte contractloonmutatie geldt niet voor de sectoren waarvoor begin 2002 een CAO is afgesloten (Waterschappen, Gemeenten, Provincies, Wetenschappelijk onderwijs, HBO-instellingen en Onderzoekinstellingen). Bij deze sectoren komt de loonontwikkeling op jaarbasis uit boven de vastgestelde kabinetsbijdrage. Een uitschieter is de verzelfstandigde sector Onderzoekinstellingen, die een contractloonstijging voor 2002 kent van 6,72% op jaarbasis.

De loonontwikkeling van de overheidssectoren ligt daarmee voor het jaar 2002 iets hoger dan het marktgemiddelde. Enerzijds wordt daarmee een verkeerd signaal afgegeven voor wat betreft de oproep tot loonmatiging. Anderzijds lopen de loonontwikkelingen bij de overheidssectoren op termijn van vijf jaar nagenoeg gelijk aan die van de marktsector.

Bovendien leveren sociale partners langs deze weg een bijdrage aan het oplossen van de specifieke arbeidsmarktknelpunten van sectoren.

Tabel 6.3 Loonontwikkeling op jaarbasis 1998–2002*

	1998	1999	2000	2001	2002	Cumulatief 1998–2002
Defensie	2,17%	3,40%	3,27%	2,91%	3,76%	16,58%
Onderwijs	1,56%	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	17,26%
Politie	3,27%	2,69%	1,67%	4,19%	3,31%	16,05%
Gemeenten	2,75%	2,81%	2,75%	4,08%	4,90%	18,51%
Provincies	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	4,65%	16,18%
Waterschappen	4,25%	1,91%	2,54%	2,69%	4,42%	16,82%
WO	1,56%	3,31%	3,32%	3,43%	4,86%	17,58%
HBO	1,56%	3,06%	3,82%	2,98%	4,21%	17,43%
Onderzoekinstellingen	1,56%	3,37%	3,88%	4,29%	6,72%	21,38%
Rijk**	2,13%	2,41%	3,38%	3,88%	2,01%	14,58%
Rechterlijke macht**	2,13%	3,01%	2,13%	4,25%	2,94%	15,30%
Gewogen gemiddelde alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	2,09%	3,16%	3,03%	3,84%	4,18%	17,40%

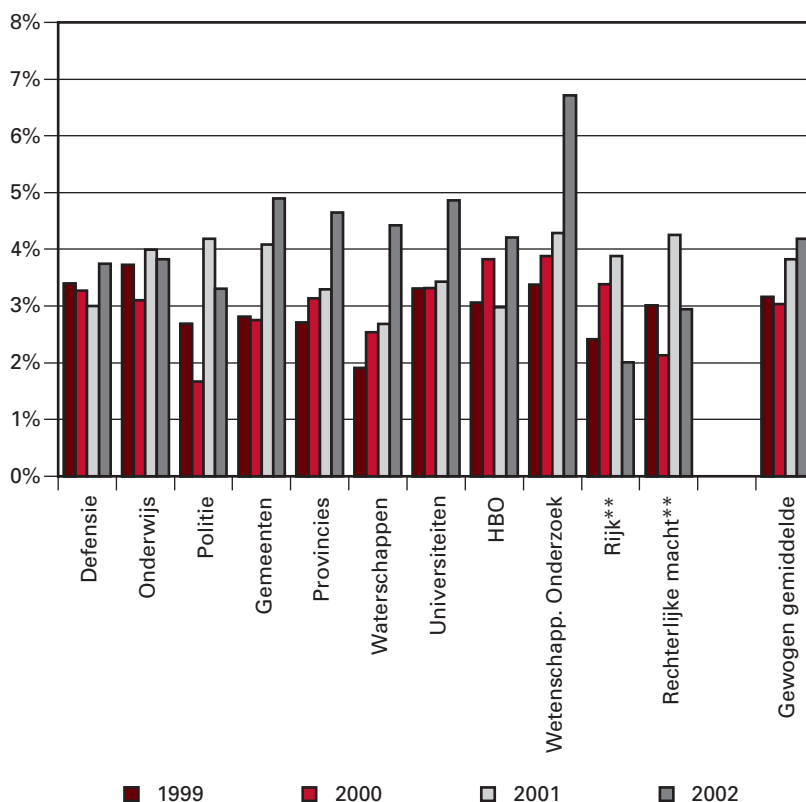
* Dit overzicht heeft alleen betrekking op de contractloonontwikkeling. De loonkostenontwikkelingen (per werknemer) stemmen hier niet zonder meer mee overeen. Afgezien van ontwikkelingen in werkgelegenheid en in de incidentele loonontwikkeling zijn hierbij vooral van belang:

- de mate van arbeidsduurverkorting en herbezetting;
- de mate waarin besparingen optreden in de sfeer van flexibilisering (toelagen), inleveren van vrije dagen etc.;
- de mate waarin herallocatie plaatsvindt van arbeidsvoorwaardengelden.

** De cijfers over 2002 voor de sectoren Rijk en Rechterlijke macht bevatten slechts de zogenaamde overloop uit 2001.

Beide CAO's lopen af op 30 november 2002. Voor 2002 kan in deze sectoren de loonontwikkeling nog wijzigen.

Figuur 6.1 Grafische weergave van de loonontwikkeling op jaarbasis 1998–2002



Ten aanzien van de cumulatieve loonontwikkeling over een periode van vier jaar valt op dat de sectoren Politie en Waterschappen met 12,4% respectievelijk 12,3% onder het totaal gemiddelde van 15% scoren.

Om een beeld te krijgen van de verschillen in de contractloonmutaties van de verschillende sectoren over de periode waarin het sectorenmodel van kracht is geweest, is in tabel 6.5 onderscheid gemaakt naar de periode 1993–1997 en 1998–2002. Bij de sector Gemeenten valt op dat de contractlonen zowel over de eerste als over de tweede periode meer dan gemiddeld zijn gestegen. Over de totale periode 1993–2002 bedraagt het verschil met bijvoorbeeld de sector Rijk (waarschijnlijk ook na de onderhandelingen) zo'n 5 procentpunt.

Tabel 6.5 Contractloonmutatie van de overheidssectoren

Sector	Cumulatief 1993–1997	Cumulatief 1998–2002	Cumulatief 1993–2002
Defensie	8,50%	16,58%	26,49%
Onderwijs	6,50%	17,26%	24,88%
Politie	7,15%	16,05%	24,34%
Gemeenten	9,26%	18,51%	29,49%
Provincies	8,72%	16,18%	26,30%
Waterschappen	9,79%	16,82%	28,26%
WO	6,50%	17,58%	25,22%
HBO	6,50%	17,43%	25,06%
Onderzoekinstellingen	6,50%	21,38%	29,27%
Rijk*	6,88%	14,58%	22,46%
Rechterlijke macht*	8,40%	15,30%	25,00%
Gewogen gemiddelde alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	7,50%	17,38%	26,17%

* De cijfers over 2002 voor de sectoren Rijk en Rechterlijke macht bevatten slechts de zogenaamde overloop uit 2001. Beide CAO's lopen af op 30 november 2002. Voor 2002 kan in deze sectoren de loonontwikkeling nog wijzigen.

Eindejaarsuitkeringen substantiële aanvulling op schaalsalarissen

In tegenstelling tot de CAO's van veel grote bedrijven kennen de overheids- en onderwijssectoren geen zogenaamde dertiende maand. Om de beloningsstructuur van de overheid en die van de markt goed te kunnen vergelijken, zijn in de berekeningen de structureel toegekende eindejaarsuitkeringen meegenomen die bij vrijwel alle sectoren zijn overeengekomen. Zo kent de sector Gemeenten een structurele eindejaarsuitkering van 2,75%. In de sector Politie is overeengekomen om in drie jaar toe te groeien naar een dertiende maand van 8% (in 2003). In de sectoren Rechterlijke macht, Universiteiten en Provincies bedraagt de uitkering respectievelijk 0,4%, 2% en 4%. De grondslag van de eindejaarsuitkering vormt het jaarsalaris. Geconcludeerd kan worden dat daarmee de eindejaarsuitkeringen een substantiële aanvulling zijn gaan vormen op de schaalsalarissen.

Nieuw beloningsstelsel in sector Rijk

Binnen de sector Rijk is afgesproken een nieuw beloningsstelsel te ontwikkelen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de meer prestatiegerichte beloningssystemen die in de marktsector worden gehanteerd en waaraan vooral nieuwe instromers veel waarde hechten. Het nieuwe beloningsstelsel zal een drietal grondslagen kennen, waarvan de functiewaarde de belangrijkste is. Binnen het transparanter te maken functiewaarderingssysteem wordt gestreefd naar bredere functie-

omschrijvingen, waardoor langere loopbaanpaden binnen de functie mogelijk worden.

De tweede grondslag is de persoonlijke ontwikkeling van kennis, vaardigheden en gedrag. Hierbij wordt het instrument van competentie-management ingezet. De snelheid van de ontwikkeling van de individuele werknemer bepaalt vervolgens de snelheid van de salarisgroei.

De mogelijkheid blijft bestaan om specifieke resultaten te belonen via eenmalige toeslagen.

Het nieuwe beloningssysteem wordt in de loop van 2002 getoetst aan de geformuleerde randvoorwaarden. Naar verwachting kan in 2003 worden begonnen met de invoering.

Invoering sectoraal beloningssysteem voor Provincies

Binnen de sector Provincies wordt per 1 januari 2004 een samenhangend sectoraal systeem van functiewaardering, beloning en beoordeling met een bijbehorend sectoraal schalenstelsel ingevoerd, dat is gericht op de bevordering van de kwaliteit van het provinciale apparaat. De invoering van een sectoraal beloningssysteem kent de volgende componenten:

1. een structurele beloning via (in percentages van het maximumsalaris uitgedrukte) stappen in de salarisschaal op basis van duurzame groei in het functioneren van de medewerker: 6%, 3% respectievelijk 1% (1e jaar) en 0% (2e jaar) bij een beoordelingsscore van respectievelijk zeer goed, normaal, matig en slecht;
2. een variabele beloning voor extra prestaties (output) of extra inzet (input):
 - een (outputgerichte) incidentele bonus voor uitzonderlijke extra prestaties van 3% of 7% van het jaarsalaris; een (inputgerichte) incidentele bijzondere beloning voor (groepen van) medewerkers bij extra inzet of voor het verrichten van niet-geplande activiteiten en dergelijke.

6.2 Overige CAO-afspraken

In hoofdstuk 4 is gerefereerd aan de toename van de knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt sinds 1993. Hoewel in het jaar 2000 een zekere stabilisering van het aantal te vervullen vacatures heeft plaatsgevonden, blijft de situatie in verschillende overheidssectoren nijpend. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt hebben de sociale partners bij de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden maatregelen getroffen om de aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector te vergroten. Het betreft:

1. Maatregelen voor verhoging van de arbeidsparticipatie

• Verhoging arbeidsparticipatie ouderen

In de publieke sector is sprake van een nieuwe belangentegenstelling tussen werknemers en werkgevers rond vervroegd uittreden.

Werkgevers bespeuren een krapte op de arbeidsmarkt en zijn benauwd de in de organisatie opgebouwde expertise te verliezen. Werknemers zijn inmiddels gewend geraakt aan vervroegde uittreding en maken hiervan massaal gebruik. Beide partijen hebben er belang bij dat werknemers vitaal de dienst kunnen verlaten bij het bereiken van een vastgestelde uittredingsleeftijd. Over de invulling van deze uittredingsleeftijd lopen de meningen uiteen. Werknemers willen het liefst ruim vóór hun 65ste kunnen stoppen met werken. Werkgevers doen er alles aan om hen zo lang mogelijk in dienst te houden, onder andere door

actieplannen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen en eventueel het verstrekken van een geldelijke beloning.

In het arbeidsvoorwaardenakkoord 2000–2001 voor de sector Defensie is afgesproken dat de ontslagleeftijd voor militairen geleidelijk zal worden verhoogd van 55 naar 58 jaar in de periode van 2006 tot 2014.

Een actueel thema rond de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen is ook de omzetting van VUT- of FPU- (Flexibel Pensioen- en Uittreden)-regeling in een flexibel pensioen op kapitaaldeckingsbasis. De sociale partners hebben dit onderwerp besproken in de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP). De beleidsvrijheid van de sectoren en de wijze van financiering van het overgangstraject zijn daarbij de kernthema's geweest. Dit onderwerp komt terug in hoofdstuk 8 van deze nota.

- *Preventie en reïntegratie*

In het licht van het eindrapport van de commissie-Donner is ook binnen de CAO-onderhandelingen in de overheidssectoren ruim aandacht voor het terugdringen van het ziekteverzuim en het effectief en tijdig reïntegreren van werknemers in het arbeidsproces. Terugdringing van ziekteverzuim is niet alleen van belang vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap. Het is ook noodzakelijk voor versterking van de positie van de sectorwerkgever op de arbeidsmarkt. Een werkgever met een hoog ziekteverzuim is immers geen aantrekkelijke werkgever. Bestrijding van ziekteverzuim is daarnaast een belangrijke stap om de toekomstige WAO-instroom te beperken, waardoor minder beroep op de arbeidsmarkt hoeft te worden gedaan. Op dit onderwerp wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 8.

- *Werktijden/arbeidstijdmanagement*

In de sector Rijk is overeengekomen de arbeidsduur per 1 april 2002 verder te flexibiliseren. De norm voor de arbeidsduur blijft 36 uur per week. Op verzoek van de individuele werknemer en op basis van wederzijds belang kan de arbeidsduur echter structureel worden verhoogd tot maximaal 40 uur per week, met alle bijbehorende arbeidsgerelateerde aanspraken als salaris, sociale uitkeringen en pensioen.

In de sector Defensie hebben werknemers de mogelijkheid gekregen om in het kader van de flexibilisering de wekelijkse arbeidsduur met twee uur te verlengen of te verkorten. De standaard arbeidsduur bij Defensie bedraagt 38 uur per week. Ter stimulering van de arbeidsduurverlenging wordt als bonus een extra uur salaris uitgekeerd. Binnen de sector Provincies is de mogelijkheid afgesproken de arbeidsduur tijdelijk uit te breiden tot 40 uur per week. Datzelfde geldt voor de sector Gemeenten. In de CAO voor 2002–2003 van die sector is afgesproken dat de werkgever tijdelijk kan verzoeken om deze uitbreiding van de werkweek en daarvoor bepaalde functies kan aanwijzen. Bij een tijdelijke uitbreiding wordt de periode vooraf vastgesteld.

In het Onderwijs kan de werkweek op verzoek van de werkgever worden verlengd tot maximaal 40 uur gemiddeld per week (instemming van de zijde van de werknemer is daarbij wel vereist). Daarnaast wil men een «individuele werkkaart» ontwikkelen en implementeren. Bij de Politie is de normarbeidsduur verhoogd tot 38 uur per week en is gestart met een project Capaciteitsmanagement.

CAO-partijen binnen de sector Waterschappen hebben afgesproken

onderzoek te doen naar de flexibilisering van bedrijfs- en werktijden waarop overwerkvergoedingen betrekking hebben. Daarnaast krijgen werknemers jaarlijks het recht hun werktijd te kiezen binnen de bandbreedte van 34 tot en met 40 uur. Keuzes onder de 36 uur en boven de 38 uur zijn onderwerp van een managementtoets (werk en budget).

Als gevolg van de afspraken is binnen diverse sectoren een substantiële verlenging van de arbeidsduur gerealiseerd (zie paragraaf 4.6)

2. Maatregelen voor verbetering van loopbaanperspectieven

In het Onderwijs wordt hard gewerkt aan imagoverbetering op de arbeidsmarkt. Maatregelen als een verdergaande functiedifferentiatie, de mogelijkheid tot toekenning van extra periodieken bij herintreden of onbetaalde relevante ervaring, alsmede het terugbrengen van carrièrepatronen van leraren in het voortgezet onderwijs tot achttien jaar, moeten de functie van leerkracht aantrekkelijker maken.

Op het terrein van ontplooiing, ontwikkeling en loopbaanbeleid zijn in de sector Rijk reeds in de CAO 2000–2001 enkele concrete stappen gezet. In aanvulling daarop is nu afgesproken dat een «loopbaanscan» wordt ontwikkeld. Iedere werknemer bij het Rijk krijgt het recht om eens per drie jaar van deze loopbaanscan gebruik te maken. De scan moet de medewerker ondersteunen bij het maken van afspraken over de verdere loopbaan (bijvoorbeeld in de vorm van een persoonlijk ontwikkelingsplan).

Ook bij de sector Defensie wordt personeel gemotiveerd door een verbeterd systeem van loopbaanbegeleiding. Zo zijn bijvoorbeeld de scholingsfaciliteiten aanzienlijk verruimd.

In de sector Provincies is al in de CAO 2000–2002 afgesproken dat Provincies vanaf 2002 minimaal 2% van de loonsom beschikbaar stellen voor loopbaan-, mobiliteits- en scholingsbeleid.

In de sector Waterschappen komt er voor iedere individuele medewerker een Persoonlijk Opleidingsperspectief (POP). Werknemers voeren jaarlijks een gesprek met de leidinggevende over opleiding, ontwikkeling, carrière en mobiliteit. Naar behoefte kan een loopbaanscan deel uitmaken van het POP.

In de sector Politie wordt in het kader van «ontwikkelingsgericht personeelsbeleid» het recht op een persoonlijk ontwikkelingsplan geïntroduceerd. Dit is gekoppeld aan het functioneringsgesprek. Doel is het inzetbaar zijn en houden van personeel, zowel binnen als buiten de politie-organisatie.

3. Cafetariasysteem/individuele keuzen

Met ingang van 2002 is het voor werknemers binnen de sector Rijk mogelijk tijd en geld als «bron» uit te ruilen tegen een aantal met name genoemde «doelen». Doelen zijn bijvoorbeeld de opbouw van extra ouderdomspensioen, de aanschaf van een computer en een jaarkaart openbaar vervoer. Het is de bedoeling dat per 1 januari 2003 een vergelijkbare regeling wordt ingevoerd in de sector Waterschappen.

In de sector Politie zijn met ingang van 1 januari 2002 de mogelijkheden om arbeidsvoorwaarden in te wisselen verruimd. Het gaat hierbij vooral om de uitwisseling van tijd en geld.

CAO-partijen in de sector Provincies verrichten een gezamenlijke studie naar de (geleidelijke) uitbouw van individuele keuzemogelijkheden tot een cafetariasysteem.

Binnen de sector Defensie is een projectgroep geïnstalleerd die zich

bezighoudt met de uitrustingsverbreding (met name tijd/geld-varianten) op de korte termijn. Op de lange termijn streeft men naar een «cash-and-carry-CAO».

4. Collectieve resultatendeling

Het gaat hierbij om een collectieve beloningsvorm, waarbij alle medewerkers delen in het goed presteren van de organisatie. Dit wordt gemeten aan de hand van parameters die betrekking hebben op de doelmatigheid en kostenefficiëntie van de arbeidsorganisatie. Afhankelijk van de realisatie van de doelen wordt een bonus uitgekeerd. Deze bonus heeft een eenmalig karakter. De maximale omvang is beperkt tot enkele procenten van het jaarsalaris. Wanneer de gestelde doelen niet worden bereikt, wordt de bonus niet uitgekeerd. Voorbeelden van dergelijke doelstellingen zijn: terugdringing van het ziekteverzuim tot een bepaald percentage en reductie van het aantal klantenklachten. Deze afspraak is – in navolging van de markt – voor het eerst binnen de collectieve sector gemaakt door de sector Waterschappen. In 2003 kunnen Waterschappen ervaring opdoen met het maken van afspraken over de «doelen» en vindt een evaluatie plaats van de invoering. Met ingang van 2004 zullen directie en personeelsvertegenwoordiging jaarlijks drie tot vijf «SMART»-doelen overeenkomen, waarbij een extra beloning wordt gekoppeld aan ieder behaald doel. Het totaal van deze beloning is maximaal 1,0% van 12 x het maandsalaris. Worden geen doelen overeengekomen, dan ontstaat in dat jaar het recht op een uitkering van 0,5%.

5. Ruimte voor verlofsparen

In de sector Rijk zijn sociale partners overeengekomen dat werknemers – binnen de fiscale mogelijkheden – alle verlofuren die uitgaan boven het aantal dat ten minste per kalenderjaar moet worden opgenomen (108 uur bij een volledige dienstbetrekking), kunnen aanwenden voor verlofsparen. Bij Defensie kan in het kader van de flexibilisering van de arbeidsduur verlof worden gespaard door de arbeidsduur te verkorten en feitelijk langer te blijven werken.

Binnen de sector Gemeenten is het aantal bronnen voor verlofsparen uitgebreid. Bij het Wetenschappelijk Onderwijs kan gedurende maximaal vijf jaar jaarlijks zeven dagen adv worden opgespaard voor een langdurige verlofperiode. In de sector Provincies is afgesproken dat elke werknemer jaarlijks maximaal 72 verlofuren kan kopen dan wel maximaal 36 uur verkopen, mits bedrijfs- en dienstbelangen zich er niet tegen verzetten.

In de sector Politie is met ingang van 1 januari 2002 het aantal uren dat kan worden gespaard door meer te gaan werken dan de formele arbeidstijd verhoogd van 500 naar het voor de ambtenaar geldende aantal arbeidsuren per jaar.

In de sector Onderwijs zijn – voor de sectoren Voortgezet Onderwijs (vo), Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (bve) – sinds 1996 de secundaire arbeidsvoorwaarden (n.b.: eigenlijk alles behalve protocol-onderwerpen) doorgedecentraliseerd. In het Voortgezet Onderwijs heeft zich in 2001 een nieuwe ontwikkeling voorgedaan, waarbij CAO's op instellingsniveau zijn afgesloten. In deze CAO's zijn afspraken gemaakt over onder meer het taakbeleid (werkdrukverlichting), het functie-bouwwerk en andere specifieke arbeidsvoorwaarden, zoals de reiskostenvergoeding.

6.3 Het nieuwe ziektekostenstelsel en de gevolgen voor de overheidssectoren

Het huidige ziektekostenverzekeringstelsel

Hoe men zich in Nederland voor ziektekosten verzekert, wordt grotendeels bepaald door de hoogte van het inkomen en de «sociale status». Zo zijn werknemers met een inkomen onder een bepaalde grens verplicht ziekenfondsverzekerd. Gepensioneerden kunnen zich vrijwillig bij het ziekenfonds verzekeren, zolang zij aan de gestelde inkomensvereisten voldoen. Ambtenaren zijn – door de uitsluiting van de kring van verzekerden van het ziekenfonds – publiekrechtelijk of bij een particuliere verzekeraar verzekerd.

Naast deze verzekeringen voor «verzekerbare risico's», het zogenoemde tweede compartiment, zijn ingezetenen van Nederland verzekerd voor «onverzekerbare risico's», het zogenoemde eerste compartiment, op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De premie voor de AWBZ is verwerkt in de sociale premies die over de eerste twee belastingschijven worden geheven.

De positie van ambtenaren in het huidige stelsel

Bij de invoering van de Ziekenfondswet in 1964 zijn ambtenaren uitgesloten van de kring van verzekerden van het ziekenfonds. Om ambtenaren tegemoet te komen in hun ziektekosten, zijn daarom diverse regelingen in het leven geroepen. Deze regelingen zijn grofweg in te delen in de volgende twee categorieën:

- *Publiekrechtelijke regelingen en de verzekering voor militairen*
De structuur van deze regelingen lijkt op die van de ziekenfondsverzekering. Verzekerden betalen een relatief lage nominale premie en de inkomensafhankelijke premie wordt deels door de werkgever betaald. Dit type regelingen komt voor bij de sectoren Gemeenten, een deel van de sector Waterschappen, Provincies, Politie en (vanaf 1 oktober) Academische ziekenhuizen. Militairen hebben een soortgelijke regeling.
- *Interimregelingen*
Ambtenaren in de overige sectoren¹ ontvangen een nominale tegemoetkoming van hun werkgever. Deze vergoeding zetten zij in voor een particuliere ziektekostenverzekering bij een particuliere verzekeraar. Omdat de nominale tegemoetkoming vaak naar rato van het dienstverband wordt uitgekeerd, kunnen ambtenaren een beroep doen op een aanvullende inkomensafhankelijke regeling. Ambtenaren betalen op deze manier nooit meer dan een ziekenfondsverzekerde werknemer. De hoogte van de tegemoetkoming varieert per sector. In de meeste «interimsectoren» hebben werkgevers en werknemers afgesproken de tegemoetkoming te bevriezen totdat de *netto* tegemoetkoming gelijk is aan 50% van een gemiddelde premie voor een particuliere verzekering, zoals door het CPB wordt vastgesteld. Hoewel de tegemoetkoming in de ziektekosten over het algemeen hoger is dan voor particulier verzekerden in de marktsector, is de bijdrage aan ambtenaren die bij een vergelijkbare baan in de marktsector ziekenfondsverzekerd zouden zijn juist lager. Per saldo betalen de werkgevers in de interimsectoren een marktconforme premie.

¹ Dit zijn de sectoren Onderwijs (po, vo, bve), Rijk, Rechterlijke macht, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen, Defensie (burgerpersoneel), een deel van de sector Waterschappen en tot 1 oktober 2002 Academische ziekenhuizen.

Naar een nieuwe algemene verzekering curatieve zorg

In het Strategisch Akkoord heeft het nieuwe kabinet besloten de duale verzekeringsstructuur in het tweede compartiment te vervangen door één nieuwe algemene verzekering curatieve zorg.

Kenmerkend voor het nieuwe verzekeringsstelsel is dat iedere volwassen verzekerde een even hoge nominale premie gaat betalen. In 2006 is dat circa € 900,- per jaar. De kinderpremie wordt door de overheid betaald en voor iedere volwassen verzekerde wordt een eigen risico van € 91,- geïntroduceerd. De helft van de totale premielast wordt door werkgevers betaald via een loongerelateerde bijdrage aan een fonds waaruit de verrekening van de rijksbijdrage en de risicoverevening tussen verzekeraars wordt gefinancierd.

Budgettaire effecten voor overheidswerkgevers

De introductie van het nieuwe stelsel betekent dat er een einde komt aan de bijzondere positie van ambtenaren voor wat betreft de ziektekostenverzekering. Ook overheidswerkgevers zullen immers de loongerelateerde bijdrage gaan betalen. Op basis van het *huidige* interimniveau zal dit voor de meeste sectorwerkgevers tot een positief budgettair effect leiden. Wanneer wordt gerekend met het niveau dat in 2005 zal zijn bereikt¹, ontstaat er na de invoering van een nieuw stelsel bij de meeste sectoren een kleiner positief of zelfs negatief budgettair effect. Naar verwachting is het budgettaire effect voor de sector Rechterlijke macht positiever dan voor de andere sectoren. Waarschijnlijk zal de sector onder het nieuwe stelsel een kleiner deel van de loonsom aan ziektekostenregelingen gaan betalen dan nu het geval is. Dit komt doordat het aantal medebelanghebbenden waarvoor werknemers in deze sector een tegemoetkoming in de ziektekosten ontvangen in vergelijking tot andere sectoren relatief hoog is. Bovendien verdient het merendeel van de werknemerspopulatie in die sector meer dan de maximale loongrens waarover de werkgeverspremie moet worden betaald. Het relatieve aandeel van de ziektekostenpremie in de loonsom is daardoor kleiner dan in sectoren waar een groter deel van de inkomens onder de loongrens ligt.

Naast de budgettaire effecten voor actieve werknemers dienen interimwerkgevers rekening te houden met een lastenverhoging voor de ziektekostenverzekering van voormalige ambtenaren met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. De toename van de werkgeversbijdrage aan de ziektekostenverzekering van voormalige ambtenaren met een werkloosheidsuitkering komt direct ten laste van de werkgevers. Voor voormalig ambtenaren met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, waarvan overigens een deel ziekenfonds verzekerd kan zijn, komt de stijging van de werkgeverslasten indirect tot uitdrukking in de premies. Voormalige ambtenaren die met vervroegd pensioen zijn, maken van dezelfde regelingen gebruik als actieve ambtenaren. Het effect van de invoering van een nieuw ziektekostenstelsel voor deze groep zal daarom hetzelfde zijn als voor actieve werknemers. Uit het Strategisch Akkoord blijkt dat gepensioneerden worden verondersteld de werkgevers- en de werknemerspremie zelf te betalen, een situatie die vergelijkbaar is met de huidige regeling voor gepensioneerden in het ziekenfonds. In principe vallen alle werkgeversbijdragen aan gepensioneerde ambtenaren bij de invoering van de basisverzekering dan ook vrij.

De omvang van de budgettaire effecten voor overheidswerkgevers in de publiekrechtelijke sectoren is nog niet exact bekend. Op basis van de

¹ Wanneer de stijging in 2005 nog meetelt, wordt het streefniveau van netto 50% van een gemiddelde ziektekostenpremie zeer waarschijnlijk gehaald. Wanneer bij invoering van een nieuw stelsel in 2005 wordt uitgegaan van de situatie zoals die in 2004 geldt en de premiestijging in 2005 niet meer wordt meegerekend, is in 2003 en 2004 een premiestijging van 10% per jaar nodig om dit niveau te bereiken.

berekeningen voor de nota «Vraag aan bod», waarin diverse stelselvarianten zijn uitgewerkt, wordt voor de sectoren Gemeenten en Provincies een positief budgettair effect verwacht wanneer het nieuwe stelsel wordt ingevoerd. Een verklaring hiervoor is dat het verzekerde pakket in de IZA- en IZR-regeling groter is dan het (verwachte) verzekerde pakket van de basisverzekering. Verder zal de werkgeversbijdrage aan de ziektekostenverzekering van politiepersoneel onder een nieuw stelsel waarschijnlijk hoger zijn dan nu het geval is, wat voor de politiewerkgever zal leiden tot een negatief budgettair effect.

In- en postactieve voormalige werknemers uit sectoren met een publiekrechtelijke regeling blijven nu na uittreding publiekrechtelijk verzekerd. De sectorwerkgevers betalen de werkgeverspremie voor deze groep, net als voor actieve werknemers. De effecten van de invoering van het nieuwe ziektekostenstelsel op de werkgeverslasten voor voormalige werknemers met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering zullen daarom vergelijkbaar zijn met het effect op de werkgeverslasten voor actieve werknemers. Ten slotte zullen ook publiekrechtelijk verzekerde gepensioneerde ambtenaren worden verondersteld zelf de werkgevers- en de werknemerspremie te betalen. De werkgeversbijdragen voor deze groep vallen bij de invoering van de basisverzekering in principe dan ook vrij.

Werknemers in sector Defensie ontvangen een nominale tegemoetkoming in de ziektekosten (burgerpersoneel) of nemen deel aan een inkomensafhankelijke regeling (militair personeel). Naar verwachting is het budgettaire effect van de invoering van een nieuw stelsel voor het burgerpersoneel van Defensie positiever dan voor de andere sectoren. Dit is een gevolg van het feit dat het aantal medebelanghebbenden waarvoor een tegemoetkoming in de ziektekosten wordt aangevraagd relatief hoog is. Verder betaalt de sectorwerkgever in tegenstelling tot andere overheidssectoren een volledige vergoeding aan deeltijders, en heeft de sector de nominale tegemoetkoming gedurende twee jaar bevroren in plaats van te bevroren tot het niveau van 50% netto is bereikt. De reden om niet te bevroren tot het niveau van 50% netto is bereikt, ligt in het feit dat de sector relatief veel lager betaalden kent. Bevriezing van tegemoetkoming in de ziektekosten leidt voor deze groep tot relatief grote koopkrachteffecten. Wanneer de tegemoetkoming in de ziektekosten na de periode van twee jaar weer stijgt, zal het budgettaire effect van de introductie van het nieuwe ziektekostenstelsel voor de werkgever positiever zijn dan voor andere sectoren. Verder zal de Defensiewerkgever worden geconfronteerd met een negatief budgettair effect voor militair personeel. Bovendien is het verzekerde pakket op dit moment groter dan het verzekerde pakket in de basisverzekering, wat het negatieve budgettaire effect versterkt. Omdat het aantal militairen groter is dan het aantal burgerambtenaren, is het negatieve budgettaire effect voor het militaire personeel veel groter dan het positieve effect voor het burgerpersoneel.

Naast de budgettaire effecten voor actieve werknemers dient Defensie rekening te houden met een lastenverhoging voor de ziektekostenverzekering van voormalig militair en burgerpersoneel met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Net als voor interimwerkgevers geldt dat de lastentoe name voor de ziektekostenverzekering van voormalig personeel met een werkloosheidsuitkering direct ten laste komt van de werkgever. De stijging van de werkgeverslasten voor voormalig personeel met een arbeidsongeschiktheidsuitkering komt indirect tot uitdrukking in de premies. Voormalig burgerpersoneel en voormalige militairen die met vervroegd pensioen respectievelijk met leeftijdsontslag zijn, maken van

dezelfde regelingen gebruik als het actieve personeel. Het effect voor deze groep zal daarom hetzelfde zijn als voor actieve werknemers. Dit betekent dat de Defensiewerkgever minder gaat betalen voor het voormalige burgerpersoneel dat vervroegd met pensioen is, en meer voor voormalige militairen die met leeftijdsontslag zijn. Ook gepensioneerd burger- en militair personeel wordt volgens het Strategisch Akkoord verondersteld de werkgevers- en de werknemerspremie zelf te betalen. In principe vallen alle werkgeversbijdragen aan deze groep bij de invoering van de basisverzekering dan ook vrij.

Koopkrachteffecten voor ambtenaren

De compensatiemaatregelen voor de introductie van het nieuwe ziektekostenstelsel op 1 januari 2005 zijn niet gericht op reparatie van individuele koopkrachteffecten.¹ De koopkrachteffecten worden bepaald door de leefsituatie en het inkomen, en zullen, naar gelang de persoonlijke omstandigheden, dan ook verschillend uitpakken.

De koopkrachteffecten voor ambtenaren in de interimsectoren zijn vergelijkbaar met die van particulier verzekerden in de markt. Voor particulier verzekerden geldt dat huishoudens met kinderen aanmerkelijk beter af zijn dan huishoudens zonder kinderen. Dit komt doordat in het nieuwe zorgstelsel geen kinderpremie meer hoeft te worden betaald.

Ambtenaren die op dit moment een nominale tegemoetkoming ontvangen en een inkomen hebben dat lager is dan de ziekenfondsgrens, zullen een positief koopkrachteffect ondervinden bij de introductie van het nieuwe stelsel. Reden hiervoor is dat deze ambtenaren op dit moment relatief veel betalen voor een ziektekostenverzekering. Bij een vergelijkbare baan in de marktsector zouden zij immers (voor een lager bedrag) ziekenfondsverzekerd zijn geweest. Voor ambtenaren die op dit moment een nominale tegemoetkoming ontvangen en een inkomen hebben dat hoger is dan de ziekenfondsgrens, kunnen de koopkrachteffecten minder positief, of zelfs negatief zijn. De tegemoetkoming voor deze groep is in de overheidssectoren namelijk hoger dan in de marktsector gangbaar is.

De koopkrachteffecten voor publiekrechtelijk verzekerden zijn minder goed te beredeneren. Een complicerende factor is daarbij dat het verzekerde pakket van de publiekrechtelijke verzekeringen en de SZVK-verzekering voor militairen uitgebreider is dan het verzekerde pakket van de nieuwe basisverzekering. Omdat de structuur van de publiekrechtelijke regeling en de regeling voor militairen lijkt op de structuur van de ziekenfondsverzekering, zullen de koopkrachteffecten van publiekrechtelijk verzekerden en militairen meer overeenkomen met de effecten voor ziekenfondsverzekerden en niet met de effecten voor particulier verzekerden. Dit geldt met name voor gezinnen met kinderen en een laag inkomen. Ziektenfondsverzekerde gezinnen met een laag inkomen worden immers ruimschoots gecompenseerd door de zorgtoeslag en andere compensatiemaatregelen.

6.4 Arbeidsvoorwaardenstelsel overheidssectoren

Het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector wijkt van oudsher aanzienlijk af van dat in de marktsector. Vanaf het midden van de jaren negentig is de weg naar de normalisering van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid ingezet, waardoor zij in de meeste opzichten vergelijkbaar is geworden met die in de marktsector.

¹ Compensatiemaatregelen zijn: afschaffing OZB voor particuliere woningen, kinderpremies komen ten laste van de overheid, inkomensafhankelijke kinderkorting, zorgtoeslag en bestaand fiscaal instrumentarium.

Hiermee zijn de voorwaarden geschapen om ook het arbeidsvoorwaardenbeleid meer marktconform te voeren.

Sectorenmodel heeft goed gefunctioneerd

Het huidige stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssectoren, het sectorenmodel, functioneert bijna tien jaar. Dit voorjaar heeft het kabinet geëvalueerd of de normalisering van het arbeidsvoorwaardenstelsel aan de verwachtingen heeft voldaan.¹ Uit de evaluatie blijkt dat het arbeidsvoorwaardenstelsel de afgelopen jaren goed heeft gefunctioneerd. De beoogde doelstellingen om de arbeidsvoorwaardenvorming gedifferentieerder en meer marktconform te laten verlopen, zijn verwezenlijkt.

Aanpassingen zijn nodig

Wel kan worden geconstateerd dat de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden, zoals de decentralisatie binnen de sector Onderwijs, en die zich in de toekomst zullen voortzetten, noodzaken tot enige aanpassingen van het arbeidsvoorwaardenstelsel.

Zo zal het kabinet met een wetsvoorstel komen om de vormgeving van het pensioenoverleg aan te passen aan het gegroeide aantal sectoren. Ook zullen witte vlekken in de informatievoorziening ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen worden ingevuld. Ten slotte zal de regelgeving betreffende het sectorenmodel, met het oog op transparantie, zoveel mogelijk worden gestroomlijnd.

Verdere decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg

De belangrijkste tendens is echter die van verdere decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Hierdoor verandert de sturingsrelatie tussen sector en vakminister. Decentralisatie betekent immers dat de afweging over de inzet van arbeidsvoorwaardenruimte op een lager niveau komt te liggen. Dat betekent dat de financiering vanuit de vakminister verschuift naar budgetfinanciering en outputafspraken.

De tendens dat de collectieve sector steeds klant- en prestatiegerichter moet gaan opereren, is al ingezet en zal de komende tijd alleen maar sterker worden.

Het zal duidelijk zijn dat naarmate een overheidssector bedrijfsmatiger functioneert en de vakminister heldere prestatieafspraken kan maken met de sector, waarbij de risico's voor kostenafwenteling op het voorzieningenniveau zijn geminimaliseerd, decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg eerder voor de hand ligt.

Volledige normalisering van arbeidsvoorwaardenvorming

De verandering van aansturing van een gedecentraliseerde sector en de verschuiving van de werkgeversrol, leiden ertoe dat de behoefte aan volledige normalisering van de arbeidsvoorwaardenvorming groeit. Het kabinet wil daarom grondig verkennen hoe in het licht van deze ontwikkelingen tegen een verdere normalisering moet worden aangekeken. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre een apart arbeidsvoorwaardenstelsel plausibel is, gezien de aparte positie van de overheid (wetgever en werkgever) en de wenselijkheid van behoud van een ambtelijke status.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 28 002, nr. 3.

6.5 Inkomens van topfunctionarissen in de publieke sector

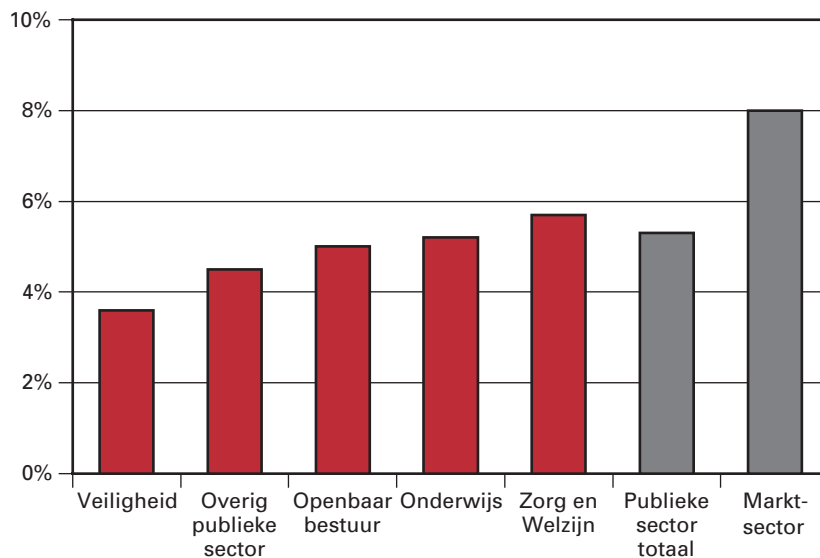
In de marktsector bedroeg de inkomensontwikkeling van topfunctionarissen in 2000 gemiddeld 8%. De salarissen van het overige personeel bleven hierbij achter (6,8%).

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het kabinet-Kok II de inkomensontwikkeling van topfunctionarissen in de publieke sector in kaart gebracht. In het voorjaar van 2002 heeft het kabinet aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de onderzoeksresultaten.¹ De respons op de onderzoekenquête is sindsdien verder verhoogd. De cijfers, die hieronder worden gepresenteerd, zijn naar aanleiding hiervan aangepast. Deze aangepaste cijfers zijn geen aanleiding geweest de conclusies van het onderzoek aan te passen.

Aanzienlijke verschillen tussen sectoren

Uit het onderzoek blijkt dat er geen verschil bestaat tussen de stijging van de beloning van topfunctionarissen² en die van het overige personeel in de collectieve sector. In 2000 stegen de salarissen voor beide groepen met circa 5,5%. De inkomensontwikkeling van de topfunctionarissen verschilde echter aanzienlijk tussen de verschillende sectoren (zie figuur 6.2). Bij de Waterschappen namen de topinkomens met gemiddeld 3,7% toe, tegenover zo'n 7% in de Gehandicaptenzorg. Over het algemeen zijn de topfunctionarissen met de laagste inkomens er in 2000 het meest op vooruitgegaan. Dit strookt met het beeld dat met name de topfunctionarissen in de kleinere organisaties een hogere loonontwikkeling hebben gekend. Deze kleinere organisaties bevinden zich vooral in de sector Zorg en Welzijn.

Figuur 6.2 Inkomensontwikkeling topfunctionarissen in 2000



¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 VII, nr. 53.

² Onder topfunctionarissen worden verstaan functionarissen die binnen een organisatie zitting hebben in het hoogste leidinggevende orgaan en een bruto-jaarinkomen genieten van ten minste € 60 000,-. Bij het inkomen worden ook de vaste en variabele toeslagen betrokken.

De inkomensniveaus van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector lopen sterk uiteen. Ze variëren van gemiddeld € 75 000,- in de sector Onderwijs tot € 95 000,- in de sector Zorg en Welzijn, terwijl uitschieters voorkomen in specifieke deelsectoren. De verschillen tussen de sectoren worden beduidend groter, indien in iedere sector uitsluitend de 25% functionarissen met het hoogste inkomen in beschouwing wordt genomen. De inkomens variëren dan van bijna € 96 000,- in de sector

Onderwijs tot circa € 130 000,- in de sector Zorg en Welzijn. De top-25% in de «overige organisaties» (bijvoorbeeld privaatrechtelijke organisaties die voor meer dan 50% worden gefinancierd uit collectieve middelen) heeft gemiddeld een inkomen van € 137 000,-.

In de verzelfstandigde sectoren en in de sector Zorg en Welzijn zijn de salarissen van topfunctionarissen hoger dan gemiddeld. Dit geldt vooral in de (Academische) ziekenhuizen, gevolgd door de Geestelijke gezondheidszorg en het Hoger beroepsonderwijs. Hieruit kan worden afgeleid dat in sectoren waar de vakminister minder directe invloed kan uitoefenen op de beloning van topfunctionarissen, aanzienlijk hogere salarissen worden toegekend. Dit beeld wordt bevestigd door de inkomenspositie van topfunctionarissen binnen de sector Rijk. Daar blijkt de inkomenspositie van de ambtenaren lager te zijn dan in andere relevante deelarbeitsmarkten.

Tabel 6.6 Gemiddeld jaarinkomen topfunctionarissen naar subsector en kwartielen in 2000, in euro's

	Gemiddeld	1e kwartiel	2e kwartiel	3e kwartiel	4e kwartiel
(Academische) ziekenhuizen	136 000	85 000	125 000	148 000	188 000
Geestelijke gezondheidszorg	113 000	78 000	109 000	123 000	144 000
HBO	110 000	77 000	87 000	97 000	160 000
WO	109 000	86 000	105 000	118 000	127 000
Kerndepartementen	107 000	95 000	106 000	111 000	117 000
Overig Zorg en Welzijn	99 000	67 000	89 000	106 000	133 000
Overige organisaties	98 000	69 000	83 000	95 000	140 000
Defensie	97 000	84 000	96 000	104 000	110 000
Publiekrechtelijke zbo's	95 000	69 000	86 000	101 000	124 000
Gehandicaptenzorg	94 000	68 000	85 000	100 000	124 000
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	94 000	72 000	88 000	101 000	115 000
Thuiszorg	91 000	67 000	80 000	99 000	117 000
Verpleging en verzorging	88 000	65 000	79 000	95 000	112 000
Gemeenten met meer dan 100 000 inwoners	84 000	74 000	79 000	86 000	98 000
Onderzoekinstellingen*	84 000	76 000		92 000	
Provincies	83 000	66 000	83 000	89 000	95 000
Diensten van ministeries	82 000	65 000	76 000	85 000	102 000
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	79 000	64 000	73 000	83 000	97 000
Politie	78 000	64 000	73 000	81 000	93 000
Diensten van grote gemeenten	77 000	63 000	69 000	79 000	96 000
Waterschappen	77 000	63 000	68 000	75 000	105 000
Gemeenschappelijke regelingen	72 000	62 000	68 000	72 000	87 000
Voortgezet onderwijs	69 000	62 000	65 000	70 000	80 000
Gemeenten met minder dan 100 000 inwoners	68 000	62 000	65 000	69 000	77 000

* Wegens het beperkte aantal waarnemingen zijn de eerste en laatste twee kwartielen samengevoegd.

Meer transparantie wenselijk

Het kabinet vindt openheid over de beloningspositie en -ontwikkeling in de collectieve sector wenselijk. Daar zijn twee redenen voor. De belangrijkste reden is dat de salarissen voor een groot deel worden betaald uit belastinggeld. Daarnaast kan een vergroting van de transparantie van de topinkomens in de collectieve sector een normerende en regulerende werking hebben, en bijdragen aan maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus. Deze openheid sluit aan bij ontwikkelingen in de marktsector. Met ingang van 2003 zijn open naamloze vennootschappen verplicht het salaris van individuele bestuurders openbaar te maken. Door deze transparantie krijgen aandeelhouders meer mogelijkheden tot controle.

Om ook de inkomens van de topfunctionarissen die op enige afstand staan van de vakministers transparant te maken, wordt onderscheid gemaakt tussen de sector Zorg en Welzijn, en de verzelfstandigde onderwijssectoren. Op de privaatrechtelijke organisaties in de sector Zorg en Welzijn is het Burgerlijk Wetboek van toepassing. De minister van VWS heeft in de Tweede Kamer aangekondigd dat voor deze organisaties een soortgelijke regeling gaat gelden als voor de open naamloze vennootschappen. De verzelfstandigde onderwijssectoren bestaan uit publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties. De invloed van de (vak)minister op de beloning van de topfunctionarissen is in deze sectoren beperkt tot het functieloon. Om die reden acht het kabinet het wenselijk dat de transparantie, zoals die thans voor de sector Zorg wordt geregeld, ook op het Onderwijs van toepassing wordt.

Het kabinet heeft besloten de inkomens van topfunctionarissen periodiek te onderzoeken. De onderzoeksresultaten worden beschikbaar gesteld aan een onafhankelijke commissie die het kabinet adviseert over de inkomensontwikkeling van topfunctionarissen. Dit moet ertoe leiden dat meer inzicht ontstaat in de beloningsontwikkeling en de inkomensniveaus van topfunctionarissen in de collectieve sector.

HOOFDSTUK 7 NORMEN EN WAARDEN

Bij goede dienstverlening hoort dat de burger onvoorwaardelijk op de overheid kan vertrouwen. Iedereen moet erop kunnen rekenen dat de overheid haar taak in overeenstemming met de rechtsstatelijke en democratische kaders, en op een eerlijke en objectieve wijze vervult. Dit stelt ook hoge eisen aan alle werknemers in de publieke sector. Zij moeten zich houden aan de normen en waarden die zijn verbonden aan het uitoefenen van de overheidstaak. Dat is essentieel voor een gezaghebbende en betrouwbare overheid.

7.1 Modernisering van de Ambtenarenwet

Integer werken bij een integere overheid

Op ambtenaren zal altijd een specifieke verantwoordelijkheid blijven rusten, omdat zij binnen de staatsrechtelijke verhoudingen een publiek ambt vervullen. Het uitoefenen van de publieke taak stelt bijzondere eisen aan de werknemers. Naast de benodigde kennis en vaardigheden dient de overheidswerknemer nadrukkelijk rekening te houden met de rechtsstatelijke en politiek-bestuurlijke context en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden. Zo moeten ambtenaren ervoor zorgen dat de politieke ambtsdrager verantwoording kan afleggen aan de democratisch gekozen organen en moeten zij bij de uitoefening van hun taak onder meer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Ook dienen ambtenaren in te staan voor zaken als onafhankelijkheid, onpartijdigheid en eerlijkheid. De integriteit van het ambtelijk apparaat biedt een waarborg voor een integere overheid, dé voorwaarde voor een goed functionerend openbaar bestuur.

Verankering van kernbeginselen

De overheid streeft naar kwaliteitsverbetering en herwaardering van de publieke dienst. Dit vereist van de organisatie en de ambtenaren die er werken, dat zij de hiervoor beschreven beginselen helder voor ogen hebben. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil dit stimuleren. In reactie op de motie Zijlstra heeft de minister van BZK daarom aangekondigd de normen en waarden die samenhangen met het werken bij de overheid versterkt onder de aandacht te willen brengen en te verankeren in een gemoderniseerde Ambtenarenwet.¹ Het is daarbij zaak te zoeken naar een goed evenwicht tussen de individuele verantwoordelijkheid van de ambtenaar enerzijds en het behoud en de bevordering van de democratische controle van het overheidsapparaat, het waarborgen van de rechtsstatelijkheid van het openbaar bestuur en het vergroten van de effectiviteit en efficiency van de overheidsorganisatie anderzijds. Inmiddels is gebleken dat veel van de beginselen zich meer lenen voor vastlegging in een gedragscode dan voor opneming in de Ambtenarenwet. Om die reden is het wetsvoorstel beperkt tot het verankeren van enkele kernbeginselen, zoals «goed werkgeverschap» en «goed ambtenaarschap», en de verplichting van het bevoegd gezag tot het opstellen van een gedragscode voor ambtenaren. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel reikt handvatten voor zo'n gedragscode aan door de meest essentiële beginselen te benoemen en nader toe te lichten.

Het wetsvoorstel is in voorbereiding en wordt binnenkort besproken in de Ministerraad.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 24 253, nr. 7.

Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit

Om de schijn van partijdigheid in het overheidsoptreden te voorkomen, zijn duidelijke richtlijnen nodig voor het omgaan met nevenfuncties en financiële belangen. Omdat deze aspecten zich in de privé-sfeer afspelen, vormen regels daaromtrent al snel een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dat kan alleen indien daarvoor een wettelijke basis is.

De Ambtenarenwet voorziet op dit moment in een meldplicht van de – kort gezegd – voor het werk relevante nevenwerkzaamheden en een verbod van nevenactiviteiten die een goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kunnen brengen. In aanvulling hierop ligt thans bij de Eerste Kamer een wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet, waarbij (mede)overheden worden verplicht gemelde nevenfuncties van personen die kwetsbare functies vervullen, openbaar te maken. Het wetsvoorstel voorziet tevens in een meldplicht van financiële belangen en een regeling voor het omgaan met vermoedens van misstanden. Het laatste onderwerp komt aan de orde in de volgende paragraaf.

Twee jaar na de inwerkingtreding van de wetswijziging zal worden geïnventariseerd in hoeverre de verschillende sectoren de nieuwe regelgeving hebben uitgevoerd. Met dit wetsvoorstel wordt reeds een voorschot genomen op de modernisering van de Ambtenarenwet zoals beoogd door het Ministerie van BZK.

7.2 Klokkenluidersregeling

Om een organisatie zuiver en integer te houden, is het van groot belang dat er een open klimaat heerst. Een klimaat dat ruimte biedt voor het ter sprake brengen van mogelijke integriteitsaantastingen, waar meldingen ook serieus worden onderzocht en vastgestelde inbreuken daadwerkelijk worden aangepakt. Om dit te stimuleren, is in het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet voor (mede)overheden de verplichting neergelegd een regeling te treffen voor het omgaan met vermoedens van misstanden (de zogeheten klokkenluidersregeling).

Commissie Integriteit Rijksoverheid

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn bij verschillende sectoren reeds regelingen voor het melden van misstanden ingevoerd. In de sector Rijk is de Commissie Integriteit Rijksoverheid ingesteld. Werknemers kunnen zich tot deze commissie wenden indien naar hun oordeel niet adequaat met een melding is omgegaan. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een rechtstreekse toegang tot deze commissie in bijzondere gevallen. De «klokkenluidersregeling» wordt thans dienovereenkomstig aangepast.

7.3 Andere integriteitsactiviteiten

De zorg voor een integere overheidsorganisatie is primair een verantwoordelijkheid van de desbetreffende organisatie. Het Ministerie van BZK heeft een belangrijke taak bij het nader vormgeven, integreren en levend houden van het integriteitsbeleid bij de verschillende overheidsinstellingen, in overleg met de sectorwerkgevers. In het kader van deze coördinerende rol heeft BZK verschillende acties ondernomen om (mede)overheden daarbij te ondersteunen dan wel kaders te bieden.

Naast de bovengenoemde wettelijke maatregelen kan onder meer worden verwezen naar de handreiking Integriteit voor bestuurders die in samenwerking met de VNG en IPO is ontwikkeld.

Het is zaak het integriteitbeleid hoog op de agenda te houden en waar nodig verder te stimuleren. BZK zal daartoe de komende periode verschillende initiatieven ontplooiën. Voor de korte termijn gaan de gedachten vooral uit naar verschillende vormen van monitoren en benchmarken.

7.4 Integriteit in Europa

Ook in Europa geniet het onderwerp integriteit hoge prioriteit. Zeer recent heeft Commissaris Kinnock in de Algemene Raad wetsvoorstellen gepresenteerd voor de hervorming van het Statuut voor Europese ambtenaren. Dit naar aanleiding van de integriteitproblemen waarmee de Europese Unie de afgelopen jaren is geconfronteerd.

Meer bescherming voor klokkenluiders

Nederland staat in grote lijnen achter de door Kinnock voorgestelde hervormingen. Het betreft een wijziging van een raadsverordening, die de lidstaten en ook de begrotingsautoriteit rechtstreeks bindt. Het kabinet ondersteunt met name de maatregelen die de integriteit van de instellingen kunnen bevorderen en die meer bescherming bieden aan de Europese ambtenaar die een misstand aankaart.

Innovatie van het Statuut voor Europese ambtenaren

De voorstellen van de Europese Commissie op het gebied van integriteit, klokkenluiders en fraudebestrijding, weerspiegelen een belangrijke innovatie van het Statuut. Het wordt makkelijker het dienstverband van frauderende of anderszins disfunctionerende EU-ambtenaren te beëindigen. Er komt een «klokkenluiders regime» dat, mede door de inbreng van ons land, sterke gelijkenis vertoont met de benadering van Nederland. Een ambtenaar moet eerst binnenshuis trachten gehoor te vinden voor geconstateerde misstanden, maar heeft onder bepaalde omstandigheden uiteindelijk zekere rechten om de openbaarheid te zoeken. Er wordt dus getracht meer evenwicht aan te brengen tussen het dienstbelang en de transparantie van het Europees Bestuur. De vrijheid van meningsuiting van Commissieambtenaren wordt enigszins verruimd, al blijven deze rechten beperkter dan in Nederland. De mogelijkheden voor overgang naar de politiek of de private sector, ontleend aan Engelse bepalingen, worden ook stringenter dan in Nederland. Het voorgestelde algemene gedragsnormenstelsel wijkt echter inhoudelijk niet af van de Nederlandse status quo. Ten opzichte van het oude Statuut wordt een en ander uitgebreider beschreven. Zo worden onder andere rechten en verplichtingen duidelijker gedefinieerd, worden professionaliteit en (gebrek aan) competentie omschreven, wordt een meldplicht van onregelmatigheden voorgeschreven (de rol van fraudebestrijdingsorganisatie OLAF) en worden de aan- en afwezigheidsbepalingen ondubbelzinniger van karakter.

HOOFDSTUK 8 SOCIALE ZEKERHEID

Voor een goede dienstverlening aan de burger is behoud van overheids-personeel van groot belang. Werknemers bind je niet alleen met aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden. Ook een doeltreffend en activerend preventie- en reïntegratiebeleid, dat is afgestemd op de specifieke kenmerken van het personeelsbestand, draagt hieraan bij. Daarnaast zal de overheidswerkgever, gelet op het vergrijzend werknemersbestand, actie moeten ondernemen om oudere werknemers langer aan het werk te houden.

8.1 Arbobeleid, verzuimpreventie en reïntegratie van zieke werknemers

Extra middelen voor aanpak ziekteverzuim en reïntegratie

Sinds 2000 hebben de overheidswerkgevers fors geïnvesteerd in arbozorg, arbeidsomstandigheden, verzuimpreventie en reïntegratie. Niet alleen op basis van financiële en maatschappelijke overwegingen, maar ook vanuit een groeiend besef dat verzuimpreventie en reïntegratie belangrijke instrumenten zijn voor behoud en instroom van personeel. Een goed arbobeleid draagt bovendien bij aan imagoverbetering. Het laat zien dat de factor arbeid een kostbaar goed is. Dat de werkgever zorgt voor het welzijn van zijn personeel. De publieke sector wordt immers geconfronteerd met een vergrijzend werknemersbestand en een stijgende personeelsbehoefte. Deze knelpunten in de personeelsvoorziening bij de overheid zijn in kaart gebracht in de nota «De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002» van het Ministerie van BZK (TK, 2000–2001, 27 620, nr. 1). Het kabinet heeft aansluitend, afhankelijk van de sectorale problematiek, extra middelen vrijgemaakt voor ziekteverzuimbestrijding, preventie en reïntegratie. Tevens hebben sectoren eigen middelen toegevoegd aan de beschikbare budgetten. Ook voor de aanpak van specifieke arborisico's in sectoren is geld ter beschikking gesteld door het kabinet en de overheidswerkgevers.

Arbozorg heeft volop de aandacht

In bijna alle overheidssectoren hebben de sociale partners samen met het Ministerie van SZW arboconvenanten afgesloten. Tabel 8.1 geeft een overzicht van de actuele stand van zaken voor overheid en Zorg.

Tabel 8.1 Arboconvenanten Overheid, Onderwijs en Zorg

Traject	Ondertekeningsdatum	Besteding Plan van aanpak, in miljoenen €	
		SZW	Sociale partners/ sectoren/overige departementen
Overheid			
Rijk	04-04-01	1.6	12.2
Defensie	24-04-02	1.3	15.6
Onderwijs-PO/VO	22-05-00 en 28-11-00	5	10.1
Pilot Poortwachter Onderwijs	22-05-00	1.3	1.3
HBO, WO en Onderzoekinstellingen	28-11-00	2.3	2.3
Onderwijs-BVE	28-11-00	2.3	2.3
Academische ziekenhuizen	16-01-01	1.3	6.6
Politie	16-08-01	1.4	1.4
Gemeenten	09-07-01	2.3	2.9
Zorg			
Thuiszorg (tillen)	03-03-99	4.5	7.0
Kinderopvang en peuterspeelzalen (inclusief commerciële kinderopvang)	20-12-99 en 01-07-01	1.2	1.2
GGZ	18-01-01	2.6	10
Gehandicaptenzorg	04-07-01	2.9	2.9
Ziekenhuizen	19-12-01	3.2	6.4

Bron: Ministerie van SZW.

Het arboconvenant vormt het raamwerk voor het sectorale arbobeleid. In de CAO wordt vervolgens de vertaalslag gemaakt naar meer concrete afspraken, onder andere over arbodiensten. Overheidswerkgevers nemen uiteraard de wettelijk verplichte producten van arbodiensten af, maar doen daarbuiten veel meer, hetzij via eigen activiteiten (zoals casemanagers en eigen arbomedewerkers), hetzij via een interne arbodienst. Een groot deel van de begin 2002 gecertificeerde interne arbodiensten is dan ook gelieerd aan overheidswerkgevers (te weten 19 van de in totaal 51 interne arbodiensten). Dit betreft onder andere Universiteiten, Academische ziekenhuizen, Defensie, gemeentelijk vervoerbedrijf en een tweetal politieregio's. In het algemeen gaat bij interne arbodiensten per werknemer twee maal zoveel geld om als bij externe arbodiensten.

Tabel 8.2 geeft voor een aantal overheidssectoren een overzicht van de uitgaven aan «arbozorg in brede zin». Hieronder worden begrepen: arbodienstverlening, arbozorg, arbeidsomstandigheden, verzuimpreventie en reïntegratie. Vooraf moet hierbij het volgende worden aangetekend:

- Een aanzienlijk deel van de arbobestedingen maakt deel uit van de reguliere personeelskosten en is daar niet goed van te scheiden. Daarom zijn de structurele arbo- en preventie/reïntegratiegerelateerde uitgaven bij benadering aangegeven.
- De incidentele uitgaven betreffen de hiervoor bedoelde extra uitgaven op basis van de nota Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002 en de arboconvenanten (veelal in 2001 afgesloten). Deze uitgaven belopen over het algemeen de periode 2001 tot en met 2004.
- Er bestaat geen zicht op de budgetten van de decentrale sectoren (Gemeenten, Provincies en Waterschappen). Deze zijn daarom niet in het overzicht opgenomen. Een onderzoek naar uitgaven aan arbozorg, dat door Heliview is uitgevoerd in het najaar van 2001, toont aan dat middelgrote gemeenten gemiddeld € 208 per fte aan arbozorg uitgeven.

Tabel 8.2 Uitgaven overheidssectoren aan «arbozorg in brede zin»

	Structurele uitgaven (per jaar)	1998/1999 Incidentele uitgaven (per jaar)	Totale uitgaven (per jaar)	Structurele uitgaven (per jaar)	2001 Incidentele uitgaven (per jaar)	Totale uitgaven (per jaar)
Rijk	€ 12,4 mln € 114 per fte	n.v.t.	€ 12,4 mln € 114 per fte	€ 16,6 mln € 148 per fte	€ 6,2 mln € 64 per fte	€ 22,8 mln € 212 per fte
Politie*	n.b.**	n.v.t.	n.v.t.	n.b.**	€ 7,4 mln € 172 per fte + € 105 per fte fitness tbv dienst	>€ 7,4 mln >€ 277 per fte
Defensie***	€ 8 mln € 110 per fte	n.v.t.	€ 8,0 mln € 110 per fte	€ 15 mln € 210 per fte	****	>€ 15 mln >€ 210 per fte
Onderwijs (po, vo, bve)	€ 19,3 mln € 95,5 per fte	n.v.t.	€ 19,3 mln € 95,5 per fte	€ 43,7 mln € 192 per fte	€ 9 mln € 40 per fte	€ 52,7 mln € 232 per fte

* Twee grote politiekorpsen hebben een interne (gecertificeerde) arbodienst.

** De totale uitgaven aan arbozorg in brede zin zijn niet goed bekend, omdat de uitgaven worden bekostigd uit het algemene budget voor mensen en middelen, zulks ter beoordeling van de politiekorpsen zelf.

*** De defensieorganisatie kent per krijgsmachtdeel een gecertificeerde interne arbodienst.

**** Een aantal activiteiten op het vlak van bedrijfsfitness, verzuimbegeleiding en reïntegratie wordt door de krijgsmachtdelen zelf uitgevoerd. Hiervan zijn geen bedragen bekend.

Uitgaven aan arbozorg fors gestegen

Uit tabel 8.2 kan worden geconcludeerd dat de totale uitgaven in de genoemde overheidssectoren aan arbozorg in brede zin aanzienlijk zijn toegenomen. Dit is met name het gevolg van de extra investeringen sinds 2000 op basis van de eerdergenoemde arbeidsmarktnota en de arboconvenanten. Vanaf 2005 zullen deze investeringen (tenzij nadere maatregelen worden getroffen) hetzij vervallen, hetzij voor eigen rekening van de sectoren (via de reguliere budgetten of anderszins) komen. Gelet op de sterk vergrijzende overheidspopulatie zullen de investeringen minimaal op peil moeten blijven of mogelijk nog worden verhoogd om het ziekteverzuim binnen de overheidssectoren aan te pakken.

Reïntegratie van langdurig zieken

In 2001 zijn in een aantal overheidssectoren specifieke afspraken gemaakt over de reïntegratie van langdurig zieken (dat wil zeggen 6 weken of langer ziek). Zo heeft de sector Rijk naast de reguliere inspanningen een contract met een reïntegratiebedrijf om het ziekteverzuim van die groep aan te pakken. In de sector Gemeenten kunnen gemeenten die deelnemen aan een pilot voor die doelgroep een zogenaamde Aanjaagsubsidie Reïntegratie aanvragen bij het A+O-fonds Gemeenten. Werkgevers in het primair en voortgezet onderwijs (sector Onderwijs) kunnen voor hun langdurig zieke werknemers de Subsidie individuele Reïntegratie (SiR) aanvragen bij het Vervangingsfonds.

Ontwikkeling ziekteverzuim

In de meeste overheidssectoren stijgt het ziekteverzuim in 2001, zij het minder progressief dan in de voorgaande jaren.

In de sector Onderwijs is het ziekteverzuim onder leraren in het basis- en voortgezet onderwijs vorig jaar voor het eerst sinds 1999 gedaald. Dit blijkt uit de definitieve cijfers over 2001. De onderwijssector streeft ernaar het ziekteverzuimpercentage in het primair en voortgezet onderwijs in drie jaar terug te brengen met 1 procentpunt ten opzichte van het niveau van 1999. Van een aantal overheidssectoren zijn voor 2001 geen ziekteverzuimcijfers bekend.

Tabel 8.3 Ziekteverzuimpercentages*

	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Overheidssectoren</i>					
Rijk	5,7	6,4	7,0	7,7	7,9
Onderwijs					
– Basis Onderwijs	6,9	7,8	8,7	8,9	8,4
– Speciaal Onderwijs	8,3	8,4	9,4	9,6	9,8
– Voortgezet Onderwijs	6,7	7,0	7,4	7,9	7,8
HBO	5,4	5,2	6,3	n.b.	n.b.
WO	3,8	4,0	4,3	n.b.	n.b.
Defensie	5,2	5,6	5,8	6,3	n.b.
Politie	8,0	8,1	8,5	9,4	9,5
Rechterlijke macht	2,8	3,7	4,2	4,6	4,7
Gemeenten	6,8	6,6	7,8	8,5	8,4
Provincies		6,5	7,5	7,6	7,8
Waterschappen	4,4	–	5,5	5,7	n.b.
<i>Sector Zorg en Welzijn</i>	6,9	7,3	7,8	7,8	7,5
<i>Marktsector**</i>	4,6	5,0	5,4	5,5	5,4

Bron: CBS.

* Exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof en inclusief verzuim langer dan een jaar.

** Van de marktsector en de sector Zorg en Welzijn houdt het CBS geen cijfers bij over het ziekteverzuim langer dan één jaar. Die cijfers betreffen derhalve het eerste ziektejaar. Indien bij de overheidssectoren het verzuim langer dan één jaar niet wordt meegerekend, ligt het verzuimpercentage exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof 1,1 à 1,4% lager (geldt voor de percentages voor 2000).

Relatief hoog ziekteverzuim, maar lage WAO-instroom

Het hoge percentage ziekteverzuim bij de overheidssectoren vertaalt zich tot nu toe nog niet in een evenredig hoge instroom in de WAO. Een deel van de langdurig zieken krijgt uiteindelijk geen WAO-uitkering, omdat zij vóór het verstrijken van het ziektejaar weer herstellen en gaan werken, of omdat hun WAO-aanvraag wordt afgewezen. Vorig jaar werd dit al geconstateerd en ook dit jaar kan op basis van tabel 8.4 worden geconcludeerd dat het relatief hoge ziekteverzuim bij de overheidssectoren niet automatisch leidt tot een evenredig hoge WAO-instroom. De minister van BZK is voornemens hiernaar een onderzoek te verrichten, omdat deze uitkomst erop wijst dat er nog het één en ander aan verzuimbegeleiding kan worden verbeterd.

Tabel 8.4 WAO-aanvragen ultimo 2000 en 2001

	2000	2001
Aantal WAO-aanvragen	25 550	24 350
Aantal niet in behandeling genomen dan wel voortijdig gestaakte aanvragen	10 000	11 600
Aantal WAO-beslissingen	15 500	12 750
Aantal toekenningen	12 300	9 050
Aantal afwijzingen	3 200	3 700
<i>Geen ziekte of gebrek</i>	2 150	2 700
<i>Minder dan 15% arbeidsongeschikt</i>	1 050	1 000

Bron: UWV-USZO.

8.2 Arbeidsongeschiktheidscijfers, een vergelijking tussen Overheid, Zorg en Markt

De afgelopen jaren hebben de overheidssectoren gezamenlijk een gemiddeld lagere WAO-instroom, een gemiddeld lager WAO-volume en gemiddelde hogere WAO-uitstroom gekend dan de sector Zorg en Welzijn en de marktsector. Zoals in paragraaf 8.1 is geschetst, ging deze ontwikkeling gepaard met een relatief hoog en langdurig ziekteverzuim. Sinds 2000 is een kentering zichtbaar in de WAO-instroom. Bovendien is er sprake van een licht oplopend WAO-volume. Er zijn aanwijzingen dat de WAO-cijfers meer beleidsmatige aandacht verdienen van de sectorale sociale partners. In deze paragraaf worden de WAO-prestaties van de overheidssectoren vergeleken met de marktsector en de sector Zorg en Welzijn. In de bijlagen worden gedetailleerde tabellen gepresenteerd van de stand van zaken per overheidssector.

In 2001 steeg het aantal WAO-uitkeringen in de overheidssectoren (inclusief de zogenoemde «negende sector»¹ ten opzichte van het jaar ervoor met 3,6%. Vergeleken met de instroomcijfers uit de jaren daarvoor (zie eerdere Trendnota's) lijkt sprake van een forse stijging van de instroom. Dit hangt voornamelijk samen met de afwijkende administratieve systematiek van USZO. In het algemeen werken UVI's met financiële bevoorschotting van arbeidsongeschikten zolang nog geen beslissing over hun dossier is genomen. Deze dossiers worden echter wél meegeteld in de instroomcijfers. Bij USZO daarentegen komt bevoorschotting niet of nauwelijks voor. Ook telt USZO de dossiers waarover nog geen beslissing is genomen, niet mee in de instroom.

Dit verschil in werkwijze kwam pregnant naar voren in de versnelde administratieve verwerking van achterstallige dossiers bij alle toenmalige UVI's, die in opdracht van de staatssecretaris van SZW heeft plaatsgevonden in het najaar 2000 en in het voorjaar 2001. USZO kende een grote achterstand, ontstaan na de invoering van de WAO voor het overheids-personeel in 1998. Daardoor heeft zij een belangrijk deel van de verhoogde instroom in 2001 voor haar rekening genomen. Vanaf 2002 zou weer (bij ongewijzigde omstandigheden) sprake moeten zijn van instroom op het oude niveau van vóór 2001, ware het niet dat er naar verluidt weer een achterstand in de dossierverwerking ontstaat.

WAO-volume: aantal HEVA's bij de overheid relatief laag

In 2001 is bij de overheidssectoren tezamen na jaren van stabilisatie een stijging waar te nemen van het aantal personen met een WAO-uitkering, uitgedrukt in zogenoemde HEVA's² ten opzichte van het jaar daarvoor. Het aantal HEVA's is met 1,5% (tot 77 667) gestegen. Dit primair als gevolg van de genoemde administratieve inhaalslag bij USZO. De stijging is in deze berekeningswijze minder uitgesproken in vergelijking met de stijging van het aantal WAO-uitkeringen.

¹ Onder de «negende sector» wordt hier verstaan: privaat- en publiekrechtelijke organisaties die zijn aangesloten bij het ABP, maar niet (of niet meer op arbeidsvoorwaardelijke gronden) toe te wijzen zijn aan een van de overheidssectoren.

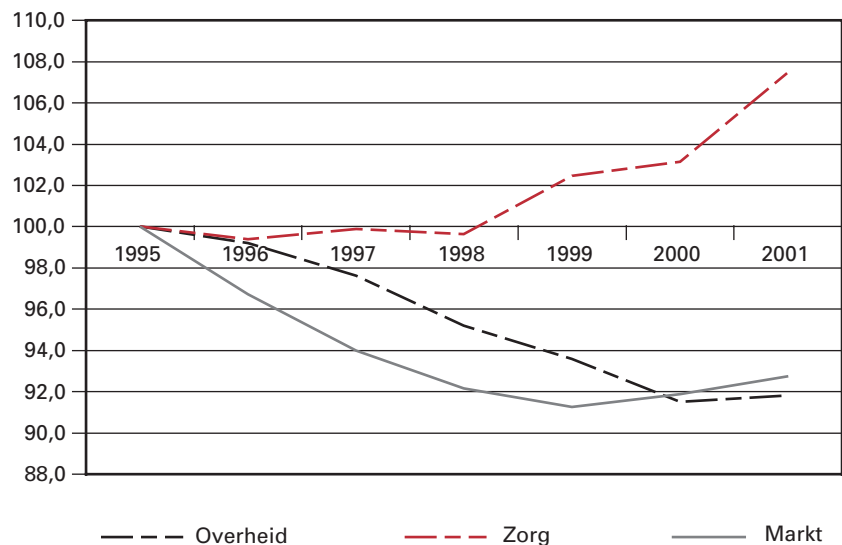
² HEVA staat voor Herleid tot volledig arbeidsongeschikten. Eén HEVA komt overeen met één volledig arbeidsongeschikte. Dit kan ook een optelsom zijn van twee of meer (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Een HEVA lijkt in die zin op een fulltime-equivalent (fte).

Figuur 8.1 geeft de ontwikkeling weer van de verhouding tussen het arbeidsvolume, dat wil zeggen het aantal fte's per sector, en het aantal HEVA's (index is 1995=100). Dit is een manier om de volumeontwikkeling in de WAO te relateren aan de volumeontwikkeling van de werkgelegenheid in de verschillende sectoren. Uit de figuur blijkt dat de overheidssector en de marktsector gedurende een aantal jaren een dalende trend vertoonden ten opzichte van de genoemde index. Sinds enige tijd treedt een stabilisatie op; bij de marktsector enkele jaren eerder dan bij de overheid. De sector Zorg en Welzijn daarentegen kent een andere

ontwikkeling. In deze sector stijgt het aantal WAO-uitkeringen in termen van HEVA's ten opzichte van het aantal fte's (werkgelegenheid). De sector Zorg en Welzijn is in twee opzichten een bijzondere sector: 80% van de werknemers in de sector Zorg is vrouw en zeer veel werknemers (ook ruim 80%) zijn in deeltijd werkzaam.¹ Gemiddeld bezetten deze deeltijders een halve baan. Binnen de overheidssector komen veel deeltijdbanen voor bij de onderwijssectoren. De overige overheidssectoren verschillen in dat opzicht weinig met de marktsector.

De figuur geeft aan dat binnen de sector Zorg en Welzijn de stijging van het aantal (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten ten minste evenredig stijgt met de stijging van het aantal werknemers met een deeltijdbaan over die jaren.

Figuur 8.1 Ontwikkeling HEVA's en arbeidsvolume, uitgedrukt in de verhouding van HEVA's en fte's per sector (index 1995=100)



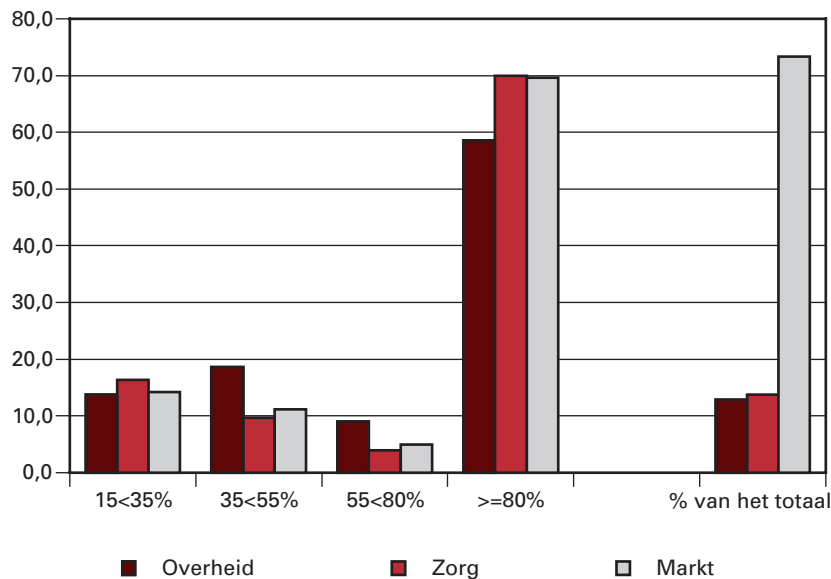
Bron: UWV; VWS; CBS, bewerking BZK.

Trendmatige ontwikkeling naar steeds groter aandeel gedeeltelijk arbeidsongeschikten in WAO

In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002 is gemeld dat de overheidssectoren relatief weinig *volledig* arbeidsongeschikten kennen. Sinds 1997 is het aandeel van die groep in het WAO-volume gedaald van 65,7% naar 58,6% in 2001. Ondanks de stijging van het aantal WAO'ers in 2001 is het percentage volledig arbeidsongeschikten in het totaal WAO-volume verder gedaald, zelfs iets sterker dan in voorgaande jaren. In de marktsector en in de sector Zorg en Welzijn is deze dalende trend ook zichtbaar, maar daar is de verhouding tussen volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten ongunstiger. Het percentage volledig arbeidsongeschikten in beide sectoren ligt in de buurt van 70% in 2001. Figuur 8.2 geeft een samenvatting van de mate van arbeidsongeschiktheid.

¹ CBS publicatie d.d. 27-11-2000.

Figuur 8.2 De mate van arbeidsongeschiktheid in percentages per sector

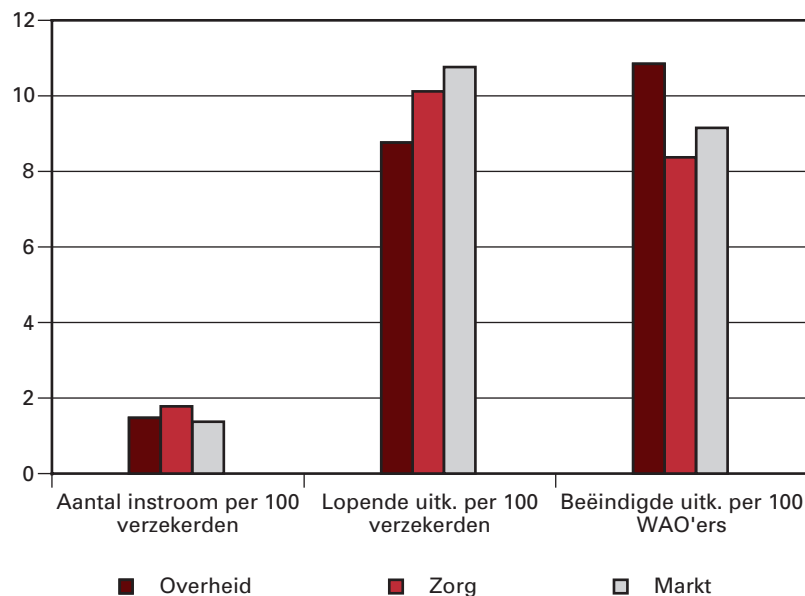


Bron: UWV, bewerking BZK.

De in- en uitstroomkansen vergeleken

Het UWV berekent de in- en uitstroomkansen¹ voor de WAO aan de hand van het aantal verzekerde werknemers. De totale instroom per honderd verzekerden² over 2001 is 1,45%; een lichte daling ten opzichte van de instroomkans 2000.

Figuur 8.3 Instroom- en uitstroomkansen WAO en percentage lopende uitkeringen (ultimo 2001)



¹ *Instroomkans*: het aantal nieuwe uitkeringen per honderd verzekerden met een dienstverband. *Uitstroomkans*: het aantal beëindigde uitkeringen per honderd verzekerden met een WAO-uitkering.

² *Verzekerde*: in dit geval personen met aan het einde van het jaar één of meer lopende verzekeringsverhoudingen, arbeidsverhoudingen of uitkeringen.

Bron: USZO, bewerking BZK.

Door de administratieve inhaalslag bij USZO is de instroomkans in 2001 voor de overheidssectoren hoger dan voor de marktsector, maar nog wel lager dan voor de sector Zorg en Welzijn. Het percentage lopende WAO-uitkeringen is voor de overheidssectoren lager dan voor de marktsector en de sector Zorg en Welzijn; de percentages van beide sectoren ontlopen elkaar niet veel. Ook het aantal uitkeringen dat in de overheidssectoren wordt beëindigd, steekt gunstig af ten opzichte van de twee andere sectoren. Bijna 50% van de uitstroom van overheids-werknemers uit de WAO heeft als oorzaak pensionering of overlijden. Een zelfde percentage komt beschikbaar voor de arbeidsmarkt wegens herkeuring en werkhervatting.

Situatie minder gunstig dan op het eerste gezicht lijkt

Twee ontwikkelingen kunnen het relatief gunstige WAO-beeld van de overheidssectoren op termijn negatief gaan beïnvloeden. Ten eerste de door BZK geprognosticeerde WAO-instroom over de periode tot 2006. Ten tweede zijn er aanwijzingen dat één van de belangrijkste succesfactoren voor de tot op heden relatief lage WAO-instroom, te weten de WAO-keuring door USZO, aan kracht en betekenis kan gaan inboeten.

Prognose WAO-volume tot 2006

In de bijlagen van de BZK-nota «De arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002»¹ is de ontwikkeling van het WAO-volume tot 2006 geprognosticeerd onder een tweetal condities: de casus ongewijzigd beleid en de casus handhaven van het aantal lopende WAO'ers (het WAO-volume). Bij ongewijzigd beleid zou het WAO-volume in absolute zin stijgen: Het beleid dat in het rapport werd verwoord ging nog uit van de veronderstelde arbeidsvolumeontwikkeling bij de overheid. In de prognose werd rekening gehouden met de leeftijdsontwikkeling en de man/vrouw-verdeling. De conclusie was dat de overheidssectoren forse inspanningen moeten plegen om het huidige WAO-volume ten minste op een gelijk niveau te houden. Als de nieuwe WAO van kracht is geworden, zal de instroom in de WAO voor overheidssectoren fors worden beperkt. Die inperking impliceert een lagere WAO-volumeontwikkeling dan indertijd was geprognosticeerd. Een inkrimpande overheid zou overigens een contra-indicatie kunnen zijn voor de relatieve WAO-volumeontwikkeling. De conclusie die in de hiervoor genoemde nota is getrokken, blijft ook bij de nWAO een punt van grote aandacht.

Werkwijze USZO bij WAO-keuring onder druk

Eind 2001 heeft het toenmalige CTSV een rapport gepubliceerd over de uitvoering van de WAO door USZO.² Uit dit rapport komt naar voren dat de relatief lage WAO-instroom bij overheid en Onderwijs onder meer is te danken aan de kritische WAO-toets door USZO. Het CTSV heeft vastgesteld dat de WAO-beoordeling bij USZO anders plaatsvindt dan bij andere uitvoeringsinstellingen. Door de eigen wijze van WAO-keuring scoort USZO goed in termen van WAO-prestaties:

- a. relatief veel WAO-aanvragen worden afgewezen op grond van het oordeel niet arbeidsongeschikt of minder dan 15% arbeidsongeschikt in de zin van de WAO;
- b. relatief veel WAO-uitkeringen worden toegekend op basis van gedeeltelijke in plaats van volledige arbeidsongeschiktheid. Het CTSV plaatste een kritische noot bij de toepassing van de medische urenbeperking.

¹ Nota «De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002», hoofdrapport en bijlage, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Arbeidszaken Overheid; februari 2002.

² CTSV, «De uitvoering van de WAO door USZO, een onderzoek naar de relatie tussen de werkwijze van USZO en de WAO-instroomcijfers in de overheids- en onderwijssector»; rapport R01/10, december 2001.

Namens het kabinet heeft de staatssecretaris van SZW het CTSV-rapport in december 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij die gelegenheid heeft de staatssecretaris een oordeel uitgesproken over de USZO-werkwijze.

Voor de overheidssectoren is de waarschuwing van het CTSV voor de houdbaarheid van de eigen werkwijze van USZO relevant. Het CTSV spreekt namelijk uit dat de kans groot is dat die werkwijze zal verwateren nu de USZO integraal deel uitmaakt van het UWV. Dit betekent dat de huidige zeefwerking van de USZO voor de WAO-instroom zou kunnen verminderen. In dat geval kan het relatief hoge en langdurige ziekteverzuim bij overheid en onderwijs uitmonden in een hoge WAO-instroom. Dit vergroot de noodzaak tot aanscherping van de (sub)sectorale aanpak van ziekteverzuim, teneinde de zeefwerking eerder in het eerste ziektejaar te realiseren.

In aansluiting op het SER-advies over de WAO wil het nieuwe kabinet het recht op een uitkering veranderen in een aanspraak op hulp bij aanpak van het verzuim en bij werkhervatting. In deze visie bestaat alleen recht op een WAO-uitkering, indien er geen reëel arbeidsperspectief is als gevolg van een duurzaam en volledig verlies van arbeidsgeschiktheid. De WAO zal daartoe ingrijpend worden gewijzigd. Werkgever en werknemer worden gezamenlijk verantwoordelijk voor de aanpak van de verzuimoorzaken en een zo snel mogelijke werkhervatting van de werknemer.

Hoofdpunten van het Strategisch Akkoord

Het Strategisch Akkoord bevat de volgende uitgangspunten voor aanpassing van de WAO:

- Alleen in het geval dat iemand duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is, is er recht op een WAO-uitkering. Voorwaarde is dat betrokkene een zodanige ziekte of gebrek (ondersteund door een lijst van ziektebeelden die niet noodzakelijkerwijze met een arbeidsuitval van vijf jaar of meer gepaard gaan) heeft, dat ook bij een tijdige aanpak van het verzuim geen uitzicht is om binnen vijf jaren te kunnen functioneren in de oude of enige andere baan.
- Bij instroom in de WW en de IOAW is de werkgever een uitkering wegens partiële arbeidsongeschiktheid verschuldigd, bij arbeidsongeschiktheid van meer dan 35%.
- Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van meer dan 35% wordt bij aanvaarding van ander werk door de werknemer het verschil tussen het oude en nieuwe inkomen gedeeltelijk overbrugd in de vorm van een loonaanvulling.
- Als uit evaluatie blijkt dat de instroom en het beroep op de nieuwe WAO binnen drie jaar na invoering structureel zijn teruggebracht tot de omvang die overeenstemt met de verwachtingen van de SER, worden de uitkeringen verhoogd en de Wet Pemba afgeschaft.

Daling WAO-instroom van overheidspersoneel verwacht

Zoals eerder is opgemerkt, is het percentage *gedeeltelijke* arbeidsongeschikten in de overheidssectoren hoger dan in de marktsector, waar meer *volledig* arbeidsongeschikten zijn.

Het SER-advies gaat uit van een daling van de instroom in de nieuwe WAO (nWAO) tot 25% van de instroom in 2000. Dit mede gebaseerd op een veronderstelde gedragsverandering.

Naar verwachting zal de instroom van overheidspersoneel in de nWAO dalen tot het niveau van het SER-advies. De instroom zou immers op zijn

hoogst overeenkomen met het huidige percentage instroom volledig arbeidsongeschikten en dat is iets meer dan 30% van de instroom in 2001. De instroom van volledig arbeidsongeschikten om psychische redenen ligt in de overheidssectoren relatief hoog: zo'n 37%; het grootste deel van hen zal niet instromen in de nWAO. Dit zou betekenen dat na invoering van de nWAO nog ongeveer 20% van de huidige instroom zal voldoen aan de nWAO. De door de SER veronderstelde gedragsverandering is in deze berekening nog niet meegenomen.

Gedragsverandering werkgever en werknemer noodzakelijk

Deze analyse wekt de indruk dat de overheidssectoren de door het kabinet gewenste daling met betrekkelijk weinig inspanning kunnen realiseren. Dit is geenszins het geval. Bij de instroom spelen namelijk contra-indicaties, waaronder het hoge ziekteverzuim en de vergrijzing van het personeelsbestand een belangrijke rol. Om het berekende percentage (20% en zo mogelijk nog lager voor het overheidsperoneel) te halen, moet dan ook actief worden gewerkt aan gedragsverandering bij zowel de werkgever als de werknemer.

Risico uitstroom arbeidsongeschikten naar WW

De meeste overheidssectoren zijn eigenrisicodragers voor de WW. Omdat er betrekkelijk weinig volledig arbeidsongeschikten zullen instromen in de nWAO, zullen veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten of volledig niet-duurzame arbeidsongeschikten moeten worden gereïntegreerd. Reïntegratie zal niet in alle gevallen succesvol zijn. Dit heeft tot gevolg dat juist bij de overheidssectoren (meer dan in de markt) de kans groot is dat (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt personeel in de WW terechtkomt. Die WW-lasten komen voor rekening van de sectoren.

Kritische toets van bovenwettelijke regelingen

Voorts moeten mogelijk enkele aanvullende wettelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen (de zogenoemde «bovenwettelijke regelingen») voor het overheidsperoneel worden aangepast aan de nieuwe WAO. Dit hangt af van de precieze uitwerking van de WAO. Tevens is dit een goede gelegenheid om kritisch te bezien in hoeverre de bovenwettelijke regelingen bijdragen aan de reïntegratie van het arbeidsgehandicapte en of (gedeeltelijke) werkloze personeel. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

8.3 Bovenwettelijke regelingen in de markt en bij de overheid, een vergelijking

In de discussies over een nieuwe WAO is stilgestaan bij de bovenwettelijke socialezekerheidsregelingen. Bovenwettelijke regelingen voorzien primair in een aanvullende inkomensvoorziening. Om beleid te kunnen ontwikkelen, is het noodzakelijk een goed beeld te hebben van de omvang en betekenis van deze regelingen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitkomsten van een vergelijkend onderzoek naar bovenwettelijke regelingen bij de overheid en (delen van) de marktsector over de stand van zaken per 1 januari 2001.

Bovenwettelijke regelingen uitvloeisel van OOW-operatie

Door de invoering van de wettelijke werknemersverzekeringen voor het

overheids- en onderwijspersoneel (ook wel de OOW-operatie genoemd) zijn sinds kort ook bij de overheidssectoren bovenwettelijke regelingen ingevoerd. In de periode vóór OOW was sprake van integrale ambtelijke socialezekerheidsregelingen. In de OOW-operatie moesten die regelingen worden gesplitst in een wettelijk deel en een bovenwettelijk deel. Overigens is het merendeel van de bovenwettelijke regelingen voor de overheidssectoren neergelegd in publiekrechtelijke regelingen (wet of algemene maatregel van bestuur).

Met de invoering van de OOW hoeft niet meer op centraal niveau binnen het overheids- en onderwijsveld over de wettelijke regelingen te worden gesproken. Uitsluitend de bovenwettelijke regelingen zijn nog onderwerp van arbeidsvoorwaardenoverleg. Dat overleg vindt plaats aan de verschillende sectortafels (ziekte- en werkloosheidsregelingen) dan wel in het gezamenlijke overleg over de pensioenen (invaliditeitspensioenregeling).

Bij de OOW-operatie is de garantie gegeven dat het aansprakenniveau op het moment van invoering van de werknemersverzekeringen niet zou verslechteren. Hierdoor bieden de bovenwettelijke regelingen op dit moment een aansprakenniveau dat dicht aanligt tegen het niveau van de oude, vervallen ambtelijke regelingen. Hoogte en duur zijn in de nieuwe regelingen grosso modo gelijk gebleven. Wat wel is veranderd, is dat de bovenwettelijke uitkering alleen wordt toegekend als de betrokken werknemer voldoet aan de voorwaarden die gelden voor het recht op een wettelijke uitkering. Met name bij werkloosheid zijn die voorwaarden in de regel scherper onder de WW dan onder de wachtgeldregelingen het geval was.

Vergelijkend onderzoek gestart naar verschillen overheid en markt

In september 2000 is in opdracht van het Ministerie van BZK een vergelijkend onderzoek gestart naar de bovenwettelijke regelingen in de overheidssectoren en referentiesectoren in de markt. De analyse is uitgevoerd door onderzoekers van aan de Katholieke Universiteit Brabant gelieerde onderzoeksinstituten (WORC, TISSER en IVA). In mei 2002 is het eindrapport gepubliceerd.¹

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen, te weten:

- 1 Een vergelijking tussen de aanvullende socialezekerheidsafspraken in CAO's en rechtspositieregelingen van overheidssectoren (en de zogenoemde negende sector) en een aantal vergelijkbare sectoren uit de marktsector.
- 2 Een vergelijking tussen sociale plannen die ofwel in CAO's zijn opgenomen ofwel recentelijk op ad hoc-basis zijn uitgevoerd. Sociale plannen worden gebruikt bij reorganisaties en gedwongen (massa-) ontslagen van veelal meer dan tien werknemers. De aanname daarbij was dat in de marktsector een aantal bovenwettelijke aanspraken is geregeld in sociale plannen en niet zozeer in CAO's.
- 3 Een derde invalshoek vormden de socialezekerheidsafspraken of socialezekerheidsarrangementen die tussen een werkgever en individuele werknemers, buiten collectieve regelingen om, worden afgesloten.

Onderzoeksconclusies

a. Omvang CAO's en aantal afspraken

Onder de 91 CAO's die zijn onderzocht, vallen ongeveer 1,7 miljoen

¹ C. Boos, A. Nagelkerke, T. Serail, *Sociale zekerheidsafspraken tussen werkgevers en werknemers, een sectorvergelijking*, Universiteit van Tilburg en IVA-Tilburg, 2001.

werknemers; circa 25% van de totale beroepsbevolking (6,5 miljoen). Gelet op de reikwijdte van de CAO's is dit een aanzienlijke steekproef. De overheidssectoren hebben daarbinnen een bereik van circa 850 000 werknemers.

De inventarisatie van het aantal CAO-afspraken over aanvullende sociale zekerheid bevestigt het beeld dat de overheidsregelingen meer bepalingen over aanvullingen kennen dan de marktregelingen. Dat wil niet zeggen dat de omvang van de aanspraken bij de overheid ook groter is. De regelingen voor het overheidspersoneel zijn meer uitgewerkt en veel gedetailleerder dan die in de markt. Aan de vastlegging en formalisering van overheidshandelen worden uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid meer en zwaardere eisen gesteld. En dat doet zich ook voor op het arbeidsvoorwaardenterrein. Maar het is ook een kwestie van traditie en cultuur bij de wet- en regelgevers. Bij het grote aantal bovenwettelijke bepalingen in de overheidsregelingen moet verder worden bedacht, dat een deel van deze bepalingen voor specifieke situaties is geschreven, die zelden aan de orde zijn. De daaraan gekoppelde aanspraken lijken dan riant, maar het gaat de facto om een gering aantal gerechtigden. Een voorbeeld hiervan zijn de regelingen voor bedrijfsrisico's (zie verder onder c, ad 1).

b. Aanvullende afspraken over loondoorbetaling bij ziekte

Uit de analyses valt op te maken dat in nagenoeg alle onderzochte CAO's aanvullende afspraken zijn gemaakt over de hoogte van het ziekgeld (bijna overal wordt 100% loon doorbetaald) en de wachtdagen (die zijn bijna overal gecompenseerd). Deze resultaten zijn op zichzelf niet onverwacht. Ook uit diverse andere onderzoeken, zoals van het Ministerie van SZW, is bekend dat hierover in bijna alle CAO's, ook die buiten de onderzochte marktsectoren, aanvullende afspraken zijn gemaakt.

c. Bovenwettelijke aanvullingen op de WAO

(1) Risque Professionel (arbeidsgebonden aandoeningen en risico's)

In het onderzoek is enige aandacht aan risque professionnel besteed. Allereerst kan worden geconstateerd dat er geen materieel verschil in werkgeversaansprakelijkheid voor bedrijfsongevallen en beroepsziekten bestaat tussen overheid en marktsector. Formeel zijn er wel verschillen. Uit de vergelijking van de CAO's ontstaat namelijk het beeld dat de overheidssectoren veel regelingen kennen die een bedrijfsrisicoverzekering omvatten. Het gaat dan om een loondoorbetaling of loonaanvulling op het niveau van 100%, die veelal in tijd onbeperkt is. Slechts één van de onderzochte CAO's van de marktsector (met een reikwijdte van 9 000 werknemers) kent een min of meer vergelijkbare CAO-afpraak over bedrijfsrisico. Dit is opmerkelijk, omdat de werkgeversorganisaties in de marktsector regelmatig pleiten voor het beperken van de WAO tot beroepsziekten en bedrijfsongevallen. Op grond hiervan zou men verwachten dat de bovenwettelijke regelingen in de marktsector vaker zijn beperkt tot risque professionnel. Een waarschijnlijke verklaring voor het verschil tussen overheid en marktsector is dat de (publiekrechtelijke) overheid geen WA-verzekering kan afsluiten voor werknemers. Werkgevers in de marktsector hebben daarentegen hun aansprakelijkheid voor bedrijfsongevallen en arbeidsrisico's vaak via een aansprakelijkheidsverzekering afgedekt.

(2) Risque Social (niet-arbeidsgebonden aandoeningen en risico's)

Uit de analyses van de bovenwettelijke aanvullingen op de WAO voor het «sociaal risico» blijkt dat de regelingen in de onderzochte marktsectoren en de overheidssectoren vrijwel identiek zijn.

Alleen voor wat betreft werkzame arbeidsongeschikten zijn er verschillen. Bij de overheid heeft de arbeidsongeschikte met een baan een langere gemiddelde uitkeringsduur en een hoger gemiddeld inkomen. De belangrijkste reden is de Herplaatsingstoelage die betrokkene van het pensioenfonds ABP krijgt uitgekeerd ingeval hij of zij voor de volledige resterende verdien capaciteit aan de slag gaat. De Herplaatsingstoelage is niet gemaximeerd in looptijd (wel maximaal tot de 65-jarige leeftijd) en vult aan tot 100% van het oude inkomen uit de betrekking waarin de arbeidsongeschiktheid is opgetreden.

d. Bovenwettelijke aanvullingen op de WW

Een opmerkelijk, maar niet onverwacht verschil is dat alle overheidswerknemers met een vaste aanstelling onder een bovenwettelijke WW-regeling vallen. In de marktsector geldt dat slechts voor een beperkt deel van het personeel. Althans, waar het in CAO's opgenomen regelingen betreft. Voorzover de onderzoekers in de bestudeerde CAO's bovenwettelijke WW-regelingen hebben aangetroffen, zijn die niet representatief voor de gehele marktsector. Bovenwettelijke WW-regelingen komen voor in de CAO's van de G&G-sector (Gezondheidszorg en Welzijn) en die van andere op de overheid georiënteerde of aan de overheid verwante sectoren. Buiten deze sectoren komen in de markt bovenwettelijke WW-regelingen hoofdzakelijk voor in de sociale plannen die door ondernemingen worden afgesproken met de vakbonden in geval van reorganisaties of bedrijfswijzigingen. De rode draad bij sociale plannen is overigens het bevorderen en ondersteunen, ook in de vorm van salarisgaranties en financiële vergoedingen, van de overgang van de werknemer naar werk elders.

Waar in de marktsector bovenwettelijke WW-regelingen voorkomen, geven die gemiddeld genomen een hogere aanspraak (als percentage van het laatstverdiende loon) dan de overheidsregelingen, maar dan over een gemiddeld genomen (voor oudere werknemers aanzienlijk) kortere duur. Opvallend is dat overheidswerknemers die jonger zijn dan 34 jaar, in geval van werkloosheid zowel in hoogte als duur een lagere aanspraak hebben dan hun even oude collega's in de marktsectoren. Anderzijds stellen de bovenwettelijke WW-regelingen in die sectoren veelal strengere voorwaarden aan het uitkeringsrecht, met name in termen van leeftijd of diensttijd. Oudere werknemers en werknemers met een langere diensttijd hebben in de onderzochte marktsectoren ten opzichte van jongere werknemers en werknemers met een korte diensttijd aanzienlijk gunstigere WW-aanvullingen. Bij de overheidssectoren is in het algemeen sprake van een meer geleidelijke opbouw van rechten met het toenemen van leeftijd en/of diensttijd.

8.4 Modernisering van bovenwettelijke regelingen: vereenvoudiging en activering

Eerste stappen in modernisering sociale zekerheid

De historisch gegroeide situatie van eigen uitkeringsregelingen voor overheids- en onderwijspersoneel is door de OOW-operatie beëindigd. Verder is ook de zelfstandige uitvoering van dergelijke regelingen verleden tijd: over het algemeen worden de bovenwettelijke regelingen uitgevoerd door het UWV, de uitvoerder van de wettelijke regelingen. Hiermee is een begin gemaakt met de modernisering van de sociale zekerheid voor overheids- en onderwijspersoneel, maar deze is daarmee nog niet klaar.

Aandacht voor uitvoering

De invoering van de OOW heeft namelijk vooralsnog niet geleid tot een eenvoudiger uitvoering. Waar tot voor kort sprake was van één uitkering, is nu sprake van aparte wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen. Zolang het gaat om één uitvoeringsloket, merkt de uitkeringsgerechtigde daarvan per saldo niet veel. Het éénloketstelsel staat echter ter discussie. De huidige uitvoerder, het UWV, overweegt geleidelijke afstoting van de uitvoering van bovenwettelijke regelingen.

De OOW heeft evenmin geleid tot een goedkopere uitvoering. Deels is dit te verklaren door de uitvoering van de wettelijke regelingen, zoals de maandelijkse beoordeling van het recht op WW-uitkering. Voor het overige ligt het aan de complexiteit van de bovenwettelijke regelingen. Als regelingen niet goed op elkaar aansluiten, moeten er meer uitvoeringshandelingen worden verricht en nemen de uitvoeringskosten toe. Soms moet namelijk voor de bovenwettelijke regeling een zelfstandige beoordeling van het recht plaatsvinden naast de wettelijke beoordeling. Een voorbeeld hiervan is de suppletierегeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte, werkloze werknemers.

Heroverweging bovenwettelijke regelingen nodig

De uitvoeringskosten kunnen worden verlaagd door de bovenwettelijke regelingen te vereenvoudigen en ze zo goed mogelijk te laten aansluiten op de wettelijke. Daardoor kan tevens de extra administratieve lastendruk worden beperkt in geval van een eventuele toekomstige aparte, zelfstandige uitvoering van dergelijke regelingen.

Naadloze aansluiting betekent ook dat bovenwettelijke regelingen moeten worden heroverwogen als de onderliggende wettelijke regeling komt te vervallen of ingrijpend wordt gewijzigd. Hierbij kan worden gedacht aan de nieuwe WAO, die beperkt zal worden tot de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Het wegvallen van de partiële WAO-uitkering heeft gevolgen voor de (uitvoering van de) herplaatsingstoelageregeling (HPT), die aansluit op de huidige gedeeltelijke WAO.

Aangezien de bovenwettelijke regelingen tot de arbeidsvoorwaarden behoren en uit de arbeidsvoorwaardenruimte worden bekostigd, verdient het de voorkeur dat de sociale partners afspraken maken over de wijze waarop de bovenwettelijke regelingen inhoudelijk en wat uitvoerbaarheid betreft verder kunnen worden gemoderniseerd.

Actief bevorderen van arbeidsdeelname en reïntegratie

Er is nog een tweede reden voor de sociale partners om kritisch naar de huidige bovenwettelijke regelingen te kijken. Preventie van arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid, en reïntegratie van zieken, arbeidsongeschikten en werklozen na uitval hebben de hoogste prioriteit. Inactieven met een uitkering zijn potentiële werknemers om arbeidsmarkt-knelpunten op te lossen. Reïntegratie bij de eigen werkgever dient uitgangspunt te zijn, maar als dat na verloop van tijd geen perspectief biedt, moet worden ingezet op reïntegratie buiten de eigen organisatie of sector. Het verdient aanbeveling reïntegratiebedrijven in te schakelen die aantoonbaar succes hebben bereikt met reïntegraties in een zo breed mogelijk veld van sectoren. Het reïntegratiebeleid moet echter worden ondersteund door activerende regelingen. Daartoe zijn in het Strategisch Akkoord afspraken gemaakt over aanscherping van (de toelating tot) de WW en de WAO en over beperking van de uitkeringsduur. Of boven-

wettelijke regelingen een positieve of negatieve bijdrage aan bevordering van arbeidsdeelname leveren, wordt in belangrijke mate bepaald door de (mate van) activerende werking van die regelingen. Bovenwettelijke regelingen dienen in de visie van het kabinet niet uitsluitend inkomenszekerheid te bieden, maar moeten vooral ook bijdragen aan arbeidsdeelname en werkhervatting.

Zorgen voor een naadloze aansluiting op de wettelijke onderbouw

Uit een oogpunt van activerende werking is het positief dat veel bovenwettelijke regelingen in de overheidssectoren wat betreft rechten, verplichtingen en sancties aansluiten op de wettelijke onderbouw (WAO of WW). Bovenwettelijke rechten ontstaan of continueren uitsluitend als wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden. Voor een optimale werking moet dan wel sprake zijn van een betere en waterdichte wettelijke claimbeoordeling, hetgeen nu nog niet het geval is bij de WAO. Het spreekt voor zich dat deze aansluiting geen momentopname dient te zijn. Eventuele latere aanscherpingen van wettelijke criteria moeten worden doorvertaald naar de bovenwettelijke regelingen. Bijvoorbeeld de voorgenomen herinvoering van de sollicitatieplicht voor oudere werknemers in de WW.

Voorts zijn er bovenwettelijke regelingen die niet de inactiviteit maar de arbeidsdeelname belonen, zowel op het terrein van werkloosheid (reïntegratiebonus voor herintredende WW'ers van sector Gemeenten) als arbeidsongeschiktheid (de HPT).

Benutting van het verdienvermogen extra stimuleren

Er zijn echter ook elementen in de bovenwettelijke regelingen die minder of niet-activerend werken. Daarbij kan worden gedacht aan de lange duur van bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen voor oudere overheids- werknemers of overheidswerknemers met een langere diensttijd in vergelijking met de marktsector (vergelijk paragraaf 8.3). Een ander voorbeeld is de anticumulatiebepaling van de eerdergenoemde suppletie- regelingen. De anticumulatiebepaling houdt in dat elke verdiende euro wordt gekort op de suppletie zodra het totale inkomen (uitkeringen plus arbeidsinkomen tezamen) boven de drempel (80% of 70% van het salaris) uitkomt. Een dergelijke bepaling vormt geen stimulans om het verdienvermogen zoveel mogelijk te benutten.

Financiële prikkels voor reïntegratie en werkhervatting

In het Strategisch Akkoord heeft het kabinet de sociale partners opgeroepen om uiterlijk in het tweede ziektejaar geen bovenwettelijke aanvullingen op de wettelijk verplichte loondoorbetaling (Wulbz) tot stand te brengen. Deze oproep is ook aan de sociale partners bij de overheidssectoren gericht. Dat financiële prikkels voor werknemers wel degelijk kunnen bijdragen aan reïntegratie en werkhervatting, blijkt uit onderzoek in de sector Gemeenten. Daar is gebleken dat er drie opvallende pieken voorkomen in reïntegratie en werkhervatting, namelijk op de volgende momenten:

- a. vlak voor afloop van het eerste ziektejaar, op de drempel naar de WAO;
- b. op het moment dat na achttien maanden ziekte de 100% loondoorbetaling wordt verlaagd naar 80%;
- c. vlak vóór het moment waarop ontslag op grond van ziekte/ arbeidsongeschiktheid mogelijk is (aan het einde van het tweede ziektejaar/eerste WAO-jaar).

Vergroting van de activerende werking van de bovenwettelijke regelingen sluit bovendien goed aan op de verder toenemende verantwoordelijkheid van de sociale partners voor verzuimpreventie en reïntegratie in de eerste twee ziektejaren.

8.5 Vervroegd uittreden: stand van zaken

In het «ABP-2001 akkoord» hebben sociale partners besloten de huidige FPU-regeling zo aan te passen dat sprake is van een volledig kapitaalgedekte prepensioenregeling. De nu nog aanwezige VUT-delen binnen de FPU-regeling worden op termijn (overgang loopt tot 2022) omgezet in prepensioen. Vanaf 2003 wordt gestart met de opbouw voor het AOW-vervangende deel van de FPU-uitkering. Het VUT-element in de FPU-regeling zal daarmee geleidelijk aan betekenis inboeten. De daartoe te heffen omslagpremie zal op het huidige niveau worden gehandhaafd, zodat uiteindelijk in 2022 de gehele regeling pensioengevend kan worden gemaakt.

Naast de omzetting naar volledige kapitaaldekking is in de FPU-regeling een extra stimulans ingebouwd om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen. Indien werknemers na hun 61ste (de tot 2008 geldende spijleeftijd)¹ uittreden, worden zij gecompenseerd voor de niet-ontvangen uitkeringen in hun 62ste levensjaar. De niet-ontvangen uitkeringen worden via een koopsompolis toegevoegd aan de pensioenregeling, waarbij het individu zelf kan kiezen voor verhoging van de FPU-uitkering dan wel het ouderdomspensioen.²

Daarnaast kunnen de overheidssectoren vanaf 2012 een eigen hogere spijleeftijd (overheidsbreed 62 jaar) invoeren indien zij dit, gegeven de arbeidsmarktomstandigheden in hun eigen sector, noodzakelijk achten. Het jaar 2012 is gekozen in verband met de langdurige overgangstrajecten waarin rechten van de deelnemers zijn vastgelegd.

Van VUT-regeling naar prepensioenregeling

Aanleiding voor het omzetten van de FPU-regeling naar een volledig kapitaalgedekte prepensioenregeling is het in de Tweede Kamer positief ontvangen kabinetsstandpunt over de «arbeidsdeelname van oudere werknemers»³ Het kabinet pleit hierin onder meer voor de afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT-regelingen, wat moet leiden tot de omzetting van omslaggefinancierde VUT-regelingen in kapitaalgedekte prepensioenregelingen. In kapitaaldekkingssystemen worden pensioenrechten opgebouwd, in een VUT-omslagsysteem niet. Uitstel van uittrede op de spijleeftijd leidt in een VUT-omslagsysteem tot verlies van uitkeringsrechten, waardoor men zichzelf financieel benadeelt. In een kapitaaldekkingssysteem blijven de opgebouwde rechten behouden. Door omzetting van VUT-omslagfinanciering naar een kapitaalgedekt prepensioen worden werknemers financieel geprikkeld om langer door te werken.

Effecten pas op langere termijn zichtbaar

De omzetting naar een volledig kapitaalgedekte prepensioenregeling van de FPU-regeling bij de overheid is vanwege de kostbare financiering een langdurend traject. De sociale partners hebben de in het kabinetsstandpunt genoemde uiterste termijnen voor de omzetting van de FPU-regeling volledig gebruikt. Het zal dan ook pas op langere termijn zichtbaar worden of er sprake is van een positief effect op de arbeidsparticipatie van ouderen werkzaam binnen de overheidssectoren.

¹ *Spijleeftijd*: de in een VUT- of pensioenregeling opgenomen leeftijd waarop met het beoogde uitkeringspercentage (veelal tussen de 70% en 80%) kan worden uitgetreden.

² Om fiscaal-juridische redenen is verhoging van het OP bij uittreden na het 65e levensjaar niet mogelijk. In dat geval zal de bonus in de vorm van een uitkering ineens worden toegekend.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 046 nr. 1.

Onderzoek naar uitredegedrag

De omzetting van de VUT naar prepensioen is een maatregel van zuiver financiële aard. Er zijn echter nog meer factoren die de uitredebepaling van een werknemer kunnen beïnvloeden, zoals de thuissituatie, werkomstandigheden en gezondheid.

Om meer inzicht te krijgen in het uitredegedrag binnen de FPU-regeling, hebben de overheidswerkgevers naar aanleiding van het «ABP-2001 akkoord» aangekondigd dat zij onderzoek zullen gaan doen naar het uitredegedrag tussen 55 en 60 jaar. Indien de uitkomsten van deze studie daartoe aanleiding geven, zullen zij het onderwerp voor het pensioen-overleg agenderen. Dit met als oogmerk de vroegste FPU-toegangsleeftijd (55 jaar) waar nodig sectoraal te kunnen verhogen.

HOOFDSTUK 9 PENSIOENEN

Met de voortgaande vergrijzing dreigen arbeidsmarktkrapte en loonstijgingen. Dit is slecht nieuws voor de betaalbaarheid en houdbaarheid van het overheidspensioen. De Stichting Pensioenfonds ABP is in vergelijking met andere pensioenfondsen meer dan gemiddeld gevoelig voor de ontwikkeling van loon en rendement. In een situatie van achterblijvende reële rendementen zijn forse premiestijgingen noodzakelijk. Stijgingen van de pensioenpremies kunnen echter niet onbeperkt worden doorgevoerd. De doorwerking van hogere lonen naar de pensioenkosten moet daarom beter worden gedoseerd. Bestrijding van de arbeidsmarktkrapte door verhoging van de arbeidsparticipatie draagt evenzeer bij aan een oplossing van de pensioenproblematiek.

De toekomstige uitbreiding van het aantal overheidssectoren is voor het kabinet aanleiding de structuur van het gezamenlijke pensioenoverleg opnieuw te bezien. Het kabinet moet daarbij de mogelijkheid behouden om expliciet in te stemmen met de verplichtingen die uit dat overleg voortvloeien. In de Wet privatisering ABP zal een aantal minimumvereisten voor stemverhouding en werkbaarheid worden neergelegd. Daarbij zal zo min mogelijk worden ingegrepen in de werkwijze van het pensioenoverleg, die in beginsel door de partijen zelf wordt geregeld.

9.1 Uitdagingen voor de toekomst

Pensioenpremies gaan fors omhoog

De collectieve pensioenregeling voor werknemers bij de overheid is ondergebracht bij de Stichting Pensioenfonds ABP (hierna: ABP). De premie die het ABP voor die regeling in rekening brengt, zal de komende jaren fors stijgen.

De overheidswerkgevers worden voor stijgende loonkosten gecompenseerd op basis van de referentiesystematiek. Voorzover de loonkosten toenemen door stijgende pensioenlasten, refereert die systematiek aan de ontwikkeling van de pensioenlasten in de bedrijvensector. Uitgaande van de Middellange Termijn Verkenningen van het CPB voor de periode 2003–2006 zullen de pensioenpremies in de marktsector minder fors worden verhoogd. Wanneer CEP- en MEV-cijfers de komende jaren de MLT-ramingen volgen, zullen de overheidswerkgevers slechts beperkt worden gecompenseerd voor de extra kosten door de te verwachten stijging van de ABP-premies. De pensioenlasten die voor de overheidswerkgevers resteren, zullen de komende vier jaar in totaal circa 1% van de loonkosten bedragen. Dit is gemiddeld ongeveer 0,25% per jaar, ofwel circa € 65 miljoen. Dit bedrag is niet beschikbaar voor het volgen van de loonontwikkeling in de markt.

Omslag in beleggingsklimaat en looninflatie

De stijging van de ABP-premies hangt voor een belangrijk deel samen met de verslechtering van de financiële positie van het ABP. Deze verslechtering is met name het gevolg van de dramatische ontwikkeling van de aandelenmarkten vanaf medio 2000 in combinatie met een relatief sterke loonontwikkeling. De dekkingsgraad van het pensioenfonds is gedaald van 125% ultimo 2000 naar 112% ultimo 2001 en naar 105% medio 2002. De recente financiële perikelen staan in schril contrast met de laatste twee decennia van de vorige eeuw, die voor de pensioenfondsen uitzonderlijk voorspoedig verliepen. Er was langdurig sprake van lage inflatie,

loonmatiging en hoge reële rendementen. In de tweede helft van de jaren negentig zijn de aandelenkoersen bovendien explosief gestegen. Door de combinatie van deze factoren kon het ABP de pensioenpremies op een betrekkelijk laag niveau, dus onder de kostprijs, vaststellen. Tegelijkertijd konden de pensioenen die het ABP uitbetaalde, volledig in de pas blijven lopen met de loonontwikkeling bij de overheid.

ABP is volgroeid pensioenfonds

De verwachte, meer dan gemiddelde stijging van de ABP-premies in de komende jaren kan echter niet alleen worden verklaard uit de omslag in het beleggingsklimaat. Een andere belangrijke reden is de rijpheid van het ABP-fonds. Het ABP bestaat dit jaar 80 jaar. Als één van de oudste bedrijfstakpensioenfondsen in Nederland is het ABP in tegenstelling tot veel andere pensioenfondsen «volgroeid». Daar komt bij dat de actieve populatie relatief is vergrijsd (zie figuur 4.2). Het ABP wordt dus gekenmerkt door een relatief ongunstige verhouding tussen de omvang van de opgebouwde rechten enerzijds en het premiedraagvlak anderzijds. Op dit moment is de omvang van de pensioenverplichtingen van het ABP ruim vier maal zo groot als de salarismassa bij de overheid.¹ Dit betekent dat een tegenvaller voor het fonds van 1% extra loonstijging of 1% minder rendement gelijkstaat aan 4 – 5% premiestijging over het salaris. Het is duidelijk dat een dergelijke premiestijging niet in één jaar kan worden opgebracht. Daarom heeft het fonds buffers (dekkingsgraad boven 100%) nodig om tegenvallers op te vangen. Met name de ontwikkelingen op de aandelenmarkten vanaf medio 2000 hebben deze buffers sterk aangetast. De situatie op de aandelenmarkten zal in de nabije toekomst niet zodanig verbeteren, dat daarvan een voldoende herstel van de financiële positie van het ABP mag worden verwacht. De premie moet derhalve worden verhoogd naar kostprijsniveau. Daarbij zal het bestuur zich wellicht tevens genoodzaakt zien artikel 12.1 van het pensioenreglement toe te passen. Dit artikel regelt de aanpassing van de ingegane pensioenen, tenzij de financiële positie van het fonds zich dwingend tegen die aanpassing verzet. Voor een deel kunnen sociale partners bijdragen aan verbetering van de financiële positie van het pensioenfonds door terughoudend te zijn met algemene salarismaatregelen die doorwerken in pensioenverplichtingen.

Herdefiniëren van de solidariteit tussen generaties

De door sociale partners afgesproken aanvullende pensioenregelingen worden in tegenstelling tot kapitaalverzekeringen met lijfrente gekenmerkt door een relatief grote zekerheid over de pensioenuitkering. Het te behalen pensioenresultaat is zeker («defined benefit») in de vorm van een diensttijdgerelateerd percentage van het eindloon of van het middelloon. De ingegane uitkering is doorgaans gekoppeld aan de prijsontwikkeling dan wel de loonontwikkeling. Hoewel die koppeling formeel niet onvoorwaardelijk is, zijn de deelnemers in de regeling gewend geraakt aan een praktijk waarin de uitkeringen jaarlijks worden geïndexeerd. De belangrijkste onzekerheden over het eindresultaat (met name loon- en rendementsontwikkeling) worden in geval van ongunstige ontwikkelingen met extra stortingen door de premiebetalers opgevangen. Dit systeem van relatief grote zekerheid is een belangrijke verworvenheid², die alleen in stand kan worden gehouden zolang werkgevers en werknemers bereid en in staat zijn bij te storten. Dit mede ten behoeve van de oudere, reeds gepensioneerde generaties. Daarbij kan geen sprake zijn van een ongedekte cheque. Dus is het van groot belang dat sociale

¹ Het ABP wijkt in rijpheid sterk af van andere Nederlandse pensioenfondsen. Doordat die andere pensioenfondsen minder volgroeid zijn, is bij die fondsen de omvang van de pensioenverplichtingen op dit moment gemiddeld ongeveer twee maal zo groot als de salarismassa.

² Zie ook de studie (in algemene zin) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Generatiebewust beleid» (1999).

partners in samenspraak met het bestuur van het pensioenfonds helder en transparant naar de deelnemers communiceren over premiebeleid én indexeringsbeleid. In wezen gaat het daarbij om een intergenerationeel contract dat rechten en verplichtingen vastlegt, met name ook voor de langere termijn. Deze (her)definiëring van de solidariteit tussen generaties zal wellicht ook moeten worden betrokken op onderdelen van de pensioenregeling.

Betaalbaarheid van het arbeidspensioen

Premieverhoging is een relatief krachteloos instrument om de financiële positie van een volgroeid pensioenfonds op korte termijn te veranderen. Het terughoudend zijn met het aangaan van nieuwe pensioenverplichtingen voortvloeiende uit de individuele en collectieve loonontwikkeling, zowel voor nieuwe pensioenopbouw als voor reeds aangegane verplichtingen, levert in potentie een veel effectievere bijdrage. Voor de continuïteit van de pensioenregeling is het evenwel van groot belang dat risico's en rendementen zo worden gedeeld, dat sprake is van een evenwichtige verdeling van lusten en lasten over de betrokkenen. Daaraan ontbreekt het op dit moment in belangrijke mate, doordat noch de grenzen aan de premies noch de grenzen van het indexeringsbeleid zijn gedefinieerd. De bestaande «pension deal» zal daarom expliciet moeten worden gemaakt, zodat op voorhand duidelijk is wie welke risico's draagt met de daaraan verbonden lasten en lusten. Het ABP-bestuur laat thans een onderzoek uitvoeren naar vormen van adequate risicodeling en naar vereenvoudiging van de pensioenregeling. Dit onderzoek zal dit najaar zijn afgerond. Vervolgens zullen sociale partners in samenspraak met het ABP-bestuur moeten komen tot een zodanige explicitering van de «pension deal», dat die voor alle betrokken partijen (werkgevers, werknemers en (toekomstige) gepensioneerden) begrijpelijk en verdeelbaar is. Om een voor alle partijen evenwichtige verdeling van de lasten te realiseren en de betaalbaarheid van de (pre)pensioenregeling veilig te stellen, zal de pensioenregeling mogelijk op onderdelen moeten worden aangepast.

Meer arbeidsparticipatie oplossing voor pensioenproblematiek

Een oplossing voor de negatieve gevolgen van de vergrijzing voor de arbeidsmarkt draagt tevens bij aan een oplossing van de pensioenproblematiek. Hoge lonen als gevolg van arbeidsmarktkrapte kunnen namelijk makkelijk tot fors hogere pensioenpremies leiden. De overheid zal stevig moeten inzetten op verbetering van de arbeidsparticipatie. Een belangrijke bijdrage aan die verbetering vormt het verder terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Een specifieke doelgroep zijn de oudere werknemers. Die werknemers, en ook hun werkgevers, moeten sterker worden gestimuleerd om op een later moment te stoppen met werken.

Ontwikkeling financiële positie ABP tussen 1999 en 2001

Ultimo 1999 had het ABP een dekkingsgraad van 129%. Tegenover het vermogen van € 147 miljard stonden verplichtingen ter grootte van € 113 miljard.

Ultimo 2001 had het ABP een dekkingsgraad van 112%. Ten opzichte van het jaar 1999 is het vermogen niet gegroeid, terwijl de verplichtingen zijn toegenomen tot € 131 miljard.

Tabel 9.1 Ontwikkeling van vermogenspositie en verplichtingen van het ABP (€ mln.)

Verplichtingen primo 2000	113 346	Vermogen primo	146 760
Ontwikkeling verplichtingen	16 682	Beleggingsresultaat	3 560
Verwachte uitkeringen	-8455	Uitkeringen	-8 809
Nieuwe pensioenopbouw	9 756	Premiebatens	5 753
Overig	- 246	Overig	70
Verplichtingen ultimo 2001	131 083	Vermogen ultimo 2001	147 334

In beginsel moet de ontwikkeling van bestaande verplichtingen worden gefinancierd uit het rendement dat over deze verplichtingen wordt behaald. Deze ontwikkeling valt in twee delen uiteen: enerzijds moeten deze verplichtingen per jaar worden opgerent met de benodigde rekenrente van 3,5% (over 2000 en 2001 is dit totaal € 8 miljard); anderzijds worden ze aangepast aan de contractloonontwikkeling van het overheidspersoneel (geïndexeerd) en aan de ontwikkeling van de franchise (over 2000 en 2001 is dit in totaal € 8,6 miljard). De contractloonontwikkeling over beide jaren bedraagt in totaal circa 7,3%. Om quitte te spelen op dit onderdeel, had het fonds over de primo 2000 bestaande verplichtingen derhalve € 16,7 miljard beleggingsresultaat moeten boeken. In werkelijkheid is € 3,5 miljard aan beleggingsresultaat geboekt (over het gehele vermogen, dus inclusief de primo 2000 bestaande overdekking van 29%).

Door nieuwe pensioenopbouw is bijna € 9,8 miljard aan extra verplichtingen aangegaan. Dit bedrag laat zich uitsplitsen in de kosten van twee jaar pensioenopbouw (totaal € 7,1 miljard) en de kosten van backservice als gevolg van promotie en loondrift (€ 2,6 miljard). Tegenover deze nieuwe opbouw staan premiebatens ter grootte van ruim € 5,7 miljard. Dit is een duidelijke indicatie dat de premie onder kostendekkend niveau is vastgesteld.¹ Een korting op de premie is geen probleem zolang sprake is van normale rendementen en er extra vermogen aanwezig is (overdekking). Nu de dekkingsgraad sterk is teruggelopen, is het onvermijdelijk dat de korting op de premie wordt afgebouwd. Aangezien de daarmee gepaard gaande premiestijging vanuit de arbeidsvoorwaardenruimte moet worden opgebracht, zijn er grenzen aan wat voor sociale partners financierbaar is.

De ontwikkeling over de jaren 2000 en 2001 laat overigens zien dat de terugloop in dekkingsgraad niet met een kostendekkende premie had kunnen worden opgevangen. Dit vanwege de ongunstige verhouding tussen verplichtingen en premiegrondslag (vergrijzingsratio). Een kostendekkende premie van circa 18% van de bijdragegrondslag had ongeveer € 2,2 miljard aan extra premiebatens (over twee jaar) gegenereerd en was dus bij lange na niet voldoende geweest om de sterke terugloop in dekkingsgraad enigszins op te vangen.

De invloed van vergrijzing binnen het ABP

De vergrijzingsratio van het ABP ligt thans op een niveau van 4,5. Dit betekent dat de voorziening opgebouwd recht ten opzichte van de salarismassa 4,5 keer zo groot is.² Uit het jaarverslag van ABP zijn de volgende cijfers genomen (in € mln.):

Verplichtingen Ouderdomspensioen (OP) en Nabestaandenpensioen (NP) totaal	125 329
Waarvan voor gepensioneerden en nabestaanden (inclusief circa 1 579 toeslagen en trendsterfte)	44 383
Premiegrondslag (salaris minus franchise) OP/NP	18 316

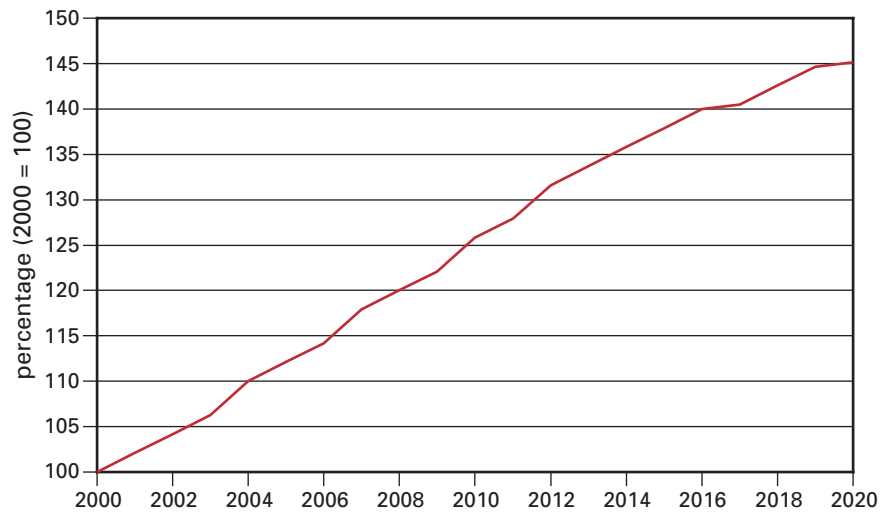
Wanneer in een jaar de ingegane pensioenen 1% minder toenemen (lagere indexatie en franchise) leidt dit, gegeven bovenstaande cijfers, tot een beperking van de financiële last met € 444 miljoen. Indien deze «afname» kan worden uitgebreid naar de totale verplichtingen, leidt 1% lagere indexatie en franchise tot een beperking in de financiële last van € 1 253 miljoen. Indien de franchise ongewijzigd blijft, is sprake van ruim een verdubbeling van deze effecten.

Een premieverhoging van 1% leidt tot een extra opbrengst van € 183 miljoen in de OP/NP sfeer. Het premie-instrument is gegeven deze cijfers een minder effectief instrument voor het beïnvloeden van de financiële positie dan het indexeringsinstrument.

¹ In 2001 wordt het verschil tussen opbouw en premie vergroot door de reductie van de premie FPU. De benodigde premie bedraagt 2,4%, terwijl de feitelijk afgedragen premie 0,6% bedraagt.

² Alhoewel de OP/NP-premie geheven wordt over het bedrag van salaris minus franchise, wordt voor het bepalen van de hoogte van de vergrijzingsratio gebruikgemaakt van de salarismassa, dit voor de vergelijkbaarheid van deze ratio met die van andere fondsen.

Figuur 9.1 Ontwikkeling vergrijzingsratio 2000–2020



Bron: ABP.

In de komende jaren gaat een groot aantal oudere werknemers (de babyboom-generatie) met pensioen. Deze groep zal, ook na pensionering, nog een lange tijd verplichtingen met zich meebrengen. Hiertegenover staan in beginsel nieuwe jongere werknemers, die hen in het arbeidsproces zullen vervangen. De salarissen van jongeren zijn gemiddeld lager dan die van de ouderen, reden waarom sprake is van een afremmende ontwikkeling van de salarismassa.

Het afremmende effect én het lang blijven bestaan van verplichtingen van gepensioneerden zorgen ervoor dat de vergrijzingsratio in de toekomst nog hoger komt te liggen dan nu het geval is. Dit vergroot de financiële kwetsbaarheid van het fonds.

9.2 Pensioenoverleg

Geen sectoralisatie op korte termijn

De sectoren bij de overheid kennen een gemeenschappelijke pensioenregeling. Het overleg over de pensioenregeling wordt van werkgeverszijde gezamenlijk door de sectoren gevoerd. In dit pensioenoverleg moeten de sectorwerkgevers overeenstemming bereiken met de meerderheid van centrales van overheidspersoneel. Deze overlegstructuur wijkt af van het uitgangspunt van het sectorenmodel, namelijk maatwerk per sector op basis van de specifieke omstandigheden in een sector. De privatisering van het ABP op 1 januari 1996 maakte het niet wenselijk tegelijkertijd sectorale vaststelling van de pensioenregeling door te voeren. Partijen hebben toen afgesproken dat op termijn ook voor pensioen de mogelijkheid van sectoralisatie moet bestaan.

De onlangs afgesloten besprekingen tussen overheidswerkgevers en overheidswerknemers over de toekomst van de pensioenregeling, hebben niet geleid tot sectoralisatie op korte termijn. Voorlopig blijft het gezamenlijk pensioenoverleg gehandhaafd. In verband met het ontstaan

van nieuwe sectoren bij de overheid is het wel nodig de huidige overlegstructuur te herzien.

Herziening overlegstructuur vanwege uitbreiding overheidssectoren

Nieuwe sectoren ontstaan als de sectorwerkgever aan een deel van een bestaande sector de bevoegdheid geeft om zelf arbeidsvoorwaarden met het personeel af te spreken (doordecentralisatie). Door de toename van het aantal overheidssectoren neemt het aantal sectorwerkgevers in het pensioenoverleg toe. Momenteel is sprake van een uitbreiding tot twaalf sectoren. Het ligt in de lijn der verwachting dat in de toekomst nog een verdere uitbreiding zal plaatsvinden als gevolg van doordecentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Er is geen reden om de sectorwerkgevers van de nieuw gevormde overheidssectoren uit te sluiten van het pensioenoverleg. Toetreding brengt echter een wijziging met zich mee in de verhoudingen binnen het gezamenlijk pensioenoverleg. Op dit moment zijn van werkgeverszijde acht sectoren vertegenwoordigd. Daarvan vormen de vijf kabinetssectoren (Rijk, Politie, Defensie, Onderwijs en Rechterlijke macht) een meerderheid. Iedere sector heeft in het overleg een gelijke stem. Door de uitbreiding van het aantal sectoren kunnen de kabinetssectoren echter hun meerderheidspositie verliezen, ervan uitgaande dat een doorgede-centraliseerde sector niet als kabinetssector wordt beschouwd.

Het kabinet vindt het wenselijk dat, onafhankelijk van het aantal aan het overleg deelnemende sectorwerkgevers, de kabinetssectoren de mogelijkheid behouden om expliciet in te stemmen met verplichtingen die uit het pensioenoverleg voortvloeien. Dit om te voorkomen dat het kabinet voor voldongen feiten komt te staan. Deze verplichtingen moeten immers in overeenstemming zijn met de budgettaire voornemens van de regering in relatie tot de controle daarop door het parlement.

Wetsvoorstel wijziging Wet privatisering ABP

Het gezamenlijk pensioenoverleg moet derhalve anders worden vormgegeven. Daartoe wordt een wetsontwerp tot wijziging van de Wet privatisering ABP voorbereid. De nieuwe overlegstructuur zal zodanig worden ingericht dat alle sectoren, zowel de bestaande als de nieuwe, adequaat zijn vertegenwoordigd en dat een duidelijker accent wordt gelegd op de noodzaak met elkaar tot overeenstemming te komen. De kabinetssectoren raken hun meerderheid kwijt, maar belanden niet in een minderheidspositie. Dit betekent dat zij hun wil niet dwingend aan de andere sectoren kunnen opleggen, maar ook niet door hen kunnen worden overruled.

Het wetsvoorstel houdt ook rekening met een forse uitbreiding van het aantal overheidssectoren in de toekomst. De deelnemers krijgen de mogelijkheid het pensioenoverleg zo te organiseren, dat het ook met een groter aantal sectoren dan de huidige acht werkbaar blijft. Kort weergegeven bevat het wetsvoorstel de volgende elementen:

- Alle sectorwerkgevers hebben zeggenschap in het pensioenoverleg.
- De kabinetssectoren kunnen bij de besluitvorming niet in een minderheidspositie terechtkomen en worden dus nooit voor voldongen feiten geplaatst.
- De kabinetssectoren vormen geen meerderheid, waardoor zij geen besluiten kunnen afdwingen.

- De besluitvorming kent een gewogen stemverhouding, afhankelijk van het aantal werknemers in de sector.
- Stemverhouding optie 1: alle deelnemende sectoren besluiten bij gekwalificeerde meerderheid gerekend naar het aantal in een sector werkzame personen; de kabinetssectoren maken deel uit van deze meerderheid.
- Stemverhouding optie 2: afbakening van drie groepen sectoren: (1) de kabinetssectoren, (2) de decentrale overheden (Gemeenten, Provincies en Waterschappen) en (3) de uit de voorgaande sectoren voortgekomen nieuwe sectoren; het aantal (gewogen) stemmen van de eerste groep is altijd gelijk aan het aantal van de andere twee groepen tezamen.
- Er wordt zo weinig mogelijk ingegrepen in genormaliseerde overlegverhoudingen; de overlegpartijen regelen zelf hun werkwijze.

Decentralisatie gaat door

Het wetsvoorstel voor aanpassing van het pensioenoverleg voorziet in een evenwichtige stemverhouding tussen kabinetssectoren en andere sectoren, en is gericht op overeenstemming tussen alle deelnemers en een werkbaar overleg, onafhankelijk van het aantal sectoren. Het wetsvoorstel legt de overlegpraktijk niet vast. De groepsindeling is naast de waarborg van evenwicht, een handvat voor de overlegpartijen om de werkwijze zelf vorm te geven. De decentralisatie gaat door; de vormgeving van het gezamenlijk pensioenoverleg moet daartegen bestand zijn.

HOOFDSTUK 10 INTERNATIONAAL

De overheid streeft naar kwaliteitsverbetering op het gebied van openbare orde en veiligheid, openbaar bestuur en de democratische rechtsstaat. Belangrijke thema's, die niet los kunnen worden gezien van ontwikkelingen in Europees en internationaal verband. Zo wordt actief bevorderd dat meer Nederlanders bij de Europese instellingen werken en wordt geïnvesteerd in een hoger Europees kennisniveau van rijksambtenaren. Actueel zijn ook de hervormingen op rechtspositioneel gebied van de Europese Commissie en het beloningsniveau van de Europese instellingen.

10.1 Meer Nederlanders in Brussel

In 2000 heeft het kabinet Kok II besloten tot de aanpak «Meer Nederlanders in Europa». Dit om de dreigende terugloop van het aantal Nederlanders in de personeelsopbouw van de Europese instellingen tegen te gaan. In het kader van deze nieuwe aanpak is een meer intensieve opleiding in het leven geroepen. Deze BZK-EU-opleiding en de werving van geschikte kandidaten betekenden in budgettair opzicht een intensivering van de uitgaven in 2001 en de jaren daarna. Of deze inspanningen hebben geresulteerd in een verhoogde slagingskans voor de toelatingsexamens van de Europese Unie, kan op dit moment nog niet worden vastgesteld. Het wachten is op de definitieve examenresultaten, die in de loop van 2002 beschikbaar komen. De eerste berichten zijn echter veelbelovend. Van alle kandidaten voor het mondeling examen voor buitenlandse betrekkingen en hulp aan derde landen is nu 7% Nederlander; een verdubbeling. Naar het zich laat aanzien, levert de BZK-EU-opleiding een effectieve bijdrage om de Nederlandse concoursresultaten meer in de richting van het voor Nederland passende plafond van 6,3% van het personeelsbestand van de Europese Commissie te brengen.

Het is de bedoeling om vanaf 2002/2003 een grotere groep rijksambtenaren structureel een EU-opleiding aan te bieden. Daarmee wordt enerzijds een bijdrage geleverd aan het Europese kennismanagement, anderzijds wordt bereikt dat een groter aantal Nederlanders in staat zal zijn de toelatingsexamens met goed gevolg af te leggen.

10.2 Kennis van Europa onontbeerlijk, óók voor de beleidsmaker in Nederland

Van meet af aan is gesteld dat de nieuwe aanpak «Meer Nederlanders in Europa» zich niet alleen mag beperken tot het verhogen van het Nederlandse aandeel in Brussel. Ook de inbreng van Nederlanders in Brussel moet kwalitatief verbeteren.

Veel ambtenaren hebben behoefte aan vakspecifieke cursussen, seminars en vaardigheidstrainingen die inspelen op de beleidspraktijk in Europa. Voorts maken het Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa in 2003, de te verwachten uitbreiding van de EU en het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2004 het noodzakelijk dat de overheid haar Europese ambities concretiseert en voortdurend investeert in de kwantiteit en kwaliteit van het personeel.

Koppeling tussen Europees kennismanagement en de BZK-EU-opleiding

Met het oog hierop bestaat het voornemen om, ingebed in een rijksbrede aanpak, een praktische koppeling te maken tussen Europees kennis-

management en de BZK-EU-opleiding. Wie deze opleiding heeft doorlopen, voldoet aan de hoge eisen van parate kennis die aan een ambtenaar van de Europese Commissie worden gesteld. In de voorstellen wordt deze opleiding ook ingezet voor het verbeteren van het Europese kennisniveau van internationaal werkende ambtenaren binnen de rijksoverheid, voor alle (voormalige) rijkstrainees en als onderdeel van het kandidatenprogramma ABD. In eerste instantie komen ambtenaren in aanmerking die in hun dagelijks werk veel met de EU te maken hebben. De thematische, vakinhoudelijke module is afhankelijk van het beleidsveld waarin de ambtenaar functioneert. Verschillende ministeries kennen reeds EU-opleidingen die zijn toegespitst op relevante beleidsvelden. Het is niet de bedoeling dat de BZK-EU-opleiding deze opleidingen vervangt. De rijksbrede BZK-EU-opleiding is namelijk speciaal gericht op het ontwikkelen van vaardigheden of het uitwisselen van ervaringen, en niet op het overdragen van gedetailleerde kennis. De BZK-EU-opleiding biedt op deze manier een nieuwe, essentiële aanvulling op het bestaande aanbod.

10.3 Ontwikkelingen op het CAO-front van internationale organisaties

Nederland is lid van 412 internationale organisaties. Daarvan zijn er ongeveer 40 in ons land gevestigd. De arbeidsvoorwaarden van deze organisaties bepalen voor een deel de kosten van de internationale samenwerking. Voor de burgers is die «prijs» waarneembaar in de vorm van belastingheffing, begrotingsuitgaven en (soms) directe gebruikersheffingen. Het feit dat circa 13 000 internationale ambtenaren in Nederland werkzaam zijn, heeft effect op de Nederlandse arbeidsmarkt. Eind 2002 wordt een interdepartementaal beleidsonderzoek gepubliceerd over het Nederlandse beleid met betrekking tot vestiging van internationale organisaties in Nederland.

Internationale organisaties en arbeidsvoorwaarden

Bij internationale organisaties worden de gebruikelijke onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden als ondoenlijk beschouwd. Oorzaak daarvan is het grote aantal (lid)staten dat bij de besluitvorming is betrokken en de afwezigheid van een «poldermodel» qua sociaal klimaat. Daarom worden de onderhandelingen vervangen door statistische indexatiemechanismen, waarbij de ontwikkeling van nationale salarissen als referentiebegrip een rol speelt. Over dit indexatiemechanisme wordt wél onderhandeld. Bij de Verenigde Naties zijn de hoge Amerikaanse overheids-salarissen het referentiepunt, aangevuld met een variabel opslagpercentage. Bij de EU vormen de centrale overheids-salarissen van de vijftien lidstaten het uitgangspunt. Momenteel wordt in Brussel gepraat over meer flexibiliteit. Bij de zogenaamde gecoördineerde internationale organisaties (NAVO, OESO, Raad van Europa, Europees Weercentrum, ESA) wordt overwogen het referentiebegrip te vervangen door een nieuw statistisch rekenmodel voor de vaststelling van de jaarlijkse salarisaanpassingen. De discussie hierover is nog niet beëindigd. Ook buigt men zich over voorstellen tot wijziging van de zogenaamde «affordability-clausule». Deze clausule geeft lidstaten de bevoegdheid om op grond van budgettaire overwegingen de jaarlijkse mutatie van de salarissen deels, geheel, tijdelijk, of permanent achterwege te laten. De OESO heeft deze «affordability»-clausule de afgelopen jaren herhaaldelijk toegepast, waardoor de salarissen van de medewerkers zijn achtergebleven bij die van het personeel van andere organisaties. De secretarissen-generaal zijn van mening dat dit een onwenselijke ontwikkeling is. Zij eisen derhalve dat de «affordability»-

clausule wordt geschrapt, dan wel zodanig wordt aangepast dat de onderlinge salarisstructuur van de aangesloten internationale organisaties intact blijft. Ook de gecoördineerde internationale organisaties hechten hier veel waarde aan. Immers, het afzonderlijk uitonderhandelen van arbeidsvoorwaarden met mogelijke risico's van loonconflicten is niet aantrekkelijk. Toch wil elke organisatie de vrijheid behouden om binnen de eigen budgetverantwoordelijkheid prioriteiten te stellen.

Tabel 10.1 toont dat de salarisverschillen tussen medewerkers van internationale instellingen en Nederlandse rijksambtenaren aanzienlijk zijn. Deze verschillen in beloningsniveau en de daaruit voortvloeiende begrotingslasten, die direct (inkomstenbelasting) of indirect (heffingen) op burgers worden verhaald, beïnvloeden de prijs van internationale publieke dienstverlening en stellen grenzen aan de Europese concurrentiekracht. Nederland blijft op grond hiervan streven naar beheersing van de Europese en internationale arbeidsvoorwaarden, en ondersteunt daarom de affordability-clausule.

Tabel 10.1 Vergelijking tussen de nettosalarissen van het personeel van internationale organisaties in Brussel en van Nederlandse rijksambtenaren op 1.01 2001 (in euro)

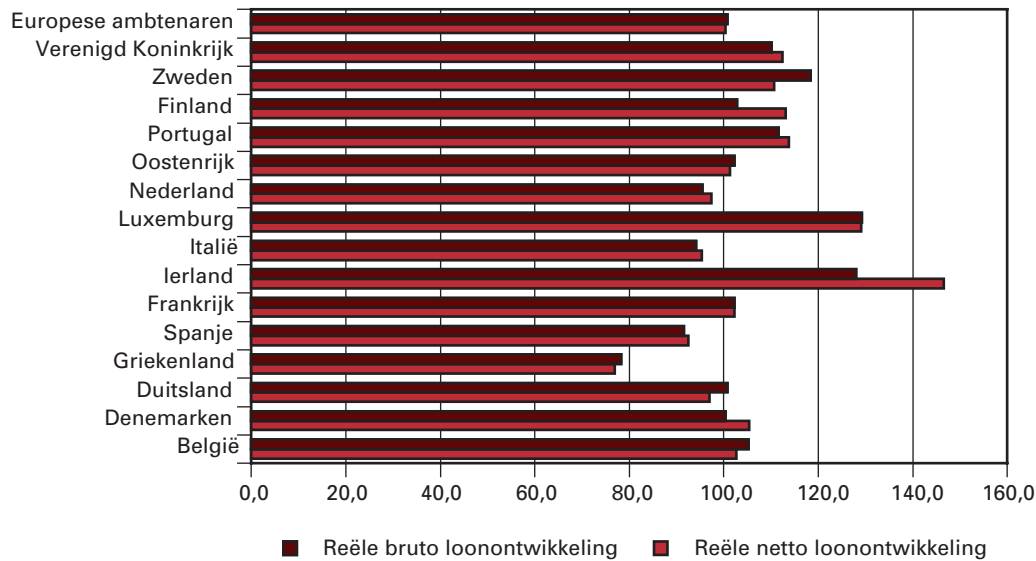
	Salarisschalen			Internationale organisaties							
	BBRA	GO	VN	BBRA	GO	EU	VN	BBRA	GO	EU	VN
18	A7	A1	D2/ASG	3 028	3 707	8 060	9 454	9 182	11 221	5 582	6 548
17	A6	A2	D1	2 818	3 490	7 364	8 941	8 311	10 262	5 058	5 730
16	A5	A3	P5	2 367	3 095	6 230	8 106	7 138	9 526	4 568	5 509
13	A4	A4	P4	1 924	2 656	5 380	6 886	6 234	8 098	3 885	4 995
12	A3	A5	P3	1 773	2 449	4 630	6 031	5 332	7 024	3 276	4 350
11	A2	A7/A6	P2	1 553	2 203	3 752	4 835	4 127	6 160	2 737	3 493

Bron: IOS – Parijs.

Europese Unie en arbeidsvoorwaarden

Bij de salaris aanpassing voor het personeel van de Europese instellingen is tussen 1990 en 2000 rekening gehouden met de gemiddelde gewogen salarisontwikkeling in de vijftien lidstaten. Recent is het functioneren van deze indexatie geëvalueerd. Hieruit is gebleken dat met een geringer aantal landen kan worden gewerkt zonder het resultaat van deze indexatie aan te tasten. Figuur 10.1 toont aan dat de netto-salarisontwikkeling van de EU-ambtenaren gelijke tred heeft gehouden met de gemiddelde salarisontwikkeling in de lidstaten. Uit tabel 10.1 werd echter al duidelijk dat de uitgangssituatie in salarisniveau niet is gewijzigd. De netto beloningsniveaus van de EU bedragen ongeveer het drievoudige van de Nederlandse bezoldiging op gelijk functieniveau. Het gemiddelde jaarsalaris van de EU-ambtenaren is de afgelopen tien jaar bij benadering toegenomen met een Nederlands jaarsalaris. Reëel (in koopkrachttermen) zijn de salarissen echter ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 1990.

Figuur 10.1 Het Europa van de netto en bruto ambtenarensalarissen 1990–2000 (1990=100)



10.4 Hervormingen Kinnock

Gedurende 2002 en 2003 vergaderen de lidstaten in Brussel over de zogeheten personele hervormingen die Commissaris Kinnock heeft voorgesteld. De Europese Commissie heeft het monopolie op het doen van voorstellen met betrekking tot het communautaire ambtenarenrecht. De Raad van Ministers heeft slechts bij unanimité de mogelijkheid voorstellen te amenderen en kan bij gekwalificeerde meerderheid een voorstel aannemen. De minister van BZK coördineert de Nederlandse opstelling terzake.

Complete herziening van het communautaire ambtenarenrecht

In paragraaf 7.4 van deze nota is de aanleiding voor de voorstellen van Kinnock geschetst: de affaire-Cresson/Van Buitenen noopte tot een grondige herziening van alle rechtspositieregelingen voor het personeel bij de Europese Instellingen. Dit is aangegrepen voor een complete herziening van het communautaire ambtenarenrecht (ook wel het «Statuut» genoemd).

Gelijke behandeling en erkenning van het partnerschap

In sommige landen kunnen EU-ambtenaren niet in het huwelijk treden met een partner van hetzelfde geslacht. Toch worden deze ambtenaren volgens het Statuut gelijkgesteld aan ambtenaren die wel zijn gehuwd. Dit houdt in dat ook hun directe verwanten rechthebbenden worden op het communautaire ambtenarenstatuut.

De verlofmogelijkheden in verband met gezin en persoonlijke omstandigheden worden aanzienlijk uitgebreid. Er komen deeltijdbepalingen en non-discriminatiebepalingen. Ook de gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt opgenomen. De wijzigingen in de bepalingen, die uit de jaren vijftig stammen, betreffen feitelijk een modernisering van de werkomstandigheden voor communautaire ambtenaren.

Dynamischer personeelsbeleid door loopbaansysteem en nieuwe schalenstructuur

De huidige vier categorieën (categorie A tot en met D) waarin functies van EU-personeel worden ingedeeld, worden omgevormd tot twee nieuwe categorieën: AD (beleidsfuncties) en AST (ondersteunend personeel). Deze wijziging hangt samen met de nieuwe schalenstructuur met meer en kortere schalen, waarbij promotie op basis van verdienste en een systematische personeelsbeoordeling worden ingevoerd. De verwachting is dat hiermee een dynamischer personeelsbeleid mogelijk wordt, door meer bevorderingen bij goed functioneren en dus een korter verblijf in een schaal. Dit kan de motivatie van het personeel verhogen, terwijl ook een doelmatiger management wordt gestimuleerd. De nieuwe carrièrestructuur heeft als belangrijk neveneffect, dat meer mobiliteit/rotatie binnen de instellingen mogelijk wordt. Hiervan wordt ook een integriteit-verhogende werking verwacht. Het wordt tevens lastiger om jarenlang bepaalde subsidieverlenende ambten door personen van één bepaalde nationaliteit te laten vervullen. Intern heeft de Europese Commissie al bepaald dat Commissarissen, DG's en directeurs in een beleidsgebied van verschillende nationaliteit moeten zijn.

De Europese Raad staat voor de uitdaging om dit nieuwe EU-loopbaanbeleid, met promoties op basis van verdiensten, in werking te laten treden zonder dat dit tot een lastenstijging leidt. Ook Nederland zal naar verwachting een budgettair restrictieve opstelling kiezen.

Permanente uittredingsregeling voor bijzondere situaties

De Commissie stelt voor een permanente uittredingsregeling te treffen voor «bijzondere situaties». Vanwege de hoge kosten kon de Raad de bestaande afvloeiingspraktijk maar moeizaam accepteren. Hoewel telkens meer of minder goede redenen (toetredende nieuwe lidstaten, innovatie) konden worden gevonden, werkte de frequentie van dit soort maatregelen als een soort permanente VUT 50-regeling met voortgang van de pensioenopbouw tot 60 jaar. Behalve dat deze afvloeiingsmaatregelen de in EU-verband gemaakte afspraken ondermijnen om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen, is een dergelijke afvloeiingspraktijk zeer kostbaar.

Pensioenen

De voorstellen van de Commissie rond de Europese pensioenen hebben meer te maken met de sociale verhoudingen dan met hervormingen of modernisering. De Commissie lijkt de rekening van het communautaire pensioensysteem bij de Europese begrotingsautoriteit neer te leggen. De bevoegdheid van de begrotingsautoriteit om bij het ontbreken van een actuair evenwicht de pensioenpremies te verhogen, wordt geschrapt. Sinds 1998 geeft de Europese Commissie geen gehoor aan het unanieme verzoek van de Raad om een premieverhoging door te voeren. Daartoe is een statuutvoorstel noodzakelijk. De Commissie heeft dit voorstel nog steeds niet bij de Raad ingediend. Wel is een wettelijke welvaarts vaste indexatie van pensioenen voorgesteld. Onduidelijk is hoe de voorstellen van de Commissie zich verhouden tot haar externe, op de lidstaten gerichte beleid om de houdbaarheid van pensioenstelsels te verbeteren. Nederland wenst hierin meer evenwicht en zal concrete tegenvoorstellen op tafel leggen. Daarbij kan in ieder geval niet aan een verhoging van de eigen bijdrage worden ontkomen.

De Nederlandse regering heeft reeds tijdens haar vorige voorzitterschap aandacht gevraagd voor de aanzienlijke, ongedekte pensioenschuld van de EU (thans circa € 20 miljard!) en de jaarlijkse pensioenuitgaven uit de begroting, die door volledige indexatie en vergrijzing sterker groeien dan de reguliere personeelsuitgaven en het daarvoor geldende begrotingsplafond.

HOOFDSTUK 11 BIJLAGE

11.1 Kengetallen overheidspersoneel

Kengetallen overheidspersoneel

De Kerngegevens Overheidspersoneel geven jaarlijks een gedetailleerd beeld van de omvang en de samenstelling van het personeelsbestand van de overheid. De opzet sluit aan bij de indeling van de overheid in arbeidsvoorwaardelijke sectoren, namelijk: Rijk, Onderwijs, HBO, Wetenschappelijk onderwijs, Onderzoekinstellingen, Academische ziekenhuizen, Defensie, Politie, Rechterlijke macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

Overheidspersoneel

In de Kerngegevens zijn de volgende categorieën tot het overheidspersoneel gerekend: autoriteiten en personeel, aangesteld in vaste of tijdelijke dienst dan wel op arbeidscontract naar burgerlijk recht, alsmede I/D-banen en oproep-, afroep- en invalkrachten. WSW'ers, WVM-personeel, JWG'ers, banenpoolers, vakantie- en uitzendkrachten, stagiaires, personeel in werkervaringsplaatsen enzovoort zijn niet meegeteld.

Werkzame personen

Het overheidspersoneel wordt uitgedrukt in «werkzame personen». Voor de bepaling van het aantal werkzame personen zijn alle aanstellingen van één persoon bij dezelfde overheidswerkgever geteld als één aanstelling (met de kenmerken van de grootste aanstelling). Voor de berekening van het arbeidsvolume is de som genomen van de omvang van alle aanstellingen.

NB: Aanstellingen van één persoon bij meerdere werkgevers zijn niet samengevoegd; aldus ontstaat een beperkte overschatting van het aantal personen en wordt in feite het aantal banen per sector weergegeven.

Werkgelegenheid bij de overheid

Ruim 12% van de werkzame beroepsbevolking in Nederland was eind 2000 in dienst bij de overheid. Tabel 11.1 geeft daarvan een overzicht op basis van het aantal werkzame personen. De meeste overheidswerknemers zijn werkzaam in het onderwijs.

Tabel 11.1 Werkzame personen en arbeidsvolume naar overheidssector per jaar

Sector	Aantal werkzame personeen (x 1000)					Arbeidsvolume (x1000)				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Rijk	112	115	114	116	119	105	108	106	109	111
Onderwijs*	358	367	292	305	316	272	288	230	240	248
HBO			28	29	31			21	22	22
WO			52	52	51			42	42	42
Onderzoekinstellingen			4	4	3			4	4	3
Defensie	78	76	75	73	73	77	75	73	72	72
Politie **	46	46	47	49	56	44	44	45	46	55
Rechterlijke macht	2	2	3	3	3	2	2	2	2	3
Gemeenten	170	173	175	177	188	152	154	156	156	164
Provincies	12	13	13	13	13	11	12	12	12	12
Waterschappen	9	9	9	9	10	8	8	8	8	9
Gemeenschappelijke Regelingen	17	17	17	17	18	14	14	14	14	15
Academische ziekenhuizen	40	42	44	45	50	32	34	36	38	41
Totaal	845	859	872	892	931	717	739	750	765	797

Bron: *Kerngegevens Overheidspersoneel*, BZK (2001).

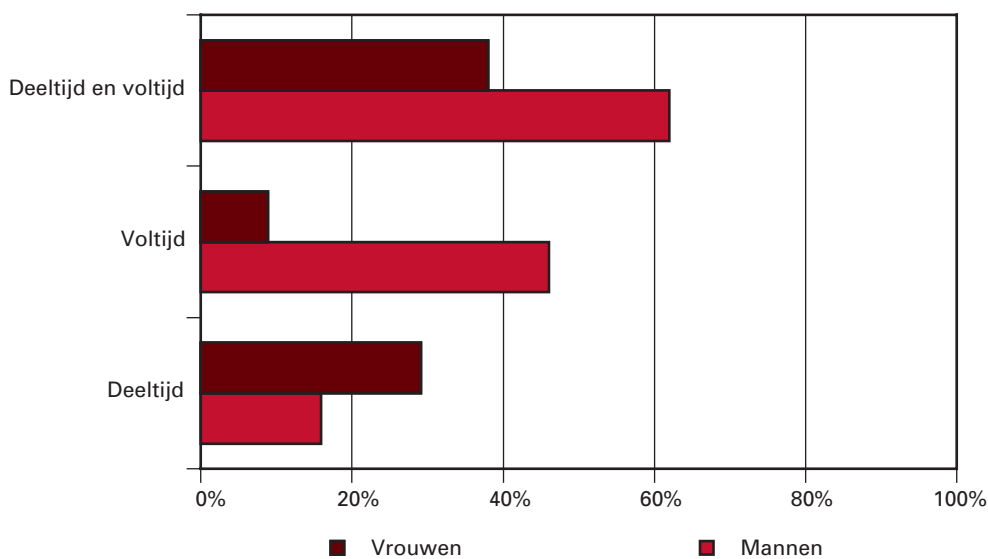
* De kerngegevens over 1997 en 1998 zijn inclusief HBO, WO en Onderzoekinstellingen.

** Vanaf 2001 worden bij de Politie de aspiranten in de aantallen opgenomen (3881).

Overheidswerknemers en deeltijdarbeid

Bij de overheid werkt ongeveer 38% van de werknemers in deeltijd en 62% in voltijd. Ter vergelijking: in 1982 had zo'n 80% van de werknemers een volledige baan. Door vrouwen wordt veel vaker in deeltijd gewerkt dan door mannen. Ultimo 2001 had ongeveer 65% van de vrouwen een deeltijdbaai, terwijl dit percentage bij mannen ongeveer 16% bedroeg.

Figuur 11.1 Werkzame personen naar werktijd en geslacht in procenten (ultimo 2001)



Bron: *kerngegevens overheidspersoneel*, BZK (2001).

Overheidswerknemers naar geslacht

Bij de overheid werken gemiddeld meer mannen dan vrouwen. Het aandeel van vrouwen neemt echter nog steeds toe, namelijk van 39% in 1997 tot ruim 45% in 2001. Ter vergelijking: in 1982 bedroeg het aandeel

vrouwen ruim 29% van het totale personeelsbestand. Binnen de overheidssectoren komen grote verschillen voor. Zo is het aandeel van vrouwen in het Onderwijs aanzienlijk groter dan in de sectoren Politie, Defensie en Waterschappen.

Tabel 11.2 Werkzame personen per overheidssector naar geslacht per ultimo 2001

Sector	werkzame personen (x1000)			werkzame personen (%)	
	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen
Rijk	75	44	119	63	37
Onderwijs	122	194	316	39	61
HBO	17	14	31	55	45
WO	31	20	51	60	40
Onderzoekinstellingen	2	1	3	60	40
Defensie	64	9	73	88	12
Politie *	40	16	56	70	30
Rechterlijke macht	2	1	3	55	45
Gemeenten	117	71	188	62	38
Provincies	9	5	14	65	35
Waterschappen	7	2	9	76	24
Gemeenschappelijke regelingen	10	8	18	58	44
Academische ziekenhuizen	17	33	50	34	66
Totaal	512	419	931	55	45

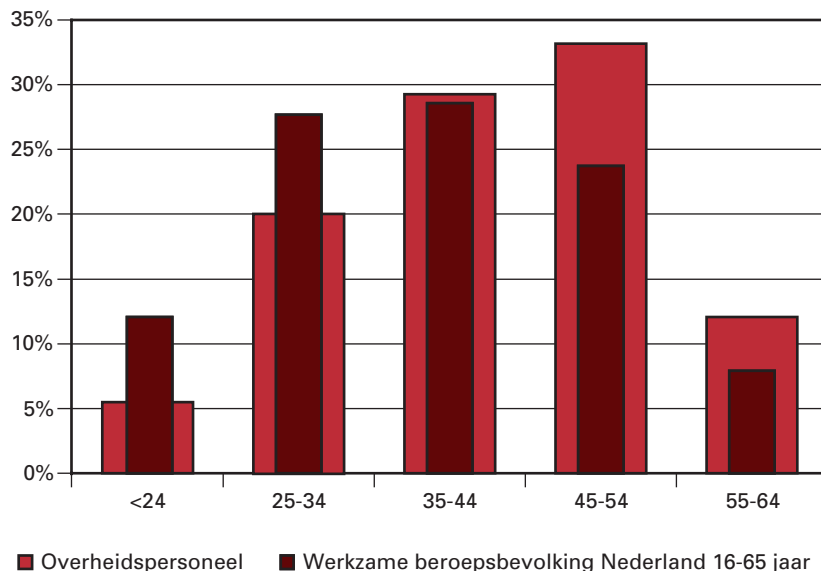
Bron: *Kerngegevens Overheidspersoneel*, BZK 2001.

* Vanaf 2001 worden bij de Politie de aspiranten in de aantallen opgenomen.

Overheidswerknemers naar leeftijd

De leeftijdsopbouw bij de overheid wijkt aanzienlijk af van die in de markt. Er zijn verhoudingsgewijs minder werknemers onder de 30 en veel meer werknemers van 40 jaar en ouder. Bij de overheid werken relatief veel hoger opgeleiden, die op latere leeftijd instromen.

Figuur 11.2 Leeftijdsopbouw overheidspersoneel in vergelijking met de werkzame beroepsbevolking in Nederland (ultimo 2001)



Bron: *Kerngegevens Overheidspersoneel*, BZK (2001).

11.2 Kengetallen arbeidsongeschikten

Tabel 11.3 WAO-instroom, -uitstroom en lopende WAO-uitkeringen

	WAO-instroom per 100 verzekerden	Lopende uitkerin- gen per 100 verzekerden	WAO-uitstroom per 100 WAO'ers
Rijk	1,45	7,24	11,02
Onderwijs			
Primair onderwijs (po)*	1,74	9,64	10,79
Voortgezet onderwijs (vo)*	1,90	10,90	10,33
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (bve)	1,82	11,82	11,60
HBO	1,41	8,23	11,24
WO	0,83	5,32	10,22
Onderzoekinstellingen	1,00	5,15	8,36
Academische ziekenhuizen	1,30	7,30	9,22
Defensie	0,75	4,31	12,74
Politie	1,34	3,79	17,96
Rechterlijke macht	1,32	7,50	8,40
Gemeenten	1,64	12,04	10,10
Provincies	1,49	9,07	12,69
Waterschappen	1,25	5,41	11,22
Overig			
Gemeenschappelijke regelingen	1,44	9,30	8,58
B3-instellingen	1,34	7,38	11,58
Restgroep**	2,62	15,86	9,79
Overheid (USZO verzekerden)	1,48	8,76	10,84
Zorg en Welzijn ***	1,83	10,11	9,57
Markt ***	1,44	10,76	8,93

Bron: UWV (bewerking BZK).

* Instellingen die zowel Primair als Voortgezet onderwijs kennen, zijn naar evenredigheid verdeeld over beide subsectoren.

** Deze groep heeft geen enkele band (meer) met de overheid.

*** Bron: UWV, (concept) informatie sociale verzekeringen naar sectoren (2001), bewerking BZK.

Tabel 11.4 Verdeling arbeidsongeschikten naar diagnosegroep (ultimo 2001)

	Psychische aandoenin- gen	Hart- en vaatziekten	Bewegings- apparaat	Overige ziekten	% WAO's van het totaal
Rijk	41,9	5,5	16,6	36,0	9,1
Onderwijs					
<i>Primair onderwijs (po)</i>	49,2	3,4	14,7	32,7	14,6
<i>Voortgezet onderwijs (vo)</i>	47,8	5,1	14,2	32,9	10,3
<i>Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (bve)</i>	46,6	4,4	16,9	32,1	7,2
<i>Primair en Voortgezet onderwijs gecombineerd</i>	45,9	3,4	14,1	36,6	2,8
HBO	48,6	5,1	14,0	32,4	2,7
WO	43,0	4,7	18,2	37,6	3,1
Onderzoekinstellingen	39,5	1,5	16,3	39,2	0,3
Academische ziekenhuizen	33,6	3,9	24,9	37,6	3,9
Defensie	21,2	4,4	16,6	57,7	3,3
Politie	32,9	5,1	23,2	38,8	2,2
Rechterlijke macht	34,9	6,9	19,7	38,5	0,2
Gemeenten	38,2	5,3	25,2	31,3	25,0
Provincies	45,2	6,2	20,5	28,1	1,4
Waterschappen	28,4	7,0	34,1	30,6	0,5
Overig					
<i>Gemeenschappelijke regelingen</i>	36,8	4,7	23,8	34,7	1,8
<i>B3-instellingen</i>	32,6	8,0	25,6	33,8	5,2
<i>Restgroep**</i>	39,4	4,8	21,0	34,7	6,5
					12,8
Overheid	41,2	4,9	19,7	34,2	(aantal:101 439)
Zorg en Welzijn ***	39,8	2,7	27,5	30,0	13,8
Markt ***	31,1	6,0	30,0	32,9	73,4

Bron: datagegevens UWV, bewerking BZK.

* Uitsplitsing naar Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs is niet mogelijk, omdat de instellingen zowel primair als voortgezet onderwijs onder hun beheer hebben.

** Deze groep heeft geen enkele band (meer) met de overheid.

*** Bron: UWV, ontwikkeling arbeidsongeschiktheid jaaroverzicht WAO/WAZ/WAJONG; 2001, bewerking BZK.

Tabel 11.5 Verdeling arbeidsongeschikten naar AO-klasse (ultimo 2001)

	15<35%	35<55%	55<80%	>=80%	% van het totaal
Rijk	14,0	16,9	8,4	60,7	9,1
Onderwijs					
<i>Primair onderwijs (po)</i>	11,9	19,5	9,9	58,7	14,6
<i>Voortgezet onderwijs (vo)</i>	13,5	25,7	12,2	48,6	10,3
<i>Beroepsonderwijs en Volwassenen- educatie (bve)</i>	11,0	18,9	9,4	61,7	7,2
<i>Primair en Voortgezet onderwijs gecombineerd *</i>	13,5	22,3	12,3	52,0	2,8
HBO	10,2	19,8	12,1	57,9	2,7
WO	12,4	18,7	8,1	60,8	3,1
Onderzoekinstellingen	11,8	14,4	13,7	60,1	0,3
Academische ziekenhuizen	19,8	18,1	8,2	54,0	3,9
Defensie	15,0	12,2	5,0	67,9	3,3
Politie	21,9	25,9	12,8	39,5	2,2
Rechterlijke macht	17,4	14,2	10,6	57,8	0,2
Gemeenten	13,9	15,8	7,5	62,7	25,0
Provincies	13,0	18,8	8,1	60,1	1,4
Waterschappen	17,8	20,7	10,1	51,5	0,5
Overig					
<i>Gemeenschappelijke regelingen</i>	15,2	17,8	7,9	59,1	1,8
<i>B3-instellingen</i>	12,9	14,2	7,8	65,2	5,2
<i>Restgroep **</i>	12,7	14,1	7,7	65,5	6,5
					12,8
Overheid	13,7	18,6	9,0	58,6	(aantal: 101 439)
Zorg en Welzijn ***	16,3	9,7	3,9	70,0	13,8
Markt ***	14,2	11,2	5,0	69,6	73,4

Bron: Gegevens UWV, bewerking BZK.

* Uitsplitsing naar Primair en Voortgezet onderwijs is niet mogelijk omdat de instellingen beide onder hun beheer hebben.

** Deze groep heeft geen enkele band (meer) met de overheid.

*** Bron: UWV, ontwikkeling arbeidsongeschiktheid jaaroverzicht WAO/WAZ/WAJONG; 2001, bewerking BZK.

Tabel 11.6 Verdeling arbeidsongeschiktheid naar leeftijdsklassen (ultimo 2001)

	<25 jaar	25–35 jaar	35–45 jaar	45–55 jaar	55 – 65 jaar	% van het totaal
Rijk	0,1	4,7	20,0	35,6	39,6	9,1
Onderwijs						
<i>Primair onderwijs (po)</i>	0,0	2,8	11,0	34,0	52,2	14,6
<i>Voortgezet onderwijs (vo)</i>	0,0	1,3	5,9	28,7	64,0	10,3
Beroepsonderwijs en Volwassenen- educatie. (bve)	0,0	1,2	8,2	31,3	59,3	7,2
<i>Primair en Voortgezet onderwijs gecombineerd *</i>	0,1	4,1	13,0	37,4	45,4	2,8
HBO	0,0	1,5	9,7	33,2	55,5	2,7
WO	0,1	4,2	13,1	33,2	49,4	3,1
Onderzoekinstellingen	0,4	12,9	16,0	29,3	41,4	0,3
Academische ziekenhuizen	0,1	6,3	20,4	36,7	36,5	3,9
Defensie	1,3	11,4	19,6	33,2	34,5	3,3
Politie	0,5	9,1	27,3	40,8	22,3	2,2
Rechterlijke macht	0,0	6,9	28,0	35,8	29,4	0,2
Gemeenten	0,1	2,7	13,2	32,5	51,6	25,0
Provincies	0,1	2,6	14,6	37,4	45,2	1,4
Waterschappen	0,2	4,9	15,6	29,9	49,5	0,5
Overig						
<i>Gemeenschappelijke regelingen</i>	0,1	2,6	13,9	33,3	50,2	1,8
<i>B3-instellingen</i>	0,0	3,4	14,3	35,4	46,9	5,2
<i>Restgroep **</i>	0,1	3,7	14,3	34,6	47,3	6,5
Overheid totaal	0,1	3,4	13,3	33,4	49,8	12,0
Zorg en Welzijn ***	0,5	10,5	22,7	34,3	32,0	13,8
Markt ***	0,9	9,1	17,7	30,8	41,5	74,2

Bron: Loyalis, statistiek arbeidsongeschiktheid 2001, bewerking BZK.

* Uitsplitsing naar Primair en Voortgezet onderwijs is niet mogelijk omdat de instellingen beide onder hun beheer hebben.

** Deze groep heeft geen enkele band (meer) met de overheid.

*** Bron: UWV, ontwikkeling arbeidsongeschiktheid jaaroverzicht WAO/WAZ/WAJONG; 2001, bewerking BZK.

Tabel 11.7 Verdeling arbeidsongeschikten naar sector en geslacht, per ultimo 2001

Sector	Vrouwen in WAO als percentage van het totaal aantal WAO'ers	Mannen in WAO als percentage van het totaal aantal WAO'ers	Vrouwen in WAO als percentage van het aantal verzekerde vrouwen	Mannen in WAO als percentage van het aantal verzekerde mannen
Rijk	47,1	52,9	3,5	4,0
Onderwijs				
<i>Primair onderwijs (po)</i>	68,4	31,6	7,1	3,4
<i>Voortgezet onderwijs vo</i>	43,4	56,6	5,3	6,8
<i>Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (bve)</i>	57,3	42,7	7,1	5,4
<i>Primair en Voortgezet onderwijs gecombineerd*</i>	67,0	33,0	5,0	2,5
HBO	52,3	47,7	4,5	4,1
WO	58,4	41,6	3,2	2,3
Onderzoekinstellingen	47,5	52,5	2,5	2,8
Academische ziekenhuizen	78,9	21,1	5,9	1,6
Defensie	25,3	74,7	1,1	3,3
Politie	37,4	62,6	1,5	2,4
Rechtelijke macht	56,4	43,6	4,4	3,4
Gemeenten	46,9	53,1	6,0	6,8
Provincies	49,4	50,6	4,7	4,8
Waterschappen	31,1	68,9	1,8	3,8
Overige				
<i>Gemeenschappelijke regelingen</i>	57,6	42,4	5,6	4,2
<i>B3-instellingen</i>	30,5	69,5	2,3	5,1
<i>Restgroep**</i>	49,0	51,0	8,5	8,8
Overheid	51,3	48,7	4,8	4,6
Zorg***	87,2	12,8	9,4	1,5
Markt***	33,5	66,5	4,0	7,2

* Uitsplitsing naar Primair of Voorgezet onderwijs is niet goed mogelijk, omdat de onderwijsinstellingen beide onder hun beheer hebben.

** Deze restgroep heeft geen enkele band (meer) met de overheid.

*** Bron: UWV, ontwikkeling arbeidsongeschiktheid jaaroverzicht WAO/WAZ/WAJONG 2001, bewerking BZK.

11.3 Contractloonontwikkeling

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 onderstaande overzichten per sector is de overloop van het laatste centraal overeengekomen contract (1,29%) opgenomen. In deze post zit zowel de overloop van 1992 als de 1% 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 het effect opgenomen dat een verhoging heeft in dát jaar. Een voorbeeld: een

verhoging van 1% per 1 juli van een jaar wordt opgenomen als 0,5% 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 eenmalig, betekent dit dat de verhoging in het jaar na de afspraak weer vervalst. In de kolommen «contractloonontwikkeling per jaar» is het vervallen van de verhoging dan ook als een verlaging opgenomen.
- Met ingang van 1999 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.

CAO-afspraken vanaf 1993

Rijk		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%												
1-4-93	vervallen uitkering Simons initieel	1,80%		-0,74%	1,35%	0,45%										
jan-94	eindejaarsuitkering 0,3%		0,28%		0,28%	-0,28%										
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%			0,28%											
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%										
	totaal	2,58%	0,28%	1,90%	1,01%	0,22%										
	1-4-95 tot 1-4-97															
1-10-95	initieel	0,50%				0,13%	0,38%									
dec-95	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%		0,46%	-0,46%										
1-10-96	initieel	0,75%				0,19%	0,56%									
dec-96	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%			0,46%	-0,46%									
	totaal	1,25%	0,92%			0,59%	0,56%	0,10%								
	1-4-97 tot 1-6-99															
1-5-97	initieel	2,80%						1,87%	0,93%							
dec-97	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%					0,46%	-0,46%							
1-1-98	BIR in salaris	0,00%														
1-7-98	initieel	2,40%							1,20%	1,20%						
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%						0,46%	-0,46%						
	totaal	5,20%	0,92%					2,33%	2,13%	0,74%						
	1-6-99 tot 1-8-00															
1-8-99	initieel	2,90%								1,21%	1,69%					
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	-0,46%					
	totaal	2,90%	0,46%							1,67%	1,23%					
	1-8-00 tot 1-10-01															
1-8-00	initieel	3,60%									1,50%	2,10%				
dec-00	eindejaarsuitkering 0,7%		0,65%								0,65%	-0,65%				
1-1-01	initieel	0,50%										0,50%				
	totaal	4,10%	0,65%								2,15%	1,95%				

Rijk		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-10-01	1-10-01 tot 1-12-02															
	initieel	3,60%										0,90%	2,70%			
dec-01	eindejaarsuitkering 0,1%	0,09%										0,09%				
dec-01	eenmalig 453,78		0,94%									0,94%	-0,94%			
1-7-02	initieel	0,50%											0,25%	0,25%		
	totaal	4,19%	0,94%									1,93%	2,01%	0,25%		
	1-12-02 tot															
	eindtotaal	20,22%	4,17%	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	3,38%	3,88%	2,01%	0,25%		

CAO-afspraken vanaf 1993

Defensie		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%												
	vervallen uitkering Simons (alleen burgers)			- 0,18%												
1-7-93	initieel	1,70%		0,85%	0,85%											
dec-93	incidenteel 136,13 (burgers)		0,12%	0,12%	- 0,12%											
jan-94	eindejaarsuitkering 0,4%		0,37%		0,37%	- 0,37%										
dec-94	eindejaarsuitkering 0,4%	0,37%			0,37%											
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%										
	totaal	2,57%	0,49%	2,08%	1,47%	0,13%										
	1-4-95 tot 1-4-97															
1-9-95	initieel	1,00%				0,33%	0,67%									
dec-95	eenmalig 1%		1,00%			1,00%	- 1,00%									
1-9-96	initieel	1,75%					0,58%	1,17%								
dec-96	eenmalig 0,75%		0,75%				0,75%	- 0,75%								
	totaal	2,75%	1,75%			1,33%	1,00%	0,42%								
	1-4-97 tot 1-6-99															
1-7-97	initieel	2,60%						1,30%	1,30%							
dec-97	eenmalig 0,5%		0,50%					0,50%	- 0,50%							
1-9-98	initieel	2,60%							0,87%	1,73%						
dec-98	eenmalig 0,5%		0,50%						0,50%	- 0,50%						
	totaal	5,20%	1,00%					1,80%	2,17%	1,23%						
	1-6-99 tot 1-8-00															
1-6-99	initieel	2,85%								1,66%	1,19%					
dec-99	eenmalig 0,5%		0,50%							0,50%	- 0,50%					
	totaal	2,85%	0,50%							2,16%	0,69%					
	1-8-00 tot 1-10-01															
1-8-00	initieel	3,60%									1,50%	2,10%				
dec-00	eindejaarsuitkering 0,2%	0,19%									0,19%					
dec-00	eenmalig 1,0%		1,00%								1,00%	- 1,00%				
	totaal	3,79%	1,00%								2,69%	1,10%				

Defensie		Contractloonontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-10-01	1-10-01 tot 1-1-04 initieel	4,00%										1,00%	3,00%			
dec-01	eenmalig 0,8%		0,80%									0,80%	- 0,80%			
1-11-02	initieel	4,00%											0,67%	3,33%		
dec-02	eindejaarsuitkering 0,2%	0,19%											0,19%			
dec-02	eenmalig 0,7%		0,70%										0,70%	- 0,70%		
dec-03	eenmalig 0,8%		0,80%											0,80%	- 0,80%	
	totaal	8,19%	2,30%									1,80%	3,75%	3,43%	- 0,80%	
	1-1-04 tot															
	eindtotaal	25,34%	7,04%	2,08%	1,47%	1,46%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	3,37%	2,90%	3,75%	3,43%	- 0,80%	

CAO-afspraken vanaf 1993

Onderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%												
1-10-93	vervallen uitkering Simons initieel	2,10%		-0,61%	1,58%											
1-1-95	initieel	0,50%		0,53%		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%							
1-8-97	initieel	1,00%						0,42%	0,58%							
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%							
1-8-98	initieel	1,50%							0,63%	0,88%						
1-12-98	initieel	0,50%							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%	0,46%			
dec-01	eindejaarsuitkering 0,8%		0,74%									0,74%	-0,74%			
dec-01	eindejaarsuitkering 1,25%		1,16%									1,16%	-1,16%			
	totaal	6,00%	2,64%							3,10%	3,99%	-1,44%				

Onderwijs		Contractloonontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-1-02	1-3-02 tot 1-2-03 initieel	1,25%											1,25%			
1-7-02	initieel	2,00%											1,00%	1,00%		
dec-02	eindejaarsuitkering 1,95%	1,81%											1,81%			
dec-02	eindejaarsuitkering 1,30%		1,20%										1,20%	– 1,20%		
	totaal	5,06%	1,20%										5,26%	– 0,20%		
	1-2-03 tot															
	eindtotaal	21,66%	6,21%	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	– 0,20%		

CAO-afspraken vanaf 1993

Wetenschappelijk onderwijs			Contractloonontwikkeling op jaarbasis													
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract conform CAO onderwijs 1-1-99 tot 1-6-00									0,87%						
1-6-99	initieel	3,00%								1,75%	1,25%					
dec-99	eenmalig 0,75%		0,69%							0,69%	- 0,69%					
1-5-00	initieel	1,00%									0,67%	0,33%				
	totaal	4,00%	0,69%							3,31%	1,22%	0,33%				
	1-6-00 tot 1-6-02															
1-6-00	initieel	2,80%								1,63%	1,17%					
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	- 0,46%					
1-7-01	initieel	3,40%									1,70%	1,70%				
dec-01	eindejaarsuitkering 0,75%		0,69%								0,69%	- 0,69%				
1-2-02	initieel	0,80%											0,73%	0,07%		
	totaal	7,00%	1,16%							2,10%	3,10%	1,74%	0,07%			
	1-6-02 tot 1-8-03															
1-6-02	initieel	2,25%										1,31%	0,94%			
dec-02	eindejaarsuitkering 2%	1,81%										1,81%				
1-4-03	initieel	1,60%											1,20%	0,40%		
	totaal	5,66%											3,12%	2,14%	0,40%	
	1-8-03 tot															
	eindtotaal	16,66%	1,85%							3,31%	3,32%	3,43%	4,86%	2,20%	0,40%	

CAO-afspraken vanaf 1993

Hoger beroepsonderwijs			Contractloonontwikkeling op jaarbasis													
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract conform CAO onderwijs 1-1-99 tot 1-6-00									0,87%						
1-7-99	initieel	3,00%								1,50%	1,50%					
dec-99	eenmalig 0,75%		0,69%							0,69%	- 0,69%					
1-5-00	initieel	1,00%									0,67%	0,33%				
	totaal	4,00%	0,69%							3,06%	1,47%	0,33%				
	1-6-00 tot 1-6-02															
1-6-00	initieel	2,75%								1,60%	1,15%					
dec-00	eenmalig 0,8%		0,74%							0,74%	- 0,74%					
1-7-01	initieel	3,50%									1,75%	1,75%				
dec-01	eenmalig 1,3%		1,20%								1,20%	- 1,20%				
1-5-02	initieel	0,75%										0,50%	0,25%			
	totaal	7,00%	1,94%							2,34%	3,36%	1,05%	0,25%			
	1-6-02 tot 1-08-03															
1-6-02	initieel	2,25%										1,31%	0,94%			
dec-02	eindejaarsuitkering 2%	1,85%										1,85%				
1-4-03	intieel	1,50%											1,13%	0,38%		
	totaal	5,60%										3,16%	2,06%	0,38%		
	1-8-03 tot															
	eindtotaal	16,60%	2,64%							3,06%	3,82%	3,69%	4,21%	2,31%	0,38%	

CAO-afspraken vanaf 1993

Onderzoekinstellingen		Contractloonontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract conform CAO onderwijs 1-1-99 tot 1-3-00									0,87%						
1-3-99	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%					
1-3-01	1-3-01 tot 1-6-02 initieel	4,10%										3,42%	0,68%			
dec-01	eindejaarsuitkering 113,44	0,25%										0,25%				
1-3-02	initieel	1,00%											0,83%	0,17%		
dec-02	eindejaarsuitkering 45,38	0,10%											0,10%			
	totaal	5,45%										3,67%	1,62%	0,17%		
1-6-02	1-6-02 tot 30 september 2003 initieel	3,00%											1,75%	1,25%		
dec-02	eindejaarsuitkering – 158,82	– 0,35%											– 0,35%			
dec-02	eindejaarsuitkering 3%	2,78%											2,78%			
dec-02	eenmalig 1%		0,93%										0,93%	– 0,93%		
	totaal	5,43%	0,93%										5,10%	0,32%		
	eindtotaal	17,88%	0,93%							3,37%	3,88%	4,29%	6,72%	0,49%		

CAO-afspraken vanaf 1993

Politie		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-7-93	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%												
dec-93	initieel	1,80%		0,90%	0,90%											
1-1-95	incidenteel 0,25%		0,23%	0,23%	- 0,23%											
	initieel	0,25%				0,25%										
	totaal	2,05%	0,23%	2,42%	0,67%	0,25%										
1-7-95	1-4-95 tot 1-7-96															
dec-95	initieel	0,50%				0,25%	0,25%									
1-1-96	incidenteel 0,2%		0,19%			0,19%	- 0,19%									
1-4-96	initieel	0,50%					0,50%									
	initieel	0,50%					0,38%	0,13%								
	totaal	1,50%	0,19%			0,44%	0,94%	0,13%								
1-4-97	1-1-97 tot 1-1-99															
1-7-97	initieel 45,38	1,60%						1,20%	0,40%							
1-5-98	incidenteel 1%		0,93%					0,93%	- 0,93%							
1-8-98	eenmalig 657,98		1,53%						1,53%	- 1,53%						
dec-98	initieel	2,00%							0,83%	1,17%						
	eindejaarsuitkering 1,55%		1,44%						1,44%	- 1,44%						
	totaal	3,60%	3,89%					2,13%	3,27%	- 1,80%						
1-2-99	1-1-99 tot 1-1-01															
1-2-99	extra periodieke verhoging	2,50%								2,29%	0,21%					
1-2-99	politie flexibiliteitstoelage	0,82%								0,82%						
dec-99	inflatiecorrectie	1,00%								0,92%	0,08%					
1-2-00	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	- 0,46%					
	initieel	2,00%									1,83%	0,17%				
	totaal	6,32%	0,46%							4,49%	1,67%	0,17%				

Politie		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-2-01	1-1-01 tot 1-1-04 overbruggingstoelage 1,5%	1,50%										1,38%	0,13%			
1-9-01	initieel 2% ipv OBT	0,50%										0,17%	0,33%			
dec-01	13e maand 2,5%	2,14%										2,14%				
dec-01	eenmalig 136,13		0,34%									0,34%	- 0,34%			
1-7-02	initieel	1,00%											0,50%	0,50%		
dec-02	13e maand 2,75%	2,35%											2,35%			
dec-02	eenmalig 136,13		0,34%										0,34%	- 0,34%		
1-7-03	initieel	1,00%												0,50%	0,50%	
dec-03	13e maand 2,75%	2,35%												2,35%		
dec-03	eenmalig 136,13		0,34%											0,34%	- 0,34%	
	totaal	10,84%	1,02%									4,02%	3,31%	3,35%	0,16%	
	1-1-04 tot															
	eindtotaal	24,31%	5,79%	2,42%	0,67%	0,69%	0,94%	2,25%	3,27%	2,69%	1,67%	4,19%	3,31%	3,35%	0,16%	

CAO-afspraken vanaf 1993

Rechterlijke macht		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%												
1-4-93	vervallen uitkering Simons			- 0,28%												
jan-94	initieel	1,80%		1,35%	0,45%											
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%		0,28%		0,28%	- 0,28%										
1-1-95	initieel	0,50%			0,28%		0,50%									
	totaal	2,58%	0,28%	2,36%	1,01%	0,22%										
	1-4-95 tot 1-4-97															
1-10-95	initieel	0,50%				0,13%	0,38%									
dec-95	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%			0,46%	- 0,46%									
1-10-96	initieel	0,75%				0,19%	0,56%									
dec-96	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%				0,46%	- 0,46%								
1-1-97	initieel	1,00%						1,00%								
	totaal	2,25%	0,93%			0,59%	0,56%	1,10%								
	1-4-97 tot 1-6-99															
1-5-97	initieel	2,80%						1,87%	0,93%							
dec-97	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%					0,46%	- 0,46%							
1-1-98	BIR in salaris	0,00%														
1-7-98	initieel	2,40%							1,20%	1,20%						
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%						0,46%	- 0,46%						
	totaal	5,20%	0,93%					2,33%	2,13%	0,74%						
	1-6-99 tot 1-11-00															
1-6-99	initieel	3,10%								1,81%	1,29%					
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	- 0,46%					
	totaal	3,10%	0,46%							2,27%	0,83%					
	1-11-00 tot 1-11-01															
1-11-00	initieel	3,90%								0,65%	3,25%					
dec-00	eindejaarsuitkering 0,7%		0,65%							0,65%	- 0,65%					
1-4-01	initieel	0,60%									0,45%	0,15%				
	totaal	4,50%	0,65%							1,30%	3,05%	0,15%				

Rechterlijke macht		Contractloonontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-11-01	1-11-01 tot 1-12-02															
dec-01	initieel	3,70%										0,62%	3,08%			
1-7-02	eenmalig 528,65		0,58%									0,58%	- 0,58%			
dec-02	initieel	0,40%											0,20%	0,20%		
	eindejaarsuitkering 0,1%	0,09%											0,09%			
	totaal	4,19%	0,58%									1,20%	2,79%	0,20%		
	1-12-02 tot															
	eindtotaal	21,82%	3,82%	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	2,13%	4,25%	2,94%	0,20%		

CAO-afspraken vanaf 1993

Gemeenten		Contractloonontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%												
1-4-93	initieel	2,00%		1,50%	0,50%											
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%										
	totaal	2,50%		2,79%	0,50%	0,50%										
	1-4-95 tot 1-4-97															
1-8-95	initieel	1,25%				0,52%	0,73%									
1-8-96	initieel	1,25%					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 tot 1-4-99															
1-6-97	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%						
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%						0,46%	- 0,46%						
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%								0,46%						
	totaal	5,71%	1,11%					2,40%	2,75%	0,56%						
	1-4-99 tot 1-10-00															
1-4-99	initieel	2,00%								1,50%	0,50%					
1-10-99	initieel	1,00%								0,25%	0,75%					
dec-99	eenmalig 158,82		0,50%							0,50%	- 0,50%					
apr-00	eenmalig 158,82		0,50%								0,50%	- 0,50%				
1-8-00	initieel	1,50%									0,63%	0,88%				
dec-01	eindejaarsuitkering 0,2%	0,19%											0,19%			
	totaal	4,69%	1,00%							2,25%	1,88%	0,56%				
	1-10-00 tot 1-2-02															
1-10-00	initieel	1,50%									0,38%	1,13%				
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%		0,50%								0,50%	- 0,50%				
1-5-01	initieel	3,30%											2,20%	1,10%		
dec-01	eindejaarsuitkering 0,75%	0,69%											0,69%			
	totaal	5,49%	0,50%								0,88%	3,52%				

Gemeenten		Contractloonontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-02-02	1-2-02 tot 1-04-03 initieel	3,00%											2,75%	0,25%		
1-10-02	initieel	0,50%											0,13%	0,38%		
1-12-02	eindejaarsuitkering 1%	0,93%											0,93%			
	totaal	4,43%											3,80%	0,63%		
	1-4-03 tot															
	eindtotaal	25,60%	2,61%	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	2,75%	4,08%	4,90%	0,63%		

CAO-afspraken vanaf 1993

Provincies		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-4-93	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-10-94			1,29%												
jan-94	initieel	1,70%		1,28%	0,43%											
mei-94	eindejaarsuitkering 0,3%			0,28%	0,28%	- 0,28%										
dec-94	eenmalig 181,52			0,60%	0,60%	- 0,60%										
	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%			0,28%											
	totaal	1,98%	0,88%	2,57%	1,58%	- 0,88%										
1-4-95	1-10-94 tot 1-10-97 eindejaarsuitkering -0,3%	- 0,28%		- 0,28%												
dec-95	initieel	1,00%			0,75%	0,25%										
dec-95	eenmalig 0,75%		0,69%		0,69%	- 0,69%										
1-7-96	AOW comp wg deel zk	- 0,14%			- 0,14%											
dec-96	initieel	1,50%			0,75%	0,75%										
1-1-97	eenmalig 0,75%		0,69%		0,69%	- 0,69%										
dec-97	initieel	1,25%				1,25%										
	eenmalig 0,5%		0,46%			0,46%	- 0,46%									
	totaal	3,33%	1,85%	- 0,28%	1,30%	1,00%	1,77%	- 0,46%								
dec-97	1-10-97 tot 1-1-00 eenmalig 1,5%		1,39%					1,39%	- 1,39%							
1-4-98	initieel	2,25%						1,69%	0,56%							
dec-98	eindejaarsuitkering 0,75%	0,69%						0,69%								
dec-98	eenmalig 1%		0,93%					0,93%	- 0,93%							
1-4-99	initieel	2,25%						1,69%	0,56%							
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%						0,46%								
dec-99	eenmalig 1%		0,93%					0,93%	- 0,93%							
	totaal	5,66%	3,24%					1,39%	1,92%	2,71%	- 0,36%					
1-1-00	1-1-00 tot 1-1-02 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%				
jan-02	eenmalig 200		0,66%										0,66%	- 0,66%		
	totaal	7,00%	0,66%								3,50%	3,29%	0,87%	- 0,66%		

Provincies		Contractloonontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-1-02	1-01-02 tot 1-3-03 initieel	2,50%											2,50%			
1-10-02	initieel	0,50%											0,13%	0,38%		
dec-02	eindejaarsuitkering 1,25%	1,16%											1,16%			
	totaal	4,16%											3,78%	0,38%		
	1-3-03 tot															
	eindtotaal	22,12%	6,63%	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	4,65%	- 0,29%		

CAO-afspraken vanaf 1993

Waterschappen		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-6-94			1,29%												
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%										
1-10-94	1-6-94 tot 1-1-96 initieel	0,50%			0,13%	0,38%										
1-7-95	initieel	0,50%				0,25%	0,25%									
	totaal	1,00%			0,13%	0,63%	0,25%									
1-1-96	1-1-96 tot 1-4-97 initieel	2,25%					2,25%									
1-1-97	initieel	0,75%						0,75%								
	totaal	3,00%					2,25%	0,75%								
1-4-97	1-4-97 tot 1-4-99 initieel	2,75%						2,06%	0,69%							
1-4-98	initieel	2,75%							2,06%	0,69%						
okt-98	eenmalig 1,5%		1,50%						1,50%	– 1,50%						
	totaal	5,50%	1,50%					2,06%	4,25%	– 0,81%						
1-4-99	1-4-99 tot 1-4-02 initieel	2,00%								1,50%	0,50%					
dec-99	eindejaarsuitkering 1%	0,93%								0,93%						
dec-99	millenniumuitkering 113,44		0,30%							0,30%	– 0,30%					
1-4-00	initieel	2,50%									1,88%	0,63%				
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%									0,46%					
1-4-01	initieel	2,75%										2,06%	0,69%			
	totaal	8,64%	0,30%							2,73%	2,54%	2,69%	0,69%			
1-04-02	1-4-02 tot 1-06-03 initieel	3,50%											2,63%	0,88%		
dec-02	eindejaarsuitkering 1,2%	1,11%											1,11%			
1-04-03	initieel	0,50%												0,38%	0,13%	
	totaal	5,11%											3,74%	1,25%	0,13%	
	1-6-03 tot															
	eindtotaal	25,35%	1,80%	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,91%	2,54%	2,69%	4,42%	1,25%	0,13%	

CAO-afspraken vanaf 1993

Samenvatting contractloonontwikkeling 1993 – 1998														
Sector	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Cumulati ef	1993–1998
	1993	1993	1994	1994	1995	1995	1996	1996	1997	1997	1998	1998	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%	2,40%	2,13%	10,13%	9,16%
Defensie	2,64%	2,08%	0,62%	1,47%	2,13%	1,46%	1,50%	1,00%	2,35%	2,22%	2,60%	2,17%	12,42%	10,85%
Onderwijs	2,49%	1,21%	0,00%	1,58%	1,15%	0,66%	1,56%	1,77%	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	9,54%	8,17%
Politie	3,03%	2,42%	- 0,23%	0,67%	0,94%	0,69%	0,81%	0,94%	2,53%	2,25%	4,04%	3,27%	11,57%	10,65%
Rechterlijke macht	2,52%	2,36%	0,56%	1,01%	1,19%	0,81%	0,75%	0,56%	3,80%	3,43%	2,40%	2,13%	11,71%	10,72%
Gemeenten	3,00%	2,79%	0,00%	0,50%	1,75%	1,02%	1,25%	1,25%	3,93%	3,41%	2,06%	2,75%	12,56%	12,27%
Provincies	2,70%	2,57%	0,88%	1,30%	0,40%	0,43%	1,50%	1,00%	2,41%	3,16%	2,02%	1,46%	10,30%	10,30%
Waterschappen	2,80%	2,64%	0,80%	0,80%	0,50%	0,70%	2,25%	2,50%	3,50%	2,81%	4,25%	4,25%	14,89%	14,46%
Totaal	2,59%	1,87%	0,18%	1,18%	1,37%	0,86%	1,33%	1,35%	2,37%	2,04%	2,53%	2,09%	10,81%	9,74%

Samenvatting contractloonontwikkeling 1999 – 2004														
Sector	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Niveau-basis	Jaar-basis	Cumulati ef	1999–2002
	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003	2004	2004	niveau-basis	jaar-basis
Rijk	2,90%	2,41%	3,79%	3,38%	4,48%	3,88%	- 0,44%	2,01%		0,25%			11,09%	12,19%
Defensie	2,85%	3,40%	3,29%	3,37%	3,80%	2,90%	4,09%	3,75%	0,10%	3,43%	- 0,80%	- 0,80%	14,77%	14,11%
Onderwijs	2,60%	3,72%	3,44%	3,10%	3,91%	3,99%	4,36%	3,82%	- 1,20%	- 0,20%			15,08%	15,45%
Wetenschappelijk onderwijs	3,23%	3,31%	3,57%	3,32%	3,63%	3,43%	4,16%	4,86%		2,20%			15,41%	15,77%
Hoger beroepsonderwijs	3,23%	3,06%	3,80%	3,82%	3,96%	3,69%	3,65%	4,21%		2,31%			15,46%	15,62%
Onderzoekinstellingen	2,54%	3,37%	4,00%	3,88%	4,35%	4,29%	7,45%	6,72%	0,49%	0,49%			19,58%	19,51%
Politie	1,81%	2,69%	1,54%	1,67%	4,48%	4,19%	3,35%	3,31%	3,35%	3,35%		0,16%	11,63%	12,37%
Rechterlijk macht	3,10%	3,01%	4,09%	2,13%	4,23%	4,25%	- 0,09%	2,94%		0,20%			11,75%	12,90%
Gemeenten	3,00%	2,81%	3,50%	2,75%	2,81%	4,08%	4,43%	4,90%		0,63%			14,45%	15,34%
Provincies	2,71%	2,71%	2,57%	3,14%	3,50%	3,29%	4,82%	4,65%	- 0,66%	- 0,29%			14,30%	14,51%
Waterschappen	1,73%	1,91%	2,66%	2,54%	2,75%	2,69%	4,61%	4,42%	0,50%	1,25%		0,13%	12,25%	12,06%
Totaal	2,76%	3,16%	3,38%	3,04%	3,74%	3,85%	3,60%	3,87%	- 0,23%	0,82%	- 0,07%	- 0,06%	14,17%	14,66%

Samenvatting contractloonontwikkeling 1993 – 2003														
Sector	Cumulatief	1993–	Niveau-	Jaar-	Niveau-	Jaar-	Niveau-	Jaar-	Niveau-	Jaar-	Niveau-	Jaar-	Cumu-	1993–
	niveaubasis	1998	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	latief	2002
		jaar-	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003	niveau-	Jaar-
		basis											basis	basis
Rijk	10,13%	9,16%	2,90%	2,41%	3,79%	3,38%	4,48%	3,88%	- 0,44%	2,01%		0,25%	22,35%	22,46%
Defensie	12,42%	10,85%	2,85%	3,40%	3,29%	3,37%	3,80%	2,90%	4,09%	3,75%	0,10%	3,43%	29,03%	26,49%
Onderwijs	9,54%	8,17%	2,60%	3,72%	3,44%	3,10%	3,91%	3,99%	4,36%	3,82%	- 1,20%	- 0,20%	26,05%	24,88%
Wetenschappelijk onderwijs	9,54%	8,17%	3,23%	3,31%	3,57%	3,32%	3,63%	3,43%	4,16%	4,86%		2,20%	26,42%	25,22%
Hoger beroepsonderwijs	9,54%	8,17%	3,23%	3,06%	3,80%	3,82%	3,96%	3,69%	3,65%	4,21%		2,31%	26,47%	25,06%
Onderzoekinstellingen	9,54%	8,17%	2,54%	3,37%	4,00%	3,88%	4,35%	4,29%	7,45%	6,72%		0,49%	30,98%	29,27%
Politie	11,57%	10,65%	1,81%	2,69%	1,54%	1,67%	4,48%	4,19%	3,35%	3,31%	3,35%	3,35%	24,55%	24,34%
Rechterlijk macht	11,71%	10,72%	3,10%	3,01%	4,09%	2,13%	4,23%	4,25%	- 0,09%	2,94%		0,20%	24,83%	25,00%
Gemeenten	12,56%	12,27%	3,00%	2,81%	3,50%	2,75%	2,81%	4,08%	4,43%	4,90%		0,63%	28,82%	29,49%
Provincies	10,30%	10,30%	2,71%	2,71%	2,57%	3,14%	3,50%	3,29%	4,82%	4,65%	- 0,66%	- 0,29%	26,07%	26,30%
Waterschappen	14,89%	14,46%	1,73%	1,91%	2,66%	2,54%	2,75%	2,69%	4,61%	4,42%	0,50%	1,25%	28,97%	28,26%
Totaal	10,81%	9,74%	2,76%	3,16%	3,38%	3,04%	3,74%	3,85%	3,60%	3,87%	- 0,23%	0,82%	26,51%	25,83%

Samenvatting contractloonontwikkeling 1993-2004 op jaarbasis														Laatste volledige contractjaar	Exp dat
sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004			
Rijk	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	3,38%	3,88%	2,01%	0,25%			2001	1-12-2002
Defensie	2,08%	1,47%	1,46%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	3,37%	2,90%	3,75%	3,43%	-0,80%		2003	1-1-2004
Onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	-0,20%			2002	1-2-2003
Wetenschappelijk onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,31%	3,32%	3,43%	4,86%	2,20%			2002	1-9-2003
Hoger beroepsonderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,06%	3,82%	3,69%	4,21%	2,31%			2002	1-9-2003
Onderzoekinstellingen	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,37%	3,88%	4,29%	6,72%	0,49%			2002	1-10-2003
Politie	2,42%	0,67%	0,69%	0,94%	2,25%	3,27%	2,69%	1,67%	4,19%	3,31%	3,35%	0,16%		2003	1-1-2004
Rechterlijke macht	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	2,13%	4,25%	2,94%	0,20%			2001	1-12-2002
Gemeenten	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	2,75%	4,08%	4,90%	0,63%			2002	1-4-2003
Provincies	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	4,65%	-0,29%			2002	1-3-2003
Waterschappen	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,91%	2,54%	2,69%	4,42%	1,25%	0,13%		2002	1-6-2003
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004			
Gewogen gemiddelde contractloonontwikkeling overheid op jaarbasis	1,87%	1,18%	0,86%	1,35%	2,04%	2,09%	3,16%	3,04%	3,85%	3,87%	0,82%	-0,06%			
Idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten.	1,87%	1,18%	0,86%	1,35%	2,04%	2,09%	3,16%	3,04%	3,85%	4,18%	3,40%	0,00%			

Cumulatie contractloonontwikkeling uit afgesloten contracten op jaarbasis	1993–1998	1999–2002	1993–2002
Sector			
Rijk	9,16%	12,19%	22,46%
Defensie	10,85%	14,11%	26,49%
Onderwijs	8,17%	15,45%	24,88%
Wetenschappelijk onderwijs	8,17%	15,77%	25,22%
Hoger beroepsonderwijs	8,17%	15,62%	25,06%
Onderzoekinstellingen	8,17%	19,51%	29,27%
Politie	10,65%	12,37%	24,34%
Rechterlijke macht	10,72%	12,90%	25,00%
Gemeenten	12,27%	15,34%	29,49%
Provincies	10,30%	14,51%	26,30%
Waterschappen	14,46%	12,06%	28,26%
Gewogen gemiddelde gecumuleerde contractloonontwikkeling overheid op jaarbasis	9,74%	14,66%	25,83%
Idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	9,74%	14,99%	26,20%

11.4 Bovenwettelijke werkloosheidsregelingen bij de overheid in 2002

Tabel 11.14 Overzicht bovenwettelijke werkloosheidsregelingen (BW) bij de overheid in 2002

Sector	Hoogte van de uitkering	Eisen	Bijzonderheden
Rijk	Maand 1-12: 80% van BW-dagloon *); Maand 13-18: 75%; Daarna: 70%.	Was werkzaam als ambtenaar in vaste dienst bij de sector rijk; Ontslag; Geen ontslag uit een substantieel bezwarende functie of disciplinair strafontslag of ontslag wegens FPU; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering	In het geval dat iemand een loongerelateerde en vervolguitering vanuit de WW krijgt en de duur van de bovenwettelijke uitkering korter is dan deze beide uitkeringen, dan geldt het volgende. De WW-vervolguitering wordt aangevuld tot 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.
Politie	Maand 1-12: 80; Maand 13-18: 75%; Daarna: % van BW-dagloon 70%	Was werkzaam als ambtenaar bij de sector politie; Ontslag; Geen functioneel leeftijdsontslag of disciplinair strafontslag of ontslag wegens FPU; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering	In het geval dat iemand een loongerelateerde en vervolguitering vanuit de WW krijgt en de duur van de bovenwettelijke uitkering korter is dan deze beide uitkeringen, dan geldt het volgende. De WW-vervolguitering wordt aangevuld tot 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.
Onderwijs, HBO,WO,OI, Academische ziekenhuizen	Aanvulling op loongerelateerde WW-uitkering: maand 1-12: 78% van BW-dagloon; Daarna: 70%. Aanvulling op WW-vervolguitering: indien betrokkene op de eerste WW-dag minimaal 40 jaar is en een diensttijd van minimaal 5 jaar heeft: 70% van BW-dagloon, met een maximum (verschilt per sector); in overige gevallen: 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.	Was werkzaam in het (hoger) onderwijs, in een academisch ziekenhuis, aan een onderzoekinstelling of aan een universiteit; Geen recht op suppletie;	Recht op een WW-uitkering. Kortlopende WW-uitkering van 6 maanden wordt aangevuld tot 108% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 78% van het BW-dagloon.
Defensie	Aanvulling op loongerelateerde WW-uitkering: maand 1-6: 80% van BW-dagloon; Maand 6-12: 75%; Daarna 70%. Mogelijk is er na de loongerelateerde BW-uitkering recht op een aansluitende BW-uitkering, afhankelijk van diensttijd en leeftijd. Deze aansluitende uitkering bedraagt (een aanvulling tot) 70% van BW-dagloon.	<i>Burgerpersoneel:</i> Ontslag uit vaste of tijdelijke dienst bij Defensie; Recht op een WW-uitkering; Mag geen sprake zijn van: ontslag op eigen aanvraag, FPU, disciplinair strafontslag, functioneel leeftijdsontslag, recht op suppletie. <i>Militairen:</i> Ontslag uit dienstverband voor onbepaalde tijd bij Defensie, Recht op een WW-uitkering; Mag geen sprake zijn van: ontslag op eigen aanvraag, leeftijdsontslag, disciplinair strafontslag, recht op suppletie.	De kortlopende WW-uitkering wordt niet bovenwettelijk aangevuld. Voor militairen of burgers die worden ontslagen wegens overtolligheid ten gevolge van reorganisatie, geldt het Sociaal Beleidskader Defensie (werkt tot 1-1-2004). Zij vallen dientengevolge onder het oude wachtgeldregime.

Sector	Hoogte van de uitkering	Eisen	Bijzonderheden
Rechterlijke macht	Maand 1-12: 80% van dagloon; Maand 13-18: 75%; Daarna: 70%	Was werkzaam als ambtenaar in vaste dienst bij de sector Rechterlijke macht; Ontslag; Geen disciplinair strafontslag of ontslag wegens FPU; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.	In het geval dat iemand een loongerelateerde en vervolguitkering vanuit de WW krijgt en de duur van de bovenwettelijke uitkering korter is dan deze beide uitkeringen, dan geldt het volgende. De WW-vervolguitkering wordt aangevuld tot 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.*
Gemeenten	Maand 1-15: 80% van BW-dagloon; Daarna: 70% Mogelijk is er na de wettelijke WW-duur recht op een aansluitende BW-uitkering, afhankelijk van de diensttijd en leeftijd. Deze aansluitende uitkering bedraagt en aanvulling tot 70% van het WW-dagloon, bij dit WW-dagloon geldt niet de UWV-maximering.	Was werkzaam als ambtenaar bij een gemeente; Ontslag; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.	
Provincies	Maand 1-12: 80% van BW-dagloon; Daarna: 70%.	Was werkzaam als ambtenaar bij een provincie; Ontslag; Geen recht op suppletie;	Recht op een WW-uitkering.
Waterschappen	Maand 1-15: 83% van BW-dagloon; Daarna: 73%	Was werkzaam als ambtenaar bij een waterschap; Ontslag; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.	

Bron: bewerking: Ministerie van BZK.

* Het BW-dagloon wordt berekend op basis van het WW-dagloon, maar zonder maximumdagloon en zonder de werkgeversbijdrage in de ziektekostenverzekering. De duur van de bovenwettelijke uitkering is per sector en per individueel geval verschillend. De duur is afhankelijk van leeftijd en diensttijd van betrokkene.

11.5 Verklaring van afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
ABP	Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ADV	Arbeidsduurverkorting
AO	Arbeidszaken Overheid
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BIA	Bureau Internationale Ambtenaren
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan (van het CPB)
CO	Gecoördineerde organisaties
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumenten Prijsindex
CTSV	College van toezicht sociale verzekeringen
CWI	Centrum voor werk en inkomen
DG	Directoraat Generaal
DICO	Defensie Interservice Commando
ESA	European Space Agency
EU	Europese Unie
EWA	Europees werkende ambtenaren
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
FPU	Flexibele pensioen- en uitredingsregeling voor het overheidspersoneel
fte	Fulltime equivalent
g&g	Gepremieerde en gesubsidieerde sector
GR	Gemeenschappelijke regelingen
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HEVA	Herleid tot volledig arbeidsongeschikt
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HPT	Herplaatsingstoelage
HRM	Human Resources Management
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ID-banen	Instroom- en doorstroombanen
IKAP	Individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket
IPO	Interprovinciaal Overleg
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LO	Lager Onderwijs
MAVO	Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro-economische Verkenningen
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NP	Nabestaandenpensioen
nWSW	nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening
O&O	Onderwijs en Onderzoek
OCenW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OI	Onderzoekinstellingen
OLAF	Europees bureau voor fraudebestrijding

OOW	Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen
OP	Oudersdompensioen
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
OZB	Onroerende Zaak Belasting
P&O	Personeel en Organisatie
PO	Primair onderwijs
POP	Persoonlijk ontwikkelingsplan
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
SER	Sociaal Economische Raad
SPA	Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden
SPAK	Specifieke afdrachtkorting
STAR	Stichting van de Arbeid
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAO	Trendnota Arbeidszaken Overheid
TISSER	Tilburg Institute for Social and Socio-Economic Research
TK	Tweede Kamer
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
UVI	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoering Werknemersverzekeringen
VBO	Vorbereidend beroepsonderwijs
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VLW	Vermindering Langdurig Werklozen
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet onderwijs
VUT	Vervroegde uittreding
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeid en zorg
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WOZ	Waardering onroerende zaken
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet

11.6 Verklaring van begrippen

Algemene Bestuursdienst (ABD)

De managementtop van het Rijk. Het is het netwerk van circa 850 topambtenaren (vanaf directeureniveau) die samen de eindverantwoordelijkheid dragen voor de vorming en uitvoering van het rijksoverheidsbeleid.

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.

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.

Benchmarken

Prestaties en achterliggende processen in een organisatie worden vergeleken met een «best practice» (de benchmark) met als doel de eigen prestaties te verbeteren.

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».

CAO à la carte

Het fenomeen dat in een sector specifieke afspraken met keuzemogelijkheden voor de werknemers worden gemaakt over de arbeidsvoorwaarden. Bijvoorbeeld: de mogelijkheid om tijd en geld tegen elkaar

in te ruilen, en daarnaast de keuze tijd en geld in te zetten voor andere arbeidsvoorwaarden.

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.

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. Eén 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.

Inputbudgettering

Er is geen relatie tussen de geleverde prestaties – de output – en de vereiste middelen – de input. De prestaties zijn niet genormeerd; ook ontbreekt een kostenstandaard per prestatie.

Klokkenluiders

Ambtenaren die vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar zij werkzaam zijn, intern melden. Binnen de sector Rijk is inmiddels een regeling getroffen voor de omgang met klokkenluiders. Andere sectoren overwegen een soortgelijke regeling.

Loonkosten

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

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.

Negende sector

Privaat- en publiekrechtelijke organisaties die zijn aangesloten bij het ABP, maar niet (of niet meer op arbeidsvoorwaardelijke gronden) toe te wijzen zijn aan een van de overheidssectoren.

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.

Outputbudgettering

De geleverde prestaties – de output – zijn bepalend voor de hoogte van het budget. Idealiter is daarbij een kostprijs per prestatie bekend.

Privatisering

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.

Referentiebeprijing

Het referentiebeprijing is een vastgestelde methode waarmee jaarlijks een technische berekening plaatsvindt waarvan de uitkomsten dienen als basis voor de vaststelling van de ruimte voor de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel door het kabinet. Bij die berekening wordt rekening gehouden met de contractloonontwikkeling en eventuele arbeidsduurverkorting 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.

Ruilvoet (van de publieke sector)

De relatieve verhouding tussen het loon- en het prijsniveau in de publieke sector ten opzichte van het prijsniveau van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

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 2003

worden de volgende sectoren onderscheiden: Rijk, Onderwijs, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen, Academische ziekenhuizen, Defensie, Politie, Rechterlijke macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

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.

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.