

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

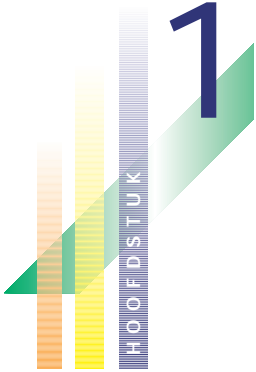
's-Gravenhage, 21 september 1999

Als coördinerend minister voor het arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid bied ik u hierbij de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2000 aan, als bijlage bij de Begroting 2000 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Trendnota is de enige informatiebron waarin jaarlijks een samenhangend beeld wordt geschetst van ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector in het algemeen en in de overheidssectoren in het bijzonder. De Trendnota voorziet daarmee in een lacune die is ontstaan bij de totstandkoming van het sectorenmodel. De Trendnota Arbeidszaken Overheid 2000 biedt inzicht in de arbeidsvoorwaarden, loonkosten, sociale regelingen, premies, arbeidsverhoudingen, arbeidsmarktpositie en werkgelegenheid bij de overheid, en in daarmee samenhangende onderwerpen. Er is speciale aandacht besteed aan de kostenontwikkelingen en de financiële samenhang. Meer dan in voorgaande nota's komen verder de internationale aspecten aan de orde. De overheid is in deze nota onderverdeeld naar elf arbeidsvoorwaardelijke sectoren, te weten: Rijk, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs, Wetenschappelijke onderzoekinstellingen, Onderwijs en Wetenschappen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies, en Waterschappen. In totaal zijn hier bijna 800 000 personen werkzaam.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

<b>1.</b>	<b>Trends in de arbeidszaken van de overheid</b>	<b>3</b>
1.1.	Voorwoord	3
1.2.	Het sectorenmodel	4
1.3.	Herwaardering publieke dienst	5
1.4.	De Algemene Bestuursdienst	8
1.5.	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	8
1.6.	De referentiesystematiek	12
<b>2.</b>	<b>Macro-economische plaatsbepaling en financieringsvraagstukken</b>	<b>15</b>
2.1.	Macro-economische plaatsbepaling	15
2.2.	Reële ruimte voor arbeidsvoorwaarden in de begroting	17
2.3.	Individuele beloningselementen en het referentiemodel	18
2.4.	Incidentele loonontwikkeling	20
2.5.	Outputfinanciering bij de overheid	23
<b>3.</b>	<b>De vorming van de arbeidsvoorwaarden</b>	<b>24</b>
3.1.	CAO's: ontwikkelingen in de markt	24
3.2.	CAO's: ontwikkelingen bij de overheid	24
3.3.	Beloningsverschillen tussen overheidssectoren en markt	26
3.4.	Ontwikkelingen in de laagste loonschalen	29
3.5.	Ontwikkelingen in de ziektekostenregelingen	29
3.6.	Overige arbeidsvoorwaarden	31
<b>4.</b>	<b>Arbidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen</b>	<b>33</b>
4.1.	Integriteit	33
4.2.	Arbeid en zorg	33
4.3.	Leeftijdscriminatie	34
<b>5.</b>	<b>Pensioenen en sociale regelingen</b>	<b>36</b>
5.1.	Pensioensectoralisatie in 2001	36
5.2.	Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen	36
5.3.	Organisatie uitvoering sociale zekerheid	38
5.4.	Arbeidsongeschiktheid bij de overheid	38
5.5.	Wachtgeldregelingen	43
5.6.	Ziekteverzuim	44
5.7.	Ziektekosten	45
<b>6.</b>	<b>Werkgelegenheid en arbeidsmarkt</b>	<b>48</b>
6.1.	De ontwikkeling van de werkgelegenheid	48
6.2.	De wervingspositie van de overheid	49
6.3.	Aandachtsgroepen op de arbeidsmarkt	52
6.4.	Participatie van ouderen	54
<b>7.</b>	<b>De overheid in internationaal perspectief</b>	<b>58</b>
7.1.	De toenemende invloed vanuit Europa	58
7.2.	De positie van internationale ambtenaren	58
7.3.	Internationaal overleg over het overheidsfunctioneren in de lidstaten	59
7.4.	De Nederlandse bijdrage aan het EC-personeel	60
7.5.	Invoering van de euro	61
7.6.	Internationale sociale zekerheid	61
7.7.	De internationale pensioendiscussie	62
7.8.	Ontwikkelingen in de Europese Structuurfondsen	63
<b>8.</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>64</b>
8.1.	Contractloonontwikkeling 1993–2000	64
8.2.	Uitkeringslasten 1998–2002, pensioenen en VUT	75
8.3.	ABP-premies en pseudopremies	76
8.4.	Overzicht wachtgeldregelingen bij de overheid in 1999	77
8.5.	Verklaring van afkortingen	80
8.6.	Verklaring van begrippen	84



## 1. TRENDS IN DE ARBEIDSZAKEN VAN DE OVERHEID

### 1.1. Voorwoord

Welvarende landen kennen vrijwel zonder uitzondering een democratisch gefundeerde overheid, die men als open en modern kan betitelen. Dat is niet toevallig. Welvaart, economische groei en een goede inrichting van de samenleving ontstaan alleen als er een overheid is die de kwaliteit, integriteit, efficiëntie en slagvaardigheid heeft om tot een dergelijke maatschappelijke ordening te komen. Er is een parallelie in de ontwikkeling en het ontwikkelingsniveau van de private en publieke sector. We moeten dus heel zorgvuldig met onze overheid, ons publieke stelsel, omgaan. Dat betekent een zorgvuldige weging van de relatie tussen de publieke en private sector. Het opvallende is immers dat in de westerse landen de omvang van de overheid en van de collectieve voorzieningen belangrijk kan verschillen. Waar het om gaat, is dat het functioneren van de publieke dienst (zich uitend in zaken als wetgeving, houding naar de samenleving, gehanteerde procedures, aandacht voor de uitvoering en integriteit) aan zo hoog mogelijke eisen moet voldoen. We weten dat we een kwalitatief hoogwaardige overheid nodig hebben. Daarom moeten we onszelf permanent de vraag durven stellen of we niet op een nog betere wijze in die overheid kunnen investeren. Door meer aandacht voor structuur en functioneren en een zo goed mogelijke inzet van de in het regeerakkoord vastgelegde financiële middelen en menskracht. Verheugend is dat er ook op mondiale schaal steeds meer erkenning is voor de betekenis van goed werkende overheidsorganisaties («good governance», «reinventing government»-programma's), voor een maatschappelijke ontwikkeling die op welvaart en welzijn van de burger is gericht. Recente negatieve ervaringen in Azië leren hoe een falende of corrupte publieke sector tot grote economische tegenspoed kan leiden. Anderzijds blijkt uit vergelijkende informatie uit het interessante «reinventing government»-project van de vice-president van de Verenigde Staten hoe een modernisering van overheden een duidelijke impuls aan de economische ontwikkeling van een land kan geven. De bedoeling van dit project om met uitwisseling van informatie alle overheden uit te nodigen en uit te dagen hun openbaar bestuur beter vorm te geven, moet worden toegejuicht. Het is goed dat dergelijke thema's ook in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en van de Europese Unie steeds nadrukkelijker aandacht krijgen. Ook de modernisering van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel die in Nederland wordt doorgevoerd, heeft als doel de kwaliteit van de publieke dienst te vergroten.

#### *Investeren in mensen*

Als ergens geldt dat alle werk mensenwerk is, dan is het wel bij de overheid. Ambtenaren, overheidswerknemers, overheidsdienaren: zij verrichten het werk dat hen door de democratische organen is opgedragen. Ontwikkelingen als de automatisering en de mogelijkheid tot uitbesteding van taken, hebben dit niet wezenlijk veranderd. De overheid is een arbeidsintensieve bedrijfstak. De overheid is ook het product van mensen die in die overheid geloven.

Met dat mensenwerk moeten we voorzichtig zijn. Loyaliteit van werknemers is een groot goed, dat de aandacht van de beleidsverantwoordelijken verdient. Een vitale democratie vergt investeringen in de overheidsorganisatie, in mensen. Dat vereist een flexibele, open organisatie die de inbreng van de medewerkers volledig tot zijn recht laat

komen, maar medewerkers ook op hun verantwoordelijkheden aanspreekt. Dat betekent: concurrerende arbeidsvoorwaarden en veel aandacht voor de scholing van het personeel. Dat betekent ook: het beschikbaar stellen van hoogwaardige apparatuur en het terugdringen van nodeloos bureaucratische procedures.

Zeker voor een arbeidsintensieve organisatie als de overheid kan het investeren in mensen een aanzienlijk rendement opleveren. Maar het moet dan wel om een optimale aanwending van geld én menskracht gaan. Deze Trendnota laat zien dat het personeelsbeleid voor de diverse overheidssectoren op vele punten getoetst kan worden.

## 1.2. Het sectorenmodel

Tot 1993 werden de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel grotendeels centraal afgesproken. De belangrijkste reden voor de decentralisatie was dat men meer maatwerk wilde in de arbeidsvoorwaarden. Nu, na enige jaren ervaring, kunnen we constateren dat het sectorenmodel op dat punt werkt. Er is inderdaad differentiatie opgetreden. Dat wil echter nog niet zeggen dat het model aan het einde van zijn ontwikkeling is. Inmiddels is de sector Onderwijs en Wetenschappen gesplitst in vier sectoren, die elk afzonderlijk onderhandelingen voeren over arbeidsvoorwaarden. Daardoor wordt het sectorenmodel nu door elf overheidssectoren gevormd.

De huidige indeling van sectoren is vooral totstandgekomen op basis van historische en bestuurlijke overwegingen. De wens om de arbeidsvoorwaarden in te richten op basis van de eisen die een specifiek bedrijfsproces stelt, wordt sterker. We lopen bij verdergaande decentralisatie echter tegen de grenzen van die historische en bestuurlijke indeling aan. Binnen de structuur van het sectorenmodel is een verdergaande decentralisatie in principe mogelijk. Er moet echter aan duidelijke voorwaarden zijn voldaan, wil een doordecentralisatie van verantwoordelijkheid naar subsectoren bestuurlijk ook mogelijk en verantwoord zijn. Enerzijds bestaat er duidelijk behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk op het niveau van onderdelen van een sector, anderzijds is decentralisatie niet zonder risico's. De cohesie binnen de sector, en daarmee ook *tussen* de sectoren, komt in het gedrang als er ongewenste loonopdrijvende concurrentie tussen sectoren onderling ontstaat. Bij doordecentralisatie krijgen de subsectoren immers zelf de verantwoordelijkheid voor een zeer bepalende kostenfactor. Hoewel meer flexibiliteit en maatwerk op subsectorniveau bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, valt niet uit te sluiten dat de decentrale CAO-onderhandelingen zich eenzijdig gaan richten op concurrerende generieke loonsverhogingen. Deze gaan ten koste van het niveau van de overige arbeidsvoorwaarden, en uiteindelijk van het niveau van de dienstverlening aan de burgers. Een goede afstemming tussen de overheden blijft onontbeerlijk, vooral waar het gaat om de primaire arbeidsvoorwaarden.

De politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het niveau van de voorzieningen van de rijkssectoren blijft echter bij de minister, respectievelijk het kabinet. Doordecentralisatie van het CAO-overleg is dan ook alleen verantwoord indien deze ministeriële verantwoordelijkheid waargemaakt kan blijven worden. Dat betekent overigens niet dat een verantwoorde arbeidsvoorwaardenontwikkeling alleen gewaarborgd kan zijn door besluitvorming op dat niveau. De betreffende overheids-werkgevers hebben hierin een duidelijke verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het zowel om de zorg voor bekwaam personeel en behoorlijke arbeidsvoorwaarden als om kostenbewaking.

De politieke besluitvorming richt zich op de toewijzing van middelen. Alle afwegingen over volume, kwaliteit en organisatie van de voorzieningen en prijs van de arbeid liggen in handen van een politiek verantwoordelijke. Binnen de overheidssectoren wordt het CAO-overleg meer en meer door gemandateerden gevoerd. De politiek verantwoordelijken staan daardoor meer op afstand. Mits de geschetste afwenteling wordt voorkomen, is dat een goede zaak.

Hoezeer de overheid zich ook spiegelt aan de marktsector, het is niet mogelijk om de gehele overheid op een marktconforme manier te sturen. Daarvoor verschilt het overheidsproduct te veel van de producten van de markt. Bij de sturing van de overheid staat het primaat van de politiek voorop. Beslissingen weerspiegelen politieke keuzen in plaats van marktontwikkelingen.

Dat wil echter niet zeggen dat de overheid ongevoelig is voor bewegingen in de markt. De arbeidsmarkt is bij uitstek de plaats waar overheid en markt in essentie niet verschillen. Als werkgever ondervindt de overheid in alle hevigheid de concurrentie van de markt. Dit stelt eisen aan de wijze waarop de overheid haar CAO-overleg inricht. Een verdere decentralisatie van het CAO-overleg kan dienen om op het bedrijfsproces toegesneden afspraken mogelijk te maken. Verantwoord is dat alleen maar als afwenteling bij voorbaat uitgesloten wordt.

Er zijn overheidssectoren die niet direct op output kunnen worden gestuurd. Gezien de voordelen van afstemming van de arbeidsvoorwaarden op het bedrijfsproces, mag doordecentralisatie ook hier niet bij voorbaat worden uitgesloten. Om de ministeriële verantwoordelijkheid toch waar te kunnen blijven maken, is doordecentralisatie alleen verantwoord met een aanvullend toetsingskader. De vraag welke waarborgen nodig zijn, dient per (sub)sector bezien te worden.

In 1995 is onderzoek gedaan naar het sectorenmodel. Toen was echter nog te weinig ervaring met het sectorenmodel opgedaan om conclusies te trekken. Het kabinet heeft aangekondigd na vier jaar een nieuw onderzoek in te stellen. Dit onderzoek is nu gaande en zal tegen het einde van 1999 worden afgerond. Het onderzoek inventariseert de ervaringen van de betrokken partijen. Zo zal onder meer worden onderzocht of de gewenste differentiatie in de arbeidsvoorwaarden in voldoende mate is gerealiseerd en hoe de betrokken partijen daartegenaan kijken. Op basis van de evaluatie zal het kabinet zich beraden op verdere ontwikkelingen in het overlegstelsel, eventueel in samenhang met de verdere modernisering van de ambtelijke verhoudingen. Mogelijk besluit het kabinet om voor een deel van het arbeidsvoorwaardenpakket de bevoegdheden op een lager niveau te leggen. Dit is alleen mogelijk met maatregelen die de minister in staat stelt om *blijvend* de politieke verantwoordelijkheid waar te maken. Het standpunt van het kabinet hierover is uitgewerkt in paragraaf 2.5. «Outputfinanciering bij de overheid».

### 1.3. Herwaardering publieke dienst

De huidige moderne samenleving kenmerkt zich door een sterke dynamiek. Deze dynamiek stelt hoge eisen aan de kwaliteit en het functioneren van het openbaar bestuur. Voorwaarde voor een goed functionerende overheid is dat zij openstaat voor veranderingen, en de capaciteit en bereidheid heeft om die veranderingen ook te realiseren. Natuurlijk zonder daarbij afbreuk te doen aan de intrinsieke waarden waar de overheid voor staat, zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming van zwakkere groepen in de samenleving. Een goede vertrouwensrelatie tussen overheid en burger staat voorop. Zowel voor de

kwaliteit van de besluitvorming als voor het *draagvlak* van die besluitvorming is betrokkenheid van burgers onmisbaar. Het respect en de waardering voor de publieke dienst lijkt aan erosie onderhevig te zijn. Het kabinet richt zijn beleid dan ook op een opwaardering van de huidige overheidsorganisatie. Beoogd resultaat is een krachtige en slagvaardige overheidsorganisatie die vertrouwen en gezag uitstraalt en daarmee respect oogst. In deze Trendnota Arbeidszaken Overheid wordt op twee punten van die algemene beleidsdoelstelling nader ingegaan. Allereerst betreft het de bijzondere positie en de verplichtingen van de ambtenaar, gevolgd door het onderwerp integriteit in paragraaf 4.1.

#### *De bijzondere positie van de ambtenaar*

Bij het streven naar het marktconform maken van de ambtelijke arbeidsverhoudingen (normalisering), is de vraag gerezen of de publiekrechtelijke aanstelling van de ambtenaar vervangen zou kunnen worden door een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Over dit onderwerp is de motie-Zijlstra ingediend en aangenomen (Kamerstukken II, 1996–1997, nr. 24 253).

Het uitoefenen van de publieke taak stelt bijzondere eisen aan de betreffende werknemers. Behalve kennis en vaardigheden om de overheidstaak goed te kunnen vervullen, moeten overheidswerknemers rekening houden met de context van rechtsstaat, politiek en bestuur, en de verantwoordelijkheden die men in dat kader heeft. Dit stelt extra eisen aan de zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de ambtenaar. Overheidswerknemers zullen te allen tijde aan deze bijzondere eisen moeten blijven voldoen.

In het kader van de te maken kwaliteitsslag is er alle reden om het bijzondere karakter van de overheidsorganisatie en de daaruit voortvloeiende bijzondere verplichtingen voor de overheidswerknemers opnieuw onder de aandacht te brengen en uitdrukkelijk te positioneren. Daarbij valt te denken aan normen voor integriteit, en wellicht aan gedragscodes die de ambtelijk-politieke verhoudingen regelen. In de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van 30 maart 1999 (Kamerstukken II, 1998–1999, 246 55, nr. 7) over het integriteitsdossier is al een aantal specifieke aspecten genoemd, die mogelijkerwijs worden opgenomen in de *Ambtenarenwet*.

Het is van groot belang dat die verplichtingen helder, uniform en ook herkenbaar zijn. Het ligt voor de hand om de *Ambtenarenwet* – meer dan nu het geval is – daarvoor het vehikel te laten zijn. Een nieuwe, gemoderniseerde *Ambtenarenwet* kan daarmee de basis worden voor een set van grondbeginselen waaraan alle overheidswerknemers in Nederland – ongeacht de sector waarin zij werkzaam zijn – moeten voldoen.

#### *Normalisering*

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) heeft naar aanleiding van de motie-Zijlstra op 16 december 1998 advies uitgebracht over de vraag of de ambtelijke arbeidsverhouding privaatrechtelijk vormgegeven zou moeten worden. Sociale partners in de ROP achten het zinvol om op de ingeslagen weg van normalisering door te gaan. Waarbij verschillende elementen – zoals het ontslagrecht en het overlegstelsel – op hun eigen merites en effecten moeten worden gezien tegen de achtergrond dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft. Tegelijkertijd zijn sociale partners van mening dat nog niet het moment is aangebroken om over de

afschaffing van de ambtelijke status een definitieve uitspraak te doen. Het kabinet heeft de Tweede Kamer bericht dit standpunt te delen (Kamerstukken II 1998–1999, 24 253, nr. 7).

Er wordt nu pas op de plaats gemaakt om eerst de aandacht te richten op het bijzondere karakter van de openbare dienst en te bezien of de daarbij behorende eisen te stellen aan ambtenaren verankerd kunnen worden in een vernieuwde *Ambtenarenwet*. Dat betekent geenszins dat hiermee de discussie over verdere normalisering is afgesloten. Het denkproces over dit onderwerp gaat verder. Een eventuele verankering van de wezenlijke elementen van het ambtenaarschap in een gemoderniseerde *Ambtenarenwet* vormt daar geen belemmering voor. Bij afronding van het onderzoek naar de verankering van de bijzondere eisen in een gemoderniseerde *Ambtenarenwet*, eventueel bij de presentatie van een daartoe strekkend wetsvoorstel, zal ook over deze arbeidsvoorwaardelijke kant een standpunt worden ingenomen.

#### *Medezeggenschap en de WOR*

Sinds enige jaren geldt de *Wet op de ondernemingsraden* (WOR) ook voor grote delen van de overheid. Uitgangspunt was dat de medezeggenschap binnen de ondernemingen bij de overheid zoveel mogelijk op dezelfde wijze vormgegeven werd als de medezeggenschap binnen de ondernemingen in de marktsector was vormgegeven. De gedachte was dat ook de overheid, die primair belast is met de behartiging van het algemeen belang, met de WOR kan volstaan, doordat de WOR betrekking heeft op de medezeggenschap binnen het organisatorisch samenwerkingsverband waarin mensen werken. Het is daarbij niet van belang wat de aard of het doel van de door hen verrichte arbeid is.

#### *Medeondernemer*

Zoals bij de invoering van de WOR voor de overheid aan de Tweede Kamer is toegezegd, zal dit jaar een evaluatie plaatsvinden van de invoering van de WOR bij de overheid. Naar verwachting kan de minister de Kamer daarover begin 2000 informeren. Het afgelopen jaar introduceerde de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam het nieuwe begrip «medeondernemer». De provincie en zelfs de staat werden aangemerkt als «medeondernemer» bij voorgenomen besluiten van de provincie en het rijk, waarbij rechtstreeks ingegrepen zou worden in de ondernemingen van gemeenten. Ze werden op grond daarvan verplicht geacht over die voorgenomen besluiten advies te vragen aan de betrokken ondernemingsraden.

De minister deelt niet de visie van de Ondernemingskamer op het medeondernemerschap en de daaraan verbonden verplichting advies aan de betrokken ondernemingsraden te vragen. Naar het oordeel van de minister zijn alleen de gemeenten zelf ondernemer, zodat alleen zij over voorgenomen besluiten advies dienen te vragen. Daarom heeft de minister aan de provincies gevraagd er bij de gemeentelijke herindelingen op toe te zien dat de betrokken gemeenten overleg voeren met de ondernemingsraad.

De door de uitspraken opgeroepen algemene problematiek van de medezeggenschap van ondernemingsraden bij democratische, publiek-rechtelijke besluitvorming vergt bijzondere aandacht. Tegen een van de uitspraken van de Ondernemingskamer is cassatieberoep bij de Hoge Raad ingesteld. In de eerdergenoemde evaluatie van de invoering van de WOR bij de overheid wordt deze problematiek meegenomen.

#### 1.4. De Algemene Bestuursdienst

De Algemene Bestuursdienst (ABD) wordt momenteel gevormd door alle topambtenaren in de rijksdienst, die werkzaam zijn in schaal 17 of hoger. Het kabinet wil de kwaliteit, integriteit en professionaliteit van de rijksdienst waarborgen en systematisch verbeteren. Dat gebeurt door het ontwikkelen en uitvoeren van een loopbaanbeleid waarin de persoonlijke en professionele ontwikkeling centraal staat. Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD), een onderdeel van het ministerie van BZK, richt zich daarbij op het stimuleren van beweging in loopbanen, het aanbieden van opleidingen en het bevorderen van netwerken. De vijf resultaatgebieden van BABD zijn: benoemingenbeleid, loopbaanadvisering, individuele ontwikkeling, interdepartementale synergie en research en development. Voor de verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst is ontkokering – en versterking van de interdepartementale samenwerking – belangrijk. Het benoemingenbeleid richt zich daarom op het bevorderen van de mobiliteit. Uitgangspunten zijn dat ABD-functies minimaal drie en maximaal zeven jaar zullen worden vervuld, dat er ruimte is voor zowel horizontale als verticale functieverandering en dat er sprake is van een bepaalde mate van interdepartementale mobiliteit.

Het regeerakkoord 1998 heeft een nieuwe impuls gegeven aan de activiteiten in het kader van de ABD. In juni 1999 is een nota verschenen over de uitwerking van dat akkoord, die in de ministerraad wordt besproken als onderdeel van de beleidsagenda voor verbetering van het functioneren van de rijksdienst: «Vertrouwen in verantwoordelijkheid». De nota over de ABD bevat voorstellen tot wijzigingen in de rechtspositie van topambtenaren. Met ingang van 1 januari 2000 zullen de zittende en toekomstige secretarissen-generaal en directeurs-generaal worden aangesteld in vaste dienst van het ministerie van BZK. De aanstelling in een bepaalde functie bij een ministerie zal in principe tijdelijk zijn. Flexibele arbeidsvoorwaarden in beloning en arbeidstijd worden zo mogelijk gekoppeld aan resultaten.

Per 1 januari 2000 wordt de ABD uitgebreid met de managers in schaal 16. Het totale ABD-bestand wordt daarmee bijna verdubbeld tot ongeveer 660 ambtenaren. Vervolgens zal een begin worden gemaakt met de voorbereidingen om ook de functionarissen op managementfuncties in schaal 15 tot de ABD te laten toetreden, waardoor het ABD-bestand op 1 januari 2001 ongeveer 760 ambtenaren zal bevatten. Met deze uitbreidingen wordt een meer systematisch mobiliteitsbeleid mogelijk. Zorgvuldig overleg met de departementen is noodzakelijk om een effectieve aansluiting van de departementale managementdevelopment-systemen op het ABD-beleid te krijgen.

Een andere afspraak uit het regeerakkoord gaat over contacten met andere overheden dan de rijksdienst. Burgerpersoneel in schaal 17 en hoger van de sector Defensie is in 1997 toegetreden tot de ABD. In dat jaar is ook een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de gemeente Den Haag. Uitwisseling van kennis en ervaringen kan voor alle betrokken partijen zeer verrijkend werken. Er zijn voorbereidingen getroffen om te komen tot samenwerking met de andere bestuurssectoren, evenals met de Europese Unie en andere internationale organisaties.

#### 1.5. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De afgelopen jaren is de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt sterk toegenomen. Vooral om de hoger opgeleiden is een ware wervingslag tussen werkgevers losgebrand. Ook de overheid kent meer problemen bij de vervulling van de vacatures dan in het recente verleden het geval was.



De eerste tekorten aan personeel tekenen zich op bepaalde terreinen af. Tekorten die de kwaliteit van het overheidsapparaat en daarmee de publieke dienstverlening kunnen treffen. De overheid ondervindt vooral wervingsproblemen op de deelmarkten voor docenten, informatici, civiel technici en financieel-economisch specialisten. Overigens zijn de problemen die de markt ervaart bij de vervulling van vacatures nog groter.

#### *Overheid en arbeid*

Steeds meer ouderen verlaten de komende jaren de overheidsdienst. Door de sterke vergrijzing van het overheidsperoneel en de groei van de werkgelegenheid in het onderwijs, bij de politie en bij justitie, neemt de vraag naar hoger opgeleide werknemers bij de overheid sterk toe. Het arbeidsaanbod zal daarentegen stabiliseren, het aantal schoolverlaters neemt zelfs iets af. Er kunnen dan ook steeds meer problemen bij de personeelsvoorziening van de overheid worden verwacht. Hoewel niet iedere overheidssector evenzeer wordt getroffen, zal op een aantal belangrijke deelmarkten de krapte op de arbeidsmarkt zeer scherp voelbaar worden. Het is daarom van het grootste belang om de arbeidsmarktpositie van de overheid te bewaken. Overigens is de directie Arbeidszaken Overheid van BZK voornemens om de informatievoorziening verder te verbeteren, door in de toekomst meer sectorale informatie te publiceren. Bovendien is inmiddels onderzoek uitgezet om de mobiliteitsstromen bij de overheid beter in kaart te brengen.

#### *Arbeidsmarktbeleid*

Het ministerie van BZK ontwikkelt samen met de sectorale overheids-werkgevers beleid om voornoemde problemen teniet te doen of te verlichten. Er is een aantal maatregelen denkbaar. Zo zullen verdere verbetering van de inhoudelijke aspecten van het werk, op de persoon afgestemde arbeidsomstandigheden en het behoud van werknemers – de oudere werknemer in het bijzonder – deel uitmaken van het pakket aan arbeidsmarktmaatregelen. Soms kunnen taken echter ook aan de markt worden overgelaten. Ook beleidsmaatregelen gericht op het combineren van arbeid met zorg en op verbetering van de arbeidsmarktcommunicatie, dragen bij aan een kwalitatief goed overheidsapparaat. Zo is voor het regulier vervangen van politiemensen en voor de extra personeelsuitbreiding met 3000 agenten en surveillanten het project Personeelsvoorziening Politie opgezet. In de komende drie jaar wordt een landelijke wervings- en imagocampagne gevoerd om dit doel te bereiken. De meeste werknemers vinden de inhoud van hun werk het belangrijkste aspect. Met het oog op de arbeidsmarktpositie van de overheid is het belangrijk voortdurend te letten op de aantrekkelijkheid van de inhoud van het werk. Een goed loopbaanbeleid is daarbij onontbeerlijk. Dat laatste geldt overigens ook voor het behoud van personeel. Om de juiste mensen te kunnen behouden, moet een organisatie perspectief bieden anders loopt goed personeel weg naar de (arbeidsmarkt)concurrent. De ontwikkeling en uitbreiding van het bereik van de ABD is een van de instrumenten om dit tegen te gaan.

In sommige gevallen kan het beter zijn om werkzaamheden af te stoten naar de markt. Bepaalde expertise zal te schaars zijn of te moeilijk om te behouden. In dergelijke gevallen kan uitbesteding de beste optie zijn. De overheid moet vindingrijk zijn bij het aanboren van nieuw arbeidsaanbod. Een flexibele invulling van arbeidstijden en arbeidsduur en een goede kinderopvang maken van de overheid een zeer aantrekkelijke werkgever voor tweeverdieners en éénouderhuishoudens. De

overheid kent al een voorsprong in de mogelijkheden om zorgtaken met arbeid te combineren. Maar deze voorsprong kan verder worden uitgebouwd.

In de toekomst zullen hoger opgeleide en voor overheidsfuncties gekwalificeerde etnische minderheden een steeds belangrijker deel van het arbeidsaanbod gaan vormen. Deze groep is dus een in belang toenemende bron van arbeidsaanbod voor de overheid. De samenleving is multicultureel, de arbeidsmarkt is multicultureel, dus mag van de overheid worden verwacht dat zij een multiculturele werkgever is. Belemmeringen in de werving en het behoud van etnische werknemers, of het nu personeelsbeleid of management betreft, moeten dan ook zoveel mogelijk worden weggenomen. Verder zal de arbeidsmarktcommunicatie er onder meer op gericht zijn de overheid te profileren als een werkgever die kansen biedt voor diverse doelgroepen en die oog heeft voor diversiteit.

Een dergelijk pakket aan maatregelen heeft alleen zin als werknemers er ook weet van hebben. Een goede arbeidsmarktcommunicatie is dan ook een absolute voorwaarde voor het welslagen van het arbeidsmarktbeleid. De (potentiële) werknemers zullen bekend moeten zijn met wat de overheid aan interessante banen te bieden heeft. Ook informatie over de maatschappelijke impact van het werk en over zaken als werkbeleving en salariëring moet beschikbaar zijn. De overheidswerkgevers zullen actief de boodschap moeten uitdragen dat werken bij de overheid aantrekkelijk, uitdagend en maatschappelijk relevant is – en marktconform wordt beloond.

#### *Langer doorwerken*

De arbeidsdeelname van oudere werknemers is bij de overheid, net als in de markt, zeer laag. Slechts één op de vier ouderen tussen 55 en 65 jaar werkt. In de toekomst blijven waarschijnlijk meer ouderen werken door de toename van de werkgelegenheid en de krapper wordende arbeidsmarkt. Desondanks is aanvullend beleid noodzakelijk. Door de vergrijzing wordt de druk op de uitgaven voor sociale zekerheid groter. De uitgaven voor inactiviteitsregelingen van het overheidsperoneel kunnen daardoor bijna verdubbelen. Het kabinet heeft in zijn standpunt inzake het «Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de Arbeidsparticipatie van ouderen binnen de Rijksoverheid» een integraal pakket aan mogelijke beleidsmaatregelen neergelegd. Dit pakket kent de volgende maatregelen:

- \* Wijzigingen in de regelingen waarlangs ouderen uittreden, bewerkstelligen opdat oudere werknemers er financieel belang bij krijgen om langer door te werken.
- \* Langer doorwerken voor ouderen moet aantrekkelijker worden gemaakt door in het leeftijdbewust personeelsbeleid en het mobiliteitsbeleid extra aandacht te geven aan deze groep werknemers. De werkgevers en managers dienen zich ervan bewust te worden dat, als gevolg van de grotere vraag naar arbeid en het geringere aanbod van schoolverlaters, er in de toekomst meer en meer een beroep op de oudere werknemer moet worden gedaan. Voorlichting is daarbij een belangrijk instrument.
- \* Collectieve uittredingsregelingen maken plaats voor een meer individuele benadering, die rekening houdt met persoonlijke omstandigheden en verantwoordelijkheden. Zo kan men de werknemer meer aanspreken op eigen verantwoordelijkheden, door ongewenst gedrag af te remmen en gewenst gedrag te belonen.
- \* Werkgevers kunnen worden gestimuleerd te investeren in behoud van oudere werknemers, door de kosten van vroegtijdig uittreden van

werknemers zoveel mogelijk bij de individuele werkgever neer te leggen.

- \* Door uittredingsregelingen te versoberen wordt uittreden minder aantrekkelijk. Versoberingen leveren mogelijk financiële ruimte op voor aanvullend beleid, gericht op het verhogen van de arbeidsdeelname van ouderen.

Het is aan de overheidssectoren en de individuele overheidswerkgevers en -managers om verder invulling te geven aan deze beleidsinitiatieven. In de komende CAO-rondes zullen deze maatregelen deel van de onderhandelingen vormen. In de recent afgesloten CAO's is ook enige aandacht besteed aan het te voeren leeftijdbewuste personeelsbeleid. Zonder uitputtend te willen zijn, volgen hier enige voorbeelden.

- Bij de sector Gemeenten is de huidige seniorenregeling vervangen door een nieuwe, meer flexibele regeling (de FPU+). De regeling laat een grotere keuzevrijheid in het moment en de mate van uittreden toe. Bovendien is 0,1 procent van de loonsom gereserveerd om aanvullend beleid te voeren.
- Ook bij de sector Politie stond het ouderenbeleid op de agenda. Zo is het verplichte Functioneel Leeftijdsontslag vervangen door de Aanvullende Flexibele Uittredingsregeling Politie (kortweg AFUP). Opgebouwde AFUP-rechten kunnen worden betrokken bij het ouderdoms- en nabestaandenpensioen. Ook in deze regeling staat keuzevrijheid voorop. Voorts is een tijdelijke ouderenmaatregel in het leven geroepen, die oudere werknemers meer vrije dagen biedt, oplopend van maximaal één maand non-activiteit op 55-jarige leeftijd tot maximaal acht maanden op 59-jarige leeftijd.
- Bij de sector Defensie is men overeengekomen om zo spoedig mogelijk een volwaardig, modern seniorenbeleid te ontwikkelen. Zo mogelijk gedurende de contractperiode, maar in ieder geval vóór augustus 2000 wil men concrete afspraken maken over het bevorderen van de arbeidsdeelname van burgerambtenaren van 50 jaar en ouder. In het najaar van 1999 wordt overleg gevoerd over een herziening van het diensteindestelsel voor militairen. Deze herziening is aangekondigd in de in januari 1999 uitgebrachte «Hoofdlijnennotitie» en vormt een onderdeel van de in het regeerakkoord neergelegde voornemens.
- In de recent bij de sector Rijk afgesloten CAO is eveneens een paragraaf over de arbeidsdeelname van ouderen opgenomen. Ouderen van 57 jaar en ouder wordt de mogelijkheid geboden om op eigen verzoek een minder belastende functie te aanvaarden, zonder dat hun aanspraken op sociale zekerheid en pensioen als gevolg van een mogelijk lager salaris worden aangetast. Daarnaast wordt per 1 januari 2000 het aantal substantieel belastende functies (FLO-functies) teruggebracht. Bovendien kunnen medewerkers met een FLO-functie ervoor kiezen langer door te werken om zo een hogere aanspraak bij ontslag op te bouwen.
- Ten slotte is ook in het onderwijs op het terrein van het ouderenbeleid het een en ander geregeld. In de CAO-hbo wordt de FPU als vervanger van de *Seniorenregeling Onderwijs* aangewezen, terwijl voor werknemers van de onderzoeksinstituten per 1 december 1997 een seniorenregeling-op-maat is ontwikkeld. Binnen bepaalde grenzen kunnen werknemers zelf kiezen hoe zij na hun 57ste jaar de werktijd willen verminderen.

In het kabinet is afgesproken dat de rijkssectoren in het najaar met een concreet plan van aanpak zullen komen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te bevorderen en de arbeidsdeelname van de oudere

werknemers te verhogen. De aanpak van uit vergrijzing voortvloeiende problemen op het gebied van arbeidsmarkt, management en financiën heeft echter aanmerkelijk meer kans van slagen als ook in de marktsector het probleem van de lage arbeidsdeelname van ouderen wordt aangepakt. Het kabinet is daarom voornemens om ook de situatie in de markt op de voet te blijven volgen. Inactiviteit onder ouderen, aanspraken en uitgaven, en de afspraken die de werkgevers- en werknemersorganisaties hierover maken, zijn de belangrijkste aandachtspunten. Het ministerie van SZW zal in de Sociale Nota over de inactiviteit van ouderen aan de Tweede Kamer rapporteren.

#### 1.6. De referentiesystematiek

Vanaf 1999 wordt de kabinetsbijdrage aan de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector vastgesteld aan de hand van de nieuwe referentiesystematiek. De marktsector is het referentiepunt voor de arbeidskostenontwikkeling bij de overheid en in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector (G&G-sector). Eerder bood de markt ook wel vergelijkingsmateriaal voor de overheid, maar daarbij werd alleen naar de loonontwikkeling gekeken. De vergoeding van sociale werkgeverlasten en pensioenpremies viel buiten de vergelijking.

Aparte vergoedingen voor de diverse kostenontwikkelingen worden afgeschaft. In plaats daarvan krijgt de werkgever een bedrag waaruit hij het geheel aan arbeidskosten moet voldoen. Zo heeft hij de mogelijkheid te schuiven tussen verschillende soorten arbeidskosten. Hierdoor krijgen de overheidswerkgevers in het nieuwe referentiemodel meer ruimte. Zijn de totale arbeidskosten hoger dan de kabinetsbijdrage die hij ontvangt, dan moet de werkgever dat echter zelf oplossen. Houdt de werkgever geld over, dan mag hij dat geld houden. Op die manier stimuleert het referentiemodel kostenbewust onderhandelen.

Het nieuwe referentiemodel vertaalt ontwikkelingen in de marktsector «automatisch» door naar de overheid. In principe leidt dit tot een marktconforme arbeidsvoorwaardenruimte. De consequentie is wel, dat ontwikkelingen in de marktsector doorwerken bij de overheid. Als daar bijvoorbeeld bovenwettelijke regelingen (aanspraken die uitgaan boven de voorgeschreven wettelijke socialezekerheidsregelingen) worden afgebouwd, leidt dit tot een lagere vergoeding voor de overheid. Overigens houdt het kabinet te allen tijde het recht om in te grijpen als toepassing van het referentiemodel een ongewenste uitkomst oplevert. Het referentiemodel geldt voor zowel de overheid als de G&G-sector. Twee aanpassingen voor de overheid blijven gehandhaafd zolang de ambtenaren nog niet onder de *Ziektewet* (ZW) en de *Werkloosheidswet* (WW) vallen. Met behulp van dit model wordt het budgettaire kader bepaald voor de diverse sectorwerkgevers bij de overheid en de vakministers in de G&G-sector. Daarnaast hebben de vakministers in de G&G-sector te maken met de afspraken rond de loonkostenindexering van de instellingsbudgetten. Deze verloopt volgens het post-WAGGS-model, dat overigens in 1999 in overleg met de werkgevers is aangepast voor het veld van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Overheidswerkgevers krijgen voortaan een aantal marktconforme vergoedingen, waarmee zij de CAO-onderhandelingen kunnen ingaan. In het nieuwe referentiemodel worden de contractloonontwikkeling, de arbeidsduurverkorting en de gebudgetteerde incidentele loonontwikkeling doorberekend. Onder de vergoeding voor de werkgeverslasten pensioen en sociale zekerheid vallen pensioen, VUT, overheidstoeslag, ziekte- en

werkloosheidsregelingen, arbeidsongeschiktheid (WAO) en ziektekostenvergoedingen.

De overheidswerkgevers worden volgens de oude methodiek gecompenseerd voor mutaties in de pseudo-WW-premies, totdat de ambtenaren onder de werking van de WW worden gebracht. Voor alle gegevens worden de ramingen van het CPB gebruikt.

Het nieuwe referentiemodel is voor de eerste keer toegepast bij de bepaling van de kabinetsbijdrage 1999. Het model is daarmee nog niet aan het eind van zijn ontwikkeling. Een aantal aspecten vraagt om een nadere bezinning.

#### *Criteria voor de verdeling van middelen*

Bij de inrichting van het sectorenmodel bij de overheid is bepaald dat de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling in beginsel in verhouding tot de loonsom (loonsomevenredig) over de sectoren wordt verdeeld. Bij ernstige arbeidsmarktknelpunten kan hiervan worden afgeweken. Gelet op de toenemende krapte op de arbeidsmarkt is niet uit te sluiten dat sectoren in de toekomst een groter deel van de arbeidsvoorwaardenruimte zullen claimen. Hiervoor zijn echter nog geen criteria uitgewerkt. Bij de besluitvorming over de kabinetsbijdrage 2000 wordt deze vraag opnieuw onder ogen gezien. Voor een evenwichtige afweging is gedegen kennis over zwaarte en sectorspecificiteit van arbeidsmarktknelpunten noodzakelijk. Daarnaast zal gewogen moeten worden in hoeverre een sector in staat is uit eigen middelen de problemen op te lossen.

#### *Extra belonen*

In het referentiemodel is de ontwikkeling in de markt het uitgangspunt. Daarbij wordt gewerkt met een meting van contractloonsstijging en arbeidsduurverkorting. Door te kiezen voor deze relatief eenvoudige parameters is een helder systeem gecreëerd. Andere beloningselementen blijven bewust buiten beschouwing. Het is echter de vraag of deze keuze houdbaar is nu andere vormen van beloning – zoals de winstuitkering, opties en de dertiende maand – steeds belangrijker lijken te worden. Het gaat om individuele beloningselementen die per bedrijf of individuele werknemer kunnen verschillen.

Om in aanmerking te komen voor opname in het referentiemodel, moeten deze beloningselementen substantieel deel uitmaken van de arbeidsvoorwaardenontwikkelingen. Het is nog maar de vraag of in de marktsector een verschuiving plaatsvindt in de richting van meer individuele beloningselementen. Het gaat hier alleen om die beloning die afhangt van de prestatie van het individu of van schaarste op de arbeidsmarkt. De auto van de zaak of de laptop voor de vertegenwoordiger moeten hier buiten beschouwing blijven. Die hebben niets te maken met extra belonen, maar zijn nodig om het functioneren van de werknemer mogelijk te maken.

Volgens recent CPB-onderzoek ontvangt ongeveer 38 procent van de werknemers in de marktsector een vorm van extra beloning ter hoogte van gemiddeld 7 procent van het functieloon. Deze extra individuele beloningen, zoals gratificaties en winstdelingsregelingen, komen verreweg het meest voor in de sector Bank- en verzekeringswezen. Volgens het CPB is de mutatie van de macro loonsom ten gevolge van individuele beloningen en toeslagen betrekkelijk gering. De positieve en negatieve mutaties op microniveau vallen in de macro loonsom voor een

groot deel tegen elkaar weg. Het aandeel van de individuele belonings-elementen in de macro loonsom schommelt rond de 4 procent. Gezien dit kleine percentage hebben zelfs grote veranderingen in deze posten slechts een gering effect.

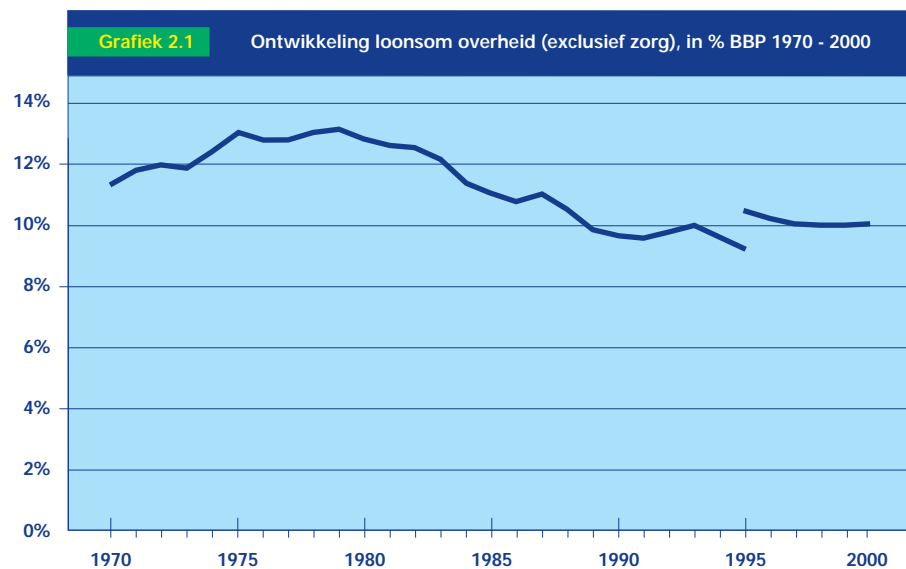
## 2. MACRO-ECONOMISCHE PLAATSBEPALING EN FINANCIERINGSVRAAGSTUKKEN

### 2.1. Macro-economische plaatsbepaling

In 2000 bedragen de collectieve uitgaven de helft (50,4 procent) van het BBP. Van deze uitgaven wordt weer de helft (50,7 procent) besteed aan inkomensoverdrachten en bijna een vijfde (18,5 procent) aan loonkosten van actief en inactief personeel bij de overheid (exclusief zorg). Sinds het begin van de jaren tachtig is de collectieve uitgavenquote met zo'n tien procentpunten gedaald. Aan die daling heeft de loonsom bij de overheid ongeveer evenredig bijgedragen, hoewel sinds 1993 het aandeel van de loonuitgaven in de collectieve uitgaven licht is opgelopen (1 procentpunt).

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling weer van de overheidsconsumptie aan lonen en salarissen als percentage van het BBP. In 1979 bereikte de overheidsconsumptie aan lonen een omvang van 13,1 procent van het BBP, om vervolgens vrijwel onafgebroken te dalen tot 9,3 procent in 1999. In 2000 zal de loonsomquote niet veranderen.

Loonsom overheid in % BBP 1970-2000\*



Bron: CPB

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

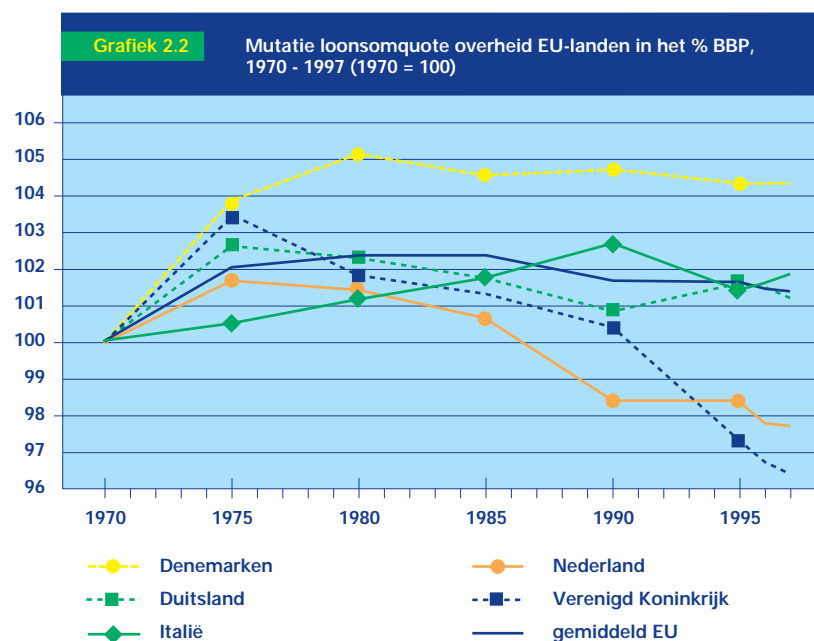
Om deze ontwikkeling in Europees perspectief te kunnen plaatsen, is een eenduidige definitie van de omvang van de overheid noodzakelijk. In de statistieken van Eurostat, het CBS en CPB omvat de overheid (*general government*) alle institutionele eenheden die zich hoofdzakelijk bezighouden met de productie van niet-marktdiensten bedoeld voor collectieve consumptie. Ook instanties die zich richten op de herverdeling van nationaal inkomen en vermogen worden tot de overheid gerekend. Deze institutionele eenheden ontvangen de hiervoor benodigde middelen hoofdzakelijk (voor meer dan 50 procent) uit directe of indirecte heffingen bij huishoudens en bedrijven. Binnen deze afbakening valt in concreto het centrale en decentrale overheidsbestuur, het gesubsidieerde onderwijs, defensie, socialeverzekeringsinstellingen en alle overige instellingen die

voor meer dan de helft van hun inkomsten afhankelijk zijn van verplichte belasting- en premieafdrachten.

In twaalf van de vijftien EU-landen lag het aandeel van de loonuitgaven van de overheid in het BBP (de loonsomquote van de overheid) in 1997 op een hoger niveau dan in 1970. Het verschil bedraagt gemiddeld 1,6 procent van het BBP. Nederland neemt met het Verenigd Koninkrijk een opvallende uitzonderingspositie in. De loonsomquote *daalde* in deze landen juist met respectievelijk 2,3 en 3,7 procent van het BBP. Uitschieter naar boven is Denemarken waar de stijging 4,3 procent bedroeg.

Grafiek 2.2. schetst voor een aantal EU-landen de cumulatieve ontwikkeling van de mutatie in de loonsom van de overheid ten opzichte van 1970 in procenten van het BBP. Hierbij is het niveau van 1970 op 100 gesteld (indexcijfer).

Mutatie loonsom overheid EU in % BBO (1970–1997)



Bron: OECD

Uiteraard zijn niet alleen de mutaties in de loonsomquote interessant, ook de *hoogte* van deze quote is van belang bij het vergelijken van de betrokken landen. Daarbij doet zich echter het probleem voor dat onderlinge verschillen tussen de landen de loonsomquote nogal kunnen beïnvloeden. De wijze waarop sectoren als Zorg en Onderwijs gefinancierd en gereguleerd worden, is bepalend voor de vraag of zij tot de overheid gerekend worden. De grens tussen privaat onderwijs en publiek onderwijs, publieke zorg en private zorg is daarom niet gemakkelijk te trekken. Bovendien worden de internationale statistische richtlijnen niet in alle landen op dezelfde wijze toegepast. Onder deze omstandigheden is een beeld van de ontwikkeling van de loonsomquote betrouwbaarder dan dat van de absolute omvang van de loonsom. De verschillende uitgangspunten hebben dan immers geen invloed op het gepresenteerde beeld. Wellicht maakt de komende herziening van de nationale rekeningen in



Europa het mogelijk om in de volgende Trendnota wél absolute cijfers te presenteren.

## 2.2. Reële ruimte voor arbeidsvoorwaarden in de begroting

Van het totaal aan begrotings- en premiegefinancierde uitgaven in de drie zogenoemde budgetdisciplinesectoren (f 330 miljard) is een belangrijk deel bestemd voor lonen in de collectieve sector. Het grootste gedeelte van deze loonuitgaven komt voor rekening van de overheidssectoren, de rest valt onder de G&G-sector. Als het gaat om de uitgavennormering kan van deze uitgaven een alternatieve onderverdeling gemaakt worden naar budgetdisciplinesectoren (zie tabel 2.1.).

Tabel 2.1.: Loonuitgaven in 2000 naar arbeidsvoorwaardelijke en budgetdisciplinesectoren (in mld)

	Totaal	Rijksbegroting in enge zin	Sociale zekerheid	Zorg	Niet-ijklijn- relevant
Rijk	9,6	9,5		0,2	
Onderwijssectoren	28,1	28,1			
Rechterlijke Macht	0,4	0,4			
Politie	4,6	4,6			
Defensie	6,9	6,9			
<i>Totaal rijkssectoren</i>	<i>49,7</i>	<i>49,5</i>		<i>0,2</i>	
Gemeenten <sup>1</sup>	12,7	12,7			
Provincies <sup>1</sup>	1,0	1,0			
Waterschappen	0,7				0,7
<i>Totaal overheidssectoren</i>	<i>64,1</i>	<i>63,2</i>		<i>0,2</i>	<i>0,7</i>
overig niet-G&G	0,1	0,1			
G&G-sector regulier <sup>2</sup>	13,5	7,4	6,2		
G&G-sector zorg	40,0			40,0	
<i>Totaal collectieve sector</i>	<i>117,7</i>	<i>70,7</i>	<i>6,2</i>	<i>40,1</i>	<i>0,7</i>

<sup>1</sup> Loonsom op basis van de veronderstelling dat 50 procent van het gemeente- en provinciefonds aan loonkosten wordt besteed.

<sup>2</sup> Betreft onder meer sociale werkvoorziening (SZW), jeugdbeleid, sociaal beleid (VWS) en bijdragen openbaar vervoer (V&W).

Het feit dat 33 procent van de collectieve uitgaven loonkosten betreft, illustreert dat de jaarlijkse bijstelling van de lonen bij overheid en zorg in belangrijke mate het begrotingsbeeld beïnvloedt. De loongevoeligheid van de ijklijnrelevante uitgaven is in feite nog groter, omdat ook de uitkeringen in de sociale zekerheid als zodanig te kwalificeren zijn.

Met de loongevoeligheid van de uitgaven bij overheid en zorg wordt als volgt omgegaan. Het in de Tweede Kamer geaccordeerde begrotingsbeleid schrijft onder meer voor dat aan het begin van de kabinetsperiode bekeken wordt hoe de collectieve uitgaven aan lonen zich zullen ontwikkelen, rekening houdend met behoedzame economische uitgangspunten en het nieuwe beleid uit het regeerakkoord. Het referentiemodel voor de collectieve sector wordt dan toegepast op basis van een behoedzame raming van de contractloonstijging en de werkgeverslastenontwikkeling in de marktsector, aangevuld met mutaties voortvloeiend uit het regeerakkoord. Hieruit volgt een meerjarig nominaal uitgavenbeeld voor de lonen in de collectieve sector. De reële ruimte voor deze uitgaven is gelijk aan de nominale ruimte minus de inflatie c.q. de prijsontwikkeling van het BBP (pBBP). Het gaat hierbij in principe om de pBBP die volgt uit behoedzame economische uitgangspunten.

In de begrotingssystematiek ligt vast dat tijdens de kabinetsperiode de reële uitgavennormen worden opgehoogd op basis van de meest actuele inzichten van het CPB over de prijsmutatie van het BBP. Dit gebeurt *voorlopig* bij de opstelling van de Miljoenennota en *definitief* in het voorjaar van het betreffende begrotingsjaar.

In het referentiemodel is vastgelegd dat in het najaar van elk jaar op basis van MEV-cijfers over de contractloonstijging en de sociale-lastenontwikkeling in de marktsector voorlopig bepaald wordt wat de arbeidsvoorwaardenruimte voor de collectieve sector in het jaar daarop zal zijn. In het voorjaar van dat jaar wordt dan definitief vastgesteld hoe hoog de kabinetsbijdrage zal zijn.

### 2.3. Individuele beloningselementen en het referentiemodel

Met behulp van het referentiemodel wordt de arbeidsvoorwaardenruimte vastgesteld. Bij de vaststelling van de ruimte zijn de volgende elementen van belang:

- de primaire arbeidsvoorwaarden;
- de vergoeding voor stijgende sociale lasten;
- de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling.

De vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling is voor de lopende kabinetsperiode vastgesteld op 0,6 procent. Momenteel is er een onderzoek gaande naar inhoud en definitie van het incidentele loon. In paragraaf 2.4. wordt nader op dit onderwerp ingegaan.

De ruimte voor de primaire arbeidsvoorwaarden is gebaseerd op de geraamde contractloonstijging in de markt, verhoogd met een raming voor arbeidsduurverkorting. Naast loon ontvangen werknemers in de marktsector andere vormen van beloning, die per bedrijf of individuele werknemer kunnen verschillen. Het CPB heeft onderzoek naar deze individuele beloningselementen gedaan en daarvan verslag gedaan in het Centraal Economisch Plan 1999. Het navolgende is gebaseerd op dit verslag.

Individuele beloningselementen zijn in twee categorieën in te delen:

- beloning die afhangt van arbeidsomstandigheden. De hoogte van deze beloning is meestal in de CAO geregeld, en hangt verder af van het aantal uren dat iemand onder bepaalde arbeidsomstandigheden werkt. Voorbeelden hiervan zijn toelagen voor onregelmatige dienst, voor vuil en onaangenaam werk;
- beloning die afhangt van de prestatie van het individu, van het bedrijf of van schaarste op de arbeidsmarkt.

Het CPB heeft onderzocht hoe belangrijk deze individuele beloningselementen zijn. Het onderzoek is gebaseerd op loononderzoeken van de Arbeidsinspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de periode 1992 – 1997.

Ongeveer 20 procent van de werknemers in de marktsector ontvangt toeslagen voor bijzondere arbeidsomstandigheden. Deze toeslagen bedragen gemiddeld 10 procent van het functieloon. Ongeveer 38 procent van de werknemers in de marktsector ontvangt een andere vorm van extra beloning, ter hoogte van gemiddeld 7 procent van het functieloon. Te denken valt hierbij aan persoonlijke toelagen, winstuitkeringen en provisie.

De bedrijfstakken die relatief veel individuele vormen van extra loon kennen, zijn ook de bedrijfstakken met relatief hoge functielonen.

Funcieloon en individuele beloning lijken dus eerder complementair aan elkaar dan substituuat voor elkaar.

Tabel 2.2.: Individuele beloningselementen in de marktsector, 1997 (in procenten)

Toeslag arbeidsomstandigheden individuele beloning				
Sector	Aantal werknemers (in %)	Percentage van het loon	Aantal werknemers (in %)	Gemiddeld percentage van het loon
Landbouw	3	2	13	3
Industrie	30	11	47	8
Delfstoffenwinning en nutsbedrijven	45	10	45	5
Bouw	32	10	31	5
Handel en horeca	10	6	34	7
Transport en communicatie	27	10	48	7
Bank- en en verzekeringswezen	19	2	95	7
Overige dienstverlening	12	9	25	7
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>38</b>	<b>7</b>

Toeslagen komen vooral voor in de Industrie, bij de Delfstoffenwinning en nutsbedrijven, in de Bouw en in de sector Transport en communicatie. Dit zijn sectoren waar ploegendiensten, onregelmatige werktijden en inconveniënten gangbaar zijn.

Extra individuele beloningen, zoals gratificaties en winstdelingsregelingen, komen verreweg het meest voor in de sector Bank- en verzekeringswezen. In Handel en horeca, Overige dienstverlening en Landbouw komen deze vormen van beloning minder vaak voor.

Tabel 2.3.: Individuele beloningselementen in de marktsector naar bedrijfsgrootte, 1997 (in procenten)

Toeslag arbeidsomstandigheden individuele beloning				
Omvang	Aantal werknemers (in %)	Percentage van het loon	Aantal werknemers (in %)	Percentage van het loon <sup>1</sup>
0 – 10 werknemers	5	7	11	10
10 – 99 werknemers	16	10	31	8
> 100 werknemers	27	10	51	7

<sup>1</sup> Voor werknemers die deze beloning ontvangen, als percentage van het funcieloon inclusief vakantiegeld.

Werknemers in bedrijven met meer dan 100 werknemers krijgen vaker toeslagen en individuele beloning dan werknemers in kleinere bedrijven. Voor de toeslagen zal dit samenhangen met het productieproces. In grote bedrijven is de bedrijfstijd vaak langer dan de individuele arbeidstijd, waardoor werken in ploegdienst of op onregelmatige tijden meer voorkomt.

Tabel 2.4.: Individuele beloningselementen in de marktsector naar opleidingsniveau, 1997 (in procenten)

Toeslag arbeidsomstandigheden individuele beloning				
Omvang	Aantal werknemers (in %)	Percentage van het loon	Aantal werknemers (in %)	Percentage van het loon <sup>1</sup>
Laagopgeleid	22	10	25	6
Hoogopgeleid	15	9	56	8

<sup>1</sup> Gemiddeld bedrag, als percentage van het functieloon inclusief vakantiegeld.

Werknemers met een middelbare beroepsopleiding of hoger krijgen beduidend vaker een individuele beloning dan werknemers met een lagere opleiding. Ook het uitgekeerde bedrag is relatief hoger. Voor toeslagen zijn de verschillen precies omgekeerd. Werknemers met alleen basisonderwijs of lager beroepsonderwijs werken vaker in ploegendienst of op onregelmatige uren dan werknemers met een hogere opleiding. Zij ontvangen dus ook vaker toeslagen.

#### 2.4. Incidentele loonontwikkeling

Over de hoogte van de incidentele loonontwikkeling (ilo) zijn cijfers in omloop die sterk van elkaar verschillen<sup>1</sup>. Deze cijfers zijn moeilijk vergelijkbaar omdat er verschillende loonbegrippen aan ten grondslag liggen. Bovendien gaan ze uit van verschillende populaties en verschillende peilperioden. De keuze voor een van de bronnen als indicatie voor de feitelijke hoogte van de incidentele loonontwikkeling, is dan ook tamelijk arbitrair.

Om meer inzicht te krijgen in de waarde van de diverse cijfers en hun onderlinge vergelijkbaarheid, heeft het ministerie van BZK in de eerste helft van 1999 nader onderzoek laten doen. Het onderzoek, uitgevoerd door Micro Macro Consultants, gaat in op de volgende vragen.

Wat is voor de begrotingsdiscussie het ideale ilo-begrip? Is dit begrip te kwantificeren met behulp van het beschikbare datamateriaal? Zo nee, kan in de leemtes worden voorzien? Kan een vergelijking worden gemaakt met de marktsector? Welke componenten van de incidentele loonontwikkeling zijn van belang voor de arbeidsmarktpositie van werkgevers en voor de bedrijfsvoering?

Deze paragraaf gaat nader in op de belangrijkste resultaten van dit onderzoek. Instanties als CPB, CBS, IVOP en Arbeidsinspectie die op dit moment uitspraken doen over de hoogte van de incidentele loonontwikkeling, gaan bij de berekening van de jaarlijkse loonmutatie uit van een van de volgende methoden.

1. *De categoriale benadering.* Bij de berekening van de incidentele loonontwikkeling wordt uitgegaan van een groep werknemers met dezelfde achtergrondkenmerken (zoals leeftijd, geslacht, opleiding). Echter, per jaar bestaat de groep niet uit exact dezelfde werknemers. De totale loonmutatie wordt bij deze benadering gesplitst in het samenstellingseffect en het samenstellingsvrije effect. Met samenstellingseffect wordt bedoeld: het effect van veranderingen in de samenstelling van het personeelsbestand naar een aantal kenmerken (als bijvoorbeeld veel ouderen – met relatief hoge inkomens – het bedrijf verlaten en daarvoor in de plaats komen jonge mensen met een relatief laag inkomen, dan verkleint dit de incidentele loonontwikkeling). De normale periodieken vallen hier ook onder. Het samenstellingsvrije effect bestaat uit de CAO-loonmutatie en «overig effect», bijvoorbeeld extra periodieken. Samenstellingseffect

<sup>1</sup> Onder andere van CBS, CPB, Arbeidsinspectie, IVOP. Zie ook de Trendnota 1998 voor een vergelijking tussen de diverse bronnen.

en overig effect vormen samen de incidentele loonontwikkeling. Het CPB en het CBS hanteren deze methode.

2. *De cohortbenadering.* Bij de berekening van de incidentele loonontwikkeling worden werknemers ingedeeld in de categorieën «blijvers», «komers» en «gaanders». Tot de blijvers worden werknemers gerekend die in beide jaren bij dezelfde werkgever in dienst zijn. De voor de blijvers berekende incidentele loonontwikkeling is het zogenaamde «blijversincidenteel». Aanvullend wordt het effect van komers en gaanders op de loonontwikkeling berekend. Deze methode volgt de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie splitst het blijversincidenteel verder uit in incidenteel waarop de werkgever geen directe invloed heeft (normale periodieken), incidenteel waarop de werkgever wel invloed heeft (extra periodieken, promoties) en incidenteel als gevolg van veranderingen in niet tot het basisloon behorende looncomponenten (persoonlijke toelagen, toeslagen voor het werken in ploegen- of onregelmatige diensten).

Uit een vergelijking van de diverse cijfers door Micro Macro Consultants, blijkt dat de verschillen voor het grootste deel kunnen worden geïdentificeerd. Alle benaderingen hebben voor- en nadelen. De beleidsmatige betekenis van ieder cijfer afzonderlijk is echter niet goed vast te stellen. Om die reden worden in deze paragraaf geen cijfers voor de incidentele loonontwikkeling opgenomen.

#### *Het ideale loonbegrip*

Het ideale loonbegrip – zoals geformuleerd door Micro Macro Consultants – omvat zowel de categoriale benadering als de cohortbenadering en wordt in het vervolg de «overkappende» benadering genoemd. De gegevens van zowel het CBS als de Arbeidsinspectie kunnen worden gebruikt bij de invulling van de overkappende presentatie. De data van IVOP kunnen hiervoor niet worden gebruikt, aangezien het bestand geen gegevens bevat over bijvoorbeeld leeftijd. Bij de invulling van de overkappende presentatie komt een aantal verschillen naar voren als gevolg van het hanteren van verschillende databronnen. De belangrijkste verschillen tussen de bronnen worden hierna besproken. Tevens worden de aanbevelingen van Micro Macro Consultants hierover weergegeven.

1. *Arbeidseenheid.* Dit kan zijn werknemer, voltijdequivalent (vte) of uurloon. Als gevolg van arbeidsduurverkorting is het aantal uren dat hoort bij een vte niet altijd meer duidelijk. Daarom is het beter uit te gaan van het uurloon. Wel is daarbij van belang dat zowel voor de verdiende lonen als voor de CAO-lonen hetzelfde urenbegrip wordt gehanteerd, waarbij ook op dezelfde manier wordt gecorrigeerd voor het wisselend aantal werkdagen per kalenderjaar (het aantal feestdagen kan per jaar verschillen). Anderzijds komen in het loon per vte mutaties in het volume van het overwerk tot uitdrukking, wat een onzuiver beeld geeft van de incidentele loonontwikkeling. De keuze tussen uurloon en jaarloon hangt af van de mogelijkheden van de databestanden.
2. *Peilperiode.* Dat kan zijn: december ten opzichte van december, oktober ten opzichte van oktober of het (kalender)jaargemiddelde. Mutaties van corresponderende maanden in opeenvolgende jaren wijken soms sterk af van jaarmutaties. Daarom zijn maandmutaties niet goed bruikbaar als indicator voor de jaarmutaties. Het beste kan dus worden uitgegaan van het kalenderjaar.

3. *Loonbegrip.* Voor de macro-economische en budgettaire discussie is een ruim loonbegrip ideaal. Een beperkt loonbegrip, waarbij slechts naar het schaalloon wordt gekeken, sluit immers niet aan bij het overheidsbudget en de nationale rekeningen. Voor de vergelijkbaarheid van de diverse bronnen is het een vereiste dat de gehanteerde loonbegrippen zoveel mogelijk overeenkomen. Op dit punt bestaat spanning met de mogelijkheden die de diverse bestanden bieden.
4. *CAO-ontwikkeling.* De incidentele loonontwikkeling wordt als restpost gedefinieerd: de loonmutatie minus de contractloonontwikkeling. Aangezien verschillende instanties verschillende cijfers hanteren voor de contractloonontwikkeling, werkt dit verschil direct door in de incidentele loonontwikkeling. Micro Macro Consultants geeft aan dat het beste kan worden uitgegaan van een contractloonontwikkeling die aansluit bij het gekozen loonbegrip. Uitgaande van een ruim loonbegrip kan dan het beste het CAO-loonbegrip van het CBS worden gebruikt.

Op basis van het onderzoek komt Micro Macro Consultants met de volgende aanbevelingen:

1. Het CBS gaat recente kalenderjaarmutaties publiceren voor de verdiende lonen, de CAO-lonen en de incidentele loonontwikkeling in plaats van loonmutaties op maandbasis. Zowel informatie op uurbasis als per gestandaardiseerd arbeidsjaar is gewenst.
2. Zowel de Arbeidsinspectie als het CBS gaan de incidentele loonontwikkeling volgens de overkappende presentatie weergeven. Concreet betekent dit dat de Arbeidsinspectie tevens de categoriale methode (dat wil zeggen: met samenstellingseffect en overig effect) kiest, terwijl het CBS ook informatie over «blijvers» opneemt. Overigens is dan wel een eenduidige definitie van «blijvers» nodig.
3. Het CBS gaat het samenstellingseffect inclusief de invalshoek opleidingsniveau berekenen. Dit voorkomt dat het overige effect (de loondrift) ten onrechte te hoog wordt berekend.
4. De Arbeidsinspectie en het CBS stemmen de terminologie rond de incidentele loonontwikkeling met elkaar af.
5. Ook dient er een betere afstemming te komen van de productie van de databestanden door CBS, CPB en Arbeidsinspectie over definities als arbeidseenheid, peilperiode, loonbegrip en CAO-ontwikkeling.
6. De producenten van Arbeidsvoorwaardenontwikkelingsonderzoek (AVO) van de Arbeidsinspectie, de Enquête Werkgelegenheid en Lonen (EWL) en de Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) dienen hun gegevens over incidentele loonontwikkeling bij de sectoren Rijk en Rechterlijke Macht beter af te stemmen.

Met dit onderzoek is een eerste stap gezet naar beter vergelijkbare cijfers van de incidentele loonontwikkeling. De inventarisatie laat zien hoe de diverse cijfers zich tot elkaar verhouden. Ook zijn waardevolle aanbevelingen gedaan voor meer inzichtelijke en beter vergelijkbare cijfers voor de incidentele loonontwikkeling. Het ministerie van BZK wil dit onderzoek een vervolg geven en belanghebbenden uitnodigen om samen te onderzoeken op welke wijze en termijn de aanbevelingen van Micro Macro Consultants kunnen worden uitgevoerd.

## 2.5. Outputfinanciering bij de overheid

Binnen sommige sectoren wordt de behoefte steeds groter om de arbeidsvoorwaardelijke boontjes op een lager niveau dan het sector-niveau te doppen. Hoewel het sectorenmodel een dergelijke «doordecentralisatie» mogelijk maakt, is het de vraag of die decentralisatie ongelimiteerd moet worden toegestaan. Doordecentralisatie is namelijk niet geheel zonder risico's. De omvang en de kwaliteit van het voorzieningenniveau kunnen in het geding komen als doordecentralisatie leidt tot loonopdrijvende concurrentie tussen overheidssectoren. Bij doordecentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming krijgen de subsectoren immers zelf de verantwoordelijkheid voor een zeer bepalende kostenfactor. Paragraaf 1.2. gaat uitgebreid op deze problematiek in.

Tot op heden kennen de overheidssectoren inputsturing, maar er is een tendens om over te stappen op sturing op de output. Outputsturing sluit goed aan bij de wens tot doordecentralisatie in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Door deze verdergaande decentralisatie is het minder goed mogelijk om op centraal niveau de aanwending van middelen te controleren. Om er zeker van te zijn dat het geld doelmatig en doeltreffend wordt besteed, is sturing op output noodzakelijk: zichtbare en meetbare resultaten zijn een voorwaarde. Hoe het resultaat wordt bereikt, is de verantwoordelijkheid van het organisatieonderdeel. In welke sectoren outputsturing het beste tot zijn recht kan komen, is nog niet geheel duidelijk. De reële mogelijkheden om outputsturing in uiteenlopende sectoren bij de overheid toe te passen, zullen van grote invloed zijn op de vraag of doordecentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming gewenst is. Voor outputsturing is een meetbaar product nodig, omdat de aansturing en de financiering op basis van het resultaat geschieden. De meetbaarheid heeft dan ook zowel op de kwantiteit als de kwaliteit betrekking. De overheid zal te allen tijde moeten weten wat er met het belastinggeld gebeurt. Daarbij zijn goede informatieafspraken noodzakelijk. De politiek verantwoordelijke en de uitvoerende organisatie moeten hierover heldere afspraken maken. Bij outputsturing wordt binnen de overheid zoveel mogelijk de marktsituatie nagebootst. Overheidsorganisaties kennen echter geen concurrentie. Anders dan in de markt ontbreken *checks* en *balances* – bijvoorbeeld *checks* op de prijs/kwaliteitverhouding van producten en diensten. Dit gebrek dient *blijvend* te worden opgevangen met aanvullende instrumenten en wijzigingen in de bevoegdheden van politiek verantwoordelijken en de organisatie. Op dit moment wordt onderzocht voor welke organisaties outputsturing geschikt is en of aanvullend instrumentarium wenselijk is. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de vormgeving van het sturings- en prikkelmecanisme dat wordt gehanteerd in die situaties waarin bij de diverse overheidssectoren outputsturing wordt toegepast. De resultaten van het onderzoek komen dit najaar beschikbaar. Outputsturing is niet alleen dienstbaar aan verdere decentralisatie in de arbeidsvoorwaardenvorming, maar kan tevens leiden tot meer resultaatgerichte sturing en dus tot een doelmatiger dienstverlening. Een efficiëntere overheid is een van de doelstellingen uit het regeerakkoord. Efficiëntietaakstellingen zijn daarin onderbouwd met een verwijzing naar de invoering van een meer resultaatgerichte sturing.



### 3. DE VORMING VAN DE ARBEIDSVOORWAARDEN

#### 3.1. CAO's: ontwikkelingen in de markt

Zoals blijkt uit de voorjaarsrapportage van de Arbeidsinspectie (juni 1999) is in de marktsector voor ongeveer 63 procent van de werknemers een CAO afgesloten voor 1999. Voor ongeveer de helft van deze werknemers is de overeenkomst afgesloten vóór 1 januari 1999.

De stijging van de contractlonen in de CAO's die voor 1999 zijn afgesloten, bedraagt 2,8 procent op niveaubasis, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de ingangdatum van de loonsverhoging. De contractloonstijging op jaarbasis (dat wil zeggen: inclusief overloopeffecten uit het vorige contract) bedraagt 2,7 procent.

De gemiddelde stijging van het contractloon was in 1999 iets lager dan in 1998. Het verschil is 0,3 procent op niveaubasis en 0,1 procent op jaarbasis.

De CAO's die na 1 januari 1999 zijn afgesloten, kennen een enigszins grotere mutatie dan de akkoorden die vóór die datum zijn afgesloten: 0,3 procent op niveaubasis en 0,1 procent op jaarbasis.

De meeste akkoorden (gemeten naar aantal werknemers) kennen een contractloonstijging tussen 2,5 en 3 procent. Bij de KLM was er dit jaar een daling met 0,28 procent door het vervallen van een eenmalige uitkering van 5 procent uit 1998. De grootste stijging van het contractloon komt voor rekening van de drogisterijbranche: 4,64 procent.

Naast afspraken over de lonen zijn er in de CAO's afspraken gemaakt over onderwerpen als de laagste loonschalen, dispensatiebepalingen, employability, werkgelegenheid, VUT, flexibele pensionering en verlofsparen.

Ook in 1999 is het aantal CAO's met afspraken over verlofsparen toegenomen. Verlofsparen biedt werknemers de mogelijkheid gedurende een bepaalde periode tijd en/of loon te reserveren voor een toekomstig verlof. In alle afgesloten CAO's gaat het om zogeheten tijd-voor-tijdregelingen.

#### 3.2. CAO's: ontwikkelingen bij de overheid

Met uitzondering van de sector Provincies hebben alle sectoren in 1999 over een nieuwe CAO onderhandeld. Voor het eerst is dit jaar in de sectoren Wetenschappelijk Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs en Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen zelfstandig over de primaire arbeidsvoorwaarden onderhandeld.

De looptijd van de afgesloten contracten varieert van 14 tot 24 maanden. Alle CAO's eindigen in 2000. De CAO's voor de sectoren Onderwijs en Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen eindigen op 1 maart, die voor Wetenschappelijk Onderwijs en Hoger Beroepsonderwijs eindigen op 1 juni. De CAO voor de sector Rijk eindigt op 1 augustus, die voor de sector Gemeenten op 1 oktober en die voor de sector Rechterlijke Macht op 1 november. Als laatste eindigt de CAO voor de sector Politie: op 1 januari 2001. Met uitzondering van de sector Politie zullen in alle andere sectoren in 2000 opnieuw onderhandelingen plaatsvinden over een nieuwe CAO. Daarbij zal deze keer het spits worden afgebeten door de sector Provincies. Voor deze sector loopt de CAO af op 1 januari 2000.

Zoals gebruikelijk is de loonsverhoging het belangrijkste onderwerp van gesprek bij CAO-onderhandelingen. Dit jaar was dat zeker het geval. Dit komt doordat de eisen van de vakcentrales in eerste instantie waren gebaseerd op de gunstige economische perspectieven van 1998.



Daarentegen wilde het kabinet bij de vaststelling van de onderhandelingsruimte duidelijk rekening houden met de verslechterde economische vooruitzichten zoals gepresenteerd in de Tussenrapportage Economisch Beleid van het CPB eind 1998. Desondanks is men er in alle sectoren in geslaagd een overeenkomst te sluiten die voor alle partijen aanvaardbaar is.

Gemiddeld zijn ambtenaren er in 1999 structureel (op niveaubasis) 2,7 procent op vooruitgegaan. De contractloonstijging op jaarbasis bedraagt 3,1 procent. De grootste verhoging op jaarbasis komt voor rekening van de sector Onderwijs met 3,7 procent, op de voet gevolgd door de sector Defensie met 3,4 procent. Politieambtenaren gingen er voorshands – zonder rekening te houden met een mogelijk effect van de in de CAO opgenomen inflatieclausule – op jaarbasis 1,8 procent op vooruit. Vorig jaar hebben zij bijna 1 procent bovengemiddeld gescoord. Als ook de ontwikkeling in 1998 in de beschouwing wordt betrokken, zijn de verschillen tussen de sectoren kleiner, zoals blijkt uit tabel 3.1.

Tabel 3.1.: Contractloonstijging overheidssectoren 1998–1999 (in procenten)

Sectoren:	1998		1999		cumulatief 1998 – 1999	
	niveaubasis	jaarbasis	niveaubasis	jaarbasis	niveaubasis	jaarbasis
Rijk	2,40	2,13	2,90	2,41	5,37	4,59
Defensie	2,60	2,17	2,85	3,40	5,52	5,64
Onderwijs	2,56	1,56	2,60	3,72	5,23	5,34
Wetenschappelijk onderwijs	2,56	1,56	3,23	3,31	5,88	4,93
Hoger beroepsonderwijs	2,56	1,56	3,23	3,06	5,88	4,68
Wetenschappelijke onderzoeksinstellingen	2,56	1,56	2,54	3,37	5,17	4,99
Politie	4,04	3,27	0,81	1,78	4,89	5,10
Rechterlijke Macht	2,40	2,13	3,10	3,01	5,57	5,20
Gemeenten	2,06	2,75	3,00	2,81	5,13	5,64
Provincies	2,02	1,46	2,71	2,71	4,79	4,21
Waterschappen	4,25	4,25	2,00	2,19	6,34	6,53
<b>Totaal</b>	<b>2,53</b>	<b>2,10</b>	<b>2,69</b>	<b>3,11</b>	<b>5,30</b>	<b>5,27</b>

Gemiddeld zijn ambtenaren sinds de inwerkingtreding van het sectorenmodel (1993) er 13,2 procent in salaris op vooruitgegaan. Ambtenaren in de sector Waterschappen hebben de grootste stap voorwaarts gemaakt: 17 procent (gemiddeld 2,4 procent per jaar). Op de voet gevolgd door Gemeenten met 15,4 procent en Defensie met 14,7 procent. Hierbij past de kanttekening dat de sectoren Waterschappen en Defensie, in tegenstelling tot de andere sectoren, geen arbeidsduurverkortingen hebben doorgevoerd. Een volledig overzicht van de contractloonontwikkeling sinds 1993 is opgenomen in paragraaf 8.1.

De sectoren Rijk en Defensie hebben het ziektekostenstelsel meer marktconform ingericht. In beide sectoren wordt de werkgeversbijdrage bevroren op het niveau van 1999, in de sector Defensie voor de duur van twee jaar, in de sector Rijk tot het moment waarop het niveau van 50 procent wordt bereikt. Beide sectoren hebben overeenstemming bereikt over premiemaximering. De premies die voor vergoeding via de Ziektekostenvoorziening Rijkspersoneel (ZVR) en de Ziektekostenvoorziening Defensie (ZVD) bestemd zijn, mogen het premieniveau van de Standaard Pakket Polis (SSP) niet overschrijden.

Om het beroep van leraar ook in de toekomst aantrekkelijk te houden, zijn in de sector Onderwijs afspraken gemaakt over modernisering van de arbeidsvoorwaarden voor onderwijsgeevenden. De ontwikkeling van een integraal personeelsbeleid voor onderwijsinstellingen vormt daarvan een centraal onderdeel. Zo wordt per 1 januari 2000 het carrièrepatroon van leraren die zijn benoemd in functies met maximumschalen 9, 10, 11 en 12

verkort door verwijdering van de zogeheten periodiekenstop uit die schalen. Hierdoor bereiken leraren sneller de volgende periodiek. Ook in andere sectoren zijn inkomensmaatregelen overeengekomen. Deze zijn gericht op individuen of op specifieke groepen. Bij Politie gaat het om de Politie Flexibiliteitstoelage voor de schalen 7 en 8. Bij Defensie om inkomensmaatregelen voor de schalen 1 tot en met 5 (verwijdering periodiekenstop in de zogeheten uitlooperperiodieken) en 13 tot en met 16 (toevoegen 1 of 2 periodieken). Bovendien is afgesproken dat er een onderzoek komt naar mogelijkheden om het bezoldigingssysteem voor militairen te flexibiliseren.

Ook over het ouderenbeleid zijn belangrijke afspraken gemaakt in de sectoren Politie en Gemeenten. In de sector Politie is de FLO-regeling vervangen door een specifiek op de politieorganisatie toegesneden FPU-regeling. De sector Gemeenten heeft de eigen seniorenregeling gekoppeld aan de FPU-regeling. In de sector Defensie is overeengekomen om in het najaar van 1999 nader overleg te voeren over een herziening van het diensteindstelsel voor militairen. De herziening is aangekondigd in de Hoofdlijnennotitie (januari 1999) en vormt een onderdeel van de voornemens uit het regeerakkoord 1998 (zie voor burgerpersoneel paragraaf 1.5).

### 3.3. Beloningsverschillen tussen overheidssectoren en markt

#### *Ontwikkeling in contractlonen*

Beloningsverschillen tussen de overheid en de markt kunnen op verschillende manieren in kaart gebracht worden. De eenvoudigste en daardoor meest gebruikte methode is een vergelijking van de ontwikkelingen in contractlonen. Cijfers van onder andere het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laten zien dat de overheid op dit punt steeds meer achterloopt bij het bedrijfsleven. In de periode 1990-1997 beloopt die achterstand in totaal 4 procent.

Bij een dergelijke vergelijking treden een aantal problemen op: de niet-CAO'ers in het bedrijfsleven worden buiten beschouwing gelaten en er wordt geen rekening gehouden met de arbeidsduurverkorting of met incidentele loonsverhogingen (bijvoorbeeld door promotie of het krijgen van een periodiek).

#### *Ontwikkeling in bruto-uurlonen*

Naast de ontwikkeling van het contractloon kan ook naar de ontwikkeling van het bruto-uurloon worden gekeken. De genoemde vergelijkingsproblemen doen zich dan niet voor. Uit onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Venema & Spijkerman, 1999) blijkt dat er tussen de overheid en het bedrijfsleven nauwelijks verschillen bestaan in de ontwikkeling van het uurloon (zie tabel 3.2.).

Tabel 3.2.: Jaarlijkse stijging bruto-uurloon in markt- en overheidssector (in procenten)

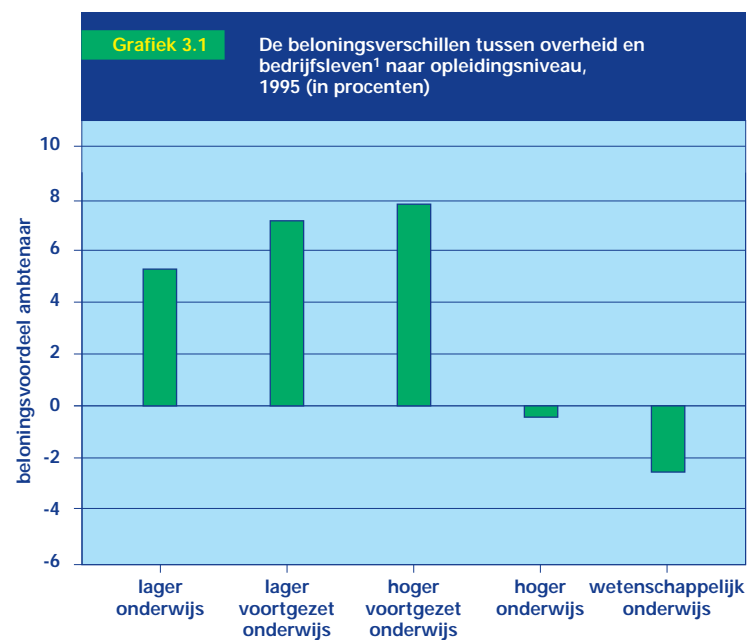
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	Gemiddelde stijging 1993-1997
Markt	1,8	1,9	2,2	3,4	2,3
Overheid	2,0	3,0	1,6	3,0	2,5

Bron: Arbeidsvoorwaardenonderzoek (1994-1997), Arbeidsinspectie SZW (eigen bewerking ministerie van BZK).

Bij de overheid zijn de voor ADV gecorrigeerde uurlonen in de periode 1993–1997 gemiddeld met 2,5 procent gestegen en in de markt met 2,3 procent. De iets hogere stijging bij de overheid komt door een hogere instroom van jonge, relatief laagbetaalde werknemers in het bedrijfsleven. De gemiddelde jaarlijkse stijging van het uurloon van de zogenaamde blijvers is in het bedrijfsleven iets hoger dan bij de overheid.

### Beloningsniveau

Ontwikkelingen in contractloon of uurloon zeggen echter nog niets over verschillen in beloningsniveau. Door CentER (Alessie & Hoogendoorn, 1999) is onderzocht in hoeverre het beloningsniveau van een ambtenaar afwijkt van dat van een werknemer in het bedrijfsleven. Bij een dergelijke analyse is het essentieel rekening te houden met verschillen tussen sectoren in de samenstelling van het werknemersbestand. Het onderzoek laat zien dat ambtenaren in 1995 gemiddeld 3 procent minder zouden verdienen als ze werkzaam zouden zijn in het bedrijfsleven. Hierbij is rekening gehouden met de werknemerssamenstelling naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, functieniveau en type dienstverband. Het verschil van 3 procent geldt niet voor alle groepen ambtenaren. Grafiek 3.1. toont de beloningsverschillen naar opleidingsniveau. Zo zou een wetenschappelijk opgeleide ambtenaar er niet op achteruit, maar juist 2,5 procent op vooruit gaan, als hij werkzaam zou zijn in het bedrijfsleven. Ook voor ambtenaren met een hbo-opleiding zou een baan in het bedrijfsleven een lichte beloningsverbetering betekenen (gemiddeld 0,5 procent), terwijl middelbaar en lager opgeleiden er op achteruit zouden gaan (gemiddeld 7 procent).



Bron: Een vergelijking van de lonen bij de overheid met de lonen in de marktsector, Alessie en Hoogendoorn, CentER Applied Research, 1999

<sup>1</sup> Exclusief de quaire sector

N.B. Positief getal betekent: werknemers bij de overheid zijn beter af.

Het onderzoek van CentER laat zien dat ook *tussen* overheidssectoren sprake is van beloningsverschillen. Het onderzoek indiceert voor de

onderzochte overheidssectoren (Rijk, Onderwijs, Gemeenten, Politie, Provincies)<sup>1</sup> een beloningsvoorsprong ten opzichte van de markt. De beloningsvoorsprong van de sector Onderwijs is echter relatief gering (1 procent), terwijl de sectoren Politie en Provincies een duidelijke beloningsvoorsprong hebben (>10 procent). Ook nu geldt dat voor subgroepen de situatie anders kan zijn dan voor een sector als geheel. Zo heeft het CPB onderzoek gedaan naar de beloningspositie van onderwijsgeevenden. Hieruit blijkt dat onderwijsgeevenden in 1995 gemiddeld 2 procent minder verdienen dan werknemers in andere sectoren met een vergelijkbaar opleidingsniveau.

De verschillen tussen de uitkomsten van het CentER-onderzoek (sector Onderwijs 1 procent meer dan marktsector) en het CPB-onderzoek (onderwijsgeevenden 2 procent minder) zijn volledig terug te voeren op verschillen in de onderzoeksopzet. In het CPB-onderzoek worden onderwijsgeevenden (exclusief universiteiten) vergeleken met werknemers met een vergelijkbaar opleidingsniveau in de rest van de economie (inclusief ambtenaren en directiepersoneel binnen het onderwijs). In het CentER-onderzoek worden de werknemers in de onderwijssector (inclusief universiteiten en ondersteunend en directiepersoneel op scholen) vergeleken met werknemers in het bedrijfsleven (dus exclusief ambtenaren) met een vergelijkbaar opleidingsniveau. Gegeven de verschillende onderzoeksgebieden (CentER: gehele populatie in het onderwijsveld; CPB: docenten in primair en voortgezet onderwijs en BVE) is het plausibel dat de uitkomsten van beide onderzoeken niet strijdig zijn met elkaar.

Bij de onderzoeksresultaten van CentER en het CPB kan een aantal opmerkingen geplaatst worden.

- De resultaten hebben betrekking op 1995. Ontwikkelingen daarna zijn buiten beschouwing gelaten. Voor de ontwikkeling tot 1997 wordt verwezen naar tabel 3.2.
- De resultaten hebben betrekking op voltijders en deeltijders. Bij de overheid hebben deeltijders een vergelijkbaar uurloon als voltijders, terwijl in het bedrijfsleven deeltijders – gecorrigeerd voor kenmerken van persoon en functie – per uur aanzienlijk minder verdienen dan voltijders. Voor ambtenaren met een voltijdaanstelling zijn de beloningverschillen met werknemers in het bedrijfsleven ongunstiger dan hier gepresenteerd en voor ambtenaren met een deeltijdaanstelling zijn de verschillen juist gunstiger.
- In beide onderzoeken is uitgegaan van uurlonen. Aangezien ook in 1995 het dienstverband van voltijders bij de overheid gemiddeld minder uren telde dan dat van voltijders in het bedrijfsleven, laat een vergelijking van voltijdse maandlonen een ander beeld zien. De verschillen zijn in dat geval in het nadeel van de overheid.
- De beloningsvergelijkingen hebben betrekking op het gehele brutoloon (exclusief overwerk). Dit betekent dat ook looncomponenten als de dertiende maand, bonussen, winstdelingen en dergelijke zijn verdisconteerd. Componenten als auto van de zaak, onkostenvergoedingen, tegemoetkomingen in de ziektekosten en andere secundaire arbeidsvoorwaarden zijn buiten beschouwing gelaten. Met voorwaarden als de auto van de zaak, beloning in natura en onkostenvergoedingen loopt de overheid achter. Echter met regelingen als ouderschapsverlof, studiemogelijkheden, kinderopvang en tegemoetkoming in de ziektekosten loopt de overheid voor op het bedrijfsleven. De invloed van dergelijke componenten op het beloningsverschil tussen het bedrijfsleven en de overheid is onduidelijk.

---

<sup>1</sup> Het CBS-bestand waarop dit onderzoek gebaseerd is, maakt geen aparte analyses mogelijk van de sectoren Defensie, Waterschappen en Rechterlijke Macht. Naar verwachting kan dit bij vervolgmetingen wel gebeuren voor de sectoren Defensie en Waterschappen.

### Aanvangssalarissen

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) heeft onderzoek gedaan naar de beloning van starters op de arbeidsmarkt. Het onderzoek laat zien dat de schoolverlater in 1996–1997 bij de overheid beter af was dan bij het bedrijfsleven. De beloningsvoorsprong bij de overheid is in de regel groter bij de lager en middelbaar opgeleide starters dan bij de hoger opgeleide starters (respectievelijk 21 procent en 7 procent). Tussen de sectoren zijn er echter grote verschillen. Zo ligt de beloning van starters in het onderwijs (zowel lager, middelbaar als hoger opgeleiden) onder het gemiddelde van de overheid, maar voor alle opleidingsniveaus nog altijd hoger dan in het bedrijfsleven. Bij de hoger opgeleiden in het onderwijs (de onderwijsgeevenden) is het verschil met de rest van de overheid vrijwel volledig te wijten aan de arbeidsduurverkortingsmaatregel, die in 1997 in de meeste overheidssectoren was doorgevoerd, maar nog niet in het onderwijs. De onderzoeksresultaten hebben betrekking op de bruto-uurlonen, vergelijking van maandlonen geeft door de kortere werkweek bij de overheid een minder grote voorsprong voor de overheid te zien.

#### 3.4. Ontwikkelingen in de laagste loonschalen

Het verlagen van de laagste loonschalen in CAO's tot het niveau van het wettelijk minimumloon neemt een belangrijke belemmering voor deelname aan het arbeidsproces van langdurig werklozen weg. Bij de overheid liggen de laagste loonschalen nagenoeg bij iedere sector op het niveau van het wettelijk minimumloon. In de markt liggen de laagste lonen in enkele sectoren beduidend hoger dan het minimumloon. Uit een steekproef van CAO's in de landbouwsector blijkt dat de laagste lonen in 1998 nagenoeg 19 procent hoger waren dan het minimumloon. In de sectoren Industrie, Bouw, Handel en Transport lagen de laagste lonen tussen de 8 en 15 procent boven het wettelijk minimumloon. De Zakelijke dienstverlening liet een kleiner verschil zien: 4 procent. (Arbeidsinspectie, Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1999, tabel 3.3., p. 12)

De bezetting van de laagste loonschalen (tot en met 130 procent van het wettelijk minimumloon) is in 1997 in de meeste sectoren gedaald ten opzichte van 1996.

#### 3.5. Ontwikkelingen in de ziektekostenregelingen

Van de overheidssectoren Rijk en Defensie is bekend dat zij wijzigingen in de ziektekostenregelingen voorstaan. In de arbeidsvoorwaardenovereenkomst 1999–2000 van de sector Rijk zijn hierover een aantal passages opgenomen. Hierna volgen de belangrijkste punten.

De sector Rijk streeft ernaar voor 1 januari 2001 te besluiten of, en zo ja met welke verzekeringsmaatschappij(en), een collectief contract voor het rijkspersoneel kan worden afgesloten.

De bijdrage voor het *Besluit tegemoetkoming ziektekosten overheids-personeel* (de Btzt-bijdrage) wordt gehandhaafd op het niveau van 1999. Dit niveau blijft van kracht totdat de bijdrage het niveau bereikt van de som van drie componenten: de helft van de MOOZ-bijdrage, de helft van de WTZ-bijdrage en de helft van het bedrag van de component «polis» van de particuliere ziektekostenpremie voor maatschappijpolis, zoals deze door het CPB wordt geraamd.

Vervolgens wordt de Btzt-bijdrage jaarlijks vastgesteld op bovengenoemde som.

De mogelijkheden voor ziektekosten een beroep te doen op een tegemoet-

koming op grond van de *Regeling ziektekostenvoorziening rijkspersoneel* worden per 1 januari 2000 genormeerd tot:

1. de premie voor een ziektekostenverzekering (dit is gebonden aan een maximum);
2. de wettelijke bijdragen MOOZ en WTZ;
3. de bedragen die de betrokkene zelf betaalt omdat in de polisvoorwaarden in het geheel niet is voorzien in een vergoeding.

Ook Defensie wil een aantal wijzigingen in de ziektekostenregeling doorvoeren. De wijzigingen staan hierna op een rij.

1. Op basis van de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Defensie 1997–1999 wordt:
  - de toegang tot de ZVD-regeling voor actief dienende militairen en UKW'ers afgesloten per 1 januari 2000;
  - de ZVD-drempel voor «zittende» UKW'ers per 1 januari 2000 verhoogd tot het niveau van de SZVK-premie;
  - nieuw instromende UKW'ers evenals «zittende» UKW'ers per 1 januari 1999 ondergebracht in het SZVK-stelsel.
2. Op basis van de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Defensie 1999–2000 wordt:
  - het werkgeversaandeel in de premie SZVK verlaagd van 78 naar 70 procent;
  - de IZBAD-vergoeding voor burgerambtenaren twee jaar (tot 1 januari 2002) bevroren op het niveau van 1999;
  - gedurende deze periode onderzocht of een collectief verzekeringscontract voor burgerambtenaren of opname van burgerambtenaren in het verzekeringsstelsel voor militairen (SZVK) mogelijk is;
  - de ZVD-vergoeding voor burgerambtenaren jonger dan 65 jaar gemaximeerd op het niveau van tweemaal de (bevroren) IZBAD-tegemoetkoming;
  - de ZVD-vergoeding voor burgerambtenaren ouder dan 65 jaar gemaximeerd op het niveau van de premie voor een Standaard Pakket Polis (SPP).

### *Zelfstandigen*

Zelfstandigen krijgen toegang tot de ZFW. Het besluit zelfstandigen onder te brengen onder de ZFW is een uitvloeisel van het regeerakkoord. Zelfstandigen worden op grond van hun individueel belastbaar inkomen onder de ZFW gebracht wanneer dat inkomen ligt onder de voor hen geldende loongrens.

Tegelijk wordt een wettelijk correctiemechanisme op de loongrens voor ziekenfondsverzekering ingevoerd om te bewerkstelligen dat tegenover de instroom van zelfstandigen een even grote uitstroom van andere verzekerden uit de ZFW plaatsvindt.

Het besluit betreft per saldo 280 000 zelfstandigen en meeverzekerde gezinsleden die de ZFW instromen. Het correctiemechanisme, voorgesteld met het oog op het handhaven van het evenwicht in de aantallen ziekenfonds- en particulier verzekerden, leidt tot een navenante uitstroom van ZFW-verzekerden.

Met dit besluit zijn alle werkenden en uitkeringsgerechtigden in Nederland onder een bepaalde inkomensgrens ziekenfondsverzekerd, met uitzondering van ambtenaren.

### 3.6. Overige arbeidsvoorwaarden

#### *Instream- en doorstroombanen*

De belangrijkste regeling waarmee overheidswerkgevers de werkgelegenheid kunnen bevorderen is de regeling *Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen* (EWLW). Doorstroming vanuit deze banen naar de marktsector blijft een belangrijk aandachtspunt. Naarmate de doorstroming vanuit deze banen toeneemt, kan ook de instroom aan de onderkant stijgen. Hierdoor kunnen meer langdurig werklozen aan het arbeidsproces deelnemen.

De regeling is uitgebreid van 40 000 naar tot 60 000 instroom- en doorstroombanen (I/D-banen) voor gemeenten. De uitbreiding bestaat uit 10 000 instroombanen en 10 000 doorstroombanen. Voor instroombanen is een salaris van 130 procent van het wettelijk minimumloon vastgesteld en voor doorstroombanen een maximum van 150 procent van het minimumloon.

Bij de verdeling van de nieuwe banen over gemeenten wordt meegewogen hoe groot het aandeel bijstandsgerechtigden in de beroepsbevolking van een gemeente is. Tevens is de verplichting losgelaten om arbeidsplaatsen in voorgeschreven werkgebieden, zoals toezicht, onderwijs, zorg te realiseren. Toch vindt het kabinet het, blijkens de voornemens in het regeerakkoord, nog steeds van belang dat er voldoende I/D-banen ontstaan in deze sectoren en voor de doelgroep arbeidsgehandicapten. Het kabinet zal dan ook aan de gemeenten vragen een aanmerkelijk deel van de nieuwe banen te realiseren in deze sectoren.

Bij de overheid zijn er per eind 1998 ongeveer 26 000 banen gerealiseerd, de meeste bij gemeenten en in het onderwijs. Per 1 januari 1998 hebben ook de politiekorpsen ruimere mogelijkheden gekregen om dergelijke banen in te vullen.

#### *Scholing en employability*

Sociale partners hebben in 1998 een «employability-agenda» opgesteld, met voornemens om scholing te bevorderen. Op dit moment worden deze agendapunten uitgewerkt. Het ministerie van OCenW coördineert de uitvoering. Periodiek wordt over de voortgang verslag gedaan aan de Tweede Kamer. Ook de ministeries van EZ en SZW zijn nauw betrokken bij de uitwerking van de agenda.

Op dit moment wordt bij de uitwerking van de employability-agenda alleen naar de marktsector gekeken. De ministeries van BZK en OCenW menen dat een groot aantal maatregelen ook voor overheidswerkgevers van belang is. De belangrijkste zijn: «Erkenning verworven competenties» (het toetsen en erkennen van verworven kennis buiten het reguliere onderwijs om, bijvoorbeeld het leren in de werkomgeving en scholing van werkenden), «Investors in people» (via het afgeven van een keurmerk erkennen van bedrijven en instellingen die structureel investeren in hun medewerkers), monitoring van de effectiviteit van scholingsactiviteiten, beter benutten van A&O-fondsen bij sectorbrede en sectoroverstijgende initiatieven op het gebied van employability, en het stimuleren van het gebruik van fiscale faciliteiten.

Een aantal actiepunten uit de employability-agenda komen terug in de recentelijk afgesloten CAO's. De belangrijkste zijn: het bieden van meer scholingsfaciliteiten, ook als het niet de eigen functie betreft; het verplicht stellen van een scholings- of ontwikkelingstraject inclusief een vergoeding- en verlofregeling.

De sector Rijk richt zich daarnaast op het voortzetten van het trainee-project en scholingsprogramma's voor minderheden, arbeidsgehandicapten en anderen. Bij de sector Defensie gaat het vooral om bevordering van scholing en mobiliteit van burgerpersoneel ter bevordering van de geschiktheid voor vervolgfuncties. De terugbetalingsregeling voor studiekosten komt te vervallen.

### *Kinderopvang*

Om de arbeidsmarktparticipatie te vergroten wordt de capaciteit voor kinderopvang de komende jaren uitgebreid. De subsidies die hiervoor beschikbaar zijn, worden geleidelijk verhoogd tot f 250 miljoen in 2002. Ook via fiscale maatregelen wordt geleidelijk f 150 miljoen structureel beschikbaar gesteld. Deze maatregelen zijn: verruiming van de aftrekmogelijkheden van ouders en aanpassing van de werkgeversbijdragen.

In de laatst afgesloten CAO van de sector Onderwijs en Wetenschappen is afgesproken om ter verkorting van de wachtlijst voor kinderopvang van 0-4-jarigen eenmalig f 4 miljoen beschikbaar te stellen. Verder zal in de sectoren waar de *Regeling kinderopvang onderwijspersoneel* van toepassing is de behoefte aan buitenschoolse opvang worden geïnventariseerd. Tevens wordt het budget voor vergroting van de opvangmogelijkheden voor kinderen van vervangers met f 5 miljoen verhoogd.

De sectoren Rijk en Defensie geven aan dat ze de verruiming van mogelijkheden tot vermindering van de afdracht van loonbelasting zoveel mogelijk gaan benutten. Daarnaast is bij Defensie het beschikbare budget voor kinderopvang uitgebreid met f 1,5 miljoen.





## 4. ARBEIDSVOORWAARDEN EN ARBEIDSVERHOUDINGEN

### 4.1. Integriteit

Integriteit binnen de overheid is een onderwerp dat aandacht verdient. Op dit terrein zijn de afgelopen jaren verschillende acties gestart en maatregelen getroffen. Te denken valt aan de instelling van vertrouwenspersonen bij de departementen en de regeling voor verplichte vermelding van nevenfuncties. Naast de bekende risico's ontstaan in de loop van de tijd nieuwe risico's en nieuwe vragen. Dit jaar is bijvoorbeeld het *klokkenluiden* een aandachtsgebied geworden. «Klokkenluiden» wil zeggen dat ambtenaren misstanden aan de orde stellen door met informatie naar buiten te treden waarvan ze uitsluitend door hun functie op de hoogte zijn.

In een brief van het ministerie van BZK aan de Tweede Kamer van 7 oktober 1998 over de uitvoering van de motie-Kamp betreffende integriteit in de sector Rijk (Kamerstukken II, 1998–1999, 24 655, nr. 5), is de Kamer geïnformeerd over de integriteitsmaatregelen in deze sector. Mede naar aanleiding van die brief heeft op 3 februari 1999 een algemeen overleg plaatsgevonden met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij is het onderwerp integriteit breder besproken, dat wil zeggen niet alleen voor de sector Rijk en niet alleen binnen het kader van de motie-Kamp. Op 30 maart 1999 (Kamerstukken II, 1998–1999, 24 655, nr. 7) is de Kamer een overzicht van de tijdens dat overleg gedane toezeggingen verstrekt. Daarbij is tevens een tussentijdse integriteitsrapportage in september 1999 aangekondigd. Deze rapportage is op 21 september aangeboden aan de Kamer.

Bij die rapportage wordt de Kamer onder meer geïnformeerd over de stand van zaken rond:

- de vraag of *openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden* in de rijksdienst mogelijk is, rekening houdend met privacy- en zorgvuldigheidsvereisten en praktische uitvoerbaarheid;
- de vraag of voor bepaalde groepen van ambtenaren *een verplichte melding van financiële belangen* kan worden ingevoerd;
- het onder de aandacht brengen van het onderwerp *integriteit bij gemeentebesturen*;
- de vraag in hoeverre het noodzakelijk is maatregelen te treffen naar aanleiding van het verschijnsel *klokkenluiden*;
- de vraag of maatregelen getroffen kunnen worden omtrent de zogeheten *draaideurconstructie*. Dat wil zeggen dat ex-ambtenaren een bepaalde periode geen (advies)werkzaamheden voor de vroegere overheidswerkgever mogen verrichten op hun oude vakgebied;
- de vraag of *departementale accountantsdiensten* een rol kunnen spelen bij controle op de uitvoering van het integriteitsbeleid.

### 4.2. Arbeid en zorg

Er komt een *Algemene wet arbeid en zorg (AWAZ)*, die zowel voor werknemers in de particuliere sector als voor ambtenaren zal gelden. Onlangs is door staatssecretaris Verstand de nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1998/99, 26 447). Deze nota bevat diverse voorstellen die het combineren van arbeid en zorg moeten vergemakkelijken. Vele betrokken maatschappelijke groeperingen, waaronder organisaties van werkgevers en werknemers, hebben inmiddels hun visie over deze voorstellen naar voren gebracht.

Werknemers en ambtenaren krijgen de mogelijkheid maximaal 10 procent

van hun brutoloon te sparen voor het opnemen van verlof. Verder komt er een wettelijk recht op maximaal tien dagen (onbetaald) zorgverlof, zodat werknemers en ambtenaren zelf enige tijd de zorg op zich kunnen nemen voor een ziek kind of familielid. Ook komt er voor beide adoptieouders een wettelijk recht op drie weken betaald bindingsverlof.

De AWAZ zal in vijf fases tot stand worden gebracht.

- Fase 1: De *Wet aanpassing arbeidsduur* (WAA) vormt het eerste deel van de AWAZ. Deze wet zal een geclausuleerd recht op vermeerdering of vermindering van de arbeidsduur regelen. Dit wetsvoorstel is op 23 december 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 26 358).
- Fase 2: Een consultatieronde van vele maatschappelijke groeperingen over de voorstellen in de nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg». Deze consultatieronde heeft inmiddels plaatsgevonden.
- Fase 3: Een algemene wettelijke regeling van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en een betaald bindingsverlof van drie weken voor beide adoptieouders, vormen het tweede deel van de AWAZ. Er wordt naar gestreefd dit wetsvoorstel nog dit jaar in te dienen bij de Tweede Kamer.
- Fase 4: De overige voorstellen uit de nota, zoals het kortdurend zorgverlof, worden in wetgeving omgezet. Voor zover nodig wordt overige wetgeving aangepast, zoals de fiscale wetgeving rond verlofsparen. Deze fase is gepland voor het najaar van 1999.
- Fase 5: Een verkenning van de wenselijkheid van en de voorwaarden rond een recht op betaald zorgverlof. De resultaten van deze verkenning worden in het najaar van 2000 verwacht.

De AWAZ heeft niet alleen voordelen voor de sociale partners. De wet beantwoordt ook aan algemene doelstellingen van het kabinetsbeleid. De verwachting is bijvoorbeeld dat de wet leidt tot een verhoging van de arbeidsparticipatie, waardoor het draagvlak voor de sociale voorzieningen breder wordt. Daarnaast kan de wet bijdragen aan een vermindering van het beroep op de ziektekostenverzekeringen en de sociale zekerheid. De nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» geeft dan ook aan dat financiële ondersteuning door de overheid in de rede kan liggen. Het is interessant in dit verband te vermelden dat de overheidssectoren op het gebied van arbeid en zorg al het nodige hebben verwezenlijkt. In sommige sectoren is bijvoorbeeld het spaarverlof en het geclausuleerde recht op deeltijdarbeid ingevoerd.

#### 4.3. Leeftijdscriminatie

Op basis van het regeerakkoord is een nieuw wetsvoorstel voorbereid om leeftijdscriminatie bij de arbeid tegen te gaan. Het wetsvoorstel bevat een verbod op het maken van onderscheid bij werving, selectie en aanstelling, arbeidsbemiddeling, scholing en vorming voorafgaand of tijdens een arbeidsverhouding, en bevordering. Doelstelling van de wet is het bevorderen van de arbeidsparticipatie door de belemmering van ongerechtvaardigde leeftijdsgrenzen weg te nemen. De algemene wet zal van toepassing zijn op markt en overheid en zal qua normstelling en systematiek zoveel mogelijk aansluiten bij de *Algemene wet gelijke behandeling* (AWGB) en de *Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen* (WGB). Dit betekent dat onderscheid op grond van leeftijd is verboden indien niet wordt voldaan aan de in de wet opgenomen uitzonderingsgronden.

De uitzonderingsgronden zijn ruimer en opener geformuleerd dan in de AWGB. Zo is een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang een uitzonderingsgrond, mits aangetoond kan worden dat het stellen van een leeftijdsgrens noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de continuïteit van het bedrijf, de dienst of de bedrijfsvoering. Ook als aangetoond kan worden dat de leeftijd van werknemers bij de uitoefening van een bepaalde functie risico's voor de veiligheid en gezondheid van werknemers of derden met zich meebrengt, geldt het verbod op leeftijdsdiscriminatie niet.

De Commissie gelijke behandeling krijgt een rol in het toezicht op de naleving van de wet. De sociale partners in overheids- en marktsector zijn over het wetsvoorstel geconsulteerd.

Het wetsvoorstel zal naar verwachting in het najaar van 1999 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het oude, in 1997 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel over dit onderwerp (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 677) is inmiddels ingetrokken.



## 5. PENSIOENEN EN SOCIALE REGELINGEN

### 5.1. Pensioensectoralisatie in 2001

De decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid is geruime tijd geleden gestart. Vaak wordt over de meeste arbeidsvoorwaarden niet meer op centraal niveau onderhandeld. Voor het overheidspensioen geldt dat nog wel. De afgelopen jaren is op dat terrein voorrang gegeven aan de privatisering van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Bij die privatisering per 1 januari 1996 is pensioenoverleg op sectoraal niveau mogelijk gemaakt. Pensioensectoralisatie kan vanaf 1 januari 2001.

Sociale partners bij de overheid zijn in de aanloop naar 2001 begonnen mogelijkheden en wenselijkheden van sectoralisatie van het overheidspensioen te bezien. Zij verwachten daar in het najaar van 1999 afspraken over te kunnen maken. Vergeleken met de overige arbeidsvoorwaarden kan het pensioenoverleg minder eenvoudig worden gedecentraliseerd. Het is moeilijk om de factoren aan te wijzen die voor de besluitvorming rond pensioensectoralisatie relevant zijn. Van belang is in ieder geval dat met een volledige sectoralisatie de solidariteit tussen de diverse overheidssectoren wordt doorbroken. Overheidssectoren betalen nu een zelfde premie ongeacht de verschillen in leeftijdsopbouw, man/vrouwverdeling, salarisprofiel en arbeidsongeschiktheidskansen. Ook verschillen de overheidssectoren in de verhouding tussen de omvang van het premiedraagvlak en de omvang van het opgebouwd recht. Het premiedraagvlak wordt bepaald door de omvang van het salaris van de actieve werknemers. De omvang van het opgebouwd recht is afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de sector en het aantal gepensioneerden. De verhouding is dus een graadmeter voor de gevoeligheid van een sector voor tegenvallende beleggingsresultaten en toenemende pensioenlasten. Wanneer men rekening gaat houden met de onderlinge verschillen, zullen de kosten van de regeling per sector na verloop van tijd uiteenlopen. Dit aspect vraagt om een oplossing om sectoralisatie voor alle betrokkenen aanvaardbaar te maken.

Een andere relevante factor is dat de omvang van het ABP belangrijke schaalvoordelen biedt voor beleggingen en tevens de uitvoeringskosten gunstig beïnvloedt. Een overweging voor sectoren is dat door pensioensectoralisatie binnen de sector een directe relatie kan worden gelegd met de overige arbeidsvoorwaarden. De loonontwikkeling, de pensioenkosten (indexatie) en de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte kunnen zo beter worden afgestemd. Te denken valt bijvoorbeeld ook aan een betere aansluiting van de pensioenregeling op de sectorale ouderenregelingen. Dat kan bovendien zodanig gebeuren dat daarmee het volume van de regelingen wordt beïnvloed. Met pensioensectoralisatie ontstaan ook betere mogelijkheden voor volumebeleid op sectoraal niveau op het terrein van Invaliditeitspensioen, suppletie en herplaatsingstoelage. Dit ligt in het verlengde van de financiële prikkels die dankzij *Premie-differentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen* (PEMBA) in de WAO zijn doorgevoerd.

### 5.2. Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen

Op 1 januari 1998 trad de *Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen* (OOW) in werking. Paragraaf 3.4.1. van de Trendnota 1999 gaat hierop in. Het primaire doel van de OOW is normalisering van de sociale zekerheid van het overheidspersoneel. Het personeel wordt onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen gebracht.

Om uitvoeringstechnische redenen geschiedt de invoering van de OOW in fasen. Nadat per 1 januari 1998 de WAO is ingevoerd voor het overheids-personeel, zullen de *Werkloosheidswet* (WW) en de *Ziekwet* (ZW) worden ingevoerd. Ingangsdatum is 1 januari 2001. Wettelijke aanspraken en uitvoering op het terrein van de werkloosheid worden hetzelfde voor personeel bij de overheid en bij de marktsector. Over deze beslissing van het kabinet is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd (brief van de minister van BZK, d.d. 15 juli 1999, kenmerk AB 1999/U 77 393). Het kabinet heeft tevens een beslissing genomen over het WW-financierings-systeem voor de overheid. In de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer wordt de afweging van het kabinet beschreven. Het kabinet heeft gekozen voor voortzetting van de huidige wijze van bekostiging van de wachtgelden van overheidspersoneel. Dat betekent dat de financiering in de regel gebeurt op basis van «eigenrisicodragen» door de overheidswerkgever.

Indien in de toekomst in de marktsector verdere stappen worden gezet die leiden tot premiedifferentiatie en prikkelwerking, kan een nieuwe afweging over het financieringsstelsel van de werkloosheidslasten bij de overheid worden gemaakt.

Verder heeft het kabinet besloten dat voor overheidspersoneel een met de marktsector overeenkomende vangnetvoorziening voor de ZW moet gelden. De ZW wordt in de marktsector bekostigd via de WW-fondsen. De overheid zal niet aan deze fondsen deelnemen. Daarom wordt voor de overheid een aparte ZW-financiering geregeld. De systematiek daarvan komt overeen met de financiering in de marktsector: via een fonds dat met omslagpremies wordt gevoed.

De invulling en uitwerking van het financieringsstelsel WW en ZW voor de overheid vindt momenteel plaats in een werkgroep met deskundigen van BZK, SZW, Lisv en USZO. De uitwerking zal worden opgenomen in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel «Financieringsstelsel WW en ZW overheid».

In april 1999 is de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP) om advies over deze voorstellen van het kabinet gevraagd. De ROP heeft op 23 juni advies uitgebracht. Het advies geeft geen aanleiding tot wijziging van de voorstellen.

De opdracht tot voorbereiding van de invoering van de WW en ZW voor overheidspersoneel is begin juni 1999 door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) verleend aan de USZO. De overheidswerkgevers dienen daarnaast te bezien welke uitvoeringsorganisatie de boven-wettelijke regelingen voor hen moet gaan uitvoeren.

De politieke verantwoordelijkheid voor de invoering is als volgt verdeeld tussen de ministeries van SZW en BZK:

- a. het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WW en de ZW voor overheidspersoneel en daarmee voor de opdracht van het Lisv aan de USZO;
- b. het ministerie van BZK coördineert de inspanningen van de overheids-werkgevers voor de bovenwettelijke regelingen, en is verantwoordelijk voor het inwerkingtredingsbesluit.

De procedurele afstemming en bewaking van voorbereidingsactiviteiten van de partijen die betrokken zijn bij de wettelijke en de bovenwettelijke regelingen geschiedt via een regiegroep onder voorzitterschap van SZW. In de regiegroep nemen de ministeries van SZW en BZK, het Lisv, de USZO en een afvaardiging van de sociale partners bij de overheid deel. Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) is waarnemer.

### 5.3. Organisatie uitvoering sociale zekerheid

#### *Sectorraden bij de overheid*

De sectorraden adviseren het Lisv over de overeenkomsten met de USZO. Het Lisv is immers opdrachtgever bij de uitvoering van de WAO voor overheids personeel. De sectorraden hebben nog geen adviesfunctie bij de uitvoering van de WW, aangezien deze wet pas op 1 januari 2001 van toepassing wordt op overheids personeel.

Volgens de «Indelingsregeling bedrijfs- en beroepsleven» van de staatssecretaris van SZW bestaat de overheid uit zes sectoren. Deze indeling is anders dan de indeling van het sectorenmodel bij de overheid.

1. Onderwijs en wetenschappen
2. Rijk, Politie en Rechterlijke Macht
3. Defensie
4. Provincies, Gemeenten en Waterschappen
5. Openbare nutsbedrijven
6. Overige instellingen

Voor de sectoren 1, 2 en 4 zijn sectorraden opgericht. Voor de sector Defensie is een sectorraad in oprichting.

#### *SUWI*

De voorlopige plannen van het kabinet voor de nieuwe organisatie van de sociale zekerheid, Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI), hebben gevolgen voor het gehele terrein van de uitvoering van de sociale zekerheid. Er komt mogelijk een andere opdrachtgeversstructuur voor de uitvoering van de WAO en WW. Er zal dan sprake zijn van decentraal opdrachtgeverschap. In die plannen zouden de sectorraden vanwege hun decentrale karakter een opdrachtgeversrol kunnen gaan vervullen in plaats van een adviserende rol. Aangezien het overheids personeel nu al onder de WAO valt, en later ook onder de WW, hebben deze plannen dus ook consequenties voor de sectorraden bij de overheid.

### 5.4. Arbeidsongeschiktheid bij de overheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkeling van het arbeidsongeschiktheidsvolume bij de overheid in vergelijking tot de marktsector. In het algemeen blijkt er sprake te zijn van een stijging van het arbeidsongeschiktheidsvolume. De stijging bij de marktsector is echter groter dan bij de overheid. Hieronder wordt allereerst de overheid als geheel vergeleken met de marktsector. Daarna volgt een vergelijking van sectoren bij de overheid met onderdelen van de marktsector.

#### *Vergelijking overheid en markt*

In het regeerakkoord werd uitgegaan van een instroomkans voor de WAO van 1,35 procent. Volgens cijfers van het Lisv over 1998 zou de instroomkans inmiddels zijn gestegen naar 1,7 procent. Hierbij is uitgegaan van de instroom in 1998. In deze instroomkans zijn ook de ambtenaren opgenomen. Ongeveer 10 procent van alle ambtenaren is aangesloten bij de USZO. Volgens gegevens van de USZO ligt de instroomkans van dit deel van de populatie in 1998 op naar schatting 1,15 procent. Het ministerie van SZW heeft een «Plan van aanpak WAO» aan de Tweede

Kamer gezonden. Als dit plan wordt gerealiseerd, zou een stabilisering van het aantal WAO-ers als percentage van de beroepsbevolking kunnen worden bereikt. Een raming van SZW laat zien wat dit voor de ontwikkeling van het aantal uitkeringen betekent (zie tabel 5.1.).

Tabel 5.1.: Schatting van het aantal uitkeringen: WAO/WAZ/WAJONG (x 1000)<sup>1</sup>

	1998	1999	2000	2001	2002
	895	901	912	921	932

<sup>1</sup> Bij deze raming is rekening gehouden met de verwachte effecten van het Plan van aanpak WAO.

Bron: SZW

Het ministerie van SZW heeft zich bij deze raming gebaseerd op het behoedzame scenario van het CPB voor de ontwikkeling van de beroepsbevolking, dat ook ten grondslag ligt aan het regeerakkoord. Dit scenario bevat een gemiddelde stijging van de beroepsbevolking met 0,9 procent per jaar tussen 1998 en 2002. Deze ontwikkeling is geconfronteerd met de instroomkansen die golden in 1997.

De ramingen van SZW in tabel 5.1. hebben betrekking op alle arbeidsongeschikten, inclusief degenen die werkzaam waren bij de overheid. Een raming van het aantal arbeidsongeschikten in de marktsector en bij de overheid afzonderlijk is niet voorhanden.

Als wordt gekeken naar het aantal gerealiseerde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, uitgesplitst naar de verschillende delen, ontstaat het volgende beeld:

Tabel 5.2.: Aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (x 1000)\*

	1995	1996	1997	1998
WAZ	55,8	53,5	52,6	57,8
WAJONG	102,4	104,7	110,8	118,2
werknemers	612,4	610,1	617,0	630,5
ambtenaren	93,5**	94,7**	95,5**	96,3***
<b>totaal</b>	<b>864,1</b>	<b>863,0</b>	<b>875,9</b>	<b>902,8</b>

Bron: Lisv en USZO

\* Eén persoon kan meerdere uitkeringen ontvangen.

\*\* WAO-conforme uitkeringen

\*\*\* Omdat in 1998 de militairen voor het eerst in de cijfers zijn opgenomen, stijgt het aantal uitkeringen. Voor de militairen geldt de WAO pas vanaf 1 januari 1998. Gecorrigeerd voor de militairen komt het cijfer voor 1998 uit op circa 95 100.

Uit tabel 5.2. blijkt dat tot 1998 ook bij de overheid het aantal personen met een WAO-uitkering stijgt. De stijging is wel iets minder sterk dan in de markt. In 1998 daalt het cijfer licht.

Een goede maat voor het meten en vergelijken van het volume in de arbeidsongeschiktheid is de «heva». Eén volledig arbeidsongeschikte is één heva, een gedeeltelijk arbeidsongeschikte is een gedeeltelijke heva.

Tabel 5.3.: Totale volume arbeidsongeschiktheid (heva's x 1000)

	1995	1996	1997	1998
werknemers	506,3	503,5	508,7	514,9
ambtenaren	77,5	76,9	76,7	76,8 <sup>1</sup>

Bron: Lisv en USZO

<sup>1</sup> Omdat in 1998 de militairen in de cijfers zijn opgenomen, stijgt het totale volume. Gecorrigeerd voor de militairen komt het cijfer voor 1998 uit op circa 75,9.

Indien naar het aantal heva's wordt gekeken, valt op dat de landelijke trend van een stijgend WAO-volume bij de overheid niet zichtbaar is. Dit wordt veroorzaakt door een daling van het aantal volledig arbeidsongeschikten (met een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 tot 100) bij de overheid.

Was in 1995 nog 70 procent van het bestand volledig arbeidsongeschikt, in 1996 en 1997 was dat 67 procent respectievelijk 66 procent. Eind vierde kwartaal 1998 komt het percentage volledig arbeidsongeschikten over dat jaar uit op 65. Voor de werknemers buiten de overheid is dit percentage in die jaren stabiel gebleven op 72.

Overigens moet worden bedacht dat een vergelijking van «de overheid» met «de markt» wellicht te eenvoudig is. Noch de overheid, noch de markt bestaat als zodanig. Er zijn verschillende sectoren binnen de overheid en de markt te onderscheiden, elk met zijn eigen arbeidsongeschiktheidsrisico.

Een raming van de verschillende sectoren in de markt en de overheid is niet voorhanden. Tabel 5.4. biedt een indicatie voor de verschillen tussen sectoren van 1995 tot en met 1997.

Voor de markt is in deze tabel uitgegaan van de indeling in bedrijfsverenigingen. Hoewel de bedrijfsverenigingen op 1 maart 1997 zijn opgeheven, houdt het Lisv de indeling nog aan voor de verdeling van de uitkeringen in 1997. Voor de bedrijfsverenigingen met het grootste aandeel arbeidsongeschikten is de mutatie in het aantal arbeidsongeschikte werknemers opgenomen. Voor de overheid is uitgegaan van de bestaande arbeidsvoorwaardelijke sectorindeling.

Tabel 5.4.: Vergelijking van enkele overheids- en marktsectoren t.a.v.

- mutaties in arbeidsongeschiktheidsvolume
- aandeel uitkeringen van een sector t.o.v. het totale aantal uitkeringen van de markt resp. de overheid, en
- aandeel werknemers van een sector t.o.v. het totale aantal uitkeringen van de markt resp. de overheid (in procenten)

	Mutatie '95-'96	Mutatie '96-'97	Lopende uitkeringen in 1997	Werkne- mers in 1997
<i>Marktsectoren:</i>				
Gezondheid	2,5	5,3	14	13,2
Bouw	-3,1	-2,5	13	4
Banken	1,4	2,9	13	17,8
Nieuwe algemene	0,0	3,7	9	19,5
Detam	2,0	1,9	9	13,5



	Mutatie '95-'96	Mutatie '96-'97	Lopende uitkeringen in 1997	Werkne- mers in 1997
<i>Overheids-sectoren:</i>				
Onderwijs	2,7	2,4	49	48
Gemeenten	- 0,2	- 1,3	31	25
Rijk	- 2,2	- 2,7	14	15
Defensie (burgers)	- 1,6	0,8	2	3
Provincies	- 0,5	- 1,5	2	2
Politie	37,9	48,3	1	6
Waterschappen	1,7	1,6	1	1

Bron: Lisv en USZO

### *Arbeidsongeschikten overheid*

Tabel 5.4. laat de verschillen zien die tussen de diverse onderdelen van de markt of overheid kunnen bestaan. Hierbij valt de toename van lopende uitkeringen bij de sector Politie op. Ten dele is dit te verklaren uit het feit dat een toename van relatief kleine aantallen procentueel al snel fors lijkt. Verder is de verhouding tussen werknemers en arbeidsongeschikten relevant. Deze verhouding blijkt uit de vergelijking van de tweede en derde kolom van de tabel. Hoewel de mutatie van het aantal lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van de sector Politie – in de eerste kolom van tabel 5.4. – fors is, ligt het aandeel arbeidsongeschikten in de sector relatief laag.

In tabel 5.5. is in aanvulling op tabel 5.4. de mutatie in lopende WAO-uitkeringen van 1997 naar 1998 per overheidssector aangegeven. De stijgende trend bij de sector Politie uit tabel 5.4. zet zich, enigszins afgezwakt, voor het derde opeenvolgende jaar voort. Naar de oorzaken van de stijgingen bij deze sector is nog geen onderzoek gedaan, zodat er geen conclusies aan kunnen worden verbonden. Daarnaast valt op dat bij de sector Onderwijs en Wetenschappen sprake lijkt te zijn van een afnemende groei in volume tussen 1995 en 1998. Bij de meeste van de overige sectoren kan de trend worden vastgesteld van een toenemende daling in volume tussen 1995 en 1998.

Tabel 5.5: Mutatie 1997–1998 in lopende uitkeringen per overheidssector (in procenten)

	Onderwijs	Gemeenten	Rijk	Defensie*	Provincies	Politie	Water- schappen
mutatie 97-98	+ 1,2	- 2,6	- 4,9	+ 1,5	- 3,5	+ 24,9	+ 3,9

\* Defensie is in deze tabel exclusief militairen. Ultimo 1998 waren er 1204 militairen met een WAO-uitkering. Omdat de WAO-conforme regeling niet gold voor militairen, is een vergelijking met 1997 niet mogelijk (systeem- en bestandswijziging).

### *Conclusie*

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij de overheid ontwikkelt zich op een vergelijkbare manier als in de marktsector. De stijging bij de overheid is echter gematigder. Wordt gekeken naar het aantal heva's, dan lijkt de overheid het «beter» gedaan te hebben dan de marktsector.

## Nadere gegevens arbeidsongeschiktheid per overheidssector

In tabel 5.6. wordt per sector een overzicht gegeven van de verdeling over de verschillende klassen arbeidsongeschiktheid (WAO).

Tabel 5.6.: Verdeling van de arbeidsongeschiktheid (WAO) naar AO-klasse per sector (1998)

	15-35%	35-55%	55-80%	80-100%	totaal
Rijk <sup>1</sup>	13,4	13,5	5,3	67,8	100
Defensie	13,2	9,8	3,9	73,0	100
Onderwijs en Wetenschappen <sup>2</sup>	10,5	18,0	7,5	64,0	100
Politie	22,5	21,3	10,4	45,8	100
Gemeenten	13,4	14,6	6,0	66,0	100
Provincies	10,8	15,9	5,4	67,9	100
Waterschappen	15,2	14,7	7,7	62,4	100
Overig	13,3	19,5	7,2	59,9	100
<b>Totaal</b>	<b>12,2</b>	<b>16,3</b>	<b>6,7</b>	<b>64,9</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Incl. Rechterlijke Macht.

<sup>2</sup> Omvat tevens de Academische Ziekenhuizen en de sectoren Universiteiten, HBO-instellingen en Onderzoeksinstituten.

In tabel 5.7. wordt per sector een overzicht gegeven van de leeftijdsverdeling van arbeidsongeschikten (WAO). Ten opzichte van 1997 zijn geen significante veranderingen opgetreden. Voor alle sectoren is de bulk van de arbeidsongeschikten nog steeds tussen de 35 en 55 jaar. De instroom in de WAO vond ook in 1998 voor ruim tweederde plaats vanuit deze leeftijdsgroep. De instroom vanuit de leeftijdsgroep 55 – 65 jaar was in dat jaar minder dan een kwart. Het aandeel van die leeftijdsgroep in het totaal aantal WAO-uitkeringen eind 1998 bedroeg iets meer dan een kwart.

Tabel 5.7.: Verdeling van de arbeidsongeschiktheid (WAO) naar leeftijdsklasse per sector (1998)

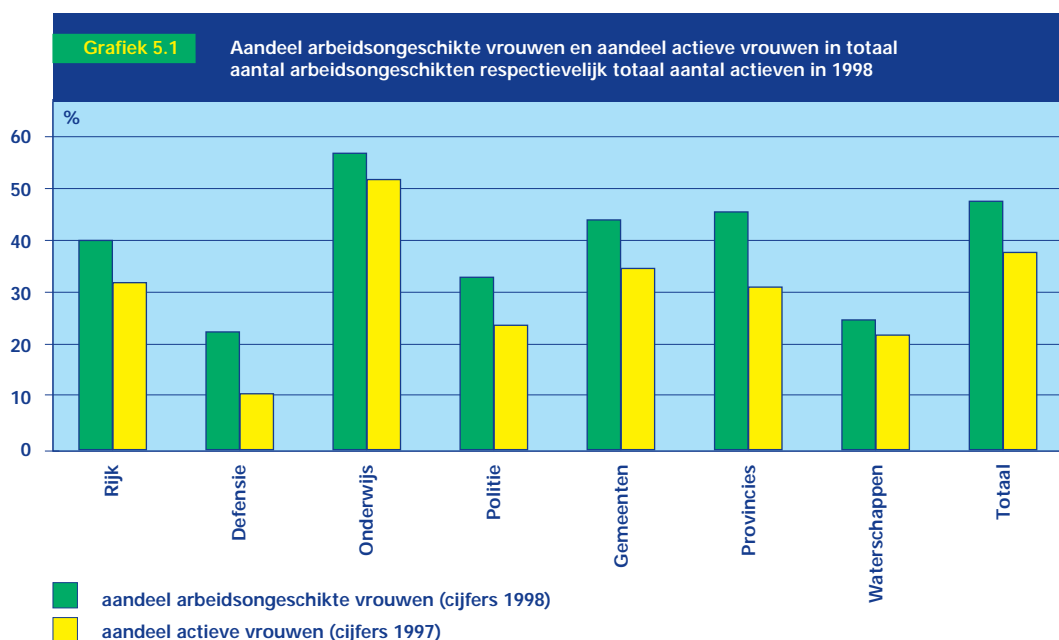
	< 35 jaar	35-55 jaar	56-60 jaar	61-65 jaar	totaal
Rijk <sup>1</sup>	3,5	50,0	21,3	25,2	100
Defensie	12,6	51,5	17,4	18,5	100
Onderwijs en Wetenschappen <sup>2</sup>	2,2	43,2	26,6	27,9	100
Politie	12,7	68,9	12,8	5,6	100
Gemeenten	3,3	46,2	23,5	27,0	100
Provincies	2,8	48,1	23,1	25,9	100
Waterschappen	4,0	43,7	23,1	29,2	100
Overig	4,0	50,4	23,0	22,5	100
<b>Totaal</b>	<b>3,3</b>	<b>46,1</b>	<b>24,3</b>	<b>26,3</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Inclusief Rechterlijke Macht.

<sup>2</sup> Omvat tevens de Academische Ziekenhuizen en de sectoren Universiteiten, HBO-instellingen en Onderzoeksinstituten.

Figuur 5.1. geeft per sector een overzicht van het aandeel van de totale arbeidsongeschiktheid dat voor rekening van vrouwen komt, afgezet tegen de vertegenwoordiging van vrouwen in die sector in het algemeen. Ten opzichte van 1997 is in alle sectoren sprake van een toename van het aandeel van vrouwen in de WAO. Het blijkt dat in alle sectoren het aandeel vrouwen in het totale aantal WAO-uitkeringen hoger is dan het

aandeel vrouwen in het aantal actieven. Vrouwen komen derhalve relatief vaker dan mannen in de WAO terecht.



## 5.5. Wachtgeldregelingen

### *De sectorale wachtgeldregelingen*

Bij de overheid gelden meerdere wachtgeldregelingen. Ook binnen een overheidssector kunnen verschillende wachtgeldregelingen voorkomen. In paragraaf 8.4. wordt een globaal beeld gegeven van de inhoud van de wachtgeldregelingen in de verschillende overheidssectoren in 1999. Wachtgeldregelingen zijn grofweg te verdelen in twee categorieën: integrale, eigenstandige regelingen en «WW-conforme»-regelingen. In deze laatste categorie wordt (tot nu toe fictief) onderscheid gemaakt tussen een «WW-deel» en een bovenwettelijk deel. Deze regelingen zijn er in de sectoren Onderwijs en Wetenschappen (inclusief Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs en Wetenschappelijke onderzoeksinstellingen) en Defensie.

In het kader van de OOW dienen alle regelingen voor alle sectoren zodanig aangepast te worden dat zij aansluiten bij de WW. Zoals in paragraaf 5.2. is aangegeven, wordt de WW voor het overheidspersoneel ingevoerd op 1 januari 2001.

### *Aantal wachtgelders*

Tabel 5.8. laat het totale aantal wachtgelders zien bij de verschillende overheidssectoren. Doordat verschillende bronnen zijn gebruikt, gaat het bij een deel van de sectoren om het aantal *wachtgelduitkeringen* en bij het andere deel van de sectoren om het aantal *personen* met een wachtgelduitkering. Beide categorieën zijn echter goed vergelijkbaar omdat één persoon meestal maar één wachtgelduitkering heeft.

Tabel 5.8.: Aantal wachtgelders bij de overheid, 1996–1998 (stand op 31/12)

	Aantal wachtgelders			Wachtgelders in % actieven		
	1996 <sup>4</sup>	1997	1998	1996	1997	1998
Rijk <sup>1</sup>	7.771	7.024	6.256	7,3	6,3	5,6
Onderwijs en Wetenschappen <sup>2, 3</sup>	31.183	29.646	23.878	9,2	8,4	6,8
Defensie:						
Burgerpersoneel <sup>1</sup>	2.119	2.160	1.959	9,3	8,8	8,4
Militair personeel <sup>1</sup>	2.102	2.365	2.015	3,8	4,2	3,7
Politie <sup>3</sup>	799	692	500	1,8	1,5	1,1
Rechterlijke Macht <sup>1</sup>	13	13	13	0,6	0,6	0,6
Gemeenten <sup>3</sup>	6.527	4.489	5.015	3,8	2,6	2,9
Provincies <sup>3</sup>	444	528	439	3,5	4,1	3,5
Waterschappen <sup>3</sup>	86	86	126	1,0	1,0	1,4
<b>Totaal overheid</b>	<b>51.124</b>	<b>47.003</b>	<b>40.201</b>	<b>6,5</b>	<b>5,9</b>	<b>5,0</b>

<sup>1</sup> Uitkeringen.

<sup>2</sup> Inclusief Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs en Wetenschappelijke onderzoeksinstituten.

<sup>3</sup> Personen.

<sup>4</sup> Op de cijfers voor 1996 en 1997 zijn in vergelijking met de Trendnota 1999 (blz. 29) voor de sectoren Rijk en Defensie een aantal correcties aangebracht.

Bronnen: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, ministerie van Defensie en ministerie van Justitie, ABP, IPO en Kerngegevens Overheidspersoneel (CBS).

Tussen de overheidssectoren blijken aanzienlijke verschillen in het aantal wachtgelders te bestaan. Dit wordt vooral zichtbaar als het aantal wachtgelders wordt afgezet tegen het aantal actieven in een sector. In bijna alle sectoren daalt het aantal wachtgelders.

De cijfers in de tabel zeggen niets over het aantal «wachtgeld-fte's»: het aantal uitkeringen op basis van een volledige baan. Vooral in de sector Onderwijs en Wetenschappen hebben veel wachtgelders een uitkering voor een beperkt aantal uren.

## 5.6. Ziekteverzuim

### *De ontwikkeling van het ziekteverzuim bij de overheid*

De meest recente cijfers over het ziekteverzuim bij de overheid hebben betrekking op het jaar 1997 en ten dele op 1998. Iedere overheidssector verzamelt de gegevens over het ziekteverzuim met behulp van een eigen methode. Om die reden, en door het gedeeltelijk ontbreken van gegevens, staan in tabel 5.9. geen totalen voor de overheid. Inmiddels is opnieuw een beroep op de sectoren gedaan om hierin verbetering te brengen.

Tabel 5.9.: Ziekteverzuim bij de overheid, kerncijfers 1994–1997 (in procenten)

	Ziekteverzuim (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof)					Gemiddeld aantal ziekmel- dingen per werknemer 1997	Gemiddelde verzuimduur in dagen 1997
	1994	1995	1996	1997	1998		
Rijk	6,0	6,2	5,9	5,7	6,4	1,6	12,2
Onderwijs <sup>1</sup>	7,5	7,2	7,2	7,2		1,3	17,0
Defensie <sup>2</sup>	4,8	4,8	4,8	5,2		1,4	
Politie <sup>3</sup>	–	7,7	7,5	8,0			
Rechterlijke macht	–	2,5	3,0	2,8		0,4	19,8
Gemeenten	6,0	6,5	6,3	6,8		1,7	17,6
Provincies	5,6	5,6	5,7	6,0	6,5	1,9	
Waterschappen	4,9	4,6	n.b.	4,4		1,4	10,8

<sup>1</sup> De verslagperiode is het schooljaar exclusief de zomervakantie. De ziekteverzuimgegevens hebben betrekking op het onderwijzend personeel in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Vanaf 1997 betreft het verzuimcijfer onderwijs het kalenderjaar (7,2 procent) i.p.v. het schooljaar (7,5 procent).

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

<sup>3</sup> Het ziekteverzuimcijfer van de sector Politie is inclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Bron: Ziekteverzuim binnen de overheid, CBS.

Het ziekteverzuim in Nederland (particuliere bedrijven) is na een aanvankelijke daling en stabilisatie gestegen van 4,6 procent in 1997 naar 5,0 procent in 1998 (exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof) en van 5,1 procent naar 5,6 procent inclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof. Op basis van de reeds beschikbare cijfers is de verwachting dat diezelfde stijging zich bij de overheid voordoet. Bij de sector Defensie bedraagt het ziekteverzuim in 1997 5,2 procent, dit is een stijging van 0,4 procentpunt ten opzichte van de jaren 1994 t/m 1996. Een toename van het ziekteverzuim bij het militaire personeel is daarvan de voornaamste oorzaak.

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

## 5.7. Ziektekosten

### *De kosten van de ziektekostenverzekeringen*

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

Voor zowel werknemers als werkgevers leidt dit tot verschillen in ziektekosten en kostenmutaties als gevolg van verschillende ziektekostenverzekeringen. De variatie in premie en vergoedingen veroorzaakt een verschil in netto-inkomen tussen werknemers in de marktsector en het overheidspersoneel. Het kabinetsbeleid voor koopkracht kan hierdoor voor deze groepen verschillend uitpakken. Een ondersteuning van ziekenfondsverzekerden met een inkomen tot en met modaal met een rijksbijdrage biedt immers geen ondersteuning voor de inkomensgroep tot en met modaal die niet ziekenfondsverzekerd is.

In tabel 5.10. zijn de jaarlijkse kosten voor werknemers van een aantal ziektekostenregelingen opgenomen. Dit stelt ons in staat de ziektekosten van werknemers in het bedrijfsleven te vergelijken met personeel van de diverse overheidssectoren. Het gaat om het ziekenfonds voor werknemers in het bedrijfsleven, de standaardpakketpolis voor onderwijsgevenden, ambtenaren op ministeries en bij de Rechterlijke Macht, de ziektekostenverzekering krijgsmacht voor militairen en de publiekrechtelijke verzekeringen voor ambtenaren van de lagere overheden en de politie.

Bij ziekenfondsverzekerden, publiekrechtelijk verzekerden en militairen bestaan de kosten uit de procentuele en nominale werknemerspremie en de belasting minus de overhevelingstoelage over de procentuele werkgeverspremie. Bij particulier verzekerden zijn de weergegeven kosten opgebouwd uit de nominale premie en de bijdragen aan de MOOZ en WTZ minus de interim-vergoeding, eventueel minus een aanvullende vergoeding.

Ook voor particulier verzekerden in het bedrijfsleven wordt hier uitgegaan van een tegemoetkoming in de kosten van de werkgever. Gemiddeld bedraagt de bijdrage 50 procent van de brutokosten. Verondersteld is dat eventuele kinderen op dezelfde wijze als de hoofdverzekerde verzekerd zijn. Bij gehuwden is bovendien verondersteld dat de partner op dezelfde wijze is verzekerd als de hoofdverzekerde.

Tabel 5.10.: Kosten ziektekostenverzekering voor werknemers in 1999

	Markt zieken- fonds	Overheid		Publiekrechtelijk		GVP	Militairen SZVK
		Particulier (incl BIR)	(excl. BIR)	IZA	IZR		
Gehuwde alleenverdiener zonder kinderen							
minimum +	1 914	1 104	1 566	1 860	1 689	1 890	1 869
modaal	2 630	1 104	1 566	2 612	2 333	2 688	2 481
Zfw-loongrens – f 1,00	3 129	1 248	1 566	3 388	2 950	3 395	2 830
1,5 modaal <sup>1</sup>	3 709	1 248	1 566	3 626	3 545	3 823	2 830
Gehuwde alleenverdiener met 2 kinderen							
minimum +	1 914	2 741	3 203	2 184	2 019	1 890	2 096
modaal	2 630	2 741	3 203	2 936	2 663	2 688	2 708
Zfw-loongrens – f 1,00	3 129	2 885	3 203	3 712	3 280	3 395	3 057
1,5 modaal <sup>1</sup>	5 564	2 885	3 203	3 950	3 875	3 823	3 057
Alleenstaande zonder kinderen							
minimum +	1 558	465	783	1 530	1 359	1 581	1 423
modaal	2 274	465	783	2 282	2 003	2 379	2 034
Zfw-loongrens – f 1,00	2 773	465	783	3 058	2 620	3 086	2 384
1,5 modaal <sup>1</sup>	1 855	465	783	3 296	3 215	3 523	2 384
Alleenstaande met 2 kinderen							
minimum +	1 558	2 102	2 420	1 854	1 689	1 581	1 650
modaal	2 274	2 102	2 420	2 606	2 333	2 379	2 261
Zfw-loongrens – f 1,00	2 773	2 102	2 420	3 382	2 950	3 086	2 611
1,5 modaal <sup>1</sup>	3 709	2 102	2 420	3 620	3 545	3 523	2 611

<sup>1</sup> Werknemers met een inkomen van anderhalf maal modaal zijn in de markt niet ziekenfondsverzekerd maar particulier verzekerd.

Overigens geeft tabel 5.10. geen volledig beeld van de kosten. Zo zijn de eigen bijdragen en het eigen risico buiten beschouwing gelaten. Voor particulier verzekerde ambtenaren bestaat bovendien de *Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (ZVO)*. Deze regeling houdt in dat die ambtenaren een vergoeding voor hun ziektekosten kunnen krijgen, als deze, inclusief premies, meer dan 3,2 procent (stand 1998) van hun inkomen bedragen. Aan de *Interprovinciale Ziektekostenregeling (IZR)* en de regeling van het Instituut Zorgverzekering Ambtenaren Nederland (IZA)

is de 1-procentsregeling verbonden. Dit houdt in dat verzekerden recht hebben op vergoeding van ziektekosten (exclusief betaalde premies) als en voor zover deze meer bedragen dan 1 procent van hun inkomen. De sector Politie kent een regeling die inhoudelijk overeenkomt met de 1 procentregeling. Het percentage is echter afgeleid van de GPV-premiestelling. Voor het jaar 1999 bedraagt dat percentage 1,31. Ook de inhoud van de verzekerde pakketten is niet voor alle groepen verzekerden gelijk. Zo zijn de inhoud van het particuliere en het ziekenfondspakket ongeveer aan elkaar gelijk, terwijl het IZA-pakket en het pakket van de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK) veel uitgebreider zijn.

De verschillen in ziektekosten tussen de categorieën werknemers zijn erg groot. Verscheidene malen is al onderzocht of het ziektekostenregime bij de overheid veranderd kan worden. Elke overgang van nominale naar inkomensafhankelijke premies brengt echter zulke grote en uiteenlopende inkomenseffecten met zich mee, dat de sociale partners daar in het arbeidsvoorwaardenoverleg, zelfs los van de budgettaire gevolgen, niet eenvoudig uitkomen.

## 6. WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKT

### 6.1. De ontwikkeling van de werkgelegenheid

De economische groei in Nederland komt naar verwachting uit op 2,75 procent voor 1999 en 2,5 procent voor 2000. Dit is een lichte groei-  
vertraging na een economische groei van 3,7 procent in 1998. Onder  
invloed van de verslechterde internationale economische ontwikkeling is  
aan de hoogconjunctuur in 1997 en 1998 een eind gekomen. In het kielzog  
van de afzwakende economische groei neemt ook de verwachte  
werkgelegenheidsgroei af tot ongeveer 160 000 personen in 1999 en tot  
circa 100 000 in 2000. In 1999 is deze werkgelegenheidsgroei beduidend  
hoger dan de verwachte groei van het aantal werkzoekenden, zodat de  
werkloosheid in 1999 daalt. Echter, in 2000 neemt de groei van het  
arbeidsaanbod licht af zodat naar verwachting de werkloosheid nog  
slechts licht afneemt. Dit macro-economische beeld is de optelsom van  
verschillende sectorale ontwikkelingen. De industrie ondervindt tradi-  
tioneel als eerste de gevolgen van de afnemende economische groei. De  
groei in de zakelijke dienstverlening (exclusief de overheid) zwakt later in  
1999 af en blijft bovendien op een hoger dan gemiddeld peil.

De ontwikkeling in de werkgelegenheid bij de overheid wijkt af van die in  
de markt, omdat ze onderhevig is aan andere invloeden. De belangrijkste  
factoren die direct aangrijpen op de werkgelegenheid bij de overheid zijn  
de kabinetsbesluiten om het aantal Instroom- en Doorstroom-banen (I/D-  
banen) te verhogen, de groeps-grootte in het primair onderwijs te  
verkleinen en meer agenten en surveillanten op straat te krijgen.  
Tegenover deze intensiveringen staat een aantal kortingen, die gevolgen  
hebben voor de werkgelegenheid van een aantal onderdelen van de  
Rijkssectoren.

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

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

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

Zoals tabel 6.1. laat zien, verschilt de werkgelegenheidsmutatie als gevolg  
van het regeerakkoord per overheidssector. Rijk, Defensie, Wetenschap-  
pelijk onderwijs, Hoger beroepsonderwijs en de Wetenschappelijke  
onderzoeksinstituten zullen krimpen, terwijl Onderwijs, Politie en  
Rechterlijke Macht zullen groeien.

Het regeerakkoord bevat daarnaast ook maatregelen die indirect invloed  
hebben op de werkgelegenheid. Zo kan de verlaagde vergoeding voor de  
incidentele loonontwikkeling indirect deels doorwerken in minder  
werkgelegenheid.

Naast het regeerakkoord 1998 spelen andere factoren een rol. Het  
regeerakkoord 1994 werkt nog door in sommige sectoren en tot slot zijn er  
autonome factoren als meer nieuwe leerlingen in het basisonderwijs.



Worden alle factoren in de beschouwing betrokken, dan neemt het aantal arbeidsjaren ten opzichte van de percentages in tabel 6.1. bij Onderwijs en Wetenschappen en Politie toe. Voor de andere rijkssectoren blijven de percentages in tabel 6.1. ongewijzigd. De 20 000 extra I/D-banen zullen naar verwachting in meerderheid bij overheidswerkgevers gerealiseerd worden.

De decentrale overheidssectoren laten eveneens een uiteenlopende ontwikkeling zien. De Gemeenten zullen groeien door het toegenomen aantal I/D-banen. In de Waterschappen blijft de werkgelegenheid constant, terwijl de Provincies zullen afslanken.

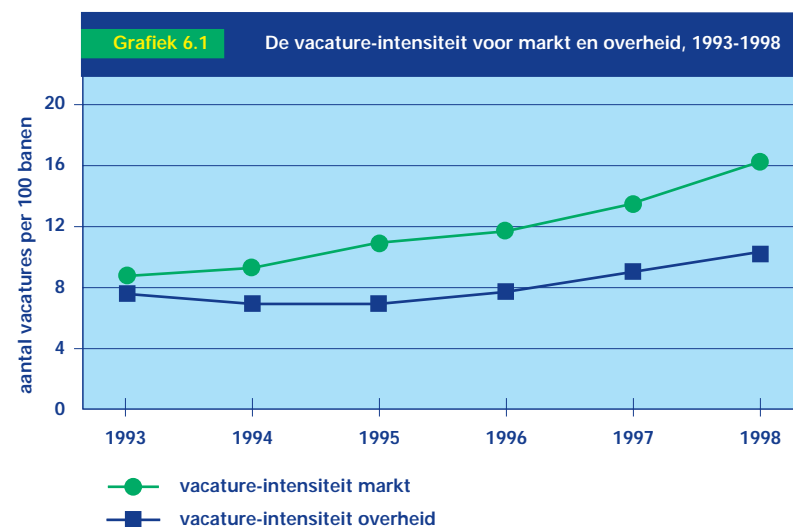
Voor de overheid als totaal zal het aantal arbeidsjaren in 2002 met ongeveer 2 procent zijn toegenomen. De klassenverkleining in het basisonderwijs, meer blauw op straat bij Politie en vooral de extra I/D-banen zijn daarvoor verantwoordelijk. Overigens zal de werkgelegenheidsstijging gemeten in het aantal personen groter dan 2 procent zijn door de gedeeltelijke herbezetting van de in 1998 ingevoerde arbeidsduurverkorting bij Onderwijs en Wetenschappen en Politie.

## 6.2. De wervingspositie van de overheid

De wervingspositie van de overheid wordt hoofdzakelijk bepaald door het aantal vacatures, het aandeel moeilijk vervulbare vacatures en de ontwikkelingen daarvan. Hieronder zijn de belangrijkste uitkomsten uit de *Arbeidsmarktrapportage Overheid 1999* gepresenteerd.

### Vacature-intensiteit

De vacature-intensiteit wordt berekend door het aantal vacatures te relateren aan de werkgelegenheid. Grafiek 6.1. laat zien hoe de vacature-intensiteit zich in de periode 1993–1998 ontwikkelde.



Bronnen: Vacature-enquête (1993-1998), CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel (1994-1998), BZK; Enquête Beroepsbevolking (1993-1998), CBS.

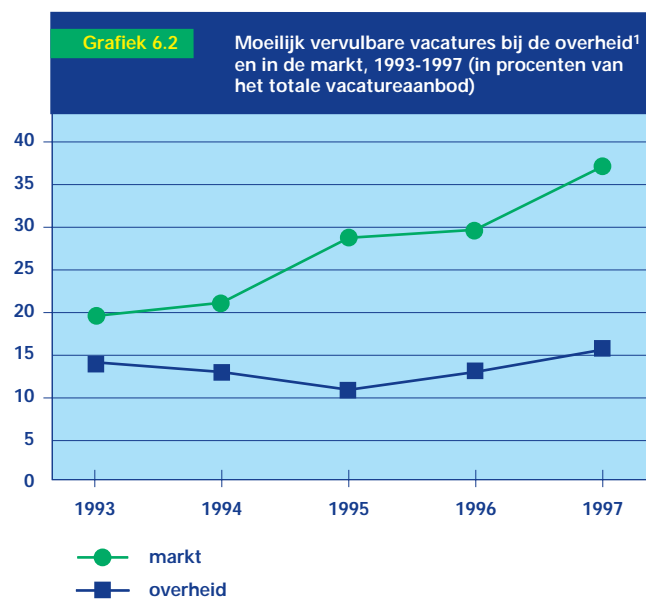
Duidelijk is de economische ontwikkeling van de afgelopen jaren te zien. In de marktsector stijgt de vacature-intensiteit van 8,7 procent in 1993 tot 16,1 procent in 1998. Bij de overheid is de ontwikkeling van de vacature-intensiteit minder uitgesproken dan in de marktsector. Toch kent ook de

overheid een stijgende intensiteit, van 7,6 procent naar 10,2 procent. Dit is een stijging van meer dan 30 procent (alleen in 1998 was deze stijging 15 procent). Ondanks dat is er geen sprake van een stijgende werkgelegenheid bij de overheid. De langzaam toenemende uitstroom van ouderen en de mogelijkheden, ook voor werknemers bij de overheid, die de werkgelegenheidsgroei in de marktsector biedt, veroorzaken waarschijnlijk in belangrijke mate de toenemende vacature-intensiteit bij de overheid. Het groter wordende verschil tussen de intensiteit in de markt en bij de overheid, betekent dat het aandeel van de overheid in het totaal aantal vacatures dalende is. In 1993 was het percentage nog 12, inmiddels is het gedaald tot 7.

Kleine organisaties hebben gemiddeld een beduidend hogere vacature-intensiteit dan grote organisaties. Dit geldt voor zowel de overheid als de marktsector. Grotere organisaties hebben meer mogelijkheden voor interne mobiliteit, zodat de behoefte aan externe mobiliteit bij het personeel lager is. Bovendien hebben grotere organisaties meer mogelijkheden om in geval van opvallende plaatsen voor interne oplossingen te kiezen. Daardoor ontstaan minder echte vacatures. De werkgelegenheid is bij de overheid meer bij grotere organisaties geconcentreerd dan in de marktsector. Het verschil in vacature-intensiteit tussen markt en overheid is om die reden voor meer dan 40 procent toe te schrijven aan verschillen in organisatieomvang.

Ook tussen de afzonderlijke overheidssectoren bestonden in 1998 verschillen in vacature-intensiteit. In de sectoren Defensie, Onderwijs en Provincies is de intensiteit hoger dan gemiddeld voor de overheid, in de overige sectoren juist lager.

#### Moeilijk vervulbare vacatures



<sup>1</sup> De tien overheidssectoren, exclusief Defensie.  
Bron: Vacature-enquête (1993-1997), CBS.

Grafiek 6.2. laat een duidelijke stijging van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in de marktsector zien, van 20 procent in 1993 naar 37 procent in 1997. Bij de overheid is vanaf 1996 een lichte stijging waar te nemen. In

1997 ligt het percentage moeilijk vervulbare vacatures bij de overheid met 16 ver onder dat van de markt<sup>1</sup>. Gegeven de duidelijk toenemende vacature-intensiteit in de markt is het niet verwonderlijk dat het aandeel moeilijk vervulbare vacatures sterk stijgt, sterker dan bij de overheid waar de vacature-intensiteit zich gematigder ontwikkelt. Dit verschil tussen markt en overheid doet zich op alle functieniveaus voor. Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures blijkt overal aanmerkelijk hoger te zijn voor hogere functies dan voor de lagere functies.

Voor een kwart is het verschil tussen markt en overheid te verklaren door het verschil in organisatieomvang. Grotere organisaties hebben namelijk relatief minder moeilijk vervulbare vacatures. Ten eerste is de vacature-intensiteit bij grote organisaties lager. Vacatures worden dan minder snel als «moeilijk» ervaren, omdat een kleiner deel van de productiecapaciteit op het spel staat. Ten tweede hebben grotere organisaties meer mogelijkheden om intern te schuiven of anderszins te anticiperen. Voor vacatures die naar verwachting moeilijk te vervullen zullen zijn, kan dus reeds op voorhand een (interne) oplossing gezocht worden. Ten derde zien potentiële kandidaten grotere organisaties als aantrekkelijke werkgevers met veel mogelijkheden qua carrière, beloning en dergelijke. Voor grote organisaties is het daarom minder moeilijk om geschikte kandidaten te werven.

De sectoren Onderwijs en Gemeenten hebben een groter aandeel moeilijk vervulbare vacatures dan gemiddeld voor de overheid. De sectoren Rijk, Provincies en Waterschappen hebben juist een kleiner aandeel. Opvallend is de sterke stijging bij de Gemeenten, van 11 procent in de periode 1993–1995 naar 22 procent in 1997. Overigens is dat percentage nog beduidend lager dan gemiddeld in de marktsector. Recente cijfers van het CBS laten zien dat de toename van wervingsproblemen verder doorzet in de marktsector (naar 46 procent moeilijk vervulbare vacatures in 1998). Bij de overheid is inmiddels ook sprake van een duidelijke toename (naar 23 procent in 1998).

#### *Knelpunten specifieke beroepen*

Hierboven is ingegaan op de algemene vacaturepositie van de overheid. Nadere analyses laten zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen specifieke beroepsgroepen. Grote problemen zijn geconcentreerd bij de vacatures voor hogere en wetenschappelijke functies. In een aantal beroepen is zowel de vacature-intensiteit als het aandeel moeilijk vervulbare vacatures relatief hoog. Het gaat hierbij om weg- en waterbouwkundigen, andere bouwkundigen, automatiseerders, administratieve en economische medewerkers en commerciële medewerkers. Bij andere beroepen gaat een groot aandeel moeilijk vervulbare vacatures gepaard met een lagere vacature-intensiteit. Het betreft managers en docenten (onderwijskundig, sociaal, economie, humaniora). Een derde groep wordt gevormd door de docenten basisonderwijs en de overige docenten. Bij deze beide beroepen gaat een hoge vacature-intensiteit gepaard met een gemiddeld aandeel moeilijk vervulbare vacatures. Voor de overige hogere en wetenschappelijke beroepen is de vacatureproblematiek minder ernstig. Bij de lage en middelbare beroepen komt een (relatief) groot aandeel moeilijk vervulbare vacatures alleen voor bij bouwkundigen en automatiseerders. Overigens zijn er ook per beroepsgroep soms nog aanzienlijke verschillen in wervingsproblemen. Zo verschillen de problemen met de werving van docenten per regio. Verder geeft Defensie aan dat met name knelpunten worden ervaren bij de werving van militair operationeel en technisch personeel (zie de wervingsbrief van Defensie).

<sup>1</sup> De sector Defensie is niet opgenomen in het CBS-bestand, waaruit deze cijfers afkomstig zijn. Naar verwachting kan het burgerpersoneel van Defensie wel worden opgenomen in vervolgmetingen. Voor het militaire personeel is dit niet mogelijk omdat daar geen sprake is van afzonderlijke vacatures maar van een totale wervingsbehoefte.

### *Toekomstige ontwikkelingen*

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) verwacht in de nabije toekomst grote arbeidsmarktknelpunten bij de werving en het behoud van personeel, van hbo-ers, academici en in minder mate mbo-ers. Ook de overheid krijgt daarmee te maken. De overheid is meer dan de markt afhankelijk van hoger opgeleiden. Vanwege de leeftijdsopbouw van het personeel zal de vervangingsvraag bij de overheid de komende jaren harder stijgen dan in de marktsector. In sommige sectoren (Onderwijs, Politie en Rechterlijke Macht) zal de vraag naar nieuw personeel sterk stijgen als gevolg van het kabinetsbeleid.

Om meer inzicht te krijgen in adequate oplossingen voor de knelpunten op de arbeidsmarkt volgt het ministerie van BZK nauwlettend de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De Arbeidsmarkttrapportage Overheid 1999 presenteert een palet van mogelijke oplossingen voor arbeidsmarktknelpunten. Tot de mogelijkheden behoren: andere wervings- en communicatiestrategieën, verbetering van het loopbaanbeleid, arbeidsvoorwaarden op maat, ouderen langer voor het arbeidsproces behouden en het benaderen van nieuwe arbeidsmarktdoelgroepen. Verder is onlangs een groot mobiliteitsonderzoek van start gegaan. Dit onderzoek geeft gedetailleerd inzicht in de concurrentiepositie van de overheidswerkgevers en de motieven van overheidswerknemers om van baan te wisselen. In de *Arbeidsmarkttrapportage Overheid 2000* wordt hierover gepubliceerd.

### 6.3. Aandachtsgroepen op de arbeidsmarkt

In het kielzog van de afnemende werkloosheid in Nederland neemt ook de werkloosheid onder een aantal specifieke groepen af. Toch blijft het aantal langdurig werklozen en de werkloosheid onder jongeren, laaggeschoolden, etnische minderheden en arbeidsgehandicapten onaanvaardbaar hoog. Om de maatschappelijke cohesie te vergroten, continueert het kabinet zijn activerend arbeidsmarktbeleid voor deze groepen in deze kabinetsperiode. Daarnaast zijn er voor de langdurig werklozen en de etnische minderheden aanvullende ambities uitgesproken. In het emancipatiebeleid verschuift het accent: van streven naar een groter aandeel werkende vrouwen naar het verbeteren van de doorstroming van vrouwen naar hogere functies.

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

### *Langdurig werklozen*

Een meerderheid van de WIW-, de WSW-plaatsen en In- en Doorstroombanen wordt binnen de overheidssectoren gecreëerd. Daarnaast verricht een aantal overheidssectoren extra inspanningen om langdurig werklozen een tijdelijke werkervaringsplaats aan te bieden. De sector Rijk creëerde ongeveer 120 werkervaringsplaatsen in 1998, met doorloop naar 1999, voor mensen die ten minste een half jaar werkloos waren. Voor 1999 zijn de voorbereidingen in gang voor 100 plaatsen. Defensie heeft in 1998 ongeveer 180 werkervaringsplaatsen, met doorloop naar 1999, ingevuld. Voor 1999 worden nieuwe tijdelijke plaatsen voorbereid.

### *Arbeidsgehandicapten*

Om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te verhogen is in 1998 de *Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten* (REA) in werking getreden. Deze wet geldt ook voor de overheid. Omdat de *Ziektewet* (ZW) en de *Werkloosheidswet* (WW) op dit moment nog niet gelden voor de overheid, zijn bepaalde voorzieningen uit de REA nog niet van toepassing op de overheid: de reïntegratie-uitkering en de uitkering krachtens artikel 29b ZW.

De overheidssectoren ondernemen verschillende (extra) acties om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te vergroten. Een aantal aan BZK gemelde acties bespreken wij hier. In de toekomst wil BZK per sector inzicht kunnen verschaffen in het aandeel arbeidsgehandicapten in dienst bij de verschillende overheidssectoren. Deze gegevens zijn op dit moment echter nog niet beschikbaar.

De sector Rijk kent het project Interdepartementaal Werkervaringsproject Arbeidsongeschikten Brabant 1999. Doel van dit project is vijftig plaatsingen in 1999.

Het ministerie van OCW heeft een actieplan REA opgesteld. De uitvoering van dit plan wordt begeleid door het Sectorbestuur Onderwijs-arbeidsmarkt met medewerking van de USZO. Om de REA onder de aandacht te brengen van werkgevers en werknemers zijn onder andere informatiebijeenkomsten georganiseerd en mailings verricht.

Bij Defensie geldt voor de Beroeps Onbepaalde Tijd (BOT'er) een reïntegratieregeling bij blijvende dienstongeschiktheid. Militairen kunnen dienstongeschikt zijn, zonder dat er sprake is van arbeidsongeschiktheid in de zin van de WAO. De voorzieningen voor blijvend dienstongeschikt verklaarde militairen bestaan onder meer uit studiefaciliteiten en externe bemiddeling.

De Regiopolitie Utrecht, district Marco Polo, heeft specifiek beleid ontwikkeld voor mensen met een handicap. Dit heeft als resultaat gehad dat in 1998 acht arbeidsgehandicapten bij de Regiopolitie zijn aangenomen.

In het arbeidsvoorwaardenakkoord van de sector Gemeenten worden de gemeenten opgeroepen om de REA te benutten.

Binnen de sector Provincies zijn werkervaringsplaatsen gecreëerd voor gehandicapte mensen. Bij goed functioneren krijgen ze voorrang bij het vervullen van vacatures.

### *Vrouwen*

Het aandeel vrouwen in hogere functies bij het openbaar bestuur neemt toe. Ondanks deze positieve ontwikkeling zijn vrouwen ondervertegenwoordigd in hogere leidinggevende functies.

Het rapport *Evenredig? Nog even niet!* noemt de oorzaken van het lage aantal vrouwen met een topfunctie in de sector Rijk. Een van de redenen hiervoor is dat vrouwen wel snel doorstromen, maar ook snel uitstromen. Dit jaar starten er onderzoeken in de sector Rijk en de subsectoren primair en voortgezet onderwijs naar de vertrekmotieven van vrouwen. Het Wetenschappelijk Onderwijs werkt aan een stimuleringsprogramma om het aantal vrouwelijke hoogleraren te vergroten. Op basis van de resultaten worden aanbevelingen gedaan om deze trend om te buigen. Verder vereist de combinatie van arbeid en zorg en de uitbreiding van kinderopvang de nodige aandacht van overheidswerkgevers (zie ook paragraaf 3.1.)

### *Etnische minderheden*

Op grond van de wet SAMEN zijn werkgevers verplicht het aantal allochtone medewerkers dat zij in dienst hebben te vermelden in een jaarverslag. Veel werkgevers, zowel in de particuliere als in de collectieve sector, voldoen niet aan die verplichting. De jaarverslagen over 1998 dienden uiterlijk 1 juni 1999 te worden gedeponereerd. Bij de Gemeenten, Provincies en Waterschappen is het aantal gedeponeerde jaarverslagen gestegen ten opzichte van dezelfde peildatum in 1998. Over de sectoren Politie en Onderwijs zijn geen cijfers over 1997 beschikbaar, zodat het niet mogelijk is een vergelijking te maken. Ondanks de toename bij de lagere overheden deponeren een ruime meerderheid van de werkgevers in de vijf genoemde sectoren nog altijd geen jaarverslag. De sector Defensie kan volstaan met één jaarverslag en voldeed zowel in 1998 als 1999 aan de plicht dit te deponeren. De Rechterlijke Macht dient geen eigen jaarverslag in, maar is inbegrepen in het jaarverslag van het ministerie van Justitie. Bij de sector Rijk heeft een meerderheid van de departementen een jaarverslag ingediend. De ervaring leert dat het aantal deponeringen in de tweede helft van het jaar nog stijgt. Veel werkgevers dienen hun verslag ruim na deponeringsdatum in. Het ontbreken van gedeponeerde jaarverslagen verhindert een goede en actuele vergelijking van het aantal minderheden met het evenredigheidspercentage.

In vrijwel alle sectoren zijn initiatieven ontplooid om gericht minderheden te werven. De afspraken lopen uiteen van het creëren van werkervaringsplaatsen (Rijk) tot het voeren van een voorkeursbeleid (Gemeenten, Provincies) en onderzoek naar het imago van de sector bij de doelgroep (Politie, Defensie). In sectoren als Onderwijs en Provincies zijn de instellingen autonoom in hun beleid, zodat het beleid op sectorniveau een voorwaardenscheppend karakter heeft.

#### 6.4. Participatie van ouderen

In Nederland neemt slechts een op de vier ouderen van 55 tot 65 jaar aan het arbeidsproces deel. Bovendien ligt de arbeidsdeelname van ouderen in Nederland ver onder het Europees gemiddelde. Of het economisch tij nu mee of tegen zit, al jaren blijft de participatiegraad op dit lage niveau. De arbeidsdeelname van oudere mannen is in de loop van het afgelopen decennium verder gedaald, terwijl de arbeidsdeelname van oudere vrouwen licht is gestegen. Dat komt door het veranderende arbeidsdeelnamegedrag van vrouwen. Langzaam maar zeker schuift de generatie vrouwen die (meer en meer) zijn blijven werken door naar de oudere leeftijdscategorieën.

In mei 1999 heeft het kabinet de SER om advies gevraagd over beleid gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. In de visie van het kabinet is voor de bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen een mentaliteitsomslag noodzakelijk, zowel bij werkgevers als bij werknemers. Het moet vanzelfsprekend worden dat werknemers op latere leeftijd langer blijven doorwerken. Enerzijds dienen werkgevers dit in te zien en rekening te houden met de arbeidsinzet van oudere werknemers. Anderzijds moeten werknemers zich instellen op een loopbaan die langer doorloopt.

Vervroegde uittreding moet minder aantrekkelijk en waar nodig minder dwingend worden gemaakt. Dit kan gebeuren door een geleidelijke afbouw van bestaande uittredingsregelingen. In de huidige VUT-regelingen worden de kosten van vervroegd uittreden afgewenteld op de collectiviteit. Door de systematiek van ontslagfinanciering stimuleren de

regelingen om, zodra het kan, gebruik te maken van de mogelijkheid om uit te treden. Omzetting van VUT-regelingen in (pre)pensioenregelingen neemt die stimulans weg. De beslissing om vervroegd uit te treden is dan een individuele keuze, zonder dat er sprake is van een afwenteling van de kosten. Er is immers een eigen spaarpotje aangelegd. De omvang van het arbeidsverleden bepaalt de mogelijkheden tot vervroegd uittreden.

### *Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de overheid*

Ook bij de overheid is de arbeidsdeelname van ouderen laag. De verschillen met de situatie in de marktsector zijn betrekkelijk gering. Door de sterke vergrijzing van het overheidspersoneel zal de overheid – meer dan de markt – worden geconfronteerd met oplopende uitgaven voor de inactiviteitsregelingen. (Dit ondanks de lichte toename van de arbeidsdeelname van ouderen.) Het kabinet acht het noodzakelijk de deelname van ouderen aan het arbeidsproces te verhogen, om het economisch draagvlak van de samenleving te verbreden. Ook voor de oudere werknemer moet plaats zijn in het arbeidsproces. Het kabinet stemt in met de beleidsaanbevelingen in het interdepartementaal beleidsonderzoek «Arbeidsparticipatie van ouderen bij de Rijksoverheid» en dringt aan op indringende besprekingen tussen de rijkssectoren (Rijk, Rechterlijke Macht, Politie, Onderwijs en Defensie) en de bonden over de bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen. Gezamenlijk kunnen zij maatregelen nemen om deze doelstelling te verwezenlijken. Voorts wijst het kabinet in zijn standpunt over het interdepartementaal beleidsonderzoek op het belang van voorlichting aan de individuele overheidswerkgever om een cultuuromslag te bewerkstelligen. De overheidsmanagers moeten ervan doordrongen worden dat op betrekkelijk korte termijn veel ouderen zullen uitstromen. Dit leidt tot een toename van de inactiviteitslasten en een verhoogde vraag naar werknemers bij een momenteel krappe arbeidsmarkt. Behoud van ouderen voor het arbeidsproces is dan ook in het belang van de overheidsorganisatie.

Ook monitoring van de ontwikkeling van de inactiviteit onder oudere werknemers en de lasten daarvan kan bijdragen aan kostenbeheersing. In functioneringsgesprekken met oudere werknemers dient men gericht aandacht te besteden aan individuele loopbaanplannen en de inzetbaarheid tot de 65-jarige leeftijd. Door tijdig in te grijpen – vóórdat de vijftigjarige leeftijd is bereikt – is de kans van slagen aanmerkelijk groter. Het kabinet heeft geld ter beschikking gesteld voor meer scholingsfaciliteiten in de non-profitsector. De Tweede Kamer wordt op de hoogte gesteld van de resultaten van het leeftijdsbewust personeelsbeleid en de voornoemde nieuwe initiatieven.

### *Actuele situatie*

Tabel 6.2.: Het aantal inactieve oudere werknemers bij de overheid (55–65 jaar) 1995–1998 (realisaties).\*

	1995	1998
Inactief	115 500	114 000
Wachtgeld	21 500	16 800
WAO	47 500	48 300 (1997)
VUT/FPU	36 500**	36 500 + 1863 (FLO)
UKW	10 500	10 300

\* Voorlopige cijfers

\*\* Inclusief FLO.

De CAO's die in de loop van 1999 zijn gesloten in de sectoren Rijk, Gemeenten en Politie, bevatten ook afspraken over het ouderensbeleid. In de sector Rijk wordt het functioneel leeftijdsontslag (FLO) slechts toegankelijk voor een beperkt aantal «zware functies». Ook wordt het verplichte karakter van het functioneel leeftijdsontslag afgezwakt. Als een FLO-gerechtigde wil blijven werken, mag dat alleen om gezondheidsredenen worden geweigerd. Voor de sector Defensie wordt verwezen naar paragraaf 1.5.

In de sector Gemeenten worden de bestaande seniorenregelingen vervangen door één nieuwe regeling, die meer vrijheid biedt in de keuze van het moment van uittreden. Ook wordt een betere aansluiting met de FPU tot stand gebracht doordat in een aanvulling op de FPU-uitkering wordt voorzien.

Grotere keuzevrijheid in het moment van uittreden en een betere aansluiting bij de FPU zijn bescheiden verbeteringen die bijdragen aan het langer doorwerken van ouderen. Ook na de bereikte akkoorden blijven bij de overheid seniorenregelingen bestaan die elementen van de VUT in zich dragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nieuwe regeling in de sector Gemeenten, die een uitkering van 88 procent biedt bij uittreden op de leeftijd van 62 jaar. Of die uitkering gehaald wordt, hangt vooral af van de FPU-uitkering. De hoogte van de FPU-uitkering is namelijk afhankelijk van de hoeveelheid gewerkte jaren. De nieuwe regeling in de sector Gemeenten kent een dergelijke afhankelijkheid niet. Die aanvulling is daarentegen wel afhankelijk van het moment waarop wordt uitgetreden. Vervroegd uittreden vóór de 61-jarige leeftijd resulteert namelijk in een lagere aanvulling. Uitstel van het moment van vervroegd uittreden leidt dus tot een hogere aanvulling. Bij het bereiken van de 61-jarige leeftijd wijzigt de hoogte van de aanvulling niet meer. Vanaf die leeftijd is er dus geen financiële stimulans meer om langer door te werken. Uittreden op de leeftijd van 61 jaar is mogelijk met een uitkering van ongeveer 70 procent, inclusief de FPU. Een stimulans in de FPU om langer door te werken, is dat na het FPU-ontslag de opbouw van ouderdoms- en nabestaandenpensioen ontbreekt. In die opbouw kan nog wel op vrijwillige basis worden voorzien, maar dan geheel voor eigen rekening. In de nieuwe regeling in de sector Gemeenten wordt de deelnemer aan die regeling gedeeltelijk tegemoetgekomen in de kosten voor die pensioenopbouw. De nieuwe regeling in de sector Gemeenten kent ook de mogelijkheid van aanvullend lokaal beleid. Hiermee kunnen individuele gemeenten langer doorwerken stimuleren. Lokaal is een financiële ruimte van 0,1 procent van de loonsom beschikbaar.

In de sector Politie komt met ingang van 1 januari 2001 het verplicht leeftijdsontslag te vervallen. Het zal worden vervangen door een nieuwe flexibele uittredingsregeling (AFUP). De AFUP kent niet de nadelen van een VUT-regeling, maar wordt gekenmerkt door kapitaaldekking, premiebetaling door werkgever en werknemer en opbouw van onvervreemdbare rechten. De AFUP sluit aan op de FPU en biedt de mogelijkheid om vervroegd uit te treden op de leeftijd van 60 jaar met een uitkering tot 80 procent. Of die hogere uitkering gehaald wordt, is afhankelijk van het arbeidsverleden. Net als de FPU is de AFUP-uitkering afhankelijk van het aantal gewerkte jaren. Voor de AFUP tellen echter alleen de gewerkte jaren in de sector Politie. Het is mogelijk om eerder uit te treden met een lagere AFUP-uitkering. Later uittreden resulteert in een hogere uitkering. Werknemers van de sector Politie zullen in de regel vroeger uittreden dan werknemers van de sector Gemeenten.



Ook in de sector Defensie is in de recent afgesloten CAO een aanzet voor ouderenbeleid gegeven. Beide partijen hebben afgesproken om op korte termijn een volwaardig, op de toekomst toegesneden seniorenbeleid te ontwikkelen. Voor medio 2000 moeten concrete maatregelen voor het bevorderen van de arbeidsdeelname van burgerambtenaren van 50 jaar en ouder zijn ontwikkeld. Daarnaast zal de herziening van het diensteinstelsel ter discussie staan.



## 7. DE OVERHEID IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

### 7.1. De toenemende invloed van Europa

De tijd dat een Nederlandse overheidswerkgever met zijn rug naar Europa toestond, ligt ver achter ons. In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 1998 werd reeds vermeld dat vrijwel alle internationale en Europese regelgeving, waaronder die voor arbeidsvoorwaarden, ook voor het overheids-personeel is gaan gelden. Dit ondanks het feit dat de nationale politiek in het merendeel van de vijftien lidstaten van mening bleef dat Europa op binnenlands terrein niets te zoeken heeft.

Deze trend is alleen maar sterker geworden: de Europese verdragen worden aangepast (bijvoorbeeld artikel 13 *Non-discriminatie*), richtlijnen voor sociale zekerheid verschijnen, verordeningen worden tot ambtenaren uitgebreid (1408/71), arresten worden door het Europese Hof afgescheiden (Schoning, Vougioukas), en de Sociale Dialoog leidt tot direct werkend recht (ouderschapsverlof, tijdelijke arbeidscontracten).

Uiteraard heeft het Pact voor Stabiliteit en Groei, dat het nationale begrotingsbeleid beïnvloedt, een (indirecte) invloed op de middelen die voor arbeidsvoorwaarden beschikbaar zijn.

Op Europese schaal werkt de Directeur-generaal Management en Personeelsbeleid samen met zijn collega's van de vijftien EU-landen om het functioneren van de Openbare Diensten te verbeteren.

Het recente aftreden van de Europese Commissie maakt een nadere verkenning van het reilen en zeilen van het communautaire overheidsapparaat noodzakelijk. Nederland behoort tot de voorstanders van flexibilisering en matiging van de kosten van het Europese openbaar bestuur. In de volgende paragrafen wordt dit uitgebreider besproken.

### 7.2. De positie van internationale ambtenaren

In 2000 beginnen naar verwachting de internationale besprekingen over de methode voor aanpassing van de bezoldiging van het EU-personeel. Zoals uit tabel 7.1. blijkt, bestaat er nog steeds ruimte voor matiging. Bijkomend voordeel is dat daarmee ruimte ontstaat voor uitbreiding van het personeelsbestand van de instellingen. Tijdens de verkiezingen van het Europese Parlement hebben een aantal partijen aandacht gevraagd voor deze problematiek. Ze hebben onder meer voorgesteld de expatriatie-toelage (16 procent toeslag) voor EU-personeel te schrappen.

Tabel 7.1.: Netto maandsalaris van ongehuwde ambtenaren van internationale organisaties en van ongehuwde ambtenaren in Den Haag op 1 januari '99. (bedragen in guldens)

Schalen BBRA	CO <sup>1</sup>	EU	VN	Nederland Sector Rijk <sup>2</sup>		Internationale Organisaties					
				Min.	Max.	CO <sup>1</sup>	EU	VN			
						Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
18	A7	A1	D2	6 507	7 973	17 183	20 157	19 250	23 537	12 109	14 197
17	A6	A2	D1	6 079	7 505	15 698	19 064	17 433	21 523	10 963	12 430
15	A5	A3	P5	5 092	6 450	13 282	17 284	14 972	19 981	9 892	11 941
13	A4	A4	P4	4 137	5 796	11 469	14 684	13 075	16 985	8 412	10 826
12	A3	A5	P3	3 810	5 271	9 870	12 862	11 184	14 988	7 094	9 420
11	A2	A7/A6	P2	3 394	4 739	7 999	10 310	8 657	12 922	5 929	7 565

<sup>1</sup> CO = Gecoördineerde organisaties.

<sup>2</sup> Peildatum: 1 juli 1998.

Tabel 7.2.: Netto maandsalaris van ongehuwde ambtenaren van internationale organisaties en van ongehuwde ambtenaren in Den Haag op 1 januari '99. (Sector Rijk = 100)

Schalen BBRA	CO <sup>1</sup>	EU	VN	Nederland Sector Rijk <sup>2</sup>		Internationale Organisaties					
				Min.	Max.	CO <sup>1</sup> Min.	Max.	EU Min.	Max.	VN Min.	Max.
18	A7	A1	D2	100,0	100,0	264,1	252,8	295,8	295,2	186,1	178,1
17	A6	A2	D1	100,0	100,0	258,2	254,0	286,8	286,8	180,3	165,6
15	A5	A3	P5	100,0	100,0	260,8	268,0	294,0	309,8	194,3	185,1
13	A4	A4	P4	100,0	100,0	277,2	253,3	316,1	293,0	203,3	186,8
12	A3	A5	P3	100,0	100,0	259,0	244,0	293,6	284,4	186,2	178,7
11	A2	A7/A6	P2	100,0	100,0	235,7	217,6	255,1	272,7	174,7	159,6

<sup>1</sup> CO = Gecoördineerde organisaties.

<sup>2</sup> Peildatum: 1 juli 1998.

In 1999 werd in de raads werkgroep Statuut gesproken over de toelagen van het Europese personeel. De groep was unaniem van mening dat er een nauwere relatie tussen vergoedingen en kosten zou moeten komen. Tevens zou meer gelet moeten worden op de vergoedingen die de lidstaten onder vergelijkbare omstandigheden bieden.

Een voorstel van de Europese Commissie om ook de assistenten van leden van het Europese Parlement een Europese rechtspositie te verlenen, leed schipbreuk in 1999. Dit hield mede verband met de verwerping van een Europese rechtspositie voor het Europese Parlement dóór het Europese Parlement zelf. De Raad houdt echter vast aan zijn doelstelling dat de middelen op de begroting die voor ondersteuning zijn uitgetrokken alleen aangewend mogen worden voor assistent-salarissen. Daarbij moet tevens worden gelet op de wetgeving in de lidstaten, meent de Raad.

Voor de tweede helft van 1999 heeft het Finse voorzitterschap de modernisering van het communautaire ambtenarenapparaat op de agenda gezet. De nieuwe Europese Commissie zal naar verwachting veel aandacht besteden aan de implementatie van het rapport-Williamson, dat samen met de Europese vakbonden werd opgesteld. Dit rapport over een onderzoek naar het personeelsbeleid van de Europese Commissie, bevat aanbevelingen voor de modernisering van de EC-diensten. Nederland staat echter vérgaande hervormingen voor.

### 7.3. Internationaal overleg over het overheidsfunctioneren in de lidstaten

De Directeur-generaal Management en Personeelsbeleid werkt samen met zijn collega's van de vijftien lidstaten en met de Directeur-generaal voor personeelszaken van de Europese Commissie aan verbetering van het functioneren van de openbare diensten. De verantwoordelijke bewindslieden en de directeuren-generaal ondersteunen de uitvoering van MAP-2000: een programma voor de verbetering van de administratie en het personeelsbeleid van de Europese Commissie.

Tien jaar geleden was het misschien nog ondenkbaar dat ministers van Binnenlandse Zaken met elkaar over hun binnenlandse politiek discussieerden, maar nu wordt de noodzaak onderschreven om gezamenlijk het overheidsmanagement te verbeteren.

Voor het jaar 2000 zijn een aantal ontwikkelingen te verwachten:

- een werkgroep Mobiliteit brengt een Europese mobiliteitsbank tot stand, waardoor de uitwisseling tussen overheidsdiensten toeneemt;

- Formeel-juridische belemmeringen voor de toegang tot nationale overheidsapparaten worden beperkt;
- er komen nieuwe activiteiten op het gebied van productiviteitsmeting en benchmarking;
- uitbreiding van de Europese Sociale Dialoog tot de publieke sector komt opnieuw op de agenda;
- samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van bestuursopleidingen;
- voor de agenda 2000 leveren de Europese overheidsdiensten een bijdrage aan de zogeheten *twinning* met Oost-Europese landen. *Twinning* is een systeem waarbij een lidstaat een kandidaat-lidstaat ondersteunt. De minister van BZK heeft ook binnen Nederland een raamwerk vastgesteld op basis van de afspraken die met de Europese Commissie zijn gemaakt. Hierdoor kunnen Nederlandse overheidsinstellingen aan *Twinning* deelnemen.

#### 7.4. De Nederlandse bijdrage aan het EC-personeel

Het Nederlandse aandeel in de personeelsbezetting (A- en B-graden) van de Europese Commissie is tussen 1995 en 1999 terugggevallen tot circa 5 procent, de actieve inzet van de ministeries van BZK en BZ ten spijt. De doelstelling, 6,3 procent Nederlanders binnen het apparaat, is dus niet gehaald. Oorzaak is onder meer het uitblijven van wervingsconcuransen voor Nederlanders in de afgelopen jaren door toetreding van nieuwe lidstaten.

Nadat het concours van 14 september 1998 in verband met fraude werd geannuleerd, kwamen in februari 1999 nog slechts 366 van de ingeschreven 654 Nederlanders op. Hoewel de prestaties van de Nederlandse deelnemers niet teleurstellend waren (het aandeel dat is doorgedrongen tot de tweede ronde steeg van circa 2 procent tot 3 procent), valt te vrezen dat het Nederlandse aandeel in de geslaagde kandidaten niet de gewenste 6,3 procent haalt na de derde ronde van het concours. Nederland heeft de Europese Commissie daarom in overweging gegeven een extra concours te organiseren om de Nederlandse achterstand in het Commissie-apparaat weg te werken.

Op dit moment wordt een interdepartementaal onderzoek ingesteld naar de oorzaken van de achterstand. De Beleidscommissie Internationale Ambtenaren (BIA) zal, in samenwerking met de Europese Commissie, zoeken naar mogelijkheden om de achterstand in te lopen. Bij andere internationale organisaties heeft Nederland minder systematische achterstanden. Hoewel ook bij deze organisaties het Nederlandse aandeel vergroot zou kunnen worden. Het huidige regeerakkoord bevat passages over de verbinding die gelegd zou moeten worden tussen de ABD en de vervulling van de hoogste internationale functies. Immers, Nederland is ook ondervertegenwoordigd in de hoogste EU-functies, al komt de allerhoogste EU-ambtenaar (Trojan) uit Nederland.

#### *Stages bij een andere lidstaat*

KAROLUS is een uitwisselingsprogramma van de Europese Commissie bestemd voor nationale ambtenaren van de lidstaten die betrokken zijn bij de implementatie van regelgeving voor de interne markt. Zij kunnen via KAROLUS stage lopen bij een overeenkomstige beleidsafdeling van een andere lidstaat. De stages worden deels gefinancierd door de Europese Commissie. Met ingang van 1999 doen ook de kandidaat-lidstaten mee

aan KAROLUS. Het uitwisselingsprogramma bestaat nu tien jaar en is in opdracht van de Commissie geëvalueerd door Deloitte & Touche. De deelnemers zijn in het algemeen zeer tevreden over het effect van hun stages. Het aantal deelnemers was echter lager dan verwacht. Het huidige programma loopt eind 1999 af. De Commissie heeft nog geen beslissing genomen over voortzetting.

#### 7.5. Invoering van de euro

Per 1 januari 1999 zijn de wisselkoersen van de landen in het EMU-gebied aan elkaar geklonken.

Vanaf januari 2002 worden de ambtenarensalarissen in euro's uitbetaald. Nu al heeft het ministerie van BZK regelmatig overleg met de salarisadministraties om eventuele knelpunten in de betaling vroegtijdig op te sporen. Hierbij is er nu vooral aandacht voor het probleem van de nabetalingen en correcties. In 2002 is de euro wettig betaalmiddel, en vindt de berekening van bruto naar netto plaats in euro's. Bij betalingen met terugwerkende kracht over 2001 en eerdere jaren, als de gulden het wettig betaalmiddel is, dient men hier rekening mee te houden. Tevens moet er duidelijkheid komen over de wijze waarop de salarisadministraties gegevens moeten aanleveren aan derden (zoals de Belastingdienst en ABP/USZO). Voor de salarisadministraties kan de overgang van gulden naar euro tot gevolg hebben dat zij wijzigingen in programmatuur en systemen moeten doorvoeren. Hiervoor is het nodig op korte termijn de problemen grondig te inventariseren en oplossingsrichtingen aan te geven.

Behalve met de salarisadministraties overlegt het ministerie van BZK ook regelmatig met instanties als ZVO, ABP/USZO en SAIP en met vertegenwoordigers van de mede-overheden.

#### 7.6. Internationale sociale zekerheid

In de Trendnota van 1999 werd de volgende trend gesignaleerd: het Europese Hof neemt in het algemeen vrij snel aan dat er sprake is van belemmeringen van migrerende werknemers en van ongelijke behandeling van gemigreerde werknemers ten opzichte van degenen met een verblijfstitel. Deze trend heeft zich de afgelopen periode voortgezet. Het EEG-verdrag kent grofweg twee stimulansen om het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten te bevorderen: het wegnemen van belemmeringen bij migratie (artikel 51 van het EEG-verdrag) en het verbod onderscheid te maken tussen de nationale werknemers en de migrerende werknemers (artikel 48 van het EEG-verdrag). De verordening die belemmeringen bij migratie moet wegnemen (verordening 1408/71) zorgt ervoor dat een werknemer die in een andere lidstaat gaat werken niet zijn socialezekerheidsrechten verliest die hij heeft verworven in de lidstaat die hij heeft verlaten. Dit wordt bereikt door de tijdvakken van arbeid in de vroegere lidstaat mee te tellen voor de bepaling van de duur en de hoogte van eventuele aanspraken in de lidstaat waar hij werkt (dit heet: coördinatie). Door uitgave van een amendement op deze verordening (1606/98) is de uitzondering van de bijzondere wettelijke stelsels voor sociale zekerheid die van toepassing is op ambtenaren en met hen gelijkgestelden geschrapt. Dit betekent onder meer dat ook toepassing van de diverse ontslagregelingen dient te worden gecoördineerd. Coördinatie wil in dit geval zeggen dat de tijdvakken van arbeid die zijn doorgebracht in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte meetellen voor de bepaling van duur en hoogte van de ontslaguitkeringen

die in de publieke sector gelden. De Europese Economische Ruimte bestaat uit de EU-lidstaten plus Noorwegen, Liechtenstein en IJsland. De publieke ziektekostenregelingen voor ambtenaren zijn van deze coördinatie uitgezonderd.

Publiekrechtelijke bepalingen over sociale zekerheid komen niet alleen voor in de verschillende sociale regelingen, maar ook in de ambtenarenreglementen. Deze bepalingen zijn geen stelsels van sociale zekerheid (zoals de WAO, de wachtgeldregelingen en de WW), en vallen in principe niet onder verordening 1408/71. Het verbod op het maken van onderscheid tussen migrerende werknemers uit de lidstaten van de Europese Economische Ruimte en nationale werknemers bij de toepassing van de arbeidsvoorwaarden is uitgewerkt in verordening 1612/68. Deze verordening heeft al eerder een rol gespeeld in het arrest-Schöning. Naar aanleiding van het arrest-Europese Commissie versus Griekenland heeft de Interdepartementale Commissie Europees Recht een rapport uitgebracht over de gevolgen van dit arrest voor werknemers die tijdvakken van arbeid kunnen aanwijzen buiten Nederland maar binnen de Europese Economische Ruimte. Deze tijdvakken tellen, volgens dit arrest, onder meer mee voor de berekening van het ouderschapsverlof, de PAS-regeling en de FPU-regeling. Verordening 1612/68 geldt zowel voor publiekrechtelijke regelingen als voor regelingen op grond van een overeenkomst.

#### 7.7. De internationale pensioendiscussie

In 1999 werd vergeefs gewacht op een Commissievoorstel voor de leniging van de communautaire pensioenproblematiek (er bestaat een ongedekte pensioenverplichting van ten minste vijftien miljard euro voor het eigen personeel). Wel verscheen een actuariële studie, verricht door KPMG, waartoe onder Nederlands voorzitterschap besloten was. Artikel 83, lid A, van het Statuut van de Europese ambtenaren schrijft namelijk voor dat indien uit een actuariële studie blijkt dat de bijdrage door ambtenaren niet toereikend is om een derde gedeelte van de uitkeringen ingevolge de pensioenregeling te financieren, de Europese begrotingsautoriteiten bepalen welke wijzigingen in de bijdragen of in de pensioengerechtigde leeftijd dienen te worden aangebracht. KPMG meent dat een premie van 38,5 procent vereist is en dus ook een aanzienlijke verhoging van de personeelsbijdrage. Door het uitblijven van besluiten loopt de Europese begroting per jaar ongeveer honderd miljoen euro mis. In de afgelopen decennia is zo al twee miljard euro verloren.

Naar verwachting zal de Coordinating Committee on Remuneration eind 1999 komen met een aanbeveling voor de Pensioenproblematiek van de Gecoördineerde Organisaties (OESO, NAVO, Raad van Europa, ESA, Weercentrum). Slechts aanbevelingen voor nieuw personeel lijken bespreekbaar, maar deze bieden pas soelaas na enkele decennia. Ondertussen dreigt het takenpakket van sommige internationale organisaties in het geding te komen, omdat op den duur meer dan de helft (soms 70 procent) van het budget uit pensioenuitgaven bestaat (bijvoorbeeld bij de OESO).

Opnieuw is duidelijk geworden dat het hanteren van een begrotingsstelsel in plaats van een kapitaaldekkingstelsel voor de pensioenrechten van personeel in de publieke sector grote risico's heeft. Een begrotingsstelsel impliceert dat lasten naar de toekomst geschoven worden en dat de geboekte salarislasten van zittend personeel niet de totale personele lasten weergeven. Ook post-actieve aanspraken worden vaak op een te

hoog niveau vastgesteld. Vandaar dat Nederland streeft naar het instellen van een kapitaaldeckingsstelsel voor nieuwkomers in internationale organisaties. Dit in samenhang met rationalisaties in het rechtenpakket, vergelijkbaar met wat in de nationale administraties van de lidstaten heeft plaatsgevonden (verhoging pensioengerechtigde leeftijd, vermindering van het beslag op de begroting in verband met invaliditeit en VUT). Het is echter niet zeker of dat lukt.

#### 7.8. Ontwikkelingen in de Europese Structuurfondsen

De Europese Structuurfondsen zijn de instrumenten bij uitstek van de Europese Commissie om het communautaire beleid voor werkgelegenheid en beroepskwalificatie vorm te geven. Voor alle lidstaten van de Europese Unie verleent het Europees Sociaal Fonds (ESF) subsidie voor programma's, gericht op de doelstellingen 3 en 4, die door de lidstaten worden voorgesteld en door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Doelstelling 3 betreft het bestrijden van werkloosheid. Doelstelling 4 betreft het voorkomen van werkloosheid door gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven. Het ESF en de andere structuurfondsen worden de komende periode (begin 2000 tot eind 2006) gewijzigd ten opzichte van de huidige periode die eind 1999 afloopt. De belangrijkste wijzigingen gaan over de doelstellingen, de controle op verstrekte subsidies en de omvang van het Nederlandse financiële aandeel in de structuurfondsen.

Om de uitvoeringsstructuur van het ESF verder te verbeteren wordt het aantal doelstellingen van zes teruggebracht naar drie. De huidige doelstellingen 3 en 4 komen per januari 2000 grotendeels terug in de nieuwe doelstelling 3.

Deze nieuwe doelstelling houdt in: het terugdringen en voorkomen van werkloosheid door werklozen te integreren in het arbeidsproces en door zittend personeel te scholen. Speciale aandacht gaat uit naar het bevorderen van gelijke kansen voor etnische minderheden, gehandicapten, ouderen, jongeren en vrouwen. Daarnaast bestaat er een sterke relatie tussen doelstelling 3 en het nationale macro-economische beleid via het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid (NAP). Een programma komt alleen voor subsidie in aanmerking als het in overeenstemming is met de thema's van het NAP.

De Europese Commissie streeft naar een effectievere en efficiëntere uitvoering. De administratieve verplichtingen van eindbegunstigden zijn vereenvoudigd en de controle op de verstrekte gelden wordt intensiever. Het Nederlandse aandeel in de structuurfondsen voor doelstelling 3 bedraagt ongeveer 1,7 miljard euro.

Ook de nationale uitvoeringsstructuur wijzigt vanaf 1 januari 2000. Het ministerie van SZW heeft het voortouw om het Nederlandse plan, dat aangeeft hoe en waaraan de verstrekte middelen worden besteed, vóór eind oktober 1999 aan de Europese Commissie te overleggen.

Voorkomen en terugdringen van werkloosheid zijn ook voor overheids-werkgevers belangrijke thema's. Het ministerie van BZK zorgt ervoor dat overheids-werkgevers dezelfde mogelijkheden hebben om subsidie aan te vragen als marktwerkgevers. Daarnaast ondersteunt de minister van BZK overheids-werkgevers actief bij het initiëren van relevante beleidsthema's, de afstemming daarvan met het NAP, het mede vormgeven van een nationale uitvoeringsstructuur, en de uiteindelijke subsidieaanvragen.



## 8. BIJLAGEN

### 8.1. Contractloonontwikkeling 1993–2000

Bij de cijfers in deze bijlage is het belangrijk te weten dat deze uitsluitend betrekking hebben op de contractueel overeengekomen loonontwikkeling. De loonkostenontwikkeling stemt hiermee niet zonder meer overeen. Afgezien van ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de incidentele loonontwikkeling zijn hierbij van invloed:

- 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 opgenomen het effect dat een verhoging heeft in dát jaar. Een voorbeeld: een verhoging van 1 procent per 1 juli van een jaar wordt opgenomen als 0,5 procent op jaarbasis.
- In het algemeen gelden afspraken over de contractloonontwikkeling zowel voor het maandsalaris als voor de vakantie-uitkering daarover. Afspraken over de eindejaarsuitkering kunnen hier echter van afwijken. Vaak wordt besloten dat een eindejaarsuitkering alleen moet worden berekend over het kale salaris, dus *exclusief* de vakantie-uitkering. In zo'n geval zal in de kolommen waarin de afspraak is uitgewerkt een lager percentage zijn opgenomen, omdat de eindejaarsuitkering in die kolommen wordt uitgedrukt ten opzichte van het salaris *inclusief* de vakantie-uitkering.
- Als een afgesproken verhoging wordt aangemerkt als incidenteel, betekent dit dat de verhoging in het jaar na de afspraak weer vervalt. In de kolommen «contractloonontwikkeling per jaar» is het vervallen van de verhoging dan ook als een verlaging opgenomen.
- Voor de jaren 1999 en 2000 zijn afspraken opgenomen in de sectoren Rechterlijke Macht en Waterschappen. Deze betreffen een zogenaamd onderhandelaarsakkoord, dat door de onderhandelaars aan werknemerszijde ter goedkeuring is voorgelegd aan de leden. Die goedkeuring is op dit moment (10 september 1999) nog niet verleend.
- Recent is de sector Onderwijs en Wetenschappen gesplitst in vier sectoren. De CAO-onderhandelingen vinden vanaf 1999 afzonderlijk plaats in de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Wetenschappelijk onderwijs, Hoger beroepsonderwijs en Wetenschappelijke onderzoeksinstellingen.



Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993

Rijk	Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis								
Datum	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
	overloop vorig contract		1,29%								
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95 vervallen uitkering Simons		- 0,74%								
jan-94	initieel	1,80%	1,35%	0,45%							
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%		0,28%	- 0,28%						
1-1-95	initieel	0,50%			0,50%						
	totaal	2,58%	1,90%	1,01%	0,22%						
1-10-95	1-4-95 tot 1-4-97										
dec-95	initieel	0,50%			0,13%	0,38%					
1-10-96	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%			0,46%	- 0,46%					
dec-96	initieel	0,75%			0,19%	0,56%					
	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%				0,46%	- 0,46%				
	totaal	1,25%	0,92%		0,59%	0,56%	0,10%				
1-05-97	1-4-97 tot 1-6-99										
dec-97	initieel	2,80%					1,87%	0,93%			
1-01-98	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%					0,46%	- 0,46%			
1-07-98	BIR in salaris	0,00%									
dec-98	initieel	2,40%						1,20%	1,20%		
	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%						0,46%	- 0,46%		
	totaal	5,20%	0,92%				2,33%	2,13%	0,74%		
1-08-99	1-6-99 tot 1-8-00										
dec-99	initieel	2,90%							1,21%	1,69%	
	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%							0,46%	- 0,46%	
	totaal	2,90%	0,46%						1,67%	1,23%	
	eindtotaal	11,93%	2,58%	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	1,23%

Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993 (vervolg)

Defensie		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis							
Datum		Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract			1,29%							
	1-4-93 tot 1-4-95 vervallen uitkering Simons (alleen burgers)			- 0,18%							
1-7-93	initieel	1,70%		0,85%	0,85%						
dec-93	incidenteel f 300 (burgers)		0,12%	0,12%	- 0,12%						
jan-94	eindejaarsuitkering 0,4%		0,40%		0,40%	- 0,40%					
dec-94	eindejaarsuitkering 0,4%	0,40%			0,40%						
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%					
	totaal	2,60%	0,52%	2,08%	1,53%	0,10%					
	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%
	eindtotaal	13,40%	3,77%	2,08%	1,53%	1,43%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	0,69%

Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993 (vervolg)

Onderwijs		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis							
Datum		Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract			1,29%							
1-10-93	1-4-93 tot 1-4-95 vervallen uitkering Simons			- 0,61%							
	initieel	2,10%		0,53%	1,58%						
1-1-95	initieel	0,50%				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 31-12-98 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%					,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%
	<b>eindtotaal</b>	<b>10,60%</b>	<b>2,37%</b>	<b>1,21%</b>	<b>1,58%</b>	<b>0,66%</b>	<b>1,77%</b>	<b>1,13%</b>	<b>1,56%</b>	<b>3,72%</b>	<b>- 0,35%</b>

Wetenschappelijk onderwijs		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis							
Datum		Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract conform cao onderwijs									0,87%	
1-6-99	1-1-99 tot 1-6-00 initieel	3,00%								1,75%	1,25%
dec-99	eenmalig 0,75%		0,69%							0,69%	- 0,69%
1-5-00	initieel	1,00%									0,67%
	<b>totaal</b>	<b>4,00%</b>	<b>0,69%</b>							<b>3,31%</b>	<b>1,22%</b>

Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993 (vervolg)

Hoger beroepsonderwijs		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis							
Datum		Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract conform cao onderwijs									0,87%	
1-7-99	1-1-99 tot 1-6-00 initieel	3,00%								1,50%	1,50%
dec-99	eenmalig 0,75%		0,69%							0,69%	-0,69%
1-5-00	initieel	1,00%									0,67%
	<b>totaal</b>	<b>4,00%</b>	<b>0,69%</b>							<b>3,06%</b>	<b>1,47%</b>

Wetenschappelijke onderzoeksinstituten		Afspraken		Contractloon ontwikkeling op jaarbasis							
Datum		Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract conform cao onderwijs									0,87%	
1-3-99	1-1-99 tot 1-3-00 initieel	3,00%								2,50%	0,50%
1-2-00	initieel	0,50%									0,46%
	<b>totaal</b>	<b>3,50%</b>								<b>3,37%</b>	<b>0,96%</b>

Politie		Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis							
Datum		Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract			1,29%							
1-7-93	1-4-93 tot 1-4-95 initieel	1,80%		0,90%	0,90%						
dec-93	incidenteel 0,25%		0,23%	0,23%	-0,23%						
1-1-95	initieel	0,25%				0,25%					
	<b>totaal</b>	<b>2,05%</b>	<b>0,23%</b>	<b>2,42%</b>	<b>0,67%</b>	<b>0,25%</b>					
1-7-95	1-4-95 tot 1-7-96 initieel	0,50%				0,25%	0,25%				
dec-95	incidenteel 0,2%		0,19%			0,19%	-0,19%				
1-1-96	initieel	0,50%					0,50%				
1-4-96	initieel	0,50%					0,38%	0,13%			
	<b>totaal</b>	<b>1,50%</b>	<b>0,19%</b>			<b>0,44%</b>	<b>0,94%</b>	<b>0,13%</b>			
1-4-97	1-1-97 tot 1-1-99 initieel f 100	1,60%						1,20%	0,40%		
1-7-97	incidenteel 1%		0,93%					0,93%	-0,93%		
1-5-98	eenmalig f 1450		1,53%						1,53%	-1,53%	
1-8-98	initieel	2,00%							0,83%	1,17%	
dec-98	eindejaarsuitkering 1,55%		1,44%						1,44%	-1,44%	
	<b>totaal</b>	<b>3,60%</b>	<b>3,89%</b>					<b>2,13%</b>	<b>3,27%</b>	<b>-1,80%</b>	
1-2-99	1-1-99 tot 1-1-01 extra periodieke verhoging	2,50%								2,29%	0,21%
1-2-99	Politie Flexibiliteitstoelage	0,82%								0,82%	
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	-0,46%
1-2-00	initieel	2,00%									1,83%
	<b>totaal</b>	<b>5,32%</b>	<b>0,46%</b>							<b>3,57%</b>	<b>1,58%</b>
	<b>eindtotaal</b>	<b>12,47%</b>	<b>4,77%</b>	<b>2,42%</b>	<b>0,67%</b>	<b>0,69%</b>	<b>0,94%</b>	<b>2,25%</b>	<b>3,27%</b>	<b>1,78%</b>	<b>1,58%</b>

Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993 (vervolg)

Rechterlijke Macht	Afspraken	Contractloonontwikkeling op jaarbasis										
		Datum	Structureel	Incidenteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
					1,29%							
1-4-93	overloop vorig contract				1,29%							
	1-4-93 tot 1-4-95											
	vervallen uitkering Simons				- 0,28%							
1-4-93	initieel	1,80%		1,35%	0,45%							
jan-94	eindejaarsuitkering 0,3%		0,28%		0,28%	- 0,28%						
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%			0,28%							
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%						
	totaal	2,58%	0,28%	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											
1-05-97	initieel	2,80%						1,87%	0,93%			
dec-97	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%					0,46%	- 0,46%			
1-01-98	BIR in salaris	0,00%										
1-07-98	initieel	2,40%							1,20%	1,20%		
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%						0,46%	- 0,46%		
	totaal	5,20%	0,93%					2,33%	2,13%	0,74%		
	1-6-99 tot 1-11-00											
1-06-99	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%	
	eindtotaal	13,13%	2,59%	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	0,83%	

Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993 (vervolg)

Gemeenten		Afspraken	Contractloonontwikkeling op jaarbasis								
Datum		Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract			1,29%							
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95			1,50%	0,50%						
1-1-95	initieel	2,00%				0,50%					
	initieel	0,50%									
	totaal	2,50%		2,79%	0,50%	0,50%					
	1-4-95 tot 1-4-97										
1-8-95	initieel	1,25%				0,52%	0,73%				
1-8-96	initieel	1,25%					0,52%	0,73%			
dec-97	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%						0,28%			
	totaal	2,78%				0,52%	1,25%	1,01%			
	1-4-97 tot 1-4-99										
1-6-97	initieel	3,00%						1,75%	1,25%		
dec-97	eenmalig 0,7%		0,65%					0,65%	-0,65%		
1-4-98	initieel	2,25%							1,69%	0,56%	
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%						0,46%	-0,46%	
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%								0,46%	
	totaal	5,71%	1,11%					2,40%	2,75%	0,56%	
	1-4-99 tot 1-10-00										
1-4-99	initieel	2,00%								1,50%	0,50%
1-10-99	initieel	1,00%								0,25%	0,75%
dec-99	eenmalig f 350		0,50%							0,50%	-0,50%
apr-00	eenmalig f 350		0,50%								0,50%
1-8-00	initieel	1,50%									0,63%
dec-01	eindejaarsuitkering 0,2%	0,19%									
	totaal	4,69%	1,00%							2,25%	1,88%
	<b>eindtotaal</b>	<b>15,68%</b>	<b>2,11%</b>	<b>2,79%</b>	<b>0,50%</b>	<b>1,02%</b>	<b>1,25%</b>	<b>3,41%</b>	<b>2,75%</b>	<b>2,81%</b>	<b>1,88%</b>

Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993 (vervolg)

Provincies	Afspraken		Contractloonontwikkeling op jaarbasis								
	Datum	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	overloop vorig contract			1,29%							
	1-4-93 tot 1-10-94										
1-4-93	initieel	1,70%		1,28%	0,43%						
jan-94	eindejaarsuitkering 0,3%		0,28%		0,28%	- 0,28%					
mei-94	eenmalig f 400		0,60%		0,60%	- 0,60%					
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%			0,28%						
	totaal	1,98%	0,88%	2,57%	1,58%	- 0,88%					
	1-10-94 tot 30-09-97										
	eindejaarsuitkering -0,3%	- 0,28%			- 0,28%						
1-4-95	initieel	1,00%				0,75%	0,25%				
dec-95	eenmalig 0,75%		0,69%			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 31-12-99										
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%
	eindtotaal	10,97%	5,97%	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	- 0,36%

Tabel 8.1.: Contractloonontwikkeling sectorakkoorden arbeidsvoorwaarden vanaf 1993 (vervolg)

Water- schappen	Afspraken	Contractloonontwikkeling op jaarbasis										
		Datum	Structu- reel	Inciden- teel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
		overloop vorig contract			1,29%							
		1-4-93 tot 1-6-94										
1-4-93		initieel	1,80%		1,35%	0,45%						
1-4-94		initieel	0,30%		0,23%	0,08%						
		totaal	2,10%		2,64%	0,68%	0,08%					
		1-6-94 tot 31-12-95										
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 31-3-97										
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 31-3-99										
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 31-3-01										
1-4-99		initieel	2,00%							1,50%	0,50%	
1-10-99		eenmalig 0,5%		0,50%						0,50%	- 0,50%	
dec-99		eindejaarsuitkering 1%	1,00%							1,00%		
1-4-00		initieel	2,00%									1,50%
1-10-00		eenmalig 0,3%		0,30%								0,30%
dec-00		eindejaarsuitkering 0,5%	0,50%									0,50%
		totaal	5,50%	0,80%						3,00%	2,30%	
		eindtotaal	17,10%	2,30%	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	2,19%	2,30%

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

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

- In de tabellen *Samenvatting* zijn twee gewogen gemiddelden opgenomen. Het eerste betreft afgesloten contracten en is gewogen met het aantal personen binnen de sectoren. Dit impliceert dat het personeel in de sectoren waar geen contract is afgesloten, is gewogen met een contractloonontwikkeling van 0 procent. In het tweede gewogen gemiddelde is alleen uitgegaan van die sectoren waar een contract is afgesloten. Ook zijn alleen de jaren meegewogen die volledig binnen een contract vallen.
- In de laatste kolom van de *Samenvatting* is het laatste jaar opgenomen dat volledig binnen een contractperiode valt.

Evenals in de tabellen *Samenvatting* is in de tabel *Cumulatiecontractloonontwikkeling* in het eerste gewogen gemiddelde uitgegaan van alle sectoren en alle jaren. In het tweede gewogen gemiddelde is alleen uitgegaan van die sectoren waar een contract is afgesloten en van die jaren die volledig binnen een contract vallen.



Tabel 8.2.: Samenvatting contractloonontwikkeling 1993-1996

Loonontwikkeling	Niveau-basis 1993	Jaar-basis 1993	Niveau-basis 1994	Jaar-basis 1994	Niveau-basis 1995	Jaar-basis 1995	Niveau-basis 1996	Jaar-basis 1996	Cumulatief niveau-basis	1993-1996 jaarbasis
Rijk	2,06%	1,90%	0,56%	1,01%	1,18%	0,81%	0,75%	0,56%	4,62%	4,34%
Defensie	2,64%	2,08%	0,68%	1,53%	2,10%	1,43%	1,50%	1,00%	7,09%	6,18%
Onderwijs	2,49%	1,21%	0,00%	1,58%	1,15%	0,66%	1,56%	1,77%	5,29%	5,31%
Politie	3,03%	2,42%	-0,23%	0,67%	0,94%	0,69%	0,81%	0,94%	4,60%	4,79%
Rechterlijke Macht	2,52%	2,36%	0,56%	1,01%	1,19%	0,81%	0,75%	0,56%	5,09%	4,81%
Gemeenten	3,00%	2,79%	0,00%	0,50%	1,75%	1,02%	1,25%	1,25%	6,11%	5,66%
Provincies	2,70%	2,57%	0,88%	1,30%	0,40%	0,43%	1,50%	1,00%	5,57%	5,39%
Waterschappen	2,80%	2,64%	0,80%	0,80%	0,50%	0,70%	2,25%	2,50%	6,48%	6,79%
<b>Totaal</b>	<b>2,59%</b>	<b>1,87%</b>	<b>0,19%</b>	<b>1,18%</b>	<b>1,37%</b>	<b>0,85%</b>	<b>1,33%</b>	<b>1,35%</b>	<b>5,58%</b>	<b>5,36%</b>

Tabel 8.3.: Samenvatting contractloonontwikkeling 1997-1999

Loonontwikkeling	Niveau-basis 1997	Jaar-basis 1997	Niveau-basis 1998	Jaar-basis 1998	Niveau-basis 1999	Jaar-basis 1999	Niveau-basis 2000	Jaar-basis 2000	Cumulatief niveau-basis	1997-1999 jaarbasis
Rijk	2,80%	2,43%	2,40%	2,13%	2,90%	2,41%	-0,46%	1,23%	8,32%	7,13%
Defensie	2,35%	2,22%	2,60%	2,17%	2,85%	3,40%	-0,50%	0,69%	8,00%	7,98%
Onderwijs	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	2,60%	3,72%	-0,56%	-0,35%	6,74%	6,53%
Wetenschappelijk Onderwijs	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	3,23%	3,31%	0,31%	1,22%	7,40%	6,11%
Hoger beroepsonderwijs	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	3,23%	3,06%	0,31%	1,47%	7,40%	5,86%
Wetenschappelijke onderzoeksinstituten	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	2,54%	3,37%	0,50%	0,96%	6,68%	6,17%
Politie	2,53%	2,25%	4,04%	3,27%	0,81%	1,78%	1,54%	1,58%	7,54%	7,47%
Rechterlijke macht	3,80%	3,43%	2,40%	2,13%	3,10%	3,01%	-0,46%	0,83%	9,58%	8,81%
Gemeenten	3,93%	3,41%	2,06%	2,75%	3,00%	2,81%	1,50%	1,88%	9,25%	9,24%
Provincies	2,41%	3,16%	2,02%	1,46%	2,71%	2,71%	-0,93%	-0,36%	7,31%	7,50%
Waterschappen	3,50%	2,81%	4,25%	4,25%	2,00%	2,19%	2,30%	2,30%	10,06%	9,53%
<b>Totaal</b>	<b>2,40%</b>	<b>2,06%</b>	<b>2,53%</b>	<b>2,10%</b>	<b>2,69%</b>	<b>3,11%</b>	<b>0,14%</b>	<b>0,75%</b>	<b>7,82%</b>	<b>7,45%</b>

Tabel 8.4.: Samenvatting contractloonontwikkeling 1993-1999

	Cumulatief niveau- basis 1993- 1996	1993- 1996 jaarba- sis	Niveau- basis 1997	Jaar- basis 1997	Niveau- basis 1998	Jaar- basis 1998	Niveau- basis 1999	Jaar- basis 1999	Cumu- latief niveau- basis	1993- 1999 jaarbasis
Rijk	4,62%	4,34%	2,80%	2,43%	2,40%	2,13%	2,90%	2,41%	13,33%	11,78%
Defensie	7,09%	6,18%	2,35%	2,22%	2,60%	2,17%	2,85%	3,40%	15,66%	14,65%
Onderwijs	5,29%	5,31%	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	2,60%	3,72%	12,38%	12,19%
Wetenschappelijk Onderwijs	5,29%	5,31%	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	3,23%	3,31%	13,08%	11,75%
Hoger beroepsonder- wijs	5,29%	5,31%	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	3,23%	3,06%	13,08%	11,48%
Wetenschappelijke onderzoeksinstellingen	5,29%	5,31%	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	2,54%	3,37%	12,32%	11,81%
Politie	4,60%	4,79%	2,53%	2,25%	4,04%	3,27%	0,81%	1,78%	12,48%	12,62%
Rechterlijke Macht	5,09%	4,81%	3,80%	3,43%	2,40%	2,13%	3,10%	3,01%	15,16%	14,04%
Gemeenten	6,11%	5,66%	3,93%	3,41%	2,06%	2,75%	3,00%	2,81%	15,93%	15,43%
Provincies	5,57%	5,39%	2,41%	3,16%	2,02%	1,46%	2,71%	2,71%	13,29%	13,29%
Waterschappen	6,48%	6,79%	3,50%	2,81%	4,25%	4,25%	2,00%	2,19%	17,19%	16,96%
<b>Totaal</b>	<b>5,58%</b>	<b>5,36%</b>	<b>2,40%</b>	<b>2,06%</b>	<b>2,53%</b>	<b>2,10%</b>	<b>2,69%</b>	<b>3,11%</b>	<b>13,83%</b>	<b>13,21%</b>

Tabel 8.5.: Samenvatting contractloonontwikkeling 1993-1999 op jaarbasis

Sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	laatste volledige contract- jaar
Rijk	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	1,23%	1999
Defensie	2,08%	1,53%	1,43%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	0,69%	1999
Onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	-0,35%	1999
Wetenschappelijk Onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,31%	1,22%	1999
Hoger beroepsonderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,06%	1,47%	1999
Wetenschappelijke onderzoeksinstellingen	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,37%	0,96%	1999
Politie	2,42%	0,67%	0,69%	0,94%	2,25%	3,27%	1,78%	1,58%	2000
Rechterlijke Macht	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	0,83%	1999
Gemeenten	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	1,88%	1999
Provincies	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	-0,36%	1999
Waterschappen	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	2,19%	2,30%	2000
Gewogen gemiddelde contractloonontwikkeling overheid op jaarbasis	1,87%	1,18%	0,85%	1,35%	2,06%	2,10%	3,11%	0,75%	
Idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten.	1,87%	1,18%	0,85%	1,35%	2,06%	2,10%	3,11%	1,70%	

Tabel 8.6.: Cumulatie contractloonontwikkeling uit afgesloten contracten op jaarbasis

Sector	1993-1996	1997-1999
	%	%
Rijk	4,34	7,13
Defensie	6,18	7,98
Onderwijs	5,31	6,53
Wetenschappelijk Onderwijs	4,79	6,11
Hoger beroepsonderwijs	4,81	5,86
Wetenschappelijke Onderzoeksinstituten	5,66	6,17
Politie	4,79	7,47
Rechterlijke Macht	4,81	8,81
Gemeenten	5,66	9,24
Provincies	5,39	7,50
Waterschappen	6,79	9,53
Gewogen gemiddelde gecumuleerde contractloonontwikkeling overheid op jaarbasis	5,36	7,45
Idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	5,36	7,45

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

Kerngegevens sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rijk	116 894	116 894	110 981	106 066	105 605	111 800	111 800	111 800
Defensie	108 910	108 910	93 143	75 450	76 886	77 700	77 700	77 700
Onderwijs	352 829	334 215	340 718	340 386	339 225	352 000	286 382	286 382
Wetenschappelijk Onderwijs							42 171	42 171
Hoger beroepsonderwijs							19 046	19 046
Wetenschappelijke onderzoeksinstituten							4 401	4 401
Politie	36 029	36 029	42 701	44 203	45 220	45 850	45 850	45 850
Rechterlijke Macht	2 020	2 020	2 168	2 151	2 179	2 350	2 350	2 350
Gemeenten	186 387	186 387	175 038	173 305	175 192	170 350	170 350	170 350
Provincies	13 433	13 433	13 433	12 203	12 801	12 400	12 400	12 400
Waterschappen	7 888	7 888	8 585	8 748	8 734	8 950	8 950	8 950
Totaal # personen	824 390	805 776	786 767	762 512	765 842	781 400	781 400	781 400

## 8.2. Uitkeringslasten 1998-2002, pensioenen en VUT

De onderstaande tabellen geven een beeld van de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in de periode 1998-2001 en de uitkeringslasten die daarmee gepaard gaan. Het betreft hier alleen uitkeringen die door het ABP en het VUT-fonds worden verstrekt.

Tabel 8.7.: Uitkeringslasten 1998-2001 (in miljarden gulden)

	1998 <sup>1</sup>	1999	2000	2001
<i>Overheid<sup>2</sup></i>				
OP/NP <sup>3</sup>	8,375	8,371	8,776	9,137
VUT/FPU	2,4	2,6	2,8	3
<i>Markt<sup>5</sup></i>				
OP/NP	11,3	11,6	11,9	12,1

Tabel 8.8.: Aantal uitkeringsgerechtigden 1998–2001 (x 1000)

	1998 <sup>1</sup>	1999	2000	2001
<i>Overheid<sup>2</sup></i>				
OP/NP <sup>4</sup>	478	480	492	505
VUT/FPU	41	41	44	44
<i>Markt<sup>5</sup></i>				
OP/NP	1 236	1 257	1 282	1 307

<sup>1</sup> Realisatie.

<sup>2</sup> Bron overheid: ABP, ministerie van Defensie.

<sup>3</sup> Ouderdomspensioen/nabestaandenpensioen.

<sup>4</sup> Exclusief NP, dat het gevolg is van de uitoefening militaire dienst.

<sup>5</sup> Bron markt: Verzekeringskamer, CPB.

### 8.3. ABP-premies en pseudo-premies

De ontwikkeling van de diverse salariscomponenten en de wijze waarop deze worden gefinancierd, is het onderwerp van deze paragraaf. Bij de berekening van de betekenis van deze componenten voor de loonkosten is uitgegaan van het actieve personeelsbestand uit de Kerngegevens overheidsperoneel (1998). De raming van de salariscomponenten heeft betrekking op het jaar 2000.

Voor het bepalen van de hoogte van de lastenontwikkeling zoals die zich in het bedrijfsleven voordoet, wordt gebruikgemaakt van berekeningen van het Centraal Planbureau. Het CPB publiceert die in het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro-economische Verkenningen (MEV).

Tabel 8.9. laat zien welke invloed de premieontwikkeling op de loonkosten heeft. Uitgangspunt is de premielast per onderdeel voor de totale overheid, afgezet tegen de totale loonkosten. Hierbij moet aangetekend worden dat de premies voor sociale zekerheid en pensioenen als percentage van de loonkosten per overheidssector kunnen verschillen. Dit komt door verschillen in de (gedifferentieerde) WAO-premie en verschillen in salarisstructuur (rangen-mix), waardoor het effect van premiegrenzen en franchises verschilt.

Tabel 8.9.: Premies als percentage van de loonkosten (1996–2000)

	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 (raming) %
premie OP/NP <sup>1</sup>	2,4	3,4	4,0	4,4	4,7
premie VUT/FPU	2,6	2,2	2,0	2,0	2,0
premie FAOP	2,6	2,0	0,0	0,0	0,0
premie WAO	0,0	0,0	5,9	5,8	5,7
premie bovenwettelijke WAO-uitkering	0,7	0,8	0,5	0,5	0,5
pseudo-premie WW	- 2,1	- 2,1	- 2,8	2,5	- 2,7
pseudo-premie WAO	- 3,5	- 3,7	0,0	0,0	0,0
overhevelingstoelag	7,4	7,3	1,3	1,6	1,6
ziektkosten	4,6	4,5	4,5	4,8	4,7

<sup>1</sup> Het betreft hier de feitelijke premieafdracht.

Tabel 8.2.: Gehanteerde uitgangspunten 2000

	Afdracht	Werkgever	Werknemer
premie OP/NP <sup>1</sup>	12,8%	9,5%	3,3%
premie ANW	0,2%	0,05%	0,15%
franchise OP/NP/ANW	29 600	29 600	29 600
premie FPU	4,46%	2,35%	2,11%
premie WAO	7,6%	7,6%	-
premie bovenwettelijk WAO	1,4%	1,05%	0,35%
franchise bovenwettelijk WAO	30 400	30 400	30 400
pseudo-premie WW	-	-	6,5%
franchise pseudopremie WW	-	-	28 971
overhevelingstoelag	-	- 2,15	+ 2,15

<sup>1</sup> Gemiddeld, basispremie 6,2 procent en gedifferentieerde premie 1,4 procent.

#### 8.4. Overzicht van wachtgeldregelingen bij de overheid in 1999

Sector	Hoogte van de uitkering (% van laatstverdiende loon)	Duur van de uitkering	Entree-eisen	Anticumulatie	Verplichtingen- en sanctieregime
Rijk en Politie	maand 1-12: 80 maand 13-18: 75 daarna: 70	afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden	Ontslag	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	maandelijkse controle; solicitatieplicht; wel sanctie bij weigering aangeboden arbeid; plicht inschrijving RBA; sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder (Het Rijkswachtgeldbesluit 1959 kent nu geen sollicitatieplicht; deze wordt binnenkort opgenomen, met op de WW afgestemde sanctiemogelijkheden).
Onderwijs en Wetenschappen, inclusief Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs en Wetenschappelijke onderzoeksinstellingen	maand 1-12: 78 daarna: 70 (maximering dagloon van aanvullende uitkering op 70% van maximaal schaal 12 BBRA 1984; dagloon van «bodemitkering» van BWO is niet aan maximum gebonden)	WW-conform; vanaf 40 jaar een verlenging op basis van onderwijsdiensttijd	werkloosheid; 26 uit 39 weken arbeid (ook het arbeidsverleden opgebouwd in lidstaten van de Europese Unie wordt meegeteld)	arbeid voor >5 uur/>helft arbeidsuren vóór werkloosheid: vermindering mate werkloosheid; arbeid voor <5 uur/<helft arbeidsuren vóór werkloosheid: vermindering uitkering met 70% neveninkomsten	maandelijkse controle; solicitatieplicht; plicht inschrijving RBA; sanctie: procentueel, beoordelingsvrijheid uitvoerder.

Overzicht van wachtgeldregelingen bij de overheid in 1999 (vervolg)

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

Overzicht van wachtgeldregelingen bij de overheid in 1999 (vervolg)

Sector	Hoogte van de uitkering (% van laatstverdiende loon)	Duur van de uitkering	Entree-eisen	Anticumulatie	Verplichtingen- en sanctieregime
Provincies	Bij «reorganisatie-ontslag», einde tijdelijk dienstverband en ontslag bij gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid: maand 1-12: 80, daarna: 70; in de overige gevallen: 70	Bij «reorganisatie-ontslag»: afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden; in de overige gevallen: WW-duur	Bij «reorganisatie-ontslag», ontslag bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid of ongeschiktheidontslag: ontslag; in de overige gevallen: ontslag plus referte-periode (26 weken arbeid uit 12 maanden)	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	maandelijke controle; geen sollicitatieplicht; wel sanctie bij weigering aangeboden arbeid; plicht inschrijving RBA; sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder.
Waterschappen	maand 1-3: 90 maand 4-12: 80 daarna 70 plus maximaal eerste 5 jaar: 3% per maand	afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden	ontslag	vermindering wachtgeld als neveninkomsten plus wachtgeld meer bedragen dan 100% van het laatstverdiende loon	maandelijke controle; geen sollicitatieplicht; verplichte aanvaarding geschikte arbeid; plicht inschrijving RBA; sanctie: vastgelegd; weinig beoordelingsvrijheid uitvoerder

Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, ministerie van Defensie en ministerie van Justitie, VNG en Unie van Waterschappen.

## 8.5. Verklaring van afkortingen

AAW	Algemene arbeidsongeschiktheidswet
ABD	Algemene Bestuursdienst
ABP	Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABP-complex	Het geheel van afspraken met de centrales van overheidspersoneel en de wetgeving (de WPA, de wet FVP/ABP, de Kaderwet, de intrekking van de <i>Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden</i> ) dat tot doel had de premies voor het ABP op kostendekkend niveau te brengen en de privatisering van het fonds per 1 januari 1996 te realiseren.
ADV	Arbeidsduurverkorting
AFUP	Aanvullende flexibele uittredingsregeling politie
AKW	Algemene kinderbijslagwet
AMAR	Algemeen militair ambtenaren reglement
AMBER	Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie
ANW	Algemene nabestaanden wet
A&O-fondsen	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfondsen
APO	Arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijksoverheid
ARAR	Algemeen rijksambtenaren reglement
AVO	Arbeidsvoorzieningenorganisatie
AWAZ	Algemene wet arbeid en zorg
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
AWF	Algemeen werkloosheids fonds
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
AWW	Algemene weduwen- en wezenwet
BABD	Bureau Algemene Bestuursdienst
BARD	Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie
BARP	Besluit algemene rechtspositie Politie
BBO	Benoeming, Beloning en Ontslag. Hiermee wordt als regel verwezen naar een inventarisatie van benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBRA	Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren
BBT	Beroeps Bepaalde Tijd
BIBOB	Wetsvoorstel bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur
BIR	Besluit inkomenstoeslag rijkspersoneel 1984
BIS-rapportage	Beleidsinformatie Systeemrapportage (sector Politie)
BOT	Beroeps Onbepaalde Tijd
BTZR	Besluit tegemoetkoming ziektekosten rijkspersoneel
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCR	Coördinerende Committee on Remuneration
CEMR	Europese Raad van gemeenten en regio's
CEP	Centraal Economisch Plan (van het CPB)
CGOA	Centraal Georganiseerd Overleg Ambtenaren
CO	Gecoördineerde organisatie
CPB	Centraal Planbureau



Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
DGMP	Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid
DZVO	Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel
EIT	Economisch Instituut Tilburg
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Het Europese Parlement
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ESA	European Space Agency
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EWLW	Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FAOP	Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel
FLO	Functioneel leeftijdsontslag
FPU	Flexibele pensioen- en uittredingsregeling voor het overheidspersoneel
FTE	Fulltime equivalent
FVP/ABP	Wet financiële voorzieningen privatisering ABP. Met deze wet is de financiering van het ABP geherstructureerd.
G&G-sector	Gepremieerde en gesubsidieerde sector
GEO	Grote Efficiency Operatie
GVP	Besluit geneeskundige verzorging politie
hbo	Hoger Beroepsonderwijs
IBO	Interdepartementale Begrotings Onderzoeken
I/D-banen	Instream- en doorstroombanen
ilo	Incidentele loonontwikkeling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOO/IVA	Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/ Instituut voor Arbeidsvraagstukken
IP	Invaliditeitspensioen
IVOP	Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel
IZA	Instituut Zorgverzekering Ambtenaren Nederland
IZR	Interprovinciale Ziektekostenregeling
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LLW	Leerlingwezen
MAP-2000	Modernisation of Administration and Personnel Policy for the year 2000
mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro-economische Verkenning
MOOZ-bijdrage	Bijdrage aan medefinanciering voor oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden
NAP	Nationaal Actieplan Werkgelegenheid
NAVO	Noord-Atlantische verdragsorganisatie
NP	Nabestaandenpensioen
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OT	Overhevelingstoelage
OOW	Overheid Onder de Werknemersverzekeringen
OP	Ouderdompensioen
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen

PAS	Partiële Arbeidsparticipatie Senioren
pBBP	prijswontwikkeling van het Bruto Binnenlands Produkt
PEMBA	Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
PPI	Premieplichtig Inkomen (premiegrondslag)
PSW	Pensioen- en Spaarfondsenwet
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RDA	Regionaal Directeur van Arbeidsvoorziening
REA	Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten
RM	Rechterlijke Macht
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RWS	Rijkswaterstaat
SAIP	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
SAMEN	Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden
SBK-RO	Sociaal Beleidskader-Rijksoverheid
SCO	Samenwerkende centrales van overheidspersoneel
SER	Sociaal Economische Raad
SPP	Standaard Pakket Polis
SROI	Seniorenregeling Onderzoekinstellingen
STAR	Stichting van de Arbeid
Stb	Staatsblad
SUWI	Kabinetstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAO	Trendnota Arbeidszaken Overheid
TAV	Terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Terugdringen beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen
TK	Tweede Kamer
UKW	Uitkeringswet gewezen militairen
USZO	Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
UVI	Ingevolge de Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV) erkende uitvoeringsinstelling
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VN	Verenigde Naties
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
VTE	Gestandaardiseerd arbeidsjaar
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAA	Wet aanpassing arbeidsduur
WAGGS	Wet arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidieerde sector
WAGW	Wet arbeid gehandicapte werknemers
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	De nota «Werken aan zekerheid»
WBEEA	Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen
WEU	West-Europese Unie
WGB	Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen
Wgf	Wachtgeldfonds
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen

WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WML	Wettelijk minimumloon
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WPA	Wet privatisering algemeen burgerlijk pensioenfonds
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WTZ	Wet op toegang tot ziektekostenverzekeringen
WULBZ	Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZVD	Ziektekostenvoorziening Rijkspersoneel
ZVO	Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel
ZVR	Ziektekostenvoorziening Defensie
ZW	Ziektewet

## 8.6. Verklaring van begrippen

### *Agentschap*

Een agentschap is een intern verzelfstandigd onderdeel van een ministerie. Agentschappen hebben een eigen begroting (baten- en lastenstelsel) en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

### *Arbeidsproductiviteit*

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

### *Arbeidsvoorwaardenruimte*

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

### *Ambtelijke status*

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

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

### *Bovenwettelijke regelingen*

Aanspraken die uitgaan boven de voorgeschreven wettelijke socialezekerheidsregelingen.

### *Budgetdisciplinesector*

Voor de begrotings- en premiegefinancierde uitgaven is aan het begin van de kabinetsperiode vastgelegd hoe de uitgavenbeheersing de komende vier jaar dient plaats te vinden. Deze uitgaven zijn onderverdeeld in drie budgetdisciplinesectoren, te weten Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Zorg (Zie Miljoenennota 1999, Bijlage 14). Voor elke sector wordt per jaar een afzonderlijke norm (ijklijn) bepaald volgens van tevoren vastgelegde regels. Enkele uitgavenposten vallen niet onder een ijklijn en zijn daarom niet ijklijnrelevant.

### *«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. Voor de begrijpelijkheid en de leesbaarheid zijn dergelijke overeenkomsten in deze nota toch aangeduid als «CAO».

### *Contractloonontwikkeling*

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

#### *Decentralisatie*

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

#### *Demotie*

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

#### *Economische en Monetaire Unie (EMU)*

De unie tussen een aantal Europese staten, neergelegd in het Verdrag van Maastricht. In de derde fase zijn de wisselkoersen onherroepelijk vastgelegd, met uiteindelijk één munt, de euro. In de EMU bepaalt de Europese Centrale Bank het gemeenschappelijke monetaire beleid van het Europees Stelsel van Centrale Banken.

#### *Employability*

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

#### *Etnische minderheden*

Bedoeld zijn hier de doelgroepen van het integratiebeleid voor etnische minderheden.

#### *Expatriation-toelage*

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

#### *Gemeenschappelijke regeling*

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

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

#### *IJklijnrelevante uitgaven*

Zie budgetdisciplinesector

#### *Incidentele loonontwikkeling*

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

### *Loondrift*

Zie «incidentele loonontwikkeling».

### *Loongevoelige uitgaven*

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

### *Loonkosten*

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

### *Loonruimte*

De loonruimte is het budget dat beschikbaar is voor de financiering van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid. De loonruimte is het totaal van drie posten:

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

### *Loonsom*

De loonsom is het totaal van de loonkosten (ook wel «arbeidskosten» genoemd).

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

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

### *Loonsomquote*

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

### *Modale werknemer en modaal inkomen*

Het modale inkomen is het inkomen dat statistisch het meeste voorkomt. Het is bij benadering gelijk aan het brutoloon van een werknemer die nog net niet de (procentuele) maximumpremie voor het ziekfonds betaalt. De modale werknemer uit de gebruikelijke koopkrachtoverzichten is alleenverdiener, getrouwd en heeft twee kinderen in de leeftijd van zes tot twaalf jaar.

### *Nevenwerkzaamheden*

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

### *Nominale uitgaven, nominale premies*

In de premiesfeer wordt onderscheid gemaakt tussen nominale premies (luidend in guldens) en procentuele premies (in procenten van het loon of de loonkosten). In de uitgavensfeer luiden nominale uitgaven in guldens inclusief inflatie terwijl bij reële uitgaven gecorrigeerd is voor inflatie.

### *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, of de verschillen zo klein mogelijk te laten zijn.

### *Ontgroening*

Relatieve vermindering van het aantal jongeren in het personeelsbestand.

### *Overloopeffecten*

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

### *Pensioensectoralisatie*

Decentralisatie van de pensioenregeling naar overheidssectoren.

### *Post-WAGGS-model*

Het overlegmodel voor de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector (G&G). «WAGGS» staat voor: *Wet arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidieerde Sector*.

### *Privatiseren*

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

### *Referentiebegrip*

Het referentiebegrip is een methode om de ruimte voor de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel vast te stellen. Dit gebeurt door een technische berekening, waarbij rekening wordt gehouden met de contractloonontwikkeling en eventuele arbeidsduurverkortingen in de marktsector. Bij de G&G-sectoren wordt daarnaast rekening gehouden met incidentele loonontwikkelingen en de ontwikkeling van de werkgeversbijdrage aan de sociale premies.

### *Referentiemodel*

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

1. een technisch deel (zie referentiebegrip);
2. een beleidsmatig deel.

### *Scholing*

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

### *Sectorenmodel*

Vanaf 1 april 1993 worden de afspraken over de primaire arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren niet langer op centraal niveau gemaakt, maar per sector. Zo kan beter rekening worden gehouden met de behoeften en omstandigheden van die bepaalde sector. Deze decentrali-

satie wordt aangeduid met de naam sectorenmodel. In de Trendnota 2000 worden de volgende sectoren onderscheiden: Rijk, Onderwijs en Wetenschappen, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Wetenschappelijke Onderzoeksinstituten, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

#### *Pact voor stabiliteit en groei*

Dit pact bepaalt de budgettaire beleidsruimte voor de lidstaten van de Economische en Monetaire Unie bij de geleidelijke overgang van nationale valuta naar de euro tussen januari 1999 en juli 2002. Kortheids-halve wordt het ook wel «Stabiliteitspact» genoemd.

#### *Twinning*

Een systeem waarbij een lidstaat een kandidaat-lidstaat steun geeft. Hierbij werken gelijksoortige overheidsdiensten van beide landen samen.

#### *Vacature-intensiteit*

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

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

#### *Verbond Sectorwerkgevers Overheid*

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

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

#### *Vergrijzing*

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

#### *Vervullingsquote, (vacature)vervullingsquote*

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

De totale vraag naar arbeid in een jaar wordt berekend door de som te nemen van:

- de vacaturestand aan het einde van het voorafgaande jaar;
- het aantal ontstane vacatures in het verslagjaar.

#### *Verzelfstandiging*

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

Binnen de (rijks)overheid betekent dit dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig intact blijft. (Zie ook agentschap en zelfbeheer.) Externe verzelfstandiging betekent het overdragen van taken bij of krachtens wet aan een organisatie of instelling buiten de overheid. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt daarbij af.

#### *Wachtgeld*

Wachtgeld is een uitkering bij ontslag of werkloosheid. De wachtgeldre-



geling geeft een tijdelijke uitkering, waarvan de duur samenhangt met de leeftijd en het aantal dienstjaren van de uitkeringsgerechtigde. De inhoud van een wachtgeldregeling verschilt per sector en soms ook *binnen* een overheidssector.

#### *Zelfbeheer*

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

#### *Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)*

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

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