

(De)formaties?

Haagse ministeries en rechtstreeks daaronder ressorterende bureaus bieden dit jaar werk aan ongeveer 143.000 rijksdienaren. De verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting bevatten nadere gegevens over de personeelsformatie van de departementen. Sinds 1977 wordt een uitsplitsing van het aantal hoge(re) ambtenaren (schaal 112-154 BBRA) per salarisschaal gegeven. Voor het middelbaar personeel en het z.g. overig personeel wordt met een totaal-cijfer volstaan.

Allicht komt de vraag op of de verdeling over de categorieën hoger, middelbaar en overig personeel per departement bij onderlinge vergelijking wellicht markante verschillen toont, en zo ja, hoe deze kunnen worden verklaard. Tevens rijst de vraag of er „top-zware” ministeries zijn. Om deze vragen te beantwoorden zijn wat relevante cijfers in de tabel bij elkaar gezet 1).

De analyse is beperkt tot feitelijk op de ministeries werkzame ambtenaren. Zo is bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) — *n'en déplaïse* de voorgenomen integratie — het personeel van Buitenlandse Dienst verwaarloosd. Bij het Ministerie van Financiën is het personeel van de rijksbelastingdienst — 27.500 man, of 90% van het totale personeelsbestand — buiten beschouwing gelaten. Bij Defensie bleven de (beroeps) strijdkrachten te land, ter zee en in de lucht (24.400 op een totaalbestand van 28.800) buiten de telling. Bij Verkeer en Waterstaat (V en W) viel met name Rijkswaterstaat uit de boot: slechts 4.700 van de 18.000 ambtenaren zijn meegeteld. Bij Justitie zijn 1.275 van de 13.375 ambtenaren ingeteld. Bij Landbouw en



Visserij bleven 4.000 van de 14.000 man personeel buiten aanmerking. De personeelsformatie van Binnenlandse Zaken (BiZa), Onderwijs en Wetenschappen (O en W), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), Economische Zaken (incl. CBS en CPB), Sociale Zaken (SoZa) en Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil) is nagenoeg integraal in de analyse betrokken. Al met al wordt de inschaling van 56.935 van de circa 143.000 in de rijksbegroting „verwerkte” ambtenaren nader bezien.

Blijkens de tabel vertonen de departementale ambtenarenapparaten aanzienlijke verschillen in rangopbouw. Gemiddeld behoort 17% van de formatie tot de categorie hoge(re) ambtenaren. Uitschieters naar boven zijn BuZa, Justitie, O en W, en CRM (elk met 29% hoge ambtenaren) en Financiën (25%). Defensie draagt de rode lantaarn (7%). Gemiddeld behoort 48% van de formatie tot de categorie middelbare ambtenaren.

Het middenkader is oververtegenwoordigd in de formatie van SoZa (72%), VRO (55%) en V en W (53%); VoMil en BuZa zijn in deze categorie duidelijk ondervertegenwoordigd. Gemiddeld behoort 35% van de formatie tot de categorie overige ambtenaren. Het lagere kader is oververtegenwoordigd bij Defensie (53%), VoMil (45%) en Landbouw en Visserij (42%) en ondervertegenwoordigd in de formatie van SoZa (15%) en CRM (25%).

Om het gewicht van de departementale toppen te bepalen, wordt in de laatste kolom van de tabel een kencijfer gegeven. Dit is — per departement — de fractie van de categorie hoge(re) ambtenaren met een bezoldiging volgens schaal 152 BBRA en hoger. Gemiddeld behoort 6% van de hogere ambtenaren tot deze *top dogs*. Uitschieters naar boven blijken: Justitie (7,4%), SoZa (7,5%), Financiën (8,1%) en VoMil (10,2%); CRM (2,9%) en VRO (3%) scoren het laagst.

De gevonden verschillen in departementale personeelsformatie zijn ongetwijfeld de resultante van een reeks oorzaken. Een zekere vertekening kan al optreden doordat alleen de opbouw van het ministerieel apparaat is gezien. Nader onderzoek dient zich echter vooral te richten op het verband tussen de formatie enerzijds, en de inkomsten/uitgaven (b.v. volgens economische classificatie) per departement anderzijds. Ook nader onderzoek naar de ontwikkeling van departementale personeelsformaties in de loop van een bepaalde periode, werkt vermoedelijk verhelderend.

Institutionele factoren spelen daarbij een rol van betekenis. Neem CRM. In verhouding werken hier weinig ambtenaren in de laagste categorie (25%) en veel in de categorie hoog-bezoldigen (29%). Er is een „lichte” top (slechts 2,9% van alle hoge CRM-ambtenaren valt in schaal 152 en hoger). Deels is deze formatie-opbouw verklaarbaar doordat CRM een jong, sinds de oprichting in 1965 snel gegroeid ministerie is. Maar illustreert die opbouw misschien ook dat de professionalisering van het welzijn de „werkers” meer baat brengt dan „kansarme” doelgroepen?

Het is maar een vraag. Wel een vraag die stimuleert tot het doen van broodnodig onderzoek naar de factoren die departementale personeels(de)formaties bepalen.

Departement a)	Aantal ambtenaren werkzaam op betrokken ministerie b)	Rang departementale ambtenaren in procenten			Aantal ambtenaren in schaal 152 BBRA en hoger	
		hoog c)	middelbaar c)	overig c)	absoluut	als % van het aantal hoge ambtenaren
V Buitenlandse Zaken	1.582	29	35	36	28	6,1
VI Justitie	1.273	29	39	32	27	7,4
VII Binnenlandse Zaken	3.091	20	49	31	33	5,4
VIII Onderwijs en Wetenschappen	3.618	29	44	27	63	6,0
IX Financiën	2.547	25	48	27	52	8,1
X Defensie	4.476	7	40	53	12	3,9
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7.471	10	55	35	22	3,0
XII Verkeer en Waterstaat	4.763	17	53	30	31	3,7
XIII Economische Zaken	6.362	23	39	38	102	7,0
XIV Landbouw en Visserij	9.811	11	47	42	62	5,7
XV Sociale Zaken	5.711	13	72	15	57	7,5
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	2.642	29	46	25	22	2,9
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3.588	21	34	45	77	10,2
Totaal	56.935	(17)	(48)	(35)	588	(6,0)

a) Huis der Koningin, Hoge Colleges van Staat, Algemene Zaken en Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, zijn verwaarloosd.

b) Zie toelichting in de tekst.

c) In procenten van het totaal per departement.

Bron: rijksbegroting 1980.

1) Ik dank E. Devilee, student-assistent bij de afdeling openbare financiën, RU Leiden, voor zijn hulp bij het verzamelen van de cijfers.