



D'66
1978
2

DE AMBTENAAR EN ZIJN TREND

waarin opgenomen een vergelijkend
overzicht van de arbeidsvoorwaarden
voor ambtenaren en particuliere
werknemers.

Samengesteld door:
Drs. E. Nypels en
Mr. J. Ribberink - van Middelkoop
ten behoeve van de
Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66.

oktober 1978

S 9

Voorwoord

Deze publicatie betreft allereerst een vergelijkend overzicht van de voor- en nadelen in arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel ten opzichte van de werknemers in het particuliere bedrijfsleven; daarbij wordt voornamelijk aandacht besteed aan de op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden. Vervolgens worden mede naar aanleiding van het regeringsdocument Bestek '81 enkele conclusies getrokken en een aantal aanbevelingen gedaan voor het te voeren ambtenarenbeleid in de toekomst.

§ I. Voordelen

- 1. Voor allerlei sociale voorzieningen betalen de ambtenaren geen premie, terwijl ze wel van de uitkeringen profiteren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de overheid een eigen stelsel van voorzieningen kent.

Momenteel kan dit voordeel becijferd worden op gemiddeld f 200,-- per ambtenaar per maand. Het gaat daarbij om de volgende voorzieningen:

- a. Ziektewet: De ambtenaar betaalt geen premie; andere werknemers betalen gemiddeld 1 % ¹⁾ van hun inkomen. De uitkeringsrechten zijn voor beide categorieën werknemers ongeveer gelijk.
- b. Werkloosheidswet: De ambtenaar betaalt geen premie; de andere werknemers betalen gemiddeld 0,7 % van hun inkomen. De ambtenaar geniet echter wel betere rechten dan ieder ander door zijn wachtgeldregeling.
- c. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering: De ambtenaar betaalt daarvoor geen afzonderlijke premie. Hij ontleent zijn uitkering bij arbeidsongeschiktheid aan de voorzieningen die voortvloeien uit de Algemene Burgerlijke Pensioenwet. De particuliere werknemer moet voor deze voorziening 4,8 % van zijn inkomen op tafel leggen, waarbij het inkomen evenwel wordt verminderd met een zgn. franchise in verband met de A.A.W. van f 8.840,-- per jaar. De uitkeringen in het particuliere bedrijfsleven bij arbeidsonge-

1) percentages geldend per 1 januari 1978.

schiktheid zijn daarentegen slechter dan die van de ambtenaar; de W.A.O.-uitkering is bovendien, in tegenstelling tot het invaliditeitspensioen uit het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, gemaximeerd.

2. A.O.W., A.W.W., Algemene Burgerlijke Pensioenwet: Op pensioengebied is de ambtenaar bevoordeeld. Het sterke punt is de welvaartsvastheid van de pensioenaanspraken, ook nadat deze zijn ingegaan of nadat de ambtenaar vóór zijn pensioendatum de dienst heeft verlaten. Als index voor de toepassing van de welvaartsvastheidsclausule wordt dezelfde loonindex aangehouden als voor de nog werkenden.

Van de particuliere regelingen is alleen de regeling van het PGGM welvaartsvast. In andere particuliere regelingen streeft men hoogstens - en dan meestal nog onverplicht - door het geven van toeslagen een zekere waardevastheid van de ingegane pensioenen na. Vele gepensioneerden missen echter een dergelijke zorg. Uitgestelde pensioenen van degenen die de dienst hebben verlaten worden in particuliere regelingen bijna nooit verhoogd. Dit laatste draagt bij tot het zogenaamde "pensioenverlies als gevolg van arbeidsmobiliteit". Dit pensioenverlies is één van de ergste onvolkomenheden op pensioengebied. Ieder die deelneemt in een final-pay-regeling en na zijn 25-jarige leeftijd van werkkring verandert lijdt daaronder. Dit geldt ook bij gedwongen verandering door bedrijfssluitingen of inkrimping. Bij voortgaande inflatie zal dit iemand die op 35-jarige leeftijd naar een ander bedrijf gaat, bijna 25 % van zijn uiteindelijke pensioen kosten; doet hij dit op 45-jarige leeftijd dan kan het verlies oplopen tot een kleine 50 %. Dit pensioenverlies is niet slechts triest voor degene die het treft, doch het leidt tevens tot inkomensoverheveling. De pensioenregeling van de "blijvers" wordt nu namelijk medegefinancierd met de "winst" die ontstaat door de vertrekkers. Bijna niemand realiseert zich dit, tot hij met pensioen gaat.

De ambtenaar die overgaat naar het bedrijfsleven heeft dank zij de welvaartsvastheid van dit pensioenverlies geen last; in het omgekeerde geval is er bijna altijd verlies. Ook in het bedrijfsleven wordt

hier en daar schoorvoetend naar een oplossing gezocht; bij voorbeeld door het "levensjarenbeginsel" dat in de Metaalindustrie is ingevoerd. Deze pogingen zijn echter nog slecht gecoördineerd. Coördinatie tussen overheid en bedrijfsleven is zelfs nog geheel afwezig. Dit leidt tot uiterst onbillijke situaties. Aanpak is dringend nodig. Het zou te ver voeren hier de gehele pensioenproblematiek te behandelen. Het gaat er slechts om tot uitdrukking te brengen dat de ambtenaar op pensioengebied duidelijk in het voordeel is.

De pensioenregeling van de ambtenaren bevat echter nog meer voordelen:

- Per dienstjaar wordt slechts 2 % van de A.O.W.-uitkering ingebouwd. Bij 40 dienstjaren bouwt de ambtenaar aldus een pensioen op van 70 % van zijn laatste salaris, vermeerderd met 20 % van de A.O.W.-uitkering. In particuliere regelingen wordt meestal 100 % van de A.O.W.-uitkering ingebouwd.
- Voor lager gesalarieerden is het pensioenpercentage 80 % i.p.v. 70 %.
- Voor ambtenaren wordt het pensioen gekoppeld aan het gehele salaris. Bij particuliere werknemers bestaat het arbeidsinkomen vaak voor een deel uit gratifikatie of tantième, waarover meestal geen pensioen wordt toegekend.

Als bezwaar tegen deze regelingen noemt men in ambtenarenkring wel de A.O.W.-inbouw en de hoge pensioenbijdrage. A.O.W.-inbouw is echter niets bijzonders; dat geschiedt in vrijwel elke pensioenregeling. Bovendien betaalt de overheid voor ambtenaren de A.O.W./A.W.W.-premies. Bij de salariscorrecties die hiervoor hebben plaatsgevonden is in het verleden de ambtenaar doorgaans ook nog enigszins bevoordeeld boven de particuliere werknemers. Deze betalen namelijk zelf de A.O.W./A.W.W.-premies (thans 12 % van het salaris) en hebben daar slechts ten dele compensatie voor ontvangen.

De premie die de ambtenaar zelf betaalt voor zijn ambtelijk pensioen is 11,7 % van het salaris, dat in verband met de A.O.W.-inbouw voor de berekening eerst verminderd wordt met de zogenaamde franchise (thans f 16.632,-). De rest van de pensioenpremie wordt door de

- 4 -

overheid bijgepast. Voor het ambtelijk welvaartsvaste pensioen wordt 22% van het salaris afgedragen aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Rekening houdend met de kwaliteit van deze voorziening is de pensioenbijdrage voor de meeste ambtenaren niet zo hoog. Voor de hogere ambtenaren bedragen de werkelijke pensioenkosten, die de overheid draagt, een veelvoud van de persoonlijke pensioenbijdragen. Voor de hoogste ambtenaren zullen op oudere leeftijd veelal de werkelijke pensioenkosten niet veel van hun salaris afwijken! Dit dan als gevolg van promoties en inflatie. Een kostendekkende premie varieert afhankelijk van salarisoniveau, promotieelijn en inflatietempo, globaal van 10 tot 100 %.

3. De vakantie-uitkering bedraagt voor ambtenaren en bijna alle werknemers in loondienst 8 % van het jaarsalaris. De ambtenaar krijgt daar bovenop nog eens voor elk kind, waarvoor aanspraak bestaat op kinderbijslag, een vaste toelage per maand (f 11,11 in 1978).
4. Voor de rijksambtenaar bestaat een interimregeling ziektekosten op grond waarvan jaarlijks een uitkering wordt gedaan als tegemoetkoming in de premie die verschuldigd is voor de vrijwillige verzekering tegen risico's van ziektekosten. In afwijking van het particuliere bedrijfsleven neemt het Rijk de hiervoor verschuldigde loonbelasting en A.O.W./A.W.W.-premies voor zijn rekening.
5. In het kader van de trendmethode zijn de brutolonen van het overheidspersoneel gekoppeld aan de CBS-index voor een 40-tal c.a.o.-regelingen. Deze regeringslonen blijken in de praktijk sneller te stijgen dan de werkelijke verdiende bruto-lonen in het algemeen bij het bedrijfsleven (met ongeveer 1/2 à 1 % per jaar). Deze factor speelt volgens De Kam c.s. al zo'n 15 jaren een rol, hetgeen uit gegevens van het Centraal Planbureau en het Loonbureau zou blijken.

Een sprekend voorbeeld hiervan blijkt uit de recente ontwikkelingen bij de bouw-c.a.o. Dit voorjaar werd een c.a.o. afgesloten waarbij een aantal toeslagen werden overgeheveld naar het vast overeengekomen basissloon : het regeringsloon. Door de overeengekomen overheveling

krijgt geen bouwvakker een cent meer, maar de Index voor de regelingslonen stijgt alleen hierdoor reeds in zo'n sterke mate (met 1,6 %) dat de groep ambtenaren te samen op grond van de huidige trendmethodiek in één jaar f 900 miljoen à f 1 miljard extra salaris kan claimen. In dat geval zal een ongedekt gat in de Rijksbegroting voor 1979 ontstaan. (Daarnaast zal dit de sociale fondsen een extra last van f 0,5 miljard in 1979 opleveren).

6. In 1976 werd de trendmethodiek gezuiverd van verschillende oneigenlijke elementen, echter grotendeels zonder terugwerkende kracht. Vooral in de jaren 1973 - 1975 konden de hogere ambtenaren hierdoor profiteren van trendverhogingen die in feite niet voor hen bedoeld waren. Het ging hierbij om loonmaatregelen in het particuliere bedrijfsleven die speciaal voor de lager betaalden bedoeld waren (vloeren in loonsverhogingen, effecten verhoging minimumloon) en die de trend gunstig beïnvloedden. Het CBS-indexcijfer van de regelingslonen, waarop de trend gebaseerd is, heeft voor 3/4 betrekking op werklieden en 1/4 op beambten of beleidsfunctionarissen. Bij de overheid zijn deze verhoudingen omgekeerd. Bovendien bleef de inkomensontwikkeling van het particuliere niet-c.a.o.-personeel (met name bij hoger personeel) achter bij de CBS-loonindex.
7. De netto-inkomens van de ambtenaren stijgen sneller dan die van de andere werknemers, o.m. omdat ambtenaren door de trendmethode een (over)compensatie krijgen voor de gestegen sociale premies, die zij niet betalen, maar die wel het netto-inkomen van de andere werknemers drukken. Sinds de invoering van het trendbeleid (1961) kan deze overcompensatie op ongeveer 6 % van het bruto-loon worden gesteld. Hierin is verrekend het feit dat de ambtenaren uiteindelijk totaal ruim 8 % bruto-loon hebben ingeleverd nadat het Rijk in 1964 de A.O.W./A.W.W.-premie voor zijn rekening nam.
8. 'Incidentele' loonsverbeteringen spelen voor de ambtenaren een grote rol dan voor de overige werknemers, o.m. door snellere promotiemogelijkheden.

N.B. Een niet-materiële arbeidsvoorwaarde, die in het voordeel van een groot deel van de ambtenaren werkt is de grotere zekerheid met betrekking tot het behoud van werk, gekoppeld aan een beter ontslagrecht. De grotere werkzekerheid geldt evenwel niet voor alle ambtenaren, zoals o.a. in de onderwijssector blijkt.

§ II. Nadelen

1. Uitkeringen bij het particuliere bedrijfsleven die het overheids- personeel niet kent zijn: de antiëme- of winstuitkering, dertiende maand of gratificatie, die in verschillende maar lang niet alle bedrijven voorkomen. Dit is met name het geval in het bankwezen, waarmee de ambtenaren zich vaak vergelijken. Ze vormen variabele onderdelen van het totale arbeidsinkomen. Het bedrag van deze extraatjes varieert zeer sterk. Als gevolg van het feit dat ook vele bedrijven dit soort uitkeringen niet kennen, is de gemiddelde uitkering voor het bedrijfsleven als geheel echter betrekkelijk gering.
2. In het particuliere bedrijfsleven vinden veelal betalingen plaats boven de in de c.a.o. genoemde (minimum)bedragen, vooral bij opgaande conjunctuur en tekorten aan arbeidskrachten. De werkelijk verdiende lonen liggen boven de regelingslonen uit de CBS-statistieken. Uit het in de vorige paragraaf bij punt 5 genoemde voorbeeld van de bouw- c.a.o. blijkt dat het verschil in enkele bedrijfstakken belangrijk is of is geweest. Onvoldoende gegevens bestaan momenteel om de algemene betekenis aan te geven voor het particuliere bedrijfsleven.
3. Ten aanzien van de particuliere werknemers wordt meer dan bij de ambtenaren met (ruimere) onkostenvergoedingen gewerkt, die niet zelden verkapte beloningsbestanddelen bevatten.
4. De gekozen trendmethode heeft voor de ambtenaar ook nadelen opgeleverd. Zouden alle c.a.o.'s, ook die voor bedrijfstakken met minder dan 10.000 werknemers, bepalend zijn geweest voor de toelaatbare salarisverbetering binnen het raamwerk van de trendmethode, dan hadden

de ambtenaren meer salaris moeten ontvangen; voor de periode 1961 - 1973 totaal bruto 2,83 %; voor de periode 1961 - 1977 totaal bruto 3,15 % (Bestek '81) of voor de periode 1961 - 1978 totaal bruto 3,97 % (ambtenarencentrales).

5. Omdat de ambtenaren minder fiscaal aftrekbare sociale premies betalen zijn zij meer loon- en inkomstenbelasting verschuldigd dan werknemers. Bij een belastingpercentage van bij voorbeeld 26 betekent dit dat 1/4 van de bruto-voordelen weer in de schatkist terugvloeit, hetgeen het netto-voordeel uiteraard weer vermindert.

- N.B. In de niet-materiële sfeer geldt voor de ambtenaren nog als nadeel:
- de eenzijdige aanstelling met afwezigheid van stakingsrecht, hoewel dit in de praktijk blijkt de jongste stakingsacties in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Groningen materieel niet zoveel betekenis meer heeft;
 - het feit dat de ambtenaren in het algemeen niet volledig onder de arbeidsbeschermingsbepalingen (Arbeidswet, Veiligheidswet, Rijtijdenwet) vallen.

§ III. Enkele kwantitatieve conclusies

1. Wat momenteel het niet of minder betalen van premies voor allerlei sociale voorzieningen de ambtenaar aan netto-voordeel oplevert, laten de nu volgende loonstaatjes duidelijk zien.

We gaan uit van het zgn. modale inkomen (een werknemer met twee kinderen jonger dan 16 jaar) dat f 30.500,-- bruto per jaar bedraagt.

AMBTENAAR

Bruto maandsalaris		f 2.541,66
af: ziektekostenverzekering	f	113,92
pensioenpremie	"	161,22
loonbelasting	"	370,60
totaal		" 645,74
		<hr/>
netto maandsalaris		f 1.895,92
		=====

NIET-AMBTENAAR

Bruto maandsalaris		f 2.541,66
af: pensioenpremie	f	126,22
premie A.O.W/A.w.W.	"	275,70
loonbelasting	"	251,30
soc.premies, t.w.: Z.W., W.W., Z.F.W.		
en W.A.O., samen 10,28 %	"	214,07
totaal		" 867,29
		<hr/>
netto maandsalaris		f 1.674,37
		=====
Netto voordeel maandsalaris ambtenaar t.o.v. niet-ambtenaar:		f 221,55
		=====

Volgens het standpunt van de ambtenarencentrales is het echter onjuist om gelijke bruto-lonen van ambtenaren en niet-ambtenaren in vergelijkingen als uitgangspunt te nemen. Voor een correcte vergelijking zouden volgens deze opvatting de lonen van de particuliere werknemers eerst met 5,6 % of zelfs met 8 % verhoogd dienen te worden, omdat in 1964 toen het Rijk de A.O.W./A.W.W.-premies voor zijn rekening nam door de ambtenaren direct 5,6 % van het bruto-loon moest worden ingeleverd, een percentage dat door latere maatregelen opliep tot ruim 8 %. Historisch gezien is dit wellicht een juist uitgangspunt. Het is echter de vraag in hoeverre dit uitgangspunt thans praktische betekenis heeft. In vele gevallen worden de bruto-inkomens nog als belonings- en vergelijkingsmaatstaf voor functies gehanteerd. Een feit is dat wanneer gelijke bruto-inkomens worden verdiend de netto-inkomens voor ambtenaren aanmerkelijk hoger liggen dan voor niet-ambtenaren. Om dit te illustreren dient bovenstaardstaatje.

Maar ook wanneer we rekening houden met een circa 8 % A.C.W./A.W.W.-compensatie die in de particuliere sector wordt gegeven - en die de ambtenaren niet ontvangen - blijft voor ambtenaren een netto-voorsprong bestaan ten opzichte van niet-ambtenaren, doordat zij de meeste sociale premies niet hoeven te betalen. Dit blijkt met name uit de situatie in de (intramurale) gezondheidszorg, waar 170.000 personen werken in particuliere ziekenhuizen en 40.000 in overheidsziekenhuizen. De beide toegevoegde overzichtstaatjes op blz. 10 en 11 tonen dat aan. Blijkens een tweetal adressen aan de Tweede Kamer vindt de Nationale Ziekenhuisraad het onrechtvaardig dat bepaalde werknemers, zoals verpleegkundigen, in een overheidsziekenhuis netto tot 15 % meer salaris ontvangen dan werknemers in een particulier ziekenhuis met identieke functies, die hetzelfde werk doen en daar bruto ook evenveel voor ontvangen.

september 1978

Het verschil in netto-salaris tussen werknemers in particuliere en overheidsziekenhuizen

Voorbeeld: het schaalbedrag f 2.467,-

Dit salaris geldt in ziekenhuizen onder meer voor:

- een eerste verpleegkundige na 4 jaar
- een technisch ambtenaar na 3 jaar
- een analist(e) na 6 jaar
- een diëtist(e) na 6 jaar
- een fysiotherapeut na 3 jaar
- een maatschappelijk werkende na 2 jaar

In de volgende berekening is uitgegaan van een gehuwde man, met twee kinderen jonger dan 16 jaar. Alle bedragen zijn afgerond op hele guldens.

Particulier ziekenhuis

2.467,-		bruto-maandsalaris
200,-	+	AOW-compensatie
<hr/>		
2.667,-		
154,-	-	eigen bijdrage pensioenpremie
<hr/>		
2.513,-		
52,-	+	extra werkgeverbijdrage ziektekostenverzekering (uitvoering CAO)
<hr/>		
2.565,-		

(Rijks)overheidsziekenhuis

2.467,-	
-	
<hr/>	
2.467,-	
150,-	-
<hr/>	
2.317,-	
-	
<hr/>	
2.317,-	

Inhoudingen:

289,-		loonbelasting
293,-		AOW/AWW
		premies sociale verzekeringen (ZW/WV/WAO)
122,-		premie ziekensfonds
105,-		premie vrijwillige ziekensfondsverzekering
<hr/>		

315,-

-

-

228,-*

809,-

1.756,-

170,-

1.926,-

nadelig verschil 7%

per maand 129,-

per jaar 1.548,-

543,-

1.774,-

111,-

+ 170,-

2.055,-

* wordt in werkelijkheid niet ingehouden, maar door de werknemer zelf betaald

Berekening netto-loon

BRUTO-NETTO BEREKENING

Verpleeekundigen per 1 augustus 1978

Burgerlijke status : ongehuwd

Kindereen : geen

	< 25 jaar		> 35 jaar		
	Academisch zkh.		Academisch zkh.		Particulier
Verpleeekundige bij aanstelling	1.824,--	1.968,36	3.219,--	3.483,33	
Maximum Hoofdverpleeekundigen			257,52	278,67	
Berekening pensioenpremie	145,92		3.476,52	3.762,--	
vakantietoeslag 8%	1.969,92		1.386,--	1.566,50	
-/- franchisebedrag	583,92		2.090,52	2.195,50	
11,7%	<u>58,32</u>		244,59	256,87	
Bruto-maandsalaris	1.824,--	1.968,36	3.219,--	3.483,33	
-/- eigen bijdrage pensioenpremie	68,32		244,59	256,87	
Extra bijdrage Ziekenfondsverzekering	1.755,68	1.968,36	2.974,41	3.226,46	
I.Z.Z.-regeling		40,35		64,40	
Loonbelasting	286,70	2.008,71	2.974,41	3.290,86	
AOw/AWw		287,--		569,30	
Zw/Ww 1,38%		228,--		374,--	
WAO 4,8% -/- f 34,- per dag		27,72		44,53	
Ziektekosten /ziekenfonds		63,78		128,41	
	80,--		80,--	143,--	
Netto bijdrage IZA-regelling	366,70	688,86	726,40	1.279,24	
	1.388,98	1.319,85	2.248,01	2.011,62	
Netto salaris	<u>55,67</u>		55,67		
	(100%) 1.444,65	1.319,85	(100%) 2.303,68	(87%) 2.011,62	
		(91%)			

*) incl. AOw-compensatie

Bron: Nationale Ziekenhuisraad

N.B. Ook wanneer in een particulier bedrijf ernaar gestreefd wordt om de uitbetalingen netto gelijk te laten zijn met die van min of meer vergelijkbaar overheidspersoneel, betekent dat nog niet dat de arbeidsbeloning daardoor gelijkwaardig is omdat in de secundaire sfeer de tegenprestatie in de vorm van uitkeringsrechten en voorzieningen nog sterk uiteen (kunnen) lopen, zoals in de eerste paragraaf is aangegeven.

2. In antwoord op schriftelijke vragen vanuit de fractie van D'66 constateerde Minister De Gaay Fortman op 7 juli 1976 dat het netto-loon per maand van een ambtenaar met het minimumloon, 23 jaar of ouder, gehuwd, met twee kinderen, f 139,-- hoger was dan het netto-loon van een werknemer in het bedrijfsleven met een gelijke gezinssamenstelling die het minimumloon verdiende. Inmiddels is dit verschil weer toegenomen tot ca. f 160,--.
3. In Bestek '81 komt de Regering op grond van verschillende analyses tot de conclusie dat de gevolgde trendmethodiek een voorsprong van het overheidspersoneel op de particuliere werknemers heeft opgeleverd van ongeveer 2½ %. Daarbij werd o.m. rekening gehouden met de factoren genoemd in I de punten 6 (zuiveren oneigenlijke elementen) en 7 (overcompensatie wegens sociale premies), II punt 4 (vergelijken met alle c.a.o.'s), alsmede met enkele beperkende maatregelen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren gedurende de laatste jaren van 0,5 % van de rijksloonsom. De Regering ging daarbij uit van gemiddelde effecten zonder rekening te houden met de effecten voor verschillende inkomensniveau's.

Wanneer we ook rekening trachten te houden met de andere in het overzicht geschetste ontwikkelingen, zoals: I, de punten 5 (regelingslonen stegen sterker dan werkelijk verdiende lonen) en 8 (snellere promotiemogelijkheden) en II, de punten 1 (winstuitkeringen, e.d.), 2 (boven c.a.o.-betalingen), 3 (verkapte beloningen) en 5 (minder belastingaftrek) wordt het duidelijk hoe ontoegankelijk en ondoorzichtig het totaalbeeld is. Voldoende harde cijfers of betrouwbare schattingen ontbreken. Het is nauwelijks mogelijk om een conclusie te trekken over de vraag of de-

ze extra factoren het door de Regering aangegeven resultaat van de trend, namelijk een voorsprong voor de ambtenaren van 2½ % bruto, in belangrijke mate zullen beïnvloeden, o.a. omdat verschillende tendenties elkaar tegenwerken en kunnen neutraliseren. Een afwijking naar boven is thans niet onwaarschijnlijk. De orde van grootte valt evenwel moeilijk vast te stellen. Nader onderzoek van deze ontwikkelingen vormt een eerste vereiste. Momenteel dient daarom uiterste voorzichtigheid betracht te worden.

4. In punt 6 van paragraaf I werd reeds aangegeven dat het waarschijnlijk is dat de hogere ambtenaren door de bestaande trendmethodiek extra hebben geprofiteerd van een aantal loonsverhogingen die in het particuliere bedrijfsleven speciaal plaatsvonden voor de lager betaalden.

Los daarvan is het toch reeds noodzakelijk om de arbeidsinkomens en de ontwikkeling daarvan voor verschillende salarisniveau's bij de overheid afzonderlijk te bezien. De betekenis van de secundaire arbeidsvoorwaarden voor de verschillende inkomensgroepen loopt b.v. zeer uiteen. In punt 2 van paragraaf I is gewezen op het feit dat de kosten van het ambtelijk pensioen, onder andere afhankelijk van de salarisschalen variëren van 10 tot 100 % van het salaris boven de franchise. Aangezien 'slechts' 11,7 % premie zelf wordt betaald door de hogere ambtenaar, kan hier een (deels verborgen) inkomensbestanddeel bestaan, oplopend tot een orde van grootte van 90 % van het salaris (boven de franchise). Voor de lagere salarisgroepen ontbreekt dit verborgen (belastingvrije) inkomensbestanddeel omdat de orde van grootte van de persoonlijke betaalde pensioenpremie overeenkomt met de kostendeekkende premie. Als speciale inkomensmatiging of verhoging van offers gewenst wordt geacht, dan komt een gedifferentieerde verhoging in pensioenpremiebijdrage naar inkomen (gezien de grote verschillen in kosten) het eerste in aanmerking. De Rijkswerkgeversbijdragen in het A.B.P. kunnen dan verlaagd worden.

Tot slot mag nog opgemerkt worden dat het voor de hand ligt - zoals D'66 al jaren bepleit - om de buitensporig hoge pensioenrechten voor ministers, staatssecretarissen en Tweede Kamerleden ten minste terug te brengen tot het peil van de ambtenaren en eventuele premieverhogingen ook voor hen te laten gelden.

§ IV. Rechtspositie en trend

1. De rechtspositie van ambtenaren bevat materiële - op geld waardeerbare - delen en immateriële delen. Het lijkt gewenst in principe te streven naar een evenwicht in rechtspositie en daarmee in arbeidsbeloning voor ambtenaren en particuliere werknemers, zowel ten aanzien van de materiële en immateriële delen ieder afzonderlijk als ten aanzien van het totaal. Dit doel kan het beste worden bereikt door afschaffing van de afzonderlijke ambtenarenstatus en hiertoe na te gaan of in het algemeen niet kan worden gekomen tot een rechtspositieregeling die voor ambtenaren en werknemers in het particuliere bedrijfsleven zoveel mogelijk wordt gelijkgetrokken. De volgende maatregelen zijn denkbaar:
 - a. Ambtenaren worden formeel en normaal onder de werkingssfeer gebracht van alle sociale wetten die voor werknemers gelden. Dit wil zeggen onder de werkingssfeer van de sociale verzekeringswetten - dit geldt met name ook voor de A.O.W.-uitvoering -, de wetten op het gebied van de arbeidsbescherming en b.v. ook van de Wet op het minimumloon.
 - b. Het nieuwe ontslagrecht dat ingediend moet worden wanneer het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen wordt opgeheven, zal in principe ook moeten gaan gelden voor ambtenaren.
 - c. Voor de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren worden collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten. Deze overeenkomsten zullen, evenals in het particuliere bedrijfsleven, alleen tot stand kunnen komen bij wilsovereenstemming tussen de contractpartijen.
 - d. In overeenstemming met het Europees Sociaal Handvest wordt het stakingsrecht in principe ook aan ambtenaren toegekend. Wanneer het eventueel wezenlijk wordt geacht bepaalde categorieën uit te zonderen, dient dit te geschieden op grond van algemene criteria, die gelden voor ambtenaren en niet-ambtenaren.
 - e. De Wet op de ondernemingsraden zal in principe ook moeten gelden voor alle overheidsdiensten en -bedrijven, zij het dat wellicht enkele aanpassingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Dit houdt echter met name in dat in de te vormen personeelsraden bij de overheid gekozen vertegenwoordigers van de ambtenaren zitting zullen nemen.

2. Wat het materieel gedeelte van de rechtspositie betreft gaat het erom een evenwicht te bereiken in arbeidsbeloning van ambtenaren en vergelijkbare functionarissen bij het particuliere bedrijfsleven. Een vergelijking van de arbeidsvoorwaarden is alleen zinvol wanneer hierbij de totale arbeidsbeloning in aanmerking wordt genomen, d.w.z. de som van de primaire en secundaire arbeidsbeloning, zoals de salarissen, de pensioenkosten en de overige financiële voorzieningen. In het huidige trendbeleid voor het overheids personeel komen de secundaire arbeidsvoorwaarden onvoldoende tot uitdrukking. Er bestaat een gebrekkig inzicht in de inkomensverhoudingen tussen ambtenaren en niet-ambtenaren door de onoverzichtelijke regelingen van de secundaire arbeidsvoorwaarden, de verschillen in opzet en in werkgevers- en overheidsbijdragen daarbij en verschillen in fiscale verwerking daarvan.

Het is dringend noodzakelijk met medewerking van de ambtenarencentrales, de overheid, de werknemers- en werkgeversorganisaties uit het bedrijfsleven en onafhankelijke deskundigen een objectief onderzoek te laten instellen naar de totale arbeidsbeloning van enkele functie- of salarisgroepen bij de overheid in vergelijking met de werknemers bij het bedrijfsleven en daarbij de som van de primaire en secundaire arbeidsbeloning te samen in aanmerking te nemen. Daartoe zullen tevens de mogelijkheden voor functiewaardering en functievergelijking in het particuliere bedrijfsleven verder uitgebouwd dienen te worden. De resultaten van dit onderzoek, dat enkele jaren in beslag kan nemen, zouden een nieuw startpunt voor de trend moeten opleveren. Het onderzoek moet aangeven of het uitgangspunt dat de totale pakketten van arbeidsvoorwaarden bij overheid en particulier bedrijfsleven aan elkaar gelijkwaardig zijn, wel klopt. Enkele steekproeven kunnen echter eerder reeds een globaal beeld opleveren.

Het trendbeleid dient in de toekomst, zoals oorspronkelijk ook de bedoeling is geweest, gebaseerd te zijn op de ontwikkelingen van de totale arbeidsbeloning in het bedrijfsleven. Hiertoe zal door overleg een afspraak gemaakt moeten worden over het doorzichtiger maken van de secundaire arbeidsvoorwaarden bij overheid en bedrijfsleven, zodat de

kwantificering van de kosten en verzameling van de gegevens hierover eenvoudiger wordt. Verborgene inkomensbestanddelen, zoals in de pensioensfeer, behoren daarbij zichtbaar te worden. Ook moet getracht worden om de verkapte beloningsbestanddelen terug te dringen door ze openlijk te maken of af te schaffen. Hiervoor is waarschijnlijk een eerste vereiste de uitvoeringsmethodiek van de sociale voorzieningen voor ambtenaren en andere werknemers aan elkaar gelijk te maken (premiebetalingen, enz.). Hierdoor moet o.a. worden verkregen dat uit de bruto-inkomens door ambtenaren en andere werknemers weer min of meer vergelijkbare sociale lasten en belastingen betaald moeten worden, zodat gelijke bruto-inkomens vergelijkbare netto-inkomens opleveren. Zo lang men dit niet doet zal een koppeling van de ambtenarentrend aan bruto-inkomensontwikkelingen in het particuliere bedrijfsleven een moeilijk te controleren afwijking van de netto-ambtenareninkomens kunnen opleveren (b.v. door overcompensaties) ten opzichte van de netto-inkomens van particuliere werknemers. Periodieke bijstellingen van de trend om de netto-inkomens van de ambtenaren de netto-inkomens van andere werknemers te laten volgen, blijven dan noodzakelijk. Ze zijn inherent aan het systeem.

Voor een correcte toepassing van het trendsysteem zijn verder nog andere aanpassingen, 'trendverfijningen', op hun plaats:

- a. de trend dient in principe te zijn gebaseerd op de index van de regelingslonen voor alle grote en kleine bedrijfstakken, hetgeen in de praktijk betekent op de 200 c.a.o.'s op grond waarvan het CBS de algemene loonindex vaststelt;
- b. de tantième- of winstuitkeringen, e.d. uit het particuliere bedrijfsleven zouden zo goed mogelijk in de trendberekening opgenomen moeten worden;
- c. getracht moet worden de trend in sterkere mate dan thans te baseren op de ontwikkelingen van de werkelijk verdiende lonen in het bedrijfsleven (die boven de c.a.o.-bepalingen kunnen liggen);
- d. aangezien de diverse secundaire arbeidsvoorwaarden voor de verschillende functie- of salarisgroepen sterk uiteenlopende inkomenseffecten kunnen hebben, zou gewerkt behoren te worden met een aantal (b.v. 4 à 5 zgn. 'deeltrends', waardoor de netto-inkomensontwikkelingen van

verschillende salarisgroepen bij overheid en bedrijfsleven met elkaar in evenwicht blijven;

- e. zolang er nog systeemverschillen bij de uitvoering van de sociale wetten voor ambtenaren en niet-ambtenaren blijven bestaan, zal een correctie voor overcompensaties van sociale premies moeten plaatsvinden ('opschonen trend').

Zo lang nog onvoldoende gegevens ter beschikking staan om de bovenbedoelde verfijningen in de normale jaarlijkse trendberekeningen op te nemen zal besloten moeten worden aan de hand van steekproeven of andere met grotere tussenpozen verrichte onderzoeken de trend periodiek, b.v. eens in de vier à vijf jaar, bij te stellen. Hierbij dienen de ontwikkelingen voor verschillende functie- of salarisniveau's ook zoveel mogelijk afzonderlijk gevolgd te worden, zodat de bijstelling zonedig voor de uiteenlopende inkomensniveau's ook verschillend kan zijn. Een bijstelling voor de ambtenarentrend in het kader van Bestek '81 kan als zodanig in een dergelijke opzet passen.

§ V. Bestek '81

1. Hoewel er blijkens de voorgaande paragrafen voldoende aanwijzingen bestaan dat er door de gevolgde trendmethodiek een voorsprong van het overheidspersoneel op de particuliere werknemers is ontstaan van gemiddeld ruim $2\frac{1}{2}$ % bruto, is het wenselijk bij de te nemen maatregelen van een ander uitgangspunt uit te gaan. De trendberekening is nooit anders bedoeld geweest dan een middel om een globaal evenwicht in de pakketten arbeidsvoorwaarden van overheid en bedrijfsleven te behouden. Beter dan te harrewarren over de resultaten van het gebrekkige trendmechanisme aan de hand van ingewikkelde berekeningen over een steeds langer wordende periode sinds de invoering van de trend in 1961, is het uit te gaan van een nieuwe balans ten aanzien van de pakketten arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel en particuliere werknemers.

De Regering veronderstelt ook thans een gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaardenpakketten maar komt desalniettemin toch met een voorstel om

de trenduitkomsten gedurende de jaren 1979 t/m 1981 te beperken met een $\frac{1}{2}$ % per halfjaar (d.w.z. oplopend tot 3 % in 1981). Dit voorstel wordt gebaseerd op het geraamde trendvoordeel voor ambtenaren van $+ 2\frac{1}{2}$ % en op de grotere zekerheid van werkgelegenheid die (een groot deel der) ambtenaren bezit. Het regeringsvoorstel levert in 1981 rechtstreeks een uitgavenbeperking op voor salarissen van overheidspersoneel van bijna f 1 $\frac{1}{2}$ miljard in vergelijking met de bestaande meerjarenramingen. Daarnaast heeft dit in 1981 een bezuiniging ten gevolge voor trendvolgers in de particuliere sector met name in de gezondheidszorg van ruim f 400 miljoen.

Zoals in de eerste drie paragrafen werd aangegeven bestaan er echter voldoende argumenten om de veronderstelling van een globale gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaardenpakketten van ambtenaren en niet-ambtenaren reeds thans te verwerpen. De ambtenaren behoren als groep in het algemeen tot de relatief sterken in de samenleving. Door verschillen in uitvoeringssystematiek bij de sociale voorzieningen, in het bijzonder doordat de meeste sociale premies niet behoeven te worden betaald, hebben zij op werknemers in de particuliere sector met gelijke bruto-lonen, een belangrijke netto-salaris-voorsprong variërend van $+ 5$ tot 15 % (zie § III, punten 1 en 2). Daarnaast staat in ieder geval vast dat de ambtenaren in het algemeen veel betere pensioenregelingen hebben dan niet-ambtenaren, waarvoor de middelbare en hogere ambtenaren zelf een betrekkelijk geringe premiebijdrage betalen; hierdoor ontstaan aanzienlijke, deels verborgen, inkomensbestanddelen die bij topambtenaren kunnen oplopen tot de orde van grootte van 90 % van het salaris boven de franchise (zie § III, punt 4). Hiervan uitgaande is de omvang van de door de Regering voorgestelde uitgavenbeperking van $+ f 1\frac{1}{2}$ miljard voor personeelslasten in de overheidssector op zichzelf niet onaantalbaar.

2. Gebaseerd op bovenstaande uitgangspunten is het verantwoord de regeringsvoorstellen als volgt aan te vullen en te wijzigen:

- a. De trenduitkomsten worden gedurende de periode 1979 t/m 1981 beperkt met een $\frac{1}{2}$ % per jaar voor alle ambtenaren (i.p.v. met een $\frac{1}{2}$ % per half jaar). De uitgavenbeperking voor overheidspersoneel wordt hierdoor in vergelijking met Bestek '81 gehalveerd tot f 750 miljoen in 1981.

- b. De door de Regering gewenste besparing op personeelskosten van f 1½ miljard in 1981 wordt bereikt door het pensioenbijdrageverhaal voor de ambtenaren als groep zodanig te verhogen dat eveneens een (netto) besparing voor de Overheid ontstaat van f 750 miljoen. Gezien het grote verschil in pensioenkosten dient deze verhoging van de persoonlijke pensioenbijdragen voor de ambtenaren gedifferentieerd plaats te vinden. Aangezien de thans betaalde pensioenbijdragen voor de laagste salarisgroepen globaal voldoende zijn om de kosten te dekken, behoren deze van de verhoging uitgezonderd te worden. De thans betaalde bijdragen van 11,7 % van het salaris boven de franchise, zullen echter voor de overige salarisgroepen verhoogd moeten worden met percentages, welke naar schatting oplopen tot ± 14 % voor de topambtenaren. Voor deze laatsten betekent dit dus ruwweg een verdubbeling nl. van 11,7 naar ± 25 %. De verhoging zal dan kunnen plaatsvinden in 3 jaarlijkse etappen van maximaal 4 à 5 %. Voor de beoordeling van het effect van een totale verhoging van het pensioenbijdrage-verhaal met percentages van 8 à 12 % voor een belangrijk deel der middelbare en hogere ambtenaren moet in aanmerking worden genomen het feit dat de franchise welke voor de premiebetaling buiten beschouwing blijft thans ruim f 16.000,-- bedraagt. Belangrijker is echter dat de betaalde pensioenbijdrage dus ook de verhoging daarvan, geheel fiscaal aftrekbaar is; hierdoor zal de netto verhoging der pensioenlasten afhankelijk van het betaalde marginale belastingtarief, b.v. ± 40 %, lager uitkomen.
- c. De effecten van de jongste wijziging in de structuur van de bouw-c.a.o. waardoor de bouwvakkers geen hoger loon ontvangen, (zie § I, punt 5), blijven buiten de trendberekening.
- d. De beperking van de trenduitkomsten voor het overheidspersoneel in de periode 1979 t/m 1981 wordt niet van toepassing verklaard op de trendvolgers die de sociale premies wel zelf moeten betalen en vaak minder goede secundaire arbeidsvoorwaarden bezitten.
- e. Voorts worden afspraken gemaakt tussen de Overheid, de ambtenaren-centrales, de werknemers- en werkgeversorganisaties en onafhankelijke

deskundigen over de medewerking aan onderzoeken gericht op: het maken van een nieuwe balans voor de totale arbeidsvoorwaardenpakketten bij de Overheid en bij het bedrijfsleven, het doorzichtiger maken van de primaire en secundaire arbeidsbeloning in de overheids-sfeer en de particuliere sector, het harmoniseren van uitvoeringssystemen bij de sociale voorzieningen, het verfijnen en opschonen van de trendmethodiek, alsmede het eens in de 4 à 5 jaar corrigeren van de trend voor onbedoelde effecten, zolang er nog geen "volmaakt" trendsysteem is gerealiseerd.

Enkele bronnen:

- Utrechts Nieuwsblad 3 juni 1978: ambtenaar zou best wat meer kunnen inleveren - Henk Veltman
- E.S.B. 14 juni 1978: De inkomensontwikkeling van werknemers in de marktsector en in de publieke sector 1973 - 1977 - C.A. de Kam, F.G. van Herwaarden, V. Halberstadt
- Bestek '81 30 juni 1978: Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn - Regering
- Brieven 20 juli, 18 augustus en 4 september 1978 aan leden Tweede Kamer over Bestek '81 - Nationale Ziekenhuisraad
- Brief aan Vaste Commissie voor Ambtenarenzaken der Tweede Kamer 12 september 1978: Inkomensontwikkeling van werknemers in de marktsector en in de publieke sector - Minister van Binnenlandse Zaken
- NRC-Handelsblad 21 september 1978: Salaris van ambtenaar in de tang
- V. Halberstadt, F.G. van Herwaarden, C.A. de Kam.

Zitting 1976-1977

Rijksbegroting voor het dienstjaar 1977

14 100 VII

Binnenlandse Zaken

Nr. 14

MOTIE VAN HET LID NYPELS

Vastgesteld 20 oktober 1976

De Kamer,

gehoord de discussie over de begroting voor het hoofdstuk Binnenlandse Zaken van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1977;

van oordeel, dat het gewenst is te streven naar een evenwicht in arbeidsbeloning van ambtenaren en vergelijkbare functionarissen bij het particuliere bedrijfsleven;

voorts van oordeel, dat een vergelijking van de arbeidsbeloning van ambtenaren en werknemers alleen zinvol is wanneer hierbij de totale arbeidsbeloning in aanmerking wordt genomen, d.w.z. de som van primaire en secundaire arbeidsbeloning, zoals de salarissen, de pensioenkosten en de overige financiële voorzieningen;

constaterende, dat in het huidige trendbeleid voor het overheidspersoneel de secundaire arbeidsvoorwaarden onvoldoende tot uitdrukking komen;

voorts constaterende, dat er een gebrekking inzicht bestaat in de inkomensverhoudingen tussen ambtenaren en niet-ambtenaren door de onoverzichtelijke regelingen van de secundaire arbeidsvoorwaarden, de verschillen in werkgevers- en overheidsbijdragen hierin en verschillen in fiscale verwerking daarvan;

nodigt de Regering uit

- een objectief onderzoek te laten instellen naar de totale arbeidsbeloning per functie- of salarisgroep bij de overheid in vergelijking met de werknemers bij het bedrijfsleven en daarbij de som van de primaire en secundaire arbeidsbeloning te zamen in aanmerking te nemen, en
- het trendbeleid met betrekking tot het overheidspersoneel in de toekomst in principe te gaan baseren op gegevens met betrekking tot de totale arbeidsbeloning per functie- of salarisgroep,

en gaat over tot de orde van de dag

Nypels
Terlouw
Beekmans

Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 100 hoofdstuk VII, nr. 14

Deze motie werd 28 oktober 1976 verworpen. Alleen de fracties van D'66 en VVD, alsmede het lid Nootboom stemden vóór.

