

**Advies van de Raad voor het  
Overheidspersoneelsbeleid  
inzake mogelijkheden tot versterking van de  
werkgelegenheid in laagbetaalde functies**

Advies nummer 2  
's-Gravenhage, 17 maart 1994

## 1 Inleiding

Op 2 april 1993 heeft het kabinet de SER verzocht advies uit te brengen over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Op 21 september 1993 heeft de u deze adviesaanvraag uitgebreid met de vraag of de SER kon aangeven of middels het quoteren van personeel op minimumloonniveau dan wel het opvullen van de ruimte die tussen het minimumloon en de laagste loonschalen in CAO's zit, het werkgelegenheidsperspectief van de 'onderste segmenten van de arbeidsmarkt' verbeterd kan worden. Een afschrift van deze aanvulling op de adviesaanvraag is verstuurd aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) (zie bijlage I). De ROP heeft in de plenaire vergadering van 16 februari 1994 de aanvullende adviesaanvraag besproken en heeft hierover het navolgende standpunt vastgesteld.

## 2 De ontwikkelingen van laagbetaalde arbeid in overheidssectoren

Naar aanleiding van een betere benutting van het traject wettelijk minimumloon (WML) en de laagste cao-lonen kan gemeld worden dat tussen het WML en de laagste loonschalen in de overheidssectoren zich vrijwel geen ruimte bevindt. Tot 1 april 1993 startte schaal 1 op Fl. 2168,- per maand, hetgeen 0,2% meer was dan het WML. Na 1 april 1993 zijn de lonen gedifferentieerd verhoogd in de verschillende overheidssectoren, waarbij een gemiddelde van 2% op niveaubasis als maatstaf gehanteerd kan worden (zie bijlage II). Aangezien het WML (f. 2163,- per 1 januari 1994) sindsdien niet verhoogd is, is de ruimte enigszins vergroot.

Voor de raad is dit gegeven aanleiding om de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de laagste loonschalen<sup>1</sup> in de overheidssectoren te onderzoeken. Achterliggende gedachte hierbij is dat indien de werkgelegenheid in de laagste loonschalen is afgenomen, het zonder nadere maatregelen geen zin heeft om te pleiten voor een grotere werkgelegenheid op het niveau van het WML, dan wel tussen het WML en de laagste loonschalen. Bovendien is het gezien de materie- van zelfstandig belang om kwantitatief inzicht te krijgen in het werkgelegenheidsverloop in de laagste loonschalen.

---

<sup>1</sup>In de meeste gevallen betreft het hier schalen 1 en 2; in sommige sectoren wordt ook schaal 3 meegenomen.

In bijlage III zijn de relevante gegevens gepresenteerd voor de verschillende overheidssectoren<sup>2</sup>. De raad trekt uit deze gegevens een aantal conclusies:

1 De werkgelegenheid in de laagste loonschalen is de afgelopen 5 à 10 jaar in vrijwel alle overheidssectoren minstens gehalveerd.

2 Voor vrijwel alle overheidssectoren kunnen drie hoofdargumenten genoemd worden die deze afname verklaren:

- Met name onder druk van bezuinigingen zijn overheidsorganisaties efficiënter gaan opereren. Deze efficiencyverhoging is gepaard gegaan met het schrappen van laagbetaalde werkzaamheden en functies.

- De afgelopen jaren zijn functies in de overheidssectoren verrijkt, mede onder invloed van een toename van de scholingsgraad van werknemers. Toevoeging van taakelementen aan bestaande functies leidt tot herwaardering van de aldus ontstane nieuwe functies.

- Veel laagbetaalde functies en werkzaamheden zijn door overheidsorganisaties uitbesteed dan wel geprivatiseerd.

3 Behoudens de sector defensie, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de neerwaartse beweging van laagbetaalde werkgelegenheid wordt omgebogen zonder uitdrukkelijke beleidsinspanningen. Hierbij kan wel aangetekend worden dat op enig moment een organisatorisch dan wel fysiek minimum van de bezetting van de laagste loonschalen bereikt wordt.

3 De adviesaanvraag van het kabinet

De raad meent dat het loongebouw in de overheidssectoren op zich geen aanvullende ruimte behoeft om de mogelijkheden om laagbetaalde arbeid te creëren te verruimen. Immers, de afstand tussen het WML en de laagste loonschaal in de overheidssectoren is te verwaarlozen. Bovendien is de werkgelegenheid in de bestaande laagste loonschalen al fors afgenomen. Maatregelen die de overheid als wetgever wil treffen om een dergelijke ruimte te bevorderen worden door de raad in dit licht dan ook als overbodig geacht.

De raad meent verder dat een quotering van arbeid op het niveau van het WML niet gewenst is. Tussen overheidssectoren, maar ook daarbinnen, bestaan grote verschillen in bedrijfsvoering en vraag naar personeelsoort (bv. opleidingsniveau). Het wettelijk opleggen van een vaststaand quotum

---

<sup>2</sup>De gegevens zijn geleverd door de betrokken sectoren zelf.

van het personeelsbestand belonen op WML-niveau ontkent dergelijke verschillen. Daarnaast acht de raad het ongewenst dat ingegrepen wordt op de contractvrijheid van sociale partners in de sectoren.

Taaksplitsing kan in specifieke gevallen als instrument gebruikt worden om meer 'eenvoudige' functies te creëren. De raad wil overigens nadrukkelijk wijzen op de Arbo-wet die ondernemers voorschrijft om monotoon, kort-cyclisch werk zoveel als mogelijk te vermijden. De raad vindt het niet zinnig om op het 'ROP-niveau' concrete functies of werkzaamheden aan te wijzen die in aanmerking komen voor taaksplitsing. Dit is een zaak die binnen de sectoren zelf aan de orde kan komen. Overigens wil de raad erop wijzen dat het kwantitatieve effect van taaksplitsing op laagbetaalde werkgelegenheid voor de overheidssectoren gering zal zijn.

#### 4 Nadere overwegingen in het kader van laagbetaalde arbeid

De oproep van het kabinet aan sociale partners in de SER en de ROP om meer mogelijkheden voor de 'onderste segmenten op de arbeidsmarkt' te creëren kan en mag niet eenvoudigweg opzij gelegd worden. Het staat vast dat werkzoekenden met een laag opleidingsniveau zeer lage kansen hebben op de arbeidsmarkt. Voor een analyse van oorzaak en omvang van dit verschijnsel wordt verwezen naar het komende integrale SER-advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn.

De raad vindt dat sociale partners in de overheidssectoren (werkgevers en werknemers) evenals in andere sectoren mede verantwoordelijk zijn om bij te dragen aan een oplossing voor deze problematiek. Overigens moet als hier gesproken wordt over het dragen van verantwoordelijkheden de rol van overheidswerkgever goed onderscheiden worden van de rol van de overheid als wetgever. In brede zin wordt van overheidsorganisaties verwacht dat ze op efficiënte wijze hun taken en diensten produceren. Bovendien wordt door velen het uitgangspunt gedeeld dat er binnen de overheidssectoren 'normale arbeidsverhoudingen' moeten gelden. De werkgroep wil derhalve erop wijzen dat overheidssectoren op 'normale' wijze hun verantwoordelijkheid in deze moeten dragen.

Zoals in paragrafen 2 en 3 al geschetst is, acht de raad de mogelijkheden tot vergroting van laagbetaalde arbeid in de meeste overheidssectoren klein. Bovendien kan gewezen worden op de al grote bijdrage van overheidswerkgevers - met name in de gemeentelijke sector - aan de

opname van zogenaamde 'gesubsidieerde arbeid' (banenpool en JWG). Ook deze arbeidsvoorzieningsmaatregelen zijn in hoofdzaak gericht op werkzoekenden met een laag opleidingsniveau.

Voorzover een aparte beleidsinspanning wenselijk is kan de raad zich voorstellen dat het toekennen van additionele middelen aan overheidswerkgevers, bijvoorbeeld financiering in de vorm van loonkosten-subsidies, kan plaatsvinden voor het verrichten van werkzaamheden op 'laag opleidingsniveau' die op dit moment onvoldoende - vanuit een maatschappelijk gezichtspunt - verricht worden. De ROP ziet daartoe reële mogelijkheden, die overigens per sector kunnen verschillen. Deze rechtspositioneel regulier beloonde functies worden laag in het loongebouw ingeschaald<sup>3</sup>.

De raad wil zich vooralsnog niet bezighouden met de institutionele vormgeving van de verstrekking van dergelijke subsidies. Aan een dergelijk plan zijn wel randvoorwaarden verbonden:

- De ruimte die gepaard gaat met de toekenning van genoemde subsidies moet additioneel ter beschikking gesteld worden
- Het initiatief tot het opzetten van dergelijke arbeidsplaatsen moet bij overheidsorganisaties zèlf liggen: geen 'opgedrongen' uitbreiding van werkzaamheden
- Overheidsorganisaties, maar ook overheidssectoren als geheel, die de hier bedoelde initiatieven ontwikkelen worden niet later 'gestraft' door extra generieke bezuinigingen in het kader van een 'afslankende overheid'

---

<sup>3</sup>Twee relevante voorbeelden van min of meer analoge bewegingen zijn te geven:

- Plannen tot uitbreiding van laagbetaalde reguliere arbeid in de zorgsectoren
- Vrijmaking van middelen in en door het verzekeringswezen om beheers- en controle werkzaamheden mogelijk te maken.