

Vergaderjaar 1990–1991

21 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk VII (Ministerie van Binnenlandse Zaken) voor het jaar 1991

Nr. 17

LIJST VAN AANVULLENDE ANTWOORDEN

Ontvangen 13 december 1990

In antwoord op vragen van de heren Linschoten, Zijlstra en Rosenmøller m.b.t. het beloningsbeleid bij arbeidsmarktknelpunten.

In mijn brief van 19 oktober 1990 (TK 1990–1991, 21 800 VII, nr. 11) heb ik de Kamer geïnformeerd over de beleidsmatige conclusies die het kabinet heeft verbonden aan het NEI-rapport «Arbeidsmarktknelpunten bij de rijksoverheid: een knellend probleem?». Het instrumentarium dat per 1 januari 1987 werd ingevoerd (arbeidsmarkttoelagen, bindingspremies) heeft – zo blijkt uit het onderzoek – een beperkte effectiviteit indien dat wordt afgemeten aan het percentage ambtenaren dat door toepassing van dit instrumentarium niet de overheidslidmaatschap heeft verlaten (minimaal 1 op de 7). Niettemin is hier sprake van een nuttig instrumentarium voor het management bij de rijksoverheid om – naast de flexibele beloningsvormen ten aanzien van individuele verschillen in functioneren (versnelde doorgroei in de schaal, functioneringstoelagen, gratificaties) – een bijdrage te leveren aan de kwaliteitsverbetering van de organisatie. Wat betreft de diversiteit in toepassing memoreer ik dat hierover nader interdepartementaal overleg is toegezegd. Zo nodig zullen maatregelen in voorbereiding worden genomen.

Ten aanzien van de toegekende aantallen arbeidsmarkttoelagen en bindingspremies in de rijksdienst hebben de mij beschikbare meest recente cijfers betrekking op 1989. Het aantal arbeidsmarkttoelagen bedroeg 1555; het aantal bindingspremies 1900.

In de afgelopen jaren heeft door middel van herstructurering van salarisschalen en semi-generieke salarismaatregelen een zekere belonings-herstructurering plaatsgehad. Een verdergaande structurele aanpassing van de beloningsverhoudingen bij de overheid aan die in de marktsector is naar mijn oordeel pas aan de orde, indien zou blijken dat de concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt dermate generieke knelpunten zou vertonen dat structurele maatregelen geboden zijn. Daarvan kan op dit moment niet worden gesproken. Ik voeg hier nog aan toe dat substantiële verbeteringen in de beloningsstructuur aanmerkelijk meer financiële middelen zullen vergen dan het budget ad 0.15% van de loonsom dat thans voor toepassing van het instrumentarium beschikbaar is.

In antwoord op een vraag van mevrouw Schimmel m.b.t. overwerkvergoeding voor deeltijdwerkers.

De Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid oordeelde op 5 maart 1990 dat PTT op grond van de geldende cao indirect onderscheid maakt jegens vrouwelijke werknemers waar het gaat om de regeling van de overwerkvergoeding. De voltijdwerker ontvangt naast een restitutie in tijd een toeslag op het uurloon voor ieder overwerkuur. Een deeltijder krijgt een restitutie in tijd en een toeslag wanneer hij/zij meer dan 40 uur per week werkt, dan wel wanneer hij/zij buiten de «normale werktijd» (maandag tot en met vrijdag tussen 6 en 18 uur) overwerkt. Het indirecte onderscheid naar geslacht is naar het oordeel van de commissie aanwezig in verband met het feit dat meer vrouwen dan mannen deeltijder zijn en er geen objectieve rechtvaardiging voor dit indirecte onderscheid bestaat. Artikel 23 van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 regelt de overwerkvergoeding voor het burgerlijk rijkspersoneel op eenzelfde wijze. Bij de rijksoverheid zijn (aanmerkelijk) meer vrouwen dan mannen deeltijder. Ik ben bereid in het Sectoroverleg Rijkspersoneel met de centrales van overheidspersoneel te spreken over een gelijktrekking van aanspraken tussen voltijders en deeltijders in artikel 23 BBRA 1984. Hieraan is de voorwaarde verbonden dat duidelijkheid moet bestaan over de financiële consequenties.

In antwoord op een vraag van de heer Zijlstra m.b.t. nevenactiviteiten van ambtenaren.

De concrete vraag luidde wie verantwoordelijk is voor de handhaving van de regels ten aanzien van nevenactiviteiten. In de artt. 61 e.v. van het Algemeen Rijksambtenarenreglement is een aantal regels gesteld met betrekking tot al dan niet toelaatbare nevenactiviteiten. Indien de normen door een ambtenaar worden overtreden kan de minister van het desbetreffende departement disciplinair straffen (artt. 80 e.v. ARAR). Het is echter primair de verantwoordelijkheid van de individuele ambtenaar om te zorgen dat aan de normen de hand wordt gehouden. De coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken heeft betrekking op de zojuist bedoelde algemene normstelling en strekt zich derhalve niet uit tot de handhaving in individuele gevallen van de bepalingen over nevenactiviteiten van ambtenaren. Dit neemt niet weg dat er een taak voor de minister van Binnenlandse Zaken ligt, indien zou blijken – hetgeen niet het geval is – dat op grote schaal rechtspositionele voorschriften niet worden nageleefd.

In antwoord op de vragen van de leden Paulis, Rosenmöller en Schutte over het stakingsrecht voor overheidspersoneel.

Het kabinet meent inderdaad dat er geen behoefte bestaat aan een verdere regulering van het recht op collectieve actie dan thans via artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest het geval is. Daarmee liggen de normen vast. Dat de overheid verantwoordelijk is voor de uitoefening van de haar toevertrouwde taken neemt niet weg dat de overheid daarvoor personeel nodig heeft dat beschikt over bepaalde rechten en plichten en dat de rechter eventueel in concrete gevallen aangeeft waar de grenzen daarvan liggen.

Voor de Defensie-organisatie meent het kabinet om redenen van operationele gereedheid en internationale geloofwaardigheid van de Nederlandse Defensie-inspanning hierop een uitzondering te moeten

maken. Bedacht moet worden dat veel taken – ook in vreedestijd – in bondgenootschappelijk verband worden verricht en dat voor de bondgenoten een erkenning van het recht op collectieve acties voor militairen ondenkbaar is. Voor de Defensie-organisatie zal dan ook wel een wettelijke regeling worden bevorderd.

Voor de politie en de brandweer geldt dat argument niet en bevat artikel 31 ESH, dat beperkingen kent in verband met de rechten en vrijheden van anderen, de openbare orde, de nationale veiligheid en de volksgezondheid, naar het oordeel van het kabinet voldoende mogelijkheden om ongewenste collectieve acties tegen te gaan.

In antwoord op een vraag van de heer Paulis over een versluiting van de ruimte.

De gedachte van het verstoppen of versluiten van de ruimte is ontstaan in verband met de wens om (ook in de verschillende sectoren) volledig vrij te onderhandelen en de benodigde ruimte resultaat te laten zijn van de onderhandelingen. Verschillende ideeën zijn gerezen zoals het gaan werken met een geïntegreerd budget voor programma-uitgaven en apparaatskosten (personeel en materieel) of een geïntegreerd budget voor apparaatskosten. Een ander idee is het hanteren van een begrotingssystematiek waarbij in eerste instantie geen rekening wordt gehouden met loon- en prijsontwikkelingen.

In overleg met Financiën worden deze ideeën thans verder ontwikkeld. Een structureel bevredigende oplossing is echter nog niet gevonden. Voor de korte termijn wordt het meest gedacht aan de volgende procedure.

Sectoren krijgen de ruimte om (een deel van) de opbrengst van de kleine efficiency toe te voegen aan de sectorale arbeidsvoorwaardenruimte. Daarnaast zal door samenvoeging van de posten loon- en prijsbijstelling op de begroting de omvang van het mandaat van de minister niet direct afleesbaar zijn.

Over verdere ontwikkeling van de verschillende ideeën zal gezien de nauwe relatie met het budgetrecht uiteraard overleg met de Kamer worden gevoerd.

In antwoord op een vraag van de heer Paulis over de herinschakeling van wachtgelders.

In mijn antwoord van 19 november jl. op de schriftelijke vragen ter voorbereiding van het mondeling overleg op 28 november is ook een overzicht gegeven van het aantal werkhervattingen. Daaruit blijkt dat er de afgelopen jaren een stijgende tendens is in het aantal herplaatsingen. Er is een actief beleid om wachtgelders weer in het arbeidsproces in te schakelen. Van berusting is geen sprake.

In antwoord op een vraag van de heer Rosenmüller over de medezeggenschap.

Naar het oordeel van het kabinet is wenselijk om ook voor de (rijks)overheid een medezeggenschapsstructuur in te voeren die overeenstemt met de voor het bedrijfsleven geldende Wet op de Ondernemingsraden. Gelet op het perspectief van een structurele wijziging overeenkomstig de structuur van de Wet op de Ondernemingsraden heeft het kabinet inmiddels besloten geen beperkte wijzigingen van de regeling dienstcommissies te bevorderen.

In antwoord op een vraag van mevrouw Scheltema en de heer Linschoten over het partnerpensioen.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 7 november jl. zette ik uiteen, waarom de invoering van weduwnaarspensioen geen reden is om in het verlengde daarvan vrijwel automatisch met voorstellen te komen tot invoering van een partnerpensioen. Er dient eerst antwoord te worden gegeven op de fundamentele vraag wat het karakter van het nabestaandenpensioen dient te zijn. De discussie daarover komt ook wat het Abp-pensioen betreft aan de orde bij de voorgenomen wijziging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet.

In antwoord op vragen van de heer Paulis over de gelijkstelling van de arbeidsverhoudingen tussen overheids personeel en werknemers in het bedrijfsleven.

De heer Paulis heeft onder meer gesproken over een afschaffing van de Ambtenarenwet en een – behoudens wellicht ten aanzien van beperkte categorieën ambtenaren als b.v. politie en militairen – volledige gelijkstelling in rechtspositie van het overheids personeel met de werknemers in de marktsector. Hij komt daartoe vanuit de ontwikkelingen rond het overlegstelsel en het verdere perspectief van normalisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Hij heeft voorts gevraagd of ik de opvattingen van het C.D.A. op dat punt deel en of ik wil werken aan normale arbeidsverhoudingen bij de overheid, die overeenkomen met die in het bedrijfsleven.

Naar aanleiding daarvan zou ik het volgende op willen merken. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat ambtenaren als zodanig geen bijzondere werknemers zijn die een aparte status zouden moeten hebben. Zij zijn primair evenals andere werknemers personen die in ondergeschiktheid arbeid verrichten. Wat wel bijzonder is en ook blijft is dat de werkgever van ambtenaren een bijzondere is. De werkgever is immers niet alleen werkgever, maar ook overheid. Dat komt onder meer tot uitdrukking in het budgetrecht van het parlement en in het feit dat de overheidswerkgever in andere mate dan de andere werkgevers gebonden is aan mede in internationale verdragen neergelegde grondrechten en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat bijzondere karakter van de overheidswerkgever staat er overigens niet aan in de weg om te streven naar een zoveel mogelijk gelijke positie van de overheidswerknemers met die van de werknemers in de marktsector. Dat streven wordt ook in praktijk gebracht (gewezen kan niet alleen worden op de ontwikkelingen in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg, maar ook op de voornemens ten aanzien van de medezeggenschap, en meer concreet het onlangs door de Eerste Kamer aanvaarde wetsvoorstel ouderschapsverlof). Zo zullen successievelijk alle aspecten van de rechtspositie van ambtenaren gezien moeten worden om te beoordelen of het mogelijk is over te stappen op een gelijke positie als die van de werknemers in de marktsector of dat de bijzondere aard en positie van de overheidswerkgever daaraan in de weg staat. Op voorhand is zeker niet uitgesloten dat de door de heer Paulis genoemde aspecten ook in de door hem bepleite zin zullen worden beoordeeld, maar ik denk dat een grondiger bestudering nodig is om daarover reeds thans al een finaal standpunt te hebben.

Een voortzetting van de discussie hierover met de Staten-Generaal stel ik op prijs.

In antwoord op een vraag van de heer Paulis over de bestuurlijke positie van het Abp.

De Abp-wet voldoet materieel aan de normen die in de Pensioen- en Spaarfondsenwet zijn gesteld. Daarvoor behoeft het Abp op zich niet op verdere afstand van de overheid gesteld te worden. Vanuit verschillende invalshoeken (de verdere ontwikkeling van het overlegstelsel; ervaringen, opgedaan met de huidige bestuurlijke structuur; het streven naar een pensioenregeling die minder detaillistisch is en meer beleidsruimte laat aan de uitvoering) is het niettemin wenselijk om nader stil te staan bij de positie van het Abp. Thans wordt gezien hoe deze problematiek kan worden aangepakt.

In antwoord op een vraag van de heer Paulis over de Abp-premie.

In aansluiting op mijn schriftelijke antwoorden van 19 november 1990 op eerder gestelde vragen van de heer Paulis over de te verwachten ontwikkeling van de actuariële positie van het Abp in de komende jaren en over de hoogte van het premiepercentage in 1991, wil ik nog het volgende opmerken. Ik erken dat het huidige niveau van de Abp-premie structureel te laag is. Het gaat hier derhalve om het premieniveau dat op lange termijn benodigd is. In de pensioenwereld is het echter niet ongebruikelijk om, op basis van korte termijn afwegingen, en dan wordt veelal met name naar de positie van de opgebouwde rechten balans gekeken, tijdelijk of incidenteel een lagere premie vast te stellen. Het Kabinet heeft besloten om de Abp-premie 1991 voorsnog op 8,8% te handhaven. Inmiddels heeft mij zeer recent het advies van de VK met betrekking tot de premiestelling 1991 bereikt. De VK acht het noodzakelijk de premie m.i.v. 1991 te verhogen. Zij acht het feit dat de opgebouwde rechten tegen 4% rekenrente ruimschoots zijn afgedekt niet voldoende.

Ik deel het oordeel van de Verzekeringskamer dat de lange termijn positie van het fonds moet zijn veiliggesteld. Ik verwacht dan ook dat op betrekkelijk korte termijn een begin zal moeten worden gemaakt met een – geleidelijke – verhoging van de Abp-premie naar een meer structureel niveau. Ik ben echter van mening dat een besluit hierover slechts zinvol genomen kan worden in samenhang met het nieuwe flexibele premiesysteem. Zoals u wellicht bekend buigt de CEC zich over een advies terzake. Wel is het zo dat dit advies helaas langer op zich laat wachten dan voorzien, maar de materie is dan ook bepaald niet eenvoudig.

Wel is inmiddels duidelijk geworden dat de vormgeving van het systeem van grote invloed is op de premie die volgens dat systeem bij aanvang (en in de eerste jaren) moet worden opgebracht. In CEC-verband beraadt men zich ook over de gevolgen, indien in navolging van de marktsector VUT en IP op omslag zouden worden gefinancierd. Daarbij is duidelijk geworden dat een dergelijke financiering van de VUT en IP tijdelijk tot een zodanig laag premieniveau voor OP en NP leidt dat per saldo een totaal premieniveau resulteert, dat vergelijkbaar is met het huidige. Ingeval het kabinet zou besluiten tot vorenbedoelde (stelsel-)wijziging is het advies van de VK, voorzover het de premiehoogte betreft, achterhaald.

T.a.v. de opvatting van de VK dat de opgebouwde rechten tegen een lagere rekenrente moeten worden verdisconteerd wil ik het volgende aantekenen: De VK komt tot deze stelling op basis van het feit dat in de Abp-wet de welvaartsvaste indexatie van de aanspraken ongeclausuleerd is vastgelegd. Ik meen dat de VK hiermee een al te formele redenering volgt.

Allereerst is immers van belang dat bij de overheid, anders dan in het bedrijfsleven, de continuïteit is gewaarborgd. Voorts moet in de beschouwing worden betrokken wat de materiële betekenis van die in de

wet vastgelegde indexatie is. Uit bijlage 1 blijkt duidelijk dat de afgelopen 10 jaar de indexatie van de aanspraken, als gevolg van het gevoerde beleid t.a.v. de primaire salarissen, aanmerkelijk is achtergebleven bij de prijsontwikkeling. Hoewel dus in de marktsector de indexatie over het algemeen niet welvaartsvast, niet in een wet vastgelegd en niet ongeclausuleerd is, is hij materieel wel van aanmerkelijk meer betekenis geweest dan bij het Abp. Gezien het vorenstaande en gezien het feit dat de Verzekeringskamer in de marktsector, vanwege de voorwaardelijkheid van de indexering, wel verdiscontering tegen 4% accepteert, meen ik dat ook bij het Abp verdiscontering tegen 4% niet onverantwoord is. Gezien bovengenoemd advies van de VK en gezien het op korte termijn te verwachten CEC-advies t.a.v. het flexibel premiesysteem wil ik mij nogmaals beraden op het voor 1991 vast te stellen premieniveau.

Wat ook de uitkomst van mijn beraad over het premieniveau 1991 en volgende jaren zal zijn, ik ben wel van mening dat de verhoging naar een meer structureel niveau, met het oog op de budgettaire spankracht van de overheid, alleen geleidelijk kan geschieden. Ik deel de mening van de geachte afgevaardigde de heer Paulis ten dele als hij stelt dat de premiemutaties een onderdeel van de arbeidsvoorwaardenruimte moeten zijn. Blijkens bijlage 2 is veruit het belangrijkste deel (90%) van de premieverlagingen van de afgelopen jaren ten goede gekomen aan de overheid ter leniging van de budgettaire problematiek. De terugkeer naar een meer structureel niveau zal in mijn visie dan ook voor een belangrijk deel uit de schatkist moeten worden betaald. Zodra echter het structurele niveau is bereikt, kan worden overgegaan op de – principieel juistere – benadering, conform ook de situatie in de g&g-sector, waarbij de pensioenpremie een onderdeel is van het totaal aan arbeidsvoorwaardenruimte. Zodra de meer structurele situatie is bereikt en ook duidelijk is hoe de financiering van de pensioenpremiemutaties tot stand komt, is er ook een goede basis tot stand gekomen van waaruit verder gegaan kan worden op de weg van verzelfstandiging van het Abp.

Bijlage 1

TABEL – indexcijfers ingegane pensioenen 1979–1989 en de prijsindex, 1979 = 100

fonds:	Abp	PGGM	Prijs
jaar			
1979	100,0	100,0	100,0
1980	102,0	103,2	106,4
1981	104,9	105,0	113,5
1982	110,1	112,7	120,0
1983	110,1	114,3	123,2
1984	106,8	110,9	127,2
1985	106,8	110,9	130,1
1986	107,3	110,9	130,5
1987	107,8	111,4	130,2
1988	107,8	112,4	131,4
1989	108,6	115,7	132,7

Bijlage 2

Premieverlaging	Omvang	ten gunste van:	
		werknemer	overheid
i.v.m. Sal. Verl.	700		700
1985	500		500
1986 = 10 hor VUT	500		500
1987	500		500
1988 + 7 hor VUT	965	245	720
1989 + 6 hor VUT	675	175	500
totaal	3840	420	3420
in % sal som	8,93%	0,98%	7,95%
verdeling van het «voordeel» in %		10,9	89

In antwoord op een vraag van de heer Paulis m.b.t. de suggestie in het rapport van de commissie Deetman om te komen tot de instelling van een vorm van Civil Service.

Ik wil gaarne wijzen op mijn notitie «Bevordering van de mobiliteit van ambtenaren», die ik op 21 november 1990 aan de Kamer heb gezonden. In die notitie geef ik een aantal maatregelen weer waartoe is besloten, zoals:

- het onderzoeken van de mogelijkheden voor het (tijdelijk) uitwisselen van ambtenaren met andere ministeries;
- het stimuleren van de interdepartementale mobiliteit van specialisten op het gebied van wetgeving, financiën, personeel en informatievoorziening;
- het inrichten van een informeel «kaartenbakje» met gegevens van top-ambtenaren die een functie zouden kunnen vervullen bij een ander ministerie;
- het vergroten van de internationale mobiliteit;
- afstemming van het beleid op het gebied van managementontwikkeling op hoog ambtelijk niveau (de ARD en de gezamenlijke SG's).

Maatregelen als deze zullen ook naar mijn mening bijdragen aan de flexibiliteit van de rijksdienst. Gaandeweg zullen zo elementen van een Civil Service of Algemene Bestuursdienst worden gerealiseerd en zal de positie van coördinerende organen worden versterkt. In januari zal de ARD mij een vervolgadvis uitbrengen. Of een en ander uiteindelijk volledig tot een Algemene Bestuursdienst gaat leiden, hangt mede af van de ervaringen die hiermee de komende jaren worden opgedaan.

Ontwikkeling van het personeelsvolume in de periode 1987 t/m 1991

Voor de goede orde wil ik hier nog eens op hoofdlijnen het beeld presenteren van de ontwikkeling van het personeelsvolume van de Rijksdienst over de jaren 1986 t/m 1991. Voor een goede vergelijkbaarheid van de cijfers worden het ABP en de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal hierbij buiten beschouwing gelaten. Ter verduidelijking zijn aan deze uiteenzetting een aantal staafdiagrammen toegevoegd. Aangezien de discussie tijdens het mondeling overleg d.d. 28 november 1990 met de leden van de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het personeelsvolume binnen de Rijksdienst zich toegespitst heeft op de absolute ontwikkeling zal ik hierop in mijn navolgende uiteenzetting aansluiten.

Bij de start van de afslankingsoperatie werd de begrotingssterkte voor het jaar 1990 geraamd op 171 711 begrotingsplaatsen exclusief afslanking (zie staafdiagram I) en 146 099 begrotingsplaatsen inclusief afslanking (zie staafdiagram II). De afslankingstaakstelling bedroeg hiermee 25 612 begrotingsplaatsen.

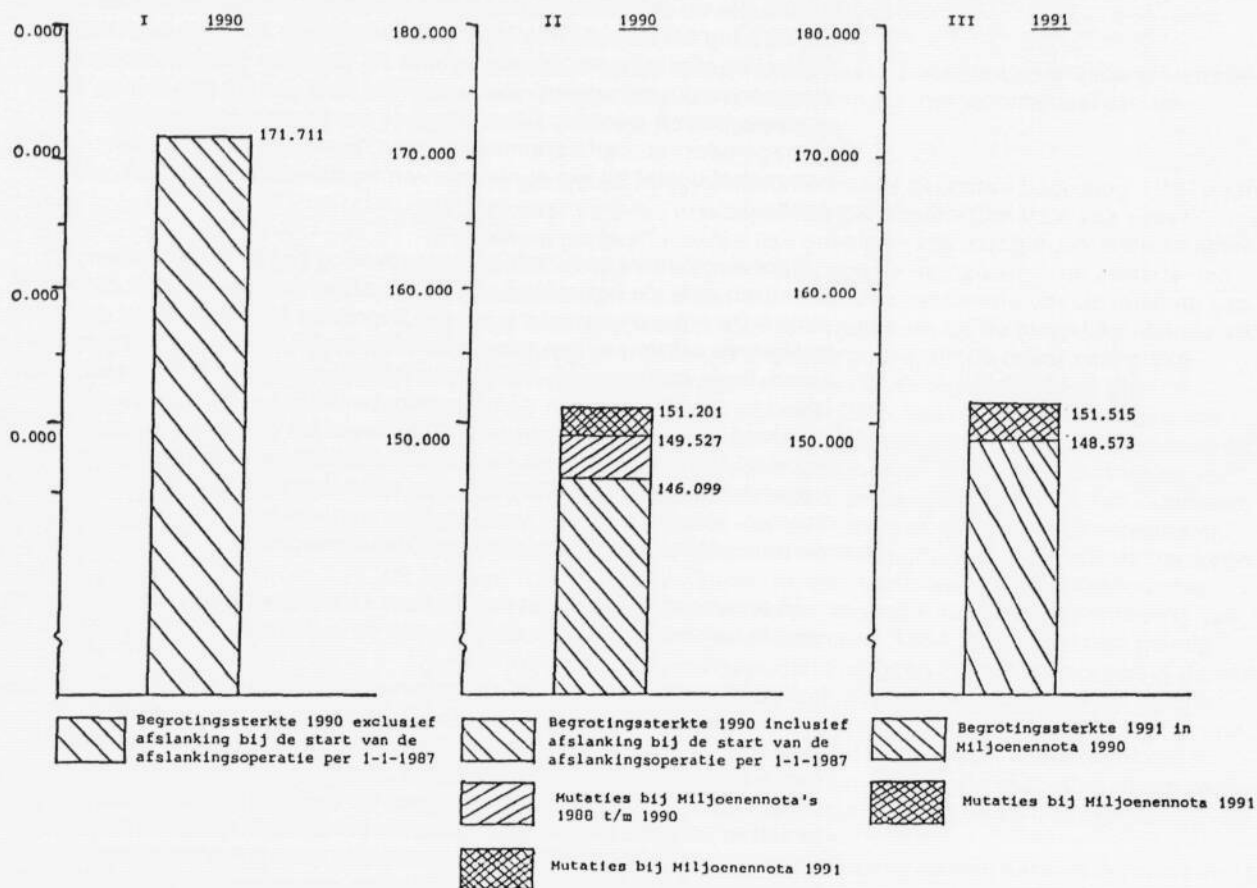
In de loop van de periode 1987 t/m 1989 hebben zich ten opzichte van de bij de start van de afslankingsoperatie geraamde begrotingssterkte 1990 van 146 099 plaatsen diverse mutaties voorgedaan. Dit heeft ertoe geleid dat de begrotingssterkte 1990 bij Miljoenennota 1990 een omvang had van 149 527 plaatsen (zie staafdiagram II). Dit houdt een stijging van de begrotingssterkte met 3 428 begrotingsplaatsen in ten opzichte van de oorspronkelijke raming. Deze stijging bestaat enerzijds uit een administratieve toename van het personeelsvolume van de Rijksdienst (een eenmalige witting van grijs personeel) met ca. 1 162 begrotingsplaatsen en anderzijds uit het saldo van uitbreidingen wegens beleidsintensiveringen en inkrimpingen anders dan door toedoen van de afslankingsoperatie (totaal ca. 2 266 begrotingsplaatsen). De gereali-

seerde uitbreidingen waren het gevolg van door de politiek ingegeven beleidsprioriteiten, zoals bijvoorbeeld de bestrijding van de criminaliteit en de behandeling van asiolverzoeken en de opvang van asielzoekers.

In 1990 nam de begrotingssterkte 1990 verder toe tot het niveau van 151 201 begrotingsplaatsen bij Miljoenennota 1991 (zie staafdiagram II). Dit houdt een verdere toename van de begrotingssterkte 1990 in met 1 674 begrotingsplaatsen. De helft van deze toename was het gevolg van een administratieve toename van het personeelsvolume van de Rijksdienst. De andere helft was het gevolg van uitbreidingen van de begrotingssterkte wegens beleidsintensivering. Per saldo levert een en ander een begrotingssterkte 1990 op die 5 102 begrotingsplaatsen hoger is dan de bij de start van de afslankingsoperatie geraamde begrotingssterkte 1990.

Voor wat betreft het begrotingsjaar 1991 neemt de begrotingssterkte ten opzichte van de laatstgenoemde begrotingssterkte 1990 (Miljoenennota 1991) verder toe met 314 plaatsen tot een niveau van 151 515 begrotingsplaatsen (zie staafdiagram III). Hierbij is overigens nog geen rekening gehouden met de komende krimp van het defensieapparaat. De minister van Defensie heeft in de begroting 1991 aangegeven dat dit in 1991 in ieder geval al zal leiden tot een afname van de begrotingssterkte voor het burgerpersoneel bij het ministerie van Defensie met 341 begrotingsplaatsen. Ook is nog geen rekening gehouden met de effecten van de kleine efficiency voor de begrotingssterkte van de Rijksdienst (naar verwachting ca. 350 plaatsen). Als de effecten van de krimp bij Defensie en de kleine efficiency wel meegenomen worden komt de begrotingssterkte 1991 op een totaal van 150 824 plaatsen en dus op een lager niveau dan de begrotingssterkte 1990. In dit verband merk ik verder nog op dat ook de effecten van de grote efficiency nog niet ingeboekt konden worden in de begrotingssterkte 1991.

Met het voorgaande heb ik proberen aan te geven dat er reeds sinds de start van de afslankingsoperatie sprake is geweest van een daaraan tegenover gestelde groei van het personeelsvolume van de Rijksdienst (zoals aangegeven gaat het hierbij overigens deels om een administratieve toename van de Rijksdienst). In dit licht bezien is er geen sprake van een trendbreuk bij de begrotingsvoorbereiding 1991. Wel kan hier opgemerkt worden dat de groei van het personeelsvolume van de Rijksdienst bij de begrotingsvoorbereiding 1991 geprononceerder naar voren komt doordat de effecten van de grote en kleine efficiency en de krimp van het defensieapparaat in de Miljoenennota 1991 nog buiten beschouwing moesten worden gelaten.



Alle cijfers zijn exclusief ABP en de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

In antwoord op de vraag van de heer Linschoten naar de motivering van de personeelsuitbreiding van de rijksdienst zoals die is aangegeven in de nota «Personele aspecten begroting 1991» bijlage 1 aan de Tweede Kamer:

Bij de personeelsuitbreiding in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1991, is niet alleen sprake van uitbreidingen als gevolg van prioriteiten in beleid. Een deel van de uitbreiding is in feite slechts een administratieve uitbreiding als gevolg van de zgn. wittingsoperatie. Voor 1991 gaat het hierbij om 859 plaatsen. De overige 2179 plaatsen betreffen intensivering van beleid. Ongeveer 1800 plaatsen daarvan zijn een direct gevolg van *prioritair beleid*, dat voor een groot deel is terug te voeren op afspraken zoals die zijn vastgelegd in het regeerakkoord. De ongeveer 350 resterende plaatsen betreffen *onder andere* uitbreidingen bij onderdelen van de rijksoverheid waar sprake is van toename van de werkzaamheden door autonome ontwikkelingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op een uitbreiding van 40,5 plaatsen bij de Dienst Uitkering Ontslagregelingen in verband met de toename van het aantal wachtgeldaanvragen, bij het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur heeft de toename van het aanbod van geneesmiddelen geleid tot een uitbreiding bij de beoordeling van geneesmiddelen (25 plaatsen); bij het

ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft het toegenomen aantal Arob-zaken geleid tot een uitbreiding van 35,5 plaatsen. In het kader van de uitwerking van de Europese regelgeving die op een aantal punten meer controle vereist dan de nationale regelgeving tot nu toe, was bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een uitbreiding met 75 plaatsen (keurmeesters en dierenartsen) noodzakelijk. Het overgrote deel van de genoemde 350 plaatsen betreft primaire taken. Slechts een gering deel betreft management- en ondersteunende taken, zoals bijv. 15 plaatsen comptabel bestel bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voor een nadere toelichting cq. motivering zou ik verder willen verwijzen naar de betreffende begrotingshoofdstukken en het regeerackoord. De nota «Personele aspecten begroting 1991» lijkt niet de meest geëigende plaats om een dergelijke uitgebreide motivering te presenteren. Ik zie het meer als mijn taak om in een dergelijke nota een totaalbeeld te presenteren van de volume-ontwikkelingen binnen de rijksoverheid op grond waarvan eventuele besluiten genomen kunnen worden. Het aangeven van de aan de uitbreidingen ten grondslag liggende motiveringen lijkt meer een taak voor de betreffende departementen. Vanzelfsprekend vormen deze motiveringen wel de grondslag bij de beoordeling naar de realiteit van de uitbreiding.

In antwoord op de vraag van de heer Linschoten m.b.t. «het managen» van de beheersing van de omvang van de overheid:

Het kabinetsbeleid inzake de beheerste ontwikkeling van de omvang van de rijksdienst wordt concreet bij de onderbouwing van het personeelsbudget in de begrotingsvoorbereiding. In het kader van het stringente personeelsvolumebeleid wordt alsdan iedere nieuwe of op andere wijze in te richten overheidstaak getoetst op wenselijkheid van daarop in te zetten volume. Uitbreidingen dienen in beginsel specifiek te worden gecompenseerd binnen de in de personele meerjarenraming vastgestelde begrotingssterkte van het desbetreffende departement. Hiertoe dient het departement jaarlijks posterioriteiten te stellen. Indien dit niet mogelijk blijkt kan het kabinet besluiten dat een uitbreiding met hoge prioriteit niet of pas op termijn hoeft te worden gecompenseerd.

Naast deze structurele inspanning bij de reguliere begrotingsvoorbereiding zijn er aanvullende operaties, zoals de afslanking, de kleine efficiency en de grote efficiency.

De grote efficiency heeft tot doel om naast het reguliere volumebeleid meer specifiek onderwerpen te bezien op mogelijkheden tot kwaliteits- en efficiencyverbetering. Voor de uitvoering van de grote efficiency-operatie ligt het voortouw in eerste instantie bij het ambtelijke topmanagement van de departementen: de secretarissen-generaal. Zij hebben op zich genomen om per departement kansrijke onderwerpen voor de grote efficiency aan te dragen en om een aantal zgn. horizontale onderwerpen, die meer departementen raken, uit te werken. Op dit moment heeft een eerste selectie van onderwerpen door de SG's plaatsgevonden. Dit sluit zeker niet uit dat na de besluitvorming over deze tranche nog nieuwe onderwerpen zullen worden bezien. Dit is mede afhankelijk van de uitkomsten van het nu lopende proces. Voor de besluitvorming en de politieke sturing van de operatie is de Ministeriële Commissie Efficiency-Verbetering (MCEV) in het leven geroepen.

In de praktijk betekent dat dat de grote efficiency thans op politiek niveau als proces wordt gestuurd. Dat wil zeggen niet gericht op het vaststellen van concrete uitkomsten vooraf, maar op het in gang zetten en bevorderen van projecten binnen en tussen departementen. Dit heeft

tot gevolg dat de uitkomsten en opbrengsten niet tevoren vast staan, behoudens de taakstellende opbrengst van f 300 miljoen in 1994. Het kabinet gaat ervan uit dat hiermee tevens een substantiële daling van het volume gepaard gaat.

In antwoord op de vraag van de heer Linschoten naar andere factoren die naast ranginflatie een rol spelen m.b.t. het verschijnsel van de opwaartse druk op de schaalniveaus:

Zoals genoemd in de notitie «Personele aspecten begroting 1991» aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan naast ranginflatie gedacht worden aan gevolgen van wijzigingen in de kwaliteit van de arbeid, die bij een toename van de complexiteit en zwaarte van het bestaande takenpakket leiden tot een herziening van de indeling van functies in salarisschalen. Ook is er gewezen op de mogelijke invloed van de onevenredige invulling van de afslanking en de privatisering van enkele uitvoerende taken, waarbij vooral de lagere functies zijn geschrapt, resp. zijn geprivatiseerd. De toename van uitbesteding van taken van de rijksoverheid zou mogelijk ook een bijdrage kunnen leveren aan de opwaartse druk op de schaalniveaus. Naast de uitbesteding van bestaande lagere uitvoerende taken, heeft uitbesteding in het algemeen tot gevolg, dat er sprake is van een toename van toezichthoudende en beleidsmatige functies binnen de rijksdienst (i.v.m. de eindverantwoordelijkheid). Dit leidt automatisch tot een toename van de personeelsbezetting in de hogere salarisschalen. Mogelijk heeft ook de invoering van het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren 1984 (BBRA '84) tot gevolg gehad, dat ambtenaren sneller dan voorheen ingedeeld worden in de aan hun functie verbonden salarisschaal, namelijk wanneer ze hun functie volledig en adequaat vervullen. Voorheen bleef men in de praktijk langer ingedeeld in een lagere salarisschaal. Niet duidelijk is echter of het bij genoemde mogelijke oorzaken gaat om marginale invloeden of om meer wezenlijke bijdragen aan de opwaartse druk op de schaalniveaus.

Vanuit het perspectief van de beheersing van de personele middelen is het wenselijk om meer zicht te verkrijgen zowel op mogelijke oorzaken als op de mate waarin de verschillende factoren een bijdrage leveren aan de geconstateerde verschuiving in schaalniveaus. Bij mijn departement is inmiddels een onderzoek gestart waarbij dit alles nader onderzocht zal worden. Aangezien het hier een nogal complexe materie betreft, zal dit onderzoek enige tijd in beslag nemen.

Ik zal de Tweede Kamer rapporteren over de stand van zaken m.b.t. dit onderzoek in de notitie Personele aspecten begroting 1992.

Ook bij het ministerie van Defensie is een onderzoek gestart naar mogelijke ranginflatie bij de militairen. Waar dit zinvol is zal worden samengewerkt. Uiteraard zult u van de resultaten van het onderzoek zoals dat op mijn departement plaatsvindt op de hoogte worden gesteld.

In antwoord op de vraag van de heer Zijlstra (P.v.d.A.) met betrekking tot de mogelijkheden om de beleidsintensiveringen 1991 te realiseren via de onderbezetting (5% per 31 december 1989):

In het kader van deze vraag dient opgemerkt te worden dat het niet wenselijk is om de vacatureruimte op een bepaalde peildatum als uitgangspunt te nemen om te bezien of hiermee beleidsintensiveringen ingevuld kunnen worden. Aangezien er zich in de loop van het jaar schommelingen in het volume van de vacatures voordoen is het hanteren van één peildatum onvoldoende representatief voor het beeld van de vacatureruimte over het hele jaar. In dit verband kan erop gewezen

worden dat het volume van de vacatureruimte op 30 juni 1989 1,5% was (Miljoenennota 1990) en op 30 juni 1990 3,9% (Miljoenennota 1991). Het volume van de vacatures op één peildatum geeft verder onvoldoende inzicht in de mate waarin vervulling van deze vacatures vanuit het oogpunt van doelmatige bedrijfsvoering op korte termijn wel of niet dringend gewenst is.

Als uitgangspunt in dit verband is het gemiddelde volume van de vacatures over één jaar beter bruikbaar. Tijdens de begrotingsvoorbereiding 1991 is met inachtneming van de werkelijke personele bezetting en de verwachte uitstroom van personeel door VUT en pensioen een raming gemaakt van het gemiddelde volume aan vacatures in 1990. Budgettair gezien levert deze raming het volgende beeld op. Het budget 1990 voor de bruto-vacatureruimte werd geschat op f 218 mln. Het is echter geenszins zo dat met dit bedrag de beoogde beleidsintensiveringen opgevangen kunnen worden. Dit hangt samen met de volgende twee punten:

1. Bij de raming van de personeelsbudgetten wordt er rekening mee gehouden dat het doorgaans enige tijd kost voordat vacatures vervuld worden. Dit leidt tot besparingen. Vandaar dat in dit verband een zogenaamde vacaturekorting gehanteerd wordt. Het voornoemde bedrag wordt derhalve bij de berekening van de personeelsbudgetten verminderd met ca. f 40 mln. Het Kabinet heeft voor het jaar 1991 overigens besloten een incidentele aanvullende vacaturekorting te hanteren van ca. f 30 mln. Hiermee zal de invulling van vacatures iets meer vertraagd worden.

Het instrument van de aanvullende vacaturekorting zal in de loop van de komende maanden overigens nader geanalyseerd worden.

2. In de tweede plaats dient hier verder opgemerkt te worden dat uit de vacaturebudgetten ook het op formatieplaatsen ingehuurde externe personeel betaald wordt. Zoals ik u in de derde periodieke afslankingsrapportage (Kamerstuk 19 827, nr. 75) op p. 30 gemeld heb bezet naar schatting 2/3 deel van de uitzendkrachten binnen de Rijksdienst begrotingsplaatsen. Hiermee is een bedrag van minimaal f 110 mln. gemoeid.

Met inachtneming van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er zich per saldo nauwelijks mogelijkheden voordoen om beleidsintensiveringen op te vangen via de onderbezetting, aangezien de reëel beschikbare vacatureruimte minder is dan 1%.

In antwoord op de vraag van de heer Schutte m.b.t. de toepassing van functiewaardering in relatie tot het verschijnsel van ranginflatie:

Ranginflatie kan genoemd worden als één van de mogelijke oorzaken voor de geconstateerde opwaartse verschuiving in de personeelsbezetting per schaalniveau. Voor mogelijke andere oorzaken kan verwezen worden naar het antwoord op de vraag van de heer Linschoten met betrekking tot dit onderwerp. Een zuivere en evenwichtige toepassing van de functiewaardering heeft tot gevolg dat het effect van ranginflatie zo beperkt mogelijk blijft. Het is echter niet zo, dat hiermee ranginflatie uitgesloten wordt; in de praktijk is er steeds sprake van een natuurlijke spanning tussen de functiewaarderingsnormen en de functiewaarderingsstoepassing. Deze spanning zal altijd een zekere opwaartse druk veroorzaken ten aanzien van de personeelsbezetting per salarisschaal. Ook in het bedrijfsleven valt deze opwaartse druk bij de toepassing van functiewaardering te constateren.

In antwoord op de vraag van de heer Schutte ten aanzien van de veronderstelling dat de verhoging van de kwaliteit van arbeid zou leiden tot vermindering van het arbeidsvolume:

De verhoging van de kwaliteit van arbeid kan zowel leiden tot een daling van het personeelsvolume als tot een stijging van het personeelsvolume.

Ter illustratie van de verhoging van de kwaliteit van arbeid die leidt tot afname van het personeelsvolume kan gewezen worden op het transformeren van functies van typiste in die van tekstverwerkster. De complexiteit van de werkzaamheden neemt toe. Dit heeft een effect op de kwaliteit van de arbeid. Verder kunnen de werkzaamheden door een dergelijke transformatie efficiënter verricht worden, nemen ze minder tijd in beslag en leidt een en ander daardoor tot een afname van het personeelsvolume.

Ter illustratie van de verhoging van de kwaliteit van arbeid die leidt tot toename van het personeelsvolume kan gewezen worden op de effecten van de toegenomen complexiteit van het bestuur op het terrein van de milieuproblematiek. Enerzijds leidt deze toename van de complexiteit van het bestuur tot vergroting van de complexiteit van de werkzaamheden, anderzijds leidt dit ook tot een toename van het volume van de werkzaamheden.