

Vergaderjaar 1996–1997

25 305

Herplaatsing en reïntegratie bij het Rijk

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	Blz.	4	Vijf ministeries nader onderzocht	17
		4.1	Inleiding	17
Samenvatting	5	4.2	Organisatie van en inzicht in de uitvoering	17
		4.3	Voorzieningen uit het SBK	19
1	7	4.4	Uitwerking voorzieningen	19
1.1	7	4.5	Enquête onder wachtgelders en herplaatsten	21
1.2	7			
		5	Conclusies en aanbevelingen	24
2	9			
Het centrale beleidskader		6	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer	27
2.1	9	6.1	Minister van Binnenlandse Zaken	27
2.2	9	6.2	Minister van Verkeer en Waterstaat	28
2.3	10	6.3	Minister van Justitie	29
		6.4	Minister van Financiën	29
3	11	6.5	Minister van Economische Zaken	29
Herplaatsingsbeleid rijksbreed		6.6	Minister van Algemene Zaken	30
3.1	11			
3.2	11	7	Nawoord Rekenkamer	31
3.3	13			
3.4	15			
3.5	15			
		Bijlage 1	Enquête onder wachtgelders en herplaatsten	32

SAMENVATTING

Vanwege de sterke groei van de wachtgelduitgaven eind jaren tachtig, begin jaren negentig nam het kabinet in 1991 een aantal maatregelen gericht op verbetering en intensivering van het herplaatsingsbeleid bij het Rijk. Doel van het nieuwe beleid was het volume wachtgelders zoveel mogelijk te beperken, door de instroom in de wachtgeldregelingen tot een minimum te beperken door met ontslag bedreigd personeel te herplaatsen of bestaande uitkerings- en wachtgeldgerechtigden te reïntegreren. De Rekenkamer onderzocht de uitvoering en de resultaten van het herplaatsingsbeleid bij het Rijk in de periode 1989–1995.

In het nieuwe beleid kwam herplaatsing centraal te staan. De verantwoordelijkheid hiervoor kwam primair bij de betrokken ministers te liggen. Het interdepartementale herplaatsingsbeleid moest worden versterkt. De regelgeving bood echter net als voorheen alle ruimte voor vrijwillige uitstroom van werknemers naar het wachtgeld. Het geïntensiverde beleid werd niet ondersteund met adequate regelgeving voor het zoveel mogelijk herplaatsen en reïntegreren van personeel.

De Rekenkamer onderzocht rijksbreed ontwikkelingen binnen het wachtgeld en resultaten en kosten van het herplaatsingsbeleid. Het nieuwe beleid zorgde niet voor een breuk met de omvangrijke uitstroom naar het wachtgeld.

De uitgaven stegen van ruim 180 miljoen in 1989 tot ruim 334 miljoen in 1995. In 1995 bleek het aantal nieuwe wachtgelders op basis van het Sociaal Beleidskader (SBK) met 1216 personen groter dan ooit. Het waren vooral ouderen die naar het wachtgeld uitstroonden. Het aantal departementale herplaatsingen nam ten opzichte van het aantal herplaatsingskandidaten nauwelijks toe. Interdepartementale herplaatsingen kwamen in de periode 1992–1995 slechts in 3,5% van het totaal aantal herplaatsingen voor.

Bij vijf ministeries onderzocht de Rekenkamer de inhoud en uitvoering van het herplaatsingsbeleid nader. De Rekenkamer stelt vast dat het de ministeries in belangrijke mate ontbrak aan inzicht in de inzet van instrumenten, de mate van succes en falen daarvan en in de uitgaven gerelateerd aan de instrumenten. Omdat geen sprake was van toetsbare doelstellingen, ontbrak inzicht in de mate van succes van het beleid eveneens. Kwesties als interdepartementale herplaatsing, reïntegratie van wachtgelders of sancties voor onwillige kandidaten kregen geen of weinig aandacht van de ministeries.

Uit een enquête onder ongeveer 1000 wachtgelders en herplaatsten bleek, dat herplaatsingsinspanningen van de ministeries, in het bijzonder met betrekking tot personen die het wachtgeld in gingen, gering waren geweest. Het grootste deel van hen die geen begeleiding ontvingen had overigens geen bezwaar om het wachtgeld in te gaan. Herplaatsten kregen meer begeleiding. Tweederde gaf aan dat het aan henzelf te danken was dat zij een nieuwe functie kregen.

De Rekenkamer beveelt aan meer inspanningen te verrichten om oudere werknemers te behouden voor de organisatie.

Daarnaast moet het interdepartementale herplaatsingsbeleid geïntensiverd worden. Inzicht in uitvoering en resultaten van herplaatsingsbeleid moet worden verbeterd. Het voornemen bestaat om het overheids-personeel per 1-1-1998 onder te brengen onder de werknemers-verzekeringen (de OOW-operatie¹). Tot die tijd is in de regelgeving geen aandacht voor reïntegratie van wachtgelders. De Rekenkamer is van mening dat deze reïntegratie bevorderd moet worden.

¹ Uit een brief die de minister van Binnenlandse Zaken inmiddels aan de Tweede Kamer heeft geschreven (21 maart 1997) blijkt dat de invoering van de WW voor overheidspersoneel op zijn vroegst per 1 januari 1999 mogelijk is.

De coördinerend minister van Binnenlandse Zaken en de vijf betrokken ministers konden zich over het algemeen vinden in de conclusies van de Rekenkamer en hebben in lijn met de aanbevelingen activiteiten gestart of aangekondigd. Inmiddels heeft de minister van Binnenlandse Zaken zeer onlangs een brief aan de Tweede Kamer geschreven (21 maart 1997), waaruit blijkt dat hij bij de invoering van de WW voor het overheids-personeel het financieringsregime nadrukkelijk zal betrekken. Hij zal nagaan welke effecten, voor- en nadelen het regime bij de overheid heeft.

De Rekenkamer zal de toekomstige ontwikkelingen met interesse volgen.

1 INLEIDING

1.1 Herplaatsingsbeleid bij het Rijk

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig namen de wachtgelduitgaven sterk toe. Daarom nam het kabinet in 1991 een aantal maatregelen, gericht op de verbetering en intensivering van het herplaatsingsbeleid. Het nieuwe beleid werd verwoord in het sociaal beleidskader rijksoverheid 1991 (SBK RO 1991) en in de nota Herplaatsingsbeleid bij de rijksoverheid. De maatregelen waren nodig om de personele gevolgen van veranderingsoperaties als de Grote Efficiency Operatie (GEO), verzelfstandigingen en departementale reorganisaties in goede banen te leiden.

Voorheen lag het accent op de uitstroom van oudere werknemers als remedie voor de afslankingstaakstelling. Doel van het nieuwe beleid was het volume wachtgelders zo veel mogelijk te beperken. Bij herplaatsingsbeleid gaat het zowel om herplaatsing als om reïntegratie. Van herplaatsen is sprake bij personen die met ontslag worden bedreigd en van reïntegratie is sprake als bedoeld wordt op het opnieuw aan het werk krijgen van personen met een wachtgelduitkering. Het beperken van wachtgelders kan dus op twee manieren: de instroom in de wachtgeldregelingen tot een minimum beperken door te herplaatsen of bestaande uitkerings- en wachtgeldgerechtigden te reïntegreren.

1.2 Onderzoek

Uit rapportages van het ministerie van Binnenlandse Zaken bleek dat de groei van de wachtgelduitgaven niet werd afgeremd en dat interdepartementale herplaatsingen maar mondjesmaat werden gerealiseerd. De Rekenkamer startte eind 1995 met een onderzoek naar de uitvoering van het herplaatsingsbeleid bij het Rijk in de periode 1989–1995².

Doel van het onderzoek was inzicht te geven in de inhoud, de uitvoering en resultaten van het geïntensiveerde herplaatsingsbeleid bij het Rijk en vast te stellen of de resultaten in overeenstemming waren met de doelstelling van het beleid.

Het kabinet heeft de doelstelling van het beleid niet nader geconcretiseerd in een hardere kwantitatieve taakstelling. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat in een periode waarin de overheid in omvang afneemt een toename van het volume wachtgelders niet volledig te voorkomen zal zijn. Het onderzoek richtte zich daarom ook op de vraag of de ministeries zich zo veel mogelijk hadden ingespannen om deze groei zo beperkt mogelijk te houden.

Het onderzoek richtte zich uitsluitend op personen wier functie na een reorganisatie was opgeheven of in aantal was verminderd en niet op herplaatsingen in het kader van arbeidsongeschiktheid of onbekwaamheid.

De Rekenkamer onderzocht:

- de inhoud van het centrale (sectorbrede) beleid en de regelgeving in de periode tot en met 1995
- de ontwikkeling van het aantal wachtgelders en de uitgaven voor wachtgeld, en de resultaten en kosten van het herplaatsingsbeleid (rijksbreed)
- de inhoud en uitvoering van het beleid bij vijf ministeries (de ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Algemene Zaken)
- de ervaringen van wachtgelders (niet-geslaagde herplaatsingen) en herplaatsten

² Over een gelijktijdig uitgevoerd onderzoek naar herplaatsing bij de politie wordt afzonderlijk gerapporteerd.

De Rekenkamer zond in januari 1997 haar bevindingen voor commentaar naar de coördinerend minister van Binnenlandse Zaken en naar de vijf ministers van de nader onderzochte ministeries. Zij reageerden in februari 1997. Hun reacties zijn in hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 6 en voorzien van een nawoord. Waar de reacties daartoe aanleiding gaven heeft de Rekenkamer haar rapport aangepast.

2 HET CENTRALE BELEIDSKADER

2.1 Belangrijke wachtgeldregelingen bij het Rijk

Voor het onderzoek was met name de wachtgelduitkering op basis van het Sociaal Beleidskader (SBK) relevant, bestemd voor ambtenaren die worden ontslagen omdat hun functie na een reorganisatie is opgeheven of in aantal is verminderd. Daarnaast bestaan het Rijkswachtgeldbesluit 1959 (RWB; voor personeel dat als ambtenaar is aangesteld en wordt ontslagen op grond van reorganisatie, ongeschiktheid of onbekwaamheid anders dan op grond van ziels- of lichaamsgebreken) en de Uitkeringsregeling '66 (UR '66; voor personeel dat als ambtenaar is aangesteld en waarvoor een andere ontslaggrond wordt gehanteerd dan de hiervoor genoemde).

In het Sociaal Beleidskader Rijksoverheid (SBK 1987) en de wachtgeldvutregeling werd in aanvulling op bestaande rechtspositionele regelingen flankerend beleid neergelegd ten behoeve van de afslankingsoperatie rijksoverheid 1988–1990. Doel van de aanvullende regelgeving was gedwongen ontslagen zo veel mogelijk te voorkomen, door ontslagen zoveel mogelijk te laten geschieden op basis van vrijwilligheid en de mobiliteit van het betrokken personeel te vergroten.

2.2 Intensivering van het herplaatsingsbeleid

Aangezien de beoogde afslankingstaakstelling nog niet overal was gerealiseerd en in het kader van de GEO een verdere personeelsreductie bij de rijksoverheid moest plaatsvinden, werd het beleid uit het SBK 1987 geïntensiveerd. Herplaatsing kwam centraal te staan in het Sociaal Beleidskader Rijksoverheid 1991 (SBK RO 1991). In het nieuwe beleid zijn de volgende drie elementen van belang:

Ten eerste is expliciet opgenomen dat departementen zich moesten inspannen om aan ambtenaren, wier functie werd opgeheven ten minste één maal een passende functie aan te bieden, zonodig ook buiten het eigen gezagsbereik. Er gold een maximum termijn van 12 maanden. Tevens is de verplichting opgenomen dat de ambtenaar mee moest werken een passende functie te vinden.

Ten tweede werd de departementale verantwoordelijkheid voor het herplaatsingsbeleid aangescherpt. Deze kwam primair bij de betrokken ministers te liggen. De centrale rol die het ministerie van Binnenlandse Zaken voorheen had in de reïntegratie van wachtgelders kwam te vervallen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken werd belast met drie taken:

- de rapportage over het herplaatsingsbeleid
- de coördinatie van het interdepartementale herplaatsingsbeleid
- het beheer van de Gemeenschappelijke Vacaturebank Rijksoverheid (GVR).

Ten derde moest het interdepartementale herplaatsingsbeleid worden versterkt. Alle ministeries en Hoge Colleges van Staat verplichtten zich openstaande vacatures, waarin niet door herplaatsingskandidaten van het «eigen» departement of College kon worden voorzien, aan te melden bij de GVR. Daarmee zou een direct oproepbaar en actueel overzicht van alle vacatures binnen het Rijk ontstaan.

Eerst moest onderzocht worden of een departementale herplaatsingskandidaat voor de vervulling van de vacature in aanmerking kwam. Daarna kwamen de interdepartementale herplaatsingskandidaten tegelijk met interne kandidaten in aanmerking voor vervulling. Pas daarna kon een vacature extern worden opengesteld. Sinds per 1 juli 1993 de

aanstelling in algemene dienst van het rijk voor ambtenaren in hoofdgroep V (schaal 10 en hoger) van kracht werd, geldt dat voor een vacature voor een functie van schaal 10 of hoger de herplaatsingskandidaten van andere ministeries een gelijke positie hebben als de departementale herplaatsingskandidaten.

2.3 Knelpunten in de regelgeving

Een aantal knelpunten staat de doelstellingen van het herplaatsingsbeleid in de weg:

De nieuwe regelgeving verschilde eigenlijk niet veel van de oude regelgeving. Het SBK 1987 was in feite niet gericht op het bevorderen van herplaatsing. De wachtgeld-vutregeling³ en de remplaçantenregeling⁴ die van kracht waren in die periode stimuleerden de realisering van de afslankingstaakstelling via de wachtgeldprocedure. Bovendien hadden ambtenaren van 55 jaar en ouder die aangemerkt waren als herplaatsingskandidaat het recht een passende functie te weigeren. Zij hadden na ontslag geen inschrijvingsplicht bij het arbeidsbureau en geen verplichting om passende arbeid te accepteren. De heersende trend tot 1991 was ouderen vrijwillig te laten uitstromen naar het wachtgeld. Ook met het nieuwe SBK RO 1991 zijn deze regelingen ondanks de gewenste beleidswijziging van kracht gebleven. Afslanking realiseren via het wachtgeld bleef hiermee dus een mogelijkheid.

De centrale begrippen «passende functie» en «vacature» waren onduidelijk. Het begrip passende functie was in de centrale regelgeving niet uitgewerkt. Verschil van mening over het passend zijn van een functie zou plaatsing op die functie in de weg kunnen staan. De inhoud van het begrip vacature stond ook niet vast. In het kader van het interdepartementale herplaatsingsbeleid werd gesproken van een vacature op het moment dat het bevoegd gezag een opengevallen of nog vrijkomende plaats als een vacature had erkend en benoemd. Het bevoegd gezag kreeg daarmee de mogelijkheid om vacatures buiten het bereik van herplaatsers te houden. In de praktijk van het herplaatsingsbeleid was dan ook sprake van een fase die aan de herplaatsingsprocedure vooraf ging, waarin het bevoegd gezag een open plaats beziet op doorstroommogelijkheden voor medewerkers. De minister van Binnenlandse Zaken accordeerde deze zogenaamde fase 0 met de circulaire van 12 april 1994.

In de centrale regelgeving werd aan reïntegratie nauwelijks aandacht besteed. In het Rijkswachtgeldbesluit 1959 ontbrak bovendien de expliciete verplichting voor wachtgelders om te solliciteren. Dit bemoeilijkt de ontwikkeling van een stringent controle- en sanctiebeleid. Omdat instrumenten gericht op de vrijwillige uitstroom worden gehandhaafd en omdat het recht op wachtgeld in verhouding tot de marktsector langdurig is, zal een groep wachtgelders ontstaan met een geringe bereidheid tot herplaatsing voor wie het wachtgeld eerder het karakter van een VUT-uitkering heeft dan van een tijdelijke voorziening.

³ Deze maatregel maakt het voor ambtenaren van 55 jaar en ouder die met reorganisatie-ontslag gaan mogelijk om op de daarvoor gerechtigde leeftijd naar de VUT over te stappen.

⁴ Artikel 4 SBK 1987: «eervol ontslag kan worden verleend aan de belanghebbende die zulks wenst, indien in diens betrekking een personeelslid wordt geplaatst aan wie blijkens het personeelsplan ontslag moet worden verleend (...).».

3 HERPLAATSINGSBELEID RIJKSBREED

3.1 Inventarisatie van informatie

De Rekenkamer heeft bij alle ministeries de ontwikkeling van het aantal wachtgelders en de uitgaven voor wachtgeld en de resultaten en kosten van het herplaatsingsbeleid in de periode 1989–1995 geïnventariseerd.

Van de ontwikkeling van het volume van en de uitgaven voor wachtgeld bij de departementen heeft de Rekenkamer een overzicht van de USZO (voorheen DUO) opgevraagd.

Bij het coördinerende ministerie van Binnenlandse Zaken bleek een volledig beeld van de resultaten van het herplaatsingsbeleid niet aanwezig. Ondanks interdepartementale afspraken uit 1992 was de aanlevering van informatie over aantallen, aard en beschrijving van kandidaten aan het ministerie gebrekkig. In een brief aan de SG's van juli 1996 stelt het ministerie dat het een onvolledig beeld heeft.

Een aantal departementen kon niet geheel aan de informatievraag van de Rekenkamer voldoen. Het ministerie van VWS beschikte niet over gegevens van de kosten van de uitvoering van het herplaatsingsbeleid en over gegevens van het aantal herplaatsingen op lagere functies. Het ministerie van Economische Zaken beschikte niet over informatie over het aantal herplaatsingen in de jaren 1989 tot en met 1991. De ministeries van VROM, Justitie en Verkeer en Waterstaat hadden op centraal niveau niet de gevraagde informatie beschikbaar en moesten de vragenlijsten uitzetten bij de diensten. De kwaliteit van de verkregen informatie verschilde per dienst.

De Rekenkamer maakte verder gebruik van de periodieke rapportages van de directie Personeelsmanagement Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken, die het ministerie ondanks de problemen met de informatievoorziening wel heeft opgesteld. De rapportages hadden een sterk kwantitatief karakter. In de rapportage «Mensen en management in de rijksdienst» informeert de minister van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer sinds 1993 jaarlijks over de ontwikkeling van de wachtgelduitgaven en over de resultaten van het interdepartementale herplaatsingsbeleid. Van deze resultaten bestond een onvolledig beeld.

3.2 Instroom in wachtgeldregelingen

De ontwikkeling van het aantal wachtgelders en de totale omvang van de uitgaven bij het Rijk zijn als volgt.

Tabel 3.1 Uitgaven (x f 1000) en omvang wachtgeldbestand (in personen) op jaarbasis in de sector Rijk 1989–1995

jaar	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
uitgaven	180 397	218 974	251 964	272 674	308 408	288 060	334 156
personen	7 721	8 537	8 233	8 859	11 178	10 521	10 971

Bron: USZO

Er was sprake van een gestage groei van omvang van en uitgaven voor het wachtgeldbestand. De totale wachtgelduitgaven bij het Rijk stegen in de onderzochte periode met 85 procent tot ruim 334 miljoen gulden. Het aantal personen met een wachtgelduitkering steeg met 42 procent⁵. Met name de uitkeringen in het kader van het SBK zijn relevant.

⁵ De cijfers zijn exclusief het Ministerie van Defensie dat sinds 1993 niet meer behoort tot de sector Rijk. Vanaf 1994 is de (Rijks)politie in de cijfers van Justitie niet meer meegenomen. Deze zijn sinds 1-4-1994 opgegaan in de politieregio's.

Tabel 3.2 Uitgaven SBK (x f 1000) en omvang SBK-bestand (in personen) op jaarbasis in de sector Rijk 1989–1995

jaar	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
uitgaven	56 193	84 471	111 527	120 628	157 027	143 932	177 307
personen	1 804	2 675	2 857	3 153	3 949	3 695	4 172

Bron: USZO

In 1989 bedroegen de uitgaven voor het SBK ongeveer eenderde van de totale wachtgelduitgaven, in 1995 was dit aandeel gestegen tot ruim de helft. De uitgaven voor het SBK waren daarmee voor het belangrijkste deel verantwoordelijk voor de stijging van de totale wachtgelduitgaven. In 1990 was de stijging van de uitgaven en het aantal personen het grootst, ongeveer 50 procent. In de jaren daarna stegen bestand en uitgaven jaarlijks, met uitzondering van het jaar 1994. Dit beeld is enigszins vertekend omdat vanaf 1994 de wachtgelden van de voormalige Rijkspolitie niet meer zijn meegeteld (in 1994 ruim f 10 miljoen en 205 personen)⁶.

In tabel 3.3 zijn de in- en uitstroomcijfers in het SBK per departement per jaar weergegeven voor de periode 1989–1995.

Tabel 3.3 In- en uitstroomcijfers SBK

Departementen	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		totaal	totaal
	in	uit	in	uit	in	uit	in	uit	in	uit	in	uit	in	uit	in	uit
AZ	1	1	1	1	1	0	1	0	2	1	2	0	5	2	13	5
BiZa	34	5	28	12	39	14	43	8	21	22	38	25	121	24	322	110
BuiZa	13	1	64	8	9	15	1	6	2	8	1	13	3	10	93	61
EZ	92	14	96	46	45	44	128	33	78	42	112	64	54	48	605	291
Fin.Dep	24	3	30	11	25	15	31	7	11	13	9	10	3	13	133	72
Fin.Bel	0	0	0	0	0	0	0	0	155	30	13	22	20	31	188	83
Justitie	35	7	36	11	38	27	43	15	215	33	64	26	158	36	589	155
LNV	93	20	157	55	121	75	87	30	54	101	71	107	384	118	967	506
OCW	57	8	74	13	21	23	68	13	54	41	29	44	53	50	356	192
SZW	20	4	28	4	10	11	14	5	5	8	22	19	76	15	175	66
V&W	235	48	220	110	126	116	222	54	214	147	201	187	247	174	1465	836
VROM	134	39	214	57	49	85	60	42	27	229	32	50	58	55	574	557
VWS	143	22	126	40	54	58	74	35	68	88	111	124	34	64	610	431
Totaal	881	172	1074	368	538	483	772	248	906	763	705	691	1216	640	6092	3365

Bron: USZO

De uitstroom uit het SBK is alle jaren kleiner dan de instroom maar is sinds 1993 aanmerkelijk groter dan in de periode daarvoor omdat het wachtgeldrecht van personen die eind jaren tachtig, begin jaren negentig in grote getale een uitkering kregen van rechtswege eindigde (met name door intreding in de VUT). De ministeries van EZ, Justitie, LNV en V&W namen het grootste deel (ruim de helft) van de totale instroom voor hun rekening.

Het einde van de afslankingsoperatie 1987–1990 en de GEO 1992–1995 ging gepaard met een hoge instroom in het wachtgeld in 1990 respectievelijk 1995. Er is geen duidelijk verschil tussen de periode waarin het geïntensiveerde herplaatsingsbeleid werd uitgevoerd en de periode daarvoor. In 1995 werden de meeste nieuwe uitkeringen op grond van het SBK verstrekt.

⁶ Het Ministerie van Justitie stelde dat de door USZO over 1995 verstrekte cijfers over de instroom en het bestand op jaarbasis bij het ministerie van Justitie te hoog zijn.

De leeftijd van personen die in het kader van het SBK het wachtgeld instroomden was gemiddeld hoog. Het grootste gedeelte was 55 jaar of ouder (gemiddeld 74% in de periode 1989–1995). De laatste jaren nam het

aandeel van deze groep iets af en steeg het aandeel van de groep in de leeftijdscategorie 45–54. De wettelijke ontslagvolgorde die bij overtoeligheid in acht moet worden genomen kan slechts een deel van dit beeld verklaren. Het is aannemelijk dat de regelgeving het voor de ouderen aantrekkelijk maakte om vrijwillig (en in overeenstemming met het ministerie) uit te stromen in een wachtgelduitkering. Het SBK RO 1991 bood de ministeries ook een oplossing voor de afslanking die in het kader van de GEO in de periode 1992–1995 gerealiseerd diende te worden.

Tabel 3.4 GEO-taakstelling en instroom in het SBK in de periode 1992–1995

Departementen	GEO-taakstelling (in fte's)	Instroom SBK 1992–1995 (in personen)	Percentage instroom t.o.v. GEO
AZ	15	10	67
BiZa	231	223	97
BuiZa	29	7	24
EZ	532	372	70
Fin.Dep	191	54	28
Fin.Bel	1400	188	13
Justitie	113	305	270
LNV	608	596	98
OCW	273	204	75
SZW	223	117	52
V&W	1344	884	66
VROM	555	177	32
VWS	418	287	69
Totaal	5932	3424	58

Bron instroomcijfers: USZO; Bron GEO-taakstelling: Mensen en management in de rijksdienst 1994

Door uitstroom naar het wachtgeld kon een belangrijk deel van de afslanking worden gerealiseerd: de instroom in het SBK is 58 procent van de GEO-taakstelling. Opvallend is dat bij de Belastingdienst slechts 188 personen in deze periode een wachtgelduitkering verkregen in het kader van het SBK RO 1991. Bij het ministerie van Justitie was de instroom ruim 2,5 keer de GEO-taakstelling. Dit voorbeeld toont aan dat de vergelijking van de GEO-taakstelling met de instroomcijfers SBK met enige voorzichtigheid moet gebeuren. Ook (grotere) reorganisaties die om andere redenen dan de GEO worden uitgevoerd konden instroom in het SBK veroorzaken. Zo vond bij het ministerie van Justitie bijvoorbeeld een reorganisatie van de Raden voor de Kinderbescherming plaats die tot uitstroom naar het wachtgeld leidde.

3.3 Herplaatsing per departement

In de vraagstelling aan de departementen naar herplaatsing is uitgegaan van de formele herplaatsingskandidaten. Dit zijn personen wier functie blijkens een personeelsplan is of wordt opgeheven en die daarvan op de hoogte zijn gesteld en voor wie de herplaatsingstermijn van 12 maanden is ingegaan.

Tabel 3.5 Aantal herplaatsingskandidaten en aantal herplaatsingen per departement in de periode 1989–1995

	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995*		totaal	
	K	P	K	P	K	P	K	P	K	P	K	P	K	P	K	P
AZ	0	0	0	0	0	0	0	0	18	7	23	8	0	1	41	16
BiZa	41	11	36	6	20	13	47	11	20	17	88	16	44	28	296	102
BuiZa	4	4	1	1	0	0	1	0	1	0	10	5	3	0	20	10
EZ	121	X	102	X	0	X	269	68	10	67	30	22	6	15	538	172
Financiën	15	0	1	0	0	0	13	4	39	33	15	7	10	4	93	48
Belast.d. ¹	1	0	1	0	2	0	3	2	93	25	691	153	253	262	1044	442
Justitie ²	98	32	145	29	122	56	122	55	214	55	107	110	525	18	1333	355
LNV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	66	X	66	X
OC&W	30	2	30	3	13	3	173	33	5	30	1	19	18	9	270	99
SZW	15	9	12	14	18	14	23	10	38	40	21	68	25	19	152	174
V&W ³	383	379	10	7	57	55	800	513	574	433	295	109	43	40	2162	1536
VROM	19	8	10	1	18	8	31	12	138	18	121	26	13	32	350	105
VWS	X	X	18	2	13	4	26	7	59	20	10	25	8	9	134	67
Totaal	727	445	366	63	263	153	1508	715	1209	745	1412	568	1014	437	6499	3126

¹ De aantallen bij de Belastingdienst betreffen geregistreerde herplaatsingskandidaten die bovenformatief en/of bovenbezoldigd in dienst waren en waarvoor in 1994 beleid werd vastgesteld.

² Het ministerie van Justitie gaf aan dat de verstrekte informatie over herplaatsingen niet volledig was.

³ In de opgaven van V&W zijn niet uitsluitend formele herplaatsingskandidaten opgenomen maar ook personen die niet formeel waren aangevoerd. Dit bleek bij de enquête van de Rekenkamer onder de herplaatsten.

K: Herplaatsingskandidaat P: Herplaatsing X: Onbekend

* tot en met november 1995

Bron: Opgave departementen 1996

Iets minder dan de helft (3126) van de formeel aangewezen herplaatsingskandidaten (6499) werd in de periode 1989–1995 herplaatst. Als de periode 1989–1991 wordt vergeleken met de periode 1992–1995 waarin het geïntensiverde herplaatsingsbeleid werd uitgevoerd, blijkt dat het aantal herplaatsingen ten opzichte van het aantal kandidaten niet toenam. Absoluut gezien vonden in de periode 1992–1995 overigens wel meer herplaatsingen plaats.

Van de 3126 herplaatste ambtenaren in de periode 1989–1995 zijn 147 ambtenaren (5% van het totaal) op een lagere functie herplaatst. Het aantal interdepartementale herplaatsingen was gering. 234 kandidaten (4% van het totaal) werden buiten het Rijk herplaatst.

Tussen departementen treden grote verschillen op. Het ministerie van LNV wees pas in 1995 voor het eerst formeel herplaatsingskandidaten aan en de Belastingdienst wees in 1994, toen het nieuwe herplaatsingsbeleid gestart werd, een substantieel aantal herplaatsingskandidaten aan. De ministeries van VROM, Justitie en Binnenlandse Zaken herplaatsten ongeveer eenderde van het aantal kandidaten, zowel voor als na de beleidsintensivering. Het ministerie van SoZaWe slaagde er in al haar formele kandidaten te herplaatsen. De intensivering van het herplaatsingsbeleid is in de resultaten het meest merkbaar bij de ministeries van VWS en OC&W die in de tweede periode een beter resultaat haalden. Bij de meeste ministeries is geen duidelijke ontwikkeling te signaleren.

Als van de 6499 aangewezen herplaatsingskandidaten het aantal herplaatsten binnen het Rijk (3126) en het aantal herplaatsten buiten het Rijk (234) wordt afgetrokken blijft eind 1995 een aantal van 3139 niet-herplaatsten over. Voor een gedeelte hiervan is iets te zeggen over hun bestemming: een deel van de kandidaten is aangewezen in de onderzochte periode maar is of zal worden herplaatst buiten de onderzochte periode (van de 525 aangewezen kandidaten in 1995 van het ministerie van Justitie zijn begin 1996 515 personen herplaatst).

Na afloop van de herplaatsingstermijn blijven kandidaten soms boven-formatief in dienst van een ministerie. Eind 1995 ging dit volgens de opgaven van de ministeries om 208 personen. Bovendien bleven ook de niet-herplaatsten van de Belastingdienst in dienst. Van 20 personen die niet konden worden herplaatst werd het recht op wachtgeld afgekocht voor een totaal van bijna 3 miljoen in de periode 1989–1995. Van de ministeries van EZ en LNV was niet van alle jaren het aantal herplaatsingen bekend.

Gelet op het bovenstaande zullen van de 3139 niet-herplaatsten maximaal ongeveer 2000 personen het wachtgeldcircuit instromen. In de periode 1989–1995 stroomden veel meer personen, te weten in totaal 6092, het SBK in. Een groot deel van deze instroom is dus nooit formeel als herplaatsingskandidaat aangemerkt. Aangenomen mag worden dat deze personen vrijwillig en in overeenstemming met het ministerie de dienst hebben verlaten. Het aantal gerealiseerde herplaatsingen wordt daarmee in een ander daglicht geplaatst: blijkbaar zijn de herplaatsingsinspanningen gericht geweest op een selecte groep.

3.4 Kosten van herplaatsing

De Rekenkamer heeft bij de departementen de kosten voor de uitvoering van het herplaatsingsbeleid geïnventariseerd.

Het grootste deel van de kosten bestond uit de salariskosten voor het personeel dat belast was met bemiddeling, voorlichting, begeleiding en dergelijke.

Voor zover bekend maakten de ministeries van AZ, EZ, SZW en V&W, gerelateerd aan het aantal nieuwe herplaatsingskandidaten in 1993 en 1994, de minste kosten voor de uitvoering van het herplaatsingsbeleid. De ministeries van VROM en OC&W maakten de hoogste kosten. De kosten liepen uiteen van f 3 500 per kandidaat bij het ministerie van SZW tot bijna f 60 000 bij het ministerie van OC&W. In 1994 was het totaal van herplaatsingskosten f 10,7 miljoen.

3.5 Interdepartementale herplaatsingen

Doel van de GVR was interdepartementale herplaatsingen te bevorderen. Sinds eind 1992 zijn alle ministeries op de GVR aangesloten. Een aansluiting biedt de mogelijkheid voor het geautomatiseerd «matchen» van kandidaten en vacatures. Het Rijk beschikte in 1995 volgens RPD Advies in totaal over 55 aansluitingen. Het ministerie van Justitie had de meeste (27) aansluitingen. De meeste ministeries maakten geen gebruik van de mogelijkheid om meer (maximaal 5) aansluitingen te nemen voor de prijs van één. Slechts 4 ministeries hadden meer dan 2 aansluitingen. Opvallend was dat een groot gedecentraliseerd ministerie als V&W slechts één aansluiting had.

In totaal zijn in de periode 1992–1995 91 interdepartementale herplaatsingen gerealiseerd (dit is slechts 3,5% van het totaal aantal herplaatsingen in die periode). Uit de rapportages van het ministerie van Binnenlandse Zaken kan worden afgeleid dat op 1% van alle bij de GVR gemelde vacatures een interdepartementale herplaatsingskandidaat werd geplaatst. Een van de redenen voor dit geringe aantal bleek het geringe aantal interdepartementale voordrachten dat naar aanleiding van de gemelde vacatures plaats vindt: in de periode 1993–1995 gebeurde dit slechts voor 5% van de vacatures.

Uit de kwartaalrapportages van het ministerie van Binnenlandse Zaken over de GVR blijkt dat de melding van vacatures in 1993 op gang kwam.

Tabel 3.6 Overzicht vacatures gemeld bij de GVR, instroomcijfers van personen bij de ministeries en CBS-vacatures.

	GVR vacatures			Instroom departementen			CBS-vacatures		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
AZ	13	9	4	10	9	9	13	8	2
BuiZa	18	14	11	170	188	107	215	3	39
Justitie	929	812	763	1 304	2 270	1 859	892	1 780	964
BiZa	18	63	104	137	91	85	291	35	169
OCW	35	59	19	95	54	68*	50	21	61
Fin	243	137	200	73	90	72	53	47	99
Bel.d.	zie Fin	zie Fin.	zie Fin.	479	201	50	1294	680	1 352
VROM	259	179	95	157	127	54	291	185	166
V&W	560	596	652	336	321	364	736	661	535
EZ	118	83	61	140	145	155	122	76	155
LNV	155	36	335	201	78	118	91	146	199
SZW	99	59	120	30	19	32	115	98	102
VWS	317	189	105	186	140	86	695	167	193
TOTAAL	2 764	2 236	2 469	3 318	3 733	3 059	4 858	3 907	4 036

Bron: Mens en Management 1994 en 1995, CBS 1996 en Ministerie van Binnenlandse Zaken 1996

* exclusief de instroom van Cultuur (van voormalig WV) naar OC&W

Opvallend is dat de instroom van nieuw personeel bij de departementen aanmerkelijk hoger ligt dan het aantal GVR-vacatures. Met name bij het ministerie van Buitenlandse Zaken maar ook bij het ministerie van Justitie bleef het aantal aan de GVR gemelde vacatures sterk achter bij de instroomcijfers. Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaf aan dat vacatures intern worden opgevuld en niet aangemeld bij de GVR. Bij Justitie worden soms identieke vacatures maar één keer geregistreerd bij de GVR terwijl er meer plaatsen beschikbaar zijn. Welk deel op deze wijze kan worden verklaard is niet bekend bij het ministerie van Justitie. Bij de ministeries van AZ, V&W, VWS, VROM en SZW was het aantal bij de GVR gemelde vacatures gelijk of groter dan de instroom.

Het CBS telt aanmerkelijk meer vacatures dan aan de GVR werden gemeld. Een deel van de discrepantie kan worden verklaard doordat het CBS een ruime definitie van vacature hanteert. Niettemin blijkt uit de vergelijking met het CBS dat slechts een klein deel van de opengevallen arbeidsplaatsen in de departementen bij de GVR wordt gemeld.

De coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken was bescheiden. Geprobeerd werd herplaatsing op de agenda (van de SG's) te zetten en te houden en in overleg met de ICPR voorstellen te doen ter verbetering van het herplaatsingsbeleid. Een deel van de voorstellen is met het van kracht worden van de nieuwe regelgeving per 1-1-1996 gerealiseerd. Ook vervulde het ministerie het secretariaat van de interdepartementale contactgroep GVR waarin ervaringen werden uitgewisseld over het functioneren van de GVR. Eind 1992 initieerde het ministerie een bemiddelingsprogramma, waaraan wachtgelders op vrijwillige basis konden deelnemen. De deelname aan dit programma was zeer gering en leidde niet tot plaatsing van kandidaten.

4 VIJF MINISTERIES NADER ONDERZOCHT

4.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht bij vijf ministeries de inhoud en uitvoering van het geïntensiveerde herplaatsingsbeleid, te weten bij de ministeries van Algemene Zaken, Economische Zaken (waaronder het CBS), Financiën (inclusief de Belastingdienst), Justitie en Verkeer en Waterstaat. Bij de selectie van de ministeries werd rekening gehouden met spreiding van de ministeries over een aantal kenmerken die voor herplaatsing van belang werden geacht: geconcentreerde en gedeconcentreerde ministeries, personele omvang, omvang GEO-taakstelling, instroom in wachtgeldregeringen en de af- en toename van personeel. De Rekenkamer onderzocht departementale sociale beleidsplannen, sociale statuten en departementale rapportages en voerde gesprekken met de personeelsdirecties over de uitvoering.

4.2 Organisatie van en inzicht in de uitvoering

De vijf departementen stelden de inhoud van het beleid centraal vast en legden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, met uitzondering van AZ, op decentraal niveau. De Belastingdienst en het CBS hadden «eigen» herplaatsingsbeleid waarover afzonderlijk afspraken met hun Bijzondere Commissie waren gemaakt. Tussen deze twee diensten en het «moederdepartement» waren geen structurele voorzieningen/contacten gericht op herplaatsing van personeel. Bij de ministeries Justitie, V&W en Financiën werd ook het budget voor het flankerend beleid (voor outplacement, scholing van herplaatsingskandidaten e.d.) gedecentraliseerd. Bij de ministeries van Justitie (voor de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst), EZ (in 1995) en Financiën (in 1992) kwam het wachtgeld ten laste van het decentrale personeelsbudget.

Toetsbare doelstelling

Geen van de vijf departementen had de doelstelling om het volume wachtgelders zo veel mogelijk te beperken nader geconcretiseerd en toetsbaar gemaakt, bijvoorbeeld door een maximum aantal nieuwe wachtgelders vast te stellen. Opvallend is dat de ministeries van V&W, EZ (inclusief CBS) en AZ de oude doelstelling om gedwongen ontslagen zo veel mogelijk te voorkomen opnieuw opnamen zodat de indruk wordt gewekt dat het «oude» beleid wordt voortgezet. Op het ministerie van Financiën na, was bij alle ministeries sprake van een tijdpad voor de invulling van de afslankingstaakstellingen. De Bestuursraad van het ministerie van V&W stelde hierbij als enige jaarlijks, op basis van aanvragen van de diensten, ramingen vast voor de uitstroom van ouderen (55 en ouder) via het wachtgeld.

Inzicht in de uitvoering

Het centrale niveau bleek slechts in beperkte mate informatie te verkrijgen over de uitvoering van het herplaatsingsbeleid.

Vastlegging van informatie over verrichte inspanningen beperkte zich op decentraal niveau vooral tot de individuele personeelsdossiers. Inzicht in de werking van instrumenten en de resultaten ontbrak bij de ministeries van EZ, Justitie, V&W en bij de Belastingdienst. Het ministerie van AZ en het kerndepartement Financiën hadden door hun geringe omvang meer inzicht in de uitvoering. Ook de centrale aanpak van het herplaatsingsbeleid bij het ministerie van AZ droeg daartoe bij. Bij het ministerie van V&W was de rapportage aan het centrale niveau het meest uitgebreid. De vijf Plaatsingsbemiddelingsorganisaties (PBO's) rapporteerden over

aantallen herplaatste en nog niet herplaatste medewerkers en over de bestemming van de herplaatsten. Ook vond in het kader van de plannings controlcyclus een rapportage plaats over de uitvoering van het jaarplan en het daarbij gevoerde sociale beleid.

Niet bij alle ministeries bestond een volledig beeld van de uitputting van de budgetten flankerend beleid in de periode 1992–1995⁷.

Tabel 4.1 Budgetten en uitgaven flankerend beleid per departement in de periode 1992–1995 (bedragen x 1000)

	1992	1992	1993	1993	1994	1994	1995	1995
	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie
AZ	252	303	392	147	612	276	612	161
EZ	875	X**	1039	X**	625	X**	250	220
CBS	X	X	X	X	X	X	X	X
Finan.	920	94	1558	528	1715	464	X	X
Belastingd..	X	6252	X	5277	X	2511	X	X
Justitie	2000	X	2250	X	3570	X	3570	X
V&W	3900	3100	7100	5400	7200	5800	6200	4500

** Het Ministerie van EZ gaf aan dat in de periode 1992–1994 1805 mln. was uitgegeven.

X Geen opgave verkregen van ministerie of dienst

Bron: Opgave departementen 1996

Afgezien van het ministerie van V&W was er nauwelijks sprake van tussentijdse gestructureerde en systematische vastlegging van de inspanningen en de resultaten van het herplaatsingsbeleid ten behoeve van het centrale management.

In het kader van decentrale sturing kan ook evaluatie-onderzoek (achteraf) de noodzakelijke verantwoordingsinformatie aandragen. De Rekenkamer achtte het relevant dat evaluaties inzicht gaven of en zo ja hoe de ministeries aan hun verplichtingen voldeden om een maximale herplaatsingsinspanning te leveren. De ministeries van AZ, Justitie en Financiën evalueerden de uitvoering van het herplaatsingsbeleid niet. De overige ministeries hadden rapportages met een groot aantal kwantitatieve gegevens over herplaatsingskandidaten, herplaatsingen en uitgaven voor flankerend beleid. Met uitzondering van een rapportage van het CBS over outplacement, boden de rapportages onvoldoende inzicht in de mate van succes van bepaalde herplaatsingsinstrumenten en in succes van beleid, mede omdat toetsbare doelstellingen ontbraken.

De ministeries van Justitie en EZ wijzigden hun beleid in de periode 1992–1995. De beleidswijzigingen kwamen niet tot stand na evaluatie van de uitvoeringspraktijk. De Belastingdienst voerde in 1994 haar nieuwe herplaatsingsbeleid in dat als doel had formatie en bezetting in evenwicht te brengen.

Herplaatsingprocedure

Het centrale niveau van alle onderzochte ministeries had een herplaatsingprocedure vastgesteld. De procedures verschilden van elkaar in opzet (wel of niet een centrale herplaatsingscommissie, wel of niet centraal melden van vacatures en kandidaten) maar hadden met elkaar gemeen dat, conform de centrale regelgeving, de voorrangspositie van de herplaatsingskandidaten duidelijk tot uitdrukking kwam.

Regionale samenwerking

Bij ministeries met diensten die over het hele land verspreid zijn (V&W,

⁷ Met flankerend beleid zijn hier bedoeld de faciliterende uitgaven zoals om- her- en bijscholing en uitgaven voor outplacement e.d. en niet uitgaven voor wachtgeld of wachtgeld-vut.

Justitie en de Belastingdienst) was alleen bij het ministerie van V&W sprake van een structuur die de regionale samenwerking binnen een ministerie moest bevorderen. De PBO's fungeren op regioniveau als een centraal punt waar vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht met overstijging van de grenzen van het decentrale bevoegd gezag.

Het ministerie van Justitie is verdeeld in sectoren (bijvoorbeeld de sector Gevangeniswezen) en de aanpak van het herplaatsingsbeleid is ook in de regio's sectoraal georganiseerd.

Bij de Belastingdienst is evenmin een aanpak aangestuurd door een regionaal verband. Wel is op ad-hoc basis (per reorganisatie) contact tussen eenheden van de Belastingdienst. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een geautomatiseerd systeem waarin herplaatsingskandidaten zijn opgenomen.

Op het niveau van de regio's was ook geen sprake van een interdepartementaal georganiseerde aanpak.

4.3 Voorzieningen uit het SBK

Bij de besluitvorming in de ministerraad over het SBK RO 1991 zijn twee aanvullende afspraken gemaakt. Benadrukt werd dat het SBK RO 1991 beschouwd moest worden als bindend raamwerk. Er was in de departementale plannen geen ruimte voor aanvullende rechtspositionele regelingen.

Daarnaast werd afgesproken dat het niet mogelijk was een garantie aan het personeel te verstrekken dat geen gedwongen ontslag zou plaatsvinden.

De onderzochte ministeries hadden alle voorzieningen uit het SBK RO 1991 opgenomen in hun sociale beleidskaders en/of in de per reorganisatie of sector opgestelde beleidskaders. Het gebruik van sommige voorzieningen was echter beperkt. Zo bleek dat afkoop van wachtgeld nauwelijks voorkwam en dat de extra vergoeding voor reis- en verhuiskosten weinig werd toegepast.

Niet alle ministeries namen de verplichte termijn van 12 maanden als standaardtermijn op. Het CBS sprak een termijn van 21 maanden af en de Belastingdienst hanteerde voor haar nieuwe herplaatsingsbeleid (dat in formele zin ook niet gebonden was aan de standaardtermijn van 12 maanden) een onbeperkte herplaatsingstermijn. De departementen slaagden er niet altijd in om de herplaatsingskandidaat binnen de voorgeschreven periode van 12 maanden een passende functie aan te bieden. Soms werd de herplaatsingstermijn verlengd of behield men jarenlang de status van herplaatsingskandidaat. Het kwam zelden voor dat alsnog ontslag volgde.

4.4 Uitwerking voorzieningen

De departementale plannen bij de vijf ministeries gaven nauwelijks uitwerking aan voorzieningen of bepalingen. Op een aantal wordt hier ingegaan.

De begrippen vacature en passende functie

Het begrip «vacature» werd door geen van de vijf onderzochte ministeries uitgewerkt.

Voor het begrip «passende functie» bleken verschillende ministeries een nadere concretisering te hebben waaruit bleek dat ook lagere functies passend geacht werden. Het ministerie van AZ had een uitwerking van het begrip in het sociaal statuut van de Inlichtingendienst Buitenland (IDB)

opgenomen, maar niet in het algemene sociaal statuut. Het ministerie van Financiën had het begrip niet uitgewerkt.

Afwijking ontslagvolgorde

In geen van de departementale sociale beleidskaders is opgenomen wanneer het (decentrale) bevoegde gezag kan afwijken van de ontslagvolgorde. Het ARAR biedt deze mogelijkheid. Uitsluitend het CBS legde de procedure voor afwijking van de ontslagvolgorde vast. Van de ontslagvolgorde (volgorde van overtolligheid) werd in de praktijk zelden afgeweken. In een incidenteel geval kwam het voor dat een kandidaat vanwege de onmisbaarheid voor de dienst werd uitgezonderd van de gebruikelijke ontslagvolgorde.

Interdepartementale herplaatsing

Uit het onderzoek bleek een geringe betrokkenheid van de ministeries bij het interdepartementale herplaatsingsbeleid. Het instrument GVR werd gemeld in de procedurebeschrijving van de ministeries. Op het ministerie van Justitie na had echter geen enkel ministerie een nadere uitwerking van het beleid in de departementale plannen opgenomen. Omdat er weinig aansluitingen waren op de GVR moest informatie over vacatures door de centrale diensten aan de decentrale diensten worden doorgegeven. Hiermee ging de mogelijkheid om via het systeem te «matchen» verloren. De enige structurele contacten tussen ministeries over herplaatsingskandidaten liepen via de contactgroep GVR.

Controle- en sanctiebeleid

Het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst) schonk niet apart aandacht aan het controle- of sanctiebeleid. De ministeries van AZ, Justitie, V&W en EZ (inclusief CBS) noemden in het departementale sociale statuut de verplichting voor het personeel om mee te werken op straffe van ontslag. In de onderzochte periode zijn geen sancties toegepast als een kandidaat onvoldoende medewerking verleende aan herplaatsing. Ook om-, her- en bijscholing werd in de praktijk niet afgedwongen.

Reïntegratie

Alleen het ministerie van Justitie formuleerde medio 1995 beleid ten behoeve van reïntegratie. In de praktijk bestond bij de ministeries nauwelijks aandacht voor reïntegratie.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken voert als reden hiervoor aan, dat de groep die in het kader van het SBK in het wachtgeld is ingestroomd zeer moeilijk herplaatsbaar is, enerzijds doordat een groot deel van de wachtgelders via de remplaçantenregeling vrijwillig in het SBK instroomde, anderzijds omdat een deel van het bestand zonder succes reeds een herplaatsingsprocedure heeft doorlopen voordat tot ontslag werd besloten. De motivatie om terug te keren in het arbeidsproces schatten de ministeries daarom laag in. Verder is de groep van 55 jaar en ouder moeilijk te reïntegreren omdat de inschrijving bij een arbeidsbureau en solliciteren niet verplicht is.

De rol van DUO was beperkt bij de reïntegratie van wachtgelders. Met een meer actief reïntegratiebeleid zou een weigerende houding van betrokkenen volgens de Rekenkamer wel bestraft kunnen worden, ook in het geval van het Rijkswachtgeldbesluit. De wachtgelders zijn immers wel verplicht een door het arbeidsbureau of anderszins aangeboden passende betrekking te aanvaarden. DUO heeft in de onderzochte periode geen taak

vervuld gericht op reïntegratie van wachtgelders. Zij beperkte zich tot de administratieve toets of een wachtgelder aan de formele vereisten voor het verkrijgen/behouden van een uitkering voldeed. Het controle- en sanctiebeleid dat DUO ontwikkelde is niet geformaliseerd door de minister van Binnenlandse Zaken. De uitvoering van de controle door DUO was reeds eerder voorwerp van onderzoek van de Rekenkamer⁸.

Inzet extra instrumenten

In het geformuleerde beleid is door de departementen soms apart aandacht besteed aan de inzet van extra, aanvullende instrumenten (zoals externe bemiddeling, terugkeergarantie, bevordering mobiliteit om plaats te maken voor herplaatsingskandidaten). Hoe deze instrumenten in de praktijk hebben gewerkt is niet bekend bij de grotere ministeries.

Geen gedwongen ontslagen

Alleen het ministerie van AZ (voor de Inlichtingendienst Buitenland) en de Belastingdienst (voor de herstructureringsoperatie 1989–1994) zijn met de bonden overeengekomen dat geen gedwongen ontslagen zouden plaatsvinden.

Midden 1995 waren er nog ongeveer 23 IDB-ers die herplaatst moesten worden. Gelet op de non-ontslaggarantie is de kans op herplaatsing gering. Hierdoor wordt het ministerie van AZ geconfronteerd met circa 3 miljoen salariskosten per jaar voor personeel zonder arbeidsprestatie.

In het kader van de herstructurering van de Belastingdienst is in 1989 een werkzekerheidsgarantie vastgelegd die tot 1 juli 1994 van kracht was. Bij de Belastingdienst werd bij elke reorganisatie aan alle personeelsleden een functie aangeboden in de nieuwe structuur. Vrijwillige uitstroom, via de wachtgeld-vut, werd alleen toegepast in hoge uitzonderingssituaties. Dat een ieder werd herplaatst leidde wel tot een aanzienlijk aantal boven-formatieven en boven-bezoldigden. In het licht van een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering achtte de Belastingdienst eigen herplaatsingsbeleid van belang. Het had in de praktijk een enigszins vrijblijvend karakter. Met de 1044 geregistreerde herplaatsingskandidaten werd slechts een deel van de boven-formatieven en/of boven-bezoldigden aangewezen als herplaatsingskandidaat door het hoofd van de eenheid. Het feit dat geen termijn voor herplaatsing is gesteld draagt niet bij aan een snelle herplaatsing.

4.5 Enquête onder wachtgelders en herplaatsten

Om een meer volledig beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk stuurde de Rekenkamer circa 1000 wachtgelders (niet geslaagde herplaatsingen) en herplaatsten (geslaagde herplaatsingen) van de vijf onderzochte departementen een enquête. Uit de groep wachtgelders van 55 jaar en ouder werd op basis van een aselechte steekproef een beperkte groep benaderd. De respons was 112 personen (70%). De gehele groep wachtgelders onder de 55 jaar werd benaderd. De respons was 184 personen (53%). Het onderscheid in leeftijd is gemaakt omdat verwacht werd dat voor de groep vanaf 55 jaar weinig inspanningen waren verricht. Van de herplaatsten werden zij die in de onderzochte periode intern bij het departement werden herplaatst, benaderd. De respons was 295 personen (53%). De resultaten zijn weergegeven in bijlage 1.

⁸ Op de wijze waarop DUO de controles uitvoerde heeft de Rekenkamer kritiek geuit in haar rapporten bij de financiële verantwoording 1993, 1994 en 1995. De controle op de verrekening van neveninkomsten werd onvoldoende geacht.

Wachtgelders ouder dan 55 jaar

Voor ruim 80% van de wachtgelders van 55 jaar en ouder is door de departementen geen herplaatsingsprocedure gestart. Ongeveer 90% van

hen gaf aan het daarmee eens te zijn. Voor een kleine groep hebben de departementen wel inspanningen verricht. Slechts 8 van het totaal hebben daadwerkelijk begeleiding gehad (7%). Uiteindelijk is aan slechts 3 personen een functie aangeboden (dat is maar 3%).

In de praktijk speelde volgens de ministeries motivatie van de kandidaat een belangrijke rol voor de mate waarin het ministerie inspanningen verrichtte. 13% van deze groep gaf aan behoefte te hebben aan meer begeleiding van het ministerie en/of USZO (DUO).

Wachtgelders onder de 55 jaar

Voor ongeveer 40% van de wachtgelders onder de 55 jaar startten de departementen geen herplaatsingsprocedure. Het merendeel, met name in de leeftijdsgroep 45-54, was het hiermee eens. Ongeveer 40% ontving daadwerkelijk enige vorm van begeleiding door de ministeries. Begeleiding had meestal de vorm van «informatieverstrekking over vacatures» (52%) ; «inschakeling outplacement-bureau» (64%) en sollicitatietraining (32%).

In totaal hebben 21 respondenten aangegeven ooit voorgedragen te zijn voor een functie, waarvan 4 van hen buiten het eigen ministerie. Slechts aan 14 respondenten is een functie aangeboden (maar 7% op de hele groep onder 55 jaar). Kennelijk hebben departementen grote moeite te voldoen aan de inspanningsverplichting ten minste één maal een functie aan te bieden. Van de 14 respondenten die aangeven dat hun een functie is aangeboden, gaven 9 respondenten redenen waarom zij een functie niet hadden geaccepteerd. «Niveau te laag» (4 maal) en «werkzaamheden niet aantrekkelijk» (5 maal) werden het meest genoemd. Slechts één keer werd een functie aangeboden buiten het eigen ministerie.

De Rekenkamer constateerde dat in sommige gevallen oneigenlijk gebruik werd gemaakt van het SBK door ambtenaren wegens ziekte of onenigheid uit te laten stromen, redenen die in het SBK niet worden genoemd.

De ministeries hadden na ontslag met slechts 7% van de wachtgelders contact gericht op het vinden van een nieuwe functie. Hieruit blijkt dat weinig aan reïntegratie is gedaan.

Van de wachtgelders had 63% na het ontslag zelf naar ander werk gezocht. 35% van de wachtgelders had na het ontslag behoefte aan meer begeleiding bij het vinden van ander werk.

Herplaatsten

Voor 65% van de herplaatsten is een formele herplaatsingsprocedure gestart om tot herplaatsing te komen. Aan 68% van de herplaatsten is ook daadwerkelijk begeleiding gegeven. Relatief vaak maakten de ministeries gebruik van «informatieverstrekking over vacatures», en «bemiddeling binnen het departement».

Ongeveer 35% van de herplaatsten werd voorgedragen voor een functie. 127 respondenten (44%) kreeg een functie aangeboden van het ministerie, waarvan 8 buiten het eigen ministerie. Overigens waren er verschillen tussen de departementen. Redenen waarom herplaatsten functies niet accepteerden waren: «niet aantrekkelijke werkzaamheden», «standplaats niet aantrekkelijk», «niveau te laag». Overigens hadden ook 30 respondenten een functie in een lagere schaal geaccepteerd.

Van de herplaatsten heeft 69%, onafhankelijk van de inspanningen van het ministerie, zelf gesolliciteerd naar een andere functie. Tevens gaf 63%

aan dat het voornamelijk te danken was aan de eigen inspanningen dat zij een nieuwe functie verkregen.

Vergelijking wachtgelders en herplaatsten

Vergelijking van beide groepen liet zien dat er geen groot onderscheid was naar geslacht, opleiding of inschaling. De leeftijd week wel af: bijna de hele groep wachtgelders was ouder dan 45 jaar, terwijl bij de herplaatsten 67% jonger was dan 45 jaar. De leeftijd bleek, ook bij de leeftijdsgroep onder de 55 jaar, van belang te zijn bij het al dan niet herplaatst worden.

De aard van de begeleiding week af. Van de wachtgelders gaf 42% aan dat zij begeleiding hebben gehad, van de herplaatsten 68%. Van zowel de wachtgelders als de herplaatsingskandidaten kreeg ongeveer de helft begeleiding in de vorm van «informatieverstrekking over vacatures». Van de wachtgelders kreeg 60% te maken met «outplacement», terwijl dit bij de herplaatsten minder vaak voorkwam. Het aantal keren dat een functie werd aangeboden verschilde aanmerkelijk (7% van de wachtgelders en 44% van de herplaatsten).

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De afslankingstaakstelling en de opdracht om het volume wachtgelders zo veel mogelijk te beperken ondersteunden elkaar niet. De ministeries zagen zich daarmee gesteld voor een moeilijke opgave. Het realiseren van beide doelstellingen vroeg veel van de ministeries.

De maximale inspanning gericht op het zo veel mogelijk herplaatsen en reïntegreren van personen is onvoldoende van de grond gekomen. De uitvoering van het herplaatsingsbeleid als middel om het volume wachtgelders te beperken heeft mede daarom onvoldoende resultaat gehad.

Er werd geen breuk met de omvangrijke instroom in het wachtgeld bewerkstelligd. Ook werd geen toename gerealiseerd van het aantal herplaatsingen ten opzichte van het aantal kandidaten. Het aantal interdepartementale herplaatsingen, speerpunt van het geïntensiveerde herplaatsingsbeleid, was zeer gering (3,5% van het totaal aantal herplaatsingen in de periode 1992–1995).

Uit het onderzoek bij de vijf ministeries bleek dat voor een groot deel van de personen in het wachtgeld geen herplaatsingsinspanningen voorafgaand aan het ontslag werden verricht. Of het ministerie inspanningen verrichtte, werd veelal aan de betrokkenen zelf overgelaten. Slechts aan 7% van de wachtgelders die op het moment van ontslag onder de 55 jaar waren werd een functie aangeboden en aan 3% van de wachtgelders van 55 jaar en ouder. De herplaatsten ontvingen meer begeleiding. Ongeveer 40% van hen kreeg een functie aangeboden.

Kwesties als interdepartementale herplaatsing, reïntegratie van wachtgelders, sancties voor «onwillige» herplaatsingskandidaten kregen in het departementale beleid en in de praktijk van de vijf nader onderzochte ministeries geen of weinig aandacht.

Het geïntensiveerde herplaatsingsbeleid werd niet ondersteund met adequate centrale regelgeving. Het ontbrak de ministeries van EZ, Justitie en de Belastingdienst en in iets mindere mate het ministerie van V&W in belangrijke mate aan inzicht in de inzet van herplaatsingsinstrumenten, de mate van succes en falen daarvan en in de uitgaven gerelateerd aan de ingezette instrumenten. Omdat geen sprake was van toetsbare doelstellingen hadden de ministeries geen inzicht in de mate van succes van hun beleid en kon nauwelijks bijsturing plaatsvinden.

Voor het coördinerende ministerie van Binnenlandse Zaken was bij de uitvoering van het nieuwe herplaatsingsbeleid zowel formeel als feitelijk een beperkte rol weggelegd. Het ministerie slaagde er niet in om de informatievoorziening door de ministeries te verbeteren en om het interdepartementale herplaatsingsbeleid vlot te trekken. DUO speelde geen rol bij de reïntegratie van wachtgelders.

Nieuwe ontwikkelingen

Twee wijzigingen in de regelgeving zijn van belang voor de uitvoering van het herplaatsingsbeleid:

Ten eerste is in het ARAR per 1-1-1996 een reorganisatieparagraaf van kracht geworden die het SBK RO 1991 vervangt. De wachtgeldvut-regeling en de remplaçantenregeling werden beëindigd en een aantal nieuwe herplaatsingsinstrumenten werd geïntroduceerd. De Rekenkamer is verheugd dat meer dan voorheen een eenduidig signaal afgegeven wordt voor herplaatsing. Het is echter de vraag of met de gewijzigde regelgeving

de praktijk van de ministeries zal wijzigen. Een aantal grote reorganisaties wordt nog onder het oude regime uitgevoerd. Bovendien kunnen partijen ook onder de nieuwe regelgeving overeenkomen dat ontslag (met recht op wachtgeld) de beste oplossing is. Dit zou vooral nog bij de groep van 55 jaar en ouder kunnen voorkomen, gelet op het recht op wachtgeld tot 65 jaar dat in bijna alle gevallen zal bestaan.

Bovendien kwam de nieuwe regelgeving tot stand zonder dat een evaluatie plaatsvond van de uitvoering van het herplaatsingsbeleid. Of de nieuwe instrumenten resultaat zullen hebben zal dan ook moeten worden afgewacht.

Ten tweede worden met ingang van 1-1-1998 de werknemersverzekeringen (waaronder de Werkloosheidswet) opengesteld voor het overheidspersoneel (de zogenaamde OOW-operatie⁹). Belangrijke consequentie daarvan is dat de financiële prikkel voor de ministeries voor de uitvoering van het herplaatsingsbeleid mogelijk wegvalt. De wachtgelduitgaven zullen dan uit een fonds worden betaald dat wordt gevuld door werkgevers- en werknemerspremies en zullen, althans wat het wettelijke deel betreft, niet meer rechtstreeks drukken op het departementale budget. Hierdoor zou de aandacht voor herplaatsing af kunnen nemen.

Met het van toepassing worden van het regime van de werknemersverzekeringen zal USZO/DUO omgevormd worden tot een uitvoeringsinstelling in de zin van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) en als wettelijke taak het uitvoeren van een reïntegratiebeleid¹⁰ hebben. Wachtgelders krijgen een sollicitatieplicht met het van toepassing worden van de WW.

De Rekenkamer constateert dat vooruitlopend op de beoogde wijzigingen in de regelgeving geen aandacht is voor de reïntegratie van wachtgelders en dat de belemmeringen – het ontbreken van de sollicitatieplicht en de regel dat personen van 55 jaar en ouder geen inschrijfplicht bij de Arbeidsvoorziening hebben – tot die tijd blijven bestaan. De wachtgelders zijn dan ook vooralsnog bijna onbemiddelbaar. USZO is eind 1996 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken wel een reïntegratie-experiment gestart met de bedoeling 100 wachtgelders (van onder de 55 jaar) te reïntegreren.

De Rekenkamer beveelt, gelet op de onderzoeksresultaten en de nieuwe ontwikkelingen, aan:

- het accent van de inspanningen meer dan nu te leggen op het behouden van de oudere werknemers in de organisatie. Eenmaal in het wachtgeld is deze groep moeilijk bemiddelbaar.
- bij de vormgeving van de nieuwe structuur rekening te houden met mogelijk het wegvallen van een belangrijke financiële prikkel voor de uitvoering van het herplaatsingsbeleid.
- het interdepartementale herplaatsingsbeleid te intensiveren en het gebruik van de GVR te verbeteren. Een scherpere definitie van het begrip «vacature» is hiervoor wenselijk. Ook zal de informatievoorziening over de melding van vacatures, het gebruik en de resultaten van de GVR moeten worden verbeterd; de Rekenkamer onderschrijft de recente afspraken tussen ministeries om overleg te voeren op het niveau van het management van de personeelsdiensten en een Secretaris-Generaal portefeuillehouder herplaatsing te maken, waardoor de betrokkenheid bij interdepartementale herplaatsing wordt vergroot.
- op regionaal niveau, zowel departementaal als interdepartementaal, meer samen te werken op het gebied van herplaatsing.
- het inzicht van de ministeries in de uitvoering en resultaten van het herplaatsingsbeleid en de werking van de ingezette instrumenten te verbeteren. Hierdoor kan de sturing door de ministeries van het herplaatsingsbeleid worden verbeterd. De informatievoorziening aan het

⁹ Inmiddels is door het kabinet besloten dat de WW op zijn vroegst per 1-1-1999 voor het overheidspersoneel wordt opgesteld (brief van de minister van Binnenlandse Zaken, 21 maart 1997, Tweede Kamer, 1996–1997, 24 706, nr. 10).

¹⁰ In hoeverre USZO haar doelstellingen zal kunnen realiseren komt in het kader van ander onderzoek van de Rekenkamer aan de orde.

ministerie van Binnenlandse Zaken en aan de Tweede Kamer zal daarmee eveneens verbeterd kunnen worden.

- de reïntegratie van wachtgelders te bevorderen, enerzijds door de vaststelling en uitvoering van een stringenter controle- en sanctiebeleid, anderzijds door actiever te bemiddelen voor wachtgelders.

6 REACTIES MINISTERS EN COMMENTAAR REKENKAMER

6.1 Minister van Binnenlandse Zaken

Context

De minister van Binnenlandse zaken wijst in zijn reactie op de moeilijke situatie waarvoor de ministeries zich gesteld zagen. Naast herplaatsingsinspanningen vanwege de afslankingstaakstelling diende ook een forse inspanning gepleegd te worden om personeel dat door privatiseringen en verzelfstandigingen overtollig was geworden te herplaatsen. Vanwege een discrepantie in de aansluiting van vraag en aanbod van personeel kon de groei van wachtgelduitgaven niet volledig voorkomen worden.

De minister merkt op dat destijds bewust onder ogen is gezien dat er een spanning bestond tussen het voorkomen van instroom in het wachtgeld en het bevorderen van de uitstroom van oudere personeelsleden. De ouderenregelingen hebben er weliswaar voor gezorgd dat het volume wachtgelders is toegenomen maar hebben tegelijkertijd ook een belangrijk deel van de herplaatsingsproblematiek opgelost. Bovendien komt de regelgeving en de uitvoering van het herplaatsingsbeleid in overleg met de bonden tot stand waarbij een evenwicht tussen het bedrijfsbelang en het sociaal beleid gevonden moet worden.

Uitvoering herplaatsingsbeleid

De minister bevestigt dat sprake is van een gebrekkige informatievoorziening over de uitvoering van het herplaatsingsbeleid en onderschrijft de noodzaak tot verbetering. Hij maakt onderscheid tussen het departementale en het interdepartementale herplaatsingsbeleid. Volgens de minister is het departementale herplaatsingsbeleid in de onderzochte periode redelijk succesvol gebleken. Het interdepartementale beleid was minder succesvol. Volgens de minister was de reden hiervoor dat een ministerie dat een herplaatsingskandidaat overneemt ook de vaak kostbare wachtgeldrechten moet overnemen. Ook het herplaatsen van ambtenaren op functies met een lagere schaal met behoud van schaal en vooruitzichten vormde een belemmering.

De minister stelt voorts dat een belangrijke reden om geen actief reïntegratiebeleid te voeren de samenstelling van het uitkeringsbestand was. Meer dan 80 procent was ouder dan 55 jaar. Tevens kent de wachtgeldregeling geen verplichting om te solliciteren.

Over het begrip «vacature» stelt de minister dat dit bewust ruim gedefinieerd is. Hierdoor biedt het de mogelijkheid aan de departementen om eerst ander personeel te verplaatsen om zo ruimte voor een herplaatsingskandidaat te scheppen. In het gewijzigde ARAR is het overigens mogelijk om in het belang van een herplaatsing ander personeel te verplaatsen.

Toezeggingen

De minister onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer dat het accent van de inspanningen meer dan nu moet komen te liggen op het behoud van oudere werknemers in de organisatie en stelt dat momenteel een ouderenbeleid ontwikkeld wordt. Ook is een onderzoek gaande naar de visie van werknemers en managers in de rijkdienst over de voorwaarden waaronder oudere werknemers gemotiveerd en productief werkzaam kunnen zijn.

De minister heeft inmiddels een interdepartementale taakgroep Herplaatsingsbeleid ingesteld onder leiding van een directeur Personeelszaken. Een van de doelen van de taakgroep is verbetering van de informatievoorziening zodat departementale inspanningen meer zichtbaar

en onderling vergelijkbaar worden. Voorts heeft de taakgroep als opdracht concrete knelpunten bij het realiseren van het interdepartementale herplaatsingsbeleid op te sporen en zo mogelijk weg te nemen. Daarnaast is één van de taken het bevorderen van het regionale herplaatsingsbeleid. Er zijn inmiddels regionale initiatieven tot stand gekomen. De minister maakt in het voorjaar 1997 de balans op van de regionale inspanningen. Over de informatievoorziening merkt de minister voorts op dat momenteel in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek wordt voorbereid naar de effecten van de recent gewijzigde regelgeving inzake herplaatsing. Het onderzoek zal in 1998 worden afgerond. Bovendien is de minister van Binnenlandse Zaken met de departementen overeengekomen dat jaarlijks een overzicht geleverd zal worden van het aantal verwachte overtolligen per departement en het verwachte aantal wachtgelders. Hierover zal jaarlijks in Mensen en Management worden gerapporteerd.

Over de reïntegratie van wachtgelders zegt de minister dat in het kader van het jaarplan 1997 van USZO afspraken worden gemaakt over het handhavings- en sanctiebeleid. Bovendien levert het reeds in het rapport genoemde reïntegratieproject wat door USZO wordt uitgevoerd inzicht in de effecten van het controle- en sanctiebeleid.

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de maatregelen die de minister van Binnenlandse Zaken beschrijft.

De stelling van de minister dat het departementale herplaatsingsbeleid redelijk succesvol is geweest kan de Rekenkamer niet volledig delen. De onderzoeksbevindingen wijzen erop dat ook nog verbeteringen mogelijk zijn bij de uitvoering van het departementale herplaatsingsbeleid, te meer wanneer door onderzoek inzicht ontstaat in de werking van de verschillende instrumenten. De Rekenkamer wijst hierbij op het belang van meer concrete en toetsbare doelstellingen zodat de resultaten van het beleid beter getoetst kunnen worden.

De Rekenkamer blijft voorts van mening dat het begrip vacature aanscherping behoeft. Dit biedt voor partijen meer duidelijkheid bij de uitvoering van het herplaatsingsbeleid. Zeker nu het gewijzigde ARAR de mogelijkheid biedt om personeel te verplaatsten om ruimte te scheppen voor herplaatsingskandidaten is er geen reden meer om het begrip bewust ruim te houden.

6.2 Minister van Verkeer en Waterstaat

De minister van Verkeer en Waterstaat onderschrijft in grote lijnen de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zij onderkent het belang van het behoud van oudere werknemers. Daarom werkt het departement mee aan een onlangs gestart onderzoek naar de inzetbaarheid van oudere werknemers bij de rijksoverheid. Het ministerie van V&W wil het interdepartementale herplaatsingsbeleid verbeteren. In 1996 is een project Vacaturebank gestart. Aan alle decentrale diensten is in dat verband een aansluiting op de GVR aangeboden. Inmiddels zijn 25 aansluitingen gerealiseerd. Voorts zijn mobiliteitsbureaus ingesteld waarin diverse diensten op het gebied van herplaatsing en mobiliteit samenwerken en waarbij er contacten zijn op interdepartementaal niveau en ook met bedrijven en andere overheden. Aan de verbetering van de informatievoorziening wordt gewerkt. Ten slotte stelt de minister dat ook positief kan worden uitgelegd dat de meeste herplaatsten door eigen inspanning een andere functie hebben verkregen. De taak van de werkgever is dergelijke eigen initiatieven te ondersteunen.

6.3 Minister van Justitie

De minister van Justitie zegt toe dat de doelstelling om het aantal wachtgelders te beperken nader geconcretiseerd zal worden en via de planning- & controlcyclus gevolgd zal worden. Voorts zullen met de Justitie-onderdelen afspraken gemaakt worden om inzicht te krijgen in de werking van de verschillende ingezette instrumenten.

Er worden binnen Justitie momenteel in samenwerking met andere departementen regionale mobiliteitscentra gevormd ter bevordering van mobiliteit en herplaatsing. Voorts zal in de nieuwe herplaatsingsregeling van Justitie aandacht zijn voor de omschrijving van het begrip vacature, een duidelijker beschrijving van de verantwoordelijkheden van het hoofd van dienst en de medewerkers en de procedures. In de eerste helft van 1997 zal elke Justitiedienst een aansluiting kunnen krijgen op de vacaturebank Justitie. De regionale mobiliteitscentra krijgen een vacaturebank.

De minister merkt op dat DUO er niet in slaagde aan Justitie de juiste en gevraagde cijfers te leveren. Als gevolg van de gebreken in opzet en werking van de administratieve organisatie bij DUO miste Justitie niet alleen een betrouwbaar inzicht in de aantallen en budgetten maar was het ook niet mogelijk de kosten intern toe te delen aan de verantwoordelijke diensten. Hierdoor ontbrak ook op lokaal niveau een prikkel voor een adequaat herplaatsingsbeleid.

6.4 Minister van Financiën

De minister van Financiën onderschrijft in algemene zin de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Ten aanzien van de Belastingdienst is hij van mening dat het bijzondere karakter van het herplaatsingsbeleid (inmiddels «reallocatiebeleid» genoemd) in het rapport onvoldoende naar voren komt. De Rekenkamer heeft haar rapport ten aanzien van de Belastingdienst aangepast.

De Rekenkamer stelt met de minister vast dat de uitstroom naar het wachtgeld bij de Belastingdienst in vergelijking met andere ministeries gering was. Zoals aangegeven had dit echter ook tot gevolg dat personeel bovenbezoldigd of bovenformatief in dienst bleef. Door de omvang van en het natuurlijk verloop binnen de Belastingdienst was het mogelijk om dit binnen de financiële kaders van de Belastingdienst als geheel te realiseren. Een deel van de herplaatsingsproblematiek werd zo in de tijd verplaatst. Hoewel het nieuwe herplaatsingsbeleid van de Belastingdienst niet volledig identiek was met het «reguliere» herplaatsingsbeleid bij het Rijk was de problematiek waarvoor de Belastingdienst zich gesteld zag en waarvoor men het nieuwe herplaatsingsbeleid vaststelde overeenkomstig.

6.5 Minister van Economische Zaken

De minister van Economische Zaken deelt de constatering van de Rekenkamer dat de uitvoering van het herplaatsingsbeleid niet probleemloos is verlopen en kan zich vinden in de aanbevelingen om het interdepartementale herplaatsingsbeleid te versterken en de reïntegratie van wachtgelders te intensiveren. Op beide punten worden initiatieven ontplooid.

Het valt de Rekenkamer op dat de minister van Economische Zaken niet ingaat op de door de Rekenkamer gewenste verbetering van de informatievoorziening en op de aandacht die de groep ouderen in het herplaatsingsbeleid zou moeten krijgen.

6.6 Minister van Algemene Zaken

De minister van Algemene Zaken stelt dat het ministerie heeft getracht gedwongen ontslagen zo veel mogelijk te voorkomen en dat de doelstelling dus eigenlijk nul was. Hij wijst er voorts op dat volledig inzicht bestaat in de uitvoering van het herplaatsingsbeleid omdat alle activiteiten centraal worden gecoördineerd. Ten slotte merkt de minister op dat veel aandacht werd besteed aan interdepartementale herplaatsing en dat men een aantal instrumenten heeft ontwikkeld om interne en externe herplaatsing te vergemakkelijken. Bovendien wordt met wachtgelders contact onderhouden hetgeen heeft geresulteerd in twee herplaatsingen.

De Rekenkamer meent dat bovengenoemde vertaling van de rijksdoelstelling weinig toevoegt wat betreft toetsbaarheid en concreetheid. Bovendien blijft de doelstelling beperkt tot de *gedwongen* ontslagen. Over het inzicht in de uitvoering merkt de Rekenkamer op dat AZ door haar centrale aanpak kennis heeft van uitvoering en resultaten van het herplaatsingsbeleid maar dat systematische vastlegging hiervan, net als bij andere ministeries, ontbreekt. Hierdoor bestaat het gevaar dat de huidige kennis verloren gaat.

7 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de maatregelen die de verschillende ministeries en de coördinerende minister van Binnenlandse Zaken noemden en die een bijdrage moeten leveren aan een effectiever herplaatsingsbeleid. De Rekenkamer tekent hierbij wel aan dat met de intensivering van het herplaatsingsbeleid in 1991 ook de intentie werd uitgesproken om het herplaatsingsbeleid te versterken. Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de resultaten van dat geïntensiveerde herplaatsingsbeleid teleurstellen en dat de noodzakelijke maximale inspanning van de ministeries onvoldoende van de grond is gekomen.

Inmiddels heeft de minister van Binnenlandse Zaken zeer onlangs een brief aan de Tweede Kamer geschreven (21 maart 1997), waaruit blijkt dat hij bij de invoering van de WW voor het overheidspersoneel het financieringsregime nadrukkelijk zal betrekken. Er zal worden nagegaan welke effecten, voor- en nadelen het regime bij de overheid heeft. Blijkens deze brief is de invoering op zijn vroegst per 1 januari 1999 mogelijk. Volgens de Rekenkamer heeft dit uitstel mogelijk als consequentie dat naar een marktconforme uitvoering van het reïntegratiebeleid, inclusief de daarbij behorende invoering van een formele sollicitatieplicht, pas dan gestalte krijgt.

De Rekenkamer zal de toekomstige ontwikkelingen met interesse volgen.

ENQUÊTE ONDER WACHTGELDERS EN HERPLAATSTEN

Tabel 1 departementale herplaatsingsinspanningen (wachtgelders onder de 55 jaar)

	Fre- quentie totaal	Totaal per- centage	FIN	EZ	JUST	V&W
- start formele procedure	84	47%	1	30	35	18
- informele inspanningen	10	6%	0	3	3	4
- geen inspanningen	69	39%	1	21	15	32
- onbekend bij respondent	15	8%	0	6	4	4
- niet ingevuld	6	-	-	-	-	-
	184	100%	2		57	58

Toelichting: Respondenten van AZ hebben deze vraag niet ingevuld.

Tabel 2 soort begeleiding (wachtgelders onder de 55 jaar)

	AZ	FIN	EZ	JUST	V&W
- informatieverstrekking over vacatures	-	-	12	19	9
- financieel bijdragen aan opleiding/ omscholing	-	-	8	8	5
- bemiddeling voor een functie binnen het departement	-	-	3	4	1
- bemiddeling voor een functie bij ander departement	-	-	3	2	1
- bemiddeling voor een functie buiten Rijk	-	-	3	1	3
- outplacementbureau	-	-	18	21	10
- sollicitatietraining	-	-	7	11	6
- anders	-	-	3	3	5
Totaal begeleiding: 77	0	0	30	30	17
Geen begeleiding : 17	1	1	4	7	4
Onbekend : 2	0	0	1	0	1

Niet van toepassing : 88

Toelichting: respondenten konden meer dan één vorm van begeleiding aangeven.

Tabel 3 aantal respondenten dat tenminste één keer een functie kreeg aangeboden (wachtgelders onder de 55 jaar)

	Totaal	AZ	FIN	EZ	JUST	V&W
- aantal wachtgelders <55jr.	184	2	2	63	58	59
- tenminste één keer functie aangeboden	14	0	1	3	6	4
- geen functie aangeboden	84	1	0	32	32	19
Niet van toepassing	86	-	-	-	-	-

Tabel 4 departementale herplaatsingsinspanningen (herplaatsten)

	Fre- quentie totaal	Totaal per- centage	AZ	FIN	BEL dnst	EZ	JUST	V&W
- start formele procedure	188	65%	0	7	24	51	64	42
- informele inspanningen	23	8%	0	0	7	0	6	10
- anders	69	24%	0	7	15	11	24	11
- onbekend bij respondent	8	3%	1	0	1	1	1	3
- niet ingevuld	7	-	-	-	-	-	-	-
Aantal herplaatsten	295	100%	1	14	47	65	95	66

Tabel 5 soort begeleiding (herplaatsten)

	AZ	FIN	BD	EZ	JUST	V&W
– informatieverstrekking over vacatures	–	5	10	29	34	27
– financieel bijdragen aan opleiding/ omscholing	–	1	2	8	4	15
– bemiddeling voor een functie binnen het departement	–	5	8	17	23	28
– bemiddeling voor een functie bij ander departement	–	3	0	2	3	4
– bemiddeling voor een functie buiten Rijk	–	0	0	0	0	2
– outplacementbureau	–	0	0	19	2	6
– sollicitatietraining	–	1	0	8	3	7
– anders	–	2	5	5	15	135
Totaal begeleiding : 198	0	11	22	49	61	22

Geen begeleiding: 78

Onbekend: 9

Niet ingevuld: 10

Toelichting: Respondenten konden meer dan één vorm van begeleiding aangeven.

Tabel 6 aantal personen dat tenminste één maal een functie kreeg aangeboden (herplaatsten)

	Totaal	Wel functie aange- boden	Geen functie aange- boden
Algemene Zaken	1	0	1
Financiën	13	3	10
Belastingdienst	47	12	35
Economische Zaken	64	28	36
Justitie kern	35	21	14
Justitie rest	59	19	40
Verkeer en Waterstaat	67	44	23
Totaal	286	127	159

Niet ingevuld: 95

Totaal herplaatsten: 295

Tabel 7 soort begeleiding door het ministeries (wachtgelders en herplaatsten)

	Wachtgelders	Herplaatsten
– informatieverstrekking over vacatures	53%	53%
– financieel bijdragen aan opleiding/omscholing	28%	15%
– bemiddeling voor een functie binnen het depar- tement	11%	40%
– bemiddeling voor een functie bij een ander departement	8%	6%
– bemiddeling voor een functie buiten het Rijk	9%	1%
– outplacementbureau	65%	13%
– sollicitatietraining	32%	10%
– anders	15%	21%

Aantal respondenten: 265

Niet van toepassing: 200

Toelichting: respondenten konden meer dan één vorm van begeleiding aangeven, de percen-
tages sommeren dus niet tot 100%

Tabel 8 aantal respondenten één of meer keer voorgedragen (wachtgelders en herplaatsten)

	Aantal respondenten	Aantal respondenten onder 55 jaar	Begeleiding gehad	Voor- drachten	w.v. voor- drachten buiten eigen ministerie
Wachtgelders	297	184	77	21	4
Herplaatsten	295	281	192	93	18
	592	465	269	114	22

Tabel 9 aantal malen dat een functie werd aangeboden (wachtgelders en herplaatsten)

	Aantal respondenten	Aantal respondenten onder 55 jaar	Begeleiding gehad	Functie aangeboden	w.v. buiten eigen ministerie
Wachtgelders	297	184	77	14	1
Herplaatsten	295	281	192	119	8
	592	465	269	133	9

Lijst van gebruikte afkortingen

ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
BC	Bijzondere Commissie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DUO	Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringen
FTE	Full-Time-Equivalent
GEO	Grote Efficiency Operatie
GVR	Gezamenlijke Vacaturebank Rijksoverheid
ICPR	Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksdienst
IDB	Inlichtingendienst Buitenland (AZ)
OOW	Overheidspersoneel onder werknemersverzekeringen
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
PBO	Plaatsingsbemiddelingsorganisatie (V&W)
RWB	Rijkswachtgeldbesluit
SBK 1987	Sociaal Beleidskader 1987
SBK RO 1991	Sociaal Beleidskader Rijksoverheid 1991
SG	Secretaris-Generaal
UR'66	Uitkeringsregeling 1966
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
VUT	Vrijwillig vervroegde Uittredingsregeling
WW	Werkloosheidswet