

---

Zitting 1980–1981

---

**16 625**

**Heroverweging collectieve uitgaven**

Nr. 34

**Deelrapport 29**

**Heroverweging arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector**

<b>Hoofdstuk I. Inleiding</b>	<b>3</b>	<b>Hoofdstuk IV. Secundaire arbeidsvoorwaarden (algemeen)</b>	<b>41</b>
1. Taakopdracht en interpretatie	3	1. Structurering ziektekostenregelingen	41
2. Samenstelling en werkwijze	3	1.1. Bestaande regelingen	41
3. Kwantitatieve gegevens	4	1.2. Onderscheiden stelsels	42
4. Enkele opmerkingen vooraf	5	1.3. De ontwikkeling tot dusver	42
5. De indeling van het rapport	5	1.4. Beleidsalternatieven in het kader van de heroverwegingen	43
<b>Hoofdstuk II. Algemeen salarisbeleid voor overheids- personeel en andere werknemers in de collectieve sector</b>	<b>6</b>	1.5. Aandachtspunten bij de uitwerking der gegeven alternatieven	44
1. Inleiding	6	1.6. Mogelijke overgangsmaatregelen	44
2. De ontwikkeling van het trendbeleid in de afgelopen jaren	6	1.7. Conclusie	46
3. Het salarisbeleid in enkele omringende landen	9	2. Dienstopleidingen	46
3.1. Bezoldigingsmethodiek en relatie werkgever/ werknemer bij de totstandkoming van salarisaanpassingen	9	3. Reiswezen	47
3.1.1. Gemeenschappelijke kenmerken	9	3.1. Reisbesluit	47
3.1.2. Informatie per land	9	3.2. Verplaatsingskostenbesluit	48
3.2. Recente ontwikkelingen	11	3.3. Vergoeding woon-werkverkeer	48
3.2.1. Algemene kenmerken	11	4. Verlofaciliteiten	48
3.2.2. Ontwikkelingen per land	11	<b>Hoofdstuk V. Afwijkende regelingen voor bijzondere groepen</b>	<b>49</b>
4. Heroverweging trendbeleid en trend- systematiek	13	1. Inleiding	49
4.1. Inleiding	13	2. Militair personeel	49
4.2. Varianten bij handhaving van het trend- beleid	14	2.1. Leeftijdsonslag	49
4.2.1. Globalisering van het trendbeleid	14	2.2. Functie-analyse, bevordering, bezoldiging	50
4.2.2. Deeltrends	15	3. Politiepersoneel	51
4.2.3. Verdere schoning in de bruto-sfeer	16	3.1. Onregelmatigheidstoelage	51
4.2.4. Het bruto-netto-traject	18	3.2. Optrekken van FLO naar 62 jaar	52
4.3. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector	25	3.3. Ambtsjubileumgratificatie	52
4.3.1. Enkele opmerkingen vooraf	25	4. Onderwijspersoneel	52
4.3.2. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van sociaal-economische desiderata	26	5. Personeel van de Buitenlandse Dienst	53
4.3.3. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van de eigengeaardheid van de collectieve sector	28	6. Personeel van de lagere publiekrechtelijke lichamen	54
4.3.4. Het overlegstelsel bij de overheid	29	7. Personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector	55
<b>Hoofdstuk III. Pensioenen</b>	<b>29</b>	<b>Hoofdstuk VI. Wettelijke mogelijkheden tot effect- tuering van maatregelen in het kader van herover- weging van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector</b>	<b>56</b>
1. Inleiding	29	1. Inleiding	56
2. Het ouderdomspensioen	30	2. Huidige situatie	57
3. Het weduwenpensioen	35	2.1. Rijkspersoneel	57
4. Het invaliditeitspensioen	36	2.2. Personeel bij lagere publiekrechtelijke lichamen (l.p.l.)	57
5. Bijzondere aspecten in andere overheids- pensioenwetten	37	2.3. Personeel werkzaam in de gesubsidieerde en gepremieerde sector	58
6. De overige pensioenregelingen	39	3. Nieuwe wettelijke instrumenten	58
7. Wachtgeld- en uitkeringsregelingen	40	<b>Hoofdstuk VII. Tijdpad van realisering van eventuele ombuigingsmaatregelen</b>	<b>60</b>
		<b>Hoofdstuk VIII. Samenvatting (met bijlage)</b>	<b>61</b>
		<b>Bijlagen</b>	
		Bijlage 1. Pensioenresultaat uitgedrukt in procenten van de aangepaste middelsom	74
		Bijlage 2. Pensioenregelingen bij «trendvolgers»	76
		Bijlage 3. Stelsels van verzekering van ziektekosten	83
		Bijlage 4. Inkomensmutaties in procenten als gevolg van wijziging in ziektekostenvoorzieningen overheidspersoneel	84

## HOOFDSTUK I. INLEIDING

### 1. Taakopdracht en interpretatie

Op 16 januari 1981 besloot de ministerraad tot het in gang zetten van een heroverwegingsprocedure voor de rijksbegroting op basis van voorstellen daartoe gedaan bij brief van de Minister van Financiën van 26 november 1980.

In aansluiting op deze beslissing werden op 23 januari jl. nadere voorstellen van de Minister van Sociale Zaken aanvaard voor een procedure voor de heroverweging van verdiende inkomens en inkomensoverdrachten binnen de collectieve sector. Dit leidde tot de vorming van een drietal ambtelijke werkgroepen, waarvan een als taak kreeg het formuleren van te overwegen beleidsombuigingen op het gebied van de salarissen en pensioenen van ambtenaren (inclusief werknemers in de non-profit-sector). Deze werkgroep heeft zich zelf op grond van de interpretatie van haar taak aangeduid als de Werkgroep Heroverweging Arbeidsvoorwaarden in de Collectieve Sector (afgekort de Werkgroep-HAC).

Mede in verband met de omstandigheid dat aan de drie werkgroepen gebieden waren toegewezen, welke elkaar in verschillende opzichten overlappen, is er in de daartoe ingestelde coördinerende ambtelijke stuurgroep enige malen uitvoerig gesproken over de nadere terreinafbakening en over de omvang van de door elk der werkgroepen in overweging te geven ombuigingen. Hierbij werd als richtgetal voor de drie werkgroepen gezamenlijk aangehouden een vermindering van de desbetreffende collectieve uitgaven met 10% ten opzichte van de bestaande meerjarencijfers voor 1985. Dit heeft geleid tot de afspraak dat de werkgroep zich niet zou bezighouden met de volumecomponent en dat met name op basis van de zogenaamde «omzetcijfers» de Werkgroep Beleidsombuigingen in overweging zou geven welke maatregelen zouden kunnen leiden tot een besparing in 1985 van f 3, f 4 of f 5 mld., uitgedrukt in prijzen van 1981. In dit verband werd tevens afgesproken, dat voor zover besparingen op het overheids- en ander personeel in de collectieve sector optreden als gevolg van heroverwegingen van de werkgroep die de sociale zekerheid nader heeft gezien, kunnen worden geteld op het conto van de Werkgroep Heroverweging Arbeidsvoorwaarden in de Collectieve Sector. Anderzijds tellen besparingen in de gezondheidssector als gevolg van ombuigingsalternatieven voor het overheidsperoneel daar mee. De structurele besparingen die zouden worden verkregen uit specifieke maatregelen welke voor het jaar 1981 nodig werden geacht tellen niet mee ter invulling van de kwantitatieve taakstelling van de heroverwegingen tot reductie van het uitgavenniveau in 1985.

### 2. Samenstelling en werkwijze

De werkgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, van Sociale Zaken, van Algemene Zaken, van Financiën, van Onderwijs en Wetenschappen, van Defensie, van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk<sup>1</sup>. Zij heeft zich beziggehouden zowel met de arbeidsvoorwaarden in het algemeen van overheidsperoneel en van andere werknemers in de collectieve sector als, in het bijzonder, met het algemene salarisbeleid ten aanzien van deze personeelsgroepen.

Hoewel met betrekking tot de overige sociale zekerheidsregelingen (invaliditeitspensioen, ziekengeld en wachtgeld) enkele mogelijkheden tot aanpassing worden aangedragen, is ervan uitgegaan dat een nadere heroverweging van deze regelingen eerst zal kunnen plaatsvinden indien principebeslissingen zouden worden genomen ten aanzien van de door de Werkgroep Heroverweging Sociale Zekerheid aangedragen alternatieven. De sociale zekerheid voor het overheidsperoneel staat – hoewel deze een eigen ontwikkeling heeft gekend – niet op zich zelf. De ontwikkelingen in het algemene sociale zekerheidsbestel zullen derhalve nauwgezet moeten worden gevolgd

---

<sup>1</sup> De vertegenwoordigers van de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Defensie als ad hoc leden voor die zaken, waarbij hun ministerie in het bijzonder was betrokken.

en voor zover mogelijk en wenselijk overeenkomstig dienen te worden vertaald naar het overheidspersoneel en andere werknemers in de collectieve sector.

Niet volstaan is met het kortweg aangeven van één of meer beleidsombuigingen, welke zouden leiden tot de opbrengst van een bepaald richtgetal. Getracht is het gehele arbeidsvoorwaardenbeleid aan een kritische beschouwing te onderwerpen en dat, zowel fundamenteel als vanuit de praktische ooghoek beschouwd, te toetsen aan datgene wat heden ten dage als verantwoord en geboden moet worden geacht. Daarbij is echter – nu het voorgenomen pakketvergelijkend onderzoek met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de collectieve sector en in het bedrijfsleven nog niet heeft plaatsgevonden – de beloningsstructuur bij de overheid niet ten principale ter discussie geweest.

Ten einde aan de taakstelling te voldoen is een aantal alternatieve ombuigingsmaatregelen in overweging gegeven waaraan in bepaalde gevallen uit een oogpunt van personeelsbeleid grote bezwaren kleven. Bij de desbetreffende onderdelen zijn deze bezwaren vermeld.

Met name op het gebied van het algemene salarisbeleid is de vraag aan de orde geweest in hoeverre dit al of niet fundamentele wijziging behoeft. Is het wenselijk en mogelijk het trendbeleid te handhaven, al of niet met nieuwe aanpassingen van de in de loop der jaren ontstane techniek? Of verdient het de voorkeur over te gaan naar een nieuw, een meer zelfstandig beleid op het gebied van de salarisontwikkeling? Zijn er mogelijkheden tot opheffing of vermindering van de bestaande verschillen tussen de zogenaamde bruto-netto-trajecten voor de ambtenaren en de andere werknemers?

Ook ten aanzien van andere belangrijke vraagstukken als bij voorbeeld de pensioenvoorzieningen en de ziektekostenvoorzieningen voor personeel in de collectieve sector heeft fundamentele bezinning plaatsgevonden, waarvan de uitkomsten in het rapport zijn verwerkt. Het moge duidelijk zijn dat de in heroverweging genomen vraagstukken veelal aanzienlijk gecompliceerd werden doordat het beraad zich niet beperkte tot de rijksoverheid alleen, maar ook de lagere overheden en de zogenaamde non-profitsector daarin werden betrokken.

### **3. Kwantitatieve gegevens**

De totale loonsom inclusief sociale lasten voor het overheidspersoneel, exclusief bedrijven, kan worden gesteld op ca. f 44 mld.; die voor de andere werknemers in de collectieve sector (voor zover de loonkosten ten laste van de overheid komen) op ca. f 11 mln.; 1% besparing over de gehele linie zal dus voor wat betreft het werkterrein van de Werkgroep-HAC een bedrag opleveren van f 550 mln. in cijfers van 1981.

Het CPB gaat in zijn prognoses voor de middellange termijn uit van een stijging van de loonsom per werknemer in bedrijven van gemiddeld 8% per jaar over de periode van 1980 tot 1985. In deze ontwikkeling is een incidentele component van 2% verondersteld. Voor de overheidssalarissen zal de incidentele component evenals in de afgelopen jaren naar verwachting duidelijk minder bedragen. Het prijspeil van de particuliere consumptie zou in dezelfde periode gemiddeld 6,5% per jaar stijgen (de energieprijzen 12% per jaar), terwijl het reëel vrij beschikbaar inkomen van de gemiddelde werknemer volgens de ramingen een daling zal ondergaan van gemiddeld 1% per jaar inclusief incidenteel en van gemiddeld 2% per jaar exclusief incidenteel.

De middellange-termijnprognoses zijn als ijkpunt gehanteerd voor het kwantificeren van alternatieve beleidsmogelijkheden. Dit geldt zowel voor de loonsomstijging als voor de ontwikkeling van sociale verzekeringspremies.

#### 4. Enkele opmerkingen vooraf

Het lijkt goed in deze algemene inleiding enkele opmerkingen te maken welke bij de beoordeling van de mogelijkheden tot wijziging van de arbeidsvoorwaarden of van het arbeidsvoorwaardenbeleid bijzondere aandacht verdienen.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat het niet juist zou zijn de loonkosten van het overheidspersoneel en van de andere werknemers in de collectieve sector gemakshalve te beschouwen als «overdrachtskosten». Evenzeer als in het particuliere bedrijfsleven gaat het hier om kosten van arbeidsvoorwaarden, tegenprestaties voor verrichte arbeid, waarover onderhandeld dan wel overleg gepleegd moet worden.

In de tweede plaats wijst zij erop dat mede op aandringen van de Staten-Generaal voorbereidingen zijn getroffen om, zoals uit het onder 2 vermelde blijkt, te komen tot een verantwoorde vergelijking van de pakketten arbeidsvoorwaarden van werknemers bij de overheid, van andere werknemers in de collectieve sector en van werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Een dergelijke pakketvergelijking zou bij het heroverwegen van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector en bij het beoordelen van de verschillende alternatieven wellicht van essentiële betekenis kunnen zijn. Aangezien zij echter nog niet tot stand is gekomen, heeft zij bij de uitgewerkte beleidsalternatieven nog geen rol kunnen spelen. Er moest derhalve in zekere zin worden uitgegaan van de technische hypothese dat er een zeker evenwicht aanwezig is. De in overweging gegeven alternatieven zullen derhalve in een latere fase, wanneer dan resultaten van een pakketvergelijking bekend zijn, mede aan die resultaten moeten worden getoetst en misschien bijgesteld.

In de derde plaats mag bij het in overweging nemen van wijzigingen of vernieuwingen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden in neerwaartse zin niet uit het oog worden verloren dat:

- a. de noodzaak bestaat om ten behoeve van de uitvoering van de overheidstaak voldoende personeel (kwantitatief en kwalitatief) te kunnen aantrekken en behouden;
- b. redelijke en verdedigbare inkomensverhoudingen (intern en extern) zoveel mogelijk behoren te worden gewaarborgd;
- c. het overheidspersoneelsbeleid een structureel karakter dient te behouden en niet mag verworden tot een ad hoc-beleid.

Ten slotte zij er nog de aandacht op gevestigd dat de uit de heroverwegingen rond de sociale zekerheid voortvloeiende besparingen voor het overheids- en ander personeel in de collectieve sector kunnen worden geraamd op gemiddeld f 800 à f 1200 mln., afhankelijk van nader te concretiseren veronderstellingen variërend van f 150 mln. tot ruim f 1 mld.

#### 5. De indeling van het rapport

Na deze inleiding wordt in *hoofdstuk II* van het rapport ingegaan op het algemeen salarisbeleid voor overheidspersoneel en andere werknemers in de collectieve sector, waarbij in het bijzonder het trendbeleid aan de orde komt. Nagegaan wordt in hoeverre er mogelijkheden zijn om bij handhaving van het principe van het trendbeleid correcties in de trendmethodiek aan te brengen alsook in hoeverre er mogelijkheden bestaan om iets te doen aan de verschillen tussen de bruto-nettotrajecten voor ambtenaren en andere werknemers. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf over een eigen salarisbeleid dat mogelijk in plaats zou kunnen komen van het trendbeleid.

In *hoofdstuk III* wordt aandacht geschonken aan de pensioenen en wachtgeldvoorzieningen, zulks mede aan de hand van het rapport van de commissie-Bosman over de ambtelijke pensioenregeling.

*Hoofdstuk IV* heeft betrekking op enige andere onderdelen van de materiële arbeidsvoorwaarden, namelijk ziektekostenvergoedingen, dienstopleidingen, reis- en verhuiskostenvergoedingen en verloffaciliteiten.

In *hoofdstuk V* is het resultaat vevat van het beraad over de arbeidsvoorwaarden voor «bijzondere groepen» van personeel, te weten militair personeel, politiepersoneel, onderwijspersoneel, personeel van de Buitenlandse Dienst, personeel in dienst van de lagere publiekrechtelijke lichamen en personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector.

*Hoofdstuk VI* bevat enige beschouwingen en suggesties betreffende de wettelijke mogelijkheden om te waarborgen dat niet alleen het rijkspersoneel de gevolgen van de heroverwegingen zal ondergaan, maar ook het personeel in dienst van de lagere overheden of van andere instellingen in de collectieve sector.

Ten slotte worden in *hoofdstuk VII* opmerkingen gemaakt omtrent het tijdspad van realisering van eventuele ombuigingsmaatregelen en wordt in *hoofdstuk VIII* een samenvatting van het rapport gegeven, waarin getracht is de alternatieve besparingsmogelijkheden nog eens overzichtelijk naast elkaar te stellen in de vorm van een drietal combinaties waarbij voor zover mogelijk een kwantificering is aangegeven, zowel voor de opbrengst als – in de bijlage – van de z.g. koopkrachteffecten.

## **HOOFDSTUK II. ALGEMEEN SALARISBELEID VOOR OVERHEIDSPERSONEEL EN ANDERE WERKNEMERS IN DE COLLECTIEVE SECTOR**

### **1. Inleiding**

Bij de heroverweging van de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de collectieve sector zal in de eerste plaats aandacht moeten worden geschonken aan de salarissom en aan het algemene salarisbeleid. De totale sterkte van het overheidspersoneel, exclusief dat bij overheidsbedrijven, bij inrichtingen van onderwijs, alsmede militairen (exclusief dienstplichtigen), kan worden gesteld op globaal 725 000 man. De totale loonsom van deze bijna driekwart miljoen werknemers bedraagt ca. f 44 mld. per jaar, inclusief sociale lasten. Tot de andere werknemers in de collectieve sector dienen in het algemeen te worden gerekend het personeel van door de overheid gesubsidieerde instellingen en van instellingen welke geheel of ten dele uit sociale verzekeringspremies worden gefinancierd. De sterkte van dit personeel kan worden gesteld op globaal 500 000 man, met een door de overheid te subsidiëren loonsom van ca. f 11 mld. per jaar.

De algemene loonontwikkeling van beide categorieën personeel wordt sinds jaren in hoofdzaak bepaald door het trendbeleid, een structureel en in beginsel consistent beleid dat door de achtereenvolgende kabinetten als uitgangspunt voor de salarisontwikkeling van het overheidspersoneel is gekozen sedert in 1959 het algemene loonbeleid een verschuiving liet zien in de richting van een zekere vrijheid in de loonbepaling van de c.a.o.-partners.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de filosofie en op de methodiek van het trendbeleid, zoals dat zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

### **2. De ontwikkeling van het trendbeleid in de afgelopen jaren**

Nadat in de eerste naoorlogse jaren de loonontwikkeling van overheidswege werd bepaald in de vorm van algemene loonronden welke in de praktijk verband hielden met prijsstijgingen, werd in 1959 door het kabinet-De Quay besloten tot een enigszins vrijere loonpolitiek waarbij overigens de overheid een toezichhoudende functie bleef behouden. In de verschillende c.a.o.'s werden voor de omvang van de (bruto-)loonsverhogingen de normen gezocht in de stijging van de produktiviteit en in het rendement van bedrijfstakken en ondernemingen. Deze normen konden voor de salarisontwikkeling van de ambtenaren niet worden gehanteerd. Aangezien werd aangenomen, dat ook de ambtenaren hun bijdrage leveren aan de welvaartsverbetering en overigens de overheid zich niet zou kunnen permitteren de ambte-

naren te laten achterblijven, werd zowel uit het oogpunt van redelijkheid en billijkheid als op zakelijke gronden besloten, dat de algemene trend in de loonontwikkeling van c.a.o.-personeel richtsnoer zou worden voor de salarisontwikkeling van het overheidspersoneel. De strekking hiervan was om door aanpassing van de salarissen aan de trend van de (bruto-)loonontwikkeling in het particuliere bedrijfsleven de welvaartsontwikkeling voor werknemers in dat bedrijfsleven in gelijke mate toe te delen aan het overheidspersoneel. Men kan achteraf stellen dat hierbij stilzwijgend werd uitgegaan van de veronderstelling dat er destijds een zeker evenwicht bestond tussen de pakketten arbeidsvoorwaarden van personeel bij de overheid en in het bedrijfsleven. Dit evenwicht werd al spoedig in zekere zin nog «gecorrigeerd» toen bij de Toxopeus-verhogingen (1962 t/m 1965) de salarissen buiten de trend om in denivellerende zin werden verhoogd met het oog op de minder gunstige positie die de overheid op de arbeidsmarkt vooral ten aanzien van het hogere personeel bleek in te nemen.

Volledigheidshalve zij erop gewezen, dat het trendbeleid het bestaande sociale zekerheidsstelsel voor het overheidspersoneel deels onverlet liet, anderdeels deed opgaan in volksverzekeringen.

De methodiek die bij de uitvoering van het trendbeleid werd toegepast is in de loop van de jaren aan wijziging onderhevig geweest. Gedurende lange tijd werden de salarissen via voorlopige verhogingen en nacalculaties nauwkeurig aangepast aan de gemiddelde procentuele stijging van de bruto-regelingslonen van volwassen mannelijke werknemers in collectieve regelingen, geldende voor 10 000 of meer werknemers. De loonontwikkeling van deze categorie werd representatief geacht voor die in alle regelingen.

Enkele elementen uit de bruto-regelingsloonontwikkeling, zoals bij voorbeeld de vakantietoeslag, werden hierbij uit het loonbegrip geëlimineerd. Deze werden afzonderlijk aangepast. Ook op het gebied van de secundaire arbeidsvoorwaarden (zoals arbeidsduur, vakantiedagen) volgde de overheid de ontwikkeling in het bedrijfsleven, zij het in het algemeen iets minder exact.

Aanvankelijk gaf het trendbeleid met de hierboven aangeduide methodiek geen al te grote problemen. Naarmate er echter in het bedrijfsleven geleidelijk meer werd gewerkt met niet-procentuele loonsverhogingen (centen in plaats van procenten) en er ook andere ontwikkelingen zichtbaar werden, zoals toeneming van de premiedruk van de sociale verzekeringen, rezen er vragen en moeilijkheden.

Uitvoerig beraad in het kabinet en met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg leidde in 1976 tot belangrijke nieuwe afspraken ten aanzien van de trendmethodiek. Zij kwamen neer op het volgende.

1. Het effect van vloeren in loonsverhogingen in het bedrijfsleven wordt buiten de trendberekening gehouden. De vloeren worden afzonderlijk aan vergelijkbare salarisseniveaus bij de overheid toegekend. Een zelfde gedragslijn wordt gevolgd in het geval van loonsverhogingen in centen.
2. Looncompensaties in het bedrijfsleven voor gestegen pensioenpremies worden uit de trend geëlimineerd.
3. Toeslagen die in het bedrijfsleven in de lonen worden verwerkt behoren tot de trend. Jaarlijks zal aan de hand van concrete gegevens over de wijze van verwerking overleg worden gevoerd om te bezien of het technisch mogelijk is de verwerkte toeslagen aan vergelijkbare ambtelijke salarisseniveaus te laten toevallen.
4. Loonsverhogingen die uitsluitend het karakter hebben van een garantie tot het minimumloon worden voor de trendberekening buiten beschouwing gelaten. Uitstralingseffecten van verhogingen van het minimumloon worden afzonderlijk aan vergelijkbare salarisseniveaus bij de overheid toegekend.

Vervolgens werd in het kader van de discussie rond de nota Bestek '81 besloten om met ingang van het trendjaar 1979 opnieuw enkele wijzigingen in

de berekeningsmethodiek aan te brengen. Mutaties in het werknemersdeel van de premies voor Ziektewet en Werkloosheidswet zouden voortaan op de trend worden verrekend en voorts zou het draagvlak van de trend worden verbreed door de gemiddelde stijging van de regelingslonen niet langer te ontlenen aan uitsluitend de regelingen voor 10 000 en meer werknemers, maar aan alle c.a.o.'s die bij de index van de regelingslonen een rol spelen. De achtergrond hiervan was enerzijds dat de gemiddelde loonontwikkeling in de groep relevante contracten was achtergebleven bij die van alle contracten, anderzijds om te voorkomen dat een bijzondere loonontwikkeling in één van de beperkte groep contracten te sterk zou doorwerken in de trend. Om technische redenen moest de verbreding van het draagvlak wachten tot het trendjaar 1980.

In de jaren 1979 t/m 1981 is van het trendbeleid afgeweken. Zo werd om verschillende redenen (en in het bijzonder vanwege de sociaal-economische en budgettaire omstandigheden) besloten niet de consequenties te aanvaarden van de verwerking van bepaalde toeslagen in de regelingslonen voor het bouwbedrijf en voor het schildersbedrijf. Ook een loonsverhoging in de c.a.o. voor uitzendkrachten werd om dezelfde redenen buiten beschouwing gelaten bij de vaststelling van de salarismaatregelen voor het overheids-personeel.

Verder had het kabinet in het kader van een beperking van de stijging van de collectieve lastendruk in 1978 in de nota Bestek '81 plannen ontvouwd voor een ombuigingsoperatie (ca. f 10 mld. als taakstelling voor 1981), waarvan een belangrijk deel moest worden gevonden in een beperking van de verhoging van de overheidssalarissen. Deze plannen en het overleg daarover leidden tot de zogenaamde bestekkortingen, zes halfjaarlijkse kortingen van 0,3% tot 0,7% in de jaren 1979 tot en met 1981. Deze kortingen werden binnen het trendbeleid verdedigd door, uitgaande van de theorie van de gelijke welvaartsontwikkeling, te wijzen zowel op het feit dat er voor werknemers in het particuliere bedrijfsleven in de loop der jaren een aanzienlijke verhoging van bepaalde sociale verzekeringspremies was ontstaan als op het feit dat er in het algemeen gesproken voor overheidspersoneel meer vastheid van arbeidsplaats respectievelijk een relatief goede rechtspositie bij verval van de arbeidsplaats aanwezig is.

In 1980 en in 1981 kwam, gezien de benauwde toestand van 's lands economie en gelet op de sombere vooruitzichten te dien aanzien, het trendbeleid opnieuw in het geding. Dit heeft er onder meer toe geleid dat in 1980 en 1981 de nacalculatie de ambtenaren is onthouden en dat voor 1981 tot een aftrekpost in het bruto-netto-traject is besloten. Deze aftrekpost voor het jaar 1981 is tot stand gekomen als gevolg van de opvatting van het kabinet, dat voor 1981 de koopkrachtontwikkeling voor de ambtenaren zoveel mogelijk gelijk dient te zijn aan die van de werknemers in het bedrijfsleven.

Uit het vorenstaande moge duidelijk zijn geworden dat het trendbeleid in de laatste jaren geleidelijk meer onder druk is komen te staan van zowel bepaalde ontwikkelingen op het gebied van de loonvorming in het bedrijfsleven als van de verslechterende sociaal-economische omstandigheden.

Met betrekking tot de ontwikkeling van de lonen is de eenvoud van procentuele loonsverhogingen geleidelijk verdwenen en vindt de loonvorming steeds meer plaats in een complex van maatregelen die zowel de primaire als de secundaire inkomens betreffen.

Het «veronderstelde evenwicht» in de arbeidsvoorwaarden is in sterke mate punt van discussie geworden en heeft geleid tot voorbereidingen voor de algehele pakketvergelijking, waarover mededeling is gedaan in hoofdstuk I, onder 4.

Wat de verslechterende economische omstandigheden betreft wordt veelal als bezwaar tegen het trendbeleid aangevoerd dat dit te passief is en dat de overheid naar eigen loonkostenstijging met dit beleid niet in de hand heeft. Men wil dan liever dat de overheid meer een zelfstandig beleid zal voeren of zelfs zal optreden als «trendsetter».



Een punt waaraan ook aandacht moet worden geschonken is dat de maatregelen welke in het kader van het trendbeleid voor het overheidspersoneel worden getroffen, veelal de vraag oproepen in hoeverre deze op gelijke of op aangepaste wijze moeten worden toegepast op de andere werknemers in de collectieve sector. De problematiek welke zich hierbij voordoet, vloeit voort uit het feit dat de arbeidsvoorwaarden van deze werknemers anders zijn geregeld dan die van het overheidspersoneel. In de afgelopen jaren zijn voor belangrijke groepen personeel in de collectieve sector c.a.o.'s tot stand gekomen. In het algemeen zijn op de hier bedoelde werknemers de werknemersverzekeringen van toepassing, waarvoor op hun loon het werknemersdeel in de desbetreffende premies wordt ingehouden. Ook wordt de premie AOW/AWW, anders dan bij het overheidspersoneel het geval is, door deze werknemers zelf betaald, waarvoor zij een gedeeltelijke compensatie ontvangen.

Uiteraard wordt de inhouding 1981, de aftrekpost voor de ambtenaren in het bruto-netto-traject, niet op de andere werknemers in de collectieve sector toegepast. Zij ondergaan immers reeds de koopkrachtdaling als gevolg van verhoging van sociale premies.

Gelet op het bovenstaande zal bij het in heroverweging nemen van het trendbeleid aandacht moeten worden geschonken zowel aan de verhouding tussen overheidspersoneel en werknemers in het particuliere bedrijfsleven als aan de verhouding tussen overheidspersoneel en andere werknemers in de collectieve sector.

### **3. Het salarisbeleid in enkele omliggende landen**

#### *3.1. Bezoldigingsmethodiek en relatie werkgever/werknemer bij de totstandkoming van salarisaanpassingen*

##### 3.1.1. Gemeenschappelijke kenmerken

In de meeste vermelde landen is de leidraad voor salarisaanpassingen van overheidspersoneel de algemene loonontwikkeling. De wijze waarop dit geschiedt en het in acht nemen van de welvaartscomponent blijkt echter te variëren.

De wijze van totstandkoming van salarisaanpassingen wordt aangeduid met de term «onderhandelen» of «overleg» zonder dat het verschil in de praktijk steeds duidelijk is. Het hangt veelal mede van de politieke verhoudingen in regering en parlement af, in hoeverre het overheidspersoneel invloed uitoefent op het eindresultaat en in hoeverre de algemene loonpolitiek zich weerspiegelt in de ambtenarensalarissen.

##### 3.1.2. Informatie per land

#### **België**

Er bestaat een wettelijk vastgelegde automatische indexering van de salarissen, die inhoudt dat deze worden aangepast zodra de kosten van levensonderhoud voor werknemersgezinnen met 2% zijn gestegen. Algemene salarisherzeningen (initiële verhogingen) komen nauwelijks voor: sinds 1945 zijn er slechts vier aanpassingen van de salarisschalen geweest (voor het laatst in 1973/74). Wel is, naar analogie van de 13de maand in het bedrijfsleven, er een eindejaarsuitkering ingevoerd, bestaande uit een forfaitair deel van circa f 600 en een percentageel van het – geïndexeerde – salaris afgeleid deel (2½%). Over de hoogte en de opbouw van de eindejaarsuitkering wordt, evenals over de vakantie-uitkering (ca. f 1500 plus 1% van het geïndexeerde jaarsalaris), met de bonden van overheidspersoneel onderhandeld tot een akkoord is bereikt.

In de laatste jaren werd de officiële werkweek wel geleidelijk teruggebracht van 40 tot 38 uur, zonder dat dit gepaard ging met salarisvermindere-

ring. In de praktijk zou dit een aanpassing aan een reeds bestaande situatie zijn geweest.

### **Bondsrepubliek Duitsland**

Eénmaal per jaar vindt aanpassing plaats van de salarissen aan de algemene economische en financiële situatie. De metaalsector, waar de «tarief-overeenkomsten» ongeveer gelijktijdig worden gesloten als salarismaatregelen van de overheid, heeft een plafondfunctie, dat wil zeggen dat *ten hoogste* het daar toegekende stijgingspercentage ook voor het overheidspersoneel van toepassing is. Automatische indexering is wettelijk verboden. Het overheidspersoneel bestaat voor een aanzienlijk deel uit «Angestellten» en «Arbeiter». Voor deze groepen worden «tariefovereenkomsten» gesloten. Voor de ambtenaren («Beamten») worden salariswijzigingen bij wet geregeld. Het overleg hierover vindt voor beide groepen op centraal niveau plaats na voorafgaand overleg tussen ministeries en regeringen van de «Länder» met de gezamenlijke bonden, gevolgd door overleg tussen de Bondsregering en de gezamenlijke bonden.

### **Verenigd Koninkrijk**

In beginsel gaat men uit van een aanpassing van de overheidssalarissen per functie aan de salarisontwikkeling behorend bij overeenkomstige functies in de particuliere sector, die één keer per jaar plaatsvindt. In de praktijk liggen de tijdstippen van aanpassing betrekkelijk ver uiteen. De salarissen worden bij wet vastgesteld door parlement en regering na consultaties en directe onderhandelingen tussen de overheid, de personeelsvertegenwoordigers per dienst en de vakbonden.

### **Frankrijk**

Er bestaat geen systematische aanpassing van de overheidssalarissen. Aanpassing vindt plaats op basis van onderhandelingen en is tot dusver gekoppeld aan de stijging van het prijsindexcijfer voor werknemersgezinnen en het welvaartsniveau, waarvoor het «bruto sociaal produkt» wordt gebruikt.

Overleg vindt plaats in paritaire commissies, waarin regering en ambtenaren gelijkelijk zijn vertegenwoordigd («Conseil supérieure de la fonction publique»), alsmede tussen regering en representatieve vakorganisaties.

### **Italië**

Het overheidssalaris bestaat uit een nominaal gelijkblijvend gedeelte en een variabel bestanddeel (*indennità integrative speciale*), dat jaarlijks wordt aangepast aan de prijsstijgingen voor gezinsconsumptie. Er is vrijwel sprake van een prijscompensatie-automatisme, maar dit is niet wettelijk vastgelegd.

### **Zweden**

Eens per twee jaar geschiedt aanpassing aan de hand van een gemengde index, waarin begrepen de stijging van de prijzen van gezinsconsumptie en de algemene inkomensontwikkeling. Steeds bestaat de stijging uit een percentage plus een voor alle ambtenaren gelijk bedrag. Onderhandelingen vinden plaats tussen het Ministerie voor Arbeidsovereenkomst-vraagstukken, de vier grote vakcentrales en vertegenwoordigers per beroepsgroep, uitmondend in een overeenkomst, die vervolgens door de regering moet worden goedgekeurd.

## **Denemarken**

De overheidssalarissen worden eens per twee jaar aangepast aan het prijs- en welvaartsniveau, in de mate waarin dit na onderhandeling met de vakorganisaties door de regering in aanmerking wordt genomen. Bij de onderhandelingen wordt door de vakorganisaties – indien opportuun – gerefereerd aan de particuliere sector, zonder dat er in de aanpassingsmethode een direct verband wordt gelegd.

### *3.2. Recente ontwikkelingen*

#### 3.2.1. Algemene kenmerken

De zich praktisch overal voordoende verslechtering van de economische situatie brengt de landen ertoe om naar bezuinigingen om te zien, juist ook in de uitgaven voor het overheidspersoneel. De hoogste salarisgroepen worden overal in loon gekort, maar bij de middelbare en lagere rangen wordt in sommige landen wel en in andere niet gematigd, terwijl ook de wijze waarop verschilt.

In geen van de genoemde landen is de overheid thans toonaangevend voor de salarisontwikkeling. In het algemeen vreest men, dat, als de overheid volledige(r) prijscompensatie aan de ambtenaren toekent, dit een stimulus zal zijn voor het particuliere bedrijfsleven zulks ook te doen, waarmee het matigingsbeleid zou worden doorkruist. In de meeste landen wordt een leidende rol van de overheid bij kortingen op de prijscompensatie niet expliciet beoogd, terwijl het effect op de particuliere sector allerm minst geacht wordt automatisch door te werken.

#### 3.2.2. Ontwikkelingen per land

## **België**

Getracht werd een beperking van de personeelsuitgaven te vinden door de automatische indexering (bij stijging van de kosten voor levensonderhoud met 2,0%) van de salarissen aan een herziening te onderwerpen, i.c. door plafonnering van de prijscompensatie voor een zekere tijd en schoning van de index voor wat betreft benzine, alcohol en tabaksprodukten. De bonden verzetten zich krachtig tegen wijziging van de, wettelijk vastgelegde, compensatiemethode, terwijl ook de val van het kabinet-Martens hiermee verband hield.

Bij de wet van 10 februari 1981 werd bepaald dat van vast aangestelde ambtenaren een solidariteitsbijdrage zal worden geheven. Deze wordt gestort in een opgericht fonds waaruit geput wordt om een gedeelte van de door de overheid te suppleren tekorten van de sociale-zekerheidsfondsen te financieren. De bijdrage bedraagt:

- 0% voor een bruto-maandsalaris t/m BF 39 999 (ca. f 2800)
- 0,9% over het hele bruto-maandsalaris, indien dit BF 40 000 t/m BR 44 999 bedraagt (resp. ca. f 2800 t/m ca. f 3150)
- 1,2% over het hele bruto-maandsalaris, indien dit BF 45 000 t/m BF 49 999 bedraagt (resp. ca. f 3150 t/m ca. f 3500)
- 1,9% over het hele bruto-maandsalaris, indien dit BF 50 000 t/m BF 54 999 bedraagt (resp. ca. f 3500 t/m ca. f 3850)
- 2,7% over het hele bruto-maandsalaris, indien dit BF 55 000 (ca. f 3850) of meer bedraagt.

Op deze bedragen wordt de salarisindex toegepast.

## **Bondsrepubliek Duitsland**

Hoewel er in de Bondsrepubliek geen automatische prijscompensatie kan plaatsvinden, leidden de onderhandelingen er de afgelopen jaren steeds toe, dat dit in de praktijk wel het geval was.

Tot en met het niveau vergelijkbaar met de Nederlandse schaal 89, trad er tot dusver nog een (lichte) netto-reële verbetering op. Het is de vraag of dit in 1981 ook het geval zal zijn.

Aan inkrimping van het personeelsbestand wordt vooralsnog nauwelijks gedacht. Wel worden enkele vacatures niet meer vervuld en wordt soms deeltijdarbeid gestimuleerd met het oog op kostenbesparing, maar het betreft hier geen afslankingsbeleid.

Er is de afgelopen jaren toenemende kritiek op de «bureaucratisering», waarmee tegelijk het gegroeide aantal ambtenaren wordt bedoeld. Sommigen denken daarbij aan het overhevelen van door de overheid verrichte taken (PTT, gezondheidszorg e.d.) naar particuliere exploitatie.

De Bondsdag plaatst tijdens de begrotingsbehandeling soms wel kritische kanttekeningen bij de personeelsuitgaven van de overheid maar neemt tot dusver geen initiatieven om in concreto de salarissen te korten of het personeelsbestand te doen inkrimpen.

Er zijn geen tekenen dat de salarispolitiek voor het overheidspersoneel de trend gaat bepalen voor de particuliere sector.

### **Verenigd Koninkrijk**

De in het VK toegepaste pakketvergelijking («with the current remuneration of outside Staffs employed in broadly comparable work, taking into account differences in other conditions of service») bleek in de praktijk onderhevig aan aanzienlijke vertragingen, doordat het veel tijd kost de juiste gegevens uit de particuliere sector te verkrijgen en doordat loonmaatregelen van de regering meermalen de toepassing van de pakketvergelijking opschortten, als gevolg waarvan later inhaaleffecten optraden. De anti-inflatiepolitiek van de regering-Thatcher leidde er dit jaar toe, dat afstand werd genomen van de pakketvergelijking en dat in plaats van 15% slechts 6–7% nominale salarisverhoging werd aangeboden door de regering.

Sinds 1980 vindt er, eveneens in het licht van de bezuinigingen, uitdunning plaats van functies in de centrale overheid. Tot en met 1984 is gepland ongeveer 40 000 van de 705 000 plaatsen te laten vervallen, ten behoeve waarvan vrijwillige vervroegde pensionering (VER-Voluntary Early Retirement) wordt gestimuleerd. De motieven zijn niet uitsluitend van financiële aard, maar vloeien ook voort uit de wens de rol van de overheid te beperken en zekere onnuttig geachte activiteiten te staken.

Het personeel oefent, in tegenstelling tot in de meeste andere landen, constant toezicht uit op de rechtspositionele gang van zaken door middel van parlementaire commissies, ook in nauwe relatie tot de nationale begroting.

Concrete aanwijzingen of er sprake is van een streven om de centrale overheid een leidende rol te laten vervullen ten opzichte van overige sectoren ontbreken momenteel.

### **Frankrijk**

De laatste jaren wordt de prijscompensatie niet meer volledig toegekend, behalve voor de laagste rangen (ongeveer vergelijkbaar met de Nederlandse rijksschalen 1 t/m 32).

Het ambtenarenbestand blijft stabiel. Voor sommige afdelingen geldt een personeelsstop, maar in andere secties vindt uitbreiding plaats. Over het geheel genomen wordt een evenwichtssituatie nagestreefd. Het parlement onthoudt zich doorgaans van initiatieven met betrekking tot de rechtspositie van het overheidspersoneel. De overheid wordt niet gezien als toekomstige trendsector ten opzichte van overige sectoren.

### **Italië**

Met zware tegenstand van de vakbonden worden er op het ogenblik pogingen in het werk gesteld om de index te schonen, waarbij onder meer gedacht wordt aan uitschakeling van de energiecomponent.

Inkrimping van het ambtenarenkorps is, voor zover bekend, niet aan de orde. Dit staat mede in verband met de historische werkverschaffende functie van de overheid.

Er is geen actieve parlementaire bemoeienis met het personeelsbeleid. Evenmin zijn er indicaties, dat het overheidssalarisbeleid toonaangevend wordt ten aanzien van de particuliere sector.

In verband met de devaluatie van de lire worden mogelijk de salarissen geblokkeerd.

## **Zweden**

Momenteel loopt de prijscompensatie die voor de ambtenaren wordt beoogd (9,3% voor 2 jaren) 0,2% achter op de particuliere sector (exportindustrie). De bonden zetten zich in om deze 0,2% ook voor het overheidspersoneel te krijgen.

Beperking van het ambtenarenkorps maakt deel uit van de beleidslijn in de gegeven economische situatie, maar er wordt meer gestreefd naar stabilisatie dan naar reductie.

Het parlement volgt de ontwikkelingen nauwgezet, maar komt zelden tot initiatieven met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en salarismaatregelen, dit mede doordat de besluitvorming vooraf op regeringsniveau rekening pleegt te houden met de te verwachten opstelling van de meerderheid in de volksvertegenwoordiging.

Daar de rangen en salarisschalen van de overheid bleven steunen op rigide 19de-eeuwse classificaties, evolueerden ze niet mee met die van het bedrijfsleven. De laatste jaren is er een tendens tot harmonisatie met de particuliere sector, hetgeen vooral voor de lagere rangen voordelige uitwerking heeft. Anderzijds worden zekere privileges (zoals aanstellingsvoorwaarden) teruggebracht in de richting van het in de particuliere sector gebruikelijke. De harmonisatie op salarisgebied vindt thans plaats door middel van compenserende toeslagen, maar het ligt in de bedoeling het schalensysteem te herzien. In dit verband wordt bestudeerd of het mogelijk is glijdende (met functieverzwaren resp.-verlichting meebewegende) schalen te introduceren. Een toonaangevende rol van de overheid bij de salarisaanpassingen wordt niet overwogen.

## **Denemarken**

Nadat van 1965 tot 1975 de overheid een trendsettende rol speelde ten opzichte van het bedrijfsleven, bleven sindsdien de toegekende stijgingspercentages *achter* bij die van de particuliere sector. Thans claimen de bonden van overheidspersoneel 2% extra omdat het bedrijfsleven over de afgelopen 2 jaar 2% is uitgelopen. Men gaat er niet vanuit dat de overheid wage-leader wordt als zij minder verhoging geeft dan de particuliere sector beoogt toe te kennen.

Evenals in Zweden wordt meer naar stabilisatie dan naar reductie van het ambtenarenkorps gestreefd en komt het parlement zelden tot initiatieven met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en de salarismaatregelen voor het overheidspersoneel.

## **4. Heroverweging trendbeleid en trendsystematiek**

### **4.1. Inleiding**

Zoals in paragraaf 2 van dit hoofdstuk is uiteengezet, is het trendbeleid in de laatste jaren geleidelijk meer onder druk komen te staan van zowel bepaalde ontwikkelingen op het gebied van de loonvorming in het bedrijfsleven als van de verslechterende sociaal-economische omstandigheden. Het trendbeleid is daarmee ook geleidelijk meer discussiepunt geworden.

Het belangrijkste tot dusver tegen het trendbeleid als zodanig aangevoerde bezwaar is, dat het te passief zou zijn. Wanneer de overheid voldoende oog heeft voor de noodzaak van loonmatiging en haar invloed ook op het georganiseerde bedrijfsleven uitoefent om tot loonmatiging te komen, zou zij niet mogen volstaan met voor haar eigen personeel af te wachten wat de resultaten van die invloed zijn, maar zou zij integendeel zo nodig los van die resultaten voor het overheidspersoneel een beleid moeten voeren dat naar haar oordeel, gegeven de noodzaak van loonmatiging, verantwoord is.

Daarnaast zijn er in de laatste jaren inbreuken gepleegd op de methodiek van het trendbeleid, maatregelen welke aanleiding geven tot de vraag of er in het kader van de noodzaak tot heroverweging van de uitgaven wellicht aanleiding is om ook de methodiek van het trendbeleid nog eens kritisch te bezien.

In het hierna volgende zal het derhalve over twee vragen gaan:

- a. Is het mogelijk bij handhaving van het principe van het trendbeleid de methodiek ervan te verbeteren?
- b. Is het wenselijk het trendbeleid te vervangen door een ander, een «eigen» salarisbeleid?

#### 4.2. *Varianten bij handhaving van het trendbeleid*

##### 4.2.1. Globalisering van het trendbeleid

De oorspronkelijke bedoeling van het trendbeleid was het overheids-personeel te doen delen in de welvaartsontwikkeling welke voor de werknemers in het particuliere bedrijfsleven zou zijn te constateren zonder dat daarbij werd gedacht aan een zeer verfijnd systeem. «De ambtenaar behoeft niet voor in de trein te zitten, doch ook niet helemaal achterin». De trend zou over een waarnemingsperiode van een jaar worden bepaald, deels op basis van concreet overeengekomen c.a.o.'s, deels op basis van prognoses. Reeds spoedig werd echter tot een meer exacte wijze van uitvoering overgegaan, met voorlopige salarisverhogingen (ook wel «trendvoorschotten» genoemd) en jaarlijkse nacalculaties. In de loop der jaren werd het systeem geleidelijk meer verfijnd, door aparte voorzieningen te treffen voor specifieke vormen van loonontwikkeling (als bij voorbeeld «vloeren» in loonsverhogingen), door aanpassingen in verband met mutaties in het werknemersdeel van enkele sociale verzekeringspremies (Ziektewet en Werkloosheidswet) en uiteindelijk ook door niet meer alleen de grote contracten (10 000 en meer werknemers) als basis te nemen maar uit te gaan van alle contracten welke meetellen voor de indexering van de regelingslonen, dit laatste overigens weer met uitzondering van die contracten waarin evenals voor het overheidspersoneel de trend wordt gevolgd.

In het kader van de heroverweging is de vraag onder ogen gezien of het aanbeveling kan verdienen het aldus sterk verfijnde systeem opnieuw te globaliseren, waardoor de uitvoering zou kunnen worden vereenvoudigd.

In eerste instantie zou kunnen worden gedacht aan het afschaffen van de jaarlijkse nacalculaties waardoor in een eerder stadium dan tot dusver zekerheid zou ontstaan over de ontwikkeling van de totale salarislast in een bepaald begrotingsjaar. Afgezien echter van het feit dat dit toch in niet onbelangrijke mate afbreuk zou doen aan de exactheid van de uitvoering van het trendbeleid, is de werkgroep van mening dat het afschaffen van de nacalculaties een te grote druk zal leggen op de onderhandelingen over de in het kader van het trendbeleid vast te stellen salarisverhogingen.

Een andere vorm van globalisering zou kunnen bestaan in het beperken van het aantal contracten waaraan momenteel de trend wordt ontleend. Ook dit is echter in zekere zin een weg terug, en wel naar een situatie waarin een minder compleet beeld aanwezig is van de werkelijke welvaartsontwikkeling. Bovendien bestaat het bezwaar dat er incidentele uitschieters in de loonontwikkeling van bepaalde c.a.o.'s kunnen voorkomen, welke beter worden geneutraliseerd naarmate er meer c.a.o.'s bij de trendbepaling wor-

den betrokken. Ter illustratie van een en ander volgt hieronder een overzicht van de procentuele ontwikkeling van de regelingslonen in een drietal c.a.o.'s met meer dan 100 000 werknemers en in een vijftal c.a.o.'s met een aantal werknemers, liggende tussen 50 000 en 100 000.

#### Procentuele stijging regelingslonen in enkele grote c.a.o.'s

	1976	1977	1978	1979	
bouwbedrijf (260 000)	9,9	3,61	5,78	14,58	
metaalindustrie (250 000)	9,9	3,12	6,21	3,88	
metaalnijverheid (210 000)	11,2	3,99	5,99	4,40	
gemiddeld <sup>1</sup>		10,21	3,55	5,17	7,90
bakkersbedrijf (55 000)	10,2	4,35	9,86	5,35	
bankbedrijf (60 000)	10,0	15,95	7,05	3,31	
beroepsgoederenvervoer over de weg (60 000)	4,9	19,5	9,91	3,0	
horeca (55 000)	11,6	4,77	7,29	6,09	
motorvoertuigen (50 000)	11,5	3,99	6,06	4,11	
gemiddeld <sup>1</sup>		9,53	10,05	8,09	4,33
Het percentage van de trend bedroeg over de genoemde jaren achtereenvolgens:		10,04	5,03	6,41	6,46

<sup>1</sup> Gemiddelde, gewogen naar het aantal werknemers.

Ten slotte zij opgemerkt dat niet valt te voorzien of en in hoeverre een globalisering van het trendbeleid als in deze paragraaf bedoeld, in de komende jaren zou leiden tot een verhoging dan wel tot een verlaging van de ontwikkelingslijn van de salarissen van de ambtenaren en de trendvolgers.

Het vorenstaande lijkt geen aanbeveling in te houden om bij handhaving van de uitgangspunten van het trendbeleid over te gaan op globalisering van dat beleid in bovenstaande zin.

#### 4.2.2. Deeltrends

Bij het huidige trendbeleid wordt in beginsel de gemiddelde procentuele stijging en de gemiddelde stijging «in centen» van de regelingslonen aan alle ambtenaren en trendvolgers toegekend. Van tijd tot tijd rijst de vraag in hoeverre dit juist is wanneer bepaalde verhogingen in het bedrijfsleven niet aan alle categorieën werknemers in gelijke mate toevloeien. Weliswaar worden sedert de herziening van de trendmethodiek in 1976 de «loonsverhogingen in centen» ook als zodanig (dus als een vast nominaal bedrag) naast de procentuele trend toegekend en worden ook de «verwerkte toeslagen» zo mogelijk aan de ambtenaren en trendvolgers «naar niveau» toegerekend, doch niettemin kan de vraag worden gesteld of het niet aanbeveling zou verdienen de ene algemene trend te vervangen door een aantal z.g. deeltrends. Die deeltrends zouden dan moeten worden vastgesteld naar niveau (dus als aparte trends voor verschillende salarisniveaus) of eventueel naar beroepsgroep (dus als afzonderlijke trends voor verschillende categorieën personeel).

Met betrekking tot de mogelijkheid van deeltrends naar niveau te introduceren wordt herinnerd aan de reeds eerdere opvatting van het CBS, dat de beschikbare gegevens uit statistisch oogpunt bezien niet voldoende representatief zijn om daarop een verantwoord deeltrendstelsel te baseren. Dit is onder meer ook een gevolg van het feit dat er in het algemeen voor het hogere personeel geen c.a.o.'s gelden. Ook een deeltrendstelsel naar beroepsgroep kan niet worden aanbevolen. Daar tegen kunnen nl. de volgende bezwaren worden aangevoerd:

a. deeltrends naar beroepsgroep doorbreken het systeem van eenheid in salaris aanpassing en in salarisstructuur bij de overheid en zullen ook ongewenste consequenties van dezelfde aard hebben bij de trendvolgers;

b. de indeling van het overheidspersoneel in beroepsgroepen is zeer arbitrair;

c. bepaalde categorieën, zoals het personeel bij onderwijs, defensie en politie, vinden heel moeilijk in het bedrijfsleven een vergelijkbare beroepsgroep.

Overigens zij opgemerkt dat de in het bedrijfsleven overeengekomen loonsverhogingen in het algemeen per c.a.o. voor het gehele personeel gelden, zodat alle werknemers binnen de c.a.o. ongeacht de aard van hun werk dezelfde loonsverhoging ontvangen.

#### 4.2.3. Verdere schoning in de bruto-sfeer

Zoals in paragraaf 2 van dit hoofdstuk reeds is vermeld, zijn in 1976 een aantal nieuwe afspraken gemaakt over de trendmethodiek. In het kader van de nota Bestek '81 werd het niet nodig geacht verdere wijzigingen in de bruto-trend aan te brengen (wel zouden voortaan mutaties in het werknemersdeel van de premies ZW en WW met de trend worden verrekend). In de ontwikkeling van de bruto-regelingslonen zitten echter nog twee elementen die bij nadere heroverweging mogelijk alsnog voor schoning in aanmerking zouden kunnen worden gebracht, te weten:

a. het effect van herstructureringen (en integratie) van de loonschalen in het bedrijfsleven;

b. het effect van het verwerken van toeslagen in de regelingslonen in het bedrijfsleven.

Ad a. In de nota Bestek '81 is het standpunt ingenomen dat aanpassingen van de schalen in verband met herstructurering en integratie naar hun aard sectorgebonden zijn en daarom niet als loonsverbeteringen van algemene aard kunnen worden gekwalificeerd. Desondanks werd voorgesteld dit effect niet te elimineren uit de trend voor de overheidssalarissen, omdat herstructureringen ook in de overheidssector plaatsvinden en in dat geval uit de trendruimte worden gefinancierd. Tijdens de voorbereiding van genoemde nota werd verwacht dat binnen afzienbare tijd een herstructurering in de salarissen van de overheid zou worden aangebracht, die overeenkomstig de tot dan gevolgde gedragslijn uit de trend zou moeten worden gefinancierd. Een dergelijke herstructurering is evenwel nog niet tot stand gekomen.

Thans zou aan de volgende mogelijkheden kunnen worden gedacht:

– ingaande het trendjaar 1982 worden herstructureringen van c.a.o.-lonen buiten de trend gehouden;

– ingaande het trendjaar 1982 worden herstructureringen van c.a.o.-lonen buiten de trend gehouden en worden bovendien effecten van herstructureringen in de laatste jaren alsnog verrekend.

Op grond van de overweging dat in Bestek '81 nog het standpunt werd ingenomen dat het effect van herstructureringen in de trend behoort te blijven meetellen en dat in Bestek '81 in het algemeen de ontwikkelingen tot medio 1977 waren verwerkt, zou wat de tweede mogelijkheid betreft gedacht kunnen worden aan correctiemaatregelen op het punt van herstructureringen vanaf 1977.

Ter illustratie zij opgemerkt dat de effecten van herstructureringen in de trend in de afgelopen jaren het volgende beeld geven:

1976	0,0 %
1977	0,71 %
1978	0,27 %
1979	0,04 %
1980	0,25 %.



Hierbij zij opgemerkt dat de 0,25% van 1980 niet aan het overheidspersoneel ten goede is gekomen aangezien de nacalculatie van dat jaar de ambtenaren niet is toegekend.

Voor wat de toekomst betreft kunnen nog nauwelijks prognoses worden gemaakt. Het CPB heeft in de prognoses voor de middellange termijn enkele tienden van procenten voor de post initieel geraamd maar kan op dit moment moeilijk aangeven hoeveel hiervan aan herstructureringen zal worden besteed.

Bij het overwegen van de bovengenoemde mogelijkheden verdient het aanbeveling aandacht te schenken aan de volgende aspecten:

- gezien de in het verleden in het Georganiseerd Overleg gemaakte afspraken dient zoveel mogelijk worden vermeden dat bij de uitvoering van het trendbeleid in de komende jaren nog «correcties» over voorgaande jaren worden aangebracht;
- het elimineren van de effecten van herstructureringen in de lonen kan, ook al worden zij niet als loonsverbeteringen van algemene aard beschouwd, afbreuk doen aan het beginsel van gelijke welvaartsontwikkeling, omdat zij kunnen plaatsvinden wanneer daarvoor als gevolg van de bedrijfsresultaten loonruimte aanwezig is;
- loonherstructureringen kunnen met uiteenlopende doelstellingen tot stand komen, zoals bij voorbeeld het opheffen van arbeidsmarktproblemen;
- wanneer herstructureringen van de lonen voortaan buiten de trend worden gehouden, zullen de kosten van herzieningen van de salarisstructuur bij de overheid ook niet langer ten laste van de trend mogen worden gebracht, dit echter met dien verstande dat voor zover deze kosten niet uitgaan boven hetgeen in de hierboven genoemde jaren aan herstructureringen in de trend is gekomen, zij in beginsel nog wel ten laste van de trend zouden zijn te brengen;
- wanneer in de toekomst herstructureringen voor het overheidspersoneel uit de algemene middelen moeten worden bekostigd, zal dit waarschijnlijk tot een andere (een meer positieve) opstelling van de centrales van overheidspersoneel ten opzichte van herstructureringsmaatregelen en mogelijk zelfs tot wensen in die richting kunnen leiden;
- overigens moet het in beginsel ook denkbaar worden geacht eventuele herstructureringen (bij voorbeeld van de salarisschalen) zodanig uit te werken dat zij budgettair neutraal of kostenbesparend werken in plaats van kostenverhogend.

Ad b. Het verwerken in de schaalnoten van aanvankelijk aan een beperkte groep werknemers toegekende toeslagen leidt tot een loonsverhoging voor de werknemers die de toeslag tot dan toe niet hadden. Dit geldt ook voor toeslagen die aanvankelijk sterk verband hielden met het eigene van de bedrijfstak maar later meer algemeen werden. In de afgelopen jaren zijn in de lonen toeslagen verwerkt van de volgende omvang:

1976	0,06%
1977	0,0 %
1978	0,03%
1979	1,62% (t.o.v. de 40 trendcontracten; ca.1% t.o.v. alle contracten)
1980	0,24% (t.o.v. alle contracten).

Zoals in paragraaf 2 reeds is aangegeven, zijn de toeslagen van de bouw- c.a.o. c.a. van 1979 niet in de trend verwerkt. Ditzelfde geldt ook voor de verwerkte toeslagen van 1980 aangezien de nacalculatie over dat jaar niet is toegekend.

Hetgeen ad a is gesteld ten aanzien van de prognoses voor de middellange termijn betreffende herstructureringen geldt ook hier, te weten dat moeilijk aangegeven kan worden welke omvang de te verwerken toeslagen zullen hebben.

Ten aanzien van de vraag of de verwerking van toeslagen in het loon al of niet in de ambtelijke salarissen moet doorwerken, valt nog op te merken, dat

het doorwerken in de trend van de (herstel)verwerking van reeds bestaande toeslagen in de lonen tot gevolg zou hebben dat er in het jaar van de verwerking een feitelijk verschillende loonontwikkeling voor ambtenaren en particuliere werknemers ten voordele van de ambtenaren optreedt; hier staat echter tegenover dat het onthouden van de in het loon verwerkte toeslagen aan de trend de ambtenaren blijvend in het niveau van de welvaartsontwikkeling zou doen achterlopen; tot dusver lopen zij slechts in de tijd achter doordat de effecten van de toeslagen pas in de trend komen zodra die toeslagen in het regelingsloon worden verwerkt.

Tegen het onthouden van de toeslagen kan verder als bezwaar worden aangevoerd, dat het van min of meer willekeurige omstandigheden afhangt of een loonsverbetering tot stand komt door een verhoging van het functieloon dan wel in de vorm van toeslagen.

Overwogen zou kunnen worden om de groep overheidspersoneel, aan wie verwerkte toeslagen toevallen, te wijzigen. In de huidige methodiek worden nl. de effecten van de verwerking van toeslagen toegekend aan dezelfde inkomensniveaus als die van de werknemers voor wie de verwerking direct profijt oplevert; eventueel zou kunnen worden overwogen de effecten van de verwerking zo mogelijk te doen toevloeien naar groepen overheidspersoneel voor wie soortgelijke omstandigheden gelden als die van de werknemers in het bedrijfsleven, voor wie de toeslagen in het loon zijn verwerkt.

Ten slotte zij opgemerkt, dat het onthouden van de toeslagen bezwaarlijker is dan het elimineren van herstructureringsverhogingen uit de trend (hoewel beide elementen hebben geleid tot feitelijke verhoging van het regelingsloon), omdat tegenover de herstructureringen in het bedrijfsleven nog herstructureringen bij de overheid en bij de trendvolgers kunnen worden gesteld, hetgeen niet het geval is voor wat betreft het verwerken van toeslagen in de lonen.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het elimineren uit de trend van de effecten van herstructurering en van toeslagverwerking technisch gezien wel mogelijk is, maar dat er uit oogpunt van beleid bezwaren tegen kunnen worden gemaakt. De consequenties zijn immers (en dat geldt vooral voor het geval van eliminering uit de trend van toeslagverwerking) dat de ambtenaren in welvaartsontwikkeling kunnen gaan achterlopen bij die van de werknemers in het bedrijfsleven. Zouden op het gebied van herstructurering en verwerking van toeslagen de ontwikkelingen aangeduid in de onder ad a en ad b vermelde staatjes in dezelfde lijn doorgaan, dan zou het elimineren van de desbetreffende effecten in het jaar 1985 een besparing kunnen opleveren van tweemaal vier jaar gemiddeld 0,25% per jaar – ca. 2% van de loonsom. Of dit de werkelijke uitkomst zal zijn valt echter binnen de prognoses voor de middellange termijn te betwijfelen. Een veronderstelling van enkele tienden van procenten per jaar voor herstructureringen en verwerking van toeslagen gezamenlijk behoeft echter niet in strijd te zijn met de prognoses van het CPB. De opbrengst voor het jaar 1985 zou dan ca. 1% van de loonsom kunnen zijn (f 440 mln. voor het overheidspersoneel en f 110 mln. voor de andere werknemers in de collectieve sector); er wordt nl. van uitgegaan, dat wijzigingen in het trendmechanisme als hierboven aangeduid ook consequenties zullen hebben voor de loonontwikkeling van andere werknemers in de collectieve sector (cijfers van 1981). Zouden bovendien de effecten van herstructurering van de jaren 1977 tot en met 1979 als nog uit de salarissen worden gehaald, dan zou dat nog eens ca. 1% besparing opleveren (nominaal eveneens in totaal f 550 mln.).

#### 4.2.4. Het bruto-netto-traject

##### 4.2.4.1. Bestaande verschillen en hun verklaring

De berekening van het netto-salaris vanuit een bepaald bruto-bedrag leidt voor ambtenaren tot een aanzienlijk hogere uitkomst dan voor werknemers

in het particuliere bedrijfsleven. In dit opzicht komt de situatie voor de «trendvolgers» (andere werknemers in de collectieve sector dan ambtenaren) in het algemeen meer overeen met die van particuliere werknemers dan met die van ambtenaren. De oorzaak van deze verschillen ligt voornamelijk in het feit dat de sociale zekerheid van de ambtenaren een heel andere geschiedenis heeft gehad dan die van de particuliere werknemers, tot welke laatste groep in dit verband in beginsel de «andere werknemers» in de collectieve sector kunnen worden gerekend. Voor wat de ambtenaren betreft, die geacht werden zich volledig in dienst te stellen van «de gemeenschap», heeft de overheid het sinds lang tot haar taak gerekend hen en hun gezinnen te vrijwaren van inkomstenderving als gevolg van ziekte, onvrijwillige werkloosheid en ouderdom. Vandaar dat er regelingen werden gemaakt voor de doorbetaling van het salaris bij ziekte, voor een wachtgelduitkering bij ontslag wegens reorganisatie of ongeschiktheid voor het beklede ambt en voor een pensioen bij ontslag wegens invaliditeit of ouderdom<sup>2</sup>. De overheid vond dit blijkbaar een zo vanzelfsprekende plicht van haar kant dat zij voor deze sociale zekerheden de ambtenaar in het algemeen niet zelf liet betalen. Hierop werd slechts één uitzondering gemaakt. Weliswaar werd nl. het ingestelde pensioenfonds ook door de overheid zelf gefinancierd (het ouderdomspensioen werd wel aangeduid als een «uitgesteld loon»), maar een deel van de aan het fonds te betalen pensioenpremie werd op de ambtenaren verhaald. Het verhaal bedraagt momenteel 11,7% van het ambtelijk inkomen nadat dit verminderd is met een franchise van f 1464 per maand (het blijft echter ten minste 2%). De ambtenaren betalen hierdoor in de praktijk momenteel een pensioenbijdrageverhaal dat ca. 4,5% bedraagt voor modaal, 8% voor tweemaal modaal en 10% voor viermaal modaal. In een veel later stadium dan voor de ambtenaren werd geleidelijk ook voor de werknemers in het particuliere bedrijfsleven een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd. Zij hadden aanvankelijk in beginsel zelf te zorgen voor calamiteuze omstandigheden en voor de oude dag, althans voor zover niet de «goede» werkgevers uit eigen beweging en naar eigen normen bepaalde voorzieningen troffen. In de loop der jaren zijn evenwel de noodzakelijk geachte wettelijke voorzieningen tot stand gebracht, zowel in de vorm van volksverzekeringen als van zogenaamde werknemersverzekeringen. Afgezien van financiële bijdragen van de overheid aan de fondsen werden de lasten van deze verzekeringen voor een deel op de werkgevers gelegd maar ook de werknemers zelf moesten een niet onaanzienlijk deel van de benodigde premies gaan betalen.

Het werknemersdeel in de sociale verzekeringspremies kan (in procenten, zonder rekening te houden met premiegrenzen) per 1 juli 1981 als volgt in beeld worden gebracht.

ZFW 4,3<sup>3</sup>  
 ZW 1,0  
 WAO 10,4 (premienvrije voet f 74 per dag)  
 WW 1,78  
 AOW/AWW 12,1.

Voor de werknemers, aangeduid met modaal, tweemaal modaal en viermaal modaal, komt dit in de praktijk op het volgende neer.

	modaal	2 x modaal	4 x modaal
ZFW	4,3	—	—
ZW	1,0	0,9	0,5
WAO	4,4	6,6	3,3
WW	1,7	1,6	0,8
AOW/AWW	11,1	8,5	4,3

<sup>2</sup> Voor de ziektekosten van de ambtenaar lag dit wat anders; op dat gebied heeft althans de centrale overheid door de loop der jaren meer een afgeleid beleid gevoerd.

<sup>3</sup> De werknemer moet daarnaast loonbelasting betalen over het werkgeversdeel in de premie ZFW.

Naast de bovenbedoelde volks- en werknemersverzekeringen zijn er in de loop der jaren ook eigen pensioenregelingen voor bedrijfstakken en ondernemingen tot stand gekomen waarvoor door de werknemers sterk uiteenlo-

pende bijdragen worden betaald. Het is nauwelijks mogelijk hiervoor een percentage te noemen. De commissie Bosman heeft vastgesteld dat voor 15% van de deelnemers aan de door de commissie onderzochte fondsen de werknemersbijdrage tussen 5 en 10% van het salaris ligt voor zover dat salaris een franchise overtreft. De franchise is niet altijd gelijk en ontbreekt in sommige gevallen helemaal. Voor 5% van de deelnemers geldt dat de lasten geheel voor rekening van de werkgever komen. Voor de overige deelnemers gelden zeer uiteenlopende regelingen. Soms is de werknemersbijdrage niet meer dan 1%, soms is de verdeling van de lasten fifty-fifty. Ook is in enkele gevallen de premie voor mannen en vrouwen verschillend.

Bij het beschouwen van de bestaande verschillen tussen de bruto-netto-trajecten verdienen nog enkele punten de aandacht.

In de eerste plaats valt op te merken dat voor zover de ambtenaren geen premie ZFW betalen, zij uiteraard wel op andere wijze hebben te voorzien in een ziektekostenverzekering.

In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de ambtenaren aanvankelijk ook zelf hun AOW/AWW-premie betaalden, maar dat die betaling is overgenomen door de overheidsorganen toen de AOW-uitkeringen in het ambtelijk pensioen werden «ingebouwd». Bij die gelegenheid is de aan de ambtenaren toegekende looncompensatie (7,1%) ingetrokken. Het is dan ook duidelijk dat er niet zo maar conclusies mogen worden verbonden aan het feit dat uit «een bepaald bruto-bedrag» voor de ambtenaren een hoger netto-bedrag resulteert dan voor andere werknemers.

Ten slotte zij opgemerkt dat per 1 januari 1981 voor de ambtenaren een voorlopig tijdelijke inhoudingsregeling is vastgesteld, welke ertoe strekt hun koopkrachtontwikkeling aan te passen aan die van de werknemers in het bedrijfsleven. De inhouding bedraagt 1,35% voor modaal, 2,58% voor tweemaal modaal en 1,52% voor viermaal modaal. De inhouding zal per 1 juli a.s., tegelijk met de premiestijgingen WW en AOW/AWW van die datum, worden verhoogd tot 3,11% voor modaal, 3,96% voor tweemaal modaal en 2,17% voor viermaal modaal.

#### 4.2.4.2. Trendbeleid: bruto- of netto-salarisbeleid

Zoals eerder in dit hoofdstuk werd betoogd (par. 2) kan men stellen dat het trendbeleid is gevoerd vanuit de veronderstelling dat er een zeker evenwicht aanwezig was tussen de pakketten arbeidsvoorwaarden van personeel bij de overheid en in het bedrijfsleven. Met het trendbeleid werd beoogd de verdere welvaartsontwikkeling voor werknemers in het bedrijfsleven in gelijke mate toe te delen aan het overheidspersoneel. Nu is de mate van welvaartsontwikkeling voor werknemers in het bedrijfsleven uiteraard niet alleen bepaald door de stijging van de bruto-lonen maar door een uitgebreid complex van factoren. Zij kreeg enerzijds voor een deel ook vorm in de groei van het stelsel van sociale zekerheid en onderging anderzijds de invloed van de mutaties in de sociale verzekeringspremies. Met name dit laatste punt is in de achterliggende jaren veelvuldig aanleiding geweest voor de vraag of het wel juist is het trendbeleid voor de ambtenaren te voeren door middel van aanpassing van de bruto-salarissen aan het gemiddelde van de stijging van de bruto-regelingslonen. Ook in de nota Bestek '81 is hieraan uitvoerig aandacht besteed. De bruto-trendsysteematiek werd in essentie gehandhaafd, maar er werden wel correcties aangebracht. Reeds in de inleiding van die nota werd bij een opsomming van de voorgenomen maatregelen onder meer het volgende medegedeeld:

«De verhoging van de overheidssalarissen zal gedurende de jaren 1979 t/m 1981 met 0,5% per half jaar worden beperkt. Daaruit zal op netto-basis een inkomensontwikkeling resulteren die in de pas loopt met die van de werknemers in de particuliere sector.»

Hieruit blijkt al dat het kabinet voor de jaren 1979 t/m 1981 bijzondere waarde hechtte aan de netto-ontwikkeling van de lonen en salarissen. De echte motivering van de zes halfjaarlijkse Bestek-kortingen is vooral te vinden in paragraaf 5 van bijlage III van genoemde nota. Daar blijkt dat die motivering voor een deel gelegen was in de relatieve zekerheid van positie van de ambtenaar in de huidige periode van verminderde werkgelegenheid. Voor een ander

deel echter berustte de motivering op een berekening, volgens welke de ambtenaren een «voorsprong» op de particuliere werknemers zouden hebben verkregen van 2½%. De berekening was gemaakt aan de hand van een analyse van ontwikkelingen in de bruto-sfeer en van verhoudingen tussen bruto-ontwikkelingen (alles over de periode van 1961 tot medio 1977) en met inachtneming van enige beperkende maatregelen ten aanzien van de secundaire arbeidsvoorwaarden van het overheids personeel. Geconcludeerd moet worden dat hoewel het systeem van de bruto-trend werd gehandhaafd, de resultaten ervan over de verstreken jaren werden gecorrigeerd met de in die jaren ontstane verschillen in bruto- en netto-ontwikkelingen.

In het overleg met de centrales van overheids personeel over Bestek '81 werd vervolgens overeengekomen om met ingang van het trendjaar 1979 mutaties in het werknemersdeel van de premies voor Ziekte wet en Werkloosheidswet op de trend te verrekenen. Ten slotte werd specifiek voor het jaar 1981 door het kabinet bepaald dat niet de bruto-trend en ook niet een voor premiemutaties gecorrigeerde bruto-trend maar een koopkrachtkoppeling bepalend zou zijn voor de netto-salarisontwikkeling van de ambtenaren. Dit heeft ertoe geleid dat in het complex van maatregelen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden voor het overheids personeel gerekend van 1 januari 1981 ook de hiervóór genoemde «inhouding» is gecreëerd, welke weliswaar voorlopig alleen maar fungeert als instrument voor de koopkrachtkoppeling over het jaar 1981, maar die toch tevens zou kunnen worden gezien als een begin van een aanpassing van het bruto-netto-traject van de ambtenaren aan dat van de werknemers in het bedrijfsleven. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken, dat bij handhaving van een trendbeleid niet uitsluitend rekening mag worden gehouden met de ontwikkeling van de bruto-regelingslonen, maar dat daarbij ook factoren als de sociale verzekeringspremies een rol kunnen spelen.

#### 4.2.4.3. Eventuele wijziging van de trendmethodiek

Wanneer er dan aanleiding is om bij handhaving van het trendbeleid de daaruit voortvloeiende salarismaatregelen voor de ambtenaren voortaan zodanig vast te stellen dat daarin ook ontwikkelingen in de netto-sfeer worden verwerkt, rijst de vraag op welke manier zulks dient te geschieden. In het bedrijfsleven wordt het bruto-netto-traject in het algemeen bepaald door het werknemersdeel in de premies voor ZFW, ZW, WAO, WW en AOW/AWW, alsmede door uiteenlopende bijdragen van de werknemers in hun bedrijfs- of ondernemingspensioen. Bij de beschouwingen over de trendmethodiek worden deze laatste bijdragen verder buiten beschouwing gelaten, met name omdat bij de beoordeling van de pensioenpremies en hun ontwikkeling uiteraard ook de pensioenvoorzieningen zelf in het geding komen. Slechts zij opgemerkt dat sedert de «schooning» van de trend in het jaar 1976 looncompensaties voor gestegen pensioenpremies bij de vaststelling van de trend uit de stijging van de regelingslonen worden geëlimineerd. Voor het overige zij verwezen naar hoofdstuk III, waarin ook een passage is gewijd aan het pensioenbijdrageverhaal.

Mutaties in het werknemersaandeel van de premies ZW en WW worden in de huidige trendsystematiek reeds verwerkt.

Het lijkt voor de hand te liggen om wijzigingen in de premie ZFW zoals tot dusver is geschied buiten de trendberekening te laten onder meer omdat de stijging van de ziektekosten welke tot premieverhoging aanleiding geeft ook voor het overheids personeel tot lastenverhoging leidt, al is het dan ook volgens een eigen ontwikkeling. Op het ziektekostenvraagstuk wordt verder ingegaan in hoofdstuk IV.

Er resteren dan mutaties in de premies WAO en AOW/AWW. Ook bij de beoordeling van deze premies moet worden bedacht dat de overheid voor de risico's welke door deze verzekeringen worden gedekt eigen regelingen voor haar personeel heeft getroffen, waarvoor de ambtenaren bijdragen in de kosten.

De door de WAO verzekerde risico's zijn voor de ambtenaren gedekt door vergelijkbare voorzieningen in de pensioenwetten, waarvan de premie voor een deel op de ambtenaren wordt verhaald. De AOW/AWW-uitkeringen zijn

in de ambtelijke pensioenen «ingebouwd» en tegelijk met de overneming van de premiebetaling door de overheidsorganen is de oorspronkelijk aan de ambtenaren toegekende premiecompensatie in het salaris ingetrokken.

De hier bedoelde premies kunnen niet in het geding worden gebracht los van de inhoud van de stelsels waarop zij betrekking hebben. Desondanks zou in het kader van de noodzakelijke ombuigingen in overweging kunnen worden genomen om verdere stijgingen van het werknemersdeel in de premies voor WAO en AOW/AAW op de trend in mindering te brengen (ongeacht of dit dient te gebeuren door een vermindering van de bruto-trend dan dan wel door een inhouding binnen het bruto-netto-traject), zulks in de lijn van de correcties die op grond van Bestek '81 in de salarisontwikkeling van de ambtenaren zijn aangebracht. Als rechtvaardigingsgrond kan worden aangevoerd dat met name het werknemersdeel in de premie WAO tot nu toe een stijgende lijn vertoont terwijl het pensioenbijdrageverhaal voor de ambtenaren sedert 1973 niet meer is gewijzigd. Overigens lijkt het ook niet bij voorbaat uitgesloten dat er eens een verlichting zal optreden in plaats van een verzwarening van de premiedruk. Uiteraard zullen daarvan dan, zo meent de werkgroep, ook de consequenties voor het trendbeleid moeten worden aanvaard.

Volgens een recente verkenning van het Centraal Planbureau omtrent de Nederlandse economie in 1985 valt onder de nodige voorbehouden voor de periode van 1981 tot 1985 een stijging van de gezamenlijke premies AOW en AAW te verwachten van in totaal 0,3 procentpunt, een stijging welke uiteraard voor de verschillende loonniveaus verschillend uitwerkt. De totale premie WAO zou in het tijdvak van 1980 tot 1985 een zekere daling kunnen ondergaan, namelijk van gemiddeld 7,8% naar 6,25%. Dit houdt verband met een verschuiving van de last van de WAO-verzekering naar de AWW-verzekering, van welke laatste verzekering de premies voor rekening komen van de werkgevers. In verband hiermede zullen – mede als gevolg van verhoging van de franchise – de (bovenmodale) werknemers een groter deel van de WAO-premie moeten gaan betalen. Binnen het kader van de bedoelde verkenning kan worden verondersteld dat in de periode van 1981 tot 1985 de mutaties in het werknemersdeel van de premies voor AOW/AWW en WAO te zamen zullen leiden tot een premiestijging van 0,2% voor modaal, 1,4% voor tweemaal modaal en 0,7% voor viermaal modaal. Het in mindering brengen op de trend van deze premiestijging zou naar raming een besparing kunnen opleveren van 0,7% van de loonsom ad f 44 mld. van het overheidspersoneel, nominaal derhalve een bedrag van ca. f 300 mln. Bij verhoging van de inhoudingspost zal de besparing op het actieve personeel lager zijn, doch daar staat tegenover dat in dat geval ook een besparing zou kunnen optreden door het creëren van een vereveningsheffing voor bepaalde groepen van niet-actieven.

De werkgroep is van oordeel dat het geen aanbeveling verdient om voor de toekomst evenals in het jaar 1981 zonder meer de «trend» te volgen van de koopkrachtontwikkeling. Daarin worden immers elementen verwerkt, zoals bij voorbeeld de premie ZFW, die ten onrechte de trendverhogingen zouden beïnvloeden. Het volgen van de koopkrachtontwikkeling impliceert een zo sterk beïnvloeding van de bruto-salarissen door ontwikkelingen in de netto-sfeer, dat er een «geïnstitutionaliseerde afwenteling» zou optreden. De bruto-salarissen zouden slechts de resultaten gaan vormen van netto-ontwikkelingen waarbij zou worden voorbijgegaan aan de functie die de bruto-salarissen zelf hebben, ook in het kader van de loonsverhoudingen. Ook overigens mag trouwens worden betwijfeld of het rekenmodel van het CPB voor prognoses ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling deugdelijk is voor de trendbepaling. Voorts moet erop worden gewezen dat een wijziging van de trendsystematiek in bovenstaande zin (dus met inachtneming van de mutaties in het werknemersdeel in de premies WAO en AOW/AWW) geen wijziging van de trendsystematiek mag betekenen voor andere werknemers in de collectieve sector dan ambtenaren. Immers deze andere werknemers betalen (voor zover zij niet onder de Algemene burgerlijke pensioenwet vallen) zelf deze premies.

Ten slotte moge hier nog worden opgemerkt dat ook de vorm waarin de verrekening van de premiemutaties zou moeten plaatsvinden aandacht verdient. Gedacht kan worden aan een verrekening met het trendpercentage,

waardoor de bruto-salarisontwikkeling wordt beperkt; ook is echter denkbaar het handhaven en verhogen van de «inhouding 1981» waardoor de beperking op netto-basis plaatsvindt. In het kader van het streven om de verschillen in bruto-netto-trajecten op te heffen of althans te verkleinen dient aan de tweede vorm (verhoging van de inhouding) de voorkeur te worden gegeven. Binnen het trendbeleid verdient het naar de mening van de werkgroep aanbeveling de ambtenaren ook wat de netto-ontwikkelingen betreft zo veel mogelijk op dezelfde wijze te behandelen als de andere werknemers. Verhoging van de inhouding betekent wel dat de verhoudingen tussen de netto-inkomens van de ambtenaren en die van de gepensioneerden wijziging ondergaan, zoals dat overigens ook in de particuliere sector bij de premie-mutaties geschiedt.

#### 4.2.4.4. Eventuele correcties over de afgelopen jaren

Zoals in het bovenstaande is vermeld, zijn bij de Bestek-kortingen correcties op de bruto-salarisontwikkeling van de ambtenaren aangebracht vanwege de stijgingen van de werknemerspremies (behalve de premie ZFW) over de periode van medio 1961 tot medio 1977. Premiemutaties ZW en WW worden sedert 1 januari 1979 op de trend verrekend. Dat betekent dat de verhoging van het werknemersdeel in de premie WW van 0,65% in 1977 tot 0,675% per 1 januari 1979 niet is verrekend en in beginsel alsnog voor verrekening in aanmerking zou kunnen komen.

Ook wijzigingen in het werknemersdeel in de premie WAO en in de premie AOW/AWW van medio 1977 tot en met 1980 zijn niet verrekend. Het werknemersdeel in de premie WAO is sedert 1977 gestegen van 3,65% tot 7,05% per eind 1980. De premievrije voet steeg van f 3640 per jaar in 1977 tot f 14 616 per jaar in 1980. De premie AOW/AWW daalde in dezelfde periode van 11,9% tot 11,6%.

Voor de werknemers kwam een en ander neer op de volgende premiemutaties:

	modaal	2 x modaal	4 x modaal
WW	—	—	—
WAO	+ 0,7	+ 1,8	+ 0,9
AOW/AWW	— 0,4	— 0,2	— 0,1
Samen	+ 0,3	+ 1,6	+ 0,8

De mutaties van het jaar 1981 zijn wel verrekend door de bekende koopkrachtkoppeling.

De vraag rijst of de hier genoemde mutaties in WAO- en AOW/AWW-premies wel voor verrekening in aanmerking mogen worden gebracht, gezien de relatie van deze verzekeringen met de ambtelijke pensioenvoorziening. De lijn van Bestek '81 doortrekkende zou deze vraag bevestigend kunnen worden beantwoord, doch daartegenover zou kunnen worden opgemerkt — zoals reeds hiervóór geschiedde —, dat het in wezen onjuist is om op deze wijze de premies los te koppelen van de stelsels waarop zij betrekking hebben, dit nog afgezien van de opvatting dat «correcties» over het verleden slechts als laatste redmiddel zouden kunnen worden gehanteerd.

Wanneer tot verrekening van de hierboven aangeduide, in de jaren 1978, 1979 en 1980 tot stand gekomen mutaties in premies WW, WAO en AOW/AWW zou worden besloten (besparing te ramen op f 350 mln.), zou de werkgroep ook ten aanzien daarvan er de voorkeur aan geven dat de aan te brengen correcties zo mogelijk gestalte vinden in de vorm van een inhouding binnen het bruto-netto-traject (inclusief vereveningsheffing voor bepaalde groepen niet-actieven).

Hetgeen hierover aan het slot van punt 3 is gesteld ten aanzien van toekomstige premiemutaties geldt in beginsel evenzeer voor de hier bedoelde correcties. Wel moet erop worden gewezen dat het verschil in bruto-netto-traject tussen ambtenaren enerzijds en andere werknemers in de collectieve sector anderzijds in de praktijk in een aantal gevallen heeft geleid tot com-

penserende maatregelen van verschillende aard voor die andere werknemers. Van sommige groepen (bij voorbeeld in de gezondheidszorg) is dit expliciet bekend, ten aanzien van andere groepen zijn er een aantal aanwijzingen. Wanneer nu vanwege het premieverloop correcties op de ambtelijke salarissen worden aangebracht welke niet op die andere werknemers kunnen worden toegepast, rijst de vraag in hoeverre de bedoelde compenserende maatregelen weer ongedaan kunnen worden gemaakt. Dit ware zo mogelijk te onderzoeken. In elk geval zal moeten worden nagegaan in hoeverre in de komende jaren een strakker beleid dient te worden gevoerd op het punt van inschakeling van het personeel en bij de beoordeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden.

#### 4.2.4.5. Autonome aanpassing van het bruto-netto-traject

Indien de in punt 4 in overweging gegeven correcties zouden worden uitgevoerd en samen met de in punt 3 bedoelde, door het CPB voor de komende jaren veronderstelde mutaties vorm zouden vinden in een inhouding binnen het bruto-netto-traject, zou daarmee het verschil tussen bruto en netto voor ambtenaren en particuliere werknemers voor een deel worden opgeheven.

De hieronder per 1 januari en 1 juli 1981 vermelde inhoudingspercentages zouden als gevolg daarvan namelijk ongeveer de volgende ontwikkeling ondergaan:

	modaal	2 x modaal	4 x modaal
per 1 januari 1981	1,35	2,58	1,51
per 1 juli 1981	3,11	3,96	2,17
na correcties punt 4	3,4	5,6	3,0
na ook mutaties punt 3	3,6	7,0	3,7

Ten behoeve van een concrete vergelijking van de bestaande bruto-netto-trajecten van ambtenaren en andere werknemers is in de hierna volgende tabel een overzicht gegeven van de situatie per 1 juli 1981 voor de bovengenoemde drie inkomensniveaus. De premie AOW/AWW is in het overzicht niet opgenomen. Op deze premie wordt in het navolgende nog teruggekomen. Aangetekend zij, dat de ingeschatte percentages, die particuliere werknemers en overige werknemers in de collectieve sector betalen voor hun ondernemings- of bedrijfspensioen, zeer arbitrair zijn. Er bestaat namelijk een grote variatie in pensioenregelingen in het bedrijfsleven en in de bijdragen daarin van de werknemers. Onderstaand pensioenbijdrageverhaal voor overige werknemers in de collectieve sector betreft die bij de niet B3-instellingen.

Opgemerkt zij ook nog, dat de kosten voor ziekteverzekering buiten beschouwing zijn gelaten vanwege de verschillende regimes daarvoor voor ambtenaren en andere werknemers. Ten aanzien hiervan zij verwezen naar hoofdstuk IV, paragraaf 1.

#### Inhoudingsposten in percentages naar de toestand op 1 juli 1981

	Collectieve sector						Particuliere werknemers		
	ambtenaren			overige werknemers			modaal	2 x m	4 x m
	modaal	2 x m	4 x m	modaal	2 x m	4 x m			
Pensioenbijdrageverhaal	4,5	8	10	3	6,5	8,5	1,0	3,5	5,0
Inhouding 1981	3,11	3,96	2,17	—	—	—	—	—	—
ZW	—	—	—	1,0	0,9	0,5	1,0	0,9	0,5
WW	—	—	—	1,7	1,6	0,8	1,7	1,6	0,8
WAO	—	—	—	4,4	6,6	3,3	4,4	6,6	3,3
	7,61	11,96	12,17	10,1	15,6	13,1	8,1	12,6	9,6



Met de nodige voorzichtigheid zou kunnen worden geconcludeerd, dat de desbetreffende aftrekposten van het bruto-loon globaal met elkaar in evenwicht liggen.

Als belangrijk verschilpunt in de bruto-netto-trajecten van ambtenaren en andere werknemers blijft dan over de premie AOW/AWW (modaal 11,1%, tweemaal modaal 8,5% en viermaal modaal 4,3%).

In het kader van de nodige heroverwegingen zou eraan gedacht kunnen worden om, ten einde tot een grote mate van gelijkstelling van de bruto-netto-trajecten te komen, de ambtenaren weer hun eigen premie AOW/AWW te laten betalen. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren, dat de premie-overneming, gepaard gaande met terugtrekking van de AOW/AWW-compensatie uit de salarissen, indertijd een integrerend onderdeel uitmaakte van de deal rond de pensioenregelingen voor het overheidspersoneel. Het weder invoeren van de AOW/AWW-premiebetaling door de ambtenaren vereist in deze gedachtengang een looncompensatie ter grootte van de te betalen premie. Het is evenwel duidelijk, dat in dat geval geen besparing zou optreden, integendeel. Ten einde wel een besparing te verkrijgen zou kunnen worden overwogen om bij een herstel van de premiebetaling door de ambtenaren de compensatie daarvoor te beperken tot 7,1%, zijnde de indertijd ingetrokken compensatie. Deze opzet verdraagt zich echter niet met een volledige inbouw van de AOW/AWW in de overheidspensioenen, wel met een opbouwsysteem.

Zou vanwege overwegingen in de pensioensfeer bovenstaande suggestie niet kunnen worden gerealiseerd, dan zou als alternatief om een besparing te verkrijgen kunnen worden overwogen om de ambtenaar in plaats van de premie AOW/AWW een heffing op te leggen van bij voorbeeld 5% (eventueel met inachtneming van een maximum), zijnde het verschil tussen de 12,1% AOW/AWW-premie en de 7,1% looncompensatie. Tegen dit alternatief kan evenwel worden aangevoerd dat bij de «afrekening» in Bestek '81, welke heeft geleid tot de Bestekkortingen, ook de stijgingen van de premie AOW/AWW in de periode vóór medio 1977 zijn verrekend. De premie is daarna gedaald (zie punt 4) en de verhoging van 11,6% tot 12,1% per 1 juli 1981 is verrekend in de verhoging van de inhouding 1981 op de ambtenaren-salarissen per die datum.

De omstandigheid, dat verreweg de meeste andere werknemers in de collectieve sector de AOW/AWW-premie zelf betalen, behoeft niet in te houden, dat het weder invoeren van deze premieplicht voor ambtenaren niet tot besparing bij deze andere werknemers zou kunnen leiden. Zoals in het voorgaande is vermeld, zijn immers vanwege het bruto-netto-verschil met de ambtenaren in bepaalde sectoren van de collectieve sector compenserende maatregelen getroffen. Zou genoemd verschil nagenoeg kunnen worden weggewerkt resp. verkleind, dan is er aanleiding deze compensaties voor de andere werknemers af te schaffen resp. te beperken; dit zou de besparing in deze sector kunnen zijn.

Al met al zijn er buiten het budgettaire motief weinig argumenten om zonder compensatie tot een autonome aanpassing van het bruto-netto-traject voor het overheidspersoneel te besluiten.

De opbrengst van beide alternatieven, te weten herstel van de AOW/AWW-premiebetaling met gedeeltelijke compensatie dan wel het opleggen van een heffing, varieert van f 1000 mln. tot 1200 mln.

#### 4.3. *Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector*

##### 4.3.1. Enkele opmerkingen vooraf

In het kader van de heroverweging van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector moet voor wat het salarisbeleid betreft het ter discussie stellen van het trendbeleid als de meest vergaande stap worden gezien. Bij het inventariseren van de mogelijkheden voor het voeren van een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid dient men zich dan ook, nog sterker dan wanneer het gaat om beleidsalternatieven binnen het kader van het trendbeleid, rekenschap te geven van de invloed op de eerder genoemde toetsingscriteria:

- het waarborgen van kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel;
- het waarborgen van redelijke inkomensverhoudingen zowel binnen de collectieve sector als ten opzichte van de particuliere sector;
- het vermijden van een ad hoc-beleid, in die zin dat de loonontwikkelingen binnen de collectieve sector geen sluitpost van de jaarlijkse begrotingsprocedure mag vormen.

Uit deze criteria vloeit voort dat, ook indien een in beginsel autonoom arbeidsvoorwaardenbeleid wordt gevoerd, de salarisontwikkeling binnen de collectieve sector in structureel opzicht geen grote afwijking kan vertonen van de loonontwikkeling in het bedrijfsleven. Het wezenlijke verschil met het trendbeleid is echter dat het trendbeleid impliceert dat in elk geval de loonontwikkeling in het bedrijfsleven meer of minder consequent wordt *gevolgd*, terwijl bij een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid slechts een globale *toetsing* aan de loonontwikkeling in de particuliere sector plaatsvindt.

In dit opzicht kan een parallel worden getrokken met de bedrijfstaksgewijze c.a.o.-onderhandelingen. Elke c.a.o. wordt in principe autonoom afgesloten; niettemin vindt – hetzij via centraal overleg, hetzij via toetsing door de overlegpartners afzonderlijk – een afstemming plaats met de ontwikkelingen in andere sectoren van de economie.

Bij deze vergelijking met de situatie in het bedrijfsleven kan echter niet voorbij worden gegaan aan de bijzondere arbeidsverhouding van de ambtenaar die voortvloeit uit het feit dat de werkgever (de overheid) tevens politiek gezagsdrager is en als zodanig verantwoording schuldig is aan de volksvertegenwoordiging.

Langs indirecte weg doet deze bijzondere positie zich ook voor in de door de overheid gesubsidieerde sectoren, waar de werkgever toch ook in sterke mate afhankelijk is van de middelen die de begrotingswetgever beschikbaar wil stellen. Gezien de toenemende bemoeienis van Regering en volksvertegenwoordiging met de uit sociale premies gefinancierde instellingen ligt een en ander in de gepremieerde sector niet veel anders.

Bij een strikte toepassing van het trendbeleid wordt de spanning tussen het handelen van de overheid als werkgeefster en als hoedster van het algemeen belang met betrekking tot het algemene salarisbeleid in feite vermeden. Het is echter duidelijk dat in de recent achter ons liggende jaren, waarin de trend wel als rekenkader bleef fungeren, maar toch niet strikt werd toegepast, deze spanning wel degelijk aanwezig was. Vandaar ook dat de centrales van overheids personeel de wens hebben geuit om tot een meer inhoudelijke betekenis van het overleg te komen. Indien het trendbeleid principieel zou worden verlaten, zal deze problematiek in betekenis toenemen. Op dit aspect zal in punt 4.3.4 nader worden ingegaan.

In het kader van de discussies die worden gevoerd over de vervanging van het trendbeleid door een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid binnen de collectieve sector kunnen twee overwegingen worden onderscheiden die in het hiernavolgende zullen worden uitgewerkt:

- a. de overheid dient op grond van sociaal-economische desiderata een arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren dat mede als voorbeeld kan dienen voor het arbeidsvoorwaardenbeleid in de particuliere sector; de overheid zou daarmee dus in zekere zin de functie van «trendzetter» op zich moeten nemen;
- b. de eigegeaardheid van de collectieve sector rechtvaardigt resp. vereist een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid.

#### 4.3.2. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van sociaal-economische desiderata

Het overheidshandelen is nauw verweven met de primaire inkomensvorming in de particuliere sector. Enerzijds is de primaire inkomensvorming in de particuliere sector van grote invloed op de overheidsfinanciën, anderzijds wordt de primaire inkomensvorming sterk beïnvloed (bewust of onbewust)

door ontwikkelingen die zich binnen de collectieve sector voordoen. Gegeven de geringe economische groei en het beslag dat daarop wordt gelegd door de overheid en particuliere inkomenstrekkers, wordt de verdeling van de beschikbare nationale ruimte meer en meer onderwerp van overleg tussen overheid en sociale partners.

In uiterste instantie zou deze ontwikkeling kunnen leiden tot een structureel geleide loonpolitiek. Indien de overheid deze weg niet begaanbaar acht (afgezien van incidentele ingrepen), dient gezocht te worden naar een alternatief. Als zodanig wordt wel gedacht aan het «trendzeterschap», waaronder wordt verstaan dat de overheid het arbeidsvoorwaardenbeleid voor haar eigen personeel afstemt op datgene wat zij mede gelet op de sociaal-economische omstandigheden verantwoord acht en dat beleid dan als voorbeeld stelt voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in de particuliere sector. Uitgaande van deze gedachtengang is het volgende scenario denkbaar.

De overheid treedt vanuit haar visie ten aanzien van de sociaal-economisch aanvaardbaar te achten loonontwikkeling in overleg met de sociale partners in het bedrijfsleven. Wanneer dit gesprek in onvoldoende mate uitzicht biedt op de beoogde loonontwikkeling (en uiteraard ook wanneer dat uitzicht er wel is), kan de overheid vervolgens, maar dan als werkgever, in overleg treden met de vertegenwoordigers van het overheidsperoneel en met werkgevers en werknemers in de zogenoemde non-profit-sector. In dat overleg zou de overheid, rekening houdend met de discussies die met de partners in de Stichting van de Arbeid zijn gevoerd, kunnen trachten de in sociaal-economisch opzicht wenselijke loonkostenontwikkeling voor de werknemers in de collectieve sector te realiseren. In deze omstandigheid lijkt het zeker noodzakelijk dat aan dit overleg een reële inhoud wordt gegeven. In hoeverre bij het scenario sprake zal zijn van een trendzeterschap hangt uiteraard af van de reactie van (onderdelen van) het bedrijfsleven. De essentie bij deze variant is echter dat het trendzettend beleid wordt gevoerd op grond van een uit sociaal-economische overwegingen wenselijk geachte *algemene* loonontwikkeling. Zo zou bij wijze van illustratie de loonontwikkeling in de collectieve sector (volgens de middellange-termijnprognoses van het CPB zal de algemene loonontwikkeling in hoofdzaak beperkt blijven tot prijscompensatie) kunnen worden beperkt door de prijscompensatie te zuiveren van de energieprijsstijging.

Bij dit scenario zij aangetekend dat indien de overheid (Regering + parlement) richting wil geven aan het proces van verdeling van de beschikbare nationaal-economische ruimte, het niet bepaald voor de hand ligt om dit te beperken tot één, zij het omvangrijke, categorie van werknemers. Het ligt dan veeleer in de rede om, via het beschikbare inkomenspolitieke instrumentarium, te trachten de aanvaardbaar geachte inkomensontwikkeling over de gehele linie te realiseren. De in het bovenstaande genoemde aanpak kan er immers toe leiden – indien het trendzeterschap niet of slechts ten dele blijkt te werken – dat de inkomensverhoudingen ten opzichte van werknemers in het particuliere bedrijfsleven worden verstoord, waardoor op termijn geweld kan worden aangedaan aan de in punt 4.3.1 genoemde toetsingscriteria.

Uiteraard is het niet bij voorbaat mogelijk om aan te geven welke kwantitatieve betekenis aan het «trendzeterschap» moet worden toegeschreven. Een veelheid van varianten is denkbaar. Toch is, al is het alleen maar ter illustratie, een concrete kwantitatieve mogelijkheid aangegeven. Zoals in de inleiding is aangegeven, vormt de in de middellange-termijnprognose van het CPB verwerkte loonontwikkeling de basisvariant voor het aangeven van ombuigingsmogelijkheden. Deze loonontwikkeling blijft, afgezien van geringe specifieke loonsverhogingen en een voor het bedrijfsleven geldende incidentele looncomponent, beperkt tot de prijscompensatie. Een vorm van een trendzettend arbeidsvoorwaardenbeleid zou kunnen zijn het zuiveren van de prijscompensatie voor de energieprijsstijging. Volgens opgave van het CPB is daarmee afhankelijk van de nadere wijze van uitwerking naar verwachting in de periode 1981–1985 een loonstijging gemoed van ca. 1% per jaar.

#### 4.3.3. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van de eigengeardheid van de collectieve sector

De werkgroep heeft tevens gezien of er, los van de algemene economische invalshoek, andere meer specifieke overwegingen zijn die het loslaten van het trendbeleid kunnen rechtvaardigen. De meest genoemde argumenten zijn:

- a. het overheidspersoneel heeft een relatief grote zekerheid dat de arbeidsplaats behouden blijft;
- b. de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt ontwikkelen zich zodanig dat een geringere loonvoetstijging in de collectieve sector dan in het bedrijfsleven aanvaardbaar is.

Ad a. Nu de werkloosheid op een zeer hoog niveau ligt en in de komende jaren alleen maar verder zal toenemen, wordt aan het behoud van de arbeidsplaats door de individuele werknemer grote betekenis gehecht. Opgemerkt zij dat een van de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de in 1979 t/m 1981 toegepaste Bestekkortingen was dat het overheidspersoneel een relatief grote zekerheid heeft dat de arbeidsplaats behouden blijft. Dit element wordt wel als reden genoemd om ook in de komende jaren een geringere loonstijging toe te passen voor werknemers in de collectieve sector. Bij deze gedachtengang dient de kanttekening te worden geplaatst, dat de zekerheid van behoud van een baan bepaald niet in alle onderdelen van de collectieve sector aanwezig is. Zo is in de onderwijssector verlies van de arbeidsplaats een reëel risico dat in de komende periode zeker zal toenemen. Ook in de gesubsidieerde instellingen kan een beduidende vermindering van subsidies leiden tot een verlies van arbeidsplaatsen. Tevens moet worden bedacht, dat welke variant op het gebied van het salarisbeleid ook wordt gekozen, in elk geval het overheidspersoneel zal bijdragen aan de kosten die zijn gemoeid met het verlenen van werkloosheidsuitkeringen. Op deze wijze komt de solidariteit met diegenen – binnen en buiten de collectieve sector – die afhankelijk worden van een werkloosheidsuitkering tot uitdrukking. Ten slotte zij erop gewezen dat het risico van verlies van de arbeidsplaats ook in de particuliere sector zeer uiteenlopend is.

Ad b. Niet onbekend kan worden dat in sommige onderdelen van de collectieve sector en voor sommige functies het aanbod van arbeid sterk uitgaat boven de vraag. Dit verschijnsel kan mede samenhangen met de – in onderdelen van de collectieve sector – relatief zekere arbeidsplaats. Dit is echter zeker geen algemeen verschijnsel; anderzijds kunnen ook knelpunten in de personeelsvoorziening worden geconstateerd. Het argument van de schaarsteverhoudingen kan dan ook geen grondslag vormen voor een *algemene* extra loonmatiging binnen de collectieve sector. Wel is er aanleiding om de marktverhoudingen voor bepaalde functies scherp in het oog te houden, hetgeen ertoe kan leiden dat de beloningsverhoudingen binnen de collectieve sector op onderdelen moeten worden herzien.

Het streven naar flexibiliteit in de beloningsverhoudingen mag echter niet ontaarden in ad hoc-beleid, terwijl bovendien moet worden voorkomen dat de interne inkomensverhoudingen te zeer worden verstoord. Dit gevaar kan zich voordoen wanneer beloningsverhoudingen worden gewijzigd ten nadele van werknemers in functies binnen de collectieve sector waarvan de pendant in het bedrijfsleven ontbreekt. Hier zij overigens aan toegevoegd dan in het verleden zich ook een wijziging ten voordele van deze werknemers kan hebben voorgedaan.

Hierbij wordt aangetekend, dat voor zover het element van de zekerheid van de arbeidsplaats een valide argument voor extra loonmatiging is (een en ander geldt bepaald niet voor alle onderdelen van de collectieve sector), dat nog niet hoeft te betekenen dat het trendbeleid dan ook ten principale zou moeten worden verlaten. Evenzeer geldt dat een wijziging van beloningsverhoudingen realiseerbaar is binnen het kader van het trendbeleid.

#### 4.3.4. Het overlegstelsel bij de overheid

Indien de overheid een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid gaat voeren, zal het karakter van het overleg sterk wijzigen. De grondgedachte van het huidige overlegstelsel is weliswaar dat het mogelijk is dat de overlegpartners door redelijke argumenten en begrip voor elkaars opvattingen steeds overeenstemming zullen weten te bereiken, maar uiteindelijk is het toch de overheid die (in zekere zin eenzijdig) de beslissingen neemt. Deze situatie zal na de overgang op een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid vermoedelijk niet langer houdbaar zijn. In het overleg zullen tot op zekere hoogte de relatieve machtsposities van partijen beslissend zijn voor de uitkomst van het overleg. Het stakingswapen zal mogelijk een belangrijke rol krijgen. Invoering van een mechanisme voor het oplossen van geschillen (bemiddeling, advies en arbitrage) zal noodzakelijk zijn om impasses te doorbreken. Verwacht mag worden dat door het voeren van een autonoom arbeidsvoorwaardenbeleid het huidige op harmonie geënte overlegmodel plaats zal maken voor een onderhandelingsmodel dat qua karakter niet zal verschillen van het onderhandelingsproces in de particuliere sector. Meent de werkgroep enerzijds dat vervanging van het trendbeleid tot wijziging van het overlegstelsel leidt, anderzijds is de werkgroep tevens van mening dat een wijziging van het overlegstelsel een wijziging (eventueel zelfs een vervanging) van het trendbeleid zal uitlokken. Immers een wijziging van het overlegstelsel, waardoor partijen de mogelijkheid krijgen om door middel van onderhandelen (de hoofdlijnen van) het arbeidsvoorwaardenbeleid vast te stellen, zal slechts zinvol zijn als er iets te onderhandelen valt. Handhaving van het huidige trendbeleid zou betekenen dat in het algemeen slechts een marginale onderhandelingsvrijheid zal bestaan. Invoering van een onderhandelingsstelsel (op welke wijze dan ook vorm gegeven) zal naar de mening van de werkgroep betekenen dat het huidige zeer verfijnde systeem van het volgen van de ontwikkelingen in de particuliere sector wordt losgelaten.

Aan het bovenstaande zij nog toegevoegd dat ook al zal bij het introduceren van een nieuw overlegstelsel gestreefd worden naar een vorm, waarbij aan de personeelsvertegenwoordiging als volwaardige onderhandelingspartner zoveel mogelijk recht wordt gedaan, volledige gelijkwaardigheid tussen de partijen niet zal kunnen worden gerealiseerd.

Binnen de overheid (daarbij in het midden gelaten of binnen de particuliere sector volstreekte gelijkwaardigheid wel mogelijk is) vindt het recht op vrije onderhandelingen haar begrenzing in de democratische besluitvormingsregels. Volledige onderhandelingsvrijheid zou betekenen dat het parlement zijn zeggenschap over het arbeidsvoorwaardenbeleid geheel zou moeten opgeven. Gezien het feit dat de vaststelling van de toelaatbare groei van de loonkosten in de overheidssector een belangrijk onderdeel vormt van het door de Regering te voeren algemeen financieel-economisch beleid, zou volledige onderhandelingsvrijheid een belangrijke inbreuk betekenen op de rechten van het parlement, met name het budgetrecht. Aan het opzetten van een nieuw overlegstelsel moet dan ook als voorwaarde worden gesteld dat – materieel gezien – het budgetrecht van de Staten-Generaal is gewaarborgd.

### HOOFDSTUK III. PENSIOENEN

#### 1. Inleiding

In het volgende worden beschouwingen gewijd aan:

a. de overheidspensioenwetten, waaronder hier worden verstaan de Algemene burgerlijke pensioenwet, de Algemene militaire pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet;

- b. de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers;
- c. een aantal pensioenregelingen in de sector van de trendvolgers met als belangrijkste exponent de regeling van het Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (PGGM), en aan
- d. wacht- en uitkeringsregelingen.

Alvorens onderwerpsgewijze op de pensioenvoorzieningen in de collectieve sector wordt ingegaan, worden de volgende opmerkingen gemaakt.

Het systeem van «welvaartsvastheid» dat thans ten grondslag ligt aan de overheidspensioenvoorzieningen leidt ertoe dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van de bezoldiging van de actieve ambtenaren en de pensioenen van de post-actieven. Elke wijziging in de bruto-beloningen werkt – voor zover deze een algemeen karakter draagt – via artikel A8 van de Abp-wet en overeenkomstige artikelen in andere pensioenwetten rechtstreeks door in de overheidspensioenen. De pensioenen zullen derhalve aan beleidsombuigingen in de actieve sfeer, indien deze tot uitdrukking komen in bijstellingen van de bruto-salarissen, niet kunnen ontkomen.

Er is een dankbaar gebruik gemaakt van het rapport van de Studiecommissie pensioenvoorzieningen ambtenaren en met hen gelijkgestelden (de commissie-Bosman) en van het door een groep uit die commissie verrichte onderzoek van 45 pensioenregelingen in Nederland. Beide rapporten, die na doorwrochte studie tot stand zijn gekomen, zijn een belangrijk oriëntatiepunt en soms vertrekpunt geweest in het beraad in het raam van de heroverwegingen.

Uit het laatstgenoemde rapport blijkt dat in het particuliere bedrijfsleven momenteel bij vele pensioenregelingen een bijstelling in gunstige zin valt te bespeuren. Uiteraard is het werk van de Pensioencommissie van de Stichting van de Arbeid daaraan niet vreemd. De discussie daar, die moeten uitmonden in de totstandkoming van een Algemene pensioenwet werknemers, is nog niet afgerond, zodat over de ontwikkelingen terzake in de particuliere sector – waarvan in de taakopdracht gewag wordt gemaakt – noodgedwongen met de hierboven vermelde constatering moet worden volstaan.

Een laatste kanttekening betreft het cumulerend effect van de hierna aangegeven maatregelen. Het zal duidelijk zijn dat een aantal maatregelen bij gezamenlijke verwezenlijking elkaar in hun uitkomst zal kunnen versterken, waarbij dan de vraag aan de orde komt of de overheidspensioenvoorzieningen nog wel een redelijke pensioenvoorziening kunnen worden genoemd. Vervolgens dient te worden bedacht dat in dit rapport noodgedwongen wordt volstaan met een betrekkelijk globale weergave van de onderzochte delen van de overheidspensioenvoorziening.

Wat de financiële implicaties zij ten slotte aangetekend, dat naast de in paragraaf 2 van dit hoofdstuk vermelde varianten slechts een beperkt aantal suggesties kon worden gekwantificeerd. Voor de overige suggesties was het onmogelijk de te verwachten opbrengst te berekenen. Uiteraard zijn besparingen in pensioenuitgaven bij het Abp-fonds als gevolg van gerealiseerde ombuigingen voor de (rijks)begroting pas relevant indien daaruit een verlagening van de pensioenbijdrage voortvloeit. Anders ligt dat bij de pensioenen, die rechtstreeks ten laste van de begroting worden betaald, zoals bij voorbeeld politieke en militaire pensioenen; in die situatie heeft elke – ook marginale – besparing onmiddellijk relevante betekenis.

## **2. Het ouderdomspensioen**

In het licht van de taakopdracht is met name aandacht besteed aan die punten in het rapport van de commissie-Bosman, ten aanzien waarvan alternatieve mogelijkheden zijn geformuleerd. Op het stuk van het ouderdomspensioen zijn de belangrijkste aanbevelingen van genoemde commissie-Bosman de volgende:

1. Het systeem van «welvaartsvastheid» van de pensioenen dient te blijven gehandhaafd.

2. De samenloopregeling voor overheidspensioen en AOW/AWW dient te worden verscherpt in die zin, dat bij volledige diensttijd van 40 jaren het algemeen pensioen volledig in mindering wordt gebracht op het overheidspensioen; met andere woorden, de thans geldende inbouw AOW/AWW dient te worden verhoogd van 2% tot 2,5% per voor overheidspensioen geldend dienstjaar.

3. Wat betreft het tarief (in beginsel 1,75% per dienstjaar) blijft de norm van 70% van het eindloon bij volledige diensttijd van 40 jaren als uitgangspunt gehandhaafd. Wel doet de commissie aanbevelingen die verscheidenheid van tarief beogen, afhankelijk van het niveau van het bereikte eindloon; in het algemeen dient voor de lagere inkomenscategorieën – die ten minste 50% van het deelnemersbestand omvatten – een hoger percentage te gelden, terwijl voor de hoogste inkomensgroepen een lager percentage zou kunnen worden geïntroduceerd.

Aan de hand van een viertal varianten becijfert meergenoemde commissie de – onmiddellijk ingaande – besparingen op respectievelijk 2,1%, 0,6%, 1,1% en 1,0% van de som van de pensioenbijdragegrondslagen. De huidige pensioenbijdrage bedraagt 22% van die som en zal nog in 1981 worden teruggebracht tot 21%. Bij deze becijferingen is uitgegaan van de aanbevelingen van de meerderheid van de commissie-Bosman om verkregen rechten én uitzichten te beschermen, hetgeen betekent dat de eventuele wijzigingen de reeds gepensioneerden ongemoeid laten terwijl zij voor de actief deelgeachtigden uitsluitend voor nog komende dienstjaren van toepassing zullen zijn.

Over bovenstaande aanbevelingen heeft het huidige kabinet nog geen standpunt bepaald, zodat in het kader van de heroverwegingen op een aantal punten verdergaande alternatieven kunnen worden aangedragen. Als algemeen uitgangspunt geldt daarbij de vrij algemene opvatting, dat een pensioenresultaat dat globaal 70% van het laatst genoten bruto-arbeidsinkomen bedraagt na volledige diensttijd van 40 jaren als «goed» mag worden gekwalificeerd. Wel moet hieraan meteen worden toegevoegd, dat in de netto-sfeer het pensioeninkomen hoger is dan 70% van het arbeidsinkomen. Dit is een gevolg van het wegvallen van sociale verzekeringspremies (pensioenbijdrageverhaal) en van het feit dat over een lager inkomen belasting wordt betaald. Ook het wegvallen van de op 1 januari 1981 ingevoerde aftrekpost voor actieve ambtenaren (Inhouding 1981) zal tot een gunstiger netto-pensioenresultaat bijdragen. Opgemerkt zij, dat ook bij de pensioenering van particuliere werknemers zich precies dezelfde situatie van een relatief gunstiger netto-pensioeninkomen voordoet. Dit verschijnsel is derhalve niet tot de overheidspensioenen beperkt en de oorzaak daarvan is niet gelegen in het 70%-tarief. Ter correctie van een en ander zouden eventuele maatregelen niet tot het overheidspersoneel beperkt mogen blijven.

De door de commissie-Bosman gehuldigde opvatting dat voor de lagere inkomens – evenals nu – een wat hoger tarief dan 70% bij 40 dienstjaren zou kunnen gelden, wordt onderschreven; voor de hogere ambtelijke pensioenen (bij voorbeeld vanaf de rang van referendaris) zou het tarief wat lager kunnen worden gesteld.

Voor de beantwoording van de vraag op welke wijze verdergaande bezuinigingen het meest redelijk kunnen worden verkregen, vormt de problematiek van de wijze van invoering van de nieuwe regeling (overgangsrecht) een belangrijke kwestie, met name op wie de wijzigingen in de pensioenregelingen in voor betrokkenen ongunstige zin van toepassing moeten zijn: op al degenen die onder de pensioenregeling vallen (actieven en gepensioneerden) of slechts op degenen die in de toekomst met pensioen zullen gaan. De beantwoording van deze vraag heeft consequenties voor de omvang van de besparingen welke met wijzigingen in pensioenregelingen kunnen worden gerealiseerd.

Het gaat om een delicate materie, waarbij meerdere beginselen in het geding zijn. Wijzigen (terugbrengen) van opgebouwde rechten c.q. vooruitzichten is een niet geringe ingreep. Daar staat tegenover dat het doorvoeren van wijzigingen alleen voor toekomstige gepensioneerden (minder rechten voor dezelfde bijdrage) bij onverkorte handhaving van de pensioenregeling voor reeds ingegane pensioenen een ongelijke behandeling betekent voor twee groepen.

Opgemerkt zij, dat een meerderheid van de commissie-Bosman van mening was dat opgebouwde rechten en uitzichten zoveel mogelijk beschermd zouden moeten worden. Op die basis heeft die commissie ook haar berekeningen doen uitvoeren. Met inachtneming van het aldus verkregen cijfermateriaal kunnen in het kader van de heroverweging nog enige varianten worden toegevoegd. Deze gaan weliswaar verder dan de varianten in het rapport van de commissie-Bosman, maar vormen enerzijds nog een redelijke pensioenvoorziening.

### **Varianten (op basis van de Abp-wet)**

1. De eerste variant betreft het huidige, in de Algemene burgerlijke pensioenwet neergelegde, tarief met 100% inbouw van de AOW. Daarvoor wordt verwezen naar kolom 4 van bijlage 1. Doordat in de huidige regeling voor de lagere bezoldigingsgroepen (tot circa f 33 000) over een gedeelte van de grondslag een 2%-tarief per dienstjaar wordt toegepast, is het pensioenresultaat voor die categorie iets gunstiger dan voor de overige bezoldigingsgroepen<sup>4</sup>.

In kolom 3 van bijlage 1 is de huidige situatie weergegeven, dus het pensioenresultaat bij een inbouw van 80% van het AOW-bedrag. Bij vergelijking van de kolommen 3 en 4 springt het nivellerend effect van de niet ingebouwde 20% AOW in het oog; inbouw van ook deze 20% heeft dus een sterk denivellerend effect. Deze denivellering van pensioeninkomens kan (deels) ongedaan worden gemaakt door vermindering van het tarief voor de hogere inkomensgroepen, door verbetering van het tarief voor de lagere inkomensgroepen dan wel door een combinatie van beide maatregelen.

In de hiernavolgende tweede en derde variant is, uitgaande van de eerste variant (kolom 4), de uitwerking gegeven van twee manieren om het denivellerend effect van de volledige inbouw enigszins te temperen.

2. De tweede variant verloopt tot een inkomen van f 65 000 als variant 1; bij een inkomen van meer dan f 65 000 geldt bij volledige diensttijd een tarief van 70% over de eerste f 65 000 en van 60% over het meerdere. Aldus ontstaat bij een eindloon van f 130 000 een 65%-tarief (kolom 5 van bijlage 1).

3. Bij de derde variant worden de lagere inkomens ten opzichte van variant 1 verder ontzien. Deze mitigering bestrijkt de lagere bezoldigingsgroepen waarvan in de eerste variant sprake is, doch geeft een tarief van 100% over de eerste f 20 632 en 28% over het meerdere (respectievelijk 2,5% en 0,7% per dienstjaar) (kolom 6 van bijlage 1).

### **Becijfering van de lastenverlichting voor de overheid**

#### *a. Algemeen burgerlijk pensioenfonds*

Uitgaande van de methodiek die is neergelegd in hoofdstuk 9 van het rapport van de commissie-Bosman zijn berekeningen uitgevoerd over de te verwachten lastenverlichting voor de overheid. Bij de becijfering zijn de ouderdomspensioenen betrokken die in de loop van 1980 nieuw zijn toegekend, terwijl voorts is uitgegaan van de balansuitkomsten per ultimo 1977.

Gezien de tijdsdruk waaronder de berekening tot stand moest komen, kon met een aantal variabelen onvoldoende rekening worden gehouden. Bij de hiernavolgende vermelding van de verwachte verlaging van de pensioenbijdrage is dan ook een reserve van 0,5%-punt van die bijdrage in acht genomen. De verlaging van de pensioenbijdragen is bij:

---

<sup>4</sup> Het PGGM kent dit verhoogde tarief niet.



variant 1 2,0 à 2,5%  
variant 2 2,2 à 2,7%  
variant 3 2,1 à 2,6%.

Aangezien 1% van de som van de bijdragegrondslagen ruim f 300 mln. beloopt, bedraagt de verwachte besparing in geld uitgedrukt bij:

variant 1 circa f 680 mln. à f 850 mln.  
variant 2 circa f 750 mln. à f 920 mln.  
variant 3 circa f 700 mln. à f 900 mln.

Uit vorenstaande cijfers kan de conclusie worden getrokken dat alleen al door invoering van een der varianten 1, 2, 3 ten opzichte van de in 1981 te realiseren verlaging van de pensioenbijdrage tot 21% een besparing van ten minste 10% kan worden bereikt. Deze besparing treedt bij aanpassing van de pensioenwetgeving onmiddellijk op.

#### *b. Militaire pensioenen*

Reeds eerder werd vermeld dat de militaire pensioenen rechtstreeks op de begroting tot uitdrukking komen.

Voor het Ministerie van Defensie zal de jaarlijkse besparing bij het gekozen berekeningsmodel aanvankelijk bedragen bij:

variant 1 f 1,2 mln.  
variant 2 f 1,7 mln.  
variant 3 f 1,5 mln.

Deze besparing loopt jaarlijks op en zal na 40 jaren circa f 50 mln. bedragen.

### **Verdergaande besparingen op deelgebieden**

#### *1. Onderscheid in AOW-pensioen voor gehuwden en ongehuwden*

In de huidige systematiek van de ambtelijke pensioenregelingen – waar het Algemeen ouderdomspensioen is geïntegreerd in het ambtelijke pensioen – is het pensioenresultaat voor gehuwden en ongehuwden gelijk. Immers, de huidige inbouwregeling AOW houdt rekening met de werkelijk genoten AOW, hetgeen betekent dat onder gelijke omstandigheden voor de ongehuwde minder wordt ingebouwd dan voor de gehuwde. Men kan derhalve stellen dat wat in de Algemene Ouderdomswet tot uitdrukking komt, door de overheids pensioenregelingen wordt teniet gedaan.

Men zou evenwel bij wijze van heroverweging de gelijkheid in behandeling – die overigens ook door de rechtspositie van de actieve ambtenaren loopt – uitsluitend kunnen zoeken bij het aanvullend pensioen. Ten einde een zelfde aanvullend pensioen te kunnen realiseren dient zowel voor gehuwden als voor ongehuwden 100% van het algemeen ouderdomspensioen voor gehuwden te worden ingebouwd.

Bij toepassing van het bovenstaande, naast invoering van de hiervóór genoemde varianten 1, 2 of 3, zal ten aanzien van de burgerlijke pensioenen de totale lastenverlichting voor de drie varianten zich bewegen tussen 3 en 3,5% van de som der bijdragegrondslagen, derhalve tussen f 1000 mln. en f 1200 mln.

Voor de militaire pensioenen is de lastenverlichting thans niet te ramen.

Het verlagende effect op de pensioenen van de ongehuwden zelf is tot uitdrukking gebracht in kolom 7 van bijlage 1.

Bij deze heroverweging zal overigens in het bijzonder aandacht dienen te worden besteed aan de financiële gevolgen voor de nagelaten weduwe bij het overlijden van een pensioengerechtigde. Ook dienen de consequenties van de toekomstige uitvoering van de EEG richtlijn dd. 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, op het gebied van de sociale zekerheid onder ogen te worden gezien.

## *2. Middelsom van berekeningsgrondslagen*

Onder de huidige pensioenregeling is de berekeningsgrondslag in feite gelijk aan het eindloon, omdat de grondslag het gemiddelde van het ambtelijk inkomen genoten over de voorlaatste twee kalenderjaren bedraagt. Ofschoon het merendeel van de ambtenaren rond de leeftijd van 40 jaar het inkomensniveau heeft bereikt dat voor de rest van de arbeidzame periode zal gelden, kan men zich afvragen of voor de overigen bij voorbeeld een inkomensverbetering genoten betrekkelijk kort voor de pensionering wel mede bepalend zal moeten zijn voor de hoogte van het pensioeninkomen.

Ter zijde wordt opgemerkt, dat de overlegpartners binnen de Stichting van de Arbeid ten behoeve van de komende wettelijke voorziening een eindloone-regeling voor ogen staat, waarbij de salarisverhogingen vanaf 55-jarige leeftijd slechts voor pensioenberekening in aanmerking komen voor zover deze de algemene loonindex niet te boven gaan. Eveneens dient te worden vermeld dat een verlenging van de periode waarover de middelsom wordt bepaald specifieke problemen kan oproepen voor de invaliditeits- en nabestaandenpensioenen.

Op deze plaats wordt volstaan met de constatering dat het eindloonestel in zijn geheel met het oog op eventuele besparingen aan een heroverweging zou kunnen worden onderworpen bij behoud van een toch redelijke voorziening.

## *3. De samenstelling van de berekeningsgrondslag*

De berekeningsgrondslag, die thans in beginsel alle inkomsten in geld die de ambtenaar ter zake van zijn dienstverhouding ontvangt, omvat, kan worden geschoond van die bestanddelen die vanwege hun incidentele karakter niet bepalend moeten worden geacht voor het actieve inkomensniveau. Zo zal eliminering van de vergoeding wegens overwerk uit het ambtelijk inkomen voor de overheidswerkgevers naar schatting een direct ingaande besparing van ongeveer 10% van het totale bedrag aan overwerkvergoedingen opleveren. Die vergoedingen belopen op dit moment circa f 100 mln. per jaar.

## *4. Een pensioenplafond*

Indien aan een pensioenplafond wordt gedacht, kan dat in zijn algemeenheid uitsluitend betrekking hebben op de hogere of hoogste inkomensgroepen. Daarom levert wederinvoering van een pensioenplafond slechts substantiële besparingen op bij een plafond dat laag wordt gelegd.

In het voorafgaande is reeds een tweetal heroverwegingen besproken die – indien zij worden gerealiseerd – in het bijzonder de hogere inkomenscategorieën niet ongemoeid zullen laten, te weten een degressief pensioentarief en een langere meetperiode voor de middelsom van berekeningsgrondslagen.

De opvatting van de commissie-Bosman wordt onderschreven dat bepaalde inkomens die uitgaan boven de hoogste inkomens bij het burgerlijk rijkspersoneel (waarbij gedacht zou kunnen worden aan medische specialisten en de top van de openbare nutsbedrijven) in hun pensioen aan de bij het Rijk bestaande maxima zouden kunnen worden gebonden.

## *5. Pensioenen en deeltijdarbeid*

Toepassing van de huidige pensioenbepalingen op deeltijdwerkers leidt in bepaalde opzichten tot bevoordeling van deze categorie werknemers. Dit zou kunnen worden tegengegaan door het toepassen van de franchise in het pensioenbijdrageverhaal naar evenredigheid en het invoeren van een urenbegrenzing bij de bepaling van het ambtenaarschap in de zin van de Abpwet naast het reeds bestaande grensbedrag. Ook het PGGM kent een dergelijke begrenzing in de taakomvang.

## 6. *Het pensioenbijdrageverhaal*

Van de door de overheidswerkgevers te betalen pensioenbijdrage die naar verwachting ingaande 1981 21% zal bedragen, wordt een gedeelte op de ambtenaar verhaald. De eigen bijdrage van de ambtenaar varieert van 2% van de allerlaagste tot ongeveer 10% voor de hoogste ambtelijke inkomens. Indien de heroverweging rond de pensioenen zal leiden tot verlaging van de pensioenbijdrage – en daar is de operatie toch op gericht – komt onvermijdelijk de vraag of de eis aan de orde om ook het pensioenbijdrageverhaal in neerwaartse richting aan te passen. Daarom wordt in overweging gegeven om eventueel de regeling van het pensioenbijdrageverhaal te heroverwegen in samenhang met overige te nemen maatregelen.

## 7. *Wet medetelling verzetstijd voor ambtelijk pensioen*

Ofschoon dit onderwerp slechts zijdelings met de materie verband houdt lijkt aandacht voor een wetsontwerp dat op 1 september 1977 bij de Tweede Kamer is ingediend, inhoudende de mogelijkheid om verzetstijd aan te merken als voor pensioengeldige diensttijd, op haar plaats. Afgezien van de rechtsongelijkheid die dit wetsontwerp ten opzichte van «particuliere verzetsmensen» zou scheppen, welke rechtsongelijkheid thans onderwerp van discussie vormt, zal inwerkingtreding van deze wet kostenverhogend werken. In het kader van heroverweging zou intrekking van het wetsontwerp in de lijn liggen.

## 8. *Meetelling van dienstplichttijd als ambtelijke diensttijd*

Meetelling van tijd, doorgebracht als dienstplichtige in werkelijke dienst van de vaststelling van de diensttijd waarover het ambtelijk pensioen wordt berekend, zou kunnen worden beëindigd. Immers, deze bepaling scheidt rechtsongelijkheid ten aanzien van die dienstplichtigen die nadien geen ambtenaar in de zin van de Abp-wet zijn geworden. Daar staat echter weer tegenover, dat een beëindiging van de meetelling niet strookt met een vrij algemeen levende gedachte om waar mogelijk enige compensatie te bieden voor het vervullen van verplichte militaire dienst, waarvan de lasten niet gelijkmatig verdeeld zijn.

## 3. **Het weduwenpensioen**

Het bruto-pensioen voor de weduwe van een ambtenaar bedraagt 5/7 van het ouderdompensioen. Voor de weduwe van een gepensioneerde ambtenaar vertoont het pensioeninkomen derhalve een teruggang van ongeveer 30%, voor de weduwe van een actieve ambtenaar daarentegen 50%. Dit pensioen wordt aan elke weduwe levenslang – tenzij zij hertrouwt – toegekend. Inbouw van het algemeen weduwenpensioen zal – gezien het in punt 2 van dit hoofdstuk uitgesprokene – in de toekomst waarschijnlijk voor 100% plaatsvinden. Geen rekening wordt gehouden met samenlopend arbeidsinkomen.

Op het terrein van het weduwenpensioen lijken geen spectaculaire bezuinigingen te bereiken.

Gaat het om heroverweging in algemene zin van de nabestaandenpensioenen, dan is het van belang de volgende vraagpunten te vermelden:

- a. is het redelijk weduwenpensioen en door de weduwe (in het bijzonder de jeugdige weduwe) te verwerven arbeidsinkomen te anticumuleren;
- b. is het redelijk de hertrouwende weduwe blijvend in het genot te laten van dat bestanddeel van het weduwenpensioen dat zogenaamd is verdiend of zou het weduwenpensioen met een «bruidsschat» moeten worden afgekocht;
- c. dient bij de regeling van het nabestaandenpensioen niet meer rekening te worden gehouden met de gewijzigde maatschappelijke positie van de vrouw;

d. is het redelijk het wezenpensioen te begrenzen op de leeftijd van 21 jaar, of verdient het aanbeveling – zoals in vele particuliere pensioenregelingen het geval is – voor het wezenpensioen aan te sluiten bij de criteria van de Algemene Kinderbijslagwet?

Daartegenover staat, dat evenzeer aandacht zal dienen te worden besteed aan de vragen of:

- a. de terugval in inkomen van de weduwe van een actieve ambtenaar niet te groot is, indien er geen andere inkomsten zijn, en
- b. of gehoor dient te worden gegeven aan de vanuit de maatschappij komende roep om weduwnaarspensioen.

Het verdient aanbeveling het vraagstuk van het nabestaandenpensioen zo spoedig mogelijk integraal te bezien.

#### 4. Het invaliditeitspensioen

De regeling van het invaliditeitspensioen in de Abp-wet is volledig geïntegreerd niet alleen met de regelingen van ouderdompensioen en weduwen- en wezenpensioen, maar ook met regelingen die zijn ingebed in de actieve rechtspositie, zoals «ziekengeld» (in de vorm van doorbetaling van salaris) en wachtgeld. Mede hierdoor kent het invaliditeitspensioen een aantal facetten, die onbekend zijn in de regeling AAW/WAO. Bij voorbeeld de omstandigheid van blijvende ongeschiktheid voor de betrekking en de uitsplitsing van het invaliditeitspensioen in een diensttijdgedeelte en eventueel een aanvulling daarop. Daardoor kan bij gedeeltelijke invaliditeit een discrepantie ontstaan tussen het op grond van invaliditeitsgraad benodigde vervangende inkomen en het daadwerkelijke pensioeninkomen. Dit zou een punt van heroverweging kunnen zijn. De punten van overeenkomst met de WAO grijpen eigenlijk niet in in het systeem van het invaliditeitspensioen als zodanig: invaliditeitsgraad gemeten aan «de maatman» (algemene invaliditeit), indeling naar graad van invaliditeit en bijbehorend percentage vervangend inkomen ten opzichte van het laatste loon. Toch zouden deze punten van overeenkomst tot de simpele conclusie kunnen verleiden, dat overheidsinvaliditeitspensioen en AAW/WAO-uitkering toch praktisch hetzelfde zijn en dan nog een stap verder, dat zij helemaal hetzelfde zouden kunnen zijn.

Hoewel het stelsel van invaliditeitspensioen in volle omvang niet nader is bezien, zijn er een aantal detailpunten, die kunnen worden uitgelicht, terwijl voorts in het algemeen kan worden gesteld, dat de ontwikkelingen in de (AAW)WAO nauwgezet dienen te worden gevolgd en dat daarmee voor zowel gedurende 18 maanden 100%, en vervolgens 80%. De Ziektewet kent gedurende 52 weken 80% toe (die overigens door de werkgever kan worden

##### 1. Invalidering «in en door de dienst»

De meeste ambtelijke rechtspositieregelingen bevatten in het voetspoor van het Algemeen rijksambtenarenreglement de bepaling dat bij invalidering in en door de dienst een uitkering van 12½% op het invaliditeitspensioen wordt verleend. In de Algemene militaire pensioenwet is sprake van verdergaande voorzieningen. In punt 5 van dit hoofdstuk zal op het laatste nader worden ingegaan.

Het lijkt wenselijk de uitkering van 12½%, die in de sociale verzekeringswetgeving onbekend is, voor heroverweging in aanmerking te brengen.

##### 2. De duur van de uitkering wegens ziekte

In afwijking van de basisvoorziening ingevolge de Ziektewet geven de ambtelijke regelingen bij ziekte aanspraak op doorbetaling van salaris, en wel gedurende 18 maanden 100%, en vervolgens 80%. De Ziektewet kent ge-

durende 52 weken 80% toe (die overigens door de werkgever kan worden gesuppleerd, dan wel door middel van een voorziening in het kader van de Ziektewet tot 100% kan worden verzekerd). Deze uitkering wegens ziekte gaat als regel vooraf aan afkeuring en toekenning van invaliditeitspensioen. De periode gedurende welke een uitkering van 100% wordt toegekend, ware tot 12 maanden terug te brengen.

Ten slotte worden nog de volgende punten genoemd:

- a. doortelling van diensttijd bij ontslag wegens blijvende ongeschiktheid bij geringe invaliditeitsgraad;
- b. betaling door de invaliditeitsgepensioneerde van een bijdrage voor de diensttijd die hij opbouwt ten behoeve van zijn ouderdomspensioen;
- c. toepassing van een «vereveningsheffing» op het pensioen van een invaliditeitsgepensioneerde, zulks in navolging van de ter zake getroffen maatregelen in het kader van de sociale zekerheid;
- d. herziening van de invaliditeitsklassen naar analogie van de WAO (reeds in voorbereiding);
- e. het invoeren van beperkende bepalingen naar analogie van de artikelen 18 en 30 WAO, zulks in verband met de komende Wet arbeid gehandicapte werknemers (reeds in voorbereiding);
- f. de invloed van het werkloosheidselement op de vaststelling van de mate van invaliditeit, zulks in navolging van bij het Departement van Sociale Zaken in overweging zijnde maatregelen.

## 5. Bijzondere aspecten in andere overheidspensioenwetten

### 1. *Algemene militaire pensioenwet (Amp-wet)*

#### a. *Inleiding*

Met betrekking tot de Amp-wet kan gesteld worden, dat deze wet in het algemeen grote overeenkomst vertoont met de andere overheidspensioenregelingen, met name de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet). Er zijn echter een aantal belangrijke verschilpunten, waaraan onlangs de Algemene Rekenkamer uitvoerig aandacht heeft besteed. Het gaat te ver om op al deze punten van de Rekenkamer uitgebreid in te gaan en er een beschouwing aan te wijden. Wel leeft de overtuiging, dat uit een eventuele aanpassing van de Amp-wet aan de Abp-wet ongetwijfeld bezuinigingen zullen kunnen voortvloeien, maar die zijn vooralsnog niet te ramen. *Pas nadat bestudering van het rapport van de Rekenkamer zal zijn afgerond – hetgeen ultimo 1981 is te verwachten –, zal tot een exacte prognose gekomen kunnen worden. Desalniettemin is reeds in het kader van de heroverwegingen een onderzoek ingesteld naar de volgende meest in het oog springende verschilpunten:*

1. Berekening van de pensioengrondslag;
2. «Knip»-bepalingen;
3. Bijzondere voorziening bij invaliditeit met dienstverband;
4. Reserve-pensioenen.

#### b. *Berekening van de pensioengrondslag*

De Amp-wet gaat in tegenstelling tot de Abp-wet (laatste twee kalenderjaren) voor de pensioenberekening uit van een pensioengrondslag, welke wordt opgebouwd uit de bezoldiging, vaste toelagen en het emolument vrije geneeskundige behandeling, waarop de militair recht had over het jaar, voorafgaande aan zijn ontslag. Aanpassing op dit punt zal in de Amp-wet niet tot noemenswaardige besparingen leiden. Toch zou ter wille van de uniformiteit gelijktrekking kunnen worden overwogen.

### c. «Knip»-bepalingen

Het heeft uit een oogpunt van pensioenuitgaven geen zin te overwegen om z.g. knip-bepalingen in de militaire pensioenwetgeving te introduceren. Er bestaat ook geen behoefte aan, in de eerste plaats omdat het vervullen van *deel*betrekkingen als militair rechtspositioneel niet mogelijk is en in de tweede plaats, omdat de militaire carrière – anders dan bij sommige groepen burgerambtenaren – zonder grote financiële schokken verloopt.

### d. Bijzondere voorziening bij invaliditeit met dienstverband

Onder invaliditeit wordt in dit verband verstaan: «de in een percentage uit te drukken mate van de lichamelijke en geestelijke tekortkomingen en beperkingen, welke de belanghebbende in verhouding tot een geheel valide persoon van gelijke leeftijd in het dagelijks leven in het algemeen ondervindt».

«Dienstverband» duidt op het feit dat er een relatie moet bestaan tussen de invaliditeit van de militair en de uitoefening van de militaire dienst. Is er sprake van invaliditeit met dienstverband, dan heeft betrokkene aanspraak op een militair invaliditeitspensioen, waarvan de hoogte in feite bepaald wordt door de mate van invaliditeit en de pensioengrondslag. De mate van invaliditeit als militair kan maximaal 100% belopen. Zij wordt niet loonkundig geschat, maar is zuiver afhankelijk van de mate van psychosomatisch integriteitsverlies.

De Algemene burgerlijke pensioenwet kent een invaliditeitspensioen van ten hoogste 80% bij een invaliditeitsgraad van 80% of meer. Er is alle aanleiding de Algemene militaire pensioenwet in dit opzicht op de Abp-wet af te stemmen.

Voor de pensioengrondslag geldt hetzelfde als gesteld onder b, zij het dat bij de dienstplichtigen ook naar de burgerinkomsten wordt gekeken. Vermeldenswaard is ook dat voor het militair invaliditeitspensioen geen anticumulatiebepalingen gelden. In bijzondere gevallen kan het militair invaliditeitspensioen nog verhoogd worden met een soort smartegeld van 20 of 40% van de pensioengrondslag. Hierdoor kan de maximale pensioenuitkering stijgen tot 140% van de pensioengrondslag.

De hierbedoelde bijzondere voorziening is niet alleen van belang voor de *beroepsmilitair* – qua rechtspositie te vergelijken met de burgerambtenaar – maar in overwegende mate juist voor die militairen, die op grond van de Dienstplichtwet hun *dienstplicht* vervullen. Ten aanzien van calamiteiten, ontstaan ten gevolge van de *verplichte* dienstuitoefening, heeft de Staat tot op heden altijd een bijzondere verantwoordelijkheid aanvaard, hetwelk mede daardoor resulteerde in een bijzondere voorziening. Zoals bekend heeft het Ministerie van Defensie de vraag of de grondslagen en uitgangspunten, waarop deze bijzondere voorziening rust, ook thans nog juist zijn, in studie.

In het licht van heroverweging van overheidsuitgaven zou gedacht kunnen worden aan beperking van de aanspraak van het vrijwillig dienend personeel van de krijgsmacht op de eerdergenoemde bijzondere invaliditeitsvoorzieningen tot een in verband met invaliditeit met dienstverband die is ontstaan door krijgsverrichtingen of daarmee te vergelijken omstandigheden.

Voor de dienstplichtigen zouden de bijzondere voorzieningen gezien de vorengeschetste overwegingen op iets ruimere schaal kunnen worden toegekend. Daarnaast zou dan in het voetspoor van de wijziging die thans voor de Abp-wet wordt voorbereid, opnieuw anticumulatiebepalingen ten aanzien van samenloop van invaliditeitspensioen en inkomsten uit of in verband met arbeid of bedrijf in het leven kunnen worden geroepen.

#### e. *Reserve-pensioenen*

Anders dan de Abp-wet kent de Amp-wet ook pensioenen voor reservisten. Recht op een reserve-pensioen hebben gewezen militairen, die op grond van een vrijwillige verbintenis hebben behoord tot het reserve-personeel der krijgsmacht – dus zij, die *niet doorlopend* in werkelijke dienst zijn – en een militaire dienstdienst kunnen aanwijzen van ten minste 28 jaren (al dan niet in werkelijke dienst), waarvan ten minste 16 jaren bij het reserve-personeel.

Thans worden jaarlijks  $\pm$  40 nieuwe reserve-pensioenen toegekend tot een gemiddeld bedrag van f 16000 per geval per jaar.

Naar de mening van de werkgroep zou deze voorziening – gezien in het licht van deze tijd – voor heroverweging in aanmerking moeten komen.

#### 2. *De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA)*

De APPA – die uiteraard geen ambtelijke pensioenvoorziening in de strikte zin is – regelt de pensioenpositie en de uitkering na beëindiging van een politiek ambt van ministers, staatssecretarissen en leden der Tweede Kamer, terwijl de normen worden aangegeven waarbinnen pensioenen en uitkeringen van gedeputeerden en wethouders dienen te worden geregeld. De wet voorziet in een ouderdomspensioen, een weduwen- en wezenpensioen en een invaliditeitsvoorziening. Laatstgenoemde voorziening wijkt af van het voor ambtenaren geldende invaliditeitspensioen, doch mag overigens adequaat worden genoemd.

Ten aanzien van deze wet wordt één opmerking gemaakt. De wet kent voor het ouderdomspensioen een versnelde opbouw gedurende de eerste vier jaren van politiek functioneren. In die tijd wordt 3 $\frac{1}{2}$ % in plaats van 1 $\frac{3}{4}$ % per jaar opgebouwd. Vóór de wijziging in 1979 gold een versnelde opbouw gedurende een veel langere periode.

De vraag kan worden gesteld of die versnelde opbouw niet opnieuw in beschouwing zou kunnen worden genomen; zulks ondanks de recentelijk gezegde argumenten, die erop gericht zijn te voorkomen, dat de aanvaarding van een politieke functie zou kunnen worden belemmerd door de consequenties daarvan voor de politieke ambtsdrager ten aanzien van pensioenuitzichten elders.

#### 6. *De overige pensioenregelingen in de collectieve sector*

In de inleiding is reeds vermeld, dat als belangrijkste exponent met betrekking tot pensioenaanspraken in de sector van de andere werknemers in de collectieve sector het Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (PGGM) geldt. Ook overigens zijn er pensioenreglementen waarvan de inhoud met het niveau van de overheidspensioenvoorzieningen vergelijkbaar is. Verwezen wordt in dit verband naar bijlage 2, die een overdruk bevat van enige relevante pensioenregelingen, opgenomen in het onderzoek van 45 pensioenregelingen in Nederland. De inhoud van de regeling van het PGGM vertoont geen grote verschillen met het niveau van de overheidspensioenvoorzieningen en in het bijzonder met dat van de Abp-wet. Wel is er verschil in pensioenbijdrageverhaal als gevolg van de hogere franchise bij het PGGM. Daartegenover staat dat de deelnemers aan het PGGM premie AOW betalen, terwijl de invaliditeitsvoorziening in de pensioenbijdrage van de ambtenaren begrepen is.

Een ander verschil is de uitsluiting van het PGGM-deelnemerschap van die werknemers met een werkdienst van 40% of minder van de normale werkdienst. Ten slotte is er het uniforme pensioentarief van 1 $\frac{3}{4}$ %, zulks in tegenstelling tot de Abp-wet die voor de laagst betaalden voor een gedeelte van de pensioengrondslag een 2%-tarief kent.

Indicatief kan worden gesteld dat de besparingen die in de PGGM-regeling kunnen worden bereikt bij doorvoering aldaar van een der varianten, ge-

<b>Hoofdstuk I. Inleiding</b>	<b>3</b>	<b>Hoofdstuk IV. Secundaire arbeidsvoorwaarden (algemeen)</b>	<b>41</b>
1. Taakopdracht en interpretatie	3	1. Structurering ziektekostenregelingen overheidspersoneel	41
2. Samenstelling en werkwijze	3	1.1. Bestaande regelingen	41
3. Kwantitatieve gegevens	4	1.2. Onderscheiden stelsels	42
4. Enkele opmerkingen vooraf	5	1.3. De ontwikkeling tot dusver	42
5. De indeling van het rapport	5	1.4. Beleidsalternatieven in het kader van de heroverwegingen	43
<b>Hoofdstuk II. Algemeen salarisbeleid voor overheids- personeel en andere werknemers in de collectieve sector</b>	<b>6</b>	1.5. Aandachtspunten bij de uitwerking der gegeven alternatieven	44
1. Inleiding	6	1.6. Mogelijke overgangsmaatregelen	44
2. De ontwikkeling van het trendbeleid in de afgelopen jaren	6	1.7. Conclusie	46
3. Het salarisbeleid in enkele omringende landen	9	2. Dienstopleidingen	46
3.1. Bezoldigingsmethodiek en relatie werkgever/ werknemer bij de totstandkoming van salarisaanpassingen	9	3. Reiswezen	47
3.1.1. Gemeenschappelijke kenmerken	9	3.1. Reisbesluit	47
3.1.2. Informatie per land	9	3.2. Verplaatsingskostenbesluit	48
3.2. Recente ontwikkelingen	11	3.3. Vergoeding woon-werkverkeer	48
3.2.1. Algemene kenmerken	11	4. Verlofaciliteiten	48
3.2.2. Ontwikkelingen per land	11	<b>Hoofdstuk V. Afwijkende regelingen voor bijzondere groepen</b>	<b>49</b>
4. Heroverweging trendbeleid en trend- systematiek	13	1. Inleiding	49
4.1. Inleiding	13	2. Militair personeel	49
4.2. Varianten bij handhaving van het trend- beleid	14	2.1. Leeftijdsonslag	49
4.2.1. Globalisering van het trendbeleid	14	2.2. Functie-analyse, bevordering, bezoldiging	50
4.2.2. Deeltrends	15	3. Politiepersoneel	51
4.2.3. Verdere schoning in de bruto-sfeer	16	3.1. Onregelmatigheidstoelage	51
4.2.4. Het bruto-netto-traject	18	3.2. Optrekken van FLO naar 62 jaar	52
4.3. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector	25	3.3. Ambtsjubileumgratificatie	52
4.3.1. Enkele opmerkingen vooraf	25	4. Onderwijspersoneel	52
4.3.2. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van sociaal-economische desiderata	26	5. Personeel van de Buitenlandse Dienst	53
4.3.3. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van de eigegeaardheid van de collectieve sector	28	6. Personeel van de lagere publiekrechtelijke lichamen	54
4.3.4. Het overlegstelsel bij de overheid	29	7. Personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector	55
<b>Hoofdstuk III. Pensioenen</b>	<b>29</b>	<b>Hoofdstuk VI. Wettelijke mogelijkheden tot effect- uering van maatregelen in het kader van herover- weging van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector</b>	<b>56</b>
1. Inleiding	29	1. Inleiding	56
2. Het ouderdompensioen	30	2. Huidige situatie	57
3. Het weduwenpensioen	35	2.1. Rijkspersoneel	57
4. Het invaliditeitspensioen	36	2.2. Personeel bij lagere publiekrechtelijke lichamen (l.p.l.)	57
5. Bijzondere aspecten in andere overheids- pensioenwetten	37	2.3. Personeel werkzaam in de gesubsidieerde en gepremieerde sector	58
6. De overige pensioenregelingen	39	3. Nieuwe wettelijke instrumenten	58
7. Wachtgeld- en uitkeringsregelingen	40	<b>Hoofdstuk VII. Tijdpad van realisering van eventuele ombuigingsmaatregelen</b>	<b>60</b>
		<b>Hoofdstuk VIII. Samenvatting (met bijlage)</b>	<b>61</b>
		<b>Bijlagen</b>	
		Bijlage 1. Pensioenresultaat uitgedrukt in procenten van de aangepaste middelsom	74
		Bijlage 2. Pensioenregelingen bij «trendvolgers»	76
		Bijlage 3. Stelsels van verzekering van ziektekosten	83
		Bijlage 4. Inkomensmutaties in procenten als gevolg van wijziging in ziektekostenvoorzieningen overheidspersoneel	84



en voor zover mogelijk en wenselijk overeenkomstig dienen te worden vertaald naar het overheidspersoneel en andere werknemers in de collectieve sector.

Niet volstaan is met het kortweg aangeven van één of meer beleidsombuigingen, welke zouden leiden tot de opbrengst van een bepaald richtgetal. Getracht is het gehele arbeidsvoorwaardenbeleid aan een kritische beschouwing te onderwerpen en dat, zowel fundamenteel als vanuit de praktische ooghoek beschouwd, te toetsen aan datgene wat heden ten dage als verantwoord en geboden moet worden geacht. Daarbij is echter – nu het voorgenomen pakketvergelijkend onderzoek met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de collectieve sector en in het bedrijfsleven nog niet heeft plaatsgevonden – de beloningsstructuur bij de overheid niet ten principale ter discussie geweest.

Ten einde aan de taakstelling te voldoen is een aantal alternatieve ombuigingsmaatregelen in overweging gegeven waaraan in bepaalde gevallen uit een oogpunt van personeelsbeleid grote bezwaren klevden. Bij de desbetreffende onderdelen zijn deze bezwaren vermeld.

Met name op het gebied van het algemene salarisbeleid is de vraag aan de orde geweest in hoeverre dit al of niet fundamentele wijziging behoeft. Is het wenselijk en mogelijk het trendbeleid te handhaven, al of niet met nieuwe aanpassingen van de in de loop der jaren ontstane techniek? Of verdient het de voorkeur over te gaan naar een nieuw, een meer zelfstandig beleid op het gebied van de salarisontwikkeling? Zijn er mogelijkheden tot opheffing of vermindering van de bestaande verschillen tussen de zogenaamde bruto-netto-trajecten voor de ambtenaren en de andere werknemers?

Ook ten aanzien van andere belangrijke vraagstukken als bij voorbeeld de pensioenvoorzieningen en de ziektekostenvoorzieningen voor personeel in de collectieve sector heeft fundamentele bezinning plaatsgevonden, waarvan de uitkomsten in het rapport zijn verwerkt. Het moge duidelijk zijn dat de in heroverweging genomen vraagstukken veelal aanzienlijk gecompliceerd werden doordat het beraad zich niet beperkte tot de rijksoverheid alleen, maar ook de lagere overheden en de zogenaamde non-profitsector daarin werden betrokken.

### **3. Kwantitatieve gegevens**

De totale loonsom inclusief sociale lasten voor het overheidspersoneel, exclusief bedrijven, kan worden gesteld op ca. f 44 mld.; die voor de andere werknemers in de collectieve sector (voor zover de loonkosten ten laste van de overheid komen) op ca. f 11 mln.; 1% besparing over de gehele linie zal dus voor wat betreft het werkterrein van de Werkgroep-HAC een bedrag opleveren van f 550 mln. in cijfers van 1981.

Het CPB gaat in zijn prognoses voor de middellange termijn uit van een stijging van de loonsom per werknemer in bedrijven van gemiddeld 8% per jaar over de periode van 1980 tot 1985. In deze ontwikkeling is een incidentele component van 2% verondersteld. Voor de overheidssalarissen zal de incidentele component evenals in de afgelopen jaren naar verwachting duidelijk minder bedragen. Het prijspeil van de particuliere consumptie zou in dezelfde periode gemiddeld 6,5% per jaar stijgen (de energieprijzen 12% per jaar), terwijl het reëel vrij beschikbaar inkomen van de gemiddelde werknemer volgens de ramingen een daling zal ondergaan van gemiddeld 1% per jaar inclusief incidenteel en van gemiddeld 2% per jaar exclusief incidenteel.

De middellange-termijnprognoses zijn als ijkpunt gehanteerd voor het kwantificeren van alternatieve beleidsmogelijkheden. Dit geldt zowel voor de loonsomstijging als voor de ontwikkeling van sociale verzekeringspremies.

In *hoofdstuk V* is het resultaat verrat van het beraad over de arbeidsvoorwaarden voor «bijzondere groepen» van personeel, te weten militair personeel, politiepersoneel, onderwijspersoneel, personeel van de Buitenlandse Dienst, personeel in dienst van de lagere publiekrechtelijke lichamen en personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector.

*Hoofdstuk VI* bevat enige beschouwingen en suggesties betreffende de wettelijke mogelijkheden om te waarborgen dat niet alleen het rijkspersoneel de gevolgen van de heroverwegingen zal ondergaan, maar ook het personeel in dienst van de lagere overheden of van andere instellingen in de collectieve sector.

Ten slotte worden in *hoofdstuk VII* opmerkingen gemaakt omtrent het tijdspad van realisering van eventuele ombuigingsmaatregelen en wordt in *hoofdstuk VIII* een samenvatting van het rapport gegeven, waarin getracht is de alternatieve besparingsmogelijkheden nog eens overzichtelijk naast elkaar te stellen in de vorm van een drietal combinaties waarbij voor zover mogelijk een kwantificering is aangegeven, zowel voor de opbrengst als – in de bijlage – van de z.g. koopkrachteffecten.

## **HOOFDSTUK II. ALGEMEEN SALARISBELEID VOOR OVERHEIDSPERSONEEL EN ANDERE WERKNEMERS IN DE COLLECTIEVE SECTOR**

### **1. Inleiding**

Bij de heroverweging van de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de collectieve sector zal in de eerste plaats aandacht moeten worden geschonken aan de salarissom en aan het algemene salarisbeleid. De totale sterkte van het overheidspersoneel, exclusief dat bij overheidsbedrijven, bij inrichtingen van onderwijs, alsmede militairen (exclusief dienstplichtigen), kan worden gesteld op globaal 725 000 man. De totale loonsom van deze bijna driekwart miljoen werknemers bedraagt ca. f 44 mld. per jaar, inclusief sociale lasten. Tot de andere werknemers in de collectieve sector dienen in het algemeen te worden gerekend het personeel van door de overheid gesubsidieerde instellingen en van instellingen welke geheel of ten dele uit sociale verzekeringspremies worden gefinancierd. De sterkte van dit personeel kan worden gesteld op globaal 500 000 man, met een door de overheid te subsidiëren loonsom van ca. f 11 mld. per jaar.

De algemene loonontwikkeling van beide categorieën personeel wordt sinds jaren in hoofdzaak bepaald door het trendbeleid, een structureel en in beginsel consistent beleid dat door de achtereenvolgende kabinetten als uitgangspunt voor de salarisontwikkeling van het overheidspersoneel is gekozen sedert in 1959 het algemene loonbeleid een verschuiving liet zien in de richting van een zekere vrijheid in de loonbepaling van de c.a.o.-partners.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de filosofie en op de methodiek van het trendbeleid, zoals dat zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

### **2. De ontwikkeling van het trendbeleid in de afgelopen jaren**

Nadat in de eerste naoorlogse jaren de loonontwikkeling van overheidswege werd bepaald in de vorm van algemene loonronden welke in de praktijk verband hielden met prijsstijgingen, werd in 1959 door het kabinet-De Quay besloten tot een enigszins vrijere loonpolitiek waarbij overigens de overheid een toezichhoudende functie bleef behouden. In de verschillende c.a.o.'s werden voor de omvang van de (bruto-)loonsverhogingen de normen gezocht in de stijging van de produktiviteit en in het rendement van bedrijfstakken en ondernemingen. Deze normen konden voor de salarisontwikkeling van de ambtenaren niet worden gehanteerd. Aangezien werd aangenomen, dat ook de ambtenaren hun bijdrage leveren aan de welvaartsverbetering en overigens de overheid zich niet zou kunnen permitteren de ambte-

de berekeningsmethodiek aan te brengen. Mutaties in het werknemersdeel van de premies voor Ziektewet en Werkloosheidswet zouden voortaan op de trend worden verrekend en voorts zou het draagvlak van de trend worden verbreed door de gemiddelde stijging van de regelingslonen niet langer te ontlenen aan uitsluitend de regelingen voor 10 000 en meer werknemers, maar aan alle c.a.o.'s die bij de index van de regelingslonen een rol spelen. De achtergrond hiervan was enerzijds dat de gemiddelde loonontwikkeling in de groep relevante contracten was achtergebleven bij die van alle contracten, anderzijds om te voorkomen dat een bijzondere loonontwikkeling in één van de beperkte groep contracten te sterk zou doorwerken in de trend. Om technische redenen moest de verbreding van het draagvlak wachten tot het trendjaar 1980.

In de jaren 1979 t/m 1981 is van het trendbeleid afgeweken. Zo werd om verschillende redenen (en in het bijzonder vanwege de sociaal-economische en budgettaire omstandigheden) besloten niet de consequenties te aanvaarden van de verwerking van bepaalde toeslagen in de regelingslonen voor het bouwbedrijf en voor het schildersbedrijf. Ook een loonsverhoging in de c.a.o. voor uitzendkrachten werd om dezelfde redenen buiten beschouwing gelaten bij de vaststelling van de salarismaatregelen voor het overheids-personeel.

Verder had het kabinet in het kader van een beperking van de stijging van de collectieve lastendruk in 1978 in de nota Bestek '81 plannen ontvouwd voor een ombuigingsoperatie (ca. f 10 mld. als taakstelling voor 1981), waarvan een belangrijk deel moest worden gevonden in een beperking van de verhoging van de overheidssalarissen. Deze plannen en het overleg daarover leidden tot de zogenaamde bestekkortingen, zes halfjaarlijkse kortingen van 0,3% tot 0,7% in de jaren 1979 tot en met 1981. Deze kortingen werden binnen het trendbeleid verdedigd door, uitgaande van de theorie van de gelijke welvaartsontwikkeling, te wijzen zowel op het feit dat er voor werknemers in het particuliere bedrijfsleven in de loop der jaren een aanzienlijke verhoging van bepaalde sociale verzekeringspremies was ontstaan als op het feit dat er in het algemeen gesproken voor overheids-personeel meer vastheid van arbeidsplaats respectievelijk een relatief goede rechtspositie bij verval van de arbeidsplaats aanwezig is.

In 1980 en in 1981 kwam, gezien de benauwde toestand van 's lands economie en gelet op de sombere vooruitzichten te dien aanzien, het trendbeleid opnieuw in het geding. Dit heeft er onder meer toe geleid dat in 1980 en 1981 de nacalculatie de ambtenaren is onthouden en dat voor 1981 tot een aftrekpost in het bruto-netto-traject is besloten. Deze aftrekpost voor het jaar 1981 is tot stand gekomen als gevolg van de opvatting van het kabinet, dat voor 1981 de koopkrachtontwikkeling voor de ambtenaren zoveel mogelijk gelijk dient te zijn aan die van de werknemers in het bedrijfsleven.

Uit het vorenstaande moge duidelijk zijn geworden dat het trendbeleid in de laatste jaren geleidelijk meer onder druk is komen te staan van zowel bepaalde ontwikkelingen op het gebied van de loonvorming in het bedrijfsleven als van de verslechterende sociaal-economische omstandigheden.

Met betrekking tot de ontwikkeling van de lonen is de eenvoud van procentuele loonsverhogingen geleidelijk verdwenen en vindt de loonvorming steeds meer plaats in een complex van maatregelen die zowel de primaire als de secundaire inkomens betreffen.

Het «veronderstelde evenwicht» in de arbeidsvoorwaarden is in sterke mate punt van discussie geworden en heeft geleid tot voorbereidingen voor de algehele pakketvergelijking, waarover mededeling is gedaan in hoofdstuk I, onder 4.

Wat de verslechterende economische omstandigheden betreft wordt veelal als bezwaar tegen het trendbeleid aangevoerd dat dit te passief is en dat de overheid naar eigen loonkostenstijging met dit beleid niet in de hand heeft. Men wil dan liever dat de overheid meer een zelfstandig beleid zal voeren of zelfs zal optreden als «trendsetter».

ring. In de praktijk zou dit een aanpassing aan een reeds bestaande situatie zijn geweest.

### **Bondsrepubliek Duitsland**

Eénmaal per jaar vindt aanpassing plaats van de salarissen aan de algemene economische en financiële situatie. De metaalsector, waar de «tarief-overeenkomsten» ongeveer gelijktijdig worden gesloten als salarismaatregelen van de overheid, heeft een plafondfunctie, dat wil zeggen dat *ten hoogste* het daar toegekende stijgingspercentage ook voor het overheidspersoneel van toepassing is. Automatische indexering is wettelijk verboden. Het overheidspersoneel bestaat voor een aanzienlijk deel uit «Angestellten» en «Arbeiter». Voor deze groepen worden «tariefovereenkomsten» gesloten. Voor de ambtenaren («Beamten») worden salarismaatregelen bij wet geregeld. Het overleg hierover vindt voor beide groepen op centraal niveau plaats na voorafgaand overleg tussen ministeries en regeringen van de «Länder» met de gezamenlijke bonden, gevolgd door overleg tussen de Bondsregering en de gezamenlijke bonden.

### **Verenigd Koninkrijk**

In beginsel gaat men uit van een aanpassing van de overheidssalarissen per functie aan de salarisontwikkeling behorend bij overeenkomstige functies in de particuliere sector, die één keer per jaar plaatsvindt. In de praktijk liggen de tijdstippen van aanpassing betrekkelijk ver uiteen. De salarissen worden bij wet vastgesteld door parlement en regering na consultaties en directe onderhandelingen tussen de overheid, de personeelsvertegenwoordigers per dienst en de vakbonden.

### **Frankrijk**

Er bestaat geen systematische aanpassing van de overheidssalarissen. Aanpassing vindt plaats op basis van onderhandelingen en is tot dusver gekoppeld aan de stijging van het prijsindexcijfer voor werknemersgezinnen en het welvaartsniveau, waarvoor het «bruto sociaal produkt» wordt gebruikt.

Overleg vindt plaats in paritaire commissies, waarin regering en ambtenaren gelijkelijk zijn vertegenwoordigd («Conseil supérieure de la fonction publique»), alsmede tussen regering en representatieve vakorganisaties.

### **Italië**

Het overheidssalaris bestaat uit een nominaal gelijkblijvend gedeelte en een variabel bestanddeel (*indennità integrative speciale*), dat jaarlijks wordt aangepast aan de prijsstijgingen voor gezinsconsumptie. Er is vrijwel sprake van een prijscompensatie-automatisme, maar dit is niet wettelijk vastgelegd.

### **Zweden**

Eens per twee jaar geschiedt aanpassing aan de hand van een gemengde index, waarin begrepen de stijging van de prijzen van gezinsconsumptie en de algemene inkomensontwikkeling. Steeds bestaat de stijging uit een percentage plus een voor alle ambtenaren gelijk bedrag. Onderhandelingen vinden plaats tussen het Ministerie voor Arbeidsovereenkomst-vraagstukken, de vier grote vakcentrales en vertegenwoordigers per beroepsgroep, uitmondend in een overeenkomst, die vervolgens door de regering moet worden goedgekeurd.

Tot en met het niveau vergelijkbaar met de Nederlandse schaal 89, trad er tot dusver nog een (lichte) netto-reële verbetering op. Het is de vraag of dit in 1981 ook het geval zal zijn.

Aan inkrimping van het personeelsbestand wordt vooralsnog nauwelijks gedacht. Wel worden enkele vacatures niet meer vervuld en wordt soms deeltijdarbeid gestimuleerd met het oog op kostenbesparing, maar het betreft hier geen afslankingsbeleid.

Er is de afgelopen jaren toenemende kritiek op de «bureaucratisering», waarmee tegelijk het gegroeide aantal ambtenaren wordt bedoeld. Sommigen denken daarbij aan het overhevelen van door de overheid verrichte taken (PTT, gezondheidszorg e.d.) naar particuliere exploitatie.

De Bondsdag plaatst tijdens de begrotingsbehandeling soms wel kritische kanttekeningen bij de personeelsuitgaven van de overheid maar neemt tot dusver geen initiatieven om in concreto de salarissen te korten of het personeelsbestand te doen inkrimpen.

Er zijn geen tekenen dat de salarispolitiek voor het overheidspersoneel de trend gaat bepalen voor de particuliere sector.

### **Verenigd Koninkrijk**

De in het VK toegepaste pakketvergelijking («with the current remuneration of outside Staffs employed in broadly comparable work, taking into account differences in other conditions of service») bleek in de praktijk onderhevig aan aanzienlijke vertragingen, doordat het veel tijd kost de juiste gegevens uit de particuliere sector te verkrijgen en doordat loonmaatregelen van de regering meermalen de toepassing van de pakketvergelijking opschortten, als gevolg waarvan later inhaaleffecten optraden. De anti-inflatiepolitiek van de regering-Thatcher leidde er dit jaar toe, dat afstand werd genomen van de pakketvergelijking en dat in plaats van 15% slechts 6–7% nominale salarisverhoging werd aangeboden door de regering.

Sinds 1980 vindt er, eveneens in het licht van de bezuinigingen, uitdunning plaats van functies in de centrale overheid. Tot en met 1984 is gepland ongeveer 40 000 van de 705 000 plaatsen te laten vervallen, ten behoeve waarvan vrijwillige vervroegde pensionering (VER-Voluntary Early Retirement) wordt gestimuleerd. De motieven zijn niet uitsluitend van financiële aard, maar vloeien ook voort uit de wens de rol van de overheid te beperken en zekere onnuttig geachte activiteiten te staken.

Het personeel oefent, in tegenstelling tot in de meeste andere landen, constant toezicht uit op de rechtspositionele gang van zaken door middel van parlementaire commissies, ook in nauwe relatie tot de nationale begroting.

Concrete aanwijzingen of er sprake is van een streven om de centrale overheid een leidende rol te laten vervullen ten opzichte van overige sectoren ontbreken momenteel.

### **Frankrijk**

De laatste jaren wordt de prijscompensatie niet meer volledig toegekend, behalve voor de laagste rangen (ongeveer vergelijkbaar met de Nederlandse rijksschalen 1 t/m 32).

Het ambtenarenbestand blijft stabiel. Voor sommige afdelingen geldt een personeelsstop, maar in andere secties vindt uitbreiding plaats. Over het geheel genomen wordt een evenwichtssituatie nagestreefd. Het parlement onthoudt zich doorgaans van initiatieven met betrekking tot de rechtspositie van het overheidspersoneel. De overheid wordt niet gezien als toekomstige trendsector ten opzichte van overige sectoren.

### **Italië**

Met zware tegenstand van de vakbonden worden er op het ogenblik pogingen in het werk gesteld om de index te schonen, waarbij onder meer gedacht wordt aan uitschakeling van de energiecomponent.

Het belangrijkste tot dusver tegen het trendbeleid als zodanig aangevoerde bezwaar is, dat het te passief zou zijn. Wanneer de overheid voldoende oog heeft voor de noodzaak van loonmatiging en haar invloed ook op het georganiseerde bedrijfsleven uitoefent om tot loonmatiging te komen, zou zij niet mogen volstaan met voor haar eigen personeel af te wachten wat de resultaten van die invloed zijn, maar zou zij integendeel zo nodig los van die resultaten voor het overheidspersoneel een beleid moeten voeren dat naar haar oordeel, gegeven de noodzaak van loonmatiging, verantwoord is.

Daarnaast zijn er in de laatste jaren inbreuken gepleegd op de methodiek van het trendbeleid, maatregelen welke aanleiding geven tot de vraag of er in het kader van de noodzaak tot heroverweging van de uitgaven wellicht aanleiding is om ook de methodiek van het trendbeleid nog eens kritisch te bezien.

In het hierna volgende zal het derhalve over twee vragen gaan:

- a. Is het mogelijk bij handhaving van het principe van het trendbeleid de methodiek ervan te verbeteren?
- b. Is het wenselijk het trendbeleid te vervangen door een ander, een «eigen» salarisbeleid?

#### 4.2. *Varianten bij handhaving van het trendbeleid*

##### 4.2.1. Globalisering van het trendbeleid

De oorspronkelijke bedoeling van het trendbeleid was het overheids-personeel te doen delen in de welvaartsontwikkeling welke voor de werknemers in het particuliere bedrijfsleven zou zijn te constateren zonder dat daarbij werd gedacht aan een zeer verfijnd systeem. «De ambtenaar behoeft niet voor in de trein te zitten, doch ook niet helemaal achterin». De trend zou over een waarnemingsperiode van een jaar worden bepaald, deels op basis van concreet overeengekomen c.a.o.'s, deels op basis van prognoses. Reeds spoedig werd echter tot een meer exacte wijze van uitvoering overgegaan, met voorlopige salarisverhogingen (ook wel «trendvoorschotten» genoemd) en jaarlijkse nacalculaties. In de loop der jaren werd het systeem geleidelijk meer verfijnd, door aparte voorzieningen te treffen voor specifieke vormen van loonontwikkeling (als bij voorbeeld «vloeren» in loonsverhogingen), door aanpassingen in verband met mutaties in het werknemersdeel van enkele sociale verzekeringspremies (Ziektewet en Werkloosheidswet) en uiteindelijk ook door niet meer alleen de grote contracten (10 000 en meer werknemers) als basis te nemen maar uit te gaan van alle contracten welke meetellen voor de indexering van de regelingslonen, dit laatste overigens weer met uitzondering van die contracten waarin evenals voor het overheidspersoneel de trend wordt gevolgd.

In het kader van de heroverweging is de vraag onder ogen gezien of het aanbeveling kan verdienen het aldus sterk verfijnde systeem opnieuw te globaliseren, waardoor de uitvoering zou kunnen worden vereenvoudigd.

In eerste instantie zou kunnen worden gedacht aan het afschaffen van de jaarlijkse nacalculaties waardoor in een eerder stadium dan tot dusver zekerheid zou ontstaan over de ontwikkeling van de totale salarislast in een bepaald begrotingsjaar. Afgezien echter van het feit dat dit toch in niet onbelangrijke mate afbreuk zou doen aan de exactheid van de uitvoering van het trendbeleid, is de werkgroep van mening dat het afschaffen van de nacalculaties een te grote druk zal leggen op de onderhandelingen over de in het kader van het trendbeleid vast te stellen salarisverhogingen.

Een andere vorm van globalisering zou kunnen bestaan in het beperken van het aantal contracten waaraan momenteel de trend wordt ontleend. Ook dit is echter in zekere zin een weg terug, en wel naar een situatie waarin een minder compleet beeld aanwezig is van de werkelijke welvaartsontwikkeling. Bovendien bestaat het bezwaar dat er incidentele uitschieters in de loonontwikkeling van bepaalde c.a.o.'s kunnen voorkomen, welke beter worden geneutraliseerd naarmate er meer c.a.o.'s bij de trendbepaling wor-

b. de indeling van het overheidspersoneel in beroepsgroepen is zeer arbitrair;

c. bepaalde categorieën, zoals het personeel bij onderwijs, defensie en politie, vinden heel moeilijk in het bedrijfsleven een vergelijkbare beroepsgroep.

Overigens zij opgemerkt dat de in het bedrijfsleven overeengekomen loonsverhogingen in het algemeen per c.a.o. voor het gehele personeel gelden, zodat alle werknemers binnen de c.a.o. ongeacht de aard van hun werk dezelfde loonsverhoging ontvangen.

#### 4.2.3. Verdere schoning in de bruto-sfeer

Zoals in paragraaf 2 van dit hoofdstuk reeds is vermeld, zijn in 1976 een aantal nieuwe afspraken gemaakt over de trendmethodiek. In het kader van de nota Bestek '81 werd het niet nodig geacht verdere wijzigingen in de bruto-trend aan te brengen (wel zouden voortaan mutaties in het werknemersdeel van de premies ZW en WW met de trend worden verrekend). In de ontwikkeling van de bruto-regelingslonen zitten echter nog twee elementen die bij nadere heroverweging mogelijk alsnog voor schoning in aanmerking zouden kunnen worden gebracht, te weten:

a. het effect van herstructureringen (en integratie) van de loonschalen in het bedrijfsleven;

b. het effect van het verwerken van toeslagen in de regelingslonen in het bedrijfsleven.

Ad a. In de nota Bestek '81 is het standpunt ingenomen dat aanpassingen van de schalen in verband met herstructurering en integratie naar hun aard sectorgebonden zijn en daarom niet als loonsverbeteringen van algemene aard kunnen worden gekwalificeerd. Desondanks werd voorgesteld dit effect niet te elimineren uit de trend voor de overheidssalarissen, omdat herstructureringen ook in de overheidssector plaatsvinden en in dat geval uit de trendruimte worden gefinancierd. Tijdens de voorbereiding van genoemde nota werd verwacht dat binnen afzienbare tijd een herstructurering in de salarissen van de overheid zou worden aangebracht, die overeenkomstig de tot dan gevolgde gedragslijn uit de trend zou moeten worden gefinancierd. Een dergelijke herstructurering is evenwel nog niet tot stand gekomen.

Thans zou aan de volgende mogelijkheden kunnen worden gedacht:

– ingaande het trendjaar 1982 worden herstructureringen van c.a.o.-lonen buiten de trend gehouden;

– ingaande het trendjaar 1982 worden herstructureringen van c.a.o.-lonen buiten de trend gehouden en worden bovendien effecten van herstructureringen in de laatste jaren alsnog verrekend.

Op grond van de overweging dat in Bestek '81 nog het standpunt werd ingenomen dat het effect van herstructureringen in de trend behoort te blijven meetellen en dat in Bestek '81 in het algemeen de ontwikkelingen tot medio 1977 waren verwerkt, zou wat de tweede mogelijkheid betreft gedacht kunnen worden aan correctiemaatregelen op het punt van herstructureringen vanaf 1977.

Ter illustratie zij opgemerkt dat de effecten van herstructureringen in de trend in de afgelopen jaren het volgende beeld geven:

1976	0,0 %
1977	0,71 %
1978	0,27 %
1979	0,04 %
1980	0,25 %.

het doorwerken in de trend van de (herstel)verwerking van reeds bestaande toeslagen in de lonen tot gevolg zou hebben dat er in het jaar van de verwerking een feitelijk verschillende loonontwikkeling voor ambtenaren en particuliere werknemers ten voordele van de ambtenaren optreedt; hier staat echter tegenover dat het onthouden van de in het loon verwerkte toeslagen aan de trend de ambtenaren blijvend in het niveau van de welvaartsontwikkeling zou doen achterlopen; tot dusver lopen zij slechts in de tijd achter doordat de effecten van de toeslagen pas in de trend komen zodra die toeslagen in het regelingsloon worden verwerkt.

Tegen het onthouden van de toeslagen kan verder als bezwaar worden aangevoerd, dat het van min of meer willekeurige omstandigheden afhangt of een loonsverbetering tot stand komt door een verhoging van het functieloon dan wel in de vorm van toeslagen.

Overwogen zou kunnen worden om de groep overheidspersoneel, aan wie verwerkte toeslagen toevallen, te wijzigen. In de huidige methodiek worden nl. de effecten van de verwerking van toeslagen toegekend aan dezelfde inkomensniveaus als die van de werknemers voor wie de verwerking direct profijt oplevert; eventueel zou kunnen worden overwogen de effecten van de verwerking zo mogelijk te doen toevloeien naar groepen overheidspersoneel voor wie soortgelijke omstandigheden gelden als die van de werknemers in het bedrijfsleven, voor wie de toeslagen in het loon zijn verwerkt.

Ten slotte zij opgemerkt, dat het onthouden van de toeslagen bezwaarlijker is dan het elimineren van herstructureringsverhogingen uit de trend (hoewel beide elementen hebben geleid tot feitelijke verhoging van het regelingsloon), omdat tegenover de herstructureringen in het bedrijfsleven nog herstructureringen bij de overheid en bij de trendvolgers kunnen worden gesteld, hetgeen niet het geval is voor wat betreft het verwerken van toeslagen in de lonen.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het elimineren uit de trend van de effecten van herstructurering en van toeslagverwerking technisch gezien wel mogelijk is, maar dat er uit oogpunt van beleid bezwaren tegen kunnen worden gemaakt. De consequenties zijn immers (en dat geldt vooral voor het geval van eliminering uit de trend van toeslagverwerking) dat de ambtenaren in welvaartsontwikkeling kunnen gaan achterlopen bij die van de werknemers in het bedrijfsleven. Zouden op het gebied van herstructurering en verwerking van toeslagen de ontwikkelingen aangeduid in de onder ad a en ad b vermelde staatjes in dezelfde lijn doorgaan, dan zou het elimineren van de desbetreffende effecten in het jaar 1985 een besparing kunnen opleveren van tweemaal vier jaar gemiddeld 0,25% per jaar – ca. 2% van de loonsom. Of dit de werkelijke uitkomst zal zijn valt echter binnen de prognoses voor de middellange termijn te betwijfelen. Een veronderstelling van enkele tienden van procenten per jaar voor herstructureringen en verwerking van toeslagen gezamenlijk behoeft echter niet in strijd te zijn met de prognoses van het CPB. De opbrengst voor het jaar 1985 zou dan ca. 1% van de loonsom kunnen zijn (f 440 mln. voor het overheidspersoneel en f 110 mln. voor de andere werknemers in de collectieve sector); er wordt nl. van uitgegaan, dat wijzigingen in het trendmechanisme als hierboven aangeduid ook consequenties zullen hebben voor de loonontwikkeling van andere werknemers in de collectieve sector (cijfers van 1981). Zouden bovendien de effecten van herstructurering van de jaren 1977 tot en met 1979 alsnog uit de salarissen worden gehaald, dan zou dat nog eens ca. 1% besparing opleveren (nominaal eveneens in totaal f 550 mln.).

#### 4.2.4. Het bruto-netto-traject

##### 4.2.4.1. Bestaande verschillen en hun verklaring

De berekening van het netto-salaris vanuit een bepaald bruto-bedrag leidt voor ambtenaren tot een aanzienlijk hogere uitkomst dan voor werknemers



pende bijdragen worden betaald. Het is nauwelijks mogelijk hiervoor een percentage te noemen. De commissie Bosman heeft vastgesteld dat voor 15% van de deelnemers aan de door de commissie onderzochte fondsen de werknemersbijdrage tussen 5 en 10% van het salaris ligt voor zover dat salaris een franchise overtreft. De franchise is niet altijd gelijk en ontbreekt in sommige gevallen helemaal. Voor 5% van de deelnemers geldt dat de lasten geheel voor rekening van de werkgever komen. Voor de overige deelnemers gelden zeer uiteenlopende regelingen. Soms is de werknemersbijdrage niet meer dan 1%, soms is de verdeling van de lasten fifty-fifty. Ook is in enkele gevallen de premie voor mannen en vrouwen verschillend.

Bij het beschouwen van de bestaande verschillen tussen de bruto-netto-trajecten verdienen nog enkele punten de aandacht.

In de eerste plaats valt op te merken dat voor zover de ambtenaren geen premie ZFW betalen, zij uiteraard wel op andere wijze hebben te voorzien in een ziektekostenverzekering.

In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de ambtenaren aanvankelijk ook zelf hun AOW/AWW-premie betaalden, maar dat die betaling is overgenomen door de overheidsorganen toen de AOW-uitkeringen in het ambtelijk pensioen werden «ingebouwd». Bij die gelegenheid is de aan de ambtenaren toegekende looncompensatie (7,1%) ingetrokken. Het is dan ook duidelijk dat er niet zo maar conclusies mogen worden verbonden aan het feit dat uit «een bepaald bruto-bedrag» voor de ambtenaren een hoger netto-bedrag resulteert dan voor andere werknemers.

Ten slotte zij opgemerkt dat per 1 januari 1981 voor de ambtenaren een voorlopig tijdelijke inhoudingsregeling is vastgesteld, welke ertoe strekt hun koopkrachtontwikkeling aan te passen aan die van de werknemers in het bedrijfsleven. De inhouding bedraagt 1,35% voor modaal, 2,58% voor tweemaal modaal en 1,52% voor viermaal modaal. De inhouding zal per 1 juli a.s., tegelijk met de premiestijgingen WW en AOW/AWW van die datum, worden verhoogd tot 3,11% voor modaal, 3,96% voor tweemaal modaal en 2,17% voor viermaal modaal.

#### 4.2.4.2. Trendbeleid: bruto- of netto-salarisbeleid

Zoals eerder in dit hoofdstuk werd betoogd (par. 2) kan men stellen dat het trendbeleid is gevoerd vanuit de veronderstelling dat er een zeker evenwicht aanwezig was tussen de pakketten arbeidsvoorwaarden van personeel bij de overheid en in het bedrijfsleven. Met het trendbeleid werd beoogd de verdere welvaartsontwikkeling voor werknemers in het bedrijfsleven in gelijke mate toe te delen aan het overheidspersoneel. Nu is de mate van welvaartsontwikkeling voor werknemers in het bedrijfsleven uiteraard niet alleen bepaald door de stijging van de bruto-lonen maar door een uitgebreid complex van factoren. Zij kreeg enerzijds voor een deel ook vorm in de groei van het stelsel van sociale zekerheid en onderging anderzijds de invloed van de mutaties in de sociale verzekeringspremies. Met name dit laatste punt is in de achterliggende jaren veelvuldig aanleiding geweest voor de vraag of het wel juist is het trendbeleid voor de ambtenaren te voeren door middel van aanpassing van de bruto-salarissen aan het gemiddelde van de stijging van de bruto-regelingslonen. Ook in de nota Bestek '81 is hieraan uitvoerig aandacht besteed. De bruto-trendsysteematiek werd in essentie gehandhaafd, maar er werden wel correcties aangebracht. Reeds in de inleiding van die nota werd bij een opsomming van de voorgenomen maatregelen onder meer het volgende medegedeeld:

«De verhoging van de overheidssalarissen zal gedurende de jaren 1979 t/m 1981 met 0,5% per half jaar worden beperkt. Daaruit zal op netto-basis een inkomensontwikkeling resulteren die in de pas loopt met die van de werknemers in de particuliere sector.»

Hieruit blijkt al dat het kabinet voor de jaren 1979 t/m 1981 bijzondere waarde hechtte aan de netto-ontwikkeling van de lonen en salarissen. De echte motivering van de zes halfjaarlijkse Bestek-kortingen is vooral te vinden in paragraaf 5 van bijlage III van genoemde nota. Daar blijkt dat die motivering voor een deel gelegen was in de relatieve zekerheid van positie van de ambtenaar in de huidige periode van verminderde werkgelegenheid. Voor een ander

in de ambtelijke pensioenen «ingebouwd» en tegelijk met de overneming van de premiebetaling door de overheidsorganen is de oorspronkelijk aan de ambtenaren toegekende premiecompensatie in het salaris ingetrokken.

De hier bedoelde premies kunnen niet in het geding worden gebracht los van de inhoud van de stelsels waarop zij betrekking hebben. Desondanks zou in het kader van de noodzakelijke ombuigingen in overweging kunnen worden genomen om verdere stijgingen van het werknemersdeel in de premies voor WAO en AOW/AAW op de trend in mindering te brengen (ongeacht of dit dient te gebeuren door een vermindering van de bruto-trend dan wel door een inhouding binnen het bruto-netto-traject), zulks in de lijn van de correcties die op grond van Bestek '81 in de salarisontwikkeling van de ambtenaren zijn aangebracht. Als rechtvaardigingsgrond kan worden aangevoerd dat met name het werknemersdeel in de premie WAO tot nu toe een stijgende lijn vertoont terwijl het pensioenbijdrageverhaal voor de ambtenaren sedert 1973 niet meer is gewijzigd. Overigens lijkt het ook niet bij voorbaat uitgesloten dat er eens een verlichting zal optreden in plaats van een verzwarening van de premiedruk. Uiteraard zullen daarvan dan, zo meent de werkgroep, ook de consequenties voor het trendbeleid moeten worden aanvaard.

Volgens een recente verkenning van het Centraal Planbureau omtrent de Nederlandse economie in 1985 valt onder de nodige voorbehouden voor de periode van 1981 tot 1985 een stijging van de gezamenlijke premies AOW en AAW te verwachten van in totaal 0,3 procentpunt, een stijging welke uiteraard voor de verschillende loonniveaus verschillend uitwerkt. De totale premie WAO zou in het tijdvak van 1980 tot 1985 een zekere daling kunnen ondergaan, namelijk van gemiddeld 7,8% naar 6,25%. Dit houdt verband met een verschuiving van de last van de WAO-verzekering naar de AWW-verzekering, van welke laatste verzekering de premies voor rekening komen van de werkgevers. In verband hiermede zullen – mede als gevolg van verhoging van de franchise – de (bovenmodale) werknemers een groter deel van de WAO-premie moeten gaan betalen. Binnen het kader van de bedoelde verkenning kan worden verondersteld dat in de periode van 1981 tot 1985 de mutaties in het werknemersdeel van de premies voor AOW/AWW en WAO te zamen zullen leiden tot een premiestijging van 0,2% voor modaal, 1,4% voor tweemaal modaal en 0,7% voor viermaal modaal. Het in mindering brengen op de trend van deze premiestijging zou naar raming een besparing kunnen opleveren van 0,7% van de loonsom ad f 44 mld. van het overheidspersoneel, nominaal derhalve een bedrag van ca. f 300 mln. Bij verhoging van de inhoudingspost zal de besparing op het actieve personeel lager zijn, doch daar staat tegenover dat in dat geval ook een besparing zou kunnen optreden door het creëren van een vereveningsheffing voor bepaalde groepen van niet-actieven.

De werkgroep is van oordeel dat het geen aanbeveling verdient om voor de toekomst evenals in het jaar 1981 zonder meer de «trend» te volgen van de koopkrachtontwikkeling. Daarin worden immers elementen verwerkt, zoals bij voorbeeld de premie ZFW, die ten onrechte de trendverhogingen zouden beïnvloeden. Het volgen van de koopkrachtontwikkeling impliceert een zo sterk beïnvloeding van de bruto-salarissen door ontwikkelingen in de netto-sfeer, dat er een «geïnstitutionaliseerde afwenteling» zou optreden. De bruto-salarissen zouden slechts de resultaten gaan vormen van netto-ontwikkelingen waarbij zou worden voorbijgegaan aan de functie die de bruto-salarissen zelf hebben, ook in het kader van de loonsverhoudingen. Ook overigens mag trouwens worden betwijfeld of het rekenmodel van het CPB voor prognoses ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling deugdelijk is voor de trendbepaling. Voorts moet erop worden gewezen dat een wijziging van de trendsystematiek in bovenstaande zin (dus met inachtneming van de mutaties in het werknemersdeel in de premies WAO en AOW/AWW) geen wijziging van de trendsystematiek mag betekenen voor andere werknemers in de collectieve sector dan ambtenaren. Immers deze andere werknemers betalen (voor zover zij niet onder de Algemene burgerlijke pensioenwet vallen) zelf deze premies.

Ten slotte moge hier nog worden opgemerkt dat ook de vorm waarin de verrekening van de premiemutaties zou moeten plaatsvinden aandacht verdient. Gedacht kan worden aan een verrekening met het trendpercentage,

penserende maatregelen van verschillende aard voor die andere werknemers. Van sommige groepen (bij voorbeeld in de gezondheidszorg) is dit expliciet bekend, ten aanzien van andere groepen zijn er een aantal aanwijzingen. Wanneer nu vanwege het premieverloop correcties op de ambtelijke salarissen worden aangebracht welke niet op die andere werknemers kunnen worden toegepast, rijst de vraag in hoeverre de bedoelde compenserende maatregelen weer ongedaan kunnen worden gemaakt. Dit ware zo mogelijk te onderzoeken. In elk geval zal moeten worden nagegaan in hoeverre in de komende jaren een strakker beleid dient te worden gevoerd op het punt van inschakeling van het personeel en bij de beoordeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden.

#### 4.2.4.5. Autonome aanpassing van het bruto-netto-traject

Indien de in punt 4 in overweging gegeven correcties zouden worden uitgevoerd en samen met de in punt 3 bedoelde, door het CPB voor de komende jaren veronderstelde mutaties vorm zouden vinden in een inhouding binnen het bruto-netto-traject, zou daarmee het verschil tussen bruto en netto voor ambtenaren en particuliere werknemers voor een deel worden opgeheven.

De hieronder per 1 januari en 1 juli 1981 vermelde inhoudingspercentages zouden als gevolg daarvan namelijk ongeveer de volgende ontwikkeling ondergaan:

	modaal	2 x modaal	4 x modaal
per 1 januari 1981	1,35	2,58	1,51
per 1 juli 1981	3,11	3,96	2,17
na correcties punt 4	3,4	5,6	3,0
na ook mutaties punt 3	3,6	7,0	3,7

Ten behoeve van een concrete vergelijking van de bestaande bruto-netto-trajecten van ambtenaren en andere werknemers is in de hierna volgende tabel een overzicht gegeven van de situatie per 1 juli 1981 voor de bovengenoemde drie inkomensniveaus. De premie AOW/AWW is in het overzicht niet opgenomen. Op deze premie wordt in het navolgende nog teruggekomen. Aangetekend zij, dat de ingeschatte percentages, die particuliere werknemers en overige werknemers in de collectieve sector betalen voor hun ondernemings- of bedrijfspensioen, zeer arbitrair zijn. Er bestaat namelijk een grote variatie in pensioenregelingen in het bedrijfsleven en in de bijdragen daarin van de werknemers. Onderstaand pensioenbijdrageverhaal voor overige werknemers in de collectieve sector betreft die bij de niet B3-instellingen.

Opgemerkt zij ook nog, dat de kosten voor ziekteverzekering buiten beschouwing zijn gelaten vanwege de verschillende regimes daarvoor voor ambtenaren en andere werknemers. Ten aanzien hiervan zij verwezen naar hoofdstuk IV, paragraaf 1.

#### Inhoudingsposten in percentages naar de toestand op 1 juli 1981

	Collectieve sector						Particuliere werknemers		
	ambtenaren			overige werknemers			modaal	2 x m	4 x m
	modaal	2 x m	4 x m	modaal	2 x m	4 x m			
Pensioenbijdrageverhaal	4,5	8	10	3	6,5	8,5	1,0	3,5	5,0
Inhouding 1981	3,11	3,96	2,17	—	—	—	—	—	—
ZW	—	—	—	1,0	0,9	0,5	1,0	0,9	0,5
WW	—	—	—	1,7	1,6	0,8	1,7	1,6	0,8
WAO	—	—	—	4,4	6,6	3,3	4,4	6,6	3,3
	7,61	11,96	12,17	10,1	15,6	13,1	8,1	12,6	9,6

- het waarborgen van kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel;
- het waarborgen van redelijke inkomensverhoudingen zowel binnen de collectieve sector als ten opzichte van de particuliere sector;
- het vermijden van een ad hoc-beleid, in die zin dat de loonontwikkelingen binnen de collectieve sector geen sluitpost van de jaarlijkse begrotingsprocedure mag vormen.

Uit deze criteria vloeit voort dat, ook indien een in beginsel autonoom arbeidsvoorwaardenbeleid wordt gevoerd, de salarisontwikkeling binnen de collectieve sector in structureel opzicht geen grote afwijking kan vertonen van de loonontwikkeling in het bedrijfsleven. Het wezenlijke verschil met het trendbeleid is echter dat het trendbeleid impliceert dat in elk geval de loonontwikkeling in het bedrijfsleven meer of minder consequent wordt *gevolgd*, terwijl bij een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid slechts een globale *toetsing* aan de loonontwikkeling in de particuliere sector plaatsvindt.

In dit opzicht kan een parallel worden getrokken met de bedrijfstaksgewijze c.a.o.-onderhandelingen. Elke c.a.o. wordt in principe autonoom afgesloten; niettemin vindt – hetzij via centraal overleg, hetzij via toetsing door de overlegpartners afzonderlijk – een afstemming plaats met de ontwikkelingen in andere sectoren van de economie.

Bij deze vergelijking met de situatie in het bedrijfsleven kan echter niet voorbij worden gegaan aan de bijzondere arbeidsverhouding van de ambtenaar die voortvloeit uit het feit dat de werkgever (de overheid) tevens politiek gezagsdrager is en als zodanig verantwoording schuldig is aan de volksvertegenwoordiging.

Langs indirecte weg doet deze bijzondere positie zich ook voor in de door de overheid gesubsidieerde sectoren, waar de werkgever toch ook in sterke mate afhankelijk is van de middelen die de begrotingswetgever beschikbaar wil stellen. Gezien de toenemende bemoeienis van Regering en volksvertegenwoordiging met de uit sociale premies gefinancierde instellingen ligt een en ander in de gepremieerde sector niet veel anders.

Bij een strikte toepassing van het trendbeleid wordt de spanning tussen het handelen van de overheid als werkgeefster en als hoedster van het algemeen belang met betrekking tot het algemene salarisbeleid in feite vermeden. Het is echter duidelijk dat in de recent achter ons liggende jaren, waarin de trend wel als rekenkader bleef fungeren, maar toch niet strikt werd toegepast, deze spanning wel degelijk aanwezig was. Vandaar ook dat de centrales van overheids personeel de wens hebben geuit om tot een meer inhoudelijke betekenis van het overleg te komen. Indien het trendbeleid principieel zou worden verlaten, zal deze problematiek in betekenis toenemen. Op dit aspect zal in punt 4.3.4 nader worden ingegaan.

In het kader van de discussies die worden gevoerd over de vervanging van het trendbeleid door een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid binnen de collectieve sector kunnen twee overwegingen worden onderscheiden die in het hiernavolgende zullen worden uitgewerkt:

- a. de overheid dient op grond van sociaal-economische desiderata een arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren dat mede als voorbeeld kan dienen voor het arbeidsvoorwaardenbeleid in de particuliere sector; de overheid zou daarmee dus in zekere zin de functie van «trendzetter» op zich moeten nemen;
- b. de eigegeaardheid van de collectieve sector rechtvaardigt resp. vereist een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid.

#### 4.3.2. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van sociaal-economische desiderata

Het overheidshandelen is nauw verweven met de primaire inkomensvorming in de particuliere sector. Enerzijds is de primaire inkomensvorming in de particuliere sector van grote invloed op de overheidsfinanciën, anderzijds wordt de primaire inkomensvorming sterk beïnvloed (bewust of onbewust)

#### 4.3.3. Een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid op grond van de eigengeardheid van de collectieve sector

De werkgroep heeft tevens gezien of er, los van de algemene economische invalshoek, andere meer specifieke overwegingen zijn die het loslaten van het trendbeleid kunnen rechtvaardigen. De meest genoemde argumenten zijn:

- a. het overheidspersoneel heeft een relatief grote zekerheid dat de arbeidsplaats behouden blijft;
- b. de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt ontwikkelen zich zodanig dat een geringere loonvoetstijging in de collectieve sector dan in het bedrijfsleven aanvaardbaar is.

Ad a. Nu de werkloosheid op een zeer hoog niveau ligt en in de komende jaren alleen maar verder zal toenemen, wordt aan het behoud van de arbeidsplaats door de individuele werknemer grote betekenis gehecht. Opgemerkt zij dat een van de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de in 1979 t/m 1981 toegepaste Bestekkortingen was dat het overheidspersoneel een relatief grote zekerheid heeft dat de arbeidsplaats behouden blijft. Dit element wordt wel als reden genoemd om ook in de komende jaren een geringere loonstijging toe te passen voor werknemers in de collectieve sector. Bij deze gedachtengang dient de kanttekening te worden geplaatst, dat de zekerheid van behoud van een baan bepaald niet in alle onderdelen van de collectieve sector aanwezig is. Zo is in de onderwijssector verlies van de arbeidsplaats een reëel risico dat in de komende periode zeker zal toenemen. Ook in de gesubsidieerde instellingen kan een beduidende vermindering van subsidies leiden tot een verlies van arbeidsplaatsen. Tevens moet worden bedacht, dat welke variant op het gebied van het salarisbeleid ook wordt gekozen, in elk geval het overheidspersoneel zal bijdragen aan de kosten die zijn gemoeid met het verlenen van werkloosheidsuitkeringen. Op deze wijze komt de solidariteit met diegenen – binnen en buiten de collectieve sector – die afhankelijk worden van een werkloosheidsuitkering tot uitdrukking. Ten slotte zij erop gewezen dat het risico van verlies van de arbeidsplaats ook in de particuliere sector zeer uiteenlopend is.

Ad b. Niet onbekend kan worden dat in sommige onderdelen van de collectieve sector en voor sommige functies het aanbod van arbeid sterk uitgaat boven de vraag. Dit verschijnsel kan mede samenhangen met de – in onderdelen van de collectieve sector – relatief zekere arbeidsplaats. Dit is echter zeker geen algemeen verschijnsel; anderzijds kunnen ook knelpunten in de personeelsvoorziening worden geconstateerd. Het argument van de schaarsteverhoudingen kan dan ook geen grondslag vormen voor een *algemene* extra loonmatiging binnen de collectieve sector. Wel is er aanleiding om de marktverhoudingen voor bepaalde functies scherp in het oog te houden, hetgeen ertoe kan leiden dat de beloningsverhoudingen binnen de collectieve sector op onderdelen moeten worden herzien.

Het streven naar flexibiliteit in de beloningsverhoudingen mag echter niet ontaarden in ad hoc-beleid, terwijl bovendien moet worden voorkomen dat de interne inkomensverhoudingen te zeer worden verstoord. Dit gevaar kan zich voordoen wanneer beloningsverhoudingen worden gewijzigd ten nadele van werknemers in functies binnen de collectieve sector waarvan de pendant in het bedrijfsleven ontbreekt. Hier zij overigens aan toegevoegd dan in het verleden zich ook een wijziging ten voordele van deze werknemers kan hebben voorgedaan.

Hierbij wordt aangetekend, dat voor zover het element van de zekerheid van de arbeidsplaats een valide argument voor extra loonmatiging is (een en ander geldt bepaald niet voor alle onderdelen van de collectieve sector), dat nog niet hoeft te betekenen dat het trendbeleid dan ook ten principale zou moeten worden verlaten. Evenzeer geldt dat een wijziging van beloningsverhoudingen realiseerbaar is binnen het kader van het trendbeleid.

- b. de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers;
- c. een aantal pensioenregelingen in de sector van de trendvolgers met als belangrijkste exponent de regeling van het Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (PGGM), en aan
- d. wacht- en uitkeringsregelingen.

Alvorens onderwerpsgewijze op de pensioenvoorzieningen in de collectieve sector wordt ingegaan, worden de volgende opmerkingen gemaakt.

Het systeem van «welvaartsvastheid» dat thans ten grondslag ligt aan de overheidspensioenvoorzieningen leidt ertoe dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van de bezoldiging van de actieve ambtenaren en de pensioenen van de post-actieven. Elke wijziging in de bruto-beloningen werkt – voor zover deze een algemeen karakter draagt – via artikel A8 van de Abp-wet en overeenkomstige artikelen in andere pensioenwetten rechtstreeks door in de overheidspensioenen. De pensioenen zullen derhalve aan beleidsombuigingen in de actieve sfeer, indien deze tot uitdrukking komen in bijstellingen van de bruto-salarissen, niet kunnen ontkomen.

Er is een dankbaar gebruik gemaakt van het rapport van de Studiecommissie pensioenvoorzieningen ambtenaren en met hen gelijkgestelden (de commissie-Bosman) en van het door een groep uit die commissie verrichte onderzoek van 45 pensioenregelingen in Nederland. Beide rapporten, die na doorwrochte studie tot stand zijn gekomen, zijn een belangrijk oriëntatiepunt en soms vertrekpunt geweest in het beraad in het raam van de heroverwegingen.

Uit het laatstgenoemde rapport blijkt dat in het particuliere bedrijfsleven momenteel bij vele pensioenregelingen een bijstelling in gunstige zin valt te bespeuren. Uiteraard is het werk van de Pensioencommissie van de Stichting van de Arbeid daaraan niet vreemd. De discussie daar, die moeten uitmonden in de totstandkoming van een Algemene pensioenwet werknemers, is nog niet afgerond, zodat over de ontwikkelingen terzake in de particuliere sector – waarvan in de taakopdracht gewag wordt gemaakt – noodgedwongen met de hierboven vermelde constatering moet worden volstaan.

Een laatste kanttekening betreft het cumulerend effect van de hierna aangegeven maatregelen. Het zal duidelijk zijn dat een aantal maatregelen bij gezamenlijke verwezenlijking elkaar in hun uitkomst zal kunnen versterken, waarbij dan de vraag aan de orde komt of de overheidspensioenvoorzieningen nog wel een redelijke pensioenvoorziening kunnen worden genoemd. Vervolgens dient te worden bedacht dat in dit rapport noodgedwongen wordt volstaan met een betrekkelijk globale weergave van de onderzochte delen van de overheidspensioenvoorziening.

Wat de financiële implicaties zij ten slotte aangetekend, dat naast de in paragraaf 2 van dit hoofdstuk vermelde varianten slechts een beperkt aantal suggesties kon worden gekwantificeerd. Voor de overige suggesties was het onmogelijk de te verwachten opbrengst te berekenen. Uiteraard zijn besparingen in pensioenuitgaven bij het Abp-fonds als gevolg van gerealiseerde ombuigingen voor de (rijks)begroting pas relevant indien daaruit een verlagening van de pensioenbijdrage voortvloeit. Anders ligt dat bij de pensioenen, die rechtstreeks ten laste van de begroting worden betaald, zoals bij voorbeeld politieke en militaire pensioenen; in die situatie heeft elke – ook marginale – besparing onmiddellijk relevante betekenis.

## **2. Het ouderdomspensioen**

In het licht van de taakopdracht is met name aandacht besteed aan die punten in het rapport van de commissie-Bosman, ten aanzien waarvan alternatieve mogelijkheden zijn geformuleerd. Op het stuk van het ouderdomspensioen zijn de belangrijkste aanbevelingen van genoemde commissie-Bosman de volgende:

1. Het systeem van «welvaartsvastheid» van de pensioenen dient te blijven gehandhaafd.

Het gaat om een delicate materie, waarbij meerdere beginselen in het geding zijn. Wijzigen (terugbrengen) van opgebouwde rechten c.q. vooruitzichten is een niet geringe ingreep. Daar staat tegenover dat het doorvoeren van wijzigingen alleen voor toekomstige gepensioneerden (minder rechten voor dezelfde bijdrage) bij onverkorte handhaving van de pensioenregeling voor reeds ingegane pensioenen een ongelijke behandeling betekent voor twee groepen.

Opgemerkt zij, dat een meerderheid van de commissie-Bosman van mening was dat opgebouwde rechten en uitzichten zoveel mogelijk beschermd zouden moeten worden. Op die basis heeft die commissie ook haar berekeningen doen uitvoeren. Met inachtneming van het aldus verkregen cijfermateriaal kunnen in het kader van de heroverweging nog enige varianten worden toegevoegd. Deze gaan weliswaar verder dan de varianten in het rapport van de commissie-Bosman, maar vormen enerzijds nog een redelijke pensioenvoorziening.

### **Varianten (op basis van de Abp-wet)**

1. De eerste variant betreft het huidige, in de Algemene burgerlijke pensioenwet neergelegde, tarief met 100% inbouw van de AOW. Daarvoor wordt verwezen naar kolom 4 van bijlage 1. Doordat in de huidige regeling voor de lagere bezoldigingsgroepen (tot circa f 33 000) over een gedeelte van de grondslag een 2%-tarief per dienstjaar wordt toegepast, is het pensioenresultaat voor die categorie iets gunstiger dan voor de overige bezoldigingsgroepen<sup>4</sup>.

In kolom 3 van bijlage 1 is de huidige situatie weergegeven, dus het pensioenresultaat bij een inbouw van 80% van het AOW-bedrag. Bij vergelijking van de kolommen 3 en 4 springt het nivellerend effect van de niet ingebouwde 20% AOW in het oog; inbouw van ook deze 20% heeft dus een sterk denivellerend effect. Deze denivellering van pensioeninkomens kan (deels) ongedaan worden gemaakt door vermindering van het tarief voor de hogere inkomensgroepen, door verbetering van het tarief voor de lagere inkomensgroepen dan wel door een combinatie van beide maatregelen.

In de hiernavolgende tweede en derde variant is, uitgaande van de eerste variant (kolom 4), de uitwerking gegeven van twee manieren om het denivellerend effect van de volledige inbouw enigszins te temperen.

2. De tweede variant verloopt tot een inkomen van f 65 000 als variant 1; bij een inkomen van meer dan f 65 000 geldt bij volledige diensttijd een tarief van 70% over de eerste f 65 000 en van 60% over het meerdere. Aldus ontstaat bij een eindloon van f 130 000 een 65%-tarief (kolom 5 van bijlage 1).

3. Bij de derde variant worden de lagere inkomens ten opzichte van variant 1 verder ontzien. Deze mitigering bestrijkt de lagere bezoldigingsgroepen waarvan in de eerste variant sprake is, doch geeft een tarief van 100% over de eerste f 20 632 en 28% over het meerdere (respectievelijk 2,5% en 0,7% per dienstjaar) (kolom 6 van bijlage 1).

### **Becijfering van de lastenverlichting voor de overheid**

#### *a. Algemeen burgerlijk pensioenfonds*

Uitgaande van de methodiek die is neergelegd in hoofdstuk 9 van het rapport van de commissie-Bosman zijn berekeningen uitgevoerd over de te verwachten lastenverlichting voor de overheid. Bij de becijfering zijn de ouderdomspensioenen betrokken die in de loop van 1980 nieuw zijn toegekend, terwijl voorts is uitgegaan van de balansuitkomsten per ultimo 1977.

Gezien de tijdsdruk waaronder de berekening tot stand moest komen, kon met een aantal variabelen onvoldoende rekening worden gehouden. Bij de hiernavolgende vermelding van de verwachte verlaging van de pensioenbijdrage is dan ook een reserve van 0,5%-punt van die bijdrage in acht genomen. De verlaging van de pensioenbijdragen is bij:

---

<sup>4</sup> Het PGGM kent dit verhoogde tarief niet.

## *2. Middelsom van berekeningsgrondslagen*

Onder de huidige pensioenregeling is de berekeningsgrondslag in feite gelijk aan het eindloon, omdat de grondslag het gemiddelde van het ambtelijk inkomen genoten over de voorlaatste twee kalenderjaren bedraagt. Ofschoon het merendeel van de ambtenaren rond de leeftijd van 40 jaar het inkomensniveau heeft bereikt dat voor de rest van de arbeidzame periode zal gelden, kan men zich afvragen of voor de overigen bij voorbeeld een inkomensverbetering genoten betrekkelijk kort voor de pensionering wel mede bepalend zal moeten zijn voor de hoogte van het pensioeninkomen.

Ter zijde wordt opgemerkt, dat de overlegpartners binnen de Stichting van de Arbeid ten behoeve van de komende wettelijke voorziening een eindloone-regeling voor ogen staat, waarbij de salarisverhogingen vanaf 55-jarige leeftijd slechts voor pensioenberekening in aanmerking komen voor zover deze de algemene loonindex niet te boven gaan. Eveneens dient te worden vermeld dat een verlenging van de periode waarover de middelsom wordt bepaald specifieke problemen kan oproepen voor de invaliditeits- en nabestaandenpensioenen.

Op deze plaats wordt volstaan met de constatering dat het eindloonestel in zijn geheel met het oog op eventuele besparingen aan een heroverweging zou kunnen worden onderworpen bij behoud van een toch redelijke voorziening.

## *3. De samenstelling van de berekeningsgrondslag*

De berekeningsgrondslag, die thans in beginsel alle inkomsten in geld die de ambtenaar ter zake van zijn dienstverhouding ontvangt, omvat, kan worden geschoond van die bestanddelen die vanwege hun incidentele karakter niet bepalend moeten worden geacht voor het actieve inkomensniveau. Zo zal eliminering van de vergoeding wegens overwerk uit het ambtelijk inkomen voor de overheidswerkgevers naar schatting een direct ingaande besparing van ongeveer 10% van het totale bedrag aan overwerkvergoedingen opleveren. Die vergoedingen belopen op dit moment circa f 100 mln. per jaar.

## *4. Een pensioenplafond*

Indien aan een pensioenplafond wordt gedacht, kan dat in zijn algemeenheid uitsluitend betrekking hebben op de hogere of hoogste inkomensgroepen. Daarom levert wederinvoering van een pensioenplafond slechts substantiële besparingen op bij een plafond dat laag wordt gelegd.

In het voorafgaande is reeds een tweetal heroverwegingen besproken die – indien zij worden gerealiseerd – in het bijzonder de hogere inkomenscategorieën niet ongemoeid zullen laten, te weten een degressief pensioentarief en een langere meetperiode voor de middelsom van berekeningsgrondslagen.

De opvatting van de commissie-Bosman wordt onderschreven dat bepaalde inkomens die uitgaan boven de hoogste inkomens bij het burgerlijk rijkspersoneel (waarbij gedacht zou kunnen worden aan medische specialisten en de top van de openbare nutsbedrijven) in hun pensioen aan de bij het Rijk bestaande maxima zouden kunnen worden gebonden.

## *5. Pensioenen en deeltijdarbeid*

Toepassing van de huidige pensioenbepalingen op deeltijdwerkers leidt in bepaalde opzichten tot bevoordeling van deze categorie werknemers. Dit zou kunnen worden tegengegaan door het toepassen van de franchise in het pensioenbijdrageverhaal naar evenredigheid en het invoeren van een urenbegrenzing bij de bepaling van het ambtenaarschap in de zin van de Abpwet naast het reeds bestaande grensbedrag. Ook het PGGM kent een dergelijke begrenzing in de taakomvang.



d. is het redelijk het wezenpensioen te begrenzen op de leeftijd van 21 jaar, of verdient het aanbeveling – zoals in vele particuliere pensioenregelingen het geval is – voor het wezenpensioen aan te sluiten bij de criteria van de Algemene Kinderbijslagwet?

Daartegenover staat, dat evenzeer aandacht zal dienen te worden besteed aan de vragen of:

- a. de terugval in inkomen van de weduwe van een actieve ambtenaar niet te groot is, indien er geen andere inkomsten zijn, en
- b. of gehoor dient te worden gegeven aan de vanuit de maatschappij komende roep om weduwnaarspensioen.

Het verdient aanbeveling het vraagstuk van het nabestaandenpensioen zo spoedig mogelijk integraal te bezien.

#### 4. Het invaliditeitspensioen

De regeling van het invaliditeitspensioen in de Abp-wet is volledig geïntegreerd niet alleen met de regelingen van ouderdompensioen en weduwen- en wezenpensioen, maar ook met regelingen die zijn ingebed in de actieve rechtspositie, zoals «ziekengeld» (in de vorm van doorbetaling van salaris) en wachtgeld. Mede hierdoor kent het invaliditeitspensioen een aantal facetten, die onbekend zijn in de regeling AAW/WAO. Bij voorbeeld de omstandigheid van blijvende ongeschiktheid voor de betrekking en de uitsplitsing van het invaliditeitspensioen in een diensttijdgedeelte en eventueel een aanvulling daarop. Daardoor kan bij gedeeltelijke invaliditeit een discrepantie ontstaan tussen het op grond van invaliditeitsgraad benodigde vervangende inkomen en het daadwerkelijke pensioeninkomen. Dit zou een punt van heroverweging kunnen zijn. De punten van overeenkomst met de WAO grijpen eigenlijk niet in in het systeem van het invaliditeitspensioen als zodanig: invaliditeitsgraad gemeten aan «de maatman» (algemene invaliditeit), indeling naar graad van invaliditeit en bijbehorend percentage vervangend inkomen ten opzichte van het laatste loon. Toch zouden deze punten van overeenkomst tot de simpele conclusie kunnen verleiden, dat overheidsinvaliditeitspensioen en AAW/WAO-uitkering toch praktisch hetzelfde zijn en dan nog een stap verder, dat zij helemaal hetzelfde zouden kunnen zijn.

Hoewel het stelsel van invaliditeitspensioen in volle omvang niet nader is bezien, zijn er een aantal detailpunten, die kunnen worden uitgelicht, terwijl voorts in het algemeen kan worden gesteld, dat de ontwikkelingen in de (AAW)WAO nauwgezet dienen te worden gevolgd en dat daarmee voor zowel gedurende 18 maanden 100%, en vervolgens 80%. De Ziektewet kent gedurende 52 weken 80% toe (die overigens door de werkgever kan worden

##### 1. Invalidering «in en door de dienst»

De meeste ambtelijke rechtspositieregelingen bevatten in het voetspoor van het Algemeen rijksambtenarenreglement de bepaling dat bij invalidering in en door de dienst een uitkering van 12½% op het invaliditeitspensioen wordt verleend. In de Algemene militaire pensioenwet is sprake van verdergaande voorzieningen. In punt 5 van dit hoofdstuk zal op het laatste nader worden ingegaan.

Het lijkt wenselijk de uitkering van 12½%, die in de sociale verzekeringswetgeving onbekend is, voor heroverweging in aanmerking te brengen.

##### 2. De duur van de uitkering wegens ziekte

In afwijking van de basisvoorziening ingevolge de Ziektewet geven de ambtelijke regelingen bij ziekte aanspraak op doorbetaling van salaris, en wel gedurende 18 maanden 100%, en vervolgens 80%. De Ziektewet kent ge-

### c. «Knip»-bepalingen

Het heeft uit een oogpunt van pensioenuitgaven geen zin te overwegen om z.g. knip-bepalingen in de militaire pensioenwetgeving te introduceren. Er bestaat ook geen behoefte aan, in de eerste plaats omdat het vervullen van *deel*betrekkingen als militair rechtspositioneel niet mogelijk is en in de tweede plaats, omdat de militaire carrière – anders dan bij sommige groepen burgerambtenaren – zonder grote financiële schokken verloopt.

### d. Bijzondere voorziening bij invaliditeit met dienstverband

Onder invaliditeit wordt in dit verband verstaan: «de in een percentage uit te drukken mate van de lichamelijke en geestelijke tekortkomingen en beperkingen, welke de belanghebbende in verhouding tot een geheel valide persoon van gelijke leeftijd in het dagelijks leven in het algemeen ondervindt».

«Dienstverband» duidt op het feit dat er een relatie moet bestaan tussen de invaliditeit van de militair en de uitoefening van de militaire dienst. Is er sprake van invaliditeit met dienstverband, dan heeft betrokkene aanspraak op een militair invaliditeitspensioen, waarvan de hoogte in feite bepaald wordt door de mate van invaliditeit en de pensioengrondslag. De mate van invaliditeit als militair kan maximaal 100% belopen. Zij wordt niet loonkundig geschat, maar is zuiver afhankelijk van de mate van psychosomatisch integriteitsverlies.

De Algemene burgerlijke pensioenwet kent een invaliditeitspensioen van ten hoogste 80% bij een invaliditeitsgraad van 80% of meer. Er is alle aanleiding de Algemene militaire pensioenwet in dit opzicht op de Abp-wet af te stemmen.

Voor de pensioengrondslag geldt hetzelfde als gesteld onder b, zij het dat bij de dienstplichtigen ook naar de burgerinkomsten wordt gekeken. Vermeldenswaard is ook dat voor het militair invaliditeitspensioen geen anticumulatiebepalingen gelden. In bijzondere gevallen kan het militair invaliditeitspensioen nog verhoogd worden met een soort smartegeld van 20 of 40% van de pensioengrondslag. Hierdoor kan de maximale pensioenuitkering stijgen tot 140% van de pensioengrondslag.

De hierbedoelde bijzondere voorziening is niet alleen van belang voor de *beroepsmilitair* – qua rechtspositie te vergelijken met de burgerambtenaar – maar in overwegende mate juist voor die militairen, die op grond van de Dienstplichtwet hun *dienstplicht* vervullen. Ten aanzien van calamiteiten, ontstaan ten gevolge van de *verplichte* dienstuitoefening, heeft de Staat tot op heden altijd een bijzondere verantwoordelijkheid aanvaard, hetwelk mede daardoor resulteerde in een bijzondere voorziening. Zoals bekend heeft het Ministerie van Defensie de vraag of de grondslagen en uitgangspunten, waarop deze bijzondere voorziening rust, ook thans nog juist zijn, in studie.

In het licht van heroverweging van overheidsuitgaven zou gedacht kunnen worden aan beperking van de aanspraak van het vrijwillig dienend personeel van de krijgsmacht op de eerdergenoemde bijzondere invaliditeitsvoorzieningen tot een in verband met invaliditeit met dienstverband die is ontstaan door krijgsverrichtingen of daarmee te vergelijken omstandigheden.

Voor de dienstplichtigen zouden de bijzondere voorzieningen gezien de vorengeschetste overwegingen op iets ruimere schaal kunnen worden toegekend. Daarnaast zou dan in het voetspoor van de wijziging die thans voor de Abp-wet wordt voorbereid, opnieuw anticumulatiebepalingen ten aanzien van samenloop van invaliditeitspensioen en inkomsten uit of in verband met arbeid of bedrijf in het leven kunnen worden geroepen.

noemd in hoofdstuk II onder het hoofd «Varianten», procentueel gezien in dezelfde orde van grootte zullen liggen als die voor het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. Een procent bedraagt voor de PGGM-regeling circa f 65 mln. (inclusief de effecten van de sector volksgezondheid).

## 7. Wachtgeld- en uitkeringsregelingen

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen die voorzieningen die betrekking hebben op onvrijwillige werkloosheid, en regelingen die hier gemakshalve worden genoemd regelingen die het karakter van vervroegde pensioering dragen.

In de eerste categorie is dan sprake van het Rijkswachtgeldbesluit en de Uitkeringsregeling 1966 en daarop afgestemde regelingen, in de tweede categorie wordt bedoeld op de Uitkeringsregeling ter zake van functioneel leeftijdsontslag (FLO-regeling), de Uitkeringswet gewezen militairen (UKW) en de Regeling ter zake van vervroegd uittreden (VUT).

Wat de eerste categorie betreft kan worden volstaan met de opmerking dat deze regelingen elders mede onderwerp van studie vormen. Het zal duidelijk zijn dat heroverwegingen, waarvan in de sector van de sociale zekerheid sprake is, hun vertaling zullen vinden in de overheidsregelingen.

Met de FLO-regeling, de UKW en de VUT ligt dat anders. Laatstgenoemde regeling is van zeer recente datum. Hij biedt aan 63-jarige (en per 1 oktober 1981 aan 62-jarige) overheidsdienaren de mogelijkheid om de overheidsdienst op basis van vrijwilligheid voortijdig te verlaten met een voorzieningepakket dat is afgestemd op dat wat in het particuliere bedrijfsleven gebruikelijk is. De regeling kent verder een rigide anticumulatiesysteem. De VUT-regeling, die is tot stand gekomen in het kader van het trendbeleid en de werkgelegenheid ten goede komt, kan hier verder buiten beschouwing blijven.

De grondslagen van de twee andere regelingen – de UKW en het FLO – zijn al geruime tijd in studie.

Waar het gaat om heroverwegingsproblematiek zijn hieronder – los van de in de Commissie positie oudere ambtenaar te verrichten studie – een tweetal suggesties vermeld die kunnen leiden tot besparing. De eerste betreft de UKW, die wat de inhoud betreft, gelijk is aan de voorzieningen die in de FLO-regeling zijn getroffen. Vóór 1 januari 1966 gold als algemene regel, dat de militair op 60-jarige leeftijd de militaire dienst moest verlaten. Hem werd bij ontslag een direct ingaand pensioen verleend. Aangezien het in 1966 om diverse redenen wenselijk werd geoordeeld dat de beroepsmilitair zijn carrière op 50 (marine) c.q. op 55-jarige leeftijd-, (land-, luchtmacht) beëindigde, werd de UKW in het leven geroepen om financieel de tijd tot het bereiken van de leeftijd van 65 jaar te overbruggen. Op basis van de UKW krijgen gewezen beroepsmilitairen gedurende de eerste 60 maanden (5 jaar) aansluitend aan het ontslag, afhankelijk van de vervulde dienstdaag, een uitkering ten bedrage van 80% tot 85% van de laatstelijk genoten bezoldiging. Na 60 maanden, gerekend vanaf de ontslagdatum, bedraagt de uitkering 70% van die bezoldiging, met de garantie dat de uitkering niet minder zal zijn dan het bedrag van het pensioen waarop de gewezen militair recht zou hebben, berekend naar het aantal voor pensioen geldige dienstjaren, welke hij zal hebben op 65-jarige leeftijd.

Een gewezen beroepsmilitair die in het genot is van een uitkering krachtens de UKW is niet arbeidsplichtig, hij behoeft geen pogingen te ondernemen om weer in het arbeidsproces een plaats te krijgen. Doet hij dit toch en verkrijgt hij na zijn ontslag inkomsten uit arbeid of bedrijf en deze inkomsten zijn, opgeteld bij de uitkering, meer dan de laatstgenoten bezoldiging, dan wordt de uitkering, afhankelijk van de leeftijd van betrokkene, vermindert.

Een besparing in de sfeer van UKW en FLO zou kunnen worden gevonden in het tegengaan van een uitkering die uitgaat boven 80% van het laatstgenoten loon. Bij de totstandkoming van UKW en FLO in 1966 is de mogelijkheid geschapen om het niveau van de uitkering de eerste 5 jaar na ontslag te

Deze vergoeding bevat alle kostencomponenten, die aan het gebruik van een auto zijn verbonden, derhalve ook de z.g. vaste kosten. Wordt de vergoeding van de autokosten beperkt tot de variabele kosten, dan levert dit voor wat betreft de rijksoverheid theoretisch een besparing op van f 28 mln. (structureel). In de praktijk zal deze besparing vermoedelijk grotendeels teniet worden gedaan, omdat veel ambtenaren die thans hun eigen auto voor dienstreizen gebruiken, niet bereid zullen zijn dat ook bij een sterk verlaagde kilometervergoeding te blijven doen. Dit zal tot gevolg hebben dat het bestand aan dienstauto's fors moet worden uitgebreid. Wil men hier niet toe overgaan, dan zullen veel meer dienstreizen per openbaar vervoer gaan plaatsvinden. Dat zal ertoe leiden dat dergelijke reizen meer tijd in beslag gaan nemen, hetgeen kostenverhogend werkt. Wèl kan overwogen worden voor alle ambtenaren die gebruik maken van het openbaar vervoer slechts de reiskosten van vervoer 2de klasse te vergoeden. Een globale schatting wijst erop dat een dergelijke maatregel op jaarbasis een besparing van ca. f 30 mln. zal opleveren.

### 3.2. *Verplaatsingskostenbesluit*

Sinds enige tijd houdt een werkgroep zich bezig met de problemen die in de praktijk met betrekking tot de toepassing van het Verplaatsingskostenbesluit zijn gerezen. De inmiddels door deze werkgroep voorgestelde differentiatie in de vergoeding voor herinrichtingskosten zal op jaarbasis een besparing van f 6 mln. opleveren. Met de vergoeding voor verhuiskosten c.q. herinrichtingskosten is in totaal op jaarbasis een bedrag van ca. f 60 mln. gemeoid.

Afschaffing van de verhuiskostenvergoeding voor eerste indiensttredingen zou op jaarbasis f 4 mln. opleveren.

Vermindering van de vergoeding voor herinrichtingskosten (thans in principe 12% van het jaarsalaris) levert per procent verlaging op jaarbasis ca. f 3,5 mln. op. Halvering betekent derhalve een besparing van f 21 mln. per jaar.

De hiervoor genoemde bedragen hebben betrekking op de rijksoverheid inclusief onderwijs en exclusief politie.

Opgemerkt zij, dat afschaffing ten koste gaat van de wervingskracht van de overheid op de arbeidsmarkt en de mobiliteit beperkt. Voorts, dat in de praktijk geen onderscheid te maken is tussen een verplichte verhuizing (verplaatsing) en een vrijwillige verhuizing (interne sollicitatie).

### 3.3. *Vergoeding woon-werkverkeer (forensenvergoeding)*

Overwogen zou kunnen worden de regeling voor niet-verhuisplichtigen, die een aanspraak op vergoeding van reizen in het woon-werkverkeer hebben, op te heffen. Dit zou een structurele besparing opleveren van f 50 mln. (rijksoverheid inclusief onderwijs, exclusief politie).

## 4. **Verloffaciliteiten**

Sinds 1960 heeft naast de verkorting van de werkweek tot 40 uur een sterke stijging van het aantal vakantiedagen plaatsgevonden. Gezien de situatie rond 5 mei en de trend in het bedrijfsleven, de druk van de vakbonden op verkorting van de werkweek, lijkt het einde van deze ontwikkeling nog niet in zicht. In dit verband zijn ook relevant de verloffaciliteiten die voor de ambtenaren op allerlei terreinen zijn geregeld.

De werkgroep meent dat in het kader van de heroverweging ook deze vermindering van het aantal produktieve uren opnieuw moet worden bezien. De werkgroep stelt een kritische doorlichting van alle verloffaciliteiten voor. Bij de beoordeling daarvan dient de situatie in het bedrijfsleven mede in het afwegingsproces te worden betrokken. In afwachting van deze doorlichting zou grote terughoudendheid dienen te worden betracht bij het uitbreiden van bestaande verloffaciliteiten. De opbrengst dient voorhands op p.m. te worden geraamd.

noemd in hoofdstuk II onder het hoofd «Varianten», procentueel gezien in dezelfde orde van grootte zullen liggen als die voor het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. Een procent bedraagt voor de PGGM-regeling circa f 65 mln. (inclusief de effecten van de sector volksgezondheid).

## 7. Wachtgeld- en uitkeringsregelingen

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen die voorzieningen die betrekking hebben op onvrijwillige werkloosheid, en regelingen die hier gemakshalve worden genoemd regelingen die het karakter van vervroegde pensioering dragen.

In de eerste categorie is dan sprake van het Rijkswachtgeldbesluit en de Uitkeringsregeling 1966 en daarop afgestemde regelingen, in de tweede categorie wordt bedoeld op de Uitkeringsregeling ter zake van functioneel leeftijdsontslag (FLO-regeling), de Uitkeringswet gewezen militairen (UKW) en de Regeling ter zake van vervroegd uittreden (VUT).

Wat de eerste categorie betreft kan worden volstaan met de opmerking dat deze regelingen elders mede onderwerp van studie vormen. Het zal duidelijk zijn dat heroverwegingen, waarvan in de sector van de sociale zekerheid sprake is, hun vertaling zullen vinden in de overheidsregelingen.

Met de FLO-regeling, de UKW en de VUT ligt dat anders. Laatstgenoemde regeling is van zeer recente datum. Hij biedt aan 63-jarige (en per 1 oktober 1981 aan 62-jarige) overheidsdienaren de mogelijkheid om de overheidsdienst op basis van vrijwilligheid voortijdig te verlaten met een voorzieningpakket dat is afgestemd op dat wat in het particuliere bedrijfsleven gebruikelijk is. De regeling kent verder een rigide anticumulatiesysteem. De VUT-regeling, die is tot stand gekomen in het kader van het trendbeleid en de werkgelegenheid ten goede komt, kan hier verder buiten beschouwing blijven.

De grondslagen van de twee andere regelingen – de UKW en het FLO – zijn al geruime tijd in studie.

Waar het gaat om heroverwegingsproblematiek zijn hieronder – los van de in de Commissie positie oudere ambtenaar te verrichten studie – een tweetal suggesties vermeld die kunnen leiden tot besparing. De eerste betreft de UKW, die wat de inhoud betreft, gelijk is aan de voorzieningen die in de FLO-regeling zijn getroffen. Vóór 1 januari 1966 gold als algemene regel, dat de militair op 60-jarige leeftijd de militaire dienst moest verlaten. Hem werd bij ontslag een direct ingaand pensioen verleend. Aangezien het in 1966 om diverse redenen wenselijk werd geoordeeld dat de beroepsmilitair zijn carrière op 50 (marine) c.q. op 55-jarige leeftijd-, (land-, luchtmacht) beëindigde, werd de UKW in het leven geroepen om financieel de tijd tot het bereiken van de leeftijd van 65 jaar te overbruggen. Op basis van de UKW krijgen gewezen beroepsmilitairen gedurende de eerste 60 maanden (5 jaar) aansluitend aan het ontslag, afhankelijk van de vervulde dienstdaag, een uitkering ten bedrage van 80% tot 85% van de laatstelijk genoten bezoldiging. Na 60 maanden, gerekend vanaf de ontslagdatum, bedraagt de uitkering 70% van die bezoldiging, met de garantie dat de uitkering niet minder zal zijn dan het bedrag van het pensioen waarop de gewezen militair recht zou hebben, berekend naar het aantal voor pensioen geldige dienstjaren, welke hij zal hebben op 65-jarige leeftijd.

Een gewezen beroepsmilitair die in het genot is van een uitkering krachtens de UKW is niet arbeidsplichtig, hij behoeft geen pogingen te ondernemen om weer in het arbeidsproces een plaats te krijgen. Doet hij dit toch en verkrijgt hij na zijn ontslag inkomsten uit arbeid of bedrijf en deze inkomsten zijn, opgeteld bij de uitkering, meer dan de laatstgenoten bezoldiging, dan wordt de uitkering, afhankelijk van de leeftijd van betrokkene, verminderd.

Een besparing in de sfeer van UKW en FLO zou kunnen worden gevonden in het tegengaan van een uitkering die uitgaat boven 80% van het laatstgenoten loon. Bij de totstandkoming van UKW en FLO in 1966 is de mogelijkheid geschapen om het niveau van de uitkering de eerste 5 jaar na ontslag te

laten stijgen boven 80% van de laatstgenoten bezoldiging, dit om de teruggang in de inkomsten meer geleidelijk te laten verlopen. Het in de regelingen opgenomen percentage werd geacht een sociaal verantwoord niveau van de uitkering te zijn, ook wanneer men de gezinslasten op die leeftijd in aanmerking neemt.

Thans kan zowel vanuit het oogpunt van de redelijkheid alsook vanuit het oogpunt van bezuiniging de vraag gesteld worden of de mogelijkheid om voor de uitkeringsgerechtigden het berekeningspercentage boven de 80% op te trekken, opnieuw in beschouwing moet worden genomen. Daar lijkt alle aanleiding toe, gelet op wat tegenwoordig als een redelijk inkomensniveau wordt ervaren. Een globale raming komt uit op een besparing van enige miljoenen guldens per jaar.

Een tweede besparing zou gevonden kunnen worden in verdere aanscherping van de anticumulatiebepalingen. Thans wordt reeds gewerkt aan een aanscherping van de anticumulatiebepalingen in de UKW tot 100% van het laatstgenoten loon; dit naar aanleiding van een overeenkomstige wijziging die onlangs in de FLO-regeling is aangebracht.

De vraag kan echter worden gesteld of een nog verdergaande anticumulatie niet op haar plaats zou zijn. Te denken valt hierbij aan een verdergaande aansluiting bij de VUT-regeling, die volledige anticumulatie bevat. In deze gedachte gaat het immers bij de uitkeringsgerechtigden en de FLO-ers anders dan bij de wachtgelders om personen die reeds hun volledige carrière hebben vervuld en geen arbeidsplicht meer bezitten. De voorziening voor deze categorieën is verder als gunstig aan te merken, zodat er met name vanuit een oogpunt van werkgelegenheidsbevordering alle reden toe is om het werken voor deze personen nog verder onaantrekkelijk te maken.

## HOOFDSTUK IV. SECUNDAIRE ARBEIDSVORWAARDEN (ALGEMEEN)

### 1. Structurering ziektekostenregelingen overheidspersoneel

#### 1.1. Bestaande regelingen

De bestaande ziektekostenregelingen voor de onderscheiden categorieën overheidspersoneel vertonen onderling aanzienlijke verschillen in aard en premieheffing. Deze regelingen, de aard van de voorziening en de premieheffing c.q. bijdragen van het personeel worden hierna globaal omschreven.

– *Burgerlijk rijks- en onderwijspersoneel*: de Interimregeling, alsmede de Regeling Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (ZVO-regeling).

Personeel met een salaris tot de loongrens: het grootste deel van het personeel is vrijwillig verzekerd bij een ziekenfonds, waarvoor het een *nominale* premie betaalt. De overheid/werkgeefster draagt hierin krachtens de Interimregeling met ongeveer netto de helft bij.

Personeel met een salaris boven de loongrens: deze categorie is verzekerd bij een van de particuliere verzekeringsmaatschappijen waarvoor het een *nominale* premie betaalt. Deze categorie ontvangt dezelfde tegemoetkoming als het personeel met een salaris tot de loongrens.

Voor beide categorieën geldt dat op grond van de ZVO-regeling een aanvullende bijdrage kan worden verleend ingeval de per saldo voor rekening van de ambtenaar blijvende kosten 4,3% van zijn inkomen te boven gaan. Voorts zij vermeld, dat de over de interimuitkering verschuldigde loonbelasting voor rekening van het Rijk blijft.

– *Personeel gemeenten Amsterdam en 's-Gravenhage*: idem als burgerlijk rijkspersoneel. In plaats van de ZVO geldt daar nog een 5%-regeling.

– *Personeel overige publiekrechtelijke lichamen*: «Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren» (10 IZA's voor de gemeenten + de provincie Lim-

burg) resp. «Interprovinciale Ziektekostenregeling» (IZR: 10 provincies en waterschappen) + talloze uiteenlopende 1%-regelingen. Vergoeding van de medische kosten tegen een *procentuele* premie over het salaris, met inachtneming van een maximum, dat hoger kan liggen dan de loongrens in de Ziekenfondswet. (Over het werkgeversaandeel wordt door betrokkene belasting betaald.) Eventueel aanvulling krachtens een 1%-regeling.

– *Militair personeel*: geheel eigen voorziening. Volledige medische verzorging tegen een geringe vergoeding. (Voor gezinsleden gelden afzonderlijk regelingen.) Eventueel aanvulling krachtens ZVO-regeling.

– *Politiepersoneel*: de Regeling Geneeskundige Verzorging Politiepersoneel (GVP); vergoeding van de medische kosten tegen een *procentuele* premie over het salaris, met inachtneming van een premiegrens. (Over het werkgeversaandeel wordt door betrokkene belasting betaald.) Eventueel aanvulling krachtens ZVO-regeling.

– *Gewezen rijks-, onderwijs-, militair en politiepersoneel*: eveneens toepassing van (uitsluitend) de ZVO-regeling.

Volledigheidshalve wordt hier de regeling voor *particuliere* werknemers vermeld:

– Werknemers met een loon tot de loongrens: verplicht verzekerd bij een ziekenfonds. *Procentuele* premie, waarin de werkgever voor de helft bijdraagt (over welk deel de werknemer belasting betaalt).

– Werknemers met een loon boven de loongrens: deze verzekeren zich bij een particuliere verzekeringsmaatschappij. *Nominale* premie. De werkgever draagt in het algemeen voor ongeveer de helft hierin bij (over welk gedeelte de werknemer belasting betaalt).

## 1.2. Onderscheiden stelsels

Er bestaan twee stelsels van verzekering van ziektekosten, waarbinnen de wijze van premievaststelling op tweeërlei manier plaatsvindt.

Bij het *restitutiestelsel* worden tegen betaling van een premie bepaalde door betrokkenen gemaakte kosten van medische verzorging geheel of gedeeltelijk vergoed, afhankelijk van de polisvoorwaarden of het verstrekkingenpakket. Dit stelsel geldt voor degenen, die bij een ziektekostenverzekeringsmaatschappij verzekerd zijn, alsook voor degenen die deelnemen aan de GVP-, IZR-, of IZA-regelingen. Deze laatste regelingen kennen een eigen risico, zoals ook in een particuliere verzekering kan worden overeengekomen.

Het *stelsel van verstrekkingen in natura* geldt voor al degenen, die verplicht, vrijwillig of via de bejaardenverzekering bij een ziekenfonds verzekerd zijn. Dezen dragen nagenoeg geen eigen risico. De ziekenfondsen betalen de kosten van de normale medische verrichtingen rechtstreeks aan de «behandelaar» op grond van een overeenkomst. (Zie voorts bijlage 3.)

In de praktijk blijkt het door de GVP-, IZR- en IZA-regelingen gehanteerde restitutiestelsel als gevolg van allerlei oorzaken minder kosten met zich mee te brengen dan het stelsel van verstrekkingen in natura.

## 1.3. De ontwikkeling tot dusver

In de achterliggende jaren zijn herhaaldelijk stemmen opgegaan om te komen tot één uniforme ziektekostenregeling voor het gehele overheidspersoneel. De oordeelsvorming hierover werd allereerst vertraagd als gevolg van het voornemen een volksverzekering tegen ziektekosten tot stand te brengen, en vervolgens doordat bij de diverse recente ombuigingen ad hoc maatregelen op deelterreinen in de overwegingen zijn betrokken. Het laat zich aanzien, dat een volksverzekering ook nu nog wel even op zich laat

wachten. Dit is aanleiding geweest om voorbereidingen te treffen om te komen tot één uniforme regeling voor het overheidspersoneel. Hiervoor was te meer aanleiding, omdat de geldende (aanvullende) regelingen ter zake tal van elementen bevatten die uitgaan boven de «normale» ziekenfondsvoorzieningen.

Een eerste stap in deze richting was de ZVO-regeling, die immers niet alleen een concentratie is van de bestaande 5%-regelingen voor het (gewezen) rijks- en onderwijspersoneel, maar ook in allerlei opzichten aansluit aan de Ziekenfondswet. De ZVO-regeling is namelijk gebaseerd op de gedachte, dat ziektekosten geen hoger beslag behoren te leggen op het inkomen van het overheidspersoneel dan op dat van werknemers in het vrije bedrijf. Voorts behoort evenmin een hogere tegemoetkoming te worden verleend dan elders regel is. Deze regeling kan derhalve dienen als uitgangspunt om aanpassing van de bij de lagere publiekrechtelijke lichamen vigerende (publiekrechtelijke) regelingen te bevorderen. De vele en uiteenlopende regelingen echter bij de andere publiekrechtelijke lichamen (zie 1.4) zijn ten gevolge van de bestaande structuur uiterst moeilijk onder één noemer te brengen, terwijl van rechtsgelijkheid moeilijk kan worden gesproken. Deze structuur maakt dat een zo groot mogelijke uniformiteit niet of pas op zeer lange termijn kan worden verwezenlijkt.

#### 1.4. *Beleidsalternatieven in het kader van de heroverwegingen*

In het kader van de heroverweging past thans de vraag of niet op korte termijn voor alle categorieën overheidspersoneel één gelijke ziektekosten voorziening tot stand moet worden gebracht. Belangrijk is daarbij dat elke te treffen voorziening moet passen in het beleid van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne ter zake van de herstructurering van het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de beheersing van de kosten van gezondheidszorg. Gekozen kan worden uit de volgende twee alternatieven:

##### *A. Het onderbrengen van alle overheidspersoneel met een salaris onder de loongrens onder de verplichte ziekenfondsverzekering*

Een belangrijk deel van het rijks- en onderwijspersoneel is reeds vrijwillig bij ziekenfondsen verzekerd en er is geen reden (meer) te dezen onderscheid te blijven maken tussen overheid en werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Een van de heroverwegingen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne behelst de gedachte, alle (gewezen) loontrekkenden «onder de loongrens» (derhalve ook het overheidspersoneel) onder de verplichte ziekenfondsverzekering te brengen en de vrijwillige en de bejaardenverzekering op te heffen.

Consequentie is dat voor *het personeel boven de loongrens* een afzonderlijke oplossing moet worden gekozen. Wanneer wordt aangenomen dat uitvoering van dit alternatief de opheffing van de GVP-, IZR-, en IZA-regelingen ten gevolge heeft, blijven als mogelijkheden over: dat deze categorie zich zelf naar believen elders verzekert (*alternatief A1*), dan wel dat voor deze categorie één ziektekostenregeling wordt tot stand gebracht zoals in het hierna volgende tweede alternatief voor de totaliteit van het overheidspersoneel wordt beschreven (*alternatief A2*).

Vóór het «vrijlaten» van het personeel boven de loongrens pleit de stelling dat ziektekostenregelingen als hier bedoeld geen deel behoren uit te maken van een rechtspositieregeling. Dit past ook in een door Volksgezondheid en Milieuhygiëne geopperde gedachte om in de toekomst in een raamwet zodanige regels te geven, dat de niet-ziekenfondsverzekerden zonder gevaar voor risico-afstoting op welke leeftijd of onder welke omstandigheden ook tegen een minimumpakket elders verzekerd kunnen zijn en blijven.

Tegen het «vrijlaten» van het personeel boven de loongrens pleit de omstandigheid dat op enigerlei wijze een tegemoetkomingsregeling in de premie (zoals de *Interimregeling*) moet worden gehandhaafd, alsook een aan-



vullende regeling (zoals de ZVO-regeling), en dat op heftig verzet van zowel de lagere publiekrechtelijke organen als van de ambtenarencentrales moet worden gerekend.

*B. Een afzonderlijke regeling voor het gehele overheidsperoneel, gebaseerd op het restitutiestelsel op basis van het pakket ingevolge de ZFW*

Voor dit alternatief pleit de omstandigheid dat het overgrote deel van het gehele overheidsperoneel reeds onder dit stelsel valt, terwijl door een «schoning» van de GPV-, IZR- en IZA-regelingen niet langer te rechtvaardigen verschillen en «extra's» kunnen worden weggenomen. Of daarbij ook moet worden gestreefd naar directe of geleidelijke opheffing van deze regelingen is in het kader van deze heroverweging minder relevant.

Voorts biedt deze aanpak de mogelijkheid om de totaliteit van het overheidsperoneel als eenheid in dit opzicht overzichtelijk en beheersbaar te maken. Zo kan bij voorbeeld een voor ieder gelijke «premie-loongrens» - ook thans komen bij publiekrechtelijke ziektekostenregelingen hogere «loongrenzen» dan die in de Ziekenfondswet voor - niet alleen de onderlinge solidariteit tot uitdrukking brengen, maar tevens trendsettend werken. Gesteld is reeds dat het restitutiestelsel in de praktijk minder kosten met zich brengt. Dat in deze constructie voor het overheidsperoneel een afzonderlijke regeling geldt is, gezien het feit dat de inhoud van de voorziening alsmede de bijdrage aan de kosten evident niet gunstiger zullen zijn dan in het particuliere bedrijfsleven, niet zwaarwegend.

*1.5. Aandachtspunten bij de uitwerking der gegeven alternatieven*

Met betrekking tot bovenvermelde mogelijkheden wordt nog gewezen op de volgende aandachtspunten:

a. Ca. 40% van het rijks- en onderwijspersoneel is tegen ziektekosten verzekerd bij particuliere verzekeringsmaatschappijen. Van de zijde van de instellingen zal verzet te verwachten zijn wanneer ca. 125 000 verzekerden uit het bestand verdwijnen. Daartegenover staat dat er een markt ontstaat aan aanvullende verzekeringen, zoals bij voorbeeld met betrekking tot extra kosten voor klasseverpleging, ook onder het l.p.l.-personeel.

b. De vraag rijst, wat dient te worden geregeld met betrekking tot het *gewezen* rijks- en onderwijspersoneel. Het *gewezen* l.p.l.-personeel neemt deel aan de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen tegen hetzelfde premiepercentage als de actieven. Daardoor betalen actieven thans mee aan de aanmerkelijk hogere ziektekosten van de post-actieven.

c. Er zal een uniforme tegemoetkomingsregeling met betrekking tot ziektekosten moeten worden getroffen voor de trendvolgers met een salaris boven de loongrens.

*1.6. Mogelijke overgangsmaatregelen*

Welk alternatief ook wordt gekozen, het laat zich aanzien dat dit niet voor 1984 kan worden gerealiseerd, zodat de besparing eerst in 1985 effectief kan zijn.

In het kader van de heroverweging kan men zich afvragen of al niet voordien een besparing is te verwezenlijken. Het ligt daarbij voor de hand dat te nemen maatregelen niet strijdig mogen zijn met de uiteindelijke structurele oplossing van het ziektekostenvraagstuk. Verlangd mag worden dat zulk een tussentijdse aanpak daarmee samenhangt.

De volgende mogelijkheden doen zich voor:

*A. Met betrekking tot de Interimregeling*

– *Volledige fiscalisering*: deze berust op de overweging dat ook het rijks- en onderwijspersoneel zelf belasting dient te betalen over het werkgevers-

aandeel in de ziektekosten. De opbrengst daarvan zou op basis van 1981 voor de rijksbegroting een besparing van ca. f 300 mln. opleveren.

Deze gedachte is in 1976 mede op advies van de AOP verworpen, omdat

- het huidige fiscale voordeel ten aanzien van de gehuwden verkeert in een nadeel, vergeleken met de werknemers in het vrije bedrijf;
- het rijks- en onderwijspersoneel in een nadeliger positie verkeert dan werknemers in het vrije bedrijf of bij lagere overheden, gezien de zeer uiteenlopende verzekeringspakketten en uiteenlopende premies;
- het l.p.l.-personeel, hoewel het een betrekkelijk lage premie betaalt, buiten beschouwing blijft, terwijl volledige fiscalisering zowel ten gevolge van het nogal grove schijventarief van de desbetreffende belastingtabel als van de regionaal verschillende premies zeer verschillend uitwerkt, nl. een directe teruggang van netto-besteedbaar inkomen van 0,7–1,4% voor ongehuwden en van 1,4–2,5% voor gehuwden.

– *Gedeeltelijke fiscalisering*: men zou kunnen trachten een systeem te ontwikkelen waarbij bovenvermelde bezwaren zijn weggenomen of gemitigeerd.

Tot nu toe is niet tot gedeeltelijke fiscalisering overgegaan omdat elke aanpak naar de een of andere categorie toe een aantal onevenwichtigheden tot gevolg heeft. Zo introduceert bij voorbeeld gedeeltelijke fiscalisering naar bezoldigingschaal. (bij voorbeeld boven schaal x méér dan daaronder) verschillen die bij invoering van een definitieve regeling weer zouden moeten verdwijnen. Het is evenmin aan te bevelen, voor een bepaalde categorie (bij voorbeeld ongehuwden) zwaardere maatregelen te nemen dan een andere categorie (bij voorbeeld i.c. gehuwden).

– *Individualisering of regionalisering*: hierbij wordt uitgegaan van de gedachte dat rijks- en onderwijspersoneel de helft van een normale ziektekostenpremie behoort te ontvangen. Thans zijn de *vrijwillige ziekenfondsverzekeringen* regionaal te verdelen in drie grote blokken (noorden, oosten + midden alsmede westen + zuiden) die een verschillende premie betalen. Te overwegen is, aan deze categorie de helft van feitelijk betaalde ziekenfondspremie uit te keren.

Wat de *particulier* verzekerden betreft zou bij voorbeeld overwogen kunnen worden het bedrag van de interimuitkering vast te stellen op de helft van de gemiddelde premie, die de verzekeringsinstellingen voor een gemiddeld standaardpakket (inhoudende kosten ziekenhuisopname 3de klasse, specialistenhulp, 80% van huisarts- en apothekerskosten, diverse voorzieningen) in rekening brengen. Een andere oplossing biedt de variant, aan deze categorie eveneens *individueel* een tegemoetkoming te verlenen ter hoogte van de helft van de betaalde premie. Zulk een verfijning, die voor een belangrijk deel tegemoet komt aan de bezwaren tegen de belastingvoordelen van de huidige Interimregeling en met name gevolgen heeft voor ongehuwden en voor personeel met een salaris boven de loongrens, zal (op basis van 1981) ca. f 150 mln. opbrengen.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat maatregelen met betrekking tot de Interimregeling om zuiver technische redenen niet in werking kunnen treden binnen een half jaar na de datum van het ter zake genomen besluit.

#### B. *Met betrekking tot het militair personeel*

De militair heeft recht op vrije geneeskundige verzorging en betaalt daarover nauwelijks belasting. De waarde van dit emolument is sinds 1964 niet bijgesteld. Ten behoeve van de gezinsleden worden de ziektekosten (incl. de premie) voor 100%–70% door het Rijk gedragen.

– Men kan de *geldwaarde van het emolument* verhogen tot de werkelijke waarde en daarover belasting heffen. Belastingopbrengst: f 31 mln. Complicerend is de omstandigheid, dat de waarde van het emolument in de pensioengrondslag is opgenomen zodat ten aanzien van de post-actieven ver-

schillen blijven gehandhaafd. De werkgroep meent dat het emolument in dit geval uit de pensioengrondslag moet verdwijnen.

– Men kan het personeel een *nominale of procentuele bijdrage* laten betalen ter hoogte van de waarde van de geneeskundige verzorging door de Militaire Geneeskundige Dienst. De opbrengst van deze maatregel is ca. f 50 mln. Deze oplossing roept problemen op ten aanzien van de al dan niet vrije artskeuze.

– Men dient voorts ten aanzien van de gezinsleden van militairen de thans geldende restitutieregelingen te laten vervallen en de werking van de Interimregeling, die thans geldt voor het burgerlijk rijkspersoneel, uit te breiden tot de hier bedoelde categorie. Deze maatregel levert extra een besparing op van f 35 mln.

Volledigheidshalve zij erop gewezen dat evenvermelde maatregelen, waarvan de totale opbrengst f 66 mln. of f 85 mln. is, ertoe strekken de voorzieningen in de militaire sector op hetzelfde peil te brengen als de huidige voorzieningen van het rijks- en onderwijspersoneel.

### 1.7. Conclusie

In het kader van de heroverweging met betrekking tot de ziektekostenregelingen van het overheidspersoneel wordt het wenselijk geacht dat op korte termijn wordt overgegaan tot een zodanige structurering dat uiterlijk in 1984 een uniforme voorziening wordt tot stand gebracht, die is afgestemd op het verstrekkingenpakket ingevolge de Ziekenfondswet. Daarbij dient (met voorbijgaan aan alternatief A1, waarvan de opbrengst wordt geraamd op ca. f 310 mln.) te worden gekozen uit

A2. het onderbrengen van het overheidspersoneel met een salaris *onder de loongrens onder de verplichte ziekenfondsverzekering*, en het treffen van *één regeling* voor het *overheidspersoneel met een salaris boven de loongrens*. Opbrengst f 325 mln.

B. het treffen van *één ziektekostenregeling voor het gehele overheids-personeel* op basis van het *restitutiestelsel*, toegepast op het verstrekkingenpakket ingevolge de Ziekenfondswet. Opbrengst ca. f 400 mln.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt, dat het verschil in de uitkomsten van de varianten A2 en B voornamelijk het gevolg is van de keuze van het bij de GVP-, IZR- en IZA-regelingen geldende restitutiestelsel. Een – overigens uiterst globaal – inzicht in de inkomensmutaties bij toepassing van de drie alternatieven geeft bijlage 4.

Zolang een van bovenvermelde alternatieven niet is gerealiseerd, ware te overwegen met ingang van 1982 in ieder geval de ziektekostenvoorzieningen ten behoeve van het militaire personeel geleidelijk te brengen op het peil van die van het rijks- en onderwijspersoneel (opbrengst f 66 mln. of f 85 mln.), alsook over te gaan tot «individualisering» van de Interimregeling (opbrengst f 150 mln., afgezien van de extra besparingen ter zake uit de militaire sector).

## 2. Dienstopleidingen

In het kader van deze heroverweging heeft een doorlichting plaatsgevonden van de (salaris)regeling voor ambtenaren die direct aansluitend op hun dienstbetrekking een dienstopleiding volgen. Cursussen en studiefaciliteiten die niet aan bovengenoemde omschrijving voldoen, vallen derhalve buiten het kader van deze paragraaf. De uitgangspunten die bij deze doorlichting zijn gehanteerd, zijn naast stringenter toepassing van het profijtbeginsel, de volgende:

– De schoolverlater die na zijn (voor)opleiding een dienstopleiding aansluitend op zijn indiensttreding volgt, dient geen ongerechtvaardigde (salaris)voorsprong te verkrijgen op zijn mede-schoolverlater die inschrijft op een reguliere vervolgoopleiding.

- Uren in dienstopleiding doorgebracht dienen als niet-productieve uren te worden beschouwd.
- Tegenover de zekere beperking die de schoolverlater in zijn keuzevrijheid aanvaardt door indiensttreding en het volgen van een dienstopleiding, is het redelijk de kosten van de dienstopleiding niet te zijnen laste te brengen. Tevens kan het redelijk zijn bij bepaalde dienstopleidingen een (beperkt) maandgeld te overwegen.

Bij de doorlichting is gebruik gemaakt van een indeling van de dienstopleidingen in de volgende categorieën:

- a. full-time opleiding in internaatsverband;
- b. full-time opleiding niet in internaatsverband;
- c. part-time opleiding, gecombineerd met werk.

Aan de hand van deze indeling in categorieën is een inventarisatie gemaakt van de dienstopleidingen bij het Rijk, met name in de sectoren Financiën, Defensie en Politie. Geen inventarisatie heeft kunnen plaatsvinden van de dienstopleidingen bij de lagere publiekrechtelijke lichamen, in de overheidsbedrijvensector en in de sector van de andere werknemers in de collectieve sector. Leiden de heroverwegingen tot wijziging van de onderzochte regelingen, dan mag worden verondersteld dat ook de overige regelingen zullen worden aangepast.

Aan de hand van bovengenoemde uitgangspunten kunnen per categorie de volgende conclusies worden getrokken:

ad a. Het lijkt onjuist het personeel in full-time opleiding in internaatsverband een salaris te geven. De kosten van opleiding, huisvesting en verzorging zouden ten laste van het Rijk kunnen worden gebracht, terwijl daarnaast aan de betrokkenen een maandgeld kan worden gegeven, zoals op dit punt reeds geschiedt bij de Nederlandse Politie Academie, de Koninklijke Militaire Academie en het Koninklijk Instituut voor de Marine. De hoogte van dit maandgeld zou gerelateerd kunnen worden aan de door O en W vastgestelde bedragen voor studiefinanciering onder aftrek van de ten laste van het Rijk komende kosten voor opleiding, huisvesting en verzorging.

ad b. Het personeel in full-time opleiding, maar dan niet in internaatsverband, zou evenmin een salaris moeten genieten. De kosten van de opleiding zouden ook hier ten laste van het Rijk behoren te worden gebracht terwijl ook hier aan de betrokkenen een maandgeld kan worden gegeven waarvan de hoogte eveneens gerelateerd zou kunnen zijn aan de hoogte van de door O en W vastgestelde bedragen voor studiefinanciering, onder aftrek van de ten laste van het Rijk komende bedragen voor opleiding.

ad c. Voor het personeel in part-time opleiding, gecombineerd met werk, wordt voorgesteld een salaris te berekenen naar rato van de productieve uren, bij voorbeeld bij één opleidingsdag per week een salariëring van 80% van het reguliere salaris. De kosten voor de opleiding zouden dan ten laste van het Rijk kunnen komen.

Bij de uitwerking van deze voorstellen per dienstopleiding zal punt van beschouwing kunnen zijn de positie van de overheid ten aanzien van de betreffende doelgroep op de arbeidsmarkt. Ook ware te bezien in hoeverre een dergelijke aanpassing voor het ziekenhuiswezen moet gelden.

Volgens een globale raming bedraagt de opbrengst van deze voorstellen structureel f 50 mln. per jaar.

### **3. Reiswezen**

#### **3.1. Reisbesluit**

De ambtenaar die noodzakelijkerwijze voor de dienst gebruik maakt van zijn eigen auto, ontvangt hiervoor per afgelegde kilometer een vergoeding.

Deze vergoeding bevat alle kostencomponenten, die aan het gebruik van een auto zijn verbonden, derhalve ook de z.g. vaste kosten. Wordt de vergoeding van de autokosten beperkt tot de variabele kosten, dan levert dit voor wat betreft de rijksoverheid theoretisch een besparing op van f 28 mln. (structureel). In de praktijk zal deze besparing vermoedelijk grotendeels teniet worden gedaan, omdat veel ambtenaren die thans hun eigen auto voor dienstreizen gebruiken, niet bereid zullen zijn dat ook bij een sterk verlaagde kilometervergoeding te blijven doen. Dit zal tot gevolg hebben dat het bestand aan dienstauto's fors moet worden uitgebreid. Wil men hier niet toe overgaan, dan zullen veel meer dienstreizen per openbaar vervoer gaan plaatsvinden. Dat zal ertoe leiden dat dergelijke reizen meer tijd in beslag gaan nemen, hetgeen kostenverhogend werkt. Wèl kan overwogen worden voor alle ambtenaren die gebruik maken van het openbaar vervoer slechts de reiskosten van vervoer 2de klasse te vergoeden. Een globale schatting wijst erop dat een dergelijke maatregel op jaarbasis een besparing van ca. f 30 mln. zal opleveren.

### 3.2. *Verplaatsingskostenbesluit*

Sinds enige tijd houdt een werkgroep zich bezig met de problemen die in de praktijk met betrekking tot de toepassing van het Verplaatsingskostenbesluit zijn gerezen. De inmiddels door deze werkgroep voorgestelde differentiatie in de vergoeding voor herinrichtingskosten zal op jaarbasis een besparing van f 6 mln. opleveren. Met de vergoeding voor verhuiskosten c.q. herinrichtingskosten is in totaal op jaarbasis een bedrag van ca. f 60 mln. gemeind.

Afschaffing van de verhuiskostenvergoeding voor eerste indiensttredingen zou op jaarbasis f 4 mln. opleveren.

Vermindering van de vergoeding voor herinrichtingskosten (thans in principe 12% van het jaarsalaris) levert per procent verlaging op jaarbasis ca. f 3,5 mln. op. Halvering betekent derhalve een besparing van f 21 mln. per jaar.

De hiervoor genoemde bedragen hebben betrekking op de rijksoverheid inclusief onderwijs en exclusief politie.

Opgemerkt zij, dat afschaffing ten koste gaat van de wervingskracht van de overheid op de arbeidsmarkt en de mobiliteit beperkt. Voorts, dat in de praktijk geen onderscheid te maken is tussen een verplichte verhuizing (verplaatsing) en een vrijwillige verhuizing (interne sollicitatie).

### 3.3. *Vergoeding woon-werkverkeer (forensenvergoeding)*

Overwogen zou kunnen worden de regeling voor niet-verhuisplichtigen, die een aanspraak op vergoeding van reizen in het woon-werkverkeer hebben, op te heffen. Dit zou een structurele besparing opleveren van f 50 mln. (rijksoverheid inclusief onderwijs, exclusief politie).

## 4. **Verloffaciliteiten**

Sinds 1960 heeft naast de verkorting van de werkweek tot 40 uur een sterke stijging van het aantal vakantiedagen plaatsgevonden. Gezien de situatie rond 5 mei en de trend in het bedrijfsleven, de druk van de vakbonden op verkorting van de werkweek, lijkt het einde van deze ontwikkeling nog niet in zicht. In dit verband zijn ook relevant de verloffaciliteiten die voor de ambtenaren op allerlei terreinen zijn geregeld.

De werkgroep meent dat in het kader van de heroverweging ook deze vermindering van het aantal produktieve uren opnieuw moet worden bezien. De werkgroep stelt een kritische doorlichting van alle verloffaciliteiten voor. Bij de beoordeling daarvan dient de situatie in het bedrijfsleven mede in het afwegingsproces te worden betrokken. In afwachting van deze doorlichting zou grote terughoudendheid dienen te worden betracht bij het uitbreiden van bestaande verloffaciliteiten. De opbrengst dient voorhands op p.m. te worden geraamd.

## HOOFDSTUK V. AFWIJKENDE REGULINGEN VOOR BIJZONDERE GROEPEN

### 1. Inleiding

In het hierna volgende wordt ingegaan op een aantal arbeidsvoorwaarden voor categorieën overheidspersoneel welke doorgaans worden aangeduid als «bijzondere groepen». Als voornaamste categorieën worden genoemd onderwijspersoneel, militair personeel, politiepersoneel en personeel van de Buitenlandse Dienst. Vervolgens zal worden ingegaan op de positie van het personeel van de lagere publiekrechtelijke lichamen en het personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector.

Het verdient de aandacht zich te realiseren dat eventuele keuzen uit de aangegeven alternatieven voor betrokkenen cumuleren met maatregelen die gebaseerd zijn op keuzen uit andere hoofdstukken van dit rapport. Immers ook die keuzen zullen hier doorwerken, hetzij rechtstreeks, hetzij vertaald naar de specifieke situatie waarin de onderscheiden categorie personeel verkeert.

Een tweede aspect dat niet over het hoofd behoort te worden gezien is het volgende. Doorgaans stoelen aangeboden alternatieven op vergelijking van de betreffende arbeidsvoorwaarden met een soortgelijke regeling voor het burgerlijk rijkspersoneel. Tegen dat referentiekader tekent zich veelal een relatief voordeel, soms echter ook een relatief nadeel af. Consistent is steeds in geval van een relatief voordeel een alternatief ter (her)overweging aangeboden. Niet zelden omvat dit alternatief afbouw of eliminatie van het relatieve voordeel; op zich op goede gronden. Indien een of meer van deze alternatieven zullen worden gerealiseerd zal de betrokken categorie relatieve voordelen gaan missen, terwijl anderzijds aan relatieve achterstanden niets wordt gedaan. Het ligt voor de hand dat dit o.a. ten koste zal gaan van het personeelsbeleid en de wervingspositie van de overheid. Om een evenwichtige gang van zaken te bevorderen wordt erop aangedrongen bij de besluitvorming in de voorkomende gevallen dit aspect mee te nemen.

Te zijner tijd zal een vergelijking van de onderscheiden pakketten arbeidsvoorwaarden van de verschillende categorieën overheidspersoneel in het kader van de eerder bedoelde pakketvergelijking meer inzicht verschaffen in de mate waarin van gelijkwaardigheid sprake is.

Reeds eerder is vermeld, dat in een aantal gevallen in de non-profit-sector een relatief voordeel expliciet verbonden is aan een met name genoemd nadeel, te weten het bruto-netto verschil. In een dergelijke situatie lijkt afbouw of eliminatie van het voordeel slechts mogelijk bij gelijktijdige afbouw of eliminatie van het gerelateerde nadeel. Voor wat dit onderwerp betreft wordt hier verwezen naar hoofdstuk II, paragraaf 4 van dit rapport.

### 2. Militair personeel

#### 2.1. Leeftijdsontslag

In 1976 is door de Staatssecretaris van Defensie (personeel) de Stuurgroep Leeftijdsontslag Militairen ingesteld, die tot taak kreeg advies uit te brengen inzake het tijdstip waarop ontslag van militaire ambtenaren zou moeten plaatsvinden. In het in 1978 uitgebrachte rapport wordt voorgesteld een gedifferentieerd leeftijdsontslag, afhankelijk van de vervulde functie en opbouw van de personeelsbestanden, in te voeren, en wel voor de Koninklijke Marine van 50 tot 55 jaar en voor de Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht van 55 tot 58 jaar. Als factor van invloed bij het bereiken van deze doelstelling moet worden meegewogen het feit dat in 1966 de huidige ontslagleeftijden op basis van operationele inzetbaarheidseisen werden vastgesteld. Deze inzetbaarheidseisen hebben zich niet gewijzigd. Gedifferentieerd ontslag wordt door het personeel ervaren als een ongelijke rechtsbedeling tussen de verschillende groepen personeelsleden.

Voor wat betreft de financiële gevolgen voor het Departement van Defensie wordt opgemerkt dat in de overgangsfase over de eerste tien jaren na invoering baten kunnen worden verwacht van naar schatting f 25 mln. per jaar.

De verdere uitwerking van het gedifferentieerd leeftijdsontslag is reeds aan de krijgsmachtdelen opgedragen in de vorm van deelstudies, die per 1 september 1981 zullen zijn voltooid.

In het laatste kwartaal van 1981 kunnen aan de hand van de uitkomsten van de deelstudies nadere beslissingen omtrent de differentiatie worden genomen. De invoering zal in beginsel gefaseerd geschieden.

Met de Centrale Commissie Georganiseerd Overleg Militairen zal overleg worden gevoerd over de uitgangspunten van het rapport van de Stuurgroep Leeftijdsontslag Militairen. Voorts zal worden voortgegaan met het reeds in gang gezette beleid om de land- en luchtmachtmilitairen op grond van operationele belangen op basis van vrijwilligheid in dienst te houden tot hun 58ste jaar.

De hiervóór geschetste operatie dient met voortvarendheid te worden voortgezet en afgerond. Er is op dit moment afgezien van het bekijken van alternatieven zoals het optrekken van de leeftijdsgrens tot 58 jaar bij de Koninklijke Marine of het voor de drie krijgsmachtdelen optrekken van de leeftijd tot de leeftijdsgrens van de vrijwillige uittreding (VUT). Daarbij is overwogen dat zolang de uitkomsten van de studies met betrekking tot de huidige operatie – die overigens als eerste stap kan worden gezien – niet bekend zijn, het aandragen van alternatieven weinig zinvol is.

## *2.2. Functie-analyse, bevordering, bezoldiging*

In interdepartementaal overleg is men tot het inzicht gekomen dat de militaire functies dienen te worden vastgesteld aan de hand van de functie-analyse, tot invoering waarvan in de krijgsmacht is besloten. De doelstellingen van functie-analyse in de krijgsmacht zijn de volgende:

- a. een externe (loonpolitieke) doelstelling: waar mogelijk afstemming van de militaire bezoldigingsstructuur op die van het burgerlijk rijkspersoneel;
- b. een interne doelstelling: deze beoogt het gebruik van functie-informatie ter ondersteuning van het organisatie-, personeels- en opleidingsbeleid (verbetering van de organisatiestructuur, afstemming van functies op elkaar, ontwerpen van loopbaan en carrièrepatronen, nauwere afstemming van opleidingen op functies, doelmatiger werving en selectie).

In de loop van 1981 zullen voldoende militaire functies zijn geanalyseerd en gegradeerd om een representatief inzicht te hebben in de relatieve zwaarte van de militaire functies. Het is van groot belang deze arbeid met voortvarendheid voort te zetten.

Bevorderingsmogelijkheden zijn, zoals in elke organisatie, ook in de krijgsmacht in principe afhankelijk van het functiebestand (aantallen per rang) en de doorstromingsnelheid der personeelsleden (maximale loopbaanduur c.q. latere instroming en tussentijds vertrek). Typisch voor de krijgsmacht is echter de noodzaak van een hiërarchische structuur, hetgeen een bepaald aantal rangen impliceert. Het in Nederland gekozen systeem van legervorming (kadermilitie krijgsmacht) betekent dat de vredesorganisatie kleiner is dan de oorlogsorganisatie en dat reeds in vreedstijd mede aanwezig moet zijn het personeel voor de encadrering van de oorlogsuitbreiding.

Van het vredesfunctiebestand wordt een deel, met name in de lagere rangen waarin relatief weinig opleiding en ervaring nodig is, gevuld door reservisten met een kortverband en (vooral bij de landmacht) door dienstplichtigen. Deze personeelsopbouw leidt tot relatief lage kosten, grote flexibiliteit bij wijziging van de organisatie en betrekkelijk voorspelbare bevorderingsmogelijkheden voor beroepsmilitairen. Het is duidelijk dat ingrijpende wijziging van het functiebestand leidt tot wijziging van de bevorderingskansen.

Het resultaat van het wervings-, opleidings-, verplaatsings- en bevorderingsstelsel is een doorlopende personeelsbezetting van de vereiste kwantiteit en kwaliteit. «Horizontale instroming» is in dit stelsel maar in zeer beperkte mate nodig en mogelijk; het laatste omdat voor het merendeel der functies opleidingen en ervaringen vereist zijn die uitsluitend in de krijgsmacht zelf in een reeks van jaren kunnen worden verworven (een bataljonscommandant of compagniecommandant is niet verkrijgbaar via de normale arbeidsmarkt). Het stelsel gaat gepaard met betrekkelijk regelmatige bevorderingsperspectieven voor personen die bereid zijn zich een beroepsleven lang aan dit ingrijpende stelsel te onderwerpen. Afhankelijk van de categorie en het krijgsmachtdeel kan aldus een bepaalde «eindrang» als haalbaar in het vooruitzicht worden gesteld. Bevordering vindt alleen plaats indien een bepaalde tijd in de rang is doorgebracht. Voorts moet aan bepaalde eisen van bekwaamheid en geschiktheid worden voldaan. Er is derhalve geen «automatische bevordering» van beroepsmilitairen, maar er is sprake van een grote beheersbaarheid van processen en als gevolg daarvan een sterke systematisering. Daarom is er in het kader van heroverwegingen geen mogelijkheid tot besparingen door middel van correctie. Daarvan los staan de maatregelen zoals een totale bevorderingsstop of algemene vertraging der bevorderingen. Deze maatregelen zullen op het eerste gezicht kosten kunnen besparen, maar leveren ernstige bezwaren uit een oogpunt van verzekering van een adequate personeelsbezetting.

Bezoldiging van militairen geschiedt naar rang en diensttijd (als officier) dan wel leeftijd (onderofficieren). In de hoogste rangen is er via enkele «scharnierpunten» een koppeling van de militaire bezoldigingschalen aan die van het burgerlijk rijkspersoneel, die zijn neergelegd in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA). Voor de lagere rangen zijn dergelijke scharnierpunten er niet. De bestaande onderlinge relaties zijn historisch gegroeid, waarbij voor beperkte groepen incidenteel oriëntatie heeft plaatsgevonden op externe ontwikkelingen.

De bezoldigingsstructuur voor militairen is vanaf de jaren vijftig niet wezenlijk gewijzigd. De algemene ontwikkeling van de salarissen is gekoppeld aan die van het rijkspersoneel. In relatie met het project functie-analyse wordt de bezoldigingsstructuur opnieuw bezien. Een en ander hangt nauw samen met de uitkomsten van dit project. Eerder in deze paragraaf is gewezen op het belang dat met voortvarendheid dient te worden bewerkstelligd dat dit gehele cluster op redelijk korte termijn wordt heroverwogen.

Het wordt mogelijk geacht op middellange termijn besparingen in de orde van grootte van tientallen miljoenen gulden te realiseren.

### **3. Politiepersoneel**

#### *3.1. Onregelmatigheidstoeslag*

In de huidige regeling geschiedt toekenning van de onregelmatigheidstoeslag aan het «executieve» politiepersoneel niet individueel maar categoriewijs. Men kent twee categorieën voor de lagere rangen, nl. die welke een hoog en die welke een laag percentage ontvangt, afhankelijk van het overschrijden van een zekere grens bij de berekening van het totale percentage aan onregelmatigheid over een periode van 4 weken. Deze percentageberekeningen zijn gelijk aan die van de rijksregeling en worden ten hoogste berekend over het maximum van schaal 39 BBRA. Vaststelling geschiedt aan de hand van het dienstrooster van de betrokken categorieën. Individualisering kan een aanzienlijke besparing opleveren, door de werkgroep geschat op structureel f 15 mln. per jaar, rekening houdend met meerkosten aan verschuiving van diensturen die thans niet worden vergoed, indien deze verschuivingen ten minste 4 x 24 uur tevoren aan betrokkenen zijn medegedeeld en niet in het weekend vallen of op een feestdag. Indien de onregelmatigheidstoelage wordt geïndividualiseerd, zou namelijk uit een oogpunt van consistentie vergoeding van alle verschoven uren krachtens de voor onregelmatige uren geldende percentages de consequentie zijn van individualisering.



### 3.2. Optrekken van FLO-leeftijd naar 62 jaar

Niet alle politiefuncties zijn even zwaar belast. Een aantal functionarissen verricht voornamelijk binnenwerk gedurende normale kantooruren. Duidelijke afbakeningen zijn niet mogelijk. Gesteld kan worden dat de officieren niet gedurende hun volledige dienstgang met de last van het uitvoerende werk zijn bezwaard, omdat zij grotendeels de staf- en managementfuncties bezetten. Met name de korpschef is eerder algemeen manager dan de eerst uitvoerende.

Het verdient aanbeveling een optrekking van de leeftijd waarop politieambtenaren functioneel ontslag wordt verleend door te voeren voor de gehele categorie en niet slechts voor enkele deelcategorieën. En zodanige optrekking zou in ieder geval voor de officieren en korpschefs kunnen worden gerealiseerd. Hier onderscheid maken tussen officieren en korpschefs kan n.l. tot gevolg hebben dat de ambitie voor het korpschefschap verdwijnt. Voorts verdient opmerking dat bevorderingsmogelijkheden twee jaren stagneren. Indien het leeftijdsontslag wordt gesteld op 62 jaar voor alle executieve politieambtenaren, inclusief officieren en korpschefs, belopen de besparingen op jaarbasis structureel naar globale schatting f 65 mln.

Indien een dergelijke operatie wordt uitgevoerd, dienen ook gelijksoortige categorieën personeel om voor de hand liggende redenen in de beschouwingen te worden betrokken.

### 3.3. Ambtsjubileumgratificatie

De ambtsjubileumgratificatie wijkt af van rijksregeling in die zin dat aan degenen die met functioneel leeftijdsontslag gaan en in de periode van hun 60ste tot 65ste levensjaar een jubileum zouden hebben, op de ontslagdatum de daarbij behorende gratificatie wordt uitbetaald.

De meeste politieambtenaren komen thans nog voor een dergelijke gratificatie in aanmerking. Doordat de aanstellingsleeftijd voor de politie in 1962 verlaagd werd tot 17 jaar zal deze regeling na het jaar 2000 weinig effect meer sorteren. Overwogen zou kunnen worden deze van de rijksregeling afwijkende bepaling in te trekken. De geraamde besparing bedraagt ca. f 2 mln. per jaar.

## 4. Onderwijspersoneel

De post «salariskosten» maakt een zeer groot deel uit van de onderwijsbegroting. Bezuinigen op die begroting leidt er onvermijdelijk toe, dat ook op de totale salarissom voor het onderwijs moet worden bezuinigd. De grootte van de totale salarissom wordt bepaald door het aantal arbeidsplaatsen en de gemiddelde kosten per arbeidsplaats in het onderwijs. Het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs wordt op zijn beurt bepaald door het gemiddelde «voorzieningsniveau» per leerling en het totaal aantal leerlingen dat aan het onderwijs deelneemt.

Van de hierboven aangegeven variabelen die bepalend zijn voor de grootte van de totale salarissom, ligt de nadruk heel sterk op de factor: «gemiddelde kosten per arbeidsplaats».

Aandacht is besteed aan de (theoretische) mogelijkheden om die kosten terug te brengen. In dit verband valt de verscheidenheid van salarissystemen op. Deze is zo groot dat zowel vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid als uit het oogpunt van billijkheid zich vanzelf de noodzaak aandient om te komen tot een grotere onderlinge afstemming van de verschillende systemen. Een in het oog springend kenmerk van een groot aantal in gebruik zijnde schalen is de relatief lange looptijd ervan, en het feit dat die relatief lange schalen als gevolg van de leeftijdssalariëring automatisch worden doorlopen. Als gevolg daarvan wordt aan de factor «ervaring» slechts zijdelings gewicht toegekend bij het bepalen van het salarisniveau. Het valt te betwijfelen of een dergelijk ondergeschikte rol van de factor «ervaring» in alle op-

zichten billijk genoemd kan worden. Enerzijds is het effect van die lange leeftijdsschalen dat iemand die op jonge leeftijd een carrière in het onderwijs begint, relatief lang moet wachten op het bereiken van zijn maximumsalaris. Anderzijds betekent dat dat iemand die zijn loopbaan bij het onderwijs op oudere leeftijd begint (of hervat), automatisch met een hoger salaris start, onafhankelijk van de ervaring die hij in het onderwijs heeft opgedaan.

De verschillende (deel)systemen afzonderlijk langslowend is een groot aantal knelpunten gesignaleerd. Een en ander zou kunnen leiden tot de volgende aanbevelingen:

a. Harmonisatie door middel van het terugbrengen van het aantal in het onderwijs gehanteerde salarisschaalsystemen en het vergroten van de onderlinge afstemming daartussen is noodzakelijk.

– Daarbij kan voor wat betreft het elementair buitengewoon onderwijs het best worden aangesloten bij de salarissystemen voor het kleuteronderwijs en het gewoon lager onderwijs.

– Voor het voortgezet buitengewoon onderwijs, het vormingswerk, de academies voor lichamelijke opvoeding en nog enkele andere categorieën onderwijs dient te worden aangesloten bij het salarissysteem voor het voortgezet onderwijs.

– Voor de instellingen behorende tot de verzorgingsstructuur lijkt het zeer goed mogelijk reeds op korte termijn een nauwere aansluiting tot stand te brengen met het ambtelijk systeem.

– Voor het leerlingenwezen is een dergelijke nauwere aansluiting voor een deel reeds tot stand gekomen en voor een ander deel onderwerp van georganiseerd overleg.

b. De kenmerkende inrichting van een groot aantal onderwijsschalen (lange looptijd, automatische doorloop als gevolg van de leeftijdsbezoldiging) dient te worden heroverwogen.

c. Voor wat betreft het gewoon lager onderwijs kunnen de deelsystemen voor groepsonderwijzers en vakonderwijzers meer op elkaar worden afgestemd.

d. Het salarisschaalsysteem voor het voortgezet onderwijs dient te worden vereenvoudigd. Dit kan worden bereikt door:

- vermindering van het aantal schalen;
- afbouw/terugbrengen van de overgangsrechtelijke garanties;
- vermindering/wegnemen van de invloed van de bevoegdheidsregeling op het salarisschaalsysteem;
- wijziging van de bezoldiging voor de adjunct-directeur.

Deze operatie zal, wanneer geheel gerealiseerd, een structurele besparing van f 200 mln. opleveren.

## **5. Personeel van de Buitenlandse Dienst**

Een interdepartementale werkgroep tracht al enige jaren te komen tot een doorzichtiger systeem van bezoldigingen voor de Buitenlandse Dienst. De huidige valuta-inkomens («behoefte-inkomens») zouden kunnen worden vervangen door «Ned. salaris toelagen i.v.m. functieuitoefening en verblijf in het buitenland», vertaald via een systeem van koopkrachtcoëfficiënten. Deze operatie loopt al enige tijd. Het huidige valuta-inkomen bestaat uit drie delen, te weten een deel voor de vergoeding van huur, een deel voor consumptieve uitgaven (incl. passieve representatiekosten) en een deel voor vergoeding van kosten van actieve representatie (achteraf door middel van declaraties te verantwoorden).

Aldus is het inkomen een «behoefte-inkomen» op basis van schattingen, waarop in theorie niets bespaard zou mogen kunnen worden. Voor wat de koopkrachtontwikkeling betreft kan worden opgemerkt dat in de laatste jaren de netto-koopkrachtmutatie van Nederlandse ambtenaren op vergelijkbare niveaus vertaald is doorgegeven aan ambtenaren van de Buitenlandse Dienst in den vreemde. Ook in de toekomst zal dit gebeuren.

Het aantal dienstreizen bij de Buitenlandse Dienst is absoluut en ook relatief gering. De dagvergoedingen zijn nagenoeg gelijk aan die voor rijksambtenaren die dienstreizen maken. De mogelijkheden tot heroverwegen zijn dan ook zeer beperkt.

Als op het deel van het huidige valuta-inkomen, dat de kosten voor actieve representatie betreft, zou moeten worden bezuinigd, zou dat kunnen door plafonds te hanteren c.q. door een procentuele verlaging over het geheel aan te brengen. Dat betekent dat er minder actief gerepresenteerd kan worden of dat dit voor eigen rekening zou moeten worden opgevangen. Te verwachten tegenargumenten zijn dat dit schadelijk is voor het buitenlandse beleid en dat de Buitenlandse Dienst weer een affaire voor welgestelden zou kunnen worden. De stellige indruk bestaat dat met name het hoogste personeel van de Buitenlandse Dienst (ambassadeurs) in relatie tot dat van andere mogendheden aanzienlijk hoger gehonoreerd wordt. Voor het lagere personeel geldt dat niet. Het totale voor Buitenlandse Zaken in het buitenland werkende personeelsbestand is ruim 2000 man groot, daarvan zijn ca. 450 diplomaat, waarvan ca. 90 ambassadeurs, ca. 600 personen behoren tot de Nederlandse administratieve staf en een kleine 1000 werknemers tot het lokaal aangeworven personeel.

In het raam van heroverwegingen zou vermindering van de valuta-inkomens uitvloeisel dienen te zijn van het ter zake te voeren volumebeleid en in een discussie over verlaging van de gevoerde status aan de orde dienen te komen.

## **6. Personeel in dienst van de lagere publiekrechtelijke lichamen**

Vooraleerst wordt opgemerkt, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen te onderscheiden zijn naar provincies, gemeenten en waterschappen, alwaar globaal geschat resp. 16000, 205000 en 7000 ambtenaren werkzaam zijn. Omdat volgens deze opgave het merendeel van het personeel in dienst van de lagere publiekrechtelijke lichamen werkzaam is bij de gemeenten, zijn de desbetreffende gemeentelijke regelingen het meest relevant. Daarbij dient het begrip «regelingen» in dit verband ruim te worden opgevat, omdat daartoe in dit verband ook gerekend moeten worden de regelingen die niet gegoeten zijn in een formeel raads- dan wel B&W-besluit. Met name dit type regelingen vervaagt het beeld van wat precies op rechtspositioneel terrein bij de gemeenten van toepassing is. Ook zullen eventuele afwijkingen zich niet over de gehele linie en in dezelfde mate voordoen. Met uitzondering van de afwijkingen, die zijn ingebed in de zogenoemde modelregelingen van het Centraal Orgaan dan wel samenhangen met de eigen aard van de ziektekostenregelingen van de lagere overheden, komt dit soort regelingen overwegend slechts bij een (kleine) minderheid van de gemeenten voor.

Op het punt van de bezoldigingsregeling bestaat een sterke mate van overeenkomst met die van het Rijk. Deze overeenkomst wordt alleen maar groter als gevolg van de recente herziening van de Ubink-normen, in verband waarmee de gemeenten gebruik behoren te (gaan) maken van dezelfde salarisschalen en waardingsverhoudingen als het Rijk doet. Dat neemt intussen niet weg, dat de grotere gemeenten in meerderheid, door het hanteren van uitloopramingen, ambtenaren uiteindelijk hoger indelen dan het Rijk.

Als gevolg van de herziening van de Ubink-normen zal een grote mate van uniformiteit ontstaan tussen de toelage- en gratificatieregelingen van de gemeenten en die van het Rijk. Dit geldt echter niet voor de zogenoemde dubbele en de evenredige jubileumgratificatieregeling. De indruk bestaat, dat met name eerstgenoemde regeling niet zelden voorkomt.

Met betrekking tot de verlofregelingen kan geconstateerd worden, dat terwijl de gemeenten in meerderheid hetzelfde aantal basisverlofdagen kennen als het Rijk, zij in hun bijzondere verlofdagen, in de aanvang van de leeftijdsdagen en in de extra dagen gekoppeld aan het aantal dienstjaren, vaak in gunstige zin afwijken.

Historisch verklaarbaar en naar verwachting overwegend in de kleinere gemeenten doet zich het verschijnsel voor, dat vooral op de secretarie werktijden voorkomen van minder dan 40 uur per week.

Alhoewel ook hierover geen duidelijk inzicht bestaat, lijkt de indruk gerechtvaardigd, dat de gemeenten nog het meest in gunstige zin afwijken op het punt van de vergoedingsregelingen. Hierbij valt eerst en vooral te denken aan de regelingen voor vergoeding van telefoonkosten, reis- en verplaatsingskosten.

Met vorenstaande vergelijking van regelingen is slechts gesignaleerd waar gemeenten c.q. lagere publiekrechtelijke lichamen in hun arbeidsvoorwaarden afwijken van het Rijk. Een volledige en zuivere vergelijking van regelingen is op dit moment niet mogelijk. Met nadruk wordt gesteld, dat ook voor zover regelingen inderdaad uniform zijn, deze ruimte kunnen laten voor het voeren van een eigen beleid in de uitvoering ervan. Aan dit feit zal zeker in het zoeken naar mogelijkheden tot besparingen bijzondere aandacht moeten worden besteed. Samenvattend lijken op dit terrein behoorlijke besparingen mogelijk, doch niet zonder dat een adequaat werkelijk instrumentarium hiertoe tot stand is gebracht. In dit verband wordt verwezen naar hoofdstuk VI van dit rapport.

## **7. Personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector**

Voor wat betreft de gesubsidieerde en gepremieerde sector valt in het kader van de heroverweging, waar het gaat om bijzondere en gunstige regelingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, te denken aan:

- a. de ziektekostenregelingen in de c.a.o.-ziekenhuizen;
- b. de regeling inzake de pensioenbijdrage in de c.a.o.-streekvervoer;
- c. onderdelen van de regeling van arbeidsvoorwaarden voor het TNO-personeel;
- d. de salarisoniveaus voor bepaalde functies in de onderhavige sector;
- e. de eindejaarsuitkering (13de maand) in de c.a.o.'s voor de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen.

De onder a t/m c genoemde regelingen bieden voor de desbetreffende onderdelen van het pakket arbeidsvoorwaarden op zich zelf gezien gunstige regelingen, gunstiger dan de regeling voor het overheidspersoneel op deze punten. De regelingen vermeld onder a en b zijn uitdrukkelijk opgezet om voor de betreffende categorie werknemers compensatie te bieden voor het bruto-netto-verschil ten opzichte van de ambtenaren. Wat betreft TNO (vermeld onder c) is sprake van een herziening van het gehele pakket arbeidsvoorwaarden in het kader van de herstructurering van TNO. Er is aldaar enige ruimte gelaten om uitgaande van een bruto-vergelijking met het pakket arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel een zekere compensatie voor het bruto-netto-verschil te realiseren.

Ten aanzien van punt d kan worden opgemerkt dat er indicaties zijn dat in sommige sectoren voor bepaalde functies hogere salarisschalen worden gehanteerd dan voor soortgelijke functies bij de overheid. Dit kan zich bij voorbeeld voordoen in de vorm van het hanteren van een aansluitende hogere schaal, waardoor doorloop naar een hoger salaris en in samenhang hogere inschaling mogelijk is. Duidelijk inzicht hierover ontbreekt. Wel is duidelijk dat het ook hier gaat om het langs een andere weg compenseren van het bruto-netto-verschil.

Als algemene opmerking zij nog vermeld dat gegevens over de omvang van de compensatie ontbreken en zeker niet op korte termijn zijn te verkrijgen. Wellicht zullen pakketvergelijkingen een beter inzicht op dit punt mogelijk maken.

Voorstellen om de hiervoor genoemde regelingen ongedaan te maken op grond van het feit, dat zij gunstiger zijn dan die voor het overheidsperso-

neel kunnen niet worden losgemaakt van de bruto-netto-problematiek. Het treffen van dergelijke maatregelen zal het zeer moeilijk maken daarnaast algemene beperkende maatregelen door te voeren gelijkelijk voor de ambtenaren en voor de andere werknemers in de collectieve sector. Laatstgenoemden hebben dan in het aangescherpte bruto-netto-verschil een sterk argument om zich te verzetten tegen het ook voor hen doorvoeren van dergelijke algemene maatregelen. Op grond van deze overwegingen acht de werkgroep het niet opportuun afbouw van genoemde regelingen in aanmerking te nemen als mogelijke bijdragen tot bezuiniging van de arbeidskosten in de collectieve sector.

Wanneer beperkende maatregelen zouden worden getroffen in de vorm van het uitbouwen van het bruto-netto-traject voor de ambtenaren, zodat langs die weg het bruto-netto-verschil wordt opgeheven of verkleind, dan zou de grond vervallen voor het onaangetast laten van de hiervoor genoemde afwijkende regelingen. In die situatie dienen – zoals in hoofdstuk II reeds is vermeld – maatregelen tot het afbouwen van deze regelingen te worden getroffen.

Wat betreft de sub e genoemde regeling zij opgemerkt, dat de arbeidsvoorwaarden van de uitvoeringsorganen min of meer zijn afgestemd op die in het bank- en verzekeringswezen. De 13de maand vormt een onderdeel van dat pakket. In deze sectoren wordt niet de trendsystematiek gehanteerd. Om die reden zijn de Bestekkortingen niet toegepast op de uitvoeringsorganen. De opzet is deze organen (samen met andere niet-trendvolgers als bij voorbeeld de omroeporganisaties) in de nabije toekomst wel te laten vallen onder het regime voor de collectieve sector op grond van de nieuwe wet (16505). De opzet van deze wet, welke gebaseerd is op de gedachte dat er geen reden is onderscheid te maken binnen de categorieën andere werknemers in de collectieve sector, lijkt juist. Centraal staat het gegeven dat in enigerlei vorm sprake is van financiering uit de collectieve middelen; het al dan niet hanteren van de trendsystematiek voor de regelmatige salarisaanpassingen is daarbij niet relevant.

De hiervoor genoemde regelingen geven niet zonder meer een uitputtende opsomming. Indien er nog andere meer of minder uitzonderlijk gunstige regelingen bestaan in de gesubsidieerde of gepremieerde sector, dan is dit in onderdelen van het pakket arbeidsvoorwaarden welke kwantitatief van weinig betekenis zijn.

## **HOOFDSTUK VI. WETTELIJKE MOGELIJKHEDEN TOT EFFECTUERING VAN MAATREGELLEN IN HET KADER VAN HEROVERWEGING VAN ARBEIDSVORWAARDEN IN DE COLLECTIEVE SECTOR**

### **1. Inleiding**

In dit rapport zijn met het oog op besparingen eventuele maatregelen besproken met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Deze maatregelen kunnen liggen op het gebied van het algemene salarisbeleid voor het personeel in overheidsdienst en in de non-profit-sector, op het gebied van de pensioenen van dat personeel, op dat van algemeen geldende secundaire arbeidsvoorwaarden en op het terrein van voor bijzondere groepen geldende bijzondere regelingen.

Bedoelde maatregelen hebben het karakter van redresseren van bestaande arbeidsvoorwaarden. Meer dan bij het «minder meer» in de situatie van Bestek '81 is bij aantasting van bestaande (niveaus van) arbeidsvoorwaarden de kans groot dat betrokkenen c.q. de bonden hiermee niet akkoord zullen gaan. Effectuering zal dan alleen mogelijk zijn langs dwingende weg. De kans is groot dat betrokkenen zich in rechte zullen verweren tegen de maatregelen met een beroep op gewekte verwachtingen, bestaande vooruitzichten en verkregen rechten.

Mede in verband met dit laatste zal voorkomen moeten worden dat maatregelen met terugwerkende kracht tot verslechteringen in de rechtspositie leiden; de daartoe geëigende juridische instrumenten moeten worden gehanteerd (hierbij hoeft slechts te worden herinnerd aan de uitspraken in kort geding over de toepassing van de Prijzenwet); voorts zal een voldoende hoog niveau van regelgeving gehanteerd moeten worden en zullen voorgeschreven (overleg)procedures in acht genomen moeten worden; ten slotte zal gedacht moeten worden aan overgangs- c.q. afbouwregelingen. Voor inbreuken op (werkelijk) verkregen rechten en voor terugwerkende kracht van nadelige maatregelen is – op zijn minst – een formele wet of een formeel wettelijke basis vereist.

## 2. Huidige situatie

### 2.1. *Rijkspersoneel*

De rijksoverheid-werkgever beschikt over de bevoegdheid de arbeidsvoorwaarden voor het rijkspersoneel eenzijdig vast te stellen. Wijziging van arbeidsvoorwaarden (in nadelige zin naar een tijdstip in de toekomst) kan plaatsvinden door middel van dezelfde instrumenten als waarmee de te wijzigen arbeidsvoorwaarden tot stand zijn gebracht (in het algemeen algemene maatregel van bestuur, Koninklijk besluit, ministerieel besluit). Alhoewel de daarbij in acht te nemen procedures en het voeren van overleg daarover veel tijd vergen, is het mogelijk op vrij korte termijn een effectieve maatregel te treffen. De tijd voor «vertaal-arbeid» voor bijzondere groepen daarentegen is vaak erg krap. Voor het treffen van salarismaatregelen waarbij nog rekening gehouden moet worden met «de laatste ontwikkelingen» (koopkrachtplaatje, mutaties in premies sociale verzekeringen) is te weinig beschikbaar. Het treffen van maatregelen bij formele wet is tijdrovend. De voor het personeel van het openbaar onderwijs vastgestelde arbeidsvoorwaarden gelden, omdat deze tevens voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs zijn, in het algemeen ook voor het personeel van het bijzonder onderwijs.

### 2.2. *Personeel bij lagere publiekrechtelijke lichamen (l.p.l.)*

Formeel zijn de l.p.l.-werkgevers autonoom bij het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden voor hun personeel; zij hebben de bevoegdheid de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vast te stellen. Evenals voor het rijkspersoneel zijn de pensioenrechten vastgelegd in de Algemene burgerlijke pensioenwet; wijzigingen in deze sfeer kunnen slechts bij wet (of soms bij algemene maatregel van bestuur) plaatsvinden.

In de praktijk worden de l.p.l. bij brief verzocht ten aanzien van het burgerlijk rijkspersoneel getroffen maatregelen overeenkomstig vast te stellen voor hun personeel. Wanneer het om verslechteringen gaat, kan de datum van inwerkingtreding hier een probleem vormen. Iedere lagere overheid moet in beginsel nog overleg voeren en overgaan tot formele vaststelling van de voorschriften.

De Kroon is op grond van artikel 126 Ambtenarenwet 1929 bevoegd – indien zij dat wenst – de lagere overheden aan te manen tot aanvulling, wijziging of intrekking van voorschriften met betrekking tot arbeidsvoorwaarden; zo nodig kan zij zelf dergelijke voorschriften vaststellen. De procedure van artikel 126 AW is omslachtig, kost veel tijd en is niet sluitend.

De Bestekkortingen hebben bij de l.p.l. plaatsgevonden zonder dat de Kroon gebruik heeft behoeven te maken van artikel 126 AW en zonder dat naar een centraal, hoger wetgevingsinstrument is gegrepen. Dit laatste is wel gebeurd bij de in 1980 en 1981 wenselijk geachte loonmatigingsbesluiten. Om er zeker van te zijn dat het gehele overheidspersoneel (naar niveau) gelijkelijk, tegelijkertijd en vanaf een zelfde tijdstip loonmatiging zou ondergaan, is gebruik gemaakt van de bevoegdheid voor al dat personeel bij al-

gemene maatregel van bestuur daartoe strekkende maatregelen te treffen; de bevoegdheid was gebaseerd op artikel IV van de Wet van 7 maart 1980, Stb. 81. In verband met het tijdsaspect (de maatregelen moesten corresponderen met soortgelijke maatregelen voor de particuliere werknemers) is in de wet voorzien in een terugwerkende kracht van maximaal twee maanden. Op 31 december 1981 vervalt deze wet en daarmee ook de zoëven bedoelde verstrekkende bevoegdheid.

### *2.3. Personeel werkzaam in de gesubsidieerde en gepremieerde sector*

De arbeidsvoorwaarden van het personeel dat werkzaam is in de gesubsidieerde en gepremieerde sector zijn vastgelegd in arbeidsovereenkomsten, voor het merendeel in collectieve arbeidsovereenkomsten. Ingrijpen in afzonderlijke arbeidsovereenkomsten is in beginsel niet mogelijk; tot 1 januari 1981 biedt artikel 10 van de Wet op de loonvorming de Minister van Sociale Zaken de bevoegdheid, in het belang van de nationale economie, regelen vast te stellen betreffende lonen en andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden. Arbeidsvoorwaarden, strijdig met krachtens dat artikel gestelde regelen, zijn nietig. Ingrijpen in afgesloten c.a.o.'s blijkt in de praktijk niet plaats te vinden.

Op grond van de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector kan de Minister van Sociale Zaken tot 1 juli 1982 regels stellen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de werknemer in de gesubsidieerde en gepremieerde sectoren. Deze bevoegdheid – die zich vooralsnog nog uitstrekt tot de arbeidsvoorwaarden bij de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen, de omroeporganisatie, e.a. – is gebonden aan de norm: de te stellen regels dienen te leiden tot een salarisontwikkeling die zoveel mogelijk gelijk is aan de salarisontwikkeling van ambtenaren in dienst van het Rijk. Regels kunnen worden gesteld met terugwerkende kracht. Arbeidsvoorwaarden, strijdig met de op grond van de wet gestelde regels zijn nietig. De wet geldt als *lex specialis* ten opzichte van de Wet op de loonvorming. Wijzigingen in ongunstige zin in de pensioenregelingen kunnen niet worden gerealiseerd met bovenvermelde wettelijke voorschriften. Bij de Tweede Kamer is in behandeling een ontwerp van Wet houdende tijdelijke voorzieningen met betrekking tot de bekostiging van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector (wetsontwerp 16 505). De wet zal gaan gelden voor de gehele gesubsidieerde en gepremieerde sector, derhalve ook voor de zo juist bedoelde categorieën, waar de bevoegdheid van de Minister van Sociale Zaken thans niet geldt. Zij maakt het de betrokken minister mogelijk bekostigingsvoorwaarden te stellen. Anders dan bij de hierboven besproken wetten zijn afwijkende arbeidsvoorwaarden niet nietig; zij komen echter niet voor financiering door de overheid in aanmerking. Voor wat betreft wijziging van de lonen geeft de wet als norm dat de trend uitgangspunt is; voorzien is echter ook in de mogelijkheid van deze maatstaf af te wijken. Voor degenen die onder deze wet vallen, is de Wet op de loonvorming niet van toepassing.

### **3. Nieuwe wettelijke instrumenten**

In het voorgaande zijn enige knelpunten gesignaleerd bij het treffen van maatregelen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden van de verschillende categorieën personeel in de collectieve sector. Van sommige aangegeven mogelijkheden om op onderdelen van het arbeidsvoorwaardenterrein bezuinigingsmaatregelen te treffen is het wenselijk geacht of (wellicht) wenselijk te achten deze op korte termijn te realiseren, voor sommige of alle categorieën personeel op een zelfde tijdstip en/of met een zelfde effect voor vergelijkbare niveaus of groepen. In deze paragraaf wordt gezien of ten behoeve van dergelijke maatregelen nieuwe wettelijke instrumenten wenselijk of noodzakelijk zijn.

Maatregelen betreffende afwijkende regelingen voor bijzondere groepen overheidspersoneel (hoofdstuk V) kunnen door de rijksoverheid eenzijdig

dig worden getroffen met behulp van wetgevingsinstrumenten van een zelfde aard en niveau als waarmee die regelingen zelf tot stand zijn gebracht. Behoudens met betrekking tot de in de inleiding vermelde aspecten als overgangsrecht e.d. zijn er hier vanuit wetstechnisch oogpunt geen problemen.

Voor zover het treffen van maatregelen in de collectieve sector ten doel heeft noodzakelijke besparingen te bewerkstelligen is het daarvoor te hantieren instrument het beperken van de financiële bijdrage uit de algemene middelen. Voor werknemers in de non-profit-sector zal de bovenbesproken bekostigingswet daartoe de mogelijkheid bieden, terwijl ten aanzien van de lagere overheden de mogelijkheid daartoe bestaat middels aanpassing van de bijdragen aan Provinciefonds en het Gemeentefonds. Voldoen aan de onder 3 vermelde wensen tot het treffen van maatregelen op het gebied van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en op dat van de pensioenen, zodanig dat er sprake is van uniforme gelding «in een keer voor allen» is een vraag van andere orde en minder probleemloos. Het (tot in detail) opleggen aan alle werknemers in de collectieve sector van op rijksniveau getroffen maatregelen – ongeacht de wijze waarop deze laatste tot stand zijn gekomen – zal slechts bij of krachtens een nieuwe formele wet kunnen geschieden. Met genoemde bekostigingswet kunnen de voor het rijkspersoneel getroffen maatregelen niet als zodanig op werknemers in de non-profit-sector van toepassing worden verklaard. De vrijheid van onderhandelen over arbeidsvoorwaarden door (particuliere) werknemers en werkgevers wordt in deze wet in beginsel gerespecteerd. Van een analoge situatie is sprake ten aanzien van de lagere publiekrechtelijke lichamen. In de relatie tot deze overheden is het beginsel van de autonomie van deze lichamen in het geding.

Met betrekking tot de wenselijkheid van een voor alle categorieën geldende formele wetgeving welke de rijksoverheid de bevoegdheid zou geven de arbeidsvoorwaarden eenzijdig te regelen, zij het volgende opgemerkt. Bedacht moet worden dat een dergelijk formeel wettelijk instrument met rechtstreekse gelding voor de gehele collectieve sector ernstig inbreuk maakt op genoemde uitgangspunten. De argumenten voor of tegen en de beslissing over een dergelijk instrument kunnen overigens voor de verschillende categorieën (l.p.l./non-profit-sector) verschillend zijn. De wens als één overheid-werkgever – in hoofdlijnen of in detail – ten aanzien van «het» overheidspersoneel een zelfde arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren, kan argument zijn voor een, wat wel is genoemd, (meer) materiële ambtenarenwet (geldend voor rijks-, provincie- en gemeenteamtensaren).

Het feit dat de overheid als financier betrokken is bij de non-profit-sector, behoeft anderzijds niet zonder meer te leiden tot het daar dwingend opleggen van dezelfde concrete maatregelen als voor het overheidspersoneel zijn getroffen. Bij substantiële maatregelen als vermindering van de prijscompensatie zal consequent regulering van de financieringsstromen afwijken in de non-profit-sector van een dergelijke maatregel niet reëel mogelijk maken. Voorts kan hier de vergelijking met de andere particuliere werknemers, tot welke categorie het personeel in de non-profit-sector toch behoort, van betekenis zijn. Als ten aanzien van de overige particuliere werknemers niet wordt ingegrepen, lijkt voor een ingreep in de concrete arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de non-profit-sector een bijzondere rechtvaardiging noodzakelijk. De wet zal de titel moeten bevatten, op grond waarvan eventueel toch ingegrepen kan worden. Voor maatregelen met een ander karakter dan dat van bekostigingsvoorwaarden is een andere titel vereist dan die van verantwoordelijkheid voor de collectieve middelen. Bedacht dient ten slotte te worden, dat het ontwerp van de bekostigingswet, dat minder ver gaat, reeds veel bezwaren en verzet heeft opgeroepen in en buiten het parlement.



## HOOFDSTUK VII. TIJDPAD VAN REALISERING VAN EVENTUELE OMBUIGINGSMATREGELEN

Bij de heroverweging van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector is het tijdstip waarop eventuele maatregelen kunnen worden ingevoerd, van belang. In het algemeen worden de mogelijkheden mede beïnvloed door cumulatie van inkomenseffecten. In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet dat de rechtspositionele aanspraken van het overheidspersoneel zijn neergelegd in diverse regelingen van verschillende orde: wetten, algemene maatregelen van bestuur voor praktisch het gehele overheidspersoneel dan wel alleen voor (bepaalde categorieën van) het rijkspersoneel, Koninklijke besluiten, ministeriële beschikkingen en verordeningen van de lagere overheden. De arbeidsvoorwaarden voor de andere werknemers in de collectieve sector zijn weer elders geregeld: in collectieve arbeidsovereenkomsten, terwijl de Minister van Sociale Zaken in bepaalde opzichten ter zake bevoegdheden bezit.

Een beperking in verbeteringen van arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel kan in het algemeen direct worden gerealiseerd voor het gehele overheidspersoneel: de lagere overheden nemen de beslissingen van de centrale overheid voor het rijks- en daarmee te vergelijken personeel (bij voorbeeld in de onderwijssector) overeenkomstig en gelijktijdig over. Anders ligt de situatie als het gaat om het beperken van bestaande aanspraken; dit zal moeten zijn geformaliseerd op het tijdstip waarop de beperking van kracht wordt (tenzij terugwerkende kracht bij voorbaat niet is uitgesloten). Het is duidelijk, dat naarmate de te volgen procedures langer zijn en het aantal te raadplegen instanties toeneemt, de periode tussen de beginselbeslissing met betrekking tot een bepaalde maatregel en de datum van realisering daarvan meer tijd vergt. Bovendien is de tijd van voorbereiding van een ontwerp tot wijziging van bestaande afspraken sterk afhankelijk van de materie: een wetswijziging bij voorbeeld om te komen tot inbouw van de AOW/AWW tot 100% is een minder gecompliceerde aangelegenheid dan wijzigingen in bij voorbeeld de invaliditeitspensioenen naar aanleiding van wijzigingen in de WAO.

Een belangrijk beginsel dat bij alle wijzigingen in arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel zoveel mogelijk in acht dient te worden genomen is dat van «gelijk en evenredig». Dat wil in dit geval zeggen, dat bepaalde maatregelen in het kader van de heroverweging zullen moeten doorwerken naar alle categorieën overheidspersoneel met overeenkomstige aanspraken. Wijzigingen bij voorbeeld in de aanspraken bij ziekte van rijksambtenaren zullen ook moeten worden doorgevoerd, liefst gelijktijdig, voor het overheidspersoneel bij de lagere overheden. In verband met de beperkte formele mogelijkheden van de centrale overheid om de arbeidsvoorwaarden (ontwikkeling) bij de lagere overheden te beïnvloeden, zullen in een aantal van de in heroverweging gegeven maatregelen nieuwe wetten in het leven moeten worden geroepen, zoals overigens ook reeds uit het voorgaande hoofdstuk blijkt. Bij het streven naar gelijktijdigheid zal dit een vertragende factor zijn.

Uit het voorgaande blijkt, dat het tempo van realisering van ombuigingen voor het overheidspersoneel voor een belangrijk deel wordt bepaald door de aard van de maatregel. Wijziging in aanspraken van de overige werknemers in de collectieve sector is in de eerste plaats een aangelegenheid van partijen bij de collectieve arbeidsovereenkomst. Zo nodig kan de Minister van Sociale Zaken ter zake corrigerend optreden.

Van de in voorgaande hoofdstukken genoemde onderwerpen van heroverweging is slechts met betrekking tot één onderdeel, te weten een uniforme ziektekostenregeling voor het gehele overheidspersoneel, aangegeven wanneer dit zou kunnen zijn gerealiseerd, nl. niet eerder dan in het jaar 1984. Nu reeds is nl. vanwege het complexe karakter van de materie voorzienbaar dat een eerder tijdstip nauwelijks haalbaar lijkt. Het spreekt overigens vanzelf dat dit jaar is genoemd in de veronderstelling dat de daarvoor nodige

tussentijdse deelbeslissingen tijdig zullen worden genomen. De overige *geinventariseerde alternatieven zijn niet in de tijd geconcretiseerd*, omdat – wellicht met uitzondering van gedeelten in de pensioensfeer – het tijdstip van realisering meer bepaald wordt door het tijdstip van beslissing dan door de technische uitwerking van de maatregelen.

## HOOFDSTUK VIII. SAMENVATTING (met bijlage)

### A. Interpretatie taakopdracht en algemene uitgangspunten

1. Bij de interpretatie van haar taakopdracht – het formuleren van te overwegen ombuigingen in de sfeer van salarissen en pensioenen van werknemers in de collectieve sector – heeft de werkgroep een ruime omschrijving van het begrip arbeidsvoorwaarden gehanteerd. De heroverweging richt zich derhalve niet alleen op het algemene salarisbeleid en de pensioenvoorzieningen, maar tevens op secundaire arbeidsvoorwaarden en op voor bijzondere groepen binnen de collectieve sector geldende regelingen. Het kwantitatieve richtsnoer voor de werkgroep is het inventariseren van punten van heroverweging tot een zodanige omvang, dat in 1985 een besparing optreedt van f 3, f 4 of f 5 mld. in cijfers van 1981. Als ijkpunt is gebruik gemaakt van de loonontwikkeling die in de jongste middellange-termijnverkenning van het CPB is verwerkt.

Met betrekking tot het algemene salarisbeleid heeft de werkgroep allereerst onderzocht welke overwegingen en mogelijkheden er zijn om, onder handhaving van het principe van het trendbeleid, correcties aan te brengen op de trendmethodiek. Als verder gaande stap is voorts bezien op welke gronden en op welke wijze het trendbeleid zou kunnen worden vervangen door een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarnaast is uitvoerig aandacht besteed aan het verschil in inhoudingen op het bruto-salaris dat bestaat tussen overheidspersoneel, andere werknemers in de collectieve sector en werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Bij de heroverweging van de pensioenvoorzieningen is mede gebruik gemaakt van het rapport van de commissie-Bosman.

2. Bij de beoordeling van de arbeidsvoorwaarden binnen de collectieve sector zijn de drie volgende randvoorwaarden van grote betekenis:

- a. de noodzaak om ten behoeve van de overheidstaak voldoende personeel – in kwantitatief en kwalitatief opzicht – te kunnen aantrekken en behouden;
- b. het zoveel mogelijk waarborgen van redelijke en verdedigbare inkomensverhoudingen, zowel binnen de collectieve sector als ten opzichte van het particuliere bedrijfsleven;
- c. het overheidspersoneelsbeleid dient een structureel karakter te behouden en mag niet verworden tot een ad hoc-beleid.

Bij de vormgeving van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector dient dan ook te worden bedacht dat de daarmee samenhangende overheidsuitgaven in relatie staan met de arbeidsvoorwaarden in de particuliere sector. Een ten opzichte van de particuliere sector duidelijk achterblijvende loonontwikkeling lijkt alleen te kunnen worden gebaseerd op budgettaire overwegingen. De mogelijkheid daartoe wordt begrensd door de verhoudingen op de arbeidsmarkt en de inkomensverhoudingen ten opzichte van werknemers in de particuliere sector.

3. Bij de uitgewerkte beleidsalternatieven heeft de voorgenomen algemene pakketvergelijking van arbeidsvoorwaarden van werknemers bij de overheid, van werknemers in de collectieve sector en van werknemers in het bedrijfsleven nog geen rol kunnen spelen. Ondanks het ontbreken van de vergelijkingsuitkomsten, waarvan het z.g. bruto-netto-traject van het loon van de

drie categorieën werknemers onderdeel zal uitmaken, betreft een van de heroverwegingsalternatieven het vergroten van de afstand tussen bruto- en netto-salaris bij de overheid. Het ontbreken van bedoelde uitkomsten verhindert overigens wel het toetsen van de beleidsalternatieven aan de hierboven genoemde uitgangspunten. Bovendien vormt het een belangrijke belemmering voor het in de heroverweging betrekken van de loonstructuur binnen de overheid. Wel zijn een aantal aspecten hiervan gezien bij de bijzondere groepen in de collectieve sector (zie onder punt IV). Indien een pakketvergelijking tot stand komt, zullen eventuele uit de in overweging gegeven alternatieven voortvloeiende maatregelen aan de uitkomsten daarvan moeten worden getoetst.

4. Een aantal voor het overheidspersoneel en andere werknemers in de collectieve sector geldende sociale zekerheidsregelingen is in de beschouwing betrokken. Een onderdeel daarvan vormt een fundamentele heroverweging van de ziektekostenregelingen voor het overheidspersoneel. Hoewel met betrekking tot de overige sociale zekerheidsregelingen (invaliditeitspensioen, ziekengeld en wachtgeld) enkele mogelijkheden tot aanpassing worden aangedragen, is ervan uitgegaan dat een nadere heroverweging van deze regelingen eerst zal kunnen plaatsvinden indien principebeslissingen zouden worden genomen ten aanzien van de door de werkgroep Heroverweging Sociale Zekerheid aangedragen alternatieven. De sociale zekerheid voor het overheidspersoneel staat – hoewel deze een eigen ontwikkeling heeft gekend – niet op zich zelf. De ontwikkelingen in het algemene sociale zekerheidsbestel zullen derhalve nauwgezet moeten worden gevolgd en voor zover mogelijk en wenselijk overeenkomstig dienen te worden vertaald naar het overheidspersoneel en andere werknemers in de collectieve sector.

Conform de kwantitatieve richtlijn voor de heroverwegingsoperatie zullen de uit een doorwerking van maatregelen op het algemene sociale zekerheidssterrein naar de sociale zekerheid voor overheidspersoneel voortvloeiende besparingen worden toegerekend aan het taakstellende bedrag voor de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Bij volledige doorwerking van de alternatieven die de werkgroep Heroverweging Sociale Zekerheid heeft uitgewerkt, kan de besparing globaal worden gesteld op f 800 à f 1200 mln.

5. Voor zover geïnventariseerde ombuigingsmogelijkheden leiden tot besparingen in de sector volksgezondheid, zijn deze besparingen niet begrepen in de ramingen van de opbrengsten, doch opgenomen in de door de werkgroep Heroverweging Volksgezondheid genoemde ombuigingsbedragen.

6. In het hierna volgende wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:  
het algemene salarisbeleid  
pensioenvoorzieningen  
secundaire arbeidsvoorwaarden (algemeen)  
afwijkende regelingen voor bijzondere groepen.

Voorts wordt ingegaan op de wettelijke mogelijkheden voor het treffen van maatregelen, wordt een kwantitatieve samenvatting gegeven en wordt een beschouwing gewijd aan het tijdspad van realisering van eventuele ombuigingsmaatregelen. Ten slotte is een bijlage toegevoegd, waarin voor zover mogelijk, een globale analyse wordt gegeven van de inkomenseffecten die uit de genoemde alternatieven kunnen voortvloeien.

## **B. Onderwerpen van heroverweging**

### **I. Het algemene salarisbeleid**

1. Met handhaving van het principe van het trendbeleid (gelijke welvaartsontwikkeling voor overheidspersoneel en werknemers in het particuliere

bedrijfsleven) zou de trendmethodiek kunnen worden gewijzigd door uit de trend (de gemiddelde stijging van de zogenaamde regelingslonen) te elimineren:

- a. het effect van herstructurering (en integratie) van de loonschalen in het bedrijfsleven;
- b. het effect van het verwerken van toeslagen in de regelingslonen in het bedrijfsleven.

De gedachte die achter dit alternatief ligt is dat de herstructureringen en toeslagen binnen de collectieve sector op eigen merites moeten worden gezien. De consequentie hiervan zou dan wel moeten zijn dat de kosten van herstructureringen bij de overheid niet langer ten laste van de trend worden gebracht, behoudens voor zover die kosten niet uitgaan boven hetgeen sedert het einde van de periode, die geacht kan zijn in het kader van de maatregelen rond Bestek '81 te zijn verrekend, te weten medio 1977, aan herstructureringen in de trend is gekomen. Met betrekking tot het elimineren van het effect van de verwerking van toeslagen kan als bezwaar worden aangevoerd dat het van min of meer willekeurige omstandigheden afhangt of een loonsverbetering tot stand komt door een verhoging van het functioneel loon dan wel in de vorm van toeslagen. In dat geval zou elimineren van deze elementen uit de trend afbreuk doen aan het beginsel van gelijke welvaartsontwikkeling.

*Besparing:* Naar raming oplopend tot 1% in 1985 van de loonsom (van f 44 mld. voor overheids personeel en van f 11 mld. subsidiabel voor andere werknemers in de collectieve sector). Nominaal in 1985 dus f 550 mln. (in cijfers van 1981).

2. Naast de in punt 1 bedoelde wijziging van de trendmethodiek voor de komende jaren zou kunnen worden overwogen de effecten van herstructureringen van de c.a.o.-lonen in de afgelopen jaren (sedert het einde van de in het kader van Bestek '81 relevante periode, derhalve medio 1977) alsnog te verrekenen met de salarisontwikkeling voor de komende jaren. Dit maakt het echter onmogelijk eventuele kostenverhogende herstructureringen van de overheids salarissen nog te verrekenen met dit deel van de trend. Ook wordt erop gewezen dat de methodiek van het trendbeleid berust op in het verleden in het georganiseerd overleg gemaakte afspraken, zodat het verrekenen in de toekomst van correcties uit het verleden in strijd is met die afspraken.

*Besparing:* 1% van de loonsom, derhalve eveneens f 550 mln. Deze maatregel zou in vier gelijke stapjes kunnen worden gerealiseerd.

3. In overweging zou kunnen worden genomen de trendmethodiek te verfijnen door voortaan niet alleen rekening te houden met mutaties in de werknemerspremies voor ZW en WW, maar tevens met mutaties in de werknemerspremies voor WAO en AOW/AWW. Zulks bij voorkeur via aanpassingen van de in 1981 gecreëerde inhoudingspost.

Het ligt niet bepaald voor de hand de premies voor WAO en AOW/AWW in het geding te brengen los van de inhoud van de stelsels waarop zij betrekking hebben. De overheid heeft voor de risico's welke door deze verzekeringen worden gedekt eigen regelingen voor haar werknemers getroffen, waarvoor deze bijdragen in de kosten. Een wijziging van de trendmethodiek op dit punt ligt echter wel in de lijn van de correcties die rond Bestek '81 in de salarisontwikkeling van de ambtenaren zijn aangebracht. Als rechtvaardigingsgrond kan worden aangevoerd dat in de achterliggende jaren met name het werknemersdeel in de premie WAO een stijgende lijn heeft vertoond, terwijl het pensioenbijdrageverhaal voor de ambtenaren sedert 1973 niet meer is gewijzigd.

Een nog sterkere koppeling aan de ontwikkeling van de (netto-)lonen van particuliere werknemers zou worden verkregen door voor het overheids personeel ook na 1981 de «trend» te volgen van de koopkrachtontwikkelingen. Dit wordt echter met klem ontraden, omdat dan de bruto-salarissen

slechts de resultaten vormen van netto-ontwikkelingen, waarbij wordt voorbijgegaan aan de allocatieve functie die bruto-salarissen hebben in het kader van de loonverhoudingen.

De voorkeur om de premiemutaties te verwerken in de reeds bestaande inhoudingspost berust vooral op de overweging dat het binnen het trendbeleid aanbeveling verdient de ambtenaren ook wat het verloop van bruto-naar netto-salaris betreft zo veel mogelijk op dezelfde wijze te behandelen als de andere werknemers. Dit maakt het verschil in bruto-netto-traject tussen ambtenaren en andere werknemers althans niet groter.

*Besparing:* Naar raming bij vermindering van de bruto-trendverhogingen voor het overheidspersoneel oplopend tot 0,7% in 1985 van de loonsom ad f 44 mld. en bij aanpassingen van de inhoudingspost oplopend tot 0,7% in 1985 van een bedrag van ca. f 35 mld. In het laatste geval zal echter via een te creëren vereveningsheffing tevens een zekere doorwerking moeten plaatsvinden naar bepaalde groepen van niet-actieven. Nominaal bedraagt de raming voor 1985 ca. f 300 mln. (cijfers van 1981). Voor het andere personeel in de collectieve sector zal geen besparing optreden, aangezien zij de premies betalen.

4. In de lijn van het in punt 3 gestelde zou kunnen worden overwogen om de mutaties in het werknemersdeel van de WAO en in de AOW/AWW in de periode van medio 1977 tot eind 1980 alsnog op de ambtenarsalarissen te verrekenen.

Er zijn aanwijzingen (van sommige groepen in de gezondheidszorg is het zelfs expliciet bekend), dat voor de andere werknemers in de collectieve sector (die, anders dan de ambtenaren, de premiemutaties wel hebben ondergaan) in die periode «compenserende maatregelen» zijn getroffen. Nagegaan zou moeten worden in hoeverre deze voorzieningen kunnen worden teruggebracht dan wel aanleiding vormen voor evenredige besparing in andere vorm.

Aan een verrekening van bedoelde mutaties kleven echter bezwaren die hierboven bij enkele andere punten ook reeds zijn aangeduid: het in het geding brengen van premies los van de stelsels waarop zij betrekking hebben, en het aanbrengen van «correcties» over het verleden, ondanks het feit dat toen conform gemaakte afspraken is gehandeld. Zou toch tot deze correctie worden besloten, dan zou bij voorkeur ook deze kunnen worden verrekend door de bestaande inhouding aan te passen.

*Besparing:* 0,8% van de loonsom van het overheidspersoneel; nominaal derhalve f 350 mln. Deze maatregel dient gefaseerd te worden gerealiseerd.

5. Bij handhaving van het trendbeleid als beginsel voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel e.a. zou voorts kunnen worden gedacht aan een autonome aanpassing van het bruto-netto-traject van de ambtenaren aan dat van andere werknemers. De strekking daarvan is dan in wezen geen andere dan het verschil tussen de totalen der aftrekposten te verkleinen, zulks los van de voorgeschiedenis van die aftrekposten. Het is duidelijk dat de omvang van een verhoging van de som van de aftrekposten voor de ambtenaren arbitrair is. Het bestaande verschil wordt grotendeels bepaald door de AOW/AWW-premie, welke voor de ambtenaren sedert de inbouw van de AOW/AWW-uitkeringen in de ambtelijke pensioenen van overheidswege wordt betaald. Hierbij dringt zich allereerst de vraag op in hoeverre het denkbaar is de ambtenaar weer zelf de premie AOW/AWW te laten betalen. Een dergelijke maatregel lijkt echter moeilijk te rijmen met een stelsel waarbij de AOW/AWW-uitkeringen zijn «ingebouwd» in het pensioen, zoals voor ambtenaren het geval is. Dit zou derhalve kunnen leiden tot nadere overwegingen ten aanzien van het pensioenvraagstuk.

Naast het genoemde principiële aspect is er de meer zakelijke overweging, dat verschuiving van de premielast van de overheidsorganen naar de ambtenaren zelf uiteraard om compensatie vraagt. Volledige compensatie zou tot gevolg hebben dat er geen besparing optreedt. Gedacht zou echter

kunnen worden aan een compensatie van 7,1%, zijnde de looncompensatie die de ambtenaren in het verleden in het kader van de «pensioendeal» hebben moeten afstaan.

Een alternatief is dat de bestaande situatie van premie-overneming door de overheidsorganen wordt gehandhaafd, maar dat (ter bestrijding van het verschil in bruto-netto-traject) op de overheids-salarissen autonoom een extra inhouding wordt toegepast in de orde van 5% (met een maximum ontleend aan de premiegrens).

De andere werknemers in de collectieve sector betalen in het algemeen de premies AOW en AWW reeds zelf. Aangezien voor hen echter in een aantal gevallen compenserende voorzieningen zijn getroffen, zal moeten worden nagegaan in hoeverre voor hen aan het voorgaande consequenties moeten worden verbonden.

Er is ondanks het ontbreken van de uitkomsten van een pakketvergelijking zeker aanleiding te zoeken naar mogelijkheden ter opheffing of beperking van het verschil in bruto-netto-traject. Op zich zelf genomen kan hierin echter geen reden liggen om het (netto-)salaris van de ambtenaren extra aan te tasten, zeker niet zolang de pakketvergelijking niet heeft plaatsgevonden. Maatregelen als hier genoemd kunnen thans derhalve slechts op budgettaire argumenten worden gebaseerd.

*Besparing:* geraamd op f 1150 mln., waarin enkele tientallen miljoenen zijn begrepen voor besparingen bij de andere werknemers in de collectieve sector.

6. Wat het algemene salarisbeleid betreft kan ten slotte de vraag worden gesteld in hoeverre het gewenst en mogelijk is het trendbeleid te vervangen door een meer zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarbij kan direct worden opgemerkt, dat ook indien een in beginsel autonoom arbeidsvoorwaardenbeleid wordt gevoerd, de salarisontwikkeling in de collectieve sector in structureel opzicht toch geen grote afwijkingen mag vertonen van de loonontwikkeling in het bedrijfsleven. Er zal derhalve een zeer globale toetsing moeten blijven plaatsvinden.

In de discussies over het vervangen van het trendbeleid door een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid kunnen twee overwegingen worden onderscheiden:

a. de overheid dient op grond van sociaal-economische desiderata een arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren dat mede als voorbeeld kan dienen voor het arbeidsvoorwaardenbeleid in de particuliere sector; de overheid zou daarmee dus in zekere zin de functie van «trendzetter» op zich moeten nemen;

b. de eigegeaardheid van de collectieve sector rechtvaardigt resp. vereist een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid.

Bij een arbeidsvoorwaardenbeleid als bedoeld onder a, is een denkbaar scenario, dat (jaarlijks) reeds in een vroegtijdig stadium, bij voorbeeld na een eerste gedachtenwisseling tussen overheid en centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, met de centrales van overheids personeel in overleg wordt getreden over het ten aanzien van het overheids personeel te voeren beleid. Voor zover dit overleg tot resultaten leidt, zal naar geëigende mogelijkheden moeten worden gezocht om te bevorderen dat in het bedrijfsleven het door de overheid gewenste beleid evenzeer gestalte krijgt.

Uiteraard is het niet bij voorbaat mogelijk om aan te geven welke kwantitatieve betekenis aan het trendzitterschap moet worden toegeschreven. De essentie bij deze variant is echter dat het trendzettend beleid wordt gevoerd op grond van een uit sociaal-economische overwegingen wenselijk geachte *algemene* loonontwikkeling. Zo zou bij wijze van illustratie de loonontwikkeling in de collectieve sector (volgens de middellange-termijnprognoses van het CPB zal de algemene loonontwikkeling in hoofdzaak beperkt blijven tot prijscompensatie) kunnen worden beperkt door de prijscompensatie te zuiveren van de energieprijsstijging. De hieruit voortvloeiende besparing zou,

afhankelijk van de nadere uitwerking ca. 1% per jaar van de loonsom belopen; nominaal derhalve ca. f 550 mln. per jaar (cijfers van 1981).

Een loontontwikkeling in de collectieve sector die duidelijk achterblijft bij die in de particuliere sector, lijkt alleen te kunnen worden gebaseerd op zuiver budgettaire overwegingen; de mogelijkheid daartoe wordt begrensd door de verhoudingen op de arbeidsmarkt en de inkomensverhoudingen van ambtenaren ten opzichte van werknemers in de particuliere sector.

De overgang naar een volledig zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid (overweging b) zou kunnen voortvloeien uit de argumentatie dat het personeel in de collectieve sector een relatief grote zekerheid heeft dat de arbeidsplaats behouden blijft en dat bovendien de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt zich zodanig ontwikkelen dat uit dien hoofde een geringere loonvoetstijging in de collectieve sector dan in het bedrijfsleven aanvaardbaar zou zijn. Deze argumentatie geldt echter niet voor alle onderdelen van bedoelde sector. Het risico van verlies van de arbeidsplaats is overigens ook in de particuliere sector zeer uiteenlopend. Er zij op gewezen dat eerder genoemde varianten impliceren dat het overheidspersoneel bijdraagt aan de kosten die zijn gemoeid met het verlenen van werkloosheidsuitkeringen in de particuliere sector. Het argument van de schaarsteverhoudingen vraagt eerder om een flexibel beleid ten aanzien van de beloningsverhoudingen binnen de collectieve sector op onderdelen.

Bij een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid zal het karakter van het overleg sterk veranderen. Ook zal invoering van een mechanisme voor het oplossen van geschillen noodzakelijk zijn om impasses te doorbreken. Bovendien zal in het georganiseerd overleg gestreefd moeten worden naar grotere gelijkwaardigheid tussen de overlegpartijen.

## II. Pensioenvoorzieningen

De volgende pensioenregelingen zijn aan een beschouwing onderworpen:

- a. de overheidspensioenwetten, waaronder hier worden verstaan de Algemene burgerlijke pensioenwet, de Algemene militaire pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet;
- b. de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers;
- c. een aantal pensioenregelingen in de sector van de trendvolgers met als belangrijkste exponent de regeling van het Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (PGGM).

Daarbij zijn die regelingen bezien tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de Studiecommissie pensioenvoorzieningen ambtenaren en met hen gelijkgestelden (commissie-Bosman). De belangrijkste aanbeveling van die commissie, te weten inbouw van het Algemeen ouderdomspensioen (AOW) in het overheidspensioen voor 100% in plaats van voor maximaal 80% (bij volledige diensttijd) wordt ook door de werkgroep gesuggereerd. Voor het overige kan de bestaande systematiek worden gehandhaafd. Als dan ontstaat een pensioenvoorziening die in het algemeen gesproken bij een diensttijd van 40 jaren als uitgangspunt 70% van het bruto-eindloon omvat. Dit leidt voor de lagere pensioenen relatief tot een grotere achteruitgang dan voor de hogere. In navolging van de commissie-Bosman heeft de werkgroep hierop enige varianten ontwikkeld die ertoe leiden dat de lagere inkomens (tot circa f 35000) een geringere achteruitgang ondergaan, waarbij, ter compensatie van de opbrengstderving, de hogere inkomens (vanaf circa f 65000) dan een geringer percentage dan 70 ontvangen. Daarnaast is overwogen dat voor alle overheidsgepensioneerden de z.g. gehuwden-AOW in het pensioen zou kunnen worden ingebouwd. Daarmee komt het verschil tussen gehuwden- en ongehuwden-AOW ook in de overheidspensioenen tot uitdrukking.

Lastenverlichting voor de overheidspensioenen als gevolg van een hogere inbouw: f 700 à f 900 mln. Als gevolg van de inbouw van gehuwden-

AOW voor alle gepensioneerden: f 300 mln. Als gevolg van beide maatregelen voor de overige werknemers in de collectieve sector: f 50 à f 100 mln., exclusief de effecten voor de sector volksgezondheid.

Bij de becijferingen is ervan uitgegaan dat noch de rechten van reeds gepensioneerden noch de verkregen uitzichten op pensioen door actieve ambtenaren voor achterliggende diensttijd zullen worden aangetast. Het gaat om een delicate materie, waarbij meerdere beginselen in het geding zijn. Wijzigingen (terugbrengen) van opgebouwde rechten c.q. vooruitzichten is een niet geringe ingreep. Daar staat tegenover dat het doorvoeren van wijzigingen alleen voor toekomstige gepensioneerden (minder rechten voor dezelfde bijdrage) bij onverkorte handhaving van de pensioenregeling voor reeds ingegane pensioenen een ongelijke behandeling betekent van twee groepen.

Additionele besparingen in de ouderdomspensioenen kunnen worden bereikt door in te grijpen in onderdelen van de huidige systematiek. Daartoe zou bij voorbeeld een studie kunnen worden verricht naar het eindloonstelsel als zodanig, de samenstelling van de pensioenberekingsgrondslag en de mogelijkheid tot instelling van een pensioenplafond. Het vraagstuk van het nabestaandenpensioen dient zo spoedig mogelijk integraal te worden gezien.

Ook is een aantal bijzondere aspecten in de Algemene militaire pensioenwet en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers ten opzichte van de Algemene burgerlijke pensioenwet nader beschouwd. Een verdere onderlinge afstemming van deze pensioenregelingen lijkt noodzakelijk. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de bijzondere voorziening bij invaliditeit met dienstverband voor militairen en de in die sector bestaande mogelijkheid tot toekenning van een pensioen aan gewezen reservepersoneel der krijgsmacht, alsmede aan wat betreft de politieke ambtsdragers de versnelde opbouw voor het ouderdomspensioen gedurende de eerste vier jaren.

#### *Sociale zekerheid binnen de overheidssector*

Zoals in de inleiding is opgemerkt, is ervan afgezien de sociale-zekerheidsregelingen binnen de overheid in haar volle omvang te heroverwegen. Dit geldt ook voor het stelsel van invaliditeitspensioen. Wel zij nogmaals opgemerkt, dat de ontwikkelingen in de (AAW) WAO nauwgezet zullen dienen te worden gevolgd en dat daarmee voor zover mogelijk en wenselijk gelijke pas moet worden gehouden. Niettemin komt een aantal detailpunten voor heroverweging in dit rapport aan de orde. Daarbij wordt gedacht aan de extra-voorziening bij invalidering «in en door de dienst» en de duur van de doorbetaling van salaris bij ziekte.

Wat de wachtgeld- en uitkeringsregelingen betreft wordt opgemerkt dat heroverwegingen dienaangaande, waarvan in de sector van de sociale zekerheid sprake is, hun vertaling zullen moeten vinden in de overheidsregelingen. Met betrekking tot de Regeling uitkering bij functioneel leeftijdsontslag en de Uitkeringswet gewezen militairen zou in ieder geval de bestaande mogelijkheid, om voor deze uitkeringsgerechtigden het berekeningspercentage boven de 80% op te trekken, moeten worden herzien en zou voorts aandacht moeten worden geschonken aan verdere aanscherping van de anti-cumulatiebepalingen bij het verwerven van nieuwe inkomsten.

### **III. Secundaire arbeidsvoorwaarden (algemeen)**

1. De *ziektekostenregelingen* van het overheidspersoneel zijn in het kader van de heroverwegingen zodanig geherstructureerd, dat uiterlijk in 1984 een uniforme voorziening tot stand wordt gebracht die is afgestemd op het verstrekkingspakket ingevolge de Ziekenfondswet. De belangrijkste alternatieven zijn:

a. het onderbrengen van het overheidspersoneel met een salaris onder de loongrens onder de verplichte ziekenfondsverzekering en het treffen van



één regeling voor het overheidspersoneel met een salaris boven de loongrens. Opbrengst f 325 mln.;

b. het treffen van één ziektekostenregeling voor het gehele overheids-personeel op basis van het restitutiestelsel, toegepast op het verstrekkingen-pakket ingevolge de Ziekenfondswet. Opbrengst ca. f 400 mln.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt, dat het verschil in de uitkomsten van beide varianten voornamelijk het gevolg is van de keuze van het bij de GVP-, IZR- en IZA-regelingen geldende restitutiestelsel. Zolang een van bovenvermelde alternatieven niet is gerealiseerd, ware te overwegen met ingang van 1982 in ieder geval de ziektekostenvoorzieningen ten behoeve van het militaire personeel geleidelijk te brengen op het peil van die van het rijks- en onderwijspersoneel (opbrengst f 66 mln. of f 85 mln.), alsook over te gaan tot «individualisering» van de Interimregeling, dat wil zeggen de ambtenaar met een inkomen lager dan de loongrens die bij een ziekenfonds vrijwillig verzekerd is niet méér toekennen dan de helft van de in zijn regio geldende vrijwillige ziekenfondspremie, en de uitkering aan het overige personeel te beperken tot de helft van de landelijk gemiddelde premie voor een normaal ziektekostenverzekeringspakket (opbrengst f 160 mln., afgezien van de extra besparingen ter zake uit de militaire sector).

2. Voorts zijn de reiskosten- en verplaatsingskostenvergoedingen bezien en is aandacht besteed aan de bestaande verloffaciliteiten. Gewezen zij op het risico dat, als gevolg van ombuigingen in deze secundaire arbeidsvoorwaarden, afbreuk wordt gedaan aan de wervingskracht van de overheid met betrekking tot bepaalde groepen en functies. Wijzigingen in deze regelingen zouden kunnen leiden tot een besparing van maximaal ca. f 150 mln. in 1985.

3. Voor zover overeenkomstige regelingen voor de andere werknemers in de non-profit-sector gelden, ware te bezien in hoeverre deze op overeenkomstige wijze zouden kunnen worden aangepast.

#### **IV. Afwijkende regelingen voor bijzondere groepen**

1. Een aantal arbeidsvoorwaarden voor categorieën overheidspersoneel, welke doorgaans worden aangeduid als «bijzondere groepen», is nader bezien. Daarbij zijn de arbeidsvoorwaarden voor het burgerlijk rijkspersoneel als referentiekader gehanteerd. Onder de aantekening dat te zijner tijd een vergelijking van de onderscheiden pakketten arbeidsvoorwaarden van de verschillende categorieën overheidspersoneel meer inzicht zal verschaffen in de mate waarin van gelijkwaardigheid sprake is, kan een aantal conclusies worden getrokken en effecten waar mogelijk worden gekwantificeerd. Een en ander geschiedt in het navolgende. Alle gegeven bedragen zijn structurele besparingen op jaarbasis.

2. Voor het *militair personeel* ware de ontslagleeftijd op te trekken van 55 naar 58 jaar (land- en luchtmacht), respectievelijk van 50 naar 55 jaar (marine). Bij invoering van een overigens gedifferentieerd systeem dat van genoemde leeftijden uitgaat, zal naar schatting een structurele besparing van f 25 mln. kunnen worden gerealiseerd. Voorts zal het cluster «bevordering/bezoldiging/functie-analyse» op korte termijn en met voortvarendheid in de heroverweging moeten worden betrokken. Besparingen in de orde van grootte van tientallen miljoenen guldens op middellange termijn lijken hier realiseerbaar. Opgemerkt zij dat de aanspraken van dienstplichtigen hierbij niet zijn betrokken.

3. Voor het *politiepersoneel* kan de onregelmatigheidstoeslag worden geïndividualiseerd. Wanneer rekening wordt gehouden met daaruit voortvloeiende wijziging van de regeling met betrekking tot verschuiving van

diensturen is hier een besparing van f 15 mln. te realiseren. Optrekking van de leeftijd waarop men in aanmerking komt voor functioneel leeftijdsontslag van 60 naar 62 jaar levert f 65 mln. op.

4. In de *sector onderwijs* bespaart harmonisatie van de in deze sector gehanteerde salarissystemen en verbetering van de onderlinge afstemming jaarlijks f 200 mln.

5. Voor wat betreft het *personeel van de Buitenlandse Dienst* zou vermindering van de valuta-inkomens uitvloeisel kunnen zijn van het ter zake te voeren volumebeleid en in een discussie over verlaging van de gevoerde status aan de orde dienen te komen.

6. Met betrekking tot het *personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector* wordt erop gewezen dat aan dit personeel voor het zogeheten bruto-netto-verschil in de praktijk in een aantal sectoren een compensatie is geboden door middel van meer of minder expliciet aan dat verschil gekoppelde relatieve voordelen. Uitbreiding van het bruto-netto-traject voor het overheidspersoneel zal derhalve parallel moeten lopen met afbouw van genoemde voordelen in deze sector.

7. Ook voor het *personeel in dienst van lagere publiekrechtelijke lichamen* gelden in sommige opzichten te gunstige arbeidsvoorwaarden in vergelijking met die voor burgerlijk rijkspersoneel. Het lijkt onjuist wanneer deze verschillen zouden blijven bestaan.

Ten slotte zij erop gewezen dat met name bij de in dit hoofdstuk genoemde personeelscategorieën door cumulatie van voorgestelde maatregelen met maatregelen van algemene aard al vrij snel ernstige problemen kunnen ontstaan.

### **C. Wettelijke mogelijkheden voor het treffen van maatregelen ten aanzien van het personeel van de lagere publiekrechtelijke lichamen en van het personeel in de gesubsidieerde en gepremieerde sector**

De in het rapport genoemde voor rijkspersoneel te treffen maatregelen kunnen in beginsel zonder nieuwe wettelijke instrumenten worden gerealiseerd. Voor zover het treffen van maatregelen in de overige delen van de collectieve sector alleen ten doel heeft de noodzakelijke besparingen te bewerkstelligen, is het daarvoor te hanteren instrument het beperken van het beschikbaarstellen van financieringsmiddelen. Het bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsontwerp met betrekking tot de bekostiging van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector zou daartoe de mogelijkheid kunnen bieden. Het opleggen aan alle werknemers in de collectieve sector van op rijksniveau getroffen maatregelen als zodanig zal echter slechts bij of krachtens – nieuwe – wetgeving kunnen geschieden. Daarbij zal de vrijheid van de lagere overheden met betrekking tot het vaststellen van arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel resp. de vrijheid van onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden door partijen in de non-profit-sector moeten worden beperkt.

### **D. Kwantitatieve samenvatting**

Conform de opdracht aan de werkgroep worden de eerder genoemde omhoogingsalternatieven in het navolgende gepresenteerd in de vorm van drie combinaties met een totaal van resp. f 3, f 4 en f 5 mld. Benadrukt zij dat de geraamde cijfers in het algemeen slechts een indicatieve betekenis hebben. Ook aan de gekozen samenstelling van de combinaties moet een zeer beperkte waarde worden toegekend. Zij kunnen niet worden gezien als evenwichtig opgebouwde zelfstandige pakketten die zouden zijn gebaseerd op

een zorgvuldige toetsing van inkomenseffecten, gevolgen voor de wervingspositie van de overheid of andere criteria. De mate van toepassing en daarmee ook de kwantificering van de opbrengsten van de in het rapport genoemde ombuigingsmogelijkheden hebben een arbitrair karakter. De in de taakstelling vervatte richtbedragen hebben daarbij een grote rol gespeeld. De drie combinaties dragen niettemin enigermate een verschillend karakter (voor zover dat gezien de omvang van de richtbedragen althans mogelijk was).

- Combinatie I legt met betrekking tot het algemene salarisbeleid het accent op aanpassingen van de trendmethodiek.
- Combinatie II wordt vooral gekenmerkt door een forse toeneming van de inhouding in het bruto-netto-traject. Aangenomen is dat deze maatregel niet doorwerkt in de pensioenen.
- Combinatie III wordt overheerst door de zuivering van de prijscompensatie als denkbare invulling van een trendzettend arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector.

	I	II	III
	mln. gld in 1985 (prijzen 1981)		
1. Schoning trend voor herstructurering en toeslagverwerking vanaf 1982:	550	550	550
2. Verrekening herstructurering vanaf 1977:	550		
3. Verrekening premie mutaties vanaf 1982:	300	300	300
4. Verrekening premie mutaties vanaf 1977:			
5. Autonome verhoging van inhouding:		1150	
6. Zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid:			2250
7. Ziektekostenregelingen:	400	400	400
8. Overige maatregelen ten aanzien van bijzondere groepen/regelingen:	450	450	450
9. Maatregelen in de pensioensfeer:	750	1150	1050
Totaal circa	3000	4000	5000

In de middellange-termijnverkenning van het CPB wordt voor de werknemers een koopkrachtachteruitgang (excl. incidenteel) geraamd van gemiddeld 2% per jaar. Bij een verrekening van premie mutaties vanaf 1982 (punt 3 van bovenstaand overzicht) kan voor de modale ambtenaar globaal een zelfde percentage worden geraamd. De overige ombuigingsalternatieven leiden derhalve tot een ongunstiger koopkrachtontwikkeling bij het overheidspersoneel dan bij werknemers in bedrijven. Voor de kwantitatief het meest ver gaande combinatie bedraagt de orde van grootte van het verschil in koopkrachtontwikkeling ca. 1% per jaar voor de gemiddelde ambtenaar ten opzichte van werknemers in bedrijven. Als gevolg van de voorstellen met betrekking tot de ziektekostenregelingen kunnen de koopkrachtverschillen voor ongehuwden en boven-modale ambtenaren daar nog beduidend boven uitgaan.

De inkomenseffecten die voor maatregelen ten aanzien van bijzondere groepen en bijzondere regelingen zullen optreden zijn niet of nauwelijks te kwantificeren.

Bij een concretisering van deze maatregelen zal de cumulatie met maatregelen in de sfeer van het algemeen salarisbeleid nader moeten worden bezien. De alternatieven ten aanzien van de overheidspensioenen zullen uiteindelijk leiden tot vrij forse inkomenseffecten die, in het bijzonder voor degenen die thans nog in actieve dienst zijn, eveneens cumuleren met de doorwerking van de maatregelen in de sfeer van het algemeen salarisbeleid.

Er zij in dit verband nog gewezen op de besparingen ten laste van het overheidspersoneel, voortvloeiende uit de maatregelen welke door de Werkgroep Sociale Zekerheid in overweging worden gegeven. Het betreft hier een bedrag van f 800 à f 1200 mln.

## **E. Tijdpad van realisering van eventuele ombuigingsmaatregelen**

Bovengenoemde heroverwegingsalternatieven zullen niet alle op korte termijn voor het gehele overheidspersoneel kunnen worden gerealiseerd. In algemene zin worden de mogelijkheden daartoe begrensd door de cumulatie van inkomenseffecten. Met betrekking tot de algemene salarismaatregelen kunnen beperkingen op een loonstijging voor geheel het overheidspersoneel zonder formele bezwaren met onmiddellijke ingang worden gerealiseerd. Aantasting van bestaande aanspraken, ook op andere onderdelen van de arbeidsvoorwaarden, dienen te worden geformaliseerd vóór de inwerkingtreding van de beperking. Het tijdpad daarbij wordt mede bepaald door het karakter van de regelingen waarin de wijzigingen moeten worden aangebracht (wetten, algemene maatregelen van bestuur, verordeningen van de lagere overheden) en door de mate waarin men door middel van tussentijdse maatregelen naar het einddoel toewerkt. Zo zouden in het kader van de voor ogen staande structurering van de ziektekostenregelingen, die niet vóór 1984 zal kunnen worden gerealiseerd, voor bepaalde categorieën overheidspersoneel tussentijdse geëigende maatregelen kunnen worden getroffen.

Met betrekking tot de andere werknemers in de collectieve sector, waar sprake is van afzonderlijke collectieve regelingen, zij verwezen naar hetgeen onder C is gesteld. Dit kan van invloed zijn op het tijdpad.

1. De heroverwegingsalternatieven leiden tot inkomensmutaties ten opzichte van ongewijzigd beleid (conform de middellange-termijnprognose van het CPB). In het onderstaande is getracht een indicatie van deze inkomensmutaties te geven – gecumuleerd tot en met 1985 – voor de niveaus modaal, tweemaal modaal en viermaal modaal. De gebruikelijke gepresenteerde inkomensmutaties betreffen mannelijke werknemers die gehuwd zijn. Vanwege de omstandigheid dat een aantal alternatieve heroverwegingen – met name in de sfeer van de ziektekostenvoorzieningen en van de pensioenen – beduidende verschillen tot gevolg kan hebben voor gehuwden en ongetrouwden, is met betrekking tot de effecten van bedoelde alternatieven onderscheid gemaakt naar burgerlijke staat. Hierbij zij aangetekend, dat de inkomensmutaties voor gepensioneerden zijn uitgedrukt ten opzichte van netto-pensioeninkomens die gelijk zijn aan de netto-inkomens van de actieve werknemers; de bruto-pensioeninkomens zijn derhalve niet gesteld op 70% van de drie bruto-referentie-inkomens. Bij de mutaties die kunnen voortvloeien uit de pensioenalternatieven zij ook nog ongemerkt, dat deze maximaal zijn, dat wil zeggen dat zij zullen gelden voor ambtenaren die de voor pensioen geldende maximale periode van veertig jaar nog volledig moeten opbouwen nadat de maatregelen zijn ingegaan. Bij een overgangsregeling waarin de door reeds in dienst zijnde ambtenaren opgebouwde diensttijd onaangetast blijft, valt de inkomensachteruitgang gematigder uit dan hieronder is aangegeven, naarmate de omvang van deze diensttijd langer is.

De effecten van maatregelen voor bijzondere groepen, als bedoeld in hoofdstuk IV, zijn niet in onderstaande cijfers ingecalculeerd. Een aantal alternatieven ten slotte, met name die onder de punten 1, 2 en 6, zal ook consequenties kunnen hebben voor andere werknemers in de collectieve sector; de omvang van de mutaties voor deze werknemers kan globaal worden gelijkgesteld met die voor ambtenaren, welke hieronder zijn vermeld.

2. De gecumuleerde inkomensmutaties in 1985 ten opzichte van ongewijzigd beleid als gevolg van de onderscheidene heroverwegingsalternatieven zien er met inachtneming van het vorenstaande aldus uit:

a. actief overheidspersoneel

	Modaal	2 x modaal	4 x modaal
1. schoning van de trend voor herstructurering en toeslagverwerking ingaande 1982 <sup>1</sup>	-½ á -¾	-½	-½
2. verrekening van de herstructureringen vanaf 1977	-½ á -¾	-½	-½
3. verrekening van de premie mutaties ingaande 1982 <sup>1</sup>	-0 á -¼	-¾	-¾ á -½
4. verrekening van de premie mutaties vanaf 1977	-3	-1¾ á -2	-1
5. autonome verhoging van de inhouding (met inachtneming van premiegrens)			
6. zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid <sup>1</sup>	-2½	-2	-2

<sup>1</sup> Afhankelijk van de afwijkingen van de feitelijke ontwikkelingen ten opzichte van de prognoses worden de aangegeven mutaties uiteraard groter of kleiner.

7. wijziging ziektekosten- voorzieningen	<i>alternatieven</i>					
	overh. personeel < loon- grens in verplichte ZFW; overh. personeel > loon- grens in één regeling		gehele overh. personeel in één regeling (restitutie- stelsel verstrekkingenpakket ZFW)			
	geh.	ongeh.	geh.	ongeh.		
<i>burgerlijk rijkspersoneel</i>						
modaal	+1¼	-2½	+2	-1½		
2 x modaal	-2¼	-4½	-2¼	-4½		
4 x modaal	-2¼	-3½	-2¼	-3½		
<i>gemeente-, provincie- en politiepersoneel</i>						
modaal	-¾	-¾	+0	+¾		
2 x modaal	+0	+¾	+0	+¾		
4 x modaal	-¾	-¾	-¾	-¾		
<i>militair personeel</i>						
modaal	-5¼	-5¼	-4½	-5		
2 x modaal	-5¼	-6	-5¼	-6		
4 x modaal	-3¼	-4¼	-3¼	-4¼		
<b>b. gepensioneerde ambtenaren</b>						
	Modaal		2 x modaal		4 x modaal	
	geh.	ongeh.	geh.	ongeh.	geh.	ongeh.
8. a. volledige inbouw AOW	-8	- 8	-4	-4	-1¾	-1¾
b. inbouw van gehuw- den-AOW ook voor ongehuwde gepen- sioneerden	-	-12	-	-6	-	-3½

Zou ter gedeeltelijke compensatie van de maatregel worden besloten tot verhoging van de laagste pensioenen, dan zouden de negatieve uitkomsten voor modaal, zowel gehuwd als ongehuwd, worden gematigd met 1½.

## Bijlage 1

### Pensioenresultaat uitgedrukt in procenten van de aangepaste middelsom (AMS)

1	2	3	4	5	6	7
wettelijk minimumloon =	24 000	92,7	77,5	77,5	89,9	4,7
	25 000	91,8	77,2	77,2	87,4	4,5
	26 000	90,9	76,9	76,9	85,1	4,4
BBRA	27 000	90,2	76,7	76,7	83,0	4,2
schaal 3	28 000	89,4	76,4	76,4	81,1	4,1
	29 000	88,8	76,2	76,2	79,2	3,9
	30 000	88,1	76,0	76,0	77,5	3,8
schaal 18	31 000	87,6	75,8	75,8	75,9	3,7
	32 000	87,0	75,6	75,6	74,4	3,6
schaal 39	33 000	85,9	74,9	74,9	73,0	3,4
schaal 43	34 000	83,4	72,7	72,7	71,7	3,3
schaal 57	35 000	81,0	70,6	70,6	70,4	3,2
	37 500	79,7	70	70	70	3,0
schaal 71	40 000	79,1	70	70	70	2,8
	42 500	78,6	70	70	70	2,7
schaal 89	45 000	78,1	70	70	70	2,5
	47 500	77,7	70	70	70	2,4
	50 000	77,3	70	70	70	2,3
schaal 103	52 500	76,9	70	70	70	2,2
	55 000	76,6	70	70	70	2,1
schaal 114	57 500	76,3	70	70	70	2,0
	60 000	76,1	70	70	70	1,9
	62 500	75,8	70	70	70	1,8
	65 000	75,6	70	70	70	1,7
schaal 130	70 000	75,2	70	69,3	69,3	1,6
	75 000	74,9	70	68,7	68,7	1,5
schaal 148	80 000	74,5	70	68,1	68,1	1,4
	85 000	74,3	70	67,7	67,7	1,3
	90 000	74,0	70	67,2	67,2	1,3
schaal 150	95 000	73,8	70	66,8	66,8	1,2
	100 000	73,6	70	66,5	66,5	1,1
	110 000	73,3	70	65,9	65,9	1,0
schaal 152	120 000	73,0	70	65,4	65,4	0,9
schaal 153	130 000	72,8	70	65,0	65,0	0,9
	140 000	72,6	70	64,6	64,6	0,8

De schaalbedragen stemmen overeen met de situatie op 1 januari 1980; de AOW-bedragen gebruikt voor de berechningen gelden per 1 januari 1980.

kolom 2. De percentages in de volgende kolommen slaan op de bedragen in kolom 2, voorstellend het niveau van het «eindloon», de aangepaste middelsom van het ambtelijk inkomen over de twee voorlaatste kalenderjaren voor pensionering.

kolom 3. Pensioenresultaat onder de huidige ABP-regeling, dat is met inbouw 80% van het AOW-pensioen (geh. c.q. ongeh.).

kolom 4. Variant 1: huidige regeling, maar met 100% inbouw in plaats van 80%.

kolom 5. Variant 2: 100% inbouw AOW, (geh./ongeh.); huidige regeling (variant 1) tot en met AMS = 65 000; boven AMS = 65 000 tarief 70% over 65 000 en 60% over het meerdere.

kolom 6. Variant 3: 100% inbouw AOW (geh./ongeh.); tarief tot AMS = 35 310: 100% over 20 632 en 28% over het meerdere;  
AMS = 35 310 t/m 65 000 : 70% (huidige regeling)  
AMS = meer dan 65 000: 70% over 65 000 en 60% over het meerdere (var.).

kolom 7. In deze kolom is het verschil tussen AOW (geh.) en AOW (ongeh.) uitgedrukt in een percentage van de AMS.

Indien voor de ongehuwden wordt ingebouwd 100% van het bedrag van de AOW voor gehuwden, gelden voor hen de percentages in de kolommen 4, 5 en 6, verminderd met de toepasselijke percentages in kolom 7.



**13.1. Stichting Pensioenfonds Bibliotheekpersoneel***Leeftijden*

Minimumleeftijd 21 jaar.

Pensioendatum 65 jaar.

*Pensioengrondslag*

Gemiddelde van de geïndexeerde jaargrondslagen over de laatste twee kalenderjaren.

(vaste jaarsalaris inclusief vakantie-uitkering doch exclusief premiecompensatie AOW/AWW).

*Ouderdomspensioen*

1 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> procent per dienstjaar (maximum 40 jaren) indien middelsom hoger dan f 35 309,86.

Bij lage middelsom toepassing artikel F 7 van de Algemene burgerlijke pensioenwet tot f 18 045 2% per dienstjaar; boven f 35 309,86 1 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> procent per dienstjaar (bedragen per 1 januari 1980).

«Knipbepalingen» ex artikel F1 van de Algemene burgerlijke pensioenwet zijn eveneens van toepassing.

*Invloed AOW-pensioen*

Inbouw per dienstjaar: 2% van het AOW-pensioen waarop recht bestaat (gehuwde vrouw: AOW-pensioen voor ongehuwden). Bij lage middelsom (per 1 januari 1980 lager dan f 23 034) evenredige verlaging van de inbouw overeenkomstig artikel J 12 van de Algemene burgerlijke pensioenwet.

*Weduwen-/wezenpensioen*

Weduwenpensioen: 5/7 deel van het (te bereiken) ouderdomspensioen.

Wezenpensioen: 1/7 deel van het (te bereiken) ouderdomspensioen.

Recht bestaat tot 21 jaar.

*Invaliditeitspensioen*

Indien de bijdragegrondslag (jaarsalaris) hoger is dan 260 maal het op 1 januari geldende maximum dagloon voor de WAO, ontvangt de betrokkene een aanvulling op de WAO-uitkering.

Bij arbeidsongeschiktheid vindt een premievrije opbouw van het pensioen plaats. De hoogte van de opbouw is afhankelijk van het percentage van de arbeidsongeschiktheid.

*Pensioenpremie*

Pensioenpremie 18 procent van de grondslag.

Op de werknemer wordt verhaald 11,3 procent van de grondslag verminderd met de verhaalsvrije voet (per 1 januari 1980 f 17 136).

*Indexering*

De ingegane pensioenen worden aangepast aan de algemene bezoldigingsmaatregelen voor ambtenaren in de zin van de Algemene burgerlijke pensioenwet (artikel A 8 van de Algemene burgerlijke pensioenwet).

De uitgestelde rechten worden van ontslagdatum tot pensioendatum op overeenkomstige wijze geïndexeerd.

**13.2. Stichting «Pensioenfonds voor de gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen»**

A-regeling geldt voor hen die werken bij bijvoorbeeld een verplegingsinstelling;

B-regeling geldt voor hen die werken bij een instelling die zich bezighoudt met de maatschappelijke gezondheidszorg;

C-regeling geldt voor hen die werken in een wijk-, buurt- of clubhuis, maatschappelijke dienstverlening en dergelijke.

### *Leeftijden*

Minimum-leeftijd reglement A: 25 jaar.

Pensioendatum voor mannen en vrouwen is 65 jaar.

Van 60 tot 65 jaar overbruggingsuitkering.

### *Pensioengrondslag*

Vastgesteld wordt een geïndexeerde berekeningsgrondslag, waaronder wordt verstaan het gemiddelde van de bijdragegrondslagen (bestaande uit: jaarsalaris, vakantietoelage, wettelijke compensatietoelagen en dergelijke) voor de laatste twee kalenderjaren, voorafgaande aan het kalenderjaar, waarin de deelneming is geëindigd.

### *Ouderdomspensioen*

Het ouderdomspensioen bedraagt voor elk jaar van deelneming (maximaal 40) 1,75 procent van de berekeningsgrondslag.

### *Invloed AOW-pensioen*

Inbouw per dienstjaar van 2 procent van het AOW-pensioen waarop recht bestaat.

Indien de grondslag lager is dan het bedrag genoemd in artikel J 12 van de Algemene burgerlijke pensioenwet (per 1 januari 1980 f 23 034) wordt de inbouw evenredig verlaagd.

### *Weduwen-/wezenpensioen*

Het weduwenpensioen bedraagt 5/7 gedeelte van het (te bereiken) ouderdomspensioen.

Voor elk jaar dat de weduwe meer dan 10 jaren jonger was dan de deelnemer wordt het weduwenpensioen verminderd met 3 procent.

Voor elke wees wordt het weduwenpensioen verhoogd met 1/7 gedeelte van het ouderdomspensioen.

Recht op wezenpensioen duurt tot de 18-jarige leeftijd of uiterlijk de 27-jarige leeftijd in verband met studie.

Gezamenlijk bedrag van weduwen- en wezenpensioen: maximaal het verschil tussen de berekeningsgrondslag en de uitkeringen AOW/AWW.

### *Invaliditeitspensioen*

Recht op invaliditeitspensioen indien de bijdragegrondslag hoger is dan 260 maal het maximum dagloon voor premieberekening WAO.

Bij arbeidsongeschiktheid vindt een premievrije opbouw van het pensioen plaats, mits percentage 45.

### *Pensioenpremie*

A-regeling: 24 procent van de bijdragegrondslag plus maximaal 4 procent ten behoeve van de overbruggingsuitkering. Het door de deelnemer verschuldigde gedeelte bedraagt, 11,7 procent van de bijdragegrondslag, voor zover deze meer is dan een verhaalsvrije voet van 8/7 maal de AOW-uitkering voor gehuwden.

### *Indexering*

Ingegane pensioenen en de uitgestelde rechten van ontslagdatum tot pensioendatum zijn welvaartsvast.

N.B. De B- en C-regeling wijken slechts op enkele punten af van de A-regeling:

a. *toetredingsleeftijd*

B- en C-regeling 18 jaar.

b. *pensioenpremie*

B-regeling:

24 procent van de bijdragegrondslag waarvan de deelnemer 7<sup>1</sup>/<sub>2</sub> procent bijdraagt.

C-regeling:

Werkgever: 12 procent van de bijdragegrondslag.

Werknemer: indien ouder dan 25 jaar: 11,7 procent van de bijdragegrondslag minus verhaalsvrije voet.

Indien de deelnemer jonger is dan 25 jaar: 6 procent van de bijdragegrondslag minus verhaalsvrije voet.

Verhaalsvrije voet: idem als regeling A.

### **13.3. Vereniging «Het Pensioenfonds van het Gemeenschappelijk Administratie Kantoor»**

#### *Leeftijden*

Minimumleeftijd 25 jaar.

Pensioendatum vrouwen 60 jaar.

Pensioendatum mannen 65 jaar.

#### *Pensioengrondslag*

Jaarsalaris minus franchise van 8/7 maal het AOW-pensioen inclusief vakantie-uitkering voor gehuwden (franchise per 1 januari 1980: f 20 787,43).

#### *Ouderdomspensioen*

Voor vrouwen:

a. 1,9 procent per dienstjaar van de laatste grondslag met maximum van 35 jaren;

b. van 60 tot 65 jaar: 1.9 procent per dienstjaar van de franchise;

c. vanaf 65 jaar: verschil tussen b en 2,285 procent per dienstjaar van het AOW-pensioen voor ongehuwden.

Voor mannen:

1,75 procent per dienstjaar van de laatste grondslag met maximum van 40 jaren.

Voor ongehuwde mannen per dienstjaar 2 procent van het verschil tussen AOW-pensioen voor gehuwden en dat voor ongehuwden.

#### *Invloed AOW-pensioen*

Franchise van 8/7 maal AOW-pensioen voor gehuwden.

#### *Weduwen-/wezenpensioen*

Het weduwenpensioen bedraagt 70 procent van het (te bereiken) ouderdomspensioen.

Indien er geen recht bestaat op AWW-pensioen tevens 2 procent per dienstjaar van het AWW-pensioen voor een weduwe zonder kinderen.

Het wezenpensioen bedraagt:

Wezen van mannelijke deelnemers 0,175 procent per dienstjaar van het laatstgenoten jaarsalaris (maximaal 40 maal 0,175 procent of 7 procent).

Wezen van vrouwelijke deelnemers: 0,2 procent per dienstjaar van het laatstgenoten jaarsalaris (maximaal 35 maal 0,2 procent of 7 procent).

#### *Invaliditeitspensioen*

Het reglement bevat géén bepalingen, op grond waarvan een aanvulling op de WAO-uitkering kan worden toegekend; er vindt echter wel een premievrije volledige pensioenopbouw plaats indien het arbeidsongeschiktheidspercentage groter is dan 65. Bij een arbeidsongeschiktheid van 45 tot 65 procent is de pensioenopbouw 50 procent. Bij een percentage lager dan 45 procent eindigt de deelneming.

#### *Pensioenpremie*

Het premiepercentage wordt jaarlijks vastgesteld.

Voor het jaar 1977 bedroeg het 13,79 procent.

Op de werknemer wordt verhaald:

4,7 procent van de pensioengrondslag voor de functiegroepen 1 t/m 4;

5,7 procent van de pensioengrondslag voor de functiegroepen 5 t/m 10;

6,7 procent van de pensioengrondslag voor de overige deelnemers.

### *Indexering*

De pensioenregeling zelf kent geen indexering.

Het bestuur kent echter toeslagen toe (5 procent of 7½ procent toeslagregeling) op basis van het prijsindexcijfer.

Uitgestelde pensioenen worden niet geïndexeerd; de uitgestelde rechten worden van ontslagdatum tot pensioendatum eveneens niet geïndexeerd.

### *Opmerking*

Voor de medewerkers met een salaris hoger dan de maximumpremiëgrens van de WAO is afzonderlijk een aanvullend invaliditeitspensioen verzekerd.

## **13.4. Stichting Personeelsfonds Nederlandse Omroep**

### *Leeftijden*

Minimumleeftijd ongehuwde mannen 25 jaar.

Minimumleeftijd gehuwde mannen geen.

Minimumleeftijd vrouwen 25 jaar.

Pensioendatum mannen 65 jaar.

Pensioendatum vrouwen 60 jaar.

### *Pensioengrondslag*

Jaarsalaris inclusief vakantietoeslag, decemberuitkering en dergelijke.

### *Ouderdomspensioen*

Per dienstjaar 2 procent van de laatste grondslag. Maximum 70 procent van die grondslag.

### *Invloed AOW-pensioen*

Over de dienstdtijd gelegen ná 1 januari 1957 2 procent per dienstjaar met een maximum van 35 jaren van het AOW-pensioen afhankelijk van de burgerlijke staat. Voor vrouwen geldt het AOW-pensioen voor ongehuwden.

### *Weduwen-/wezenpensioen*

Het weduwenpensioen bedraagt 70 procent van het – met het AOW-pensioen gekorte – (te bereiken) ouderdomspensioen.

Indien de echtgenote meer dan 10 jaren jonger is dan de deelnemer, wordt het weduwenpensioen voor elk jaar boven die 10 jaren gekort met 2½ procent.

Het wezenpensioen bedraagt 18 procent van het – ongekorte – (te bereiken) ouderdomspensioen.

Recht bestaat tot 21 jaar, indien studierend of arbeidsongeschikt tot 27 jaar.

### *Invaliditeitspensioen*

Recht indien de pensioengrondslag minus de pensioenpremie hoger is dan het maximum-premieloon WAO.

*De aanvulling is afhankelijk van de mate van de ongeschiktheid.*

Gedurende de arbeidsongeschiktheid vindt een premievrije pensioenopbouw plaats; bij een ongeschiktheidspercentage lager dan 80 wordt het percentage van de pensioenopbouw (2 procent) verminderd.

### *Pensioenpremie*

Voor mannelijke deelnemers 7 procent van de pensioengrondslag nadat deze is verminderd met het AOW-pensioen voor gehuwden.

Voor vrouwelijke deelnemers geldt het AOW-pensioen voor ongehuwden.

De burgerlijke staat van de deelnemer blijft buiten beschouwing. De werkgever betaalt de overige kosten.

### *Indexering*

De ingegane pensioenen worden aangepast aan de stijging van de kosten van levensonderhoud, gebaseerd op het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

Op de vastgestelde pensioenverhoging wordt 10/7 maal de structurele verhoging van het AOW-pensioen – in het betreffende jaar – in mindering gebracht.

Weduwenpensioenen en invaliditeitspensioenen worden tot de pensioendatum aangepast aan de loonindex.

Voor het weduwenpensioen wordt eerst de pensioengrondslag geïndexeerd en vervolgens het laatstbekende AOW-pensioen in mindering gebracht (zie weduwen/wezenpensioenen).

Alvorens wordt geïndexeerd, worden ook de dienstjaren vóór 1 januari 1957 voor de inbouw AOW in aanmerking genomen.

Uitgestelde rechten van ontslagdatum tot pensioendatum worden niet geïndexeerd.

### **13.5. Opmerkingen bij de regelingen voor «Trendvolgers»**

Er zijn in totaal vijf regelingen voor «trendvolgers» onderzocht (inclusief Pensioenreglement II van de Pensioenstichting Transport). Het woord trendvolgers is consequent tussen aanhalingstekens geplaatst om aan te geven dat een deel van de betrokken groep werknemers niet de salaristrend van de overheid volgt.

Het zijn alle vijf 70 procent-eindloonregelingen. Vier regelingen houden voor 80 procent rekening met de AOW, de regeling voor de Nederlandse Omroep voor 70 procent. De regelingen voor het personeel van bibliotheken en van busondernemingen kennen voor inkomens beneden de f 35 000 een hoger tarief toe, overeenkomstig artikel F7 van de Abp-wet.

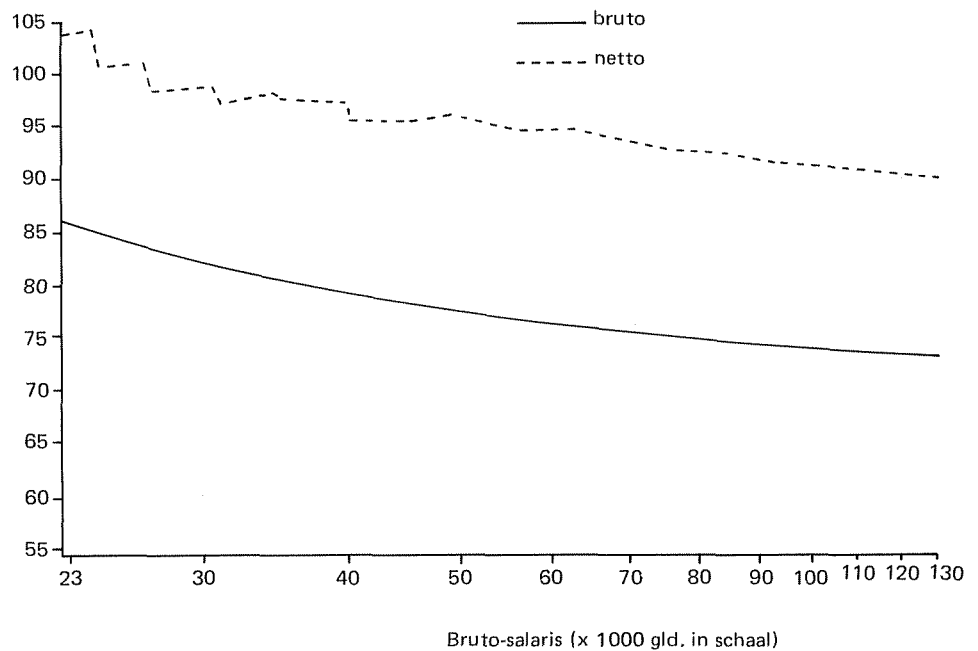
De leeftijd waarop de opbouw van het ouderdomspensioen aanvangt is 25 jaar, behalve voor het bibliotheekpersoneel (21 jaar). Het GAK en de Nederlandse Omroep hebben voor vrouwen een pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar. Het PGGM heeft een gunstige regeling voor vervroegd pensioneren vanaf 60 jaar. Bij de Nederlandse Omroep kan overigens het maximale pensioen voor vrouwen én mannen worden behaald met 35 dienstjaren.

Tegenover de verschillende genoemde gunstige aspecten van de regeling van de Nederlandse Omroep staat echter dat de ingegane pensioenen niet worden aangepast aan een of andere loonindex zoals bij de andere vier fondsen, maar aan een prijsindex. De uitgestelde rechten worden tot ingang van het pensioen volgens deze regeling niet aangepast. Bij het GAK worden de uitgestelde rechten helemaal niet aangepast, ook niet na ingang van het pensioen. De andere drie regelingen indexeren de uitgestelde rechten wel. Geen van de vijf regelingen hanteert het levensjarenbeginsel. Bij de Metaal-fondsen, die het levensjarenbeginsel toepassen, hebben we gewezen op het grote aantal slapers in verhouding tot het aantal actieve deelnemers. Uit de cijfers van het PGGM, dat de indexatiemethode volgt, blijkt dat dit fonds relatief zeer weinig slapers heeft.

### *Grafiek 11*

#### PGGM

Pensioen, inclusief AOW, als percentage van het laatstverdiende pensioengevende salaris; voor een gehuwde man met een volledig aantal dienstjaren; per 1-1-1979.



*Kerngegevens «trendvolgers»*

	Stichting Pens. Fonds Biblio- theekpersoneel	Pens. Fonds Gezond- heid Geestelijke en Maatschappelijke belangen	Pensioenfonds van het Gem. Adm. Kant. (GAK)
	jaarverslag 1978	jaarverslag 1978	jaarverslag 1978
Actief deelgerechtigden	2846	181 889	6882
Gewezen deelnemers	1387	120 000	791
Premievrij i.v.m. arbeidsongeschiktheid	103	11 602	—
Ouderdomspensioenen	147	15 222	631
Weduwenpensioenen	16	2 176	371
Wezenpensioenen	19	1 262	72
Invalideitspensioenen	—	709	—
Deelnemers met overbruggingsuitkering	—	3 629	—
Totaalbedragen van de uitgekeerde pensioenen:			
Ouderdomspensioenen	f 511 377,00	f 79 158 000,00	f 2 271 848,59
Weduwenpensioenen	f 37 308,00	f 11 225 000,00	f 483 099,60
Wezenpensioenen	f 29 058,00	f 3 980 000,00	f 43 231,08
Invalideitspensioenen	f 0,00	f 7 873 000,00	f 0,00
Overbruggingsuitkeringen	f 0,00	f 64 806 000,00	f 0,00
Welvaarts-waardevastheidstoeslagen	f 243 769,00	f 0,00	f 2 443 647,68
Totaal	f 821 512,00	f 167 042 000,00	f 5 241 826,95 <sup>1</sup>
Premies en koopsommen	f 15 419 111,00	f 1 405 979 000,00	f 42 367 850,47

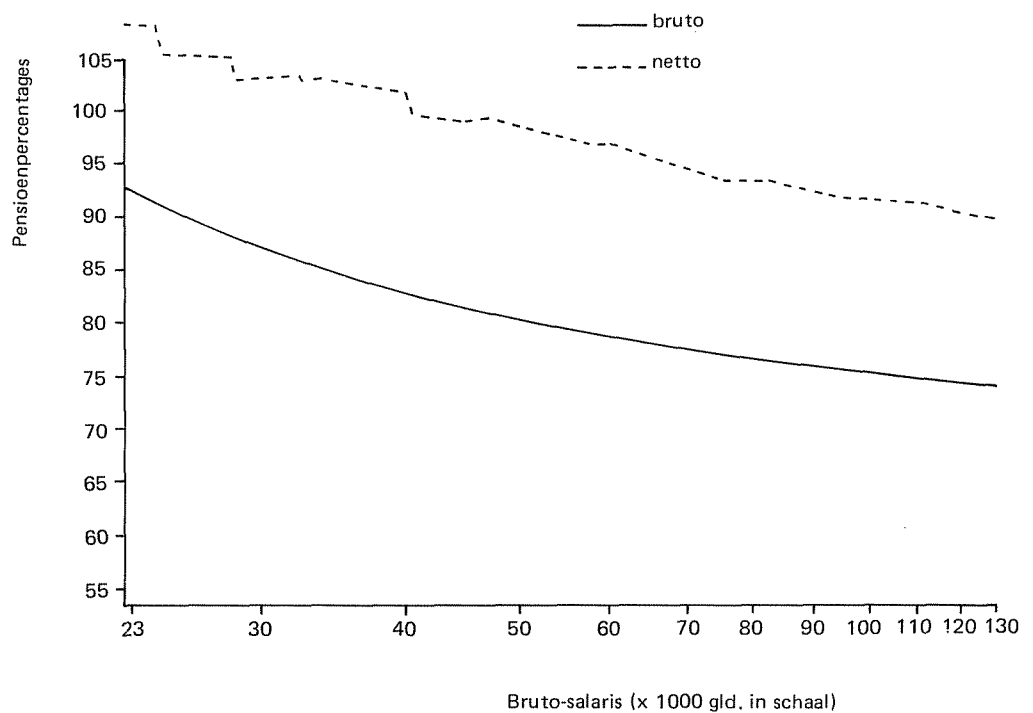
<sup>1</sup> Tot 1 januari 1976 waren de pensioenen verzekerd.

Actief deelgerechtigden	5 202 <sup>2</sup>
Gewezen deelnemers	niet bekend
Premievrij i.v.m. arbeidsongeschiktheid	—
Ouderdompensioenen	562
Weduwenpensioenen	324
Wezenpensioenen	102
Invalideitspensioenen	21
Totaalbedragen van de uitgekeerde pensioenen:	
Ouderdompensioenen	f 9 286 168,00
Weduwenpensioenen	f 3 744 972,00
Wezenpensioenen	f 684 163,00
Invalideitspensioenen	f 179 749,00
Totaal	f 13 895 052,00
Premies en koopsommen:	
Werkgevers	f 45 364 015,00
Werknemers	f 11 511 820,00
Totaal	f 56 875 835,00

<sup>2</sup> Inclusief deelgerechtigden met premievrije pensioenopbouw in verband met arbeidsongeschiktheid.

*Grafiek 12*

Ned. Omroep  
Pensioen, inclusief AOW, als percentage van het laatst verdiende pensioengevende salaris; voor een gehuwde man met een volledig aantal dienstjaren; per 1-1-1979.



## Stelsels van verzekering van ziektekosten

## Het cruciale probleem in een schema

In Nederland gelden twee stelsels van verzekering van ziektekosten, terwijl in beide stelsels de wijze van premievaststelling op tweeërlei manier plaatsvindt. Niettemin geldt te allen tijde de eis, dat de premie op 50/50-basis door werkgever en werknemer wordt gedeeld.

<i>Stelsel van verstrekkingen in natura</i>		<i>Restitutiestelsel</i>	
Betaling van normale medische verrichtingen door ziekenfonds aan «behandelaar».		Afhankelijk van omvang van verzekerd pakket gehele of gedeeltelijke restitutie van ziektekosten, betaald door patiënt aan «behandelaar».	
<i>Ziekenfondsen</i>	<i>vrijwillige en bejaardenverzekering</i>	<i>Particuliere maatschappijen</i>	<i>IZR, GVP en IZA's</i>
<i>verplichte verzekering</i>			
<i>premie in % van inkomen tot max. f 38 200</i>	nominale premie  70% (gewezen) rijks- en onderwijspersoneel	nominale premie  30% (gewezen) rijks- en onderwijspersoneel	<i>premie in % van inkomen tot max. ca. f 52 000</i> <sup>1</sup>  overig overheidspersoneel
± 70% van werknemers vrij bedrijf	rest groepen, kleine zelfstandigen, bejaarden	± 30% van werknemers vrij bedrijf	

<sup>1</sup> IZR: f 74 845.



Bijlage 4

Inkomensmutaties in procenten als gevolg van wijziging in ziektekostenvoorzieningen overheidspersoneel

Categorie personeel	Alternatieven					
	A1		A2		B	
	geh.	ong.	geh.	ong.	geh.	ong.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>Burgerlijk rijkspersoneel</b>						
M	+1½	-2½	+1½	-2½	+2	-1½
2 x M	-2½	-1	-2½	-4½	-2½	-4½
4 x M	-1½	- ¼	-2½	-3½	-2½	-3½
<b>IZA's + Politie<sup>2</sup></b>						
M	- ¼	- ¼	- ¼	- ¼	+0	+ ¼
2 x M	+ ¼	+3½	+0	+ ¼	+0	+ ¼
4 x M	+ ¼	+2½	- ¼	- ½	- ¼	- ¼
<b>Militairen</b>						
M	-5½	-5½	-5½	-5½	-4½	-5
2 x M	-5	-2½	-5½	-6	-5½	-6
4 x M	-3½	-1½	-3½	-4½	-3½	-4½

<sup>2</sup> IZR: gelijkblijvend.

**Toelichting**

Variant	Personeelscategorie	«Oplossing»	
A1	onder loongrens boven loongrens	ZFW «vrij»	4,3% premie huidige interimuitkering, maar bruto
A2	onder loongrens boven loongrens	ZFW ZVO <sup>1</sup>	4,3% premie voorlopige raming 3,3%
B	allen	ZVO <sup>1</sup>	voorlopig 3,3%

<sup>1</sup> ZVO nieuwe stijl, d.i. IZA-systeem, aangepast aan verstrekkingenpakket ZFW.

dus: onder loongrens A1 = A2  
boven loongrens A2 = B