

Vergaderjaar 2001–2002

28 002

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 september 2001

Als coördinerend minister voor het arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid bied ik u hierbij de **Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002** aan, als bijlage bij de **Begroting 2002** 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 2002 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 meest recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en hetgeen wordt ondernomen om over voldoende gekwalificeerd personeel te blijven beschikken. Daarnaast komen in deze nota de kostenontwikkelingen en de financiële samenhang aan bod alsmede de internationale aspecten van de arbeidszaken bij de overheid.

De overheid is in deze nota onderverdeeld naar twaalf arbeidsvoorwaardelijke sectoren, te weten: Rijk, Onderwijs, Hoger beroepsonderwijs, Universiteiten, Onderzoekinstellingen, Academische ziekenhuizen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies, Waterschappen. In totaal zijn hier ruim 850 000 personen werkzaam.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Vergaderjaar 2001–2002

28 002

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

1	Investeren in mensen en kwaliteit	5	5.7	SUWI: meer accent op reïntegratie	53
1.1	Werken in de collectieve sector wordt weer aantrekkelijk	5	5.8	Ziektekosten bij de overheid	54
1.2	Krachtige impulsen voor verbetering arbeidsmarktpositie	6	6	Werkgelegenheid en arbeidsmarkt	56
1.3	Behoud sterke presentie in Europa	9	6.1	Groeiende werkgelegenheid, ook in de collectieve sector	56
2	Financiering van de collectieve sector	11	6.2	Vacaturepositie collectieve sector	58
2.1	Nederland met collectieve lasten in Europese middenmoot	11	6.3	Mobiliteit in de collectieve sector	60
2.2	Loonvoelige uitgaven: een kwart van de begroting	13	6.4	Arbeidsvraag daalt en stijgt vervolgens weer	62
2.3	Incidentele loonontwikkeling bij de overheid	15	6.5	Het gebruik van wervingskanalen	63
2.4	Efficiency en intensivering als twee-eenheid	18	6.6	De arbeidsreserve als rekruteringsbron voor de overheid	66
2.5	Verbetering van de bedrijfsvoering noodzakelijk	19	6.7	Regionale verschillen op de arbeidsmarkt	68
3	Arbeidsvoorwaarden	21	6.8	Hogere arbeidsparticipatie van ouderen noodzakelijk	71
3.1	CAO-ontwikkelingen bij de overheid	21	6.9	Aandachtsgroepen bij de overheid	72
3.2	Ontwikkelingen in de G&G- en marktsector	25	7	Oplossing arbeidsmarktknelpunten collectieve sector	82
3.3	Vergelijking van overheid, markt en G&G-sectoren Zorg en Welzijn	27	7.1	Wergroep Van Rijn: een mix van maatregelen	82
3.4	Incidentele loonontwikkeling «blijvers»	29	7.2	Voortbouwen op reeds gedane investeringen	84
4	Arbeidsverhoudingen	31	7.3	Stevig fundament voor kwalitatief goede dienstverlening	85
4.1	Evaluatie van het sectorenmodel	31	7.4	Follow-up innovatiecentra	88
4.2	Modernisering Ambtenarenwet	31	8	Internationale ambtenaren	89
4.3	Integriteit	32	8.1	Op weg naar een Europese bestuurscultuur	89
4.4	Representativiteit	34	8.2	Meer Nederlanders op Europese posten	90
4.5	Medezeggenschap bij de overheid	35	8.3	Europese ambtenaren; hervorming en arbeidsvoorwaarden	92
4.6	Wet arbeid en zorg	37	9	Bijlagen	95
5	Pensioenen en sociale regelingen	39	9.1	Kengetallen overheids personeel	95
5.1	Meer flexibiliteit in pensioenregelingen	39	9.2	Kengetallen arbeidsongeschikten	99
5.2	ABP wordt «normaal» pensioenfonds	40	9.3	Contractloonontwikkeling 1993–2002	102
5.3	Gevolgen van vergrijzing voor het ABP	41	9.4	Kengetallen werkloosheid	116
5.4	Een nieuwe kijk op bovenwettelijke regelingen	42	9.5	Bovenwettelijke werkloosheidsregelingen in 2001	117
5.5	WAO: de overheid steekt niet ongunstig af	43	9.6	Uitkeringslasten 2000–2003	119
5.6	Extra inspanningen voor reïntegratie van zieken en arbeidsongeschikten	48	9.7	Verklaring van afkortingen	120
			9.8	Verklaring van begrippen	124

1 INVESTEREN IN MENSEN EN KWALITEIT

1.1 Werken in de collectieve sector wordt weer aantrekkelijk

De collectieve sector staat weer prominent op de agenda. Na de eerder doorgevoerde sanering van de overheidsfinanciën blijkt het mogelijk om miljarden te investeren in belangrijke publieke beleidsvelden. Met name voor de veiligheid, de zorg en het onderwijs heeft het kabinet omvangrijke bedragen uitgetrokken om achterstanden weg te werken en problemen het hoofd te bieden.

Het instandhouden en zeker het intensiveren van taken is echter alleen mogelijk als de collectieve sector erin slaagt personeel vast te houden, voldoende nieuwe medewerkers aan te trekken en die effectief in te zetten. De afgelopen jaren bleek dat dit steeds meer een probleem werd. Grote delen van de collectieve sector konden moeilijk aan personeel komen. Dankzij de sterk toegenomen werkgelegenheid bleken werknemers de banen voor het uitkiezen te hebben. En helaas viel en valt de keuze in onvoldoende mate op een loopbaan in de collectieve sector. De overheid zal nieuwe wegen moeten inslaan om daarin verandering te brengen.

Een weerbare collectieve sector

Het kabinet heeft voor zowel 2001 als 2002 aanzienlijke bedragen uitgetrokken om de weerbaarheid van de collectieve sector op de arbeidsmarkt te vergroten. In de steigers staat een majeur beleidspakket. De basis ervoor werd gelegd in de nota van de werkgroep Van Rijn (februari 2001): *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit*. In deze Trendnota wordt het beleidspakket in het kort besproken. Ook wordt aangegeven hoe op verschillende terreinen gewerkt wordt aan concrete maatregelen.

Modernisering van de bedrijfsvoering

Ook in de komende kabinetsperiode zal de personeelsproblematiek in de collectieve sector ongetwijfeld een belangrijk onderwerp vormen. De arbeidsmarkt blijft voorlopig krap. Van belang is daarom de accentverschuiving die wordt ingezet met het nu gepresenteerde beleidspakket. Bestrijding van personeelstekorten blijft een prominent punt van aandacht. Maar dat niet alleen. De overheid zal gericht moeten werken aan modernisering van de bedrijfsvoering in de collectieve sector. Door middel van een effectieve inzet van ICT, kwaliteitsverbetering en versterking van het management, vergroting van de competenties van medewerkers en het invoeren van andere organisatievormen. Langs deze weg moet het lukken om ondanks de krappe arbeidsmarkt de gewenste overheidsprestaties op peil te houden. Waar deze modernisering en verbetering van de productiviteit extra krachtig kan worden doorgevoerd, zal de kwaliteit van het overheidsproduct mogelijk zelfs kunnen verbeteren.

Effectieve inzet van de beschikbare middelen

Dit alles vergt wel een effectieve inzet van de beschikbare budgettaire middelen. Voorkomen moet worden dat een groot deel ervan «weglekt» ten behoeve van algemene verbeteringen van de arbeidsvoorwaarden. Dit vereist een nadere bezinning op de vraag hoe de kabinetswensen ten aanzien van omvang en kwaliteit van de publieke dienstverlening

geëffectueerd kunnen worden, terwijl tegelijkertijd de onmiskenbare voordelen van decentralisatie, zoals die binnen de collectieve sector is gerealiseerd, behouden blijven.

Inzicht in personele consequenties

Een evenwichtige uitbreiding van de collectieve sector maakt een gedetailleerd, betrouwbaar zicht noodzakelijk op de toekomstige personeelsbehoefte. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de eerste stappen gezet om te komen tot een beter inzicht in de personeelsbehoefte. Eveneens van groot belang is om de personele consequenties van afzonderlijke beleidsmaatregelen goed in kaart te brengen. In het huidige begrotingsproces krijgt dat aspect slechts beperkte aandacht. De nadruk ligt op het precies aangeven van de budgettaire gevolgen van de desbetreffende maatregel. De komende jaren zal dat veranderen. Bij voorbaat moet duidelijk zijn of beleidsvoornemens waarvoor budgettaire middelen worden uitgetrokken, ook wat betreft de personeelsbezetting realiseerbaar zijn.

1.2 Krachtige impulsen voor verbetering arbeidsmarktpositie

De attractiviteit van het werken in de collectieve sector wordt bepaald door een veelheid van factoren. De inhoud van het werk blijkt voldoende uitdagend te zijn in de ogen van (potentiële) werknemers. Op andere onderdelen is het beeld echter minder rooskleurig. In grote delen van de collectieve sector (Onderwijs, Zorg en Welzijn) ervaren werknemers het loopbaanperspectief als beperkt. Daarnaast wordt de werkbelasting veelal als hoog ervaren. Een ander punt van aandacht betreft het management. Een belangrijk deel van de werknemers dat van baan verandert in de collectieve sector, doet dat uit onvrede met het management. Daarbij gaat het zowel om het algemene beleid van de organisatie als om het personeelsbeleid en de wijze van leidinggeven. Overigens blijkt uit onderzoek in het bedrijfsleven dat de collectieve sector hierin niet alleen staat.

Verschillen in arbeidsvoorwaarden

Vergelijking van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve en marktsector levert een gedifferentieerd beeld op. Zo verdienen lager en middelbaar opgeleiden in de collectieve sector relatief meer, en hoger opgeleiden relatief minder dan in de marktsector. Op het terrein van de secundaire arbeidsvoorwaarden scoort de collectieve sector beter als het gaat om voorzieningen om arbeid en zorg te combineren. Financiële blijken van waardering zoals winstdeling, bonussen en prestatiebeloning worden in de marktsector meer toegepast.

Imago spoort niet met de feiten

Op tal van onderdelen kan de collectieve sector de concurrentie met de marktsector goed aan. Het imago spoort daar echter niet mee. De buitenwereld heeft een negatief beeld van het werken in de collectieve sector. Negatieve aspecten worden daarbij uitvergroot en positieve aspecten blijven onderbelicht. Dit heeft alles te maken met de wijze waarop de overheidswerkgevers zich (in het verleden) hebben gepresenteerd op de arbeidsmarkt. Nog maar net achter de rug is een periode waarin weinig nieuw personeel geworven behoefde te worden. Daardoor zijn overheidswerkgevers jarenlang minder zichtbaar geweest op de

arbeidsmarkt en kwamen nieuwe wervingsstrategieën en arbeidsmarktcommunicatie minder tot ontwikkeling dan elders.

Voorstellen werkgroep Van Rijn

Op basis van haar analyse heeft de werkgroep Van Rijn een mix van maatregelen voorgesteld:

- verbetering van het loopbaanperspectief;
- verbetering van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren;
- beperking van ziekteverzuim en verbetering van preventie en reïntegratie;
- verbetering van het leeftijdsbewust personeelsbeleid;
- verbetering van arbeidsmarktcommunicatie en werving.

Dergelijke maatregelen dienen via afspraken in de CAO-trajecten invulling te krijgen, afhankelijk van de problematiek in de desbetreffende sector. Omdat arbeidsduurverlenging een zeer belangrijk middel is om de knelpunten op de arbeidsmarkt te verminderen, vindt de werkgroep Van Rijn het wenselijk dat ook over dit onderwerp in het CAO-overleg afspraken worden gemaakt.

Inzetten op vernieuwing

Voor de langere termijn is een ingrijpende vernieuwingsslag van cruciaal belang. Speciale *taskforces* moeten daarvoor in elke sector innovatiecentra opzetten. Deze centra voeren volgens een programmatische aanpak structurele verbeteringen door op ten minste drie samenhangende terreinen:

- management en sturing;
- inzet van moderne informatie- en communicatietechnologie;
- vernieuwing van het human resources management.

Op die manier kan de arbeidsmarktproblematiek tevens vertrekpunt zijn voor een brede kwaliteitsverbetering in de collectieve sector.

Bijna twee miljard voor maatregelen

Gegeven de problematiek zoals geschetst door de werkgroep Van Rijn, heeft het kabinet dit voorjaar een groot aantal maatregelen op de rails gezet. Deze maatregelen vormen tezamen een krachtige impuls voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector. Voor de gehele collectieve sector gaat het vanaf 2004 structureel om een bedrag van 1,8 miljard euro. Tabel 1.1 geeft de verdeling over de verschillende sectoren van de middelen die zijn vrijgemaakt voor al deze maatregelen.

Tabel 1.1 Beschikbare middelen voor arbeidsmarktproblematiek per sector in miljoenen euro's

	2001	2002	2003	2004
Onderwijs en Wetenschappen	293	535	558	558
Zorg en Welzijn*	473	783	887	972
Rijksdienst	69	73	68	68
Defensie	41	41	41	41
Politie	100	172	171	177

* Dit bedrag is inclusief de uitgaven voor opleidingen verpleegkundigen (motie APB), huisartsen (motie APB), de bijdrage van de werkgevers voor de arbeidsmarktknelpunten en het Justitie-gedeelte van Jeugdhulpverlening.

Verantwoorde loonontwikkeling is basis

De werkgroep Van Rijn heeft benadrukt dat de problematiek in de collectieve sector niet overal even ernstig is. Het beleidspakket van het kabinet sluit daarbij aan en bestaat dan ook volledig uit specifieke maatregelen. Een verantwoorde loonontwikkeling in de collectieve sector vormt daarbij de basis voor het kabinet, mede gelet op de verminderde economische groei. Daar bovenop zijn maatregelen genomen die aangrijpen bij de specifieke knelpunten in de verschillende sectoren.

Concrete invulling via CAO-afspraken

Het is aan de sociale partners om de door het kabinet vrijgemaakte middelen om te zetten in concrete maatregelen. In een vijftal grote CAO's in de sector Zorg en Welzijn, alsmede in de sectoren Onderwijs en Politie zijn inmiddels nieuwe CAO's afgesloten. In deze CAO's is een flink aantal afspraken gemaakt met het oog op de arbeidsmarktproblematiek. De door het kabinet ingezette lijn is daarin terug te vinden. De verdere uitwerking en de consequenties ervan voor de arbeidsmarktpositie dienen nauwlettend te worden gevolgd.

Vinger aan de pols

De huidige krapte op de arbeidsmarkt zal, ook bij een meer gematigde economische ontwikkeling, de komende jaren voortduren. Dit betekent dat de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector blijvend aandacht behoeft. Daarom zal het kabinet voortaan elk voorjaar een voortgangs-rapportage presenteren, waarin wordt aangegeven in hoeverre de ingezette lijn resultaten oplevert. Daarnaast worden de activiteiten in het kader van de innovatiecentra nadrukkelijk gevolgd en regelmatig besproken.

Innovatie collectieve sector

Maatregelen om op korte termijn de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector te verbeteren, zijn noodzakelijk, maar nog niet voldoende. Het kabinet is van start gegaan met een vernieuwingsaanpak voor de lange termijn. Het gaat daarbij om innovatietrajecten die bijdragen aan de vergroting van de productiviteit (taken uitvoeren met minder personeel) en aan verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in de collectieve sector.

Conform de aanbevelingen van de werkgroep Van Rijn zal per sector een *taskforce* zorgdragen voor het opstarten en aansturen van de innovatie-

trajecten. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij relevante, lopende initiatieven. Uiteindelijk zullen de innovatietrajecten (na de uitwerking van ideeën, experimenten en pilots) moeten leiden tot implementeerbare, innovatieve beleidsvoorstellen.

De thematische invalshoeken voor de innovatietrajecten zijn: management en sturing, informatie- en communicatietechnologie, human resources management, samenwerking en ontkokering, bezinning op instituties, en taakverdelingen.

Het kabinet zal de Tweede Kamer in het najaar van 2001 een nader plan presenteren voor de innovatie van de collectieve sector in de komende jaren.

1.3 Behoud sterke presentie in Europa

Personeels- en managementbeleid in de 21e eeuw is ondenkbaar zonder Europese dimensie. De Nederlandse overheid is zich daar terdege van bewust. Nu de Europese invloed op beleid en bestuur steeds sterker wordt, is het zaak de traditioneel sterke Nederlandse positie in Europa te behouden. Wat dreigt, is de wet van de remmende voorsprong. Daarom dient een aantal bakens te worden verzet.

Meer Nederlanders in Europa

Hoewel de Nederlandse aanwezigheid in Europese beleidsfuncties nog geen alarmerend niveau heeft bereikt, is het aandeel sterk dalend door vergrijzing en door het feit dat Nederland lang was uitgesloten van deelname aan de Europese toelatingsexamens¹. Getoetst worden onder meer de kennis over «Europa» en de talenkennis. Het bestaande voorlichtingsbeleid en de naar Nederlandse maatstaven zeer wervende Brusselse bezoldigingsniveaus, zijn ontoereikend gebleken om ons aandeel op peil te houden. Vandaar dat besloten is tot een pakket maatregelen om een keer ten goede te bewerkstelligen.

Wat de instroom van onderaf betreft, wordt ernaar gestreefd om de Nederlandse scores bij de Europese toelatingsexamens te verhogen van 3 à 4 naar ruim 6 procent van het totale personeelsbestand van de Europese Commissie. Dat moet lukken door het contingent Nederlanders dat deelneemt aan examens te vergroten en hen de gelegenheid te bieden vooraf een speciale training te volgen. Het instituut Clingendael en het taleninstituut Linguarama hebben van BZK bij wijze van *pilot* opdracht gekregen om een honderdtal deelnemers voor het toelatingsexamen (*concours*) van Buitenlandse Betrekkingen en Ontwikkelingshulp op te leiden. Soortgelijke opdrachten zullen volgen voor toekomstige concoursen.

De ervaring leert dat maar een klein deel van de concoursdeelnemers uiteindelijk in Brussel terechtkomt. Dat heeft te maken met de totale lengte van de procedure, ruim anderhalf jaar, en de verschillende examens die moeten worden afgelegd. Daarom is ook verdere begeleiding van de deelnemers belangrijk, evenals de vervolmaking van de opleidingsinspanning met vaardigheidstrainingen en vakinhoudelijke kennis. Daarmee wordt ingespeeld op de verzwaring van selectiecriteria.

Niet alleen aandacht voor formele circuit

Een sterke Nederlandse vertegenwoordiging in de Brusselse instellingen – en met name binnen het ambtelijk apparaat van de Europese Commissie – is van groot belang. Daarbij kan het echter niet blijven. Steeds meer

¹ Dit was het gevolg van de voorrang, die tijdelijk aan nieuw toetredende lidstaten werd geboden.

Europese wetgevingsproducten komen niet meer uit het formele maar uit het «gemandateerde» circuit. Honderden Nederlanders draaien als ambtenaar, wetenschapper of deskundige mee in dit circuit en hebben een medebepalende inbreng in de voor Nederland zo belangrijke uitkomsten. De beleidsmatige vraag is opgeworpen wat er gedaan kan worden om ook deze groep in de kwaliteitsverbetering te betrekken.

Gemeenschappelijk kennisniveau

Op Europees niveau wordt gesproken over een gemeenschappelijk kennisniveau dat voor alle (nationale en communautaire) overheidsdienaren zou moeten gelden. Dat zou helpen om ambtenaren die nog steeds met de rug naar Europa staan, een draai te laten maken. Het benodigde opleidingsprogramma zou in het ideale geval tegelijk als basisvorming moeten dienen voor alle Europees werkende ambtenaren (EWA's). Dit soort aspecten zal worden betrokken bij de evaluatie van de opleidingsinspanningen die in 2001 werden opgestart.

Europa en het nationale overheidsmanagement

Het ministerie van BZK houdt zich als bestuursdepartement al heel lang bezig met de Europese openbare dienst: datgene wat alle bestuursapparaten van de vijftien lidstaten gemeenschappelijk hebben en waarvan zij de gevolgen ondergaan. Het economische integratieproces, gemeenschappelijke afspraken over economische politiek, betekent immers ook dat er vormen van beleidsconcurrentie optreden waarbij de overheden in een continu proces van verbetering en vernieuwing worden geworpen, zoals dat ook voor het bedrijfsleven het geval is.

In Europa vervaagt de grens tussen binnen- en buitenland. In voorgaande Trendnota's is regelmatig melding gemaakt van de intergouvernementele samenwerking van ministers en hoge ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de overheidsdiensten in de lidstaten. In hoofdstuk 8.1 wordt verslag gedaan van de meest recente ontwikkelingen op dit terrein.

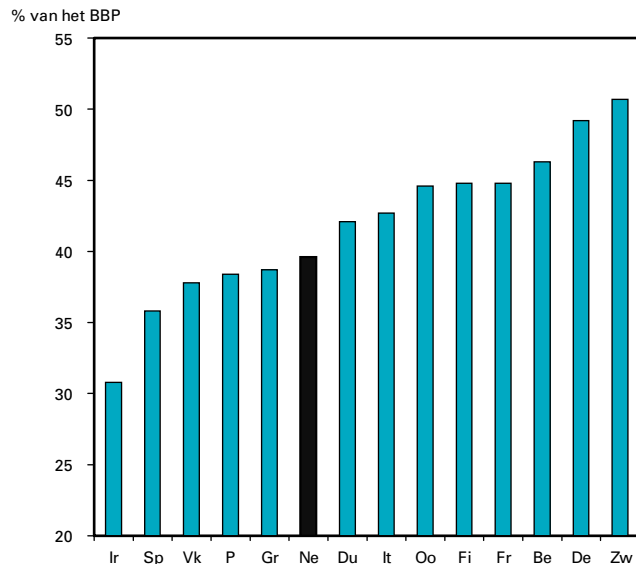
Geen land wil achterlopen op het terrein van efficiënt en vernieuwend overheidsmanagement, gelet op de bijdrage daarvan aan de versterking van nationale en Europese concurrentiekracht. Nederland wenst bij de komende «Quality conference» in Kopenhagen in 2002 goed voor de dag te komen. Ter voorbereiding daarop en vooral om een doelmatige aanpak in Nederland te bevorderen zal begin 2002 een conferentie over kwaliteit binnen de publieke sector worden georganiseerd.

2 FINANCIERING VAN DE COLLECTIEVE SECTOR

2.1 Nederland met collectieve lasten in Europese middenmoot

De collectieve sector financiert haar activiteiten uit inkomsten van huishoudens en bedrijven. De collectieve lastendruk, de som van belastingen en sociale premies, laat zich uitdrukken als percentage van het bruto binnenlands product (BBP). Op die manier kunnen internationale vergelijkingen worden gemaakt. Figuur 2.1 laat zien dat Nederland binnen de Europese Unie op dit moment een middenpositie inneemt.

Figuur 2.1 Collectieve lastendruk in 2001, een Europese vergelijking



Bron: Europese Commissie 2002

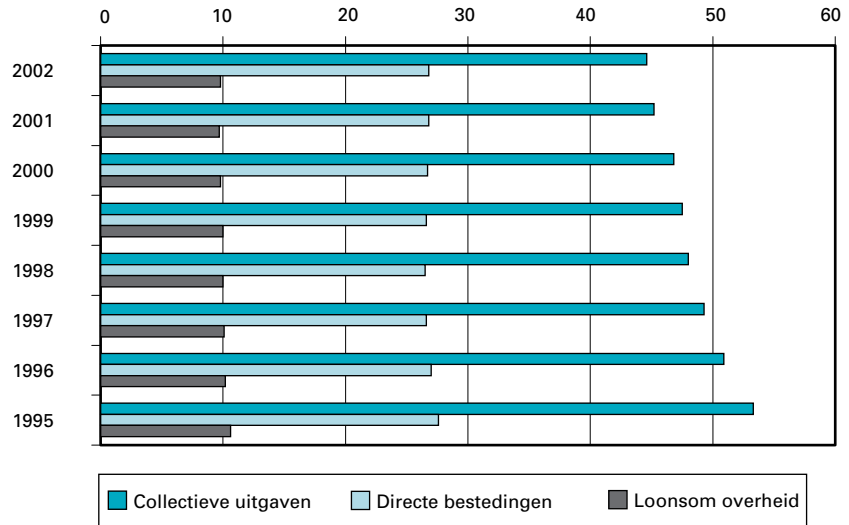
Strakker uitgavenbeleid

In het kader van de verdere eenwording van Europa en de totstandkoming van de EMU, hebben budgettaire vraagstukken in de diverse landen duidelijk meer aandacht gekregen. Alle EU-lidstaten hanteren tegenwoordig een budgettair plan voor de middellange termijn. De manier waarop landen omgaan met deze plannen verschilt echter. In Zweden en Portugal worden de plannen bij wet vastgelegd. In Nederland en de meeste andere landen met een coalitieregering (maar ook in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk), worden ze opgenomen in het regeerakkoord. Nog weer andere landen stellen de plannen slechts op ter indicatie. De extra aandacht voor budgettaire ontwikkelingen heeft er mede toe bijgedragen dat de overheden van de verschillende EU-lidstaten hun financiën beter dan voorheen op orde hebben. Daarbij vertoont de uitgavenquote een dalende trend, terwijl de collectieve lastendruk relatief constant blijft. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de reductie van het financieringstekort niet zozeer het gevolg is van een hogere belastingdruk, maar meer van een beperking van de collectieve uitgaven.

De collectieve uitgaven omvatten meer dan de overheidsbestedingen alleen. Ook uitkerings- en rentelasten maken er deel van uit. Een daling van uitkeringslasten door afnemende werkloosheid verlaagt de collectieve

lasten (figuur 2.2), zonder dat dit invloed heeft op de overheidsbestedingen. Datzelfde geldt voor een daling van de rentelasten, als gevolg van de teruglopende overheidsschuld en een lage reële rente.

Figuur 2.2 Omvang van de collectieve uitgaven, 1995–2002 (in % BBP)

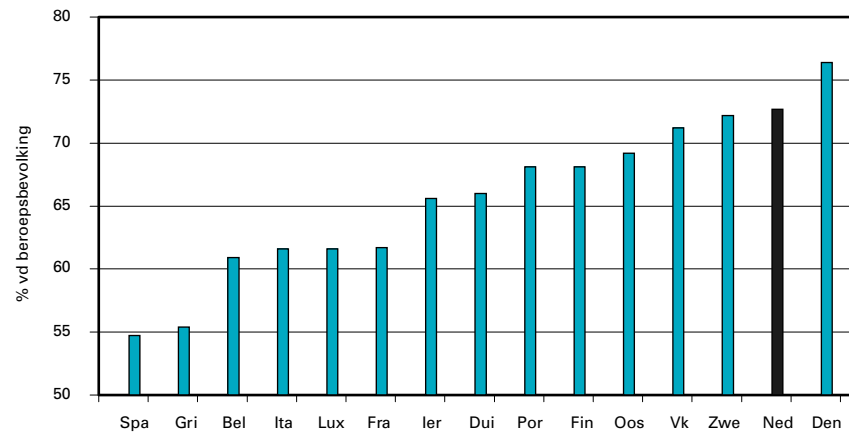


Bron: CPB 2002, MEV

Kwaliteitsimpuls voor collectieve sector

De directe bestedingen, die bestedingen die de overheid doet voor de productie van goederen en diensten, nemen deze kabinetsperiode in reële termen met gemiddeld 3½ procent per jaar toe, evenveel als het BBP. Door de verkrapte arbeidsmarkt is de financiële ruimte echter niet langer de enige randvoorwaarde voor additioneel beleid. Ook de effecten op de personele bezetting moeten in ogenschouw worden genomen als op enig terrein in de collectieve sector een extra beleidsimpuls wordt gegeven.

Figuur 2.3 Europese vergelijking werkgelegenheid in 2000



Bron: Employment in Europe, Europese Commissie 2000

De in internationaal perspectief zeer hoge werkgelegenheid (figuur 2.3) en de daar automatisch mee verbonden lage werkloosheid, maken het moeilijk om vacatures in de publieke sector vervuld te krijgen. Mede met het oog op de komende vergrijzing is dit een probleem dat niet snel zijn actualiteit zal verliezen. De vervangingsvraag neemt toe terwijl de beroepsbevolking juist afneemt. Figuur 2.3 onderstreept dan ook dat het vacatureprobleem bij de overheid niet alleen ontstaat door partiële salarisachterstanden die de sector heeft ten opzichte van de marktsector. Elke werkgever heeft te maken met de huidige arbeidsmarkt. Vacatures die ontstaan, kunnen niet langer per definitie ook worden vervuld. Soms zal eerst aanzienlijk moeten worden geïnvesteerd in gerichte scholing, soms is het zinvol meer arbeidsbesparende ICT in te zetten.

2.2 Loongevoelige uitgaven: een kwart van de begroting

Bijna een kwart van de rijksbegroting is loongevoelig «gecodeerd». Tabel 2.1 geeft de loongevoelige uitgaven per sector weer. Niet opgenomen in het overzicht is het loongevoelige deel van de rijksbijdrage aan het gemeentelijk provinciefonds. Hiervan is niet bekend welk deel bestemd is voor loonuitgaven. Deze bijdrage wordt «ongeoormerkt» versterkt. Wel worden de gemeenschappelijke regelingen met gemeenten en provincies opgevoerd.

Ook de loonuitgaven in de zorg (ongeveer 18 miljard euro) komen in het overzicht slechts zeer ten dele voor, aangezien deze goeddeels via premies en dus niet via de rijksbegroting worden gefinancierd. Onder de gepremieerde en gesubsidieerde (G+G)sector regulier vallen de loonkosten uit hoofde van onder meer de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en subsidies aan openbaarvervoerbedrijven, culturele instellingen, jeugdhulpverlening en raden voor de rechtsbijstand.

Tabel 2.1 Loonuitgaven op de begroting (in miljarden euro's)

	2002	2002	2003	2004	2005	2002–2005 jaarlijkse gemiddelde mutatie
	guldens	euro's				
Rijk	11,02	5,00	4,95	4,92	4,93	– 0,33%
Rijk incl. Buitenlandse Zaken	11,41	5,18	5,13	5,10	5,11	– 0,32%
Onderwijs en Wetenschappen	31,76	14,41	14,68	14,90	15,07	1,14%
Rechterlijke Macht	0,50	0,23	0,23	0,23	0,23	0,10%
Politie	5,18	2,35	2,36	2,39	2,41	0,66%
Defensie	7,75	3,52	3,51	3,53	3,54	0,17%
Totaal rijkssectoren	56,60	25,68	25,91	26,14	26,36	0,66%
Gemeenschappelijke Regelingen	0,66	0,30	0,30	0,30	0,31	0,97%
Totaal overheid	57,26	25,98	26,21	26,44	26,67	0,66%
G&G-sector	12,16	5,52	5,61	5,61	5,62	0,48%
G&G-sector VWS-veld	9,60	4,36	4,18	4,11	4,11	– 1,40%
Totaal loongevoelige uitgaven	79,01	35,85	36,00	36,16	36,41	0,39%

Bron: Opgave Ministerie van Financiën

Lichte stijging volumecijfers

Het gaat bij de bedragen in tabel 2.1 om volumecijfers; de jaarlijkse loonstijgingen zijn nog niet verwerkt. Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken geldt dat dit de ambtenarensalarissen en de loonstijging betaalt uit de HGIS-gelden (Homogene Groep Internationale Samenwerking) respectievelijk uit de jaarlijkse verhoging van dit budget met het

percentage waarmee de economie groeit. Ook de intensiveringen die bij de Voorjaarsnota 2001 en bij Miljoenennota 2002 zijn overeengekomen, waaronder gelden naar aanleiding van de conclusies van de werkgroep Van Rijn, zijn nog niet in loonuitgaven doorvertaald.

De totale begrotingsgefinancierde uitgaven laten voor de periode 2002–2005 een lichte stijging (0,39 procent) zien. Dit is voor een deel het gevolg van beleid dat door het huidige kabinet in gang is gezet en doorwerkt in het personeelsvolume van de volgende kabinetsperiode. Daarnaast zijn bepaalde loonuitgaven, bijvoorbeeld die voor Politie en Onderwijs, gerelateerd aan de demografische ontwikkeling.

Door het hoge aggregatieniveau zijn alleen de meest pregnante ontwikkelingen te traceren. Een belangrijke oorzaak voor de daling van de loonuitgaven bij de sector Rijk is de investeringsimpuls in automatisering bij de Belastingdienst. De stijging bij Onderwijs is het gevolg van de toename van het aantal leerlingen, de incidentele loonontwikkeling en de klassenverkleining. De volumegroei bij Politie is voornamelijk het gevolg van de bevolkingsaanwas. De daling bij de G+G-sector VWS-veld komt op het conto van de nieuwe Vreemdelingenwet en de daarmee verminderde instroom van asielzoekers¹. Daarnaast was het verminderen van stimuleringsmaatregelen voor kinderopvang van invloed.

Sluitend begrotingsbeeld

Doordat de loon gevoelige uitgaven een substantieel deel uitmaken van de totale begroting, is de ontwikkeling in die uitgaven bepalend voor het begrotingsbeeld. Deze loon gevoeligheid van de begroting vergt bijzondere procedures. Bij het begin van een regeerperiode wordt bekeken hoe de collectieve uitgaven aan lonen zich zullen ontwikkelen, rekening houdend met «behoedzame» economische uitgangspunten en de beleidsintensiveringen uit het regeerakkoord. Vervolgens wordt het referentiemodel voor de collectieve sector toegepast, op basis van een voorzichtige raming van de contractloonstijging en de ontwikkeling van werkgeverslasten in de marktsector, aangevuld met mutaties voortvloeiend uit het regeerakkoord. Hieruit volgt een meerjarig nominaal uitgavenbeeld voor de lonen in de collectieve sector. Conform de aanpak van het structurele begrotingsbeleid wordt dit nominale uitgavenbeeld gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen van het BBP (pBBP). Het gaat hierbij om de pBBP, afgeleid uit de eerder genoemde behoedzame economische uitgangspunten.

Volgens de begrotingssystematiek worden tijdens de kabinetsperiode de reële uitgavennormen (totaal van de geraamde uitgaven) verhoogd 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 desbetreffende begrotingsjaar. De kabinetsbijdrage aan de arbeidsvoorwaardenruimte (lonen inclusief werkgeverslasten) wordt via het referentiemodel elk voorjaar aan de hand van de meest actuele inzichten vastgesteld. Dit levert, zolang een en ander zich conform de berekening bij het regeerakkoord ontwikkelt, een sluitend begrotingsbeeld op.

Ruilvoetmutaties: mee- en tegenvallers

Mee- en tegenvallers kunnen zich voordoen als de realiteit zich niet volgens plan gedraagt, hetgeen eerder regel dan uitzondering is. Er treden dan zogenaamde ruilvoetmutaties op: de relatieve prijs van de collectieve uitgaven (inclusief lonen) – ten opzichte van het gehanteerde inflatiecijfer

¹ NB: de COA's volgen de loonontwikkeling in de Zorg.

(pBBP) – komt anders uit dan bij het regeerakkoord voorzien. Er is sprake van een ruilvoetverlies wanneer ten opzichte van het regeerakkoord de prijsstijging van de collectieve uitgaven groter is dan de gehanteerde prijsindex (pBBP). Voor een ruilvoetwinst geldt het omgekeerde. Een ruilvoetverlies kan aanleiding geven tot ombuigingen, omdat de hogere prijsstijging van de collectieve uitgaven niet «vergoed» wordt door het gehanteerde inflatiecijfer (pBBP).

Recent is gebleken dat zich zowel onder Paars I als Paars II ruilvoetproblemen hebben voorgedaan. In de gevallen dat er sprake was van een ruilvoetverlies heeft dit niet tot bezuinigingen geleid. De budgettaire tegenvallers konden worden gecompenseerd door tegelijkertijd optredende uitgavenmeevallers. Wel was er als gevolg van de ruilvoetmutaties sprake van enige bestuurlijke onrust.

Oplossingen voor de ruilvoetproblematiek

Mogelijke oplossingen voor de ruilvoetproblematiek zijn recentelijk aangedragen door de Studiegroep Begrotingsruimte. Op 19 juni werd het rapport aangeboden aan de Tweede Kamer (27 805, nr. 1). Het gaat om de volgende aanbevelingen. Ten eerste werd geconcludeerd dat het hanteren van een andere deflator, namelijk de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen, waarschijnlijk tot minder ruilvoetmutaties leidt dan de huidige pBBP. De externe ruilvoet (ontwikkeling van de import- en exportprijzen) zou in dat geval aanzienlijk minder invloed hebben op de ruilvoet van de collectieve sector. Wanneer vervolgens bij de vierjaarlijkse begrotingsvoorbereiding wordt uitgegaan van voorzichtige, trendmatige in plaats van behoedzame economische uitgangspunten, zal de ruilvoetproblematiek zich minder frequent en intensief voordoen, aldus de studiegroep. Een aanbeveling is verder om de huidige 1 miljard gulden uitgavenreserve als buffer in geval van eventueel optredende ruilvoetverliezen te handhaven.

2.3 Incidentele loonontwikkeling bij de overheid

De incidentele loonontwikkeling (ilo) wordt gedefinieerd als het verschil tussen de ontwikkeling van het gemiddelde feitelijk verdiende loon en de loonontwikkeling die in de CAO is overeengekomen. Ondanks deze heldere definitie zijn goede gegevens schaars. Diverse instellingen publiceren gegevens over de ilo, zoals CPB, SZW/AI, CBS en BZK/IVOP. Deze cijfers verschillen echter aanzienlijk; de ilo blijkt op vele manieren te kunnen worden uitgerekend. Dat bemoeilijkt het voeren van een beleidsdiscussie. Daarom heeft BZK in 1999 een onderzoek laten uitvoeren door Micromacro Consultants, met als oogmerk te komen tot één reken-systeem voor de ilo. Een systematiek die leidt tot maatgevende uitkomsten voor alle partijen in de beleidsdiscussie over dit onderwerp. De studie sloot goed aan bij de plannen van het CBS om de ilo-statistiek te actualiseren. Na 1994 had het CBS geen officiële cijfers over de ilo meer gepubliceerd; het beschikbare cijfermateriaal voldeed niet meer aan de hoge eisen die ilo-berekeningen daaraan stellen. In de Sociaal Economische Maandstatistiek (SEM) van juni 2001 worden echter voor het eerst weer ilo-cijfers gepresenteerd, voor de jaren 1995–1999. Zo wordt afzonderlijk inzicht geboden in de ilo van blijvers op de arbeidsmarkt en van baanwisselaars. Vanuit de optiek van de beleidsdiscussie leven desondanks nog een aantal wensen, zoals opname in het loonbegrip van bijzondere beloningen als gratificaties en winstuitkeringen.

Het CBS produceert cijfers voor bedrijfstakken, voor de CAO-sectoren (particuliere bedrijven, gesubsidieerde sector en overheid) en binnen de overheidssector voor acht deelsectoren. Voorlopig maakt het CBS een statistiek op basis van maandlonen en op basis van uurlonen. De uurlonen worden verkregen door het maandloon (december) exclusief overwerk te delen door 1/12 van de jaarlijkse arbeidsduur. Voor de discussie over de ilo is de inhoud van het loonbegrip van groot belang. Bij de gepresenteerde cijfers over de periode 1995–1999 (tabel 2.2) wordt uitgegaan van een beperkt maandloonbegrip: het regelmatig betaalde brutoloon vóór aftrek van de werknemerspremies voor pensioen en VUT. Daardoor blijven voor de ilo-discussie relevante loonbestanddelen zoals tantièmes, gratificaties, arbeidsmarkttoelagen en winstuitkering buiten beschouwing. De invloed van deze elementen is zichtbaar te maken door het uurloon te baseren op het jaarloon. Deze slag zal het CBS echter pas in een latere fase kunnen maken.

Tabel 2.2 Gemiddelde incidentele loonontwikkeling per jaar (dec. 1995–dec. 1999)

	Maandloon	Uurloon
Particuliere bedrijven	0,2	0,6
Gesubsidieerde sector	0,9	0,6
Overheid	0,6	0,3
w.v.		
Rijksoverheid	1,1	0,8
Onderwijs	0,5	0,0
Defensie	- 0,4	- 0,4
Politie	- 1,1	- 1,1
Rechterlijke Macht	0,2	1,2
Gemeenten	1,5	0,8
Provincies	- 0,1	- 0,3
Waterschappen	1,0	1,7

Bron: Sociaal Economische Maandstatistiek, CBS juni 2001

Voor de interpretatie van de cijfers zijn de volgende opmerkingen van belang:

1. In de CBS-tabel worden uitsluitend gemiddelden gepresenteerd over de periode 1995–1999. Uit de onderliggende gegevens blijkt dat ilo-cijfers van jaar op jaar aanzienlijk kunnen verschillen. De reeks (uurlonen) bij Defensie bijvoorbeeld ziet er als volgt uit: - 0,1/- 3,7/ + 3,4/- 1,0. In zijn algemeenheid geldt dat CAO-afspraken met betrekking tot jaar t die pas in jaar $t+1$ tot betaling komen, invloed hebben op de ilo-cijfers. Immers, het CAO-loon stijgt wel in jaar t , terwijl het verdiende loon pas in het jaar $t+1$ toeneemt. Bij een benadering over meerdere jaren vallen dergelijke effecten in belangrijke mate weg.
2. Daarnaast moeten ilo-cijfers altijd in relatie worden gezien met specifieke CAO-afspraken. De negatieve ilo bij de sector Politie in de jaarovergangen 1995/1996 en 1996/1997 wordt veroorzaakt doordat bijzondere toeslagen als vast element in de CAO zijn ingebouwd. Het verdiende loon verandert niet, terwijl wel het CAO-loon toeneemt. Gevolg is een negatief ilo-effect dat zowel inkomensneutraal als budgettair neutraal is.

3. Maandlooncijfers vertekenen eveneens als gevolg van veranderingen in de collectieve arbeidsduur, die doorwerken in de zogenaamde deeltijdfactor. Als een werknemer bijvoorbeeld bij de overgang van een 38-urige naar een 36-urige werkweek 19 uur blijft werken en bewust van de arbeidsduurverkortening afziet, gaat zowel de deeltijdfactor als het verdiende maandloon omhoog (van die deeltijdwerker). Zonder dat – ceteris paribus – het CAO-maandloon verandert. In wezen is hier sprake van een volume-effect, dat uiteraard wel van invloed is op het budget dat met de bekostiging van de loonsom is gemoeid. Door de maandlooncijfers te corrigeren voor dit type effecten van arbeidsduurverlenging of -verkorting, ontstaan uurlooncijfers.
4. In de – op maandloon gebaseerde – uurlooncijfers komt de spanning op de arbeidsmarkt in belangrijke mate niet tot uitdrukking. Het maandloon bevat immers niet de elementen tantièmes, gratificaties, arbeidsmarkttoelagen en winstuitkering. Er kan dan ook van worden uitgegaan dat de uurlooncijfers uit tabel 2.2 bij een verkrappende arbeidsmarkt een onderschatting te zien geven van de incidentele loonontwikkeling waarbij deze elementen wel zijn inbegrepen.

Ilo geen maat voor inkomensverschillen

De incidentele loonontwikkeling op uurbasis ligt in de marktsector hoger dan bij de overheid en de gesubsidieerde sector. Niet vaststaat dat daardoor de inkomensverschillen tussen het particuliere bedrijfsleven en de collectieve sector zijn veranderd. De ilo wordt immers ook bepaald door veranderingen in de samenstelling van het personeelsbestand. In sectoren waar de werkgelegenheid snel groeit, is veel jonge instroom. Gevolg is over het algemeen een neerwaartse beweging. Op basis van het beschikbare cijfermateriaal zijn geen uitspraken mogelijk over beloningsverschillen die relevant zijn in het licht van de relatieve arbeidsmarktpositie van de diverse sectoren.

Incidentele loonontwikkeling in 2002 en daarna

Uurlooncijfers vormen een betere maatstaf voor de ilo dan maandcijfers. De in tabel 2.2 gepresenteerde uurlooncijfers ontberen echter in belangrijke mate de invloed van individuele beloningselementen die bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt een aanzienlijke invloed kunnen hebben. Het *Centraal Economisch Plan 2001* (pag. 69) geeft hiervan een beeld. Flexibele beloningsvormen zoals persoonlijke toelagen, winstuitkeringen en andere niet-winst gerelateerde uitkeringen hebben in 1995 nog een negatieve invloed op de ilo, terwijl in 1999 – bij een reeds redelijk krappe arbeidsmarkt – de bijdrage van deze elementen aan de macro incidentele loonontwikkeling ruim 0,3 procent per jaar is. Ook Micromacro Consultants laat in de studie *Lonen overheid en markt* (2001) zien dat er in 1999 – het jaar waarin echte krapte op de arbeidsmarkt merkbaar wordt – sprake is van een aanzienlijke sprong in eenmalige toeslagen. De verwachting is gewettigd dat de arbeidsmarkt gedurende de komende kabinetsperiode niet aanzienlijk ruimer zal worden. Dit geldt zeker voor de collectieve sector, waarin sprake is van een bijzondere arbeidsmarktproblematiek. Dit zal naar verwachting de ilo in de collectieve sector ook in de nabije toekomst beïnvloeden.

2.4 Efficiency en intensivering als twee-eenheid

De eisen die de samenleving aan de overheid stelt, nemen toe. Een doelmatige inzet van het personeel in overheidsdienst is dan ook meer dan ooit noodzakelijk. Enerzijds levert een efficiënter werkende overheid besparingen op, anderzijds maakt dit het mogelijk op prioritaire terreinen extra personeel in te zetten.

Extra banen in zorg, onderwijs en veiligheid

In de periode 1982–1996 is het arbeidsvolume in de collectieve sector voortdurend afgenomen (zie *Trendnota 2001*). Sindsdien is er weer sprake van enige groei. De sterk verbeterde overheidsfinanciën boden ruimte om het personeelsvolume op een aantal terreinen te laten groeien, om daarmee tegemoet te komen aan de maatschappelijke vraag.

In het regeerakkoord 1998 formuleerde het kabinet een aantal uitgangspunten, met als rode draad: versterking van de kwaliteit van het overheidsbeleid en de dienstverlening van de overheid.

- Een kleiner maar kwalitatief hoogwaardig ambtelijk apparaat ter ondersteuning van het politieke bestuur.
- Het bieden van werkgelegenheid binnen de collectieve sector aan mensen met een minder gunstige positie op de arbeidsmarkt.
- Uitbreiding van personeel in het basisonderwijs ter verkleining van de klassen.
- Uitbreiding van de politie.
- Uitbreiding van de rechterlijke macht.
- Uitbreiding van personeel in de zorgsector.

Een kleiner maar hoogwaardig ambtelijk apparaat is vertaald naar een vermindering van het departementale personeelsvolume met in totaal 5 procent in de huidige kabinetsperiode en een jaarlijkse volumekorting van 0,55 procent korting op de loongevoelige uitgaven vanwege de veronderstelde stijging van de arbeidsproductiviteit. Om de perspectieven van mensen met een minder gunstige positie op de arbeidsmarkt de verbeteren zijn de afgelopen jaren in de collectieve sector reeds 27 000 banen gecreëerd. In 2002 komen er daar nog 12 000 bij.

Om de gewenste uitbreiding van de dienstverlening in de zorg te kunnen garanderen is een jaarlijkse instroom van 20 000 extra personen voorzien. De politiesterkte moet in 2002 volgens het regeerakkoord 43 622¹ bedragen, een groei van 3400 fte's. Deze uitbreiding verloopt volgens schema: ultimo 1999 bedroeg de sterkte 41 370 en ultimo 2000 bedroeg de sterkte 42 762. Ten slotte wordt de Rechterlijke Macht sterk uitgebreid. In de periode 1998–2002 is een groei voorzien van 1800 naar 2100 fte's.

Prioriteiten voor 2002

De ontwikkeling van het personeelsvolume heeft een nieuwe impuls gekregen met het rapport van de werkgroep Van Rijn. Ambitieuze doelstellingen zijn geformuleerd om de dienstverlening in de collectieve sector wederom uit te breiden. Zo is ter versterking van de politie in 2002 nog eens 118 miljoen euro (266 miljoen gulden) beschikbaar gesteld. Dit betekent een extra uitbreiding met 2300 fte's.

In een krappe arbeidsmarkt is het niet eenvoudig deze doelstellingen te realiseren. Vandaar dat de overheid in de begroting 2002 via een pakket van maatregelen het werken in de collectieve sector aantrekkelijker maakt. Voor ouderen en herintreders worden fiscale faciliteiten gecreëerd. In het

¹ Feitelijke sterkte op regionaal niveau.

onderwijs worden carrièrelijnen van docenten ingekort, wordt functie-differentiatie gestimuleerd en zij-instroom bevorderd. Het werken in de zorg wint aan attractiviteit via functiedifferentiatie, een nieuw functie-waarderingsstelsel en uitbreiding van kinderopvangfaciliteiten. De aandacht in het beleid richt zich dus meer dan voorheen op het faciliteren van het bereiken van de kwantitatieve doelstellingen.

2.5 Verbetering van de bedrijfsvoering noodzakelijk

Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid geschiedt vanuit een outputgericht c.q. resultaatgericht sturingsmodel. De doelmatigheidsaankondiging van dit kabinet van 2,3 miljard gulden (1,1 miljard euro) is mede beargumenteerd met een verwijzing naar dit model. Vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit zijn daarmee aanzienlijke prikkels gegenereerd om het financieringsstekort van de overheid omlaag te helpen brengen. De bedrijfsvoering zal in steeds sterkere mate gericht zijn op het leveren van diensten die tegemoetkomen aan terechte verlangens in de samenleving. Verlangens die vrijwel altijd een extra belasting vormen voor de publieke sector (onderwijs, zorg, politie, rechterlijke macht, uitvoerende diensten). Dit vraagt om een overheid die productiever is, om te voorkomen dat de kosten al te zeer toenemen.

Meer inzet voor nieuwe output-ambities

In het verleden is steeds aangegeven hoe groot de productiviteitsontwikkeling zou moeten zijn. Zo ontstond financiële ruimte voor nieuw beleid («oud voor nieuw»). De veronderstelling daarbij was dat het opleggen van een taakstelling om de arbeidsproductiviteit te verhogen, de doelmatigheid van de bedrijfsvoering ten goede zou komen. Deze veronderstelling, die minimaal een gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening impliceert, is nooit breed getoetst. Dit is ook slecht mogelijk. De arbeidsproductiviteit bij de overheid is immers in het algemeen niet op een adequate manier te meten, dat wil zeggen: met verdiscontering van kwaliteitsaspecten.

Welk antwoord hierop ook komt, vast staat dat de productiviteit omhoog moet. Alleen al om tegemoet te komen aan maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing, toestroom van allochtonen, individualisering, grotere transparantie) en de eisen die deze stellen aan de publieke dienstverlening. Anders gezegd: er is meer inzet nodig om deze nieuwe output-ambities te realiseren.

Instrumenten voor verbetering

Primair zullen overheidsinstellingen hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen om nieuwe outputambities na te streven en te realiseren. Daartoe staan hun vergaande bevoegdheden, financiële middelen en instrumenten ter beschikking. Eén van die instrumenten is het implementeren van ICT. Er zijn reeds goede resultaten bereikt, bijvoorbeeld bij de belastingdienst. Implementatie van ICT vraagt aanpassingen van de organisatie en het personeel, alsmede forse investeringen die afhankelijk van het type ICT-middel – de reguliere financiële kracht van een aantal overheidsinstellingen te boven kan gaan. Implementatie van ICT is één van de speerpunten in de Verkenning Economische Structuur (VES). Dit speerpunt kan, in de vorm van projecten, vervolgens in aanmerking komen voor een nieuwe tranche gelden die de commissie Interdepartementale Coördinatie Economische Structuurversterking (ICES) voor de periode na 2003 beschikbaar zal stellen.

De nieuwe output-ambities worden verder ondersteund door een aanpak die de bedrijfsvoering moet verbeteren. Als vervolg op het rapport van de werkgroep Van Rijn worden nieuwe initiatieven ontwikkeld. Zo wordt ter ondersteuning van de bedrijfsvoering intensief gebruikgemaakt van benchmarking.

In oprichting is een benchmark-kennisbank voor de publieke sector. Immers, benchmarking is een krachtig hulpmiddel, maar stelt tegelijk hoge eisen. Het instrument moet op correcte wijze worden ingezet, onder de juiste randvoorwaarden. Uitwisselen van informatie, op een transparante manier, helpt daarbij. Eind 2001 zal de kennisbank operationeel zijn. Daarnaast komen er meer mogelijkheden om ervaringen uit te wisselen met EU-landen.

Tevens wordt onderzocht of betere prikkels kunnen worden ingebouwd in bekostigingsstelsels die op dit moment gangbaar zijn. Ultimo 2001 zal het onderzoek worden afgerond.

In de Trendnota van volgend jaar wordt een overzicht gepresenteerd van de initiatieven, die kunnen bijdragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid.

3 ARBEIDSVOORWAARDEN

3.1 CAO-ontwikkelingen bij de overheid

Sinds het verschijnen van de Trendnota 2001 zijn zes CAO's totstandgekomen binnen de overheid. In het laatste kwartaal van 2000 werden nieuwe akkoorden gesloten in de sectoren Rechterlijke Macht en Gemeenten. In 2001 zijn CAO's totstandgekomen in de sectoren Defensie, Politie en Onderzoekinstellingen. De huidige CAO in de sector Defensie is met terugwerkende kracht ingegaan en loopt nog tot 1 oktober 2001. Daarnaast is een onderhandelingsresultaat bereikt voor een CAO, die zal ingaan op 1 oktober 2001 en zal lopen tot en met 31 december 2003. De Politie-CAO heeft een looptijd van drie jaar. In de nieuwe Defensie en Politie CAO zijn veel maatregelen opgenomen conform de besluitvorming rond het rapport van de werkgroep Van Rijn, *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*. De CAO Onderzoekinstellingen loopt van 1 maart 2001 tot 1 juni 2002. De sector Onderwijs (po, vo, bve) heeft de CAO, die oorspronkelijk zou aflopen in 2002, verlengd om met de additionele middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld voor de bestrijding van arbeidsmarkt-knelpunten, een pakket van maatregelen te treffen. De CAO's in de sectoren Rijk, Rechterlijke Macht en Provincies lopen in 2001 af. In de resterende sectoren lopen de CAO's nog door tot in 2002.

Contractloonontwikkeling

De contractloonontwikkeling in 2001 van de elf overheidssectoren tezamen is 3,7 procent. Hierbij inbegrepen zijn de sectoren waarin de CAO vóór het einde van 2001 afloopt. Worden deze sectoren buiten beschouwing gelaten, dan komt de contractloonontwikkeling uit op 3,9 procent. Een volledig overzicht van de contractloonontwikkeling in de verschillende sectoren is opgenomen in bijlage 9.3.

Nieuwe vormen van beloning

In de sector Politie wordt een dertiende maand ingevoerd. Dit gebeurt geleidelijk in de periode tot en met 2003. Ook in de sector Onderwijs (po, vo, bve) hebben de onderhandelaars afgesproken te zullen streven naar invoering van een dertiende maand. Een termijn is evenwel niet vastgelegd.

Bij de sectoren Politie en Defensie zijn afspraken gemaakt over de beloning van specifieke groepen. Hiervan zullen met name jonge medewerkers profiteren. In de sector Defensie wordt tevens de inschaling van militairen geflexibiliseerd.

Om een loopbaan binnen de sector Onderwijs (po, vo, bve) aantrekkelijker te maken worden de carrièrepatronen verkort van 22 tot 18 jaar. Daarnaast zullen de promotiemogelijkheden worden verruimd. Ook zal het aantal functies in het onderwijs worden vergroot. Door meer onderwijsondersteunend personeel in te zetten, wordt de personeelsopbouw evenwichtiger en zullen werkdruk en ziekteverzuim naar verwachting afnemen. In de CAO's van de sectoren Politie, Defensie, Onderwijs en Gemeenten wordt aandacht besteed aan vergroting van de mogelijkheden voor prestatiegericht belonen. Bij Defensie en Onderwijs wordt daarnaast ruimte geschapen voor bindingstoelagen. Dit alles met het oog op verbetering van de aantrekkelijkheid van deze sectoren als werkgever.

Verlenging van de werkweek

In de sector Politie gaan, conform de besluitvorming rond het rapport *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*, werknemers over naar een 38-urige werkweek, tenzij zij aangeven 36 uur te willen blijven werken. Bij de Gemeenten is de mogelijkheid geïntroduceerd om functies aan te wijzen waarvoor gedurende een jaar een gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van 40 uur overeengekomen kan worden. Dat moet gebeuren met instemming van het GO of de OR. Daarnaast zal een pilot worden gestart om de werktijden meer flexibel in te vullen. Gebleken is dat bij de gemeenten behoefte bestaat aan meer flexibiliteit bij de inzet van personeel.

Defensie biedt sinds 1 juli 2001 de mogelijkheid om de wekelijkse arbeidsduur van 38 uur met 2 uur te verkorten, dan wel te verlengen. Door middel van financiële prikkels wordt een keuze voor verlenging gestimuleerd en voor verkorting ontmoedigd.

CAO à la carte

De CAO à la carte vindt steeds meer ingang binnen de overheid. In de meeste sectoren zijn in 2000 afspraken gemaakt die het mogelijk maken tijd en geld tegen elkaar te ruilen en daarnaast om tijd en geld in te zetten voor andere arbeidsvoorwaarden. Zo kunnen medewerkers bij de Rechterlijke Macht met ingang van de nieuwe CAO desgewenst alle compensatiedagen verkopen. Als voorwaarde geldt dat deze verkoop wordt bekostigd uit de vacatureruimte. In sectoren waar deze mogelijkheden al eerder waren geïntroduceerd, lijken de nieuwe CAO's in het teken te staan van verruiming en flexibilisering van de mogelijkheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor Politie, Defensie, Onderzoekinstellingen en Gemeenten.

Flexibiliteit in arbeidsrelaties

Bij de Gemeenten wordt de flexibiliteit in de arbeidsrelaties vergroot. In bijzondere gevallen mag worden afgeweken van onderdelen van de arbeidsvoorwaardenregelingen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld met leidinggevende medewerkers een managementcontract overeenkomen, waarin de medewerker in ruil voor een hoger salaris afziet van ontslagbescherming en wachtgeld- en uitkeringsaanspraken. Deze regeling maakt het minder snel nodig om interim-personeel in te schakelen. De mogelijkheden op dit terrein zullen worden uitgebreid. Daarnaast worden de mogelijkheden voor tijdelijke aanstelling van medewerkers vergroot. Bij de politie wordt het mogelijk om voor hoogwaardige, specialistische functies waarvoor geen interne kandidaten beschikbaar zijn, tijdelijk een externe kandidaat aan te stellen en deze een op de persoon toegesneden pakket van arbeidsvoorwaarden te bieden. Binnen de sector Onderzoekinstellingen wordt het mogelijk in bijzondere situaties met een buitenlandse toponderzoeker een tijdelijk dienstverband aan te gaan dat niet onder de werking van de CAO valt.

Terugdringen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Een ander speerpunt van het kabinet bij het aanpakken van knelpunten op de arbeidsmarkt is terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Bij de Politie zijn hierover afspraken gemaakt. Deze omvatten een onderzoek naar de oorzaken van verzuim, voorlichting en een arbo-convenant met SZW over verzuimpreventie- en begeleiding.

Daarnaast zullen personen die na een periode van volledige arbeidsongeschiktheid weer (gedeeltelijk) arbeidsgeschikt worden verklaard voorrang krijgen bij vacatures en bij gelijke geschiktheid worden aangenomen.

Bij de sector Defensie zijn afspraken gemaakt om te komen tot een preventiebeleid voor oudere militairen. Bij de toewijzing van functies zal rekening worden gehouden met aspecten die samenhangen met de leeftijd.

Binnen de sector Gemeenten gaat het A+O fonds de individuele werkgever ondersteunen bij het gebruik van het REA-instrumentarium, onder meer door een handreiking in de vorm van *best practices*. Daarnaast zullen het A+O fonds en de Sectorraad Decentrale Overheden worden gevraagd reïntegratieprojecten te ontwikkelen.

Hogere arbeidsparticipatie ouderen

In overeenstemming met de kabinetsdoelstelling om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen zijn in de sectoren Politie en Defensie enkele afspraken gemaakt. Vanaf 1 januari 2002 kunnen oudere ambtenaren in de sector Politie verzoeken om vrijgesteld te worden van nachtdiensten. Daarnaast zal de mogelijkheid worden geschapen om een minder belastende functie te vragen. Een andere functie kan ten koste gaan van salaris, maar zal geen gevolgen hebben voor pensioenrechten en sociale zekerheid.

In de sector Defensie is overeengekomen de ontslagleeftijd van militairen in de periode tot 2014 geleidelijk te verhogen van 55 tot 58 jaar voor het zittende personeel. Voor nieuwe instromers geldt al vanaf 2002 een ontslagleeftijd van 58 jaar. Bovendien worden militairen gestimuleerd om vrijwillig na te dienen. Voorts is afgesproken, om bij functioneringsgesprekken aandacht te besteden aan eventuele effecten van het ouder worden. Dit geldt zowel voor het militair als het burgerpersoneel.

In de sector Gemeenten wordt het mogelijk om iemand van 65 jaar of ouder een nieuw dienstverband aan te bieden. Op verzoek van de werkgever of de werknemer kan de overeenkomst worden beëindigd. Hierbij geldt een opzegtermijn van een maand. Na twee jaar zal een evaluatie plaatsvinden en zal de regeling eventueel worden herzien. Daarnaast gaan Gemeenten de mobiliteit bevorderen van medewerkers die een functie vervullen waaraan een functioneel leeftijdsontslag is verbonden. Gestimuleerd zal worden dat zij een andere functie aanvaarden. Een dergelijke stap ligt op dit moment moeilijk, omdat in een dergelijke situatie het recht op FLO vervalt. Om dit te voorkomen wordt de mogelijkheid van een mobiliteitsfonds onderzocht.

Diversiteitsbeleid

In de sector Politie zijn afspraken gemaakt over diversiteitsbeleid, nader uitgewerkt in het *Werkplan diversiteit Politie*. Bij Defensie is het wervingsplan minderheden opgesteld. In het verlengde daarvan zijn voor 2001 en 2002 extra middelen beschikbaar gesteld voor projecten, die moeten leiden tot werving en behoud van leden van bijzondere doelgroepen. Specifieke aandacht wordt geschonken aan de in-, door- en uitstroom van vrouwen en allochtonen. Daarnaast richten de inspanningen zich op terugdringing van de uitstroom van homoseksuelen en gehandicapten. De minister van BZK zal monitoren welke beleidsvoornemens er door de korpsen zijn genomen en welke resultaten zijn bereikt. Korpsen die onvoldoende resultaten behalen, zullen daarop worden aangesproken.

In de sector Politie is een aantal afspraken gemaakt over scholing. De meest in het oog springende is dat het politieonderwijs fundamenteel zal worden vernieuwd. Perioden van scholing worden in de toekomst afgewisseld met perioden van praktijkervaring. Daarnaast zullen korpsen op regionaal niveau een plan van aanpak opstellen om vorm te geven aan een ontwikkelingsgericht personeelsbeleid. Hierbij zal een persoonlijk ontwikkelingsplan worden ingevoerd. Bovendien zal een onderzoek worden verricht naar de scholingsbudgetten bij de korpsen.

Bij de Gemeenten is vastgelegd dat werkgevers jaarlijks een opleidingsplan zullen indienen bij de OR en loopbaangesprekken zullen houden met de werknemers, waarna de resultaten worden vastgelegd in een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP). Scholing in het kader van het POP en het opleidingsplan wordt vergoed door de werkgever. Verlof wordt verleend voor zover noodzakelijk.

Ook Onderzoekinstellingen willen de loopbaanontwikkeling van hun medewerkers stimuleren. Daartoe zal ondermeer een POP worden ingevoerd, een management-development-programma worden ingericht en een loopbaan adviesgroep worden ingesteld. Het streven is jaarlijks ten minste 0,8% van de loonsom uit te geven voor ontwikkeling van de werknemers.

In de sector Onderwijs (po, vo, bve) zullen door verhoging van het schoolbudget de mogelijkheden worden vergroot om scholing en begeleiding te bieden aan zij-instromers. Daarnaast biedt dit mogelijkheden voor het aanbieden van een betaald LIO-schap (leraren-in-opleiding). Zij-instromers en leraren-in-opleiding zullen in de komende jaren hard nodig zijn om te kunnen voorzien in de personeelsbehoefte.

Arbeid en zorg

Vooruitlopend op de Wet arbeid en zorg is een aanspraak op kortdurend zorgverlof in de Politie-CAO opgenomen. In afwijking van de wettelijke regeling zal de loondoorbetaling niet 70 procent, maar 100 procent bedragen. In het UWV wordt eveneens een regeling voor kortdurend zorgverlof ingesteld. 50 procent van de kosten van dit verlof wordt door de werknemer gedragen. Dit kan in het kader van het cafetariamodel worden gecompenseerd met andere opgebouwde verlofrechten.

Bij zowel de Politie als de Gemeenten is de regeling voor adoptieverlof uitgebreid tot maximaal drie weken, conform de Wet arbeid en zorg. Werknemers van de onderzoekinstellingen krijgen recht op vier weken adoptieverlof. Het calamiteitenverlof bij Gemeenten wordt in het UWV uitgebreid.

In de sector Defensie is de regeling voor ouderschapsverlof voor militairen gelijkgetrokken met de regeling voor burgerpersoneel. Sinds 1 juni 2001 kunnen ook militairen ouderschapsverlof opnemen met behoud van 75 procent van het salaris.

De CAO-partijen in de sector Onderwijs (po, vo, bve) hebben zich uitgesproken voor een regeling voor ouderschapsverlof die te vergelijken is met de regeling in de sector Rijk. Een eerste stap in het primaire onderwijs is de invoering van een aanspraak voor ouders van kinderen van 0 tot 2 jaar. In het voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie kan op decentraal niveau een regeling worden uitgewerkt.

Kinderopvang

In 2001, 2002 en 2003 zal in de sector Politie 4,5 miljoen euro extra beschikbaar worden gesteld voor kinderopvang. Dit geld zal worden besteed aan de oplossing van knelpunten, die bestaan op het terrein van onder andere het aantal opvangplaatsen, opvang in de avond en nachtelijke uren, de opvang in geval van overwerk en bij verschuiving van diensten.

Bij de sector Defensie wordt het budget voor kinderopvang in 2001 verhoogd met 0,9 miljoen euro voor het tot stand brengen van in pandige kinderopvang op locaties.

Voor rechterlijke ambtenaren zullen de voor kinderopvang beschikbare middelen structureel worden verhoogd met 181 500 euro.

Verlofsparen

Bij de Politie zijn afspraken gemaakt over het verlofsparen. Werknemers mogen vanaf 1 januari 2002 maximaal het geldende aantal uren per jaar bij elkaar sparen door meer uren te werken. Daarnaast zijn maatregelen genomen om verlofstuwmeren af te bouwen in de periode tot 2004. Ook bij Defensie zijn afspraken gemaakt over verlofsparen zowel in de CAO 2000–2001 voor beroepsmilitairen voor onbepaalde tijd (BOT-ters) als in het onderhandelingsresultaat 2001–2003 (voor burgerpersoneel). Zo kunnen BOT-ters, die hun wekelijkse werkduur met twee uur verminderen, deze vermindering niet per week effectueren, maar opsparen. Zij kunnen de opgespaarde uren na een spaarperiode van ten minste drie tot ten hoogste tien jaar opnemen. In het recente onderhandelingsresultaat wordt deze mogelijkheid ook opengesteld voor het burgerpersoneel.

Trends in overheids-CAO's

In het algemeen kan gesteld worden dat de CAO's die in de afgelopen jaren in de 12 overheidssectoren tot stand zijn gekomen een duidelijke trend laten zien naar meer flexibiliteit bij de inzet van personeel. Daarnaast bieden de CAO's steeds meer ruimte voor afstemming van de arbeidsvoorwaarden op de wensen van de werknemer. Dit geldt zowel op het terrein van de omvang van het dienstverband, als op het terrein van de combinatie van arbeid en zorg. Ook worden de keuzemogelijkheden binnen de CAO's steeds verder vergroot. Daarnaast ontstaat steeds meer aandacht voor de ontwikkeling van nieuwe werknemers en gedifferentieerd belonen.

3.2 Ontwikkelingen in de G&G- en marktsector

Ontwikkelingen in de markt: een wisselend beeld

Een eerste beeld van de contractloonontwikkeling in 2001 is gebaseerd op 60 CAO's¹. Voor deze akkoorden, die van toepassing zijn op 65 procent van de werknemers in de steekproef, zijn de loongegevens over geheel 2001 bekend. De gemiddelde contractloonmutatie in de akkoorden bedraagt voor 2001 4,1 procent op jaarbasis². Dat is 0,8 procent hoger dan in 2000. Net als vorig jaar is er sprake van een stijgende tendens: in akkoorden die in 2001 totstandkwamen, is de stijging op jaarbasis 0,5 procent hoger dan in de akkoorden die in 2000 zijn afgesloten. Verder zijn er flinke uitschieters naar boven en naar beneden. De laagste stijging bedraagt 1,45 procent, de hoogste 8,08 procent op jaarbasis.

¹ Arbeidsinspectie: Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2001 (mei 2001).

² Mutaties kunnen worden weergegeven op jaarbasis en op niveaubasis. De Arbeidsinspectie definieert dit als volgt: een mutatie op niveaubasis geeft het verschil aan tussen twee peildata. De stand van zaken per 31 december in het jaar t wordt dan vergeleken met de stand van zaken op 31 december van het jaar t+1. De ingangsdatum van de mutatie is hierbij niet van belang, voor zover deze tussen de twee peildata ligt. Een mutatie op jaarbasis geeft het gemiddelde niveau in een jaar weer uitgedrukt ten opzichte van het gemiddelde niveau over het voorafgaande jaar. Bij het uitdrukken van de mutatie in een cijfer op jaarbasis is de ingangsdatum wel van belang. Voor enig jaar wordt alleen dat deel van de mutatie vermeld dat ten laste komt van het betreffende jaar. De loonkostenmutatie op niveaubasis wordt hiervoor gewogen met het resterend aantal maanden vanaf de ingangsdatum. Dit impliceert dat voor de resterende maanden sprake is van overloop.

Opvallend is dat in de marktsector in toenemende mate belangstelling bestaat voor het introduceren van flexibele beloningselementen die «mee-ademen» met de conjunctuur. Dergelijke beloningsvormen werken niet structureel door in de functieschalen. Zo profiteren werknemers van de hoogconjunctuur, terwijl de loonkosten beheersbaar blijven. Een andere veelvoorkomende modernisering is «motiverend beloningsbeleid». Uitgangspunt is dat gedrag, resultaten of kwalificaties van werknemers mede bepalend zijn voor het toekennen van loonsverhogingen. Verder worden er in de marktsector steeds meer afspraken gemaakt over ontwikkelingsplannen voor werknemers, bijvoorbeeld een persoonlijk ontwikkelplan. Doel van dergelijke plannen is een optimale afstemming van arbeidsvoorwaarden op persoonlijke voorkeuren en individuele omstandigheden. In overeenstemming met dit streven zijn afspraken gemaakt die vooruitlopen op de Wet arbeid en zorg. Steeds meer CAO's bevatten afspraken die het de werknemers gemakkelijker maken om arbeid te combineren met zorgtaken. De groeiende aandacht voor deze onderwerpen sluit goed aan bij het advies van de Stichting van de Arbeid om met name te investeren in employability van werknemers, de balans tussen werk en privé, alsmede een modernisering van het beloningsbeleid».

G&G-sectoren Zorg en Welzijn: activiteiten voor betere concurrentiepositie

Het rapport van de werkgroep Van Rijn noemt een aantal typerende knelpunten voor de sectoren Zorg en Welzijn. Zo is voor verschillende functies het takenpakket te eenzijdig en, daarmee samenhangend, het carrièreperspectief te gering. Bovendien is de gemiddelde functielast voor een aantal functies als gevolg van efficiency-operaties flink toegenomen, waardoor de beloning niet meer in overeenstemming is met de functie-zwaarte. Ten slotte signaleert de commissie een relatief hoog ziekte-verzuim en te weinig wervingskracht op de arbeidsmarkt. Veel van deze onderwerpen zijn bij de CAO-onderhandelingen aan de orde gekomen.

De afgesloten CAO's in de sectoren Zorg en Welzijn besteden veel aandacht aan functiedifferentiatie. De afspraken hierover betreffen vaak het instellen van een onderzoek, bijvoorbeeld naar de behoefte aan een groter onderscheid tussen MBO- en HBO-functies of naar het invoeren van een nieuw stelsel van functies en bijbehorende beloningen. Dergelijke maatregelen kunnen zorgen voor meer carrièreperspectief, zowel via doorstroming naar een hogere functie als via doorstroming naar een andere functie op hetzelfde niveau.

Een ander onderwerp waaraan de CAO's veel aandacht besteden, betreft het verminderen van arbeidsuitval als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid. De werkgroep Van Rijn heeft voorgerekend dat beperking van uitval vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid kan leiden tot een wezenlijke reductie van de spanningen op de arbeidsmarkt. Afspraken over dit onderwerp zullen worden opgenomen in een arbo-convenant of in een aparte (raam)CAO.

Ten slotte zijn ook veel afspraken gemaakt over scholing. Deze lopen uiteen van het reserveren van een vast budget voor scholing van medewerkers tot het ontwikkelen van een planmatige, op individuele kenmerken en omstandigheden afgestemde aanpak van de ontwikkeling van werknemers.

3.3 Vergelijking van overheid, markt en Zorg en Welzijn

Markt behoudt voorsprong contractloonstijging

De contractloonstijging in akkoorden met een looptijd over geheel 2001 is bij de overheid even hoog als in de marktsector. De contractloonontwikkeling in de G&G-sectoren Zorg en Welzijn ligt daar in 2001 boven. De statistiek Indexcijfers CAO-lonen van het CBS bevestigt dit beeld. De index laat echter ook zien dat sinds 1990 de lonen in de gesubsidieerde sector en bij de overheid minder hard zijn gestegen dan in de marktsector. De grotere stijging van de CAO-lonen in 2000 in de sectoren Zorg en Welzijn maakt deze achterstand niet ongedaan.

Omvang werkweek overheid flexibel

Bij de overheid is de omvang van de formele arbeidsduur in de meeste sectoren in 2001 gelijk gebleven ten opzichte van 2000. Alleen in de sector Waterschappen is de omvang van de werkweek formeel gewijzigd. De arbeidsduur is daar verlaagd van 38 naar 37 uur.

De gemiddelde omvang van de formele werkweek ligt bij de overheid gemiddeld één uur lager dan in de marktsector. In vrijwel alle overheidssectoren zijn de mogelijkheden om op vrijwillige basis langer te gaan werken verruimd. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen van de werkgroep Van Rijn om via verlenging van de arbeidsduur knelpunten op de arbeidsmarkt te verminderen.

In de Zorgsector is de gemiddelde formele werkweek kleiner dan bij de overheid en in de marktsector. Er zijn geen wijzigingen opgetreden tussen 2000 en 2001.

Tabel 3.1 Omvang van de formele werkweek in uren

	2000	2001
Rijk	36	36
Defensie	38	38
Onderwijs (po, vo, bve)	36,86	36,86
Hoger Beroepsonderwijs	36,86	36,86
Wetenschappelijk Onderwijs	38	38
Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen	38	38
Academische Ziekenhuizen	36	36
Politie	36	36
Rechterlijke Macht	36	36
Gemeenten	36	36
Provincies	36	36
Waterschappen	38	37
Gemiddelde overheid*	36,6	36,6
Gemiddelde marktsector*	37,7	37,8
Gemiddelde zorgsector*	36,2	36,2

Bron: Opgave Arbeidsinspectie

* Gewogen naar de omvang van het personeelsbestand. Bij de overheid is voor de weging in 2001 uitgegaan van de omvang van het personeelsbestand ultimo 2000, aangezien de omvang in 2001 nog niet bekend is. Al naar gelang de ontwikkeling van het personeelsbestand bij de overheid kan dit leiden tot een over- of onderschatting.

De arbeidsvoorwaardelijke ontwikkelingen bij de overheid, de markt en de G&G-sectoren Zorg en Welzijn komen op een aantal punten overeen. Zo bestaat er binnen alle sectoren veel aandacht voor het moderniseren van het beloningsbeleid. In de marktsector gaat het vooral om flexibele beloningsvormen en een motiverend beloningsbeleid. Ook binnen de overheid wordt hierover steeds meer gesproken. De CAO van de sector Politie bevat bijvoorbeeld afspraken over de opbouw van een 13e maand. Afspraken over het vergroten van de mogelijkheden om prestatiegericht te belonen, zijn opgenomen in de CAO's van de sectoren Politie, Defensie, Onderwijs en Gemeenten. Typerend voor de sectoren Zorg en Welzijn zijn de afspraken over (onderzoek naar) een eventuele aanpassing van het loongebouw aan de zwaarte van functies. Ten slotte hebben een aantal zorgsectoren en de sector Onderwijs afspraken gemaakt over het verkorten van carrièrepaden.

Minder arbeidsuitval

Mede als gevolg van de huidige krapte op de arbeidsmarkt hebben de marktsector, de overheid en de sectoren Zorg en Welzijn het terugdringen van arbeidsuitval als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid hoog op de agenda staan. Hoewel een deel van de afspraken een intentioneel karakter heeft, worden ook veel concrete maatregelen getroffen, zoals afspraken over het percentage arbeidsplaatsen dat voor arbeidsgehandicapten beschikbaar wordt gesteld of (bij gelijke geschiktheid) voorrang bij vacatures.

Ook is in alle sectoren groeiende aandacht voor de arbeidsparticipatie van ouderen. Vergroting zou de spanningen op de arbeidsmarkt kunnen verminderen. Het kabinet heeft zich daarom ten doel gesteld de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. In lijn met dit voornemen zijn hierover binnen een aantal overheidssectoren afspraken gemaakt. Ook binnen de andere sectoren worden CAO-afspraken over het ouderenbeleid gemaakt of aangepast¹.

Vooruitlopen op de Wet arbeid en zorg

Op 17 april 2001 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wet arbeid en zorg. De wet bundelt bestaande en nieuwe verlofregelingen en stelt werknemers in staat om arbeid en zorg goed te combineren. Vooruitlopend op de wet bevatten veel van de afgesloten CAO's afspraken over dit onderwerp. Ook in de overheidssectoren, hoewel deze op dit gebied al goede arbeidsvoorwaarden boden, en in de sectoren Zorg en Welzijn².

Zowel binnen de collectieve sector als in de markt maken verlofspaarregelingen vaak deel uit van een arbeidsvoorwaarden-keuzesysteem. Het toenemend aantal mogelijkheden om arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk aan de voorkeuren en omstandigheden van individuele werknemers aan te passen, biedt hen de mogelijkheid om arbeid en zorgtaken optimaal te combineren.

Veel aandacht voor ontwikkeling werknemers

Ook op het gebied van de ontwikkeling van werknemers wordt steeds vaker «maatwerk» geleverd. Zo blijkt in alle sectoren sprake van een groeiend aantal persoonlijke ontwikkelingsplannen. Deze plannen kunnen

¹ Arbeidsinspectie: Najaarsrapportage CAO-afspraken 2000.

² Arbeidsinspectie: Arbeid en zorg in CAO's 1999 (juni 2001).

betrekking hebben op verschillende onderwerpen. Scholing komt echter het meeste voor.

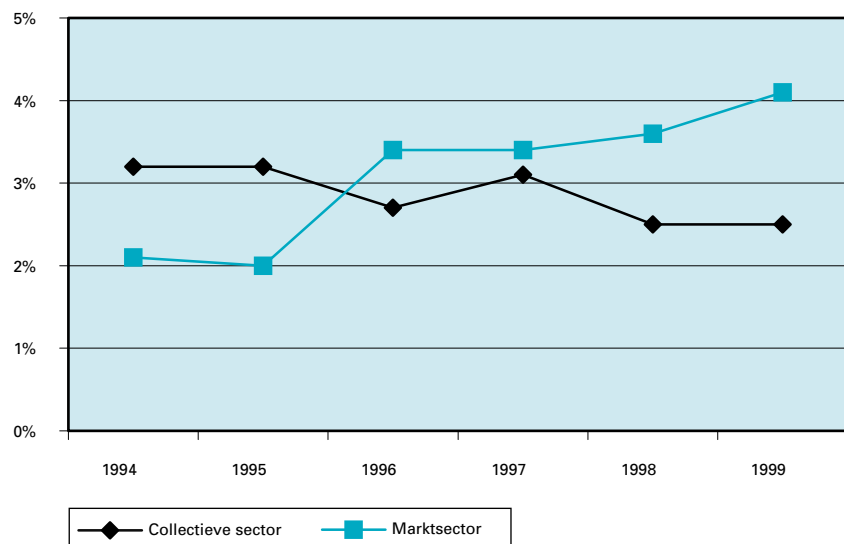
Typerende aandachtsgebieden van sectoren

Een aantal afspraken lijkt typerend te zijn voor de sector waarvoor ze gemaakt worden. Zo wordt er op dit moment vooral bij de overheid aandacht besteed aan mogelijkheden om de arbeidsduur te verlengen en om oudere werknemers langer te laten doorwerken. Uit het rapport van de werkgroep Van Rijn blijkt immers dat dit tot een aanzienlijke reductie van de spanningen op de arbeidsmarkt kan leiden. Typerend voor de sectoren Zorg en Welzijn en voor de overheidssector Onderwijs is de belangstelling voor de effecten van verdergaande functiedifferentiatie. Ten slotte lijkt er in de markt meer dan in andere sectoren aandacht te bestaan voor flexibele beloningselementen, hoewel hierover in de collectieve sector ook steeds meer afspraken worden gemaakt.

3.4 Incidentele loonontwikkeling «blijvers»

In een krappere wordende arbeidsmarkt wint de concurrentiepositie van werkgevers aan belang. Allerlei factoren zijn daarop van invloed. De laatste jaren krijgen de beloningsverschillen tussen marktsector en collectieve sector meer aandacht. Daarbij gaat het niet alleen om de verschillen in absolute zin, maar ook om de verschillen in ontwikkeling. In 2001 heeft Micromacro Consultants (MMC) op basis van het Arbeidsvoorwaardenonderzoek van de Arbeidsinspectie (ministerie SZW) berekeningen uitgevoerd om de incidentele loonontwikkeling te bepalen voor de periode 1994–1999. Waar de ilo-statistiek van het CBS thans nog enkele relevante loonbestanddelen (zie paragraaf 2.3 van deze nota) buiten beschouwing laat, heeft MMC deze bestanddelen wel opgenomen. De cijfers van MMC hebben daarentegen alleen betrekking op de blijvers.

Figuur 3.1 Jaarlijkse incidentele loonontwikkeling (blijvers) in de periode 1994–1999



Bron: MMC 2001

Tot 1996 kwam de incidentele loonontwikkeling van de blijvers in de collectieve sector boven die van de marktsector uit (figuur 3.1). Vanaf dat

jaar is het beeld omgekeerd. De incidentele loonontwikkeling in de marktsector begint steeds meer voor te lopen op die in de collectieve sector. De marktsector vertoont een stijgende, de collectieve sector juist een dalende tendens. Het verschil bedroeg in 1999 ruim 1,5 procent. De hoge incidentele loonontwikkeling wordt veroorzaakt doordat in de marktsector extra periodieken, winstafhankelijke uitkeringen en andere toeslagen harder zijn gestegen dan in de collectieve sector. Reguliere periodieken namen in de collectieve sector weliswaar meer toe, maar die verbetering vormde onvoldoende compensatie. In overeenstemming hiermee is dat de omvang van de individuele looncomponenten in de marktsector een groter deel van het totale inkomen uitmaakt. In 1999 maakten die blijkens het MMC-onderzoek in de marktsector 7 procent uit van het totale inkomen, in de collectieve sector slechts 2 procent.

Hoge incidentele loonontwikkeling voor jongeren in marktsector

Niet alleen verschilt de incidentele loonontwikkeling van de blijvers qua samenstelling, deze komt ook aan andere groepen ten goede. In de marktsector blijken hoger opgeleiden in de jongere leeftijdsgroepen het meest profijt te hebben van de incidentele loonontwikkeling. Dit in tegenstelling tot de collectieve sector, waar deze categorie geen spectaculaire loonontwikkeling doormaakt.¹

Uit het onderzoek van MMC blijkt verder dat de incidentele loonontwikkeling van de blijvers bij Defensie en Politie gemiddeld iets boven dat van de marktsector lag (3,7 versus 3,3 procent gemiddeld per jaar). De andere delen van de collectieve sector geven een lagere ontwikkeling. Zorg en Welzijn blijft nog het dichtst in de buurt (3,1 procent). Het Openbaar Bestuur scoorde 2,8 procent, het Onderwijs 2,1 procent.

De gunstiger ontwikkeling van het incidenteel loon in de marktsector kan een compensatie vormen voor lagere startsalarissen, met name bij de jongeren. Onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) dat betrekking heeft op 1995–1997, bevestigt die veronderstelling. Daarnaast is het goed te bedenken dat het onderzoek van MMC betrekking heeft op blijvers. De totale loonkosten worden mede bepaald door het verschil in beloning tussen medewerkers die in dienst komen en degenen die uit dienst gaan (het komers-gaanders-effect). In de periode 1996–1999 is dit verschil voor de collectieve sector minder negatief dan voor de marktsector². De komende man/vrouw verdiende er door de bank genomen maar weinig minder dan de gaande. Dat wil zeggen dat in de collectieve sector minder sprake was van een neerwaartse druk op de loonkosten als gevolg van het komers-gaanders-effect.

¹ Overigens is door MMC het incidenteel voor de blijvers gecorrigeerd voor samenstellingsverschillen (leeftijd en opleiding). Het blijkt dat deze correctie vrijwel geen invloed heeft op de resultaten zoals gepresenteerd in figuur 3.1. In de meeste jaren is de omvang van de correctie gering en heffen ze elkaar op. Alleen in 1995 zou het verschil 0,8 procentpunt groter zijn in het nadeel van de marktsector.

² Zie ook: de bijlage bij het rapport van de werkgroep Van Rijn.

4 ARBEIDSVERHOUDINGEN

4.1 Evaluatie van het sectorenmodel

In 1993 werd bij de overheid het sectorenmodel ingevoerd. Het ging om een ingrijpende beleidsbeslissing: niet langer zou centraal over de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden onderhandeld, maar decentraal, per sector. Precies zoals dat in de marktsector gebeurt. Met de nieuwe aanpak werd een belangrijke stap gezet in het proces van «normalisatie»: een arbeidsvoorwaardelijke positie voor ambtenaren die zoveel mogelijk gelijk is aan die van werknemers in de marktsector. De sectoren die toen ontstonden waren: Rijk, Onderwijs en Wetenschappen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Nieuwe sectoren die sinds die tijd zijn ontstaan zijn Academische Ziekenhuizen, de HBO-sector, de WO-sector en de Wetenschappelijke onderzoekinstellingen. Besloten werd overigens het overleg over de pensioenen nog enige tijd op centraal niveau voort te zetten. In 1996 werd de pensioenregeling de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sectorwerkgevers en de centrales.

Voorlopig positief oordeel

In 1996 gaf het kabinet in een evaluatie een voorlopig positief oordeel over het sectorenmodel. Geconstateerd werd dat het model tot goede resultaten leidde. Er was sprake van een verantwoorde – gecoördineerde – loonontwikkeling, meer maatwerk bij de arbeidsvoorwaarden en meer gelijkwaardige verhoudingen tussen de sociale partners in de overheidssector. Aan het oordeel werd de kwalificatie «voorlopig» gehecht, gezien de korte tijd dat het sectorenmodel feitelijk had gefunctioneerd.

Het positieve oordeel van destijds strookt met ervaringen die in andere landen zijn opgedaan. Want met het decentraliseren van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector, staat Nederland in West-Europa niet alleen. In Engeland, maar zeker ook in Zweden, worden de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren eveneens voornamelijk in decentraal overleg vastgesteld. Deze landen lijken niet voornemens hierin verandering aan te brengen.

Nieuwe, actuele evaluatie

Anno 2001 bestaat het sectorenmodel voldoende lang om te kunnen beoordelen of het voorlopige oordeel uit 1996 geen definitieve status kan krijgen. Het kabinet heeft daarom tot een nieuwe evaluatie besloten. Het voornemen is om de resultaten – en de daaraan te verbinden beleidsconclusies – op afzienbare termijn aan de Kamer aan te bieden. Bezien zal onder meer worden of de uitdagingen van de krappe arbeidsmarkt en het beleidspakket waartoe het kabinet in reactie daarop heeft besloten, tot aanpassingen in het sectorenmodel moet leiden. Ook het oordeel over de recent afgesloten CAO's in de collectieve sector zal in het standpunt over het sectorenmodel worden verwerkt.

4.2 Modernisering Ambtenarenwet

Per traditie verschilt de rechtspositie van ambtenaren van die van werknemers in de marktsector. Soms met reden, maar soms ook ontbreekt iedere grond. Daarom heeft de wetgever de afgelopen jaren een deel van de verschillen weggenomen. De gelijkschakeling heeft echter zijn grenzen.

Een aantal grondbeginselen die specifiek samenhangen met het bijzondere karakter van de overheid, lenen zich beslist niet voor marktconformiteit.

Waarden en normen

Het is zaak ervoor te waken dat deze beginselen niet uit beeld verdwijnen. Om die reden zal het kabinet bezien of een nieuwe, gemoderniseerde Ambtenarenwet tot stand moet worden gebracht. Vooruitlopend hierop is reeds een voorstel ingediend tot wijziging van de huidige Ambtenarenwet in verband met integriteit (TK 27 602). Dit wetsvoorstel bevat maatregelen inzake openbaarmaking van nevenwerkzaamheden, de melding en registratie van financiële belangen en effectentransacties, en de rechtsbescherming van «klokkenluiders»: ambtenaren die vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar zij werkzaam zijn, naar buiten brengen.

De overheid als werkgever

Overwogen wordt in een volgende tranche van de modernisering te komen tot een wetsvoorstel dat het eigene van de overheid als arbeidsorganisatie tot uitdrukking brengt. Hierin wordt de indeling van de overheid in sectoren geregeld bij het vormgeven van de arbeidsvoorwaarden. Ook geeft het wetsvoorstel de hoofdlijnen van die arbeidsvoorwaardenvorming.

4.3 Integriteit

Rijksoverheid

Ministeries besteden over het algemeen veel en permanent aandacht aan integriteit. Integriteitsaspecten maken steeds vaker deel uit van het departementale personeelsbeleid; met name bij werving en selectie, het opleidingsbeleid voor het management en functioneringsgesprekken. Alle departementen hebben regelgeving en/of uitgewerkte gedragscodes op integriteitsgebied. Met het oog op de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) worden deze gedragscodes aangepast. Dat zijn de belangrijkste conclusies uit het evaluatieonderzoek naar het integriteitsbeleid dat voor de sector Rijk is gehouden. De evaluatie vond plaats naar aanleiding van een motie van het Tweede-Kamerlid Kamps. Zowel de regelgeving als de naleving werd erin betrokken. De rapportage is behandeld in de vergadering van de vaste kamercommissie van 13 februari 2001.

Sommige departementen, zoals Justitie, hebben tal van interessante instrumenten ontwikkeld om een zogenaamd *value-based* integriteitsbeleid te realiseren. Dat wil zeggen: een bewustwordingsbeleid gericht op integriteitsrisico's, om alle medewerkers en het management te laten functioneren vanuit de basiswaarden en -normen van de organisatie. Uit de evaluatie kwam naar voren dat departementen niet altijd op centraal niveau over de gewenste, volledige informatie beschikken die nodig is voor een goed handhavingsbeleid. Zo bestaat onvolledig inzicht in (het aantal) integriteitsinbreuken, door medewerkers verrichte nevenwerkzaamheden en gevallen waarin sprake is van een «draaideurconstructie» (ambtenaren die uit de publieke dienst stappen en vervolgens door hun vroegere baas weer worden ingehuurd).

Per 1 januari 2001 bestaat een regeling voor rijksambtenaren die vermeende misstanden aan de kaak willen stellen, de zogenaamde klokkenluiders. In de regeling is beschreven dat vermeende misstanden intern gemeld én afgedaan moeten worden. Het gaat daarbij om vermeende misstanden over bijvoorbeeld een ernstig strafbaar feit, het misleiden van justitie of het in gevaar brengen van de volksgezondheid. Wanneer de klokkenluider van mening is dat op zijn klacht niet adequaat wordt gereageerd, dan kan hij terecht bij een externe commissie. Klokkenluiders die een misstand aan de orde stellen, gedragen zich als een goed ambtenaar. Zij mogen dus op geen enkele wijze nadeel ondervinden van hun actie.

Andere overheden

Ook binnen andere overheden wordt integriteitsbeleid ontwikkeld. VNG (gemeenten) en IPO (provincies) werken op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een «handreiking». Dit stuk moet gemeentelijke en provinciale organisaties in staat stellen meer inhoud te geven aan een eigen integriteitsbeleid. Momenteel ontbreken nog veel regelingen die wél voor de rijksoverheid van toepassing zijn. Bijvoorbeeld regelingen voor het aannemen van geschenken, het melden van nevenfuncties en het omgaan met vertrouwelijke informatie.

Politie

Recent is de evaluatie van het integriteitsbeleid in de sector Politie afgerond. Geconstateerd is een stijgende aandacht voor integriteit en bewustwording van risicofactoren. Integriteitsbeleid bij de politie lijkt geïnstitutionaliseerd. Wat niet wegneemt dat het evaluatierapport nog tal van aanbevelingen doet. Daarbij wordt sterk de relatie gelegd met het kwaliteitsbeleid volgens het zogenaamde INK-model.

Op het gebied van screening wordt gewerkt aan de implementatie van een gedragslijn voor vertrouwensfuncties. Ook wordt nog gekeken naar aanvullende screeningsmaatregelen. Kennisuitwisseling tussen de korpsen wordt gestimuleerd, vooral door toedoen van de Adviescommissie Politie en Integriteit. In dit streven past ook het kennis- en discussienet, waaraan gewerkt wordt. Verder is bij het Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut (LSOP) een expertisecentrum Integriteit ingericht, dat tot taak heeft de bewustwording op het gebied van integriteitsrisico's te vergroten. De klokkenluidersregeling van de sector Rijk wordt momenteel vertaald naar de politiesector.

Defensie

Voor de sector Defensie geldt in hoge mate hetzelfde als voor de Rijksoverheid. Wel is een vertaling van rijksregelingen nodig naar de sector Defensie, bijvoorbeeld op het gebied van de klokkenluidersregeling. Binnen het DG-Materieel van de Krijgsmacht krijgt met name de zogenaamde «economische integriteit» de nodige aandacht in verband met het aanbestedingsbeleid.

Ondanks enige aandrang vanuit de Tweede Kamer heeft het kabinet na ampel overleg besloten voor ex-bewindslieden geen gedragscode te ontwikkelen. Deze gedragscode zou beperkingen moeten opleggen aan de activiteiten van oud-bewindslieden. Bij nader inzien is dit echter onnodig. Immers, de geheimhoudingsverplichtingen (art. 98 en 272) van het Wetboek van Strafrecht zijn onverkort van toepassing.

Onderwijs

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft een centrale vertrouwenspersoon (de directeur Primair Onderwijs) aangesteld voor de integriteitshandhaving. Deze vertrouwenspersoon is tevens verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid in de sector. In principe wordt wat de regelgeving betreft het algemene beleid van de overheid gevolgd. Op dit moment bereidt Onderwijs geen bijzondere wetsvoorstellen voor.

Internationale ontwikkelingen

In de week van 28 t/m 31 mei 2001 vond een groot internationaal landencongres plaats, onder de naam Global Forum. BZK heeft in vijf workshops aandacht besteed aan de thema's: integriteit en de financiering van politieke partijen, politie en integriteit, integriteit binnen overheidsorganisaties, integriteit en transparantie van een goed bestuur en integriteit en democratie. De uitkomsten van deze conferentie (deelname door 150 landen) zullen worden benut voor een latere VN-resolutie. Tijdens dit Global Forum zijn ook de resultaten van een vergelijkende landenstudie door NGO Transparency International gepresenteerd. Hieruit blijkt opnieuw dat Nederland in de kopgroep zit van relatief «schone» landen waar het gaat om corruptie, omkoping en ernstige integriteitschendingen van het openbaar bestuur.

4.4 Representativiteit

In Nederland ligt de organisatiegraad¹ van alle bij vakverenigingen georganiseerde werknemers rond de 27 procent². Daarmee behoort Nederland tot de Europese landen met een relatief lage organisatiegraad. De organisatiegraad van het overheidspersoneel ligt met zo'n 49 procent echter ongeveer tweemaal zo hoog. Per sector kunnen de percentages aanzienlijk verschillen. De hoogste organisatiegraad komt voor in de sectoren Rechterlijke Macht, Defensie en Politie.

De Ambtenarenwet geeft voor het overheidspersoneel de opdracht om (sectoraal) regels te stellen over de wijze waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd. De wet geeft geen nadere omschrijving van wat onder «de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties» moet worden verstaan.

Het belang van representativiteit speelt met name in relatie tot «het overeenstemmingsvereiste». Het overeenstemmingsvereiste houdt in dat op een enkele uitzondering na geen regeling, waaraan individuele ambtenaren rechten en plichten kunnen ontleenen, kan worden ingevoerd of gewijzigd zonder instemming van een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel. In de diverse sectoren zijn de centrales van overheidspersoneel als zodanig aangewezen en toegelaten tot het overleg. Er is voorzien in de mogelijkheid tot het toelaten van een andere

¹ Dit is het aantal georganiseerde leden afgezet tegen het totaal aantal werknemers.

² Bron: CBS, Statistiek van de vakbeweging.

centrale van verenigingen van ambtenaren, welke onder meer gelet op het aantal ambtenaren, dat zij vertegenwoordigen, eveneens als representatief kan worden aangemerkt en tegen wier toelating het algemeen belang zich niet verzet. Criteria voor toelating zijn derhalve «het zijn van een centrale van verenigingen van ambtenaren» en «voldoende representatief zijn».

Het overheidspersoneel is georganiseerd in vier centrales: de ACOP (Algemene Centrale van Overheidspersoneel), de CCOOP (Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel), het AC (Ambtenarencentrum) en de CMHF (Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij overheid, onderwijs bedrijven en instellingen). Deze vier vakcentrales werken samen in de SCO (Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel).

De organisatiegraad van de centrales van overheidspersoneel is overdeels breed van jaar tot jaar aan lichte schommelingen onderhevig. Er is een tendens waarneembaar naar een groter aandeel voor de ACOP ten koste van de CMHF en het AC. Op sectoraal niveau zijn grotere veranderingen zichtbaar. De grootste effecten traden in de afgelopen jaren op binnen de sectoren Gemeenten, Provincies, Waterschappen en Rechterlijke Macht. Bij de ACOP steeg het aantal gerepresenteerde overheidswerknemers bij provincies en waterschappen met tien procent. Met betrekking tot de Rechterlijke Macht kan worden geconcludeerd dat deze sector sedert 2000 vrijwel geheel wordt vertegenwoordigd door de CMHF. Het AC heeft daarvoor waarschijnlijk het meeste ingeleverd: zowel bij Gemeenten, als bij Provincies en Waterschappen daalde het percentage fors, terwijl het aandeel in de sector Rechterlijke Macht in procentuele zin afnam tot vrijwel nihil.

Verschuiving in de procentuele vertegenwoordiging binnen een sector kan gevolgen hebben voor de representativiteit van een centrale voor die sector. De relatief forse daling van het aandeel van het AC is (deels) toe te schrijven aan de fusie tussen NOVON en ABVAKABO FNV in 1998, waardoor NOVON niet langer het AC kon vertegenwoordigen. Het AC verloor er zijn plaats bij de sectoronderhandelingen in de sector Gemeenten door.

Door decentralisatie in de sector Onderwijs en Wetenschappen heeft de afgelopen jaren tot de vorming van een aantal nieuwe sectoren geleid. Naar verwachting zal de vorming van deze sectoren wel tot verschuivingen leiden tussen de binnen de centrales verenigde vakbonden, maar vooralsnog geen gevolgen hebben voor de krachtsverhouding tussen de centrales onderling.

4.5 Medezeggenschap bij de overheid

In 1995 werd de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) ingevoerd bij vijf overheidssectoren. Doel was om de medezeggenschap te verbeteren en deze zoveel mogelijk gelijk te trekken met die in de marktsector. Uit een eerste evaluatie blijkt dat dit ook gelukt is. Op 13 februari 2001 is het kabinetsstandpunt over deze evaluatie naar de Tweede Kamer gezonden (27 610). Bijgevoegd waren een empirisch onderzoek naar de toepassing van de WOR bij de overheid, verricht door het onderzoeksbureau MEDE Organisatie-Adviseurs, en de resultaten van enkele door het ministerie van BZK zelf verrichte deelonderzoeken.

Kwaliteit verbeterd

Uit de evaluatie rijst een overwegend positief beeld op van de invoering van de WOR bij de overheid. De overheid kan goed uit de voeten met de WOR en de invoering wordt door de direct betrokkenen positief gewaardeerd. De WOR heeft de kwaliteit van de medezeggenschap bij de overheid verbeterd, vinden zij.

Voor overheidsorganisaties biedt de WOR een duidelijk en goed toepasbaar wettelijk kader met voldoende ruimte voor een eigen invulling, toegespitst op specifieke omstandigheden en wensen. Wel zijn in de toepassingspraktijk enkele knelpunten gebleken, die overigens niet specifiek voor de overheid zijn. Voorbeelden zijn de late informatieverstrekking bij advies- en instemmingsplichtige aangelegenheden, het werkelijk in de praktijk kunnen besteden van de toegekende vrije uren voor het OR-werk, en de soms moeilijke afstemming tussen overkoepelende ondernemingsraden en basisondernemingsraden. Het gaat hier om praktische knelpunten die de direct betrokkenen zelf kunnen en moeten oplossen. Effectieve medezeggenschap is immers primair hun eigen verantwoordelijkheid. Het kabinet heeft dan ook geen aanleiding gezien tot het treffen van maatregelen, specifiek voor de overheid.

Geen problemen met «primaat van de politiek»

Evenmin heeft het kabinet het noodzakelijk geacht maatregelen te nemen voor de problematiek rond het «primaat van de politiek». De huidige afbakening van de medezeggenschap ten opzichte van de politieke besluitvorming, zoals vastgelegd in artikel 46d, onder b, van de WOR heeft met de uitspraak van de Hoge Raad van 26 januari 2000 (grens-correctie Den Haag), JAR 2000, 30 een duidelijke invulling gekregen. Slechts indien het politieke besluit tot doel heeft om de personele gevolgen te regelen, bestaat er op grond van de WOR adviesrecht voor de OR. In andere gevallen bestaat er geen adviesrecht over het politieke besluit, maar slechts over de personele gevolgen daarvan. Dit laat overigens onverlet dat het overheidsinstellingen vrij staat om de ondernemingsraden te betrekken bij de voorbereiding van politieke besluiten. Blijkens de evaluatie gebeurt dat ook in de praktijk.

Ook gemeenten tevreden over WOR

De evaluatiebevindingen worden ondersteund door de resultaten van een grootscheeps, longitudinaal onderzoek naar de toepassing van de WOR in de sector Gemeenten, dat in het voorjaar 2001 werd afgerond. Een grote meerderheid van de direct betrokkenen vindt de invoering van de WOR een succes. En ook in dit onderzoek blijkt dat zich in de praktijk wel problemen voordoen.

Het onderzoek, gestart in 1996, is in opdracht van de stichting A+O fonds Gemeenten verricht door onderzoekers van de Vrije Universiteit. Centraal stonden vragen naar het functioneren van de bevoegdheden (hoe zijn OR-leden en bestuurders met hun nieuwe rol en bevoegdheden omgegaan?), de beïnvloeding van de besluitvorming (welke onderwerpen komen aan de orde, hoe brengt de OR zijn visie en standpunten over het voetlicht en hoe functioneert het overleg?), en de participatie (stellen voldoende werknemers zich kandidaat voor de OR, hoe is de opkomst bij verkiezingen en wat vinden werknemers van «hun» OR?).

De onderzoekers verbinden een aantal aanbevelingen aan de geconstateerde knelpunten, die gericht zijn tot de direct betrokkenen.

4.6 Wet arbeid en zorg

De nieuwe verlofregelingen, zoals vastgelegd in het wetsvoorstel Arbeid en Zorg, zullen voor alle werknemers in Nederland gaan gelden, zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven. Op 18 april 2001 werd het wetsontwerp aanvaard door de Tweede Kamer, zij het met een aantal amendementen en moties. Als ook de Eerste Kamer ermee instemt, ontstaat een samenhangende regeling van zwangerschaps- en bevallingsverlof, het recht op vier weken betaald adoptieverlof en twee (werk)dagen kraamverlof, een calamiteitenverlof en een recht op kortdurend betaald zorgverlof.

Zorgverlof

Werknemers krijgen volgens het aangepaste wetsvoorstel recht op maximaal tien dagen zorgverlof per jaar. Tijdens dit verlof wordt 70 procent van het loon doorbetaald. De werkgever wordt voor de helft van de kosten gecompenseerd door middel van een algemene lastenverlichting. Het verlof geldt voor de verzorging van thuiswonende zieke kinderen, pleegkinderen of partner en voor de verzorging van zieke ouders. De werkgever kan zich tegen het opnemen van het zorgverlof verzetten op grond van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. Sociale partners kunnen desgewenst andersluidende afspraken maken over het recht op het verlof, de duur van het verlof en de betaling.

Calamiteitenverlof

Het kortdurend zorgverlof is een aanvulling op het *calamiteitenverlof*, dat een werknemer het recht geeft om in onvoorziene situaties korte tijd betaald verlof op te nemen om de eerste noodzakelijke voorzieningen te treffen (zoals bijvoorbeeld het afhalen van een ziek kind uit het kinderdagverblijf). Bij samenloop van calamiteitenverlof met zorgverlof eindigt het calamiteitenverlof na één dag en gaat het vervolgens over in zorgverlof. In CAO's of sectorovereenkomsten mogen afwijkende afspraken worden gemaakt over de betaling van het calamiteitenverlof.

Adoptieverlof

Werknemers die een kind adopteren krijgen recht op vier weken *adoptieverlof*. Beide ouders hebben recht op het verlof. Het adoptieverlof mag ingaan vanaf twee weken voor de overdracht van het kind aan de adoptie-ouders. Ook pleegouders krijgen recht op vier weken verlof, als bij plaatsing van het kind in het gezin duidelijk is dat het kind duurzaam in het gezin wordt opgenomen. De financiering van dit verlof wordt op dezelfde wijze geregeld als het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Kraamverlof

Bij de geboorte van een kind krijgt de vader, of degene die het kind erkent, recht op doorbetaald *kraamverlof* van twee werkdagen. Werkgevers en werknemers kunnen in een CAO of sectorovereenkomst afwijkende afspraken maken over recht op kraamverlof, over de duur en de betaling.

Loopbaanonderbreking

De Wet financiering loopbaanonderbreking, die naar de Wet arbeid en zorg wordt overgeheveld, voorziet in een financiële tegemoetkoming aan

werknemers die langere tijd verlof opnemen voor zorg of studie. De voorwaarden welke deze wet stelt worden enigszins versoepeld, zodat een ruimer gebruik van deze regeling zal kunnen worden gemaakt. Voorwaarde is dat de verlofnemer op het werk wordt vervangen door een uitkeringsgerechtigde of herintreder (dit hoeft niet in dezelfde functie). Deze voorwaarde geldt niet als het gaat om de verzorging van iemand die op sterven ligt. Ook bij de verzorging van kinderen met een levensbedreigende ziekte geldt de vervangingseis niet. Om gebruik te kunnen maken van de Wet financiering loopbaanonderbreking moet minimaal een derde van de werktijd verlof worden opgenomen. Een vervanger moet voor minimaal 12 uur worden aangesteld.

Ouderschapsverlof

Het ouderschapsverlof wordt geflexibiliseerd. Het wordt mogelijk om het ouderschapsverlof in maximaal drie delen van ten minste een maand op te nemen. De werkgever kan zich tegen splitsing van het verlof verzetten op grond van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

Langer durend zorgverlof

Eind 2001 zal het kabinet een standpunt bepalen over de mogelijkheid van een betaald langdurig zorgverlof. Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde over dit onderwerp in maart 2001 de verkenning *Vrij om te helpen*. Mogelijk zal de besluitvorming uiteindelijk leiden tot een aanvulling van de Wet arbeid en zorg met een recht op langer durend zorgverlof.

5 PENSIOENEN EN SOCIALE REGELINGEN

5.1 Meer flexibiliteit in pensioenregelingen

Overleg per sector

Het pensioen is de enige arbeidsvoorwaarde binnen de collectieve sector waarover nog op centraal niveau («bovensectoraal») wordt onderhandeld. Dat gebeurt door vertegenwoordigers van de werkgevers bij de overheid en de centrales voor overheidspersoneel, verenigd in de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). Het overleg over alle andere arbeidsvoorwaarden bij de overheid vindt sinds 1993 plaats binnen afzonderlijke sectoren. De uitzonderingspositie van het pensioen zal op termijn verdwijnen. De Wet privatisering ABP (WPA) maakt het dan mogelijk dat ook over pensioenen op decentraal niveau wordt overlegd. Deze sectoralisatie zal mogelijk zijn als de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet Bpf) van kracht is geworden voor overheidswerknemers.

Modernisering

Vooruitlopend op de mogelijkheid van sectoralisatie, zijn de werkgevers bij de overheid en de centrales voor het overheidspersoneel overleg gestart over de vraag of sectoren inderdaad een eigen pensioenregeling moeten ontwikkelen. Dit overleg heeft zich in het jaar 2000 toegespitst op het invaliditeitspensioen en de FPU, de flexibele pensioen- en uitkeringsregeling voor het overheidspersoneel. Daarnaast is overlegd over modernisering van het pensioen. Het gaat daarbij om de mogelijkheid van een middelloonstelsel, de hoogte van de franchise en integratie van de FPU in het ouderdompensioen.

Integratie FPU in ouderdompensioen

Integratie van de FPU in het ouderdompensioen betekent dat de regeling, voor zover gefinancierd op omslagbasis, geheel via kapitaaldekking zal worden gefinancierd. In de loop van 2001 zijn de financiële consequenties van verschillende varianten in beeld gebracht. Het ABP heeft berekend dat de kosten van een directe omzetting van de FPU in een volledig pre-pensioen in totaal 47 miljard gulden bedragen. Wordt voor de omzetting een periode van twintig jaar uitgetrokken, conform de termijn waarop het kabinet de fiscale facilitatie van de VUT wil afschaffen, dan bedragen de kosten in totaal 6 miljard gulden. Een mogelijke oplossing voor deze financiële problematiek maakt deel uit van de voorbereiding van het desbetreffende, door het kabinet in te dienen wetsvoorstel.

Uitbreiding aantal sectoren

De sectorwerkgevers hebben de minister van BZK verzocht de WPA zodanig aan te passen dat ook nieuwe sectoren kunnen toetreden tot het centrale pensioenoverleg. De van de sector Onderwijs afgesplitste onderdelen Wetenschappelijk Onderwijs, HBO en Onderzoekinstellingen vinden het wenselijk aan het overleg deel te nemen; de Academische Ziekenhuizen hebben zich hierbij aangesloten. Duidelijk is dat een uitbreiding van het aantal sectoren van acht naar twaalf zal leiden tot veranderingen in de stemverhouding. Ook zal de uitbreiding gevolgen hebben voor de werkbaarheid van het overleg. De minister van BZK

beraad zich over de wijze waarop het overleg in de toekomst moet worden ingevuld.

5.2 ABP wordt «normaal» pensioenfonds

Verplichte deelneming overheidswerknemers

Sinds de privatisering van het ABP in 1996, neemt deze organisatie een zelfde positie in als andere bedrijfstakpensioenfondsen in Nederland. De verplichte deelneming van werknemers vormt nog een uitzondering. Voor werknemers in overheidsdienst is die vooralsnog geregeld in de WPA, voor werknemers in de marktsector in de Wet Bpf. Zoals in de vorige paragraaf reeds vermeld, zal op een nader te bepalen tijdstip de Wet Bpf ook van toepassing worden op de verplichte deelneming van overheidswerknemers.

Wetswijzigingen

Een verschil met de marktsector dat gehandhaafd blijft, is de *totstand-koming* van de arbeidsvoorwaarde pensioen. In de marktsector kennen sociale partners organisatievrijheid, in de collectieve sector is bij wet geregeld welke partijen afspraken maken over de pensioenregeling. Mede daardoor is aanpassing nodig van zowel WPA als Wet Bpf. Een wijzigingsvoorstel is in voorbereiding.

Private instellingen

De Wet Bpf geldt op dit moment alleen voor de verplichte deelneming van werknemers in de marktsector. Ook als dit een deelneming in het ABP zou betreffen. Als representatieve sociale partners in een private bedrijfstak nu verzoeken om voor de werknemers in die bedrijfstak deelneming in het ABP verplicht te stellen, zal de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat verzoek met toepassing van de Wet Bpf afhandelen. Overigens staat het bedrijfstakken vrij om de pensioenregeling zonder verplichtstelling bij het ABP onder te brengen. Representativiteit van de sociale partners voor die bedrijfstak is dan wel vereist.

Overigens kan op de aansluiting bij het ABP van bepaalde private instellingen en de werknemers die daar werkzaam zijn, de WPA van toepassing zijn. Onder de huidige voorwaarden in die wet is zo'n aansluiting bij het ABP mogelijk als de doelstelling van de instelling aansluit bij een publieke taak en er een financiële band met de overheid bestaat. Medio 2001 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van die toelatingsvoorwaarden in de WPA. Deze wijziging maakt aansluiting bij het ABP mogelijk voor private instellingen waarvan de arbeidsvoorwaarden overeenkomen met de arbeidsvoorwaarden bij een van de sectoren bij de overheid. Hiermee wordt de mogelijkheid van aansluiting bij het ABP ingevolge de WPA zo veel mogelijk in overeenstemming gebracht met het kabinetsbeleid inzake de zogeheten taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars. Het kabinet is van mening dat de huidige voorwaarden in de WPA onvoldoende waarborgen dat een private instelling en de werknemers die er werken, kunnen worden gerekend tot de bedrijfstak overheid.

5.3 Gevolgen van vergrijzing voor het ABP

Dat vergrijzing vooral een probleem is voor pensioenen die via omslag worden gefinancierd, laat zich gemakkelijk begrijpen. De groep van premiebetalers slinkt, die van pensioenontvangers dijt uit. Echter, ook pensioenfondsen waarbinnen deelnemers hun pensioen bij elkaar «sparen», worden geraakt door de vergrijzing. In een systeem van kapitaaldekking bouwen deelnemers door de jaren heen rechten op. Met de premiebetalingen vormt het pensioenfonds vermogen, door deze inkomsten te beleggen. Op het moment dat een deelnemer met pensioen gaat, moet het fonds over voldoende vermogen beschikken om de opgebouwde rechten te kunnen uitbetalen. Naarmate het aantal gepensioneerden toeneemt, moeten steeds omvangrijker bedragen worden uitgekeerd en dat heeft zijn weerslag op de financieringsstructuur van het fonds.

Vergrijzingsratio neemt toe

In hoeverre het fonds wordt beïnvloed door de vergrijzing, oftewel vergrijsd is, laat zich beoordelen met de «vergrijzingsratio»: de verhouding tussen opgebouwd recht en het premiedraagvlak. Bij vergrijzing staat tegenover de groeiende opgebouwde rechten een relatief achterblijvend premiedraagvlak. «Dure» oudere werknemers worden immers vervangen door «goedkopere» jongeren. De ratio zal dus stijgen.

Bij het ABP bedraagt de vergrijzingsratio op dit moment circa 6. Dat is relatief hoog, wat samenhangt met de hoge gemiddelde leeftijd van het overheidspersoneel. Aangenomen mag worden dat het ABP sterker vergrijsd is dan andere fondsen. Naar verwachting zal de vergrijzingsratio bij het ABP stijgen naar circa 8 à 10 in de jaren vanaf 2015. Pas na 2030 zal de ratio weer afnemen.

De gevolgen voor de financiële positie van een fonds laten zich direct uit de vergrijzingsratio aflezen. Wanneer in de huidige situatie bij het ABP het rendement over het belegd vermogen met 1 procentpunt daalt, en het ABP wil deze daling direct teniet doen, dan moet een premieverhoging van 6 procentpunt plaatsvinden. In de toekomst loopt die waarde voor het ABP op tot circa 8 à 10 procentpunt.

Rendement belangrijker dan premie

Bij het handhaven van de financiële positie, legt het premie-instrument in een vergrijzend fonds minder gewicht in de schaal dan in een jong fonds. Het rendement over het fondsvermogen daarentegen wordt van toenemend belang. Via rendement kan het vermogen op peil worden gehouden c.q. gebracht. Vallen de vermogensopbrengsten tegen (ten opzichte van de reële rente) dan zijn relatief hoge inhaalpremies nodig om het fondsvermogen tot het gewenste niveau aan te vullen. Het premiedraagvlak is immers gering. Omgekeerd kunnen meevallers leiden tot relatief grote premiedalingen.

Om grote premiesprongen te vermijden, moeten pensioenfondsen extra vermogen aanhouden. Tegenvallers in het reële rendement¹, kunnen dan zonder grote premieconsequenties worden opgevangen. Traditioneel werken pensioenfondsen met een verwacht reëel rendement van 4 procent. De lange termijn reële rente (lange termijnrente gecorrigeerd voor de contractloonontwikkeling) bleef hier in 2000 ver bij achter. De vooruitzichten voor pensioenfondsen in 2001 zijn in het algemeen slecht, vanwege de aantrekkende loonontwikkeling en het dalend renteniveau. Door de combinatie van dalende rendementen, stijgende lonen en

¹ Nominaal rendement, gecorrigeerd voor de loonontwikkeling.

vergrijzing zal het in de toekomst dan ook de nodige inspanning vergen om de financiële positie van Nederlandse pensioenfondsen op het vereiste niveau te houden. Zeker indien de rendementen op zakelijke waarden op korte termijn niet aantrekken.

Meer en grotere risico's

Wanneer rendement van toenemend belang wordt, zullen fondsen naar verwachting relatief meer in zakelijke waarden (aandelen, onroerend goed, deelnemingen in niet-beursgenoteerde ondernemingen) gaan beleggen, vanwege de hogere rendementsverwachting. Beleggen in zakelijke waarden brengt echter wel meer en grotere risico's met zich mee voor de korte termijn. De financiële positie van het fonds zal sterk kunnen fluctueren. Daarom is het noodzakelijk om extra vermogen aan te houden. Een maatstaf vormt de dekkingsgraad. Deze wordt gedefinieerd als het vermogen gewaardeerd op marktwaarde gedeeld door verplichtingen, contant gemaakt tegen een rente van 4 procent. In de praktijk blijkt dat fondsen die vooral beleggen in zakelijke waarden een hogere dekkingsgraad aanhouden dan fondsen die dat niet, of minder doen. In 1999 hanteerden fondsen die meer dan 50 procent van het vermogen in zakelijke waarden hadden belegd een waarde van tussen de 160 en 170 procent. De dekkingsgraad van het ABP bedroeg in 1999 140 procent. Ultimo 2000 was dit kengetal gezakt tot 132 procent.

Nieuwe actuariële principes

De veranderingen in het beleggingsbeleid en de daarmee toenemende volatiliteit van vele pensioenfondsen en verzekeraars, vormen voor de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK), toezichthouder van de pensioen- en verzekeringsmarkt, aanleiding om nieuwe actuariële principes te ontwikkelen. Naar verwachting zullen strengere eisen worden gesteld aan de financiële positie van fondsen, gegeven de vergrijzing en de noodzaak via meer risicovol beleggen een bepaald rendement te behalen.

5.4 Een nieuwe kijk op bovenwettelijke regelingen

De werkgroep Van Rijn heeft in haar rapportage aanbevelingen gedaan om de arbeidsmarktproblematiek van de collectieve sector aan te pakken. Tot de geadviseerde maatregelen behoren beperking van het ziekteverzuim, minimalisering van arbeidsuitval (door preventie en reïntegratie), en bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen en inactieven. Bovenwettelijke regelingen¹ kunnen hieraan een bijdrage leveren. Mits zij inderdaad preventie en reïntegratie en de arbeidsdeelname bevorderen. Het verdient daarom aanbeveling om bovenwettelijke regelingen kritisch tegen het licht te houden en, waar nodig, aan te passen of te versoberen als die regelingen aantoonbaar (in vergelijking met de marktsector) riant of niet effectief zijn.

Vergelijkend onderzoek

De Katholieke Universiteit Brabant brengt momenteel de bovenwettelijke regelingen in de collectieve sector in kaart en trekt een vergelijking met de marktsector. De omvang ervan bepalen de onderzoekers aan de hand van CAO's en sociale plannen die de sociale partners in de bedrijven en organisaties hebben afgesproken. Ze besteden ook aandacht aan individuele regelingen die de werkgever met een werknemer afspreekt. De bedoeling is de ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid in

¹ Afspraken in aanvulling op de wettelijke sociale zekerheid die werkgever en vakcentrale, of de werkgever en de individuele werknemer, via een CAO of individueel arrangement met elkaar maken.

de CAO's bij overheidssectoren en een aantal geselecteerde marktsectoren structureel te volgen. Op die manier kan worden vastgesteld hoe de socialezekerheidspositie van het overheidspersoneel, nu het overheidspersoneel volledig onder de WAO, WW en ZW is gebracht, zich verhoudt tot die van «normale» werknemers. Eerste indicaties uit het onderzoek wijzen in de richting dat er weliswaar meer socialezekerheidsafspraken voor overheidspersoneel bestaan, maar dat de duur en hoogte van die afspraken niet veel afwijken van die in de markt.

Goede aansluiting op wettelijk fundament

Vanuit een oogpunt van normalisering is het van groot belang dat bovenwettelijke regelingen naadloos blijven aansluiten op de wettelijke werknemersverzekeringen. Zo dienen slechts in uitzonderlijke, individuele gevallen afspraken te worden gemaakt in verband met ontslag zonder de WW als onderbouw.

5.5 WAO: de overheid steekt niet ongunstig af

Met de invoering van de *Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen* (Pemba), per 1 januari 1998, is de WAO-premie geheel ten laste gekomen van de werkgever. Om de uitstoot naar arbeidsongeschiktheid te beperken, bestaat de premie uit een vast en een gedifferentieerd deel. Het vaste gedeelte, de basispremie, is voor alle werkgevers gelijk. Het gedifferentieerde premiegedeelte wordt opgebracht door werkgevers die aan het WAO-omslagstelsel deelnemen. De uitvoeringsinstelling bepaalt per werkgever de omvang ervan, aan de hand van de arbeidsongeschiktheidslasten in voorgaande jaren.

Overheid betaalt relatief hoge premie

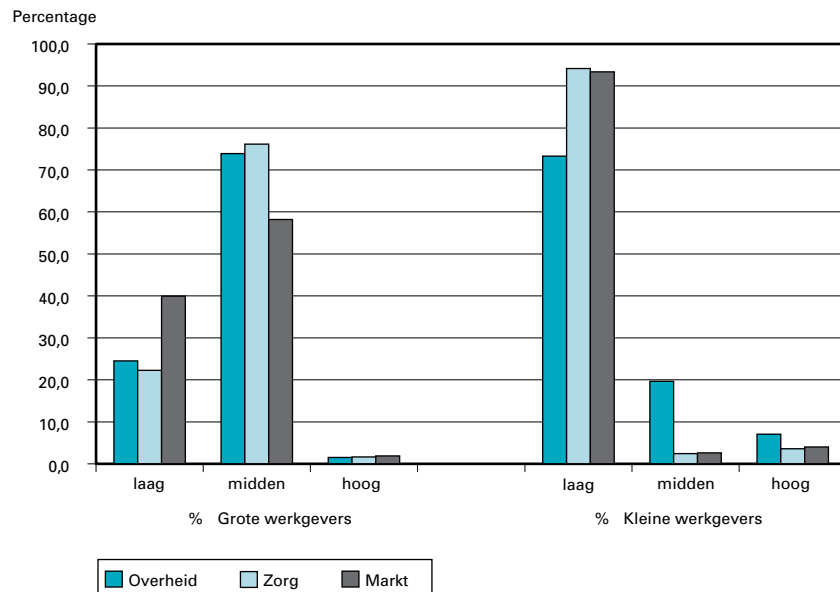
Figuur 5.1 geeft een indeling van werkgevers in drie premieklassen. Af te leiden is dat werkgevers bij de overheid vaker dan werkgevers in de marktsector een premie-opslag betalen. De zorgsector zit daartussenin.

In de afgelopen vier jaren is gemiddeld bijna 40 procent van de grote werkgevers in de marktsector ingedeeld in de laagste premieklasse. In diezelfde periode betaalt bij de overheid 24,5 procent van de grote werkgevers¹ de laagste premie. Bij de zorgsector is dat percentage nog iets lager dan bij de overheid.

Het beeld bij de kleine werkgevers is anders. Bij de kleine werkgevers komt de premiestelling bij de zorgsector de afgelopen jaren overeen met die van de marktsector. De overheidssector verschilt daarvan echter aanzienlijk. Terwijl bij de zorg en bij de markt het allergrootste deel van de werkgevers de laagste premie betaalt, wordt minder dan 75 procent van de kleine overheidswerkgevers aangeslagen voor de laagste premie.

¹ In de Pemba-systematiek wordt op basis van de totale loonsom van een werkgever bepaald of er sprake is van een grote werkgever. In 2001 is de grens € 329 444 (f 726 000); dit komt overeen met een personeelsomvang van 15 personen met een gemiddelde loonsom van € 21 962 (f 48 000).

Figuur 5.1 Werkgevers naar WAO-premieklassen (exclusief eigenrisicodragers) over de periode 1998-2001



Bron: Lisv (bewerking BZK)

Verschillen tussen overheid en marktsector

In de meeste overheidssectoren is het aantal arbeidsongeschikte werknemers betrekkelijk laag (zie ook paragraaf 9.2). Dat zou ook moeten blijken uit relatief lage gedifferentieerde premies. De cijfers wijzen daar niet op, maar daar is een plausibele verklaring voor. In de marktsector gaan geregeld ondernemers failliet. Van de *startende* ondernemers is 75 procent – zo blijkt in de praktijk – na vier jaar weer verdwenen. De WAO-lasten van (ex-)werknemers met een WAO-uitkering kunnen bij faillissement niet aan een andere werkgever worden toegewezen, ook al vindt de werknemer een nieuwe werkkring. Deze WAO-lasten worden daarom gelijkelijk over alle werkgevers omgeslagen in de vorm van het rekenpercentage dat deel uitmaakt van de gedifferentieerde premie. Die lasten tellen echter niet mee voor de berekening van de individuele werkgeverspremie, het tweede onderdeel van de gedifferentieerde premie. Bij de overheid (in mindere mate ook bij de zorgsector) bestaat een veel geringere dynamiek in de opkomst en ondergang van organisaties. Omdat overheidsorganisaties lang bestaan en redelijk stabiel zijn, kunnen WAO-lasten van een personeelslid gemakkelijker dan in de marktsector aan de werkgever worden gekoppeld. Een betere koppeling leidt tot een hogere individuele werkgeverspremie. Deze genoemde marktdynamiek is structureel. Dit betekent dan ook dat de verschillen in de verschuldigde gedifferentieerde premie tussen de overheid en de markt zullen blijven bestaan.

Eigenrisicodragerschap

Pemba heeft de mogelijkheid geïntroduceerd om als werkgever zelf het risico te dragen voor WAO-uitkeringen. Werkgevers die hiervoor kiezen, betalen naast de basispremie gedurende vijf jaar de volledige WAO-uitkeringen voor (ex-)werknemers. Eigenrisicodragers zijn geen gedifferentieerde premie verschuldigd. Daarmee wordt een adequate

manier geboden om de kosten van de WAO in eigen hand te houden. Immers, een werkgever die zelf de lasten draagt, zal zijn uiterste best doen om het aantal arbeidsongeschikten te beperken.

Sinds 1999 is Defensie de enige eigenrisicodrager in de collectieve sector. Die stap was mogelijk omdat de administratieve organisatie ook vóór de invoering van Pemba reeds toegerust was op eigenrisicodragerschap. Bij andere sectoren bestaan tot op heden geen concrete plannen om dit voorbeeld te volgen. Het blijkt moeilijk een betrouwbaar beeld te krijgen van kosten en baten op langere termijn, waardoor een dergelijke keuze financiële onzekerheden met zich meebrengt. Verder blijkt uit ervaringen bij Defensie dat de eigenrisicodrager in vergelijking met de werkgever die binnen het Pemba-stelsel blijft, als gevolg van de wet wordt geconfronteerd met organisatorische problemen en extra uitvoeringskosten.

Adviezen over voorstellen Commissie-Donner

In juni 2000 is door de bewindslieden van SZW de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ingesteld. Deze commissie, onder leiding van prof. mr. J. P. H. Donner, had als opdracht het vraagstuk van arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid nader te verkennen en met aanbevelingen te komen over de verdere gewenste aanpak van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek.

De commissie heeft op 30 mei 2001 haar advies aan de staatssecretaris van SZW aangeboden. Zij stelt het herstel en de herinschakeling van beschikbare arbeidscapaciteit centraal. De werknemer en de werkgever zijn daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk. De nieuwe WAO is in de visie van de commissie voorbehouden aan duurzame en volledig arbeidsongeschikten.

Het kabinet heeft de SER advies gevraagd over het rapport van de Commissie-Donner. Parallel daaraan heeft de staatssecretaris van SZW, mede namens de minister van BZK, de Raad voor Overheidspersoneelsbeleid (ROP) gevraagd om eveneens een advies uit te brengen. Aan de ROP is gevraagd om vooral te kijken naar specifieke gevolgen voor de overheidssectoren met betrekking tot het huidige reïntegratie-instrumentarium en de publiekrechtelijke rechtspositie van het overheids-personeel. Beide adviezen worden in oktober van dit jaar verwacht. Vervolgens zal het kabinet zo spoedig mogelijk een standpunt bepalen.

Het WAO-bestand bij de overheid en het onderwijs is anders samengesteld dan in de marktsector. Deze bestanden kenmerken zich onder meer door een geringer aandeel volledig arbeidsongeschikten en een relatief groter aandeel arbeidsongeschikten vanwege psychische redenen. Daarom is de verwachting dat implementatie van de voorstellen van de commissie Donner meer ingrijpende effecten zal hebben voor de overheids- en onderwijssectoren dan voor de marktsector. Om die effecten in kaart te brengen zal nader onderzoek nodig zijn.

Kengetallen WAO overheid

In 2000 werden in de overheidssectoren 12 476 nieuwe WAO-uitkeringen toegekend bij een uitstroom van 11 488¹ personen. Daarmee steeg het totale bestand arbeidsongeschikten bij de overheid met 1,0 procent tot 97 870 personen.

De overheidssectoren zijn vergeleken met de sector Zorg en de marktsector. In paragraaf 9.2 worden tabellen gepresenteerd, die per overheids-

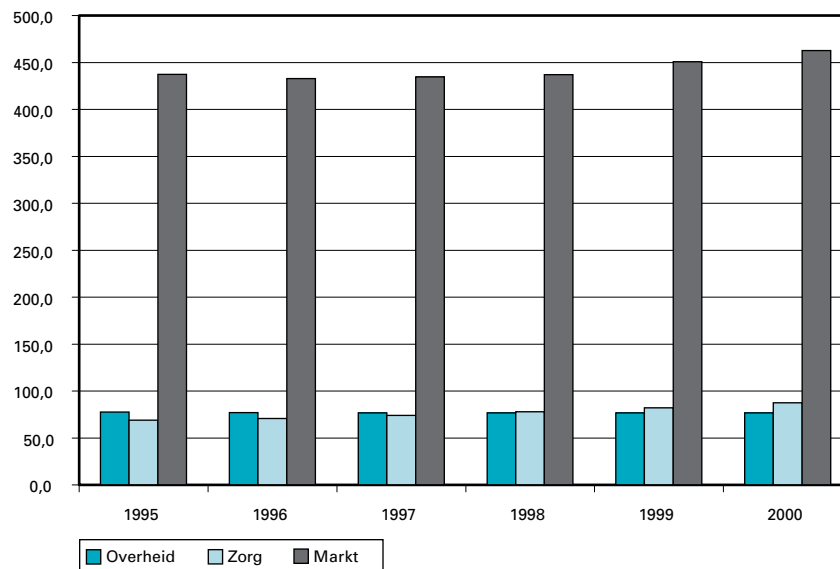
¹ Volgens opgave van USZO.

sector de stand van zaken weergeven. In deze paragraaf worden enkele samenvattende grafieken gepresenteerd.

Gelijkblijvend aantal HEVA's bij de overheid

Uit figuur 5.2 blijkt dat bij de overheid het aantal personen met een WAO-uitkering – uitgedrukt in zogenaemde heva's¹ – vanaf 1995 jaarlijks heel licht is gedaald. Hoewel vanaf 1998 ook militairen in de tellingen zijn opgenomen en het aantal overheidspersoneelsleden stijgt. In de zorgsector is sprake van een stijging van bijna 27 procent in 2000 ten opzichte van 1995. In de marktsector is die stijging gematigder: ongeveer 6 procent ten opzichte van 1995.

Figuur 5.2 Aantal arbeidsongeschikten, uitgedrukt in heva's (x 1000), per sector



Bron: Opgave USZO en Lisv (bewerking BZK)

De daling van het aantal volledig arbeidsongeschikten (met een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 tot 100) is een verklaring voor de relatief stabiele situatie bij de overheidssectoren.

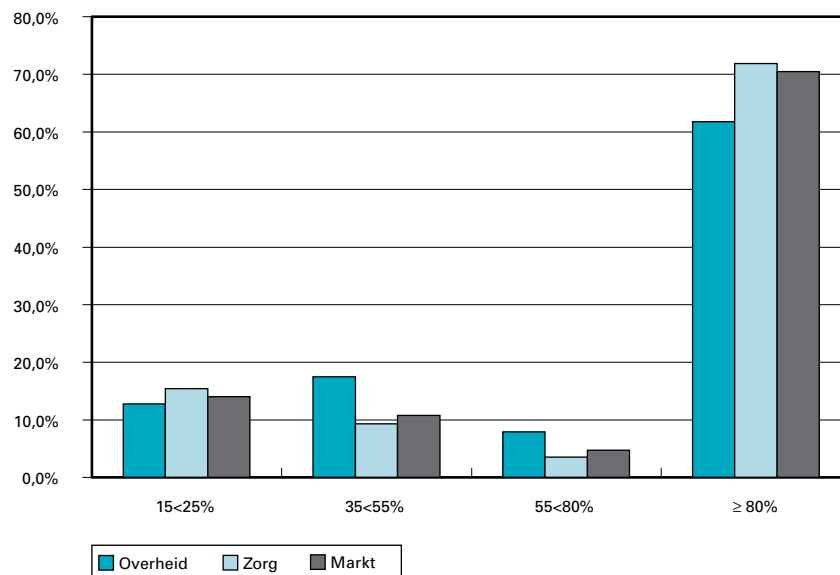
Relatief weinig volledige arbeidsongeschiktheid bij overheid

Figuur 5.3 geeft een samenvatting van de mate van arbeidsongeschiktheid. De arbeidsongeschiktheidsverdelingen van de sector Zorg en de marktsector zijn vergelijkbaar. De verdeling bij de overheid wijkt daarvan af. Er zijn minder volledig arbeidsongeschikten en meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het aantal WAO-uitkeringen bij overheid en onderwijs is de afgelopen drie jaar, afgezet tegen de personeelsomvang, nagenoeg gelijk gebleven.

USZO kent 49 procent van de WAO-aanvragen toe, zo blijkt uit het jaarverslag van de uitvoeringsorganisatie over 2000. In de marktsector ligt dit percentage op 74. Het aantal toegekende uitkeringen voor volledige arbeidsongeschiktheid ligt eveneens beduidend lager: 38 procent voor USZO, versus 64 procent landelijk.

¹ Heva is een maat voor het volume arbeidsongeschiktheid per 31 december van een jaar. Eén heva komt overeen met één volledig arbeidsongeschikte. Dit kan ook een optelsom zijn van één of meer (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

Figuur 5.3 De mate van arbeidsongeschiktheid in percentages per sector



Bronnen: Statistiek Arbeidsongeschiktheid 2000, USZO; Informatie Sociale verzekeringen naar sectoren 2000, Lisv (bewerking BZK)

De sector Zorg kent relatief veel arbeidsongeschikten in de jongere leeftijdscohorten. Bij de overheid komen de arbeidsongeschikten voornamelijk voor bij de oudere leeftijdscohorten. De marktsector zit tussen de beide andere sectoren in. In paragraaf 9.2 is een uitsplitsing naar de overheidssectoren opgenomen.

In- en uitstroomkansen vergeleken

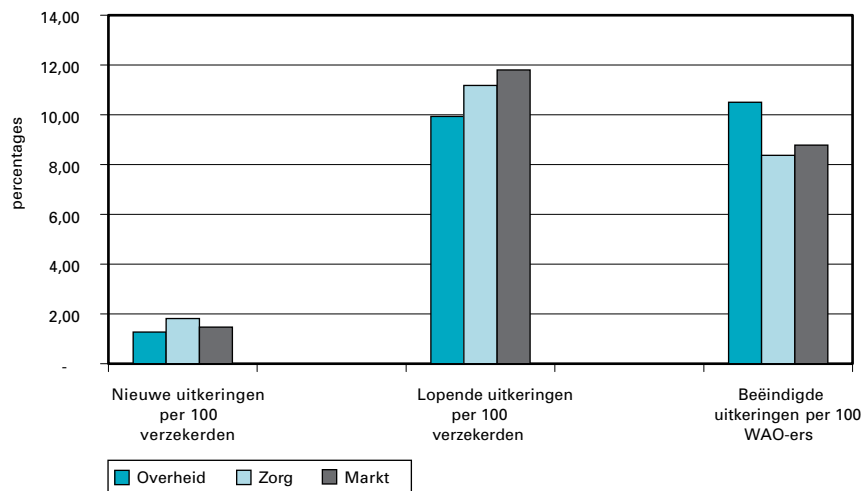
In het regeerakkoord werd uitgegaan van een instroomkans¹ voor de WAO van 1,35 procent. De instroom per 100 verzekerden² over 2000 steeg echter tot 1,49 procent. Het Lisv berekent de in- en uitstroomkansen³ bij de WAO onder meer aan de hand van het aantal verzekerde werknemers. Figuur 5.4 toont de in- en uitstroomkansen per sector en het percentage lopende WAO-uitkeringen per 31 december 2000.

¹ *Instroomkansen*: het aantal nieuwe uitkeringen per 100 verzekerden met een dienstverband.

² Personen met een of meer lopende verzekeringsverhoudingen, arbeidsverhoudingen of uitkeringen per einde van het jaar.

³ *Uitstroomkansen*: het aantal beëindigde uitkeringen per 100 verzekerden met een WAO-uitkering.

Figuur 5.4 Instroom- en uitstroomkansen WAO en percentage lopende uitkeringen per sector (per ultimo 2000)



Bronnen: Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, jaaroverzicht WAO/WAZ/Wajong 2000; Statistiek Arbeidsongeschiktheid 2000 USZO; bewerking BZK

De gemiddelde instroom in de WAO is in de overheidssectoren iets lager dan in de zorg- en de marktsector. De zorgsector kent op het ogenblik een hoge WAO-instroom. Het percentage lopende WAO-uitkeringen is voor de overheid lager dan dat van de zorg en de markt; de percentages van deze sectoren ontlopen elkaar niet veel. Ook het aantal uitkeringen dat bij overheidssectoren wordt beëindigd, steekt gunstig af ten opzichte van de zorg en markt. De terugdringing van het aantal WAO'ers bij overheidssectoren is redelijk succesvol.

5.6 Extra inspanningen voor reïntegratie van zieken en arbeidsongeschikten

Kabinet en sociale partners hechten groot belang aan een voortvarende aanpak van preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, maar ook aan de reïntegratie van zieken en arbeidsongeschikten. Dit wordt nog eens onderstreept in het kader van de aanpak van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector (het rapport inzake Arbeidsmarkt in de collectieve sector). Maatregelen op dit gebied dienen dan ook te worden ontwikkeld en verder te worden geïntensiveerd.

Arbo-convenanten

Vanzelfsprekend gebeurt er reeds het een en ander op het terrein van preventie en reïntegratie. Zo hebben de sociale partners bij de overheid samen met het ministerie van SZW in bijna alle overheidssectoren arbo-convenanten afgesloten of zijn dat van plan.

Rijk: Arbo-convenant afgesloten in april 2001

De sector Rijk sloot een arbo-convenant af in april 2001. Het convenant staat voor een brede aanpak met maatregelen gericht op het voorkomen van ziekteverzuim – de primaire preventie – en maatregelen gericht op de beperking van het verzuim door een betere verzuimbegeleiding en snellere reïntegratie van langdurig zieke medewerkers.

Een belangrijk uitgangspunt is dat het ziekteverzuim in de dienstonderdelen zelf wordt aangepakt. Personeel en management worden gestimuleerd om daarvoor de verantwoordelijkheid te nemen. Dat gebeurt via voorlichting en proefprojecten. Daarnaast zijn er sectorbrede activiteiten, zoals het contracteren van een reïntegratiebedrijf, het verbeteren van de verzuimregistratie en het ontwikkelen van een «WAO-monitor».

Aan het einde van de convenantperiode (juli 2004) moeten in de sector Rijk de volgende doelen zijn gerealiseerd: daling van het ziekteverzuim met 1 procent, verlaging van de gemiddelde verzuimduur met 15 procent, toename van het aantal werkzame arbeidsgehandicapten met ten minste 10 procent.

Defensie: Intentieverklaring fysieke belasting

Voor de sector Defensie werd in januari 2001 de *Intentieverklaring fysieke belasting* getekend. Deze verklaring vormt de eerste aanzet voor een arbo-convenant met werkbare en uitvoerbare afspraken om de fysieke belasting bij Defensie terug te dringen. Het *Arbo-convenant fysieke belasting* zal begin 2002 gereed zijn.

Verder is in de nota *Reïntegratie dienstongeschikte militairen* een instrumentarium opgenomen om de reïntegratie van dienstongeschikte militairen voortvarend ter hand te nemen. Voorop staat hen voor de organisatie te behouden. Als dit niet mogelijk blijkt in een militaire functie, dan wordt geprobeerd de desbetreffende militairen om te scholen voor burgerfuncties binnen Defensie. Lukt dat niet, dan worden ook mogelijkheden tot externe bemiddeling (scholing, startersbegeleiding, etc.) benut. Om de kennis, vaardigheden en mogelijkheden rond reïntegratie te vergroten, is binnen de sector Defensie, in samenwerking met het ABP, een opleidingstraject Sociale Zekerheid ontwikkeld bestemd voor leidinggevenden en specialisten.

Onderwijs: deelconvenanten

Voor de sector primair en voortgezet onderwijs zijn partijen in de CAO 2000–2002 overeengekomen dat gestreefd wordt naar een daling van het ziekteverzuim met 1 procentpunt ten opzichte van 1999. Verder is er een overkoepelend arbo-convenant, met «daaronder» verschillende deelconvenanten. De maatregelen uit het deelconvenant *Verzuimbegeleiding en reïntegratie primair onderwijs/voortgezet onderwijs* zijn in gang gezet dan wel uitgevoerd door het Vervangingsfonds. Zo is er het instrument van subsidie voor individuele reïntegratie. Eind 2000 waren 1214 subsidies aangevraagd. Daarvan zijn er 897 al dan niet gedeeltelijk toegekend.

Nieuwe regioadviseurs zijn aangesteld (per oktober 2000) die scholen met een hoog ziekteverzuim gaan ondersteunen. Via het Projectplan casemanagement worden langdurig zieken naar de arbeidsmarkt geleid. Hiervoor is een contract met ABP Reïntegratie getekend.

Een ander deelconvenant is *Preventie psychische belasting (werkdruk)*. Dit convenant is eveneens gericht op primair en voortgezet onderwijs.

Eind 2000 is voorts een Convenant arbo- en verzuimbeleid psychische belasting (werkdruk) voor Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek afgesloten. Naast een kwantitatieve doelstelling, om per 1 december 2004 het ziekteverzuim en de werkdruk teruggebracht te hebben met een tiende, zijn in het convenant afspraken gemaakt over maatregelen om dit doel te bereiken. Die maatregelen betreffen o.a. het

integreren van een aantal van 250 langdurig zieke medewerkers en het vormgeven van een Servicepunt dat gedurende de afgesproken 4 jaar alle afspraken zal uitvoeren. De inhoudelijke afspraken betreffen o.a. de verzuimregistratie en het verzuimbeleid. Een belangrijk instrument is het Service Level Agreement (SLA) dat een methode biedt waarmee de individuele instelling de kwaliteit van de samenwerking met haar arbodienst kan toetsen.

Academische Ziekenhuizen: negen deelprojecten arbo-zorg

Voor de sector Academische Ziekenhuizen is in januari 2001 een arbo-convenant getekend. Het convenant bevat concrete doelstellingen die eind 2003 moeten zijn behaald. Deze liggen op het gebied van: het verminderen van fysieke belasting wegens tillen, RSI, psychische belasting en werkdruk, ingrijpende gebeurtenissen en intimidatie, gevaarlijke stoffen en allergenen en het bevorderen van integrale arbo-zorg. De uitvoering van het plan van aanpak is inmiddels van start gegaan met negen deelprojecten. Elk van de ziekenhuizen is trekker van één of twee deelprojecten.

Naast een vermindering van de WAO-instroom en verlaging van het ziekteverzuim wegens klachten aan het houdings- en bewegingsapparaat en psychische klachten, zal de uitvoering van het plan een aantal concrete producten opleveren. Dit betreft onder meer een preventieprogramma fysieke belasting, een RSI-programma en een burn-out-preventieprogramma.

Politie: terugdringen psychische belasting

Sociale partners hebben in het Arbeidsvoorwaardenakkoord sector Politie 2001–2003 op centraal niveau een aantal maatregelen afgesproken die korpsen kunnen ondersteunen bij hun ziekteverzuimbeleid.

Meest in het oog springende afspraak op centraal niveau is de ondertekening van een arbo-convenant in augustus 2001. In dit convenant worden drie onderwerpen concreet benoemd, te weten (1) aandacht voor de leidinggevende bij het terugdringen van het arbeidsverzuim en het reduceren van werkdruk en werkstress; (2) risico-inventarisatie en evaluatie en (3) verminderen van de emotionele belasting. Het doel is om het aantal werknemers dat wordt blootgesteld aan het arbeidsrisico psychische belasting in drie jaren met een tiende terug te brengen. Daarnaast heeft het convenant als doel om het ziekteverzuimpercentage met tenminste een tiende terug te brengen.

Voor de uitvoering van het arbo-convenant wordt een uitvoeringsorganisatie ingericht.

Gemeenten en provincies: arbo-convenanten in voorbereiding

Voor de sector Gemeenten is een arbo-convenant in voorbereiding met als centrale doelstelling het ziekteverzuim in de sector met 1 procentpunt terug te brengen ten opzichte van het niveau van 2000. De te nemen maatregelen verschillen uiteraard sterk per gemeente en per deelterrein. De looptijd van het convenant zal drie jaar zijn. Ook de sector Provincies treft voorbereidingen voor het afsluiten van een arbo-convenant.

Relatief hoog ziekteverzuim, maar lage WAO-instroom

De kans op arbeidsongeschiktheid in de collectieve sector is iets geringer dan elders. Uit de *Sectoranalyse WAO 1999* (een vergelijkend onderzoek

tussen alle markt- en overheidssectoren, verricht in opdracht van het ministerie van SZW) blijkt dat Rijk, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies, Waterschappen en alle onderwijssectoren een hoog langdurig ziekteverzuim (langer dan 13 weken) combineren met een relatief lage netto WAO-instroom. Blijkbaar omdat ook na 13 weken nog veel herstel optreedt. Ook de zorgsector weet door een hoog herstelpercentage de netto WAO-instroom te drukken. Deze gegevens wijzen erop dat er nog het een en ander aan de verzuimbegeleiding kan worden verbeterd. Pas rond de WAO-keuring worden immers qua reïntegratie de meeste resultaten geboekt.

Tabel 5.1 Langdurig ziekteverzuim (>13 weken) en instroom WAO per sector, als percentage van het aantal werknemers

	Ziekteverzuim (>13 weken)	Instroom WAO
Onderwijs	5,8%	1,33%
Zorg	6,6%	1,81%
Rijk, Politie en Rechterlijke Macht	5,8%	1,07%
Provincies, Gemeenten en Waterschappen	6,4%	1,28%
Defensie	2,5%	0,61%
Marktsector	4,8%	1,37%

Bron: Sectoranalyse WAO 1999, SZW (2000)

Ziekteverzuim

Over de hele linie is binnen de overheid sprake van een stijging van de ziekteverzuimpercentages. Dit geldt overigens ook voor de marktsector. Aardig om te vermelden is dat uit gegevens van het CBS blijkt dat er een sterke samenhang bestaat tussen bedrijfsgrootte en ziekteverzuim. Grote bedrijven kennen een veel hoger ziekteverzuim dan kleine bedrijven en instellingen.

Tabel 5.2 Ziekteverzuimpercentages (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof)

	1996	1997	1998	1999
Rijk	5,9	5,7	6,4	7,0
Onderwijs*	7,2	7,2	7,7	8,4
HBO	4,6	5,4	5,2	6,3
WO	3,8	3,8	4,0	4,3
Defensie**	4,8	5,2	5,6	5,8
Politie***	7,5	8,0	8,1	8,5
Rechterlijke Macht	3,0	2,8	3,7	4,2
Gemeenten	6,3	6,8	6,6	7,8
Provincies	5,7	6,0	6,5	7,5
Waterschappen	n.b.	4,4	n.b.	5,5
Zorg	6,7	6,9	7,3	7,8
Marktsector	4,6	4,6	5,0	5,4

Bron: Ziekteverzuim binnen de overheid 1999, CBS (2001)

* De ziekteverzuimgegevens hebben betrekking op het onderwijzend personeel in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Vanaf 1997 betreft het verzuimcijfer voor Onderwijs het kalenderjaar i.p.v. het schooljaar.

** Zowel burgerpersoneel als militair personeel.

*** Het ziekteverzuimcijfer van de sector Politie is tot 1998 inclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof, vanaf 1998 exclusief dit verlof.

Gedeeltelijk arbeidsongeschikten die met aangepast werk weer aan de slag gaan, komen bij de overheid in aanmerking voor een herplaatsingstoelage (HPT). Voorwaarde is dat het huidige salaris lager is dan het vroegere salaris. De HPT is een zeer effectief instrument gebleken om gedeeltelijk arbeidsongeschikten voor hun volledig resterende verdienvermogen arbeid te laten verrichten. Circa 17 procent van het WAO-bestand is op basis van een HPT aan het werk. Van het totaal aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten ontvangt bijna 50 procent een HPT. Dit betekent dat een substantieel deel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten binnen de overheidssectoren werk verricht. Tabel 5.3 geeft een overzicht van het gebruik van het HPT-instrument in de periode van 1996 tot en met 2000.

Tabel 5.3 Aantal personen met een herplaatsingstoelage

	1996	1997	1998	1999	2000
Rijk en Rechterlijke Macht	1 440	1 489	1 484	1 505	1 516
Defensie	278	304	308	303	297
Onderwijs	5 516	5 837	5 535	6 081	6 387
Wetenschappelijk Onderwijs	503	497	469	424	435
Onderzoekinstellingen	19	26	28	25	32
Hoger Beroepsonderwijs	362	382	369	412	416
Academische Ziekenhuizen	487	583	635	749	786
Politie	170	259	318	353	420
Gemeenten	5 128	5 219	5 207	4 856	4 741
Provincies	249	248	243	249	239
Waterschappen	80	89	92	94	98
Overige instellingen	1 902	1 948	1 914	1 914	1 850
Niet in te delen	89	95	119	93	113
Totaal	16 223	16 976	16 721	17 058	17 330

Bron: Statistiek Arbeidsongeschiktheid 2000, USZO

Stand: ultimo het betreffende jaar

Gebruik van REA-instrumenten

In 1998 is de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) van kracht geworden. Deze wet geldt ook voor de collectieve sector. Ook kan gebruik gemaakt worden van de REA-instrumenten gekoppeld aan de WW en de ZW (zoals de reïntegratie-uitkering), nu de overheidssectoren per 1 januari 2001 onder deze wetten vallen.

Met de Wet REA zijn bestaande instrumenten op het gebied van de reïntegratie van arbeidsongeschikten gebundeld. Daarnaast zijn de mogelijkheden van een aantal instrumenten verruimd en zijn er geheel nieuwe bijgekomen. Bijvoorbeeld: (her)plaatsingsbudgetten voor de werkgever. Ook werd de doelgroep uitgebreid tot de «arbeidsgehandicapten». Arbeidsgehandicapt is iedereen die door ziekte of gebrek verminderde kansen heeft op de arbeidsmarkt.

Om inzicht te verkrijgen in de mate waarin binnen de overheid gebruik wordt gemaakt van REA-instrumenten, kan gebruik worden gemaakt van gegevens van de USZO. De verstrekking loopt immers via deze uitvoeringsinstelling. In 2000 werden op een totaal van 106 791 arbeidsgehandicapten (9 procent van het totale aantal arbeidsgehandicapten in Nederland) 3535 maal een instrument op basis van de wet REA toegekend (6 procent van het totale aantal toegekende instrumenten). Een aantal van 33 toekenningen per 1000 arbeidsgehandicapten dus. Duidelijk is dat

binnen de overheidssectoren zeker meer gebruik kan worden gemaakt van deze REA-instrumenten.

Bij de 3535 door USZO verleende toekenningen ging het om 2620 werkgeversvoorzieningen en 915 werknemersvoorzieningen. Veel verstrekte werkgeversvoorzieningen zijn (her)plaatsingsbudgetten en voorzieningen voor de eigen werkplek. De meeste werknemersvoorzieningen zijn voor scholing en vervoer.

5.7 SUWI: meer accent op reïntegratie

Een snelle en succesvolle reïntegratie van zieken, arbeidsongeschikten en werklozen vormt een belangrijke doelstelling van de nieuwe uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid (SUWI), die per 1 januari 2002 wordt ingevoerd. SUWI gaat ook voor de overheid gelden. Dat brengt onder meer veranderingen met zich mee voor de aansturing van het reïntegratiebeleid.

Zieken en arbeidsongeschikten

Momenteel is het zo dat de werkgever verantwoordelijk is voor de reïntegratie, zolang niet is aangetoond dat terugkeer naar de bestaande werkgever onmogelijk is («reïntegratie volgens het eerste spoor»). Voor reïntegratie naar een nieuwe werkgever («het tweede spoor») is het Lisv verantwoordelijk. Deze taak van het Lisv wordt uitgevoerd door de uitvoeringsinstellingen (Uvi's); voor de overheid en het onderwijs is dat USZO.

Onder SUWI kunnen werkgevers en werknemers(organisaties) kiezen op welk niveau zij het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers inrichten. Het opdrachtgeverschap is op alle niveaus een zaak van werkgevers en werknemers gezamenlijk (bipartite). De individuele werkgever blijft echter zelf verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn arbeidsongeschikte werknemers. Er is geen onderscheid meer tussen eerste en tweede spoor. Na het einde van het dienstverband (meestal na 2 jaar) of desgewenst na uiterlijk 6 jaar gaat deze verantwoordelijkheid van de werkgever over naar het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Werklozen

In de huidige situatie zijn veel (sector)werkgevers zelf opdrachtgever voor de reïntegratie van wachtgelders en WW'ers. Onder SUWI wordt in beginsel gekozen voor het UWV als opdrachtgever voor reïntegratie van WW-gerechtigden. Daarnaast bestaat met name bij de overheid de mogelijkheid van bipartite opdrachtgeverschap. Gezien het feit dat de overheid eigenrisicodragend is voor de WW, ligt eigen (bipartite) opdrachtgeverschap voor de hand.

Grotere verantwoordelijkheid voor werkgever

SUWI heeft derhalve, zeker ook voor de overheid, consequenties voor het opdrachtgeverschap en de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie. Duidelijk is dat, vooral op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid, de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever (en de werknemer) zal toenemen.

5.8 Ziektekosten bij de overheid

Ziektekosten bij de overheid in historisch perspectief

Bij de inwerkingtreding van de Ziekenfondswet in 1964 werd vastgelegd dat ambtenaren zijn uitgesloten van de kring van verzekerden van het ziekenfonds. De ziekenfondsverzekering was nadrukkelijk bedoeld voor werknemers. Ambtenaren hadden een bijzondere status, en werden daarom niet als werknemers gezien. In de loop der jaren is de kring van verzekerden echter uitgebreid met groepen die evenmin als werknemer zijn aan te merken, zoals bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden, gepensioneerden en zelfstandigen. Bovendien is de positie van ambtenaren op veel terreinen zodanig aangepast dat deze vergelijkbaar is met de positie van werknemers in de marktsector. Hoewel het dus logisch zou zijn om ambtenaren tot de verzekering toe te laten, is daarvan afgezien. Dit zou voor ambtenaren tot grote koopkrachteffecten leiden. Het repareren van deze effecten zou zoveel geld gaan kosten dat de huidige situatie gehandhaafd bleef.

Grote variëteit in tegemoetkomingen

Omdat ambtenaren zijn uitgesloten van de ziekenfondsverzekering, zijn diverse regelingen in het leven geroepen om ambtenaren tegemoet te komen in hun ziektekosten. Te onderscheiden zijn:

Publiekrechtelijke regelingen en militairen

Deze regelingen lijken qua opzet op de ziekenfondsverzekering. Verzekerden betalen naast een relatief lage nominale premie, een inkomensafhankelijke premie. De werkgever neemt een deel van deze laatste premiecomponent voor zijn rekening. Voor ambtenaren die werkzaam zijn bij gemeenten, provincies of bij de politie geldt dat zij verplicht bij een dergelijke verzekering zijn aangesloten. Deze typering is ook van toepassing op de ziektekostenregeling voor militairen, zij het dan dat deze niet publiekrechtelijk is. De verzekering wordt uitgevoerd door een particuliere verzekeraar. Verzekerden betalen echter geen volledig nominale premie, zoals gebruikelijk bij dergelijke verzekeraars, maar een inkomensafhankelijke premie in combinatie met een relatief lage nominale premie. Net als in de publiekrechtelijke regelingen neemt de werkgever een deel van de procentuele premie voor zijn rekening.

Nominale of inkomensafhankelijke tegemoetkomingen

Ambtenaren uit de overige sectoren ontvangen iedere maand een nominale tegemoetkoming in de ziektekosten. De tegemoetkoming zetten zij in voor een ziektekostenverzekering die zij zelf bij een particuliere verzekeringsmaatschappij afsluiten. De premies voor dergelijke verzekeringen zijn volledig nominaal.

Een nominale tegemoetkoming wordt naar rato van het dienstverband uitgekeerd. Daarom wordt deze over het algemeen gecombineerd met een inkomensafhankelijke tegemoetkoming. Dankzij deze regeling leggen ziektekosten geen groter beslag op het inkomen van ambtenaren dan op het inkomen van werknemers uit de marktsector.

Het landschap van ziektekostenverzekeringen is dus vrij divers. Omdat het geheel steeds moeilijker te sturen en te controleren valt, laat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoek doen naar de mogelijkheden van een nieuw ziektekostenstelsel. Onderwerpen die aan

de orde komen: de samenstelling van het verzekeringspakket, de manier waarop de premie voor de verzekering moet worden geheven, en de organisatie van de uitvoering van een nieuwe verzekering. Verder zullen keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de gewenste solidariteit tussen arm en rijk (inkomenssolidariteit) en tussen gezonde en minder gezonde mensen (risicosolidariteit).

Stelsel­discussie: aandacht voor ambtenarenbelangen

Werkgevers- en werknemersorganisaties zijn actief betrokken bij de discussie over een nieuw stelsel van ziektekostenverzekering. Een verandering in het verzekeringsstelsel heeft immers budgettaire consequenties voor werkgevers en koopkrachteffecten voor werknemers. Daarom heeft de minister van VWS werkgevers en werknemers, vertegenwoordigd in de SER, verzocht een gezamenlijk advies uit te brengen. Op basis van diverse onderzoeken, rapportages, de uitkomsten van de maatschappelijke discussie en natuurlijk het SER-advies heeft het kabinet een eerste aanzet gegeven voor een nieuw stelsel van ziektekostenverzekeringen. Omdat het waarschijnlijk is dat de gevolgen van een nieuw stelsel voor ambtenaren anders zullen zijn dan voor werknemers in het bedrijfsleven (vanwege de speciale regelingen), zal de minister van BZK, als coördinerend minister bij de besluitvorming in het kabinet, speciale aandacht besteden aan de belangen van overheids­werkgevers en ambtenaren.

6 WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKT

6.1 Groeiende werkgelegenheid, ook in de collectieve sector

De Nederlandse economie heeft voorspoedige jaren achter de rug. De afgelopen vier jaar bedroeg de groei steeds zo'n 4 procent. Ook de werkgelegenheid steeg fors: jaarlijks met ruim 200 000 personen. Het arbeidsaanbod groeide minder snel dan de werkgelegenheid, waardoor het aantal inactieven per saldo is afgenomen. In dat beeld komt echter verandering. Het CPB voorspelt voor de komende jaren een groei-vertraging. Groeide het aantal werkzame personen in 2000 nog met 2,3 procent¹, in 2001 daalt dit percentage naar 1,75 en in 2002 naar 1,25. In 2001 overtreft de groei van de werkgelegenheid de toename van het arbeidsaanbod nog, in 2002 zal dat niet meer het geval zijn. Dan zal volgens het CPB het beroep op werkloosheids- en bijstandsuitkeringen voor het eerst in jaren weer licht toenemen.

Marktsector niet te overtreffen

In heel Nederland groeide het aantal werkzame personen tussen 1997 en 1999 met 5,8 procent (tabel 6.1). De collectieve sectoren bleven wat achter bij de marktsector, met uitzondering van de sector Zorg en Welzijn. Deze groeide juist sterker. Dit beeld wordt overigens genuanceerd als naar het arbeidsvolume wordt gekeken. In de collectieve sector wordt meer dan in de marktsector in deeltijd gewerkt. Gemeten in voltijdbanen overtreft de groei in de marktsector ook die van Zorg en Welzijn.

Tabel 6.1 Werkzame personen per sector en taakveld (inclusief kleine banen)

	Werkzamen 1999 (* 1000 personen)	Toename 1997-1999 (* 1000 personen)	Toename 1997-1999 (in procenten)
Rijk	113,6	1,4	1,3%
Rechterlijke Macht	2,5	0,2	6,6%
Gemeenten	175,0	4,6	2,7%
Provincies	12,8	0,4	3,0%
Waterschappen	9,1	0,1	1,4%
Gemeenschappelijke Regelingen	16,8	- 0,3	- 1,5%
Openbaar Bestuur	329,7	6,4	2,0%
Defensie	74,5	- 3,1	- 4,0%
Politie	47,4	1,6	3,4%
Veiligheid	121,9	- 1,5	- 1,2%
Onderwijs (po, vo, bve)	292,2	16,3	5,9%
Hoger beroepsonderwijs	28,5	0,5	1,9%
Universiteiten en Onderzoekinstellingen	55,7	1,3	2,4%
Academische ziekenhuizen	43,6	4,1	10,3%
Onderwijs en Wetenschap- pen	420,0	22,2	5,1%
Overheid totaal	871,7	27,1	3,2%
Zorg en Welzijn	983,9	62,7	6,8%
Markt	5 793,1	329,5	6,0%
Nederland	7 648,7	419,3	5,8%

¹ Werkzame personen, 12 uur of meer per week (Centraal Economisch Plan 2001).

Bron: Enquête Beroepsbevolking 1999, CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel 1997, 1998 en 1999, BZK

Het groeitempo binnen de overheid verschilt per sector. Onderwijs groeide sterk (16 300 banen). Dit is een gevolg van de toename van het aantal leerlingen. Scholieren maken tevens langer gebruik van het onderwijs. Daarnaast was in het primair onderwijs sprake van herbezetting, door arbeidsduurverkorting en (in de onderbouw) vanwege klassenverkleining. De afname met 3100 personen van de werkgelegenheid in de sector Defensie hangt samen met de herstructurering van de krijgsmacht. In de gezondheidszorg steeg het aantal banen tussen 1997 en 1999 vooral in de ziekenhuizen en in de ambulante geestelijke gezondheidszorg. In de welzijnszorg was een aanzienlijk deel van de groei een gevolg van de uitbreiding van kinderopvang.

Relatief veel vrouwen, ouderen en hoger opgeleiden

De samenstelling van de personeelsbestanden van de collectieve sector en de marktsector zijn in een aantal opzichten verschillend. Van een eenduidig beeld is echter geen sprake, want de overheidssectoren vertonen onderling aanzienlijke verschillen. Tabel 6.2 brengt drie karakteristieken van werkzame personen in beeld. In vergelijking tot de marktsector werken bij de overheid en in Zorg en Welzijn méér vrouwen, méér ouderen, en méér hoger opgeleiden.

Defensie en Politie zijn van oudsher op mannen georiënteerd. Het beeld van deze sector wijkt vooral af als gevolg van jong, relatief laag opgeleid militair personeel. Bij de politie werken vooral veel middelbaar opgeleiden. In Zorg en Welzijn is ruim driekwart van de werknemers vrouw. Ook in het taakveld Onderwijs en Wetenschappen werken veel vrouwen, met name in het onderwijs (po, vo, bve). Voor laatstgenoemde sector geldt dat 31 procent van het personeelsbestand 50 jaar of ouder is en driekwart een opleiding op HBO- of wetenschappelijk niveau heeft. In de marktsector daarentegen is maar een kwart van het personeelsbestand hoger opgeleid, bij Defensie en Politie slechts 15 procent.

Tabel 6.2 Kenmerken werkzame personen per sector en taakveld

	Aandeel vrouwen (2000)	Aandeel 50+ (2000)	Aandeel hoger opgeleiden (1997)
Rijk	36%	24%	39%
Rechterlijke Macht	44%	37%	100%
Gemeenten	36%	30%	37%*
Provincies	34%	34%	49%
Waterschappen	24%	30%	32%
Gemeenschappelijke Regelingen	44%	30%	*
Openbaar bestuur	36%	28%	38%
Defensie	12%	15%	17%
Politie	27%	19%	11%
Veiligheid	18%	17%	15%
Onderwijs (po, vo, bve)	60%	31%	78%
HBO	44%	36%	75%
Universiteiten en onderzoekinstellingen	39%	27%	76%
Onderwijs en Wetenschappen	56%	31%	77%
Overheid totaal	43%	28%	52%
Zorg en Welzijn	79%**	19%**	35%
Markt	32%**	17%**	23%
Nederland	40%**	18%**	27%

Bronnen: Enquête Beroepsbevolking 1999, CBS: Kerngegevens Overheidspersoneel 1997–2000, BZK; Loonstructuuronderzoek, CBS (1997), bewerking CentER.

* Gemeenten inclusief Gemeenschappelijke Regelingen

** Gegevens hebben betrekking op 1999.

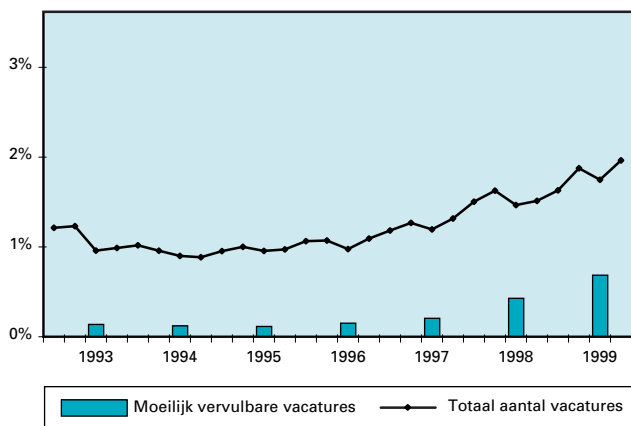
6.2 Vacaturepositie collectieve sector

Zoals blijkt uit figuur 6.1 werd het in de collectieve sector de afgelopen jaren steeds lastiger om openstaande vacatures te vervullen. Ook in de marktsector was sprake van een toenemende vacatureproblematiek. De stijging van het aantal moeilijk vervulbare vacatures was er groter dan in de collectieve sector en werd al ingezet in 1994. In 1999 was het aantal moeilijk vervulbare vacatures in de markt en de collectieve sector respectievelijk 1,6 en 0,7 procent. Bij de vergelijking tussen markt en collectieve sector moet echter worden bedacht dat knelpunten in de collectieve sector maatschappelijk gezien relatief zwaar wegen. In tegenstelling tot veel goederen en diensten in de marktsector, is er voor de publieke diensten veelal geen alternatief voorhanden en is uitstel van levering niet mogelijk. Uit recent uitgevoerd onderzoek blijkt dat vrijkomende arbeidsplaatsen de laatste jaren steeds vaker niet meer als vacature worden opengesteld¹. Werkgevers zagen daar mede door de hoogconjunctuur geen heil meer in. Op voorhand schatten ze de kans op vervulling als zeer gering in. Al zou een conjuncturele kentering de vacatureproblematiek enigszins kunnen verlichten, door de vergrijzing blijft de vervangingsvraag en daarmee de vraag naar personeel aanzienlijk.

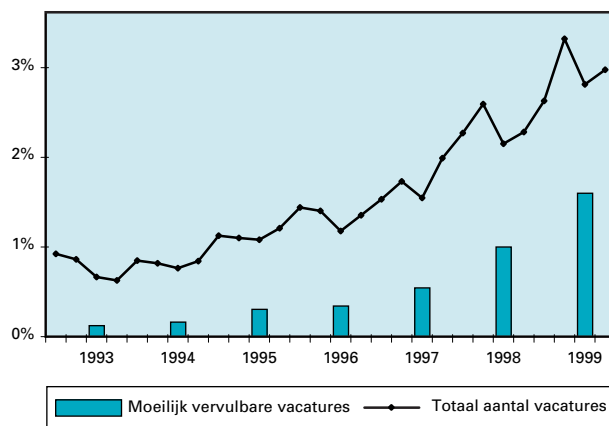
¹ Krapte op de arbeidsmarkt, werkgeversreacties; OSA (2001).

Figuur 6.1 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures in de collectieve sector en de marktsector 1993–1999 (als percentage van de werkgelegenheid)

Collectieve sector



Marktsector



Bron: Vacature-enquête (1993–1999), CBS; Enquête Beroepsbevolking (1993–1999), CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel (1993–1999), BZK.

Sectorale ontwikkelingen

De vacature-intensiteit in de collectieve is lager dan de intensiteit in de marktsector. Uitgesplitst naar sectoren ontstaat echter een divers beeld. Dit is nader uitgewerkt in tabel 6.3, waar het aantal vacatures is weergegeven als percentage van de werkgelegenheid in die sector (de zogenaamde *vacature-intensiteit*).

De sector Provincies heeft met een intensiteit van 3,9% de meeste vacatures. Voor de rest van het openbaar bestuur wordt het beeld vooral bepaald door de sector Gemeenten, met een vacature-intensiteit van 2,4%. Bij de sector Politie ligt de intensiteit hoger dan bij de sector Gemeenten. De toename was daar tussen 1998 en 1999 met 1,2 procentpunten ook het grootst. Onderwijs en wetenschappen heeft een intensiteit van 1,3%.

Uit tabel 6.3 blijkt dat in de collectieve sector de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures (mvv) het hoogst is in het openbaar bestuur (0,7%). Dit cijfer wordt vooral gedomineerd door de moeilijk vervulbare vacatures in de sector Gemeenten. Met 0,9% ligt de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures van deze sector ruim boven het gemiddelde van 0,5% dat de overige sectoren binnen het openbaar bestuur hebben. De onderwijssectoren hebben een intensiteit moeilijke vacatures van 0,5%. Dit percentage wordt door de sector Politie zelfs nog met 0,1 procentpunt overtroffen.

De sector Defensie is buiten dit overzicht gebleven, omdat er pas over het verslagjaar 2000 CBS-cijfers beschikbaar zullen zijn. De sector Defensie ervaart eveneens problemen bij de werving. In 2000 bedroeg de aanstellingsbehoefte 8980 beroepsmilitairen.

Tabel 6.3 Intensiteit vacatures en intensiteit moeilijk vervulbare vacatures in 1999, mutatie t.o.v. 1998

	Intensiteit vacatures	Mutatie '98-'99	Intensiteit mvv	Mutatie '98-'99
Nederland	2,6%	0,6%	1,3%	0,5%
Marktsector	2,8%	0,6%	1,6%	0,6%
Collectieve sector*	1,7%	0,3%	0,7%	0,3%
Zorg & welzijn	1,7%	0,3%	0,8%	0,3%
Onderwijs & wetenschappen	1,3%	0,3%	0,5%	0,1%
– Onderwijs (po/vo/bve)	**	**	0,5%	0,1%
– Hoger Onderwijs	**	**	0,5%	0,2%
Openbaar bestuur	2,3%	0,4%	0,7%	0,4%
– Rijk	1,9%	– 0,1%	0,5%	0,2%
– Rechterlijke Macht	*	*	*	*
– Gemeenten	2,4%	0,5%	0,9%	0,4%
– Provincies	3,9%	0,7%	0,4%	0,3%
– Waterschappen	1,1%	0%	0,5%	0,1%
Politie	2,6%	1,2%	0,6%	0,5%

Bron: Vacature-enquête (1998–1999), CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel (1998–1999), BZK; Enquête beroepsbevolking (1998–1999), CBS.

*: te weinig waarnemingen,

** : gegevens waren ten tijde van publicatie niet beschikbaar.

6.3 Mobiliteit in de collectieve sector

Zakelijke dienstverlening belangrijkste herkomst- en bestemmingssector

Met uitzondering van Defensie hebben alle overheidssectoren in 1999 per saldo werknemers aangetrokken vanuit de marktsector. Evenals het jaar ervoor ging het om ruim 7 000 mensen.

Uit figuur 6.2 blijkt dat verreweg de grootste instroom plaatsvond vanuit de zakelijke en commerciële dienstverlening. Ook de instroom vanuit de detailhandel, groothandel en horeca en gezondheids- en verzorgingszorg was aanzienlijk.

Tegenover de instroom staan vertrekkende werknemers. De uitstroom naar de zakelijke en commerciële dienstverlening was aanzienlijk, maar juist iets kleiner dan de instroom. Bij de sectoren detailhandel, groothandel en horeca en gezondheids- en verzorgingszorg was de uitstroom daarentegen behoorlijk geringer dan de instroom, waardoor deze sectoren de belangrijkste netto-leveranciers van personeel voor de overheid vormden.

Defensie en Politie

Bij Defensie, waar per saldo personeel «weglekte» naar de marktsector, is het beleid gericht op verbetering van de arbeidsmarktpositie van beroepsmilitairen voor bepaalde tijd. Een belangrijk instrument vormt scholing. Na het uitdienen van hun contract moeten militairen een goede positie kunnen verwerven buiten het leger.

Nieuw militair personeel is relatief vaak afkomstig uit de handel en horeca. Militairen die uit dienst treden, komen dikwijls terecht in de zakelijke en commerciële dienstverlening. Op de tweede plaats staat

transport en (tele)communicatie. De uitstroom van de sector Politie vertoont een zelfde patroon. Hier is echter de zakelijke dienstverlening als herkomstsector belangrijker dan horeca en handel.

Rijk en Onderwijs

De sector Rijk ziet behalve naar de zakelijke en commerciële dienstverlening een niet onbelangrijk deel van het personeel vertrekken naar de gezondheids- en welzijnssector. Bij de instroom is de gezondheids- en welzijnszorg van belang.

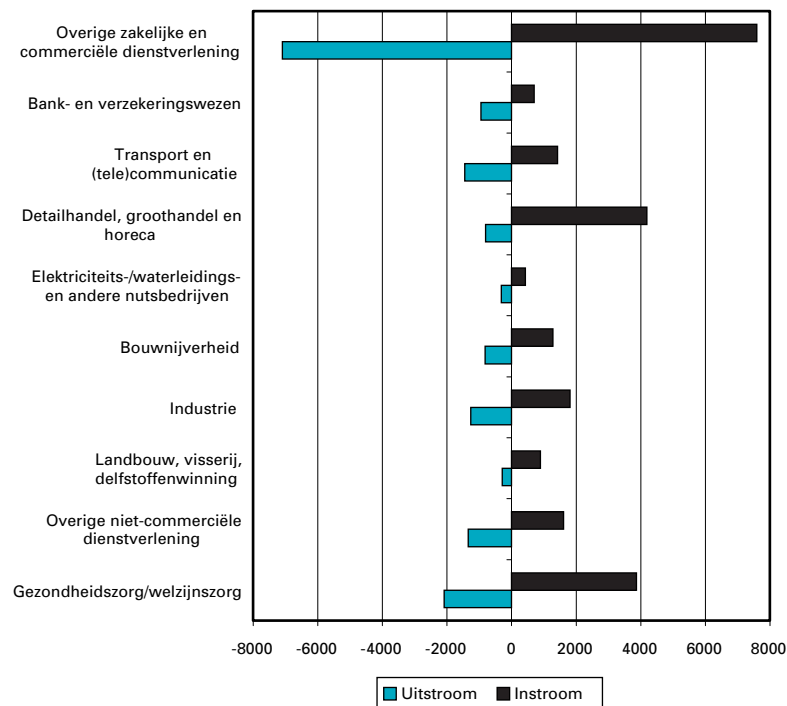
De herkomstsector van nieuw personeel in het Onderwijs (po, vo en bve) is meestal de gezondheids- en welzijnssector. Daarnaast zijn de handel en horeca van groot belang. In het hoger beroepsonderwijs is de volgorde: zakelijke en commerciële dienstverlening, gezondheids- en welzijnszorg, en handel en horeca. Als bestemmingssectoren zijn na de zakelijke en commerciële dienstverlening, de gezondheids- en welzijnszorg en de overige niet-commerciële het meest belangrijk.

Universiteiten en Onderzoekinstellingen

Het uitstroomoverschot dat in 1998 nog aanwezig was in de sectoren Universiteiten en Onderzoekinstellingen is verdwenen. Bij de Onderzoekinstellingen is de instroom vooral afkomstig uit de zakelijke en commerciële dienstverlening, de gezondheids- en welzijnszorg en de industrie. Van de uitstroom gaat het grootste deel naar de industrie, gevolgd door de zakelijke en commerciële dienstverlening.

De universiteiten betrekken het merendeel van het personeel uit de zakelijke en commerciële dienstverlening en vervolgens uit de handel en horeca. Ook de uitstroom komt in de eerste plaats terecht bij de zakelijke en commerciële dienstverlening en daarnaast in de industrie.

Figuur 6.2 Herkomst en bestemming van in- en uitstroom bij de overheid in 1999



Geringe groei aantal academici

Terwijl vanuit de marktsector per saldo een groot aantal laag, middelbaar en HBO-opgeleiden instroomde bij de overheid, steeg het aantal academici slechts zeer beperkt. Er waren twee sectoren die meer academici naar de marktsector zagen vertrekken dan er instroomden: Defensie en Onderzoekinstellingen. In de sectoren Gemeenten, Politie en HBO bleef het aantal academici ongeveer gelijk. De grootste stijging deed zich voor bij de sector Rijk, waar in 1999 per saldo 400 academici instroomden.

Aandeel vrouwen gestegen

Per saldo stroomden in 1999 bij de overheid aanzienlijk meer vrouwen in dan mannen. Het percentage vrouwen binnen de overheid nam dan ook toe. Het aantal vrouwen nam toe in alle opleidingscategorieën, maar relatief het sterkst was de toeloop van vrouwen met een middelbare of HBO-opleiding. Bij de mannen bestond de netto instroom vanuit de marktsector vooral uit laag en middelbaar opgeleiden. Het aantal HBO'ers steeg licht, terwijl het aantal mannen met een academische opleiding ongeveer gelijk bleef.

Oudere baanwisselaars binnen de overheid

Degenen die binnen de overheid van baan veranderden, waren gemiddeld zo'n drie jaar ouder dan degenen die tussen overheid en marktsector overstapten. Significant zijn de verschillen niet, maar het lijkt erop dat een stap van of naar de overheid minder snel gemaakt wordt naarmate men ouder wordt. Er is geen duidelijk verschil in leeftijd tussen degenen die van de overheid naar de marktsector gaan en degenen die een tegen-gestelde beweging maken.

6.4 Arbeidsvraag daalt en stijgt vervolgens weer

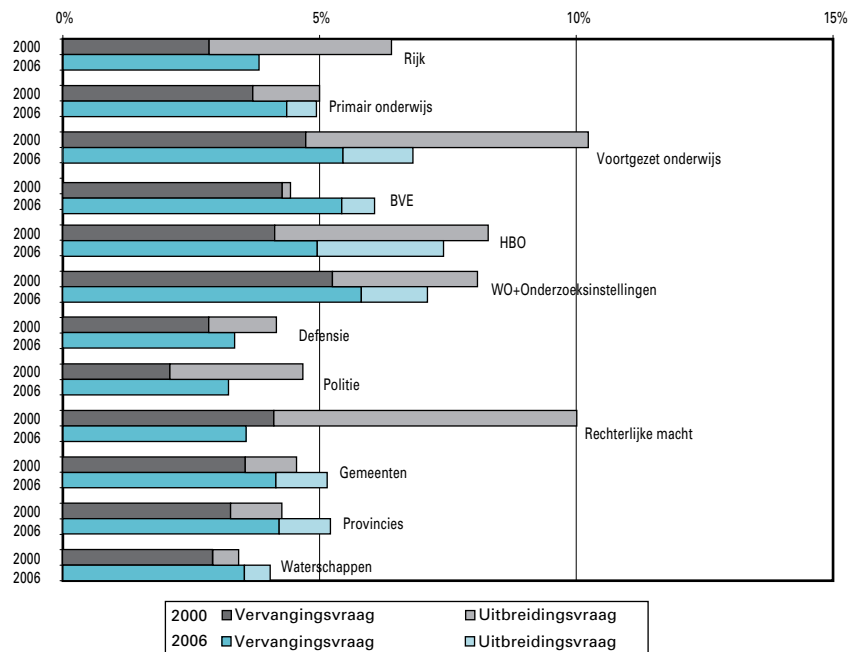
Figuur 6.3 geeft de ontwikkeling van de relatieve arbeidsvraag (t.o.v. de werkgelegenheid) in de collectieve sector in de jaren 2000 en 2006 weer¹. In de meeste sectoren daalt de relatieve arbeidsvraag. In de sector Beroeps- en volwasseneneducatie (BVE) en in de decentrale sectoren neemt de relatieve arbeidsvraag toe.

Toenemende vervangingsvraag

In bijna alle sectoren neemt de vervangingsvraag in de periode 2000–2006 toe. De uitbreidingsvraag toont een meer wisselend beeld. Het gaat hier om een resultante van beleid en demografische ontwikkelingen in de bevolking. Zo is in het Onderwijs klassenverkleining een beleidsmaatregel, die tot een toename van de uitbreidingsvraag leidt. Maar ook het stijgend aantal kinderen draagt daaraan bij.

¹ De omvang van de vervangingsvraag is ontleend aan het rapport van de werkgroep Van Rijn en als zodanig afgestemd met de sectoren. In de vervangingsvraag wordt geen mobiliteit met de marktsector meegenomen. De uitbreidingsvraag is opgegeven door de sectoren, waarbij alleen de uitbreidingsvraag als resultante van staand beleid en demografische ontwikkelingen is meegenomen. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde sectoren in een jaar een uitbreidingsvraag van 0 procent hebben.

Figuur 6.3 Ontwikkeling van de arbeidsvraag in de collectieve sector, als percentage van de bestaande werkgelegenheid



Bron: Prognosemodel AO, opgave sectoren

De ontwikkeling van de vervangingsvraag heeft verschillende oorzaken. Deze oorzaken kunnen worden afgeleid uit de situatie waarin uitstromende arbeidskrachten terecht komen (wachtgeld, VUT, WAO, etc.). Vervangingsvraag ontstaat vooral vanwege vervroegde uittreding. Mensen maken gebruik van regelingen als VUT, FPU en UKW. Ruim 35 procent van de vervangingsvraag hangt samen met dit type uitstroom. Verder ontstaat ruim een kwart van de vervangingsvraag vanwege uitstroom naar de WAO.

Defensie en Politie vertonen een afwijkend beeld¹. Bij Defensie is in de vervangingsvraag het aandeel van de uitstroom naar de UKW hoger; de uitstroom naar wachtgeld en WAO zijn er echter lager vergeleken met de totale overheid. Bij Politie is het aandeel WAO in de vervangingsvraag hoger; het aandeel VUT/FPU ligt er lager².

6.5 Het gebruik van wervingskanalen

In een krappe arbeidsmarkt moeten werkgevers actief op zoek naar werknemers en winnen wervingskanalen aan belang. Het gekozen wervingskanaal dient aan te sluiten bij de zoekkanalen van de doelgroep. In het Mobiliteitsonderzoek 2000 is aan in-, door- en uitstromers bij de overheid gevraagd welke wervingskanalen zij hebben gebruikt bij het vinden van hun nieuwe baan. Per genoemd wervingskanaal (opgesomd in tabel 6.4) hebben zij aangegeven of zij daar al dan niet gebruik van hebben gemaakt.

¹ Een uitsplitsing van vervangingsvraag naar uitstroomcategorie in de sector Zorg is niet mogelijk.

² De FLO-regeling is in het wachtgeld meegeenomen. Wanneer deze regeling in de VUT/FPU wordt meegeteld, ontstaat een beeld dat dichter bij het beeld van de totale overheid komt.

Tabel 6.4 Gebruik wervingskanalen in-, door- en uitstromers overheid 1999 (percentage dat gebruikgemaakt heeft van een bepaald kanaal)

Advertentie krant/tijdschrift	35
Direct gevraagd door nieuwe werkgever	22
Via bekenden of vrienden	15
Open sollicitatie schriftelijk/telefonisch	15
Via (ex-)collega's	10
Via uitzend- of detacheringsbureau	10
Via stage/ opleiding	7
Via (bemiddeling) arbeidsbureau of uitkeringsinstantie	5
Via grote wervingscampagne	4
Advertentie internet	4
Via headhunter of wervingsbureau	2
Open sollicitatie via internet	1

Bron: Mobiliteitsonderzoek 2000, BZK (2000)

zoekers gebruikten meer dan één kanaal

Over het algemeen gebruikten de respondenten meer dan één wervingskanaal tegelijk. Gemiddeld ging het om 1,3 wervingskanaal. Twee kanalen springen eruit. Dat zijn advertenties in een krant of tijdschrift en een rechtstreekse benadering door de werkgever (tabel 6.4). Van het eerste kanaal heeft 35 procent gebruik gemaakt, van het tweede 22 procent. Daarnaast blijken contacten met vrienden en bekenden en open sollicitaties niet onbelangrijk. Voor personen die afkomstig zijn uit een inactiviteitsregeling speelt het arbeidsbureau of de uitkeringsinstantie een belangrijke rol. Schoolverlaters vinden vaak een baan via een stage of hun opleiding.

Internet nog weinig gebruikt door instromers overheid

Hoewel het internet door de bank genomen nog weinig gebruikt wordt voor de verwerving van een andere baan, wordt het medium opvallend veel vaker gebruikt door uitstromers naar de marktsector dan door instromers vanuit de marktsector. Van de eerste groep heeft ruim 10 procent gereageerd op een internet-advertentie, van de tweede groep 4 procent. Enerzijds kan dit samenhangen met een beperkt aanbod of geringe toegankelijkheid van overheidsvacatures op internet voor mensen van buiten de overheid. Anderzijds kunnen er verschillen bestaan tussen de overheid en de marktsector in de toegang tot internet vanaf de werkplek.

Het zijn daarnaast vooral hoger opgeleide jongeren die via internet aan een baan komen. In potentie kan het medium dan ook goede mogelijkheden bieden als wervingskanaal, mede omdat te verwachten is dat het medium in de toekomst aan belang zal winnen. Daarbij is het evenwel essentieel ook de marktsector te bereiken. Hierin wordt binnen de overheid ook geïnvesteerd. De sector Rijk is bijvoorbeeld aan het investeren in werving en andere arbeidsmarktcommunicatie via internet.

Beperkte rol voor headhunter

De instromers vanuit de marktsector worden duidelijk minder vaak geworven door een headhunter of wervings- en selectiebureau dan de uitstromers naar de marktsector. Ook worden zij minder vaak direct door de werkgever gevraagd. Dit kan een indicatie zijn van een minder brede oriëntatie van overheidswerkgevers bij het zoeken naar een kandidaat voor een baan.

Vrouwen en leden van etnische minderheden hebben daarnaast hun baan

minder vaak te danken aan de tussenkomst van een headhunter of wervingsbureau dan autochtone mannen. Dit hangt voor een groot deel samen met het kleinere aantal vrouwen en leden van etnische minderheden in topfuncties.

Netwerken niet alleen voor hoger opgeleiden

Lager opgeleiden en middelbaar opgeleiden komen vaker aan een baan via vrienden en bekenden dan HBO'ers en academici. Ondanks dat zij juist weer minder gebruik maken van (ex-)collega's, blijkt hieruit dat «netwerken» dus niet alleen een bezigheid van hoger opgeleiden is. Vrouwen maken meer gebruik van netwerken van oud-collega's en kennissen. Zij worden ongeveer even vaak direct benaderd door de werkgever als mannen. Overigens blijken het vooral vrouwen met een lage of HBO-opleiding te zijn die direct worden gevraagd door de werkgever. Onder academici gebeurt dit vooral mannen.

Onder de hoger opgeleide etnische minderheden blijken vrienden en bekenden een grotere rol te spelen dan onder autochtonen. Deze bevinding bevestigt de resultaten van diverse onderzoeken waarin geconcludeerd is dat werving van minderheden via informele netwerken de meeste kans van slagen heeft. Echter, voor lager en middelbaar opgeleiden zijn dus geen verschillen geconstateerd.

Laag en middelbaar opgeleide etnische minderheden worden even vaak direct door de werkgever gevraagd als autochtonen uit dezelfde opleidingscategorie. Hoger opgeleide etnische minderheden worden daarentegen duidelijk minder vaak direct gevraagd. Hieraan kan een relatieve onbekendheid met de doelgroep ten grondslag liggen volgens het principe «onbekend maakt onbemind».

Grote wervingscampagnes niet geschikt voor werving doelgroepen

Met grote wervingscampagnes trekt de overheid vooral jonge, autochtone lager en middelbaar opgeleide mannen aan. De campagnes trekken slechts kleine aantallen vrouwen en etnische minderheden aan. Een specifiek op deze doelgroepen gerichte wervingscampagne werpt wellicht meer vruchten af. De sector Politie is bezig met het opzetten van aparte wervingscampagnes voor vrouwen en etnische minderheden. De sector Defensie is bezig met een wervingscampagne gericht op etnische minderheden.

Ouderen laten zich vragen

Terwijl jongeren tot 35 jaar veelal reageren op een advertentie in krant of tijdschrift is dit voor ouderen minder gebruikelijk. Van de baanveranderaars van boven de 50 jaar werd bijna 40 procent direct door de werkgever gevraagd voor een baan. Ook vinden oudere werknemers vaker een baan door tussenkomst van een headhunter of wervings- en selectiebureau. Daarnaast blijkt bemiddeling van het arbeidsbureau of een uitkeringsinstantie belangrijker te zijn naarmate men ouder wordt.

Nieuwe wervingsstrategieën voor jongeren

Volgens het advies *Staat van de jeugd* van de ROB hebben de traditionele wervingskanalen voor het werven van jongeren aan effectiviteit ingeboet. De Raad pleit voor meer persoonlijke wervingsstrategieën, zoals het uitnodigen van jongeren voor stages. Nu al blijkt tegen de 30 procent van de schoolverlaters tot de overheid toe te treden via een stage. Op dit

gebied zijn ook diverse betrekkelijk nieuwe initiatieven opgestart, zoals de traineeprojecten in de sectoren Rijk en Gemeenten.

Stages leiden bij minderheden minder vaak tot baan

Stages worden gezien als een goed middel om stereotiepe veronderstellingen over etnische minderheden weg te nemen.¹ Toch blijkt uit de cijfers dat stages in het geval van minderheden significant minder vaak tot een vaste baan leiden dan bij autochtonen. Mogelijk hangt dit samen met een andere culturele waardering van bepaald gedrag, bijvoorbeeld ten aanzien van zelfstandigheid en ambitie, die leiden tot een onderwaardering van de werkelijke capaciteiten van de kandidaat. Intercultureel management, multicultureel personeelsbeleid en diversiteitsbeleid kunnen een bijdrage leveren aan het wegnemen van onterechte veronderstellingen die het werven van etnische minderheden belemmeren. In paragraaf 6.9 wordt ingegaan op de initiatieven die in de verschillende overheidssectoren op dit gebied zijn genomen.

6.6 De arbeidsreserve als rekruteringsbron voor de overheid

Een belangrijke rekruteringsbron vormt de arbeidsreserve, ook wel de stille reserve genaamd. De potentiële arbeidsreserve bestaat uit personen tussen de 15 en 65 jaar oud die geen betaald werk hebben en geen voltijdscholar of -student zijn. In 2000 waren dit 2,6 miljoen personen. Bijna 1,4 miljoen had geen eigen inkomen, maar was afhankelijk van het inkomen van de partner. Deze aantallen zijn afkomstig uit een onderzoek dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgevoerd naar de arbeidsreserve.

Voor driekwart bestaat de potentiële arbeidsreserve uit vrouwen, zo blijkt eveneens uit dit onderzoek. De gemiddelde leeftijd ligt met 48 jaar ongeveer 9 jaar hoger dan die van de werkzame beroepsbevolking.

Op de vraag of men betaald werk wil doen (tabel 6.5) geeft 17 procent direct een bevestigend antwoord. Nog eens 20 procent wil dit op termijn of onder voorwaarden: samen zijn dit 944 duizend personen. De resterende 1,7 miljoen leden van de potentiële arbeidsreserve hebben geen behoefte aan betaald werk of kunnen niet werken vanwege arbeidsongeschiktheid.

Tabel 6.5 De wens om te werken

	Aantal personen (x 1000)	Aandeel (%)
Wil werken	432	17
Wil onder voorwaarden of op termijn werken	512	20
Wil niet werken	1 131	43
Kan en wil niet werken, arbeidsongeschikt	542	21
Totaal	2 617	100

Bron: Arbeidsreserve enquête 2000, BZK

¹ Zie bijvoorbeeld SCP, Rapportage minderheden 1999.

² Respondenten met ten hoogste een diploma van de basisschool worden verder niet meegeteld. Wel meegeteld zijn personen die niet willen werken omdat ze aangaven dat er toch geen werk of onvoldoende betaald werk voor hen zou zijn.

In het onderzoek werd ingezoomd op potentiële (her)intreders, de feitelijke arbeidsreserve. Respondenten die aangaven betaald werk te willen (eventueel onder voorwaarden of op termijn)², kregen de vraag voorgelegd of ze zouden overwegen om bij de overheid te gaan werken. Dat wil zeggen: als hen daar een baan zou worden aangeboden die aansluit bij

hun opleiding en werkervaring. Driekwart van de ondervraagden antwoordde hierop bevestigend, dit komt overeen met 697 000 personen.

Profiel potentiële (her)intreders niet gunstig

Van deze potentiële (her)intreders bij de overheid is de helft laag opgeleid, bijna eenderde is middelbaar opgeleid, en niet meer dan één achtste hoger opgeleid (tabel 6.6). Dat profiel sluit niet zo direct aan bij wat de overheid nodig heeft. Ter vervanging van werknemers die vertrekken en om aan de uitbreidingsvraag te voldoen, zijn juist in meerderheid hoger opgeleiden nodig (Mobiliteitsonderzoek 2000, ministerie van BZK/Vacature Enquête 1999, CBS). Op basis van deze gegevens constateert de werkgroep Van Rijn in haar rapport dat het perspectief om hoger opgeleiden uit de arbeidsreserve aan te trekken, niet erg gunstig is. De mogelijkheden om middelbaar opgeleiden te rekruteren lijken beter, vooral waar het de beroepsgroepen economisch/administratief/juridisch en verzorgend/dienstverlenend betreft. Voor de zorgsector biedt ook het lager opgeleide segment van de arbeidsreserve perspectief.

Tabel 6.6 Potentiële intreders bij de overheid (x 1000)

	Potentiële intreders bij de overheid	Jonger dan 55 jaar, in de afgelopen 10 jaar werk gehad	Binnen 6 maanden beschikbaar
Laag opgeleid	361	143	70
Middelbaar opgeleid	227	133	62
Hoog opgeleid	108	57	35
Totaal	697	332	167
Totaal fte (38 uur)	383	185	103

Bron: Arbeidsreserve enquête 2000, BZK

Beperkt deel potentieel is kansrijk en beschikbaar

De kans voor personen uit de arbeidsreserve om (weer) aan betaald werk te komen, is afhankelijk van een groot aantal factoren. Belangrijke determinanten zijn werkervaring, leeftijd en opleiding. Wie eerder heeft gewerkt, zeker als het een vergelijkbare baan betreft, gooit hoge ogen op de arbeidsmarkt. De werkgever zal ervan uitgaan dat hij/zij ook het nieuwe werk naar behoren kan doen. Bovendien kost het minder tijd en geld om zo iemand in te werken.

Na het 55ste levensjaar dalen de kansen om weer aan het werk te raken beduidend. Dit komt enerzijds voort uit een verminderde behoefte aan werk (men heeft vaak al een heel arbeidzaam leven achter zich), maar het heeft ook te maken met de afwegingen van potentiële werkgevers. Zij vinden de tijd die resteert tot de pensioengerechtigde leeftijd te gering en veronderstellen bovendien minder arbeidsproductiviteit en flexibiliteit. In tabel 6.6 is een selectie gemaakt van potentiële herintreders die de afgelopen 10 jaar betaald werk hebben gehad en jonger zijn dan 55 jaar. Van de 697 000 personen die bij de overheid willen werken, is bijna de helft – 332 000 personen – in dit opzicht kansrijk te noemen. Als tot slot rekening wordt gehouden met de termijn waarop men met het werk kan beginnen, dan blijkt dat de arbeidsreserve een potentieel bevat van 167 000 personen die bij de overheid willen werken, als kansrijk op de arbeidsmarkt zijn te kwalificeren en binnen een half jaar beschikbaar zijn.

Lang niet iedereen uit deze groep is echter in de markt voor een voltijd-baan. Er blijkt een grote voorkeur te bestaan voor deeltijdarbeid. Op basis van de door respondenten aangegeven gewenste arbeidsduur, zijn de aantallen in tabel 6.6 omgerekend naar fte's van 38 uur. Het genoemde potentieel van 167 000 personen krimpt dan naar 103 000 fte's.

«Rapportcijfers» bepalen wervingsbeleid

Het blijft natuurlijk de vraag of potentiële intreders op korte of wat langere termijn ook werkelijk in de collectieve sector komen werken. Wie aangeeft wel bij de overheid te willen werken, kan alsnog voor de marktsector kiezen, als zich daar een geschikte baan aandient. De kans daarop is zelfs zeer reëel, gezien het grote aantal vacatures in de marktsector.

Voor de collectieve sector is het daarom van groot belang om te weten welke voorkeuren intreders uit de arbeidsreserve hebben met betrekking tot betaald werk. Aan respondenten is gevraagd om door middel van een rapportcijfer van 1 tot 10 voor een zevental kenmerken van betaald werk aan te geven welk belang men eraan hecht (tabel 6.7). Vanzelfsprekend scoort de sfeer en de inhoud van het werk (leuk, interessant, uitdagend) hoog, maar daarnaast worden vooral de combinatie van arbeid en zorg, de arbeidsduur en de nabijheid van het werk van groot belang geacht. Duidelijk minder hoog scores de hoogte van het salaris, de baanzekerheid en de carrièreperspectieven.

Tabel 6.7 Gemiddelde waardering voor baankenmerken

Baankenmerken	«Rapportcijfer» potentiële intreders bij de overheid
Hoogte van het salaris	7,3
Uitzicht op een vast contract	7,0
Leuk/interessant/uitdagend werk	8,3
Sfeer op het werk	8,8
Doorgroeimogelijkheden	6,0
Te combineren met zorgtaken	8,0
Het aantal uren dat men kan werken	7,8
Reistijd	8,0

Bron: Arbeidsreserve enquête 2000, BZK

Deze wensen van potentiële (her)intreders zijn van belang voor het wervingsbeleid van de collectieve sector. Er zal terdege rekening mee moeten worden gehouden bij het aanboren van de stille reserve. Waarbij voor twee hooggewaardeerde kenmerken leuk/interessant/uitdagend werk en de combinatie van arbeid en zorg – geldt dat de verwachtingen sterk uiteenlopen. Potentiële (her)intreders verwachten in meerderheid dat het werk bij de overheid beter dan in de marktsector te combineren valt met zorgtaken. Voor leuk/interessant/uitdagend werk geldt het omgekeerde: respondenten verwachten in dit opzicht veel meer van de marktsector.

6.7 Regionale verschillen op de arbeidsmarkt

Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn de afgelopen jaren steeds meer uit elkaar gaan lopen. Het aantal vacatures en het aandeel moeilijk vervulbare vacatures zijn in de periode 1997–1999 sterk gestegen, zowel in de marktsector als bij de overheid en in de sector Zorg en Welzijn. De

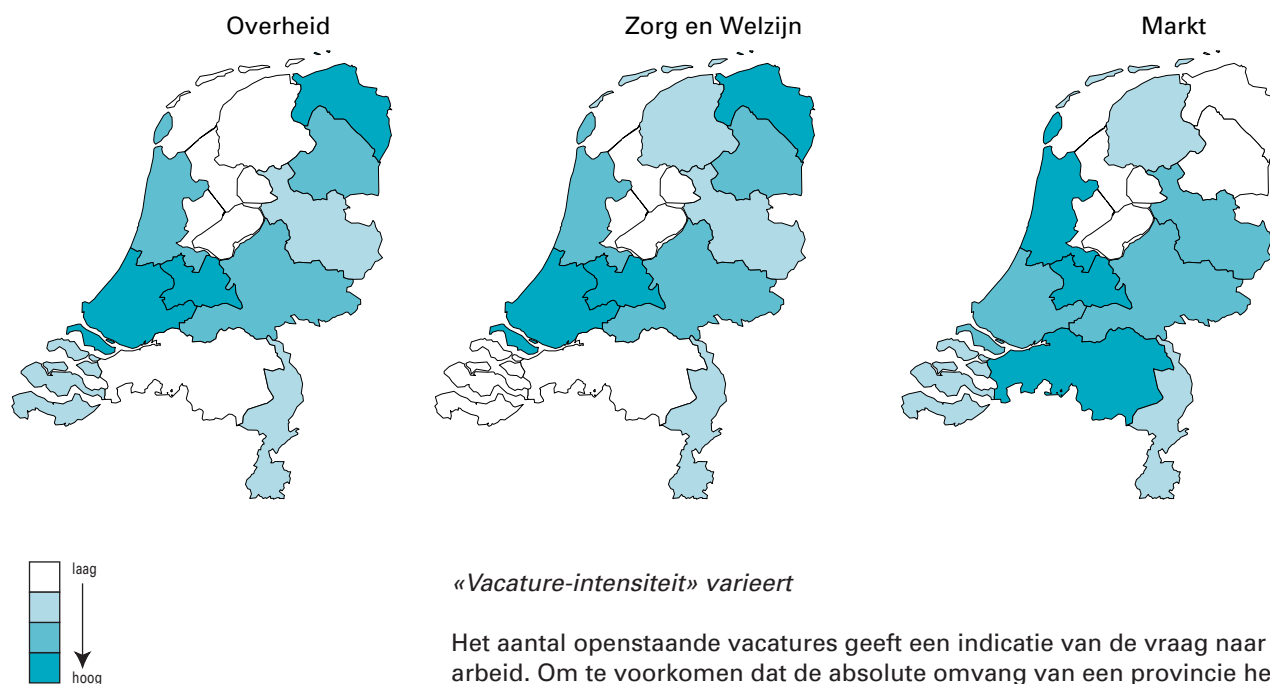
knelpunten zijn echter niet overal in Nederland even ernstig. Regionaal zijn grote verschillen waar te nemen.

Werkgelegenheid ongelijkmatig verdeeld

De werkgelegenheid is niet evenredig over de provincies verdeeld. Dit heeft vooral te maken met verschillen in bevolkingsomvang: Zuid-Holland bijvoorbeeld telt 3,4 miljoen inwoners, Flevoland slechts 317 000 (cijfers van 1999). Maar ook als de werkgelegenheid gerelateerd wordt aan de bevolking (figuur 6.4), blijken in de ene provincie meer mensen aan het werk te zijn dan in de andere.

De spreiding van werkgelegenheid over sectoren vertoont eveneens flinke regionale verschillen. Zo is de overheid ruim vertegenwoordigd in Zuid-Holland (de aanwezigheid van de rijksoverheid), Utrecht (onderwijsinstellingen, politie, defensie) en Groningen (vanwege de regionale onderwijsfunctie van de stad Groningen) en ondervertegenwoordigd in Flevoland en Friesland. De sector Zorg en Welzijn is goed vertegenwoordigd in Utrecht, Zuid-Holland en Groningen. Flevoland en Zeeland kennen vergelijkenderwijs minder werkzame personen in Zorg en Welzijn. In de provincie Noord-Brabant werken relatief weinig mensen bij de overheid en in Zorg en Welzijn, de marktsector daarentegen is er goed vertegenwoordigd (vooral werkgelegenheid in de industrie en bouwnijverheid). Noord-Holland en Utrecht hebben eveneens veel banen in de marktsector (hier betreft het echter vooral de commerciële dienstverlening).

Figuur 6.4 Werkgelegenheid per sector en provincie in 1999

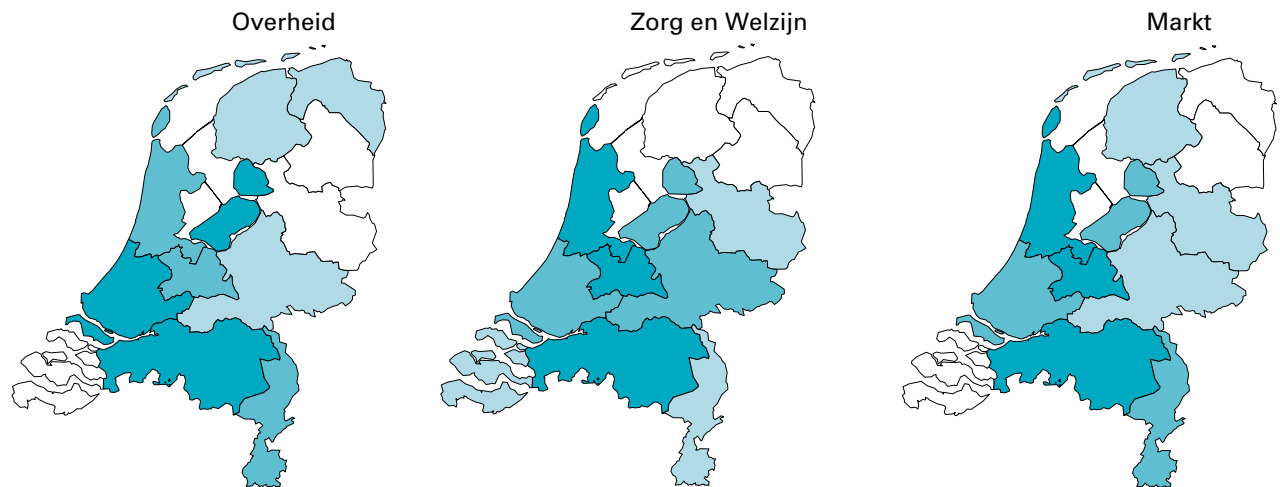


«Vacature-intensiteit» varieert

Het aantal openstaande vacatures geeft een indicatie van de vraag naar arbeid. Om te voorkomen dat de absolute omvang van een provincie het beeld overheerst, hebben we eerder het aantal banen gekoppeld aan de bevolkingsomvang. Om dezelfde reden relateren we nu vacatures aan banen. We spreken van de vacature-intensiteit¹. Uit figuur 6.5 blijkt dat de vacature-intensiteit bij de overheid het hoogst is in Zuid-Holland, Noord-Brabant en Flevoland. In zowel Zorg en Welzijn als in de marktsector is dit het geval in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant. Lage vacature-intensiteiten zijn vooral in het noorden en oosten van Nederland te vinden.

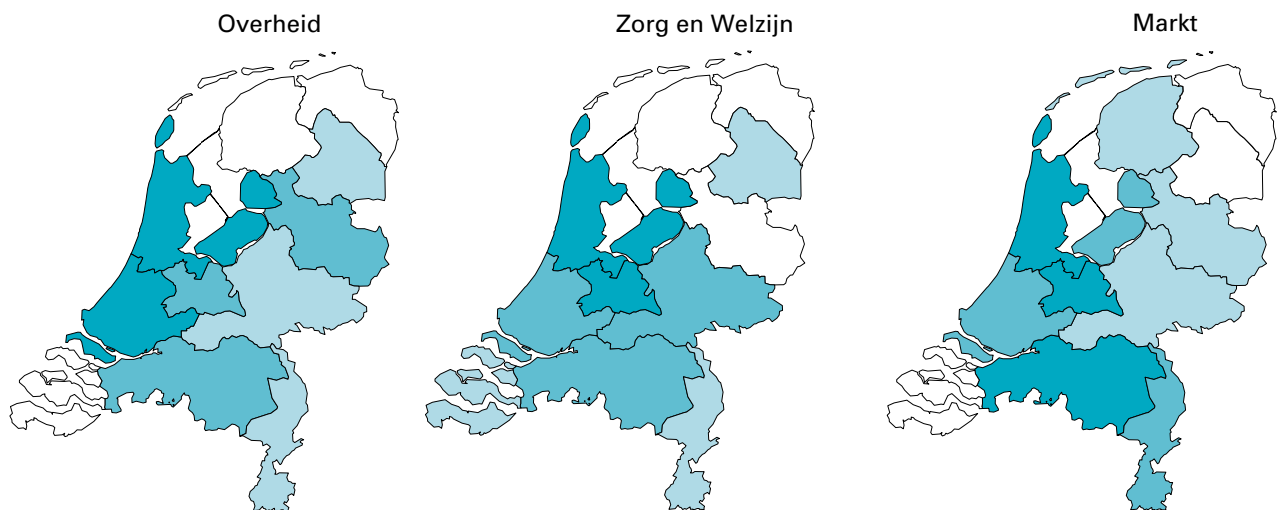
¹ Het aantal vacatures per 100 banen.

Figuur 6.5 Vacature-intensiteit per sector en provincie in 1999



Een groot aantal openstaande vacatures betekent nog niet altijd, dat er sprake is van knelpunten op de arbeidsmarkt. Als een sector of regio snel groeit, dan leidt dat tot veel vacatures. Zolang voldoende personeel kan worden aangetrokken, is dat geen probleem. Van knelpunten is pas sprake als vacatures moeilijk vervulbaar zijn. Figuur 6.6 laat zien dat een hoge intensiteit aan moeilijk vervulbare vacatures veelal samengaat met een hoge vacature-intensiteit. Voornaamste uitzondering vormt Noord-Brabant, waar in de collectieve sector het aandeel moeilijk vervulbare vacatures verhoudingsgewijs lager is dan het totale aantal vacatures. Andersom geldt voor Noord-Holland (overheid), Flevoland (Zorg en Welzijn) en Overijssel (overheid) dat de intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures hoger is.

Figuur 6.6 Intensiteit moeilijk vervulbare vacatures per sector en provincie in 1999



In de ene provincie zijn de knelpunten in termen van een hoge intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures dus groter dan in de andere. Deze provinciale variatie verschilt per sector. In het algemeen geldt dat de knelpunten op de arbeidsmarkt het minst ernstig zijn in Noordoost-Nederland en Zeeland. De arbeidsmarkt is in deze provincies minder krap en meer dan in andere provincies in staat om aan de vraag naar personeel te voldoen. Noord-Holland vormt het andere uiterste. Er is sprake van een duidelijk krappere arbeidsmarkt, in alle drie de sectoren. In iets mindere mate (de overheid) geldt dit ook voor de provincie Utrecht.

Daarnaast lijkt er sprake te zijn van knelpunten die samenhangen met de regionale specialisatie van provincies. Zuid-Holland is sterk gericht op de overheid, en in deze sector zijn de knelpunten sterker dan in de andere sectoren. In Noord-Brabant is dit het geval in de marktsector. Een aparte plaats neemt Flevoland in. Dit was altijd een provincie waar veel mensen woonden die elders (in de provincies Utrecht en Noord-Holland) werkten. Het lijkt erop dat de inhaalslag die de provincie aan het maken is (de hoogste groei van het aantal banen tussen 1997 en 1999 deed zich in Flevoland voor) gepaard gaat met problemen in de personeelsvoorziening.

In absolute zin zijn de knelpunten het grootst in de Randstad (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland). Deze drie provincies leveren de helft van de Nederlandse werkgelegenheid. En meer dan de helft van de vacatures en de moeilijk vervulbare vacatures!

Metten op niveau van stadsgewesten

Gegevens over regionale knelpunten zijn voor de collectieve sector op dit moment op provinciaal niveau beschikbaar. Provincies vormen echter een bestuurlijke indeling en geen ruimtelijke afbakening van arbeidsmarkten. Knelpunten doen zich vooral voor op het niveau van stadsgewesten (verstedelijkte kernen, suburbane gebieden en landelijke gebieden). In 2001 doet het ministerie van BZK daarom onderzoek naar knelpunten op dit ruimtelijke schaalniveau.

6.8 Hogere arbeidsparticipatie van ouderen noodzakelijk

De arbeidsparticipatie van ouderen (mensen van 50 jaar en ouder) moet worden vergroot. Vanwege de tekorten aan arbeidskrachten, maar ook vanwege het afnemende draagvlak in de financiering van de ouderdagsvoorziening en de toenemende uitkeringslasten. Tabel 6.8 geeft de mutatie in de arbeidsparticipatie van ouderen weer gedurende de periode 2000–2006. Het gaat daarbij om het aantal actieve ouderen, afgezet tegen het totale aantal actieve, inactieve en post-actieve ouderen¹. Voor de arbeidsparticipatie van ouderen in het jaar 2000 wordt verwezen naar paragraaf 6.1.

De arbeidsparticipatie van ouderen neemt naar verwachting voor nagenoeg alle overheidssectoren af in de periode 2000–2006. Alleen in de sectoren Rijk en Primair Onderwijs treedt geen daling van de arbeidsparticipatie op. Voor een aantal sectoren spelen regelingen omtrent functioneel leeftijdsontslag een rol (defensie, politie). Deze regelingen zijn in CAO-onderhandelingen echter aan wijzigingen onderhevig, waardoor een (positief) effect op de arbeidsparticipatie van ouderen verwacht kan worden. In de sector Rechterlijke Macht is de groep ouderen relatief groot ten opzichte van jongeren. Vandaar dat aanvankelijk een sterkere daling

¹ Onder inactiviteit en postactiviteit wordt hier verstaan: mensen met een uitkering wegens wachtgeld, WAO, vervroegd uittreden of ouderdomspensioen.

van de arbeidsparticipatie van ouderen optreedt. Naar verwachting zal dit effect afzwakken.

Tabel 6.8 Mutatie arbeidsparticipatie van ouderen (aandeel actieven in totale aantal actieven, in- en postactieven) in de periode 2000–2006

Sector	ouder dan 50 jaar
Rijk	4%
Primair Onderwijs	0%
Voortgezet Onderwijs	- 4%
BVE	- 2%
HBO	- 5%
Wetenschappelijk Onderwijs	- 4%
Onderzoekinstellingen	- 4%
Defensie	- 3%
Politie	- 10%
Rechterlijke Macht	- 14%
Gemeenten	- 1%
Provincies	- 2%
Waterschappen	- 4%

Bron: Prognosemodel AO, BZK

De arbeidsparticipatie van vrouwen ligt in de leeftijdscategorieën onder 60 jaar ongeveer 15 procentpunt lager dan die van mannen. Dit verschil is in de categorie 61–65 jaar een stuk minder. Bij mannen in de categorie 61–65 jaar is vervroegde uittreding (VUT/FPU/UKW) de grootste oorzaak van inactiviteit. Bij vrouwen in die leeftijdscategorie is dat de WAO.

Bevordering arbeidsparticipatie ouderen

In verschillende sectoren zijn in de CAO maatregelen afgesproken ter bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. De nieuwste afspraken op dit terrein zijn beschreven in paragraaf 3.1. In de sector Rijk bestaat daarnaast een actieplan «Bevordering arbeidsparticipatie oudere werknemers». Dit bestaat uit vier pilot-projecten (bevordering mobiliteit, taakrotatie, scholing en arbeidsvoorwaarden) en een onderzoek naar verblijf- en vertrekmotieven van oudere werknemers. Na twee jaar worden de pilotprojecten geëvalueerd, zullen de meest effectief gebleken maatregelen in de Rijksdienst worden geïmplementeerd en worden eventueel aanvullende maatregelen genomen. Een overkoepelend project zal zich richten op voorlichting. In verschillende sectoren kunnen op lokaal niveau initiatieven worden genomen. In veel gevallen ontbreekt een overzicht van de genomen initiatieven op sectoraal niveau.

6.9 Aandachtsgroepen bij de overheid

Hoewel de arbeidsmarktsituatie uitermate gunstig is, neemt de werkloosheid onder lager opgeleiden en langdurig werklozen minder dan evenredig af.

Vershillende subsidieregelingen voor laagopgeleiden en langdurig werklozen slagen er nauwelijks in de gestelde doelen op het terrein van instroom en doorstroom te realiseren. De inactieven die in de huidige situatie nog geen baan hebben kunnen vinden, blijken vaak ook moeilijk plaatsbaar in de subsidieregelingen vanwege hun grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aangezien dit vragen oproept over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het arbeidsmarktinstrumentarium is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Arbeidsmarktinstrumentarium inge-

steld. De heroverweging van het huidige arbeidsmarktinstrumentarium zal in het najaar van 2001 gereed zijn.

Bij de overheid is een groeiende aandacht te bespeuren voor de werving en selectie van etnische minderheden. In veel sectoren is sprake van een gunstige ontwikkeling van het aandeel van etnische minderheden in het personeelsbestand. De trend beperkt zich niet tot de overheid. In 2000 heeft zich een versnelling voorgedaan in de daling van het werkloosheidspercentage onder etnische minderheden. Punten van aandacht blijven de doorstroom binnen organisaties en daarnaast de vertegenwoordiging van etnische minderheden in hogere functies.

Bij de aandachtsgroep vrouwen is de doelstelling van evenredige vertegenwoordiging binnen overheidsorganisaties vrijwel bereikt. Echter, ook bij deze groep is er sprake van een beperkte doorstroom naar hogere functies.

Etnische minderheden

In de periode 1998–2000 is de werkloosheid onder minderheden sterk gedaald, van 16,0 naar 10,2 procent. Daarmee komt de doelstelling van het huidige kabinet in zicht om de werkloosheid onder etnische minderheden terug te brengen tot hooguit 10%. De daling heeft vooral betrekking op de «klassieke» migrantengroepen (Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen). Onder nieuwe etnische groepen blijft de werkloosheid relatief hoog (26% in 1999). Een groot deel van de vluchtelingen behoort tot de hoger opgeleiden, maar kan door een beperkte kennis van de Nederlandse taal en door een gebrek aan erkenning voor hun diploma's in Nederland geen baan vinden. Het ministerie van SZW gaat samenwerken met de vluchtelingenorganisatie UAF om verkorte opleidingen te ontwikkelen voor deze groep, zodat zij een Nederlandse beroeps-kwalificatie kunnen verwerven.¹

De krapte op de arbeidsmarkt heeft een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de interesse voor werving van etnische minderheden. Bovendien sluiten de kwalificaties van etnische minderheden steeds beter aan bij de vraag van overheidswerkgevers, aangezien het aantal hoger opgeleide allochtone jongeren snel stijgt. Ook de nieuwe etnische groepen vormen, vanwege het vaak hoge opleidingsniveau, een voor de overheid in potentie interessante doelgroep. Een betere kennis van de doelgroep en een daardoor effectiever wervingsbeleid (zie ook paragraaf 6.5) kunnen bijdragen aan een verdere daling van de werkloosheid, die nog steeds enkele malen hoger is dan onder autochtonen.

Aandeel minderheden bij overheidssectoren gestegen

Tabel 6.9 geeft een overzicht van het aandeel van etnische minderheden in het totale personeelsbestand van de verschillende sectoren. In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001 zijn cijfers over 1997 gepubliceerd die afkomstig waren van het CBS. Aangezien het CBS geen meer recente cijfers heeft is in onderstaande tabel gebruikgemaakt van de cijfers die de sectoren in het kader van de Wet Samen in hun jaarverslag vermelden. Deze cijfers kunnen door definitieverschillen afwijken van de CBS-cijfers, zodat een directe vergelijking niet mogelijk is.

¹ Nieuwe etnische groepen in Nederland: een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam, ITS (2000).

Tabel 6.9 Aandeel etnische minderheden in personeelsbestand in 2000 (in %)

Rijk	7,5
Onderwijs (po, vo, bve)	niet bekend
HBO	niet bekend
Universiteiten	niet bekend
Onderzoekinstellingen	6,1
Defensie	7,4
Politie*	5,5
Rechterlijke Macht*, **	0,8
Gemeenten	6,0
Provincies	5,0
Waterschappen	1,2

Bron: opgave sectoren

* Aandeel in 1999

** Gezien de wettelijke bepalingen omtrent het Nederlanderschap zijn de mogelijkheden in deze sector wat beperkter. In de CAO Rechterlijke Macht is inmiddels afgesproken, dat voorwaarden worden geschapen om de toetreding van etnische minderheden tot de Rechterlijke Macht te bevorderen.

De sectoren Politie, Provincies en Gemeenten maken melding van een stijging van het aandeel van minderheden in het afgelopen jaar. Bij de sector Rijk is het aandeel in 2000 gestegen ten opzichte van 1999. Deze stijging doet zich voor op alle functieniveaus.

De sector Onderwijs (PO, VO, BVE) beschikt niet over eenduidig cijfermateriaal. Wel is bekend, dat het aantal leden van etnische minderheden met een onderwijsbevoegdheid sinds 1998 stijgt. Op grond daarvan wordt verwacht, dat het aantal leraren, dat tot een etnische minderheid behoort, eveneens zal toenemen.

Sectorale initiatieven bevordering instroom minderheden

De initiatieven die in de sector Rijk in de CAO 2000–2001 zijn vastgelegd (zie onder meer de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001) beginnen op onderdelen resultaten af te werpen. Bij het rijksbrede traineeproject was de doelstelling de instroom van minderheden te vergroten. In de tweede tranche van het traineeproject was de instroom van minderheden slechts 2 procent. In de derde tranche was dit percentage gestegen tot 16 procent. Deze stijging wordt verklaard door een meer actieve werving en het verschuiven van de verantwoordelijkheid van het sectorale niveau naar de afzonderlijke ministeries. Per ministerie is een portefeuillehouder minderheden aangesteld die twee maal per jaar verantwoording aflegt. Daarnaast heeft een aantal (delen van) ministeries eigen projecten opgezet. Bij de Belastingdienst bestaat bijvoorbeeld een instroom- en werkervaringsproject voor hoger opgeleide vluchtelingen met een verblijfsvergunning. Na afloop stroomt 90 procent door naar een reguliere baan bij de Belastingdienst. Binnen het ministerie van BZK is een «snuffelstage» voor allochtone jongeren geïntroduceerd. De bedoeling is om dit initiatief ook bij de andere ministeries in te voeren.

De sector Rijk streeft ernaar het evenredigheidspercentage in de Wet Samen meer dan te evenaren. Over alle ministeries tezamen gezien is de sector hierin geslaagd.

Ook zijn maatregelen genomen om de arbeidsmarktcommunicatie met de doelgroep te verbeteren en worden netwerkbijeenkomsten met vertegenwoordigers van minderhedenorganisaties georganiseerd.

Ten slotte is een deel van de gelden die in de sector Rijk is toegekend voor oplossing van de arbeidsmarkt knelpunten bestemd voor projecten gericht op etnische minderheden.

In oktober 2000 is het werkplan Diversiteit Politie 2001–2005 verschenen. In het werkplan zijn aanbevelingen opgenomen gericht op werving en het behoud van onder meer etnische minderheden bij de politie. In maart 2001 is het «expertisecentrum diversiteit» operationeel geworden. Dit centrum stimuleert en ondersteunt de korpsen bij de implementatie van het diversiteitsbeleid en initieert – uitgaande van het werkplan diversiteit – zelf activiteiten en projecten. Daarnaast heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gelden beschikbaar gesteld voor de «Regeling Diversiteitimpuls Werving en Behoud», die is bestemd voor regionale diversiteitsprojecten.

De wervingsresultaten van etnische minderheden bij de sector Defensie laten een licht dalende trend zien, namelijk van 7,4 procent in 1999 naar 7,3 procent in 2000. Defensie is zich terdege bewust van de noodzaak tot het aantrekken van etnische minderheden, niet alleen vanwege de toename van het aandeel van deze groep in de beroepsbevolking, maar ook om het personeelsbestand op peil te houden. Daarom zijn en worden de nodige maatregelen getroffen. Zoals bijvoorbeeld een gerichte wervingsstrategie per groep van herkomst. Daarbij wordt gebruik gemaakt van informatie uit exit-gesprekken met alle uitstromende allochtone militairen. Het selectie traject van allochtone sollicitanten wordt intensief gevolgd om te bezien of in dat traject verbeteringen noodzakelijk zijn. Naast de instroom krijgt ook de doorstroom van etnische minderheden naar hogere functies veel aandacht binnen de defensie-organisatie. Ten slotte vormt het onderwerp diversiteit in de organisatie en het «anders zijn en anders denken» een essentieel onderdeel van de scholing en vorming van het defensiepersoneel. Hierbij gaat het om het ontwikkelen van vaardigheden in het (h)erkennen en oplossen van problemen op het gebied van ongewenst gedrag. In aanvulling op de bestaande maatregelen worden nieuwe initiatieven genomen. Dit zal resulteren in een nieuw wervingsplan voor allochtonen. Voorts wordt in 2001 een centrale klachtenregeling «ongewenst gedrag» (waaronder discriminatie) ingevoerd. Daarbij wordt opnieuw nadrukkelijk onder de aandacht van het personeel gebracht, dat het landelijk netwerk van vertrouwenspersonen ook beschikbaar is voor vragen en klachten op het gebied van discriminatie.

Via het project «Diversiteit loont» kunnen gemeenten financiële en inhoudelijke ondersteuning vragen van het A+O fonds Gemeenten. Het A+O fonds neemt hierbij geen afwachtende houding aan, maar benadert de gemeenten actief, om het draagvlak voor allochtonenbeleid en de uitwisseling van informatie tussen gemeenten te vergroten. In de sector Onderwijs (po, vo, bve) zijn zowel aan de vraagzijde van de onderwijsarbeidsmarkt (schoolbesturen) als aan de aanbodzijde (lerarenopleidingen) maatregelen genomen. Zo wordt de vraag gestimuleerd door de schoolbesturen en schoolleiding te ondersteunen bij de voorlichting over het leraarsberoep aan allochtonen en het ontwikkelen van een intercultureel personeelsbeleid. Via conferenties en publicitaire acties worden deze initiatieven versterkt (Het plan: «Meer allochtoon onderwijspersoneel», uitgevoerd door het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt). Het vergroten van het aanbod geschiedt door de lerarenopleidingen te stimuleren allochtone studenten te werven en voortijdige uitval te voorkomen (via het Expertise Centrum Allochtonen Hoger Onderwijs). Verder zijn initiatieven genomen voor verkorte opleidingen en specifieke scholing. Zoals: scholing tot groepsleraar voor leraren onderwijs in allochtone levende talen en bijscholing van leraren, die reeds beschikken over een in Suriname verkregen bevoegdheid.

Bezetting laagste loonschalen

Het aandeel van werknemers in de laagste loonschalen en de ontwikkeling van dit aandeel variëren aanzienlijk per sector. Bij de sector Rijk is sprake van een gestage daling door het verdwijnen van veel functies op de laagste schaalniveaus. De trend in de sector Onderwijs is daarentegen overwegend positief. In deze sector zijn de afgelopen jaren veel instroom/doorstroombanen gecreëerd. In de sector Politie zijn met name functies met een bijbehorend loon van maximaal 115 procent van het wettelijk minimumloon verdwenen. In de sector Gemeenten varieert het beeld aanzienlijk van jaar tot jaar. De stijging van het aantal werknemers met een bezoldiging van maximaal 115% van 1997 op 1998 wordt veroorzaakt door uitbreiding van de regeling EWLW (Extra Werkgelegenheid voor Langdurig Werklozen) van de grote gemeenten naar alle gemeenten. In 1999 werd de EWLW vervangen door de Regeling In- en Doorstroombanen. Een deel van de personen met een bezoldiging van maximaal 115% werd daarbij geplaatst in een doorstroombaan, waarbij een hogere beloning mogelijk is. Dit komt tot uiting in een daling van het aantal personen met een bezoldiging van maximaal 115% en een gelijktijdige stijging van het aantal personen in de bezoldigingsgroep 115–130% in 1999.

Tabel 6.10 Aantal werknemers met een bezoldiging van maximaal 130 procent van het wettelijke minimumloon (WML) (% totale personeelsbestand)

	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
	100–115% WML	100–115% WML	100–115% WML	110–115% WML	100–130% WML	100–130% WML	100–130% WML	100–130% WML
Rijk	1,2	0,8	0,6	0,5	4,6	4,1	4,0	3,0
Onderwijs (po, vo, bve)	1,2	1,7	1,8	2,6	4,9	5,4	5,2	5,7
Defensie	0,2	0,4	0,5	0,6	6,0	6,6	6,9	6,2
Politie	0,7	0,3	0,1	0,0	1,4	1,3	1,4	0,9
Rechterlijke Macht	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gemeenten*	2,7	4,0	2,1	2,7	4,8	6,6	5,1	5,6
Provincies	0,2	0,3	0,2	0,2	1,0	1,4	1,2	1,1
Waterschappen	0,3	0,2	0,2	0,2	1,7	1,5	1,5	1,0

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, ministerie van BZK

* Exclusief WIW-ers

Aantal WIW-ers in dienstbetrekkingen afgenomen

De daling van het aantal personen met een WIW (Wet inschakeling werkzoekenden)-dienstbetrekking in 1999 heeft zich in de eerste twee kwartalen van 2000 voortgezet. Halverwege 2000 waren er om en nabij 35 000 personen werkzaam in een WIW-dienstbetrekking, tegenover 43 000 bij de inwerkingtreding van de regeling op 1 januari 1998.¹ De daling wordt vooral veroorzaakt door de gunstige economische omstandigheden waardoor werklozen eerder een reguliere baan vinden. Daarnaast geven gemeenten aan dat de resterende groep werklozen met een ABW-uitkering relatief moeilijk in een dienstbetrekking is te plaatsen. De daling van het aantal WIW-ers met een dienstbetrekking was daarnaast het gevolg van een relatief hoge uitstroom van jongeren.² In 1999 is 31 procent van de deelnemers uitgestroomd. In het eerste halfjaar van 2000 15 procent, een percentage dat ongeveer vergelijkbaar is met de uitstroom in het eerste halfjaar van 1999. De uitstroom in het eerste halfjaar van 2000 naar werk buiten de WIW (inclusief Instroom/Doorstroom-banen) was 8 procent. De resterende 7 procent stroomde uit

¹ WIW-statistiek, Jaarrapport 1999, E. Mandos, E. Flapper, C. van der Werf, 2000.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 530, nr. 4.

naar een werkervaringsplaats, wegens contractbeëindiging of vanwege het aflopen van het contract.

De meeste WIW-banen zijn te vinden in de collectieve sector. Halverwege 2000 ging het om 76 procent van het totaal, een lichte stijging ten opzichte van 1999. Van de banen bevond zich 20 procent in het onderwijs, 18 procent in het openbaar bestuur, 14 procent in de gezondheidszorg, 14 procent in de maatschappelijke dienstverlening en 11 procent bij sociaal-culturele instellingen. Het aandeel is ten opzichte van 1999 gestegen in het onderwijs, het openbaar bestuur en de maatschappelijke dienstverlening, gelijk gebleven bij de sociaal-culturele instellingen, en gedaald in de gezondheidszorg.¹

Aantal WIW'ers in werkervaringsplaatsen eveneens gedaald

In de vorige Trendnota werd een snelle stijging van het aantal WIW-werkervaringsplaatsen gesignaleerd. In de tweede helft van 1999 is deze stijging echter omgeslagen in een daling ter grootte van 19 procent. Halverwege 2000 hadden ongeveer 5400 mensen een werkervaringsplaats. Het overgrote deel hiervan werkt in de marktsector: 82 procent. De resterende 18 procent heeft een werkervaringsplaats in de collectieve sector: 2 procent in het onderwijs, 2 procent in het openbaar bestuur, 7 procent in de maatschappelijke dienstverlening, 4 procent in de gezondheidszorg en 2 procent bij de sociaal-culturele instellingen. Ook hier is sprake van een lichte stijging; deze is in haar geheel toe te schrijven aan de gezondheidszorg. In de eerste helft van 2000 was de uitstroom naar regulier werk 24 procent.²

Uitstroom van ex-banenpoolers

In 1998 is de Rijksbijdrageregeling banenpools opgegaan in de WIW. Nog steeds werkt een groot aantal ex-banenpoolers in een WIW-functie. Om de uitstroom van deze categorie te bevorderen zijn voor 2001 afspraken gemaakt met de VNG voor de gemeenten. Zo zal met iedere ex-banenpooler een loopbaangesprek worden gevoerd en is er een uitstroompremie geïntroduceerd. Voor personen voor wie een reguliere baan niet bereikbaar is, zal de mogelijkheid van een instroom/doorstroom-baan worden onderzocht. Er ligt ook een zekere druk op de gemeenten omdat de Vermindering Langdurig Werklozen (zie voor toelichting hieronder) voor ex-banenpoolers in 2002 vervalt, hetgeen kan leiden tot financieringsmoeilijkheden. Er wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de vergoeding die de gemeente ontvangt voor het inlenen van een WIW'ers bij een werkgever, te verhogen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen in de vorm van «best practices» aan de gemeenten worden aangeboden.³

De conclusie is dat het instrument van de WIW-dienstbetrekking niet voldoende wordt benut, gezien het nog steeds grote aantal langdurig werklozen en personen met een ABW-uitkering. Een actieplan, dat is opgenomen in een intentieverklaring met de VNG, zal er toe moeten leiden dat het huidige zittende bestand langdurig werklozen vaker wordt geactiveerd.

¹ WIW-statistiek, Jaarrapport 1999, E. Mandos, E. Flapper, C. van der Werf, 2000.

² WIW-statistiek, Jaarrapport 1999, E. Mandos, E. Flapper, C. van der Werf, 2000.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 23 972, nr. 50.

In 2000 moesten de gemeenten 5 000 personen plaatsen in nieuwe instroombanen invullen, naast 2 000 personen in instroombanen die vanuit de zorgsector waren overgeheveld. De vervulling van de instroombanen verliepen volgens planning, de invulling van de banen die afkomstig waren uit de zorgsector verliep minder voorspoedig. Daarnaast zijn vrijwel geen doorstroombanen gecreëerd, terwijl de raming voor 2000 3700 banen bedroeg. Dit kan samenhangen met het feit dat het hier een tamelijk nieuw instrument betreft. De oorzaken van deze traag verlopende realisatie zijn op dit moment nog niet bekend.¹ Ten slotte blijft de uitstroom naar regulier werk zeer beperkt. In 2000 was het uitstroombestand 6 procent. De toekenning van uitstroomprijzen, die in 2000 zijn geïntroduceerd om de uitstroom te bevorderen, blijft ver achter bij de ramingen.²

Gebruik afdrachtvermindering lage lonen afgenomen

De afdrachtvermindering lage lonen (beter bekend als Specifieke Afdrachtkorting – SPAK) is bedoeld om de arbeidsparticipatie van personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. Werkgevers kunnen voor werknemers met een loonniveau tot en met 115 procent van het wettelijk minimumloon vermindering van loonbelasting en sociale premies aanvragen. Ten opzichte van 1998 is het aantal toepassingen van de afdrachtvermindering lage lonen in de sector Onderwijs met bijna 700 gestegen en in de sectoren Defensie, Rijk en Rechterlijke Macht tezamen met 2000 gedaald. Waarschijnlijk heeft de daling van het aantal functies op de laagste schaalniveaus in de sector Rijk sterk bijgedragen aan deze afname. Wanneer een werknemer voor wie SPAK ontvangen werd meer gaat verdienen dan 115 procent van het minimumloon, maar niet meer dan 130 procent, komt de werkgever in aanmerking voor de doorstroom-SPAK. Deze is in 1999 alleen in de sector Onderwijs toegepast en daar met circa 100 afgenomen. Voor de overige overheidssectoren is geen informatie beschikbaar. In het bedrijfsleven is de toepassing van SPAK en doorstroom-SPAK daarentegen aanzienlijk toegenomen.³

WSW-wachlijsten flink korter

De wachlijsten in de WSW zijn in 1998 en 1999 sterk gedaald van ruim 20 000 naar ruim 8 500. Verwacht wordt dat de daling zal doorzetten tot een «frictiewachlijst» van 6 000 personen is bereikt. Eind 1999 waren ruim 91 000 personen werkzaam in de WSW, waarvan 79 000 binnen SW-bedrijven, 12 000 waren gedetacheerd bij een «gewone» werkgever en 190 in begeleid werken. Dit laatste instrument is betrekkelijk nieuw en komt langzamer dan gepland op gang. Ook bij de WSW zal de nadruk in de komende jaren meer gelegd worden op het bevorderen van de uitstroom. In 1999 bedroeg de bruto uitstroom uit de WSW ongeveer 4,5 procent van het werknemersbestand. Een zeer klein deel van deze uitstroom vond de weg naar regulier werk. In het Bestuurlijk Overleg met de gemeenten zijn afspraken gemaakt over een betere benutting van het instrument begeleid werken. Daarnaast onderzoekt de minister van SZW samen met de VNG hoe de uitstroom naar regulier werk te verbeteren is.⁴

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 530, nr. 4.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 23 972, nr. 52.

³ Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1999, Arbeidsinspectie, 2000.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 23 972, nr. 50.

Van alle overheidssectoren spelen de gemeenten de voornaamste rol bij de bevordering van de arbeidsparticipatie van personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, aangezien de WIW'ers met een dienstbetrekking bij hen in dienst zijn. Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het toewijzingsbeleid bij de instroom/doorstroom-banen.

De ministeries hebben twee jaar geleden een overeenkomst gesloten met de gemeente Den Haag en Arbeidsvoorziening Haaglanden, waarbij moeilijk plaatsbare werklozen werkervaring kunnen opdoen bij de ministeries. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de resultaten van dit project inmiddels bekend. Van de 24 deelnemers hebben er 13 een vaste baan bij het ministerie en 4 buiten het ministerie gekregen. Besloten is het project voort te zetten.

Binnen de sector Defensie bestaan diverse trajecten waarbij laag opgeleiden worden bijgeschoold tot het voor instroom bij Defensie vereiste niveau. Daarnaast streeft Defensie ernaar beroepsmilitairen voor bepaalde tijd na afloop van hun gemiddeld vierjarig contract met ten minste een startkwalificatie terug te geleiden naar de arbeidsmarkt. Scholen worden gestimuleerd om aandacht te besteden aan de organisatie van «hun» onderwijs. Via pilots worden de mogelijkheden van functiedifferentiatie en de inzet van onderwijsassistenten onderzocht.

Vrouwen sterk vertegenwoordigd bij overheid

In vergelijking met de marktsector werken in de collectieve sector veel vrouwen. Eind 1999 waren er 342 000 vrouwen in dienst bij de overheid. Dit komt overeen met 41,3 procent van het totale personeelsbestand, een stijging met ruim 2 procentpunten ten opzichte van eind 1997. Vrouwen zijn sterk vertegenwoordigd in Onderwijs en Wetenschappen (zie figuur 6.7). In deze sectoren is meer dan de helft van de werknemers vrouw, in het primair onderwijs zelfs driekwart. Defensie en Politie zijn traditioneel sectoren met voornamelijk mannen. Voor beide geldt echter dat het aandeel vrouwen sinds 1997 sterker is gestegen dan in andere overheidssectoren.

Ruim driekwart van de voltijdbanen bij de overheid wordt door mannen bezet. Bij de deeltijdbanen geldt een omgekeerde verhouding: driekwart van de mensen met zo'n baan is vrouw. Het aantal vrouwen met een voltijdbaan is echter sinds 1997 sterker gestegen dan het aantal vrouwen met een deeltijdbaan.

De Zorgsector geldt als een traditionele vrouwensector: ruim driekwart van de werknemers is vrouw. Ook in deze sector wordt de meerderheid van de deeltijdbanen door vrouwen bezet.

Meer vrouwen in hogere functies

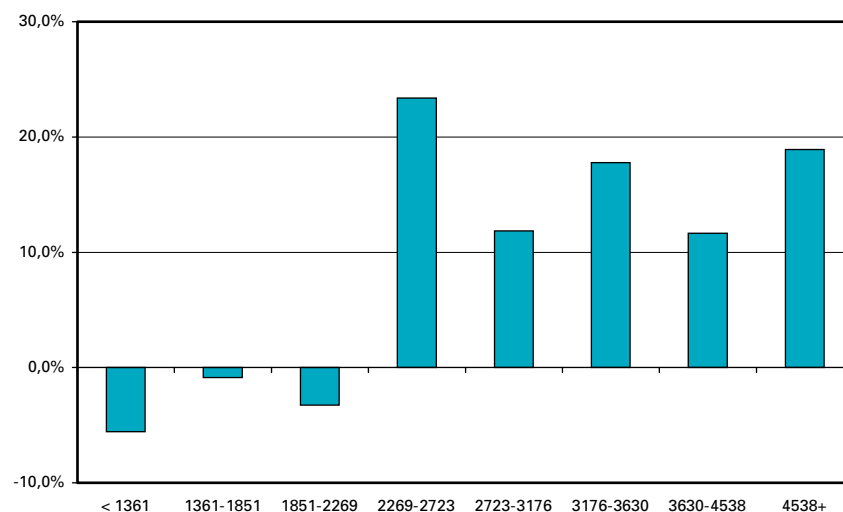
Evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in het personeelsbestand van de overheid, een van de doelstellingen van het emancipatiebeleid, is binnen handbereik en in een aantal sectoren zelfs al realiteit. Daarom richt het beleid zich meer en meer op de doorstroming naar hogere functies, waarin vrouwen nog ondervertegenwoordigd zijn. Een indicatie van het functieniveau vormt de bijbehorende bezoldigingsgroep (brutosalaris, exclusief toeslagen, waarbij deeltijd is herleid tot voltijd).

In 2000 bevond ruim de helft van de werknemers bij de overheid zich in de bezoldigingsgroepen van 2 269 euro (5000 gulden) en hoger. Voor de

mannen geldt een percentage van 60, voor de vrouwen van 40. Dit verschil in beloning tussen mannen en vrouwen wordt vooral veroorzaakt door de verschillende functies die mannen en vrouwen bekleden. Zo werken er bijvoorbeeld meer vrouwen in het primair onderwijs, waar in verhouding tot het voortgezet onderwijs meer functies in de wat lagere bezoldigingsgroepen voorkomen. Daarnaast werken vrouwen vaker in deeltijd. Ook dat is een verklarende factor: de meeste deeltijdfuncties zijn te vinden in de lagere bezoldigingsgroepen.

Tussen 1997 en 2000 is de achterstand van vrouwen duidelijk verminderd. Dat blijkt uit figuur 6.7, waarin de ontwikkeling van het aandeel vrouwen per bezoldigingsgroep is weergegeven. De gegevens zijn gecorrigeerd voor de algemene stijging van het aandeel van vrouwen in overheidsdienst. Het aandeel vrouwen in de laagste bezoldigingsgroep (minder dan 2269 euro) is duidelijk gedaald. Een duidelijke omslag is te zien in de daaropvolgende groepen: de verhouding tussen vrouwen en mannen verandert ten gunste van vrouwen. Verhoudingsgewijs is het aantal vrouwen in middelbare en hogere functies toegenomen.

Figuur 6.7 Relatieve ontwikkeling van het aandeel vrouwen bij de overheid per bezoldigingsgroep in euro's tussen 1997 en 2000



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 1997 en 2000, Ministerie van BZK

Initiatieven van sectoren op het terrein van vrouwen en emancipatie

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft onlangs de *Actuele emancipatie agenda 2001–2002* uitgebracht, een overzicht van de voortgang van het emancipatiebeleid dat met *Een kristal van kansen* (1998) is ingezet. De nota kondigt een aanscherping van het emancipatiebeleid aan die wordt gevat in het begrip diversiteit: het ruimte geven aan verschillen binnen het *gelijkekansenbeleid* als een van de belangrijke trends in het beleid voor de komende jaren.

Een belangrijk bron van informatie op dit terrein is de in november 2000 voor het eerst door SCP en CBS uitgebrachte *Emancipatie monitor*. Deze tweejaarlijks te verschijnen publicatie schetst een beeld van het verloop van het emancipatieproces en heeft tot doel de informatievoorziening op dit terrein te verbeteren. In de monitor worden vier hoofdterreinen

beschreven: onderwijs; arbeid, zorg en inkomen; politieke en maatschappelijke besluitvorming; geweld tegen vrouwen. Op basis van deze monitor wordt door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen beschreven hoe meisjes hun onderwijsachterstand op jongens hebben ingelopen en inmiddels veelal beter presteren. In de leeftijdsgroep 25–44 hebben vrouwen en mannen nagenoeg hetzelfde onderwijsniveau. Wel wordt geconstateerd dat mannen en vrouwen nog altijd in meerderheid traditionele opleidingsrichtingen kiezen. De arbeidsmarktperspectieven van opleidingen die in meerderheid door meisjes gekozen worden zijn weliswaar goed, de carrièremogelijkheden en de salariëring zijn veelal minder goed. Het ministerie van OCenW heeft een aantal projecten geïnitieerd die het maken van niet-traditionele opleidings- en beroepskeuzes door meisjes en jongens moeten stimuleren. Deze projecten richten zich zowel op de leerlingen als op leerkrachten.

De Onderwijsraad constateert dat, ondanks stimulerende maatregelen, het aantal vrouwen in leidinggevende posities in het onderwijs slechts mondjesmaat toeneemt en dat de uitval van vrouwen in deze posities groot is. Het aantal vrouwelijk directeurs in het primair onderwijs steeg van 13,2 procent in 1998 naar 14,9 procent in 2000, in het voortgezet onderwijs steeg hun aandeel van 8,2 naar 9,0 procent. Het aandeel vrouwelijk adjunct-directeurs in het primair onderwijs bleef vrijwel constant (46 procent). In het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie steeg het aandeel vrouwen in Colleges van Bestuur van 13,3 naar 17,8 procent. De Onderwijsraad wijst op psychologische verschillen tussen mannen en vrouwen en adviseert om leidinggevenden in hogere functies te coachen en te experimenteren met duobanen op dit niveau. Door het ministerie van OCenW is het initiatief genomen om vrouwelijke leraren met managementkwaliteiten in opleiding te nemen (een kweekvijver) en managementtraining te verzorgen voor adjunct-directeurs van scholen.

Ook in het hoger onderwijs zijn initiatieven gericht op de doorstroming van vrouwen naar hogere en leidinggevende functies. Zo is het NWO programma *Aspasia* gericht op de doorstroming van vrouwen naar de functie van Universitair Hoofddocent. NWO, KNAW en VSNU werken samen aan het tot stand komen van een expertisecentrum «Vrouwen in de Wetenschap» waarin HRM kennis met betrekking tot de in- en doorstroom van vrouwen wordt gebundeld.

In 1997 zijn door Defensie streefgetallen geformuleerd voor vrouwelijke militairen en burgerpersoneel en voor vrouwen in hogere functies (respectievelijk 12, 30 en 20 procent van het personeelsbestand). In 2001 zijn, naar aanleiding van de evaluatie van het beleid tegen seksuele intimidatie, nieuwe maatregelen van kracht geworden, waarin onder meer een klachtenprocedure ongewenst gedrag, een regeling vertrouwenspersoon en een beleidskader «met alle respect» zijn opgenomen. Er is extra geld beschikbaar gesteld voor kinderopvang. De eerste kinderopvang op de werkplek, op vliegbasis Twente, is inmiddels geopend.

7 OPLOSSING ARBEIDSMARKTKNELPUNTEN COLLECTIEVE SECTOR

7.1 Werkgroep Van Rijn: een mix van maatregelen

De wervingskracht van de collectieve sector en het vermogen om gekwalificeerd personeel te behouden, kunnen en moeten worden verbeterd. Zo luidt de centrale conclusie in het rapport van de werkgroep Van Rijn, dat februari 2001 werd gepresenteerd. Het rapport onderscheidt drie beleidslijnen en stelt een mix van maatregelen voor.

1 Maatregelen voor het wegnemen van sectorspecifieke knelpunten

- verbetering van het loopbaanperspectief;
- verbetering van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren;
- beperking van ziekteverzuim en verbetering van preventie en reïntegratie;
- verbetering van het leeftijdsbewust personeelsbeleid;
- verbetering van arbeidsmarktcommunicatie en werving.

2 Sectorspecifieke afspraken

Maatregelen krijgen een sectorspecifieke invulling via afspraken in de CAO's. Ook arbeidsduurverlenging zal daarbij aan de orde moeten komen. Dit is namelijk een zeer belangrijk middel om de knelpunten op de arbeidsmarkt te verminderen. Het is daarom wenselijk dat er in het CAO-overleg afspraken over worden gemaakt. Daar is ook alle ruimte voor: de collectieve sector kent immers een kortere werkweek dan de marktsector. Wel dienen individuele keuzemogelijkheden van werknemers gehandhaafd te blijven. Hoe arbeidsduurverlenging het beste vormgegeven kan worden, zal per sector verschillen. Het instrument zal daarom ook uiteenlopende resultaten te zien geven. In samenhang met arbeidsduurverlenging kunnen sectoren, dan wel delen van sectoren, afspraken maken over andere relevante onderwerpen, zoals werkdrukvermindering, scholing, invoering van prestatieafspraken en verdergaande flexibilisering en individualisering van werktijden en arbeidsvoorwaarden.

3 Inzetten op vernieuwing

Voor de langere termijn is een ingrijpende vernieuwingsslag van cruciaal belang. Speciale *taskforces* zullen voor elk taakveld innovatiecentra opzetten. Volgens een programmatische aanpak voeren deze innovatiecentra structurele verbeteringen door op de drie samenhangende terreinen:

- * management en sturing;
- * inzet van moderne informatie- en communicatietechnologie;
- * vernieuwing van het human resources management.

Op die manier kan de collectieve sector over een breed front werken aan zowel de oplossing van arbeidsmarktproblemen als aan kwaliteitsverbetering.

Invoering beleidsmix: maatwerk per sector

Het rapport van de werkgroep Van Rijn maakt duidelijk dat een specifieke aanpak gewenst is. Niet in alle sectoren is aard en omvang van de problematiek immers gelijk, en ook binnen sectoren zijn er wat dat betreft duidelijke verschillen. Een specifieke aanpak van de knelpunten is

derhalve geboden. Generieke maatregelen zijn minder effectief en efficiënt om de wervingskracht van de collectieve sector te vergroten.

Langetermijnspanningen vereist

De Voorjaarsnota 2001 bevat reeds een groot aantal maatregelen, gebaseerd op het rapport van de werkgroep Van Rijn. Paragraaf 7.3 gaat daar nader op in. Het rapport heeft echter ook duidelijk gemaakt dat de oplossing van de arbeidsmarktproblematiek een zaak van lange adem is. De problematiek zal de komende jaren hoog op de agenda blijven staan. Ook bij een gematigde economische ontwikkeling zal sprake zijn van een krappe arbeidsmarkt, als gevolg van ontgroening en vergrijzing.

ROB-advies «Staat van de Jeugd?»

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur signaleert in haar advies «Staat van de Jeugd?» dat de krappe arbeidsmarkt de overheidswerkgevers tot actie dwingt. Hoewel de werkgroep Van Rijn zich in haar advies op de gehele arbeidsmarkt richt en de Raad zich in zijn advies tot jongeren beperkt, komen veel van de gesignaleerde gevaren en voorgestelde maatregelen overeen. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede relatie tussen de jongeren en de overheid. Daarom zijn in de afgelopen jaren vele maatregelen getroffen die aansluiten bij de adviezen van de Raad. Dit geldt in het bijzonder voor het laatste jaar. In lijn met het advies van de Raad om in te zetten op een alternatieve, verfrissende arbeidsmarktcommunicatie, zijn in nagenoeg alle sectoren imagocampagnes opgestart. Ook wordt regelmatig onderzoek uitgevoerd naar de concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt. Een tweede advies van de Raad om meer persoonlijke wervingsstrategieën in te zetten, die bijvoorbeeld inhaken op het sociale netwerk of zich richten op specifieke deelmarkt- en doelgroepen, vindt ook navolging in diverse sectoren. Het traineeproject van de sector Rijk is zo'n alternatieve benadering, evenals de wervingscampagne van de sector Defensie onder allochtone jongeren. De laatste aanbeveling van de Raad betreft het verbeteren van specifieke baankenmerken die jongeren belangrijk vinden, zoals carrièreperspectieven en mogelijkheden om werk en privé te combineren. Ook op dit vlak investeert het kabinet. Daarbij kan gedacht worden aan verdere maatregelen op het vlak van kinderopvang en ouderschapsverlof, flexibele invulling van arbeidsduur, maatwerk in arbeidsvoorwaarden, functie-differentiatie en verkorting van carrièrelijnen. Ten slotte is het kabinet van mening dat de overheid een aantrekkelijke werkgever moet zijn, zowel voor jonge als voor oudere werknemers.

Jaarlijkse rapportage

Voor het kabinet betekent dit dat jaarlijks de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector gevolgd moet worden. Dit zal plaatsvinden aan de hand van een rapportage op dit terrein, die daarmee in de plaats komt van de Arbeidsmarkt-rapportage. Deze rapportage presenteert de meest recente ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsmarktpositie, brengt resultaten van genomen maatregelen in kaart en gaat in op de (toekomstige) personeelsbehoefte in de collectieve sector. Op basis daarvan wordt aangegeven of en zo ja welke additionele maatregelen in overweging genomen kunnen worden.

Bij de besluitvorming in het kabinet wordt, naast de inhoudelijke merites van een voorgenomen maatregel, nadrukkelijk gekeken naar financiële implicaties. Op een zelfde manier zouden de consequenties voor de arbeidsmarkt en de personeelsvoorziening van de collectieve sector in de besluitvorming moeten worden betrokken. Tot nu toe vormden deze nauwelijks een relevant criterium bij de besluitvorming over beleidsmaatregelen. Met de huidige en toekomstige krapte op de arbeidsmarkt wordt hierin verandering gebracht. Een meting van de arbeidsmarkt-effecten zal aard en omvang van de consequenties voor de personeelsvoorziening omschrijven.

7.2 Voortbouwen op reeds gedane investeringen

De knelpunten in de personeelsvoorziening van de publieke sector zijn niet nieuw. Daarom heeft het kabinet de laatste jaren systematisch meer aandacht gegeven aan het arbeidsmarktbeleid. Er is reeds het nodige geïnvesteerd in maatregelen om personeelstekorten te voorkomen en op te lossen. Zonder deze maatregelen zouden de huidige problemen alleen maar groter zijn geweest.

Marktconforme ontwikkeling

Via de referentiesystematiek biedt het kabinet al jaren financiële ruimte voor een marktconforme ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden voor overheidswerknemers. Dat geldt ook voor de secundaire voorwaarden. De laatste jaren zijn die er sterk op vooruitgegaan. Dat geldt zeker voor de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Deeltijdwerk, ADV, regelingen voor kinderopvang, ouderschapsverlof en zorgverlof zijn gemeengoed bij de overheidsorganisaties. Daarmee presenteert de overheid zich als een aantrekkelijke werkgever.

Flexibilisering van arbeidsvoorwaarden

In een aantal sectoren is een start gemaakt met de flexibilisering van arbeidsvoorwaarden. Langs die weg is het beter mogelijk om in te spelen op voorkeuren van werknemers en op de marktomstandigheden. Een goed voorbeeld is de mogelijkheid om verlofdagen te kopen en te verkopen. Door de omzetting van de VUT in een systeem van flexibele pensionering zal de arbeidsparticipatie van oudere overheidswerknemers toenemen. Op langere termijn zal dit bijdragen aan de beperking van het personeelstekort.

Ook is geïnvesteerd in verbetering van het loopbaanperspectief (bijvoorbeeld voor beroepsmilitairen met een aanstelling voor bepaalde tijd) en in topambtenaren in het kader van de Algemene Bestuursdienst (ABD), in het aanboren van onbenutte arbeidsreserves (bijvoorbeeld herintredende docenten) en in arbeidsmarktcommunicatie.

Investerings uit de Voorjaarsnota 2000 en Miljoenennota 2001

Boven op hetgeen de afgelopen jaren reeds is geïnvesteerd in maatregelen om personeelstekorten te voorkomen of op te lossen, heeft het kabinet in de Voorjaarsnota 2000 en de Miljoenennota 2001 besloten tot een extra impuls. Ruim 600 miljoen gulden is uitgetrokken voor de bestrijding van de arbeidsmarktproblemen in de collectieve sector. Het grootste deel daarvan is ingezet in het onderwijs en de zorgsector. Deze

middelen zijn onder meer aangewend voor de aanpak van arbeidsuitval als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid, voor kinderopvang en voor maatregelen gericht op het aantrekken en behouden van specifieke groepen personeel.

Met het rapport van de werkgroep Van Rijn als leidraad, heeft het kabinet aan die extra inspanningen een vervolg gegeven in de Voorjaarsnota 2001 (zie paragraaf 7.3). In beperkte mate zijn extra middelen uitgetrokken voor maatregelen gericht op terugdringing van het ziekteverzuim en van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het afgelopen jaar is daar immers reeds fors in geïnvesteerd. De resultaten van deze investeringen zijn weliswaar nog niet zichtbaar, maar het kabinet gaat ervan uit dat op korte termijn positieve effecten zichtbaar worden. Vooral in delen van de collectieve sector met een hoog ziekteverzuim.

7.3 Stevig fundament voor kwalitatief goede dienstverlening

Op basis van het rapport van de werkgroep Van Rijn heeft het kabinet voorjaar 2001 een groot aantal maatregelen op de rails gezet ter vermindering van de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector. Deze maatregelen vormen tezamen een krachtige impuls voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector. De Voorjaarsnota 2001 noemt reeds de extra bedragen die in het lopende jaar voor deze maatregelen worden uitgetrokken. In deze paragraaf geven we aan hoe de maatregelen doorwerken naar latere jaren.

Voor de gehele collectieve sector gaat het vanaf 2004 structureel om een bedrag van ruim 1,8 miljard euro (4 miljard gulden). Daarmee wordt een stevig fundament gelegd voor het veiligstellen van een kwalitatief goede dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Verdeling over sectoren

Bij de verdeling van deze middelen over de verschillende sectoren is de omvang van de arbeidsmarktproblematiek richtinggevend. De problematiek is het grootst in de sector Onderwijs en Wetenschappen en de sector Zorg en Welzijn. Voor beide zijn dan ook relatief omvangrijke bedragen uitgetrokken. Ook in andere sectoren is evenwel sprake van specifieke knelpunten die om een oplossing vragen. Uiteraard is de omvang van de verschillende sectoren eveneens relevant voor de verdeling van de beschikbare middelen. De middelen zijn gekoppeld aan te nemen maatregelen. Ze worden pas uitgekeerd als de sociale partners daarover concrete afspraken hebben gemaakt.

Tabel 7.1 Beschikbare middelen voor arbeidsproblematiek per sector in miljoen euro's

	2001	2002	2003	2004
Onderwijs en Wetenschappen	293	535	558	558
Zorg en Welzijn*	473	783	887	972
Rijksdienst	69	73	68	68
Defensie	41	41	41	41
Politie	100	172	171	177

* Dit bedrag is inclusief de uitgaven voor opleidingen verpleegkundigen (motie APB), huisartsen (motie APB), de inverteerders en het Justitie-gedeelte ten behoeve van de jeugdhulpverlening.

De extra middelen voor Onderwijs en Wetenschappen hebben ertoe geleid dat de sociale partners in de sectoren (po, vo en bve) aanvullende afspraken hebben gemaakt in het kader van de CAO. Tevens is de CAO verlengd tot februari 2003.

De afgesproken mix van maatregelen is grotendeels gebaseerd op het rapport van de werkgroep Van Rijn. Concreet betekent dit dat de afspraken vooral zijn gericht op verbetering van het loopbaanperspectief. Het gaat onder andere om de inkorting van de carrièrelijnen, meer mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie en voor functiedifferentiatie, extra faciliteiten voor de zij-instroom, het aanbieden van een betaald lioschap (lerarenopleiding) aan vierdejaars studenten en extra inzet van ondersteunend personeel ter ontlasting van de leraarsfunctie. Daarnaast wordt betaald ouderschapsverlof ingevoerd, zodat personeel in het onderwijs dezelfde mogelijkheden krijgt om arbeid en zorg te combineren als elders in de collectieve sector.

De financiering van deze maatregelen gaat voor een deel via de schoolbudgetten. Daarmee heeft elke instelling de mogelijkheid om de juiste mix van maatregelen te treffen, waardoor een efficiënte aanwending van de middelen gewaarborgd is.

In het hoger onderwijs zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over de aanwending van de extra middelen. Voor het hoger beroepsonderwijs zal het er, net zoals in het funderend onderwijs, vooral om gaan het loopbaanperspectief te verbeteren. Verder wordt ingezet op invoering van betaald ouderschapsverlof. In het wetenschappelijk onderwijs worden vooral maatregelen beoogd die de doorstroom van jonge talentvolle wetenschappers bevorderen, en maatregelen gericht op stimulering van de carrièremogelijkheden van vrouwelijke wetenschappers. Verder krijgen de mogelijkheden van kinderopvang een impuls.

Zorg en Welzijn

Evenals in het Onderwijs dienen de maatregelen in de sector Zorg en Welzijn een belangrijke impuls te geven aan verbetering van het loopbaanperspectief. Daarnaast is versterking van het arbeidsmarktbeleid een belangrijke prioriteit. Ten behoeve van het laatste zijn middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van zowel het *Convenant Arbeidsmarktbeleid Zorgsector(CAZ)* als het *Convenant Arbeidsmarktbeleid Welzijn en Jeugdhulpverlening(CAWJ)*.

Verder is in een vijftal belangrijke CAO's (zie ook paragraaf 3.2) een veelheid aan afspraken gemaakt die de arbeidsmarktpositie versterken. Daarbij gaat het onder andere om:

- invoering van een nieuw functiewaarderingssysteem (thuiszorg, welzijn);
- verkorting van carrièrelijnen (ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg);
- verbetering van leerling- en stagevergoedingen (alle CAO's);
- verbetering van scholingsfaciliteiten (alle CAO's);
- invoering van loopbaanbegeleidingssystemen (alle CAO's);
- verbetering van kinderopvangmogelijkheden (ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg);
- verbetering van ouderschapsverlof (verpleging en verzorging);
- verbetering van vergoedingen voor onregelmatige diensten (geestelijke gezondheidszorg en thuiszorg).

Rijk

Voor de sector Rijk zijn middelen ter beschikking gesteld om specifieke problemen op te lossen. Het gaat daarbij om de bestrijding van het ziekteverzuim, het opzetten van expertprojecten (voor knelpunt-categorieën) en de verbetering van de arbeidsmarktcommunicatie. Bij de CAO-onderhandelingen in het najaar van 2001 zal door de werkgever verder worden ingezet op vergroting van de mogelijkheden tot uitbreiding van het specifiek belonen, alsmede op het creëren van meer mogelijkheden voor het management bij de inschaling van het personeel.

Defensie

Evenals in de sector Rijk zijn in de sector Defensie de arbeidsvoorwaardelijke knelpunten geconcentreerd bij enkele specifieke groepen. In het recente CAO-onderhandelingsresultaat zijn afspraken gemaakt over verbetering van de salarispositie van soldaten en andere specifieke groepen, zoals instructeurs. Verder wordt ingezet op verbetering van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren.

Politie

In de sector Politie worden de middelen vooral ingezet voor het politie-onderwijs en capaciteitsuitbreiding. Met het oog op capaciteitsuitbreiding zijn in de jongste CAO afspraken gemaakt over de mogelijkheid tot verlenging van de werkweek van 36 naar 38 uur. Naar verwachting zal een groot deel van het executief personeel kiezen voor deze mogelijkheid. De formele werktijd blijft echter 36 uur. Verder zijn middelen gereserveerd voor maatregelen gericht op specifieke knelpunten. Daartoe zijn in de CAO afspraken gemaakt over de verbetering van de inkomenspositie van specifieke groepen, waaronder het invoeren van salaris voor aspiranten en het afschaffen van jeugdschalen, extra faciliteiten voor kinderopvang, beperking van het ziekteverzuim, scholing en verbetering van loopbaanmogelijkheden.

Gemeenten en Provincies

Gemeente- en Provinciefondsuitkeringen zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van de (netto gecorrigeerde) Rijksuitgaven. Deze formule leidt de komende jaren tot extra verhogingen. Deze gelden worden zoveel mogelijk aangewend voor Zorg, Onderwijs en Veiligheid. Het gaat dan om die onderdelen waarvoor de lagere overheden primair verantwoordelijk zijn. De VNG en het IPO onderschrijven de maatschappelijke prioriteiten zoals door het kabinet geformuleerd, en zullen in overleg met het kabinet plannen uitwerken voor een verdere inzet van gemeenten en provincies. Zo mogelijk leveren gemeenten en provincies verhoudingsgewijs een zelfde inspanning als het Rijk. Afspraken worden gemaakt met inachtneming van de autonomie van gemeenten en provincies.

Evaluatie van extra ingezette middelen

Met de inzet van de extra middelen investeert het kabinet fors in vermindering van de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector. Een belangrijk deel van de middelen wordt slechts gehonoreerd indien sociale partners in hun arbeidsvoorwaardenoverleg tot concrete afspraken komen. In het voorjaar van 2002 zal het kabinet met een evaluatie komen van de extra ingezette middelen. Daarbij komt in ieder geval de uitvoering

van maatregelen aan de orde en, indien mogelijk, ook reeds de effectiviteit ervan.

Aangezien een belangrijk deel van de maatregelen ingrijpt in de primaire beloning van het personeel in de sectoren Onderwijs en Zorg, zal extra aandacht worden besteed aan de effectiviteit van beloningsmaatregelen. Daarbij zal ook de effectiviteit van andersoortige maatregelen in ogenschouw moeten worden genomen.

Arbeidsduurverlenging

De werkgroep Van Rijn merkt arbeidsduurverlenging aan als een belangrijk instrument om de knelpunten op de arbeidsmarkt te verminderen. Aangezien de werkweek van voltijders in de collectieve sector over het algemeen korter is dan die van voltijders in het bedrijfsleven, is daar ook ruimte voor. In verschillende delen van de collectieve sector zijn door sociale partners afspraken gemaakt over mogelijkheden om de werkweek te verlengen. Centraal staat dat werknemers hiervoor kiezen op basis van vrijwilligheid.

De afspraken in de verschillende sectoren zijn naar aard en reikwijdte duidelijk verschillend. Inzicht in de effecten van deze afspraken is noodzakelijk om na te gaan of verdergaande afspraken in bepaalde sectoren gewenst zijn, en om te bezien op welke wijze dit gestimuleerd kan worden vanuit het kabinet.

7.4 Follow-up innovatiecentra

Het kabinet is van start gegaan met een vernieuwingsaanpak voor de lange termijn. Het gaat daarbij om innovatietrajecten die bijdragen aan de vergroting van de productiviteit (taken uitvoeren met minder personeel) en aan verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in de collectieve sector.

Conform de aanbevelingen van de werkgroep Van Rijn zal per sector een *taskforce* zorgdragen voor het opstarten en aansturen van de innovatietrajecten. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij relevante, lopende initiatieven. Uiteindelijk zullen de innovatietrajecten (na de uitwerking van ideeën, experimenten en pilots) moeten leiden tot implementeerbare, innovatieve beleidsvoorstellen.

De thematische invalshoeken voor de innovatietrajecten zijn: management en sturing, informatie- en communicatietechnologie, human resources management, samenwerking en ontkokering, bezinning op instituties, en taakverdelingen.

Het kabinet zal de Tweede Kamer in het najaar van 2001 een nader plan presenteren voor de innovatie van de collectieve sector in de komende jaren.

8 INTERNATIONALE AMBTENAREN

8.1 Op weg naar een Europese bestuurscultuur

De Europese bevoegdheden nemen toe, overheidsdiensten in de EU-lidstaten hebben veelvuldig contact met elkaar en met de Europese instellingen in Brussel. Zo ontstaat geleidelijk aan een Europese bestuurs- en managementcultuur, waarbij tal van nieuwe coördinatie- en besluitvormingsprocessen worden uitgewisseld. Bestuursapparaten van de lidstaten ondervinden de invloed daarvan en staan voor de opgave hun medewerkers ermee vertrouwd te maken.

Tabel 8.1 Nederlandse presentie bij internationale organisaties op beleidsfuncties

Organisatie	aantal
Instellingen van de Europese Unie	
– Europese Commissie	400
– Europees Parlement	23
– Europese Rekenkamer	16
– Europees Hof van Justitie	27
– Secretariaat-Generaal van de Raad van ministers van de EU	16
– Secretariaat-Generaal Economisch en Sociaal Comité	4
– Europese Centrale Bank	40
– Europese Investeringsbank	28
– European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	18
– European Patent Office (EPO)	225
Raad van Europa	13
Benelux-Secretariaat	12
European Organization for Nuclear Research (CERN)	85
Eurocontrol	42
European Space Agency (ESA)	67
International Monetary Fund (IMF)	38
North Atlantic Treaty Organization (NAVO)	24
Organization for Economic Cooperation and Development (OESO)	18
VN en hiermee gerelateerde organisaties	585
World Bank	74
Overige organisaties	138
Totaal aantal Nederlanders	1 893

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, peildatum ultimo december 2000

Kennis van (Europese) zaken

Kennis en begrip van Europese zaken in de individuele lidstaten is van groot belang en wordt daarom door de Europese Commissie sterk bevorderd. Zo moet bijvoorbeeld een CD-rom alle ambtenaren van de verschillende lidstaten op de hoogte brengen van de Europese besluitvormingsregels en procedures. Deze CD-rom ontwikkelt de Europese Commissie in samenwerking met de Directoraten-Generaal van de verschillende lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de openbare dienst. In Nederland is dat het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Internationale vergelijking en uitwisseling

Een belangrijke activiteit voor de Directoraten-Generaal is het internationaal vergelijkbaar maken van vernieuwend overheidsbestuur en

personeelsmanagement. Van elkaar leren op het punt van deze onderwerpen is van eminent belang. Zo is onder het Franse voorzitterschap een ICT-werkgroep in het leven geroepen die een Europese sociale dialoog voorbereidt over het thema ICT en personeelsmanagement. In 2002 zal onder Deens voorzitterschap een grote Europese kwaliteitsconferentie worden gehouden met als motto *Innovation, change and partnership*. Ook dit initiatief zal moeten bijdragen aan een kwaliteitsimpuls voor overheidsbestuur en personeelsmanagement bij de overheid. Ter voorbereiding wordt in Nederland een conferentie georganiseerd in samenwerking met de op te richten innovatiecentra (als genoemd in 7.4).

Nieuw toetredende lidstaten en personeelsbeleid

Niet alleen voor de lidstaten van de Europese Unie is het van betekenis dat ideeën worden uitgewisseld over effectief personeelsbeleid, maar vooral ook voor potentiële toetreders tot de Unie. Juist in deze landen is de ontwikkeling van een goed en duurzaam ambtenarenapparaat van het grootste belang. Inzicht in de *good practices* van andere potentiële toetreders en die van de huidige lidstaten van de Unie, kan ertoe bijdragen dat de openbare dienst functioneert op een manier die noodzakelijk is om een uitbreiding van de Europese Unie tot een succes te maken. Nederland ondersteunt in dit kader het Europees Instituut voor de Bestuurskunde in Maastricht dat onderzoek verricht naar de manier waarop deze ondersteuning mede mogelijk kan worden gemaakt.

8.2 Meer Nederlanders op Europese posten

Ons land streeft naar een sterke aanwezigheid van Nederlanders op Europese posten in Brussel. In juli 2000 accordeerde de ministerraad de nota *Bevordering plaatsing Nederlanders bij de diensten van de Europese Commissie*. Op basis van dit stuk worden landgenoten gestimuleerd te solliciteren op vacatures die in Brussel ontstaan. Concreet betekent dit: meedoen aan de toelatingsexamens die door de instellingen van de Europese Unie worden uitgeschreven als selectiemiddel bij het invullen van de vacatures.

De rol van het Bureau Internationale Ambtenaren

Het Bureau Internationale Ambtenaren (BIA) informeert geïnteresseerde Nederlanders over de toelatingsexamens. Zowel bij de voorbereiding als tijdens de selectieperiode worden Nederlandse kandidaten door het bureau begeleid. Ook brengt het BIA potentiële kandidaten op de hoogte van de toelatingsexamens. EU-instellingen organiseren deze examens namelijk niet volgens een bepaalde regelmaat; ze werven naar behoefte.

Om Nederlanders voor te bereiden op het toelatingsexamen, organiseert het BIA algemene voorlichtingsbijeenkomsten. Alle aspecten van zo'n examen worden toegelicht; daarnaast vertellen gastsprekers – functionarissen die zelf werkzaam zijn bij een van de instellingen van de EU – over hun ervaringen. Verder geeft het BIA voorlichting aan universiteiten en hogescholen. Het afgelopen jaar zijn tien van dergelijke bijeenkomsten gehouden. Ook is het bureau aanwezig geweest op een zevental banenbeurzen, waaronder de *Carrièrebeurs Overheid*. Toelatingsexamens worden wekelijks gepubliceerd in het blad *Intro Vacatures*. In dit magazine staan niet alleen de EU-vacatures, maar ook de vacatures bij andere internationale organisaties. Met gemiddeld een vijftigtal vacatures per

editie, worden jaarlijks ongeveer 2 500 vacatures van internationale organisaties gepubliceerd.

Afhankelijk van het werkgebied worden de verschillende toelatingsexamens bij de EU ook aangekondigd in verschillende Nederlandse kranten en vaktijdschriften.

EU-opleiding als voorbereiding

Voor de toelatingsexamens op de werkgebieden *Buitenlandse Betrekkingen* en *Beheer Steun aan Derde Landen* heeft het BIA een wervingscampagne gevoerd, gericht op personen die voldoen aan de gestelde eisen. Zij kregen het aanbod om mee te doen aan een nieuwe EU-opleiding die hen voorbereidt op het eerste gedeelte van het toelatingsexamen. Feitenkennis over Europa vormt het belangrijkste onderdeel. Daarnaast wordt aandacht besteed aan talenkennis. Op die manier wordt getracht de slagingskans van Nederlanders te verhogen. De cursus is ontwikkeld door instituut Clingendael. Het betreft een proef die mogelijk in het najaar van 2001 een vervolg krijgt, maar dan specifiek gericht op toelatingsexamens voor juristen en economen. Zo mogelijk zal deze nieuwe EU-opleiding vanaf 2002 tevens worden benut bij de kwaliteitsverbetering van de rijksdienst. Het doel is een grotere groep goed voor te bereiden op de Europese toelatingsexamens.

Voorselectie per computer

De Europese Commissie heeft plannen opgesteld om de werving en selectie van ambtenaren met een vast dienstverband te herstructureren. In de toekomst zal de voorselectie wellicht per computer gaan plaatsvinden. Kandidaten kunnen zich dan aanmelden bij een regionaal centrum en daar testen afleggen. Bij een gunstig resultaat wordt de kandidaat toegelaten tot het eerstvolgend vergelijkend onderzoek. Naar verwachting duurt het nog vijf jaar voordat dit systeem operationeel is.

Tevens is de Commissie van plan meer structuur aan te brengen in de toelatingsexamens. Op dit moment worden examens uitgeschreven als er behoefte ontstaat aan nieuwe medewerkers. De Commissie wil in de toekomst een zekere periodiciteit aanhouden bij het aankondigen van de toelatingsexamens.

Kortere uitwisselingsprogramma's

Om lidstaten van de Europese Unie nader tot elkaar te brengen en van elkaar te laten leren, worden bilateraal uitwisselingsprogramma's ontwikkeld voor ambtenaren. Ambtenaren krijgen zo voor korte tijd de mogelijkheid kennis te maken met werkwijzen, beleid en beleidsprioriteiten van andere lidstaten. Onder andere tussen het Verenigd Koninkrijk en Zweden bestaat reeds een dergelijke bilaterale overeenkomst. In Nederland worden op dit moment samen met het Verenigd Koninkrijk en Zweden programma's ontwikkeld die uitwisseling van ambtenaren tussen de landen mogelijk maken. Praktische problemen, zoals het taalverschil, zijn aanzienlijk. Mede daarom is het noodzakelijk om de uitwisselingsprogramma's niet een te lange periode te laten beslaan. Voordeel is dat op die manier ook een grotere groep ambtenaren kan deelnemen aan dergelijke projecten.

8.3 Europese ambtenaren: hervorming en arbeidsvoorwaarden

Het hervormingsproces op personeel en administratief gebied van Europees commissaris Kinnock ligt goed op koers. De nagestreefde wijzigingen worden door Nederland in grote lijnen gesteund. De hervormingen introduceren Angelsaksische elementen in het Europees Ambtenarenstatuut, dat momenteel nog grotendeels geschoeid is op Franse leest.

Het bestaande lineaire carrièresysteem, met werving aan de voet, blijft gehandhaafd. Maar daarnaast zal meer op deskundigheid geworven gaan worden; promoties geschieden naar verdienste.

Om dat laatste mogelijk te maken, komen er duidelijke functieomschrijvingen en beoordelingssystemen. Carrières kunnen zo ook worden vertraagd. Er komt meer aandacht voor opleiding en *management development*.

Aandacht verdient in elk geval nog de bevordering van interne mobiliteit. Grotere interne mobiliteit van Commissieambtenaren wordt toegejuicht, echter: ook externe mobiliteit – ambtenaren van de lidstaten die overstappen naar het Commissieapparaat en vice versa – mag niet worden vergeten.

Stimulerend in dit verband werkt een hoog aandeel van tijdelijke ambtenaren, de zogenaamde *temporaires*, in de formaties van ieder Commissie-onderdeel. Een Europese openbare dienst is meer dan het Brusselse apparaat alleen!

De arbeidsvoorwaarden bij de Europese instellingen zijn sterk in ontwikkeling. Gesproken wordt al enige tijd over een nieuwe methode voor de jaarlijkse aanpassing van de salarissen. Die methode zal ook gelden voor de zogenaamde gecoördineerde organisaties zoals de OESO, de NAVO en de Raad van Europa.

Vernieuwing is noodzakelijk omdat de afgesproken geldigheidsduur van de huidige aanpak is verstreken. Dat geldt voor beide groepen van instellingen. Voortzetting van de huidige aanpassingsmethode behoort overigens ook tot de opties. Omdat onderhandelingen over vernieuwing veel tijd vergen, besloot de Europese Raad voorjaar 2001 tot een verlenging van de bestaande systematiek met drie jaar. Dit om ruimte te creëren voor het overleg over de hervormingsplannen van Europees Commissaris Kinnock. Wel ging de Raad ervan uit dat de Europese Commissie voorstellen zal doen over de pensioenregeling, dit mede met het oog op de nijpende begrotingsproblematiek. Commissievoorstellen zijn tot op heden echter achterwege gebleven.

Discussie over nieuw statistisch rekenmodel

Voor de jaarlijkse aanpassing van de salarissen wordt eens in de vijf jaar een statistisch rekenmodel (*reference index*) vastgesteld door het coördinerend orgaan van de samenwerkende lidstaten: de *Coordinating Committee on Remuneration (CCR)*. Deze CCR overlegt hierover met vertegenwoordigers van de Europese instellingen en de personeelscomités. Het huidige rekenmodel is gebaseerd op de salarisontwikkeling van ambtenaren bij centrale overheidsdiensten in de lidstaten. Het gaat om een gewogen gemiddelde. De Europese organisaties en personeelscomités willen graag af van dit model. De systematiek moet flexibeler zijn, vinden zij, en rekening houden met moderne inzichten over personeelsmanagement. Het moet beloningsdifferentiatie mogelijk maken en kunnen inspelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Nu al geeft een aantal organisaties aan dat zij als gevolg van hun

arbeidsmarktpositie onvoldoende in staat zijn personeel te werven of te behouden. De secretarissen-generaal en de personeelscomités van de organisaties hebben de CCR voorgesteld de salarisontwikkeling te baseren op die van het multinationale bedrijfsleven, mondiale internationale organisaties en de permanente ambtelijke vertegenwoordigingen van de lidstaten bij de organisaties. Invoering van een dergelijke *composite-index* wordt echter unaniem door Nederland en de andere lidstaten afgewezen. Nederland streeft naar een beheersing van Europese arbeidsvoorwaarden en acht vergroting van het verschil met de netto Nederlandse overheidsalarissen niet wenselijk. Uit tabel 8.2 blijkt dat de verschillen momenteel reeds aanzienlijk zijn.

Tabel 8.2 Netto salarissen (per maand, in Euro's) per 1-1-2000 van rijksambtenaren en stafleden bij internationale organisaties

Schalen				Organisaties							
Schaal BBRA	GO	EU	VN	Rijk		GO		EU		VN	
				Mini	Maxi	Mini	Maxi	Mini	Maxi	Mini	Maxi
18	A7	A1	D2/ASG	2 960	3 621	7 927	9 298	8 971	10 968	5 801	6 797
17	A6	A2	D1	2 752	3 410	7 241	8 794	8 125	10 030	5 251	5 958
15	A5	A3	P5	2 310	3 023	6 127	7 973	6 977	9 312	4 740	5 724
13	A4	A4	P4	1 880	2 595	5 291	6 773	6 094	7 915	4 028	5 185
12	A3	A5	P3	1 731	2 392	4 553	5 933	5 213	6 866	3 403	4 513
11	A2	A7/A6	P2	1 513	2 150	3 690	4 756	4 034	6 022	2 848	3 627

Bron: OESO

GO = NAVO, OESO, WEU, Raad van Europa, Weercentrum, ESA

EU = Europese Gemeenschappen en Eurocontrol

VN = Verenigde Naties (i.c. Internationaal Hof van Justitie, OPCW)

Nog geen vrij verkeer van ambtenaren

«Vrij verkeer van ambtenaren», dat wil zeggen: de uitbreiding van het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie tot overheidsdienaren, zou ook in Nederland kunnen bijdragen aan verlichting van de arbeidsmarktproblematiek. Op dit terrein worden echter weinig vorderingen geboekt. Formele barrières staan in sommige landen een «open» publieke arbeidsmarkt in de weg. Het wachten is op een nieuwe Richtlijn van de Europese Commissie over dit onderwerp. In Nederland is overigens een SER-advies verschenen over de Europese mobiliteit. Ook is een regeringsstandpunt vastgesteld, waarin het belang wordt onderschreven dat barrières voor grensoverschrijdende mobiliteit worden geslecht.

Zorg om pensioenontwikkelingen

Niet alleen nationaal, ook in Europees verband staat het onderwerp pensioenen hoog op de agenda. Overal in de Europese Unie zal de vergrijzing zich laten gelden. Met name in landen waar onvoldoende reserves zijn opgebouwd en pensioenen worden gefinancierd door middel van een omslagstelsel, zullen de problemen groot zijn. De lidstaten hebben daarom bij de Europese top van Stockholm in het afgelopen voorjaar besloten de ontwikkelingen rond de pensioenen in Europa samen nauwlettend te volgen.

Niet alleen voor problemen rond de financiering van de oudedagsvoorziening moet een oplossing worden gevonden, ook voor de overheid als werkgever is de vergrijzing een probleem. De factor arbeid zal steeds schaarser worden. De concurrentie met de marktsector om gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken, zal toenemen. De directeuren-generaal

die in de verschillende lidstaten verantwoordelijk zijn voor de openbare dienst, zullen daarom nauwer samen moeten werken bij het zoeken naar oplossingen voor deze vergrijzingsproblematiek.

Europese instellingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan herziening van pensioenstelsels. Draagvlak daarvoor is echter alleen te verwachten als deze organisaties ook in eigen huis orde op zaken stellen. En geen precedent scheppen door genereuze regelingen in het leven te roepen en de lasten daarvoor naar de toekomst te schuiven. Monitoring van de Europese instellingen moet het verder oplopen van ongedekte pensioenverplichtingen jegens de begroting van de lidstaten helpen vermijden.

Nederland voert, wat betreft de pensioenstelsels van de internationale organisaties, met gelijkgezinde landen een matigingsbeleid en tracht binnen de Europese instellingen tot vormen van kapitaaldekking en invoering van beschikbare premiesystemen te komen.

9 BIJLAGEN

9.1 Kengetallen overheidspersoneel

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

Overheidspersoneel

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

Werkzame personen

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

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

Werkgelegenheid bij de overheid

Ruim 12 procent van de werkzame beroepsbevolking in Nederland was eind 2000 in dienst bij de overheid. Tabel 9.1 geeft daarvan een overzicht op basis van het aantal werkzame personen. De meeste overheids-werknemers zijn werkzaam in het onderwijs.

Tabel 9.1 Werkzame personen en arbeidsvolume naar overheidssector per jaar

Sector	aantal werkzame personen (x 1000)				arbeidsvolume (x 1000)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Rijk	112	115	114	116	105	108	106	109
Onderwijs *	358	367	292	305	272	288	230	240
HBO			28	29			21	22
Universiteiten			52	52			42	42
Onderzoekinstellingen			4	4			4	4
Academische ziekenhuizen	40	42	44	45	32	34	36	38
Defensie	78	76	75	73	77	75	73	72
Politie	46	46	47	49	44	44	45	46
Rechterlijke Macht	2	2	3	3	2	2	2	2
Gemeenten	170	173	175	177	152	154	156	156
Provincies	12	13	13	13	11	12	12	12
Waterschappen	9	9	9	9	8	8	8	8
Gemeenschappelijke Regelingen	17	17	17	17	14	14	14	14
Totaal	845	859	872	892	717	739	750	765

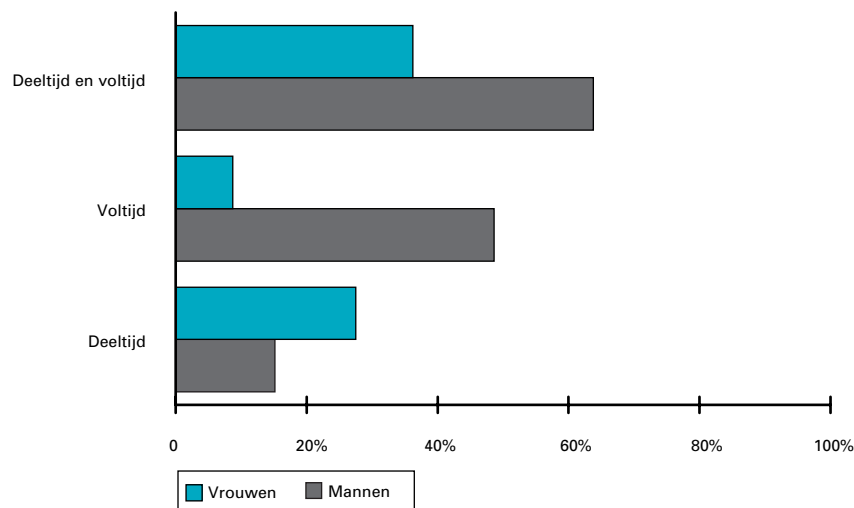
Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, BZK (2001)

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

Overheidswerknemers en deeltijdarbeid

Bij de overheid werkt ongeveer 36 procent van de werknemers in deeltijd en 64 procent in voltijd. Ter vergelijking: in 1982 vervulde zo'n 20 procent van de werknemers een onvoldedige dagtaak. Door vrouwen wordt veel vaker in deeltijd gewerkt dan door mannen. Ultimo 2000 had ongeveer 74 procent van de vrouwen een deeltijdbaan, terwijl dit percentage bij mannen ongeveer 15 procent bedroeg.

Figuur 9.1 Werkzame personen naar werktijd en geslacht in procenten (ultimo 2000)



Overheidswerknemers naar geslacht

Bij de overheid werken gemiddeld meer mannen dan vrouwen. Het aandeel van vrouwen neemt echter nog steeds toe, namelijk van 39 procent in 1997 tot ruim 43 procent in 2000. Ter vergelijking: in 1982 bedroeg het aandeel vrouwen ruim 29 procent van het totale personeelsbestand. Binnen de overheidssectoren komen grote verschillen voor. Zo is het aandeel van vrouwen in het onderwijs aanzienlijk groter dan in de sectoren Politie, Defensie en Waterschappen.

Tabel 9.2 Werkzame personen per overheidssector naar geslacht per ultimo 2000

Sector	werkzame personen (X 1000)			werkzame personen (%)	
	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen
Rijk	75	41	116	64	36
Onderwijs*	121	184	305	40	60
HBO	17	12	29	56	44
Universiteiten	32	20	52	61	39
Onderzoekinstellingen	3	1	4	63	37
Academische Ziekenhuizen	15	30	45	33	67
Defensie	64	9	73	88	12
Politie	36	13	49	73	27
Rechterlijke Macht	2	1	3	57	43
Gemeenten	112	65	177	64	36
Provincies	9	4	13	66	34
Waterschappen	7	2	9	76	24
Gemeenschappelijke regelingen	10	7	17	57	43
Totaal	503	389	892	57	43

Bron: Kernegegevens Overheidspersoneel, BZK 2001.

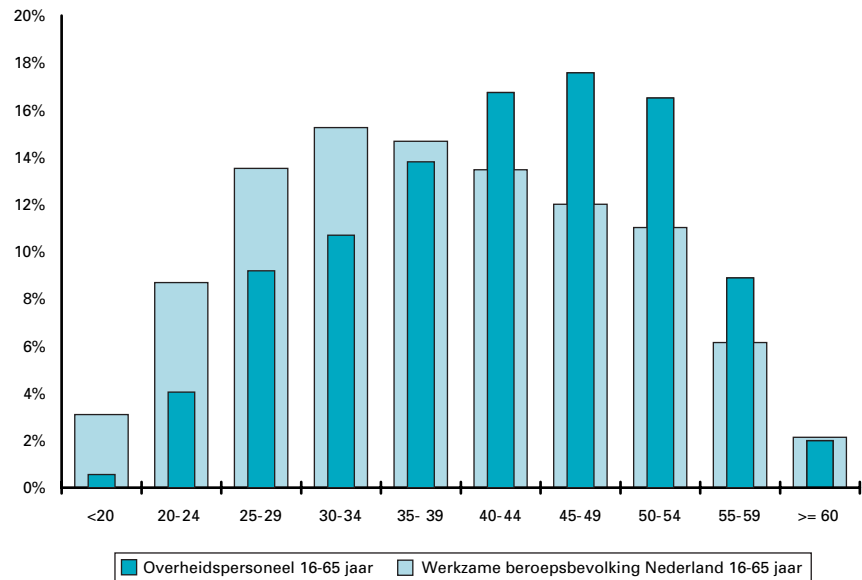
* Dit omvat het personeel werkzaam in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, inclusief volwasseneneducatie.

Overheidswerknemers naar leeftijd

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

De gemiddelde leeftijd van het totale overheidspersoneel is iets toegenomen, van 41 jaar in 1997 tot 41,6 jaar in 2000. De gemiddelde leeftijd van het overheidspersoneel ligt bij mannen in 2000 (43 jaar) drie jaar hoger dan bij vrouwen (40 jaar). Die verhouding is de afgelopen jaren constant gebleven

Figuur 9.2 Leeftijdsopbouw overheidspersoneel in vergelijking met de werkzame beroepsbevolking in Nederland (ultimo 2000)



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, BZK 2001.

9.2 Kengetallen arbeidsongeschikten

In vergelijking met het landelijke gemiddelde kennen de overheidssectoren (exclusief Defensie en de zorgsector) relatief minder volledig arbeidsongeschikten. Het percentage *gedeeltelijk* arbeidsongeschikten daarentegen is hoger. In de nu volgende overzichten geven we een beeld van de mate van arbeidsongeschiktheid naar leeftijd, sekse en functie-niveau in de verschillende sectoren. Ook de bovenwettelijke aanspraken komen aan bod.

Tabel 9.3 Percentuele verdeling arbeidsongeschikten naar AO-klasse (per ultimo 2000)

	15<35%	35<55%	55<80%	>=80%	verhouding overheid/ markt/zorg
Rijk + Rechterlijke Macht*	12,8	15,8	6,9	64,4	
Onderwijs					
Primair onderwijs	10,6	17,5	8,5	63,5	
Voortgezet onderwijs	12,7	24,8	10,7	51,8	
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	9,7	18,3	8,1	63,9	
Overige onderwijs	12,7	15,8	10,8	60,8	
Hoger beroepsonderwijs	9,4	18,8	11,1	60,7	
Wetenschappelijk onderwijs	11,1	17,2	7,6	64,1	
Onderzoekinstellingen	12,7	14,0	10,5	62,7	
Academische Ziekenhuizen	18,5	16,9	7,8	56,9	
Defensie	14,0	10,3	4,3	71,4	
Politie	20,7	23,1	11,9	44,4	
Gemeenten	14,1	15,6	6,7	63,5	
Provincies	12,2	17,6	6,4	63,9	
Waterschappen	15,1	18,5	9,0	57,4	
Overige instellingen	13,8	16,7	7,0	62,5	
Niet in te delen	11,3	16,5	7,4	64,8	
Totaal overheid	12,8	17,5	7,9	61,8	12,6
Zorgsector**	15,4	9,3	3,5	71,9	13,4
Marktsector**	14,0	10,8	4,7	70,5	74,0
					100%

Bron: Statistiek arbeidsongeschiktheid 2000, USZO (bewerking BZK).

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

** Bron: Informatie sociale verzekeringen naar sectoren 2000, Lisv (bewerking BZK).

Tabel 9.4 Verdeling arbeidsongeschikten naar leeftijdsklasse (per ultimo 2000)

	<25 jaar	25–35 jaar	35–45 jaar	45–55 jaar	55–65 jaar	verhouding overheid/ zorg/markt
Rijk + Rechterlijke Macht *	0,1	4,7	20,0	36,4	38,8	
Onderwijs						
Primair onderwijs	0,1	2,4	10,7	33,3	53,5	
Voortgezet onderwijs		1,0	6,0	29,7	63,2	
Beroepsonderwijs en volwasseneneduca- tie		1,0	7,6	30,8	60,6	
Overige onderwijs	0,1	6,9	19,2	43,5	30,3	
Hoger beroepsonderwijs		1,4	9,2	34,4	55,0	
Wetenschappelijk onderwijs	0,1	4,0	13,0	36,3	46,6	
Onderzoekinstellingen		11,8	15,8	31,1	41,2	
Academische Ziekenhuizen	0,1	5,9	21,1	35,6	37,2	
Defensie	1,2	11,0	19,4	34,1	34,4	
Politie	0,6	9,7	28,4	41,0	20,3	
Gemeenten	0,1	3,0	13,6	34,4	48,9	
Provincies	0,1	2,6	15,8	36,9	44,7	
Waterschappen		4,9	15,5	29,7	49,9	
Overige instellingen	0,0	3,1	13,6	34,7	48,7	
Niet in te delen	0,1	5,6	23,7	41,3	29,3	
Overheid totaal	0,1	3,3	13,2	34,0	49,4	12,6
Zorgsector**	0,5	10,9	22,7	34,6	31,2	13,4
Marktsector**	0,9	8,9	17,3	32,0	40,9	74,0
						100,0

Bron: Statistiek arbeidsongeschiktheid 2000, USZO (bewerking BZK).

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

** Bron: Informatie sociale verzekeringen naar sectoren 2000, Lisv (bewerking BZK).

Tabel 9.5 Verdeling arbeidsongeschikten naar diagnosegroep (per ultimo 2000)

	Psychische aandoeningen	Hart- en vaatziekten	Bewegings- apparaat	Overige ziekten	verhouding overheid/zorg/ markt
Rijk + Rechterlijke Macht *	42,7	6,0	16,5	34,8	
Onderwijs					
Primair onderwijs	48,6	4,2	17,0	30,3	
Voortgezet onderwijs	48,8	5,2	14,3	31,7	
Beroeps- en volwasseneneducatie	47,5	4,6	18,1	29,9	
Overige onderwijs	35,0	2,4	11,6	51,0	
Hoger beroepsonderwijs	49,8	5,5	13,5	31,2	
Wetenschappelijk onderwijs	39,3	4,8	17,6	38,3	
Onderzoekinstellingen	43,0	0,9	13,6	42,5	
Academische Ziekenhuizen	33,5	3,9	25,1	37,5	
Defensie	23,6	4,9	18,1	53,4	
Politie	31,9	5,4	22,5	40,2	
Gemeenten	37,8	5,3	25,1	31,8	
Provincies	45,9	6,3	20,0	27,8	
Waterschappen	28,7	7,7	32,2	31,4	
Overige instellingen	36,7	6,9	25,4	31,0	
Niet in te delen	10,7	0,8	4,2	84,3	
Totaal overheid	41,5	5,1	19,9	33,5	12,6
Zorgsector**	33,8	2,7	26,0	35,7	13,4
Marktsector**	28,9	6,1	30,6	33,9	74,0
					100,0

Bron: Statistiek arbeidsongeschiktheid 2000, USZO (bewerking BZK).

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

** Bron: Lisv, Informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 2000 (bewerking BZK).

Tabel 9.6 Verdeling arbeidsongeschikten naar sector en geslacht per ultimo 2000

Sector	Vrouwen in WAO als percentage van het totaal aantal WAO-ers	Mannen in WAO als percentage van het totaal aantal WAO-ers	Vrouwen in WAO als percentage van het aantal verzekerde vrouwen	Mannen in WAO als percentage van het aantal verzekerde mannen
Rijk + Rechterlijke Macht*	45,9	54,1	3,4	3,9
Primair onderwijs (po)	64,0	36,0	6,8	4,0
Voortgezet onderwijs (vo)	43,2	56,8	5,5	7,1
Beroepsonderwijs en volwassenen-educatie (bve)	56,4	43,6	7,7	6,0
Overige onderwijs	68,6	31,4	13,7	6,8
Hoger beroepsonderwijs	51,6	48,4	4,5	4,2
Wetenschappelijk onderwijs	57,2	42,8	3,0	2,2
Onderzoekinstellingen	46,9	53,1	2,0	2,3
Academische ziekenhuizen	78,6	21,4	6,3	1,8
Defensie	24,1	75,9	1,0	3,0
Politie	36,4	63,6	1,3	2,2
Gemeenten	46,6	53,4	5,3	6,1
Provincies	49,0	51,0	4,8	5,0
Waterschappen	27,0	73,0	1,5	3,9
Overige instellingen	39,0	61,0	4,3	6,6
Overheid totaal	50,4	49,6	4,7	4,7
Zorgsector**	87,2	12,8	8,3	1,3
Marksector**	33,5	66,5	16,1	27,6

Bron: Statistiek arbeidsongeschiktheid 2000, USZO (bewerking BZK).

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

** Bron: Lisv, Informatie sociale verzekeringen naar sectoren; 2000 (bewerking BZK).

9.3 Contractloonontwikkeling 1993–2002

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

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

Verder zijn de volgende leeswijzers van belang:

- In de eerste regel van onderstaande overzichten per sector is de overloop van het laatste centraal overeengekomen contract (1,29 procent) opgenomen. In deze post zit zowel de overloop van 1992 als de 1 procent salarisverhoging per 1 januari 1993 uit dat contract.
- In de kolom «afspraken» zijn de contractloonaafspraken opgenomen die in de CAO zijn gemaakt. In de kolommen daarnaast zijn deze afspraken opgenomen, herleid op jaarbasis.
- Bij de herleiding op jaarbasis wordt in een jaar alleen het effect opgenomen dat een verhoging heeft in dát jaar. Een voorbeeld: een verhoging van 1 procent per 1 juli van een jaar wordt opgenomen als 0,5 procent op jaarbasis.
- In het algemeen gelden afspraken over de contractloonontwikkeling zowel voor het maandsalaris als voor de vakantie-uitkering daarover. Afspraken over de eindejaarsuitkering kunnen hier echter van afwijken. Vaak wordt besloten dat een eindejaarsuitkering alleen moet worden berekend over het kale salaris, dus *exclusief* de vakantie-uitkering. In zo'n geval zal in de kolommen waarin de afspraak is uitgewerkt een lager percentage zijn opgenomen, omdat de eindejaarsuitkering in die kolommen wordt uitgedrukt ten opzichte van het salaris *inclusief* de vakantie-uitkering.
- Als een afgesproken verhoging wordt aangemerkt als eenmalig, betekent dit dat de verhoging in het jaar na de afspraak weer vervalt. In de kolommen «contractloonontwikkeling per jaar» is het vervallen van de verhoging dan ook als een verlaging opgenomen.
- Voor de jaren 2001 en 2002 zijn afspraken opgenomen in de sectoren Onderwijs, HBO en Onderzoekinstellingen en Defensie. Deze betreffen een zogenaamd onderhandelingsresultaat, dat door de onderhandelaars aan werknemerszijde ter goedkeuring is voorgelegd aan de leden. Die goedkeuring is op dit moment (1 september 2001) nog niet verleend.
- Met ingang van 1999 is de sector Onderwijs en Wetenschappen gesplitst in vier sectoren. De CAO-onderhandelingen vinden vanaf 1999 afzonderlijk plaats in de sectoren Onderwijs, Wetenschappelijk onderwijs, Hoger beroepsonderwijs en Onderzoekinstellingen.

Defensie		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract 1-4-93 tot 1-4-95 vervallen uitkering Simons (alleen burgers)			1,29%										
1-7-93	initieel	1,70%		-0,18%										
dec-93	incidenteel f 300 (€ 136,13) (burgers)		0,12%	0,85%	0,85%									
jan-94	eindejaarsuitkering 0,4%		0,40%	0,12%	-0,12%									
dec-94	eindejaarsuitkering 0,4%	0,40%		0,40%	0,40%									
1-1-95	initieel	0,50%		0,40%										
	totaal	2,60%	0,52%	2,08%	1,53%	0,50%	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%	0,75%	1,17%						
dec-96	eenmalig 0,75%		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%	0,87%	1,73%				
dec-98	eenmalig 0,5%		0,50%					0,50%	-0,50%					
	totaal	5,20%	1,00%					1,80%	2,17%	1,23%				
	1-6-99 tot 1-8-00													
1-6-99	initieel	2,85%								1,66%	1,19%			
dec-99	eenmalig 0,5%		0,50%							0,50%	-0,50%			
	totaal	2,85%	0,50%							2,16%	0,69%			
	1-8-00 tot 1-10-01													
1-8-00	initieel	3,35%									1,40%	1,95%		
dec-00	eindejaarsuitkering 0,2%	0,20%									0,20%			
dec-00	eenmalig 1,0%		1,00%								1,00%	-1,00%		
	totaal	3,55%	1,00%								2,60%	0,95%		
	1-10-01 tot 1-1-04													
1-10-01	initieel	4,00%									1,40%	1,95%		
dec-01	eenmalig 0,8%		0,80%								0,80%	3,00%		
1-11-02	initieel	4,00%									0,67%	-0,80%	3,33%	
dec-01	eindejaarsuitkering 0,2%	0,20%									0,20%	0,20%		
dec-02	eenmalig 0,7%		0,70%								0,70%	-0,70%		
dec-03	eenmalig 0,8%		0,80%								0,80%	0,80%		
	totaal	8,20%	2,30%								1,80%	3,77%		3,43%
	eindtotaal	25,15%	7,07%	2,08%	1,53%	1,43%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	3,28%	2,75%	3,77%	3,43%

Onderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract			1,29%										
1-10-93	1-4-93 tot 1-4-95			-0,61%										
1-1-95	vervallen uitkering Simons	2,10%		0,53%	1,58%									
	initieel	0,50%				0,50%								
	totaal	2,60%		1,21%	1,58%	0,50%								
1-10-95	1-4-95 tot 1-6-96	0,65%				0,16%	0,49%							
1-4-96	initieel	1,10%				0,83%	0,83%	0,28%						
	totaal	1,75%				0,16%	1,31%	0,28%						
dec-96	1-6-96 tot 1-1-99		0,46%				0,46%	-0,46%						
1-8-97	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	1-6-96 tot 1-1-99		0,46%					0,46%	-0,46%					
dec-97	initieel	0,75%						0,19%	-0,19%					
1-1-98	1-6-96 tot 1-1-99		0,75%					0,19%	-0,19%					
1-8-98	initieel	1,50%						0,63%	0,88%					
1-12-98	1-6-96 tot 1-1-99		1,50%					0,04%	0,04%					
dec-98	initieel	0,50%						0,46%	-0,46%					
	totaal	3,75%					0,46%	0,85%	1,56%	0,87%				
1-2-99	1-1-99 tot 1-3-00		2,50%							2,29%	0,21%			
dec-99	initieel	2,50%								0,56%	-0,56%			
	eenmalig 0,6%		0,56%							2,85%	-0,35%			
	totaal	2,50%												
1-3-00	1-3-00 tot 1-3-02		3,25%							2,71%	0,54%			
dec-00	initieel	2,75%								0,74%	-0,74%			
1-3-01	1-3-00 tot 1-3-02		0,74%							2,29%	0,46%			
dec-01	initieel	2,75%								0,74%	-0,74%			
dec-00	1-3-00 tot 1-3-02		0,74%							1,39%	-1,39%			
	initieel	6,00%								3,10%	4,22%	-1,67%		
	totaal		2,87%											
1-1-02	1-3-02 tot 1-2-2003		1,25%										1,25%	
1-7-02	initieel	2,00%											1,00%	1,00%
dec-02	1-3-02 tot 1-2-2003		1,81%										1,81%	
dec-02	initieel	5,06%											1,20%	-1,20%
	1-3-02 tot 1-2-2003		1,20%										5,26%	-0,20%
	totaal		1,20%											
	eindtotaal	21,66%	6,44%	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	3,10%	4,22%	3,59%	-0,20%

Wetenschappelijk onderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	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%	0,67%	0,33%		
	totaal	4,00%	0,69%							3,31%	1,22%	0,33%		
	1-6-00 tot 1-6-02													
1-6-00	initieel	2,80%									1,63%	1,17%		
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%		0,46%							0,46%	-0,46%			
1-7-01	initieel	3,40%								1,70%	1,70%	1,70%	1,70%	
dec-01	eindejaarsuitkering 0,75%		0,69%							0,69%	-0,69%			
1-2-02	initieel	0,80%												0,73%
	totaal	7,00%	1,16%							2,10%	3,10%	3,10%	1,73%	
	eindtotaal	11,00%	1,85%							3,31%	3,32%	3,44%	1,73%	

Hoger Beroepsonderwijs		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	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%	0,67%	0,33%		
	totaal	4,00%	0,69%							3,06%	1,47%	0,33%		
	1-6-00 tot 1-6-02													
1-6-00	initieel	2,75%									1,60%	1,15%		
dec-00	eenmalig 0,8%		0,74%							0,74%	-0,74%			
1-7-01	initieel	3,50%								1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	
dec-01	eenmalig 1,3%		1,20%							1,20%	-1,20%			
1-5-02	initieel	0,75%									0,50%	0,25%		0,25%
	totaal	7,00%	1,94%							2,34%	3,36%	3,36%	1,05%	0,25%
	eindtotaal	11,00%	2,64%							3,06%	3,82%	3,69%	1,05%	0,25%

Onderzoekinstellingen		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract conform cao onderwijs													
1-3-99	1-1-99 tot 1-3-00									0,87%				
	initieel	3,00%								2,50%	0,50%			
1-2-00	initieel	0,50%								0,46%	0,04%	0,04%		
	totaal	3,50%								3,37%	0,96%	0,04%		
1-3-00	1-3-00 tot 1-3-01													
	initieel	3,50%									2,92%	0,58%		
	totaal	3,50%									2,92%	0,58%		
1-3-01	1-3-01 tot 1-6-02													
	initieel	4,10%										3,42%	0,68%	
dec-01	eindejaarsuitkering f 250,- (€ 113,45)	0,25%										0,25%		
1-3-02	initieel	1,00%											0,83%	0,17%
dec-02	eindejaarsuitkering f 100,- (€ 45,38)	0,10%											0,10%	
	totaal	5,45%										3,67%	1,62%	0,17%
	eindtotaal	12,45%								3,37%	3,88%	4,29%	1,62%	0,17%

Politie		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract			1,29%										
1-7-93	1-4-93 tot 1-4-95													
dec-93	initieel	1,80%		0,90%	0,90%									
1-1-95	incidenteel 0,25%	0,25%	0,23%	0,23%	- 0,23%	0,25%								
	initieel	2,05%	0,23%	2,42%	0,67%	0,25%								
	totaal													
1-7-95	1-4-95 tot 1-7-96													
dec-95	initieel	0,50%	0,19%			0,25%	0,25%							
1-1-96	incidenteel 0,2%	0,50%	0,19%			0,19%	- 0,19%							
1-4-96	initieel	0,50%	0,19%			0,50%	0,50%	0,13%						
	initieel	0,50%	0,19%			0,38%	0,38%	0,13%						
	totaal	1,50%	0,19%			0,44%	0,94%	0,13%						
1-4-97	1-1-97 tot 1-1-99													
1-7-97	initieel f 100	1,60%	0,93%					1,20%	0,40%					
1-5-98	incidenteel 1%		0,93%					0,93%	- 0,93%					
1-8-98	eenmalig f 1450 (€ 657,98)	2,00%	1,53%					1,53%	1,53%	- 1,53%				
dec-98	initieel	3,60%	1,44%					1,44%	1,44%	1,17%				
	eindejaarsuitkering 1,55%		3,89%					2,13%	3,27%	- 1,80%				
	totaal													
1-2-99	1-1-99 tot 1-1-01													
1-2-99	extra periodieke verhoging	2,50%								2,29%	0,21%			
12-99	politie flexibiliteitstoelage	0,82%								0,82%				
dec-99	inflatiecorrectie	1,00%	0,46%							0,92%	0,08%			
1-2-00	eindejaarsuitkering 0,5%	2,00%	0,46%							0,46%	- 0,46%			
	initieel	6,32%	0,46%							1,83%	0,17%			
	totaal									4,49%	1,67%			
1-2-01	1-1-01 tot 1-1-04													
1-9-01	overbruggingstoelage 1,5%	1,50%										1,38%	0,13%	
dec-01	initieel 2% ipv OBT	0,50%										0,17%	0,33%	
dec-01	13e maand 2,5%	2,14%										2,14%		
1-7-02	eenmalig f 300 (€ 136,13)	1,00%	0,34%									0,34%	- 0,34%	
dec-02	initieel	2,35%	0,34%									0,50%	0,50%	
dec-02	13e maand 2,75%	1,00%										2,35%		
1-7-03	eenmalig f 300 (€ 136,13)	2,35%	0,34%									0,34%	- 0,34%	
dec-03	initieel	10,84%	1,02%									4,02%	3,31%	3,35%
dec-03	13e maand 2,75%													
dec-03	eenmalig f 300 (€ 136,13)													
	totaal													
	eindtotaal	24,31%	5,79%	2,42%	0,67%	0,69%	0,94%	2,25%	3,27%	2,69%	1,67%	4,19%	3,31%	3,35%

Rechterlijke Macht		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract			1,29%										
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95			-0,28%										
jan-94	vervallen uitkering Simons	1,80%	0,28%	1,35%	0,45%									
dec-94	initieel				0,28%									
1-1-95	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%		0,28%										
	initieel	0,50%	0,28%		0,50%									
	totaal	2,58%	0,28%	2,36%	1,01%	0,22%								
	1-4-95 tot 1-4-97													
1-10-95	initieel	0,50%	0,46%		0,13%	0,38%								
dec-95	eindejaarsuitkering 0,5%				0,46%	-0,46%								
1-10-96	initieel	0,75%	0,46%		0,19%	0,56%								
dec-96	eindejaarsuitkering 0,5%				0,46%	-0,46%								
1-1-97	initieel	1,00%	0,93%			1,00%								
	totaal	2,25%	0,93%		0,59%	0,56%								
	1-4-97 tot 1-6-99													
1-5-97	initieel	2,80%	0,46%					1,87%	0,93%					
dec-97	eindejaarsuitkering 0,5%							0,46%	-0,46%					
1-1-98	BIR in salaris	0,00%												
1-7-98	initieel	2,40%							1,20%	1,20%				
dec-98	eindejaarsuitkering 0,5%								0,46%	-0,46%				
	totaal	5,20%	0,93%					2,33%	2,13%	0,74%				
	1-6-99 tot 1-11-00													
1-6-99	initieel	3,10%	0,46%						1,81%	1,29%				
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%								0,46%	-0,46%				
	totaal	3,10%	0,46%						2,27%	0,83%				
	1-11-00 tot 1-11-01													
1-11-00	initieel	3,90%	0,65%						0,65%	3,25%				
dec-00	eindejaarsuitkering 0,7%								0,65%	-0,65%				
1-4-01	initieel	0,60%	0,65%						0,45%	0,15%				
	totaal	4,50%	0,65%						1,30%	3,05%				
	eindtotaal	17,63%	3,24%	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	2,13%	3,05%	0,15%	0,15%

Gemeenten		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract			1,29%										
1-4-93	1-4-93 tot 1-4-95													
	initieel	2,00%		1,50%	0,50%									
1-1-95	initieel	0,50%				0,50%								
	totaal	2,50%		2,79%	0,50%	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%	0,46%				
	totaal	5,71%	1,11%				2,40%	2,75%	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 (€ 158,82)		0,50%						0,50%	-0,50%				
apr-00	eenmalig f 350 (€ 158,82)		0,50%							0,50%	-0,50%			
1-8-00	initieel	1,50%								0,63%	0,88%			
dec-01	eindejaarsuitkering 0,2%	0,19%								0,19%	0,88%			
	totaal	4,69%	1,00%						2,25%	1,88%	0,56%			
	1-10-00 tot 1-2-02													
1-10-00	initieel	1,50%								0,38%	1,13%			
dec-00	eindejaarsuitkering		0,50%							0,50%	-0,50%			
1-5-01	initieel	3,30%								2,20%	2,20%		1,10%	
dec-01	eindejaarsuitkering	0,75%								0,75%	0,75%			
	totaal	5,55%	0,50%							0,88%	3,58%		1,10%	
	eindtotaal	21,23%	2,61%	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	2,75%	4,14%	1,10%	

Provincies		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract			1,29%										
1-4-93	1-4-93 tot 1-10-94													
	initieel	1,70%	0,28%	1,28%	0,43%									
jan-94	eindejaarsuitkering 0,3%				0,28%	- 0,28%								
mei-94	eenmalig f 400 (€ 181,52)		0,60%		0,60%	- 0,60%								
dec-94	eindejaarsuitkering 0,3%	0,28%			0,28%									
	totaal	1,98%	0,88%	2,57%	1,58%	- 0,88%								
	1-10-94 tot 1-10-97													
	eindejaarsuitkering - 0,3%	- 0,28%			- 0,28%									
1-4-95	initieel	1,00%	0,69%		0,75%	0,25%								
dec-95	eenmalig 0,75%				0,69%	- 0,69%								
dec-95	AOW comp wg deel zk	- 0,14%			- 0,14%									
1-7-96	initieel	1,50%	0,69%		0,75%	0,75%								
dec-96	eenmalig 0,75%				- 0,69%			0,75%						
1-1-97	initieel	1,25%	0,46%		1,25%			1,25%						
dec-97	eenmalig 0,5%		0,46%		0,46%	- 0,46%		0,46%						
	totaal	3,33%	1,85%		1,30%	1,00%		1,77%						
	1-10-97 tot 1-1-00													
dec-97	eenmalig 1,5%		1,39%					1,39%		- 1,39%				
1-4-98	initieel	2,25%						1,69%		0,56%				
dec-98	eindejaarsuitkering 0,75%	0,69%						0,69%						
dec-98	eenmalig 1%		0,93%					0,93%		- 0,93%				
1-4-99	initieel	2,25%						1,69%		0,56%				
dec-99	eindejaarsuitkering 0,5%	0,46%						0,46%						
dec-99	eenmalig 1%		0,93%					0,93%		- 0,93%				
	totaal	5,66%	3,24%					1,39%		1,92%				
	1-01-00 tot 1-01-02													
1-1-00	initieel	3,00%									3,00%			
dec-00	eindejaarsuitkering	0,50%									0,50%			
1-2-01	initieel	2,50%										2,29%		
dec-01	eindejaarsuitkering	1,00%										1,00%		
jan-02	eenmalig € 200		0,66%										0,66%	- 0,66%
	totaal	7,00%	0,66%								3,50%		3,29%	- 0,66%
	eindtotaal	17,97%	6,63%	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	0,87%	- 0,66%

Waterschappen		Contractloontwikkeling op jaarbasis												
Datum	Afspraken	Struc- tureel	Inci- denteel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	overloop vorig contract			1,29%										
1-4-93	1-4-93 tot 1-6-94													
	initieel	1,80%		1,35%	0,45%									
1-4-94	initieel	0,30%		0,23%	0,08%									
	totaal	2,10%		2,64%	0,68%	0,08%								
1-10-94	1-6-94 tot 1-1-96													
	initieel	0,50%			0,13%	0,38%								
1-7-95	initieel	0,50%			0,25%	0,25%								
	totaal	1,00%			0,13%	0,63%	0,25%							
1-1-96	1-1-96 tot 1-4-97													
	initieel	2,25%					2,25%							
1-1-97	initieel	0,75%						0,75%						
	totaal	3,00%						0,75%						
1-4-97	1-4-97 tot 1-4-99													
	initieel	2,75%						2,06%	0,69%					
1-4-98	initieel	2,75%							2,06%	0,69%				
okt-98	eenmalig 1,5%								1,50%	- 1,50%				
	totaal	5,50%						2,06%	4,25%	- 0,81%				
1-4-99	1-4-99 tot 1-4-02													
	initieel	2,00%								1,50%	0,50%			
dec-99	eindejaarsuitkering 1%	1,00%								1,00%				
	millenniumuitkering f 250,-													
dec-99	(€ 113,45)									0,30%	- 0,30%			
1-4-00	initieel	2,50%								1,88%		0,63%		
dec-00	eindejaarsuitkering 0,5%	0,50%								0,50%		2,06%	0,69%	
1-4-01	initieel	2,75%										2,69%	0,69%	
	totaal	8,75%								2,80%	2,58%	2,69%	0,69%	
	eindtotaal	20,35%	1,80%	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,99%	2,58%	2,69%	0,69%	

Tabel 9.8 Samenvatting contractloontoewijking 1993-1998

Sector	niveaubasis 1993	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	cumulatief 1993-1998	
		1993	1994	1994	1995	1995	1996	1996	1997	1997	1998	1998	niveau- basis
Rijk	2,06%	1,90%	0,56%	1,18%	0,81%	0,75%	0,56%	2,80%	2,43%	2,40%	2,13%	10,13%	9,16%
Defensie	2,64%	2,08%	0,68%	2,10%	1,43%	1,50%	1,00%	2,35%	2,22%	2,60%	2,17%	12,46%	10,88%
Onderwijs	2,49%	1,21%	0,00%	1,15%	0,66%	1,56%	1,77%	1,44%	1,13%	2,56%	1,56%	9,54%	8,17%
Politie	3,03%	2,42%	-0,23%	0,94%	0,69%	0,81%	0,94%	2,53%	2,25%	4,04%	3,27%	11,57%	10,65%
Rechterlijke Macht	2,52%	2,36%	0,56%	1,19%	0,81%	0,75%	0,56%	3,80%	3,43%	2,40%	2,13%	11,71%	10,72%
Gemeenten	3,00%	2,79%	0,00%	1,75%	1,02%	1,25%	1,25%	3,93%	3,41%	2,06%	2,75%	12,58%	12,27%
Provincies	2,70%	2,57%	0,88%	0,40%	0,43%	1,50%	1,00%	2,41%	3,16%	2,02%	1,46%	10,30%	10,30%
Waterschappen	2,80%	2,64%	0,80%	0,50%	0,70%	2,25%	2,50%	3,50%	2,81%	4,25%	4,25%	14,89%	14,46%
Totaal	2,59%	1,87%	0,19%	1,37%	0,85%	1,33%	1,35%	2,37%	2,04%	2,53%	2,09%	10,82%	9,75%

Tabel 9.9 Samenvatting contractloontoewijking 1999-2002 en 1993-2002

Sector	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	cumulatief 1999-2002		cumulatief 1993-2002	
	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2002	2002	2002	niveau- basis	jaar- basis	niveau- basis	jaar- basis
Rijk	2,90%	2,41%	3,79%	3,38%	1,95%	4,10%	3,77%	6,64%	7,94%	17,44%	17,82%	17,82%	17,82%	
Defensie	2,85%	3,40%	3,05%	3,28%	2,75%	4,10%	3,77%	14,53%	13,87%	28,79%	26,26%	26,26%	26,26%	
Onderwijs	2,60%	3,72%	3,44%	3,10%	4,22%	4,13%	3,59%	15,08%	15,45%	26,05%	24,88%	24,88%	24,88%	
Wetenschappelijk Onderwijs	3,23%	3,31%	3,57%	3,32%	3,44%	0,11%	1,73%	10,92%	12,33%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	
Hoger Beroepsonderwijs	3,23%	3,06%	3,80%	3,82%	3,69%	-0,45%	1,05%	10,89%	12,11%	21,47%	21,27%	21,27%	21,27%	
Onderzoekinstellingen	2,54%	3,37%	4,00%	3,88%	4,29%	1,10%	1,62%	12,50%	13,79%	23,23%	23,09%	23,09%	23,09%	
Politie	1,81%	2,69%	1,54%	1,67%	4,19%	3,69%	3,31%	12,00%	12,37%	24,96%	24,34%	24,34%	24,34%	
Rechterlijk Macht	3,10%	3,01%	4,09%	2,13%	-0,05%	0,15%	0,15%	7,26%	8,57%	19,82%	20,21%	20,21%	20,21%	
Gemeenten	3,00%	2,81%	3,50%	2,75%	2,86%	4,14%	1,10%	9,66%	11,22%	23,43%	24,86%	24,86%	24,86%	
Provincies	2,71%	2,71%	2,57%	3,14%	3,29%	0,66%	0,87%	9,76%	10,37%	21,07%	21,74%	21,74%	21,74%	
Waterschappen	1,80%	1,99%	2,70%	2,58%	2,75%	2,69%	0,69%	7,42%	8,16%	23,42%	23,80%	23,80%	23,80%	
Totaal	2,76%	3,16%	3,36%	3,03%	3,18%	2,10%	2,25%	11,89%	12,66%	24,00%	23,64%	23,64%	23,64%	

Tabel 9.10 Samenvatting contractloontontwikkeling 1993-2002 op jaarbasis

sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	laatste volledige contract- jaar
Rijk	1,90%	1,01%	0,81%	0,56%	2,43%	2,13%	2,41%	3,38%	1,95%		2000
Defensie	2,08%	1,53%	1,43%	1,00%	2,22%	2,17%	3,40%	3,28%	2,75%	3,77%	2003
Onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,72%	3,10%	4,22%	3,59%	2002
Wetenschappelijk onderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,31%	3,32%	3,44%	1,73%	2001
Hoger beroepsonderwijs	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,06%	3,82%	3,69%	1,05%	2001
Onderzoekinstellingen	1,21%	1,58%	0,66%	1,77%	1,13%	1,56%	3,37%	3,88%	4,29%	1,62%	2001
Politie	2,42%	0,67%	0,69%	0,94%	2,25%	3,27%	2,69%	1,67%	4,19%	3,31%	2003
Rechterlijke Macht	2,36%	1,01%	0,81%	0,56%	3,43%	2,13%	3,01%	2,13%	3,05%	0,15%	2000
Gemeenten	2,79%	0,50%	1,02%	1,25%	3,41%	2,75%	2,81%	2,75%	4,14%	1,10%	2001
Provincies	2,57%	1,30%	0,43%	1,00%	3,16%	1,46%	2,71%	3,14%	3,29%	0,87%	2001
Waterschappen	2,64%	0,80%	0,70%	2,50%	2,81%	4,25%	1,99%	2,58%	2,69%	0,69%	2001
sector	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
gewogen gemiddelde contract- loontontwikkeling overheid op jaarbasis	1,87%	1,18%	0,85%	1,35%	2,04%	2,09%	3,16%	3,03%	3,65%	2,25%	
idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	1,87%	1,18%	0,85%	1,35%	2,04%	2,09%	3,16%	3,03%	3,93%	3,59%	

Tabel 9.11 Cumulatie contractloonontwikkeling uit afgesloten contracten op jaarbasis

	1993–1998	1999–2002
Sector		
Rijk	9,16%	7,94%
Defensie	10,88%	13,87%
Onderwijs	8,17%	15,45%
Wetenschappelijk onderwijs	8,17%	12,33%
Hoger beroepsonderwijs	8,17%	12,11%
Onderzoekinstellingen	8,17%	13,79%
Politie	10,65%	12,37%
Rechterlijke Macht	10,72%	8,57%
Gemeenten	12,27%	11,22%
Provincies	10,30%	10,37%
Waterschappen	14,46%	8,16%
gewogen gemiddelde gecumuleerde contract- loonontwikkeling overheid op jaarbasis	9,75%	12,66%
idem, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	9,75%	14,43%

9.4 Kengetallen werkloosheid

Na 1 januari 2001 zijn de verschillende (sectorale) wachtgeldregelingen alleen nog van toepassing op diegenen aan wie vóór 1 januari 2001 een wachtgelduitkering is toegekend. Overheidspersoneel dat in 2001 en volgende jaren werkloos wordt, valt onder de WW. Dit veelal in combinatie met een bovenwettelijke regeling. Voor een overzicht van de bovenwettelijke werkloosheidsregelingen wordt verwezen naar paragraaf 9.5. Wachtgeldaanspraken kunnen tot uiterlijk 1 januari 2003 blijven voortbestaan. Daarna geldt de WW ook voor de «bestaande gevallen». In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal wachtgelders per overheidssector, over de periode 1997 tot en met 2000.

Tabel 9.12 Wachtgelders bij overheidssectoren, 1998–2000

Sectoren	Aantal wachtgelders per sector			Wachtgelders in % van het aantal actieven per sector		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Rijk	6 256	6 049	5 656	5,4	5,3	4,9
Onderwijs*	14 855	13 357	12 044	5,2	4,6	4,0
Hoger beroepsonderwijs	2 980	2 671	2 524	10,6	9,4	8,6
Wetenschappelijk onderwijs, Onderzoekinstellingen en Academische ziekenhuizen	6 413	5 794	5 569	6,3	5,8	5,5
Defensie burgerpersoneel	1 959	1 899	1 921	8,6	8,5	8,7
Defensie militair personeel	2 015	2 096	1 800	3,8	4,0	3,5
Politie	500	441	345	1,1	0,9	0,7
Rechterlijke Macht	24	28	30	1,0	1,1	1,1
Gemeenten	4 201	3 803	4 369	2,4	2,2	2,5
Provincies	380	285	271	3,0	2,2	2,1
Waterschappen	88	85	88	1,0	0,9	0,9
Totaal overheid wachtgeld	39 671	36 508	34 617	4,6	4,2	4,0

Bron: ABP, OCenW, Defensie, Kerngegevens Overheidspersoneel (bewerking BZK).

* Vanaf 1998 alleen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

Tabel 9.13 Percentage wachtgelders bij de overheid onderverdeeld naar leeftijdscategorieën (en in procenten van het totaal aantal wachtgeld-fte's) per ultimo 2000

Sector	Leeftijdscategorie					
	<25	25–34	35–44	45–54	55–59	60–65
Rijk + Rechterlijke Macht	0,4	7,8	9,9	22,1	25,8	33,9
Onderwijs	3	16,8	18	27,7	16,2	18,1
Hoger beroepsonderwijs	0,4	6,1	10,8	22	26,6	34,2
Wetenschappelijk onderwijs	0,9	35,7	16,5	14,5	14,8	17,7
Onderzoekinstellingen	0	68,4	16,6	6,5	3	5,5
Academische ziekenhuizen	1,3	25,1	20,6	17,7	14,2	21,1
Defensie burgerpersoneel	0,6	5,6	12,8	19,1	47,4	14,6
Defensie militair personeel*	7,9	43,9	26,9	18,5	1,4	1,4
Politie	2,8	10,1	8,4	13,8	8,5	56,5
Gemeenten	0,7	8,5	13,5	30,4	25,4	21,4
Provincies	0,2	12,5	14,5	30,1	32,5	10,2
Waterschappen	0,6	18,1	12,3	33,2	23,2	12,5
Overige	4,5	19,5	19,4	24,8	18,9	13
Totaal overheid	1,5	19	12,4	16	14,6	13,4

Bron: ABP, Defensie bewerking BZK.

9.5 Bovenwettelijke werkloosheidsregelingen bij de overheid in 2001

Nu per 1 januari 2001 voor de overheid (nieuwe gevallen) de WW is ingevoerd, zijn per sector bovenwettelijke werkloosheidsregelingen in werking getreden. We geven een schematisch overzicht van de verschillende regelingen.

Tabel 9.14 Overzicht bovenwettelijke werkloosheidsregelingen (BW) bij de overheid in 2001

Sector	Hoogte van de uitkering	Eisen	Bijzonderheden
Rijk	Maand 1–12: 80% van BW-dagloon*; Maand 13–18: 75%; Daarna: 70%.	Was werkzaam als ambtenaar in vaste dienst bij de sector rijk; Ontslag; Geen ontslag uit een substantieel bezwarende functie of disciplinair strafontslag of ontslag wegens FPU; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.	In het geval dat iemand een loongerelateerde en vervolguitkering vanuit de WW krijgt en de duur van de bovenwettelijke uitkering korter is dan deze beide uitkeringen, dan geldt het volgende. De WW-vervolguitkering wordt aangevuld tot 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.
Politie	Maand 1–12: 80; Maand 13–18: 75%; Daarna: % van BW-dagloon 70%	Was werkzaam als ambtenaar bij de sector politie; Ontslag; Geen functioneel leeftijdsontslag of disciplinair strafontslag of ontslag wegens FPU; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.	In het geval dat iemand een loongerelateerde en vervolguitkering vanuit de WW krijgt en de duur van de bovenwettelijke uitkering korter is dan deze beide uitkeringen, dan geldt het volgende. De WW-vervolguitkering wordt aangevuld tot 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.
Onderwijs, Hoger beroepsonderwijs, Onderzoekinstellingen, Wetenschappelijk onderwijs en Academische ziekenhuizen	Aanvulling op loongerelateerde WW-uitkering: maand 1–12: 78% van BW-dagloon; Daarna: 70%. Aanvulling op WW-vervolguitkering: indien betrokkene op de eerste WW-dag minimaal 40 jaar is en een diensttijd van minimaal 5 jaar heeft: 70% van BW-dagloon, met een maximum (verschilt per sector); in overige gevallen: 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.	Was werkzaam in het (hoger) onderwijs, in een academisch ziekenhuis, aan een onderzoekinstelling of aan een universiteit; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.	Kortlopende WW-uitkering van 6 maanden wordt aangevuld tot 108% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 78% van het BW-dagloon.

Sector	Hoogte van de uitkering	Eisen	Bijzonderheden
Defensie	<p>Aanvulling op loongerelateerde WW-uitkering: maand 1–6: 80% van BW-dagloon; Maand 6–12: 75%; Daarna 70%.</p> <p>Mogelijk is er na de loongerelateerde BW-uitkering recht op een aansluitende BW-uitkering, afhankelijk van diensttijd en leeftijd. Deze aansluitende uitkering bedraagt (een aanvulling tot) 70% van BW-dagloon.</p>	<p>Burgerpersoneel: Ontslag uit vaste of tijdelijke dienst bij Defensie; Recht op een WW-uitkering; Mag geen sprake zijn van: ontslag op eigen aanvraag, FPU, disciplinair strafontslag, functioneel leeftijdsontslag, recht op suppletie.</p> <p>Militairen: Ontslag uit dienstverband voor onbepaalde tijd bij Defensie, Recht op een WW-uitkering; Mag geen sprake zijn van: ontslag op eigen aanvraag, leeftijdsontslag, disciplinair strafontslag, recht op suppletie.</p>	<p>De kortlopende WW-uitkering wordt niet bovenwettelijk aangevuld.</p> <p>Voor militairen of burgers die worden ontslagen wegens overtolligheid ten gevolge van reorganisatie, geldt het Sociaal Beleidskader Defensie (werkt tot 1-1-2004). Zij vallen dienstengevolge onder het oude wachtgeld-regime.</p>
Rechterlijke Macht	<p>Maand 1–12: 80% van dagloon; Maand 13–18: 75%; Daarna: 70%</p>	<p>Was werkzaam als ambtenaar in vaste dienst bij de sector rechterlijke macht; Ontslag; Geen disciplinair strafontslag of ontslag wegens FPU; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.</p>	<p>In het geval dat iemand een loongerelateerde en vervolguitering vanuit de WW krijgt en de duur van de bovenwettelijke uitkering korter is dan deze beide uitkeringen, dan geldt het volgende. De WW-vervolguitering wordt aangevuld tot 100% van het wettelijk minimumloon, met een maximum van 70% van BW-dagloon.</p>
Gemeenten	<p>Maand 1–15: 80% van BW-dagloon; Daarna: 70%</p>	<p>Was werkzaam als ambtenaar bij een gemeente; Ontslag; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.</p>	
Provincies	<p>Maand 1–12: 80% van BW-dagloon; Daarna: 70%.</p>	<p>Was werkzaam als ambtenaar bij een provincie; Ontslag; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.</p>	
Waterschappen	<p>Maand 1–15: 83% van BW-dagloon; Daarna: 73%</p>	<p>Was werkzaam als ambtenaar bij waterschap; Ontslag; Geen recht op suppletie; Recht op een WW-uitkering.</p>	

Bron: bewerking: Ministerie van BZK.

* Het BW-dagloon wordt berekend op basis van het WW-dagloon, maar zonder maximumdagloon en zonder de werkgeversbijdrage in de ziektekostenverzekering.

De duur van de bovenwettelijke uitkering is per sector en per individueel geval verschillend. De duur is afhankelijk van leeftijd en diensttijd van betrokkene.

9.6 Uitkeringslasten 2000–2003

Tabel 9.15 Uitkeringslasten en uitkeringsgerechtigden 2000–2003

Uitkeringslasten (x € 1000)	2000	2001	2002	2003
OP/NP (incl. NP militairen)	3 853 (<i>f 8485</i>)	4 098	4 349	4 613
VUT/FPU	1 178 (<i>f 2594</i>)	1 325	1 492	1 611
Aantal uitkeringsgerechtigden (x 1000)				
OP/NP (incl. NP militairen)	468	476	485	494
VUT/FPU	48	54	59	59

Bron: ABP

9.7 Verklaring van afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
ABP	Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABW	Algemene bijstandswet
AC	Ambtenarencentrum
ACOP	Algemene Centrale van Overheidspersoneel
ADV	Arbeidsduurverkorting
AI	Arbeidsinspectie (ministerie van SZW)
AMAR	Algemeen Militair Ambtenaren Reglement
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene nabestaandenwet
A&O-fondsen	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfondsen
APO	Arbeidsparticipatie van ouderen bij de Rijksoverheid
ARAR	Algemeen Rijksambtenaren Reglement
Arbvo	Arbeidsvoorziening
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheids Fonds
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
AWW	Algemene weduwen- en wezenwet
BABD	Bureau Algemene Bestuursdienst
BARD	Burgerlijk Ambtenaren Reglement Defensie
BARP	Besluit Algemene Rechtspositie Politie
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BBSW	Bijdrageregeling Bedrijfstagewijze Scholing Werklozen
BBT	Beroeps Bepaalde Tijd (militairen)
BIA	Bureau Internationale Ambtenaren
BOT	Beroeps Onbepaalde Tijd (militairen)
BPF	Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfs- pensioenfonds
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BWOO	Besluit Werkloosheid Onderwijs en Onderzoek Onderzoekpersoneel
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCOOP	Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijs- personeel
CCR	Coordinating Committee on Remuneration
CEMR	Raad van Europese gemeenten en regio's/Europese Raad van gemeenten en regio's
CEP	Centraal Economisch Plan (van het CPB)
CGOA	Centraal Georganiseerd Overleg Ambtenaren
CMHF	Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij overheid, onderwijs, bedrijven en instellingen
CO	Gecoördineerde organisatie
CPB	Centraal Planbureau
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
DGMP	Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid
DZVO	Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel

EBB	Enquête Beroepsbevolking (CBS)
EIT	Economisch Instituut Tilburg
EMU	Europese Monetaire Unie
EP	Het Europees Parlement
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ESA	European Space Agency
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EWA	Europees werkende ambtenaren
EWLW	Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FLO	Functioneel leeftijdsontslag
FPU	Flexibele pensioen- en uittredingsregeling voor het overheidspersoneel
FTE	Fulltime equivalent
G&G-sector	Gepremieerde en gesubsidieerde sector
GO	Georganiseerd Overleg
GSI	Grote Steden- en Integratiebeleid
GVP	Besluit Geneeskundige Verzorging Politie
HBO	Hoger beroepsonderwijs
Heva	Herleid tot volledig arbeidsongeschikt
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HPT	Herplaatsingstoelage
IBO	Interdepartementale Begrotings Onderzoeken
ICES	Interdepartementale Coördinatie Economische Structuurversterking
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
I/D-banen	Instroom- en doorstroombanen
Ikap	Individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket
ILO	Incidentele loonontwikkeling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IOO/IVA	Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/ Instituut voor Arbeidsvraagstukken
IP	Invaliditeitspensioen
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVOP	Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel
IZA	Instituut Zorgverzekering Ambtenaren Nederland
IZR	Interprovinciale Ziektekostenregeling
LIO	Leraren in opleiding
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LLW	Leerlingwezen
LNV	Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro-economische Verkenningen
MMC	Micromacro Consultants
NAVO	Noord-Atlantische Verdrags Organisatie

N.b.	Niet bekend
NOVON	Nederlandse onafhankelijke vakbond voor de overheids- en non-profitsector
NP	Nabestaandenpensioen
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OK	Ondernemingskamer (van het gerechtshof)
OT	Overhevelingstoelage
OOW	Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen
OP	Ouderdomspensioen
OR	Ondernemingsraad
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
OSV	Organisatiewet sociale verzekeringen
PAS	Partiële Arbeidsparticipatie Senioren
PEMBA	Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
PO	Primair onderwijs
POP	Persoonlijk ontwikkelingsplan
PPI	Premieplichtig Inkomen (premiegrondslag)
PSW	Pensioen- en spaarfondsenwet
PVK	Pensioen- en Verzekeringskamer
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RDA	Regionaal Directeur van het Arbeidsbureau
REA	Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten
RM	Rechterlijke Macht
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
RWS	Rijkswaterstaat
SAIP	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
SAMEN	Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden
SBK-RO	Sociaal Beleidskader-Rijksoverheid
SCO	Samenwerkende centrales van overheidspersoneel
SEM	Sociaal-Economische Maandstatistiek
SEO	Stichting Economisch Onderzoek
SER	Sociaal Economische Raad
SLA	Service Level Agreement
SPAK	Specifieke afdrachtkorting
SPP	Standaard Pakket Polis
SROI	Seniorenregeling Onderzoekinstellingen
STAR	Stichting van de Arbeid
Stb	Staatsblad
SUWI	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	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
UVI	Uitvoeringsinstelling (voor werknemersverzekeringen)
UWO	Uitwerkingsovereenkomst (arbeidsvoorwaarden sector Gemeenten)
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VLW	Vermindering Langdurig Werklozen
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet onderwijs
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
VTE	Gestandaardiseerd arbeidsjaar
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAA	Wet aanpassing arbeidsduur
WAGGS	Wet arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidieerde sector
WAGW	Wet arbeid gehandicapte werknemers
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeid en zorg
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
WEU	West-Europese Unie
WGB	Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen
Wgf	Wachtgeldfonds
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WML	Wettelijk minimumloon
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WPA	Wet privatisering Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WTZ	Wet op toegang tot ziektekostenverzekeringen
WULBZ	Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZVO	Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel
ZVD	Ziektekostenvoorziening Defensie
ZVR	Ziektekostenvoorziening Rijkspersoneel
ZW	Ziektewet

9.8 Verklaring van begrippen

Ambtelijke status

Met het begrip «Ambtelijke status» wordt bedoeld op de arbeidsrechtelijke positie van overheidswerknemers, die op drie punten anders is geregeld dan die van werknemers in de marktsector: de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren en de daaraan verbonden publiekrechtelijke rechtsbescherming (ook wel de «individuele ambtelijke status» genoemd); de publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden; het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming (het collectieve arbeidsrecht) dat afwijkt van dat in het bedrijfsleven.

Arbeidsproductiviteit

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

Arbeidsvoorwaardenruimte

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

Arbo-convenant

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

Bovenwettelijke regelingen

Aanspraken die uitgaan boven de voorgeschreven wettelijke sociale-zekerheidsregelingen.

«Collectieve arbeidsovereenkomst» («CAO»)

Anders dan in de marktsector komen arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet tot stand via collectieve arbeidsovereenkomsten, maar via algemeen verbindende voorschriften. Wel gaan aan de totstandkoming van dergelijke voorschriften onderhandelingen tussen overheidswerkgevers en vakorganisaties vooraf, waarin overeenstemming moet worden bereikt. De aanduiding CAO voor het resultaat van die onderhandelingen is formeel onjuist. Ter wille van de begrijpelijkheid en de leesbaarheid zijn dergelijke overeenkomsten in deze nota toch aangeduid als «CAO».

CAO à la carte

Het fenomeen dat in een sector specifieke afspraken met keuzemogelijkheden voor de werknemers worden gemaakt over de arbeidsvoorwaarden. Bijvoorbeeld: de mogelijkheid om tijd en geld tegen elkaar in te ruilen, en daarnaast de keuze tijd en geld in te zetten voor andere arbeidsvoorwaarden.

Contractloonontwikkeling

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

Decentralisatie

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

Deflator

Op basis van dit prijsindexcijfercijfer (thans de prijsontwikkeling van het BBP) worden de reële uitgavenkaders omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde uitgaven eraan kunnen worden getoetst.

Draaideurconstructie

Het fenomeen dat ambtenaren uit de publieke dienst stappen en vervolgens door hun vroegere baas weer worden ingehuurd.

Employability

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

Etnische minderheden

Bedoeld zijn hier de doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden.

Expatriation-toelage

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

Financiering op omslagbasis

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

Financiering via kapitaaldekking

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

Gemeenschappelijke regeling

De *Wet gemeenschappelijke regelingen* (WGR) biedt in het bijzonder aan provincies, gemeenten en waterschappen de mogelijkheid om samenwerkingsverbanden op te richten. Een van de mogelijkheden is dat deelnemende partijen een openbaar lichaam in het leven roepen dat bevoegd is zelf personeel in dienst te nemen. Bij de oprichting van dergelijke openbare lichamen wordt bepaald wie bevoegd is de rechtspositie van het personeel vast te stellen. In de praktijk volgen de meeste openbare lichamen de sector waaruit ze voortkomen. Dit is in de meeste gevallen de sector Gemeenten.

Incidentele loonontwikkeling

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

Klokkenluiders

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

Komers-gaanders-effect

Het effect op de totale loonkosten, veroorzaakt door het verschil in beloning tussen medewerkers die in dienst komen en degenen die uit dienst gaan.

Loonkosten

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

Loonruimte

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

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

Loonsom

De loonsom is het totaal van de loonkosten (ook wel arbeidskosten genaamd). De loonkosten worden naast de ontwikkeling van de contractlonen onder meer beïnvloed door ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de incidentele loonontwikkeling. Verder zijn de volgende ontwikkelingen van belang: arbeidsduurverkorting en herbezetting; besparingen door flexibilisering, het inleveren van vrije dagen en dergelijke; verschuivingen van arbeidsvoorwaardengelden; specifieke maatregelen voor een deel van het personeel.

Loonsomquote

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

Modale werknemer en modaal inkomen

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

Nevenwerkzaamheden

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

Normalisering

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden in de overheidssector zijn ontwikkelingen gaande die aangeduid worden met de term normalisering. De gedachte daarachter is dat overheidspersoneel niet anders behandeld dient te worden dan werknemers in het bedrijfsleven, tenzij daartoe dwingende redenen zijn. Het streven is om alle

wetgeving voor werknemers in de marktsector (waar mogelijk) ook voor overheidspersoneel te laten gelden, dan wel de verschillen zo klein mogelijk te doen zijn.

Ontgroening

Relatieve vermindering van het aantal jongeren in het personeelsbestand.

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.

REA-instrumentarium

De middelen die de wet REA biedt om mensen met een arbeidshandicap (weer) geschikt te maken voor de arbeidsmarkt.

Referentiebegrip

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

Referentiemodel

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

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

Ruilvoet (van de collectieve sector)

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

Ruilvoetwinst respectievelijk -verlies

Een zodanig verschil in ontwikkeling tussen het prijsniveau van het Bruto Binnenlands Product (BBP) enerzijds en het loon- en prijsniveau in de collectieve sector anderzijds, dat er sprake is van een uitgavenmeevaller (respectievelijk uitgaventegenvaller) ten opzichte van het uitgavenkader.

Scholing

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

Sectorenmodel

Vanaf 1 april 1993 worden de afspraken over de primaire arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren niet langer op centraal niveau gemaakt, maar in sectoren. Zo kan beter rekening worden gehouden met de behoeften en omstandigheden van een bepaalde sector. Deze decentralisatie wordt aangeduid met de naam sectorenmodel. In de Trendnota 2002 worden de volgende sectoren onderscheiden: Rijk,

Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen, Academische ziekenhuizen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

Uitgavenkader

Plafondwaarden voor de netto-uitgaven in de collectieve sector. De uitgavenkaders zijn uitgedrukt in reële termen. Dat betekent dat de in guldens gemeten uitgavenkaders, wanneer de algemene nominale ontwikkeling zich anders ontwikkeld dan bij het Regeerakkoord werd voorzien, daarvoor worden aangepast.

Vacature-intensiteit

De vacature-intensiteit wordt berekend door het aantal vacatures te relateren aan de werkgelegenheid (uitgedrukt per 1000 arbeidsplaatsen) in een bepaalde sector. De vacature-intensiteit is één van de indicatoren voor het karakteriseren van de arbeidsmarktpositie.

Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)

De sectorwerkgevers bij de overheid hebben zich verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). In het VSO wordt de gezamenlijke werkgeversinbreng in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) voorbereid. Verder behartigt het VSO de gezamenlijke werkgeversbelangen bij het kabinet en fungeert het als platform voor de afstemming van de hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden in de overheidssectoren.

Vergrijzing

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

Wachtgeld

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

Wachtgeld-fte's

Het aantal wachtgelduitkeringen op basis van een volledige baan.

Zelfbeheer

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

Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

Publiekrechtelijk orgaan in de sfeer van de centrale overheid waaraan de uitoefening van een publiekrechtelijke taak is opgedragen zonder dat (volledige) ondergeschiktheid aan de minister bestaat. Ook: privaatrechtelijk vormgegeven orgaan dat met openbaar gezag is bekleed.

Vergaderjaar 2001–2002

28 002

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2002

Sinds 1993 worden de arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet meer centraal vastgesteld, maar is het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd naar verschillende sectoren. Het geheel van regels betreffende het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid wordt het sectorenmodel genoemd.

Bijgaand ontvangt u de evaluatie van het sectorenmodel. Met deze evaluatie van het arbeidsvoorwaardenstelsel bij de overheid geeft het kabinet uitvoering aan de toezegging aan de Tweede Kamer gedaan bij de eerste evaluatie van het sectorenmodel in 1996¹.

De evaluatie is opgesteld door de directie Arbeidszaken Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze brief worden de conclusies weergegeven die het kabinet naar aanleiding van deze evaluatie trekt, en voornemens is in nieuwe regelgeving neer te leggen, dan wel daarover met sociale partners in overleg te treden.

I. Oordeel op hoofdlijnen

Om tot een oordeel te komen over de vraag hoe het sectorenmodel globaal heeft gefunctioneerd, heeft het kabinet de toetspunten gehanteerd, die ook in de vorige evaluatie zijn bekeken:

1. differentiatie: de mogelijkheid per sector te kunnen differentiëren in het pakket arbeidsvoorwaarden en met betrekking tot de financiering om een afstemming op specifieke omstandigheden in een sector te kunnen bewerkstelligen;
2. normalisatie: het creëren van meer gelijkwaardige verhoudingen tussen sociale partners in de overheidssector;
3. het behouden van voldoende coördinatie tussen en binnen de sectoren;

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 400 VII, nr. 46.

De arbeidsmarkt is sinds de introductie van het sectorenmodel drastisch gewijzigd. De arbeidsmarkt is en blijft voorlopig krap. Het sectorenmodel moet er onder deze omstandigheden voor blijven zorgen dat de beschikbare financiële middelen efficiënt en effectief worden ingezet opdat – gegeven de outputdoelstellingen – werkgevers in de publieke sector problemen bij de personeelsvoorziening zo veel mogelijk kunnen beperken. Dit is een dermate belangrijk vraagstuk dat, hoewel dit ook onder differentiatie gevat kan worden, hier separaat op is ingegaan.

Toetsing aan bovenstaande punten leidt voor het kabinet tot een positief oordeel over het sectorenmodel.

Op het punt van differentiatie van arbeidsvoorwaarden kan geconstateerd worden dat sectoren steeds meer maatwerk leveren. De gedachte achter het sectorenmodel – optimaal inspelen op de specifieke arbeidsmarktkenmerken van de betreffende sectoren zonder dat sectoren tegen elkaar uitgespeeld worden – lijkt daarmee volledig recht te worden gedaan.

De gelijkwaardigheid in de verhouding tussen de sociale partners, krijgt steeds meer gestalte in die zin dat het overleg tussen de sociale partners bij de overheid zich nog steeds in een marktconforme richting ontwikkelt. Ondanks de mogelijkheid tot differentiatie is de afgelopen jaren gebleken dat sectorale verschillen in loonontwikkeling binnen aanvaardbare grenzen zijn gebleven. Tevens kan geconstateerd worden dat het sectorenmodel heeft bijgedragen aan een coherente loonontwikkeling binnen de sector, conform de destijds uitgesproken verwachting.

De vraag of het sectorenmodel adequaat functioneert in een krappe arbeidsmarkt is recent actueel geworden. Gezien de ervaringen tot op heden kan de verwachting worden uitgesproken dat het stelsel adequaat antwoord zal weten te geven op de problematiek van een toenemende krapte op de arbeidsmarkt. In een volgende evaluatie zal evenwel moeten worden nagegaan, of deze verwachting gerechtvaardigd is gebleken.

Op basis van de bovenstaande bevindingen trekt het kabinet de conclusie dat geen wezenlijke veranderingen in de structuur van het sectorenmodel hoeven te worden aangebracht. Het voorlopige positieve oordeel dat het kabinet in 1996 bij de toenmalige evaluatie uitsprak, kan nu een definitief positief oordeel over het sectorenmodel worden.

II. Onderhoud

Hoewel geconstateerd is dat het sectorenmodel als zodanig in de praktijk naar tevredenheid functioneert, blijkt ook dat er toch een aantal punten is dat op dit moment nadere aandacht c.q. aanpassing behoeft. Ontwikkelingen in het arbeidsvoorwaardenbeleid staan immers niet stil. Het arbeidsvoorwaardenoverleg is sinds 1993 verder genormaliseerd, er zijn nieuwe sectoren gevormd via doordecentralisatie, de medezeggenschap is verregaand genormaliseerd en de overheidswerknemers zijn onder de WW en de WAO gebracht. Op het pad van normalisatie zijn nog verdere stappen mogelijk bijvoorbeeld op het terrein van het overeenstemmingsvereiste, de mate waarin voorgeschreven wordt wie de contracterende partijen zijn en het pensioenoverleg. Normalisatie t.a.v het overeenstemmingsvereiste roept de discussie op over het al dan niet behouden van de eenzijdige aanstelling in relatie tot de zogenaamde ambtelijke status. Normalisatie van het pensioenoverleg vergt discussie over de positie van de kabinetssectoren in het pensioenoverleg. Tegen de achtergrond van een algemene tevredenheid over het functioneren van het sectorenmodel, acht het kabinet dit niet het geëigende moment om principiële veranderingen door te voeren. Te meer daar in de praktijk het stelsel zich nog steeds richting verdere normalisatie beweegt. Zo is bij de discussie over doordecentralisatie in de onderwijssector nadrukkelijk onder ogen gezien of niet afgestapt moet worden van de omstandigheid dat een deel van het onderwijspersoneel een eenzijdige aanstelling heeft,

terwijl het andere deel een arbeidsovereenkomst conform het Burgerlijk Wetboek heeft. In lijn met de eerder gezette stappen op weg naar normalisatie lijkt het op ruimere schaal invoeren van een arbeidsovereenkomst conform het BW een logische uitkomst.

Dit afwegende kiest het kabinet er voor zich nu allereerst te concentreren op ervaren knelpunten in het huidige functioneren van het sectorenmodel, zonder overigens het perspectief naar verdergaande normalisatie uit het oog te verliezen. Het kabinet zal daarom bij het reeds toegezegde onderzoek naar de ambtelijke status¹ ook de (volledige) normalisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg betrekken.

Het als bijlage bij deze brief gevoegde rapport «Evaluatie sectorenmodel» geeft aan op welke punten nog het nodige te doen is. Deze punten kunnen onderscheiden worden in een viertal thema's:

1. de transparantie van het stelsel moet verbeterd worden. Door het geheel van regelingen en protocollen dat nu «het sectorenmodel» vormt, helder te verankeren via wet- en regelgeving wordt bijgedragen aan de transparantie van het stelsel in zijn totaliteit. De volgende punten vragen specifieke aandacht: het overeenstemmingsvereiste, de topstructuur en het positie van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en de informatievoorziening.
2. de vormgeving van het pensioenoverleg.
3. een meer gemeenschappelijke beleidsfilosofie voor de aansturing van het arbeidsvoorwaardenoverleg in het sectorenmodel, doorcentralisatie in kabinetssectoren, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

Hierna worden deze punten toegelicht en van een conclusie voorzien.

1. Transparantie van het stelsel van arbeidsvoorwaardenoverleg

a. overeenstemmingsvereiste

Het overeenstemmingsvereiste houdt in dat veranderingen in arbeidsvoorwaarden, ondanks het feit dat ambtenaren een eenzijdige aanstelling hebben, niet eenzijdig door de overheid aan haar personeel kunnen worden opgelegd.

Het overeenstemmingsvereiste is een specifiek kenmerk van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. De marktsector kent wat dit betreft een flexibeler systeem. Dit leidt er toe dat het overeenstemmingsvereiste soms ter discussie gesteld wordt. Hierover kan het volgende worden geconcludeerd:

- Het overeenstemmingsvereiste hangt ten nauwste samen met de eenzijdige aanstelling van ambtenaren en het feit dat de uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssectoren pas werking krijgen door het opstellen van algemeen geldende voorschriften. Het marktconform regelen van het overeenstemmingsvereiste is daarom juridisch een lastige zaak.
- Volledige normalisatie van het overeenstemmingsvereiste betekent in zijn uiterste consequentie dat de eenzijdige aanstelling vervangen moet worden door een tweezijdige arbeidsovereenkomst. De consequenties van een dergelijke stap reiken verder dan het dynamiseren van het arbeidsvoorwaardenoverleg. In het marktsysteem met volledige contractsvrijheid, ontbreekt voor de overheid de mogelijkheid om coördinatie aan te brengen in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dit is voor het kabinet vanuit budgettaire oogpunt een belangrijke functie van het sectorenmodel. Voordat volledige normalisatie van het overeenstemmingsvereiste door afschaffing van de eenzijdige aanstelling aan de orde kan zijn, zal eerst een aantal randvoorwaarden op het terrein van budgettaire sturing vervuld moeten worden. In de door-

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 28 052, 28 002, nr. 4.

gedecentraliseerde sectoren kan in dit opzicht eerder een stap gezet worden richting volledige normalisatie.

- Met in achtneming van het overeenstemmingsvereiste zijn in het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssectoren verdere stappen richting normalisatie mogelijk. Een strikte uitleg van het overeenstemmingsvereiste houdt in dat alleen dan tot een CAO¹ in een overheidssector kan worden gekomen, als een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel daarmee instemt. De overheidssectoren wijken hiermee af van de marktsector. Hetzelfde geldt voor het in regelgeving vastleggen van de deelname aan het sectoroverleg. In de marktsector is niet vastgelegd wie overlegpartners zijn maar heeft bijvoorbeeld iedere representatieve werknemersvereniging toegang tot het overleg. In het eerder genoemde onderzoek naar de ambtelijke status zal dan ook gekeken worden naar verdere normalisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg op deze punten. Overigens is in de praktijk al een tendens waarneembaar dat de centrales van overheidspersoneel er in meerderheid mee instemmen dat bij de bepaling of een akkoord voldoende draagvlak heeft, meer de spelregels van de marktsector gevolgd worden. Hierbij valt te denken aan de situatie van de provincies en aan het feit dat er steeds meer rekening wordt gehouden hoeveel vakbondsleden achter een akkoord staan. Het feit dat arbeidsvoorwaardelijke afspraken in de tijd blijven doorlopen, tenzij er nieuwe afspraken worden gemaakt, wordt in combinatie met het overeenstemmingsvereiste enigszins als manco ervaren door de overheidswerkgevers. Dit probleem kan worden opgelost door – vaker dan tot nu toe – CAO-afspraken (en de vertaling daarvan in regelgeving) met een beperkte tijdsduur overeen te komen.

b. hoogste schaalniveaus (topstructuur)

De minister van BZK heeft momenteel een formeel toetsende rol t.a.v. de hoogste schaalniveaus voor de CAO's vallende onder het sectorenmodel. Hierbij kan het volgende worden opgemerkt:

voor optimaal maatwerk bij de sectorale arbeidsvoorwaarden is het gewenst dat alle arbeidsvoorwaardelijke elementen in het sectorale overleg tussen de sociale partners in hun samenhang aan de orde kunnen komen. Het geheel van countervailing powers en het daarbij behorende verantwoordingstraject moet zodanig gestructureerd zijn, dat uit dit overleg daadwerkelijk een integraal pakket arbeidsvoorwaarden rolt dat past bij de situatie op de arbeidsmarkt en rekening houdt met het belang van de continuïteit bij essentiële collectieve voorzieningen. Bij deze integrale afweging past niet dat de minister van BZK ten aanzien van het specifieke element van de hoogste schaalniveaus (de «topstructuur») een formeel toetsende rol heeft. Daarbij komt dat een dergelijke bevoegdheid vanuit het oogpunt van een beheerste inkomensontwikkeling de facto ook niet effectief is, doordat de vaststelling van toeslagen en andere vergelijkbare belangrijke inkomenselementen niet tot deze bevoegdheid hoort. Het kabinet concludeert daarom dat deze formele, toetsende rol van de minister van BZK beter gewijzigd kan worden van een enkel formele ten aanzien van de structuur, in een meer materiële ten aanzien van de feitelijke inkomensontwikkeling en -niveaus van topfunctionarissen in de collectieve sector. Ten behoeve van de transparantie kan het gewenst zijn dat bij nieuwe via doorcentralisatie gevormde sectoren en ZBO's de verantwoordelijk minister de beloning van het topmanagement, vastgelegd wordt in specifieke regelgeving.

c. De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), samengesteld uit

¹ Arbeidsvoorwaarden komen in de overheidssectoren niet tot stand via collectieve arbeidsovereenkomsten maar door algemeen verbindende voorschriften. Wel gaat aan de totstandkoming van deze voorschriften overleg vooraf tussen overheidswerkgevers en -werknemers waarin overeenstemming moet worden bereikt. Wanneer dus bij de overheidssectoren gesproken wordt over CAO's, wordt niet bedoeld op een CAO in de zin van de Wet CAO, maar op het arbeidsvoorwaardenoverleg waarin de overheidswerkgevers en -werknemers overeenstemming moeten bereiken.

vertegenwoordigers van overheidswerkgevers en werknemersorganisaties, heeft momenteel een viertal functies:

1. overlegorgaan van overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel, onderling vergelijkbaar met de Stichting van de Arbeid;
2. adviesfunctie aan het kabinet over arbeidsvoorwaardelijke en direct daaraan gerelateerde onderwerpen, vergelijkbaar met de Sociaal-economische Raad;
3. overlegfunctie t.a.v. regelingen die «specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel in het algemeen», omdat het kabinet die regelingen alleen mag wijzigen nadat daarover met – de sociale partners verenigd in- de ROP overleg is gepleegd;
4. instemmingsfunctie: als het kabinet een wijziging wil van «arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren», kan dat alleen nadat daarover overeenstemming met de sociale partners in de ROP is bereikt¹. In de praktijk is deze functie nog niet uitgeoefend.

Het kabinet constateert dat deze viervoudige taakopdracht voor de ROP een wel heel complexe is. Bovendien is de rol van de vertegenwoordigers van de kabinetssectoren in deze onduidelijk, omdat zij enerzijds de taak hebben in de ROP het kabinetsbeleid uit te dragen, maar anderzijds de rol hebben om over het kabinetsbeleid een oordeel uit te spreken. Het kabinet meent daarom dat in plaats van de ROP een andere overleg- en adviesstructuur de voorkeur verdient, waarbij met name het overlegement tussen kabinet en sociale partners wordt versterkt en het overleg zich verbreedt tot de hele collectieve sector. Het kabinet komt daarom tot de volgende conclusies:

- het kabinet gaat ervan uit dat sociale partners het gewenst vinden om het enige regelmaat onderling te overleggen. Organisatie en werkwijze van dit overleg ligt bij de sociale partners;
- het kabinet zal het periodiek overleg met de sociale partners in de collectieve sector aan werkgeverskant beperken tot de vertegenwoordigers van de niet-kabinetssectoren. Het kabinet zal zich daarbij laten vertegenwoordigen door die ministers die voor de arbeidsvoorwaardelijke ontwikkelingen in de collectieve sector een specifieke verantwoordelijkheid hebben;
- onderwerpen die in het periodieke overleg aan de orde komen, kunnen dezelfde zijn als die in het overleg met de Stichting van de Arbeid worden besproken. Met name valt te denken aan beleidsonderwerpen die weliswaar een algemeen karakter hebben maar ook nadrukkelijk gevolgen voor de collectieve sector hebben zoals de herziening van de WAO of de stelselherziening Zorg;
- incidenteel kunnen onderwerpen zich qua aard of tijdsfasering niet lenen voor bespreking in het periodiek overleg; die kunnen dan – gevraagd of ongevraagd – door de sociale partners schriftelijk van advies worden voorzien;
- de eventueel door het kabinet gewenste wijziging van arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren², past door zijn aard niet in het brede overleg zoals hiervoor is beschreven. Bij dergelijke onderwerpen zal de minister van BZK, als vertegenwoordiger van het kabinet, eerst bestuurlijk overleg voeren met de niet in het kabinet vertegenwoordigde sectoren. Daarna zal hij rechtstreeks het overleg met de centrales van overheidspersoneel zoeken; het overeenstemmingsvereiste blijft daarbij van kracht;

¹ Als additionele voorwaarde geldt daarbij nog dat de meerderheid van de centrales met het voorstel moet hebben ingestemd.

² Het gaat hierbij om voorgenomen wetgeving die voor alle ambtenaren geldt.

d. toekomst Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)

Bij het door het kabinet nagestreefde periodieke overleg met de sociale partners in de collectieve sector kan het VSO een belangrijke rol spelen.

Het kabinet beschouwt het VSO als een belangrijk greep om tot een onderling afgestemde werkgeversinzet bij de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in de kabinetssectoren, doorgedecentraliseerde sectoren, decentrale sectoren en bij de overige overheidswerkgevers te komen. Het VSO kan door het kabinet gemakkelijker als woordvoerder van alle overheidswerkgevers worden beschouwd als er een ruim toelatingsbeleid t.a.v. deelname wordt gevoerd.

Voorts zou overwogen moeten worden of het VSO niet over een eigen apparaatsbudget moet komen te beschikken, opgebracht door de deelnemers in het VSO. Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid van het VSO zou daarbij ook kunnen worden gezien.

e. statistische informatievoorziening

De transparantie van de collectieve sector is er bij gebaat dat er algemene statistische informatie beschikbaar is die het mogelijk maakt om de arbeidsvoorwaarden in delen van de collectieve sector onderling en met de marktsector te kunnen vergelijken. De informatieverstrekking zal op een aantal punten worden verbeterd. Daartoe moet nog een aantal concrete afspraken gemaakt worden:

- sectoren en andere overheidswerkgevers verschaffen nu veelal via de salarisadministraties en het CBS aan BZK informatie over de loonontwikkeling in al haar aspecten. Het is gewenst deze informatieverschaffing een juridische basis te geven, waarbij echter het instandhouden van een praktische, efficiënte werkwijze voorop dient te blijven staan;
- informatie over de sociale zekerheid zal voor zover het de overheidssectoren betreft behalve aan de minister van SZW ook aan de minister van BZK worden verstrekt. BZK overlegt momenteel met SZW over de juridische vormgeving waarbinnen deze informatieverstrekking zal plaatsvinden;
- bij doorgedecentraliseerde sectoren zal de algemene statistische informatie ook aan de desbetreffende vakminister worden verstrekt. Over meer specifieke informatieverplichtingen van de sector jegens de vakminister moeten bij doordecentralisatie afspraken gemaakt worden;
- tot de kring van informatieverschaffers zullen ook de ZBO's met een uitsluitend publiekrechtelijk karakter en andere ZBO's die daartoe kunnen worden aangewezen, behoren;
- voor andere instellingen behorend tot de collectieve sector zal eenzelfde praktische werkwijze van informatieverstrekking worden gerealiseerd;

2. Pensioenoverleg

Vanwege het gemeenschappelijk karakter van de pensioenregelingen die bij het ABP¹ zijn ondergebracht, wordt het overleg over die regelingen op bovensectoraal niveau gevoerd². In dit bovensectoraal pensioenoverleg moeten de gezamenlijke sectorwerkgevers overeenstemming bereiken met de meerderheid van centrales van overheidspersoneel.

Het feit dat over pensioen niet sectoraal wordt onderhandeld, staat op gespannen voet met het uitgangspunt van het sectorenmodel (maatwerk per sector). Bij de voorbereiding van de privatisering van het ABP hebben de betrokken partijen daarom als uitgangspunt genomen dat ook pensioen wordt gesectoraliseerd. De lopende besprekingen tussen overheidswerkgevers en overheidswerknemers over de toekomst van de pensioenregeling gaan evenwel niet die richting op. Dit sluit niet uit dat op een later moment alsnog een sectoralisatie wordt doorgevoerd. Sectoralisatie van pensioen moet het uitgangspunt blijven. Voorlopig blijft de situatie bestaan dat de onderhandelingen over pensioen op boven-

¹ Ouderdoms- en Nabestaandenpensioen (OP/NP), Invaliditeitspensioen (IP) en Flexibel pensioen en Uittreden (FPU). De sectoren gemeenten, provincies en politie hebben eigen sectorale aanvullingen op de FPU. wordt onderhandeld.

² Voor militairen gelden ter zake van het vervroegd uittreden en de (bovenwettelijke) arbeidsongeschiktheid aparte regelingen waarover op sectoraal niveau wordt onderhandeld.

sectoraal niveau worden gevoerd, met uitzondering van die onderdelen waarover op dit moment al op sectoraal niveau wordt onderhandeld én van die onderdelen die, afhankelijk van de lopende besprekingen tussen overheidswerkgevers en overheidswerknemers, nog gesectoraliseerd worden.

Het ontstaan bij de overheid van nieuwe sectoren is aanleiding om de structuur van dat pensioenoverleg opnieuw te bezien. Op dit moment vormen de kabinetssectoren in het pensioenoverleg een meerderheid aan werkgeverszijde. De sectorwerkgevers zullen in aantal toenemen, want er zijn geen redenen om nieuwe sectoren niet tot het pensioenoverleg toe te laten. Hierdoor kunnen de kabinetssectoren hun meerderheidspositie verliezen. Het is gewenst dat het kabinet de mogelijkheid blijft behouden om expliciet in te stemmen met verplichtingen die uit het pensioenoverleg voortvloeien.

Het pensioen vormt voor werknemers een arbeidsvoorwaarde die een belangrijke invloed kan hebben op het arbeidsmarktgedrag. Mede omdat hierbij grote financiële belangen in het geding zijn, is het gewenst dat van de zijde van de overheidswerkgevers op dit punt een krachtig beleid gevoerd kan worden. Dit moet dan gebeuren met inachtneming van sectorale belangen die onderling tegengesteld kunnen zijn.

Om te komen tot een andere inrichting van het bovensectorale pensioenoverleg zal een wetsontwerp tot wijziging van de Wet privatisering ABP¹ worden voorbereid. Het voorstel zal op hoofdlijnen de volgende zaken regelen:

- gewaarborgd wordt dat het kabinet bij de besluitvorming in het kader van het pensioenoverleg niet in een minderheidspositie terecht kan komen en door die positie voor voldongen feiten wordt geplaatst;
- de positie van sectorwerkgevers in het pensioenoverleg wordt daarnaast geduid met behulp van een gewogen stemverhouding en voorts op basis van garanties in verband met de werkbaarheid aan werkgeverszijde van dat overleg.
- zo weinig mogelijk wordt ingegrepen in genormaliseerde overlegverhoudingen die veronderstellen dat overlegpartijen zelf hun werkwijze regelen;
- er wordt voor wat betreft de toegang tot het pensioenoverleg geen onderscheid gemaakt tussen (oude en nieuwe) sectorwerkgevers.

De definitieve vormgeving van het bovensectoraal pensioenoverleg zal terugkomen bij gelegenheid van de bespreking van het wetsvoorstel houdende aanpassing van de structuur van het pensioenoverleg. Het voornemen is om nog dit jaar een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.

3. Een beleidsfilosofie voor de hele collectieve sector

a. Doordecentralisatie in de kabinetssectoren

Het kabinet blijft, mede gezien ook de ervaringen in de sector onderwijs, een positieve houding aannemen t.a.v. de doordecentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg binnen de kabinetssectoren. Het kabinet hanteert hierbij wel een aantal randvoorwaarden: de beslissing tot doordecentralisatie binnen een kabinetssector kan pas worden genomen als in de ministerraad is geconcludeerd dat aan de vereiste criteria is voldaan. In 1998 is een aantal voorlopige toetsingcriteria opgesteld², waarvan de belangrijkste zijn:

- de ruimte die een via doordecentralisatie gevormde sector voor de arbeidsvoorwaarden krijgt, bestaat uit een integraal budget waaruit

¹ De organisatie van dat overleg is neergelegd in de Wet privatisering ABP.

² Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 12 november 1998, kenmerk AB1998/U056 479 (Bijlage bij de bijgevoegde evaluatienota).

- alle kosten voor arbeidsvoorwaardelijke elementen, inclusief de pensioenvoorziening, betaald moeten worden
- het formuleren en bepalen van claims en taakstellingen voor een nieuwe via doordecentralisatie gevormde sector ten behoeve van besluitvorming in het kabinet, is en blijft de verantwoordelijkheid van de betreffende vakminister.

Dit toetsingskader dient geactualiseerd c.q. aangevuld te worden. Er wordt gestreefd naar één set van criteria t.a.v. onder meer countervailing powers, verantwoording en controle voor nieuwe sectoren, ZBO's en overige werkgevers in de collectieve sector.

Voor verdere decentralisatie binnen de hiervoor bedoelde nieuwe sectoren zal geen andere procedure gelden dan die geldt voor doordecentralisatie: de bevoegdheid tot verdere doordecentralisatie ligt bij het kabinet.

Tot slot dient de verhouding van de vakminister tot de nieuw gevormde sector verhelderd te worden. Helder moet zijn dat de bevoegdheid om binnen een via doordecentralisatie gevormde sector het arbeidsvoorwaardenoverleg verder door te decentraliseren bij de minister ligt. Ook over de bestedingsvrijheid bij door de minister geormerkte middelen dient eenduidigheid te bestaan. In het geval van beschikbaar gestelde arbeidsmarktmiddelen blijft de desbetreffende vakminister verantwoordelijk voor een zo effectief mogelijke aanwending van deze arbeidsmarkt-gelden in de desbetreffende sector.

b. ZBO's

Naast de sectorale regelingen binnen de overheid bestaan er ook een aantal op individuele publiekrechtelijke instellingen toegesneden CAO's voor de ZBO's. Het karakter van deze CAO's verschilt niet fundamenteel van die van de doorgedecentraliseerde sectoren. De ministeriële verantwoordelijkheid (dan wel een andere democratisch gefundeerde controlerende verantwoordelijkheid) is er één op afstand. Dit betekent dat primair het geheel van countervailing powers er voor moet zorgen de arbeidsvoorwaardenontwikkeling past bij de eisen te stellen vanuit voorzieningenniveau en arbeidsmarkt. Het kabinet trekt daarom de volgende conclusies:

- De arbeidsvoorwaardenontwikkeling van ZBO's zal voortaan in de evaluatie worden meegenomen, waarmee tevens aan de wens van de Kamer kan worden tegemoet gekomen om periodiek inzicht te geven in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling bij deze instellingen (vervolg rapport Benoeming Beloning en Ontslag van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector).
- Om de arbeidsvoorwaardelijke ontwikkelingen bij publiekrechtelijke ZBO's beter te kunnen vergelijken met die in overige delen van de collectieve sector, komen ZBO's ook onder de verplichting tot het leveren van algemene statistische informatie te vallen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries