

Vergaderjaar 2004–2005

29 801

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en samenvatting	5	5.	Pensioenen	47
2.	Arbeidsvoorwaarden	10	6.	Publieke prestaties; verbeteren bedrijfsvoering	52
2.1	Inleiding	10	6.1	Inleiding	52
2.2	Recente ontwikkelingen in CAO's en de economische situatie	10	6.2	Internationaal vergelijkend onderzoek	54
2.3	Het arbeidsvoorwaardenpakket	16	6.3	Onderwijs	55
3.	Arbeidsmarkt	26	6.4	Zorg	58
3.1	Inleiding	26	6.5	Veiligheid	60
3.2	Huidige arbeidsmarktpositie	26	6.6	Openbaar Bestuur	62
3.3	Personeelssamenstelling; krimpsectoren en doelgroepen	31	6.7	Conclusie	64
3.4	De toekomstige arbeidsmarkt van de collectieve sector	35	7.	Statistische bijlage	65
4.	Arbeidsverhoudingen	40	7.1	Kengetallen overheidspersoneel	65
4.1	Inleiding	40	7.2	Zittend en mobiel overheidspersoneel	67
4.2	Integriteit	40	7.3	Ziekteverzuim bij de overheid	70
4.3	Inkomens topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector	42	7.4	Arbeidsongeschiktheid bij de overheid	71
4.4	Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel	45	7.5	Werkloosheid bij de overheid	74
			7.6	Arbeidsvoorwaarden	78
			7.7	Prognosemodel AOS	110
			7.8	Verklaring van afkortingen	112
			7.9	Verklaring van begrippen	113
			7.10	Trefwoordenlijst	118

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

Beter presteren met minder geld en mensen

De overheid moet met minder geld en minder mensen beter presteren. Deze noodzaak tot beperking van de kosten en verhoging van de productiviteit wordt niet alleen ingegeven door de huidige economische situatie, maar is op de middellange termijn onontkoombaar door de vergrijzingproblematiek waarmee de overheid te kampen heeft. De vergrijzing zorgt voor oplopende kosten van allerlei zorgvoorzieningen, maar ook voor een grote uitstroom van oudere werknemers bij de overheid in de komende tien jaar.

In de wervingspositie van de collectieve sector¹ zijn als gevolg van de laagconjunctuur op de korte termijn geen grote knelpunten te verwachten. Maar voor delen van de publieke sector kan hierin bij het aantrekken van de economische groei een omslag optreden. Om de dienstverlening op termijn te kunnen waarborgen bestaat de dringende noodzaak om het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid te richten op verhoging van de participatie en de productiviteit.

Voor het CAO-overleg levert dit grote uitdagingen op. Het najaarsakkoord 2003 is onder druk komen te staan nadat de sociale partners in de Stichting van de Arbeid en het kabinet dit voorjaar niet tot overeenstemming kwamen over het stelsel van VUT-, prepensioen- en levensloopregelingen. Toch moeten de overheidswerkgevers in het overleg met de overheidsbonden tot een zodanige vernieuwing van arbeidsvoorwaardenpakketten komen dat voldaan wordt aan de eis van kostenreductie en vergroting van de flexibiliteit op de korte termijn én aan de eis tot behoud van een goede wervingspositie op de middellange termijn.

Loonmatiging en kostenbeheersing

Meerjarige loonmatiging noodzakelijk

Voor het herstel van de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven is meerjarige loonmatiging noodzakelijk. Het kabinet wil hierin het goede voorbeeld geven. De publieke dienstverlening is zeer arbeidsintensief. Daarom draagt loonmatiging in de collectieve sector bovendien bij aan een beheerste ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Beperking van de overheidsuitgaven is noodzakelijk. In 2003 overschreed het begrotingstekort de normen van het stabiliteitspact. Dankzij extra maatregelen van het kabinet kan het tekort in 2004 binnen die 3%-norm blijven. De contractlonen zijn – mede als gevolg van de najaarsakkoorden van 2002 en 2003 – zeer beperkt gegroeid. Toch zijn de loonkosten nog wel gestegen; bij de overheid was die stijging in 2003 en in het eerste kwartaal van 2004 hoger dan in de marktsector. Deze stijging wordt voor een groot deel veroorzaakt door de toename van de werkloosheid en door de stijgende pensioenpremies. Het herstelplan ABP en een aanpassing van de pensioenregeling hebben de stijging van de pensioenpremies voor de overheid weten te beperken. Toch dreigt er inmiddels voor 2005 een nieuwe premieproblematiek als gevolg van de dalende reële rente en de eisen van de PVK. Het kabinet is er veel aan gelegen dat een premiestijging in 2005 wordt afgewend. Daarvoor zullen kabinet, sociale partners en ABP zich moeten inspannen. Een premiestijging zou kunnen leiden tot beperking van de pensioenafspraken, tot lastenverzwaring voor werknemers of tot consequenties voor de bedrijfsvoering bij de overheid. Om de pensioenkosten te beheersen is de pensioenregeling bij het ABP inmiddels gewijzigd van een eindloonregeling naar een voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregeling. Hiermee is een belangrijke stap gezet op weg naar betere beheersing van risico's van het fonds. Toch blijven er ook in de nabije toekomst onzeker-

Beheersing pensioenkosten

¹ Zie voor de in deze nota gehanteerde definitie van collectieve sector en overheid, de begrippenlijst (par. 7/9).

heden voor het fonds bestaan die meerkosten met zich mee kunnen brengen (langere levensduur en renterisico).

Inzet voor nieuwe CAO's

De CAO in een groot aantal overheidssectoren (rijk, defensie, onderwijs, BVE, HBO, Wetenschappelijk onderwijs, rechterlijke macht, politie, gemeenten en waterschappen) is inmiddels verstreken. De overheids-werkgevers staan voor de opgave om met de vakbonden overeenstemming te bereiken over nieuwe CAO's. Naast het handhaven van de nullijn in 2004 en 2005 zijn de wettelijke ingrepen in de sociale zekerheid daarop van invloed. Het kabinet wil immers met een aantal maatregelen in de sociale zekerheid mensen stimuleren betaald werk te verrichten en langer door te werken. Bij de onderhandelingen in de overheidssectoren is de inzet loonaanvullingen boven 70% in het tweede ziektejaar niet langer te verstrekken. Bij de vervolgitkering-WWW is de inzet de afschaffing daarvan niet door middel van bovenwettelijke afspraken te repareren. Om, in het licht van de vergrijzingsproblematiek op middellange termijn, de participatie van ouderen te bevorderen en om daarnaast de risico's van de kosten van pensioenen en de forse meerkosten als gevolg van het nieuwe fiscale regime op te vangen, is de inzet tevens de collectieve prepensioenregeling af te schaffen en de overstap te maken naar de individuele levensloopregeling.

Gunstige wervingspositie nu en de komende jaren

Wervingspositie gunstig, tevredenheid personeel toegenomen

De economische laagconjunctuur en de afname van werkgelegenheid in de marktsector heeft de arbeidsmarkt sterk verruimd. Het aantal (langdurig) openstaande vacatures is sterk afgenomen, de werkloosheid is aanzienlijk opgelopen. In de collectieve sector is het goed merkbaar dat het aanbod de vraag naar arbeid ruimschoots overtreft. Met uitzondering van individuele instellingen met specifieke problemen, hebben organisaties in de publieke sector op dit moment een veel gunstiger wervingspositie. De afnemende groei van de werkgelegenheid bij de overheid draagt daaraan bij. In lijn met de afspraken in het regeerakkoord daalde het arbeidsvolume bij de rijksoverheid in 2003. Ook bij de provincies kromp het personeelsbestand. Bij defensie was zelfs sprake van een sterke afname. De tevredenheid van het zittend personeel is toegenomen; bij de overheid meer dan in het bedrijfsleven. Door de daling van het ziekteverzuim is de inzetbare arbeid in de collectieve sector toegenomen. Bovendien is de instroom in de WAO gedaald. Deze gunstige wervingspositie van de overheid wijst erop dat de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector voldoende zijn om personeel aan te trekken en te behouden. Het CPB voorspelt voor 2004 en 2005 een verdere verruiming van de arbeidsmarkt. Het is dan ook te verwachten dat de gunstige wervingspositie van de collectieve sector ook in de komende jaren blijft bestaan.

Arbeidsvoorwaarden in vergelijking tot de marktsector

Beloningsvergelijking

In opdracht van het ministerie van BZK is op basis van de meest recente CBS-gegevens (2001) een vergelijking gemaakt van de primaire beloning. Uit het onderzoek komt een gedifferentieerd beeld naar voren. Werknemers met een laag tot middelbaar opleidingsniveau in de collectieve sector hadden gemiddeld genomen een beloningsvoorsprong op de marktsector, hoog opgeleiden een beloningsachterstand. Sectoraal gezien stond het openbaar bestuur (rijk, gemeenten, provincies) op een

lichte achterstand, voor defensie (niet-gevechtsfuncties) en onderwijs en wetenschappen werd een grotere achterstand gemeten. Bij de politie, de rechterlijke macht en de gevechtsfuncties bij defensie was juist sprake van een beloningsvoorsprong. Ook voor zorg en welzijn en de waterschappen werd een kleine beloningsvoorsprong geconstateerd. Deze uitkomsten sporen in grote lijnen met de bevindingen van de commissie Van Rijn. Uit hoofde hiervan werd dan ook extra geld beschikbaar gesteld om arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector op te lossen. Door het ontbreken van actuele gegevens zijn de gevolgen van deze maatregelen voor de beloningspositie van individuele werknemers tot op heden niet vast te stellen. Op het vlak van de niet-financiële secundaire arbeidsvoorwaarden scoort de collectieve sector van oudsher beter.

De middellange termijn: dreigende krapte, vooral onder hoog opgeleiden

Oplopende vervangingsvraag op middellange termijn

De Nederlandse (beroeps)bevolking vergrijst. Bij de overheid werken gemiddeld genomen meer ouderen dan in zorg en welzijn en in de markt. De overheid zal de komende tien jaar dan ook ernstiger getroffen worden door de vergrijzingproblematiek. Uit vooruitberekeningen blijkt dat de vervangingsvraag bij de overheid oploopt. In een aantal overheidssectoren is de vergrijzing verder gevorderd dan elders. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwijs – vooral in het voortgezet onderwijs en het HBO – maar ook voor de rechterlijke macht, provincies, gemeenten en waterschappen. In 2004 moet de overheid bijna 28 000 voltijdbanen vervullen omdat werknemers het arbeidsproces verlaten, bijvoorbeeld doordat zij met (pre-)pensioen gaan. Bij ongewijzigd beleid zal dit aantal in 2013 naar verwachting 37 000 voltijdbanen zijn, een stijging met ruim eenderde.

Hoog opgeleiden op termijn schaars

Gezien het opleidings- en beroepsprofiel van de collectieve sector is die ontwikkeling reden tot zorg. In de collectieve sector werken naar verhouding veel hoog opgeleiden. Een kwart van alle werkenden heeft een baan in de collectieve sector, van de hoog opgeleiden is dat bijna 45 procent. Een aantal publieke sectoren kent bovendien beroepen die vrijwel exclusief in die sector voorkomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het onderwijs, zorg en welzijn, defensie en politie. De verwachting is dat op termijn met name op de arbeidsmarkt voor hoog opgeleiden schaarste zal optreden. Tegen het einde van dit decennium zal die schaarste zich naar de huidige inzichten met name voordoen in de pedagogische en (para) medische beroepsgroepen.

Voor mannen die voltijd willen werken is de collectieve sector in termen van beloning inmiddels beduidend minder aantrekkelijk dan de marktsector. Dat blijkt uit het aangehaalde beloningsonderzoek. Vrouwen die voor deeltijdwerk kiezen, hebben in de collectieve sector juist een gunstiger beloningsperspectief dan in de markt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het onderwijs en de zorg inmiddels voor een aanzienlijk deel bestaan uit vrouwelijke deeltijdwerkers. In het licht van de voorspelde krapte op de arbeidsmarkt is het echter een risico om zich te richten op zo'n beperkt deel van het arbeidsaanbod. De wervingspositie van de collectieve sector wordt sterk door ontwikkelingen in de marktsector bepaald. Er is reden om te twijfelen aan het vermogen van een aantal collectieve sectoren om bij ongewijzigd beleid ook in een periode van aanhoudende groei voldoende personeel te werven. Daarmee staat de overheid voor de taak om op termijn opdoemende knelpunten af te wenden.

Dreigende arbeidsmarktknelpunten dwingen tot innovatie

Het verbeteren van de publieke prestaties is niet alleen nodig omdat burgers en bedrijven hier om vragen. Ook het beschreven kraptescenario op de arbeidsmarkt maakt verhoging van de productiviteit bij de overheid en in zorg en welzijn noodzakelijk. Innovatie komt alleen tot stand als de publieke sector doordrongen is van de noodzaak en bovendien gefaciliteerd en gestimuleerd wordt om alle mogelijkheden tot verbetering aan te grijpen. Instrumenten die hiervoor in de publieke sector ingezet kunnen worden zijn het gebruik van kwaliteitshandvesten en *benchmarks* en het verzamelen en verspreiden van goede praktijkvoorbeelden. Ook binnen de publieke sector mag de ruimte voor vernieuwing niet beknot worden door onnodige of strijdige regelgeving.

Vergelijking publieke prestaties

In deze trendnota wordt een internationale *benchmark* van publieke prestaties beschreven. Het door het SCP uitgevoerde onderzoek constateert grote verschillen tussen landen, zowel in de stelselkenmerken, de ingezette middelen als de publieke prestaties. De vergelijking van de sector onderwijs leert bijvoorbeeld dat Nederland tegen een redelijke prijs behoorlijk goed scoort wat betreft vaardigheid van de bevolking. Wel heeft Nederland internationaal gezien te maken met een relatief hoge schooluitval. De middenpositie die Nederland ten aanzien van de effectiviteit van de gezondheidszorg inneemt, wordt ondermeer toegeschreven aan het gemiddelde niveau van de gezondheidssituatie en de wachtlijsten. Uit de analyse van de veiligheidsketen blijkt dat landen die een hogere inzet van middelen hebben, een lagere criminaliteit kennen. Desondanks zijn er landen die met een vergelijkbare inzet van middelen betere resultaten boeken. Nederland kan zich op het punt van de doelmatigheid van de veiligheidsketen spiegelen aan het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken. Uiteraard moet voorzichtig worden omgegaan met dergelijke resultaten. Toch biedt de SCP-studie aanknopingspunten voor verdere vergelijking op sectorniveau. Goede voorbeelden uit andere landen verdienen wellicht toepassing in Nederland.

Betrouwbare overheid

Integriteit en openbaarmaking topinkomens

Naast slagvaardig en efficiënt – met voldoende gekwalificeerd personeel, beperking van de kosten en goede prestaties – dient de overheid ook betrouwbaar te zijn. Permanente aandacht voor de integriteit van overheidsorganisaties en overheidspersoneel is hiervoor dan ook een vereiste. Het kabinet stimuleert het gebruik van gedragscodes als praktisch integriteitinstrument en benadrukt de noodzaak van handhavingsbeleid. In 2005 zal het kabinet bezien op welke wijze organisaties ondersteund kunnen worden bij de daadwerkelijke implementatie van integriteitbeleid. Het kabinet maakt werk van de openbaarmaking van topinkomens in de publieke en semi-publieke sector. Dit beleid staat in het kader van transparant optreden en de noodzaak rekenschap af te leggen over de gebruikte publieke middelen. Bovendien verwacht het kabinet dat van openbaarmaking een disciplinerende werking uitgaat op de salarisontwikkeling. Een helder en duidelijk plafond voor de inkomensvorming in de publieke en semi-publieke sector is daarbij een voorwaarde. Het ministersalaris moet weer de top vormen van het salarisgebouw van de publieke sector.

Het kabinet heeft besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek uit te voeren waarin de zogeheten normalisering van de ambtelijke arbeids-

verhoudingen, ook wel te benoemen als het afschaffen van de specifieke ambtelijke status, nadrukkelijk aan de orde komt.

Tot slot

Kostenbeheersing en verhoging arbeidsparticipatie

Het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid staat voorlopig in het teken van kostenbeheersing. Handhaving van de nullijn, versobering van de sociale zekerheid en beperking van de pensioenkosten zijn daarbij voor het kabinet van groot belang. Verhoging van de arbeidsparticipatie kan gestimuleerd worden door afschaffing van regelingen voor vervroegde uittreding en versobering van bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen. De deelname aan het arbeidsproces dient verhoogd te worden door het sparen voor betaald verlof (onder meer de levensloopregeling) en door het stimuleren van de verlenging van de arbeidsduur. Voor de middellange termijn dient differentiatie voorop te staan. Generiek beleid gaat immers voorbij aan de specifieke knelpunten waarmee delen van de collectieve sector te maken zullen krijgen. Differentiatie in beloning en functies moet de aantrekkingskracht verhogen en het beroep op krappe segmenten van de arbeidsmarkt verminderen. In meer algemene zin pleit het kabinet voor het sterker inzetten op prestatiebeloning, onder de voorwaarde van duidelijk gedefinieerde groeps- en individuele prestaties. Voorbeelden hiervan zijn in deze nota te vinden. Prestatiebeloning is essentieel bij het creëren van een cultuur die gericht is op vernieuwing.

2. ARBEIDSVOORWAARDEN

2.1 Inleiding

Het arbeidsvoorwaardenbeleid staat nu en in de komende jaren in het teken van kostenbeheersing en versterking van prikkels om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De nullijn die de overheid nastreeft, levert een bijdrage aan de beheersing van de kosten. Ook de overgang naar het middelloonstelsel voor pensioenen levert op termijn een bijdrage. De loonkosten kunnen verder worden beperkt door het versoberen van bovenwettelijke regelingen, het omvormen van het prepensioen en regelingen voor het functioneel leeftijdsontslag, en het losser maken van het verband tussen anciënniteit en beloning.

Omdat de vervangingsvraag bij de overheid op langere termijn zal toenemen en er waarschijnlijk knelpunten zullen ontstaan vanwege de schaarste aan hoger opgeleiden (zie hoofdstuk 3), zal de overheid zich moeten blijven inspannen om een aantrekkelijke werkgever te blijven. Met een heroriëntatie van het arbeidsvoorwaardenpakket kan de wervingspositie van de overheid worden verbeterd, zonder dat noodzakelijkerwijs extra druk op de loonkosten ontstaat. De vormgeving van het arbeidsvoorwaardenpakket heeft invloed op het type werknemer dat wordt aangehouden. Uit een vergelijking van de beloning tussen werknemers bij de overheid en in de marktsector blijkt dat de overheid voor hoger opgeleiden een relatief onaantrekkelijke werkgever is. Op een ruime arbeidsmarkt kan de overheid zich dit permitteren. Het is echter de vraag of dat ook op langere termijn kan, wanneer de vervangingsvraag stijgt. Daarnaast blijkt dat vrouwen en deeltijders bij de overheid beter worden betaald dan in de marktsector. Samen met de ruime verlofvoorzieningen bij de overheid heeft dit geleid tot een sterke toename van het aandeel van vrouwen in het personeelsbestand. Het vermogen van de overheid om andere groepen werknemers aan te trekken (bijvoorbeeld hoger opgeleide mannen die in voltijd willen werken), is beperkt. Met meer differentiatie in beloning, functies en verlofaanspraken kan de overheid als werkgever voor meer groepen aantrekkelijk worden. Voor de langere termijn is het nodig om de ontwikkeling van de beloningsachterstand van bepaalde groepen werknemers – met name hoger opgeleiden in het onderwijs – nauwlettend te blijven volgen.

2.2 Recente ontwikkelingen in CAO's en de economische situatie

Het budgettaire beeld

Concurrentiepositie bedrijfsleven en toestand overheidsfinanciën blijven zorgwekkend

Na enkele jaren van steeds verder terugvallende economische groei, met uiteindelijk een negatieve groei in 2003, heeft Nederland de recessie achter zich gelaten. Voor 2004 en 2005 voorziet het CPB een aarzelend herstel met een groei van 1,25%, respectievelijk 1,5%.¹ De groeiramingen voor 2004 en 2005 geven aanleiding tot voorzichtig optimisme; dat geldt niet voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven.² De lage groei is deels het gevolg van conjuncturele factoren, maar hangt ook samen met structurele factoren die hebben geleid tot een verslechtering van de concurrentiepositie. Een belangrijke factor daarbij is de stijging van de arbeidskosten. Deze stijging wordt niet gecompenseerd door een vergelijkbare groei van de arbeidsproductiviteit of door productinnovatie. Ook met betrekking tot de overheidsfinanciën is er geen reden voor optimisme. In 2003 overschreed het vorderingensaldo met 0,2 procentpunt het in EMU-verband afgesproken maximum van 3%. Dankzij extra maatregelen van het kabinet kan het begrotingstekort in 2004 binnen de

¹ CPB, MEV 2005.

² Producenten geven zelf aan dat de concurrentiepositie binnen Europa in het eerste kwartaal van 2004 iets is verbeterd. Buiten Europa is de concurrentiepositie hetzelfde gebleven. Zie CBS, Persbericht 04-64, 27 april 2004.

3%-norm van het Stabiliteitspact blijven en in 2005 afnemen tot 2,6%. Naast de bezuinigingsmaatregelen die al genomen zijn, zal de overheid een uiterst behoedzaam budgettair beleid moeten voeren om de overheidsfinanciën beheersbaar te houden. Op lange termijn vormt ook de vergrijzing een risico voor de overheidsfinanciën.

Loonmatiging is onvermijdelijk

Loonmatiging is van zeer groot belang. Zowel voor het herstel van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven als voor een beheerste ontwikkeling van de groei van de overheidsfinanciën. Ter illustratie van het laatste: van de totale uitgaven op de Rijksbegroting van € 92 miljard betreft bijna een derde deel de loonkosten van overheidspersoneel. In 2004 is een nullijn voor de contractloonstijging de inzet van de werkgevers in de markt en bij de overheid. Voor 2005 was bij het Najaarsoverleg 2003 een «tot nul naderende» contractloonstijging afgesproken, op voorwaarde dat in het voorjaar van 2004 overeenstemming zou worden bereikt over het gehele stelsel van fiscale facilitering ten behoeve van VUT/prepensioen en levensloop en de WAO.¹ Bij het Voorjaarsoverleg zijn de betrokken partijen er niet in geslaagd een akkoord te bereiken over VUT/prepensioen en levensloop, waardoor de vakbonden zich niet langer gebonden voelen aan de nullijn in 2005. In reactie hierop heeft het kabinet besloten om voor de periode tot einde 2005 CAO-bepalingen met contractloonstijgingen boven de vastgestelde norm van 0% niet in aanmerking te laten komen voor algemeen verbindend verklaring. Voor de overheid geldt dat de nullijn in 2005, net als in 2004, de inzet van de werkgevers zal blijven. Een eventuele positieve contractloonontwikkeling in de marktsector zal niet worden doorvertaald naar de ruimte voor arbeidskostenontwikkeling bij de overheid. Ook de vergoeding voor incidentele loonontwikkeling is voor de periode 2004–2007 op nul gesteld.

CAO's binnen afspraken Najaarsakkoord gebleven

Naleving nullijn in de overheidssectoren

Sinds het verschijnen van de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2004 zijn arbeidsvoorwaardenovereenkomsten gesloten in de sectoren wetenschappelijk onderwijs, HBO, onderzoekinstellingen en academische ziekenhuizen.

In de sector wetenschappelijk onderwijs is op 13 oktober de CAO, die afliep op 31 augustus 2003, verlengd tot 31 augustus 2004. Over 2003 komt de contractloonontwikkeling op jaarbasis uit op 2,34%, over 2004 op 0,76%.

De sector onderzoekinstellingen heeft een CAO afgesloten voor de periode 1 oktober 2003 tot 1 januari 2005. De stijging op jaarbasis komt voor 2003 uit op 1,51% en voor 2004 op 0%. In de sector HBO expireerde de CAO op 1 september 2003. Op 20 november 2003 is verlenging van de CAO tot en met 31 december 2003 overeengekomen. Op jaarbasis komt de contractloonstijging in 2003 uit op 3,04%². De contractloonstijging op jaarbasis in 2004 komt voorlopig uit op 1,20%. De sector academische ziekenhuizen heeft een contract gesloten voor de periode 1 maart 2004 tot 1 juni 2005. In dit contract is een eenmalige uitkering afgesproken op 1 februari 2005, die overeenkomt met 0,7% op jaarbasis. Deze uitkering wordt verstrekt op voorwaarde dat het ziekteverzuim eind 2004 ten opzichte van 2001 met 12 procent is gedaald. In de sectoren wetenschappelijk onderwijs, HBO en onderzoekinstellingen zijn de afspraken tot stand gekomen vóór de totstandkoming van het Najaarsakkoord 2003. De nullijn die daarbij voor 2004 is overeengekomen, geldt dan ook alleen voor de academische ziekenhuizen. Resultaatafhankelijke beloningen zijn volgens het Najaarsakkoord toegestaan. De academische ziekenhuizen blijven daar dus binnen.

¹ Zie Stichting van de Arbeid, *Verklaring inzake het arbeidsvoorwaardenoverleg 2004–2005*, 18 november 2003.

² Volgens opgave van het ministerie van OCW en de HBO-Raad betrof 0,53% van de contractloonstijging een compensatie in verband met de bevrozing van de ziektekostenbijdrage.

De vijf CAO's van de kabinetssectoren rijk, rechterlijke macht, politie, defensie en onderwijs zijn alle geëxpireerd op 31 december 2003. De CAO-BVE liep af op 31 januari 2004. De CAO-gemeenten en de CAO-waterschappen zijn geëxpireerd op 31 maart, respectievelijk 31 mei 2004. In geen enkele sector is tot nog toe een nieuwe CAO tot stand gekomen. De onderhandelingen zijn vertraagd doordat werknemers en werkgevers wachtten op de uitkomst van de onderhandelingen in de Stichting van de Arbeid over VUT/prepensioen en levensloop. Bovendien ontbreekt door de nullijn de ruimte voor materiële verbeteringen van de arbeidsvoorwaarden.

Overige afspraken

Loondoorbetaling 2^{de} ziektejaar, vervolgitkering WW, nieuwe WAO, nieuwe ziektekostenstelsel

Naast de nullijn is in de Stichting van de Arbeid afgesproken dat verbeteringen in de sociale zekerheidsregelingen in het bovenwettelijke traject niet mogen worden gerepareerd. Meer specifiek gaat het om beperking van de loondoorbetaling bij ziekte in het tweede ziektejaar tot 70%. Ook wil het kabinet voorkomen dat de afschaffing van de vervolgitkering-WW via het bovenwettelijke traject wordt gerepareerd door afspraken in CAO's.

Het onderwijs (PO en VO) is de eerste sector waarin werkgever en werknemersorganisaties tot overeenstemming zijn gekomen over het beperken van de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar tot 70%. Door het mislukken van het voorjaarsoverleg tussen kabinet en sociale partners wordt deze afspraak mogelijk formeel geen gestand gedaan. Als voorwaarde gold namelijk dat kabinet en sociale partners in de STAR een akkoord zouden bereiken over WAO. In de nieuwe CAO voor de sector academische ziekenhuizen is een procedurele afspraak gemaakt. Het kabinet wil komen tot onvoorwaardelijke afspraken over de beperking tot 70% van de loondoorbetaling gedurende het tweede ziektejaar. Na het mislukken van het voorjaarsoverleg heeft het kabinet de indiening van de Wet beperking aanvullingen op de verplichte loondoorbetaling in het tweede ziektejaar (Baltz) aangekondigd. Als er sprake is van loonaanvullingen zonder dat daar een arbeidsprestatie van de werknemer tegenover staat, wordt de toegang tot de WAO voor onbepaalde tijd geblokkeerd en de loondoorbetalingverplichting voor de werkgever voor onbepaalde tijd verlengd.

De sectorwerkgevers zullen in 2005 ook afspraken moeten maken over aanpassing van de bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen in verband met de WAO-herziening per 1 januari 2006. Uitgangspunt moet zijn dat de aangepaste bovenwettelijke regelingen de doelstellingen van de WAO-herziening moeten ondersteunen en helpen realiseren. In de paragraaf «kostenbeheersing op lange termijn» wordt hier in algemene zin nader op ingegaan.

Buiten het CAO-overleg om hebben de sectoren defensie, academische ziekenhuizen, onderwijs, gemeenten, rijk en provincies overeenstemming bereikt over de doorwerking van het vervallen van de vervolgitkering-WW in de bovenwettelijke WW-regelingen. In de sector Wetenschappelijk onderwijs is, na uitspraak van de CAO geschillencommissie, de vervolgitkering-WW per 1 juli 2004 integraal komen te vervallen.

In de komende CAO's zullen daarnaast ook ten minste procedureafspraken moeten worden gemaakt tussen overheidswerkgevers en vakbonden over het beëindigen van de regelingen in het kader van de ziektekosten per 1 januari 2006. In het najaar van 2004 is de behandeling van het wetsontwerp van de nieuwe Zorgverzekeringswet in de Tweede Kamer voorzien.

CAO-lonen gematigd, maar
loonkosten stijgen door

Zelfs een volgehouden tweejarige loonmatiging is nog geen garantie dat de beoogde effecten op de overheidsfinanciën en de arbeidskosten gerealiseerd worden. Uit CBS-cijfers blijkt dat de loonkosten geen gelijke tred houden met de matiging in de CAO-lonen. Door overloopeffecten vanuit 2003 stegen de CAO-lonen in Nederland als geheel tussen het tweede kwartaal van 2003 en het tweede kwartaal van 2004 met 1,6%.¹ In juni was de loonstijging op jaarbasis gedaald naar 0,7%.² De loonkosten, die behalve uit het brutoloon ook uit de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid bestaan, stegen in het tweede kwartaal van 2004 met 2,7%. Deze stijging werd vooral veroorzaakt door hogere premies voor pensioenen en werkloosheid. In 2002 en 2003 stegen de loonkosten bij de overheid 1,5% meer dan bij de particuliere bedrijven. In het eerste kwartaal van 2004 was het verschil kleiner. De loonkosten bij de overheid stegen toen met 3,8%, tegen 2,9% bij de particuliere bedrijven.³

Overgang naar middelloonstelsel
belangrijke stap in beheersing
loonkosten

Het ABP heeft een overstap gemaakt van het eindloonstelsel naar een voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel. In 2004 is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om niet geheel te indexeren. Dit wordt mogelijk ook in latere jaren gedaan. Deze ingrepen dienden allereerst om de financiële positie van het ABP te versterken (informatie over de ontwikkelingen ten aanzien van het ABP is opgenomen in hoofdstuk 5), maar zij hebben ook een gunstige invloed op de loonkosten. Met name door het verdwijnen van *backservicelasten* van werknemers die een steil carrièrepad doorlopen.

Risico van stijging pensioenpremies

Op lange termijn zijn er wel risico's die de pensioenregeling aanzienlijk duurder kunnen maken. In dat geval kunnen stijgende pensioenpremies een groot deel van de arbeidsvoorwaardenruimte opslokken. Het betreft allereerst de gevolgen van een daling van de marktrente voor de premies. In het nieuwe Financieel Toetsingskader wordt niet langer een vaste rekenrente gehanteerd. Zodoende wordt de volatiliteit van de financiële markten doorvertaald naar de dekkingsgraden en de kostendeckende premie. Daarnaast kunnen de kosten oplopen door de stijgende levensverwachting. Door pensioen- en prepensioenregelingen in onderlinge samenhang te bezien, kunnen kostenstijgingen worden beperkt. De noodzaak om prepensioenregelingen aan te passen is nog toegenomen nu de sociale partners en het kabinet er niet in zijn geslaagd een akkoord te bereiken over het nieuwe fiscale stelsel inzake VUT, prepensioen en levensloop. Het kabinet zet nu in op volledige afschaffing van de fiscale facilitatie van de huidige collectieve prepensioenregelingen en de invoering van de individuele levensloopregeling. De mogelijkheden voor het treffen van een inkomensvoorziening bij vervroegde pensionering, worden beperkt tot de mogelijkheden die de levensloopregeling biedt. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

¹ CBS, Loonkosten stijgen harder dan cao-lonen, 12 juli 2004.

² Arbeidsinspectie, Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2004, 2004.

³ CBS, publicatie CAO-lonen. Gegevens over de ontwikkeling van de loonkosten in het tweede kwartaal van 2004 zijn nog niet beschikbaar voor de overheid.

De loonkosten van de overheid worden niet alleen bepaald door het aantal werknemers in actieve dienst en hun salarisniveau, maar ook door de lasten van degenen die buiten het arbeidsproces zijn komen te staan. Dat komt door het eigenrisicodragerschap van de overheid in de WW en door de bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen. De arbeidsmarktpositie van ouderen is daarom niet alleen van belang vanwege participatiedoelstellingen, maar ook omwille van de kosten.

Werknemers beschikken over algemene en bedrijfsspecifieke kennis. De algemene kennis kan ook in andere bedrijven worden benut. Bedrijfsspecifieke kennis moet werkenderwijs worden opgebouwd. Daarom beschikken jongere werknemers over minder bedrijfsspecifieke kennis dan ouderen. Zo ontstaan belonings- en productiviteitsprofielen waarin zowel het salaris als de productiviteit met de leeftijd toeneemt, maar beide naar het einde toe afvlakken. Voor jongere werknemers met enige ervaring ligt de productiviteit boven de looncurve, voor ouderen en beginnende werknemers ligt deze er onder. Het loon neemt echter ook in versterkte mate toe met de anciënniteit. Dit moet oudere werknemers prikkelen om voldoende inspanning te leveren en de in bedrijfsspecifieke kennis geïnvesteerde middelen te beschermen tegen arbeidsmobiliteit.^{1,2} Gevolg van de koppeling tussen anciënniteit en beloning is dat bij een reorganisatie zowel beginnende werknemers als ouderen – om uiteenlopende redenen – een verhoogde kans op ontslag kennen. Omdat oudere werknemers hun productiviteitsniveau in belangrijke mate ontleen aan bedrijfsspecifieke kennis (die van minder nut is in een ander bedrijf) werkt dit verschil tussen productiviteit en loon ook door in de kans op een nieuwe baan. De werking van de sociale zekerheid versterkt dit effect. Oudere werknemers hebben over het algemeen aanzienlijke rechten opgebouwd in het kader van de WW en prepensioen, waardoor de inkomenseffecten van inactiviteit beperkt zijn. Behalve de kans op het vinden van werk, is ook de prikkel om werk te vinden gering.

Het traditionele beloningsstelsel, met een inschaling op basis van leeftijd en ervaring, levert een bijdrage aan het beschreven probleem doordat het oudere werknemers relatief duur maakt en er slechts beperkte beloningsdifferentiatie is op basis van individuele kwaliteiten. Door het beloningsstelsel om te vormen en beloning meer afhankelijk te maken van prestaties kan het uiteenlopen van loon en productiviteit worden gedempt en de kans op een andere baan worden bevorderd. Het invoeren van meer prestatiegerichte beloning wordt daarbij vergemakkelijkt door de overstap naar het middelloonstelsel. Loonsverhogingen in het laatste stadium van de carrière zijn daarin immers minder belangrijk voor het uiteindelijke pensioen. Het kabinetsbeleid – gericht op beperking van bovenwettelijke uitkeringen (zie volgende paragraaf) en afschaffing van de fiscale begunstiging van het prepensioen – geeft daarbij een sterkere prikkel voor werkhervatting.

De kans van slagen van dit beleid is echter gering zolang de bedrijfscultuur binnen de overheid niet verandert. Op dit moment vormt de doelgerichte inzet van ouderen geen vanzelfsprekend aspect van de bedrijfsvoering.³

¹ Dit volgt uit de *efficiency wage en human capital*-theorie.

² De belangrijkste component in deze kosten zijn niet die van formele opleidingstrajecten, maar van «on-the-job training». Jacob Mincer schatte deze voor de Verenigde Staten op 11 procent van de totale som van lonen en uitkeringen. Vgl. J. Mincer, *Job training, returns and wage profiles*, NBER working paper no. 3208, december 1989.

³ Zie in dit verband bijvoorbeeld K. Henkens en H. van Solinge, *Het eindspel: werknemers, hun partners en leidinggevenden over uitreden uit het arbeidsproces*, Den Haag, 2003. Hierin wordt geconstateerd dat leidinggevenden «nauwelijks enige urgentie» voelen om ouderen langer in het arbeidsproces te houden. Bij reorganisaties komen ouderen vaak als eerste in beeld om de organisatie te verlaten. Maar ook als er sprake is van arbeidsmarktknelpunten wordt als oplossing nauwelijks gedacht aan het stimuleren van ouderen om langer door te werken.

De sociale zekerheidsregelingen bovenop de wettelijke werknemersverzekeringen vormen een aanzienlijke kostenpost voor overheids-werkgevers. Op jaarbasis gaat daar zo'n € 500 miljoen in om. Het kabinetsbeleid is gericht op terugdringing en aanpassing van bovenwettelijke arrangementen door een combinatie van wettelijke maatregelen en overleg met sociale partners.¹ Diverse overheidssectoren zijn op een actieve manier aan de slag met het moderniseren van bovenwettelijke regelingen. Het is gewenst en noodzakelijk om voornemens voortvarend uit te werken en te vertalen in concrete voorstellen voor het sectoroverleg. Een optie is om bovenwettelijke arrangementen bij ziekte, gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid en werkloosheid te laten uitgaan van het principe dat werken meer moet lonen dan niet-werken. Zo krijgt de bovenwettelijke uitkering meer het karakter van een loonaanvulling bij arbeidsprestatie dan van aanvullende inkomensbescherming bij inactiviteit. Bovenwettelijke arrangementen inzake werkloosheid (eenmalige én periodieke uitkeringsregelingen) zullen worden geanticumuleerd met wettelijke werkloosheidsuitkeringen op grond van de WW. De wijze waarop en de mate waarin die anticumulatie plaatsvindt, wordt bij of krachtens wet (Wet anticumulatie ontslagvergoedingen WW) geregeld. De bestaande anticumulatiebepalingen binnen de bijstandsregelingen (WWB, IOAW) blijven ongewijzigd. Uitgangspunt zal daarnaast zijn dat bovenwettelijke arrangementen tegen zo laag mogelijke administratieve en financiële lasten moeten kunnen worden uitgevoerd.

Het is een optie om met betrekking tot bovenwettelijke regelingen het recht op (loon)aanvulling te koppelen aan het leveren van een bepaalde, aan een minimum gebonden, werkprestatie. Het tweede ziektejaar, waarin alleen werknemers die nog werken² een loondoorbetaling van meer dan 70% ontvangen, is hiervan een goed voorbeeld. Een ander voorbeeld is WW-aanvullingen onder de noemer van reïntegratiemaatregelen eveneens het karakter van loonaanvulling bij werkherhvatting te geven. Een deel van het verschil tussen oud en nieuw loon kan tijdelijk worden aangevuld voor zover de werknemer in een bepaalde mate is gereïntegreerd. Het valt ook te overwegen om dergelijke bovenwettelijke WW-regelingen uitsluitend nog te regelen via sociale plannen, bij reorganisaties met personele gevolgen. Suppletierregelingen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte, gedeeltelijk werkloze overheids-werknemers zouden in hun geheel moeten worden afgeschaft. Deze leiden namelijk tot vermindering van de prikkel tot werkherhvatting. Bovendien zijn deze regelingen moeilijk uitvoerbaar en ook de sanctio-nering van onvoldoende inspanning tot arbeidsinpassing is lastig.

Voor wat betreft arbeidsongeschiktheid, dient de overheidswerkgever in te zetten op een zo beperkt mogelijk pakket, in aansluiting op de doelstelling van de wetgever. De inzet van de overheidswerkgever is verder om in plaats van de bestaande regelingen voor arbeidsongevallen en beroeps-ziekten een voorziening tot stand te brengen die er in het kort op neer komt dat overheidswerkgevers overeenkomstig het BW in individuele gevallen aansprakelijk zijn jegens hun werknemers voor schade als gevolg van beroepsrisico's, met dien verstande dat deze aansprakelijkheid niet mag worden ingevuld in de vorm van een collectieve regeling waaraan (groepen van) overheidswerknemers rechten kunnen ontleen. De strekking van dit besluit is dat in het tweede ziektejaar maximaal 70% loondoorbetaling ingeval van niet-werken voor alle gevallen zal gelden maar dat dit niet betekent dat de aansprakelijkheid (of verantwoorde-lijkheid) van de werkgever voor beroepsrisico's van individuele werknemers zal verminderen.

¹ Bovenwettelijke regelingen komen in zowel de marktsector als de overheidssectoren voor.

² De minimale werkprestatie moet een kwart van de normale werktijd gedurende tenminste dertien weken zijn.

Voor de overige inactieven zouden de wettelijke regelingen het uitgangspunt moeten zijn, zeer uitzonderlijke situaties (bijv. als een ontslag in belangrijke of overwegende mate verweten kan worden aan de werkgever) daargelaten. Voor dergelijke situaties zijn standaardregelingen minder geschikt, maar ligt het voor de hand individuele afspraken te maken, conform de ontslagvergoedingen die de kantonrechter in de marktsector kan toekennen.

2.3 Het arbeidsvoorwaardenpakket

De aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever

Naast het belang van een beheerste ontwikkeling van de collectieve uitgaven, is er een noodzaak tot het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel door de overheid. Tussen beide doelen ontstaat spanning wanneer het arbeidsvoorwaardenpakket ontoereikend is voor het laatste. Het arbeidsvoorwaardenpakket maakt immers deel uit van het geheel van factoren dat de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever bepaalt. Daarnaast is de samenstelling van het arbeidsvoorwaardenpakket van belang. Door bepaalde accenten in het arbeidsvoorwaardenpakket te leggen wordt het selectieproces beïnvloed. Zo zullen werkgevers die een hoog primair loon bieden werknemers met andere karakteristieken en voorkeuren aantrekken dan werkgevers die inzetten op goede verlofvoorzieningen.

Op middellange termijn ontstaat een grote personeelsbehoefte bij de overheid. Om de keuze van potentiële werknemers in het voordeel van de overheid te kunnen beslechten, moet het arbeidsvoorwaardenpakket de vergelijking met de marktsector kunnen doorstaan. Dit betekent niet dat de arbeidsvoorwaarden bij de overheid op alle fronten gelijk dienen te zijn. Tussen organisaties bestaan verschillen in aard van het werk en gewenste karakteristieken van het personeel, die verschillen in arbeidsvoorwaardenpakketten rechtvaardigen. Om meer maatwerk en differentiatie te realiseren is in 1993 het sectorenmodel ingevoerd. Niettemin moet de vinger aan de pols worden gehouden om sterke afwijkingen tussen de overheid en de marktsector en overheidssectoren onderling te signaleren. Daarom wordt periodiek een beloningsvergelijking uitgevoerd. De resultaten van de nieuwste beloningsvergelijking worden hieronder beschreven. Vervolgens worden ook de secundaire arbeidsvoorwaarden vergeleken.

Beloningsvergelijking

In 2004 heeft SEO de beloning van werknemers in de collectieve sector met de beloning van werknemers in de marktsector vergeleken. Daarbij is onderzocht wat een werknemer in de collectieve sector verdient in vergelijking met een werknemer in de marktsector met dezelfde kenmerken naar geslacht, opleidings- en beroepsniveau, leeftijd en etniciteit.¹ De vergelijking is gebaseerd op de meest recente CBS-gegevens. Deze hebben betrekking op 2001 (peildatum 31 december).² De kernresultaten zijn weergegeven in de tabellen 2.1 en 2.2.

Het arbeidsvoorwaardenpakket en selectie van werknemers

¹ Op basis van apart geschatte loonvergelijkingen voor markt en collectieve sector is daarbij eerst de invloed op de beloning vastgesteld van de genoemde individuele achtergrondkenmerken. Vervolgens is op basis van deze resultaten en met hulp van de zogeheten Oaxaca decompositie gecorrigeerd voor samenstellingseffecten op basis van deze kenmerken, zodat onverklaarde beloningsverschillen overblijven. Door de hoge verklaringsgraad van de geschatte loonfuncties en de uitgebreide toetsing op de eigenschappen van de foutterm, zijn de betrouwbaarheidsmarges van de resultaten daarbij hoog te noemen. De kritische waarde om tenminste 95% zeker te zijn van de significantie van de geschatte effecten wordt voor alle kenmerken en in de meeste gevallen ruimschoots gehaald. De gehanteerde loondefinitie is die van het bruto uurloon sociale verzekeringen: de totale beloning exclusief de beloning voor overwerk, maar inclusief eenmalige beloningen, het werkgeversdeel van vrijgestelde premies en het spaarloon. Vgl. A. Heyma et al. Beloningsverschillen.

² De voorlaatste beloningsvergelijking had betrekking op het jaar 1997. Omdat het huidige onderzoek is gedaan op basis van herziene data en verbeterde definities zijn de resultaten van beide jaren niet goed vergelijkbaar. De belangrijkste wijziging in de definitie betreft de toevoeging van het vakantiegeld. Voor details zie A. Heyma et al.

Tabel 2.1. Gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar sector in 2001 (%)¹

Rijk	- 0.7
Primair onderwijs	- 8.8
Voortgezet onderwijs	- 12.9
BVE	- 7.3
HBO	- 9.8
Wetenschappelijk onderwijs ²	- 15.5
Defensie gevechtsfuncties	48.3
Defensie overig	- 9.8
Politie	7.2
Rechterlijke macht	21.0
Gemeenten	- 3.8
Provincies	- 4.7
Waterschappen	1.8
Academische ziekenhuizen	4.4
Zorg en welzijn	0.8

¹ De tabel geeft het beloningsverschil in procenten weer tussen een werknemer in een bepaalde overheidssector en een werknemer in de marktsector. Een positief getal betekent een beloningsvoorsprong.

² Inclusief onderzoekinstellingen.

Gedifferentieerd beeld naar sector

Bezien we de onderzoeksresultaten allereerst naar sector dan blijkt dat in 2001 een aantal sectoren een beloningsvoorsprong had op de marktsector. De beloningsvoorsprong was in de sectoren defensie (gevechtsfuncties) en rechterlijke macht, met 48%³, respectievelijk 21%, aanzienlijk. In de sectoren politie en academische ziekenhuizen was de beloningsvoorsprong kleiner (7% en 4%). Het beloningsniveau in de sectoren rijk (- 1%) en zorg en welzijn (+ 1%) week nauwelijks af van dat in de marktsector. Alle subsectoren van onderwijs en wetenschappen kenden een beloningsachterstand. Dit was met name het geval in het wetenschappelijk onderwijs (- 16%) en het voortgezet onderwijs (- 13%). Ook bij defensie (overig), provincies en gemeenten was sprake van een beloningsachterstand (achtereenvolgens - 10%, - 5% en - 4%).

Hierbij moet worden benadrukt dat deze analyse naar sector slechts betrekking heeft op de gemiddelde werknemer en daardoor niet meer dan een globaal beeld geeft. Binnen sectoren bestaat een aanzienlijke variatie in leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en andere individuele karakteristieken. Om beter zicht te krijgen op de resultaten is voor de belangrijkste bron van variatie, het opleidingsniveau, een uitsplitsing gemaakt naar taakveld. Daarbij is gecorrigeerd voor de samenstelling van het werknemersbestand naar geslacht, leeftijd, etniciteit en dienstverband (deeltijdeffect). De resultaten van deze analyse zijn verwerkt in tabel 2.2.

³ De grote beloningsvoorsprong bij de gevechtsfuncties is te verklaren uit het bestaan van een groot aantal op de specifieke activiteiten, risico's en onconvenianten afgestemde toelagen en toeslagen die feitelijk geen loon vormen, maar het karakter hebben van een vergoeding. Ze maken echter wel deel uit van het brutoloon sociale verzekeringen. De beloningsvoorsprong wordt versterkt door het feit dat militairen weliswaar als basis een inkomen kennen dat gebaseerd is op een werkweek van 38 uur, maar in beginsel 24 uur per dag inzetbaar zijn. Voor de extra beslaglegging bestaat een vaste vergoeding.

Tabel 2.2. Bruto uurloonverschillen naar opleidingsniveau in 2001¹

Sector	Niveau	Vershil
Zorg en welzijn	Elementair	3%
	Lager	4%
	Middelbaar	5%
	Hoger	-8%
Openbaar bestuur	Wetenschappelijk	-8%
	Elementair	-3%
	Lager	3%
	Middelbaar	2%
Onderwijs	Hoger	-8%
	Wetenschappelijk	-10%
	Elementair	0%
	Lager	-4%
Veiligheid	Middelbaar	-3%
	Hoger	-8%
	Wetenschappelijk	-26%
	Elementair	54%
	Lager	27%
	Middelbaar	24%
	Hoger	-12%
	Wetenschappelijk	-11%

¹ De tabel geeft het beloningsverschil in procenten weer tussen een werknemer in een bepaalde overheidssector en een werknemer in de marktsector. Een positief getal betekent een beloningsvoorsprong.

Beloningsnadeel hoger opgeleiden

Uit tabel 2.2 blijkt dat werknemers met een lage tot middelbare opleiding in de collectieve sector in 2001 een beloningsvoorsprong hadden en hoog opgeleiden een beloningsnadeel. Verreweg het grootste beloningsvoordeel was te vinden bij elementair en lager opgeleiden in het taakveld veiligheid. De beloningsvoorsprong bedroeg gemiddeld respectievelijk 54 en 27%. Dit verschil werd vooral veroorzaakt door de relatief hoge beloning van personen in gevechtsfuncties. Bij een nadere uitwerking blijkt dat het hier vooral om jongere (tot 25 jaar), mannelijke werknemers met een elementair tot lager beroepsniveau gaat.

Het meest opvallende beloningsnadeel naar opleidingsniveau gold voor wetenschappelijk opgeleiden in het onderwijs. Zij verdienden in 2001 26% minder dan werknemers met dezelfde opleiding in de marktsector. Onderwijswerknemers met een hogere opleiding (i.c. HBO-opleiding) verdienden 8% minder.

Beloningspositie vrouwelijke deeltijders relatief gunstig

Een opvallend resultaat voor de sectoren zorg en welzijn en onderwijs is het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen. Vrouwen die in voltijd in het onderwijs werkzaam zijn, verdienden evenveel als vrouwen met vergelijkbare kenmerken in de marktsector. Vrouwen met een deeltijd-betrekking in het onderwijs hadden in 2001 een beloningsvoorsprong van 3%. Mannen die in voltijd in het onderwijs werkten, verdienden daarentegen 24% minder dan mannen met dezelfde karakteristieken in de marktsector. Mannen die in deeltijd werkten, verdienden 8% minder. In de sector zorg en welzijn hadden zowel de voltijders als de deeltijders onder de vrouwelijke werknemers een beloningsvoorsprong van respectievelijk 7% en 4% ten opzichte van personen met dezelfde kenmerken in de marktsector. Mannelijke voltijders en deeltijders hadden een achterstand van respectievelijk 16% en 3%. De verklaring voor deze achtergestelde positie van mannen is waarschijnlijk te vinden in het beperkte carrière-perspectief in het onderwijs en de sector zorg en welzijn. Het beloningsprofiel van mannen verloopt in de marktsector steiler. Daarnaast heeft een deeltijder in de marktsector een grotere beloningsachterstand ten opzichte

van een voltijder dan een deeltijder bij de overheid. Ook het onverklaarde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is in de marktsector groter dan bij de overheid. Bij de overheid hebben de omvang van het dienstverband en het geslacht van werknemers geen noemenswaardige gevolgen voor de beloning per uur.¹

Beloningsvoordeel jongeren tot 25 jaar

Daarnaast leidt een vergelijking naar leeftijd tot interessante conclusies. Jongeren tot 25 jaar blijken in alle subsectoren van de collectieve sector een beloningsvoordeel te hebben. Vanaf 25 jaar is er sprake van een groeiend beloningsnadeel, dat vanaf 55 jaar weer kleiner wordt. SEO concludeert dat vooral jongeren tot 25 dus relatief goed worden betaald in de collectieve sector, maar dat het voor personen tussen de 35 en 55 jaar financieel aantrekkelijker is om in de marktsector te werken.

Ontwikkelingen na 2001

In de loop van 2001 zijn extra gelden verstrekt om de arbeidsmarkt-knelpunten in de collectieve sector op te lossen. Met behulp van deze gelden zijn in de verschillende sectoren nieuwe CAO-afspraken gemaakt. De maatregelen waren onder meer gericht op het verbeteren van het carrièreperspectief, beloningsdifferentiatie en verbetering van de beloningspositie van bepaalde functiegroepen binnen sectoren. Door het ontbreken van actuele gegevens zijn de gevolgen van deze maatregelen voor de beloningspositie van individuele werknemers tot op heden niet vast te stellen.

Vergelijking niveau secundaire arbeidsvoorwaarden

Vergelijking met de marktsector

Door OSA is een vergelijking gemaakt van de secundaire arbeidsvoorwaarden in verschillende sectoren. De resultaten hiervan zijn weergegeven in figuur 2.1. De overheid (exclusief onderwijs) en de financiële instellingen blijken het vaakst in positieve zin af te wijken van het gemiddelde in andere sectoren. Het onderwijs scoort duidelijk minder goed. De zorgsector scoort redelijk.

Figuur 2.1 biedt geen informatie over betaald ouderschapsverlof en zorgverlof. Uit ander onderzoek blijkt dat regelingen voor betaald ouderschapsverlof in de marktsector minder wijdverbreid zijn dan bij de overheid. Daarnaast kent de overheid, in verhouding tot de markt, meer bovenwettelijke regelingen voor kortdurend zorgverlof.² Bovendien verschillen beide sectoren in de mate waarin het mogelijk is parttime te werken. Het recht op deeltijdarbeid is geregeld via de Wet Aanpassing arbeidsduur. In de praktijk is het bij de overheid echter meer geaccepteerd om parttime te werken dan in de marktsector. Ook is de werkweek bij de overheid gemiddeld korter.³

¹ Zie Arbeidsinspectie, *De arbeidsmarktpositie van werknemers in 2000*, Den Haag, september 2002.

² Zie bijvoorbeeld C. Remery et al., *Zorg als arbeidsmarktgegeven: werkgevers aan zet*, OSA-publicatie A188, Tilburg, 2002.

³ De lengte van de standaard-werkweek verschilt tussen sectoren. Zo is de werkweek bij de gemeenten 36 uur, in het onderwijs (PO, VO) 36,86 uur, bij defensie 38 uur en bij de waterschappen 37 uur.

Figuur 2.1 Het aanbod van arbeidsvoorwaarden per sector

	Dagen kopen/verko- pen	Einde- jaars- uitke- ring	Onre- gelma- tigheids- toeslag	Fiets/po- rive	Verlof- sparen	Winst- uitke- ring etc.	Kinder- opvang	Bonus- systeem	Wac-gat- verze- kering	Thuis/ telewerk	Spaar- loon- regeling	Werk- gevers- bijdrage Pensioen- premie	Flex. Indeling werkweek	Ziekte- kosten
Industrie														
Bouwnijverheid														
Landbouw/visserij														
Horeca														
Onderwijs														
Overheid (overig)														
Gezondheidszorg/welzijnszorg														
Detailhandel														
Groothandel/tussenhandel														
Zakelijke dienstverlening														
Financiële instellingen														
Automatisering														
Transport/opslag/communicatie														
Nutsbedrijven														
Overige dienstverlening														
Anders														

Lichtgrijs = positief verschillend van gemiddelde in andere sectoren
 Donkergrijs = negatief verschillend van gemiddelde in andere sectoren
 Bron: J.A.C. Korteweg, K.G. Tijdens en J.M. de Winter, *Keuzemogelijkheden in CAO's: Wat is het de werknemer waard?*, OSA-publicatie A202, Tilburg, 2004

Uit een vergelijking van de sectorale rechtspositieregelingen van de dertien overheidssectoren blijkt dat de regelingen voor verlof en kinderopvang in vrijwel alle sectoren zeer aanzienlijk zijn te noemen. Zo is betaald ouderschapsverlof in alle sectoren, met uitzondering van de waterschappen, het wetenschappelijk onderwijs en het HBO, op sectoraal niveau dwingend geregeld. De sectoren onderwijs (PO en VO), onderzoekinstellingen, defensie en provincies kennen een sectorale regeling voor kinderopvang. In de sectoren BVE, gemeenten en waterschappen is in de rechtspositieregeling opgenomen dat individuele instellingen een regeling voor kinderopvang dienen te treffen. Dat in de andere sectoren een sectorale regeling ontbreekt betekent overigens nog niet dat alle werknemers in die sectoren verstoken zijn van een kinderopvangregeling: ook op instellingsniveau kunnen regelingen zijn getroffen. Het HBO en het wetenschappelijk onderwijs zijn de enige sectoren waar in de sectorale rechtspositieregeling noch een regeling voor kinderopvang, noch voor betaald ouderschapsverlof, noch voor betaald kortdurend zorgverlof is opgenomen.

Verlofsparen is een arbeidsvoorwaarde die in alle dertien overheidssectoren voorkomt. In de meeste sectoren zijn in de afgelopen jaren de mogelijkheden om de omvang van de werkweek af te stemmen op de persoonlijke wensen aanzienlijk uitgebreid. Zo bestaat in de meeste sectoren de mogelijkheid om per kalenderjaar meer of minder uren dan de overeengekomen arbeidsduur te werken. In de sectoren rijk en rechterlijke macht kan de werknemer bovendien een aanvraag indienen om de werkweek *structureel* te verlengen naar 40 uur. In het BVE is op sectoraal niveau niet geregeld dat uren kunnen worden gekocht of verkocht, maar kan in een kalenderjaar wel meer dan de normjaartaak worden gewerkt ten behoeve van het verlofsparen.

In veel sectoren stapt men langzamerhand over naar beloningssystemen met meer prestatiegerichte elementen. Alleen het primair onderwijs en de rechterlijke macht kennen nog de automatische periodiek. In de andere sectoren worden periodieken alleen nog toegekend bij voldoende functioneren en bestaan ook mogelijkheden om extra periodieken toe te kennen bij zeer goed functioneren. De provincies zijn het verst met de herziening van het beloningsstelsel (zie box 2.1). De waterschappen springen uit de vergelijking omdat dit de enige sector is met een regeling voor collectieve resultatendeling.

In de meeste sectoren is op sectoraal niveau geregeld dat de werknemers een deel van de arbeidsvoorwaarden kunnen kiezen. De sectoren rijk, hbo, wetenschappelijk onderwijs, onderzoekinstellingen, rechterlijke macht, waterschappen, provincies, gemeenten en academische ziekenhuizen kennen een cafetariamodel. Bij de politie moet het cafetariamodel op regionaal niveau worden uitgewerkt.

Box 2.1 Nieuw beloningsstelsel provincies

In de sector provincies zal per 1 januari 2005 een nieuw beloningsstelsel worden ingevoerd. Dit systeem moet de provincies in staat stellen goede prestaties te belonen en zo ontwikkeling en het behalen van resultaat te stimuleren. Daarnaast moet het systeem het vermogen van de provincies vergroten om talent binnen te halen en te behouden. Ook veel andere sectoren kennen mogelijkheden om bewust en gedifferentieerd te belonen. Het systeem bij de provincies onderscheidt zich door de systematische aanpak en de samenhang die is aangebracht tussen jaargesprekken en beoordeling en het feit dat het nieuwe systeem in alle provincies op dezelfde wijze zal worden gehanteerd. Het beloningssysteem is gebaseerd op vier grondslagen: functiezwarte, structurele ontwikkeling, resultaten en marktwaarde. De functiezwarte bepaalt de indeling in de salarisschaal. De structurele ontwikkeling wordt zichtbaar door jaarlijks de afgesproken

ontwikkeling in de functie te beoordelen. De beoordeling wordt gebaseerd op een jaarlijkse cyclus van in ieder geval drie gesprekken: een planningsgesprek, een voortgangsgesprek en een evaluatie- en beoordelingsgesprek. De afspraken over competenties en resultaten worden gemaakt conform het SMART-principe, wat onder meer inhoudt dat deze meetbaar en acceptabel moeten zijn. De automatische periodiek wordt vervangen door een systeem waarin het functioneren van een medewerker wordt ingedeeld in drie klassen: zeer goed, normaal en matig/slecht. Bij de eerste hoort een beloningsstijging van 6%, bij de tweede van 3% en bij de derde met 1%. Krijgt het functioneren van een medewerker twee achtereenvolgende jaren het predikaat «matig/slecht» dan is de salarisstijging in het tweede jaar 0%. Daarbovenop kunnen extra, eenmalige, beloningen worden toegekend van 3 of 7% van het jaarsalaris op basis van geboekte resultaten. Ten slotte kunnen tijdelijke arbeidsmarkttoelagen worden verstrekt voor functies die moeilijk te vervullen zijn.

Tabel 7.35 geeft een schematische vergelijking van een aantal arbeidsvoorwaarden die op sectoraal niveau zijn afgesproken in de dertien overheidssectoren.

Afspraken over personeelsbeleid in CAO's niet effectief

Personeelsbeleid via CAO-afspraken

In overheids-CAO's worden – naast afspraken over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden – ook afspraken gemaakt over het personeelsbeleid. In dit opzicht verschillen overheids-CAO's van CAO's in de marktsector, die voornamelijk feitelijke rechten en plichten van werknemers vastleggen. Ecorys-NEI heeft in 2003 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van afspraken over personeelsbeleid.¹ Onderwerp van onderzoek waren afspraken op het gebied van werk en zorg, ouderenbeleid en scholing. Uit het onderzoek blijkt dat de CAO een efficiënt middel is om afspraken vast te leggen over de primaire arbeidsvoorwaarden van grote groepen, maar geen geschikt middel is om het personeelsbeleid vorm te geven. De naleving en uitvoering van de afspraken is beperkt. De initiatieven op het gebied van vernieuwend personeelsbeleid zijn te sterk inspanningsgericht en weinig verplichtend van karakter. Vooral kwalitatieve afspraken voldoen in de praktijk niet. Dat komt mede doordat er te veel en te onduidelijke afspraken worden gemaakt. En de enkele verplichtingen die wel concreet en gebudgetteerd zijn komen in de praktijk slecht van de grond. Redenen hiervoor zijn dat veel werkgevers en werknemers niet op de hoogte zijn van de afspraken in de CAO en de capaciteit van HRM-afdelingen vaak te beperkt is om daadwerkelijk uitvoering te geven aan de afspraken. Gegeven het belang van de stimulering van de arbeidsparticipatie is deze bevinding zorgwekkend. Om de effectiviteit van de afspraken te vergroten zullen instellingen beter moeten worden geïnformeerd over het bestaan van afspraken en zouden concrete handleidingen aan de instellingen kunnen worden verstrekt om de implementatie te vergemakkelijken. Een meer vergaande oplossing zou zijn een sterkere binding te bewerkstelligen tussen de onderhandelingsbevoegdheid en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gemaakte afspraken. Op lange termijn zou het mogelijk zijn onderhandelingen over dergelijke onderwerpen te decentraliseren tot op het niveau van de ondernemingsraden na reservering van een deel van de loonruimte.

Arbeidsmarktpositie overheid

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op de studie van W. Koolmees et al., CAO afspraken in de publieke sector, Ecorys-NEI, Rotterdam, 2003.

Beleidsoverwegingen voor het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheidssectoren

De beloningsvergelijking laat een zeer gedifferentieerd beeld zien, zowel

naar sector als naar opleidingsniveau. Door het ontbreken van actuele gegevens is niet vast te stellen hoe de beloningspositie van individuele werknemers is veranderd met behulp van de extra middelen die vanaf 2001 beschikbaar zijn gesteld. De arbeidsvoorwaarden van overheidswerknemers in aanvulling op het primaire loon kunnen de vergelijking met de marktsector gemakkelijk doorstaan, zoals bleek in paragraaf 2.4. Het taakveldonderwijs stak in 2001 ongunstig af tegen de andere overheidssectoren qua beloning.

Of negatieve beloningsafwijkingen ten opzichte van de marktsector ernstig zijn, hangt samen met de vraag of de doelstelling wordt gerealiseerd om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Op korte termijn worden geen knelpunten verwacht en kan worden volstaan met herschikkingen binnen het arbeidsvoorwaardenpakket. Op langere termijn kunnen zich echter wel knelpunten voordoen, zoals nader wordt uiteengezet in hoofdstuk 3. Het is dan ook van belang de ontwikkeling van de beloningspositie in de afzonderlijke onderdelen van de collectieve sector nadrukkelijk te blijven volgen.

De samenstelling van het arbeidsvoorwaardenpakket heeft invloed op het type werknemers dat wordt aangetrokken. Met de oriëntatie op verlofvoorzieningen en mogelijkheden om parttime te werken, heeft de overheid veel vrouwelijke werknemers aangetrokken. Uit onderzoek blijkt dat vrouwen aanzienlijk meer waarde hechten aan verlofvoorzieningen en mogelijkheden om parttime te werken dan mannen (tabel 7.8). Voor mannen is de primaire beloning van groter belang. Het aandeel van vrouwen in het personeelsbestand van de overheid neemt toe (tabel 7.2). In het primair onderwijs en de zorgsector vormen vrouwen de overgrote meerderheid, waardoor het personeelsbestand in dit opzicht geen afspiegeling meer vormt van de samenleving. Als de wervingsbehoefte van de overheid in de toekomst weer toeneemt door de uitstroom van oudere werknemers, is het de vraag of de overheid voldoende werknemers kan aantrekken op basis van de huidige arbeidsvoorwaarden, die vooral door vrouwen aantrekkelijk worden gevonden. Uit een analyse van databestanden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat werknemers in de marktsector minder belang hechten aan verlofvoorzieningen en de mogelijkheid om parttime te werken (tabel 7.9). De verschillen tussen de markt en overheid kunnen niet worden verklaard uit het grotere aandeel van vrouwen in het personeelsbestand van de overheid. Hoewel ook vrouwen in de marktsector meer belang hechten aan verlofvoorzieningen dan mannen, hechten zij daar minder belang aan dan vrouwen die bij de overheid werkzaam zijn. Een ander risico voor de wervingspositie van de overheid ligt in de relatieve beloningsachterstand van hoger opgeleiden. Juist in dit arbeidsmarktsegment wordt op middellange termijn krapte voorzien (zie hoofdstuk 3). Een heroriëntatie op de arbeidsvoorwaarden binnen sectoren lijkt daarom nodig. Mogelijkheden liggen daarbij in gedifferentieerde beloning, prestatiebeloning, functiedifferentiatie en het vervangen van verlofvoorzieningen door spaarmogelijkheden.

Gedifferentieerd belonen

Uit de beloningsvergelijking blijkt dat verschillende groepen van werknemers binnen sectoren een verschillende beloningspositie hebben ten opzichte van werknemers met dezelfde kenmerken in de marktsector. Belangrijk is de uitsplitsing naar opleidingsniveau. De overheid is als werkgever relatief onaantrekkelijk voor hoog opgeleiden en relatief aantrekkelijk voor laag opgeleiden. Generieke loonafspraken voor het

totale personeelsbestand van een sector leiden niet tot correctie van sterke beloningsverschillen tussen groepen werknemers. Naast generieke loonsverhogingen kunnen specifieke loonafspraken op zijn plaats zijn voor bepaalde groepen binnen de overheidssectoren. Het functieniveau, dat sterk samenhangt met het opleidingsniveau, kan hiervoor als aangrijpingspunt dienen.

De grote verschillen tussen sectoren in termen van de samenstelling van het personeelsbestand, de wervingsbehoefte op termijn en te verwachten knelpunten, geven bovendien aanleiding om verder na te denken over meer differentiatiemogelijkheden *tussen* overheidssectoren.

Prestatiebeloning

Het vermogen van de overheid om personeel te werven en te behouden kan worden bevorderd door meer te belonen op basis van prestaties. In de huidige situatie bestaat een selectie-effect via werkinhoud en de combinatie van arbeid en zorg (met name in zorg en onderwijs). De overheid kan ervoor kiezen deze motieven te beïnvloeden door middel van prestatiebeloning.¹ Meer beloningsdifferentiatie, in samenhang met een beoordelingssystematiek en gemeten prestaties, kan daarnaast een effectieve prikkel geven aan het functioneren van overheidsorganisaties. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat bij prestatiebeloning verschillende, veelal sectorspecifieke randvoorwaarden bepalend zijn voor de resultaten.² In de meeste sectoren is een begin gemaakt met meer prestatiegerichte beloning. Met uitzondering van de provincies is echter geen sprake van eenduidige, helder gecommuniceerde criteria op grond waarvan prestaties geldelijk worden gewaardeerd. Kenmerkend in dit verband is de opmerking van OESO-onderzoekers dat meer algemene systemen van prestatiebeloning in Nederland voorsnog ontbreken. In plaats hiervan, zo stellen zij, »the Netherlands focuses on personal competency», om hier onmiddellijk aan toe te voegen «but it is unclear how this is related to pay». In box 2.2 zijn enkele voorbeelden opgenomen van systemen van prestatiebeloning die in andere landen worden gehanteerd.

Het kabinet zal in het voorjaar van 2005 de voor- en nadelen onderzoeken van het voor een deel afhankelijk maken van de ambtenarensalarissen van de individuele werkresultaten.³

Box 2.2 Buitenlandse voorbeelden van individuele prestatiebeoordeling

In het buitenland zijn meerdere voorbeelden te vinden van een effectieve koppeling van individuele prestatiebeoordeling aan beloningsdifferentiatie. Als wapen tegen wervingsproblemen en het ontbreken van carrièreperspectieven is binnen het onderwijs in Engeland en Wales in september 2000 «performance related pay» ingevoerd. Om het onderwijsniveau te verhogen en docenten te binden en motiveren is als onderdeel van dit programma bijvoorbeeld het «School Performance Award Scheme» ingevoerd als meetsysteem. Beloning vindt niet meer plaats op basis van het aantal dienstjaren alleen. Ook beoordeeld worden professionele eigenschappen, inhoudelijke kennis, de vaardigheid in het lesgeven, de vooruitgang van de leerlingen en de effectiviteit in bijkomende vaardigheden als ICT-gebruik. Op vergelijkbare wijze wordt in de Verenigde Staten bij de beoordeling van het intern functioneren van diverse overheidsdiensten gebruik gemaakt van een «Human Capital Scorecard». In Canada is in 1999 voor het leidinggevende personeel binnen de federale overheid het zogeheten «Performance Management Program» ingevoerd. Hierin staan centraal het bereiken van eenduidig gedefinieerde doelen, klantgerichtheid ten opzichte van de burgers en een transparante verantwoording van de omgang met publieke middelen. Door het bieden van een raamwerk voor een uniforme beoordeling van prestaties wordt gestreefd naar het herkennen en belonen van kennis, inzet en vaardigheden. Bij de Finse douane ten slotte is sprake van een verregaande integratie van individuele en collectieve beoordeling en beloning. Als onderdeel van een reorganisatie – waarin vereenvoudiging van de organi-

¹ Vgl. J. Hartog en H. Oosterbeek, Public and private sector wages in the Netherlands, in: *European Economic Review* 73 (1987) 97–114. Door het belonen van prestaties kunnen overheidsinstanties sturen in de samenstelling van het werknemersbestand. Zie met betrekking tot de identificatie van deze effecten P. Milgrom en J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, en R. Gibbons, Incentives in Organizations, in: *Journal of Economic Perspectives* 12 (1998) 115–32.

² Het bestaan van een prestatiecultuur is afhankelijk van diverse andere factoren, met als belangrijkste de kwaliteit van managers, de structurering van carrièrepaden, de mogelijkheden voor doorstroming en de mogelijkheden om te komen tot een vergrote verantwoordelijkheid.

³ Dit is aangekondigd in het kabinetsstandpunt over het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur «Cultuur met en FORS postuur».

satie en het delegeren van bevoegdheden centraal stonden – is invulling gegeven aan een gewijzigd personeels- en beloningsbeleid. Doelen en prestatiecriteria zijn neergelegd in een «Balanced Scorecard». De concrete doelstellingen, die zowel kwalitatief als kwantitatief zijn, worden jaarlijks vastgesteld samen met het ministerie van Financiën. Hiervoor stelt de douanedienst een strategisch plan op voor drie jaar. Het centrale management van de douane maakt vervolgens resultaatafspraken met de districthoofden en deze op hun beurt met de individuele werknemers. Op basis van de behaalde resultaten op collectief en individueel niveau wordt vervolgens binnen een getrappt systeem beloond en feedback gegeven.¹

Func tiedifferentiatie

In het onderwijs en in de zorg zijn de loopbaanperspectieven beperkt. Func tiedifferentiatie kan het loopbaanperspectief vergroten en zo het werken in deze onderdelen van de publieke sector aantrekkelijker maken. In het onderwijs is serieus werk gemaakt van func tiedifferentiatie. Inmiddels zijn diverse nieuwe functies ontstaan. Voorbeelden daarvan zijn de functie van onderwijsondersteuner, lerarenondersteuner en senior-leraar. Door taakspecialisatie – het toeleggen van een docent op een taak als bijvoorbeeld leerlingenbegeleider of ict-coördinator – worden de verschillende kwaliteiten en voorkeuren bovendien beter worden benut. Ook in de zorgsector worden nieuwe functies gecreëerd. Voorbeelden zijn *de nurse practitioner* en de *physician assistant*, die de taken van medici moeten verlichten.

Naast verbetering van de loopbaanperspectieven kan func tiedifferentiatie ook helpen arbeidsmarktknelpunten te voorkomen. Om func tiedifferentiatie te realiseren moeten instellingen beschikken over een func tiewaarderingsstelsel en een loopbaan- en opleidingsbeleid. De Wet beroepen in het onderwijs (BIO) in het onderwijs en de Wet Beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG) in de zorgsector ondersteunen dit. Op basis van deze wetten wordt bepaald aan welke bekwaamheidseisen het personeel moet voldoen en op welke wijze de bekwaamheid van het personeel kan worden onderhouden. Zo kan de instroom op de arbeidsmarkt, maar ook de doorstroom naar andere functies worden verbeterd. Niet alle instellingen maken in gelijke mate gebruik van de mogelijkheden om mensen in een grotere verscheidenheid van functies aan te trekken. Dat kan onder meer liggen aan de financiële consequenties die aan func tiedifferentiatie verbonden kunnen zijn en weerstanden die binnen de instellingen kunnen bestaan.²

Spa ren voor betaald verlof

In de Wet Arbeid en zorg is een groot aantal regelingen voor verlof vastgelegd; veelal gaat het daarbij om een recht op onbetaald verlof. Voor een deel van deze verlofvormen is in de rechtspositieregelingen van de verschillende overheidssectoren vastgelegd dat tijdens het verlof gedeeltelijke of volledige loondoorbetaling plaatsvindt. Wanneer de levensloopregeling in 2006 van kracht wordt, is het te overwegen om werknemers zelf in grotere mate verantwoordelijk te maken voor het sparen voor loondoorbetaling tijdens het verlof. Hierdoor dalen de lasten van werkgevers en komt er meer ruimte voor verbetering van de primaire beloning. Bovendien nemen de keuzemogelijkheden van werknemers toe.

¹ Een overzicht van deze en andere internationale initiatieven op het vlak van aansturing, bekostiging en regulering wordt gegeven in T. Kwakkelstein, M. van de Bovenkamp en A. Revenboer, *International initiatieven ter verbetering van publieke prestaties; 25 case beschrijvingen*, TNO Arbeid, Hoofddorp, 2004.

² Zie Ministerie van OCW, *Nota Werken in het onderwijs 2004*, Den Haag.

3. ARBEIDSMARKT

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de arbeidsvoorwaarden van de overheid beschreven en vergeleken met zorg en welzijn en de markt. Het antwoord op de vraag of deze arbeidsvoorwaarden voldoende zijn, kan alleen gegeven worden door te bekijken of de overheid – nu en in de toekomst – genoeg mensen aan zich weet te binden. En dat is in dit hoofdstuk aan de orde. Eerst worden recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt geschetst. De arbeidsmarktpositie van de overheid wordt in het perspectief geplaatst van de situatie in zorg en welzijn en de markt. Daaruit zal blijken dat de huidige wervingspositie gunstig is en dat er op korte termijn geen sectorbreed arbeidsmarktprobleem te verwachten is. Vervolgens wordt nader ingegaan op de samenstelling van het personeelsbestand. Bezuinigingen in het openbaar bestuur en bij defensie leiden tot specifieke herplaatsingsproblemen. In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt bekeken hoe de arbeidsvraag van de overheid zich in de komende tien jaar zal ontwikkelen en wat de kansen zijn om in die vraag te voorzien. Er zijn met name zorgen over de gevolgen van een sterke concurrentie tussen overheid, zorg en welzijn en de marktsector om hoog opgeleiden.

3.2 Huidige arbeidsmarktpositie

Marktsector krimpt verder, afnemende groei collectieve sector

De economische hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig ging gepaard met een hoge werkgelegenheidsgroei in de marktsector en zorg en welzijn (figuur 3.1). De werkgelegenheid bij de overheid nam in die periode minder snel toe. In 1999 vertraagde de groei van het aantal banen in de marktsector. Sinds het tweede kwartaal van 2002 verdwijnen er in de markt meer banen dan er bij komen. In 2003 nam de werkgelegenheid per saldo af met circa 85 000 arbeidsjaren. De werkgelegenheid in de publieke sector laat een tegengestelde beweging zien. Na wat lagere groeicijfers in 1999 en 2000 neemt de werkgelegenheid in 2001 en 2002 juist flink toe. Deze banengroei ontstond onder meer door de toegenomen vraag naar publieke diensten en intensivering gericht op het wegwerken van wachtlijsten en arbeidsmarkt-knelpunten ten tijde van het kabinet Kok II.

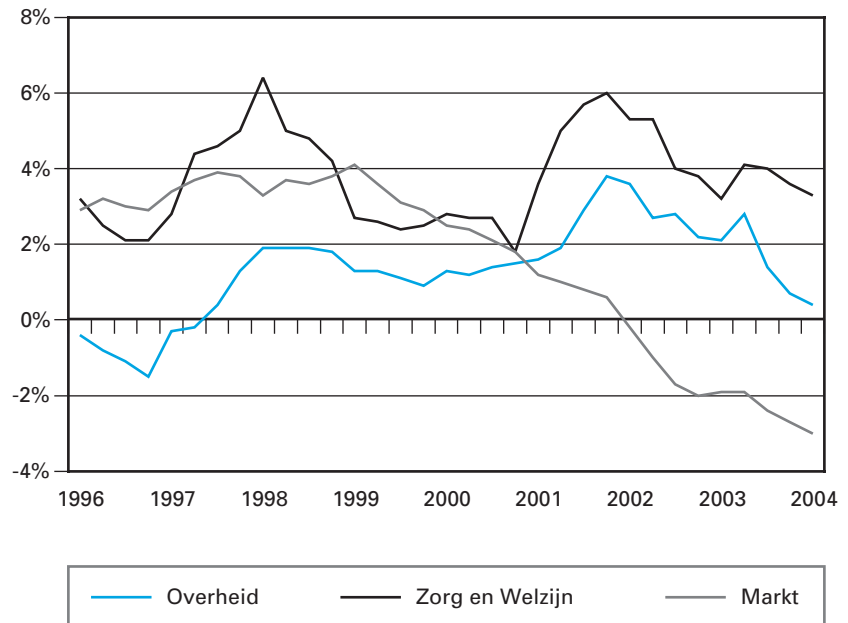
Einde hoge werkgelegenheidsgroei publieke sector

Inmiddels is ook een einde gekomen aan de hoge groei van de werkgelegenheid in de publieke sector. Genoodzaakt door de ongunstige economische conjunctuur en met het oog op de toekomstige kosten van de vergrijzing, werden in de regeerakkoorden van de kabinetten Balkenende I en II omvangrijke bezuinigingen afgekondigd. In een aantal overheidssectoren moet de werkgelegenheid aan het eind van de huidige kabinetsperiode zijn afgenomen. Dit geldt met name voor rijk en defensie. Als gevolg van de doorwerking van bezuinigingen via het Gemeente- en Provinciefonds¹ is er ook voor gemeenten en provincies minder geld beschikbaar. De aanzienlijke groei van het arbeidsvolume bij het rijk in 2001 en 2002 is in 2003 omgezet in een kleine daling. De werkgelegenheid bij de provincies kromp met bijna 2 procent en bij defensie nam de werkgelegenheid in 2003 met bijna 4 procent af (tabel 7.1). Bij gemeenten vertaalden de bezuinigingen zich in 2003 nog niet naar een afnemende werkgelegenheid (+2 procent). Voor een aantal overheidssectoren, waaronder politie en het onderwijs, kwam extra geld beschikbaar. De

¹ Doorwerking naar de Gemeente- en Provinciefondsen gaat volgens de methode van de gecorrigeerde netto rijksuitgaven. Als de rijksuitgaven met een bepaald percentage verminderen, werkt datzelfde percentage door in de Gemeente- en Provinciefondsen.

werkgelegenheid in het onderwijs steeg in 2003 met 2,2 procent (PO, VO en BVE) en bij de politie daalde de werkgelegenheid.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van de werkgelegenheid (arbeidsjaren), per kwartaal 1996–2004.



Bron: CBS.

Hoewel de economische groei sinds de tweede helft van 2003 is aangehouden, verwacht het CPB¹ voor 2004 een verdere afname van de werkgelegenheid in de marktsector. Pas in 2005 wordt weer een kleine groei van de werkgelegenheid verwacht. Voor de collectieve sector wordt in 2004 en 2005 een geringe toename van de werkgelegenheid voorzien.

Minder banen, minder vacatures: de werkloosheid loopt op

Bij een lagere of negatieve werkgelegenheidsgroei doen zich minder baanopeningen voor. Er hoeven minder werknemers geworven te worden. Dit komt tot uitdrukking in de lagere aantallen openstaande en moeilijk vervulbare vacatures (figuur 3.2). In 1999 werd het hoogste aantal moeilijk vervulbare vacatures (per 100 banen) in de marktsector bereikt. Daarna werd een geleidelijke daling ingezet, gevolgd door een forse daling in 2002. De groeispurt van de publieke sector in 2001 ging gepaard met de nodige – moeilijk vervulbare – vacatures.

Aantal vacatures weer rond niveau 1997

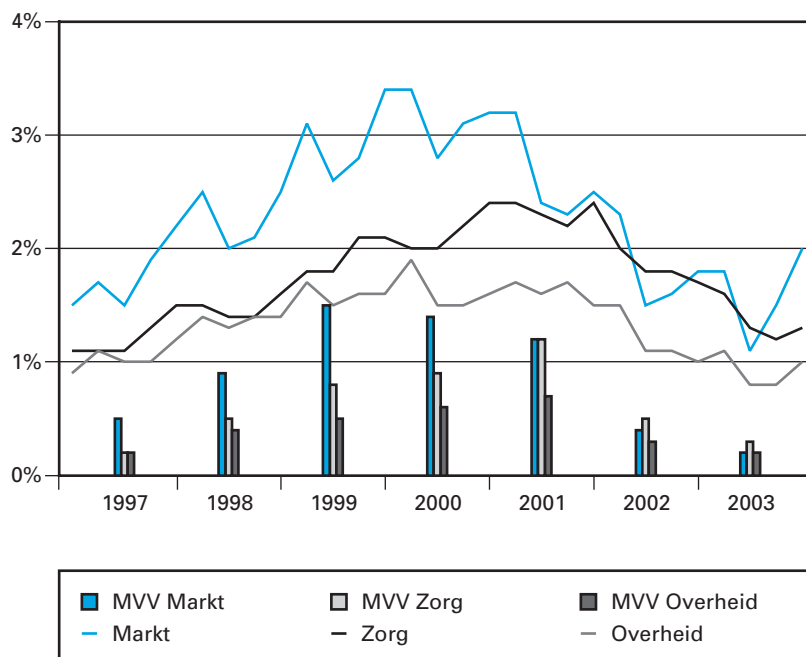
Door de economische recessie is het aantal vacatures en moeilijk vervulbare vacatures inmiddels zowel in de markt als bij overheid en zorg en welzijn gedaald tot op of onder het niveau van 1997. Het tekort aan arbeidskrachten, bijvoorbeeld in het onderwijs en de zorg, is sterk afgenomen. De daling van het aantal vacatures in 2002 was het sterkst in functies waarvoor een algemene (niet-beroeps) opleiding is vereist. Verhoudingsgewijs was de vraag naar werknemers met een beroepsopleiding minder gedaald (VBO technisch en economisch, HBO economisch en verzorgende beroepen). In absolute termen was de daling van het aantal vacatures in 2003 het grootst in zorg en welzijn, onderwijs en gemeenten.

¹ Centraal Plan Bureau, Centraal Economisch Plan 2004, Den Haag.

Werkloosheid loopt verder op

De sterke vermindering van het aantal vacatures ging de afgelopen jaren niet gepaard met een vermindering van het (nieuwe) arbeidsaanbod. Daarom liep de werkloosheid snel op. Het UWV verstrekke eind 2003 ruim 280 000 WW-uitkeringen, 37% meer dan eind 2002. Inmiddels is ook bij de overheid een stijging van het aantal uitkeringen merkbaar (tabel 7.20). Omdat het arbeidsaanbod ook in 2004 en 2005 sneller groeit dan de vraag naar arbeidskrachten, wordt de arbeidsmarkt in de komende jaren nog ruimer en neemt de werkloosheid verder toe.

Figuur 3.2 Ontwikkeling van openstaande vacatures en moeilijk vervulbare vacatures (per 100 banen) per sector, 1997-2004 per kwartaal.



bron: CBS

Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid nemen af

Het voorkomen van arbeidsuitval als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid staat hoog op de agenda van het kabinet. Uitval brengt aanzienlijke kosten met zich mee en vermindert het arbeidspotentieel. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet zwaar ingezet op terugdringing van het ziekteverzuim in de sectoren politie, onderwijs en zorg en welzijn. De politiekorpsen hebben hierover afspraken gemaakt met de minister van BZK, ook over de (financiële) gevolgen als doelstellingen niet worden behaald.

Ziekteverzuim gedaald

In de vorige Trendnota Arbeidszaken Overheid werd reeds geconstateerd dat de extra inspanning in de arbozorg sinds 2000, samen met de teruglopende economische conjunctuur een daling van het ziekteverzuim heeft veroorzaakt. Ook in 2003 daalde het ziekteverzuim. Dit geldt zowel voor de markt en zorg en welzijn als voor de overheid (tabel 7.11). Overheidssectoren hebben een slecht imago ten aanzien van ziekteverzuim. Uit onderzoek van BZK¹ en het CBS² blijkt echter dat de omvang van het ziekteverzuim bij de overheid meevalt als men rekening houdt met een aantal autonome factoren die het ziekteverzuim beïnvloeden. De

¹ Ziekteverzuim bij de overheid: een mythe, in: Trends, Cijfers en Actualiteiten nr.26, Min BZK, november 2003.

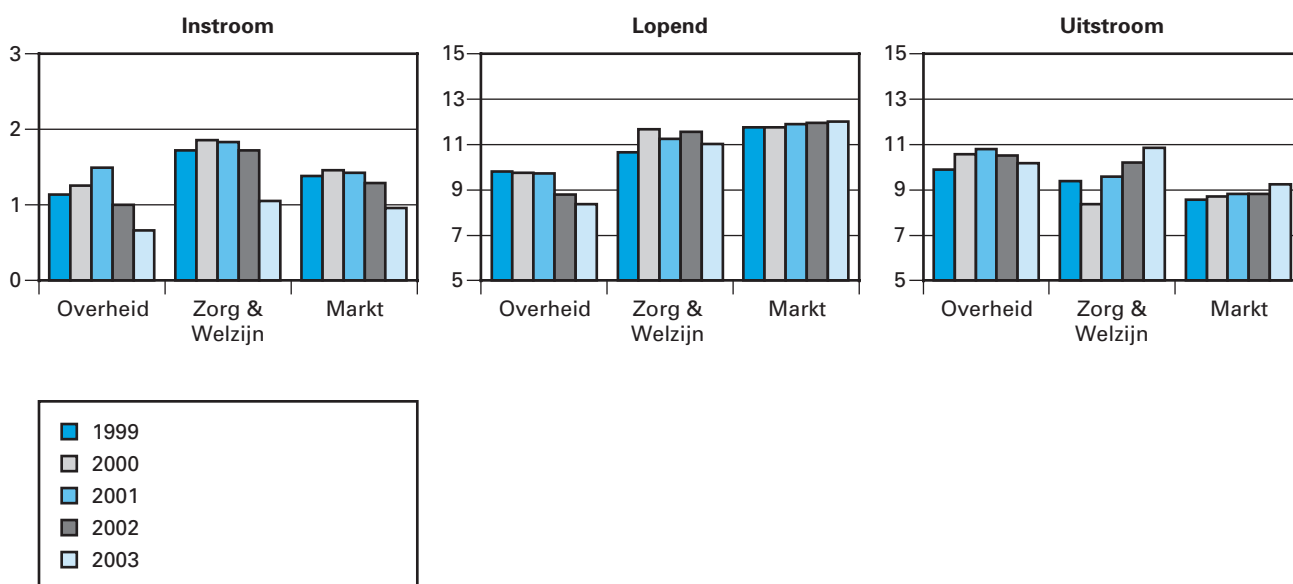
² CBS, Sociaal-economische trends, 2004 aflevering 1, blz 65 ev.

belangrijkste factoren zijn de omvang van de organisatie en het feit dat bij de overheid ook werknemers meetellen die langer dan een jaar ziek zijn. Na correctie voor deze twee factoren is het ziekteverzuim bij de overheid vergelijkbaar of zelfs iets gunstiger dan bij bedrijven in de marktsector.¹

Arbeidsongeschiktheidsituatie overheid relatief gunstig

Ook de langdurige arbeidsuitval in de vorm van arbeidsongeschiktheid daalt. Het UWV verwacht eind 2004 bijna 775 000 WAO-uitkeringen te verstrekken. Eind 2003 waren dat 787 000 uitkeringen. Dat is een afname van het totale aantal WAO-uitkeringen met 12 000, een iets minder sterke daling dan in 2003. De daling is vooral het gevolg van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) die nu twee jaar in werking is en het effect van premiedifferentiatie (PEMBA). In de WVP wordt een behoorlijke inzet geëist van zowel de werkgever als de zieke werknemer om zo snel mogelijk het werk te hervatten. Ook met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid is de situatie bij de overheid niet ongunstig. De overheid kent een verhoudingsgewijs lagere arbeidsongeschiktheid. Dit geldt in mindere mate ook voor zorg en welzijn. De daling van het aantal WAO'ers bij de overheid is sterker dan in de zorgsector en de markt. Deze sterkere daling is, zo valt in figuur 3.3. te zien, een gevolg van een lage instroom in de WAO in combinatie met een relatief hoge uitstroom uit de WAO. Voor gedetailleerde in- en uitstroomgegevens naar overheidssectoren wordt verwezen naar de bijlagen van deze nota (tabel 7.13 tot en met 7.18).

Figuur 3.3 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: instroom, lopend, uitstroom 1999 – 2003. Aantallen per 100 verzekerden (instroom, lopend) respectievelijk per 100 WAO'ers (uitstroom).



Bron: UWV, bewerking BZK

¹ Met ingang van 1 januari 2004 geldt de Wet verlenging loondoorbetalingverplichting bij ziekte. Voor het bedrijfsleven wordt het ziekteverzuimpercentage over twee jaar berekend. Dit impliceert een kleine verhoging van het ziekteverzuim. Daarmee zal een deel van het statistische verschil in ziekteverzuimpercentages tussen de marktsector en de overheid verdwijnen.

Per 1 oktober 2004 vindt de aanscherping van het schattingsbesluit plaats. Bijna alle huidige WAO'ers jonger dan 55 jaar worden opgeroepen voor een herkeuring. Op basis van simulaties van het ministerie van SZW¹ is de verwachting dat ongeveer 20 procent van de volledig arbeidsongeschikten, gedeeltelijk arbeidsgeschikt zal worden verklaard. Het aandeel volledig arbeidsongeschikten in de instroom daalt van 57 naar circa 45 procent. De instroom van volledig arbeidsongeschikten bij de overheid zou dan dalen van 34 naar 27 procent. Ook voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten zal de herkeuring waarschijnlijk resulteren in een grotere mate van arbeidsgeschiktheid.² In dat geval zal een substantieel deel van herkeurde gedeeltelijk arbeidsongeschikten recht hebben op een WW- of een bijstandsuitkering. Omdat overheidssectoren eigenrisicodragers zijn, leidt een dergelijke toename van voormalig overheidspersoneel in de WW tot een stijging van de WW-lasten.

De verschillen in samenstelling van populaties van arbeidsongeschikten bij overheid, zorg en welzijn en de markt, zullen naar verwachting van invloed zijn op sectorale ontwikkelingen als gevolg van de nieuwe regelgeving ten aanzien van arbeidsgeschiktheid. In enkele jaren is het aandeel arbeidsongeschikten met een psychische aandoening bij de overheid gedaald van 40 naar 35 procent. In de markt- en zorgsectoren is dit aandeel lager en min of meer stabiel. In het nieuwe WAO-stelsel is de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) voor psychisch volledig arbeidsongeschikten slechts in uitzonderingsgevallen toegankelijk. Dit betekent voor overheidspersoneel dat in de toekomst een verhoudingsgewijs grotere instroom in de regeling Werkhervatting Gedeeltelijke Arbeidsgeschikten (WGA) verwacht wordt.

Tevreden ambtenaren

Tevredenheid in alle overheidssectoren gestegen

De arbeidstevredenheid van werknemers bij de overheid is duidelijk toegenomen. In 2002 gaf 73 procent aan tamelijk tot zeer tevreden te zijn. In 2000 was dat nog 65 procent.³ De toename van tevredenheid deed zich voor in alle overheidssectoren (rijk, onderwijs, rechterlijke macht, gemeenten, provincies, waterschappen, defensie en politie). Over vrijwel alle aspecten van het werk – onder meer beloning, inhoud van het werk, mate van zelfstandigheid, baanzekerheid en wijze van leidinggeven – is het overheidspersoneel in 2003 positiever dan in 2000.⁴ In de afgelopen jaren hebben overheidswerkgevers zich duidelijk ingespannen voor de verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Daarnaast is ook de economische conjunctuur van invloed op de tevredenheid van werknemers. In tijden van onzekerheid over de arbeidsmarkt zijn werknemers meer tevreden met de baan die zij hebben. De algemene arbeidstevredenheid bij de overheid en in zorg en welzijn was in 2002 hoger dan in de marktsector, in 2000 was dit nog omgekeerd.⁵

... maar tevredenheid over het management kan beter..

Uit onderzoek blijkt dat de algemene tevredenheid van werknemers hoger is als zij te spreken zijn over de inhoud van het werk en de mate van zelfstandigheid die zij hebben.⁶ Daarna komt de factor «waardering van het management». Werknemers die tevreden zijn over de wijze van leidinggeven en het personeelsbeleid, zijn vaker ook in het algemeen tevreden over hun werk. Daarnaast dragen tevredenheid over beloning, arbeidsomstandigheden en de combinatie van arbeid en zorg ook bij aan de algemene tevredenheid.

¹ Ontwerpvoorstel van wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen, versie: 19 april 2004 pag. 124, ministerie van SZW, Den Haag.

² Voor de gehele populatie van arbeidsongeschikten wordt door SZW een gemiddelde daling van de mate van arbeidsgeschiktheid verwacht van 10 procentpunten tot 64 procent.

³ *Personeelsonderzoek 2002*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2003.

⁴ *Personeelsonderzoek 2003*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2004.

⁵ Aanbodpanel 2000 en 2002, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Tilburg.

⁶ Steijn, B, *De rol van het management bij arbeidssatisfactie en mobiliteit*, in: *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 1999–2002*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2003.

Managementtevredenheid

Als aangrijpingspunt van beleid is de tevredenheid over de inhoud van het werk van minder belang. De tevredenheid daarover is in alle overheidssectoren namelijk erg groot. Er is meer aanleiding om te kijken naar de bijdrage van het management aan de tevredenheid. De tevredenheid over inhoud en zelfstandigheid scoren in rapportcijfers uitgedrukt een zeer ruime voldoende. Aan het management geven de overheidswerknemers slechts een magere voldoende. Dit gebrek aan waardering is het sterkst bij defensie, politie en rijk.

De tevredenheid met de stijl van leidinggeven blijkt in grote mate samen te hangen met de algehele tevredenheid met de baan. Een laaggewaardeerde stijl van leidinggeven is voor een groot aantal ambtenaren een belangrijke reden om op zoek te gaan naar een andere baan. Doervragend naar de wijze van leidinggeven, blijkt dat coachende (empathische) vormen van leidinggeven, samengaan met een hogere tevredenheid over de leidinggevende. Over de meer directieve aspecten van de stijl van leidinggeven is men niet erg te spreken. De leidinggevende bij de overheid scoort minder op het zorgen voor een goede taakverdeling en het geven van duidelijke opdrachten.

Agressie op de werkplek

... en veel medewerkers krijgen met agressie te maken

Bijna eenderde van de medewerkers bij de politie heeft met agressie op de werkplek te maken. In het voortgezet onderwijs is dat één op de vijf werkenden. In andere overheidssectoren schommelt dit percentage tussen de 5 en de 15 procent. In ziekenhuizen heeft één op de drie personeelsleden in 2002 en 2003 bloot gestaan aan fysiek geweld en/of serieuze bedreigingen. Agressie is zelden een reden om op zoek te gaan naar een andere baan. Wel is de tevredenheid van deze werknemers over allerlei aspecten van hun werk beduidend lager dan bij werknemers die niet met agressie te maken hebben.

Conclusie: huidige wervingspositie overheid geen groot probleem

Over de aantrekkelijkheid als werkgever hoeft de overheid zich op korte termijn geen zorgen te maken. In vergelijking met de situatie in 1999 tot 2001, is er voor het beperkte aantal nieuwe banen een veel groter arbeidsaanbod beschikbaar. De tevredenheid van het huidige personeel is toegenomen en de hoeveelheid inzetbare arbeid bij de overheid neemt toe door de dalende trend in ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Kortom: op korte termijn zal de overheid weinig last hebben van de concurrentie van de marktsector. De knelpunten in de collectieve sector deden zich voor toen de werkgelegenheid bij de overheid, in zorg en welzijn en de marktsector gedurende een aantal jaren flink toenam, er veel vacatures open stonden en de concurrentie dus groot was. Dit neemt niet weg dat ook op korte termijn er wel degelijk knelpunten in de personeelsvoorziening kunnen ontstaan. In individuele onderwijsinstellingen kan een grote leeftijdsgebonden uitstroom van leerkrachten in specifieke vakken bijvoorbeeld tot problemen leiden bij het aantrekken van vervangers.

3.3 Personeelssamenstelling: krimpssectoren en doelgroepen

Personele gevolgen van uitgavenbeperking

De economische recessie heeft gunstig uitgepakt voor de concurrentiepositie van overheidswerkgevers. Gedwongen door de economische omstandigheden heeft het kabinet gekozen voor beperking van de uitgaven. In deze paragraaf worden de gevolgen in personele zin beschreven, om te beginnen bij het rijk en defensie. In deze twee sectoren

moet de werkgelegenheid aan het eind van de kabinetsperiode substantieel zijn afgenomen.

Rijk

Bij de rijksoverheid is de trend van groeiende werkgelegenheid in 2003 omgebogen en een eerste daling van de personeelsomvang gerealiseerd. In de huidige kabinetsperiode moet de werkgelegenheid met ruim 2700 voltijdbanen teruggebracht worden. De bezuinigingen gelden niet voor alle delen van het rijk. Voor sommige diensten is de druk om het personeelsbestand af te slanken groter dan voor andere. Een algehele vacaturestop voor het rijk is niet aan de orde. Op het niveau van organisaties is daar op sommige plaatsen wel toe overgegaan. De bezuinigingen worden grotendeels gerealiseerd door bij natuurlijk verloop opengevallen plaatsen niet op te vullen, door tijdelijke aanstellingen niet te verlengen en door de inhuur van externen te beperken. Daarnaast is een regeling voor 57-plussers overeengekomen. Onder specifieke omstandigheden mag een 57-plusser vertrekken met behoud van 70 procent van het laatstverdiende salaris en met gedeeltelijke pensioenopbouw als daarvoor in de plaats een jongere kan blijven die anders de dienst zou moeten verlaten. Met deze maatregel wordt een evenwichtige leeftijdsopbouw van het personeelsbestand nagestreefd. Bij toepassing van het dienstjaren- of *lifo*-principe (*last in first out*) moeten jongeren veelal als eerste de organisatie verlaten. Daardoor zou de vergrijzing bij het rijk nog verder toenemen.¹

Defensie

Als gevolg van bezuinigingen en de veranderde visie op het veiligheidsbeleid moet de krijgsmacht met 11 700 voltijdbanen krimpen. Deze afname wordt zoveel mogelijk gerealiseerd door natuurlijk verloop. De instroom is beperkt en voor ouder personeel is een aantal tijdelijke maatregelen geïntroduceerd. Militairen van 53 en 54 jaar konden in 2003 gebruik maken van een tijdelijke stimuleringsmaatregel voor vervroegde uitdiensttreding. Voor burgerpersoneel van 57 jaar en ouder is in 2004 een maatregel van kracht voor vervroegde uitdiensttreding met een aanvulling op de FPU. Beide maatregelen zijn tijdelijk en slechts in 2003 respectievelijk 2004 van kracht. Tegelijkertijd zet defensie in op het herplaatsen van de 5000 overtolligen die niet in aanmerking komen om via een dergelijke regeling de dienst te verlaten. Dit gebeurt door interne herplaatsing (traject van 3 tot 6 maanden) en vervolgens externe herplaatsing. Voor de externe herplaatsing is onder meer een overeenkomst gesloten met de politie. Daar worden 250 militairen geplaatst als aspirantagent. Contacten met de sectoren onderwijs, gemeenten en de brandweer hebben nog niet tot concrete afspraken geleid. Voor degenen die niet kunnen worden herplaatst bestaat als vangnet een wachtgeldvoorziening.

¹ Voor het verder loslaten van het *lifo*-principe bijvoorbeeld door te selecteren op kwaliteit of het afspiegelingsbeginsel – bestond bij werknemersvertegenwoordigers onvoldoende draagvlak. In 2003 lukte het de ABN-Amro wel om tot een voor Nederlandse begrippen tamelijke unieke overeenkomst met de vakbonden te komen waarin anciënniteit en kwaliteit even zwaar meewegen in het besluit of een werknemer tijdens de reorganisatie in een herplaatsingstraject terecht komt. Wordt tot herplaatsing besloten, dan resteren 18 maanden om de medewerker te herplaatsen; bij de overeenkomst hoort de afspraak dat het in principe niet tot gedwongen ontslagen zal komen.

Afslanking overheid leidt ook tot werkloosheid

Gevolgen afslanking voor werkloosheidskosten

De overheid is eigenrisicodragers voor de WW. Wanneer een voormalig werknemer niet elders aan het werk gaat, draagt de voormalige overheids-werkgever de kosten van de WW. Deze lasten voor de werkgever lopen ten minste 6 maanden door (de kortste WW-uitkeringstermijn). De hoogte van de uitkering is 70% van het laatst verdiende salaris van de betrokkene. Personeel met een vaste aanstelling dat ontslagen wordt, heeft daarnaast recht op een aanvullende bovenwettelijke uitkering. Vanwege die bovenwettelijke uitkering kan ouder personeel met een aantal jaren diensttijdopbouw bij ontslag zeer langdurige aanspraken hebben. De financiële lasten voor de overheidssectoren blijven dus lang doorwerken. Omdat de WW voor de overheid pas op 1 januari 2001 werd geïntroduceerd, moeten de WW-cijfers met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden. De totale populatie WW'ers afkomstig van de overheidssectoren nam toe van circa 1900 in 2001, naar 4 700 in 2002 en 10 300 in 2003. Daarbij zou dan nog het aantal mensen met recht op een oude wachtgelduitkering moeten worden opgeteld. Eind 2003 waren er nog 19 700 (in fte's) wachtgelders. Omdat er nog heel weinig instroom plaatsvindt, neemt deze wachtgeldpopulatie gestaag af.

Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

Werkloosheid jongeren en allochtonen

Het is de vraag welke groepen (potentiële) werknemers getroffen worden door de afnemende vraag naar arbeid. Het werkloosheidspercentage steeg van 3,4 procent in 2001 naar 5,3 procent in 2003. Jongeren, ouderen, laag opgeleiden, allochtonen en vrouwen worden in meer of mindere mate tot de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt gerekend. Voor de gehele Nederlandse arbeidsmarkt geldt inderdaad dat de werkloosheid onder jongeren en allochtonen hoog is en verhoudingsgewijs sterk gestegen. Onder ouderen, laag opgeleiden en vrouwen is de werkloosheid echter niet bovengemiddeld toegenomen.

Samenstelling personeelsbestand

In 2003 is het aandeel ouderen bij de overheid sterker toegenomen dan in recente jaren, het aandeel jongeren nam voor het eerst in jaren af (tabel 7.3). Deze veranderingen in de samenstelling van het personeelsbestand, zijn mede een gevolg van de afnemende werkgelegenheids groei bij de overheid. Het aandeel vrouwen in overheidsdienst blijft ook in 2003 stijgen (7.2). De toename van het aantal deeltijders zet eveneens door (7.4). Meer dan in het verleden betreft dit een toename van het aantal middelgrote en grote deeltijdbanen (respectievelijk 50–75 en 85–100 procent van de voltijdarbeidsduur). De groei van de overheid sinds 1997 komt vrijwel geheel voor rekening van vrouwen en/of deeltijders. Ook de langjarige trend van een afname van de werkgelegenheid in de lagere CAO-schalen heeft zich in 2003 voortgezet (7.5). Deze trend is mede het gevolg van het toegenomen opleidingsniveau van overheidsperoneel. Tussen 2000 en 2003 is het aantal allochtonen in dienst van de overheid als geheel gestegen, met name als gevolg van de toename in het onderwijs (7.10).

ID-banen

Om niet-werkenden in te schakelen zijn in het verleden instroom-doorstroom (ID) banen in het leven geroepen. Deze gesubsidieerde arbeidsplaatsen zijn met name gecreëerd in zorg en welzijn, het onderwijs en de openbare veiligheid. Volgens de meest recente cijfers waren er eind 2002 ruim 52 000 ID-banen. In december van dat jaar is het *convenant gesubsidieerde banen* afgesloten. Daarin is afgesproken om tienduizend ID-banen om te zetten in reguliere banen. In 2003 en 2004 is hiervoor

eenmalig € 17 000 beschikbaar per omgezette baan. Hiervoor zijn 12 500 aanvragen ingediend.

Managers, beleid en uitvoering

Aantal managers bij overheid en markt

Naar aanleiding van CBS-gegevens over het aantal managers in de verschillende sectoren werden eind 2003 vragen gesteld in de Tweede Kamer. Uit de getallen bleek namelijk dat het aantal managers in de jaren negentig sterk was gestegen en in 2002 vooral in het openbaar bestuur hoger was dan elders. Het lijkt erop dat de definitie die het CBS gebruikt het beeld vertekent. Volgens CBS-criteria moet een manager op HBO of wetenschappelijk niveau geschoold zijn en bovendien aan ten minstens 50 personen leiding geven. In de collectieve sector is het gemiddelde opleidingsniveau hoger en de gemiddelde organisatieomvang groter. Volgens deze systematiek worden er bij de overheid meer managers geteld. Anders gezegd: het aantal managers in de marktsector wordt onderschat.

Uit andere gegevensbronnen (tabel 3.1) blijkt dat het aandeel werknemers met een leidinggevende functie bij de overheid en in zorg en welzijn geringer is dan in de marktsector. In de marktsector is met name het aantal werknemers dat leiding geeft aan minder dan 20 medewerkers, veel hoger dan in de collectieve sector.

Tabel 3.1 Werknemers die leidinggeven per sector, 2002.

	geeft geen leiding	geeft wel leiding	aan minder dan 20 personen	aan meer dan 20 personen
Overheid	75%	25%	19%	6%
Zorg en Welzijn	79%	21%	16%	4%
Markt	68%	32%	27%	5%

Bron: Arbeidsaanbodpanel, OSA, Tilburg 2003.¹

Het lijkt relevant om de aandacht niet te veel te richten op het aantal managers maar eerder op het functioneren van het management. Er bestaat immers onvrede bij het overheidsperoneel over het management en er is een gebrek aan duidelijkheid over doelen en afspraken. Het is de vraag of de overheid wel selecteert op de juiste persoonlijke karakteristieken en procedurele vaardigheden.

De aandacht voor het aantal managers in de publieke sector wordt mede ingegeven door de zorg die in het kabinet en elders bestaat over de inzet van geld en personeel voor secundaire activiteiten (beleid, beheer, ondersteuning) ten koste gaan van het primaire proces (uitvoering). In een recent onderzoek van de Onderwijsraad wordt geconstateerd dat de toename van het macrobudget in de onderwijssector sinds 1990 vooral ten goede is gekomen aan secundaire taken. Organisaties in de publieke sector krijgen onvoldoende prikkels om met het oog op de doelmatige besteding van middelen, een optimale schaal en optimale omvang van de overhead te realiseren.²

¹ Enquête onder 3600 werkenden, waarvan 700 bij de overheid, 600 in de zorg en 2300 in de markt.

² *Bureaucratisering in het onderwijs, verkenning*; Onderwijsraad, April 2004, Den Haag.

Op korte termijn zijn er geen zorgen over de personeelsvoorziening van de overheid. De vraag is echter hoe de wervingspositie zich op langere termijn zal ontwikkelen. Met het oog op de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel en om de arbeidsparticipatie te verhogen zijn ingrepen in regelingen op het terrein van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, prepensionering en levensloopregeling gerealiseerd of in voorbereiding. De eerste tekenen van herstel van de economie worden zichtbaar. Nu moet de inschatting gemaakt worden of de collectieve sector ook in een situatie van aanhoudende economische groei voldoende personeel aan zal kunnen trekken. De overheid kent verhoudingsgewijs veel oudere werknemers. In de komende tien jaar zal een groot deel hiervan uit het arbeidsproces treden. Mede als gevolg van demografische factoren (meer leerlingen, meer ouderen) zal bij ongewijzigd beleid de vraag naar onderwijs en met name en zorg toenemen. Een daarmee gepaard gaande sterke groei van het beslag van de collectieve sector op het arbeidsaanbod is niet in alle opzichten wenselijk.¹ Dit beperkt namelijk de groei-mogelijkheden van de marktsector en leidt tot concurrentie om arbeidskrachten, met loonopdrijving als gevolg. Een stijgend beslag van de collectieve sector op de arbeidsmarkt is bovendien onwenselijk vanwege de kosten die hiermee gepaard gaan. Het draagvlak om de collectieve middelen op te brengen wordt erdoor vermindert.

Prognosemodel-AOS

Uitstroom van overheidswerknemers stijgt met ruim eenderde

Voor de overheidssectoren is met het prognosemodel-AOS een vooruitberekening gemaakt van de ontwikkeling van personeelsbestand in de komende tien jaar (tot 2013). De basisprognose gaat uit van staand beleid. Voor een beschrijving van het prognosemodel AOS en de onzekerheden waarmee prognoses omgeven zijn, wordt verwezen naar de bijlage (paragraaf 7.7). Bij regeerakkoord afgesproken maatregelen (nieuwe WAO, ontwikkeling van de werkgelegenheid) maken onderdeel uit van de prognose. In deze prognose is de afschaffing van het prepensioen nog niet opgenomen. Ook de effecten van de aanscherping van het schattingsbesluit voor arbeidsongeschikten blijven buiten beschouwing.

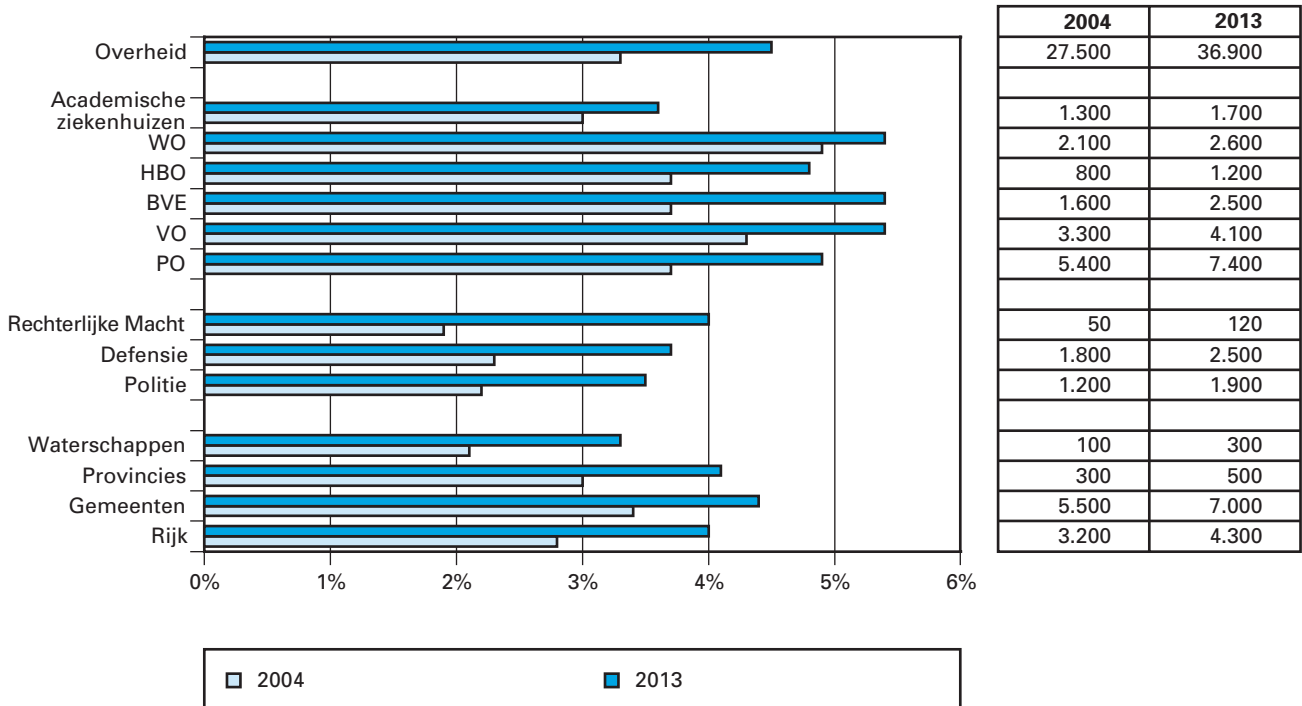
Het aantal ouderen bij de overheid neemt in de komende jaren sterk toe. Een deel van deze werknemers stopt met werken om met (pre)pensioen te gaan, omdat zij arbeidsongeschikt of werkloos worden, of omdat zij zonder loonvervangende uitkering uit het arbeidsproces treden. Oudere werknemers hebben een grotere kans op uitval en een lagere kans op terugkeer in het arbeidsproces. De uitstroom naar arbeidsongeschiktheid en werkloosheid neemt door de veroudering van het personeelsbestand dus verhoudingsgewijs toe. Opeengevallen arbeidsplaatsen moeten opnieuw vervuld worden. Dit noemt men de vervangingsvraag. Arbeidsplaatsen die vervuld moeten worden omdat werknemers naar een baan elders vertrekken worden daarin niet meegerekend. In figuur 3.4 wordt per overheidssector voor de jaren 2004 en 2013 zowel de relatieve als de absolute omvang van de vervangingsvraag weergegeven. Het percentage geeft aan hoe groot het aandeel van de werkgelegenheid is dat in het betreffende jaar vervangen moet worden. In absolute aantallen staat het aantal voltijdbanen vermeld dat vervuld moet worden.

¹ Een exercitie uitgevoerd door Prismant leert dat op basis van de huidige werkgelegenheids groei in zorg en welzijn, in 2020 22 procent van de beroepsbevolking in deze sector werkzaam zou moeten zijn (in 2003: 13 procent). Bij een gelijkblijvende omvang van de overheid zou dit betekenen dat één derde van de Nederlandse werknemers in de collectieve sector zou werken. Dijk, H. van; W. van der Windt; *Personeelssamenstelling in de zorg in de komende decennia: veranderingen en consequenties*, Prismant, 2004.

In 2004 zal 3,3 procent van de werknemers uitstromen en vervangen moeten worden. In 2013 zal dit percentage tot 4,5 opgelopen zijn. In absolute zin gaat het in 2004 om 27 500 voltijdbanen en in 2013 om

36 900. De uitstroom van werknemers neemt tussen 2004 en 2013 toe met 33,7 procent. In het taakveld onderwijs en wetenschappen is de vergrijzing duidelijk verder voortgeschreden dan in het openbaar bestuur en veiligheid. In een aantal onderwijssectoren zal in 2013 meer dan 5 procent van de werkzamen uitstromen. In de taakvelden veiligheid en openbaar bestuur is in de komende tien jaar ook een aanzienlijke stijging van de vervangingsvraag te voorzien, bijvoorbeeld bij de rechterlijke macht, de politie en de waterschappen.

Figuur 3.4 Jaarlijkse vervangingsvraag overheidssectoren in 2004 en 2013. De vervangingsvraag bij ongewijzigde beleid uitgedrukt als percentage van het arbeidsvolume (figuur) en in voltijdbanen (tabel).



Bron: prognosemodel AOS, min. BZK.

Arbeidsmarktknelpunten op middellange termijn

Toekomstige knelpunten collectieve sector vooral onder hoog opgeleiden

De arbeidsvraag van de overheid staat niet op zich, maar moet in het perspectief geplaatst worden van de gehele arbeidsmarkt tot 2013: hoe groot is de arbeidsvraag elders en hoe ontwikkelt het arbeidsaanbod zich? Bestaande bronnen geven aan dat op de middellange termijn arbeidsmarktknelpunten niet uitgesloten kunnen worden. In dat geval zullen de tekorten echter niet voor alle opleidingsniveaus en beroepen even ernstig zijn. Het ROA voorspelt dat in 2008 in voor de collectieve sector relevante beroepen als de pedagogische, medische en paramedische opnieuw meer vraag dan aanbod en dus een arbeidsmarktprobleem zal bestaan.¹ De verwachting is dat op termijn met name op de arbeidsmarkt voor hoog opgeleiden krap zal zijn.²

Het arbeidsvoorwaardenpakket van de overheid is voor specifieke groepen aantrekkelijker dan voor andere groepen. De primaire beloning voor hoog opgeleiden bij de overheid is gemiddeld genomen lager dan in de marktsector. De overheid betaalt deeltijders en vrouwen daarentegen verhoudingsgewijs beter dan de marktsector. In combinatie met de ruime verlofvoorzieningen bij de overheid, heeft dit ertoe geleid dat de groei van

¹ *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, Research voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht, november 2003.

² Nahuis, R. & H.L.F. de Groot, *Rising skill premia*, discussion paper, Centraal Planbureau, 2003.

de werkgelegenheid bij de overheid sinds 1997 vrijwel volledig is gerealiseerd door het aannemen van vrouwen en/of deeltijders (zie tabellen 7.2. en 7.4). In het primair onderwijs is inmiddels bijna 80 procent van het personeel vrouw en werkt bijna 60 procent in deeltijd. De zorg kent een vergelijkbare samenstelling van het personeelsbestand. Er schuilt een risico in een dergelijke focus op een beperkt deel van het arbeidsaanbod. Het vermogen van het openbaar bestuur en met name van onderwijs en wetenschappen en zorg en welzijn om hoog opgeleide mannen en of voltijders aan te trekken is beperkt.

Onderwijs

Tussen 2004 en 2013 moeten bijvoorbeeld in het onderwijs (PO, VO, BVE) bijna 120 000 voltijdbanen vervuld worden om het personeelsbestand op sterkte te houden. Er kan aan getwijfeld worden of het onderwijs erin zal slagen om bij ongewijzigd personeels en beloningsbeleid in de komende 10 jaar dergelijke aantallen mensen te bewegen tot het volgen van de beroepsopleiding dan wel via de zij-instroom een baan in deze sector aan te nemen. Daarbij is het onderwijs, en meer in het algemeen de collectieve sector, sterk afhankelijk van de ontwikkelingen op de rest van de arbeidsmarkt. De wervingspositie van de collectieve sector wordt immers sterk door ontwikkelingen in de marktsector bepaald. Maar zoals aangegeven bestaan er aanwijzingen dat de overheid in dit opzicht voor een buitengewoon lastige opgave staat. Tenzij de overheid erin slaagt om het beroep dat de collectieve sector op de arbeidsmarkt doet – door verhoging van de participatie, een toename van de productiviteit en differentiatie in de functiestructuur – te beperken.

Participatie ouderen

Langer werken: een deel van de oplossing

De participatie van ouderen is in de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Toch werken er nog altijd minder ouderen in Nederland dan in veel andere Europese landen. Het kabinet wil de arbeidsdeelname van ouderen verhogen door de afschaffing van regelingen die vervroegde uittreding aantrekkelijk maken. Over wijziging van deze regelingen moeten sociale partners tot overeenstemming komen. Het is daarom nog niet duidelijk op welke wijze regelingen worden aangepast, en op welke termijn dit zal gebeuren. Daarom is naast de basisprognose een aantal scenario's doorgerekend waarin een volledige afschaffing van VUT/prepensioen wordt verondersteld vanaf 2006. De uitkomsten worden samengevat in tabel 3.2. In de basisprognose vindt er geen aanpassing van de uitstroombijeenkomst via VUT/prepensioen plaats en is 60 procent van de 55-plussers in de overheidspopulatie werkzaam. Bijna een kwart maakt gebruik van VUT/prepensioen en nog eens 16 procent is arbeidsongeschikt of werkloos (sociale verzekeringen).

Tabel 3.2 Ouderenparticipatie bij de overheid in 2013

	Basis	Scenario I	Scenario II	Scenario III
Actief	60%	80%	71%	77%
VUT/Prepensioen	23%	1%	1%	1%
Sociale verzekeringen	16%	18%	27%	18%
Overig	0%	1%	1%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: prognosemodel AOS, min BZK

Bij volledige afschaffing van VUT/prepensioen bij de overheid (scenario I) stijgt het aantal werkende ouderen naar 80 procent. Omdat zij een hogere

kans op arbeidsongeschiktheid en werkloosheid hebben, stijgt ook het aandeel van sociale verzekeringen enigszins. Een klein deel van de werknemers stopt met werken bij de overheid zonder een loonvervangende uitkering (1 procent). In dit scenario wordt echter geen rekening gehouden met substitutie-effecten. De veronderstelling is dat men bij afschaffing van de ene uittreedregeling (VUT/prepensioen), gebruik zal maken van een andere regeling.¹ In het tweede scenario is daarom verondersteld dat de helft van de mensen die in de basisprognose gebruik maakte van VUT/prepensioen daadwerkelijk aan het werk blijft. Het percentage actieve werknemers komt dan in 2013 op 71 procent, het beroep op de sociale verzekeringen (met name op de WW) neemt sterk toe (27 procent). In het laatste scenario (III) wordt een verdere beperking van de uitstroombijzorgmogelijkheden via WAO en WW verondersteld. Aanvullend beleid is immers nodig om wegleffecten te voorkomen. Een klein deel van de ouderen dat in scenario II in de sociale zekerheid terecht komt, zal in staat zijn om op basis van andere inkomsten (partner, levensloop) of vermogen onbetaald uit te treden (4 procent). Een groter deel zal actief blijven en daarmee de deelname van ouderen verder verhogen (tot 77 procent).

Deze scenario's geven de bandbreedte weer waarbinnen de participatie van ouderen bij de overheid zich mogelijk zal bewegen. Bij volledige afschaffing van VUT/prepensioen, gecombineerd met voorgenomen beleid inzake de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen zal de groei van de participatie van ouderen op scenario III uitkomen. Een beperkte of gefaseerde afschaffing in de jaren tot 2013 leidt tot een langere aanloop naar scenario III.

Verlenging van de werkweek

Het verhogen van de arbeidsdeelname kan bereikt worden door het bevorderen dat ouderen aan het werk blijven. Een andere mogelijkheid is de toename van het aantal gewerkte uren. Nederlandse werknemers werken minder uren dan werknemers in andere EU-landen en in de VS. Een normale werkweek van 40 uur moet weer het oriëntatiepunt voor CAO's voor de overheidssectoren worden.² Voor de collectieve sector kan verlenging van de arbeidsduur een bijdrage leveren aan het voorkomen van knelpunten op de middellange termijn. Verlenging van de voltijdwerkweek tot 40 uur en een evenredige verlenging van de arbeidsduur van deeltijders, zou in theorie een toename van het arbeidsvolume van de overheid met 9,2 procent betekenen. Een verlenging van de arbeidsduur zou een aanzienlijke vermindering van de jaarlijkse wervingsbehoefte betekenen. Het beslag van de overheid op het arbeidsaanbod wordt hierdoor verminderd. Om overcapaciteit te voorkomen zal de verlenging van de arbeidsduur bij de overheid gefaseerd ingevoerd moeten worden. De stijging van het arbeidsvolume (meer uren werken), kan dan opgevangen worden door maar een deel van de openvallende arbeidsplaatsen (natuurlijk verloop) te vervullen.

Verlenging van de arbeidsduur is echter niet eenzijdig af te dwingen. Of werknemers bereid zijn langer te gaan werken is sterk afhankelijk van persoonlijke voorkeuren en de huishoudsituatie (inkomen, zorgtaken). Uit gegevens van de rechterlijke macht, rijk en politie (bij de politie is de normwerkweek in 2002 verhoogd van 36 naar 38 uur), kan worden afgeleid dat gedragseffecten verschillen tussen sectoren. Vooral voltijders lijken geneigd meer te gaan werken. De reactie van werknemers is mede afhankelijk van de prikkels die worden geboden om langer werken te stimuleren. In de genoemde sectoren gaat de vrijwillige verlenging van de werkweek gepaard met een evenredige stijging van de beloning. De

¹ Dit substitutie-effect wordt onder meer besproken in de OSA/CBS publicatie *To retire or continue working*, D. Fouarge, Tilburg, 2004.

² Kamerstuk 2003–2004, 29 696, nr 1. Tweede Kamer. *Notitie Kiezen voor Groei*.

mogelijkheden om tot arbeidsduurverlenging te komen worden tot slot in sommige organisaties beperkt door de aard van de werkzaamheden.

Niettemin streeft het kabinet waar mogelijk naar verlenging van de arbeidsduur. Met de voorbereiding voor het realiseren hiervan moet echter nu reeds begonnen worden. Bijvoorbeeld door belemmeringen voor verlenging van de arbeidsduur in CAO's weg te nemen.

4. ARBEIDSVERHOUDINGEN

4.1 Inleiding

Efficiënte, transparante en betrouwbare arbeidsverhoudingen

De overheid moet efficiënt, transparant en betrouwbaar optreden. Deze doelstellingen moeten ook worden geïncorporeerd in de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Voor een betrouwbare overheid is permanente aandacht voor integriteit een eerste vereiste. Zowel van de overheidsorganisatie als van het overheidspersoneel. Daarom staat het onderwerp integriteit prominent en structureel op de agenda van het kabinet. Dit wordt beschreven in paragraaf 2. Het kabinet maakt werk van de openbaarmaking van topinkomens in de publieke en semi-publieke sector. Om transparant op te treden en rekenschap af te leggen over gebruikte publieke middelen. Het kabinet verwacht bovendien dat van openbaarmaking een disciplinerende werking uitgaat op de salarisontwikkeling. Paragraaf 3 gaat in op het beleid dat het kabinet voor ogen staat voor de inkomens van topfunctionarissen. Ten slotte heeft het kabinet besloten onderzoek te gaan doen naar een verdere normalisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel. Het kabinet zal daartoe een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) laten verrichten naar de gevolgen van de eventuele afschaffing van de ambtelijke aanstelling. In paragraaf 4 wordt verder op het IBO ingegaan. Het uitgangspunt is verdergaande normalisatie ten opzichte van de private sector, tenzij er expliciete redenen zijn waarom afwijkingen doelmatig en efficiënt zijn, of wanneer de bijzondere positie van de overheid als werkgever reden geeft tot afwijkende uitkomsten.

4.2 Integriteit

Permanente aandacht

Inleiding

De integriteit van de overheid vereist voortdurend aandacht. Steeds opduikende berichten in de media over integriteitincidenten benadrukken dit. Het kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord aangegeven dat het een strikt beleid zal voeren. Ook de Tweede Kamer houdt de vinger aan de pols.¹ Op het gebied van het preventieve integriteitbeleid is er de afgelopen jaren al het nodige gebeurd, zowel op rijksniveau als binnen de verschillende sectoren van het openbaar bestuur.² Zo is in april 2004 door de VNG ten behoeve van de sector gemeenten een modelgedragscode voor ambtenaren opgesteld.³ Voor de provincies is al eerder in het kader van de Collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector provincies 2002/2003 een Handreiking gedragscode provinciale ambtenaren en een klokkenluiderregeling opgesteld. Op 21 februari 2004 is een voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet aan de Tweede Kamer gezonden. Dit in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.⁴ Met dit wetsvoorstel zijn bevoegde gezagsinstanties van (mede)overheden verplicht een integriteitbeleid te voeren en een gedragscode vast te stellen. Verder heeft het kabinet een inventarisatie gehouden van het integriteitbeleid bij het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie. De resultaten van deze inventarisatie zijn op 9 juli aan de Kamer aangeboden.⁵ Er is voorts een specifieke integriteitwebsite gebouwd, met integriteitregelingen, codes, modellen en andere specifieke informatie van de verschillende overheden. Deze website (www.integriteitoverheid.nl) is op 17 juni door de minister van BZK geopend. In het verlengde hiervan wordt een kennis- en expertisecentrum integriteit opgezet binnen het ministerie van BZK dat in de loop van 2005 gestalte zal krijgen.

¹ Op 10 maart 2004 debatteerde de Tweede Kamer over het integriteitbeleid in den brede (publieke moraal) met een kabinetsdelegatie bestaande uit de minister-president en de ministers van Financiën, van Economische Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Kamerstukken II, 2003–2004, 29 454, nrs. 1 en 2 en Handelingen Tweede Kamer, 2003–2004, 56 (3660–3710).

² Nederland staat er internationaal gezien niet zo slecht voor. In de Corruption perceptions Index van Transparency International staat Nederland al jaren in de top 10 van minst corrupte landen in de wereld; in 2003 op de 7de plaats.

³ Integriteitsbeleid in gemeenten, modelgedragscode voor ambtenaren, VNG, Den Haag, april 2004.

⁴ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 436, nrs. 1–6.

⁵ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 844, nr. 5.

Een gedragscode wordt wel eens gezien als slechts «papier». Maar in feite is het een praktisch integriteitinstrument. De code moet door de dienstleiding aan de orde worden gesteld bijvoorbeeld bij de introductie van nieuwe medewerkers en tijdens het reguliere werkoverleg. Het kabinet beschouwt de gedragscode als een belangrijk instrument en hulpmiddel om cultuurverandering binnen overheidsorganisaties te ondersteunen. Het kan een actief en «levend» instrument zijn, ingebed in het te voeren integriteitbeleid binnen de desbetreffende dienst. Zo is de gedragscode een essentieel onderdeel van een noodzakelijk open, transparante en integere organisatiecultuur. Voor de sector rijk wordt binnenkort een modelgedragscode integriteit door de minister van BZK vastgesteld.

De afgelopen jaren hebben overheden geïnvesteerd in het tot stand brengen van integriteitmaatregelen. De uit de genoemde inventarisatie van het integriteitbeleid naar voren gekomen lacunes moeten door de betreffende overheden worden aangepakt. Er moet worden gekeken naar het «dichten van de gaten» in het integriteitinstrumentarium en naar handhaving van het beleid. Dit laatste vormt een essentieel onderdeel van het beleid. Bij inbreuken moet de betrokken dienstleiding optreden tegen de overtreders. En de procedures moeten nog eens tegen het licht worden gehouden, gericht op het herstel van een hoog integriteitniveau binnen de organisatie. Als een integriteitinbreuk tevens een strafbaar feit inhoudt, moet daarvan aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Dit laat een ambtenaarrechtelijk optreden door het bevoegd gezag overigens onverlet.

Het integriteitbeleid bestaat uit diverse elementen. Allereerst het neerleggen van essentiële gedragswaarden voor medewerkers in regels, variërend van formele wetgeving tot gedragscodes. Gedragsregels alleen zijn niet zaligmakend, zoals pijnlijk naar voren kwam in het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid¹. De commissie constateerde dat er wel veel beleid was, maar dat dit beleid in de praktijk nog onvoldoende was «geland» op de werkvloer. De commissie voorzag het beleid daarom van de kwalificatie «papieren tijger». Integriteitbeleid moet niet alleen worden beleden, maar ook worden beleefd. Medewerkers moeten een moreel bewustzijn hebben en daarnaar handelen. In eerdere nota's is wel aandacht besteed aan dit aspect, maar er is beleidsmatig nog niet voldoende concrete invulling aan gegeven. Het voornemen bestaat om in 2005 te onderzoeken op welke wijze BZK overheden meer concrete ondersteuning kan bieden in het kader van deze morele oordeelsvorming van de medewerker. Dit laat onverlet dat de afzonderlijke overheden verantwoordelijk blijven voor bewustwordingsactiviteiten voor hun personeel.

Bij de implementatie van integriteitbeleid, bij het investeren in de bewustwording en bij de handhaving van integriteit is de rol van leidinggevendens uitermate belangrijk. De leidinggevende vervult een voorbeeldfunctie, stimuleert de bewustwording, treedt op bij (dreigende) integriteitaantastingen en is rechtstreeks aanspreekbaar op deze zaken.

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 244, nrs. 5–6.

Ook in internationaal verband is de aandacht voor integriteit binnen de openbare sector de afgelopen jaren sterk toegenomen. Op mondiaal niveau is onder auspiciën van de Verenigde Naties een «VN verdrag tegen corruptie» tot stand gekomen. Het Nederlandse integriteitsbeleid voldoet reeds grotendeels aan de normen die dat verdrag stelt met betrekking tot preventieve anti-corruptiemaatregelen. Bezien zal worden of het Nederlandse beleid nog bijstelling behoeft. Als lid van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) participeert Nederland onder andere in een Expert Group die moet nadenken over maatregelen ter bevordering van integriteit en preventie van corruptie binnen de openbare dienst. Nederland verleent tevens een actieve bijdrage aan de ontwikkeling en implementatie van integriteitsbeleid in onder meer voormalige Oostbloklanden.

Als voorzitter van het comité van ministers van de Raad van Europa heeft Nederland in maart 2004 samen met de Raad van Europa een internationale conferentie georganiseerd over integriteit binnen het openbaar bestuur op lokaal en regionaal niveau en ten aanzien van integriteit en mensenrechten binnen de politie.

In het kader van het Nederlands voorzitterschap van de EU (in de tweede helft van 2004) heeft Nederland integriteit nadrukkelijk op de agenda gezet van de zogenaamde informele DG-Conferenties. In een gezamenlijk programma met de Ieren (voorzitter gedurende de eerste helft van 2004) is een questionnaire uitgezet. Nederland presenteert tijdens haar voorzitterschap de definitieve resultaten daarvan en wil een aanzet te geven voor een «European Code of Conduct».

Op 1 mei 2003 is de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 60) in werking getreden. Deze wijziging verplicht overheden om regels te treffen voor openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden, voor melding van financiële belangen en transacties in effecten en een klokkenluiderregeling voor de eigen organisatie te ontwerpen. Verder is in de Ambtenarenwet een rechtsbescherming-bepaling opgenomen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement is toegezegd om deze wet twee jaar na inwerkingtreding te evalueren. Het kabinet wil in dat kader nagaan in hoeverre de verschillende sectoren uitvoering hebben gegeven aan de diverse opdrachten in deze wet. Ook de werking van de verschillende onderdelen van deze wet zal tegen het licht worden gehouden.

4.3 Inkomens topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector

De beloning van topfuncties in de publieke en semi-publieke sector staat volop in de belangstelling. Het oordeel over de hoogte is sterk afhankelijk van de actuele stand van de economie en de situatie op de arbeidsmarkt. Zo is het nog maar kort geleden dat in de nota Arbeidsmarkt in de collectieve sector (rapport Van Rijn) gepleit werd voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de (semi-)publieke sector. In de brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 VII, nr. 53, wordt de zorg uitgesproken dat de salarissen van topambtenaren niet hoog genoeg zouden zijn met vergelijkbare functies in de marktsector. Hoe anders is de situatie op dit moment.

Vooraf in tijden van laagconjunctuur waarin de werkloosheid fors

oploopt en van werknemers matiging in de loonontwikkeling wordt verwacht, vervult de top van de publieke sector een voorbeeldfunctie.

Het is uiteraard in het algemeen belang dat de continuïteit en de kwaliteit van de publieke dienst gewaarborgd blijft en voldoende gekwalificeerd personeel kan worden aangetrokken. Maar door de snelle omslag van de economische omstandigheden kunnen op basis van incidenten wel eens snel en ondoordacht maatregelen worden afgekondigd. Het kabinet kiest daar niet voor, maar houdt een meer bestendige beleidslijn aan. De uitgangspunten van het kabinetsbeleid zijn: matigheid van de topsalarissen en transparantie van het systeem. Dit beleid is niet gebaseerd op incidenten, maar op systematisch onderzoek en advies van deskundigen. Hieronder worden de resultaten besproken van het onderzoek topinkomens in de (semi-)publieke sector, het beleid ten aanzien van de openbaarmaking van de topinkomens en de beleidsvoornemens naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal.

Onderzoek topinkomens in de (semi-)publieke sector 2001–2002

Jaarlijks voert het ministerie van BZK het onderzoek topinkomens in de (semi-)publieke sector uit. Doel is het inventariseren van hoogte, samenstelling en ontwikkeling van de lonen van de hoogst leidinggevenden in de (semi-)publieke sector.

In 2002 zijn 4 589 topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector waargenomen met een jaarinkomen van ten minste € 60 000. Hiervan ontving 13% een jaarsalaris dat uitgaat boven dat van een minister (€ 120 000 of meer). Van 2001 op 2002 nam het jaarinkomen van een topfunctionaris in de (semi-)publieke sector met gemiddeld 11,9% toe. Dit percentage varieerde van 5,5% bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties tot 16,2% bij gemeenten/gemeentelijke diensten. Overigens is het laatste percentage sterk beïnvloed door de hogere bezoldiging die door Binnenlandse Zaken voor de wethouders is vastgesteld. Een loonontwikkeling van gemiddeld bijna 12% bij topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector is erg hoog. Bij het vorig onderzoek, dat betrekking had op de jaren 1999 en 2000, bedroeg de stijging nog 5,3%. Ook in de marktsector is de ontwikkeling van de topsalarissen minder hoog met een gemiddelde van 8,5%¹.

Oproep tot loonmatiging

De hausse in de economie en de krapte op de arbeidsmarkt hebben geleid tot deze loonstijging. Veel (decentrale) overheden en (semi-)publieke instellingen hadden moeite om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Bovendien had de marktsector een zuigende werking. In individuele en bijzondere gevallen kan een hoge loonontwikkeling daarom te rechtvaardigen zijn. Een instelling op decentraal niveau moet daarop beleid kunnen voeren. Maar de gemiddelde loonontwikkeling van de (semi-)publieke sector als geheel mag niet te hoog zijn. Daarom roept het kabinet de publieke en semi-publieke instellingen op om de loonontwikkeling bij de top te matigen.

¹ Uit Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2002 van de Arbeidsinspectie blijkt dat de totale loonstijging van topfunctionarissen tussen de 7,2% en 18,4% ligt, afhankelijk van het functieniveau. Het gemiddelde bedraagt 8,5%.

Openbaarmaking boven belastbaar jaarloon ministers

Openbaarmaking topinkomens in de publieke en de semi-publieke sector

Salarissen in de (semi-)publieke sector worden bekostigd uit publieke middelen. Daarover moet rekenschap afgelegd worden. Dat kan door middel van openbaarmaking. Bovendien verwacht het kabinet van de openbaarmaking van de topinkomens een positief effect op de normerende en regulerende werking. Zo draagt openbaarmaking bij aan gerechtvaardigde en maatschappelijk verantwoorde salarisoniveaus.

De openbaarmaking zal gerealiseerd worden op basis van een formele wet. Van elke functionaris werkzaam in de publieke en de semi-publieke sector moet op individueel niveau het belastbaar jaarloon gepubliceerd worden in een jaarlijks verantwoordingsdocument, wanneer dat uitgaat boven het belastbaar jaarloon van een minister. Een wetsvoorstel met betrekking tot de openbaarmaking van topinkomens in de publieke en semi-publieke sector zal na de zomer aan de Raad van State worden gezonden.

Ministersalaris bleef achter

Advies Commissie Dijkstal: «Over dienen en verdienen»

De onafhankelijke adviescommissie «Beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur» (commissie Dijkstal) heeft op 13 april jl. advies uitgebracht over de beloning en de rechtspositie van politieke ambtsdragers en de beloning van topambtenaren in de sector rijk. De voornaamste conclusie is dat het ministersalaris is achtergebleven bij de salarisontwikkeling in de publieke sector. Daardoor is het ministersalaris niet meer het hoogste salaris in de publieke sector.

Vervolgadvies externe beloningscommissie

Het kabinet vindt dat een evenwichtig en maatschappelijk aanvaardbaar bezoldigingsbeleid moet gelden voor de gehele publieke en semi-publieke sector. Een helder en duidelijk plafond voor de inkomensvorming is daarbij een voorwaarde. Het ministersalaris moet weer de top vormen van het salarisgebouw van de publieke sector. Over het primaire beloningsniveau van de overige categorieën politieke ambtsdragers is het kabinet van mening dat eerst een fundamentele beslissing over de positie van de minister in de topstructuur moet worden genomen, alvorens de totale bezoldigingsstructuur voor politieke ambtsdragers in samenhang kan worden ingericht. De relatie tussen de salariëring van ministers en staatssecretarissen en de overige categorieën politieke ambtsdragers kan daarna worden herijkt. Na de besluitvorming over de inrichting van de nieuwe topstructuur worden de onderlinge verhoudingen binnen het nieuwe loongebouw op hun eigen merites beoordeeld aan de hand van een onafhankelijk vervolgadvies van een externe beloningscommissie.

Ministersalaris moet top salaris- gebouw zijn

De beloningsmogelijkheden van de ambtelijke rechtspositie zijn gevarieerder en uitgebreider dan die van politieke ambtsdragers. Toch is het kabinet van mening dat het maximale bezoldigingsniveau (salaris en toeslagen) van een ambtenaar altijd onder het salarisniveau van een minister moet blijven, om de eindverantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager te benadrukken. Het is niet meer geoorloofd om ex ante toeslagen overeen te komen, zonder relatie met expliciete resultaat-afspraken en realisatie en toetsing daarvan. Het behalen van resultaat-afspraken is bepalend voor de toekenning en de uiteindelijke hoogte van de resultaatafhankelijke toeslag.

Speciale aandacht voor topinkomens ZBO's

Bijzondere aandacht is er voor de topinkomens bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Dit zijn instellingen die om diverse

redenen niet onder het ministeriële gezag zijn geplaatst. Ze behoren echter wel tot de publieke sector en ze worden uit publieke middelen gefinancierd. Daarom is het kabinet van mening dat ook bestuurders van deze instellingen in beginsel niet een hoger salaris ontvangen dan een minister. Wanneer daarvoor goede argumenten zijn, kan – nadat voldaan is aan procedurele waarborgen – een kandidaat een salaris krijgen dat uitstijgt boven dat van een minister. In dat geval stelt het kabinet de bezoldiging vast.

Naast publiekrechtelijke ZBO's bestaan er ook privaatrechtelijke. Het besluit om een ZBO een privaat- of een publiekrechtelijke rechtsvorm toe te kennen is vaak willekeurig. Daarom vindt het kabinet dat ook bestuurders van privaatrechtelijke ZBO's in beginsel niet een hoger salaris mogen ontvangen dan een minister. Wel wil het kabinet dit uitgangspunt beperken tot die privaatrechtelijke ZBO's die in aanzienlijke mate worden gefinancierd uit publieke middelen.

Instelling permanent adviesorgaan

Het kabinet vindt het wenselijk dat er voor een langere termijn periodiek een onafhankelijk advies komt over het salarisniveau van ministers en staatssecretarissen, de Hoge Colleges van Staat en de ambtelijke topstructuur in de sector rijk. Vanwege de specifieke benodigde deskundigheid en de politieke gevoeligheid van het onderwerp vindt het kabinet de instelling van een permanent adviesorgaan gerechtvaardigd.

4.4 Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

De vraag naar de wenselijkheid van het opheffen van de ambtelijke status hangt nog steeds boven de markt. In de Trendnota 2004 is dat nadrukkelijk gesignaleerd. In het normaliseringproces zijn er veel materiële verschillen tussen overheid en markt opgeheven, maar het proces is gestagneerd bij de formele verschillen. Daarbij gaat het om de eenzijdige publiekrechtelijke aanstelling versus de tweezijdige privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Daarom werd opnieuw onderzoek aangekondigd naar de ambtelijke status. Dat is geworden het interdepartementaal beleidsonderzoek «Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel». Verdergaande normalisatie ten opzichte van de private sector is hierbij het uitgangspunt, tenzij er expliciete redenen zijn voor afwijkingen. Omdat die afwijkingen doelmatig en efficiënt zijn of omdat de bijzondere positie van de overheid als werkgever dwingt tot afwijkende uitkomsten.

Mogelijke winst

De vermeende voordelen van verdergaande normalisatie liggen in de sfeer van: deregulering; uniformiteit (één arbeidsrecht); gelijke uitgangspositie; transparantie; flexibiliteit; mobiliteit (overheid – markt). De IBO-taakopdracht gaat de voor- én nadelen van een verdere normalisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel in kaart brengen en wegen om inzichtelijk te maken of deze rechtspositie, bijvoorbeeld om doelmatighedsredenen, aangepast moet worden. Daarbij worden tevens de randvoorwaarden geformuleerd voor het aanpassen van de rechtspositie voor overheidspersoneel. Zo zou bijvoorbeeld moeten worden gezien wat de mogelijkheden zijn voor sturing en beïnvloeding op het vlak van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming, indien het vrije CAO-systeem van kracht zou zijn.

Integriteitseisen moeten in regelgeving verankerd blijven

Voorts worden aan overheidswerknemers bijzondere eisen gesteld die samenhangen met het absolute vereiste van een integere en betrouwbare overheid. Deze eisen zullen onder alle omstandigheden goed moeten

blijven verankerd in regelgeving. Hetzelfde geldt met betrekking tot de grondrechten van overheidswerknemers. Een tweede doelstelling van het IBO is het inventariseren van mogelijkheden en het doen van aanbevelingen gericht op het al dan niet enerzijds wegnemen van resterende verschillen in wettelijke sociale zekerheidsregimes en anderzijds het hervormen/vernieuwen van bovenwettelijke arrangementen bij overheidssectoren in vergelijking tot de marktsector. Met de resultaten van dit IBO moet het kabinet een weloverwogen keuze kunnen maken.

Rechtsvergelijking is nuttig

In de Scandinavische landen zijn de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en andere werknemers niet groot. In Zweden is de figuur van de eenzijdige publiekrechtelijke aanstelling afgeschaft. In Zweden gelden dus in beginsel dezelfde arbeidsrechtelijke regels in de publieke sector als in de private sector. In vele andere landen is voor de publieke sector een ontwikkeling ingezet in de richting van contractuele verhoudingen. Italië heeft in de jaren negentig de ambtelijke status afgeschaft. Zweden begon echter al bijna 40 jaar geleden met dat proces en kan in dit verband als trendsetter worden gezien. Het Zweedse parlement sprak reeds in 1966 uit dat de publieke sector niet anders zou moeten worden behandeld dan de private sector. Opvallend kenmerk van het Zweedse model: de centrale overheidswerkgevers hebben hun onderhandelingsbevoegdheden gedelegeerd aan een speciaal agentschap (Arbetsgivarverk). De Zweedse centrale overheid is sterk gedecentraliseerd en bestaat uit agentschappen die in beginsel onafhankelijk van de regering zijn. De regering en het parlement bepalen de doelstellingen voor de agentschappen en stellen de budgetten vast. Daarbinnen moeten de gestelde doelen worden behaald. De regering besluit op basis van door de agentschappen gedane begrotingsvoorstellen die een periode van drie jaren beslaan. De agentschappen rapporteren jaarlijks met betrekking tot performance, financiën en arbeidsmarkt zaken zoals salarisontwikkeling en leeftijdopbouw.

Behalve Zweden valt Italië op als een land dat recent vergaande stappen heeft gezet.

Rechtsvergelijking met meer landen ligt voor de hand.

Te vroeg voor conclusies

Het interdepartementaal beleidsonderzoek start in september 2004 en zal een IBO-rapport opleveren in het voorjaar of de zomer van 2005. Het kabinet verwacht dat het IBO-rapport, voorzien van het kabinetsstandpunt over de verdere normalisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel in het najaar van 2005 aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden.

5. PENSIOENEN

Inleiding

Beheersing pensioenkosten

De beheersing c.q. reductie van de pensioenkosten bij de overheid – pensioenkosten zijn immers loonkosten – staat hoog op de agenda van het kabinet en de overheidswerkgevers. Vanwege de toenemende vergrijzing wordt de verhouding tussen het aantal actieven en het aantal gepensioneerden steeds ongunstiger. Door deze ongunstige verhouding leiden negatieve resultaten (ten gevolge van achterblijvende rendementen of oplopende pensioenverplichtingen) al snel tot aanzienlijke premiestijgingen.

Om de kosten te beheersen c.q. te reduceren is, zoals in hoofdstuk 2 al aangestipt, reeds overgegaan tot beperking van het ambitieniveau van de pensioenregeling en tot de introductie van een systeem van risico-beheersing. Tegelijkertijd zijn de meeste fondsen – inclusief ABP – bezig met het herstel van de financiële positie, zowel via de indexatie als de premie. Door de introductie van het Financieel Toetsingskader (FTK) kunnen schommelingen in de rentestand zich vertalen naar (aanzienlijke) schommelingen van de pensioenpremies. Het kabinet heeft in de nota over het FTK¹ aangegeven dat nog nader bezien zal worden op welke wijze een te grote premievolatiliteit kan worden voorkomen.² Dit zal nader worden uitgewerkt in de Pensioenwet.

Mede om een goede collectieve pensioenregeling na 65 jaar te waarborgen, is het uitdrukkelijke streven van de overheidswerkgevers om over te stappen van de huidige collectieve prepensioenregeling naar de individuele levensloopregeling.

2003: kentering in verslechtering financiële positie

Na drie jaren waarin het belegd vermogen van ABP onvoldoende toenam om de stijging in de pensioenverplichtingen bij te houden was 2003 voor ABP een gunstig jaar vanwege de zich weer enigszins herstellende beurzen, de beperkte toename van de verplichtingen (loonmatiging) en premieverhogingen. Het belegd vermogen is gestegen met 14,6 miljard euro terwijl de verplichtingen toenamen met 6,1 miljard euro. De dekkingsgraad is hierdoor gestegen van 103% (ultimo 2002) naar 109% (ultimo 2003) bij een vaste rekenrente van 4%. Volgens het in 2003 bij de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) ingediende herstelplan was de verwachting dat de dekkingsgraad ultimo 2003 103% zou zijn. Door de verbeterde dekkingsgraad loopt ABP vooruit op de verbetering van de financiële positie in het herstelplan. Met het herstelplan werd beoogd binnen 8 jaar de dekkingsgraad te herstellen naar een streefniveau van 114%.³ Uitgaande van de veronderstelling van een gelijkmatige economische ontwikkeling verwacht ABP dat de dekkingsgraad zich in 2004 in een vergelijkbare opgaande lijn als in 2003 zou kunnen ontwikkelen. Hiermee zou volgens ABP de dekkingsgraad in 2005 reeds op het niveau van 112% kunnen uitkomen. Daarmee zou het beoogde herstel via het herstelplan eerder dan verwacht kunnen worden gerealiseerd. Ondanks de verbeterde dekkingsgraad is de afstand tot het moment waarop volledig kan worden geïndexeerd groter geworden door de renteontwikkelingen van de afgelopen periode (zie box 5.1).

¹ Kamerstukken II, 2003/2004 28 294, nr. 4.

² Hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet, februari 2004.

³ In de systematiek van de circulaire van de PVK van 30 september 2002 leidt een herstel van de aandelenbeurzen tot een toename van de benodigde reserve beleggingsrisico. Dit betekent dat de streefdekkingsgraad als gevolg van de ontwikkelingen in 2003 is toegenomen van ruim 114% naar ruim 129%. Op basis van de brief van de PVK van maart 2004 inzake evaluatie plan van aanpak reservetokort is dit bijgesteld tot ruim 121%.

Box 5.1 Werking beleidsstaffel (algemeen en bij wijziging rente)

Kern van het herstelplan van ABP is de beleidsstaffel. Dit herstelplan is goedgekeurd door de PVK en het kabinet heeft hiermee ingestemd onder de voorwaarde dat de gekozen benadering inpasbaar is in het kader van het FTK. Ook al is sprake van risicobeheersing via de beleidsstaffel, dit laat onverlet dat eventueel aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn.

In deze staffel worden de premie en de indexatie gerelateerd aan de financiële positie van het fonds. Voor het bepalen van het niveau van de grenzen van de staffel worden de verplichtingen gewaardeerd tegen marktrentes die passen bij de looptijd van de verplichtingen. Voor de ondergrens is dit de nominale rente van langlopende staatsobligaties, voor de bovengrens de reële rente die valt af te leiden uit de rente op (Franse) indexeringen.

Indexatiebeleid

Tussen de onder- en bovengrens is sprake van een (oplopende) mogelijkheid voor ABP om te besluiten tot gedeeltelijke indexatie. Boven de bovengrens zal volledige indexatie worden overwogen. Het bestuur behoudt zich hier beleidsvrijheid voor, rekening houdend met factoren als de algemeen economische situatie en de verwachte loonontwikkeling.

Premiebeleid

De kostendekkende premie is het uitgangspunt voor het premiebeleid. Bij de bepaling van de kostendekkende premie wordt deze gebaseerd op dezelfde rekenrente die gebruikt is bij de bepaling van de bovengrens. Tussen onder- en bovengrens is sprake van een (aflopende) solvabiliteitsopslag op de premie, afhankelijk van de dekkingsgraad. De premie die bij de ondergrens wordt geheven is gelijk aan de kostendekkende premie plus de maximale solvabiliteitsopslag. Deze solvabiliteitsopslag is de extra premie om extra dekking bijeen te sparen zodat na afloop van een bepaalde periode volledig geïndexeerd kan worden.

Rente-effecten

Een verbetering van de financiële positie van ABP leidt tot een gunstiger dekkingsgraad waardoor in principe de solvabiliteitsopslag op de premie zou kunnen worden vermindert. Dit is echter ceteris paribus. Wanneer de reële rente daalt, verschuift ook de bovengrens van de staffel, waardoor de solvabiliteitsopslag op de premie ook stijgt. Wanneer de reële rente stijgt, treden omgekeerde effecten op.

Evenzo treden er ook effecten op wanneer de nominale rente wijzigt. Dan wijzigt immers de ondergrens en dat werkt natuurlijk ook door in de solvabiliteitsopslag. Kortom, wanneer de rentestanden wijzigen, veranderen de grenzen van de beleidsstaffel en dat werkt weer door in de solvabiliteitsopslag.

Indexatie-instrument effectief

¹ Vanwege de dekkingsgraad op het moment van indienen van het herstelplan (104%; 1 juli 2003), zijn de ingegane pensioenen en, in verband met de overgang naar een middelloonregeling, de pensioenaanspraken van de actieve deelnemers per 2004 voor tweederde geïndexeerd (1,77% in plaats van 2,65% op basis van de contractloonontwikkeling).

² Vanwege de steeds ongunstiger verhouding tussen het premiedraagvlak en de voorziening opgebouwd recht is ongeveer 7%-punt verhoging van de premie nodig om 1% dekkingsgraad te verbeteren. 1%-punt beperking van de indexatie leidt al tot een verbetering van de dekkingsgraad met 1%-punt.

De beperking van de indexatie¹ in combinatie met de invoering van de middelloonregeling per 2004 zorgt ervoor dat het indexatie-instrument effectief werkt. De beperking van de indexatie strekt zich immers niet meer alleen uit tot de slapers en gepensioneerden, zoals voorheen bij de eindloonregeling, maar ook tot de actieve deelnemers. Het premie-instrument is vanwege de ongunstige verhouding tussen het aantal actieven en gepensioneerden slechts in bescheiden mate effectief. Het indexatie-instrument is daarentegen voor het herstel van de financiële positie van het fonds veel effectiever.²

Omdat in de middelloonregeling de beperking van de indexatie zich uitstrekt tot alle belanghebbenden van het fonds (gepensioneerden, slapers en actieve deelnemers) draagt de staffel niet alleen bij aan de beheersing van de financiële risico's, maar doet het ook recht aan een intergenerationeel evenwicht. Hiermee wordt aangesloten bij de benadering in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Generatiebewust beleid* (2000) waarin aandacht wordt gevraagd voor het beheersen van de intergenerationele risico's en in samenhang daarmee het verbreden van het risicodraagvlak van het fonds via het instrument van de indexatie.¹

Financieel Toetsingskader

In februari 2004 is de kabinetsnota betreffende de hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze nota wordt onderscheid gemaakt tussen onvoorwaardelijke aanspraken en voorwaardelijke aanspraken. Voor de onvoorwaardelijke (meestal de nominale) aanspraken wordt een zekerheidsmaatstaf van 97,5% gehanteerd in combinatie met een herstelperiode van 15 jaar. Afhankelijk van de beleggingsmix en het hiermee samenhangende mismatch-risico (tussen beleggingen en verplichtingen) dient voor de nominale aanspraken een buffer te worden opgebouwd. Voor ABP betekent dat een vereist eigen vermogen van ongeveer 130% van de opgebouwde nominale verplichtingen. Wanneer de indexatie voorwaardelijk van aard is, behoeft voor de indexatie niet gereserveerd te worden. Wanneer een fonds als ABP wel de ambitie heeft om te indexeren, dan komt dit tot uiting in het premie- en beleggingsbeleid. Over de indexatie en het indexatiebeleid zal richting de deelnemers heldere communicatie plaats moeten vinden. Of de deelnemer wel of geen recht heeft op indexatie zal voor de deelnemer in de pensioenregeling transparant moeten zijn.

Door ABP zal daarnaast voor september 2004 op verzoek van de PVK een vooruitberekening van de financiële positie moeten worden ingediend waarbij wordt aangegeven wat gedurende de komende 15 jaar het verloop van de dekkingsgraad, het verwachte verloop van de indexatie en het verloop van de premie is. Bij de beoordeling van deze vooruitberekening zal duidelijk moeten worden in hoeverre het door ABP eerder ingediende herstelplan inpasbaar is in het FTK.

Voorkomen te grote premievolatiliteit *Renterisico*

Voor voorwaardelijk geïndexeerde verplichtingen werd voorheen uitgegaan van een vaste rekenrente van 4%. In het FTK wordt onderscheid gemaakt naar onvoorwaardelijke aanspraken (doorgaans: kaal pensioen), die door ABP gewaardeerd worden tegen de nominale rente en voorwaardelijke elementen (doorgaans: indexatie). Bij de voorwaardelijke elementen speelt voor ABP de reële rente een rol, die tot uitdrukking komt in de kostendekkende premie (en de bovengrens van de beleidsstaffel). De volatiliteit van de financiële markten wordt hierdoor vertaald naar de dekkingsgraden van de pensioenfondsen en daarmee ook naar de pensioenpremies. In de kabinetsnota is aangegeven dat nog nader bezien zal worden hoe een te grote premievolatiliteit kan worden voorkomen.

In het herstelplan ABP is voor wat betreft de bepaling van de reële rente uitgegaan van een 36-maands voortschrijdend gemiddelde voor de rente op Franse indexeringen. Ten tijde van het herstelplan was het voortschrijdend gemiddelde 3,25%. Inmiddels beweegt het voortschrijdend

¹ *Generatiebewust Beleid*, WRR-rapport nr. 55 (2000), pp. 169–207.

gemiddelde zich naar een niveau beneden de 3%. Een beperkte daling van de rente kan in premie termen al forse gevolgen hebben.¹ De vertaling van de rentemutaties naar de voorziening pensioenverplichtingen en de kostendeckende premie geeft aan dat de overstap naar de marktbenadering tot aanzienlijke volatiliteit kan leiden.

Lang leven-risico

Naast het renterisico kan ook het lang leven-risico een (aanzienlijke) stijging van de kosten van de pensioenregeling veroorzaken. Lagere sterftেকansen leiden tot een stijging van de levensverwachting (zie voor de stijgende levensverwachting in de periode 1961–2000 tabel 5.1). Hierdoor nemen de toekomstige uitkeringslasten toe, waardoor de pensioenregeling duurder wordt. De daling van de sterftেকansen komt vervolgens tot uitdrukking in de actuariële grondslagen. Dat geldt op dit moment al – en ABP neemt dit reeds op in de voorziening trendsterfte – en er wordt rekening mee gehouden dat deze trend zich ook in de toekomst zou kunnen voortzetten. De sterftেকansen bepalen de verwachte uitkeringsduur en zijn daarmee samen met de rekenrente de bepalende factor voor de voorziening opgebouwde rechten. Zoals reeds gememoreerd, is als gevolg van de ongunstige verhouding tussen het aantal actieven en het aantal gepensioneerden bij ABP de verhouding tussen het premiedraagvlak en de voorziening opgebouwd recht ook ongunstig.²

Tabel 5.1 Effect van het lang leven-risico

Gemiddelde levensverwachting in jaren	Overlevings-tafel 1961–1965	Gehele bevolking 1995–2000	Vershil in levensverwachting
0-jarige man	72,8	75,1	2,3
0-jarige vrouw	77,1	80,5	3,4
25-jarige man	48,5	51,0	2,5
25-jarige vrouw	52,6	56,2	3,6
65-jarige man	14,0	15,0	1,0
65-jarige vrouw	16,0	19,1	3,1

Bron: Verbond van Verzekeraars

Concluderend: ondanks de positieve invloed van de staffel op de beheersing van de financiële risico's, in combinatie met de invoering van de middelloonregeling (verdwijnen van backservicelasten door carrière), blijven er risico's bestaan die de pensioenregeling aanzienlijk duurder kunnen maken (renterisico, lang leven-risico).

Van Prepensioen naar Levensloop

Elders in de nota is reeds gewezen op de komende vergrijzing van de bevolking en de daaruit voortvloeiende toenemende druk op de solidariteit tussen de generaties. Ook de hieruit voortvloeiende druk op de arbeidsmarkt in de toekomst in verband met een sterk toenemende vervangingsvraag, juist ook bij de overheid, is reeds uiteengezet. Het kabinet is ervan overtuigd dat, om toekomstige problemen zoveel mogelijk te verminderen, de arbeidsparticipatie van ouderen ook bij de overheid substantieel omhoog moet. In dat licht acht zij vervroegde uittredingsregelingen, zeker waar die uit solidariteit gefinancierd worden, naar de toekomst toe ongewenst. Wil op tijd een voldoende effect bereikt worden, dan moeten deze regelingen zo snel mogelijk worden afgeschaft.

Inzet kabinet: beëindiging prepensioenregeling

¹ Een daling van de rente met 1%-punt leidt bij ABP tot een stijging van de pensioenpremie met 4,8%-punt. In de voorziening (nominale) pensioenverplichtingen betekent een daling van de rente met 1%-punt een stijging met 15%.

² Hiervoor verwijzen wij naar de tekst «De invloed van vergrijzing binnen het ABP» in *Trendnota 2003*, blz. 90-91.

Introductie levensloopregeling

Het kabinet heeft zijn verantwoordelijkheid als wetgever al genomen met voorstellen om fiscale faciliteiten die vervroegd uittreden bevorderen, af te schaffen. Ook als werkgever zal de inzet van het kabinet naar de collega overheidswerkgevers en de bonden de beëindiging van de VUT/FPU zijn. Deze inzet is niet alleen noodzakelijk vanuit voorgaande problematiek, maar ook om bij te dragen aan het betaalbaar houden van de ambtelijke pensioenregeling.

Tegelijk met zijn inzet om te komen tot een beëindiging van VUT en Prepensioenregelingen heeft het kabinet ingezet op de introductie van de levensloopregeling. Deze regeling, waarbij individueel wordt gespaard, kent een veel grotere flexibiliteit. Het geeft de werknemer de vrijheid om op het moment dat hij of zij er het meeste behoefte aan heeft, een periode minder of niet te werken. Dit kan o.a. helpen bij de oplossing van de problematiek van «het spitsuur van het leven».

Ook in dit licht is de inzet van het kabinet om tot afschaffing van de FPU te komen bij de overheid logisch. De afschaffing creëert bij werknemers ruimte om te sparen voor de levensloopregeling.

Net als in de markt zal de afschaffing van de FPU-regeling overeengekomen moeten worden met de bonden. Aangezien het hier een collectieve regeling voor de gehele overheid betreft zal dit in het overleg van de gezamenlijke overheidswerkgevers (13 in totaal, de kabinetssectoren (5) maken hier deel van uit) met de centrales van overheidspersoneel besproken en overeengekomen moeten worden. De belangen zijn daarbij groot. Immers, als gevolg van de nieuwe fiscale wetgeving zullen na 2006 zowel voor werkgever als voor werknemer (forse) meerkosten optreden indien geen of onvoldoende resultaat is geboekt.

Het is helder dat dit alles lastige afwegingen vergt, waarbij tevens een oplossing gezocht moet worden voor de diverse specifieke (sectorale) karakteristieken binnen het geheel van de ene overheidsbrede regeling t.a.v. prepensioen. Het kabinet vertrouwt erop dat alle partijen inzien dat het grote belang van voortgang in het overleg hier zwaar moet wegen.

6. PUBLIEKE PRESTATIES; VERBETEREN BEDRIJFSVOERING

6.1 Inleiding

«Meedoen, meer werk, minder regels» is het motto van het huidige kabinet. Het markeert een omslag in het denken. De modernisering van de overheid wordt gezocht in een andere rolverdeling tussen burgers en overheid. De grote problemen waarvoor Nederland zich gesteld ziet, kunnen niet door de overheid alleen worden opgelost. Iedereen moet daaraan naar vermogen en draagkracht bijdragen. De burgers moeten zelf meer verantwoordelijkheid nemen. En de overheid schept de condities. Onder andere door minder regels te stellen. Tegelijkertijd neemt de overheid de signalen uit de samenleving over haar prestaties uiterst serieus. De dienstverlening aan de burger moet en kan beter. Van openbaar bestuur en regelgeving tot dienstverlening in zorg, onderwijs en veiligheid. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de mogelijkheden kunnen worden vergroot tot innovatie van de bedrijfsvoering van overheidsinstellingen. Innovatie verbetert niet alleen de kwaliteit van dienstverlening, maar bevordert tevens de arbeidsproductiviteit. Zo'n toename is essentieel voor de continuering en verbetering van de publieke prestaties van de overheid. Zeker in het licht van de toenemende vergrijzing en de krapte op de arbeidsmarkt.

Stimuleren van vernieuwing

In de groeibrief¹ is gesteld dat het bedrijfsleven niet alleen de noodzaak van innovatie moet zien, maar ook over de mogelijkheden moet beschikken om daadwerkelijk te vernieuwen. Het is evident dat dit ook voor de overheid geldt. Vernieuwing moet onderdeel worden van de overheids-cultuur. Daar past een managementcultuur bij die gericht is op het bevorderen van creativiteit en vernieuwing. Ook overheidsinstellingen kunnen «winst» boeken door slimmer te werken. Dat wil zeggen door tijd, middelen en menskracht beter te benutten.

Prestatievergelijking

... door de noodzaak van vernieuwing inzichtelijk te maken ...

Om de gevoelde noodzaak tot vernieuwing te versterken wordt als onderdeel van het Actieprogramma Andere Overheid² gewerkt aan een project het gebruik van kwaliteitshandvesten verder te stimuleren. Het contact met de afnemers van overheidsproducten wordt zodanig gestructureerd dat overheidsbedrijven beter inzicht krijgen in de wensen van deze afnemers en daar ook rekening mee gaan houden. Een ander instrument dat de noodzaak tot vernieuwing inzichtelijk maakt, is prestatievergelijking (benchmarken). Het kabinet wil de prestaties van de overheid en zorg vergroten door prestaties van overheidsorganisaties en zorginstellingen onderling te vergelijken. Dit gebeurt nog te weinig, terwijl er veel potentie is.³ Sinds een jaar worden initiatieven op dit gebied binnen het openbaar bestuur van een platform voorzien. Zo wordt er meer rendement gehaald uit de prestatievergelijkingen. De interdepartementale werkgroep Postma begint resultaat te genereren.⁴ Ook in de sector onderwijs worden – in het kader van de Europese open beleidscoördinatie – onderwijsprestaties vergeleken. En in de zorgsector is het actieprogramma Sneller Beter gestart, waarvan benchmarken één van de pijlers is.⁵

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 696, nr. 1, *Structurele duurzame economische groei*.

² www.andereoverheid.nl.

³ Koning et al. *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*. CPB Document no. 45 (2004).

⁴ Zie ook: <http://www.minbzk.nl/openbaarbestuur/benchmarken>.

⁵ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 386, *EU-benchmarks Onderwijs*. Sneller Beter is een initiatief van het ministerie van VWS en NVZ vereniging voor ziekenhuizen. De orde van Medisch Specialisten is eveneens partner in het programma. Doel van Sneller Beter is het stimuleren van de doelmatigheid, kwaliteit en innovatie in de ziekenhuizen en overige curatieve zorg. Het programma bestaat uit drie pijlers. Pijler 1 is gericht op bewustwording en benchmarken, pijler 2 op prestatie-indicatoren en pijler 3 op het verspreiden van goede voorbeelden in de ziekenhuissector. Zie ook www.snellerbeter.nl.

... door de mogelijkheden te bieden ...

Het kabinet zet stevig in op het verzamelen, analyseren en verspreiden van goede praktijkvoorbeelden (best-practices). Nationale en internationale best-practices zijn in het kader van de tweede Nationale kwaliteitsconferentie Innovatie en Kwaliteit in de publieke sector en in het kader van de 3rd Quality Conference for Public Administration in the EU verzameld en toegankelijk gemaakt op www.publiekesector.nl en www.3qconference.com. Daarnaast worden in het openbaar bestuur sinds enkele jaren experimenten gestimuleerd door subsidies te verstrekken (commissie Lemstra). Eveneens wordt al enkele jaren gebruik gemaakt van zogenaamde kanskaarten. Met dit instrument biedt het ministerie van BZK de mogelijkheid kansen op het terrein van Arbeid en ICT- te ontdekken, nader te beschouwen en ook aan te grijpen.

... door mogelijkheden te benutten ...

Alleen het bieden van mogelijkheden is onvoldoende om te komen tot vernieuwing. Geboden mogelijkheden moeten ook worden benut. Daarom mag de ruimte om te vernieuwen binnen de overheid niet worden beknot door onnodige of strijdige regelgeving. Naast het project administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven, is ook de regelgeving tussen overheidsinstellingen zelf nadrukkelijk punt van aandacht. Op dit moment wordt gewerkt aan een bureaucratietoets. Bovendien worden mogelijkheden voor vernieuwing doorgaans alleen benut als het management over voldoende kwaliteit beschikt om vernieuwingsvoorstellen op te pakken en door te voeren. Op korte termijn zal onderzoek worden gedaan naar maatregelen om de vernieuwingsgerichtheid van het management te verbeteren. Met behulp van de innovatiemonitor – door BZK ontwikkeld – kunnen overheidsbedrijven overigens kritisch bekijken in hoeverre zij over het vermogen beschikken om vernieuwingen door te voeren.

... door het vernieuwingstreven te verankeren binnen de cultuur ...

In haar rapport «Cultuur met een FORS bestuur» adviseert de ROB dat de organisatiecultuur zal moeten veranderen om flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht en samenwerkingsgericht de maatschappelijke problemen aan te pakken.¹ Essentieel onderdeel van deze cultuurverandering vormt een HRM-beleid waarin kerncompetenties van managers en beleidsmedewerkers worden benoemd en gehanteerd. Prestatiebeloning draagt bij aan het vermogen van de overheid om kwalitatief hoogstaand personeel te werven en te behouden. Bovendien is prestatiebeloning essentieel bij het creëren van een cultuur gericht op vernieuwing. Dit effect is het sterkst wanneer gemaakte winst door vernieuwing deels ingezet kan worden om betrokken medewerkers te belonen. Een voorbeeld daarvan is het personeel laten meedelen in de voordelen van een geringer ziekteverzuim. Het toepassen van dergelijke beloningsvormen vereist overigens een management dat onderscheid durft te maken. In het onderzoek naar de vernieuwingsgerichtheid van het management zal ook dit aspect nadrukkelijk worden betrokken. Naast prestatiebeloning kan een adequaat personeelsbeleid een dergelijk streven naar verankering ondersteunen.

¹ ROB-advies, «Cultuur met een FORS bestuur. Rijksdienst tussen rechtstaat en flexibiliteit.»(2004)

... bedrijfsvoering zelf goed organiseren ...

Om voldoende energie te ontwikkelen op al deze aandachtsvelden, zullen alle actoren die zich binnen de overheid met bedrijfsvoering bezighouden, de krachten moeten bundelen. Misschien heeft dit ook consequenties in organisatorische zin. Dat zal voor de rijksoverheid (waar overigens ook overheidsbrede taken op het terrein van bedrijfsvoering zijn belegd) moeten blijken uit de takenanalyse.

In het voorjaar van 2005 is in het kader van het Programma Andere Overheid de analyse, die een fundamentele herbezinning op de taken, rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid doet, gereed. De takenanalyse moet antwoord geven op de vraag welke taken door de overheid moeten worden verricht en welke taken moeten worden afgestoten. Het doel is te komen tot een meer maatschappijgerichte en flexibele overheidsdienst. De uitkomsten van de takenanalyse zullen ook richting geven aan het herontwerp van de rijksdienst die vanaf het voorjaar 2005 tot het voorjaar 2006 gepland staat.

Om de vernieuwingsdiscussie te stimuleren, is het grootste deel van dit hoofdstuk gewijd aan het internationaal vergelijkend onderzoek dat SCP onlangs in opdracht van BZK heeft afgerond. In de landen om ons heen – in een groot aantal opzichten met Nederland vergelijkbaar – zijn voor vergelijkbare problemen andere oplossingen gekozen. De analyse versterkt de vernieuwingsdiscussie en geeft aanknopingspunten voor het vergroten van productiviteit, kwaliteit en effectiviteit van de publieke dienstverlening in Nederland.

6.2 Internationaal vergelijkend onderzoek

Omvang publieke sectoren

Een internationale vergelijking van publieke prestaties begint bij de vergelijking van enkele globale kengetallen die een eerste indicatie geven van de prestaties van de publieke sector. Een veelgebruikte vergelijkingsmaatstaf is de omvang. Welk beslag legt de publieke sector op de economie (BBP)? Dit aandeel van collectief gefinancierde publieke uitgaven is in de afgelopen eeuw aanzienlijk toegenomen. Door de sterke economische groei in de periode 1995–2001 nam het aandeel in het BBP licht af, maar inmiddels stijgt het in veel landen weer. Het percentage varieert tussen 57% in Zweden en 35% in Ierland. Nederland lag in 2002 met een score van ruim 47% dicht bij het EU-gemiddelde. De Angelsaksische landen – de VS voorop met 35% – kennen traditiegetrouw een laag niveau van overheidsuitgaven.

Quartaire sector

Voor het vergelijken van publieke prestaties is alleen het kijken naar de overheidsuitgaven niet zinvol. Om de prestaties in de sectoren zorg of onderwijs te onderzoeken, moet gekeken worden naar de integrale inzet van middelen inclusief de private financiering. Het SCP hanteert voor haar vergelijkingen daarom al jaren het begrip «quartaire sector». Dat is de verzameling diensten die betrekking heeft op de traditionele overheidsfuncties: openbaar bestuur (inclusief veiligheid), defensie, infrastructuur, onderwijs, zorg en sociale dienstverlening.

Het SCP vergelijkt de toegevoegde waarde van de quartaire sector met het nationaal inkomen van de diverse landen. Bij gebrek aan kwantificeerbare opbrengsten in de publieke sector schat het SCP de opbrengsten via de

gemaakte kosten (loonkosten en kapitaallasten). Uit de vergelijking blijkt dat er nauwelijks verschillen bestaan tussen de VS en Zweden, terwijl deze landen de twee uitersten van het spectrum vormen wat betreft de omvang van de overheidsuitgaven. De lage publieke uitgaven op traditionele terreinen van overheidsbemoeyenis in de VS worden namelijk grotendeels gecompenseerd door private uitgaven op deze terreinen. Ook de totale personeelsinzet in de quartaire sector levert een overeenkomstig beeld. Opnieuw opvallend is de relatief hoge score van de VS. 31,3% van de totale beroepsbevolking werkt in de quartaire sector. Nederland ligt daar zelfs wat onder met 27,9%. Uitgesplitst naar enkele subsectoren geeft de personeelsinzet een gemêleerd beeld.

Tabel 6.1 Personeelsinzet als percentage van de totale werkgelegenheid

	Totale quartaire sector	Openbaar bestuur in «enge zin» ¹	Politie/ justitie	Defensie
VS	31,3%	6,2%	1,5%	0,8%
NL	27,9%	4,4%	0,8%	0,6%
NZ	27,3%	1,5%	1,1%	0,6%
Zweden	37,7%	5,0%	0,8%	1,3%
Polen	17,5%	1,5%	0,9%	1,3%
Cyprus	–	0,9%	1,9%	4,8%
België	32,7%	8,4%	1,4%	1,0%

¹ Exclusief veiligheid en defensie. Bron: SCP.

De prestaties van de afzonderlijke sectoren zijn afhankelijk van de inzet van middelen en personeel én de keuzes voor inrichting en aansturing. Het SCP constateert dat het niet altijd goed is vast te stellen welke factoren doorslaggevend zijn bij de geconstateerde prestaties. Het onderzoek geeft dan ook een indicatie, een startfoto, en biedt aanknopingspunten voor de afzonderlijke sectoren om hun prestaties te verbeteren. De navolgende paragrafen, die aan de deelsectoren gewijd zijn, gaan hier nader op in.

6.3 Onderwijs

De bemoeyenis van de overheid met het onderwijs wordt veelal ingegeven door de positieve externe effecten die het onderwijs voor de samenleving genereert. Nog los van het persoonlijke voordeel van de schoolgaande. Er zijn ten minste drie positieve externe effecten te noemen. Onderwijs draagt bij aan een goed opgeleide beroepsbevolking. Overheidsbemoeyenis vergroot de toegankelijkheid van het onderwijs. En ten derde bepaalt goed onderwijs mede de internationale concurrentiepositie. De mate waarin de overheid zich mengt in de organisatie en de financiering van het onderwijs verschilt sterk per land.

Inzet van middelen

De totale uitgaven aan onderwijs van de landen in het SCP onderzoek bedroegen in 2000 gemiddeld 5,5% van het BBP. Koplopers zijn Zweden en Denemarken met 8%, hekkensluiters zijn Griekenland en Luxemburg. Nederland was met 5% middenmoter in 2000, maar had toen wel een stevige groei achter de rug. Dat vertaalt zich ook in een gemiddelde positie als het gaat om uitgave per leerling. De uitgaven per leerling stijgen overigens afhankelijk van de schoolfase.

Beloningsverschillen

Personeel

De middelen worden besteed aan docenten, gebouwen en leermiddelen. Nederland heeft grote klassen. Zowel in het primaire als in het secundaire onderwijs zijn er vrijwel geen landen waar de verhouding leerling:leraar hoger ligt, respectievelijk 24:1 en 17:1. Gemiddeld geldt in de onderzochte landen een verhouding voor primair van 21:1 en voor secundair van 13:1. Docenten hebben ook een prijs en aan de hoogte van het salaris kan een zekere status worden ontleend. De salariëring van onderwijzers in het primaire en secundaire onderwijs heeft in Nederland een vergelijkbaar gemiddeld niveau als dat in andere landen, namelijk circa 120% van het BBP per hoofd van de bevolking.¹ Groot-Brittannië (met ruim 140% BBP per capita) en Duitsland (met 160–200% BBP per capita) belonen hun leraren beduidend beter. Opvallend is dat de docenten in het tertiaire onderwijs in Nederland ruim meer betaald krijgen dan hun collega's in het voorbereidende onderwijs, namelijk zo'n 170% BBP per capita. Alleen in België kent een vergelijkbaar beloningsonderscheid. Uit het beloningsonderzoek dat in hoofdstuk 2 is geschreven, blijkt niettemin dat de docenten in het tertiaire onderwijs ten opzichte van vergelijkbaar geschoolden op de arbeidsmarkt een beloningsachterstand hebben.

Tot op zekere hoogte zijn de kosten per leerling en de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal leerkrachten ruwe maten voor de productiviteit van de onderwijsstelsel in de verschillende landen. Langs deze meetlat slaat Nederland geen gek figuur. Met name in het secundair onderwijs zijn de kosten per leerling laag en zowel in het primair als het secundair onderwijs bevindt Nederland zich qua groeps grootte aan de top. Maar lage uitgaven per leerling en veel leerlingen in een klas zouden ook kunnen wijzen op een geringe kwaliteit, c.q. effectiviteit van het onderwijs.

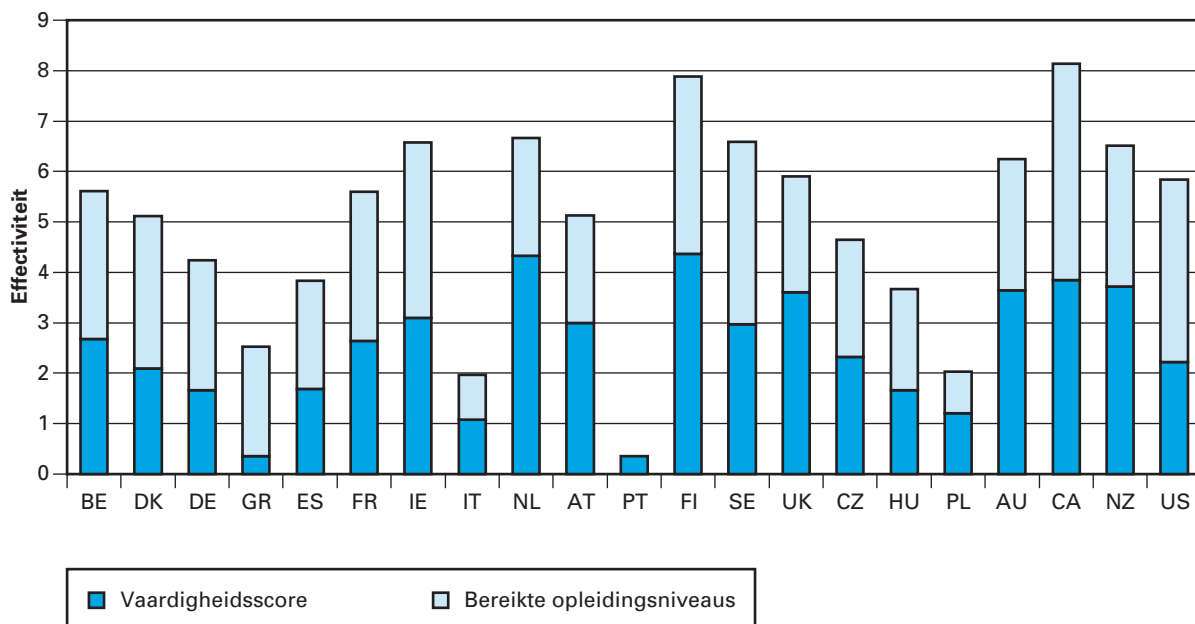
Prestaties

Theoretisch gezien is de beste maat voor de onderwijsprestaties de som van alle per leerling aangeleerde kennis en vaardigheden. Omdat daarover geen gegevens bestaan, moet men zich bij de vergelijking richten op andere maatstaven. Ruwweg zijn er twee soorten outputindicatoren. De ene categorie richt zich op de output in termen van aantallen. Bijvoorbeeld aantallen leerlingen met een diploma of het relatieve aantal mensen met een minimaal opleidingsniveau. Het rapport geeft daar talloze voorbeelden van. De andere categorie vergelijkt het niveau van de verworven kennis. Bijvoorbeeld de leesvaardigheid of het wiskundig inzicht op een bepaalde leeftijd. Om de totale effectiviteit van het onderwijs te meten – inclusief een indicatie voor de kwaliteit van het onderwijs – heeft het SCP een combinatie van indicatoren gemaakt. Ook de inzet van middelen ontbreekt natuurlijk niet bij het bepalen van de effectiviteit van het onderwijs.

De samengestelde effectiviteitscore van het SCP bestaat uit vaardigheidsindicatoren (leesvaardigheid, wiskundig en natuurwetenschappelijk inzicht) en de bereikte opleidingsniveaus van de beroepsbevolking. De onderstaande figuur laat zien dat Nederland gemiddeld genomen redelijk goed scoort op de samengestelde effectiviteitscore. Nederland behoort na koplopers Finland en Canada tot de subtop. Samen met Ierland en Engeland. Opvallend is dat Nederland bovengemiddeld presteert op vaardigheid en matig op opleidingsniveau van de beroepsbevolking.

¹ De onderwijzers wier salaris is meegenomen hadden ten minste vijftien jaren werkervaring.

Figuur 6.1 Samengestelde effectiviteitscore



Bron: OESO, Education at a glance (2002), bewerking SCP.

Hoge vaardigheidsscore: hoge kansengelijkheid tegen redelijke prijs

Het SCP heeft tevens onderzocht hoe de vaardigheidsscore verdeeld is over socio-economische groepen. Het scheppen van gelijke onderwijskansen voor kinderen uit verschillende milieus is immers een belangrijke overheidsdoelstelling. Het SCP concludeert dat in Nederland niet alleen de leesvaardigheid op een gemiddeld hoog niveau ligt, maar dat ook de verschillen tussen kinderen met verschillende sociale achtergrond relatief gering zijn. Landen als België en het Verenigd Koninkrijk kennen een veel grotere kansengelijkheid. Het SCP kan helaas niet overtuigend aantonen dat de onderwijsstelsels hierin bepalend zijn. Het beeld is daarvoor te divers. Als het SCP de samengestelde effectiviteitscore afzet tegen de ingezette middelen scoort alleen Ierland beter dan Nederland. Landen als Zweden, Denemarken en de VS bereiken eveneens redelijke effecten, maar tegen verhoudingsgewijs hoge kosten.

Matig opleidingsniveau beroepsbevolking: te hoge uitval

Volgens het SCP scoort Nederland internationaal gezien matig op het opleidingsniveau van de beroepsopleiding. Ongeveer 65% van de beroepsbevolking (25 tot 64 jaar) heeft een voltooide opleiding op het hogere secundaire niveau (middelbaar schoolonderwijs op havo en/of vwo niveau, of middelbaar beroepsonderwijs) en het tertiaire niveau (hbo en/of wo). Het landengemiddelde is weliswaar 62%, maar 11 landen gaan Nederland voor, met de VS als absolute koploper waar 88% van de beroepsbevolking een startkwalificatie haalt. Op het tertiaire niveau haalt ongeveer 30 à 35% van de beroepsbevolking in Nederland een diploma; internationaal gezien net onder het gemiddelde. Inmiddels haalt van de huidige groep schoolverlaters ongeveer 75% een startkwalificatie. Toch zal de doelstelling van Lissabon – dat in 2010 80% van de 25–64 jarigen een startkwalificatie moet hebben – volgens het SCP niet gehaald worden.

Voor een deel ligt dat aan de geleidelijke vervanging van oudere door jongere geboortecohorten, maar voor een ander belangrijk deel ligt dat aan de voortijdige schoolverlaters. Zo'n 17% maakt de middelbare school niet af en nog eens 8% haakt af tijdens de vervolgopleiding. Volgens de afspraken in Lissabon zou dat aantal in 2010 gedaald moeten zijn tot 10%.

Volgens het SCP worden beide doelstellingen niet gehaald, tenzij de eindtermen of het stelsel worden aangepast. Er wordt gedacht aan het verkorten van de opleidingsduur van de lagere middelbare schoolopleiding tot 3 jaar in plaats van 4. Leerlingen zouden dan nog tijdens hun leerplichtige fase overstappen naar een beroepsopleiding.

6.4 Zorg

De gezondheidszorg is één van de belangrijkste publieke voorzieningen. Het zorgstelsel moet de gezondheidstoestand van de bevolking in stand houden en verbeteren. Algemene toegankelijkheid, hoge kwaliteit van geboden zorg en financiële houdbaarheid van het systeem zijn centrale doelstellingen van het overheidsbeleid in vrijwel alle OESO-landen. Al zijn de doelstellingen globaal hetzelfde, landen hebben gekozen voor heel verschillende stelsels om ze te bereiken. Dat blijkt met name bij het aanbod van de zorg en de financiering. In sommige landen wordt het aanbod verzorgd door private partijen: artsen zijn vrij ondernemer en ziekenhuizen worden privaat geëxploiteerd. In andere landen zijn artsen doorgaans in loondienst bij ziekenhuizen die door de staat geëxploiteerd worden. Bij de financiering van de zorg kan het accent liggen op private betalingen (inclusief premies voor particuliere ziektekostenverzekeringen) of op financiering uit publieke middelen (belastingen en premies voor verplicht gestelde sociale verzekeringen). De meeste landen kennen gemengde stelsels van gezondheidszorg. De uitersten zijn de Verenigde Staten met een hoofdzakelijk privaat stelsel en Zweden met een vrijwel uitsluitend publiek stelsel.

Inzet van middelen

In 2000 gaven de landen van de EU ruim 8% van hun bruto binnenlands product (BBP) uit aan zorg. Duitsland en Frankrijk zitten daarboven. Nederland komt rond het gemiddelde uit (2004: 10¼%). In verhouding tot het BBP geven Luxemburg en Ierland duidelijk minder uit aan zorg. In de nieuw toegetreden landen bedragen de zorguitgaven 5 tot 7% van het BBP. Met een aandeel van 13% van het BBP vormen de VS een uitschieter. De hoge kosten daar hangen onder andere samen met de hoge inkomens van medici en de juridisering van de zorgproductie. Het claimgedrag van cliënten leidt tot hoge verzekeringspremies, het uitvoeren van veel onderzoek en het inzetten van de modernste apparatuur.

In Tsjechië, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk wordt meer dan 80% van de zorguitgaven uit publieke middelen gefinancierd. Nederland maakt deel uit van een brede middengroep met een aandeel van de publieke middelen van 65 tot 80%. De VS zijn het enige land met een overwegend private financiering (56%). De private financiering bestaat uit particuliere verzekeringspremies en eigen betalingen. Nederland kent een relatief hoog aandeel private financiering, maar dat zijn overwegend verzekeringspremies. Het aandeel van de eigen betalingen is relatief gering. In landen als Portugal, Finland, Spanje, Griekenland, Polen en Nieuw-Zeeland daarentegen bestaat de private financiering hoofdzakelijk uit eigen betalingen.

De grote verschillen in zorguitgaven per hoofd van de bevolking blijken vooral samen te hangen met het inkomen (BBP) per hoofd. Met het inkomen stijgt zowel de vraag naar zorg als de kostprijs van zorgproducten. Er bestaat volgens het SCP nauwelijks verband tussen uitgavenpeil en kenmerken van het zorgstelsel. De mate van vergrijzing verklaart de gevonden verschillen in zorguitgaven eveneens slechts in geringe mate. En ook factoren als leefstijl (roken, alcoholgebruik, zwaarlijvigheid), de inzet van technische apparatuur en de mate waarin de huisarts als poortwachter optreedt voor de toegang tot medisch-specialistische zorg blijken nauwelijks een verklaring te bieden voor de gevonden uitgavenverschillen per land.

Personeel

Gekeken naar de totale werkgelegenheid in de zorgsector, neemt Nederland een gemiddelde positie in met 26 FTE per 1000 inwoners (in 2000). Met 45 FTE is Finland koploper, terwijl veel lagere cijfers worden gevonden voor enkele Zuid-Europese landen (rond 15 FTE). Uitgesplitst naar artsen en verpleegkundigen scoort Nederland iets onder het gemiddelde op het aantal artsen (3,3 per 1000 inwoners), maar duidelijk bovengemiddeld op het aantal verpleegkundigen (13 FTE per 1000 inwoners). Terwijl in de periode 1995–2000 het gemiddelde in de Europese landen rond de 9 FTE constant bleef, groeide in Nederland «de handen aan het bed» van 11 naar 13 FTE. Ook in de jaren na 2000 groeide de werkgelegenheid in de zorgsector in Nederland sneller ten opzichte van de rest van de economie. Ruim 4% groei tegenover nagenoeg geen groei in de totale economie.

Productiviteit

Het is niet erg eenvoudig de relatie tussen de productie en de ingezette middelen in de zorg in een indicator te vatten en die vergelijkbaar te maken tussen landen. Voor de productiviteit heeft het SCP een ruwe vergelijkingsmaat genomen in de kosten per ligdag in het ziekenhuis. Er blijken tussen landen aanzienlijke verschillen te bestaan. De kosten zijn in verhouding hoog in Zweden (NL€ 870), op enige afstand gevolgd door Canada en Italië (NL€ 700) en de VS en Spanje (NL€ 600). Nederland (NL€ 580) behoort tot de subtop. Binnen de EU sluiten het VK en Finland (NL€ 200) de rij. Het SCP constateert vervolgens dat wanneer het aantal ligdagen per capita afneemt, de kosten per ligdag toenemen. Dit moet veroorzaakt worden door snellere behandelingen en een doelmatiger besteding van de beschikbare bedcapaciteit.

In Nederland zijn de kosten per ligdag relatief snel toegenomen. Daarbij spelen vermoedelijk drie factoren een rol: de intensivering van de behandeling in ziekenhuizen, de toename van de zorgzwaarte door de vergrijzing en de algemene stijging van de relatieve kostprijs van arbeidsintensieve diensten. Zoals Baumol reeds stelde, is het bij dergelijke diensten veel moeilijker om een toename van de arbeidsproductiviteit door mechanisering en automatisering te realiseren, terwijl de kostprijs van de ingezette middelen – met name van arbeid – doorgaans de algemene marktontwikkelingen volgt.¹

Prestaties: effectiviteit

Het bevorderen van de gezondheidstoestand van de bevolking is hoofddoel van de gezondheidszorg.² Daarnaast zijn financiële houdbaar-

¹ Kuhry en Van der Torre, *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*, SCP Onderzoeksrapport 2002–15 (2002).

² Het SCP hanteert voor de gezondheidstoestand een samengestelde indicator, bestaande uit een hoge levensverwachting, een lage zuigelingensterfte, een hoog aandeel gezonde levensjaren en een gunstig ervaren gezondheid.

heid, kwaliteit en toegankelijkheid belangrijke doelstellingen van het zorgstelsel. Het is daarom interessant een verband te zoeken tussen de gezondheid van de bevolking en het functioneren van het stelsel enerzijds en de uitgaven voor gezondheidszorg anderzijds. Als indicatoren voor het functioneren van het stelsel heeft het SCP gekozen: het vertrouwen dat de bevolking in het stelsel heeft (kwaliteit), de lengte van de wachtlijsten voor niet-urgente ziekenhuiszorg (kwaliteit) en het aandeel van eigen bijdragen in de totale financiering van de zorg (toegankelijkheid). Daarbij is aangenomen dat *hoge* eigen bijdragen de toegang tot de zorg kunnen belemmeren.

Zweden, Frankrijk en Oostenrijk voeren de effectiviteitindex aan. Portugal, Polen en Hongarije sluiten de rij. De eerstgenoemde landen scoren redelijk gunstig op alle vier onderdelen van de index (gezondheid van de bevolking, vertrouwen in het stelsel, geringe wachtlijsten, geringe rol eigen bijdragen). De ongunstige positie van de hekkensluiters komt door een zeer slechte score op ten minste één van de indicatoren. Voor Hongarije is dat de gezondheidstoestand van de bevolking, voor Portugal en Polen het hoge aandeel eigen bijdragen.

Tabel 6.2 Rangorde landen effectiviteit (selectie)

	Samengestelde effectiviteitindex (2001) rangorde	Zorguitgaven als % BBP (2001) rangorde
Zweden	1	11
Frankrijk	2	6
Oostenrijk	3	9
Luxemburg	4	3
Duitsland	5	2
België	6	10
Nederland	7	7
VK	15	14
VS	18	1
Hongarije	23	21

Bron: SCP

Volgens de tabel bestaat er wel een duidelijk, maar geen algemeen geldend verband tussen de (samengestelde) prestaties van de zorgstelsels en de uitgaven aan zorg. De matige prestaties van de VS springen natuurlijk in het oog, terwijl dat land veruit de grootste (relatieve) uitgaven heeft. Zweden steekt gunstig af, door goede prestaties te koppelen aan een relatief geringe uitgavenquote. Nederland heeft volgens het SCP een buitengewoon laag percentage eigen betalingen. De positie van Nederland wordt, aldus het SCP, ondermeer bepaald door het gemiddelde niveau van de gezondheidssituatie en de wachtlijsten. Reductie van de wachtlijsten zou het vertrouwen vermoedelijk weer doen toenemen, maar de kosten – zo blijkt uit de maatregelen van de laatste jaren – evenzeer laten stijgen.

6.5 Veiligheid

Het waarborgen van een veiliger samenleving is één van de kerntaken van de overheid. Dat geldt voor alle onderzochte landen. Het SCP vindt grote verschillen in de vormgeving van de rechtshandhavingstelsels en de input van middelen. Op dit laatste punt is het inzicht in de kosten helaas onvolledig. Bovendien spreekt het SCP een voorbehoud uit bij de gegevens voor de vergelijking van de criminaliteitscijfers. Landen verzamelen deze

gegevens doorgaans zelf, vaak ook nog door de betrokken politiekorpsen of gerechtelijke instellingen. Omdat gemiddeld genomen ongeveer 20% van de criminaliteit wordt aangegeven, vindt het SCP enquêtes onder burgers geschikter voor een robuuste vergelijking. Ten slotte sluiten ook de definities niet in alle gevallen op elkaar aan. Niettemin zijn de uitkomsten op een aantal punten zeker illustratief. Zij kunnen het startpunt vormen van vervolgstudie.

In tabel 6.3 staat een door het SCP gemaakte schematische dwarsdoorsnede. Het blijkt mogelijk een indeling te maken in twee landengroepen.

Tabel 6.3 Enkele dwarsverbanden uit de veiligheidsketen

	Criminaliteit	Repressiviteit (strafmaat)	Repressiviteit (omvang personeel)	Productiviteit	Vertrouwen
Noord- en West-Europa, Australië, Nieuw-Zeeland.	hoog	laag	laag	hoog	hoog
Zuid- en Centraal-Europese landen	laag	hoog	hoog	laag	laag

Bron: SCP

Dwarsverbanden

Allereerst blijkt er een negatief verband tussen de inzet van middelen (omvang van het personeel) en het niveau van de criminaliteit. Conform de intuïtieve verwachting lijkt de inzet van meer personeel tot lagere criminaliteit te leiden (ook in preventieve zin). Tegelijk stelt het SCP ook vast dat de opbrengst van meer middelen daalt. Met andere woorden: de productiviteit in Zuid- en Centraal-Europese landen is laag. Voor het niveau van de criminaliteit zijn diverse determinanten van belang. Naast de inzet van middelen en de vormgeving van het stelsel, spelen ook gelegenheidsfactoren (bijvoorbeeld verstedelijking) en individuele factoren (bijvoorbeeld werkloosheid) een rol. In tegenstelling tot de verwachting blijkt er een averechts verband te bestaan tussen de criminaliteit en het vertrouwen dat burgers hebben in hun respectievelijke rechtstelsels. Het SCP vermoedt dat dit samenhangt met de grotere repressiviteit van de stelsels die een laag vertrouwen genieten. De gerichtheid op het aanpakken van criminaliteit en het opsporen van daders kan ertoe leiden dat men het minder nauw neemt met de rechten van de dader en met de gedegenheid van de bewijslast.

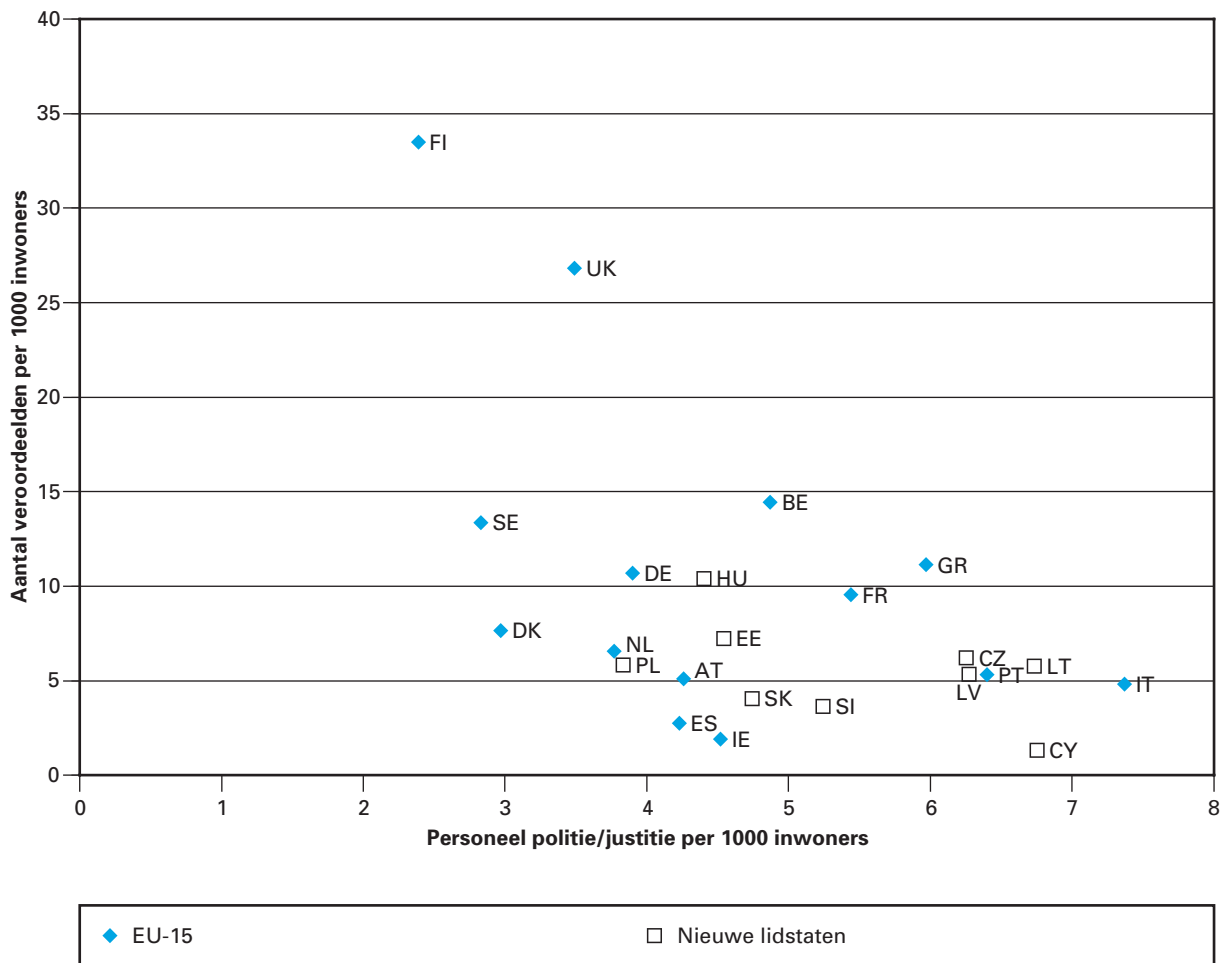
Achter deze schematische weergave gaat een uitgebreide analyse schuil, die te lezen is in het integrale rapport van het SCP. Hieronder wordt stil gestaan bij de inzet van middelen en personeel en enkele prestatie-indicatoren.

Personeelssterkte

De totale personeelssterkte voor politie, rechtspraak en gevangeniswezen varieert tussen de 270 per 100 000 inwoners in Finland en 830 per 100 000 inwoners in Italië. Een betrekkelijk lage inzet is kenmerkend voor Australië, Canada, Denemarken, Zweden, Engeland/Wales en Nederland (ca 460 per 100 000 inwoners).¹ Door de personeelsinzet te koppelen aan een maatstaf voor het niveau van de criminaliteit of aan het aantal veroordeelden ontstaat een beeld van de productiviteit van de veiligheidsketen. Uit de onderstaande grafiek 6.2 wordt (nogmaals) het verband geïllustreerd dat er lijkt te bestaan tussen de hoeveelheid ingezet personeel en in dit geval het aantal veroordeelden.

¹ In alle landen is naast de politie ook een particuliere beveiligingsmarkt actief. In de VS zijn op de 100 000 inwoners 375 politieagenten en 600 beveiligingsbeambten actief, tegen respectievelijk 271 en 148 in Nederland dat daarmee volgens het onderzoek hekkensluiter is.

Figuur 6.2 Veroordeelden versus personeelssterkte politie en justitie



Bron: European Sourcebook 2003, SCP bewerking

Doelmatigheid

Kijkt men naar de totale inzet van middelen in relatie tot het niveau van de criminaliteit, dan blijkt op basis van de gegevens van het SCP dat Nederland relatief veel uitgeeft aan de veiligheidsketen. Landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben lagere criminaliteitscijfers ondanks lagere relatieve niveaus wat betreft de inzet van middelen. Ook Denemarken blijkt efficiënter, waarop onlangs in een specifieke landenstudie eveneens werd gewezen.¹

6.6 Openbaar Bestuur

In Nederland worden het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen gerekend tot het openbaar bestuur. Het SCP geeft in haar onderzoek aan dat er – vaak historisch bepaald – diverse inrichtingen van het openbaar bestuur te vinden zijn in de onderzochte landen. Modaliteiten zijn er onder andere in het aantal bestuurslagen, maar ook in de mate van decentralisatie, de autonomie van lagere bestuurslagen en de financiële relaties. De omvang van het openbaar bestuur, uitgedrukt in de uitgaven als percentage van het BBP, loopt uiteen van 1,3% BBP in het Verenigd Koninkrijk tot 4,8% BBP in Frankrijk. Nederland scoort met 3,4% BBP iets boven het gemiddelde.

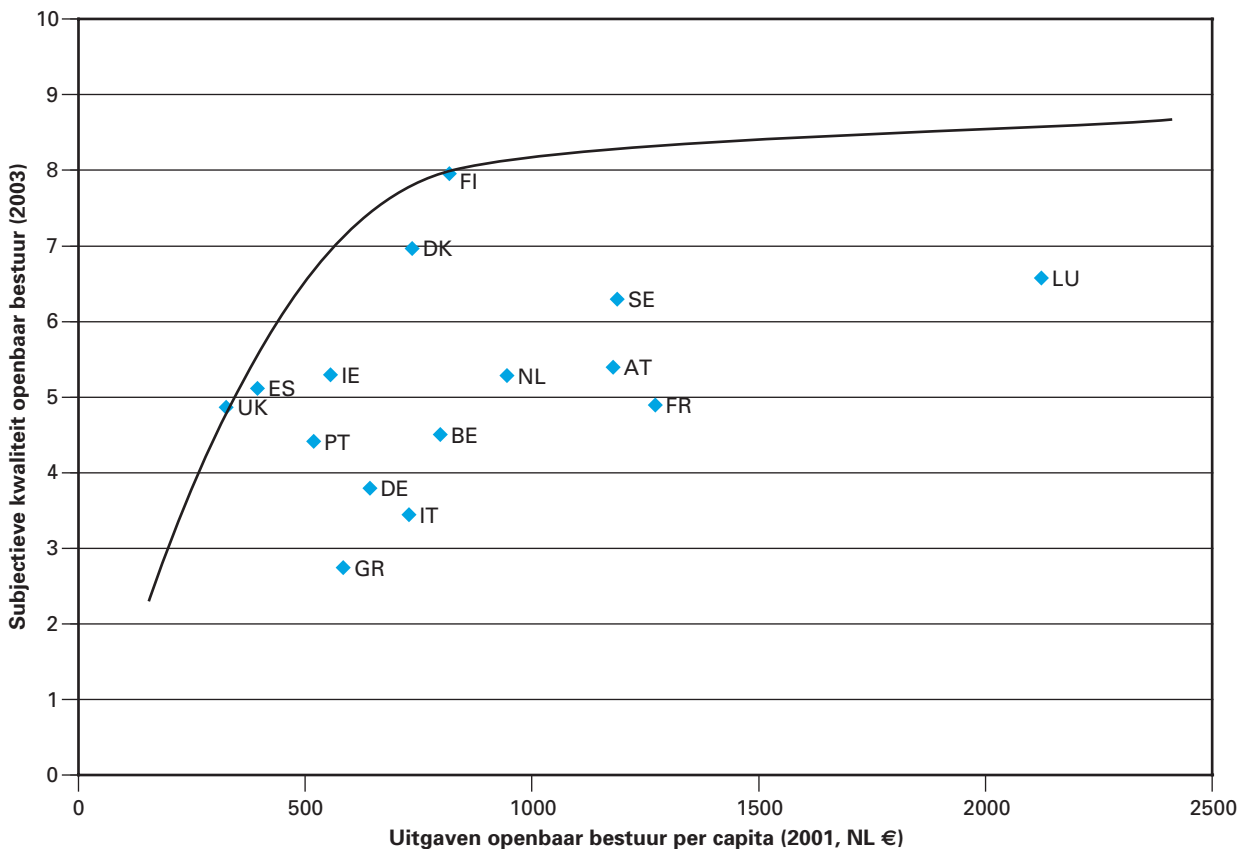
¹ P.J.P. Tak, J.P.S. Fiselier, *Denemarken – Nederland. De rechtspleging vergeleken*. (2004) De studie van Tak gaat niet voldoende in op de verschillen in taken van de afzonderlijke onderdelen en de organisatie van de keten. De uitkomsten vereisen daarom nadere precisering.

Het openbaar bestuur produceert met name collectieve «goederen» zoals beleid, bestuur en wetten. Goed functioneren van het openbaar bestuur wordt als essentieel beschouwd voor de economische groei. Het SCP constateert dat er voor collectieve goederen echter nauwelijks objectieve indicatoren bestaan om de efficiency en de effectiviteit te meten. Voor concrete dienstverlening aan de burger – zoals het verstrekken van een paspoort of een vergunning – geldt dat natuurlijk nog wel, maar voor het functioneren van het openbaar bestuur in zijn algemeenheid moet gebruik worden gemaakt van subjectieve indicatoren. Aan de hand van enquêtes onder burgers en ondernemers wordt veel onderzoek gedaan naar het vertrouwen dat de overheid geniet.

Indicator kwaliteit

Ondernemers uit meerdere landen (ten minste 1000 per land, ten minste alle moderne landen) is bijvoorbeeld gevraagd in welke mate de regeldruk het ondernemen belemmert en wat hun perceptie is van de effectiviteit van de implementatie van overheidsbesluiten. Ook naar de mate van transparantie van het openbaar bestuur en naar de corruptie in het land is ondernemers gevraagd. Het SCP heeft de perceptie van deze vier aspecten gecombineerd tot één indicator voor kwaliteit van het openbaar bestuur. Door deze indicator te confronteren met de uitgaven van het openbaar bestuur ontstaat vervolgens een maat voor de effectiviteit van de uitgaven aan het openbaar bestuur.

Figuur 6.3 Subjectieve kwaliteit en uitgaven van openbaar bestuur



Bron: SCP (IMD and Eurostat).

Uit figuur 6.3 blijkt dat het niveau van de uitgaven niet noodzakelijkerwijs iets zegt over gepercipieerde effectiviteit. Finland scoort goed op de samengestelde indicator voor de subjectieve kwaliteit tegen een redelijke prijs. Italië geeft vrijwel evenveel uit per hoofd van de bevolking, maar de ondernemers zijn daar aanzienlijk minder te spreken over het functioneren van het openbaar bestuur. In het rapport wordt eveneens aandacht besteed aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Dat laat een vergelijkbare spreiding zien, met dit verschil dat Finland wat terugvalt en Ierland wat naar boven opschuift. Het SCP vindt dat er nog onderzoek gedaan moet worden naar de zwakke relatie tussen het niveau van de uitgaven en de gepercipieerde effectiviteit. Ongetwijfeld zal dan blijken dat aspecten die betrekking hebben op de inrichting en de aansturing, of de bedrijfsvoering mede bepalend zijn.

6.7 Conclusie

Het SCP waarschuwt dat er voorzichtig moet worden omgegaan met de resultaten van het onderzoek vanwege het arbitraire karakter van sommige indicatoren. Toch zijn er verschillen zichtbaar in de prestaties tussen de diverse landen. In het afsluitende hoofdstuk presenteert het SCP een landenrangorde van geaggregeerde prestaties van de publieke sector. Nederland staat daar op de zesde plaats. Er is op die lijst een duidelijke landenclustering waar te nemen: Noord-Europese landen, West-Europese landen, Zuid-Europese landen, Centraal-Europese landen en Angelsaksische landen. Het SCP wil echter niet beweren dat bepaalde systeemkeuzes – organisatie en financiering van de publieke diensten – betere prestaties laten zien. Daarvoor lopen de specifieke prestaties te veel uiteen. Scandinavische landen scoren doorgaans wel beter en hebben ook meer tevreden burgers, maar deze prestaties kunnen niet los gezien worden van een hogere collectieve lastendruk. Het omgekeerde verhaal geldt grosso modo voor Angelsaksische landen. Nederland neemt als West-Europees land een middenpositie in. Redelijk goede prestaties worden gekoppeld aan relatief gematigde uitgaven. Het SCP deelt dan ook niet de conclusie van de onderzoekers van de ECB die stellen dat de marginale opbrengsten van hogere publieke uitgaven substantieel afnemen.¹

Focus op bedrijfsvoeringprocessen

Het rapport van het SCP geeft aanleiding verder te kijken hoe de prestaties in Nederland verbeterd kunnen worden. Het is aan de afzonderlijke sectoren hierop actie te ondernemen. Het niveau van de analyse zou moeten worden verdiept. Naast vergelijkingen op sectorniveau, zal er verder moeten worden gekeken naar de specifieke bedrijfsvoeringprocessen.² Want het rapport van SCP leert dat noch de input van middelen, noch de (macro)systeemkeuze doorslaggevend zijn voor de onderlinge verschillen.

¹ Afonso et al. *Public sector efficiency: an international comparison*, ECB Working paper (2003).

² Zie bijvoorbeeld: Kwakkelstein et al. *Internationale initiatieven ter verbetering van publieke prestaties. 25 casebeschrijvingen*. TNO-rapport (2004).

7. STATISTISCHE BIJLAGE

7.1 Kengetallen overheidspersoneel

Tabel 7.1 Werkzame personen en arbeidsvolume

Sector	Aantal werkzame personen (*1000)					Arbeidsvolume (*1000)				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	114	116	119	126	125	106	108	111	117	117
Onderwijs	292	304	316	329	280	230	239	248	258	218
BVE*					56					44
HBO	28	29	31	33	34	21	22	22	24	25
WO	52	52	51	53	53	42	44	42	44	45
Onderzoekinstellingen	4	4	3	3	3	4	3	3	3	3
Defensie	75	73	73	76	73	73	72	72	74	71
Politie**	47	49	56	58	58	45	46	55	55	55
Rechterlijke macht	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3
Gemeenten	175	177	188	193	198	156	156	164	169	172
Provincies	13	13	13	14	14	12	12	12	13	12
Waterschappen	9	9	10	10	10	8	8	9	9	9
Gemeenschappelijke regelingen	17	17	18	19	20	14	14	15	16	16
Academische ziekenhuizen			50	52	54			41	43	44
Totaal	828	846	931	968	981	714	728	797	827	834

Bron: BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel en CBS, Enquête Beroepsbevolking.

Exclusief zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) die buiten de gepresenteerde sectoren vallen.

* De sector BVE (Beroeps- en volwasseneneducatie) wordt vanaf 2003 als aparte sector vermeld. Voordien werd deze meegeteld bij de sector Onderwijs.

** Vanaf 2001 worden bij de Politie de aspiranten in de personeelsaantallen meegenomen.

Tabel 7.2 Aandeel vrouwen (%)

Sector	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	35	36	37	38	38
Onderwijs	59	60	61	63	66
BVE					52
Hoger beroepsonderwijs	42	43	45	45	46
Wetenschappelijk onderwijs	38	39	40	40	41
Onderzoekinstellingen	37	37	39	40	42
Defensie	11	12	12	13	13
Politie	26	27	29	31	31
Rechterlijke macht	43	44	45	47	48
Gemeenten	35	36	38	38	39
Provincies	32	34	35	36	37
Waterschappen	23	24	24	24	25
Academische ziekenhuizen	67	67	66	67	67
Totaal	41	43	45	46	47

Bron: BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel

Tabel 7.3 Aandeel ouderen (>=50) en jongeren (<=30) (%)

Sector	Ouderen					Jongeren				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	23	24	24	25	27	12	12	13	13	12
Onderwijs	30	31	32	33	32	12	13	13	14	16
BVE					41					7
HBO	36	36	36	38	38	6	7	8	8	9
WO	28	28	28	28	28	23	24	25	25	26
Onderzoekinstellingen	17	21	24	26	29	31	25	21	17	14
Defensie	14	15	15	15	15	35	35	36	37	37
Politie	18	19	19	19	21	17	14	18	19	18
Rechterlijke macht	37	37	38	38	39	5	5	5	5	5
Gemeenten	29	30	30	31	32	9	9	10	10	10
Provincies	33	34	34	35	36	6	6	7	7	7
Waterschappen	29	30	32	33	33	9	9	9	8	8
Academische ziekenhuizen	16	17	19	20	21			20	21	21
Totaal	26	28	28	28	30	14	14	15	16	16

Bron: BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel

Tabel 7.4 Aandeel deeltijders en verhouding naar geslacht (%)

Sector	Aandeel deeltijders					Waarvan vrouwen				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	20	21	22	23	24	79	79	79	79	79
Onderwijs	52	53	54	55	57	81	81	82	82	86
BVE	47	48	53	54	54	67	67	74	74	75
HBO	53	53	57	59	60	72	73	59	59	60
WO	56	57	41	41	41	56	58	57	58	58
Onderzoekinstellingen	41	40	32	34	36	57	58	63	63	65
Defensie	27	27	5	5	6	61	66	68	62	60
Politie	4	4	15	20	23	75	74	83	75	72
Rechterlijke macht	14	15	24	27	28	82	83	82	82	82
Gemeenten	30	33	35	36	37	74	71	71	71	71
Provincies	27	31	33	34	36	73	68	67	67	66
Waterschappen	20	25	28	30	30	71	61	56	54	56
Gemeenschappelijke regelingen	37	42	43	45	47	80	77	76	78	78
Academische ziekenhuizen			51	52	53			86	85	86
Totaal	35	36	38	39	41	76	76	77	77	77

Bron: BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel

Tabel 7.5 Personeel naar bezoldigingsgroep* (%)

Sector	<2042	2042-2382	2382-2950	2950-3403	>3403
Rijk	15,8	20,5	20,9	18,9	24,0
Onderwijs	14,4	17,4	19,4	40,2	8,6
BVE	14,7	11,9	15,9	26,2	31,3
Hoger beroepsonderwijs	9,5	11,8	12,7	13,6	52,4
Wetenschappelijk onderwijs	20,0	20,2	16,2	14,7	28,8
Onderzoekinstellingen	11,5	19,1	23,4	19,9	26,1
Defensie	41,1	20,0	19,1	11,4	8,4
Politie	26,1	17,7	40,4	11,7	4,2
Rechterlijke macht	0,1	2,5	1,4	4,9	91,1
Gemeenten	22,3	21,0	23,9	17,7	15,1
Provincies	11,9	19,8	14,9	20,4	33,0
Waterschappen	11,8	26,4	27,1	16,2	18,5
Academische ziekenhuizen	19,9	23,2	29,0	14,1	13,8
Totaal	19,2	18,8	21,8	23,5	16,7

Bron: BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel

* Bruto maandinkomen in €

7.2 Zittend en mobiel overheidspersoneel

Tabel 7.6 Instroom overheidspersoneel als percentage van de werkgelegenheid, per 1 januari*

Sector	1998	1999	2001	2003
Openbaar bestuur		8,3	11,6	7,9
Rijk	7,7	7,3	10,5	5,7
Gemeenten	8,9	9,3	12,7	9,5
Provincies	6,8	7,4	10,4	7,6
Rechterlijke macht	3,2	5,0	5,2	4,6
Waterschappen	6,2	6,5	10,3	5,7
Onderwijs en wetenschappen**		10,9	13,4	11,8
Onderwijs (po/vo/bve)**	11,6	10,5	13,7	11,5
Primair onderwijs**		11,2	15,0	11,9
Voortgezet onderwijs**		10,4	13,5	11,3
Beroepsonderwijs en volwassenen- educatie**		8,9	10,1	10,6
Hoger beroepsonderwijs**	7,9	8,7	12,1	13,4
Universiteiten***	13,0	14,1	12,2	11,8
Onderzoekinstellingen***		10,4	7,6	6,8
Academische ziekenhuizen			14,2	13,2
Veiligheid		7,6	10,5	4,7
Defensie	6,6	7,2	10,1	4,2
Politie	6,6	8,3	11,1	5,4
Totaal overheid**	9,5	9,3	12,3	9,4

Bron: BZK, Mobiliteitsonderzoek; BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel.

* I.t.t. voorgaande jaren betreffen de gegevens over 2003 ook banen van minder dan 12 uur per week.

** In 2003 zijn de in- en uitstroom voor het Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie en het Hoger beroepsonderwijs geschoond voor administratieve vervuiling. Hierdoor zijn de gegevens niet direct vergelijkbaar met voorgaande jaren.

*** In 1998 zijn Universiteiten en Wetenschappelijke onderzoekinstellingen samengesteld.

Tabel 7.7 Uitstroom overheidspersoneel als percentage van de werkgelegenheid, per 1 januari*

Sector	1998	1999	2001	2003
Openbaar bestuur		6,7	8,0	6,9
Rijk	4,2	4,9	6,1	6,2
Gemeenten	7,3	8,1	9,5	7,1
Provincies	5,4	5,9	6,8	7,6
Rechterlijke macht	2,6	1,9	2,4	2,0
Waterschappen	5,2	6,5	7,1	12,0
Onderwijs en wetenschappen**		7,8	9,5	8,8
Onderwijs (po/vo/bve)**	7,3	7,1	9,4	7,9
Primair onderwijs**		7,6	10,3	7,7
Voortgezet onderwijs**		7,5	9,6	8,5
Beroepsonderwijs en volwassenen- educatie**		5,3	6,5	7,2
Hoger beroepsonderwijs**	6,6	7,7	7,7	7,9
Universiteiten***	10,7	10,5	11,5	14,8
Onderzoekinstellingen***		20,5	12,5	16,6
Academische ziekenhuizen			8,6	8,8
Veiligheid		7,9	7,6	7,3
Defensie	8,1	9,3	9,2	9,1
Politie	4,4	5,6	5,5	4,9
Totaal overheid**	7,0	7,4	8,7	7,9

Bron: BZK, Mobiliteitsonderzoek; BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel.

* I.t.t. voorgaande jaren betreffen de gegevens over 2003 ook banen van minder dan 12 uur per week.

** In 2003 zijn de in- en uitstroom voor het Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie en het Hoger beroepsonderwijs geschoond voor administratieve vervuiling. Hierdoor zijn de gegevens niet direct vergelijkbaar met voorgaande jaren.

*** In 1998 zijn Universiteiten en Wetenschappelijke onderzoeksinstituten samengesteld.

Tabel 7.8 Percentage overheidswerknemers dat (veel) belang hecht aan arbeidsvoorwaarden, 2003

	man	vrouw
Mogelijkheid om deeltijd te werken	51%	88%
Mogelijkheid om meer dan voltijd te werken	26%	18%
Mogelijkheid om af en toe thuis te werken	54%	55%
Flexibele werktijden	70%	70%
Verlofsparen	48%	51%
Betaald ouderschapsverlof	41%	60%
Betaald zorgverlof	62%	80%
Betaald studieverlof	58%	67%
Tegemoetkoming studiekosten	69%	74%
Collectieve verzekeringen	74%	73%
Bonussen/gratificaties	67%	61%
13e maand/eindejaarsuitkering	82%	82%
Spaarloon	74%	72%
Tegemoetkoming kosten kinderopvang	42%	57%
Representatiekostenvergoeding	37%	32%
Reiskostenvergoeding	88%	84%
Regeling woon-werkverkeer	76%	72%
Telefoonkostenvergoeding	43%	35%
Vergoeding en ondersteuning telewerk	42%	33%
Mobiliteitstoeslag	39%	29%

	man	vrouw
Ongemakken toeslag	54%	43%
Verhuiskostenregeling	59%	51%
Arbeidsgezondheidskundige begeleiding	74%	67%
Prettige werkplek/ goede fysieke arbeidsomstandigheden	95%	96%
Hoogwaardige faciliteiten	86%	83%
Goede parkeermogelijkheden	66%	69%
Uitruilmogelijkheden van arbeidsvoorwaarden	49%	41%
<i>Respondenten van 55 jaar of ouder:</i>		
Mogelijkheid tot lichtere functie	46%	57%
Seniorenbonus	63%	71%
Pas-regeling	58%	66%
Seniorenabbatical	55%	62%
Mogelijkheden tot flexibele uittreding	85%	83%
FLO-regeling	68%	67%
<i>Politie:</i>		
Operationele toelage	83%	69%

Bron: BZK, Personeelonderzoek 2004

Tabel 7.9 Percentage werknemers dat aangeeft een arbeidsvoorwaardenaspect (zeer) belangrijk te vinden, 2002

	Rijk	Overheid	Zorg & Welzijn	Markt
Mogelijkheid om parttime te werken	70%	77%	81%	60%
Thuis werken	53%	51%	35%	44%
Flexibele werktijden	89%	82%	84%	80%
Ouderschapsverlof/zorgverlof	65%	52%	59%	42%
Kinderopvang	51%	38%	47%	27%
Studieverlof	73%	72%	72%	62%
Tegemoetkoming werkgerelateerde opleidingskosten	83%	82%	89%	79%
Tegemoetkoming studiekosten in het algemeen	71%	70%	80%	64%
Collectieve verzekering	74%	70%	75%	70%
Pensioenregeling	92%	79%	84%	80%
Prettige werkplek	96%	93%	94%	92%
Hoogwaardige (nieuwe) ICT apparatuur	77%	76%	65%	68%
Bonussen/optieregelingen	35%	34%	38%	53%
Gratificaties	65%	47%	40%	48%
Representatievergoeding	38%	42%	43%	47%
Goede bereikbaarheid van werkplek	92%	89%	93%	84%
Goede parkeermogelijkheden	60%	51%	67%	59%
Telefoonkostenregeling	28%	26%	30%	35%
13e maand	61%	60%	63%	63%
Eindejaarsuitkering	70%	70%	72%	57%
Winstdeling	22%	22%	20%	52%
Mogelijkheden tot volgen van beroepsopleiding via het werk	74%	64%	75%	61%
Auto van de zaak	15%	13%	9%	31%
Goede mogelijkheden tot flexibele uittreding	81%	64%	67%	54%

Bron: BZK, Arbeidsmarktmonitor Rijk 2003

Tabel 7.10 Aandeel alloctonen onder overheidswerknemers

Sector	2000		2002		2003	
	absoluut	relatief	absoluut	relatief	absoluut	relatief
Openbaar bestuur	14 309	5,0%	12 057	4,1%	14 150	4,5%
Rijk	4 761	4,7%	4 262	4,0%	5 436	4,9%
Gemeenten	8 894	5,3%	7 259	4,5%	7 864	4,5%
Provincies	404	3,4%	279	2,4%	616	4,9%
Rechterlijke macht	74	3,2%	129	5,0%	50	1,9%
Waterschappen	177	2,2%	128	1,5%	185	2,1%
Onderwijs en wetenschappen	6 707	2,2%	13 605	3,5%	13 982	3,4%
Onderwijs	4 323	2,2%	7 202	3,2%	7 753	3,2%
Primair onderwijs	2 812	2,2%	4 711	3,3%	4 696	3,0%
Voortgezet onderwijs	1 511	2,1%	2 491	3,1%	3 058	3,4%
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	753	1,7%	1 752	3,4%	1 627	3,3%
Hoger beroepsonderwijs	728	3,2%	1 062	3,9%	651	2,2%
Wetenschappelijk onderwijs	836	2,3%	1 809	4,6%	2 125	5,1%
Onderzoekinstellingen	68	2,4%	127	4,4%	60	2,5%
Academische ziekenhuizen			1 653	3,8%	1 766	3,7%
Veiligheid	3 226	2,9%	5 284	4,4%	5 461	4,5%
Defensie	2 075	3,1%	3 035	4,6%	3 232	4,8%
Politie	1 151	2,7%	2 249	4,3%	2 229	4,1%
Totaal overheid	24 242	3,4%	30 946	3,9%	33 592	4,0%

Bron: BZK, Personeelonderzoek 2001, 2003, 2004 (Deze tabel is gebaseerd op enquêtegegevens. Het geeft dus slechts een indicatie van de feitelijke ontwikkeling weer)

7.3 Ziekteverzuim bij de overheid

Tabel 7.11 Ziekteverzuim (%)

Sector	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	7,0	7,7	7,9	6,8	6,6
Primair onderwijs	8,7	8,9	8,4	7,6	6,8
Voortgezet onderwijs	7,4	7,9	7,8	7,0	5,8
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie				7,3	7,2
Hoger beroepsonderwijs	6,8	6,6	6,3		
Wetenschappelijk onderwijs	4,3	4,5	4,3	4,4	3,6
Onderzoekinstellingen	5,8	6,3	5,7	5,3	
Defensie	5,8	6,3	5,7	5,3	5,3
Politie	8,5	9,4	9,5	8,2	7,2
Rechterlijke macht	4,2	4,6	4,7		3,5
Gemeenten	7,8	8,5	8,4	7,9	7,2
Provincies	7,5	7,6	7,8	6,6	6,0
Waterschappen	5,5	5,7		5,1	4,6
Academische ziekenhuizen					

Percentages zijn incl. verzuim langer dan 1 jaar, excl. zwangerschapsverlof
Bron: CBS, Regioplan

Tabel 7.12 Ziekteverzuim (%)

	1999	2000	2001	2002	2003
Overheidssectoren (BZK berekening)	6,6	6,9	6,6	6,0	
Zorg en welzijn	7,8	7,8	7,5	7,0	6,2
Particuliere bedrijven	5,4	5,5	5,4	5,4	4,8

Cijfers excl. verzuim langer dan 1 jaar, excl. zwangerschapsverlof
Bron: CBS

7.4 Arbeidsongeschiktheid bij de overheid

Tabel 7.13 WAO-instroom per 100 verzekerden, ultimo voorafgaande jaar.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de procentuele instroom in de WAO per (arbeidsvoorwaardelijke overheids)sector over de afgelopen 5 jaar. Uit de tabel blijkt dat de instroom bij de overheidssectoren gemiddeld genomen lager is dan bij de markt- en zorgsector.

Sector	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	1,02	1,20	1,48	1,00	0,60
Onderwijs					
Primair onderwijs	1,42	1,58	1,77	1,15	0,73
Voortgezet onderwijs	1,39	1,73	1,93	1,30	0,79
Beroepsonderwijs en volwassenen- educatie	1,51	1,74	1,86	1,36	0,73
HBO	1,03	1,29	1,43	0,97	0,71
WO	0,61	0,74	0,84	0,61	0,44
Onderzoekinstellingen	0,65	0,54	1,01	0,60	0,23
Defensie	0,63	0,54	0,75	0,49	0,29
Politie	1,09	1,26	1,36	1,13	0,70
Rechterlijke macht	1,02	1,20	1,34	1,11	0,71
Gemeenten	1,23	1,23	1,62	0,97	0,76
Provincies	1,31	1,54	1,51	0,86	0,64
Waterschappen	0,91	1,02	1,27	0,69	0,35
Academische ziekenhuizen	1,22	1,19	1,32	1,00	0,64
Overheidssectoren	1,14	1,26	1,49	1,00	0,66
Zorg en welzijn *	1,72	1,86	1,83	1,72	1,05
Marktsector *	1,38	1,46	1,43	1,29	0,96

Bron: datagegevens UWV (bewerking BZK)

* Bron: UWV, informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 2003 (bewerking BZK)

Tabel 7.14 Lopende WAO- uitkeringen per 100 verzekerden

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het percentage lopende WAO-uitkeringen per (arbeidsvoorwaardelijke overheids)sector over de afgelopen 5 jaar.

Uit de vergelijking met de zorg- en de marktsector kan worden afgeleid dat het percentage lopende uitkeringen bij de overheid sinds jaren gestaag aan het dalen is, terwijl bij de andere sectoren tot 2003 een stijging te zien is. In 2003 is die trend doorbroken, want ook in de markt en de zorg daalt nu het percentage lopende WAO-uitkeringen.

Sector	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	7,25	7,50	7,81	7,73	7,05
Onderwijs					
Primair onderwijs	11,91	11,78	10,67	9,37	8,76
Voortgezet onderwijs	12,92	13,85	12,24	12,16	11,17
BVE	14,75	15,19	13,41	13,22	11,60
HBO	8,93	9,11	8,96	8,45	7,83
WO	5,23	5,37	5,62	6,00	5,64
Onderzoekinstellingen	4,17	4,44	5,43	5,48	4,21
Defensie	4,25	4,06	4,51	4,17	3,86
Politie	3,01	3,50	3,94	4,17	4,08
Rechterlijke macht	7,25	7,50	8,11	7,73	7,16
Gemeenten	12,63	12,08	11,81	9,69	10,28
Provincies	10,02	10,29	9,98	9,42	8,57
Waterschappen	5,31	5,52	5,72	5,37	4,92
Academische ziekenhuizen	8,58	8,56	7,87	7,66	7,33
Overheidssectoren	9,80	9,75	9,72	8,80	8,38
Zorg en welzijn *	10,71	11,18	11,25	11,55	11,02
Marktsector *	11,53	11,80	12,05	12,20	12,01

Bron: datagegevens UWV (bewerking BZK)

* Bron: UWV, informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 2003 (bewerking BZK)

Tabel 7.15 WAO-uitstroom per 100 WAO'ers ultimo voorafgaande jaar

Onderstaande tabel geeft de procentuele uitstroom uit de WAO weer per (arbeidsvoorwaardelijke overheids)sector over de afgelopen 5 jaar. Uit de vergelijking kan worden opgemaakt dat relatief veel WAO'ers uit de WAO stromen bij overheidssectoren en bij de zorgsector. De uitstroom uit de WAO is veelal vanwege pensionering. De marktsector blijft daarbij achter.

Sector	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	9,92	10,92	11,02	10,46	9,44
Onderwijs					
Primair onderwijs	10,09	10,51	10,79	10,51	10,31
Voortgezet onderwijs	8,36	9,30	10,33	10,53	10,62
BVE	9,35	10,35	11,60	11,19	10,75
HBO	10,62	11,69	11,24	10,06	10,55
WO	10,49	10,22	10,22	8,61	8,88
Onderzoekinstellingen	12,15	8,06	8,36	8,90	8,08
Defensie	10,21	11,30	12,74	10,15	10,78
Politie	16,35	18,85	17,96	14,88	13,04
Rechterlijke macht	9,92	10,92	8,40	12,60	9,40
Gemeenten	9,75	10,47	10,00	10,52	10,18
Provincies	11,15	10,78	12,69	9,75	9,05
Waterschappen	11,28	12,32	11,22	13,04	11,76
Academische ziekenhuizen	8,87	9,25	9,22	8,63	7,75
Overheidsectoren	9,88	10,57	10,79	10,52	10,18
Zorg en welzijn *	9,40	8,38	9,57	10,20	10,85
Marktsector *	8,58	8,80	8,97	8,92	9,24

Bron: datagegevens UWV (bewerking BZK)

* Bron: UWV, informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 2003 (bewerking BZK)

Tabel 7.16 Verdeling arbeidsongeschikten naar diagnosegroep (per 31-12-2003)

De onderstaande tabel geeft de procentuele verdeling van de (onder andere) arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren naar diagnosegroepen aan. Het is de stand per 31 december 2003.

Uit de vergelijking tussen overheidssectoren, marktsector en de zorgsector kan worden opgemaakt dat relatief veel diagnoses bij overheidssectoren onder de «overige ziekten» vallen. Bij de zorgsector komt tamelijk vaak de diagnose «psychische aandoeningen» voor.

Sector	Psychische aandoeningen	Hart- en vaatziekten	Bewegingsapparaat	Overige ziekten	Aantal (*100)
Rijk	35,6	4,3	14,1	46	89,6
Onderwijs					
Primair onderwijs	39,9	3	12,6	44,4	170,8
Voortgezet onderwijs	38,4	4,5	12,3	44,8	104,5
BVE	38,6	4,2	14,2	43	67,4
Hoger beroepsonderwijs	40,6	3,8	11,3	44,2	26,6
Onderzoekinstellingen	34,5	3,8	15	46,7	30,5
Wetenschappelijk onderwijs	38,5	1,1	13,7	46,7	1,8
Defensie	17,6	3,4	12,1	66,9	31,7
Politie	26,8	4	19,6	49,6	24,4
Rechterlijke macht	25,9	5,2	13,7	55,2	2,1
Gemeenten	33,2	4,6	20,3	41,9	215,7
Provincies	39,3	4,5	17,2	39	12,5
Waterschappen	25,3	4,8	27,5	42,4	5
Academische ziekenhuizen	28,2	3,4	19,6	48,7	41,2
Totaal					823,7
Overheid totaal	35,2	4	15,6	45,1	10,5
Zorg *	40	3	28,5	28,5	14,1
Markt *	32,9	6,1	30,1	30,8	75,4
Totaal					100%

Bron: datagegevens UWV (bewerking BZK)

* Bron: UWV, informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 2003 (bewerking BZK)

Tabel 7.17 Verdeling arbeidsongeschikten naar AO-klasse (ultimo 2003; in %)

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verdeling van arbeidsongeschikten naar AO-klasse uitgedrukt in percentages per klasse. Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de meeste overheidssectoren minder dan 60% volledig arbeidsongeschikten hebben. In vergelijking met de marktsector en de zorgsector is dat percentage laag. De afgelopen jaren is het percentage volledige arbeidsongeschikten bij de overheid steeds gedaald.

Sector	15<35%	35<55%	55<80%	>=80%	aantal (*100)
Rijk	14,6	17,5	9,3	58,6	89,6
Onderwijs					
Primair onderwijs	13	21,8	10,9	54,3	170,8
Voortgezet onderwijs	13,7	25,7	13,6	47	104,5
BVE	11,6	19,8	10,6	58	67,4
Hoger beroepsonderwijs	11,7	20,6	13,7	54	26,6
Onderzoekinstellingen	13,8	18	9,1	59,1	30,5
Wetenschappelijk onderwijs	16,5	13,7	13,2	56,6	1,8
Defensie	16,4	12,2	5,4	66	31,7
Politie	21,6	25,4	12,7	40,2	24,4
Rechterlijke macht	15,1	17,9	9	58	2,1
Gemeenten	14,3	16,9	8,3	60,5	215,7
Provincies	13,5	17,3	8,6	60,6	12,5
Waterschappen	18,2	22,2	10,3	49,3	5
Academische ziekenhuizen	21,6	18	8,7	51,7	41,2
					823,7
Overheid totaal (exclusief restgroep)	14,5	19,3	9,9	56,3	10,5
Zorg *	17,3	10,1	4,4	68,3	14,1
Markt *	14,5	11,6	5,7	68,2	75,4
					100%

Bron: datagegevens UWV (bewerking BZK)

* Bron: UWV, ontwikkeling arbeidsongeschiktheid jaaroverzicht WAO/WAZ/WAJONG; 2003 (bewerking BZK)

Tabel 7.18 Verdeling arbeidsongeschikten naar leeftijdsklassen (per ultimo 2003)

Onderstaande tabel geeft de verdeling aan van het percentage arbeidsongeschikten in leeftijdsklassen per (arbeidsvoorwaardelijke overheids) sector. Dit is de stand per 31 december 2003. Als wordt vergeleken met de zorgsector en marktsector dan zijn arbeidsongeschikten bij overheidssectoren relatief oud. Iets meer dan helft van hen is ouder dan 55 jaar en ze zullen naar verwachting niet of nauwelijks meer reïntegreren. Bij de markt- en de zorgsector liggen die percentages substantieel lager.

Sector	<25 jaar	25 – 35 jaar	35 – 45 jaar	45 – 55 jaar	55 – 65 jaar	aantal (*100)
Rijk	0,1	4,2	17,9	34,4	43,4	89,6
Onderwijs						
Primair onderwijs	0,1	2,8	9,4	33,5	54,2	170,8
Voortgezet onderwijs	0	1,5	5,7	25,7	67,1	104,5
BVE	0	1,2	6,9	29,8	62,1	67,4
Hoger beroepsonderwijs	0,1	1,7	8	29,8	60,5	26,6
Wetenschappelijk onderwijs	0,1	4,9	11,4	29,9	53,8	30,5
Onderzoekinstellingen	0	12,1	19,2	25,8	42,9	1,8
Defensie	0,9	10,7	19,4	31,4	37,6	31,7
Politie	0,4	8,3	23	40	28,3	24,4
Rechterlijke macht	0	5,2	20,8	36,8	37,3	2,1
Gemeenten	0,1	2,5	12,1	30,8	54,6	215,7
Provincies	0	1,9	12,7	34,8	50,6	12,5
Waterschappen	0	3,4	13,5	28,9	54,1	5
Academische ziekenhuizen	0,2	5,3	18,3	36,8	39,4	41,2
						823,7
Overheid totaal (exclusief restgroep)	0,1	3,2	11,7	31,6	53,3	10,5
Zorg *	0,5	8,6	21,1	34,1	35,7	14,1
Markt *	0,7	8,4	18	29,4	43,5	75,4
						100%

Bron: datagegevens UWV (bewerking BZK)

* Bron: UWV, informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 2003 (bewerking BZK)

7.5 Werkloosheid bij de overheid

Op 1-1-2001 is de WW bij de overheid ingevoerd. Vanwege de relatief korte looptijd bevat het gepresenteerde cijfermateriaal aanloopeffecten.

Tabel 7.19 Instroom WW

Sector	2001	2002	2003
Rijk	423	930	1 789
Primair onderwijs	401	1 929	2 606
Voortgezet onderwijs	289	1 165	1 653
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	162	596	1 157
Hoger beroepsonderwijs	122	404	561
Wetenschappelijk onderwijs	635	1 481	1 883
Onderzoekinstellingen	149	292	315
Defensie	167	762	1 265
Politie	67	196	395
Rechterlijke macht	3	7	7
Gemeenten	356	1 052	1 726
Provincies	40	59	106
Waterschappen	19	40	60
Academische ziekenhuizen	179	563	783
Overheid	3 012	9 476	14 306
Zorg en welzijn	23 729	25 781	30 145
Markt	227 835	288 853	372 997

Bron UWW: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.20 Uitstroom WW

Sector	2001	2002	2003
Rijk	186	605	1 143
Primair onderwijs	401	1 367	1 584
Voortgezet onderwijs	86	778	900
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	37	381	658
Hoger beroepsonderwijs	41	260	348
Wetenschappelijk onderwijs	243	1 167	1 329
Onderzoekinstellingen	56	234	236
Defensie	55	555	686
Politie	30	126	220
Rechterlijke macht	0	7	5
Gemeenten	116	632	1 045
Provincies	20	44	61
Waterschappen	8	29	38
Academische ziekenhuizen	76	399	519
Overheid	1 355	6 584	8 772
Zorg en welzijn	27 648	27 594	26 933
Markt	250 229	252 411	305 851

Bron UWW: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.21 Uitkeringen WW (ultimo)

Sector	2001	2002	2003
Rijk	237	568	1 211
Primair onderwijs	249	811	1 834
Voortgezet onderwijs	203	585	1 331
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	125	347	850
Hoger beroepsonderwijs	80	223	439
Wetenschappelijk onderwijs	392	707	1 261
Onderzoekinstellingen	93	151	230
Defensie	112	319	898
Politie	37	108	282
Rechterlijke macht	3	3	5
Gemeenten	240	638	1 315
Provincies	20	34	80
Waterschappen	11	22	44
Academische ziekenhuizen	103	240	503
Overheid	1 905	4 756	10 283
Zorg en welzijn	20 771	18 953	22 164
Markt	144 913	181 272	247 967

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.22 WW uitkeringen naar percentage vrouw (ultimo)

Sector	2001	2002	2003
Rijk	47%	52%	53%
Primair onderwijs	71%	71%	69%
Voortgezet onderwijs	47%	40%	45%
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	50%	49%	54%
Hoger beroepsonderwijs	56%	51%	51%
Wetenschappelijk onderwijs	45%	49%	48%
Onderzoekinstellingen	39%	33%	35%
Defensie	33%	32%	30%
Politie	59%	51%	55%
Rechterlijke macht	67%	100%	60%
Gemeenten	48%	51%	53%
Provincies	40%	47%	55%
Waterschappen	27%	50%	45%
Academische ziekenhuizen	73%	67%	68%
Overheid	51%	52%	53%

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.23 WW uitkeringen percentage leeftijd ouder dan 50 jaar (ultimo)

Sector	2001	2002	2003
Rijk	22%	20%	5%
Primair onderwijs	36%	46%	44%
Voortgezet onderwijs	38%	46%	42%
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	34%	38%	36%
Hoger beroepsonderwijs	21%	32%	36%
Wetenschappelijk onderwijs	9%	11%	11%
Onderzoekinstellingen	6%	3%	4%
Defensie	3%	6%	7%
Politie	11%	18%	15%
Rechterlijke macht	67%	33%	20%
Gemeenten	20%	24%	23%
Provincies	25%	32%	24%
Waterschappen	36%	23%	30%
Academische ziekenhuizen	17%	18%	18%
Totaal	21%	27%	27%

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.24 Instroom Bovenwettelijke WW

Sector	2001	2002	2003
Rijk	113	330	476
Primair onderwijs	396	1 817	2 516
Voortgezet onderwijs	285	1 125	1 661
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	159	574	1 168
Hoger beroepsonderwijs	75	389	554
Wetenschappelijk onderwijs	621	1 458	1 870
Onderzoekinstellingen	146	289	323
Defensie	30	79	255
Politie	58	168	353
Rechterlijke macht	0	3	0
Gemeenten	228	756	1 364
Provincies	14	37	77
Waterschappen	16	23	46
Academische ziekenhuizen	180	525	806
Totaal	2 321	7 573	11 469

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.25 Uitstroom Bovenwettelijke WW

Sector	2001	2002	2003
Rijk	34	208	345
Primair onderwijs	156	1 533	1 941
Voortgezet onderwijs	84	900	1 161
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	38	458	796
Hoger beroepsonderwijs	47	311	408
Wetenschappelijk onderwijs	237	1 235	1 448
Onderzoekinstellingen	55	249	264
Defensie	13	65	176
Politie	18	120	214
Rechterlijke macht	0	1	1
Gemeenten	53	482	961
Provincies	2	26	56
Waterschappen	4	15	29
Academische ziekenhuizen	76	435	557
Totaal	817	6 038	8 357

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.26 Bovenwettelijke WW (ultimo)

Sector	2001	2002	2003
Rijk	79	208	335
Primair onderwijs	240	523	1 100
Voortgezet onderwijs	201	421	917
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	121	244	619
Hoger beroepsonderwijs	75	151	299
Wetenschappelijk onderwijs	384	608	1 030
Onderzoekinstellingen	91	131	190
Defensie	17	31	110
Politie	40	89	228
Rechterlijke macht	0	2	1
Gemeenten	175	436	839
Provincies	12	22	44
Waterschappen	12	20	37
Academische ziekenhuizen	104	194	442
Totaal	1 551	3 080	6 191

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.27 Uitkeringen WW (in € miljoen)

Sector	2001	2002	2003
Rijk	2,16	7,36	16,09
Primair onderwijs	2,40	7,26	18,91
Voortgezet onderwijs	1,55	5,18	12,74
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	1,10	3,29	8,05
Hoger beroepsonderwijs	0,85	2,59	5,39
Wetenschappelijk onderwijs	3,77	9,23	14,74
Onderzoekinstellingen	1,06	2,29	3,35
Defensie	1,10	3,24	7,03
Politie	0,27	1,10	2,92
Rechterlijke macht	0,03	0,04	0,09
Gemeenten	2,39	7,38	16,06
Provincies	0,17	0,46	1,01
Waterschappen	0,16	0,33	0,65
Academische ziekenhuizen	1,12	2,78	5,93
Totaal	18,13	52,53	112,96

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

Tabel 7.28 Bovenwettelijke uitkeringen WW (in € miljoen)

Sector	2001	2002	2003
Rijk	0,19	0,77	1,17
Primair onderwijs	0,18	0,91	1,30
Voortgezet onderwijs	0,14	0,76	1,22
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	0,19	0,55	0,99
Hoger beroepsonderwijs	0,10	0,57	0,80
Wetenschappelijk onderwijs	0,43	1,23	1,80
Onderzoekinstellingen	0,10	0,22	0,34
Defensie	0,01	0,04	0,14
Politie	0,06	0,20	0,47
Rechterlijke macht	0,00	0,00	0,01
Gemeenten	0,52	1,48	2,49
Provincies	0,02	0,08	0,11
Waterschappen	0,07	0,10	0,17
Academische ziekenhuizen	0,21	0,75	1,15
Totaal	2,22	7,66	12,16

Bron UWV: Overheid Kwartaalrapportage 2003

7.6 Arbeidsvoorwaarden

Tabel 7.29 Loonsom (in € miljard)

Sector	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rijk	4,2	4,3	4,6	5,0	5,2	5,76 ¹
Onderwijs	11,4	12,1	12,7	14,2	15,1	15,92
Defensie burgerpersoneel	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,88
Defensie militairen	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	2,21 ¹
Politie	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1	2,53 ¹
Rechterlijke macht	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,24
Gemeenten	5,4	5,7	6,1	6,7	7,1	7,50
Provincies	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,63
Waterschappen	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,41
Gemeenschappelijke regelingen	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,78
Academische ziekenhuizen	–	–	–	–	–	1,99
Totaal overheid	26,3	27,7	29,2	32,2	33,9	38,85

Bron: BZK, ¹ Vanaf 2003 inclusief sectorspecifieke toeslagen etc.

Toelichting. Tabel 7.29 is berekend met de bijbehorende personeelsvolumina uit tabel 7.1. In deze berekening zijn niet alle onderdelen van het bruto loon meegenomen. Meegenomen zijn salaris, vakantie-uitkering, eindejaarsuitkering en de tegemoetkoming ziektekosten. Niet meegenomen zijn vaste en incidentele toeslagen. Tabel 7.29 geldt als realisatie. Academische ziekenhuizen worden met ingang van dit jaar aan het overzicht toegevoegd.

Tabel 7.30 Begrotings- en premiegefinancierde loonsommen (in € miljard)

	2004	2005	2006	2007	2008
Rijk	5,77	5,66	5,55	5,57	5,59
Onderwijs	16,39	16,51	16,79	17,05	17,16
Rechterlijke macht	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29
Politie	3,08	3,05	3,11	3,15	3,18
Defensie	3,98	3,93	3,89	3,83	3,79
Gemeenschappelijke regeling Rijk met Gemeenten	0,34	0,34	0,34	0,34	0,35
Gemeenschappelijke regeling Rijk met Provincies	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesubsidieerde en gepremieerde sector	8,41	8,53	8,57	8,61	8,64
Totaal van de loonsommen op Rijksbegroting	38,26	38,31	38,54	38,83	38,99
Zorg (inclusief vrije beroepen, premie gefinancierd)	28,50	29,37	30,42	31,56	32,83

Bron: Ministerie van Financiën en Ministerie van VWS

De bedragen in tabel 7.30 zijn volumecijfers, die op basis van de jaarlijks ingediende begrotingen in jaar t-1 worden samengesteld. De jaarlijkse vergoeding voor de loonstijging in jaar t en volgende jaren is nog niet verwerkt. Deze zgn. loongevoelige uitgaven gelden als grondslag voor de jaarlijkse loonbijstelling. Tevens vormt 7.30 regelmatig de grondslag voor budgettaire discussies.

Onder de gesubsidieerde en gepremieerde sector vallen de loonkosten uit hoofde van onder meer de Wet sociale werkvoorziening (WSW), subsidies aan openbaarvervoersbedrijven, culturele instellingen, raden voor rechtsbijstand en welzijnsinstellingen.

De loonsommen uit tabel 7.29 en 7.30 zijn niet één op één te vergelijken. Tabel 7.29 wordt berekend met salarisgegevens van de sectoren, terwijl 7.30 tot stand komt door de loongecodeerde uitgaven op de begrotingen per sector op te tellen. Tabel 7.29 presenteert realisatiecijfers. Tabel 7.30 zijn ramingsgetallen. Een belangrijke verklaring voor het verschil is dat in 7.29 geen inactieven zijn meegenomen, waar dat in 7.30 wel het geval is. Voorts worden in tabel 7.30 loongevoelige uitgaven opgenomen, die bijvoorbeeld wel in het kader van de politiebegroting worden gedaan,

maar niet noodzakelijk aan politiepersoneel. Ook bepaalde onkosten als reis- en onkostenvergoedingen worden in 7.29 niet meegenomen.

Tabel 7.31 Incidentele loonontwikkeling op uurbasis (exclusief demografische en samenstellingseffecten, in %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002#
Rijk	0,5	-0,2	0,7	0,5	0,6	0,5	0,9
Onderwijs	0,4	-1,0	0,1	0,0	0,8	0,7	-0,2
Defensie	-0,1	-4,2	3,2	-1,0		5,0	
Politie	-2,2	-3,8	0,4	0,4	0,3	-1,9	-0,2
Rechterlijke macht	0,3	-1,7	0,4	-0,2	-3,5	3,2	-2,6
Gemeenten	0,1	1,9	0,9	-1,1	1,4	-2,2	0,4
Provincies	-4,1	-0,2	0,7	-0,1	1,0	0,8	0,9
Waterschappen		2,3	1,1	0,5	1,7	-0,9	0,2
Overheid	-0,1	-0,4	0,6	-0,2	0,5	0,1	0,1
Markt	1,0	0,5	0,8	0,3	0,6	0,9	0,1
Zorg en Welzijn	0,9	0,6	-0,2	-1,0	1,8	0,3	1,8

* herziene cijfers; # voorlopige cijfers (overheidssectoren).

Bron: CBS, Statline.

Tabel 7.32 Koopkrachtontwikkeling overheidspersoneel (in %)

	Alleenstaanden		Kostwinners		Contractloonontwikkeling	
	Rijk	Overheid	Rijk	Overheid	Rijk	Overheid
1997-1998	-0,20	0,2	0,69	1,0	2,13	2,25
1998-1999	-0,14	0,6	-1,16	-0,6	2,14	3,27
1999-2000	0,71	0,5	1,36	1,2	3,19	2,98
2000-2001	3,81	4,3	3,77	4,2	3,59	4,65
2001-2002	-0,85	-0,5	-0,52	-0,2	3,16	4,10
2002-2003	-0,97	-0,94	-1,23	-1,01	2,72	2,65

Bron: Koopkrachtontwikkeling overheid op basis van Microtax van het CPB, koopkrachtontwikkeling Rijk op basis van berekening BZK. De belangrijkste oorzaak van het verschil tussen overheid en Rijk is het verschil in contractloonontwikkeling. Bij de bepaling van de contractloonontwikkeling is in beide berekeningen de invloed van incidentele loonbestanddelen (bijvoorbeeld de incidentele eindejaarsuitkering) buiten beschouwing gebleven.

Tabel 7.33 CAO-loonontwikkeling per sector

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 procent) opgenomen. In deze post zit zowel de overloop van 1992 als de 1 procent salarisverhoging per 1 januari 1993 uit dat contract.
- In de kolom «afspraken» zijn de contractloonaafspraken opgenomen die in de CAO zijn gemaakt. In de kolommen daarnaast zijn deze afspraken opgenomen, herleid op jaarbasis.
- Bij de herleiding op jaarbasis wordt in een jaar alleen het effect

opgenomen dat een verhoging heeft in dát jaar. Een voorbeeld: een verhoging van 1 procent per 1 juli van een jaar wordt opgenomen als 0,5 procent op jaarbasis.

- In het algemeen gelden afspraken over de contractloonontwikkeling zowel voor het maandsalaris als voor de vakantie-uitkering daarover. Afspraken over de eindejaarsuitkering kunnen hier echter van afwijken. Vaak wordt besloten dat een eindejaarsuitkering alleen moet worden berekend over het kale salaris, dus *exclusief* de vakantie-uitkering. In zo'n geval zal in de kolommen waarin de afspraak is uitgewerkt een lager percentage zijn opgenomen, omdat de eindejaarsuitkering in die kolommen wordt uitgedrukt ten opzichte van het salaris *inclusief* de vakantie-uitkering.
- Als een afgesproken verhoging wordt aangemerkt als eenmalig, betekent dit dat de verhoging in het jaar na de afspraak weer vervalt. 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. Met ingang van 2003 is de sector Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) afgesplitst van de sector Onderwijs. De CAO-onderhandelingen vinden sindsdien afzonderlijk plaats in de sectoren Onderwijs en BVE.

Rijk		Contractloontontwikking op jaarbasis															
		Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
		overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%												
		vervallen uitkering Simons			- 0,74%												
1-4-93		initieel	1,80%	0,28%	1,35%	0,45%											
jan-94		eindejaarsuitkering 0,3%			0,28%	- 0,28%											
dec-94		eindejaarsuitkering 0,3%			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%	0,46%		0,13%	0,38%										
dec-95		eindejaarsuitkering 0,5%				0,46%	- 0,46%										
1-10-96		initieel	0,75%			0,19%	0,56%										
dec-96		eindejaarsuitkering 0,5%			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%							
		1-10-01 tot 1-12-02															
1-10-01		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%						

Contractloontwikkeling op jaarbasis																
Rijk																
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-12-02	1-12-02 tot 1-01-2004 initieel	2,50%											0,21%	2,29%		
dec-02	eenmalig 0,6%		0,56%										0,56%	-0,56%		
mei-03	initieel	0,25%												0,17%	0,08%	
dec-03	eenmalig 0,4%		0,37%											0,37%	-0,37%	
	totaal	2,75%	0,93%										0,77%	2,27%	-0,29%	
	1-01-2004 tot															
	totaal	22,97%	5,10%	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	3,38%	3,88%	2,78%	2,52%	-0,29%	
	eindtotaal															

Onderwijs		Contractloontontwikkeling op jaarbasis															
		Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95				1,29%												
1-10-93	vervallen uitkering Simons initieel	2,10%			- 0,61%												
1-1-95	initieel	0,50%			0,53%	1,58%	0,50%										
	totaal	2,60%			- 0,09%	1,58%	0,50%										
1-10-95	1-4-95 tot 1-6-96 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%										
dec-96	1-6-96 tot 1-1-99 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%									
1-2-99	1-1-99 tot 1-3-00 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	1-3-00 tot 1-3-02 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%		
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	eju 2,75%	1,81%														1,81%	

Onderwijs		Contractloontontwikkeling op jaarbasis																
		Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
dec-02	eindejaarsuitkering 1,30%			1,20%													1,20%	- 1,20%
	totaal		5,06%	1,20%													5,26%	- 0,20%
1-3-03	1-2-03 tot 1-1-04		2,25%														1,88%	0,38%
1-1-03	initieel eju 0,73 (tot 3,48), waarvan uit herschikking middelen		0,68%														0,68%	
dec-03	0,73 eju 0,12; waarvan uit her- schikking 0,12%		- 0,68%	0,11%													- 0,68%	0,11%
dec-03	incidentele eju 0,57%			- 0,11%													- 0,11%	
dec-03	incidentele nominale eju € 100			0,50%													0,50%	- 0,50%
	totaal		2,25%	0,68%													0,18%	- 0,18%
eindtotaal			23,91%	6,90%	1,21%	1,58%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	2,36%	- 0,31%			

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie		Contractloontontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	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%												
1-1-95	initieel	0,50%		0,53%	1,58%	0,50%										
	totaal	2,60%		1,21%	1,58%	0,50%										
1-10-95	1-4-95 tot 1-6-96 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%										
dec-96	1-6-96 tot 1-1-99 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%		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%		0,75%										
1-8-98	initieel	1,50%		0,63%	0,63%	0,88%										
1-12-98	initieel	0,50%		0,04%	0,46%	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%									
1-2-99	1-1-99 tot 1-3-00 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	1-3-00 tot 1-3-02 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%										
1-1-02	1-3-02 tot 1-2-03 initieel	1,25%		1,25%												
1-7-02	initieel	2,00%		2,00%												
dec-02	eindejaarsuitkering 2,75%		1,81%		1,81%											
	totaal	1,25%	1,00%	1,25%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie		Contractloontontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
dec-02	eindejaarsuitkering 1,30%		1,20%											1,20%	- 1,20%	
	totaal	5,06%	1,20%											5,26%	- 0,20%	
1-2-03 tot 1-1-04																
1-4-03	Initieel	2,30%												1,73%	0,58%	
dec-03	eju 0,60%		0,55%											0,55%	- 0,55%	
dec-03	incidentele nominale eju € 200		0,40%											0,40%	- 0,40%	
	totaal	2,30%	0,95%											2,68%	- 0,38%	
	eindtotaal	23,96%	7,16%	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	2,47%	- 0,38%	

Hoger beroepsonderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis															
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	overloop vorig contract conform cao onderwijs 1-1-99 tot 1-6-00									0,87%							
1-7-99	initieel	3,00%								1,50%							
dec-99	eenmalig 0,75%		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 1-09-03																
1-6-02	initieel	2,25%										1,31%		0,94%			
dec-02	eindejaarsuitkering 2%	1,85%										1,85%					
1-4-03	initieel	1,50%										1,13%		0,38%			
	totaal	5,60%										3,16%	2,06%	0,38%			
	1-9-03 tot 01-01-2004																
1-12-03	initieel	1,00%												0,08%		0,92%	
dec-03	eindejaarsuitkering 0,7%		0,65%											0,65%		-0,65%	
1-7-04	eenmalige uitkering 0,6%		0,56%											0,56%		-0,56%	
	totaal		1,20%											0,73%	0,83%		
	eindtotaal	16,60%	2,64%							3,06%	3,82%	3,69%	4,21%	3,04%	1,20%	-0,56%	

Wetenschappelijk onderzoek		Contractloontontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract conform cao onderwijs									0,87%						
1-6-99	1-1-99 tot 1-6-00									1,75%	1,25%					
dec-99	initieel	3,00%								0,69%	-0,69%					
1-5-00	eenmalig 0,75%									0,67%	0,33%					
	initieel	1,00%														
	totaal	4,00%	0,69%							3,31%	1,22%	0,33%				
	1-6-00 tot 1-6-02															
1-6-00	initieel 2,8%	2,63%								1,63%	1,00%					
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	-0,46%					
1-7-01	initieel 3,4%	3,03%								1,57%	1,46%					
dec-01	eindejaarsuitkering 0,75%		0,69%							0,69%	-0,69%					
1-2-02	initieel	0,80%								0,73%	0,07%					
	totaal	6,46%	1,16%							2,09%	2,80%	1,50%	0,07%			
	1-6-02 tot 1-9-03															
1-6-02	initieel 2,25%	1,54%								1,14%	0,44%					
dec-02	eindejaarsuitkering 2%	1,81%								1,81%						
1-4-03	initieel 1,6%	1,43%								1,03%	0,40%					
	totaal	4,78%								2,95%	1,47%	0,40%				
	1-9-03 tot 1-9-04															
1-9-03	initieel 0,9%	0,68%								0,30%	0,38%					
1-3-04	initieel 1,1%	0,66%								0,48%	0,18%					
dec-03	eindejaarsuitkering 0,55%		0,50%							0,50%	-0,50%					
	totaal	1,34%	0,50%							0,80%	0,36%	0,18%				
	eindtotaal	16,58%	2,35%							3,31%	3,32%	3,13%	4,44%	2,34%	0,76%	0,18%

Onderzoekinstellingen		Contractloontontwikkeling op jaarbasis															
		Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	overloop vorig contract conform cao onderwijs 1-1-99 tot 1-3-00										0,87%						
1-3-99	initieel	3,00%									2,50%						
1-2-00	initieel	0,50%									0,46%						
	totaal	3,50%									3,37%						
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																
dec-01	initieel	4,10%															3,42%
1-3-02	eindejaarsuitkering € 113,44	0,25%															0,25%
dec-02	initieel	1,00%															0,83%
	eindejaarsuitkering € 45,38	0,10%															0,10%
	totaal	5,45%															3,67%
1-6-02	1-6-02 tot 30 september 2003																
dec-02	initieel	3,00%															1,75%
dec-02	eindejaarsuitkering – € 158,82	0,35%															0,35%
dec-02	eindejaarsuitkering 3%	2,78%															2,78%
dec-02	eenmalig 1%																0,93%
	totaal	6,13%															5,80%
dec-03	1-10-2003 tot 1-01-2005																
	eindejaarsuitkering 1,1%	1,02%															1,02%
	totaal	1,02%															1,02%
eindtotaal		18,58%															3,37%
																	3,88%
																	4,29%
																	7,42%
																	1,51%

Contractloontwikkeling op jaarbasis																	
Defensie	Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
		overloop vorig contract			1,29%												
		1-4-93 tot 1-4-95															
		vervallen uitkering Simons			- 0,18%												
		(alleen burgers)			0,85%	0,85%											
	1-7-93	initieel	1,70%														
	dec-93	incidenteel € 136,13			0,12%	- 0,12%											
	jan-94	eindejaarsuitkering 0,4%			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%										
		1-10-01 tot 1-1-04															
	1-10-01	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%											

Contractloontwikkeling op jaarbasis																	
Defensie	Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	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%	

Contractloontwikkeling op jaarbasis															
Politie															
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	overloop vorig contract			1,29%											
1-7-93	1-4-93 tot 1-4-95														
dec-93	initieel	1,80%		0,90%	0,90%										
1-1-95	incidenteel 0,25%		0,23%	0,23%	- 0,23%	0,25%									
	initieel	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%		0,25%								
1-1-96	incidenteel 0,2%		0,19%	0,19%	- 0,19%	0,50%									
1-4-96	initieel	0,50%													
dec-96	initieel	0,50%		0,38%	0,13%										
	eindejaarsuitkering 0,35%		0,32%	- 0,32%											
	totaal	1,50%	0,19%	0,44%	1,26%	- 0,20%									
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%											
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%									
1-2-01	1-1-01 tot 1-1-04														
1-9-01	overbruggingstoelage 1,5%	1,50%		1,38%	0,13%										
dec-01	initieel 2% ipv OB	0,50%		0,17%	0,33%										
dec-01	13e maand 2,5%	2,14%		2,14%											
1-7-02	eenmalig € 136,13		0,34%	0,34%	- 0,34%										
dec-02	initieel	1,00%		0,50%	0,50%										
dec-02	13e maand 2,75%	2,35%		2,35%											
1-7-03	eenmalig € 136,13		0,34%	0,34%	- 0,34%										
dec-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%										

Contractloontwikkeling op jaarbasis															
Politie															
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	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%	1,26%	1,93%	3,27%	2,69%	1,67%	4,19%	3,31%	3,35%	0,16%

Contractloontwikkeling op jaarbasis															
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%											
1-4-93	vervallen uitkering Simons initieel	1,80%		- 0,28%	0,45%										
jan-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%	0,28%	0,28%	- 0,28%										
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,50%		0,28%											
1-1-95	initieel			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%			0,59%	0,56%	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%		
	1-11-01 tot 1-12-02														
1-11-01	initieel	3,70%										0,62%	3,08%		
dec-01	eenmalig € 528,65		0,58%									0,58%	- 0,58%		
1-7-02	initieel	0,40%											0,20%	0,20%	
dec-02	eindejaarsuitkering 0,1%	0,09%											0,09%		

Rechterlijke macht															
Contractloontwikkeling op jaarbasis															
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	totaal	4,19%	0,58%				1,20%					1,20%	2,79%		0,20%
1-12-02	1-12-02 tot 1-01-2004														
dec-02	initieel	2,50%											0,21%		2,29%
mei-03	eenmalig 0,6%		0,56%										0,56%		- 0,56%
dec-03	initieel	0,25%													0,17%
	eenmalig 0,4%		0,37%												0,37%
	totaal	2,75%	0,93%										0,77%		2,27%
	1-01-2004 tot														- 0,29%
	totaal														
	eindtotaal	24,57%	4,75%	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	2,13%	4,25%	3,71%	2,47%	- 0,29%

Gemeenten		Contractloontwikkeling op jaarbasis													
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	overloop vorig contract			1,29%											
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95	2,00%		1,50%	0,50%										
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%									
	totaal	2,50%		2,79%	0,50%	0,50%									
1-8-95	1-4-95 tot 1-4-97	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%							
1-6-97	1-4-97 tot 1-4-99	3,00%					1,75%	1,25%							
dec-97	initieel	3,00%					1,75%	1,25%							
1-4-98	eenmalig 0,7%		0,65%				0,65%	- 0,65%							
dec-98	initieel	2,25%					1,69%	0,56%							
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%				0,46%	- 0,46%							
	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%						0,46%							
	totaal	5,71%	1,11%				2,40%	2,75%	0,56%						
1-4-99	1-4-99 tot 1-10-00	2,00%									1,50%	0,50%			
1-10-99	initieel	2,00%									1,50%	0,50%			
dec-99	initieel	1,00%									0,25%	0,75%			
apr-00	eenmalig € 158,82		0,50%								0,50%	- 0,50%			
1-8-00	initieel	1,50%									0,50%	- 0,50%			
dec-01	eindejaarsuitkering 0,2%	0,19%									0,63%	0,88%			
	totaal	4,69%	1,00%							2,25%	1,88%	0,56%			
1-10-00	1-10-00 tot 1-2-02	1,50%									0,38%	1,13%			
dec-00	initieel	1,50%									0,38%	1,13%			
1-5-01	eindejaarsuitkering 0,5%		0,50%								0,50%	- 0,50%			
dec-01	initieel	3,30%									2,20%	1,10%			
	eindejaarsuitkering 0,75%	0,69%									0,69%				
	totaal	5,49%	0,50%							0,88%	3,52%	1,10%			
1-02-02	1-2-02 tot 1-04-03	3,00%									2,75%	0,25%			
1-10-02	initieel	3,00%									2,75%	0,25%			
1-12-02	initieel	0,50%									0,13%	0,38%			
	eindejaarsuitkering 1%	0,93%									0,93%				
	totaal	4,43%									3,80%	0,63%			

Contractloontwikkeling op jaarbasis																
Gemeenten	Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	1-04-03	1-4-03 tot 1-4-04 eindbod initieel	2,00%												1,50%	0,50%
	1-10-03	eenmalige uitkering € 200		0,50%											0,50%	- 0,50%
	1-12-03	eindejaarsuitkering 0,25%	0,23%												0,23%	
		totaal	2,23%	0,50%											2,23%	
		eindtotaal	27,83%	3,11%	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	2,75%	4,08%	4,90%	2,86%	

Provincies		Contractloontontwikking op jaarbasis													
Datum	Afspraken	Struc- tureel deelteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-10-94		1,29%												
1-4-93	initieel	1,70%	1,28%	0,43%											
jan-94	eindejaarsuitkering 0,3%		0,28%	0,28%	- 0,28%										
mei-94	eenmalig € 181,52		0,60%	0,60%	- 0,60%										
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%		0,28%											
	totaal	1,98%	0,88%	2,57%	1,58%	- 0,88%									
	1-10-94 tot 1-10-97														
	eindejaarsuitkering -0,3%	- 0,28%		- 0,28%											
1-4-95	initieel	1,00%	0,69%	0,75%	0,25%										
dec-95	eenmalig 0,75%			0,69%	- 0,69%										
dec-95	AOW comp wg deel zk	- 0,14%		- 0,14%											
1-7-96	initieel	1,50%		0,75%	0,75%										
dec-96	eenmalig 0,75%		0,69%	0,69%	- 0,69%										
1-1-97	initieel	1,25%		1,25%											
dec-97	eenmalig 0,5%	0,46%		0,46%	- 0,46%										
	totaal	3,33%	1,85%	- 0,28%	1,30%	1,00%	1,77%	- 0,46%							
	1-10-97 tot 1-1-00														
dec-97	eenmalig 1,5%		1,39%	1,39%	- 1,39%										
1-4-98	initieel	2,25%		1,69%	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 tot 1-1-02														
1-1-00	initieel	3,00%		3,00%											
dec-00	eindejaarsuitkering	0,50%		0,50%											
1-2-01	initieel	2,50%		2,29%	0,21%										
dec-01	eindejaarsuitkering	1,00%		1,00%											
jan-02	eenmalig € 200		0,66%	0,66%	- 0,66%										
	totaal	7,00%	0,66%	3,50%	3,29%	0,87%	- 0,66%								
	1-01-02 tot 1-3-03														
1-1-02	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%										

Provincies		Contractloontontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1-3-2003	1-3-2003 tot 1-3-2005															
dec-03	initieel	2,50%												2,08%	0,42%	
1-3-2004	eenmalig € 100		0,24%											0,24%	-	0,24%
dec-04	initieel	2,50%												2,08%	0,42%	
mrt-05	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%												0,46%		
	eenmalig € 100		0,24%													
	totaal	5,46%	0,48%											2,32%	2,72%	0,24%
	1-3-2005 tot															
	totaal															
	eindtotaal	27,58%	7,11%	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	4,65%	2,04%	2,72%	0,66%

Waterschappen		Contractloontontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	overloop vorig contract			1,29%												
1-4-93	1-4-93 tot 1-6-94	1,80%		1,35%	0,45%											
1-4-94	initieel	0,30%		0,23%	0,08%											
	totaal	2,10%		2,64%	0,68%	0,08%										
	1-6-94 tot 1-1-96															
1-10-94	initieel	0,50%		0,13%	0,38%											
1-7-95	initieel	0,50%		0,25%	0,25%											
	totaal	1,00%		0,13%	0,63%	0,25%										
	1-1-96 tot 1-4-97															
1-1-96	initieel	2,25%		2,25%												
1-1-97	initieel	0,75%		0,75%												
	totaal	3,00%		2,25%	0,75%											
	1-4-97 tot 1-4-99															
1-4-97	initieel	2,75%		2,06%	0,69%											
1-4-98	initieel	2,75%		2,06%	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 tot 1-4-02															
1-4-99	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%									
	1-4-02 tot 1-06-03															
1-04-02	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 01-06-04															
1-6-2003	initieel	2,20%		1,28%	0,92%											
dec-03	eindejaarsuitkering 0,3	0,28%		0,28%												

Waterschappen		Contractloontwikkeling op jaarbasis														
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
mrt-04	eenmalig € 260 per fte = 0,6%		0,56%												0,56%	- 0,56%
dec-04	eenmalig € 260 per fte		0,56%												0,56%	- 0,56%
	totaal	2,48%	1,11%											1,56%	2,03%	- 1,11%
	Eindtotaal	27,83%	2,91%	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,91%	2,54%	2,69%	4,42%	2,81%	2,15%	- 1,11%

Academische ziekenhuizen		Contractieontwikkeling op jaarbasis															
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1-10-93	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95			1,29%													
1-1-95	vervallen uitkering Simons initieel	2,10%		0,53%	1,58%	0,50%											
	initieel	0,50%															
	totaal	2,60%		1,21%	1,58%	0,50%											
1-10-95	1-4-95 tot 1-1-96 initieel	0,65%		0,16%	0,49%												
	totaal	0,65%		0,16%	0,49%												
1-4-96	1-1-96 tot 1-1-98 initieel	1,10%		0,83%	0,28%												
dec-96	eenmalig 2%	2,00%		2,00%	– 2,00%												
1-4-97	initieel	2,50%		1,88%	0,63%												
	totaal	3,60%	2,00%	2,83%	0,15%	0,63%											
1-4-98	1-1-98 tot 1-5-00 initieel	3,00%		2,25%	0,75%												
1-6-99	initieel	3,00%		1,75%	1,25%												
1-1-00	initieel	0,50%		0,50%	0,50%												
	totaal	6,50%		2,25%	2,50%	1,75%											
1-6-00	1-5-00 tot 1-3-02 initieel	3,70%		2,16%	1,54%												
1-6-01	initieel	3,50%		2,04%	1,46%												
	totaal	7,20%		2,16%	3,58%	1,46%											
1-3-02	1-3-02 tot 1-3-04 initieel	4,00%		3,33%	0,67%												
dec-02	eindejaarsuitkering 1,8%	1,67%		1,67%													
1-3-03	initieel	3,75%		3,13%	0,63%												
dec-03	eindejaarsuitkering 1,7%	1,57%		1,57%													
	totaal	10,99%		5,00%	5,37%	0,63%											
01-02-05	1-3-04 tot 1 juni 2005 éénmalige uitkering € 400		0,70%														0,70%
	totaal																
	eindtotaal	31,54%	2,00%	1,21%	1,58%	0,66%	2,83%	0,15%	2,88%	2,50%	3,91%	3,58%	6,46%	5,37%	0,63%	0,70%	– 0,70%

Samenvatting contractloontontwikkeling 1993-1998													
Sector	niveau- basis 1993	jaar- basis 1993	niveau- basis 1994	jaar- basis 1994	niveau- basis 1995	jaar- basis 1995	niveau- basis 1996	jaar- basis 1996	niveau- basis 1997	jaar- basis 1997	niveau- basis 1998	jaar- basis 1998	1993- 1998 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%	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%	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%	8,17%
Politie	3,03%	2,42%	- 0,23%	0,67%	0,94%	0,69%	0,81%	1,26%	2,53%	1,93%	4,04%	3,27%	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%	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%	12,27%
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%
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%	14,46%
Academische ziekenhuizen		1,21%		1,58%		0,66%	0,00%	2,83%	0,00%	0,15%	0,00%	2,88%	9,63%
Totaal	2,59%	1,87%	0,18%	1,18%	1,37%	0,86%	1,33%	1,37%	2,37%	1,92%	2,53%	1,97%	10,81%

Samenvatting contractloontontwikkeling 1999-2004													
Sector	niveau- basis 1999	jaar- basis 1999	niveau- basis 2000	jaar- basis 2000	niveau- basis 2001	jaar- basis 2001	niveau- basis 2002	jaar- basis 2002	niveau- basis 2003	jaar- basis 2003	niveau- basis 2004	jaar- basis 2004	1999- 2003 jaar- basis
Rijk	2,90%	2,41%	3,79%	3,38%	4,48%	3,88%	2,62%	2,78%	0,06%	2,52%	- 0,80%	0,76%	15,88%
Defensie	2,85%	3,40%	3,29%	3,37%	3,80%	2,90%	4,09%	3,75%	0,10%	3,43%	- 0,80%	1,20%	18,03%
Onderwijs	2,60%	3,72%	3,44%	3,10%	3,91%	3,99%	4,37%	3,82%	2,93%	2,36%	- 0,31%	0,16%	18,18%
BVE	2,60%	3,72%	3,44%	3,10%	3,91%	3,99%	4,37%	3,82%	2,93%	2,47%	- 0,38%	0,16%	18,31%
Wetenschappelijk onderwijs	3,23%	3,31%	3,40%	3,32%	3,26%	3,13%	3,45%	4,44%	1,84%	2,34%	0,76%	0,76%	17,66%
Hoger beroepson- derwijs	3,23%	3,06%	3,80%	3,82%	3,96%	3,69%	3,65%	4,21%	3,04%	3,04%	1,20%	1,20%	19,14%
Onderzoek- instellingen	2,54%	3,37%	4,00%	3,88%	4,35%	4,29%	8,15%	7,42%	1,51%	1,51%	22,17%	0,16%	22,11%
Politie	1,81%	2,69%	1,54%	1,67%	4,48%	4,19%	3,35%	3,31%	3,35%	3,35%	- 0,37%	0,16%	16,14%
Rechterlijk macht	3,10%	3,01%	4,09%	2,13%	4,23%	4,25%	2,97%	3,71%	0,06%	2,47%	- 0,29%	0,16%	16,55%
Gemeenten	3,00%	2,81%	3,50%	2,75%	2,81%	4,08%	4,43%	4,90%	0,66%	2,86%	2,72%	0,66%	18,63%
Provincies	2,71%	2,71%	2,57%	3,14%	3,50%	3,29%	4,82%	4,65%	0,66%	2,04%	2,72%	0,66%	16,84%
Waterschappen	1,73%	1,91%	2,66%	2,54%	2,75%	2,69%	4,61%	4,42%	2,48%	2,81%	2,15%	2,15%	15,21%
Academische ziekenhuizen	0,65%	2,50%	0,65%	3,91%		3,58%	3,99%	6,46%	1,43%	5,37%	- 0,03%	0,63%	17,45%
Totaal	2,76%	3,20%	3,37%	3,04%	3,72%	3,81%	3,99%	4,10%	1,43%	2,81%	- 0,03%	0,09%	14,57%

Samenvatting contractloontontwikkeling 1993-2003															
Sector	1993-1998 niveau- basis	1993-1998 jaar- basis	1999-2003 niveau- basis	1999-2003 jaar- basis	1999-2003 jaar- basis 1994	niveau- basis 2003	jaar- basis 2003	niveau- basis 2004	jaar- basis 2004	niveau- basis 2005	jaar- basis 2005	niveau- basis 2006	jaar- basis 2006	cumu- latief niveau- basis	1993-2003 jaar- basis
Rijk	10,13%	9,16%	14,58%	15,88%	15,88%	0,06%	2,52%	0,00%	-0,29%					26,26%	29,68%
Defensie	12,42%	10,85%	14,88%	18,03%	18,03%	0,10%	3,43%	-0,80%	-0,80%					29,29%	35,33%
Onderwijs	9,54%	8,17%	18,46%	18,18%	18,18%	2,93%	2,36%	0,00%	-0,31%					33,56%	30,84%
BVE	9,54%	8,17%	15,08%	18,31%	18,31%	0,00%	2,47%								
Wetenschappelijke onderwijs	9,54%	8,17%	16,13%	17,66%	17,66%	1,84%	2,34%	0,00%	0,76%					29,54%	30,25%
Hoger beroepson- derwijs	9,54%	8,17%	15,46%	19,14%	19,14%	0,00%	3,04%	0,00%	1,20%					26,47%	32,79%
Onderzoek- instellingen	9,54%	8,17%	22,17%	22,11%	22,11%	1,51%	1,51%	0,00%						35,84%	34,08%
Politie	11,57%	10,65%	15,37%	16,14%	16,14%	3,35%	3,35%	0,00%	0,16%					33,04%	32,81%
Rechterlijke macht	11,71%	10,72%	15,24%	16,55%	16,55%	0,06%	2,47%	-0,37%	-0,29%					28,81%	32,22%
Gemeenten	12,56%	12,27%	14,45%	18,63%	18,63%	0,00%	2,86%	0,00%						28,82%	36,99%
Provincies	10,30%	10,30%	13,54%	16,84%	16,84%	-0,66%	2,04%	2,72%	0,66%					27,79%	31,50%
Waterschappen	14,89%	14,46%	15,04%	15,21%	15,21%	2,48%	2,81%	0,00%	2,15%					35,45%	35,57%
Academische ziekenhuizen	0,00%	9,63%		17,45%	17,45%					0,70%	-0,70%			0,70%	27,85%
Totaal	10,81%	9,51%	14,57%	18,14%	18,14%	1,43%	2,81%	-0,03%	-0,09%					28,77%	33,01%

Samenvatting contractloontwikkeling 1993-2004 op jaarbasis														
sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	laatste volle- dige contractjaar	exp dat
Rijk	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	3,38%	3,88%	2,78%	2,52%	- 0,29%	2003	1-1-2004
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%	2,36%	- 0,31%	2003	1-1-2004
Wetenschappelijk onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,31%	3,32%	3,13%	4,44%	2,34%	0,76%	2003	1-9-2004
Hoger beroepson- derwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,06%	3,82%	3,69%	4,21%	3,04%	1,20%	2003	1-1-2004
Onderzoek- instellingen	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,37%	3,88%	4,29%	7,42%	1,51%		2004	1-1-2005
Politie	2,42%	0,67%	0,69%	1,26%	1,93%	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%	3,71%	2,47%	- 0,29%	2003	1-1-2004
Gemeenten	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	2,75%	4,08%	4,90%	2,86%		2003	1-4-2004
Provincies	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	4,65%	2,04%	0,66%	2004	1-3-2005
Waterschappen	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,91%	2,54%	2,69%	4,42%	2,81%	2,15%	2003	1-6-2004
Academische ziekenhuizen	1,21%	1,58%	0,66%	2,83%	0,15%	2,88%	2,50%	3,91%	3,58%	6,46%	5,37%	0,63%	2004	1-6-2005
Gewogen gemiddelde contract- loontwikkeling overheid op jaarbasis	1,87%	1,18%	0,86%	1,37%	1,92%	1,97%	3,20%	3,04%	3,81%	4,10%	2,81%	- 0,09%		
Idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten.	1,87%	1,18%	0,86%	1,37%	1,93%	2,13%	3,15%	3,01%	3,83%	3,94%	2,87%			

Tabel 7.34 Cumulatie contractloonontwikkeling uit afgesloten contracten op jaarbasis

Sector	1993 – 1998	1999 – 2003	1993 – 2003
Rijk	9,16%	15,88%	26,49%
Defensie	10,85%	18,03%	30,83%
Onderwijs	8,17%	18,18%	32,72%
Wetenschappelijk onderwijs	8,17%	17,66%	27,27%
Hoger beroepsonderwijs	8,17%	19,14%	25,06%
Onderzoekinstellingen	8,17%	22,11%	32,08%
Politie	10,65%	16,14%	28,51%
Rechterlijke macht	10,72%	16,55%	29,04%
Gemeenten	12,27%	18,63%	33,19%
Provincies	10,30%	16,84%	28,88%
Waterschappen	14,46%	15,21%	31,86%
Academische ziekenhuizen	9,63%	23,75%	35,66%
gewogen gemiddelde gecumuleerde contract- loonontwikkeling overheid op jaarbasis	9,51%	14,91%	25,84%

Tabel 7.35 Overzicht arbeidsvoorwaarden volgens de rechtspositieregelingen van de overheidssectoren

	Kinderopvang-vergoeding of -plaats	Betaald ouder-schapsverlof	Langzorgverlof	Betaald kortdurend zorgverlof	Calamiteitenverlof	Verlof sparen	Cafetaria-model	Reiskostenvergoeding	Tegemoetkoming opleidingskosten	Telewerken	Uitbreiden/in-krimpen werkweek	Em-ployability/loop-baan-beleid	Func-tione-rings-/beoor-delings-gesprek-erken-ners	Werk-tijdver-minde-ring	Presta-tiebe-loning	Struc-turele einde-jaars-uit-keuring	Bin-dings-toe-lage
Rijk	-	C	-	C	C	C	C	C	C	R	C	C	C	C	C	0,40%	-
Onderwijs (po)	C	C	-	C	C	C	-	C	C	-	C	C	C	C	K	3,48%	-
Onderwijs (vo)	C	C	-	C	C	C	-	C	C	-	C	C	C	C	C	3,48%	C
BVE	R	C	-	- ¹	C	C	-	C	C	-	R	R	R	C	C	3,48%	C
HBO	-	-	-	-	C	C	C	R	C	-	C	C	R	C	C	2,00%	C
Wetenschappelijk onderwijs	-	-	-	-	C	C	C	R	R	-	C ²	C	C	C	C	2,00%	C
Onderzoek-instellingen	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	4,10%	C
Defensie (burgers en militairen)	C	C	C	C	C	C	-	C	C	-	C	C	C	C	C	0,80%	C
Politie	-	C	-	C	C	C	R	C	C	-	C	C	C	C	C	8,00%	C
Rechterlijke Macht	-	C	-	C ³	C	C	C	C	C	-	C	-	C ⁴	C	-	0,40%	-
Gemeenten	R	C	K	C ³	C	C	C	C ⁵	C	-	C	C	-	C	C	3,00%	K
Provincies	C	C	-	C	C	C	C	-	C	K	C	C	C	C	C	4,50%	C
Waterschappen	R	K	-	C	C	C	C	R	C	-	C	C	K	C	C	3,00%	C
Academische ziekenhuizen	R	C	-	C	C	C	C	R	C	-	C	C	C	C	C	3,50%	C

C = concrete afspraak, R = raamovereenkomst, hierbij is in de rechtspositieregeling opgenomen dat de instellingen een bepaalde arbeidsvoorwaarde dienen te regelen, K = kan-bepaling, hierbij is aangegeven dat de instellingen een regeling kunnen treffen, indien gewenst.

¹ De rechtspositieregeling van het BVE kent een regeling voor kortdurend zorgverlof. Deze regeling geldt in het geval de voortdurende aanwezigheid van de werknemer bij een zieke naaste noodzakelijk is. De bezoldiging wordt dan volledig doorbetaald. Dit wijkt af van het kortdurend zorgverlof zoals geregeld in de Wet Arbeid en Zorg, dat bedoeld is voor de verzorging van een zieke naaste.

² De flexibele werkweek geldt alleen voor de werknemer die niet werkt in een functieprofiel volgens het functietoelingsstelsel in de functiefamilies Onderwijs en Onderzoek; of, en die niet is ingedeeld in een van de andere functiefamilies en die wordt gesalarieerd in een in schaal 11 en hoger ingedeelde functie;

³ Bij de rechterlijke macht wordt tijdens het verlof 70% van het loon doorbetaald. Dit wijkt dus niet af van de wettelijke regeling. Bij de gemeenten is gebruik gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden die de Wet Arbeid en Zorg biedt en hebben de CAO-partijen afgesproken dat de werkgever 50% van het loon doorbetaalt.

⁴ Functioneringsgesprekken worden uitsluitend gevoerd met rechterlijke ambtenaren die niet voor het leven worden benoemd. Met rechterlijke ambtenaren die voor het leven worden benoemd worden evaluatiegesprekken gevoerd.

⁵ De tegemoetkoming in de kosten van het woon-werkverkeer geldt alleen voor de ambtenaar die vanwege dienstbelang moet verhuizen en daarin ondanks alle pogingen niet in slaagt. Deze medewerker heeft gedurende maximaal twee jaar recht op een uitkering.

7.7 Prognosemodel AOS

Het Prognosemodel AOS

Met het prognosemodel AOS wordt de ontwikkeling van het personeelsbestand en de populatie inactieven en postactieven in de diverse overheidssectoren voorspeld. Deze voorspelling wordt vooral gemaakt om de vervangingsvraag van overheidssectoren in de komende jaren te bepalen. Het prognosemodel biedt daarbij inzicht in de samenstelling van de populaties en het financiële beslag dat daarmee gepaard gaat.

Centraal in het prognosemodel staan de werkenden bij de overheid (actieven). Deze actieven kunnen werkloos of arbeidsongeschikt (inactief) worden, stoppen met werken (zonder inkomensvervangende uitkering), met (pre)pensioen gaan (postactief), in de marktsector gaan werken of overlijden. Inactieven kunnen reïntegreren in een actief dienstverband. Alle overgangen tussen deze situaties bepalen de dynamiek op de arbeidsmarkt, die door het Prognosemodel AOS met overgangskansen worden gesimuleerd.

Als basis voor deze berekeningen dienen bestanden van het ABP, waarin iedere actieve, inactieve en postactieve werknemer bij de overheid voor de periode 2000 tot 2002 op individueel niveau is opgenomen. Op basis van deze bestanden worden de overgangskansen berekend. Tevens worden aan de hand van deze bestanden de kenmerken bepaald van werknemers die in de prognoseperiode een baan bij de overheid accepteren. De toekomstige werkgelegenheidsontwikkeling van de diverse overheidssectoren wordt in overleg met deze sectoren vastgesteld. Indien een overheidssector geen zicht heeft op de toekomstige werkgelegenheidsontwikkeling wordt aangesloten bij ramingen van het CPB. Het prognosemodel bevat daarnaast diverse rekenmodules die onder andere dienen om de duur en hoogte van een uitkering te bepalen.

Bij het berekenen van prognoses wordt als uitgangspunt een zogenaamde basisvariant samengesteld. In deze prognosevariant wordt verondersteld dat het gevoerde arbeidsmarktbeleid van de afgelopen jaren ook in de komende jaren zal gelden. Wel wordt in deze variant beleid meegenomen dat door het kabinet is geaccordeerd maar pas in de komende jaren van kracht wordt. Beleidsvoornemens die nog niet geleid hebben tot door het kabinet geaccordeerd beleid blijven buiten de basisvariant. Voor het doorrekenen van beleidsvoornemens worden z.g. beleidsvarianten samengesteld.

Algemeen geldt dat de gevolgen van nieuw beleid voor de arbeidsmarkt op voorhand onzeker zijn. Zou zich in het verleden een identieke beleidswijziging in een vergelijkbare (economische-, politieke- en arbeidsmarkt) context hebben voorgedaan, dan zou op basis daarvan een inschatting van de gedragseffecten van het nieuwe beleid gemaakt kunnen worden. Aangezien deze situatie vrijwel nooit voorkomt wordt een aantal scenario's geformuleerd die variëren naar de aard en omvang van de gedragseffecten. De beleidsvarianten die zo ontstaan geven een beeld van de orde van grootte van de gevolgen die nieuw beleid voor de arbeidsmarkt kan hebben¹.

In de basisvariant die voor deze nota is berekend wordt de arbeidsmarkt-situatie in de jaren 2000 tot en met 2002 als uitgangspunt genomen. Er wordt rekening gehouden met de introductie van de nieuwe WAO. De veronderstelde arbeidsmarkteffecten die deze nieuwe WAO teweeg zal brengen zijn gebaseerd op de berekeningen zoals die door de SER zijn gepubliceerd.²

¹ Een gedetailleerde beschrijving van de werking van het prognosemodel is opgenomen in de publicatie *Trends Cijfers en Actualiteiten* van het ministerie van BZK, december 2001.

² *Advies werken aan arbeidsongeschiktheid, voorstellen wao-beleid*, SER, 22-03-2002.

In deze nota worden drie scenario's gepresenteerd met betrekking tot de afschaffing van het prepensioen. De veronderstellingen bij de verschillende varianten zijn:

1. Afschaffing van de mogelijkheid om met prepensioen te gaan leidt tot een maximale toename van de arbeidsparticipatie
2. De helft van de personen die aanvankelijk met prepensioen zouden gaan, blijft actief op de arbeidsmarkt. De overige helft komt in een uitkeringssituatie.
3. Vrouwen die aanvankelijk met prepensioen zouden gaan stoppen op hun 62^{ste} met werken. Van de mannen die aanvankelijk met hun 63^{ste} levensjaar naar het prepensioen zouden stromen stopt 20% met werken, de rest van de 63-jarige mannen blijft participeren.

7.8 Verklaring van afkortingen

ABP	Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AOS	Arbeidszaken Openbare Sector
BBP	Bruto binnenlands product
BIG	Beroepen in de individuele gezondheidszorg
BIO	Beroepen in het onderwijs
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
ECB	Europese Centrale Bank
EMU	Europese en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FTE	Full Time Equivalent
FPU	Flexibele pensioen- en uitredingsregeling
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HRM	Human Resource Management
FTK	Financieel Toetsingskader
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ID-banen	Instroom/doorstroom-banen
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NP	Nabestaandenpensioen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OP	Ouderdomspensioen
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
PEMBA	Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
PO	Primair onderwijs
PVK	Pensioen- en Verzekeringskamer
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEO	Stichting voor Economisch Onderzoek
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Reëel, Tijdgebonden
STAR	Stichting van de Arbeid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UKW	Uitkeringswet Gewezen Militairen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet onderwijs
VUT	Vervroegde uittreding
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WO	Wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVP	Wet Verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

7.9 Verklaring van begrippen

Algemeen Verbindend Verklaren

Eén of meer van de CAO-partijen kan aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken om CAO-bepalingen algemeen verbindend te verklaren voor de hele bedrijfstak. Door een CAO algemeen verbindend te verklaren gaan CAO-afspraken ook als wet gelden voor de ongeorganiseerde werkgevers in die bedrijfstak.

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 (BBP)) 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.

Backservicelasten

Lasten die ontstaan door verhoging van pensioenaanspraken over achterliggende dienstjaren bij verhoging van de pensioengrondslag.

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.

Cafetariamodel

Een cafetariamodel (ook wel cao-à-la-carte of keuzemenu genoemd) houdt in dat binnen het arbeidsvoorwaardenpakket een aantal bronnen en doelen worden gedefinieerd die de werknemer tegen elkaar kan uitruilen. De bronnen en doelen kunnen bestaan uit tijd (bijvoorbeeld het kopen of verkopen van vrije dagen) of geld (bijvoorbeeld overwerkvergoedingen en vakantiegeld). Het doel van het cafetariamodel is dat de werknemer zijn arbeidsvoorwaardenpakket beter kan afstemmen op de persoonlijke wensen.

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».

Collectieve lastendruk

Het totaal van de collectieve lasten (belastingen en premies voor de sociale verzekeringen) uitgedrukt in een percentage van het bruto binnenlands product (BBP).

Collectieve sector

In deze nota wordt onder collectieve sector verstaan: de overheidssectoren en zorg en welzijn (Standaard Bedrijfsindeling nr. 85).

Contractloonontwikkeling

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

Defined benefit

Pensioenregeling waarin de pensioentoezegging de vorm heeft van een pensioenaanspraak. De hoogte van de aanspraak wordt vervolgens bepaald door de factoren salaris, franchise, opbouwpercentage en diensttijd. Voorbeelden hiervan zijn eindloon- en middelloonregelingen.

Defined contribution

Pensioenregeling waarin de hoogte van de verzekerde pensioenen afhankelijk is van de beschikbare premie en de daarmee te behalen beleggingsopbrengsten. Dit wordt ook wel de beschikbare premieregeling genoemd.

Herstelplan

Plan van aanpak gericht op het herstel van de financiële positie van het pensioenfonds. Afhankelijk van de ernst van de financiële situatie dient het plan van aanpak zodanige maatregelen te bevatten dat binnen een jaar of binnen een langere periode de financiële positie weer is hersteld.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)

Jaarlijks stelt het kabinet een aantal onderzoeksopdrachten vast die door interdepartementale werkgroepen worden uitgevoerd. De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) richten zich op de ontwikkeling van beleidsopties en hun effecten.

Lang leven-risico

Het risico dat een verzekerde persoon langer leeft dan op basis van de gehanteerde sterftekansen kan worden verwacht. Dit risico doet zich voor bij ouderdomspensioenen.

Levensloopregeling

De (fiscaal begunstigde) regeling is bestemd voor het opvangen van inkomensderving tijdens (gedeeltelijk) onbetaald verlof waarvoor een voorziening in tijd en/of geld wordt opgebouwd. Het opgebouwde tegoed in de regeling kan tevens enkele jaren voorafgaande aan het ingaan van het ouderdomspensioen worden opgenomen.

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.

Nieuw Financieel Toetsingskader

De hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen dat met name betrekking heeft op het onderscheid tussen de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke pensioenaanspraken. Het al dan niet reserveren bij de voorwaardelijke aanspraken is afhankelijk van de wijze van communicatie hierover naar de deelnemers.

Daarnaast is bepaald dat de premie kostendekkend moet zijn en zijn hersteltermijnen opgenomen waaraan voldaan moet worden bij een verslechtering van de financiële positie van het fonds.

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.

Nullijn

Van een nullijn is sprake als de CAO-partijen voor een bepaald jaar geen contractloonstijgingen afspreken.

Openbare sector

Dit wordt in deze nota gebruikt als synoniem voor collectieve sector.

Overheid/overheidssector

Onder overheid wordt in deze nota de arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren verstaan (zoals aangeduid in de Wet Privatisering ABP) te weten: rijk, onderwijs (PO, VO), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoekinstellingen, defensie, politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies, waterschappen en academische ziekenhuizen.

Publieke sector

Dit wordt in deze nota gebruikt als synoniem voor collectieve sector. Met betrekking tot topinkomens wordt een afwijkende definitie gehanteerd: het openbaar bestuur en alle overige publieke instellingen die bij of krachtens de wet zijn ingesteld.

Quartaire sector

Het SCP verstaat onder de quartaire sector de verzameling diensten die betrekking heeft op de traditionele overheidsfuncties: openbaar bestuur, veiligheid, defensie, infrastructuur, onderwijs, zorg en sociale dienstverlening.

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 2005 worden de volgende sectoren onderscheiden: Rijk, Onderwijs, Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen, Academische ziekenhuizen, Defensie, Politie, Rechterlijke macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

Semi-publieke sector

De semi-publieke sector is niet wettelijk gedefinieerd. Met betrekking tot topinkomens is als definitie gehanteerd: dat deel van de private sector dat grotendeels (voor meer dan 50%) uit overheids gelden wordt gefinancierd.

Slapers

Diegenen die in het verleden pensioenrechten hebben opgebouwd, maar dit nu niet meer doen (bijvoorbeeld omdat zij nu werkzaam zijn in de marktsector) en die het (premievrije) pensioen niet hebben meegenomen naar een ander pensioenfonds.

Startkwalificatie

Aanduiding van het opleidingsniveau die gelijk staat aan een diploma op minimaal mbo 2-, havo-, of vwo-niveau. Deze norm is afgeleid van eisen die de OECD stelt.

Suppletierегeling

Bovenwettelijke regeling sui generis die aan gedeeltelijk arbeidsongeschikte, werkloze overheidswerknemers die ontslagen zijn op grond van ongeschiktheid voor hun arbeid wegens ziekte of gebrek, recht geeft op een aanvulling op WAO, WW en arbeidsinkomen gedurende 33 maanden tot 80% van de bezoldiging en aansluitend gedurende 33 maanden tot 70% van de bezoldiging. De duur van de suppletie is onafhankelijk van leeftijd of diensttijd. De suppletierегeling is een sectorale regeling. Op de suppletierегeling zijn de arbeidsinpassingsverplichtingen van de WW (inclusief sancties) van overeenkomstige toepassing.

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.

Vorderingensaldo

Het vorderingensaldo van de overheid, ook wel EMU-saldo genoemd, is het saldo van de lopende en kapitaalontvangsten enerzijds en de lopende en kapitaaluitgaven anderzijds. Dit wordt gewoonlijk uitgedrukt in een percentage van het bruto binnenlands product. Volgens de afspraken tussen de EMU-landen die zijn vastgelegd in het Groei- en Stabiliteitspact mag dit saldo in enig jaar niet meer dan 3% bedragen.

VUT/Prepensioen

De VUT en het prepensioen zijn beiden uitkeringen voorafgaand aan het ouderdomspensioen, maar zijn wezenlijk verschillend. De verschillen zijn voornamelijk te vinden in de wijze van financiering en de wijze waarop de rechten zijn gedefinieerd.

Rechten uit een VUT-regeling worden in de regel niet veilig gesteld zoals pensioenen, en zijn doorgaans gefinancierd op basis van omslag.

Prepensioen is een pensioensoort bedoeld als vervanging voor een VUT-regeling. Hierbij is het uitgangspunt kapitaaldekking, waarbij met premies wordt gespaard voor de verkregen aanspraken.

Veel overgangsregelingen, waaronder de FPU, kennen een prepensioenregeling met een omslaggefinancierde aanvulling. Deze is net als een VUT-regeling voorwaardelijk en niet veilig gesteld. Vanwege de combinatie van prepensioen en een omslagdeel wordt in deze nota de term VUT/prepensioen gebruikt.

FLO, functioneel leeftijd ontslag, onderscheidt zich van vrijwillige uittreedregelingen in het feit dat de aanspraken ingaan op moment van ontslag op een vastgestelde leeftijd. Deze regelingen zijn doorgaans gefinancierd door de werkgever, waarbij er net als voor omslagssystemen geen kapitaal is gespaard.

Wet Verbetering Poortwachter

Doelstelling van deze wet is de terugdringing van de instroom in de WAO. Enerzijds worden daartoe de rechten en plichten van zowel werkgevers als werknemers aangescherpt op het terrein van de reïntegratie. Anderzijds wordt een groot aantal administratieve voorschriften ingevoerd, waaronder het reïntegratieverslag dat – afhankelijk van de invulling en uitvoering ervan – in belangrijke mate het vervolg van het proces bepaalt of de verzekerde al dan niet in de WAO instroomt.

7.10 Trefwoordenregister

Aantal managers 34
Actieprogramma Andere Overheid 52
Agressie op de werkplek 31
Ambtelijke status 9, 45, 46, 113
Arbeidsmarktpositie 1, 14, 19, 22, 26, 30
Arbeidstevredenheid 30
Arbeidsvoorwaarden 1, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 36, 40, 42, 43, 45, 68, 69, 78, 79, 109, 113, 115, 116
Beloningsdifferentiatie 14, 19, 24
Beloningsvergelijking 6, 16, 22, 23
Betrouwbare overheid 8, 40, 45
Bovenwettelijke regelingen 10, 12, 15, 113
Functiedifferentiatie 23, 25
Gedifferentieerd belonen 23
Gedragscode 8, 40, 41
Integriteit 3, 8, 40, 41, 42, 45
Internationale vergelijking van publieke prestaties 1, 54
Levensloop 11, 12, 13, 38, 50
Levensloopregeling 5, 6, 9, 13, 25, 35, 47, 51, 114
Loonmatiging 5, 11, 13, 43, 47
Najaarsakkoord 5, 11
Normalisatie 3, 40, 45, 46
Normalisering 8, 45, 115
Nullijn 6, 9, 10, 11, 12, 115
Openbaarmaking 8, 40, 42, 43, 44
Pensioenkosten 5, 47
Prepensioen 5, 10, 11, 12, 13, 14, 35, 37, 38, 50, 51, 111, 117
Prepensioenregeling 6, 13, 47, 50, 51, 117
Prestatiebeloning 9, 23, 24, 53
Prognosemodel-AOS 35
Publieke prestaties 3, 8, 25, 52, 54, 64
Renterisico 6, 49, 50
Topinkomens 8, 40, 43, 44, 115, 116
Vergrijzing 1, 5, 6, 7, 11, 26, 32, 36, 47, 50, 52, 59, 116
VUT 5, 11, 12, 13, 37, 38, 51, 112, 117
Werkgelegenheid 6, 26, 27, 31, 32, 33, 35, 37, 55, 59, 67, 68, 79, 110, 112, 113, 115
Wervingspositie overheid 31
Wet Verbetering Poortwachter 117
Ziekteverzuim 3, 6, 11, 28, 29, 31, 53, 70