

Nota

De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Arbeidszaken Overheid

februari 2002

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid
Directie Arbeidszaken Overheid
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ontwerp omslag

Grafisch Buro Van Erkelens, Den Haag

Lay-out

Stijlmeester, Houten

Druk

Enroprint bv, Rijswijk

Februari 2002

22017

Exemplaren van 'De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002' en nadere informatie daaromtrent zijn verkrijgbaar bij de Directie Arbeidszaken Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (adres zie hierboven), telefoon (070) 4266548, telefax (070) 4266076.
ISSN: 1570-1271

Inhoud

	Samenvatting	5
I	Arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector	9
2	Investeren in kwaliteit en innovatie	13
2.1	Reikwijdte, inbedding en aanpak innovatietraject	14
2.2	Benchmarken als sturingsinstrument voor de bedrijfsvoering	14
2.3	Verhoging van de arbeidsproductiviteit	15
2.4	Conferentie over innovatie en kwaliteit in de collectieve sector	17
2.5	Meting van de tevredenheid van werknemers	17
3	De arbeidsmarkt van de collectieve sector	19
3.1	Arbeidsmarktmaatregelen in de collectieve sector	19
3.2	Vergroting van de inzet van eigen personeel	20
3.3	Verbeteren van de concurrentiekracht op de arbeidsmarkt	25

Samenvatting

Kabinet kiest voor tweesporenaanpak

De collectieve sector kampt in toenemende mate met knelpunten in de personeelsvoorziening. Op basis van het rapport van de werkgroep Van Rijn ('De arbeidsmarkt in de collectieve sector: investeren in mensen en kwaliteit') heeft het kabinet in het voorjaar van 2001 gekozen voor een aanpak langs twee sporen. Deze aanpak bestaat enerzijds uit maatregelen die de huidige knelpunten het hoofd moeten bieden en anderzijds uit het opstarten van innovatieve trajecten om de kwaliteit van de publieke dienstverlening op langere termijn veilig te stellen. Het is thans nog te vroeg om de effectiviteit van het beleid in kaart te brengen. Waar effecten zichtbaar zijn (met name bij de verlenging van de werkweek), gaan deze echter de goede kant op.

Structurele krapte op de arbeidsmarkt

De krapte op de arbeidsmarkt heeft een conjuncturele en een structurele component. Het gunstige economische klimaat in de jaren 1996-2000 heeft de krapte op de arbeidsmarkt manifest gemaakt. De basis ligt echter in factoren van meer structurele aard, onder andere de vergrijzing, de vervroegde uittredmogelijkheden voor ouderen, de arbeidsduurverkorting en de sterk toegenomen vraag naar hoger opgeleiden. De economische terugval die zich vanaf 2001 openbaart, zorgt weliswaar voor enige verlichting. Maar volgens recente ramingen van het CPB en het ROA zal de krapte op de arbeidsmarkt zeker tot en met 2006 voortduren. De knelpunten zullen zich vooral manifesteren bij middelbaar en hoger opgeleiden. De sectoren Onderwijs (po, vo, bve) en Zorg en Welzijn hebben daar het meest van te duchten.

De afgelopen jaren is de werkgelegenheid in de collectieve sector snel toegenomen. Tot 2000 was de werkgelegenheidsgroei in de marktsector hoger. Vanaf 2000 is het beeld omgedraaid, met name door de ontwikkelingen in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn. Op basis van demografische ontwikkelingen en de afgesproken beleidsimpulsen in beide sectoren verwacht het CPB ook voor de komende jaren een hogere werkgelegenheidsgroei. Daarnaast heeft de collectieve sector meer dan de marktsector te maken met uitstroom van personeel door de vergrijzing. De druk van de collectieve sector op de arbeidsmarkt blijft dan ook groot. Bij beleidsintensivering zal hierdoor meer dan voorheen een toets moeten plaatsvinden op de beschikbaarheid van personeel. Een andere mogelijkheid is het gericht zoeken naar alternatieven die minder arbeidsintensief zijn.

Werken aan kwaliteit en innovatie

In de komende jaren zal systematisch worden gewerkt aan de innovatie en kwaliteitsverbetering in de collectieve sector. De samenleving stelt steeds hogere kwaliteitseisen aan de publieke voorzieningen en dienstverlening. Om aan die eisen te kunnen (blijven) voldoen, moet de collectieve sector haar aantrekkingskracht als werkgever vergroten. Immers, de dienstverlening staat of valt met de beschikbaarheid van voldoende personeel. Daarbij kan niet alleen worden volstaan met extra wervingsinspanningen. Teneinde het verwachte tekort aan arbeidskrachten te ondervangen, is ook verhoging van de arbeidsproductiviteit noodzakelijk. De impuls voor innovatie en kwaliteitsverbetering is zowel gericht op het primaire proces als op de bedrijfsvoering. Speerpunten zijn ICT, management

en sturing van het Human Resources Management (HRM), vraaggericht werken en samenwerking. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij bestaande innovatie- en kwaliteitstrajecten.

Het innovatietraject wordt sectoraal ingevuld, met als kernvelden de sectoren Openbaar Bestuur, Onderwijs en Wetenschappen, Zorg en Welzijn, Politie en Defensie. Daarnaast worden door het Ministerie van BZK sectoroverstijgende activiteiten ontplooid, bijvoorbeeld op het vlak van de kennisontwikkeling en de uitwisseling en verspreiding van knowhow en ervaring. In dit kader organiseert het Ministerie van BZK op 14 maart 2002 een grote conferentie over innovatie en kwaliteitsverbetering in de collectieve sector. Tijdens deze conferentie worden 45 succesvolle praktijkvoorbeelden gepresenteerd, die zijn geselecteerd uit circa 600 aanmeldingen. De conferentie verschaft organisaties de mogelijkheid uitgebreid kennis te nemen en te leren van 'best practices' elders in de collectieve sector en zo inspiratie op te doen voor kwaliteitsverbetering en innovatie.

Benut positieve aspecten: baaninhoud en arbeid en zorg

Uit onderzoek blijkt dat werknemers in de collectieve sector tevredener zijn over hun werkzaamheden dan werknemers in de marktsector. De buitenwacht heeft echter een minder positief beeld van het werken in de collectieve sector. Over het algemeen verwacht men in de marktsector een leukere en meer uitdagende baan te vinden. Aangezien de baaninhoud voor het merendeel van de werknemers richtinggevend is in het baankeuze-proces, is het van belang de positieve kanten van het werken in de collectieve sector goed voor het voetlicht te brengen. In een groot aantal sectoren zijn inmiddels wervings- en imagocampagnes gestart. Deze campagnes accentueren de baaninhoud en de maatschappelijke relevantie van het werk.

Het combineren van arbeid en zorg is een actueel thema. Niet alleen bij werknemers in de collectieve sector, maar ook bij buitenstaanders. In de CAO's in de marktsector worden steeds meer voorzieningen gecreëerd. Met regelingen 'op papier' kan echter niet worden volstaan. Even belangrijk is dat ze ook daadwerkelijk op de werkvloer kunnen worden toegepast. De bedrijfscultuur in de collectieve sector is hier van oudsher meer op afgestemd. Verbetering is overigens nog steeds mogelijk, onder meer door het leveren van meer maatwerk.

Bieden van loopbaanperspectief belangrijk

Het kabinet heeft in het voorjaar van 2001 een pakket maatregelen genomen om de aantrekkelijkheid van het werken in met name de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn te vergroten. De nadruk ligt op verbetering van het loopbaanperspectief, teneinde de beloningsverschillen met de marktsector te verkleinen. Verkorting van carrièrelijnen, functiedifferentiatie en meer mogelijkheden voor het management om een specifiek beloningsbeleid te voeren, zijn daarbij de relevante modaliteiten.

Deze impuls van het kabinet sluit aan bij het gegeven dat een groot deel van het overheids-personeel ontevreden is over het carrièreperspectief en de financiële doorgroeimogelijkheden. In een tijdsbestek van een jaar is de helft van de werknemers al dan niet met succes op zoek geweest naar een andere baan of functie. Voor veel van deze baanzoekers is de onvrede met het loopbaanperspectief een belangrijke drijfveer. De meesten hebben

weliswaar een voorkeur voor een baan in de collectieve sector, maar toch kijkt meer dan de helft van de baanzoekers ook buiten de deur. Daarbij speelt een rol dat de loopbaanperspectieven in de marktsector over het algemeen als gunstiger worden beschouwd.

Met de maatregelen van het kabinet in het voorjaar 2001 is een belangrijke eerste impuls gegeven. Daarnaast is relevant dat overheidswerkgevers via het personeelsbeleid de interne mobiliteit stimuleren. Het wisselen van functie is immers een mogelijkheid om nieuw perspectief te bieden.

Arbeidsduurverlenging stimuleren

Arbeidsduurverlenging kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van arbeidsmarktknelpunten. In vrijwel de gehele collectieve sector hebben sociale partners hierover afspraken gemaakt. De voorlopige resultaten laten zien dat de effecten afhankelijk zijn van de invulling. Zo zijn de opbrengsten het grootst in de sector Politie, waar de normweek voor een voltijder feitelijk met twee uur is verlengd naar 38 uur. In sectoren waar de werkweek niet structureel is verlengd en de vrijwilligheid voor werknemers vooropstaat, zijn de resultaten uiteraard meer gedifferentieerd. Het maakt daarbij wel uit hoe de vrijwillige arbeidsduurverlenging wordt gestimuleerd. De eerste resultaten geven aan dat de varianten van Defensie (extra loon) en de sector Rijk (koppeling aan individuele keuzemogelijkheden in het arbeidsvoorwaardenpakket) beter scoren dan de variant in de sector Onderwijs (po, vo, bve), die minder financiële prikkels in zich draagt. De mogelijkheden om voltijders te stimuleren meer uren te werken, zijn overigens ook afhankelijk van de specifieke sectorale situatie. Zo heeft de sector Onderwijs te maken met relatief veel deeltijders, een roosterproblematiek en een hoog ervaren werkdruk. Relevante opbrengsten zijn vooral te verwachten als meer wordt gedaan dan het bieden van een vrijwillige keuzemogelijkheid. Dit geldt ook voor arbeidsduurverlenging van deeltijders. De afgelopen jaren zijn hierbij in sommige sectoren relevante resultaten geboekt.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid blijven aandacht vragen

De afgelopen jaren is in de collectieve sector fors geïnvesteerd in het terugdringen van het ziekteverzuim en het aantal arbeidsongeschikten. Daarbij zijn zeker resultaten geboekt. Zo worden arbeidsongeschikten minder vaak volledig arbeidsongeschikt verklaard, hebben gedeeltelijk arbeidsongeschikten vaker een (deeltijd)baan en leidt langdurig ziekteverzuim bij de overheid vaak niet tot arbeidsongeschiktheid (ook minder vaak dan in de marktsector). Bij dit laatste speelt mee dat de USZO kritisch is in zijn WAO-beoordeling. Daarnaast lukt het om veel zieke werknemers in de laatste maanden van het ziektejaar te reïntegreren en te behoeden voor de WAO. Dit roept meteen de vraag op of de reïntegratie niet in een eerder stadium had kunnen plaatsvinden, waardoor het ziekteverzuim aanzienlijk verlaagd kan worden.

Ondanks alle inspanningen loopt het ziekteverzuim bij de overheid nog steeds op. Ook het aantal arbeidsongeschikten neemt toe. Dit laatste is overigens niet verwonderlijk. Leeftijd is de belangrijkste factor voor arbeidsongeschiktheid. Aangezien het aantal oudere werknemers in de overheidssectoren de komende jaren toeneemt, is de kans reëel dat het aantal WAO'ers blijft stijgen. Bij ongewijzigde in- en uitstroomkansen zal dat aantal in de overheidssectoren in 2006 13% hoger zijn dan in 2000. Voor de noodzakelijke reductie van het aantal arbeidsongeschikten moet de instroomkans worden beperkt en de reïntegratie toenemen.

Investeren in versterking van het (personeels)management

Versterking van het (personeels)management vervult een prominente plaats in de innovatieve trajecten die het kabinet heeft opgestart. Dit is niet voor niets. Uit recent onderzoek blijkt dat naast het loopbaanperspectief en de financiële vooruitzichten, ook de kwaliteit van het management een belangrijk speerpunt blijft. Daarbij gaat het om het personeelsbeleid, de loopbaanbegeleiding, de wijze van leidinggeven en het algemene beleid van de werkgever. Voor een kwart van de werknemers is onvrede over het management een belangrijke (zo niet de belangrijkste) reden om op zoek te gaan naar een andere baan of functie.

In de meeste sectoren is men zich ervan bewust dat investeringen in het management, met name in het personeelsbeleid, noodzakelijk zijn. Personeelsbeleid is immers een kritische succesfactor voor het in stand houden en versterken van de publieke dienstverlening. Er worden dan ook de nodige initiatieven op dit terrein genomen.

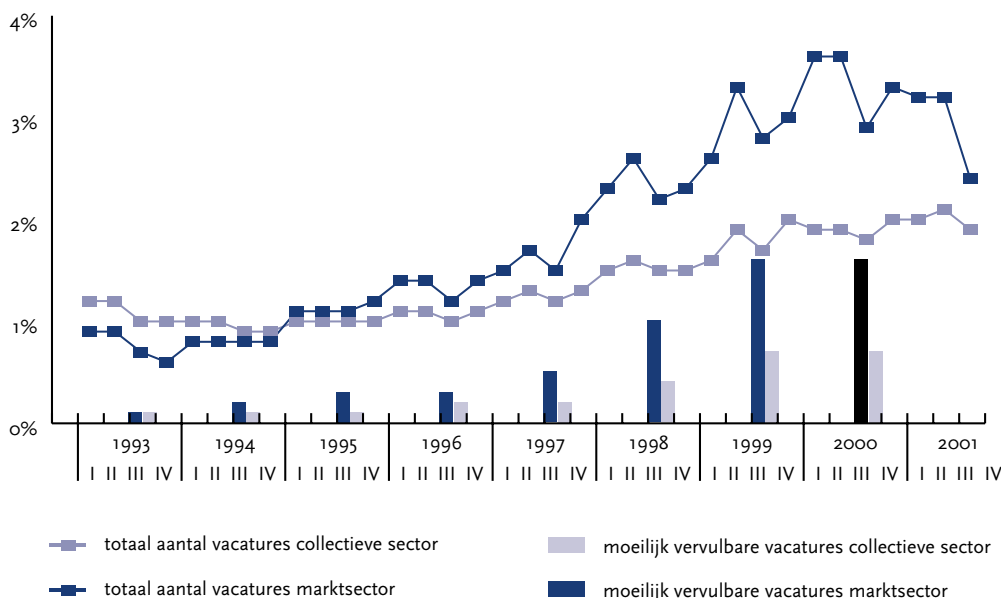
1 Arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector

Door de economische groei in de afgelopen jaren en door meer structurele ontwikkelingen (onder andere vergrijzing) is er krapte op de arbeidsmarkt ontstaan. Volgens het Centraal Plan Bureau (CPB) vormt dit een belemmering voor verdergaande economische groei. Ook de collectieve sector kampt met knelpunten bij de vervulling van vacatures. Hierdoor staat de kwaliteit van de publieke dienstverlening onder druk. Ook de komende jaren zal de krapte op de arbeidsmarkt voortduren. De knelpunten zullen zich vooral manifesteren bij middelbaar en hoger opgeleiden. Op basis van het rapport van de werkgroep Van Rijn ('De arbeidsmarkt in de collectieve sector: investeren in mensen en kwaliteit') heeft het kabinet in het voorjaar van 2001 een scala van maatregelen genomen om de arbeidsmarktknelpunten op te lossen. Hierbij is gekozen voor een tweesporenaanpak.

Ontwikkelingen tot en met 2001

De knelpunten in de personeelsvoorziening zijn in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dat geldt zowel voor de marktsector als de collectieve sector. Gemeten naar het aantal moeilijk vervulbare vacatures zijn de knelpunten in de marktsector groter (zie ook figuur 1.1). De maatschappelijke impact van personeelstekorten kan in de collectieve sector echter ingrijpend zijn. In de marktsector zijn de arbeidsmarktknelpunten in 2000 niet verder gestegen. De daling in de eerste helft van 2001 heeft zich na de terreuraanslagen in Amerika versneld voortgezet. De ontwikkelingen in de collectieve sector tonen een ander beeld. In 2000 en 2001 zijn de knelpunten opnieuw toegenomen, hoewel het groeitempo lager ligt dan in de jaren daarvoor.¹

Figuur 1.1 Ontwikkeling vacature-intensiteit en de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures in de collectieve sector en de marktsector, 1993-2001¹



Bronnen: Vacature-enquête 1993-2001, CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel 1993-2000, BZK; Enquête Beroepsbevolking 1993-2000, CBS.

¹ Cijfers 2001 zijn berekend met behulp van geschatte werkgelegenheid.

¹ In het derde kwartaal is sprake van een daling ten opzichte van het tweede kwartaal. Dat is echter een seizoensfluctuatie. Er is wel een stijging ten opzichte van het derde kwartaal 2000. Het seizoenseffect speelt overigens ook een rol in het derde kwartaal bij de marktsector.

De afnemende problematiek in de marktsector heeft invloed op de knelpunten in de collectieve sector. Minder mogelijkheden en meer onzekerheid in de marktsector betekenen naar verwachting dat werkenden zich meer gaan oriënteren op de publieke sector. In de thans beschikbare cijfers is dit vanwege verdragingsfactoren nog niet zichtbaar. Het uiteindelijke effect op de omvang van de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector is met name afhankelijk van de economische ontwikkeling en de daaruit voortvloeiende groei van de werkgelegenheid. Maar ook de werkgelegenheidsstructuur in de collectieve sector speelt een rol. Minder groei in de marktsector leidt bijvoorbeeld niet direct tot meer leerkrachten en verpleegkundigen. Door de noodzakelijke opleidingstijd duurt het enige tijd voordat men in deze beroepen aan de slag kan.

Sectorale verschillen

De verschillen in arbeidsmarktknelpunten binnen de collectieve sector kunnen op meerdere manieren in kaart worden gebracht. Uitgaande van het aantal moeilijk vervulbare vacatures per 100 werknemers (zoals gemeten door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)) waren de knelpunten in 2000 het grootst in de sectoren Gemeenten en Zorg en Welzijn, gevolgd door de sector Onderwijs (po, vo, bve). Hierbij moet worden aangetekend dat het CBS aan het begin van het schooljaar meet. Eigen onderzoek van het Ministerie van OCenW laat zien dat de knelpunten in het Onderwijs op dat moment het kleinst zijn en vervolgens in de loop van het schooljaar oplopen. De omvang van de knelpunten in de sector Onderwijs wordt in de CBS-cijfers dan ook onderschat.

Om die reden is het zinvol ook de ontwikkeling van het aantal moeilijk vervulbare vacatures in beschouwing te nemen. De toename van de knelpunten in de collectieve sector in het jaar 2000 komt geheel voor rekening van de sectoren Onderwijs (po, vo, bve) en Zorg en Welzijn. In de andere sectoren was sprake van een stabilisatie (Gemeenten en Waterschappen) of lichte daling (overige sectoren) van het aantal moeilijk vervulbare vacatures. De cijfers van het CBS hebben geen betrekking op de sector Defensie. De wervingsresultaten in deze sector tonen aan dat de arbeidsmarktknelpunten ook daar in 2000 zijn gegroeid.

Economische vooruitzichten

De terreuraanslagen in de Verenigde Staten en de nasleep ervan hebben een duidelijke invloed op de economische conjunctuur. Het is op dit moment niet eenvoudig de exacte consequenties voor zowel de korte als de middellange termijn te bepalen. De meest recente cijfers en ramingen van het CPB geven aan dat de werkgelegenheid in de periode 2002-2006 met circa 1% per jaar zal groeien. Ook de werkloosheid neemt toe. Het CPB verwacht dat in 2006 het evenwichtsniveau wordt bereikt. Macro-economisch bezien is er op dat moment minder druk op de arbeidsmarkt. Dit betekent echter niet dat de knelpunten in de personeelsvoorziening dan op alle fronten zijn verdwenen. Recente prognoses van het ROA bevestigen dit. Uitgaande van gematigde groeicijfers zullen voor grote groepen knelpunten blijven bestaan. Het aanbod van lager opgeleiden neemt toe. Maar bij de middelbaar en met name de hoger opgeleiden verdwijnt de krapte niet. Dit geldt voor vrijwel alle opleidingsrichtingen. In de collectieve sector blijven vooral voor de zorg- en onderwijsberoepen knelpunten bestaan, aldus het ROA.

Structurele krapte voor de collectieve sector

De werkgroep Van Rijn benadrukt dat de krapte op de arbeidsmarkt weliswaar is versterkt door de conjuncturele ontwikkeling in de periode 1996-2000, maar dat de dieper liggende oorzaken van structurele aard zijn. Het gaat dan allereerst om de vergrijzing en ontgroening. Daarnaast is de beroepsbevolking door langer durende opleidingen, arbeidsduurverkorting en regelingen voor vervroegde uittreding effectief minder beschikbaar. Deze factoren raken

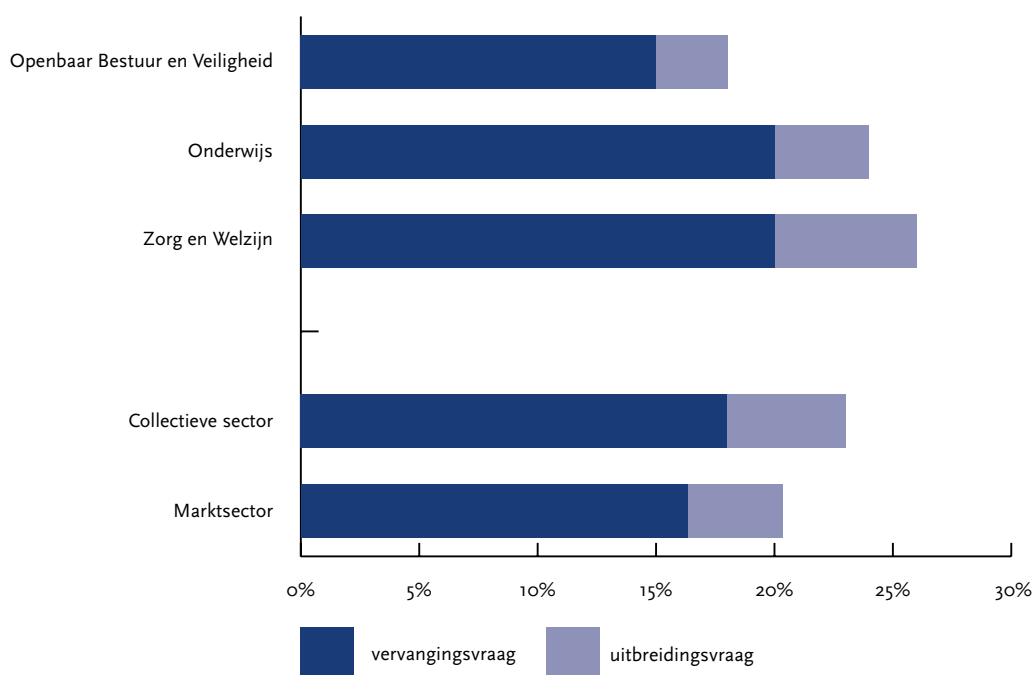
de gehele Nederlandse economie. Sommige, waaronder de vergrijzing laten zich echter meer gelden in de collectieve sector.

De invloed van dergelijke ontwikkelingen wordt onvoldoende tenietgedaan door de toenemende participatie van vrouwen en allochtonen. De structurele krapte op de arbeidsmarkt blijft derhalve bestaan. Het CPB heeft in 2001 aangegeven dat deze krapte een belemmering vormt voor de economische ontwikkeling in Nederland. De OESO heeft dit onlangs in haar halfjaarlijkse Economic Outlook bevestigd.

Beroep op de arbeidsmarkt onverminderd hoog

De werkgelegenheid in de collectieve sector is de afgelopen jaren voortdurend gegroeid. Enerzijds door beleidsintensivering in verschillende sectoren (Zorg, Onderwijs en Politie), anderzijds door autonome (demografische) ontwikkelingen (Zorg, Onderwijs). Deze trend zet de komende jaren door. Daarbij heeft de collectieve sector ook nog eens te maken met een toenemende vervangingsvraag. Het beroep op de arbeidsmarkt zal de komende jaren dan ook onverminderd hoog zijn, hoger dan vanuit de marktsector. Zowel de toenemende vervangingsvraag als de uitbreidingsvraag zijn in de collectieve sector in de periode 2003-2006 hoger dan in de marktsector. In figuur 1.2 is dit grafisch weergegeven.² De figuur laat zien dat de totale vervangings- en uitbreidingsvraag in een tijdsbestek van vier jaar bijna een kwart van de bestaande werkgelegenheid in de collectieve sector omvat. Voor de sector Zorg en Welzijn is de vraag het grootst.

Figuur 1.2 Totale vervangings- en uitbreidingsvraag in de periode 2003-2006 voor de marktsector en de collectieve sector (als % van de werkgelegenheid)



Bronnen: BZK, CPB.

² Voor de uitbreidingsvraag is gebruik gemaakt van 'CPB, *Economische verkenningen 2003-2006*, 2001, CPB, Den Haag' en voor de vervangingsvraag 'BZK, *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector*, 2001, BZK, Den Haag'.

Investeren in de collectieve sector: tweesporenaanpak kabinet

Het kabinet pakt de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector langs twee sporen aan. In het eerste spoor wordt voor de korte termijn actief geïnvesteerd in de verhoging van de inzet van het eigen personeel en het vergroten van de aantrekkingskracht van de overheid als werkgever. De effecten van de kabinetsmaatregelen zijn thans beperkt zichtbaar. Daarvoor zijn de meeste maatregelen nog te kort van kracht. Uitzonderingen zijn arbeidsduurverlenging en terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. In hoofdstuk 3 wordt daar nader op ingegaan. Tevens geeft het hoofdstuk inzicht in de meest recente ontwikkelingen in de arbeidsmarktsituatie in de collectieve sector. Daarbij wordt ook bekeken of de getroffen maatregelen op deze ontwikkelingen aansluiten.

De modernisering van het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid is voor de langere termijn echter onvoldoende. De vergrijzing zal de komende jaren steeds nijpender worden. Als nu niet op deze ontwikkeling wordt ingespeeld, kan de kwaliteit van de publieke dienstverlening in het geding komen. Daarom heeft het kabinet ook ingezet op een kwalitatieve en efficiënte overheidsorganisatie, die klaar is voor de toekomst. Een belangrijke eerste stap voor dit tweede spoor is de oprichting van innovatiecentra.

Bij de innovatieve trajecten gaat het primair om de (toekomstige) kwaliteit van de publieke dienstverlening. Innovaties hebben mede als doel de grotere vraag naar publieke diensten met hetzelfde aantal mensen het hoofd te bieden. Hierdoor kan het beroep op de arbeidsmarkt afnemen. Bovendien bezit een moderne collectieve sector meer wervingskracht. Daarbij gaat het vooral om vernieuwingen die leiden tot een hogere kwaliteit en kwantiteit, en gepaard gaan met minder bureaucratie, minder routinematig werk, bredere dienstpakketten en lagere werkdruk. Hoofdstuk 2 gaat hier nader op in.

De collectieve sector: vier taakvelden

In de nota staat de gehele collectieve sector centraal. Daarmee worden alle sectoren bedoeld die behoren tot de gezondheids- en welzijnszorg, het openbaar bestuur, onderwijs en wetenschappen, en veiligheid (Defensie en Politie). Voorzover mogelijk zullen de onderwerpen voor alle delen van de collectieve sector in kaart worden gebracht. Waar nodig wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de verschillende sectoren.

2 Investeren in kwaliteit en innovatie

De samenleving stelt steeds hogere kwaliteitseisen aan de publieke voorzieningen en dienstverlening. Om aan deze eisen te kunnen (blijven) voldoen, moet de collectieve sector haar aantrekkingskracht als werkgever vergroten. Immers, de dienstverlening staat of valt met de beschikbaarheid van voldoende personeel. Daarbij kan niet alleen worden volstaan met extra wervingsinspanningen. Teneinde het verwachte tekort aan arbeidskrachten te ondervangen, is ook verhoging van de arbeidsproductiviteit noodzakelijk. In de komende jaren wordt systematisch gewerkt aan de innovatie en kwaliteitsverbetering in de collectieve sector. Het kabinet heeft hiervoor beleid ontwikkeld. De impuls voor innovatie en kwaliteitsverbetering zal zich zowel richten op het primaire proces als op de bedrijfsvoering. Speerpunten zijn ICT, management en sturing van het HRM, vraaggericht werken en samenwerking. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij bestaande innovatie- en kwaliteitstrajecten.

2.1 Reikwijdte, inbedding en aanpak innovatietraject

Het innovatietraject van het kabinet is gericht op de vergroting van de kwaliteit van de publieke sector. De plannen van het kabinet zijn neergelegd in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (AB2001/U92944, TK 2001/2002 28052 nr. 3) en besproken in het Algemeen Overleg (AO) van 13 december 2001.

Kwaliteitsverbetering in het primaire proces...

In het meerjarig innovatietraject krijgt het begrip kwaliteitsverbetering een brede invulling. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de kwaliteitsverbetering in het primaire proces. Kwaliteit houdt in dat de collectieve sector voorzieningen en diensten levert die aansluiten bij de maatschappelijke behoeften. Effectiviteit en samenhang van de functies beleid, uitvoering en toezicht in een complexe omgeving zijn cruciaal, naast het vermogen om snel in te spelen op wijzigende omstandigheden en behoeften. Kwaliteitsverbetering betekent ook een versterkte oriëntatie op de 'klanten' (gebruikers en afnemers). Bijvoorbeeld bij de inhoud en vorm van publieke voorzieningen en diensten.

...en in de bedrijfsvoering, sturing werkprocessen en management

In de tweede plaats gaat het om de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de sturing van de werkprocessen en het management. Centraal staat de efficiënte inzet van de productiemiddelen, waaronder het personeel en materieel. Hierbij hoort een effectief arbeidsmarktbeleid en een modern human resources management, maar ook de inzet van nieuwe technologie.

Aansluiting bij de invalshoeken van de werkgroep Van Rijn...

Bij de invulling van het innovatietraject wordt aangesloten bij de invalshoeken van de werkgroep Van Rijn.

- Management en sturing (bijvoorbeeld meer prestatieafspraken, ontwikkelen managementvaardigheden, geprogrammeerd werken aan kwaliteit en organiseren van het delen van kennis);
- Informatie- en communicatietechnologie (onder andere innovatieve werkwijze, effectievere sturing, investeren in kennismanagementsystemen);
- Human resources management (investeren in P&O-functie, loopbaanbeleid, competentie-management, differentiatie arbeidsvoorwaarden, mobiliteit).

...en bij lopende innovaties en kwaliteitstrajecten in de collectieve sector

De innovatie-impuls van het kabinet staat niet op zichzelf. Op talloze terreinen binnen de collectieve sector vinden reeds innovaties en kwaliteitsacties plaats. Daarbij wordt ook gewerkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering. Hiermee is een uitstekende basis voorhanden, waarop kan worden voortgebouwd.

De doelstellingen van het innovatietraject...

Het kabinet beoogt met het meerjarig innovatietraject:

- op een structurele manier een extra impuls te geven aan de innovatie en de kwaliteitsverbetering;
- de samenhang tussen de vele lopende kwaliteitstrajecten en initiatieven te vergroten;
- een infrastructuur te creëren die het mogelijk maakt kennis van en ervaring met 'best practices' (inclusief succes- en faalfactoren) breed te verspreiden en te delen, niet alleen binnen sectoren, maar ook tussen sectoren;
- te investeren in experimenten en pilots;
- te investeren in research;
- te investeren in samenwerkingsverbanden;
- de oriëntatie op de 'klanten' van de collectieve sector te versterken;
- de toepassing van kwaliteitsinstrumenten te bevorderen (benchmarken, klantenonderzoek, medewerkersonderzoek);
- brede implementatie van succesvolle vernieuwingen te bevorderen.

...sectoraal en sectoroverstijgend ingevuld

Het innovatietraject wordt sectoraal ingevuld voor de beleidsvelden Openbaar Bestuur, Onderwijs en Wetenschappen, Zorg en Welzijn, Defensie en Politie. Op dit moment zijn de verantwoordelijke vakministers bezig met de nadere invulling van de innovatietrajecten. De minister van OC&W doet dat voor de sector Onderwijs en Wetenschappen, de minister van VWS voor de sector Zorg en Welzijn, de minister van Defensie voor de sector Defensie en de minister van BZK voor de sectoren Openbaar Bestuur en Politie. In de sector Openbaar Bestuur wordt gewerkt aan de oprichting van een innovatiecentrum. Tijdens vier regionale bijeenkomsten zijn 'best practices' uit het Openbaar Bestuur gepresenteerd, teneinde kennis en ervaring te delen. Naast de sectorale trajecten is ook sprake van een sectoroverstijgend traject. Dit wordt aangestuurd door het Ministerie van BZK (bevorderen van samenhang en uitwisseling, rapportage aan kabinet en Kamer, en sectoroverstijgende activiteiten).

In de paragrafen 2.2 t/m 2.5 worden concrete voorbeelden belicht van sectoroverstijgende activiteiten die aansluiten bij het innovatietraject. Voor de inhoudelijke accenten wordt verwezen naar de eerdergenoemde brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer.

2.2 Benchmarken als sturingsinstrument voor de bedrijfsvoering

Benchmarken houdt in dat de prestaties van organisaties met elkaar worden vergeleken, waarbij de beste als benchmark wordt benoemd. Vervolgens wordt gezien hoe dit goede resultaat tot stand is gekomen. De andere organisaties kunnen hiervan leren bij de inrichting van hun eigen bedrijfsvoering en aansturing van processen.

Benchmarken is een veelbelovend, maar ook veeleisend instrument. In de collectieve sector is de toepassing extra lastig. De gerichtheid op moeilijk te indiceren maatschappelijke doelen maakt vergelijkingen tussen organisaties complex. Bovendien moet steeds rekening worden gehouden met de politiek-bestuurlijke dimensie. Daarnaast zijn de prestaties van veel instellingen in de collectieve sector niet goed op geld waardeerbaar. Het is dan ook zaak bij de ontwikkeling van de benchmarkpraktijk zoveel mogelijk te profiteren van eerdere ervaringen.

Kennismanagement van benchmarking

Kennismanagement van benchmarking heeft het afgelopen jaar op drie manieren vorm gekregen:

- 1 De oprichting van de Kennisbank Benchmarken Publieke Sector (KBPS). Deze kennisbank op de website www.benchmarkenindepubliekesector.nl is voor een ieder toegankelijk. Bij de introductie, medio december 2001, zijn negentien cases opgenomen. De kennisbank zal in de toekomst potentiële benchmarkpartners met elkaar in contact brengen, om zo van elkaars ervaringen op dit weerbarstige terrein te kunnen profiteren.
- 2 De organisatie van een workshop over ervaringen met benchmark-exercities op 13 december 2001. Daarbij kwam ook de verdere ontwikkeling aan bod, gericht op het verbeteren van de bedrijfsvoering in de collectieve sector. Het verslag van deze workshop wordt gepubliceerd op bovengenoemde website.
- 3 De ministers van de Europese Unie (EU) die verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de collectieve sector, hebben in 2000 besloten het benchmarken te stimuleren. Via het European Benchmarking Network (met een eigen website) wordt de Europese samenwerking vormgegeven. Daarbij is ook een rol weggelegd voor internationaal benchmarken, dat door de Europese Commissie wordt ingezet om de Europese eenwording te bespoedigen. Zo is onder meer een vergelijking gemaakt van de bureaucratie en de remmende regelgeving bij de douanediensdiensten van de diverse EU-landen.

Inzicht in prestaties en werkprocessen

Het kabinet wil de toepassing van de benchmark-activiteiten intensiveren. Publieke organisaties kunnen zo inzicht krijgen in hun prestaties en werkprocessen. Hierdoor kunnen zij beter bepalen hoe het functioneren kan worden verbeterd en wat de succes- en faalfactoren daarbij zijn.

2.3 Verhoging van de arbeidsproductiviteit

De collectieve sector krijgt de komende jaren te maken met een hoge vervangingsvraag en een groei van de werkgelegenheid (zie ook hoofdstuk 1). In combinatie met de structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt dit om een herbezinning van de wijze waarop publieke diensten en voorzieningen worden gerealiseerd.

Noodzakelijk door gebrek aan arbeidskrachten

In de jaren tachtig en negentig heeft de overheid vanwege kostenbeheersing ingezet op verhoging van de arbeidsproductiviteit. Omdat kostenbeheersing de belangrijkste drijfveer was, ging dit veelal niet gepaard met daadwerkelijke investeringen. Nu is het gebrek aan arbeidskrachten een zwaarwegend motief. Verhoging van de arbeidsproductiviteit biedt aanknopingspunten om de grote vraag naar personeel te reduceren.

Mogelijkheden variëren per sector

In beginsel kan de arbeidsproductiviteit bij alle publieke organisaties worden verhoogd. De mogelijkheden kunnen echter per sector sterk variëren. Zo is het bij organisaties waar de persoonlijke dienstverlening met directe klantcontacten overheerst in het algemeen moeilijker betekenisvolle efficiencywinsten te realiseren dan bij organisaties waar administratieve processen domineren. Het verhogen van de arbeidsproductiviteit is daarnaast een zaak van lange adem en stapsgewijze verbeteringen.

Raming arbeidsproductiviteit 2002-2006

Momenteel wordt bezien of het mogelijk is de omvang van de arbeidsproductiviteit in de komende vier jaar (2002-2006) te ramen. Uitgangspunt is de raming van de arbeidsproductiviteit in het deel van de marktsector dat het meest op de collectieve sector lijkt. Tussen deze zogeheten spiegelsector en de diverse segmenten van de collectieve sector bestaan verschillen in de bedrijfsvoering die gevolgen hebben voor de arbeidsproductiviteit. Getracht wordt het effect van deze verschillen te kwantificeren. Dit kan aangrijpingspunten bieden voor een betere aansturing van de doelmatigheid. Daarbij moet de daadwerkelijke vergelijkbaarheid van de spiegelsector en de diverse segmenten van de collectieve sector goed in het oog worden gehouden.

Diverse opties voor hogere arbeidsproductiviteit...

Publieke organisaties hebben – afhankelijk van het type organisatie – diverse opties voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit, bijvoorbeeld:

- innovatieve toepassing van ICT en andere technologie;
- gebruik van kennismanagementsystemen;
- methoden en technieken om de organisatie van de bedrijfsvoering te verbeteren (bijvoorbeeld Total Quality Management en benchmarken);
- samenwerking met andere publieke organisaties, waardoor bijvoorbeeld schaalwinsten mogelijk zijn of transactiebesparingen;
- publiek/private-samenwerking en uitbesteding;
- alternatieve invulling van het beleid of de beleidsuitvoering.

Bovenstaande opties impliceren vaak een uitruil van productiemiddelen en dus ook van de daarmee samenhangende budgetten. Het opvangen van een tekort aan arbeidskrachten door de toepassing van ICT of andere technologie maakt het derhalve noodzakelijk personele middelen over te hevelen naar middelen voor ICT-investeringen.

...én kwaliteitsverbetering publieke dienstverlening

De genoemde opties kunnen overigens ook leiden tot kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening. Zo kan de toepassing van ICT of andere technologie bijdragen aan de vernieuwing van de dienstverlening en de voorzieningen voor de burger. Ook kunnen daarmee de arbeidsomstandigheden en de voorzieningen van de werknemers worden verbeterd. Op deze wijze kan worden voldaan aan de hogere kwaliteitseisen van de samenleving en kan het werken in de collectieve sector attractiever worden gemaakt.

2.4 Conferentie over innovatie en kwaliteit in de collectieve sector

Op 14 maart 2002 organiseert het Ministerie van BZK een speciale conferentie over innovatie en kwaliteit in de collectieve sector. Tijdens de conferentie worden praktijkvoorbeelden van succesvolle kwaliteitsverbeteringen en innovaties (zowel grote en complexe als eenvoudige en kleinschalige) gepresenteerd. Dit ter informatie en inspiratie van andere organisaties en werknemers. Publieke organisaties, managers en medewerkers zijn uitgenodigd bruikbare cases aan te dragen. Hiervoor is een speciale website ingericht: <http://www.publiekesector.nl/>. Op deze website is ook meer informatie over de conferentie te vinden.

Cases over alle beleidsvelden collectieve sector

De praktijkcases hebben betrekking op alle beleidsterreinen in de collectieve sector, in het bijzonder de hoofdvelden Openbaar Bestuur, Defensie, Politie, Onderwijs en Wetenschappen, en Zorg en Welzijn. Als selectie criterium geldt dat de cases zich bewezen moeten hebben en overdraagbaar moeten zijn. Inmiddels zijn enige honderden projecten aangemeld. Zij betreffen zowel het primaire proces als de bedrijfsvoering. Management en sturing, HRM, ICT, vraaggericht werken en samenwerking krijgen hierbij een sterk accent.

Vliegwiel functie voor innovatie en kwaliteitsverbetering

Uit de aanmeldingen worden 45 cases geselecteerd voor presentatie tijdens de conferentie. De selectie vindt plaats door sectoraal georganiseerde commissies. De overige praktijkvoorbeelden worden in ieder geval in de conferentiebundel opgenomen. Een gezaghebbende jury zal uiteindelijk uit alle inzendingen drie winnaars kiezen. Zij gaan op kosten van BZK naar de EU-conferentie in Kopenhagen, in oktober 2002. De verwachting is dat de conferentie een vliegwiel functie krijgt voor innovatie en kwaliteitsverbetering in de collectieve sector.

2.5 Meting van de tevredenheid van werknemers

In de afgelopen twee jaar heeft het Ministerie van BZK elk jaar een grootschalig onderzoek uitgevoerd onder circa 15.000 overheidswerknemers, die nieuw binnengekomen zijn dan wel de organisatie hebben verlaten. In deze onderzoeken is ook uitvoerig ingegaan op de tevredenheid van medewerkers, hun wensen en arbeidsmarkt motieven. De uitkomsten hebben een belangrijke basis gevormd voor de aanbevelingen van de werkgroep Van Rijn. In 2001 heeft BZK voor het eerst ook een vergelijkbaar onderzoek verricht onder het zittend overheidspersoneel. De resultaten zijn in deze nota verwerkt (zie hoofdstuk 3). Ook in de sector Zorg en Welzijn worden de komende jaren tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Dit type onderzoek levert vitale beleidsinformatie op voor het attractiever maken van het werken in de collectieve sector. Goed toegerust en gemotiveerd personeel is een essentiële voorwaarde om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te kunnen (blijven) waarborgen. Deze meetinstrumenten worden verder ontwikkeld, verbeterd en zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Door structureel dergelijke onderzoeken te houden in de gehele collectieve sector, kunnen vergelijkingen in de tijd en tussen sectoren worden gemaakt.

3 De arbeidsmarkt van de collectieve sector

De overheid kampt met knelpunten in de personeelsvoorziening. Het kabinet heeft in het voorjaar van 2001 een breed pakket maatregelen genomen om de aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever te vergroten. In de arbeidsvoorwaardelijke sfeer ligt de nadruk op verbetering van het loopbaanperspectief, teneinde de beloningsverschillen met de marktsector te verkleinen. Verkorting van carrièrelijnen, functiedifferentiatie en meer mogelijkheden voor het management om een specifiek beloningsbeleid te voeren, zijn daarbij de relevante modaliteiten. Daarnaast wordt actief gewerkt aan het verlengen van de arbeidsduur, het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, en het versterken van het (personeels)management. In dit hoofdstuk wordt het arbeidsmarktbeleid van het kabinet verder toegelicht.

3.1 Arbeidsmarktmaatregelen in de collectieve sector

De afgelopen jaren zijn allerlei maatregelen genomen om de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector te verminderen. Aanvullend op de investeringen in eerdere jaren heeft het kabinet – mede op basis van het rapport van de werkgroep Van Rijn – in het voorjaar van 2001 structureel een bedrag van 1,8 miljard euro uitgetrokken. Deze investeringen geven een krachtige impuls aan de versterking van de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector.

In alle sectoren zijn inmiddels afspraken gemaakt over de besteding van de extra middelen. De keuzes worden daarbij overgelaten aan lagere niveaus. Immers, daar bestaat het meeste zicht op de kernproblematiek. Zo zijn in de sector Onderwijs (po, vo, bve) de schoolbudgetten verhoogd. De schoolleiding kan dit budget voor verschillende zaken inzetten, onder andere voor functiedifferentiatie, beloningsdifferentiatie, versterking van de schoolontwikkeling en het faciliteren van de zij-instroom en leraren-in-opleiding (ilo's). In de sector Zorg en Welzijn zijn op het niveau van de subsectoren specifieke afspraken gemaakt. Naast de extra middelen die door het kabinet ter beschikking zijn gesteld, zijn in alle sectoren middelen uit de normale arbeidsvoorwaardenruimte gebruikt voor de arbeidsmarktknelpunten. In box 1 is per sector aangegeven voor welke maatregelen de beschikbare middelen worden ingezet. Naast de in de box genoemde initiatieven zijn in alle sectoren aanvullende maatregelen genomen om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen (Arboconvenanten), en arbeid en zorg beter te kunnen combineren.

Box 1 **Overzicht van maatregelen per sector** ¹

Onderwijs, impuls: € 558 miljoen <ul style="list-style-type: none">- inkorten van carrièrelijnen- beloningsdifferentiatie- functiedifferentiatie- verkoop van compensatie-uren- verhoging schoolbudgetten- werving stille reserve en zij-instroom	Rijk, impuls: € 68 miljoen <ul style="list-style-type: none">- extra beloning van zware specialisten en managers in uitvoeringsorganisaties- afschaffen jeugdsalarissen- modernisering beloningsstelsel- flexibilisering arbeidsvoorwaarden- verkoop van compensatie-uren- structurele verlenging werkweek
Zorg en Welzijn, impuls: € 972 miljoen ² <ul style="list-style-type: none">- functiedifferentiatie- functiewaardering- regionaal arbeidsmarktbeleid- arbeidsmarktconvenanten sociale partners- verkoop compensatie-uren- werving herintreders	Defensie, impuls: € 41 miljoen <ul style="list-style-type: none">- specifieke inkomensmaatregelen (o.a. soldaten)- verkoop van compensatie-uren- verbetering aanvangssalarissen- flexibilisering arbeidsvoorwaarden- flexibilisering bezoldigingssysteem
Politie, impuls: € 177 miljoen <ul style="list-style-type: none">- modernisering politieonderwijs- flexibilisering arbeidsvoorwaarden- verkoop van compensatie-uren- structurele verlenging werkweek- invoering capaciteitsmanagement	

¹ Bij iedere sector is aangegeven welk bedrag door het kabinet extra ter beschikking is gesteld in het voorjaar van 2001.

² Dit bedrag is inclusief de uitgaven voor opleidingen verpleegkundigen, huisartsen, de bijdrage van de werkgevers voor de arbeidsmarkt knelpunten en het Justitiegedeelte van Jeugdhulpverlening.

3.2 **Vergroting van de inzet van eigen personeel**

Om de beschikbaarheid van het eigen personeel zo optimaal mogelijk te benutten, zijn twee onderwerpen relevant: het voorkomen van uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid en het verlengen van de arbeidsduur. Dit laatste kan op twee manieren: het verlengen van de gemiddelde arbeidsduur per week en het verlengen van de duur van het arbeidzaam leven.

Onderwerp 1: terugdringen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Ziekteverzuim blijft stijgen...

Om voortijdige uitstroom van personeel tegen te gaan, blijft het belangrijk aandacht te besteden aan het terugdringen van ziekteverzuim en het voorkomen van instroom in de WAO. De laatste jaren is hierin het nodige geïnvesteerd. In box 2 is per sector een overzicht gegeven van de belangrijkste maatregelen.

Ondanks alle inspanningen is het ziekteverzuim in de collectieve sector in 2000 echter opnieuw toegenomen. Deze stijging is geheel aan de overheidssectoren toe te schrijven, aangezien het verzuim in de sector Zorg en Welzijn niet verder is gestegen. Tot en met 2000 zijn derhalve onvoldoende positieve resultaten geboekt. In de sector Onderwijs (po, vo, bve) is een aantal maatregelen al eerder in gang gezet. Recente cijfers voor 2001 laten voor het primair en het voortgezet onderwijs een voorzichtige daling van het ziekteverzuim zien. Of sprake is van een structurele daling, moet nog blijken.

Box 2 Sectorale maatregelen voor beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Onderwijs <ul style="list-style-type: none"> - subsidies voor individuele reïntegratie - regioadviseurs voor ziekteverzuim - project casemanagement langdurig zieken - project preventie psychische belasting - servicepunt voor verzuimregistratie, verzuimbeleid en arbobeleid - ontlasting leraarsfunctie door extra inzet ondersteunend personeel 	Openbaar Bestuur <ul style="list-style-type: none"> - verbetering verzuimbegeleiding - snellere reïntegratie langdurig zieken - ontwikkeling WAO-monitor - inschakeling reïntegratiebedrijf - verbetering verzuimregistratie - stimulansen voor personeel en management
Zorg en Welzijn <ul style="list-style-type: none"> - kenniscentrum ziekteverzuim en arbo - peilstation ziekteverzuim - ontwikkeling preventieprogramma's voor fysieke belasting, RSI en burnout - programma's om werkdruk te verminderen - subsidieprogramma kaderegeling AVR 	Defensie <ul style="list-style-type: none"> - afspraken over fysieke belasting - dienstongeschikte militairen naar burgerfuncties - opleidingstraject voor leidinggevenden en specialisten - project VERGO (Vrouwen en ERGOonomie)
Politie <ul style="list-style-type: none"> - reductieprogramma werkdruk en werkstress - versterking risico-inventarisatie en evaluatie - vermindering emotionele belasting - intensivering verzuimbegeleiding - verbetering verzuimregistratie - project werkplekadvisering 	

...maar reïntegratie is mogelijk

Het blijkt dat bij de overheid een aanzienlijk deel (bijna 50%) van de WAO-aanvragen uiteindelijk toch niet leidt tot een WAO-uitkering. Deels komt dit doordat zieke werknemers inmiddels weer aan de slag zijn, deels doordat ten tijde van de WAO-keuring geen sprake (meer) is van ziekte of gebrek. In de laatste maanden van het ziektejaar lukt het om veel zieke werknemers te reïntegreren en te behoeden voor de WAO. Dit roept meteen de vraag op of de reïntegratie niet in een eerder stadium had kunnen plaatsvinden. Dit zou het ziekteverzuim aanzienlijk kunnen verlagen. Nog eens te meer omdat bij 60% van de langdurig zieke overheidswerknemers het verzuim gerelateerd is aan de werksituatie. Een goede regie van de reïntegratie en tijdige begeleiding werpen vruchten af. Overigens is het percentage WAO-aanvragen dat niet tot een WAO-uitkering leidt in de sector Zorg en Welzijn en in de marktsector lager dan bij de overheid.

Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) constateert in een rapportage uit december 2001 dat de USZO kritischer is in zijn WAO-beoordeling dan de andere uitvoeringsinstellingen. De USZO wijst meer aanvragen af. Het Ctsv vreest evenwel dat de vorming van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) en de grote werkdruk tot gevolg zouden kunnen hebben dat de werkwijze van de USZO onder druk komt te staan. De ogenschijnlijk voornaamste rem op WAO-instroom in de overheidssectoren zou dan wel eens kunnen verdwijnen.

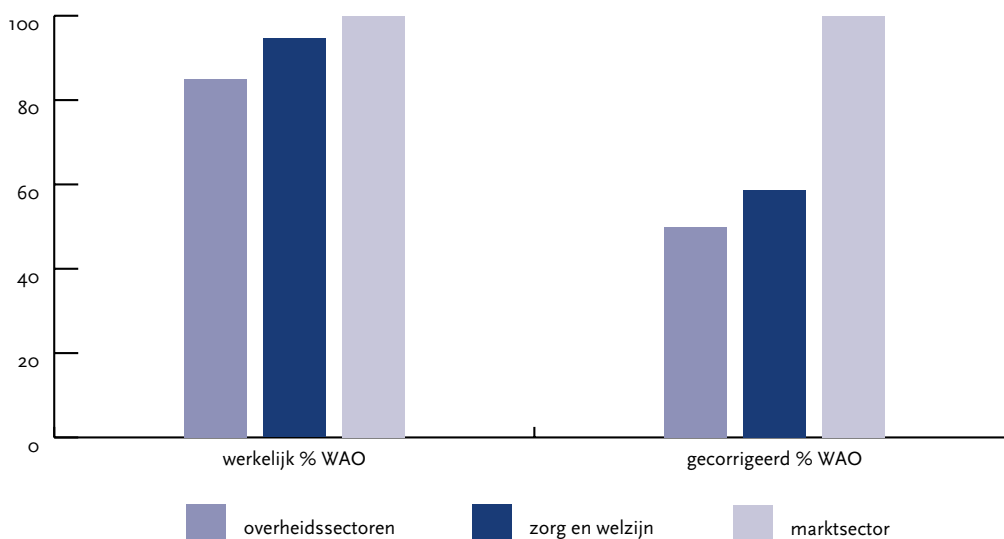
Aantal arbeidsongeschikten onacceptabel hoog...

Het grote aantal arbeidsongeschikten in Nederland is zorgwekkend. Op elke honderd werknemers zijn er twaalf arbeidsongeschikten. Vergeleken met de marktsector is het WAO-percentage in zowel de sector Zorg en Welzijn als de overheidssectoren lager (elf op de honderd).

Uit onderzoek van onder andere het Lisv blijkt dat leeftijd en geslacht de meest bepalende factoren zijn voor de kans op arbeidsongeschiktheid. Ouderen en vrouwen komen relatief vaker in de WAO terecht dan jongeren en mannen. In de collectieve sector zijn meer

ouderen en meer vrouwen werkzaam dan in de marktsector. Op basis daarvan mag worden verwacht dat het WAO-percentage in de collectieve sector hoger ligt. Dat is echter niet het geval. Als ook nog eens wordt gecorrigeerd voor geslacht en leeftijd, wordt het verschil tussen enerzijds de marktsector en anderzijds de overheidssectoren en Zorg en Welzijn alleen maar duidelijker (zie figuur 3.1). Verder blijkt dat in de overheidssectoren minder arbeidsongeschikten volledig worden afgekeurd en dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten vaker een (deeltijd)baan hebben. Desalniettemin is het aantal WAO'ers ook in de collectieve sector onacceptabel hoog.

Figuur 3.1 Werkelijk en gecorrigeerd WAO-percentage naar sector in 2000, marktsector geïndexeerd op 100



Bron: Lisv; bewerkingen BZK.

...meer instroom als huidige ontwikkelingen zich voortzetten...

In het kader van deze nota heeft het Ministerie van BZK de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten in de overheidssectoren geraamd. Uitgangspunt daarbij is dat de huidige ontwikkelingen zich voortzetten. Dat betekent dat de instroom- en uitstroomkansen (per geslacht en leeftijdsjaar) op het bestaande niveau blijven. Ook is bij de raming verondersteld dat er geen beleidseffecten zijn. Op basis van deze uitgangspunten zou het nu al hoge aantal arbeidsongeschikten met 13% stijgen in de periode 2000-2006. De geraamde stijging wordt veroorzaakt door enerzijds de vergrijzing en anderzijds de toename van het aantal vrouwen bij de overheid. Dit wordt deels gecompenseerd door de grote uitstroom uit de WAO vanwege pensionering. Voor de arbeidsmarkt is met name relevant dat de instroom in de WAO afkomstig is van actief personeel en dat de uitstroom uit de WAO inactieve ouderen betreft. Zoals de prestaties uit het verleden laten zien, betekent instroom in de WAO overigens niet dat de persoon volledig buiten de arbeidsmarkt wordt geplaatst. Een aanzienlijk deel van de WAO'ers in de overheidssectoren blijft in deeltijd werkzaam.

...daarom instroom beperken en inzetten op reïntegratie

Om het aantal arbeidsongeschikten niet te laten stijgen, maar juist de noodzakelijke reductie te bewerkstelligen, moet de instroom in de WAO worden beperkt. Daarnaast moet, nog meer dan nu het geval is, worden ingezet op reïntegratietrajecten. Om het aantal arbeidsongeschikten alleen al te stabiliseren, moet de instroomkans met een kwart dalen. Een reductie vergt derhalve forse inspanningen. Beperking van de instroom is ook van belang voor de arbeidsmarktparticipatie, vermindering van de werkdruk en beperking van de WAO-lasten.

Onderwerp 2a: verlengen van de werkweek

Een tweede mogelijkheid om de beschikbaarheid van het personeel beter te benutten, is het verlengen van de arbeidsduur. Dit kan op twee manieren: het verlengen van de gemiddelde arbeidsduur per week en het verlengen van de duur van het arbeidzaam leven.

Verlengen gemiddelde arbeidsduur van voltijders

In vrijwel de gehele collectieve sector hebben voltijders inmiddels de mogelijkheid om langer dan de formele werkweek te werken. Uitgangspunt daarbij is dat werknemers een vrijwillige keuze hebben, overigens zonder dat er sprake is van een recht op meer uren. De vrijwilligheid is onder meer van belang om geen ongewenste neveneffecten te krijgen bij ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, en om een goede combinatie van arbeid en zorg voor werknemers te behouden.

Variant 1: verkoop van compensatie-uren

De regelingen voor langer werken verschillen per sector. Vrijwel in alle delen van de collectieve sector kan het personeel een aanvraag doen tot verkoop van compensatie-uren. Een dergelijke aanvraag moet ieder jaar opnieuw worden ingediend. Als aanvulling daarop is in de sector Defensie een financiële bonus beschikbaar. In de sector Rijk is de regeling gekoppeld aan het systeem voor Individuele Keuzes Arbeidsvoorwaarden voor het Personeel (IKAP).

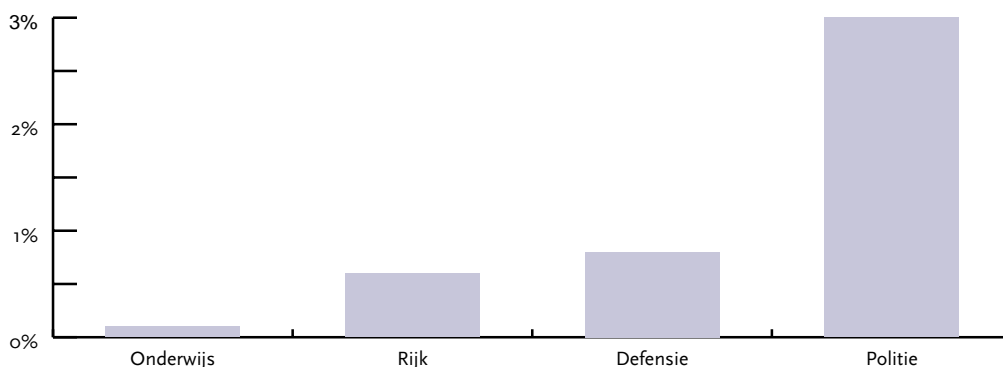
Variant 2: structurele verlenging van de werkweek

In een tweede variant wordt de werkweek structureel verlengd, dus voor onbepaalde tijd. Deze regeling is momenteel alleen operationeel in de sector Politie en delen van de sector Zorg en Welzijn. Belangrijk kenmerk in de sector Politie is dat de verlenging van de werkweek voor iedereen geldt en dat een werknemer expliciet actie moet ondernemen indien hij of zij er niet aan wil deelnemen. In de sector Rijk start de invoering van deze variant in 2002. De bestaande variant (jaarlijkse verkoop van compensatie-uren) zal overigens naast de structurele variant blijven bestaan.

Werkgelegenheidseffecten verschillen per variant

Op basis van de eerste resultaten in een viertal sectoren (Onderwijs (po, vo, bve), Rijk, Defensie en Politie) blijkt de gekozen variant bepalend voor de werkgelegenheidsgroei. Sectoren die de eerste variant hebben ingevoerd (verkoop compensatie-uren), hebben (nog) geen substantiële resultaten behaald, in tegenstelling tot de sector Politie (structurele verlenging). In deze sector is de werkgelegenheid met 3% toegenomen, doordat werknemers structureel meer zijn gaan werken (zie figuur 3.2). Een relevante factor bij de verkoop van compensatie-uren (variant 1) lijkt gelegen in de financiële stimulansen die worden geboden. Zoals figuur 3.2 laat zien, zijn in de sectoren Defensie en Rijk de opbrengsten vooralsnog hoger dan in de sector Onderwijs (po, vo, bve). Daarbij moet wel worden gerealiseerd dat niet alle sectoren dezelfde mogelijkheden hebben. Zo heeft de sector Onderwijs te maken met relatief veel deeltijders en een hoge ervaren werkdruk. Ook is verlenging van de werkweek niet altijd goed in te roosteren. In de sector Defensie is het vertrekpunt een werkweek van 38 uur, terwijl in de andere sectoren sprake is van een 36-urige werkweek.

Figuur 3.2 Werkgelegenheids groei door arbeidsduurverlenging van voltijders in de sectoren Onderwijs (po, vo, bve), Rijk, Defensie en Politie (percentages)



Bron: berekeningen BZK.

Verlengen gemiddelde arbeidsduur van deeltijders

Naast verlenging van de werkweek voor voltijders is uitbreiding van de gemiddelde deeltijd-betrekking een mogelijkheid om de inzet van het personeel te verhogen. Gerealiseerd dient te worden dat een groot aantal deeltijders bewust kiest voor het werken in deeltijd. De afgelopen jaren (1998-2000) is de gemiddelde betrekkingsovervang van deeltijders in vrijwel alle segmenten van de collectieve sector licht gestegen. Met name daar waar veel deeltijders werkzaam zijn, is de werkgelegenheids groei substantieel. Zo bedraagt de stijging in de sector Onderwijs (po, vo, bve) omgerekend 1.500 voltijdseenheden. Dat is 0,6% van de werkgelegenheid. De groei ligt daarmee hoger dan de opbrengst bij de voltijders in de sector Onderwijs (zie ook figuur 3.2). Dit betekent dat met de verlenging van de werkweek van deeltijders de goede weg is ingeslagen. In de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn geeft bovendien 70% van de starters met een deeltijd baan aan langer te willen werken. Mogelijkheden om arbeid en zorg beter op elkaar af te stemmen of bijvoorbeeld maatwerk bij het opstellen van roosterschema's, maken het voor werkgevers en werknemers makkelijker deeltijders meer uren per week in te zetten.

Onderwerp 2b: verlengen van de duur van het arbeidzaam leven

De krapte op de arbeidsmarkt wordt deels veroorzaakt door het vervroegd uittreden van oudere werknemers. Het langer 'binnenhouden' van deze categorie kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van knelpunten.

VUT-regelingen zijn omgezet in FPU-regelingen...

Een obstakel zijn de regelingen voor vervroegde uittreding (VUT), die geen financiële stimulansen bevatten om op latere leeftijd dan de spijleeftijd van 61 jaar uit te treden. Om die reden zijn in de collectieve sector in 1997 de via een omslagstelsel gefinancierde VUT-regelingen (deels) vervangen door op kapitaalbasis gefinancierde regelingen voor flexibel pensioen (FPU-regelingen). Dit gaat de komende jaren verder, omdat het kabinet besloten heeft de fiscale facilitering van VUT-regelingen af te schaffen.

...maar dat geeft geen effecten op korte termijn

Bij de omzetting van VUT-regelingen in FPU-regelingen in 1997 zijn in de overheidssectoren aanzienlijke overgangstermijnen overeengekomen. De huidige generatie oudere werknemers krijgt hierdoor nauwelijks financiële prikkels om op latere leeftijd uit te treden. Het effect op de arbeidsmarkt zal de komende jaren dan ook beperkt zijn. Ontwikkelingen tussen 1997 en 2000 bevestigen dit. Het aantal oudere werknemers dat later dan de spijleeftijd van 61 jaar

uittreedt, is in deze periode gestegen. Maar daar staat tegenover dat ook een deel van de werknemers vóór het 61ste levensjaar uittreedt. Het flexibel pensioen maakt dat immers mogelijk. Per saldo is het effect op de arbeidsmarkt vrijwel nihil.

Diensteindestelsel militairen gemoderniseerd...

De sector Defensie heeft in dit kader invulling gegeven aan de modernisering van het stelsel voor diensteinderegelingen voor militairen. De ontslagleeftijd voor militairen wordt in de periode van 2006 tot 2014 geleidelijk verhoogd van 55 tot 58 jaar. Voorafgaand daaraan wordt vrijwillig nadienen gestimuleerd door afschaffing van de anticumulatiebepalingen en door vrijwillig nadienende militairen in aanmerking te laten komen voor het nieuwe UKW-uitkeringsregime. Voor beide maatregelen geldt de voorwaarde dat ten minste twee jaar wordt nagediend. Voorts wordt voor militairen vanaf 2003 een kapitaalgedekt prepensioen vanaf 60 jaar geïntroduceerd, dat in de plaats komt van de UKW-uitkering.

...met effecten op de korte termijn

Bij de modernisering van de diensteinderegelingen voor militairen zijn ook aanzienlijke overgangstermijnen overeengekomen. Maar tegelijkertijd zijn voor de huidige generatie oudere militairen financiële stimulansen ingebouwd om op vrijwillige basis de actieve dienst op hogere leeftijd te beëindigen. Met als gevolg dat op korte termijn gedragseffecten zichtbaar zijn. Naar verwachting leidt dat ertoe dat 30% van de militairen de actieve dienst gemiddeld drie jaar later beëindigt.

Inzetten op leeftijdsbewust personeelsbeleid...

Om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers op korte termijn te verhogen, zal werk moeten worden gemaakt van een leeftijdsbewust personeelsbeleid. In het CAO-overleg hebben sociale partners hierover de nodige afspraken gemaakt. Deze afspraken moeten nader worden geconcretiseerd op de werkvloer. Het feit dat een belangrijk deel van de oudere werknemers thans (bedrijfs)opleidingen volgt, is een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat een volwaardig leeftijdsbewust personeelsbeleid nog niet op brede schaal van de grond is gekomen.

...èn op het inbouwen van alternatieve financiële stimulansen

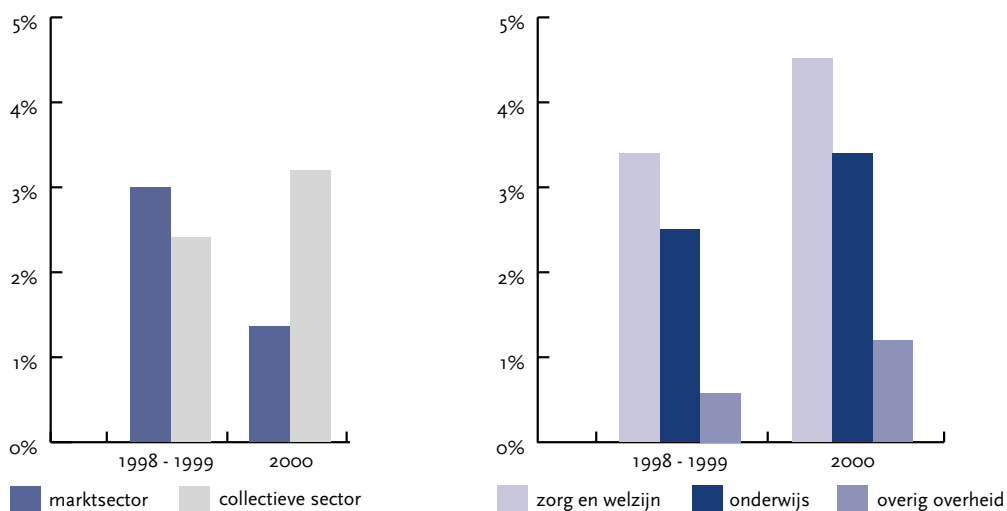
Werknemers die langer doorwerken dan hun spilleeftijd in de FPU-regeling, verliezen in feite uitkeringsrechten. Dit omdat een belangrijk deel van de FPU-regeling thans nog een VUT-karakter heeft. In een volledige prepensioenregeling is dit niet het geval. De omzetting van de FPU naar een volledige prepensioenregeling is niet financieerbaar zonder een ruime overgangstermijn. Daarom is het van belang extra financiële prikkels te creëren, die zoveel mogelijk het met een prepensioenregeling beoogde effect benaderen.

3.3 Verbeteren van de concurrentiekracht op de arbeidsmarkt

Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt kiezen meer mensen voor een baan in de collectieve sector. Dit geeft aan dat 'werken in de collectieve sector' aanspreekt. In 2000 groeide de werkgelegenheid in de collectieve sector voor het eerst sinds lange tijd meer dan in de marktsector (zie figuur 3.3).

De maatschappelijke relevantie van het werk en het iets kunnen betekenen voor anderen zijn belangrijke drijfveren. De in de samenleving breed gedragen prioritering van de thema's zorg, onderwijs en veiligheid is daar een uiting van. Dit kan de aantrekkingskracht van de collectieve sector als werkgever vergroten.

Figuur 3.3 Groei werkgelegenheid collectieve sector en marktsector in 1998-1999 (gemiddeld per jaar) en 2000



Bronnen: Kerngegevens Overheidspersoneel 1998-2000, BZK; Enquête Beroepsbevolking 1998-2000, CBS.

Inhoud van het werk doorslaggevend...

De functie-inhoud is voor werknemers de belangrijkste drijfveer om voor een bepaalde baan te kiezen. De collectieve sector doet het op dit punt goed. Een kleine minderheid (circa 10%) van de overheidswerknemers is ontevreden over de inhoud van het werk. Er is hierbij nauwelijks verschil tussen de overheidssectoren en de sector Zorg en Welzijn.

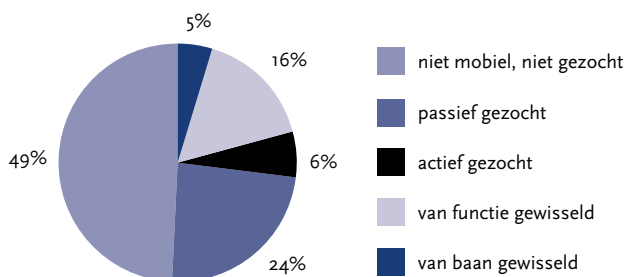
...maar andere baanaspecten ook relevant

Een goede werkinhoud is uitermate belangrijk, maar niet voldoende. Andere aspecten zijn ook van belang. Een positieve waardering verhoogt de aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector. Omgekeerd kunnen negatieve ervaringen leiden tot vertrek van zittend personeel dan wel het verminderen van de instroom van nieuwkomers.

Mobiliteit bij de overheid groot

Het is noodzakelijk om de als negatief ervaren baankenmerken aan te pakken, zonder de positieve kenmerken te verslechteren. Daarmee verbetert de concurrentiekracht. Dat dit van belang is, blijkt ook uit de mobiliteit(sgeneigdheid) bij de overheid. Uit onderzoek van BZK blijkt dat ruim 20% van het overheidspersoneel in 2000 van baan of functie is veranderd. Daarbij is 5% inderdaad van werkgever veranderd, 16% is (tijdelijk) intern van functie gewisseld. Degenen die van werkgever zijn veranderd, zijn voor ongeveer de helft naar de marktsector gegaan en voor de helft binnen de collectieve sector gebleven. Daarnaast is circa 30% naar een andere baan of functie op zoek geweest. Minder dan een kwart daarvan heeft intensief gezocht.

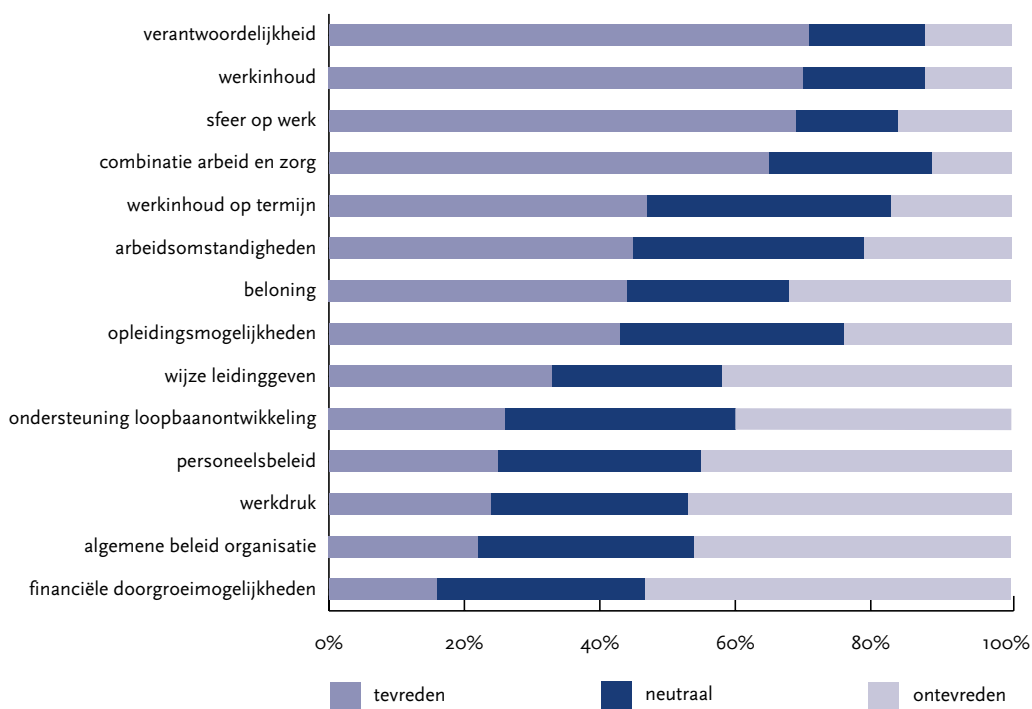
Figuur 3.4 Verdeling van het overheidspersoneel naar mobiliteitsgroepen (percentages)



Bronnen: Personeelonderzoek 2001, BZK; Mobiliteitsonderzoek 2000, BZK.

Hierna wordt nader ingegaan op een drietal onderwerpen. Allereerst de combinatie van arbeidsvoorwaarden en carrièreperspectief. Daarna wordt aandacht besteed aan het (personeels)management. Uit figuur 3,5 blijkt dat het zittend overheidspersoneel over deze baankenmerken het minst tevreden is. Andere baankenmerken worden positiever beoordeeld. Aan het eind van de paragraaf wordt ingegaan op het derde onderwerp: het imago van de collectieve sector als werkgever. Daarbij staan met name de verschillen centraal tussen de visie van overheidswerknemers en die van de buitenwacht.

Figuur 3.5 Tevredenheid van overheidswerknemers met verschillende aspecten van de baan (percentages)



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

Onderwerp 1: arbeidsvoorwaarden en carrièreperspectief

De concurrentiekracht van een sector wordt veelal afgemeten aan de relatieve hoogte van de primaire beloning. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het grotere belang van andere baankenmerken, zoals de functie-inhoud. Uit onderzoek blijkt dat de beloning met name van belang is in het zoekproces.³ Werknemers die zich oriënteren op een andere baan, zoeken over het algemeen functies die minimaal hetzelfde salaris garanderen. Als de beloning of het beloningsperspectief boven een bepaald minimum liggen, neemt het belang voor de concurrentiekracht af.

Beloningsverschillen marktsector collectieve sector

In het rapport van de werkgroep Van Rijn bleek dat de sectoren Onderwijs (po, vo, bve) en Zorg en Welzijn een negatief beloningsverschil vertonen met de marktsector. Daarnaast bleek dat de sectoren Defensie, Politie en Openbaar Bestuur gemiddeld een positief beloningsverschil hebben. Voor de collectieve sector als geheel geldt dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief is en voor de

³ Zie ook: Kersten, A., e.a., *Beweegredenen: de relatie tussen arbeidsvoorwaarden en baanmobiliteit*, 1996, BZK, Den Haag.

hoger opgeleiden negatief. Het negatieve beloningsverschil in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn is niet zonder meer te duiden als een beloningsachterstand. In die sectoren is immers veel minder sprake van carrièremogelijkheden. Onderzoek laat ook zien dat de huidige beloning voor de werknemers niet het grootste probleem vormt. Men heeft veel meer onvrede met de financiële doorgroeimogelijkheden (zie ook figuur 3.5).

De startsalarissen in de collectieve sector zijn hoger dan in de marktsector. Deze voorsprong wordt echter kleiner.⁴ Binnen de collectieve sector zijn de startsalarissen het laagst in de sector Zorg en Welzijn, gevolgd door de sector Onderwijs en Wetenschappen. Voor bepaalde groepen starters in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn is thans geen sprake meer van een voorsprong. Verder kent de marktsector de laatste jaren een meer gedifferentieerde loonontwikkeling dan de collectieve sector. Jongeren gaan sneller in salaris omhoog dan ouderen, en hoger opgeleiden sneller dan lager opgeleiden. De collectieve sector toont een gelijkmatiger patroon, hoewel ook daar het loon van jongeren meer stijgt dan dat van ouderen. Grosso modo hebben jonge hoogopgeleiden in de collectieve sector een relatief goede startpositie, maar gaan zij er in de loop van de tijd minder op vooruit. Dit geldt met name voor de sectoren met weinig carrièremogelijkheden (Onderwijs, Zorg en Welzijn).

Maatregelen in het kader van Van Rijn

De maatregelen die het kabinet in het voorjaar van 2001 heeft genomen, zijn met name aangegrepen om de carrièreperspectieven in de sectoren Onderwijs (po, vo, bve) en Zorg en Welzijn te verbeteren. In het Onderwijs zijn de carrièrelijnen verkort en zijn beloningsdifferentiatie en functiedifferentiatie ingevoerd. In de sector Zorg en Welzijn hebben de verschillende subsectoren specifieke maatregelen geïntroduceerd, waaronder functie-differentiatie en een nieuw functiewaarderingssysteem.

In de andere delen van de collectieve sector zijn de beloningsmaatregelen beperkt tot enkele specifieke groepen. In de sectoren Rijk, Provincies en Defensie is daarnaast ruimte gecreëerd voor beloningsdifferentiatie. Dit biedt meer mogelijkheden om onderscheid te maken tussen de verschillende functieniveaus, iets wat in de marktsector veelvuldig voorkomt. Juist in sectoren waar de overstapmogelijkheden naar de markt ruimschoots aanwezig zijn, is enige marktconformiteit wenselijk. Het scheppen van voorwaarden voor beloningsdifferentiatie is een eerste stap. Het daadwerkelijk toepassen ervan vraagt nog wel om een (cultuur)omslag in het beoordelings- en beloningsbeleid.

Belonings- en carrièreperspectief als vertrekmotief

Onvrede over het carrièreperspectief, en in het bijzonder de financiële doorgroeimogelijkheden, kan voor werknemers reden zijn een andere baan te zoeken. Van de zoekers bij de overheid meldt circa 20% dat het beloningsperspectief of het carrièreperspectief de belangrijkste zoekreden was. Daarnaast geeft een deel aan dat deze motieven weliswaar niet doorslaggevend waren, maar wel degelijk meewogen bij het zoeken naar een andere baan of functie. Onvrede over het management en met name de functie-inhoud wordt overigens belangrijker geacht. Het belonings- en carrièreperspectief speelt een grotere rol bij de zoekers en functiewisselaars, en een minder grote rol bij degenen die daadwerkelijk een andere baan hebben gevonden. Bij de zoekers en functiewisselaars gaat het bovendien meer om het beloningsperspectief, terwijl degenen die van werkgever zijn veranderd zich juist meer richten op het carrièreperspectief.

⁴ Vaatstra, R. en R. de Vries, *De positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor Schoolverlaters 1998-2000*, 2002, BZK, Den Haag (nog te verschijnen).

Functiewisseling kan werknemers behouden

De duidelijke overeenkomsten tussen functiewisselaars en zoekers (die zij dus minder met extern mobielen delen) bieden perspectief. Aangezien functiewisselaars beduidend tevredener zijn, met name over het belonings- en carrièreperspectief, kan functiewisseling de mogelijkheid bieden een deel van de zoekende werknemers (langer) te behouden. Het gaat hier om een groep waarin jongeren en hoger opgeleiden zijn oververtegenwoordigd. In de onderwijssectoren, in het bijzonder het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, komt functiewisseling minder vaak voor dan in de andere overheidssectoren. De beperkte functiedifferentiatie in deze sectoren is hier mede debet aan. Vergroting van deze mogelijkheden verhoogt de aantrekkingskracht; niet alleen op het zittend personeel, maar ook op potentiële instromers. De maatregelen in het kader van Van Rijn sluiten hier ook bij aan. Inmiddels hebben sociale partners het principe van differentiatie binnen de leraarsfunctie in het primair onderwijs onderschreven in de CAO.

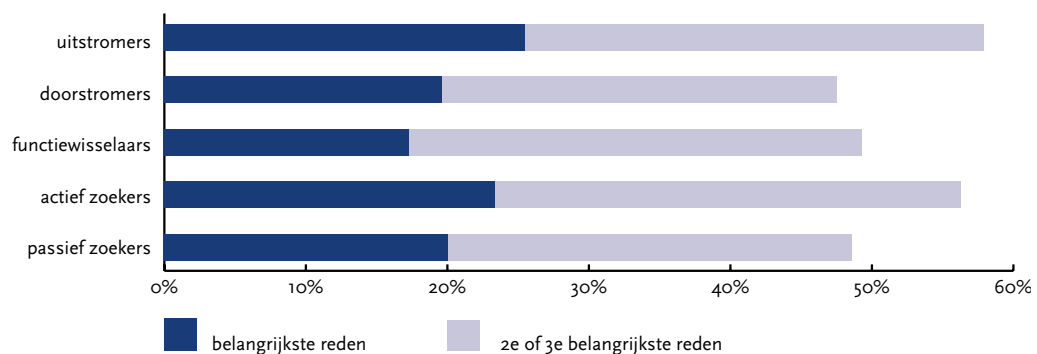
Onderwerp 2: versterking van het (personeels)management

Versterking van het management vervult een prominente plaats in de opgestarte innovatietrajecten (zie hoofdstuk 2). De achterliggende gedachte is dat goed management een noodzakelijke voorwaarde is voor een kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening. Ook vanuit arbeidsmarktperspectief is management belangrijk.

Onvrede over management als zoekreden

Management is een kritische succesfactor voor het in stand houden en versterken van de publieke dienstverlening. Ook voor het behoud van personeel is goed management belangrijk. Onvrede onder het personeel moet dan ook zoveel mogelijk worden voorkomen. Op dit moment lukt dat nog onvoldoende. Circa 40% van het personeel bij de overheid is ontevreden over het management. Daarbij gaat het om het personeelsbeleid, de wijze van leidinggeven en het algemene beleid. Ervaren onvrede wordt gemakkelijk op het management geprojecteerd. Uit onderzoek in het bedrijfsleven blijkt dat ook daar veel onvrede over het management bestaat. De overheid staat hierin zeker niet alleen. Het is echter te eenvoudig om de bestaande onvrede daarmee af te doen. Het is namelijk een belangrijk motief om op zoek te gaan naar een andere baan. In figuur 3.6 is dit aangegeven.

Figuur 3.6 Het belang van management als zoekreden voor vijf mobiliteitsgroepen (percentages)



Bronnen: Personeelsonderzoek 2001, BZK; Mobiliteitsonderzoek 2000, BZK.

Binnen elke groep is de onvrede over het management voor circa 20% de belangrijkste zoekreden. Daarmee komt het na de inhoud van het werk op de tweede plaats. Bovendien voert een deel van het overheidsperoneel de in beschouwing genomen management-

aspecten (personeelsbeleid, algemeen beleid, leidinggeven) als tweede of derde belangrijkste zoekredenen aan. Voor degenen die de overheid verlaten hebben (de uitstromers) en de actieve zoekers, is de onvrede over het management belangrijker dan voor de overige drie groepen. De kans is dan ook reëel dat de actieve zoekers de overheid de rug gaan toekeren. Hoewel deze actieve zoekers in beginsel een voorkeur hebben voor het werken in de collectieve sector, zoekt meer dan de helft van hen ook 'buiten de deur' naar een andere baan.

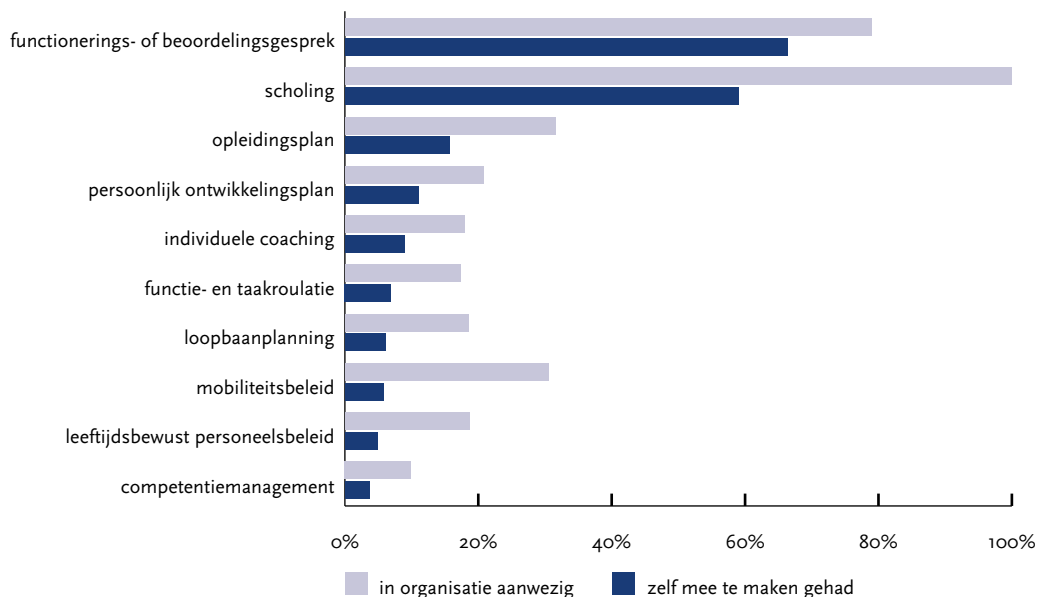
Meer aandacht voor personeelsbeleid

Binding van personeel is steeds minder vanzelfsprekend. De toegenomen mobiliteitsgevoelsgedrag is daar een uitdrukking van. Voor een deel wordt dit veroorzaakt doordat elders aantrekkelijke mogelijkheden worden geboden, arbeidsinhoudelijk, financieel of anderszins. Dat is moeilijk te voorkomen.

Bij het management ligt dat anders. Men gaat niet op zoek naar een andere baan omdat het management daar beter is. Bij het accepteren van een andere baan of functie speelt het management in de nieuwe setting een ondergeschikte rol. Onvrede over het eigen management is daarentegen wel een motief om te vertrekken. De mate waarin dit thans in de collectieve sector het geval is, noopt tot verbetering.

Dat verbeteringen mogelijk zijn, blijkt onder andere uit de bekendheid bij het overheidsperoneel van verschillende aspecten van het personeelsbeleid. Ruim 60% heeft een functionerings- of beoordelingsgesprek gehad. Dit betekent dat bijna 40% niet is beoordeeld. Andere personeelsinstrumenten worden nog minder toegepast of zijn minder zichtbaar voor het personeel, zoals uit figuur 3.7 blijkt. Alleen het volgen van een cursus of opleiding via de werkgever scoort hoog, ook in vergelijking met de marktsector.

Figuur 3.7 Gebruik en aanwezigheid van instrumenten voor personeelsbeleid bij de overheid in 2000 (percentages)



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

Bij de interpretatie van figuur 3.7 moet worden gerealiseerd dat niet alle aspecten elk jaar op het totale personeel van toepassing zijn. Zo is leeftijdsbewust personeelsbeleid vooral van belang voor ouderen en delen van de middengroep. Voor het mobiliteitsbeleid geldt min of meer hetzelfde. Het is niet de bedoeling dat alle werknemers ieder jaar worden gestimuleerd tot mobiliteit.

Figuur 3.7 laat ook zien dat een belangrijk deel van de personeelsinstrumenten maar beperkt voorkomt bij overheidsorganisaties, dan wel zichtbaar is voor de werknemers. Slechts een kwart van de overheidswerknemers is tevreden met de ondersteuning van de werkgever bij de loopbaanontwikkeling. In de meeste sectoren worden thans activiteiten ontplooid om hierin verbetering te brengen. Daarbij gaat het onder andere om een verbeterde aansturing van het personeelsmanagement, verdere professionalisering van de P&O-adviseurs, opzetten van een systeem van benchmarking op het terrein van het personeelsbeleid, versterken van de managersrol op HRM-gebied, invoeren van een systeem van loopbaanplanning en stimuleren van het eigen initiatief van medewerkers.

Meer individueel maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Om de binding van het personeel te verstevigen, is ook het leveren van meer individueel maatwerk belangrijk. Het gaat daarbij onder andere om keuzemogelijkheden in het arbeidsvoorwaardenpakket. In de meeste overheidssectoren zijn keuzeopties gecreëerd, maar de helft van het personeel beschouwt deze als onvoldoende. Hetzelfde geldt voor prestatiebeloning en bonussen. In verschillende sectoren bestaan wel mogelijkheden, maar deze worden over het algemeen als onvoldoende ervaren. En dat terwijl een ruime meerderheid van de overheidswerknemers deze arbeidsvoorwaarden juist belangrijk vindt.

Anders ligt dit bij de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Een groot deel van het overheidspersoneel erkent het belang hiervan. Dat geldt voor vrijwel alle betrokken aspecten: zorgverlof, flexibele werktijden, deeltijdmogelijkheden, kinderopvang, ouderschapsverlof en verlofsparen. De overheid doet het op dit vlak goed. De laatste jaren is daar ook veel geïnvesteerd. Toch is een deel van de werknemers nog steeds niet op de hoogte van alle mogelijkheden.

Ook de marktsector besteedt steeds meer aandacht aan voorzieningen voor het combineren van arbeid en zorg. Het invoeren van regelingen is echter niet voldoende. Even belangrijk zijn de praktische mogelijkheden die een werkgever biedt. Daarbij is de (bedrijfs)cultuur van belang. Ook op dit punt scoort de collectieve sector goed. Meer inzetten op individuele keuzemogelijkheden (zoals IKAP in de sector Rijk) kan dit nog versterken.

Onderwerp 3: investeren in imago en werving

In figuur 3.5 is ingegaan op de ervaringen van het zittend overheidspersoneel met een scala aan relevante baanaspecten. Ook bij de buitenwacht bestaan ideeën over het werken bij de overheid. Dit beeld komt op drie punten overeen met de ervaringen van overheidswerknemers. Ten eerste vinden beide groepen dat de overheid meer mogelijkheden biedt om arbeid en zorg te combineren dan de marktsector. Ten tweede ervaren hoger opgeleiden in de marktsector hun loon vaker als hoog dan hoger opgeleiden bij de overheid. Dit spoort met het beeld dat de marktsector hoger opgeleiden beter betaalt. Ten derde zijn de werknemers bij de overheid ontevreden over de financiële doorgroeimogelijkheden (zie figuur 3.5). Dit komt overeen met de visie dat de salarisvooruitzichten in de marktsector beter zijn.

Naast overeenkomsten ook verschillen

Voor een drietal andere aspecten komt het beeld van de buitenwacht niet overeen met de ervaringen van de overheidswerknemers. Ten eerste verwachten externen dat de banen in de marktsector leuker en uitdagender zijn. De werknemers bij de overheid zijn juist zeer tevreden over hun werkinhoud. Ten tweede ervaren lager opgeleiden bij de overheid hun beloning vaker als hoog dan lager opgeleiden in de marktsector, terwijl die het imago heeft beter te betalen. Ten derde is de buitenwacht van mening dat de werkdruk bij de overheid lager is dan in de marktsector. De overheidswerknemers ervaren de werkdruk zelf als hoog.

Meer aandacht voor werkinhoud en loopbaanperspectief

Gegeven deze bevindingen zijn er twee belangrijke issues die vragen om verbetering. Allereerst het beeld van de werkinhoud. De overheidswerknemers zijn positief, de buitenwereld ziet het anders. Hier ligt een duidelijke taak voor de communicatie op de arbeidsmarkt. Het is zaak de (positieve) werkinhoud goed over te brengen. Daarnaast is de beeldvorming van het loopbaanperspectief niet gunstig. Dit komt echter overeen met de ervaringen van de werknemers zelf. Een beter imago kan alleen worden gerealiseerd, indien het loopbaanperspectief daadwerkelijk verbetert.

Wervingscampagnes

Centrale imagocampagnes kunnen het imago van de werkgevers in de collectieve sector beïnvloeden. De afgelopen jaren zijn in diverse sectoren campagnes opgestart. Daarbij wordt gebruikgemaakt van verschillende media. Thematisch hebben deze campagnes direct of indirect te maken met de werkinhoud. Daarmee grijpen ze in op een belangrijke zwakke plek in het imago. In de sectoren Defensie en Onderwijs (po en vo) ligt het accent op de uit te voeren werkzaamheden. In de sectoren Gemeenten, Politie en Rijk is de aandacht meer gefocust op de maatschappelijke relevantie van het werk. De campagne in de sector Zorg en Welzijn richt zich op beide aspecten.

Aangezien de imagocampagnes nog voortduren en sommige pas onlangs zijn gestart, is het nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken. Wel is duidelijk dat met deze campagnes een forse vernieuwingsslag is ingezet wat betreft de communicatie op de arbeidsmarkt. De resultaten worden permanent gevolgd, zodat noodzakelijke aanpassingen zichtbaar worden en tijdig kunnen worden doorgevoerd. Inmiddels is duidelijk dat het belangrijk is dat de op sectoraal niveau gevoerde campagnes worden gedragen door decentrale P&O-afdelingen. Daar moeten de thema's nader worden uitgewerkt en moeten mensen worden opgevangen die belangstelling tonen. Er moeten derhalve ook concrete vacatures zijn. Verder is duidelijk geworden dat campagnes die alleen inzoomen op de maatschappelijke relevantie van het werk, niet de gehele potentiële doelgroep bereiken. De aandacht moet daarom ook zijn gericht op andere relevante aspecten van de baan (inhoud).

Bijlage

De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Arbeidszaken Overheid

februari 2002

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid
Directie Arbeidszaken Overheid
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ontwerp omslag

Grafisch Buro Van Erkelens, Den Haag

Lay-out

Stijlmeester, Houten

Druk

Enroprint bv, Rijswijk

Februari 2002

22017

Exemplaren van 'De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002' en nadere informatie daaromtrent zijn verkrijgbaar bij de Directie Arbeidszaken Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (adres zie hierboven), telefoon (070) 4266548, telefax (070) 4266076.
ISSN: 1570-1271

Inhoud

	Leeswijzer	5
1	Werkgelegenheid	7
1.1	Verwachtingen voor economische groei en werkgelegenheid	7
1.2	Recente ontwikkeling van werkgelegenheid	8
1.3	Arbeidsmarktpositie etnische minderheden	10
2	Vacatures	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Vacature-intensiteit en intensiteit moeilijk vervulbare vacatures	16
2.3	Arbeidsmarkt knelpunten per beroep	21
3	Verlenging arbeidsduur	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Voltijders	24
3.3	Deeltijders	26
4	Arbeidsparticipatie oudere werknemers	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Arbeidsparticipatie oudere werknemers bij de overheid 1998-2000	30
4.3	Vergelijking FPU-regeling met relevante pensioenregelingen in de markt	32
4.4	Alternatieve prikkels	33
5	Sociale zekerheid: ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Ziekteverzuim	36
5.3	Arbeidsongeschiktheid	40
5.4	Conclusies voor verzuim- en reïntegratiebeleid	44
6	Arbeidsvoorwaarden	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Financiële secundaire arbeidsvoorwaarden	48
6.3	Arbeid en Zorg	50
6.4	Keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden	54
7	Scholing en loopbaanbeleid	55
7.1	Inleiding	55
7.2	Ontwikkeling van de deelname aan scholing	55
7.3	Deelname aan scholing bij de overheid	56
7.4	Loopbaanbeleid	60

8	Arbeidsmobiliteit	63
8.1	Inleiding	63
8.2	Arbeidsmobiliteit bij de overheid	64
8.3	Management, werkinhoud en beloning als vertrekreden	67
8.4	Potentieel mobiele zoeken ook in de marktsector	69
9	Imago en werving	73
9.1	De baantevredenheid van overheidswerknemers	73
9.2	De tevredenheid over baanaspecten: markt, overheid en zorg	77
9.3	Het imago van de overheid als werkgever	79
9.4	Wervings- en imagocampagnes	83

Deze bijlage bevat de bouwstenen waarop de hoofdstukken 1 en 3 uit de Nota De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002 zijn gebaseerd. De bijlage valt in drie delen uiteen. Het eerste deel (hoofdstukken 1 en 2) beschrijft de ontwikkeling van de werkgelegenheid bij de overheid en de sector Zorg en Welzijn tegen de achtergrond van de algemene economische ontwikkelingen en verwachtingen voor de toekomst. Daarbij komen ook de huidige en toekomstige knelpunten in de arbeidsvoorziening van de publieke sector aan de orde.

Het tweede deel heeft aanbodvergroting als thema. Eén van de oplossingen voor de arbeidsmarktknelpunten is immers het beter benutten van het huidige arbeidspotentieel van de collectieve sector. Dit kan door het huidige personeel langer te laten werken: meer uren per week (hoofdstuk 3) en tot op hogere leeftijd (hoofdstuk 4). Een betere benutting kan ook worden bereikt door het verlagen van het ziekteverzuim en het voorkomen van uitstroom naar arbeidsongeschiktheids- en wachtgeldregelingen (hoofdstuk 5). Om in de huidige en toekomstige vraag naar arbeid te voorzien, is een betere benutting van het personeel echter niet voldoende. De publieke sector zal ook substantiële aantallen nieuwe werknemers moeten aantrekken: schoolverlaters en andere (her)intreders, maar ook werknemers uit de marktsector. Of de publieke sector hiertoe in staat zal zijn, hangt in hoge mate af van haar concurrentiekracht. Dit thema staat centraal in de laatste vier hoofdstukken van deze bijlage.

Hoe aantrekkelijk is het om in de collectieve sector te werken? Een belangrijk aspect van de concurrentie tussen werkgevers (in de publieke en particuliere sector) zijn de arbeidsvoorwaarden. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het belang dat werknemers hechten aan de verschillende onderdelen van arbeidsvoorwaarden, de mate waarin de arbeidsvoorwaarden in hun pakket voorkomen en in hoeverre zij er gebruik van maken. Bijzondere aandacht is er voor de combinatie van arbeid en zorg. In hoofdstuk 7 komen vervolgens scholing en loopbaanbeleid aan bod. Omdat er een aanzienlijke uitwisseling van werknemers bestaat tussen collectieve sector en marktsector, wordt in hoofdstuk 8 de interne mobiliteit (functiewisseling, zoekgedrag) in verband gebracht met de externe mobiliteit. Tot slot (hoofdstuk 9) wordt ingegaan op de baantevredenheid van werknemers, het imago van de collectieve sector als werkgever en de wervingscampagnes die onlangs hebben plaatsgevonden.

Deze bijlage is gebaseerd op een groot aantal bestaande (geactualiseerde) gegevensbronnen, onder meer afkomstig van het CBS, ABP, USZO, de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) en het Ministerie van BZK zelf. Een nieuwe en veelvuldig gebruikte bron vormt het Personeelsonderzoek 2001. Dit is een in het voorjaar van 2001 uitgevoerde enquête onder overheids personeel (werknemers die gedurende geheel 2000 bij dezelfde werkgever in dienst waren en contractueel minimaal twaalf uur per week werkten). De enquête bestond uit bijna zeventig vragen over onder andere persoonskenmerken, het soort baan, functiewisseling en zoekgedrag, opleidingen en cursussen, ziekteverzuim, de tevredenheid met verschillende baanaspecten en arbeidsvoorwaarden. De resultaten (ruim 14.000 ingevulde enquêtes) van deze representatieve steekproef zijn op het totale personeelsbestand geprojecteerd (een gewogen ophoging).

1 Werkgelegenheid

‘De afgelopen jaren is de werkgelegenheid in de collectieve sector snel toegenomen. Tot 2000 was de werkgelegenheids groei in de marktsector hoger. Vanaf 2000 is het beeld omgedraaid, met name door de ontwikkelingen in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn. Op basis van demografische ontwikkelingen en de afgesproken beleidsimpulsen in beide sectoren verwacht het CPB ook voor de komende jaren een hogere werkgelegenheids groei.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 5).

Leeswijzer

Paragraaf 1.1 schetst de toekomstverwachtingen voor de economische groei in Nederland en de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

Paragraaf 1.2 gaat dieper in op de recente ontwikkeling van de werkgelegenheid bij de overheid en de sector Zorg en Welzijn.

Paragraaf 1.3 belicht de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden en de voorbeeldfunctie van de overheid.

1.1 Verwachtingen voor economische groei en werkgelegenheid

Uit recente publicaties van het CPB¹ blijkt dat de toekomstverwachtingen voor de Nederlandse economie zijn verslechterd. Dit als gevolg van de terugvallende internationale conjunctuur. Het CPB meldt dat het mondiale beeld sinds de terreuraanslagen van 11 september sterk is veranderd. De groeiprognoses voor zowel 2001 als 2002 zijn daarom met 0,5 procentpunt verlaagd tot 1,5%. Voor de jaren daarna heeft het CPB twee scenario's opgesteld, een 'voorzichtig' en een 'optimistisch' scenario. De economische groei voor 2003-2006 komt in het voorzichtige scenario op 2,5% en in het optimistische scenario op 3% per jaar (tabel b1).

Vertraging van de groei van het arbeidsaanbod

Volgens het CPB wordt de economische groei in de huidige en de vorige kabinetsperiode gedragen door een forse toename van het arbeidsaanbod en een daling van de werkloosheid. De komende jaren zal de arbeidsaanbodgroei vertragen door de vergrijzing van de beroepsbevolking en door het geleidelijk wegvallen van inhaaleffecten bij de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De structurele groei van het arbeidsaanbod zal in de periode 2003-2006 naar verwachting 1% per jaar bedragen. De recente conjuncturomslag gaat in 2001 en 2002 slechts in beperkte mate gepaard met een oplopende werkloosheid. In eerste instantie lopen de vacatures terug; de werkloosheid reageert met een vertraging. Evenwichtsherstel op de arbeidsmarkt in de periode 2003-2006 impliceert dat de werkloosheid in beide scenario's oploopt van 3,75% van de beroepsbevolking in 2002 naar 4,75% in 2006.

¹ CPB, *Nieuwe raming 2001-2002*, 2001, CPB, Den Haag en CPB, *Economische verkenningen 2003-2006*, 2001, CPB, Den Haag.

Tabel b1 Enkele kerngegevens voor de Nederlandse economie, 1995-2006

	1995-1998	1999-2002	2003-2006	
			Voorzichtig	Optimistisch
Mutaties per jaar in %				
Bruto binnenlands product	3,4	2,5	2,5	3
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	2,5	1,75	0,75	1
Arbeidsaanbod in personen	1,8	1,75	1	1,25
Niveaus in eindjaar				
Werkloze beroepsbevolking (in %)	4,9	3,75	4,75	4,75

Bron: CPB, *Economische verkenningen 2003-2006*, 2001, CPB, Den Haag.

1.2 Recente ontwikkeling van werkgelegenheid

Uit recente cijfers van het CBS² blijkt dat de economische groei in de loop van 2001 verder is afgenomen. In het derde kwartaal van 2001 is de economie met 0,4% gegroeid ten opzichte van dezelfde periode van vorig jaar (tabel b2). Dit is het laagste groeipercentage sinds begin 1993. Daarentegen is de expansie van de werkgelegenheid in het tweede kwartaal van 2001 onverminderd doorgedaan. Het aantal banen van werknemers is 193.000 hoger dan in het tweede kwartaal van 2000. Dit komt voor het vijfde achtereenvolgende kwartaal neer op een stijging van 2,7%.

Zorgsector koploper...

Dé 'banenmotor' is volgens het CBS de zorg en overige (quartaire) dienstverlening. In deze sector kwamen er in één jaar tijd 56.000 banen bij, een toename van 4,4%. Deze bedrijfstak realiseert hiermee bijna eenderde van de totale werkgelegenheids groei. Ook bij de overheid versnelt de banengroei naar 2,7% in het tweede kwartaal van 2001.

Tabel b2 Enkele kerngegevens voor de Nederlandse economie, 2000-2001

	2000				2001		
	I	II	III	IV	I	II	III
%-verandering t.o.v. dezelfde periode van het voorgaande jaar							
Bruto binnenlands product	4,7	4,0	3,1	2,2	1,4	1,4	0,8
Banen van werknemers	2,9	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	.
w.o.							
Overheid	1,4	1,5	1,6	2,0	2,3	2,7	.
Zorg en overige diensten	2,4	2,7	2,9	3,2	3,9	4,4	.

Bron: CBS, persberichten PB01-215, PB01-259 en PB02-011.

...samen met de overheid

De CBS-cijfers sporen redelijk met de gegevens van BZK. Waar zich verschillen voordoen, worden die met name veroorzaakt door een afwijkende afbakening van de bedrijfstakken. Volgens de BZK-gegevens is de werkgelegenheid bij de overheid in de afgelopen jaren flink gegroeid. Tussen 1997 en 2000 kwamen er 41.000 ambtenaren bij, waardoor eind 2000 in totaal 846.000 personen in overheidsdienst waren (tabel b3). De groei in 2000 was iets groter dan de gemiddelde groei in de twee voorgaande jaren. Het aantal ambtenaren nam in

² CBS, persberichten PB01-215 (28 september 2001), PB01-259 (15 november 2001) en PB02-011 (17 januari 2002).

2000 met 2,2% toe en in de twee voorgaande jaren gemiddeld met 1,4%. Deze versnelling in de werkgelegenheidsgroei bij de overheid verschilt van de ontwikkeling in de marktsector. In de markt nam de groei juist af van 3,0% naar 1,4%. In tegenstelling tot voorgaande jaren groeide in 2000 de werkgelegenheid bij de overheid dus sneller dan in de marktsector.

De cijfers bevestigen dat in de sector Zorg en Welzijn sprake was van een versnelling in de werkgelegenheidsgroei. In 1998 en 1999 groeide het aantal werkzame personen in deze sector al sterker dan gemiddeld. In 2000 versnelde de groei in zowel absolute als relatieve zin. In 2000 voerde de collectieve sector, bestaande uit de overheid en de sector Zorg en Welzijn, de werkgelegenheidsgroei aan. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de werkgelegenheidscijfers zijn uitgedrukt in personen. Indien de werkgelegenheidsgroei wordt uitgedrukt in arbeidsjaren, ook wel voltijdequivalenten genoemd, zou het plaatje er anders uit kunnen zien. Het is bekend dat in de collectieve sector een relatief groot deel van het personeel in deeltijd werkt. Overigens maakt dit voor de procentuele groei niet zoveel uit.

Tabel b3 Werkzame personen naar sector en taakveld (inclusief kleine banen), 1997-2000

	Aantal (x 1.000)	Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling	
	2000	1997-1999	1999-2000
Overheid	846,3	1,4%	2,2%
Openbaar bestuur	335,0	1,0%	1,6%
Rijk	115,8	0,6%	2,0%
Rechterlijke Macht	2,6	3,3%	4,6%
Gemeenten	177,3	1,3%	1,3%
Provincies	12,9	1,5%	0,9%
Waterschappen	9,3	0,7%	2,4%
Gemeenschappelijke Regelingen	17,0	-0,8%	1,5%
Onderwijs en wetenschappen	389,4	2,5%	3,4%
Onderwijs (po, vo en bve)	304,4	2,9%	4,1%
Hoger beroepsonderwijs	29,2	0,9%	2,7%
Universiteiten	52,0	1,7%	0,5%
Onderzoekinstellingen	3,8	-4,9%	-4,1%
Veiligheid	121,9	-0,6%	0,0%
Defensie	73,1	-2,0%	-1,9%
Politie	48,8	1,7%	3,0%
Zorg en welzijn	1.074,0	3,4%	4,5%
Markt	5.874,7	3,0%	1,4%
Totaal	7.795,0	2,9%	1,9%

Bronnen: Kerngegevens Overheidspersoneel 1997-2000, BZK; Enquête Beroepsbevolking 1997-2000, CBS.

Banengroei in vrijwel alle overheidssectoren

Tussen 1997 en 2000 is de werkgelegenheid in vrijwel alle overheidssectoren gegroeid. Alleen bij de Onderzoekinstellingen en in de sector Defensie is al een aantal jaren sprake van een terugloop van het personeelsbestand. In procenten daalde het aantal ambtenaren bij de Onderzoekinstellingen tamelijk fors. Door de vrij kleine omvang van deze overheidssector was de terugloop in absolute zin echter beperkt: bijna 600 personen in drie jaar tijd. De reden hiervoor is dat OIO's steeds vaker bij Universiteiten in dienst treden in plaats van bij Onderzoekinstellingen. De afname van het defensiepersoneel was absoluut gezien aanzienlijk groter. Hier daalde het aantal ambtenaren met 4.600 tussen 1997 en 2000.

In relatieve zin werd de groei van de werkgelegenheid bij de overheid met name gerealiseerd bij de Rechterlijke Macht en in het Onderwijs (po, vo en bve). In deze sectoren groeide de werkgelegenheid bovengemiddeld, zowel in 2000 als in de twee hieraan voorafgaande jaren. In absolute zin groeide het aantal ambtenaren vooral in het Onderwijs (28.000) en bij Gemeenten (7.000). Maar ook bij het Rijk (4.000) en de Politie (3.000) kwam er een flink aantal ambtenaren bij.

Veel vrouwen en ouderen in overheidsdienst

Ten opzichte van de marktsector werken bij de overheid relatief veel vrouwen en ouderen (50+). Het aandeel vrouwen ligt bij de overheid op 43% tegen 36% in de marktsector. Ook in de sector Zorg en Welzijn is het aandeel vrouwen met 79% hoog. Dat de vergrijzing van meer betekenis is bij de overheid dan in de marktsector, blijkt uit het hoge aandeel ouderen. Bij de overheid is 28% van de werkzame personen 50 jaar of ouder, tegen 20% in de marktsector. De sector Zorg en Welzijn is minder vergrijsd. De ouderen maken hier 19% van het personeelsbestand uit.

1.3 Arbeidsmarktpositie etnische minderheden

De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden vertoont al enige jaren een gunstige ontwikkeling. De arbeidsparticipatie neemt toe en de werkloosheid daalt. Deze ontwikkelingen sluiten aan bij de algemene trends op de arbeidsmarkt. Geconstateerd kan worden dat de gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet aan de etnische minderheden zijn voorbijgegaan. Daarnaast heeft het kabinet een positief beleid ten aanzien van etnische minderheden gevoerd.

Arbeidsdeelname groeit gestaag

De arbeidsparticipatie van zowel etnische minderheden als autochtonen groeit gestaag. De relatieve achterstand van etnische minderheden is in de afgelopen jaren echter nauwelijks veranderd. In 2000 had 54% van de niet-westerse allochtonen (van 15-64 jaar) een baan van ten minste twaalf uur per week of was daarnaar op zoek. Onder autochtonen was dit percentage 69%. Overigens is het verschil tussen de categorie 'niet-westerse allochtonen' zoals die door het CBS wordt gedefinieerd en de doelgroepen van het minderhedenbeleid (etnische minderheden) beperkt. Tussen de diverse minderheidsgroeperingen bestaan grote verschillen in de mate van arbeidsparticipatie. Marokkanen, Turken en overige niet-westerse allochtonen, onder wie nieuwkomers in Nederland, nemen minder dan gemiddeld deel aan het arbeidsproces. Surinamers, Antillianen en Arubanen participeren juist meer dan gemiddeld (onder niet-westerse allochtonen). De arbeidsdeelname van Surinamers was in 2000 zelfs even hoog als die van autochtonen.

Werkloosheid daalt

De daling van de werkloosheid onder etnische minderheden lijkt groter te zijn dan onder autochtonen. Maar de afronding van de CBS-cijfers kan hierbij een rol spelen. In 2000 was 11% van de niet-westerse beroepsbevolking op zoek naar werk (tabel b4). Van de autochtonen was dit 3%. De doelstelling van het huidige kabinet om de werkloosheid onder etnische minderheden terug te brengen tot hooguit 10%, lijkt binnen handbereik. Toch hadden etnische minderheden in 2000 nog altijd een achterstand ten opzichte van autochtonen. Deze achterstand verschilt per minderheidsgroepering. Onder Marokkanen en overige niet-westerse allochtonen is de werkloosheid hoger dan gemiddeld. Gunstiger is de situatie onder Antillianen, Arubanen, Surinamers en Turken.

Tabel b4 Werkloosheidspercentage naar etniciteit, 1997-2000

	Beroepsbevolking (x 1.000)	Werkloosheidspercentage ¹			
		2000	1997	1998	1999
Totaal	7.187	6%	5%	4%	4%
Autochtonen	6.013	5%	4%	3%	3%
Allochtonen	1.173	14%	11%	9%	8%
Westerse allochtonen	658	9%	6%	5%	5%
Niet-westerse allochtonen²	515	20%	16%	14%	11%

Bron: Enquête Beroepsbevolking 1997-2000, CBS.

¹ Werkloze beroepsbevolking in %en van de beroepsbevolking.

² De doelgroep van de Wet SAMEN omvat de gehele categorie 'niet-westerse allochtonen' plus het voormalig Joegoslavië dat onder 'westerse allochtonen' valt.

Overheid vervult voorbeeldfunctie

Het aandeel etnische minderheden in de werkgelegenheid is in de afgelopen jaren toegenomen. Het is moeilijk aan te geven in welke mate het overheidsbeleid hieraan heeft bijgedragen. De krapte op de arbeidsmarkt heeft een belangrijke rol gespeeld. Bij de inschakeling van etnische minderheden vervult de overheid een voorbeeldfunctie. Het aandeel etnische minderheden in het personeelsbestand verschilt aanzienlijk tussen de diverse overheidssectoren. Dit loopt uiteen van rond de 1% bij de Rechterlijke Macht en de Waterschappen tot ruim 7% bij het Rijk en Defensie (tabel b5).

Tabel b5 Aandeel etnische minderheden in personeelsbestand, 2000

Rijk	7,5%
Onderwijs (po, vo en bve)	
Basisonderwijs ¹	4,2%
Speciaal onderwijs ¹	2,4%
Voortgezet onderwijs ¹	2,1%
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	-
HBO	-
Universiteiten	-
Onderzoekinstellingen	6,1%
Defensie	7,4%
Politie ²	5,5%
Rechterlijke Macht ^{2,3}	0,8%
Gemeenten	6,0%
Provincies	5,0%
Waterschappen	1,2%

Bron: opgave sectoren en Regioplan onderzoek.

¹ Aandeel in schooljaar 2000-2001.

² Aandeel in 1999.

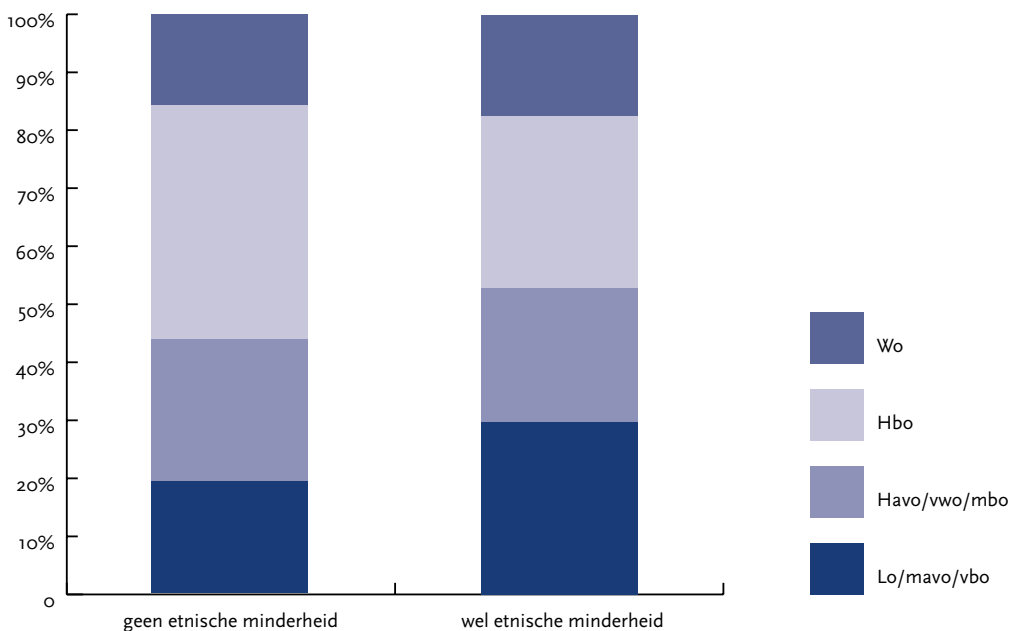
³ Gezien de wettelijke bepalingen omtrent het Nederlanderschap zijn de mogelijkheden in deze sector wat beperkter. In de CAO Rechterlijke Macht is inmiddels afgesproken, dat voorwaarden worden geschapen om de toetreding van etnische minderheden tot de Rechterlijke Macht te bevorderen.

Leeftijd en opleidingsniveau

Uit het Personeelsonderzoek 2001 van BZK blijkt, dat etnische minderheden in dienst bij de overheid gemiddeld jonger en lager opgeleid zijn dan de overige ambtenaren. Van de etnische minderheden is 34% jonger dan 35 jaar, terwijl dit gemiddeld 23% is. Daarnaast heeft 30% ten hoogste een mavo-diploma, tegen 20% gemiddeld onder alle ambtenaren (figuur b1). Opvallend is dat het aandeel etnische minderheden met een academische graad

juist hoger is dan gemiddeld. Het lagere opleidingsniveau weerspiegelt zich in de salarisstructuur. Etnische minderheden zijn relatief sterker vertegenwoordigd in de lagere salarisklassen.

Figuur b1 Werkenden bij de overheid¹ naar opleidingsniveau² en etniciteit, 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

² Hoogst voltooid opleidingsniveau.

In het Personeelonderzoek 2001 geven etnische minderheden vaker dan gemiddeld aan onder hun opleidingsniveau te functioneren. 34 Procent zegt dat het functieniveau lager is dan de genoten opleiding. Gemiddeld ligt dit percentage op 21%. Het aandeel werknemers met een functieniveau dat hoger ligt dan het opleidingsniveau, is juist lager onder etnische minderheden (17% versus 25%).

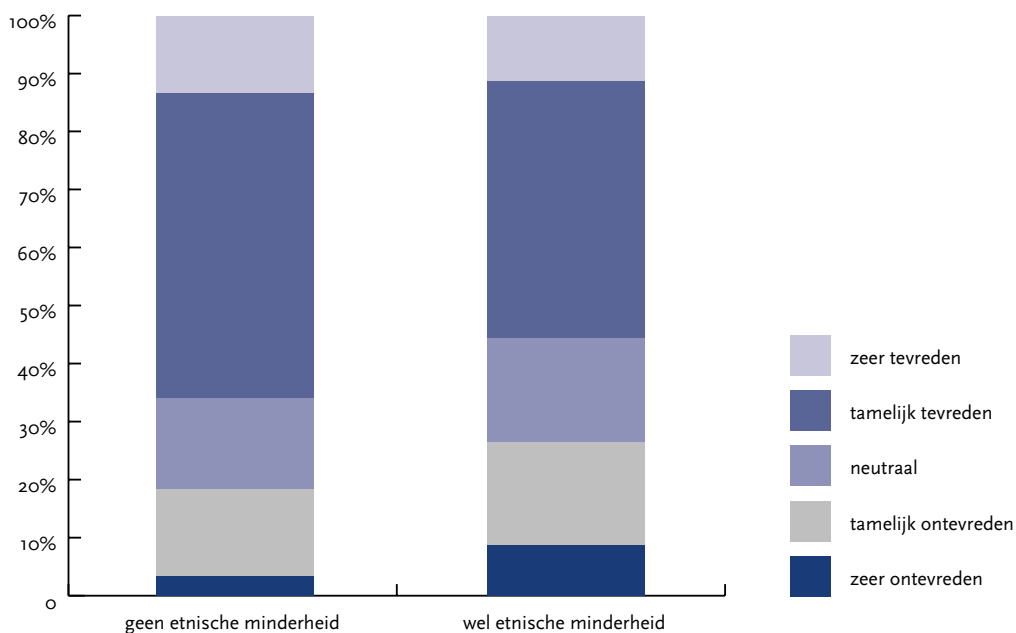
Dienstverband

Van de etnische minderheden heeft, overeenkomstig het gemiddelde, negen van de tien een vast dienstverband. Hierbij is van belang dat het Personeelonderzoek betrekking heeft op werknemers die gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector zijn gebleven. Personen die gedurende het jaar in of uit dienst zijn getreden, zijn niet in de onderzoekspopulatie opgenomen. Aannemelijk is dat onder medewerkers die pas kort bij de overheid werken, een kleiner aandeel een vast dienstverband heeft.

Baantevredenheid

Het Personeelonderzoek wijst uit dat etnische minderheden over het algemeen redelijk tevreden zijn met hun baan. Van hen geeft 27% aan alles bijeengenomen (zeer) ontevreden en 55% (zeer) tevreden te zijn over hun werk (figuur b2). Vergelijken met de overige werknemers zijn de etnische minderheden toch iets minder tevreden. Gemiddeld liggen de percentages op respectievelijk 19 en 65%. Dit beeld gaat op voor vrijwel alle functieaspecten. Alleen over de werkdruk zijn etnische minderheden iets positiever gestemd. Vooral over de beloning zijn zij minder tevreden dan de andere ambtenaren.

Figuur b2 Algehele tevredenheid van werkenden bij de overheid¹ naar etniciteit, 2000



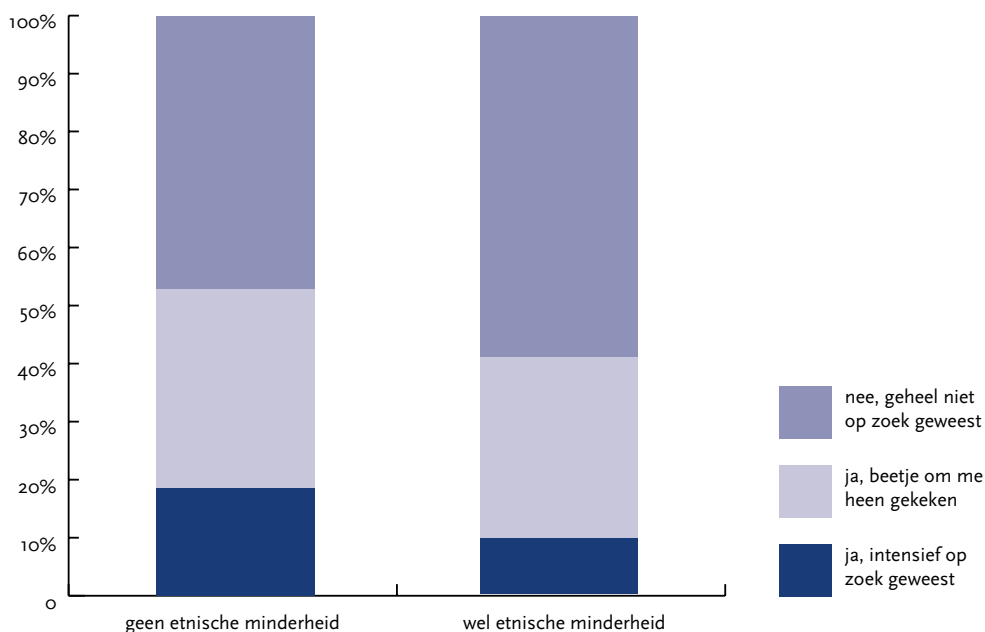
Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

Zoekgedrag

Uit het Personeelonderzoek blijkt ook dat etnische minderheden aanzienlijk vaker op zoek zijn naar een andere baan of functie. 19 Procent geeft aan zich intensief op de arbeidsmarkt te oriënteren en nog eens 34% zegt een beetje om zich heen te kijken. Onder de niet-etnische minderheden liggen deze percentages respectievelijk op 10% en 31% (zie figuur b3).

Figuur b3 Werkenden bij de overheid¹ naar zoekgedrag en etniciteit, 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

Uitstroom en instroom

Uit eerdere analyses (Mobiliteitsonderzoek 1999) blijkt dat de uitstroom van etnische minderheden bij de overheid in 1998 kleiner was dan de uitstroom van autochtonen (respectievelijk 2,7% van het totale aantal minderheden in het personeelsbestand en 4,1% van alle autochtonen in overheidsdienst). Daarnaast was de instroom van etnische minderheden relatief hoog: 9,4% tegenover 6,3% onder autochtonen. Per saldo nam het aantal etnische minderheden in overheidsdienst dus sneller toe (6,7%) dan het aantal autochtonen (2,2%). Het is opmerkelijk dat etnische minderheden relatief vaker op zoek zijn naar een andere baan, maar desondanks minder zijn uitgestroomd.

Conclusie

Het aandeel etnische minderheden in dienst van de overheid verschilt per overheidssector en loopt uiteen van nog geen 1% tot ruim 7%. Werknemers uit deze categorie zijn gemiddeld jonger en lager opgeleid dan de andere ambtenaren. Ook geven zij vaker dan gemiddeld aan onder hun opleidingsniveau te functioneren. Hoewel etnische minderheden over het algemeen redelijk tevreden zijn met hun werk, zijn zij toch minder tevreden dan hun autochtone collega's. Vooral de beloning stemt tot ontevredenheid. Een gevolg van de geringere tevredenheid is dat etnische minderheden vaker op zoek zijn naar een andere baan of functie. Opmerkelijk is wel dat dit niet leidt tot daadwerkelijke uitstroom, want die is juist lager dan gemiddeld.

2 Vacatures

‘Gemeten naar het aantal moeilijk vervulbare vacatures zijn de knelpunten in de marktsector groter. De maatschappelijke impact van personeelstekorten kan in de collectieve sector echter ingrijpend zijn. In de marktsector zijn de arbeidsmarktknelpunten in 2000 niet verder gestegen. De daling in de eerste helft van 2001 heeft zich na de terreuraanslagen in Amerika versneld voortgezet. De ontwikkelingen in de collectieve sector tonen een ander beeld. In 2000 en 2001 zijn de knelpunten opnieuw toegenomen, hoewel het groeitempo lager ligt dan in de jaren daarvoor.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 9)

‘De economische terugval die zich vanaf 2001 openbaart, zorgt weliswaar voor enige verlichting. Maar volgens recente ramingen van het CPB en het ROA zal de krapte op de arbeidsmarkt zeker tot en met 2006 voortduren. De knelpunten zullen zich vooral manifesteren bij middelbaar en hoger opgeleiden.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 5)

Leeswijzer

Paragraaf 2.1 geeft aan de hand van recente onderzoeksgegevens een overzicht van de actuele vacature-ontwikkeling op de arbeidsmarkt.

Paragraaf 2.2 behandelt de vacature-intensiteit en de intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures, zowel voor de arbeidsmarkt in het algemeen als voor de verschillende overheidssectoren.

In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op specifieke arbeidsmarktknelpunten per beroep. Hierbij wordt gebruikgemaakt van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures. Dit is noodzakelijk, omdat voor de onderscheiden beroepen geen werkgelegenheidsgegevens beschikbaar zijn.

2.1 Inleiding

De meest actuele CBS-cijfers over vacatures hebben betrekking op het derde kwartaal van 2001, gegevens over moeilijk vervulbare vacatures op het derde kwartaal van 2000. Recente conjuncturele ontwikkelingen, en zeker de invloed en nasleep van de gebeurtenissen op 11 september in de Verenigde Staten, komen daarin nog niet tot uiting. In de meest recente CPB-raming wordt de veronderstelling uitgesproken dat de impact op de middellangetermijn (2006) gering is. Een goed inzicht in de kortetermijneffecten op arbeidsmarktknelpunten ontbreekt. In het tijdschrift *Intermediair* werd onlangs de verwachting uitgesproken dat de gevolgen voor de arbeidsmarkt vooral in de marktsectoren zullen plaatsvinden.³ Volgens *Intermediair* heeft zich een forse daling in het aantal vacatureadvertenties voorgedaan. In het derde kwartaal 2001 is het aantal vacatures met 22% gedaald in vergelijking met dezelfde periode in 2000. Vooral voor functies als projectmanagers, systeemanalisten en adviseurs werving en selectie daalde het aantal advertenties sterk. Bij de overheid is de afname van het aantal personeelsadvertenties minder scherp. Als mogelijke verklaring voert *Intermediair* aan dat de overheid kwantitatief een inhaalslag maakt ten opzichte van de markt. Als gevolg van de nagestreefde kwaliteitsverbetering zouden met name de aangehaalde specialistische functies nodig zijn.

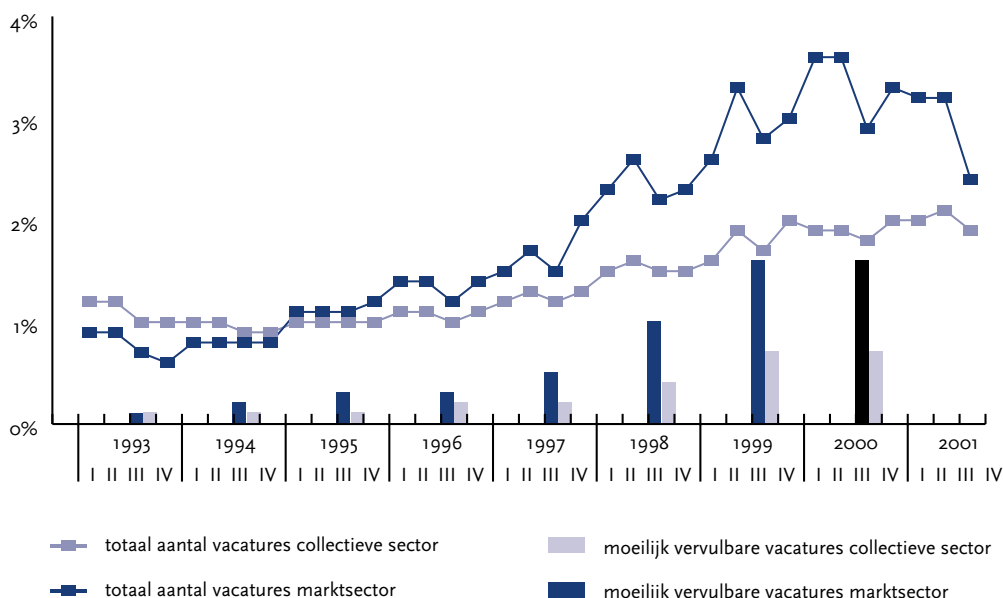
³ *Intermediair* 43, *Arbeidsmarkt in vrije val*, oktober 2001.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) vertaalt de ramingen van het CPB door naar ontwikkelingen op de arbeidsmarkt naar opleiding en beroep. Hiervoor is gebruikgemaakt van het 'Global Competition' scenario uit het Centraal Economisch Plan 2001. Het ROA verwacht dat er in 2006 voor de lagere opleidingsniveaus (tot en met niveau HAVO/VWO) vrijwel geen knelpunten in de personeelsvoorziening zullen zijn. Voor alle hogere opleidingsniveaus worden grote tot zeer grote knelpunten voorzien. In de pedagogische, medische en paramedische beroepen worden de grootste knelpunten voorzien.

2.2 Vacature-intensiteit en intensiteit moeilijk vervulbare vacatures

In figuur b4 wordt per kwartaal de ontwikkeling van het aantal vacatures (uitgedrukt per 100 banen, de vacature-intensiteit) weergegeven. De vacature-intensiteit vertoont voor de jaren 1997 tot en met 1999 een vergelijkbaar beeld. In het eerste en het tweede kwartaal neemt zij telkens toe, in het derde kwartaal treedt een daling op, waarna het vierde kwartaal wederom een stijging vertoont. Per saldo leidde dit voor de desbetreffende jaren tot een stijgende tendens. In 2000 verandert het beeld: de groeiende lijn van 1997-1999 lijkt af te zwakken. Dit komt vooral doordat de vacature-intensiteit in het tweede kwartaal zowel in de markt als in de collectieve sector nagenoeg constant blijft. Door de daling in het derde kwartaal neemt de vacature-intensiteit in 2000 per saldo minder sterk toe dan in voorgaande jaren. De vacature-intensiteit in Zorg en Welzijn is met 2% hoger dan bij de overheid (ruim 1,6%). Ook voor de intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures (aantal moeilijk vervulbare vacatures per 100 banen) is het beeld in 2000 anders dan de voorgaande jaren. Van 1996 tot en met 1999 neemt de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures in de markt en in de collectieve sector toe. In 2000 neemt de intensiteit in de markt licht af, tegenover een bescheiden toename in de collectieve sector.

Figuur b4 Vacature-intensiteit en de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures, 1993-2001¹



Bronnen: Vacature-enquête 1993-2001, CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel 1993-2000, BZK; Enquête Beroepsbevolking 1993-2000, CBS.

¹ Cijfers 2001 berekend m.b.v. geschatte werkgelegenheid (verondersteld dat werkgelegenheidsontwikkeling per kwartaal in 2001 gelijk is aan die van dezelfde kwartalen in 2000).

Op basis van voorlopige werkgelegenheidscijfers was de vacature-intensiteit in de eerste twee kwartalen van 2001 in de collectieve sector 2%. Een geringe stijging ten opzichte van 2000, toen de vacature-intensiteit 1,9% bedroeg.⁴ In de marktsector neemt de intensiteit in het eerste kwartaal van 2001 af tot 3,2 procent ten opzichte van het eerste kwartaal van 2000 toen de vacature-intensiteit nog 3,6 procent was. In het tweede kwartaal van 2001 neemt de vacature-intensiteit in de collectieve sector toe. In de marktsector daalt de vacature-intensiteit in hetzelfde kwartaal.

Uit figuur b4 blijkt jaarlijks in het derde kwartaal een daling van de vacature-intensiteit plaats te vinden. Ook de vacature-intensiteit in het derde kwartaal van 2001 vertoont deze daling, zowel bij de overheid als in de markt. De daling bij de overheid is vergelijkbaar met die in voorgaande jaren. De daling in de marktsector is echter forsere dan voorgaande jaren.

Arbeidsmarktpositie overheidswerkgevers

Eerder is geconstateerd dat op basis van bestaande bronnen geen actuele ontwikkelingen van vacatures kunnen worden geschetst. Met het oog hierop heeft het Ministerie van BZK een interactieve arbeidsmarktsite ontwikkeld. Aan personeelsmanagers van overheidsinstellingen is gevraagd via het internet een enquête in te vullen met vragen over arbeidsmarktknelpunten. In het vierde kwartaal van 2001 is de website online geweest. Mede omdat het een nulmeting betreft, zijn de resultaten van de enquête niet representatief voor de gehele collectieve sector. De uitkomsten kunnen echter wel worden gebruikt voor een actuele inkleuring van de arbeidsmarktpositie van overheidswerkgevers. Met name vanuit de gemeenten, het primair en het voortgezet onderwijs heeft een behoorlijk aantal personeelsmanagers aan het onderzoek meegewerkt. Het geschetste beeld is dan ook vooral op respons uit deze sectoren gebaseerd.

Het merendeel van de personeelsmanagers geeft aan dat in 2001 het aantal (moeilijk vervulbare) vacatures opnieuw is gestegen. Belangrijke oorzaken zijn het niet beschikbaar zijn van gekwalificeerde arbeidskrachten en het tekort aan werkervaring van sollicitanten. Personeelsmanagers spelen hierop in door andere wervingskanalen te benutten en zo alternatieve groepen op de arbeidsmarkt aan te spreken. Na de toename van de vacatureproblematiek in de afgelopen jaren, verwacht een aanzienlijk deel van de respondenten dat het aantal vacatures en moeilijk vervulbare vacatures het komende jaar nagenoeg gelijk zal blijven.

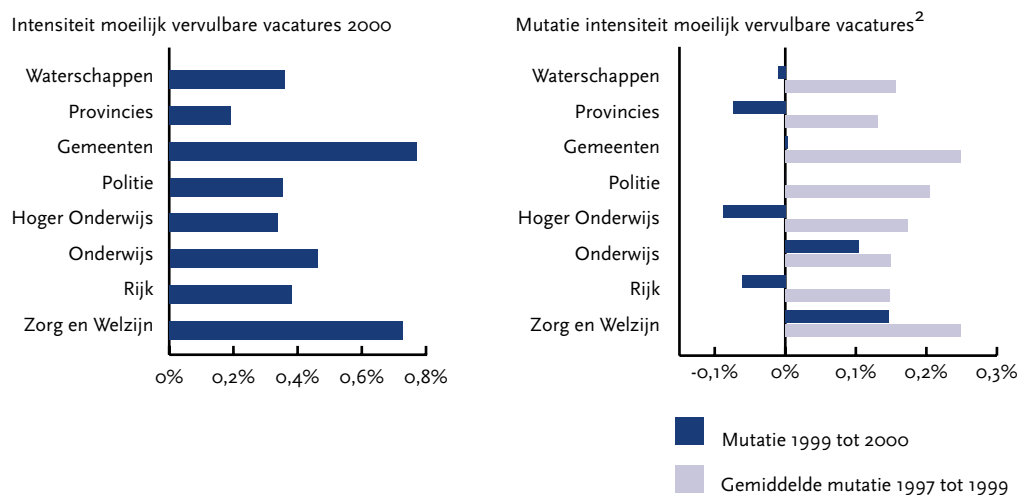
Sectorale beeld

In 2000 hebben de sectoren Zorg en Welzijn (0,9%), Onderwijs (0,6%) en Gemeenten (0,9%) de hoogste intensiteit moeilijk vervulbare vacatures (zie figuur b5). Dit beeld is ten opzichte van 1999 nauwelijks veranderd. De intensiteit van de verschillende sectoren is in deze periode met hooguit 0,15% gewijzigd.

Eerder is opgemerkt dat de ontwikkeling van vacatures en moeilijk vervulbare vacatures in de periode 1999-2000 afwijkt van de jaren 1997-1999. Figuur b5 gaat nader in op de ontwikkeling van de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures per overheidssector. De gemiddelde jaarlijkse wijziging in de periode 1997-1999 wordt vergeleken met de mutatie die van 1999 naar 2000 heeft plaatsgevonden.

⁴ De werkgelegenheid in de eerste twee kwartalen van 2001 is nog niet bekend. Voor de eerste twee kwartalen van 2001 is een werkgelegenheidsontwikkeling verondersteld die gelijk was aan de ontwikkeling in de eerste twee kwartalen van 2000.

Figuur b5 Intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures, 1997-2000¹



Bronnen: Vacature-enquête 1993-2001, CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel 1993-2000, BZK; Enquête Beroepsbevolking 1993-2000, CBS.

¹ Voor de sectoren Rechterlijke Macht en Defensie waren niet voldoende cijfers beschikbaar.

² Gemiddelde jaarlijkse mutatie in procentpunten.

In de sectoren Zorg en Welzijn, Onderwijs en Gemeenten neemt de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures in 2000 nog steeds toe. Voor de overige sectoren daalt de intensiteit in de periode 1999-2000 na een aanvankelijke groei in de jaren 1997-1999.

Onderzoek in sectoren

De sectoren Onderwijs, Zorg en Welzijn, Defensie en Gemeenten laten onderzoek verrichten naar hun wervingspositie op de arbeidsmarkt. Deze onderzoeken zijn qua opzet en onderliggende definities niet geheel vergelijkbaar met het cijfermateriaal van het CBS. De uitkomsten komen desondanks overeen met de resultaten van de vacature-enquête van het CSB. Dit geldt niet voor Defensie, omdat deze sector niet in de CBS-enquête is opgenomen. Voor de sector Onderwijs, in het bijzonder de subsectoren primair en voortgezet onderwijs, stemt de ontwikkeling per kwartaal overeen met de gegevens van het CBS. Uit beide bronnen blijkt dat het aantal vacatures aan het begin van het schooljaar (derde kwartaal) lager is dan gedurende de rest van het schooljaar. De toenemende vacature-intensiteit en de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures die blijkt uit de CBS-cijfers, wordt bevestigd door arbeidsmarktonderzoeken binnen de sectoren Zorg en Welzijn, en Defensie. Het in opdracht van de sector Gemeenten verricht arbeidsmarktonderzoek bevestigt eveneens het beeld uit de vacature-enquête van het CBS. In onderstaande boxen worden de resultaten van enkele onderzoeken beschreven.

Box 1 Onderwijs

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verricht Regioplan onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van de subsectoren primair en voortgezet onderwijs (po en vo) en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve).⁵ Voor de subsectoren po en vo wordt de wervingspositie aan het begin van en gedurende het schooljaar onderzocht. Dit gebeurt onder andere door de vervulde en onvervulde vacaturevoorraad in kaart te brengen (het aantal vacante fte's dat wel respectievelijk niet is vervuld ten opzichte van het totale aantal vacatures). Uit het onderzoek blijkt dat de wervingsproblemen zijn toegenomen. Bij de start van het schooljaar 2000 is de onvervulde vacaturevoorraad in het po ten opzichte van het schooljaar 1999 met 2% gestegen tot 11%. In het vo bedraagt de toename van de onvervulde vacaturevoorraad in 2000 4% (van 10% in 1999 naar 14%). Gedurende het schooljaar zijn de wervingsproblemen bij po en vo groot. Bij het po blijft ruim 50% en bij het vo ruim 60% van de vacaturevoorraad die iedere maand tijdens het schooljaar ontstaat onvervuld. Het gaat daarbij vooral om tijdelijke vacatures wegens ziekte.

Voor de subsector bve wordt de wervingspositie voor onderwijzend enerzijds en ondersteunend en beheerspersoneel anderzijds afzonderlijk over een geheel schooljaar in kaart gebracht. Daarbij wordt voor het onderwijzend personeel onderscheid gemaakt naar reguliere en tijdelijke vacatures (vervanging). Voor het onderwijzend personeel is het aantal onvervulde reguliere vacatures in 2000 met 2,2% toegenomen tot 19,4%. De onvervulde vacatures wegens tijdelijke vervanging zijn in 2000 met 0,2% toegenomen tot 25,7%. Voor het onderwijsondersteunend en beheerspersoneel zijn de wervingsproblemen groot. In 2000 bleef ruim 26% van de vacatures onvervuld.

Bij de start van het schooljaar 2001/2002 heeft Regioplan diverse scholen gebeld om de arbeidsmarktsituatie te achterhalen. Bij het primair onderwijs werden alleen bij het speciaal onderwijs verschillen gevonden ten opzichte van het schooljaar 2000/2001. Deze verschillen zijn echter dermate gering, dat niet kan worden geconcludeerd dat de arbeidsmarktproblematiek voor het speciaal onderwijs is toegenomen. In het basisonderwijs was de situatie vergelijkbaar met het schooljaar 2000/2001. Er is dus geen duidelijke wijziging in de arbeidsmarktsituatie van het po opgetreden. In het voortgezet onderwijs spelen ten opzichte van het schooljaar 2000/2001 twee tegenovergestelde ontwikkelingen. In het reguliere voortgezet onderwijs is de arbeidsmarktproblematiek licht toegenomen, tegenover een afname in het speciaal voortgezet onderwijs en het praktijkonderwijs. In het bve is de arbeidsmarktsituatie aan het begin van het schooljaar 2001/2002 vergelijkbaar met 2000/2001.

⁵ Berndsen, F.E.M., S.W. van der Ploeg, A.L. van der Vegt, H.S. Vrieling, *Onvervulde uren in de sectoren PO, VO en BVE*, 2001, Regioplan, Amsterdam.

Box 2 Zorg en Welzijn

In opdracht van onder andere het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verricht het OSA onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van de sector Zorg en Welzijn. In dit onderzoek wordt de wervingspositie onder meer in kaart gebracht door middel van de vacature-intensiteit, de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures en de niet-bezette arbeidsplaatsengraad (aantal niet-bezette arbeidsplaatsen per 100 banen).

De vacature-intensiteit in de sector Zorg en Welzijn is van 1% in 1996 toegenomen tot 2,6% in 2000. Ook de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures is in dezelfde periode toegenomen: van 0,3% tot 1,3% in 2000. Hetzelfde geldt echter voor het aantal niet-bezette arbeidsplaatsen. De niet-bezette arbeidsplaatsengraad is in de periode 1996-2000 gestegen van 0,8% tot 2,1%. Uit ander OSA-onderzoek⁶ blijkt dat werkgevers er in de huidige arbeidsmarktkrapte steeds vaker voor kiezen vacante arbeidsplaatsen niet meer open te stellen, omdat zij inschatten dat de kans om deze plaatsen te vervullen erg klein is. Deze niet-opengestelde, vacante arbeidsplaatsen worden ook wel 'latente vacatures' genoemd. Met het toenemen van de niet-bezette arbeidsplaatsengraad lijkt deze ontwikkeling zich ook in de sector Zorg en Welzijn voor te doen. De niet-bezette arbeidsplaatsengraad is vooral hoog in Verpleeg- en verzorgingshuizen en overige Welzijnsinstellingen. Uitgesplitst naar beroepen speelt de wervingsproblematiek vooral in de (para)medische en verzorgende beroepen. De problemen zijn het grootst op lager beroepsniveau, gevolgd door het middelbare en hogere beroepsniveau.

Box 3 Defensie

De vacaturegegevens over de sector Defensie komen niet of nauwelijks voor in de vacature-enquête van het CBS. Dit hangt samen met het systeem van personeelsvoorziening bij Defensie, dat afwijkt van het systeem dat de rest van de collectieve sector hanteert. Ieder krijgsmachtsonderdeel raamt jaarlijks zijn aanstellingsbehoefte. Dit is het aantal militairen dat ieder onderdeel verwacht nodig te hebben. Jaarlijks evalueert Defensie de mate waarin in de aanstellingsbehoefte is voorzien (het aanstellingsresultaat). Dit gebeurt in de Brief Personeelsvoorziening en in de Integrale Monitor Personeelsvoorziening Defensie. Sinds 1996 is het aanstellingsresultaat gedaald. Werd in 1996 nog 92% van de aanstellingsbehoefte gerealiseerd, in 2000 is dit percentage afgenomen tot 74%. De problemen doen zich vooral voor bij aanstellingen voor bepaalde tijd.

In de Integrale Monitor Personeelsvoorziening Defensie 2000 worden geen uitspraken gedaan over wervingsproblemen naar beroepsniveau. Wel wordt ingegaan op het opleidingsniveau van instromende militairen die een functie voor bepaalde tijd aanvaarden. De minimumeis is afhankelijk van het krijgsmachtsdeel waar men wil werken afgerond lager onderwijs of VMBO-niveau. Van de instroom heeft 70% een opleidingsniveau dat lager is dan MBO-niveau.

⁶ Winden, P. van en P.J. van Nes, *Krapte op de arbeidsmarkt: werkgeversreacties*, 2001, OSA, Tilburg.

Box 4: Gemeenten

Het Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds (A+O fonds) Gemeenten heeft ten behoeve van de nota 'Personeel in Perspectief: monitor Gemeenten 2000' onderzoek verricht naar de wervingspositie van de sector Gemeenten. Volgens dit onderzoek is het aantal vacatures bij Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners sinds 1999 gedaald. Bij Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is het aantal vacatures toegenomen, bij Gemeenten met een inwonertal tussen 50.000 en 100.000 zelfs met meer dan 50%. Uit het onderzoek van het A+O fonds blijkt tevens dat in 2000 39% van de vacatures onvervuld zijn gebleven. In 1998 was dit nog 25%. Met name Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners en Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ondervinden problemen bij het vervullen van vacatures.

2.3 Arbeidsmarktknelpunten per beroep

De wervingspositie op de arbeidsmarkt is afhankelijk van de sectorale werkgelegenheidsstructuur. Een sector die arbeidskrachten zoekt in een beroepsrichting waarvoor krapte op de arbeidsmarkt heerst, zal meer wervingsproblemen ondervinden dan een sector die personeel nodig heeft dat niet schaars is. Daarbij speelt ook de concurrentie van andere werkgevers (uit de collectieve dan wel marktsector) een rol. In welke mate deze factoren ertoe leiden dat er verschillen in de wervingspositie naar beroepsrichting zijn, wordt in het onderstaande behandeld.

Tabel b6 Aandeel moeilijk vervulbare vacatures naar beroepsniveau in 2000

	Elementaire / Lagere beroepen	Middelbare beroepen	Hogere beroepen	Wetenschappelijke beroepen
Nederland	56,0%	48,7%	56,2%	50,0%
Marktsector	56,5%	50,6%	61,8%	52,1%
Collectieve sector	44,3%	38,3%	42,9%	42,3%
Overheid	32,8%	21,1%	44,1%	32,6%
Zorg en Welzijn	50,8%	44,5%	38,5%	51,3%

Bron: Vacature-enquête 2000, CBS.

Uit tabel b6 blijkt dat in de marktsector op ieder beroepsniveau meer dan de helft van het aantal vacatures moeilijk vervulbaar is. Bij de collectieve sector is het aandeel moeilijk vervulbare vacatures voor alle beroepsniveaus ongeveer 40%. De wervingsproblemen bij de overheid concentreren zich op de hogere beroepen. In de sector Zorg en Welzijn is het aandeel moeilijk vervulbare vacatures het hoogst bij de elementaire/lagere en wetenschappelijke beroepen.

Tabel b7 Beroepen met een hoog aandeel moeilijk vervulbare vacatures in de collectieve sector in 2000¹

Beroep	Aandeel moeilijk vervulbare vacatures
Hogere docerende beroepen	60%
Leraar basisonderwijs	58%
Lager verzorgende, (para)medische beroepen	52%
Managers (wetenschappelijk werk- en denkniveau)	50%
Wetenschappelijke (para)medische beroepen e.d.	50%
Elementaire beroepen	50%
Lagere technische beroepen	50%
Lagere beveiligingsberoepen	50%
Hoger verzorgende en (para)medische beroepen	47%
Middelbaar verzorgende, (para)medische beroepen	47%
Middelbare beroepen mbt. gedrag en maatschappij	42%

Bron: Vacature-enquête 2000, CBS; bewerking BZK.

¹ In deze tabel verschilt het aantal vacatures naar beroep. De verzorgende en (para)medische beroepen hebben het hoogste aantal vacatures. In deze beroepen zit meer dan de helft van het aantal vacatures van het totale aantal vacatures in de tabel.

In bovenstaande tabel wordt meer in detail op de wervingsproblemen in de collectieve sector ingegaan. Het beeld uit de rapportage van de werkgroep Van Rijn wordt in deze tabel bevestigd. Beroepen die een hoog aandeel moeilijk vervulbare vacatures hebben, komen vooral voor in de sectoren Onderwijs, Politie en Zorg en Welzijn. Het gaat daarbij vaak om beroepen op middelbaar of hoger opleidingsniveau. Over de gehele breedte van de collectieve sector worden problemen ondervonden bij het werven van managers.

Ontwikkeling tot 2006

De ROA-prognose *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep in 2006* (2001) is gebaseerd op de CPB-raming uit het Centraal Economisch Plan 2001. De geprognosticeerde werkgelegenheidsontwikkeling sluit daarmee niet aan bij de meest recente berekeningen van het CPB. Voor het jaar 2001 sporen de veronderstellingen met betrekking tot de werkgelegenheidsontwikkeling van het ROA nog wel met die van het CPB. Voor 2002 gaat het ROA echter van een hogere werkgelegenheidsontwikkeling uit. Voor de periode 2003 tot en met 2006 komen de veronderstellingen weer overeen. In de berekeningen van het ROA groeit de werkgelegenheid tot 2006 gemiddeld 0,15% per jaar meer dan in de huidige CPB-prognose. Dit heeft een geringe overschatting van de arbeidsmarktknelpunten tot gevolg. Desondanks biedt de ROA-prognose een goed inzicht in de mogelijke arbeidsmarktontwikkelingen voor de komende jaren.

Het ROA voorspelt de arbeidsmarktsituatie per beroep tot 2006. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de collectieve sector en de marktsector. Het ROA beziet in hoeverre arbeidskrachten beschikbaar zijn om de arbeidsvraag te vervullen. Hoe meer arbeidsplaatsen er voor een bepaald beroep niet kunnen worden vervuld, hoe groter de beroepsspecifieke arbeidsmarktknelpunten.

Eerder is al geconstateerd dat voor pedagogische, medische en paramedische beroepen de meeste wervingsproblemen worden verwacht. Dit betekent dat de knelpunten in de personeelsvoorziening in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn in de komende jaren groot blijven. Dat geldt ook voor beroepen op MBO-, HBO- en WO-niveau. Op wetenschappelijk niveau worden in de richtingen economie, landbouw en techniek zeer grote knelpunten verwacht.

3 Verlenging arbeidsduur

‘Arbeidsduurverlenging kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van arbeidsmarktknelpunten. In vrijwel de gehele collectieve sector hebben sociale partners hierover afspraken gemaakt. De voorlopige resultaten laten zien dat de effecten afhankelijk zijn van de invulling. Zo zijn de opbrengsten het grootst in de sector Politie, waar de normweek voor een voltijder feitelijk met twee uur is verlengd naar 38 uur. In sectoren waar de werkweek niet structureel is verlengd en de vrijwilligheid voor werknemers vooropstaat, zijn de resultaten uiteraard meer gedifferentieerd. ... De mogelijkheden om voltijders te stimuleren meer uren te werken, zijn overigens ook afhankelijk van de specifieke sectorale situatie.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 7)

Leeswijzer

In paragraaf 3.1 wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden voor voltijders om meer uren te werken dan de formele werkweek. Daarbij wordt ook ingegaan op de mate waarin van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

Paragraaf 3.2 gaat dieper in op de ontwikkelingen in de gemiddelde werkweek van deeltijders. In beide paragrafen wordt ook aandacht besteed aan de wensen van werknemers voor de lengte van de werkweek.

3.1 Inleiding

De werkgroep Van Rijn heeft verlenging van de (gemiddelde) werkweek aangemerkt als een belangrijke mogelijkheid om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Door het zittend personeel van de overheid langer te laten werken, wordt het totale arbeidsaanbod vergroot. Voordeel is dat dit los van de concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt kan plaatsvinden. De werkgroep plaatst daarbij wel de kanttekening dat het om een vrijwillige verlenging van de werkweek dient te gaan.

Twee wegen

De gemiddelde werkweek kan langs twee wegen worden verlengd. Allereerst door te stimuleren dat deeltijders meer uren per week gaan werken. Deze mogelijkheid heeft altijd al bestaan. Barrières zijn de wensen van de deeltijders en de (on)mogelijkheden van de werkgevers. De tweede optie is om voltijders langer te laten werken. Belangrijkste obstakel zijn de afspraken die hierover in CAO-verband zijn gemaakt. Veranderingen zijn derhalve afhankelijk van het overleg tussen sociale partners. In de tweede helft van de jaren negentig is in grote delen van de collectieve sector de voltijdse werkweek door arbeidsduurverkorting teruggebracht tot 36 à 37 uur. De marktsector is hierbij achtergebleven.

Vanwege de toenemende personeelstekorten, maar ook om – in het kader van de concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt – werknemers de mogelijkheid te bieden een hoger maandelijks inkomen te verwerven, zijn in delen van de collectieve sector inmiddels afspraken gemaakt over (vrijwillige) verlenging van de werkweek. Uitgangspunt daarbij blijft overigens dat de formele werkweek niet wordt verlengd.

Bepalende factoren

De resultaten die met arbeidsduurverlengende maatregelen kunnen worden behaald, zijn van een aantal factoren afhankelijk. Allereerst de personeelssamenstelling. Sectoren met

relatief veel voltijders (Defensie, Politie) moeten het met name hebben van verlenging van de voltijdse werkweek. Sectoren met relatief veel deeltijders (Zorg en Welzijn) zijn meer aangewezen op verlenging van de werkweek van deeltijders.

Een tweede relevante factor is de omvang van de formele voltijdse werkweek. In de sector Defensie bedraagt die 38 uur, maar in veel andere sectoren 36 uur (Rijk, Gemeenten, Zorg en Welzijn).

Een derde relevante factor betreft de organisatorische speelruimte van werkgevers. In sectoren waar volgens vaste roosters wordt gewerkt (Onderwijs, Zorg en Welzijn) is de kans kleiner dat de wensen van de werknemer en de mogelijkheden van de werkgever precies op elkaar kunnen worden afgestemd.

3.2 Voltijders

In grote delen van de collectieve sector zijn voor voltijders mogelijkheden gecreëerd om langer dan de formele werktijd te werken. Het gaat daarbij niet om (betaald of onbetaald) overwerk. Twee ontwikkelingen liggen hieraan ten grondslag. Allereerst de maatschappelijke tendens tot meer individualisering en, als uitvloeisel daarvan, de groeiende behoefte bij werknemers aan maatwerk, ook in de lengte van de werkweek. De arbeidsduurverkortung in de tweede helft van de jaren negentig bood hiervoor de ruimte. Immers, door opgebouwde compensatierechten te verkopen, konden werknemers zelf beslissen om langer te werken dan de formeel overeengekomen werktijd.

De tweede ontwikkeling betreft de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Werkgevers kregen hierdoor steeds meer problemen met de personeelsvoorziening. Zittend personeel langer laten werken, werd en wordt gezien als een goede oplossing. In de sector Provincies en sommige Zorg- en Welzijnssectoren is het thans (nog) niet mogelijk om langer te werken.

Drie varianten

Bij de gecreëerde regelingen zijn drie varianten te onderscheiden.

- 1 Niet-structurele verkoop van compensatie-uren zonder (financiële) stimulans: dit is de meest voorkomende variant. Het initiatief ligt bij de werknemer. Honorering van het verzoek vindt slechts plaats als er geen budgettaire obstakels zijn en er werk voor handen is. De werknemer dient ieder jaar een nieuw verzoek in te dienen. In sommige sectoren is deze regeling gekoppeld aan een soort cafetariasyteem (onder andere IKAP in sector Rijk). In de sectoren Rechterlijke Macht, Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Universiteiten, Onderzoek-instellingen, Gemeenten, Politie, Waterschappen, Academische Ziekenhuizen, Ziekenhuizen, Gehandicaptenzorg en Verpleeg- en verzorgingshuizen komt deze vorm ook voor.
- 2 Niet-structurele verkoop van compensatie-uren met (financiële) stimulans. Deze regeling heeft veel gelijkenis met de eerste variant, alleen krijgen werknemers een financiële bonus als zij meer uren gaan werken. Deze variant komt alleen in de sector Defensie voor.
- 3 Structurele verlenging van de werkweek: bij deze variant kan de werkweek na een eenmalig verzoek structureel worden verlengd. Deze variant komt op dit moment alleen voor in de sector Politie en delen van de sector Zorg en Welzijn. Vanaf 2002 is zij ook mogelijk in de sector Rijk. Belangrijk verschil is dat in de sector Politie de werkweek voor iedereen met 2 uur tot 38 wordt verlengd, behalve als de werknemer aangeeft dat niet te willen. Het initiatief ligt derhalve bij de werkgever. In de andere sectoren ligt het initiatief bij de werknemer en is honorering afhankelijk van budget en werk.

Resultaten

Voor een aantal sectoren zijn inmiddels gegevens beschikbaar over de mate waarin van de mogelijkheden tot werktijdverlenging gebruik wordt gemaakt (Rijk, Onderwijs, Defensie en Politie, zie tabel b8). De gegevens voor het Rijk hebben slechts betrekking op enkele departementen en betreffen vooralsnog alleen de eerste variant, dus niet de structurele verlenging van de werkweek.

Tabel b8 Opbrengst van arbeidsduurverlengende maatregelen

	Opbrengst in fte	Opbrengst in % van de doelgroep	Opbrengst in % van de totale werkgelegenheid
Rijk ¹	294	0,7%	0,6%
Onderwijs	189	0,1%	0,1%
Defensie	593	1,2%	0,8%
Politie	1.400	3,4%	3,0%

Bron: berekeningen BZK.

¹ Cijfers hebben slechts op vier departementen betrekking.

Uit de tabel blijkt dat er behoorlijke verschillen bestaan tussen de resultaten in de vier sectoren. In termen van werkgelegenheid is de opbrengst in de sector Politie het hoogst en in de sector Onderwijs het laagst. Enige voorzichtigheid met verdergaande conclusies is op z'n plaats, omdat het vooralsnog de eerste resultaten zijn en sectorspecifieke situaties een belangrijke rol kunnen spelen. Zo heeft de sector Onderwijs met relatief veel deeltijders te maken, waardoor het totaaleffect op de werkgelegenheid minder groot kan zijn. Daarnaast kan niet iedereen gebruikmaken van de geboden mogelijkheden, omdat men te maken heeft met een vaste lesomvang. Verder wordt de werkdruk in het onderwijs als hoog ervaren, zodat werknemers minder geneigd zullen zijn om nóg meer uren te gaan werken. In de sector Defensie beslaat een voltijdse werkweek 38 uur, terwijl deze in de andere sectoren beneden de 37 uur ligt. In de sector Politie is de 38-urige werkweek ingevoerd. Iedere werknemer is éénmaal de mogelijkheid geboden de betrekkingssomvang te handhaven op de oorspronkelijke 36 uur.

Financiële prikkels

De voorlopige conclusie is dat slechts het creëren van de mogelijkheid tot werktijdverlenging onvoldoende is om substantiële resultaten te behalen. In de sector Politie is de werktijdverlenging een feit, behalve als de werknemer expliciet aangeeft daar niet mee in te stemmen. In de sector Defensie wordt werktijdverlenging financieel gestimuleerd en in de sector Rijk is werktijdverlenging gekoppeld aan een cafetariasyteem (IKAP), wat door werknemers ook als een financiële stimulans kan worden beschouwd.

Dat financiële stimulansen werken, blijkt ook uit het aantal werknemers in de sectoren Defensie en Rijk die besluiten minder te gaan werken. In de sector Defensie is het mogelijk te kiezen voor twee uur werktijdverkorting met slechts beperkte inlevering van salaris.⁷ Een aanzienlijk deel van de werknemers heeft hiervoor gekozen, zelfs in die mate dat het positieve effect van de werktijdverlenging meer dan teniet is gedaan. In de sector Rijk bestaat geen financiële stimulans voor verdere werktijdverkorting. Het gebruik daarvan is beperkt en komt veel minder voor dan werktijdverlenging.

⁷ Defensie is de enige overheidssector die in de periode 1997-1999 niet verder is gegaan met arbeidsduurverkorting. De thans gecreëerde mogelijkheid is dus feitelijk een inhaalslag, met dien verstande dat bij Defensie dit wel gepaard gaat met een beperkte inlevering van loon.

Wensen van voltijders

In haar rapport constateert de werkgroep Van Rijn dat de mogelijke opbrengsten van werktijdverlenging beperkt kunnen zijn. Dit vanwege de maatschappelijke tendens dat vrije tijd meer prioriteit krijgt. Uit het Personeelonderzoek 2001 blijkt dat de overgrote meerderheid van het overheidspersoneel (93%) tevreden is met de omvang van de voltijd baan. In alle overheidssectoren is minimaal 89% tevreden. Van de ontevredenen wenst 2% een langere werkweek en 5% een kortere werkweek. De wens om minder uren te werken, is het hoogst in de sectoren Defensie en Onderwijs.⁸

Vergelijken we deze gegevens met de hiervoor beschreven resultaten, dan valt het volgende op. In sectoren waar werktijdverlenging wordt gestimuleerd (Politie, Defensie, Rijk), zijn de opbrengsten aanmerkelijk hoger dan kon worden afgeleid uit de wensen van werknemers. In de sector zonder stimulans (Onderwijs) komt de opbrengst overeen met de wensen. Een zelfde beeld zien we bij de werktijdverkorting. In de sector met een stimulerend beleid (Defensie) is het gebruik veel groter dan de wensen en in de sector zonder financiële prikkels (Rijk) komt het gebruik overeen met de wensen.

3.3 Deeltijders

Een tweede mogelijkheid voor verlenging van de arbeidsduur is verhoging van de gemiddelde deeltijd betrekking. Anders dan bij voltijders hoeven hiervoor geen speciale mogelijkheden te worden gecreëerd. Wel kunnen stimuleringsmaatregelen worden genomen. Kinderopvang bijvoorbeeld en mogelijkheden om arbeid en zorg beter op elkaar af te stemmen, zoals maatwerk bij het opstellen van roosterschema's.

In de periode 1998-2000 is de gemiddelde werkweek van deeltijders in vrijwel alle delen van de collectieve sector toegenomen. De stijgingen zijn echter beperkt; veelal circa 1% van een voltijd baan. Dit komt neer op een opbrengst per 100 deeltijders van 1 fte. Het werkgelegenheidseffect is afhankelijk van de exacte omvang van de stijging en het aandeel deeltijders. In de onderwijssectoren zijn de opbrengsten het grootst, variërend van 0,3% van de werkgelegenheid in het Hoger Beroepsonderwijs en 0,6% in de sector Onderwijs tot 2,3% bij de Universiteiten.⁹ In de overige sectoren varieert de opbrengst van 0 tot 0,2% van de werkgelegenheid. In de sector Onderwijs is de opbrengst van de verlenging van de werkweek van deeltijders aanzienlijk groter dan de tot nu toe gerealiseerde opbrengst bij voltijders. Bij andere sectoren is eerder het omgekeerde het geval (zie ook tabel b8).

Wensen van deeltijders

De belangrijkste redenen om in deeltijd te werken, zijn zorgtaken (bijna 60%), gevolgd door andere bezigheden zoals hobby's, sporten en een andere baan. Minder dan 10% geeft aan dat de werkgever niet de mogelijkheid biedt meer uren te werken. De verschillen tussen de overheidssectoren, de sector Zorg en Welzijn, en de marktsector zijn beperkt.

⁸ Het Personeelonderzoek 2001 van BZK heeft geen betrekking op de zorg- en welzijnssectoren en de marktsector. In het OSA-aanbodpanel zijn daarover wel gegevens opgenomen. Echter, de daar gemeten wens van voltijders om minder te willen werken, is voor de overheids werknemers veel groter dan in het Personeelonderzoek. Ruim 20% van de voltijders bij de overheid zou minder willen werken. Gezien het feitelijk gebruik van werktijdverkorting lijkt dat een duidelijke overschatting. Hetzelfde geldt voor de zorg- en welzijnssectoren en de marktsector.

⁹ Bij de Universiteiten wordt de stijging van de deeltijdfactor voor een beperkt deel (0,3%) veroorzaakt doordat voltijders zijn overgestapt naar een grote deeltijd baan. In de andere sectoren is dit effect verwaarloosbaar.

De tevredenheid van overheidswerknemers met de omvang van de baan ligt bij deeltijders weliswaar lager dan bij voltijders, maar is met 90% nog altijd zeer groot te noemen. De deeltijders bij de Universiteiten en het burgerpersoneel van Defensie zijn het minst tevreden (respectievelijk 80% en 83%). Van de ontevreden deeltijders bij de overheid wenst 4% minder uren te werken en 6% meer uren. De variatie tussen de sectoren zit voornamelijk in de wens om meer uren te werken. Het burgerpersoneel bij Defensie en de Universiteiten springen er met 15% respectievelijk 16% bovenuit.

Voor vrijwel alle sectoren geldt dat de wens van deeltijders om meer te werken, groter is dan de wens om minder te werken. Dit is in overeenstemming met de ontwikkeling van de deeltijdfactor in de periode 1998-2000, zoals hierboven gepresenteerd.

Het bovenstaande heeft betrekking op de totale deeltijdpopulatie. Van de starters in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn heeft een relatief grote groep een deeltijdbaai: circa 35% van de hoger opgeleiden in de sector Onderwijs, tegen ruim 50% van de lager/middelbaar opgeleiden en ruim 45% van de hoger opgeleiden in de sector Zorg en Welzijn. Een groot deel van deze werknemers wil graag meer uren werken. Onder de hoger opgeleiden in beide sectoren leeft die wens bij 65 tot 70% van de starters die in deeltijd werkzaam zijn.¹⁰

¹⁰ Vaatstra, R. en R. de Vries, *De positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor Schoolverlaters 1998-2000*, 2002, BZK, Den Haag (nog te verschijnen).

4 Arbeidsparticipatie oudere werknemers

‘...heeft de collectieve sector meer dan de marktsector te maken met uitstroom van personeel door de vergrijzing. De druk van de collectieve sector op de arbeidsmarkt blijft dan ook groot.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 5)

‘Inzetten op leeftijdsbewust personeelsbeleid... èn op het inbouwen van alternatieve financiële prikkels.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 25)

Leeswijzer

Paragraaf 4.1 geeft een beknopte, inleidende verkenning van de arbeidsdeelname van oudere werknemers.

In paragraaf 4.2 wordt op basis van ABP- en USZO-bestanden ingegaan op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers bij de overheid.

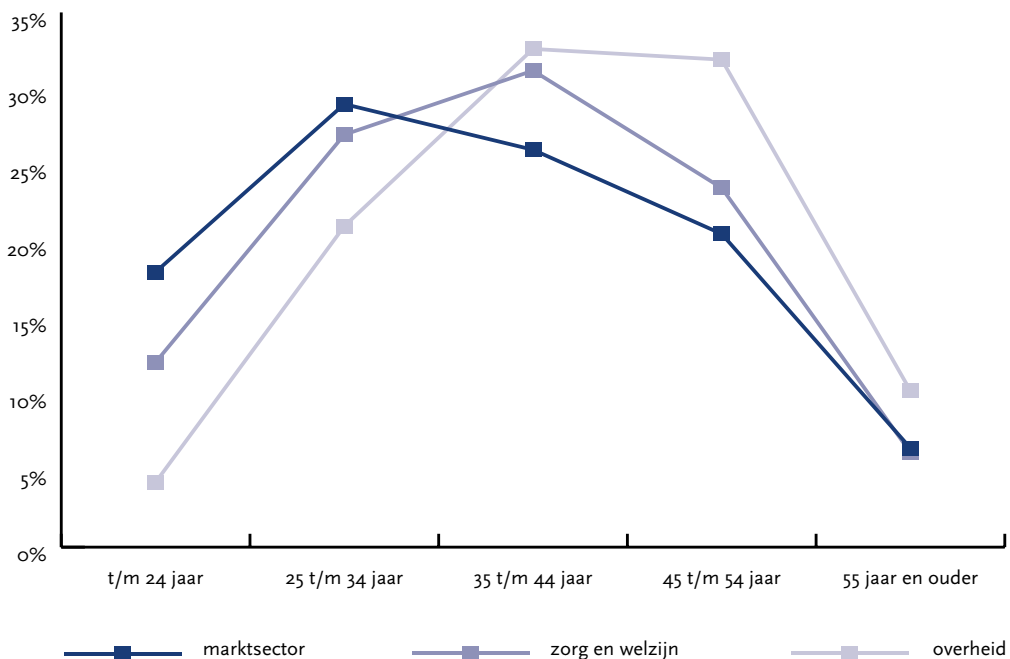
Paragraaf 4.3 schetst hoe de FPU-regeling zich verhoudt tot enkele andere, voor de overheid relevante pensioenregelingen in de markt. Dit om te zien waar de FPU-regeling eventueel zou kunnen worden aangepast zonder negatief effect op de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt.

Paragraaf 4.4 behandelt alternatieve prikkels ter bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers.

4.1 Inleiding

Het kabinet heeft in de nota ‘Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers’ geconstateerd dat de krapte op de arbeidsmarkt de komende jaren verder zal toenemen, onder andere door het samenvallen van vergrijzing en ontgroening.

Figuur b6 Leeftijdsopbouw werkenden



Bron: Lisv, bewerking BZK.

De arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland is, ook in vergelijking met andere landen, te laag. Wel is de omvang van de arbeidsdeelname van oudere werknemers de laatste jaren in gunstige zin veranderd. Arbeidsparticipatie van oudere werknemers is in een vergrijzende en ontgroenende samenleving van groot belang. Het kabinet wil daarom ouderen actief stimuleren om langer te blijven werken. Eén van de maatregelen is het principebesluit omtrent de afschaffing van de fiscale facilitering VUT. Dit besluit houdt in dat vanaf 1 juli 2002 nieuwe VUT-regelingen, vanaf 1 januari 2009 reeds bestaande VUT-regelingen en vanaf 1 juli 2022 VUT-overgangsregelingen van VUT naar prepensioen (die voor 1-1-2009 zijn getroffen) niet langer fiscaal worden gefacilieerd. Het kabinet wil hiermee bewerkstelligen dat VUT wordt omgezet in prepensioen. Dit omdat bij prepensioen de keuze tussen uittreden en langer doorwerken 'actuaarief' neutraal is. Bij VUT betekent langer doorwerken immers verlies van uitkeringsrechten. Ander nadeel van de VUT is dat de VUT-lasten jaarlijks door de werknemers van dat moment worden opgebracht.

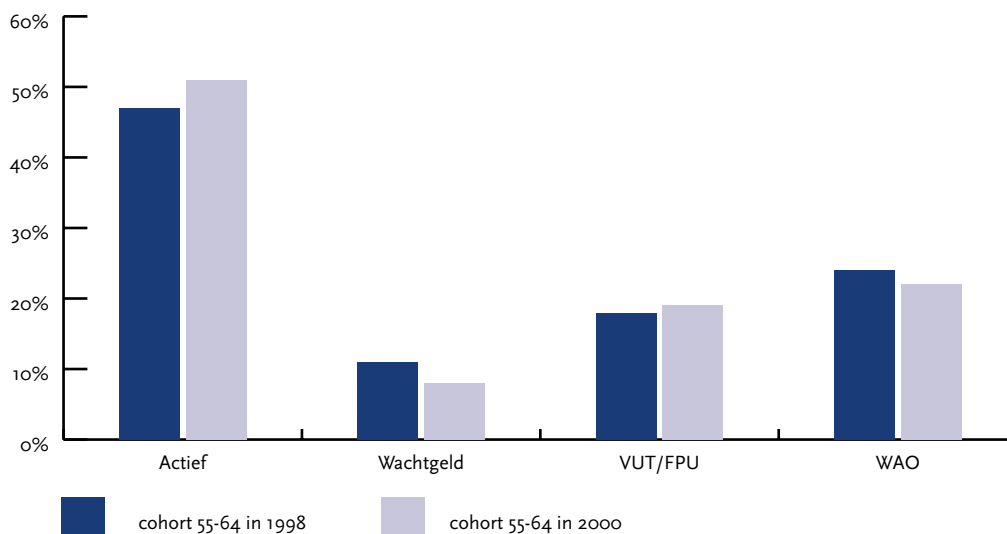
Het beleid van het kabinet heeft ook gevolgen voor de regeling Flexibel Pensioen- en Uittreden (FPU-regeling) van de overheid. Deze regeling is namelijk deels VUT (het omslaggefinancierde basisdeel FPU). Wanneer het principebesluit van het kabinet wordt doorgevoerd, moet de FPU-regeling worden aangepast, wat niet zonder financiële consequenties is.

In dit hoofdstuk worden de regelingen voor militairen buiten beschouwing gelaten. Voor de modernisering van het stelsel van diensteinderegelingen voor militairen wordt verwezen naar pagina 25 van de nota.

4.2 Arbeidsparticipatie oudere werknemers bij de overheid 1998-2000

Om beter inzicht te verkrijgen in de recente ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van oudere werknemers, zijn de bestanden van het ABP en USZO nader geanalyseerd. Voor de leeftijdsgroep 55-64 is onder andere gekeken naar de verdeling over de categorieën arbeid (actief), WAO, VUT/FPU en wachtgeld. De data van ultimo 1998 zijn hierbij vergeleken met die van ultimo 2000. Grafisch weergegeven levert deze vergelijking het volgende beeld op (zie figuur b7).

Figuur b7 Bestandsindeling cohort 55-64 ultimo 1998 en 2000 (in procenten van het totale bestand)



Bronnen: ABP; USZO; bewerkingen BZK.

Uit figuur b7 blijkt dat ultimo 2000 het aandeel in het totaal van zowel actief en als van VUT/FPU is toegenomen ten opzichte van de situatie ultimo 1998, terwijl het aandeel van wachtgeld en van WAO is afgenomen.

De bestandsanalyse is verder toegespitst op de groep werkenden. De leeftijdsgroep 55-64 is daarbij verdeeld in de cohorten 55-59 jaar en 60-64 jaar. Het aantal werkenden in deze leeftijdsgroepen is uitgedrukt in een percentage van het totaal van werkenden, WAO'ers, VUT/FPU-ers en wachtgelders in de leeftijdsgroep. Met behulp hiervan is de groep werkenden van ultimo 1998 vergeleken met die van ultimo 2000 (zie tabel b9).

Tabel b9 Bestandsindeling ultimo 1998 en 2000

		% actief 1998	% actief 2000
Leeftijd	55 - 59	68%	72%
	60 - 64	21%	24%
	55 - 64	47%	51%

Bronnen: ABP; USZO; bewerkingen BZK.

Uit tabel b9 kan worden afgeleid dat in de leeftijdsgroep boven 55 het aandeel van de werkenden in het totaal ultimo 2000 is toegenomen ten opzichte van de situatie ultimo 1998. Dat geldt ook voor de leeftijdsgroep boven 59. De toename is het grootst in de leeftijdsjaren 58-60, met een piek in het leeftijdsjaar 59. Het aandeel van de werkenden in het totaal van 59-jarigen was ultimo 2000 8% meer dan ultimo 1998 (ultimo 2000 werkte van de 59-jarigen 62%, terwijl aan 38% WAO, VUT/FPU of wachtgeld werd uitgekeerd).

Uit tabel b10 blijkt dat de werkenden die ultimo 1998 55 jaar of ouder waren en vóór 2001 zijn gestopt met werken, grotendeels in VUT/FPU zijn ingestroomd. Dit kan een verklaring zijn voor de afname sinds 1998 van het aandeel in het totaal van wachtgeld en van WAO.

Tabel b10 Mutaties per leeftijdsjaar ultimo 1998-2000

Leeftijd 1998	Actief	FPU	Wachtgeld ¹	WAO
55	-6%	4%	0%	2%
56	-7%	5%	0%	2%
57	-8%	6%	1%	1%
58	-12%	11%	0%	1%
59	-29%	32%	-3%	0%
60	-28%	35%	-7%	0%
61	-12%	13%	-2%	0%
62	-5%	6%	-1%	0%

Bronnen: ABP; USZO; bewerkingen BZK.

¹ De FPU-instroom vanaf leeftijd 59 moet mede worden verklaard uit de uitstroom van wachtgeld. Het vermoeden is dat dit effect optreedt door in het verleden afgegeven zogenaamde wachtgeld-VUT-garanties.

De FPU-regeling, die meer actuarieel neutraal is dan de tot 1997 gehanteerde VUT-regeling, geeft deelnemers immers de keuze om eerder uit te treden met behoud van een uitkering. Bij VUT levert eerder uittreden vóór de VUT-leeftijd geen uitkering op.

De tabellen b9 en b10 geven geen uitsluitsel over de mate waarin de uitstroom uit het arbeidsproces door oudere werknemers in negatieve zin is beïnvloed door de FPU-regeling.

Conclusies

Uit de bestandsanalyses kunnen voor het jaar 2000 de volgende conclusies worden getrokken.

- Er wordt langer doorgewerkt, ook op hogere leeftijd.
- De totale FPU-kans voor het cohort 55-64 is nauwelijks veranderd, maar er is wel sprake van een verhoogde kans op FPU beneden de leeftijd van 61.
- Van degenen die zijn gestopt met werken, stroomt veruit het grootste deel in de FPU in.
- De kans op wachtgeld en WAO voor 55-64 jarigen is afgenomen.

4.3 Vergelijking FPU-regeling met relevante pensioenregelingen in de markt

Indien de fiscale faciëring van de VUT wordt beëindigd, moeten VUT-regelingen worden omgezet naar kapitaalgedekte prepensioenregelingen. Dit geldt ook voor de huidige FPU-regeling. Een dergelijke transformatie brengt kosten met zich mee. Het is de vraag hoe de omzetting kan worden gefinancierd, zonder negatieve invloed op de arbeidsmarktpositie van de overheid. Om deze vraag te beantwoorden, is onderzocht hoe een aantal trendsettende pensioenfondsen (metaalindustrie, Philips, PGGM) en ondernemingen/bedrijfstakingen die op de arbeidsmarkt met de overheid concurreren (zakelijke dienstverlening, bankwezen), zijn omgegaan met de omzetting van VUT naar prepensioen.

In nagenoeg alle gevallen (PGGM niet) is de vaste uittreedleeftijd van de VUT-regeling opgetrokken naar een flexibele uittreedleeftijd (spilleeftijd) in de prepensioenregeling. De spilleeftijd ligt op 62 jaar, behalve bij PGGM (60) en Philips (62,5). Bij Philips en KPN is een flexibele pensioenregeling tot stand gekomen, waarbij de eindloonregeling is omgezet in een middelloonregeling met een opbouwpercentage van 2% per jaar. De overige onderzochte regelingen zijn – met uitzondering van ABN/AMRO – prepensioenregelingen op eindloonbasis. ABN/AMRO kent als prepensioen een beschikbare premieregeling met een ambitieniveau dat overeenkomt met een middelloon tegen een opbouwpercentage van 1,8%. Daar staat tegenover dat de premie geheel door de werkgever wordt betaald.

Bij PGGM is de omzetting gepaard gegaan met een beperking van het nabestaandenpensioen tot een pensioen op basis van risicodekking. In de meeste gevallen wordt tijdens de prepensioenperiode geen ouderdomspensioen opgebouwd.

FPU-regeling

Bij de totstandkoming van de FPU-regeling in 1997 is een versobering doorgevoerd ten opzichte van de tot dan toe geldende VUT-regeling:

- verhoging van de uittreedleeftijd van 61 naar 62 jaar;
- verlaging van het uitkeringspercentage van 80% naar 70%;
- verhoging van het premieaandeel van de werknemers (50% i.p.v. 25%);
- geen pensioenopbouw na ingang FPU.

De FPU is ingevoerd om de combinatie FPU en OP het karakter te geven van een flexibel pensioen. Daarmee samenhangend voorziet de regeling in diensttijd-doortelling bij overlijden en invaliditeit tot 62-jarige leeftijd. Bij een latere aanpassing van de FPU-regeling is een nabestaandenpensioen op risicobasis geïntroduceerd. Bij de omzetting van VUT naar FPU is er bewust voor gekozen het basisdeel FPU (het AOW-vervangende deel) structureel op omslagbasis te blijven financieren om dubbele lasten (opbouwpremie naast VUT-premie) te voorkomen.

Conclusies

Veel van de instrumenten die andere pensioenfondsen hebben ingezet bij de omzetting van VUT naar prepensioen, zijn ook door de overheid toegepast.¹¹ De FPU-regeling is dan ook zeker niet bovenmatig ten opzichte van de onderzochte regelingen.

4.4 Alternatieve prikkels

De omzetting van de FPU naar volledig pensioen kan worden gefinancierd door een verdere versoering van de FPU-regeling. Wanneer de overheid van deze mogelijkheid gebruikmaakt, zal de FPU-regeling in vergelijking met andere prepensioenregelingen minder gunstig zijn.

Een alternatieve oplossing voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen zou de zogenaamde koopsomvariant kunnen zijn. Deze variant houdt in dat werknemers die langer doorwerken dan de spilleeftijd in de VUT-regeling, geen uitkeringsrechten verliezen. Dit verlies wordt voorkomen door de VUT-uitkering als koopsomstorting aan het ouderdomspensioen toe te voegen. Daarmee kan op korte termijn neutraliteit ten aanzien van uittreden worden gerealiseerd. Bijkomend voordeel is dat deze prikkel geen gevolgen heeft bij eerder uittreden dan de spilleeftijd. Aan de koopsomvariant zijn kosten verbonden. Werknemers die in de huidige situatie ook al zouden doorwerken, moeten namelijk ook aanspraak kunnen maken op de omzetting van de VUT-uitkering in extra ouderdomspensioen.

Mogelijkheden voor sociale partners om op korte termijn de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen, liggen vanzelfsprekend ook op het terrein van leeftijdsbewust personeelsbeleid.

¹¹ Bij de overheid is geen sprake van middellood.

5 Sociale zekerheid:

ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

‘Om de beschikbaarheid van het eigen personeel zo optimaal mogelijk te benutten, zijn twee onderwerpen relevant: het voorkomen van uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid en het verlengen van de arbeidsduur. ... Ondanks alle inspanningen is het ziekteverzuim in de collectieve sector in 2000 echter opnieuw toegenomen. Deze stijging is geheel aan de overheidssectoren toe te schrijven, aangezien het verzuim in de sector Zorg en Welzijn niet verder is gestegen.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 20)

‘Aangezien het aantal oudere werknemers in de collectieve sector de komende jaren toeneemt, is de kans reëel dat het aantal WAO'ers blijft stijgen. Bij ongewijzigde in- en uitstroomkansen zal dat aantal in de collectieve sector in 2006 13% hoger zijn dan in 2000. Voor de noodzakelijke reductie van het aantal arbeidsongeschikten moet de instroomkans worden beperkt en de reïntegratie toenemen.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 7)

Leeswijzer

Paragraaf 5.1 geeft een korte plaatsbepaling van de aandacht voor verzuimpreventie- en reïntegratiebeleid bij de overheid.

Paragraaf 5.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het ziekteverzuim in de collectieve sector. Daarbij komen ook de verzuimoorzaken en uitstroom naar de WAO aan bod.

In paragraaf 5.3 wordt dieper ingegaan op de arbeidsongeschiktheidsproblematiek. Aan de hand van twee scenario's wordt een prognose gegeven van het WAO-volume in 2006.

Paragraaf 5.4 zet de belangrijkste conclusies voor het verzuim- en reïntegratiebeleid op een rij.

5.1 Inleiding

De werkgroep Van Rijn heeft aanbevolen om, waar mogelijk, onbenut arbeidspotentieel in inactiviteitsregelingen (ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid) te benutten voor het oplossen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat er bij de overheidssectoren enerzijds sprake is van een relatief hoog ziekteverzuim met daarbij een toenemend aantal WAO-aanvragen, terwijl anderzijds de WAO-instroom relatief laag is. Dit roept de vraag op hoe effectief het ziekteverzuim en het reïntegratiebeleid in het eerste ziektejaar is.

Het belang van een goed preventie- en reïntegratiebeleid wordt ook door andere ontwikkelingen ondersteund. Terecht krijgen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid veel aandacht van het kabinet, het parlement en de sociale partners. Het huidige beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen schept een groot sociaal probleem en legt een last op toekomstige generaties. De laatste jaren neemt het aantal WAO-aanvragen toe. Hierdoor komt de claimbeoordeling bij UVI's onder druk te staan. Het gevoel van urgentie wordt benadrukt door de recente wetgeving op het gebied van de uitvoering van de WAO en de aanpak van ziekteverzuim, die begin 2002 in werking zal treden (Wet SUWI en Wet verbetering poortwachter WAO). Daarnaast kan worden gewezen op het rapport over de aanpak van de WAO, dat de commissie Donner in 2001 uitbracht. De aanbevelingen van Donner liggen thans voor advies bij de SER. Ook bij de sociale partners bestaat overeenstemming over de

noodzaak van de aanpak van de WAO-problematiek. Zij zijn er echter nog niet uit welke maatregelen aanvaardbaar zijn. De definitieve uitkomsten van het SER-traject waren bij het uitbrengen van deze nota nog niet bekend.

In de gehele collectieve sector is sprake van intensivering van het ziekteverzuim- en reïntegratiebeleid. De meeste initiatieven zijn recent gestart (in 2000 of 2001). Het is niet realistisch om daarvan nu al resultaten te verwachten in de vorm van lagere instroom-, uitstroom- en volumecijfers.

5.2 Ziekteverzuim

In het jaar 2000 zijn de ziekteverzuimpercentages binnen alle overheidssectoren gestegen (zie tabel b11). De in 2000 ingezette intensivering van het ziekteverzuimbeleid inclusief reïntegratie heeft nog niet tot zichtbare resultaten geleid.

Tabel b11 Ziekteverzuimpercentages (exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof en inclusief verzuim langer dan een jaar)

	1997	1998	1999	2000
Overheidssectoren				
Rijk	5,7%	6,4%	7,0%	7,7%
Onderwijs	7,2%	7,7%	8,4%	8,7%
HBO	5,4%	5,2%	6,3%	n.b.
WO	3,8%	4,0%	4,3%	n.b.
Defensie	5,2%	5,6%	5,8%	6,3%
Politie	8,0%	8,1%	8,5%	9,4%
Rechterlijke Macht	2,8%	3,7%	4,2%	4,6%
Gemeenten	6,8%	6,6%	7,8%	8,5%
Provincies	6,0%	6,5%	7,5%	7,6%
Waterschappen	4,4%	-	5,5%	5,7%
Sector Zorg en Welzijn¹	6,9%	7,3%	7,8%	7,8%
Marktsector¹	4,6%	5,0%	5,4%	5,5%

Bron: CBS

¹ Van de marktsector en de sector Zorg en Welzijn houdt het CBS geen cijfers bij over het ziekteverzuim langer dan één jaar. Die cijfers betreffen derhalve het eerste ziektejaar. Indien bij de overheidssectoren het verzuim langer dan één jaar niet wordt meegerekend, ligt het verzuimpercentage exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof 1,1 à 1,4% lager (geldt voor de percentages voor 2000).

Over het geheel ligt het ziekteverzuimpercentage bij de overheidssectoren hoger dan in de markt. Overigens stijgt het verzuim ook in de marktsector. Uit gegevens van het CBS blijkt dat er een sterke samenhang bestaat tussen bedrijfsgrootte en ziekteverzuim. Grote ondernemingen kennen een hoger ziekteverzuim dan kleine bedrijven en instellingen. Bij de overheidssectoren gaat het veelal om grote instellingen en dat verklaart ten dele het hogere ziekteverzuim. Een andere verklaring voor de mindere prestatie van de overheid kan worden gevonden in de leeftijdsopbouw van het personeel (relatief groot aandeel 'ouderen'). Uit onderzoek is gebleken dat de verzuimfrequentie en de verzuimduur met de leeftijd toenemen. Een relativering hierbij is dat bij de overheidssectoren, anders dan bij de marktsector, ook het verzuim van langer dan een jaar is meegenomen.

Verzuimoorzaken

Inzicht in de oorzaken van het verzuim is van groot belang. Naarmate het verzuim meer werkgerelateerd is, kan de werkgever meer doen aan het voorkomen dan wel oplossen van problemen (werkdruk, arbeidsomstandigheden).

Het Personeelsonderzoek 2001 van BZK geeft een indicatie van de verzuimoorzaken bij de overheid. In de enquête is een aantal vragen opgenomen over ziekteverzuim. Uit de antwoorden kan worden afgeleid dat bijna 10% van de verzuimgevallen in 2000 geheel met de werksituatie heeft te maken; in bijna 20% van de gevallen ligt de oorzaak gedeeltelijk in het werk. Bij het overgrote deel is geen relatie met het werk aantoonbaar. De genoemde percentages hebben betrekking op alle ziektegevallen. Worden alleen de langdurige gevallen bekeken (langer ziek dan 90 dagen), dan neemt het relatieve aantal werkgerelateerde klachten toe: bij ruim 31% wordt de ziekte volledig toegeschreven aan de werksituatie en in ruim 28% van de gevallen gedeeltelijk. Van het langdurige verzuim heeft dus bijna 60% een min of meer werkgerelateerde oorzaak.

Uit het Personeelsonderzoek blijkt ook dat er een relatie bestaat tussen het ziekteverzuim en de mate van arbeidstevredenheid: hoe meer dan wel hoe langer het verzuim, hoe minder tevreden men is over het werk.

Overigens komen deze uitkomsten redelijk overeen met de situatie in de marktsector, zoals blijkt uit de resultaten van het OSA-aanbodpanel 2000. Overheids-werknemers geven echter vaker aan dat een te hoge werkdruk de belangrijkste oorzaak (binnen de werksituatie) is van het ziekteverzuim.

Overgang van ziekteverzuim naar WAO: instroom

Het hoge percentage ziekteverzuim vertaalt zich bij de overheidssectoren tot nu toe nog niet in een evenredig hoge instroom in de WAO. Een deel van de langdurig zieken krijgt uiteindelijk geen WAO-uitkering, omdat zij vóór het verstrijken van het ziektejaar weer herstellen en gaan werken, of omdat hun WAO-aanvraag wordt afgewezen.

Aantal WAO-aanvragen

In 2000 hebben circa 25.550 overheidswerknemers een WAO-aanvraag ingediend bij USZO. In circa 10.000 gevallen is de aanvraag niet in behandeling genomen of is de behandeling voortijdig gestaakt. Bijvoorbeeld omdat sprake is van herstel, van (volledige) werkhervatting of van doorverwijzing naar een andere bevoegde uitvoeringsinstelling. USZO heeft in 2000 in totaal zo'n 15.500 beslissingen op WAO-aanvragen genomen. Daarvan zijn er ongeveer 3.200 afgewezen. Van deze 3.200 overheidswerknemers bleken 2.150 personen geen ziekte of gebrek te hebben (in de zin van de WAO); 1.050 personen vielen in een arbeidsongeschiktheidsklasse van minder dan 15%. Schematisch is dit weergegeven in tabel b11.

Tabel b11 Afhandeling WAO-aanvragen bij de overheid in 2000¹

Aantal WAO-aanvragen in 2000	25.550
Aantal niet in behandeling genomen dan wel voortijdig gestaakte aanvragen in 2000	10.000
Aantal WAO-beslissingen in 2000	15.500
Aantal toekenningen in 2000	12.300
Aantal afwijzingen	3.200
- Geen ziekte of gebrek	2.150
- Minder dan 15% a.o.	1.050

Bron: USZO

¹ Een onbekend deel van de beslissingen in 2000 betreft aanvragen die in 1999 waren ingediend. Een eveneens onbekend deel van de aanvragen uit 2000 is in 2001 behandeld.

Voor een deel kan het aantal afwijzingen worden verklaard door situationele arbeidsongeschiktheid, bijvoorbeeld vanwege een arbeidsconflict of incidentele slechte arbeidsomstandigheden. Voor deze categorie bestaan in beginsel goede mogelijkheden om het werk op een andere plek dan wel bij een andere werkgever te hervatten. Voor een ander deel bestaan de afgewezenen uit personen met een zodanig verdienvermogen, dat zij met gangbare arbeid hun oude inkomen geheel of nagenoeg geheel kunnen verwerven (vandaar: minder dan 15% a.o.). Ook bij deze categorie lijken de reïntegratiekansen groot. Op dit moment is onvoldoende bekend of deze groep daadwerkelijk weer aan het werk gaat. Voor een goed inzicht in de effectiviteit van het verzuim- en reïntegratiebeleid is het noodzakelijk hierover duidelijkheid te krijgen.

Investeren in arboconvenanten

Het feit dat niet alle langdurig zieken doorstromen naar de WAO, laat onverlet dat een hoog ziekteverzuim nadelige effecten heeft. Immers, ziekte betekent dat personeel moet worden vervangen (kost geld) of dat er werk blijft liggen of door collega's moet worden overgenomen (levert hogere werkdruk op). Het is duidelijk dat de aanpak van het ziekteverzuim extra aandacht vraagt. Zoals uit box 1 blijkt, zijn op het gebied van preventie en reïntegratie de nodige activiteiten in gang gezet, onder andere via investeringen in arboconvenanten. Over het algemeen zijn de plannen van recente datum. Er zijn dan ook nog nauwelijks resultaten te melden. Een uitzondering vormt de sector Onderwijs, waar men al iets langer bezig is met verzuimpreventie en reïntegratie. En met resultaat. In het primair onderwijs en voortgezet onderwijs laten de meest recente trendcijfers van ziekteverzuim (over het derde kwartaal van 2001) een daling zien. In deze subsectoren lijkt sprake van een trendbreuk. Of de daling structureel is, moet blijken.

Het is de vraag of het ingezette beleid – de arboconvenanten – voldoende zal zijn. Even belangrijk is dat het ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheidsstelsel voldoende financiële prikkels bevat voor werkgevers én werknemers. In de arboconvenanten is hierop juist geen accent gelegd. Onder de vlag van de Taskforce WAO zullen twee interdepartementale werkgroepen hun onderzoek naar financiële prikkels binnen redelijk korte termijn rapporteren. De resultaten moeten worden meegenomen in het verzuim- en reïntegratiebeleid van overheidssectoren.

Box 1 Arboconvenanten

In bijna alle delen van de collectieve sector hebben de sociale partners samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid arboconvenanten afgesloten of zijn zij dit van plan. Hieronder volgt een overzicht van de actuele stand van zaken.

In de sector **Rijk** is in april 2001 het arboconvenant werkdruk, preventie en reïntegratie ondertekend. Onderdeel hiervan is het terugdringen van het langdurig verzuim. Hiervoor heeft BZK een overeenkomst met een reïntegratiebedrijf gesloten. De Ministeries en hoge colleges van staat kunnen, in aanvulling op hun bestaande inspanningen, van de diensten van dit bedrijf gebruikmaken. De diensten kunnen worden ingezet om langdurig – dat wil zeggen langer dan drie maanden – zieke werknemers terug te geleiden naar het werk.

In de sector **Defensie** wordt gewerkt aan de totstandkoming van een arboconvenant, dat begin 2002 zal worden afgesloten. Het convenant spitst zich toe op terugdringing van fysieke belasting, teneinde arbeidsgebonden aandoeningen en ziekteverzuim te voorkomen en preventief beleid te ontwikkelen. Defensie heeft een eigen Arbodienst en beraadt zich nog op de wijze waarop de reïntegratie in het kader van de Wet Poortwachter zal worden gecontinueerd.

In de **Onderwijssectoren** is als onderdeel van het overkoepelend arboconvenant Onderwijs en Wetenschappen (gesloten in november 2000) een aantal deelconvenanten gesloten. Van de maatregelen uit het deelconvenant 'Verzuimbegeleiding en Reïntegratie Primair onderwijs/Voortgezet onderwijs (PO/VO)' kan het instrument van de Subsidie individuele reïntegratie (SIR) worden genoemd. Het doel van deze subsidie is om werkgevers financieel te ondersteunen bij de uitvoering van reïntegratietrajecten. Hierbij is van belang dat andere subsidie- of financieringsmogelijkheden (zoals de Wet REA) niet altijd mogelijk zijn of pas op een laat moment beschikbaar komen. De SIR voorziet in deze leemte. Er wordt dan ook veelvuldig gebruik van gemaakt (tot en met het tweede kwartaal 2001: ruim € 2,5 miljoen). Voor deze aanpak bestaat ook in andere sectoren belangstelling. Daarnaast is het aantal convenantscholen (scholen met een structureel hoog verzuim) dat wordt begeleid door regioadviseurs, flink toegenomen. In totaal zijn aan het eind van het tweede kwartaal van 2001 373 trajecten gestart. Voorts is een model-dienstverleningscontract voor de inhuur van Arbodiensten ontwikkeld. Dit is gericht op preventie, op vroege interventie voor reïntegratie en op maatwerk. Een ander deelconvenant is 'Preventie psychische belasting (werkdruk) po en vo'. Het meest essentiële onderdeel van dit convenant, dat zich voornamelijk richt op preventie van ziekteverzuim, is de subsidie voor voorkoming van uitval van onderwijspersoneel. Ook voor het Hoger Onderwijs is een deelconvenant afgesloten. Er zijn onder andere afspraken gemaakt over de reïntegratie van langdurig zieken.

In de sector **Politie** is in augustus 2001 een arboconvenant getekend. Inmiddels is er een plan van aanpak. Er komt één uitvoeringsorganisatie, wat de samenhang tussen de verschillende korpsen moet bevorderen. Het convenant richt zich met name op het terugdringen van psychische belasting.

Het arboconvenant **Gemeenten** (gesloten in juli 2001) heeft betrekking op werkdruk, RSI, fysieke belasting, agressie en geweld. Het convenant geldt voor alle gemeenten en heeft de status van een CAO-afspraken. De te nemen maatregelen moeten uiterlijk op 1 september 2002 decentraal in een plan van aanpak zijn vertaald.

In de sector **Provincies** wordt vanaf januari 2002 gesproken over een arboconvenant ter voorkoming van arbeidsuitval en ziekteverzuim. Dit in het kader van de CAO-onderhandelingen.

In de sector **Zorg en Welzijn** zijn in de subsectoren algemene en academische ziekenhuizen, thuiszorg, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en kinderopvang arboconvenanten afgesloten die zich met name richten op werkdruk, lichamelijke en psychische belasting en allergene stoffen. De overige subsectoren dienen eveneens een convenant af te sluiten en binnen vier jaar een plan van aanpak te formuleren.

5.3 Arbeidsongeschiktheid

Uit de tot nu toe gepresenteerde cijfers en enkele publicaties¹² komt het beeld naar voren dat het WAO-risico bij overheidswerkgevers geen gelijke tred houdt met het hogere ziekteverzuim. In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002 en in de Kerngegevens Overheidspersoneel 2000 zijn WAO-cijfers van de overheidssectoren over het jaar 2000 gepubliceerd. Het percentage arbeidsongeschikten¹³ loopt van 3,4 bij de sector Defensie tot 11,3 bij de sector Onderwijs. Het WAO-risicopercentage van overheidssectoren is gemiddeld genomen vergelijkbaar of zelfs gunstiger dan dat van de sector Zorg en Welzijn, en de marktsectoren. Dat betekent echter niet dat er in de overheidssectoren geen WAO-probleem is. Het aantal WAO'ers neemt in het algemeen toe. Ook de overheidssectoren lopen in deze trend mee.

Scenarioberekeningen 2000-2006

Bij de totstandkoming van het rapport van de werkgroep Van Rijn zijn scenario's opgesteld voor de volumeontwikkeling van de arbeidsmarkt voor (overheids)werknemers. Met behulp van een rekenmodel zijn de vervangingsvraag en de uitbreidingsvraag over een periode van vijf jaar doorgerekend. Hierbij is voor de bepaling van het aantal actieven in 2006 uitgegaan van de door de sectoren opgegeven verwachte volumeontwikkeling.

Twee scenario's voor de sociale zekerheid zijn nader uitgewerkt: een basisscenario (waarin de huidige situatie vijf jaar wordt doorgetrokken) en het zogenoemde stabiele-WAO-bestand-scenario (waarin het aantal WAO-uitkeringen op het niveau van het jaar 2000 is vastgezet). Deze scenario's zijn bedoeld als gevoeligheidsanalyses: wat gebeurt er op langere termijn als één factor uit een complex van op elkaar inwerkende factoren wordt gevarieerd? De marktsector en de sector Zorg en Welzijn blijven buiten beschouwing, omdat de benodigde gegevens ontbreken.

Basisscenario en stabiele-WAO-bestand-scenario

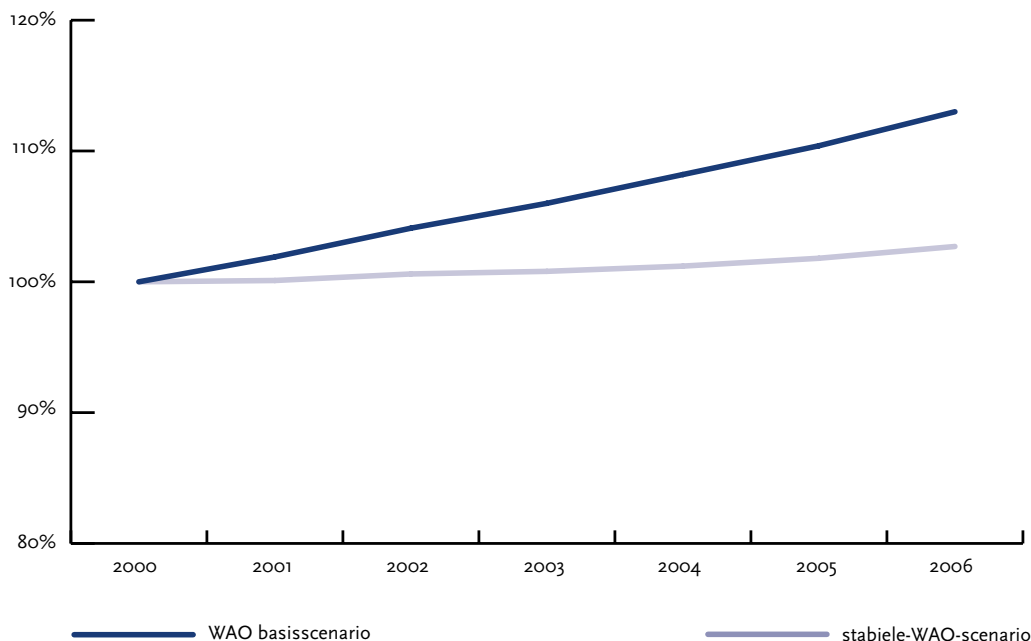
In het basisscenario¹⁴ is de procentuele aanwas van het aantal WAO'ers berekend vanaf 2000 tot en met 2006. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er geen beleidsinterventies zijn. Het huidige generieke reïntegratiebeleid blijft gehandhaafd; de reïntegratietrajecten die de afgelopen twee jaar zijn ingezet, blijven buiten beschouwing. Figuur b8 toont de procentuele aanwas van het aantal WAO'ers in de tijd. Het aantal WAO'ers stijgt volgens het model met ongeveer 13% ten opzichte van de situatie van 2000. Het WAO-volume neemt toe door autonome ontwikkelingen in de overheidspopulatie, te weten ontgroening en veroudering, en veranderingen in de man/vrouwverhouding van het overheidspersoneel.

¹² Zie ook: Veerman, T.J., Bosselaar H. e.a., *Sectoranalyse WAO 1999*, maart 2001; CTSV, *De uitvoering van de WAO door USZO*, rapport CTSV R01/10, december 2001; en *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002*, TK, vergaderjaar 2001-2002, 28002, nrs 1-2.

¹³ BZK, *Kerngegevens Overheidspersoneel 2000*, 2001, BZK, Den Haag.

¹⁴ Het rekenmodel heeft enkele randvoorwaarden. De resultaten moeten worden gezien tegen deze achtergrond. Er wordt uitgegaan van de ultimostand in 2000. Met behulp van kanstabellen die aan de hand van de in- en uitstroom van WAO'ers in 1999 en 2000 zijn berekend, zijn de ontwikkelingen van het WAO-bestand doorgetrokken tot 2006.

Figuur b8 WAO prognose: procentuele ontwikkeling aantallen WAO (basisscenario) afgezet tegen het stabiele-WAO-bestand-scenario; het stabiele-WAO-bestand-scenario is op het aantal lopende uitkeringen ultimo 2000 vastgezet



Bron: Lisv.

Het stabiele-WAO-bestand-scenario gaat uit van het huidige WAO-bestand op het niveau van ultimo 2000. De instroomkansen in de WAO in de jaren 2001 tot en met 2006 – als gevolg van veronderstelde beleidsinterventies – zijn zodanig aangepast, dat het aantal WAO'ers grosso modo stabiel blijft, terwijl de jaarlijkse volume-ontwikkeling van de overheidspopulatie gelijk is aan die van het basisscenario. Figuur b8 geeft dit grafisch weer: afhankelijk van de jaarlijkse omvang van het overheidspersoneel blijft het stabiele-WAO-bestand-scenario ongeveer op de 100% (= ultimostand lopende uitkeringen in 2000).

De verhouding tussen het aantal WAO'ers en het aantal overheidswerknemers gaat dalen. Enerzijds door interventies aan de WAO-poort; anderzijds door reïntegratiemaatregelen en introductie van (nieuwe) financiële prikkels.

Er wordt uitgegaan van een jaarlijkse WAO-instroomdaling van gemiddeld ongeveer 27%, terwijl de uitstroom uit de WAO constant blijft. Om alleen al een stabilisatie van het WAO-volume te bereiken, is een forse beleidsintensivering nodig. Dit beleid zal niet alleen moeten inzoomen op algemene bepalende factoren, maar ook op sectorspecifieke omstandigheden.

Verklaringen en achtergronden

Om concrete handvatten voor het verzuim- en reïntegratiebeleid te bieden, moeten de cijfers van beide scenario's worden verbijzonderd.

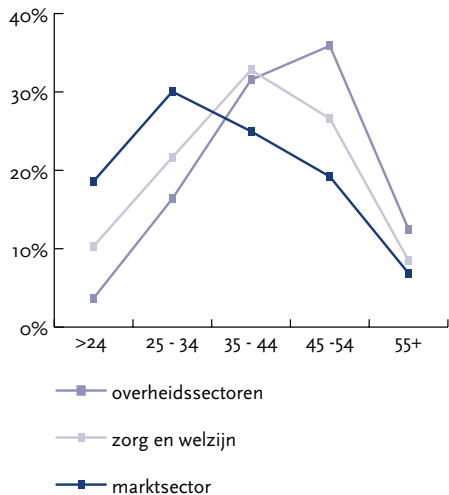
In hoofdstuk 4 van deze bijlage (Arbeidsparticipatie ouderen) wordt de leeftijdsopbouw van de zorgsector, overheidssector en marktsector vergeleken (zie figuur b6). Het Lisv onderscheidt vijf invloedsfactoren¹⁵ bij de volumeontwikkeling van de WAO. De belangrijkste factor is leeftijd¹⁶ (hoe ouder, des te groter de kans op een WAO-uitkering), gevolgd door geslacht (vrouwen hebben een hogere kans dan mannen), de salarishoogte (hoe hoger het salaris, des te kleiner de kans), de bedrijfstak en tot slot de bedrijfsgrootte.

¹⁵ Inleiding van de voorzitter van het Lisv tijdens het 4e Nationaal Forum Sociale Zekerheid, d.d. 21 november 2001.

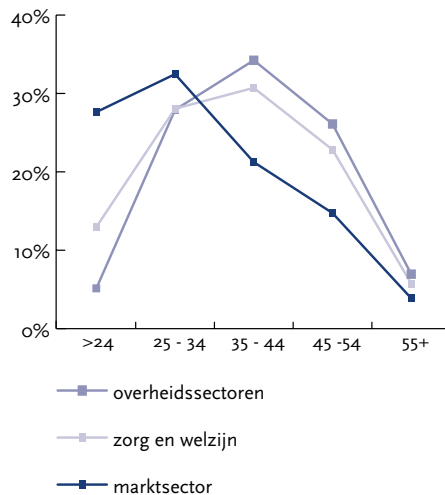
¹⁶ Zie ook: Lisv, *Trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2000, 2001*, Lisv, Zoetermeer; en TNO, *Trends in arbeid*, 1999; TNO Arbeid, Delft.

Figuren b9 en b10 zijn afgeleid van figuur b6 en uitgesplitst naar mannen en vrouwen. Hieruit blijkt dat de combinatie van leeftijdsopbouw en geslacht bij de overheid afwijkt van de andere sectoren. De afwijking ten opzichte van de markt is het sterkst; de zorgsector vertoont een trend die meer overeenkomt met de overheid.

Figuur b9 Leeftijdsopbouw mannen



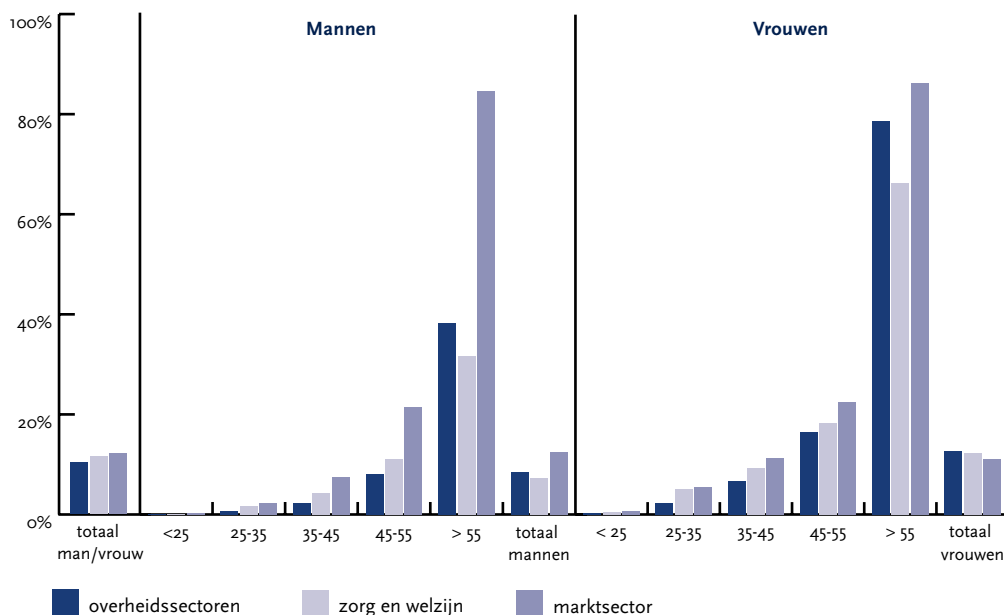
Figuur b10 Leeftijdsopbouw vrouwen



Bron: Lisv.

In figuur b11 is per sector het aantal WAO-gerechtigden in een bepaald leeftijdscohort afgezet tegen het aantal werkzame werknemers in hetzelfde cohort.¹⁷

Figuur b11 Het percentage lopende uitkeringen (per 100 werknemers) onderverdeeld naar geslacht en leeftijdscohorten, ultimo 2000¹



Bron: Lisv; bewerkingen BZK.

¹ Het percentage lopende uitkeringen is het aantal uitkeringen van mannen of vrouwen uit een bepaalde leeftijdscohort in 2000 gedeeld door het aantal mannelijke respectievelijk vrouwelijke WAO-verzekerden uit die leeftijdscohort in 1999.

¹⁷ De verhoogde instroomkansen als gevolg van het versneld inlopen van de te grote werkvoorraad bij de uitvoeringsinstellingen heeft betrekkelijk weinig invloed op deze cijfers.

In vergelijking met de figuren b9 en b10 valt het volgende op.

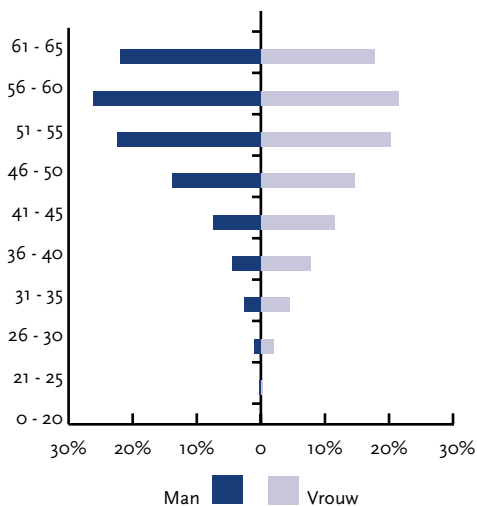
- De overheidssector en de zorgsector hebben ten opzichte van de marktsector relatief een (iets) gunstiger verhouding tussen actieven en WAO'ers.
- Bij de oudere leeftijdscohorten is in de marktsector sprake van een groot aandeel WAO'ers tegenover actieve werknemers.
- In alle drie sectoren zitten vrouwen in nagenoeg alle leeftijdscohorten procentueel vaker in de WAO dan mannen in dezelfde leeftijdsgroepen.
- Uit de totaal-vrouwen-kolom blijkt dat het percentage lopende uitkeringen in de zorgsector iets hoger is dan in de overige sectoren, terwijl de zorgsector in de leeftijdscohorten een middenpositie inneemt.

Invloed van leeftijd en geslacht op WAO-volume in 2006

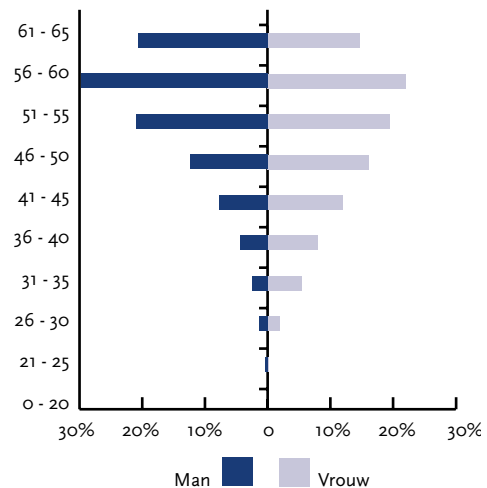
Uitgaande van het basisscenario laat figuur b12 de leeftijdsverdeling zien (ultimo 2000) van mannen en vrouwen met een WAO-uitkering. Het aantal uitkeringen is uitgedrukt in een percentage per leeftijdscohort. Bijna 48% van de mannelijke WAO'ers is ouder dan 55 jaar; bij de vrouwen in de WAO is dat 39%. Figuur b12 toont ook het uiteindelijke resultaat (de omvang van de WAO per leeftijdscohort en geslacht in percentages) in 2006.

Uit figuur b13 blijkt dat het percentage WAO'ers bij de mannen in de leeftijdscohort 56-60 jaar in 2006 beduidend hoger is. De meeste andere cohorten zijn vergelijkbaar met of lager dan in 2000. Van de mannen is in 2006 meer dan 50% ouder dan 55 jaar; daarbij is wel het percentage in de oudste cohort gedaald. Bij de vrouwen zal in 2006 bijna 37% ouder zijn dan 55 jaar. Voor de mannen is in de omvang van de WAO-populatie nog steeds een vergrijzingseffect merkbaar. Het aantal vrouwen in de WAO zal de komende jaren toenemen. Deze stijging is voornamelijk het gevolg van volumeontwikkelingen van de overheidspopulatie: de man/vrouw-verhouding verandert volgens het rekenmodel van 3:2 naar 5:4 in 2006.

Figuur b12 Verdeling WAO-uitkeringen mannen en vrouwen naar leeftijd ultimo 2000, percentages



Figuur b13 Verdeling WAO-uitkeringen mannen en vrouwen naar leeftijd ultimo 2006 in het basisscenario, percentages



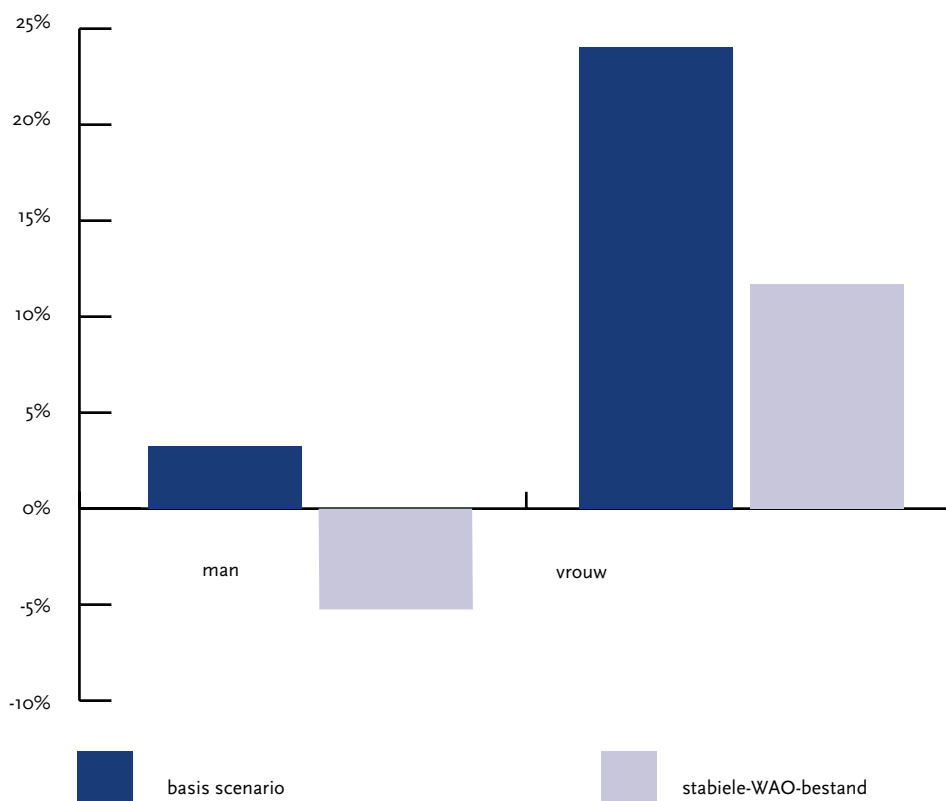
Bron: BZK.

Figuur b14 toont de verschillen tussen het percentage lopende uitkeringen in 2006 volgens het basisscenario en volgens het stabiele-WAO-bestand-scenario, onderverdeeld naar geslacht. In het basisscenario wordt in 2006 bij de mannen een lichte verhoging van het aantal WAO'ers op het huidige niveau verwacht: een stijging van 3%. Bij vrouwen is de stijging substantieel: zo'n 24%. De totale volumegroei in het basisscenario stijgt volgens het rekenmodel met circa 13% (vergelijk figuur b8). Het arbeidsongeschiktheidspercentage van

vrouwen zal in 2006 ten opzichte van 2000 enigszins zijn gestegen; dat van de mannen blijft gelijk. Het totale arbeidsongeschiktheidspercentage¹⁸ zal ook in 2006 iets zijn gestegen.

In het stabiele-WAO-bestand-scenario wordt het huidige WAO-volume tot en met 2006 (bij benadering) gehandhaafd. Gegeven de ontwikkelingen in de overheidspopulatie zal het aantal mannelijke WAO'ers dalen met ongeveer 5% ten opzichte van de huidige situatie. Het aantal vrouwen zal daarentegen stijgen met bijna 12%. Het arbeidsongeschiktheidspercentage van vrouwen blijft in 2006 echter gelijk aan dat in 2000; het percentage van mannen daalt heel licht. Ook het totale arbeidsongeschiktheidspercentage daalt enigszins ten opzichte van 2000. Het verschil tussen de totale arbeidsongeschiktheidspercentages uit beide scenario's zal in 2006 ongeveer 1 procentpunt zijn.

Figuur b14 Procentuele afname/toename van het aantal mannen en vrouwen volgens het basisscenario en het stabiele-WAO-bestand-scenario in 2006



Bron: BZK.

5.4 Conclusies voor verzuim- en reïntegratiebeleid

De leeftijdsopbouw en de man/vrouw-verdeling in de collectieve sector is in WAO-opzicht ongunstiger dan in de marktsector. Als met deze factoren rekening wordt gehouden, had het WAO-volume in de overheidssectoren in 2000 hoger moeten zijn dan feitelijk is gerealiseerd. Dit houdt een waarschuwing voor de toekomst in, omdat de gemiddelde leeftijd van het personeel evenals het aandeel (jongere en oudere) vrouwen verder zullen oplopen. Bovendien is het ziekteverzuim in de overheidssectoren relatief hoog en stijgt het nog steeds.

¹⁸ Het aantal arbeidsongeschikten in enig jaar gedeeld door het aantal werknemers van het jaar daarvoor.

Uitgaande van het basisscenario zullen, als gevolg van demografische ontwikkelingen in de overheidspopulatie, vrouwen bij ongewijzigd beleid in 2006 een groter deel uitmaken van het WAO-bestand: een stijging met 24% versus een lichte stijging bij de mannen (circa 3%). Het arbeidsongeschiktheidspercentage zal stijgen. Het stabiele-WAO-bestand-scenario laat een lichte daling van het arbeidsongeschiktheidspercentage zien. Dit scenario geeft aan dat stabilisatie van het huidige WAO-volume in het jaar 2006 forse inspanningen van overheidssectoren vraagt. Om ook bij de vrouwen een ombuiging te bewerkstelligen, is een specifiek doelgroepenbeleid nodig. Ofwel een beleid dat is afgestemd op de specifieke verklaringen en achtergronden van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij vrouwen.

Vanwege de vergrijzing van de overheidspopulatie zullen overheidssectoren zich naar verwachting steeds meer moeten inspannen om van reïntegratietrajecten een succes te maken. De kans op reïntegratie van een WAO'er wordt kleiner met het toenemen van de leeftijd; reïntegratie van oudere WAO'ers kost ten opzichte van jongere WAO'ers meer tijd en inspanning. Daarbij dient het personeels- en beloningsbeleid te bevorderen dat werkende arbeidsongeschikten in het algemeen en daarbinnen de oudere werknemers in het bijzonder hun arbeidscapaciteit blijven benutten en eventueel verder kunnen uitbouwen.

6 Arbeidsvoorwaarden

‘De startsalarissen in de collectieve sector zijn hoger dan in de marktsector. Deze voor­sprong wordt echter kleiner.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 28)

‘Het combineren van arbeid en zorg is een actueel thema. Niet alleen bij werknemers in de collectieve sector, maar ook bij buitenstaanders. In de CAO's in de marktsector worden steeds meer voorzieningen gecreëerd. Met regelingen 'op papier' kan echter niet worden volstaan. Even belangrijk is dat ze ook daadwerkelijk op de werkvloer kunnen worden toegepast. De bedrijfscultuur in de collectieve sector is hier van oudsher meer op afgestemd. Verbetering is overigens nog steeds mogelijk, onder meer door het leveren van meer maatwerk.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 6)

Leeswijzer

Paragraaf 6.1 geeft een inleidend overzicht van de beloningspositie van de collectieve sector ten opzichte van de marktsector.

Paragraaf 6.2 gaat in op de financiële secundaire arbeidsvoorwaarden bij de overheid.

Paragraaf 6.3 behandelt de arbeidsvoorwaardelijke voorzieningen op het gebied van Arbeid en Zorg.

Paragraaf 6.4 belicht de toenemende keuzemogelijkheden bij de samenstelling van het arbeidsvoorwaardenpakket.

6.1 Inleiding

Het rapport van de werkgroep Van Rijn gaat uitgebreid in op de beloningspositie van de collectieve sector ten opzichte van de marktsector. De centrale conclusie luidt dat in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn sprake is van een negatief beloningsverschil met de marktsector. Daarnaast bleek dat de sectoren Defensie, Politie en Openbaar Bestuur gemiddeld een positief beloningsverschil hebben. Voor de collectieve sector als geheel geldt dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief is en voor hoger opgeleiden negatief. Het negatieve beloningsverschil is overigens niet zonder meer te duiden als een beloningsachterstand. Immers, in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn zijn, in vergelijking met de marktsector en de rest van de collectieve sector, minder mogelijkheden om carrière te maken. Dit vanwege de minder gelaagde hiërarchische structuur.

De startsalarissen in de collectieve sector zijn hoger dan in de marktsector. Het verschil wordt echter kleiner.¹⁹ Binnen de collectieve sector zijn de startsalarissen het laagst in de sector Zorg en Welzijn, gevolgd door de sector Onderwijs en Wetenschappen. Voor bepaalde groepen in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn is thans geen sprake meer van een voorsprong. Uit onderzoek blijkt verder dat de marktsector de laatste jaren een meer gedifferentieerde loonontwikkeling kent in vergelijking met de collectieve sector. In de marktsector stijgen jongeren meer in loon dan ouderen en hoger opgeleiden meer dan lager opgeleiden. De collectieve sector vertoont een gelijkmatiger patroon, hoewel ook daar jongeren meer in salaris stijgen dan ouderen. Grosso modo betekent dit dat jonge hoog opgeleiden in de collectieve sector een relatief goede startpositie hebben, maar er na verloop van jaren minder

¹⁹ Vaatstra, R. en R. de Vries, *De positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor Schoolverlaters 1998-2000*, 2002, BZK, Den Haag (nog te verschijnen).

op vooruitgaan. Dit geldt met name voor de sectoren met weinig carrièremogelijkheden (Onderwijs, Zorg en Welzijn).

Aangezien er geen aanvullende gegevens zijn over de beloningspositie van de collectieve sector, wordt in dit hoofdstuk vooral aandacht besteed aan de secundaire arbeidsvoorwaarden. Daarbij maken we een onderscheid tussen de meer financiële arbeidsvoorwaarden en de regelingen voor het combineren van arbeid en zorgtaken.

6.2 Financiële secundaire arbeidsvoorwaarden

Uit het Personeelonderzoek 2001 van BZK komt ten aanzien van de financiële secundaire arbeidsvoorwaarden een gedifferentieerd beeld naar voren. Uit figuur B15 blijkt welk belang het geënquêteerde overheidspersoneel hecht aan secundaire financiële arbeidsvoorwaarden. Tabel B13 toont de beschikbaarheid van arbeidsvoorwaardelijke regelingen en het gebruik dat ervan wordt gemaakt.

Bonussen en gratificaties

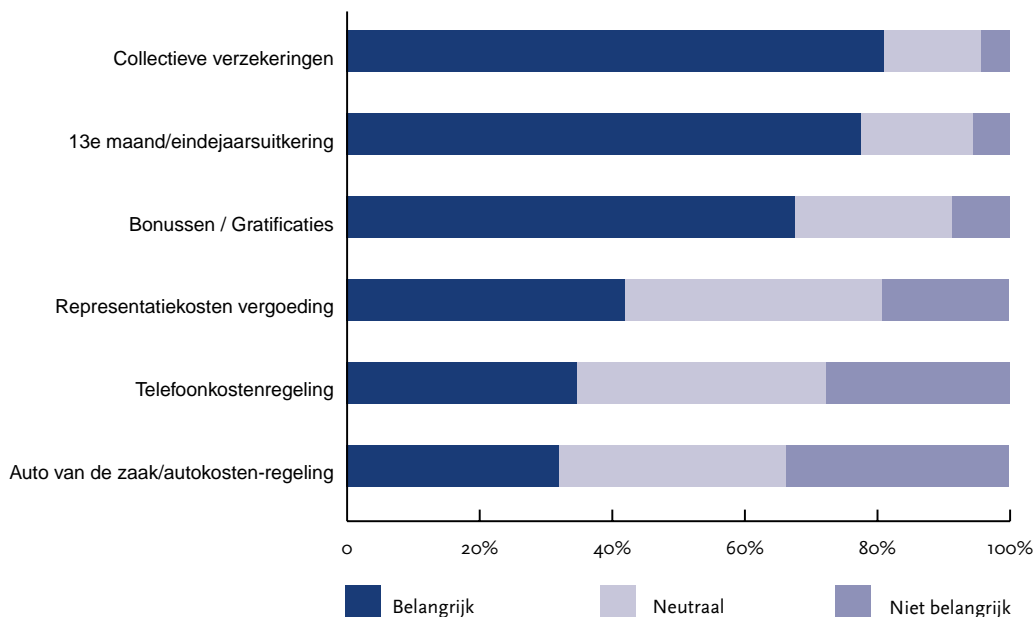
Tweederde van de geënquêteerden vindt bonussen of gratificaties belangrijk. Deze arbeidsvoorwaarden blijken bij iets meer dan de helft van de werkgevers van het ondervraagde personeel voor te komen. Opvallend zijn de hoge percentages in de sectoren Defensie (burg), Defensie (BBT), Provincies en Rijk. Zij scoren allemaal boven de 80%. Aan de andere kant springen de lage percentages in de onderwijssectoren en de Rechterlijke Macht in het oog. De mate waarin bonussen voorkomen in de sector Onderwijs varieert van 9% in het primair onderwijs tot 14% in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. In de sector Rechterlijke Macht meldt 10% van het personeel dat bonussen beschikbaar waren. In totaal heeft een vijfde van het overheidspersoneel in 2000 een bonus of gratificatie ontvangen.

Dertiende maand en eindejaarsuitkering

Ook de dertiende maand en de eindejaarsuitkering worden door het personeel hoog gewaardeerd. Ruim driekwart van de geënquêteerden heeft hieraan behoefte. Minder dan de helft (40%) van het ondervraagde personeel meldt dat een dertiende maand of eindejaarsuitkering aanwezig was. Deze arbeidsvoorwaarde komt het meest voor in de sectoren Provincies en Gemeenten. In de sectoren Politie en Onderzoekinstellingen is de regeling voor ongeveer een vijfde van het personeel beschikbaar. In totaal heeft 40% in 2000 een dertiende maand of eindejaarsuitkering ontvangen.

Uit cijfers van het OSA-arbeidsaanbodpanel blijkt dat gratificaties of een dertiende maand in de marktsector bijna tweemaal zo vaak voorkomen als in de overheidssector. Volgens het OSA-panel komen deze arbeidsvoorwaarden in de overheidssector iets meer voor dan in de sector Zorg en Welzijn.

Figuur b15 Waardering secundaire financiële arbeidsvoorwaarden, 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

Overige financiële arbeidsvoorwaarden

Het overheidspersoneel lijkt relatief minder belang te hechten aan de overige secundaire financiële arbeidsvoorwaarden die in het Personeelonderzoek zijn voorgelegd. Het gaat hierbij om voorwaarden als auto van de zaak/autokostenregeling en een telefoonkostenvergoeding. Deze arbeidsvoorwaarden komen in organisaties minder frequent voor en worden ook minder gebruikt.

Vergoeding van representatiekosten neemt een tussenpositie in. In totaal geeft iets minder dan de helft van de ondervraagden aan dit belangrijk te vinden. Deze arbeidsvoorwaarde was in 2000 echter slechts voor één op de vijf werknemers beschikbaar; 7% van het personeel meldt er gebruik van te hebben gemaakt. In de sector Rechterlijke Macht meldt tweederde van de ondervraagden dat er in 2000 een representatiekostenregeling aanwezig was. Ruim de helft geeft aan van deze regeling gebruik te hebben gemaakt. Een mogelijke verklaring voor deze uitzonderingspositie is dat in de sector Rechterlijke Macht relatief veel vergoedingen voor kleding (toga) en vakliteratuur worden verstrekt.

Een soortgelijke uitzonderingspositie heeft de sector Waterschappen bij de telefoonkostenvergoeding. In deze sector beschikt tweederde van het personeel over een telefoonkostenregeling en maakt 40% ervan gebruik. Deze percentages liggen beduidend hoger dan in de andere sectoren. Dit is (deels) te verklaren uit het feit dat in de sector Waterschappen veel 'buitenwerk' voorkomt, waarbij werknemers dagen achtereen niet op de centrale werkplek verschijnen. Eenderde van het personeel in de sector Waterschappen bestaat uit 'buitenwerkers'. Daarnaast is tot op zekere hoogte sprake van een historisch gegroeide situatie.

Tabel b13 Beschikbaarheid en gebruik van secundaire financiële arbeidsvoorwaarden, 2000

	Beschikbaar	Gebruik
Collectieve verzekeringen	76%	61%
Bonussen / Gratificatie	53%	20%
Representatiekostenvergoeding	23%	7%
Auto van de zaak/autokostenregeling	25%	13%
Telefoonkostenregeling	21%	9%
Dertiende maand/eindejaarsuitkering	40%	40%

Bron: Personeelsonderzoek 2001, BZK.

Recente ontwikkelingen in arbeidsvoorwaardenakkoorden

Uit het Personeelsonderzoek blijkt dat het overheidspersoneel veel waarde hecht aan bonus- en gratificaties en een dertiende maand of eindejaarsuitkering. Overheidswerkgevers lijken steeds meer tegemoet te komen aan deze wensen. In de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten komen al langer afspraken voor over eindejaarsuitkeringen. De omvang van de uitkering varieert van 0,4% in de sector Rijk tot 2,75% in de sector Provincies.

In recent afgesloten arbeidsvoorwaardenovereenkomsten zijn de eerste aanzetten waar te nemen tot invoering van een dertiende maand. Zo bevat de arbeidsvoorwaardenovereenkomst van de sector Onderwijs de afspraak om te komen tot een dertiende maand. Ook in de sector Politie zijn afspraken gemaakt om binnen drie jaar een dertiende maand in te voeren.

6.3 Arbeid en Zorg

Uit het Personeelsonderzoek komt naar voren dat het overheidspersoneel voorzieningen voor het combineren van arbeid en zorg hoog waardeert. In tabel b14 is de beschikbaarheid en het gebruik van arbeid en zorgvoorzieningen weergegeven en in figuur b16 de waardering ervan.

Verlofsparen en ouderschapsverlof

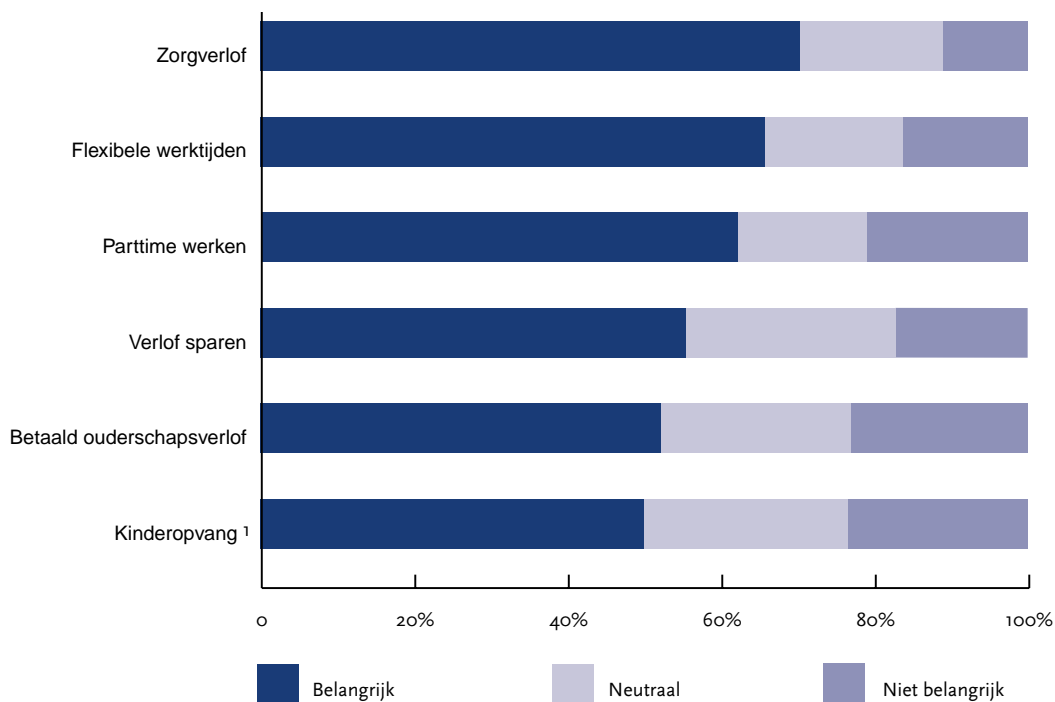
Iets meer dan de helft van het totale personeel vindt verlofsparen belangrijk. Hierbij gaat het om het sparen voor zowel kortdurend als langerdurend verlof, via een tijd-spaarregeling of een geld-spaarregeling.

Bijna viervijfde van het personeel in de sectoren Provincies en Gemeenten had de mogelijkheid tot verlofsparen. In de sector Onderzoekinstellingen gold dat voor drie vierde van de medewerkers. Tegenover deze relatief hoge percentages staat een lage score in de sector HBO. Daar had eenderde van de werknemers de mogelijkheid tot verlofsparen. In totaal heeft een vijfde van het personeel aan verlofsparen deelgenomen.

In de sector Gemeenten heeft eenderde van het personeel gebruikgemaakt van verlofsparen. In het primair onderwijs en Defensie BOT heeft ongeveer één op de tien medewerkers de verlofsparregeling benut.

Betaald ouderschapsverlof was voor tweederde van het ondervraagde personeel beschikbaar. Meer dan driekwart van de werknemers in de sectoren Provincies, Rijk, Politie en Rechterlijke Macht kon gebruikmaken van betaald ouderschapsverlof. Iets minder dan de helft van de totale onderzoekpopulatie meldt dat de mogelijkheid tot het opnemen van zorgverlof aanwezig was. In de sectoren Waterschappen, Provincies, Rijk en Politie variëren de percentages tussen 57% en 61%. In de sector Defensie en het primair onderwijs kon maar een kwart van het personeel zorgverlof opnemen.

Figuur b16 Waardering arbeidsvoorwaarden Arbeid en Zorg, 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Kinderopvang (bedrijfsplaatsen of opvang op bedrijf zelf)

Van de ondervraagden meldt 4% betaald ouderschapsverlof en zorgverlof te hebben opgenomen. Het gebruik dat van de regelingen wordt gemaakt, is sterk afhankelijk van persoonskenmerken, zoals geslacht, leeftijd en omvang van het dienstverband. Daarnaast speelt een rol dat ouderschapsverlof op verschillende momenten kan worden opgenomen. Van een deel van de potentiële doelgroep, namelijk ouders met kinderen van 0-8 jaar, heeft één op de zes in 2000 van de regeling gebruikgemaakt.

Parttime werken en flexibele werktijden

Bij de mogelijkheden voor parttime werken en flexibele werktijden komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Deze arbeidsvoorwaarden worden door tweederde van de onderzoekspopulatie hoog gewaardeerd. In totaal kon meer dan de helft van het overheidspersoneel flexibel werken. De mogelijkheden zijn het grootst in het hoger onderwijs en bij de Provincies. Gemiddeld kan driekwart van de werknemers in deze sectoren flexibel werken. In de sector Onderwijs komen flexibele werktijden minder voor. Minder dan de helft van het totaal ondervraagde personeel (43%) meldt flexibel te hebben gewerkt. Eén op de tien werknemers in het primair onderwijs heeft flexibel gewerkt. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor een vijfde van het personeel.

Tweederde van het personeel vindt het belangrijk om parttime te kunnen werken. Deze arbeidsvoorwaarde lijkt breed beschikbaar te zijn. Vier vijfde van het overheidspersoneel kon parttime werken en eenderde heeft daarvan gebruikgemaakt. Vooral in de lagere en hogere onderwijssectoren wordt op grote schaal in deeltijd gewerkt. In de lagere onderwijssectoren variëren de percentages van 42% in de subsector vo tot 50% in de subsector po.

Tabel b14 Aanwezigheid en gebruik van arbeidsvoorwaarden Arbeid en Zorg, 2000

	Mogelijk	Gebruikt
Parttime werken	83%	31%
Flexibele werktijden	58%	43%
Verlofsparen	67%	21%
Betaald ouderschapsverlof	64%	4%
Zorgverlof	43%	4%
Kinderopvang	39%	5%

Bron: Personeelsonderzoek 2001, BZK.

Bijna één op de drie werknemers in de sector Onderzoekinstellingen (30%) werkt in deeltijd. Voor de sector HBO geldt dat voor iets minder dan de helft van het personeel (46%). Dat er in de onderwijssector en veel parttime wordt gewerkt, was al langer bekend.

Kinderopvang

De helft van de ondervraagden hecht belang aan kinderopvang. In de sector Onderzoekinstellingen vindt tweederde deel van het personeel kinderopvang een belangrijke arbeidsvoorwaarde. In de sectoren Universiteiten, Rechterlijke macht, Provincies en het primair onderwijs is ruim de helft van de werknemers deze mening toegedaan. In totaal zegt iets minder dan de helft (40%) van de geënquêteerden dat de mogelijkheid van kinderopvang in de organisatie aanwezig was. Deze arbeidsvoorwaarde was voor drie vierde van het personeel in de sector Provincies beschikbaar en voor bijna tweederde van de werknemers in de sector Universiteiten.

Meer dan de helft van het personeel in de sectoren Rijk, Waterschappen en Gemeenten kon gebruikmaken van een kinderopvangregeling. Opvallend is dat in de sector Onderwijs relatief lagere percentages worden aangetroffen: één op de tien werknemers geeft aan de mogelijkheid van kinderopvang te hebben gehad. In totaal heeft ongeveer 5% van het personeel gebruikgemaakt van kinderopvang. Het gebruik varieert van één op de tien werknemers in de sectoren Provincies, Onderzoekinstellingen en Rijk tot minder dan 10% in de sectoren Defensie (BOT) en Waterschappen.

Het Personeelsonderzoek maakt duidelijk dat voorzieningen voor het combineren van werk en privé van groot belang zijn. De voorzieningen blijken bovendien in de meeste organisaties aanwezig te zijn.

De werkgroep Van Rijn constateert dat de overheidssector goed scoort waar het gaat om de mogelijkheden om arbeid en zorgtaken te combineren. Deze voorzieningen worden hoog gewaardeerd door mobilen vanuit de marktsector, (herintredende) vrouwen, (voormalig) uitkeringsgerechtigden en andere voorheen niet-actieve werknemers. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt is dit een belangrijk gegeven. Het is aannemelijk dat het thema 'arbeid en zorg' de komende jaren aandacht zal blijven vragen. De werkgevers in de collectieve sector hebben op dit terrein een goede concurrentiepositie. Om deze positie te behouden, zal er continu in moeten worden geïnvesteerd.

Uit het OSA-panel blijkt dat in de overheidssector meer gebruik wordt gemaakt van kinderopvang dan in de marktsector. In de sector Zorg en Welzijn ligt het gebruik ten opzichte van de overheidssectoren op een iets hoger niveau.

Box 1: Kinderopvang voor gemeentepersoneel

Recent (september 2001) is het rapport gepubliceerd van een door de SEO verricht onderzoek naar kinderopvangvoorzieningen in de sector Gemeenten. Uit dit onderzoek blijkt dat ongeveer 80% van de Gemeenten een kinderopvangvoorziening heeft. De aanwezigheid van een kinderopvangregeling hangt onder meer samen met de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand (hoe jonger het personeel, des te groter de kans op een regeling). Verder blijkt uit het onderzoek dat niet iedereen die gebruik kan maken van de regeling dat ook daadwerkelijk doet. Een mogelijke verklaring is dat werknemers kiezen voor andere opvangvormen (zelf zorgen, informele opvang). Gebruikers van de regeling zijn vaak vrouw, werken tussen de 20 en 32 uur, en zijn jong. Het personeel in de sector Gemeenten is weliswaar redelijk tevreden over de kinderopvangregelingen, maar is voorstander van centrale vaststelling van afspraken over kinderopvang. Men ziet de kinderopvangregeling bij voorkeur in nationale wetgeving verankerd. Van de werkgevers is slechts 18% voor een regeling op nationaal niveau.

Box 2: Arbeid en zorg in sectorale arbeidsvoorwaardenakkoorden

In vrijwel alle lopende of nieuw afgesloten arbeidsvoorwaardenakkoorden zijn afspraken opgenomen in het kader van arbeid en zorg. Ter illustratie volgen hieronder enkele voorbeelden. In het akkoord van de sector Onderwijs (po, vo en bve) staat dat het schoolbudget mogelijkheden biedt voor intensivering van maatregelen op het gebied van arbeid en zorg. In de sector Gemeenten is in 2001 onderzoek verricht naar aanwezigheid en gebruik van kinderopvangvoorzieningen op lokaal niveau (zie kader hierboven). In de sector Rijk is afgesproken dat de ambtenaar de mogelijkheid krijgt om binnen de fiscale randvoorwaarden alle uren die uitgaan boven het aantal dat ten minste per kalenderjaar moet worden opgenomen, in te zetten voor verlofsparen. In het laatste akkoord van de sector Defensie staat dat het AMAR, het BARD (rechtspositieregelingen) en de ministeriële regelgeving op het gebied van arbeid en zorg worden herzien vanwege de invoering van de Wet Arbeid en Zorg. In het voorlaatste akkoord van de sector Defensie is het beschikbare budget voor arbeid en zorg verhoogd ten behoeve van in pandige kinderopvang. Voorts is in dat akkoord overeengekomen dat ouderschapsverlof voor militairen, net als voor het burgerpersoneel, voortaan wordt verleend met behoud van 75% van het inkomen. In de sector Politie zijn de mogelijkheden voor zorgverlof uitgebreid. Daarnaast wordt voor kinderopvang een bedrag van 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de jaren 2001, 2002 en 2003. In de sector Provincies is afgesproken dat er een sectorale regeling komt voor kinderopvang voor 0-4-jarigen en 4-12-jarigen. Er zal worden aangesloten bij de bijdragetabellen van VWS. Verder worden de volgende maatregelen getroffen:

- Onderdelen uit de Wet Arbeid en Zorg worden uitgewerkt in het Collectieve Arbeidsvoorwaardenreglement Provincies (CAP).
- Goede Vrijdag en 5 mei worden in ere hersteld als collectieve momenten van rust en bezinning.
- Er komt een regeling sabbatsverlof, bestaande uit zelf gespaard verlof en een werkgeversbijdrage.
- Er komen verlofmogelijkheden voor maatschappelijk verantwoord handelen.
- In het CAP wordt een verlofspaarregeling opgenomen. Ambtenaren kunnen verlofsparen van het reguliere verlof of van het brutosalaris. De tegenwaarde of het gespaarde bedrag wordt op een geblokkeerde rekening gezet.

In de sector Onderzoekinstellingen krijgen werknemers naast het recht op drie weken

adoptieverlof recht op één extra week bezoldigd adoptieverlof.

In de sector Rechterlijke Macht wordt het budget voor kinderopvang vanaf 2002 structureel verhoogd met € 225.000,-. Deze afspraak wordt op lokaal niveau verder ingevuld.

6.4 Keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden

De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden als instrument om personeel te behouden en aan te trekken. Onderzoeken wijzen uit dat er een steeds grotere behoefte bestaat aan individualisering en differentiatie van arbeidsvoorwaarden. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor de vormgeving van de (secundaire) arbeidsvoorwaarden.

Door het arbeidsvoorwaardenpakket meer op de wensen van de individuele medewerker te laten aansluiten, kunnen overheidswerkgevers hun concurrentiepositie verbeteren.

In de huidige rechtspositieregelingen is al op bepaalde terreinen sprake van vrije keuze voor werknemers. Het gaat dan met name om het ruilen van bijvoorbeeld tijd voor geld.

In de arbeidsvoorwaardenakkoorden komen steeds meer afspraken over dergelijke keuzemogelijkheden.

Individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket sector Rijk

Werknemers in de sector Rijk kunnen, dankzij afspraken in de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000-2001, een deel van hun arbeidsvoorwaardenpakket zelf samenstellen. Elk jaar kan worden gekozen om enkele aangewezen arbeidsvoorwaarden met elkaar uit te ruilen. Individuele keuzevrijheid bestaat al langer in de sector Rijk (bijvoorbeeld de werktijdenregeling). Nieuw is dat de hier geboden bronnen tijd en geld – gecombineerd dan wel apart – naar eigen inzicht en behoefte kunnen worden ingezet voor specifieke doelen zoals tijd, geld en fiscaal aantrekkelijke bestedingen. Zo kan een individuele medewerker bijvoorbeeld afzien van de BTZR-uitkering (Besluit tegemoetkoming ziektekosten rijks-personeel) in ruil voor een belastingvrije vergoeding van de voor zijn rekening blijvende kosten van kinderopvang.

7 Scholing en loopbaanbeleid

‘Het feit dat een belangrijk deel van de oudere werknemers thans (bedrijfs)opleidingen volgt, is een positieve ontwikkeling.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 25)

‘Slechts een kwart van de overheidswerknemers is tevreden met de ondersteuning van de werkgever bij de loopbaanontwikkeling.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 31)

Leeswijzer

Na een korte inleiding (paragraaf 7.1) schetst paragraaf 7.2 de belangrijkste algemene ontwikkelingen in de deelname aan cursussen en opleidingen.

Paragraaf 7.3 zoomt dichterbij de scholingsdeelname bij de overheid. Dit op basis van de uitkomsten van het Personeelonderzoek 2001 van BZK.

In paragraaf 7.4 wordt verder ingegaan op loopbaanbegeleiding.

7.1 Inleiding

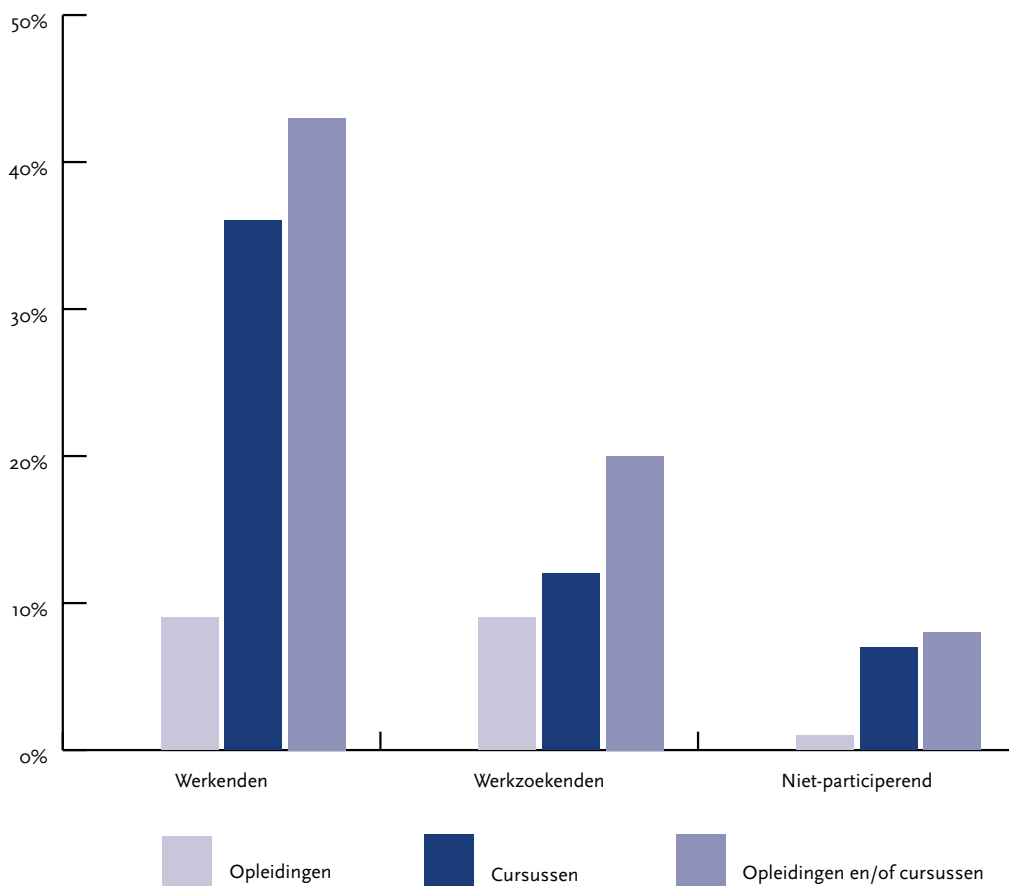
Het kabinet en de sociale partners hechten veel belang aan scholing van werkenden. Het aanbieden van opleidingen en cursussen vormt immers zowel een instrument voor kwaliteitsverbetering als een middel om personeel te binden. Door te investeren in scholing en loopbaanbegeleiding wordt de employability, of anders gezegd de inzetbaarheid van werknemers, vergroot. In het Najaarsoverleg van november 2001 hebben kabinet en sociale partners afgesproken – mede naar aanleiding van het Voorjaarsoverleg – in 2002 extra impulsen te geven aan beroepsonderwijs en scholing. Expliciet is gesproken over de persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR) en over leerwerktrajecten in het VMBO. De focus op scholing is echter niet nieuw. Al geruime tijd wordt de leus ‘een leven lang leren’ gepropageerd.

7.2 Ontwikkeling van de deelname aan scholing

Uit recent onderzoek van de OSA²⁰ blijkt dat er een eind is gekomen aan de groeiende deelname aan cursussen en opleidingen van zowel werkenden als werkzoekenden. De stijgende lijn in de periode 1993-1998 heeft niet doorgezet. De deelname aan cursussen en opleidingen is in 1999-2000 vrijwel gelijk gebleven ten opzichte van 1997-1998. Deze ontwikkeling beantwoordt niet aan de wens van kabinet en sociale partners, en vormt daarom aanleiding voor extra inspanningen. In het OSA-onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen vervolgoopleidingen, die doorgaans worden gevolgd aan instellingen voor dagonderwijs, en beroeps- of bedrijfsgerelateerde cursussen. Om te berekenen of men in de afgelopen twee jaar een cursus of opleiding heeft gevolgd, is de deelname aan opleidingen gecombineerd met de cursusdeelname. Volgens deze berekeningsmethodiek bedraagt de deelname aan opleidingen of cursussen van werkzoekenden in de periode 1999-2000 20% (figuur b17). De deelname aan opleidingen en cursussen van werkenden is aanmerkelijk hoger dan die van werklozen, namelijk 43%. Dit is logisch, omdat werklozen in beginsel geen bedrijf achter zich hebben staan. Van de niet-participerenden heeft slechts 8% een vervolgoopleiding of cursus gevolgd.

²⁰ Fouarge, D., R. Grim, M. Kerkhofs, J.P. Vosse, Ch. De Wolff, *Tendrapport aanbod van arbeid 2001, 2002*, OSA, Tilburg (nog te verschijnen).

Figuur b17 Deelname aan opleidingen¹ en cursussen in 1999-2000



Bron: OSA, Trendrapport Aanbod van arbeid 2001.

¹ In deeltijd, BBL en leerwerkroutes.

Cursusdeelname verschilt per bedrijfsklasse

Interessant is dat de deelname aan cursussen (géén opleidingen) verschilt per bedrijfsklasse. Een uitschieter naar boven is de quartaire sector, waar gemiddeld 40% van de werknemers cursussen heeft gevolgd. Binnen de quartaire sector is sprake van aanmerkelijke verschillen in cursusdeelname. Bij overheidsorganisaties en nutsbedrijven bedraagt de scholingsdeelname 46%, bij onderwijsinstanties 42% en in de sector Zorg en Welzijn 35%. In de overige dienstverlening blijkt de cursusdeelname beperkt. De overheid zet duidelijk hoog in op scholing van het eigen personeel. Een keuze die positief bijdraagt aan de versterking van haar concurrentiepositie ten opzichte van de markt. Daarnaast constateert de OSA dat de duur van de cursussen sterk varieert. Cursussen gevolgd door werkenden zijn doorgaans óf kort- óf langdurend: 32% duurt korter dan een week, 17% één tot vier weken, 11% één tot drie maanden en 41% vier maanden of langer.

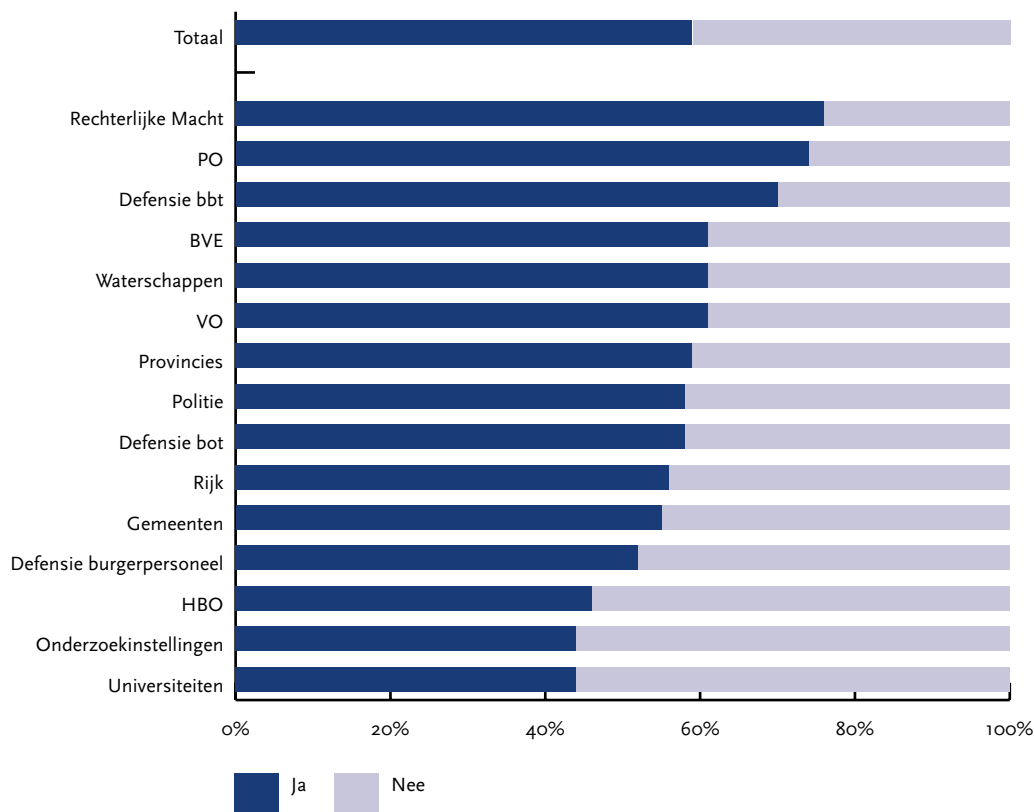
7.3 Deelname aan scholing bij de overheid

Volgens het Personeelonderzoek 2001 van BZK is de deelname aan cursussen en opleidingen van het overheidspersoneel hoger dan volgens het OSA-arbeidsaanbodpanel. Gemiddeld gaf 59% van de ambtenaren aan in 2000 een (deel van een) cursus of opleiding te hebben gevolgd die van belang is voor het werk of een eventuele toekomstige functie. Een reden voor dit verschil kan zijn dat de cursusdeelname in het Personeelonderzoek zowel cursussen als opleidingen omvat, terwijl het OSA-arbeidsaanbodpanel alleen cursussen betreft.

Vershil tussen overheidssectoren

De deelname aan cursussen en opleidingen verschilt aanmerkelijk tussen de diverse overheidssectoren. Zij loopt uiteen van 44% bij Universiteiten tot 76% bij de Rechterlijke Macht (figuur b18). Behalve bij Universiteiten is de deelname ook relatief laag bij de Onderzoekinstellingen en het HBO. Deze constatering is overigens maar betrekkelijk. Hoewel direct vergelijkbare cijfers niet voorhanden zijn, is de scholingsdeelname ten opzichte van de marktsector nog heel behoorlijk. Relatief hoog is de deelname aan cursussen en opleidingen bij de Rechterlijke Macht, het primair onderwijs en het BBT-personeel van Defensie. Bij de laatste categorie valt op dat eenderde van de cursisten de opleiding louter en alleen volgt met het oog op een eventuele toekomstige functie. Gemiddeld is dit bij de overheid voor één op de elf cursisten het geval. De hoge score van de sector Defensie vloeit voort uit haar arbeidsmarktbeleid, waarin het BBT-personeel expliciet een opleiding voor later wordt aangeboden.

Figuur b18 Deelname aan cursussen en opleidingen van werkenden bij de overheid¹ in 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

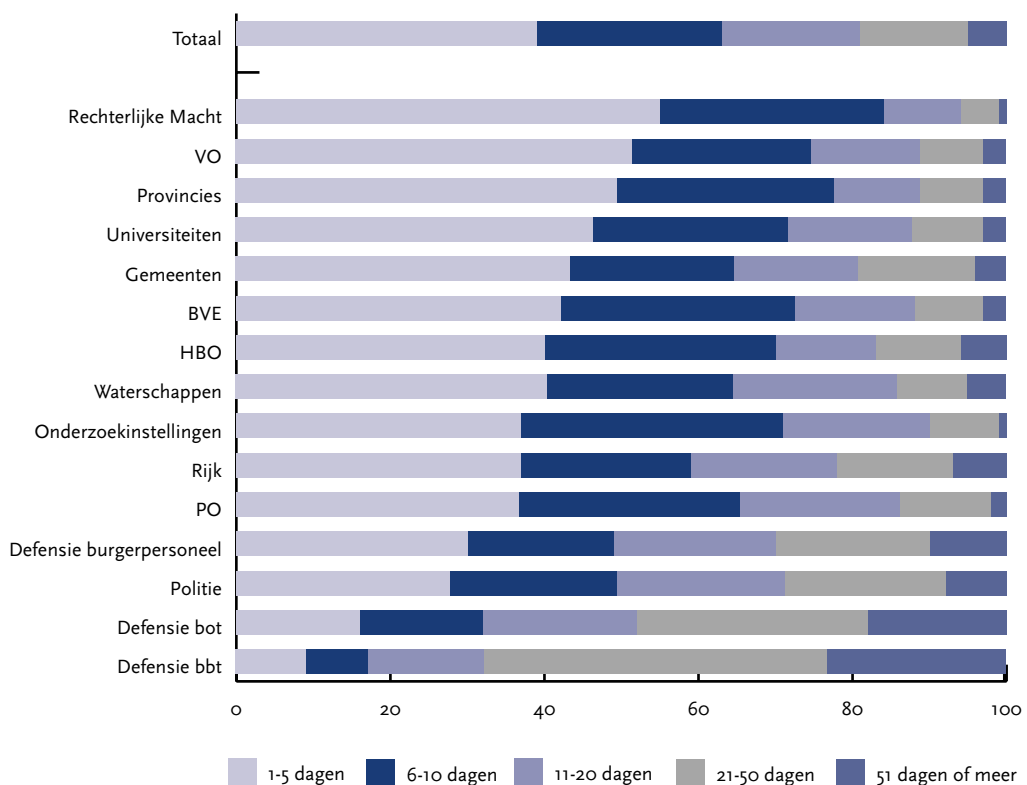
Aantal cursussen

Ongeveer de helft van de cursusdeelnemers bij de overheid heeft slechts één cursus of opleiding gevolgd. Eenderde heeft twee cursussen gedaan en één van de tien deelnemers drie. Vervolgens neemt het aandeel deelnemers snel af met het aantal cursussen dat zij hebben gevolgd. De Rechterlijke Macht neemt opnieuw een bijzondere positie in. Naast de cursusdeelname is in deze overheidssector ook het aantal gevolgde cursussen tamelijk hoog: iets minder dan de helft heeft drie of meer cursussen gevolgd.

Werktijd en vrije tijd

De deelnemers aan de cursussen en opleidingen bij de overheid hebben deze merendeels onder werktijd kunnen volgen. Uit het Personeelonderzoek van BZK blijkt dat 40% van de deelnemers de cursussen geheel onder werktijd kon volgen. Ongeveer 13% volgde een cursus en/of opleiding geheel in eigen tijd. De rest (47%) heeft zowel werkdagen als vrije tijd aan de cursussen besteed. Indien de werk- en vrije dagen worden samengenomen als indicatie van de cursusduur, ontstaat een beeld van de intensiteit van de cursussen en opleidingen. Opgemerkt moet worden dat in het Personeelonderzoek is gevraagd naar het aantal werk- en vrije dagen dat is besteed aan cursussen. Er is niet geïnformeerd naar het aantal uren per dag dat aan een cursus is besteed. Het zou dus zo kunnen zijn dat een cursusdag slechts een deel van de dag in beslag neemt. Bij de overheid heeft 39% van de deelnemers 1-5 dagen aan één of meer cursussen besteed, 24% van de deelnemers heeft 6-10 dagen geïnvesteerd, 18% 11-20 dagen en 19% meer dan 20 dagen (figuur b19). Het aandeel deelnemers neemt logischerwijs af met de duur van de cursussen. Wat de verschillende overheidssectoren betreft, valt op dat bij de Rechterlijke Macht het aantal bestede cursusdagen van de deelnemers het kleinst is. Blijkbaar is het aandeel werkenden dat een cursus volgt én het aantal cursussen per deelnemer in deze sector relatief hoog, maar is de duur van de cursussen weer relatief laag. Daarentegen is bij het BBT-personeel van Defensie zowel de cursusdeelname als het aantal bestede cursusdagen relatief hoog.

Figuur b19 Deelnemers aan cursussen bij de overheid¹ naar aantal cursusdagen² in 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

² Werk- en vrije dagen tezamen.

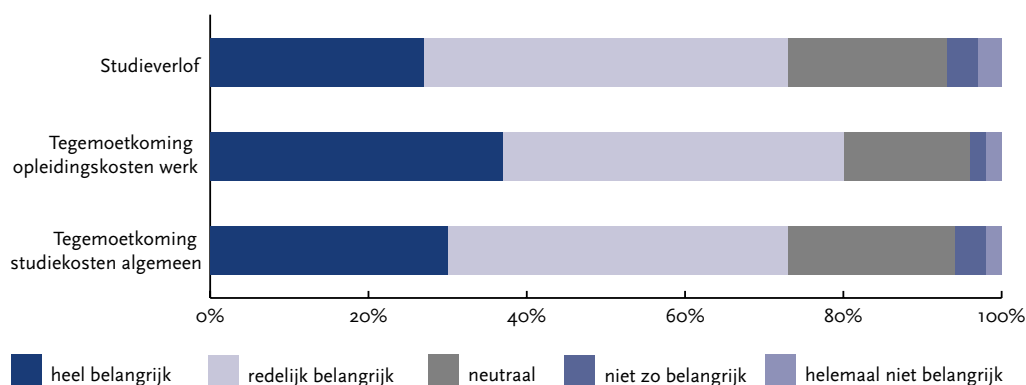
Wie betaalt de kosten?

Bij de financiering van de cursussen zijn de verschillen tussen de overheidssectoren niet bijzonder groot. Gemiddeld geeft 86% van de deelnemers aan dat de cursus of cursussen geheel door de werkgever is betaald. 4% Van de deelnemers heeft de opleiding zelf betaald en voor 7% is de opleiding deels door de werkgever en deels vanuit eigen zak gefinancierd. Enigszins opvallend is de situatie in het HBO, waar voor slechts 77% van de deelnemers de opleiding geheel door de werkgever is betaald.

Scholinggerelateerde arbeidsvoorwaarden

Niet alleen het kabinet en sociale partners vinden scholing belangrijk. Ook het overheids-personeel zelf hecht grote waarde aan een tegemoetkoming in werkgerelateerde opleidingskosten en studiekosten in het algemeen. Daarnaast wordt de mogelijkheid van studieverlof hogelijk gewaardeerd. Meer dan 70% van de ambtenaren geeft aan (veel) waarde te hechten aan deze drie scholinggerelateerde arbeidsvoorwaarden (figuur b20). De mate waarin deze scholinggerelateerde arbeidsvoorwaarden voorkomen, blijkt uit tabel b15. Opvallend is dat een fors deel van het personeel niet bekend is met de mogelijkheden voor studieverlof of een tegemoetkoming in de studiekosten. Dit ondanks het belang dat men aan deze vergoedingen of arbeidsvoorwaarden hecht (22 tot 30%).

Figuur b20 Waardering voor scholinggerelateerde arbeidsvoorwaarden van werkenden bij de overheid¹ in 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

Tabel b15 Aanwezigheid vergoeding/arbeitsvoorwaarde in organisatie in 2000

	Ja	Nee	Weet niet
Studieverlof	56%	21%	22%
Tegemoetkoming werkgerelateerde opleidingskosten	63%	13%	24%
Tegemoetkoming studiekosten algemeen	51%	18%	30%

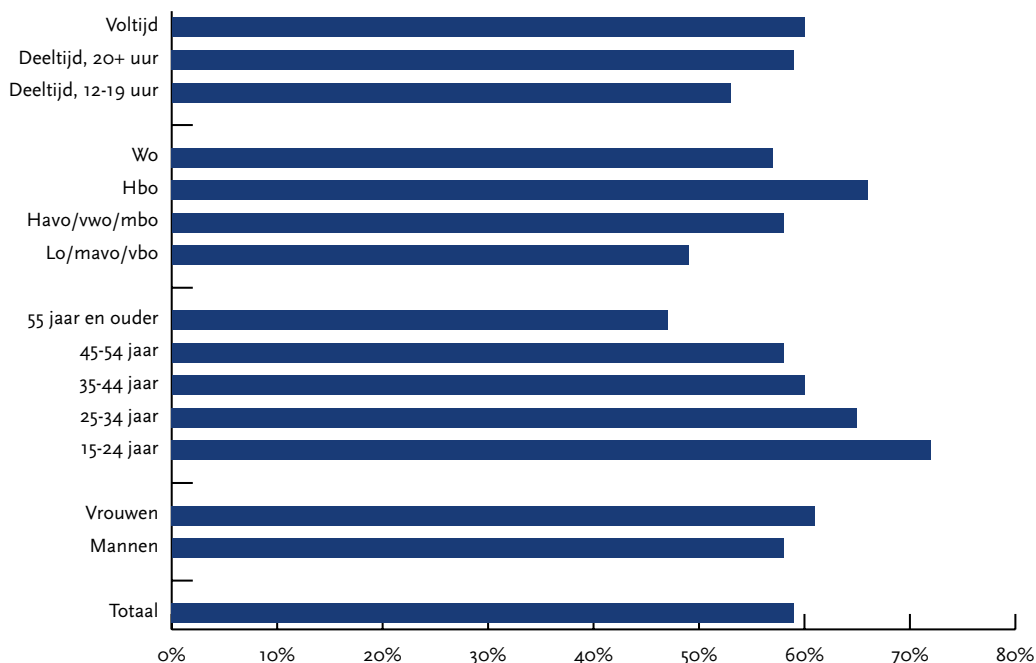
Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

Persoons- en baankenmerken

Het Personeelonderzoek geeft ook een beeld van de persoons- en baankenmerken van de cursusdeelnemers bij de overheid (figuur b21). Vrouwen blijken iets vaker deel te nemen aan cursussen dan mannen. Daarnaast neemt de cursusdeelname af met de leeftijd. Vooral jongeren volgen cursussen. Toch heeft van de 55-plussers nog altijd 47% aan één of meer cursussen deelgenomen. Ook bestaat er een heldere relatie met het opleidingsniveau: de cursusdeelname neemt over het algemeen toe met het niveau van de genoten opleiding, met uitzondering van academici. Ambtenaren met een academische graad volgen iets minder

vaak een cursus dan ambtenaren op HBO-niveau. Ten slotte blijkt de cursusdeelname tussen voltijders en deeltijders met een grote deeltijdbaan (20+ uur) nauwelijks te verschillen. Deeltijders die minder dan 20 uur per week werken, nemen relatief minder vaak deel aan cursussen en opleidingen.

Figuur b21 Deelname aan cursussen van werkenden bij de overheid¹ naar diverse persoons- en baankenmerken in 2000, percentages



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

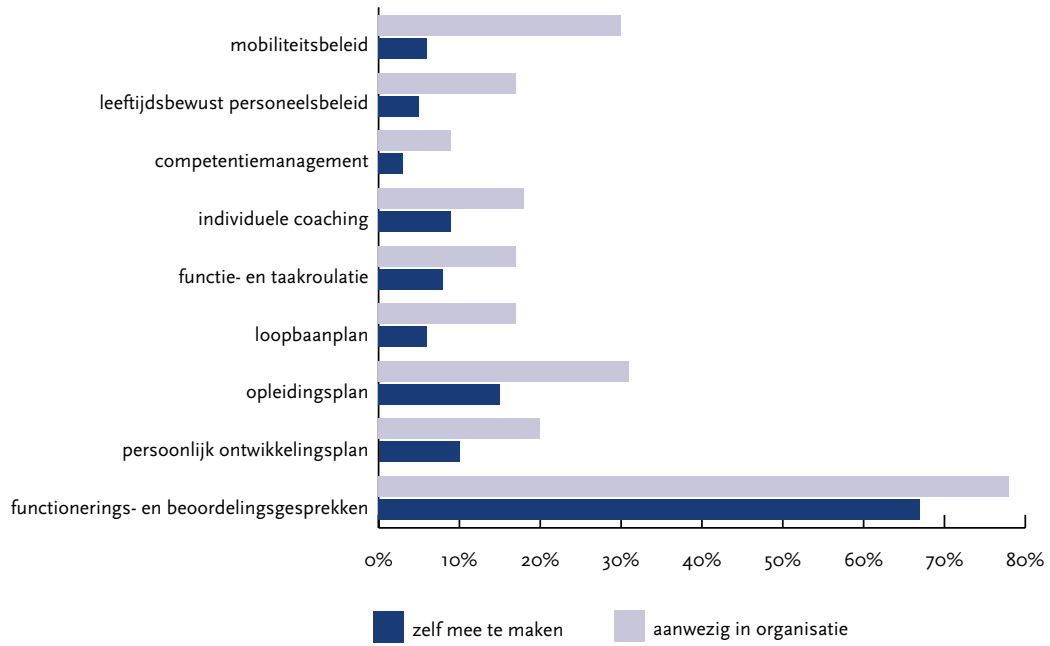
¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

7.4 Loopbaanbeleid

Uit het Personeelonderzoek blijkt dat het gebruik van de verschillende personeelsinstrumenten nog vrij beperkt is. Aan respondenten is gevraagd aan te geven of bepaalde instrumenten van het personeelsbeleid in hun organisatieonderdeel aanwezig zijn en of zij hiermee zelf te maken hebben gehad. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen het niet aanwezig zijn en het niet op de hoogte zijn. Functionerings- en beoordelingsgesprekken nemen een aparte positie in (figuur b22). Van de werkenden bij de overheid geeft 78% aan dat deze gesprekken in hun organisatie voorkomen; 67% heeft er zelf mee te maken gehad. Dit betekent dat 33% van de werkenden niet een dergelijk gesprek heeft gevoerd (of dat niet weet). Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat het gesprek niet in 2000, maar in het voorafgaande jaar heeft plaatsgevonden. Overigens varieert dit percentage tussen de diverse overheidssectoren: van 27% bij het Rijk tot 46% onder het BBT-personeel bij Defensie. Bij Defensie wordt in 2002 overgeschakeld van een systematiek van voornamelijk beoordelen naar een systematiek van jaarlijkse functioneringsgesprekken en meer incidenteel belonen.

De overige instrumenten van het personeelsbeleid scoren aanzienlijk lager: slechts 3 tot 15% is hier zelf mee in aanraking geweest. Dit lijkt zeer weinig. Als men echter bedenkt dat het doel van bijvoorbeeld het mobiliteitsbeleid is dat iedereen er éénmaal in de vijf jaar mee te maken heeft, dan werpt dit een ander licht op deze cijfers. Ook het leeftijdsbewust personeelsbeleid is natuurlijk gericht op slechts een deel van het personeelsbestand. Desondanks blijven deze percentages aan de lage kant.

Figuur b22 Gebruik van instrumenten van personeelsbeleid bij de overheid in 2000, percentages

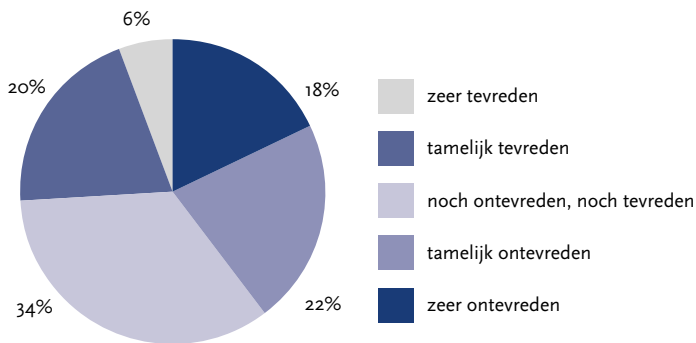


Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

Tevreden of ontevreden?

Op de vraag naar de tevredenheid over de loopbaanbegeleiding door de werkgever, reageren de respondenten tamelijk negatief (figuur b23). Het aandeel dat (zeer) ontevreden is, is aanzienlijk groter dan het aandeel dat (zeer) tevreden is. Uit analyse blijkt dat de tevredenheid over het algemeen groter is onder ambtenaren die aangeven dat een bepaald instrument van het personeelsbeleid in hun organisatie aanwezig is of die er zelf mee te maken hebben gehad. De conclusie is dat de overheid op het terrein van loopbaanbegeleiding nog veel kan verbeteren.

Figuur b23 Tevredenheid van werknenden bij de overheid¹ over de mate waarin de werkgever ondersteunt bij persoonlijke loopbaanontwikkeling in 2000, percentages



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

¹ Personeel dat gedurende heel 2000 in dienst van de betreffende overheidssector is gebleven.

8 Arbeidsmobiliteit

‘Een groot deel van het overheidspersoneel is ontevreden over het carrièreperspectief en de financiële doorgroeimogelijkheden. In een tijdsbestek van een jaar is de helft van de werknemers al dan niet met succes op zoek geweest naar een andere baan of functie. Voor veel van deze baanzoekers is de onvrede met het loopbaanperspectief een belangrijke drijfveer. De meesten hebben weliswaar een voorkeur voor een baan in de collectieve sector, maar toch kijkt meer dan de helft van de baanzoekers ook buiten de deur.’
(De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 6)

‘Voor een kwart van de werknemers is onvrede over het management een belangrijke (zo niet de belangrijkste) reden om op zoek te gaan naar een andere baan of functie.’
(De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 8)

Leeswijzer

Na een korte plaatsbepaling (paragraaf 8.1) gaat paragraaf 8.2 in op externe mobiliteit, functiewisseling en baantevredenheid bij de overheid.

In paragraaf 8.3 wordt nader gekeken naar de motieven achter het zoekgedrag en de redenen om een nieuwe functie te accepteren.

Paragraaf 8.4 behandelt de vraag of de motieven van intern mobiele overeenkomen met die van extern mobiele. Hoe groot is het risico dat zoekers of functiewisselaars de overheid verlaten om in de marktsector te gaan werken? En in hoeverre kan functiewisseling dit voorkomen?

8.1 Inleiding

Mobiliteit heeft zowel positieve als negatieve kanten. Met de instroom van werknemers vloeien nieuwe kennis en vaardigheden de arbeidsorganisatie binnen; door uitstroom gaan kennis, vaardigheden en ervaring verloren. Een zeker niveau van mobiliteit is nodig om de aanwezige kwalificaties op peil te houden en te verversen. Een te hoge mobiliteit (uitstroom) kan echter op problemen duiden, op onvrede onder het personeel bijvoorbeeld. De mobiliteit geeft tevens zicht op de arbeidsmarktpositie van de organisatie: is men in staat voldoende nieuw personeel te trekken of verliest men veel werknemers aan andere werkgevers?

In dit hoofdstuk worden twee vormen van mobiliteit onderscheiden: interne en externe mobiliteit. Onder intern mobiel personeel worden diegenen verstaan die bij dezelfde werkgever van functie veranderen, ook wel functiewisselaars genoemd. Extern mobiele, ofwel baanwisselaars, veranderen van werkgever. Naast degenen die daadwerkelijk mobiel zijn, is er ook nog de categorie potentieel mobiele. Dit zijn zittende werknemers die in meer of mindere mate op zoek zijn naar een andere functie of baan. Zeker van degenen die actief op zoek zijn naar een andere baan of functie, mag worden verwacht dat zij, in een gespannen arbeidsmarkt, relatief snel mobiel zullen worden.

Box 1 Arbeidsmobiliteit, de begrippen

Zittend personeel: werknemers die gedurende geheel 2000 bij dezelfde overheids-werkgever in dienst waren en contractueel minimaal 12 uur per week werkten.

Functiewisselaar: zittend personeel dat tijdelijk of definitief van functie veranderde, maar in dienst bleef van dezelfde overheids-werkgever.

Baanwisselaars zijn te onderscheiden in instromers, doorstromers en uitstromers (het betreft elkaar wederzijds uitsluitende categorieën).

- Instromers: werknemers die in 1999 bij een overheids-werkgever in dienst traden voor minstens 12 uur per week (contractueel).
- Uitstromers: werknemers die in 1999 uit dienst traden van een overheids-werkgever waar zij contractueel minimaal 12 uur per week werkten gedurende minstens een halfjaar.
- Doorstromers: werknemers die in 1999 bij de ene overheids-werkgever uitstroonden en bij een andere overheids-werkgever instroomden, onder dezelfde voorwaarden als die bij instromers en uitstromers worden genoemd.

Potentieel mobilen/zoekend personeel: zittend personeel met uitzondering van functie-wisselaars, dat de vraag 'bent u in 2000 op zoek geweest naar een andere baan of functie?', bevestigend beantwoordde. De potentieel mobilen zijn passief zoekend als zij kozen voor de optie 'Ja, ik heb een beetje om mij heen gekeken', en actief zoekend als zij kozen voor de optie 'Ja, ik ben intensief op zoek geweest naar een andere baan/functie'. Actief zoekenden hebben gemiddeld op 3,5 functie/baan gesolliciteerd, passief zoekenden gemiddeld op iets meer dan 1 functie of baan.

8.2 Arbeidsmobiliteit bij de overheid

Mobiliteitscijfers volgen de economische cyclus: in tijden van economische voorspoed veranderen meer mensen van baan. Sinds het begin van de jaren negentig is deze vorm van mobiliteit dan ook sterk toegenomen. Ten opzichte van 1994 is het absolute aantal baanwisselaars in 1999 bijna verdubbeld, gerelateerd aan de omvang van de werk-gelegenheid een groei met meer dan 50%.²¹ De arbeidsmobiliteit bij de overheid – het aandeel werknemers dat in het voorafgaande jaar van baan of functie is gewisseld – is lager dan de mobiliteit in de marktsector.

Veel uitwisseling met de marktsector

De externe mobiliteit bij de overheid is eerder beschreven in de Arbeidsmarkt-rapportage Overheid 2000 en het rapport van de werkgroep Van Rijn. Een uitgebreide beschrijving van deze categorie mobilen kan daarom achterwege blijven. Het aandeel extern mobilen bedroeg bij de overheid in 1998 en 1999 ongeveer 9,5%. Ongeveer de helft hiervan betrof uitstroom naar (pre)pensioen of een ander vorm van inactiviteit; 5% van de werknemers van de overheid veranderde van werkgever (baan-baanmobiliteit). Het aandeel baanwisselaars verschilde in 1999 sterk per sector, variërend van 5% bij de Rechterlijke Macht tot ruim 14% bij de Universiteiten. Zowel de uitstroom van overheids-personeel naar de marktsector als de instroom van werknemers uit de marktsector bij de overheid is omvangrijk. Het betreft bij beide stromen circa 30% van de totale in- en uitstroom, en zelfs meer dan de helft van de totale baan-baanmobiliteit. Dit geldt voor alle overheidssectoren, zij het in

²¹ Fouarge, D., R. Grim, M. Kerkhofs, J.P. Vosse, Ch. De Wolff, *Tendrapport aanbod van arbeid 2001, 2002*, OSA, Tilburg (nog te verschijnen) en CBS, 'Hoe honkvast zijn werknemers?' in: *Werken en Leren 2000-2001*, 2000, CBS, Voorburg.

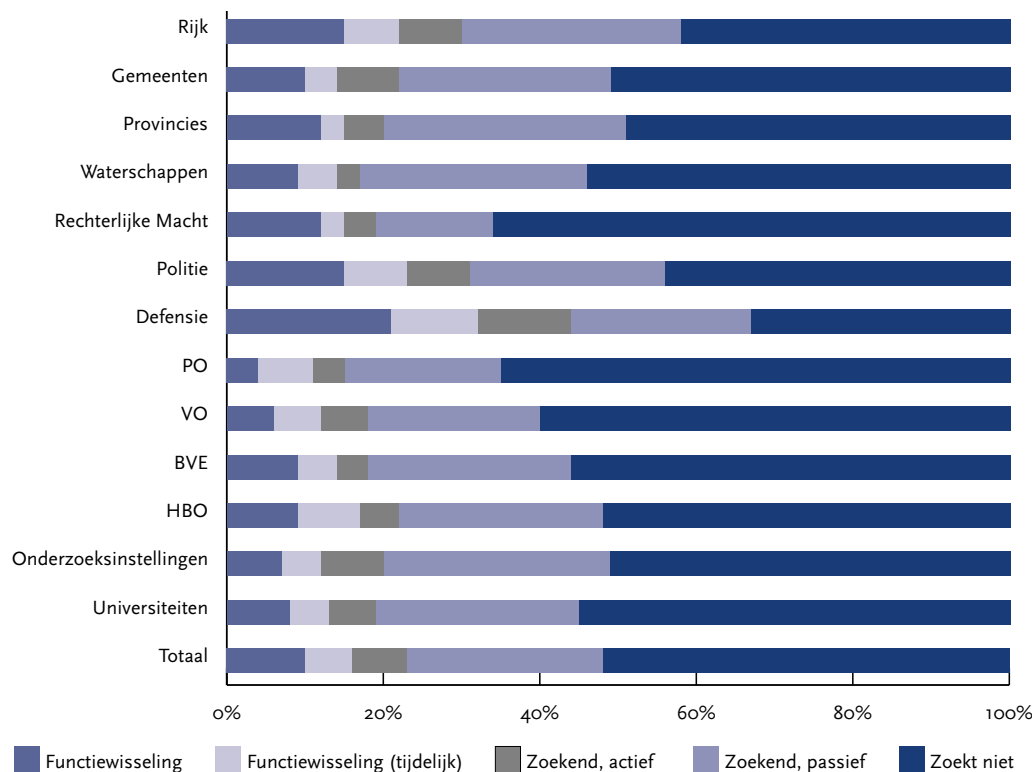
mindere mate in de sector Onderwijs (po, vo, bve) en bij de Rechterlijke Macht. Ruim de helft van de uitstromers naar de marktsector is jonger dan 35 jaar. Van het gehele personeelsbestand is slechts een kwart jonger dan 35 jaar. Opvallend is bovendien het hoge verloop onder academici: maar liefst 28% van de uitstromers heeft een wetenschappelijke opleiding, terwijl deze categorie 'slechts' 16% uitmaakt van het totale overheidspersoneel.

Veel mobiliteit bij Defensie, Politie en het Rijk

Bijna 17% van het zittend personeel van de overheid is in 2000 van functie veranderd: 117.000 personen. Voor het grootste deel – 72.000 werknemers – betekende dit een blijvende wisseling; zij waren eind 2000 niet teruggekeerd in hun oude functie. Nog eens 30% van het zittend personeel was op zoek naar een andere functie. De kans dat een groot deel van deze 'potentieel mobielen' op korte termijn van baan of functie gaat veranderen, is overigens niet zo groot, aangezien maar één op de vijf actief op zoek was naar iets anders. Uitgaande van de realistische veronderstelling dat de externe mobiliteit in 2000 zeker niet minder zal zijn geweest dan in 1999, betekent dit dat gedurende 2000 meer dan de helft van het overheidspersoneel van baan of functie veranderde, dan wel op meer of minder actieve wijze op zoek was naar een andere baan of functie.

De (potentiële) mobiliteit verschilt sterk per overheidssector. In figuur b24 is het aandeel van functiewisselaars (uitgesplitst in permanente en tijdelijke functiewisselaars), potentieel mobiel (onderverdeeld in actief en passief zoekend) en overig personeel per sector en voor de gehele overheid weergegeven. Het aandeel functiewisselaars in de sector Onderwijs is in het algemeen lager dan in de sectoren die tot het openbaar bestuur en veiligheid worden gerekend. Defensie, Politie en het Rijk zijn uitschieters naar boven. Zowel Defensie als Politie kennen een herplaatsingsbeleid. Bij Defensie wisselen werknemers elke drie jaar van functie. Beide sectoren zijn bovendien sterk hiërarchisch georganiseerd, met een bijbehorende gedifferentieerde functiestructuur. Mede als gevolg hiervan komen veel functiewisselingen voor. Zo verklaart de plattere functiestructuur ook een deel van de geringere mobiliteit in de sector Onderwijs: het is minder interessant om van de ene naar de andere, sterk op de vorige functie gelijkende onderwijsfunctie te gaan. Bij functieveranderingen is in de sector Onderwijs en Wetenschappen dan ook vaker dan in andere overheidssectoren sprake van een overgang naar een management/leidinggevende functie en van functiewisselingen binnen de eigen afdeling. In de sector Onderwijs, met name in het primair (po) en voortgezet (vo) onderwijs, is daarnaast de omvang van de organisaties een rem op het aantal functiewisselingen. Hoe kleiner de organisatie, des te minder mogelijkheden om van functie te veranderen. Andersom geldt dit ook. Zo is bij de Rijksoverheid, waar organisaties verhoudingsgewijs meer werknemers hebben (de departementen, maar ook bijvoorbeeld de belastingdienst), mobiliteit eenvoudiger binnen de eigen organisatie te verwezenlijken. Het hoge aandeel functiewisselingen in de sectoren Defensie en Onderzoek-instellingen vloeit voort uit het grotere aantal tijdelijke contracten (BBT'ers respectievelijk AIO's en postdocs). In absolute zin is het grootste aantal functiewisselaars te vinden bij het Rijk, de Gemeenten en bij Defensie. In 2000 veranderden daar ongeveer 15.000 werknemers definitief van functie.

Figuur b24 Functiewisseling en zoekgedrag bij de overheid, 2000



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

Functiewisselaars meer tevreden dan zoekend personeel

Bijna tweederde van de werknemers bij de overheid was in het algemeen tevreden met hun baan. Eén op de vijf gaf aan ontevreden te zijn (een uitgebreide beschrijving van de baan-tevredenheid is te vinden in hoofdstuk 9). Tabel b16 toont dat de tevredenheid per mobiliteits-categorie sterk varieert. Het meest tevreden zijn degenen die gedurende 2000 niet mobiel zijn geweest en ook niet gezocht hebben naar een andere functie. De grootste ontevredenheid treft men aan onder werknemers die gezocht hebben, maar niet mobiel waren. Dit geldt met name voor de actief zoekenden. Hiervan was maar liefst 46% ontevreden. De tevredenheid van functiewisselaars – gemeten na de functiewisseling – is duidelijk hoger dan onder degenen die alleen op zoek waren. De tevredenheid van degenen die definitief van functie zijn gewisseld, benadert de tevredenheid zoals die is gemeten onder werknemers die niet op zoek waren naar een ander positie. Als functiewisselaars vóór zij mobiel werden een met de (actief) zoekenden uit tabel b16 vergelijkbaar niveau van tevredenheid hadden, heeft functiewisseling een grote stijging van de tevredenheid tot gevolg. Zo'n rechtstreeks verband is op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Duidelijk is wel dat een groot deel van de intern mobielen na de functiewisseling tevreden is met zijn of haar baan.

Tabel b16 Baantevredenheid onder mobiel, potentieel mobiel en niet mobiel personeel in 2000

	Functiewisselaar	Functiewisselaar (tijdelijk)	Zoekend, actief	Zoekend, passief	Zoekt niet
Ontevreden	17%	23%	46%	26%	11%
Neutraal	13%	17%	20%	21%	14%
Tevreden	70%	60%	33%	53%	75%
Totaal	72.000	45.000	46.000	175.000	362.000

Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

Meer dan de helft van de definitieve functiewisselaars was vóór de overstap ten hoogste drie jaar werkzaam in hun functie. Ouderen (50+) wisselen minder frequent van functie dan jongeren; het meest actief zijn werknemers tussen 35 en 44 jaar. Ook mannen zijn verhoudingsgewijs meer intern mobiel. Anders dan op basis van eerder onderzoek werd verwacht – bijvoorbeeld op basis van het Trendrapport Aanbod van arbeid (OSA, 2001) en de analyse van de externe mobiliteit – bleek bij het zittend personeel de interne mobiliteit niet samen te hangen met het opleidingsniveau. Hoger opgeleiden zijn niet vaker functiewisselaar. Ook etnische minderheden veranderen niet frequenter van functie.

Eén op de vijf functiewisselingen betreft een overstap van een niet-managementfunctie naar een managementfunctie. In een kleine 7% van de gevallen wordt de omgekeerde weg bewandeld. Het restant (driekwart) bestaat uit horizontale functieveranderingen. Tweederde van de functiewisselaars blijft in dezelfde salarisschaal; eenderde gaat er één of meer schalen op vooruit; 8% van de functiewisselaars is er door de verandering in salaris sterk op vooruitgegaan. Definitieve functiewisselaars gaan er vaker dan tijdelijke functiewisselaars in inkomen op vooruit. Zij maken ook frequenter de overstap naar het management. Opvallend is dat in de sector Onderwijs (po, vo en bve) verhoudingsgewijs minder vaak sprake is van een vooruitgang in het salaris/de salarisschaal, terwijl in deze sector juist vaker een overgang van een niet-managementfunctie naar een managementfunctie voorkomt.

8.3 Management, werkinhoud en beloning als vertrekreden

Een analyse van een twintigtal redenen om uit te kijken naar een andere baan of functie, leert dat er samenhangende motieven voor het zoekgedrag bestaan. Uit tabel b17 blijkt dat er twee belangrijke achtergronden voor het zoeken zijn: ten eerste het beleid van de organisatie en de sfeer op het werk, en ten tweede de werkzaamheden zelf. Onder de noemer van beleid vallen het personeelsbeleid, de wijze waarop leiding wordt gegeven en het algemene beleid van de organisatie, kortom het management van de instelling. Zoals eerder beschreven, is de onvrede onder het overheidspersoneel relatief groot. Samen met de werkdruk en de doorgroeiperspectieven zijn de wijze van leidinggeven, het personeels- en het algemene beleid van de organisatie de baanaspecten waarover men het minst tevreden is. En dus de belangrijkste motieven om te gaan zoeken naar een alternatief. Onder het motief werkzaamheden in tabel b17 vallen zowel de huidige werkzaamheden als die op termijn, de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid die men draagt en de mogelijkheden om opleidingen te volgen. In tegenstelling tot de aspecten die samenhangen met het beleid, worden de inhoud van het werk en de mate waarin men verantwoordelijkheid draagt en zelfstandig functioneert positief gewaardeerd.

Tabel b17 Belangrijkste zoekmotief, functiewisselaars en potentieel mobiele, 2000

	Functiewisselaar	Functiewisselaar (tijdelijk)	Zoekend, actief	Zoekend, passief
Vervallen functie	13%	10%	10%	8%
Beloning	17%	17%	18%	19%
Arbeidsomstandigheden	8%	15%	9%	14%
Werkzaamheden	31%	27%	27%	22%
Beleid en sfeer	24%	23%	30%	27%
Arbeid en zorg	6%	8%	6%	9%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Personeelsonderzoek 2001, BZK.

Het lijkt erop dat de werkinhoudelijke drijfveer meer te maken heeft met mogelijkheden en kansen die men elders ziet, dan met onvrede over de inhoud van de huidige functie. Een minder prominent maar niettemin belangrijk motief voor zoekgedrag vormt de beloning. Het betreft hier niet alleen het huidige salarisniveau, maar vooral ook de perspectieven om financieel door te groeien. De arbeidsomstandigheden zijn maar in beperkte mate een reden om op zoek te gaan. De werkdruk wordt daarbij vaker genoemd dan de faciliteiten waarover men beschikt of de fysieke arbeidsomstandigheden waaronder men moet werken. Aspecten die met arbeid en zorg samenhangen (arbeidstijden, reistijd, combinatie van werk met het privé-leven), spelen geen opvallende rol bij het zoeken van een ander functie. De tevredenheid hierover onder overheidspersoneel is groot.

Werkzaamheden, werkdruk en verantwoordelijkheid

Het voornaamste verschil tussen werknemers die alleen gezocht hebben en ambtenaren die daadwerkelijk van functie zijn gewisseld, is bij de twee belangrijkste zoekmotieven te vinden. Voor de zoekers is het beleid een belangrijke reden; voor functiewisselaars waren de werkzaamheden van groot belang is. Als de huidige zoekers op termijn mobiel worden, gaat ontevredenheid over het beleid dus vooraf aan de mobiliteit. Als de inhoud van het huidige werk te wensen overlaat en/of elders inhoudelijk een beter perspectief lijkt te bestaan, wordt men daadwerkelijk mobiel.

In de sector Onderwijs (po, vo, bve) wordt de ervaren werkdruk veel vaker als belangrijkste zoekmotief genoemd en zijn de werkzaamheden minder vaak een reden om naar een andere functie uit te kijken. Bij de Rechterlijke Macht en de Politie zijn de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid vaker een motief; bij Defensie en onder wetenschappers (Onderzoeksinstellingen en Universiteiten) is het vervallen van de functie een belangrijke reden om zich op de arbeidsmarkt te oriënteren. Bij Defensie speelt bovendien de mogelijkheid om werk en privé te combineren een grotere rol.

Werkinhoud: dé reden om een functie te aanvaarden

In de eerder aangehaalde publicaties van het Ministerie van BZK over mobiliteit, is gewezen op het onderscheid tussen enerzijds motieven om op zoek te gaan naar een andere baan of functie en anderzijds de redenen om een gevonden functie of baan te aanvaarden. De eerste hebben betrekking op een situatie die men achter zich wil laten, de tweede zijn van toepassing op omstandigheden die men verwacht aan te treffen. In tabel b18 zijn de belangrijkste redenen gegroepeerd die een rol spelen bij de acceptatie van een nieuwe functie door intern mobiele. Deze acceptatiefactoren komen niet volledig overeen met de zoekmotieven in tabel b17. Zo kan het vervallen van een functie door reorganisatie wel een zoekmotief zijn, maar speelt dit bij het accepteren van een nieuwe functie geen rol. De waardering van de werkzaamheden die bij de nieuwe functie horen, is veel dominant. In meer dan de helft van de gevallen is dit de belangrijkste reden om de nieuwe functie te accepteren. Het algemene beleid, het personeelsbeleid en de wijze van leidinggeven (naar de sfeer is niet gevraagd) zijn van ondergeschikt belang. De beloning en met name de doorgroeimogelijkheden worden daarentegen vaak als belangrijkste acceptatiereden genoemd.

Tabel b18 Belangrijkste acceptatieredenen, functiewisselaars, 2000

Intern mobiel	
Promotie, beloning	19%
Beleid	8%
Werkzaamheden	52%
Arbeid en zorg	7%
Overig	13%
Totaal	100%

Bron: Personeelsonderzoek 2001, BZK.

In de sector Onderzoekinstellingen worden de werkzaamheden minder vaak genoemd. De beloning en de looptijd van het dienstverband (AIO's, postdocs) zijn in 30% van de gevallen de belangrijkste acceptatieredenen. Ook in het primair en voortgezet onderwijs zijn de werkzaamheden minder vaak een motief. Het beleid en vooral de ervaren werkdruk zijn vaker aanleiding om een functie te accepteren. In het primair onderwijs wordt bovendien de combinatie met het privé-leven belangrijk geacht. Dit is ook in de sector Defensie het geval. Bij de Politie wordt in een derde van de gevallen de toegenomen zelfstandigheid en verantwoordelijkheid als belangrijkste acceptatieredenen genoemd.

Mobiliteit in Zorg en Welzijn

Het Personeelsonderzoek van BZK strekt zich niet uit tot de sector Zorg en Welzijn. Het rapport 'Arbeid in Zorg en Welzijn' (OSA, 2001) gaat wel in op interne en externe mobiliteit in deze sector. Het beeld komt in een aantal opzichten overeen met dat bij de overheid. De mobiliteit is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Vooral de uitstroom naar andere sectoren (vrijwillig vertrek) is sterk gestegen. Dit geldt in het bijzonder voor de thuiszorg. Het aflopen van tijdelijke contracten is een belangrijke reden om te vertrekken, vooral in de jeugdhulpverlening. Andere motieven zijn betere ontplooiings- en loopbaanmogelijkheden, werkdruk en reistijd. In de kinderopvang is de mobiliteit hoog vanwege het grote aandeel jongeren, die mobieler zijn dan ouderen. Slechts een klein deel noemt financiële motieven om uit de zorgsector te vertrekken. Het personeelsbeleid, het algemene beleid en de wijze van leidinggeven komen in de OSA-publicatie niet aan de orde als motief om de sector te verlaten. Het is onwaarschijnlijk dat deze drijfveren geen rol spelen. Aannemelijk is dat zij in de exitinterviews waarop de informatie is gebaseerd, niet aan de orde zijn gekomen.

8.4 Potentieel mobiele zoeken ook in de marktsector

Tot dusver is de interne mobiliteit in dit hoofdstuk vooral als verschijnsel op zich bekeken. Samenvattend kan worden gesteld dat 10% van de overheidswerknemers in 2000 definitief van functie wisselde. Nog eens 7% deed dit tijdelijk. Er zijn sectorale variaties geconstateerd, die onder meer samenhangen met sectorale verschillen in de omvang van organisaties, de functiestructuur en het voorkomen van tijdelijke contracten. Onvrede over het beleid en de werkinhoud zijn de belangrijkste drijfveren om op zoek te gaan naar een andere baan, werkinhoudelijke aspecten zijn de voornaamste acceptatieredenen. Ook is geconstateerd dat de externe mobiliteit voor 30% wordt gevormd door uitwisseling met de markt. Een belangrijke doelstelling van het arbeidsmarktbeleid van de overheid is het zorgen voor voldoende nieuw personeel en het vasthouden en beter benutten van zittend personeel. Een risicoanalyse van functiewisselaars en potentieel mobiele is daarom op zijn plaats. Wat is de kans dat (potentieel) mobiele de overheid verlaten en in de marktsector aan de slag gaan? Het blijkt dat degenen die in 2000 op zoek waren naar een andere baan of functie, zich even vaak richten op andere werkgevers binnen de eigen overheidssector als op werkgevers

in andere sectoren. Die andere sectoren zijn veelal overheidssectoren. Een meerderheid van de zoekers heeft een sterke voorkeur voor het werken bij de overheid. Een groot deel van de zoekenden geeft tevens aan dat zij buiten de eigen sector nauwelijks geschikte banen verwachten. Niettemin heeft de helft van de actief zoekenden ook buiten de overheid naar werk gezocht. Bij de functiewisselaars was dit iets minder vaak het geval. Buiten de overheid zocht men vooral in de zakelijke dienstverlening (22%) en in de zorg (10%). In het hoger onderwijs (Onderzoekinstellingen, Universiteiten, HBO) en in de beroeps- en volwassenen-educatie zoekt men vaker (tweederde tot driekwart van de zoekenden) buiten de overheid. Bij de Politie is hiervan juist minder sprake (een derde heeft in de marktsector gezocht).

Zoekend personeel en functiewisselaars: potentiële uitstromers?

De loyaliteit aan de publieke sector is dus groot. Een meerderheid geeft er de voorkeur aan binnen de overheid actief te blijven. Maar het feit dat zo'n groot deel van de intern en potentieel mobiele ook buiten de overheid naar een andere baan heeft gezocht, rechtvaardigt een verdere analyse van de uitstroompotentie van zoekers en functiewisselaars. Over de motieven van daadwerkelijke uitstromers bij de overheid is op basis van bestaand mobiliteitsonderzoek het nodige bekend. In tabel b19 worden de zoekmotieven van functiewisselaars (blijvend van functie gewisseld) vergeleken met de zoekmotieven van extern mobiele. De extern mobiele zijn onderscheiden naar in-, uit- en doorstromers. Omwille van de vergelijkbaarheid zijn alleen mobiele die van de ene baan naar de andere baan gingen meegenomen (geen instroom van schoolverlaters of inactieven, alleen uitstroom naar de markt, niet naar inactiviteit, VUT of pensioen). Omdat er over de redenen om een nieuwe baan of functie te accepteren een grote mate van overeenstemming bestaat – de werkzaamheden zijn veel belangrijker dan andere factoren – wordt gekeken naar de drijfveren om op zoek te gaan naar een andere baan of functie.²²

Uit tabel b19 blijkt dat de zoekmotieven van de onderscheiden mobiliteitsgroepen grote overeenkomsten vertonen. Zowel intern als extern mobiele noemen de werkzaamheden als belangrijkste drijfveer om naar een ander baan of functie om te kijken. Vlak daarachter komt de onvrede over het management (beleid) in de organisatie als zoekmotief. Toch zijn er ook verschillen te constateren. De frequentie waarmee het werk als motief wordt genoemd, is voor zoekend personeel, functiewisselaars en doorstromers vergelijkbaar, terwijl deze voor extern mobiele op een hoger niveau ligt. Voor het zittend personeel (zoekend of functiewisselaar) zijn de mate waarin men zelfstandig en verantwoordelijk is alsmede de werkzaamheden op termijn verhoudingsgewijs belangrijker. Zoekers en functiewisselaars noemen vaker de beloning als motief. Onder doorstromers is de reistijd frequenter de reden om een baan dichterbij huis zoeken.

²² Bij tabel b19, waarin functiewisselaars, in-, uit- en doorstromers worden vergeleken, past enig voorbehoud. Allereerst vanwege het jaar waarop de gegevens betrekking hebben: voor functiewisselaars is dat 2000, voor de externe mobiliteit 1999. Het verschil tussen de twee bronnen is slechts één jaar, een periode waarin zich geen grote conjuncturele verschuivingen hebben voorgedaan (een belangrijke invloedsfactor voor mobiliteit). Bovendien worden geen absolute gegevens vergeleken, maar de mate waarin bepaalde motieven als de belangrijkste zoekredenen werden aangemerkt. Van de zoekmotieven mag worden verondersteld dat zij niet op korte termijn aan sterke schommelingen onderhevig zijn. Het verschillende meetmoment lijkt dus geen bezwaar. Een tweede voorbehoud betreft het verschil tussen de aan respondenten voorgelegde zoekmotieven. Twee vragen zijn wel aan functiewisselaars maar niet aan extern mobiele voorgelegd. Andersom geldt dit voor één vraag. Hiervan lijkt alleen het resterende zoekmotief 'geen belangrijke redenen', en dan nog alleen bij instromers, de vergelijking enigszins te bemoeilijken. In dit opzicht is bij de interpretatie van de gegevens enige terughoudendheid op zijn plaats.

Tabel b19 Belangrijkste zoekredenen van intern (2000) en extern mobielen (1999), percentage

			Extern mobiel		
	Niet mobiel, zoekt	Functie-wisselaars	Instroom	Uitstroom	Doorstroom
Beloning	10%	10%	5%	5%	4%
Financiële doorgroei	9%	7%	5%	5%	3%
Factor: beloning	19%	17%	10%	10%	7%
Werkzaamheden	7%	10%	22%	21%	16%
Werkzaamheden op termijn	10%	8%	11%	13%	12%
Zelfstandigheid/verantwoordelijkheden	10%	10%	2%	3%	3%
Factor: werk	27%	28%	36%	37%	31%
Omvang dienstverband (aantal uren)	1%	1%	4%	1%	2%
Kunnen combineren thuissituatie	4%	3%	4%	4%	4%
Reistijd	4%	4%	3%	3%	9%
Factor: Arbeid en Zorg	9%	7%	11%	8%	15%
Personeelsbeleid	6%	7%	4%	8%	5%
Algemene beleid	7%	5%	5%	8%	6%
Manier van leidinggeven	8%	6%	8%	9%	8%
Sfeer	7%	6%	6%	6%	6%
Factor: beleid, sfeer	28%	23%	23%	31%	25%
Ervaren werkdruk	11%	7%	5%	4%	4%
Fysieke arbeidsomstandigheden.	2%	4%	2%	1%	1%
Faciliteiten op werkplek	1%	0%	%	%	
Factor: arbeidsomstandigheden	14%	11%	8%	6%	6%
Functie dreigde te vervallen	4%	9%	5%	2%	4%
Looptijd dienstverband	3%	3%	5%	4%	8%
Mogelijkheden opleiding	1%	1%			
Geen belangrijke reden			4%	2%	3%
Factor: Overig	8%	13%	13%	8%	16%

Bron: Personeelsonderzoek 2001, Mobiliteitsonderzoek 2000, BZK.

Mobiliteit: risico's én kansen

Hoe moeten deze uitkomsten worden geïnterpreteerd in het licht van het eerder beschreven risico op uitstroom? De geconstateerde overeenkomsten in motieven zijn een reden tot zorg. Werknemers die naar de marktsector vertrekken, hebben veelal dezelfde drijfveren als zittend personeel dat op zoek gaat naar een andere baan of functie (werkzaamheden, management). De wetenschap dat potentieel mobielen en functiewisselaars veelvuldig buiten de overheid naar alternatieven zoeken, verhoogt het risico dat het ten dele potentiële uitstromers betreft. Als zij in de markt een baan van hun gading hadden getroffen, waren zij wellicht al uitgestroomd. Tegelijk is echter geconstateerd dat er tussen zoekers en functiewisselaars overeenkomsten in zoekmotieven bestaan, die zij in mindere mate met in- en uitstromers delen (de werkzaamheden en beloning). Gevoegd bij de grote loyaliteit met de overheidssector biedt dit perspectief om hen als werknemer te behouden. Functiewisseling kan hiervoor een belangrijk instrument zijn. Immers, in vergelijking met zoekend personeel is de baantevredenheid van functiewisselaars groot. Dit geldt in het bijzonder voor het perspectief om financieel en werkinhoudelijk door te groeien. Functiewisseling kan hierdoor voor een deel van de werknemers die nu naar de marktsector vertrekken, een groep waarin jongeren en hoog opgeleiden oververtegenwoordigd zijn, een reden zijn om (langer) bij de overheid in dienst te blijven.

9 Imago en werving

‘Uit onderzoek blijkt dat werknemers in de collectieve sector tevredener zijn over hun werkzaamheden dan werknemers in de marktsector. De buitenwacht heeft echter een minder positief beeld van het werken in de collectieve sector. Over het algemeen verwacht men in de marktsector een leukere en meer uitdagende baan te vinden. Aangezien de baaninhoud voor het merendeel van de werknemers richtinggevend is in het baankeuzeproces, is het van belang de positieve kanten van het werken in de collectieve sector goed voor het voetlicht te brengen.’ (De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002, pagina 6)

Leeswijzer

Uit verschillende bronnen blijkt dat de buitenwereld een tamelijk negatief beeld heeft van de overheid als werkgever. In paragraaf 9.1 wordt onderzocht op welke punten dit beeld afwijkt van de wijze waarop de overheidswerknemers zelf hun baan ervaren.

In paragraaf 9.2 wordt de baantevredenheid van het overheidspersoneel vergeleken met die van werknemers in de markt- en zorgsector.

Paragraaf 9.3 gaat dieper in op het imago van de overheid als werkgever.

In paragraaf 9.4 wordt geschetst welke activiteiten de verschillende overheidssectoren ondernemen om hun imago te verbeteren en of zij daarin slagen.

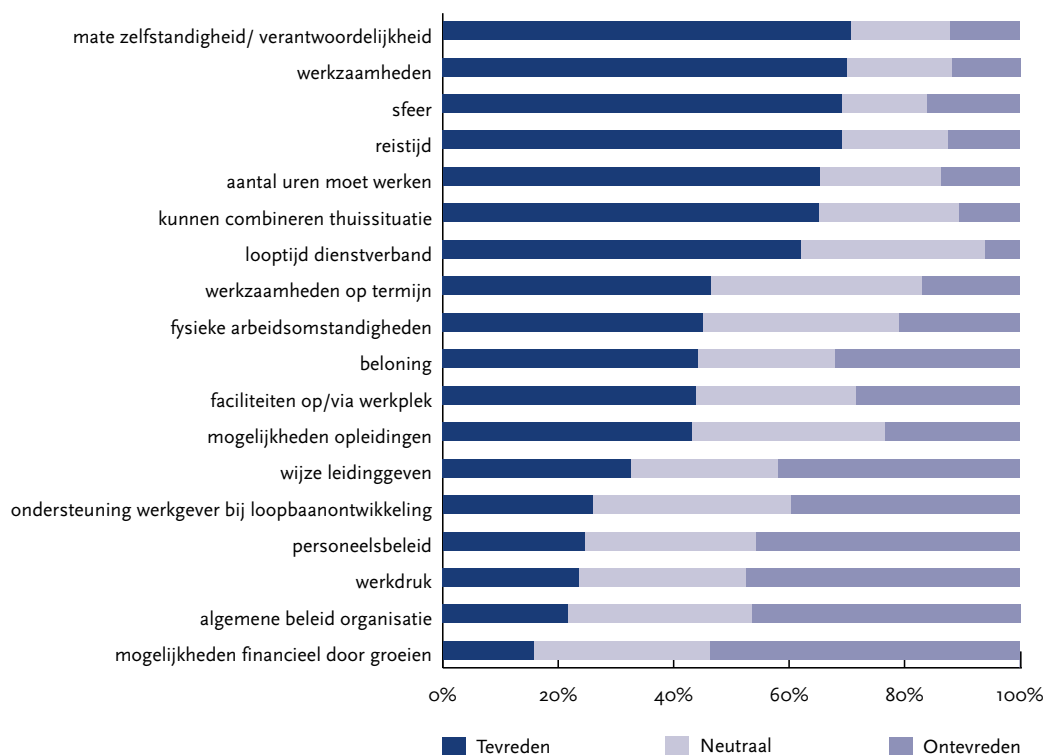
9.1 De baantevredenheid van overheidswerknemers

In het Personeelsonderzoek 2001 van BZK is aan werknemers bij de overheid gevraagd hoe tevreden zij zijn over hun baan in het algemeen en diverse baanaspecten afzonderlijk. Zo'n 65% van de werknemers geeft aan tevreden te zijn met hun functie. Ongeveer 20% geeft aan ontevreden te zijn. De resterende 15% neemt een neutrale houding aan.

Figuur b25 toont de resultaten per baanaspect. Uit de figuur blijkt dat ruim 70% van de werknemers tevreden is over de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid in hun werk en de inhoud van de werkzaamheden. Ruim 60% is daarnaast tevreden over de sfeer op het werk, de reistijd, het aantal uren dat men werkt, de combinatiemogelijkheden met de thuissituatie en de looptijd van het dienstverband. Over de overige gemeten baanaspecten is minder dan de helft van de werknemers tevreden. Het betreft hier loopbaanperspectieven (de werkzaamheden die men op termijn kan gaan doen, de financiële doorgroeikansen en de opleidingsfaciliteiten), aspecten die betrekking hebben op het personeelsbeleid (het beleid als zodanig, maar ook de wijze van leidinggeven en de ondersteuning van de werkgever bij loopbaanontwikkeling) en ten slotte de fysieke arbeidsomstandigheden, de beloning, de faciliteiten op en via de werkplek, het algemene beleid van de organisatie en de werkdruk.

Als we de respondenten uitsplitsen naar een groep die over het geheel genomen tevreden is en een groep die ontevreden is, dan blijkt dat de categorie ontevredenen over ieder baanaspect minder tevreden is. Het voornaamste verschil doet zich voor bij de aspecten die te maken hebben met de leiding. Van de ontevredenen is ongeveer driekwart niet content met dit baanaspect, tegen ongeveer een derde van de tevreden werknemers. Een factor die hierbij een rol kan spelen, is dat managers bij de overheid vaak worden gekozen op basis van inhoudelijke en minder op managementkwaliteiten.

Figuur b25 Tevredenheid overheidswerknemers over diverse baanaspecten



Bron: Personeelonderzoek 2001, BZK.

De tevredenheid van verschillende groepen in het personeelsbestand

In deze paragraaf wordt onderzocht of achtergrondkenmerken van het personeelsbestand van invloed zijn op de tevredenheid met de functie.²³

Vrouwen zijn over het geheel genomen iets tevredener dan mannen. Bezien we de verschillen naar baanaspect, dan blijkt dat vrouwen vooral meer tevreden zijn over de beloning, de omvang van het dienstverband en de combinatiemogelijkheden met de thuissituatie. Over twee baanaspecten zijn zij minder tevreden: de fysieke arbeidsomstandigheden en de inhoud van het werk op termijn. Geen verschil in tevredenheid bestaat er over de wijze van leidinggeven.

Minderheden zijn minder vaak tevreden dan autochtonen. Dit geldt voor alle baanaspecten afzonderlijk, met uitzondering van de wijze van leidinggeven en de ondersteuning van de werkgever bij loopbaanontwikkeling. De ontevredenheid van etnische minderheden betreft vooral de looptijd van het dienstverband, de fysieke arbeidsomstandigheden, de inhoud van het werk, de sfeer, de omvang van het dienstverband en de combinatiemogelijkheden met de thuissituatie. Dat minderheden minder tevreden zijn over de looptijd van het dienstverband en de inhoud van het werk sluit aan bij andere informatie uit het Personeelonderzoek en Mobiliteitsonderzoek dat minderheden minder vaak een vaste aanstelling krijgen bij indiensttreding en vaker aangeven onder hun niveau te werken.

Hoog opgeleiden zijn minder tevreden dan laag en middelbaar opgeleiden over de werkdruk, de combinatiemogelijkheden met de thuissituatie en het aantal uren dat gewerkt moet worden. Ook over de ondersteuning door de werkgever bij loopbaanontwikkeling zijn zij

²³ De gepresenteerde verschillen zijn alle significant op 5%-niveau.

minder tevreden. Wel vinden zij hun werk interessanter en zijn zij meer tevreden over de werkzaamheden die zij op termijn kunnen gaan doen, de beloning en de financiële doorgroeimogelijkheden. Onder hoog opgeleiden in een leidinggevende functie is de tevredenheid over beloning en de financiële doorgroeimogelijkheden nog iets groter. Hoog opgeleiden in een aantal beroepen waarin knelpunten bestaan (administratief-economisch, juridisch-bestuurlijk, (weg- en water-)bouwkundigen), zijn tevredener over de beloning dan gemiddeld. Onder docenten, automatiseerders en overige technici is de waardering van de beloning lager dan gemiddeld.

De tevredenheid met de baan en de diverse baanaspecten neemt af naarmate de leeftijd stijgt. Jongeren tot en met 25 jaar zijn het meest tevreden over hun werk. Voor een aantal baanaspecten ligt de waardering een stuk hoger dan in andere leeftijdsklassen. Dit geldt onder meer voor de sfeer, de werkdruk, het aantal uren dat moet worden gewerkt, de financiële doorgroeiperspectieven, toekomstige werkzaamheden, de tevredenheid over de ondersteuning bij loopbaanontwikkeling, de mogelijkheden om cursussen te volgen en het personeelsbeleid. Deze uitkomsten suggereren dat het enthousiasme van werknemers in de loop van hun carrière wat wordt getemperd. Het lijkt erop dat werknemers in de eerste fase van hun loopbaan bij de overheid een aanzienlijke groei kunnen doormaken en daarbij veel steun ondervinden van de leiding, maar dat de vooruitzichten op termijn uitgeput raken.

Baantevredenheid: verschillen naar overheidssector

Tabel b2o geeft een overzicht van de spreiding van de tevredenheid in de verschillende sectoren. Met behulp van een factoranalyse is onderzocht of er baanaspecten zijn die zozeer op elkaar lijken dat zij kunnen worden samengevoegd tot één enkele variabele. Naar aanleiding van de analyse is een viertal clusters gevormd: werk/privé (omvang dienstverband en combinatiemogelijkheden arbeid en zorg), inhoud werk (huidige inhoud werk en inhoud werk op termijn), beloning (huidige beloning en financiële doorgroeimogelijkheden) en leiding (algemeen beleid, personeelsbeleid en wijze van leidinggeven). De overige baanaspecten blijken op zichzelf te staan en zijn voor een deel afzonderlijk in de tabel opgenomen. In de tabel is geen rekening gehouden met verschillen in de samenstelling van het personeelsbestand tussen de sectoren qua leeftijd, opleidingsniveau en geslacht. Wanneer dit wel gedaan wordt, treden slechts marginale wijzigingen op.

De meest tevreden werknemers zijn te vinden bij de Rechterlijke Macht. De tevredenheid in deze sector geldt vooral de inhoud van het werk en de mate van zelfstandigheid. Ook over de beloning en de mogelijkheden om opleidingen te volgen, zijn de werknemers van de Rechterlijke Macht relatief tevreden. Minder tevreden is men over de combinatie werk-privé en de werkdruk.

De minst tevreden werknemers werken bij de sector Defensie. In vergelijking met de andere sectoren scoort Defensie op veel van de afzonderlijke baanaspecten slecht. Binnen de sector Defensie blijken aanzienlijke verschillen te bestaan tussen de groepen burgerpersoneel, beroepsmilitairen voor onbepaalde tijd (BOT'ers) en beroepsmilitairen voor bepaalde tijd (BBT'ers). BBT'ers zijn bijvoorbeeld tevredener over de opleidingsfaciliteiten en de werkdruk, maar duidelijk minder tevreden over de financiële doorgroeimogelijkheden en de looptijd van het dienstverband. Dit laatste mag gezien de aard van de aanstelling van BBT'ers geen verbazing wekken. Dit geldt ook voor het feit dat het burgerpersoneel meer te spreken is over de combinatiemogelijkheden van werk en privé dan het militaire personeel. Opvallend is wel dat het burgerpersoneel het minst tevreden is over de fysieke arbeidsomstandigheden.

In de sector Onderwijs blijkt een groot verschil te bestaan tussen werknemers in het primair onderwijs enerzijds en werknemers in het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) anderzijds. Van de werknemers in het primair onderwijs geeft 71% aan tevreden te zijn, in het voortgezet onderwijs en bve is dat respectievelijk 61 en 62%. De voornaamste verschillen in tevredenheid zijn te vinden op het onderdeel inhoud van het werk, de mogelijkheden om opleidingen te volgen, de mate van zelfstandigheid en de leiding. Over de leiding is 49% in het primair onderwijs tevreden, tegenover 29% in het voortgezet onderwijs en 25% in het bve.

Tabel b20 Baantevredenheid naar sector (percentage van de werknemers dat aangeeft tamelijk tot zeer tevreden te zijn)

	algehele baantevredenheid	zelfstandigheid/verantwoordelijkheid	werk/privé	inhoud werk	looptijd dienstverband	fysieke arbeidsomstandigheden	faciliteiten op/via het werk	mogelijkheden opleidingen	beloning	leiding	ondersteuning bij loopbaanontwikkeling	werkdruk
Rijk	63%	71%	75%	64%	62%	51%	51%	41%	37%	28%	25%	29%
Gemeenten	66%	71%	76%	66%	62%	46%	47%	40%	37%	30%	27%	27%
Onderwijs	67%	70%	64%	68%	65%	39%	33%	49%	29%	39%	28%	14%
Defensie	58%	65%	62%	62%	48%	48%	45%	39%	28%	20%	21%	34%
Rechterlijke Macht	82%	85%	51%	88%	59%	47%	39%	53%	47%	30%	27%	16%
Politie	68%	70%	77%	65%	59%	43%	37%	33%	33%	23%	19%	32%
Onderzoekinstellingen	65%	73%	74%	71%	49%	61%	74%	47%	34%	22%	23%	34%
HBO	68%	74%	66%	70%	64%	45%	56%	37%	39%	30%	26%	21%
Universiteiten	67%	74%	65%	71%	57%	52%	67%	43%	35%	26%	25%	26%
Waterschappen	71%	76%	76%	71%	66%	61%	60%	55%	38%	39%	28%	28%
Provincies	71%	78%	78%	68%	66%	57%	59%	51%	44%	38%	33%	29%
Gemiddeld	65%	71%	70%	67%	61%	45%	44%	43%	33%	32%	26%	24%

Bron: Personeelsonderzoek 2001, BZK.

9.2 De tevredenheid over baanaspecten: markt, overheid en zorg

Het OSA-Aanbodpanel 2000 maakt een vergelijking mogelijk tussen werknemers in de marktsector, bij de overheid en in de sector Zorg en Welzijn. Bij een aantal baanaspecten verschillen de uitkomsten voor de overheid enigszins van de uitkomsten van het Personeelonderzoek 2001. Kleine verschillen in de vraagstelling kunnen hiervan de oorzaak zijn. Desondanks geeft het OSA-Aanbodpanel een goed overzicht van de relatieve tevredenheid in de drie sectoren.

Uit figuur b26 blijkt dat de tevredenheid in de drie sectoren bij ieder baanaspect in dezelfde orde van grootte ligt. De verschillen zijn betrekkelijk klein. De tevredenheid over de inhoud van het werk is in alle sectoren hoog, maar in de marktsector in lichte mate kleiner dan bij de overheid en de sector Zorg en Welzijn. Wanneer wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, worden de verschillen geprononceerder.²⁴

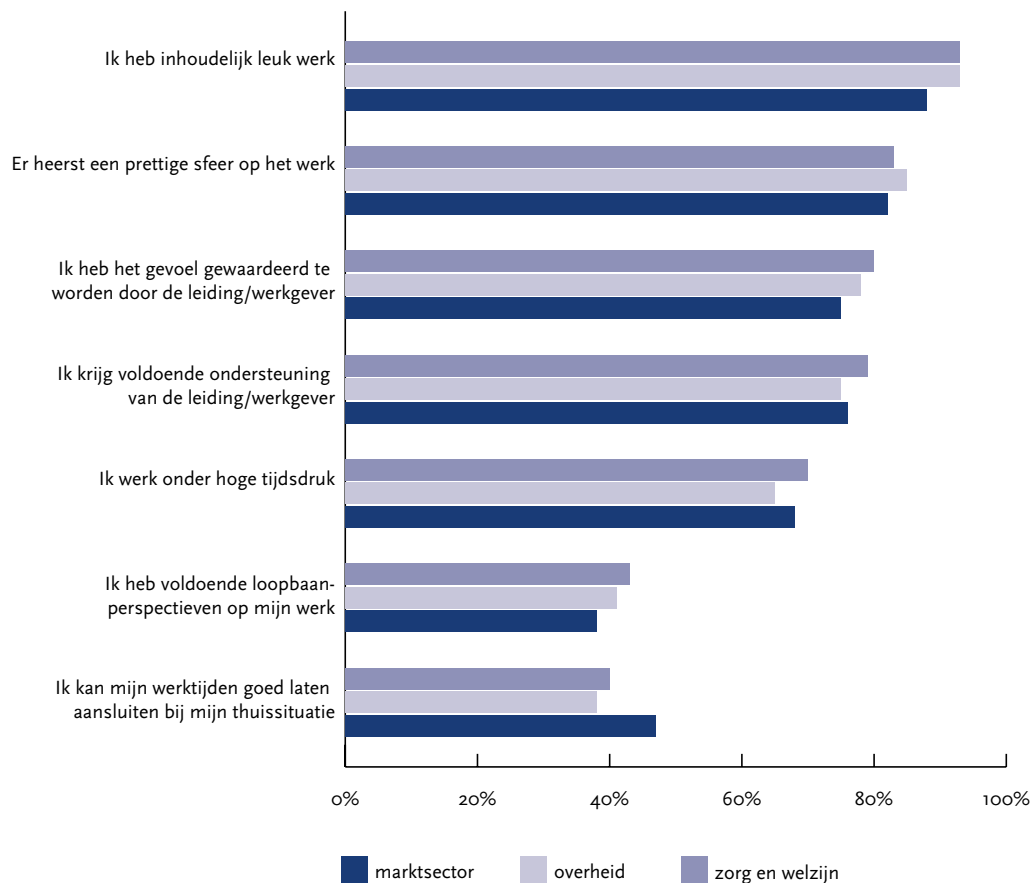
De sfeer wordt het hoogst gewaardeerd door overheidswerknemers, gevolgd door de werknemers in de sector Zorg en Welzijn. De verschillen tussen de sectoren zijn evenwel niet significant.

Over de loopbaanperspectieven wordt bij de overheid en in de sector Zorg en Welzijn minder positief gedacht dan in de marktsector. Uitgesplitst naar opleidingsniveau blijkt alleen een significant verschil te bestaan bij de hoog opgeleiden. Hoog opgeleiden bij de overheid en in de sector Zorg en Welzijn zijn veel minder tevreden over hun loopbaanperspectieven. Opvallend is daarnaast dat in de marktsector een aanzienlijk verschil bestaat tussen de tevredenheid over de loopbaanperspectieven tussen mannen en vrouwen. Vrouwen zijn hierover aanzienlijk minder tevreden, ook nadat is gecorrigeerd voor opleidings- en leeftijdsverschillen. Bij de overheid en in de sector Zorg en Welzijn bestaan op dit punt geen significante verschillen.

Werknemers bij de overheid ondervinden relatief weinig steun en waardering van de leiding/werkgever, zo blijkt uit figuur b26. De verschillen tussen de sectoren zijn na correctie voor verschillen in de opbouw van het personeelsbestand evenwel niet significant. Over de tevredenheid over het management zijn geen gegevens beschikbaar voor de marktsector en de zorgsector. De tevredenheid over de mogelijkheden om de werktijden af te stemmen op de thuissituatie is het grootst in de sector Zorg en Welzijn, gevolgd door de overheid. Na correctie voor achtergrondkenmerken blijken de sectorale verschillen evenwel evenmin significant te zijn. De ervaren werkdruk is bij Zorg en Welzijn en in mindere mate bij de overheid vaker hoog dan in de marktsector. Voor Zorg en Welzijn blijkt sprake te zijn van een significant sectoraal effect. Dit wordt veroorzaakt door een grotere ontevredenheid over de werkdruk onder de lager opgeleiden in deze sector. De ervaren werkdruk bij de overheid wijkt niet significant af van de marktsector, ook niet voor de afzonderlijke opleidingscategorieën.

²⁴ De achtergrondkenmerken waarvoor gecorrigeerd is, zijn opleidingsniveau, geslacht en leeftijd. Door voor deze kenmerken te corrigeren, wordt duidelijk of verschillen in tevredenheid worden veroorzaakt door verschillen in de samenstelling van het personeelsbestand, dan wel door de sector waarin men werkzaam is.

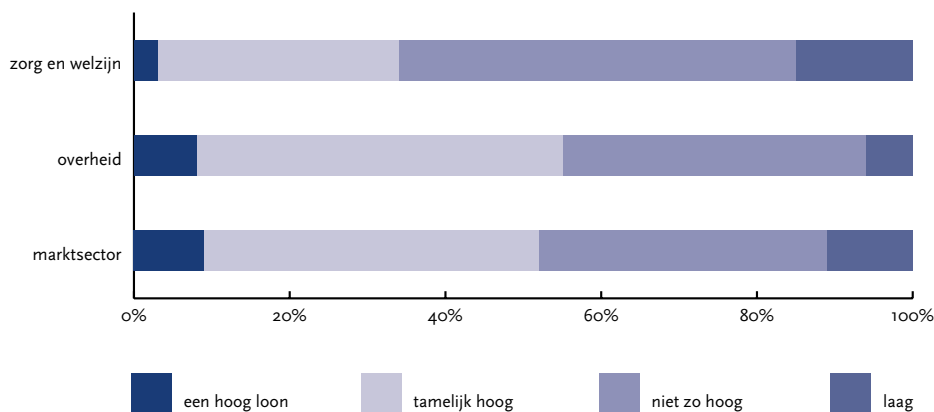
Figuur b26 Tevredenheid over baanaspecten bij werknemers marktsector, overheid en zorg en welzijn



Bron: OSA-aanbodpanel 2000; bewerkingen BZK.

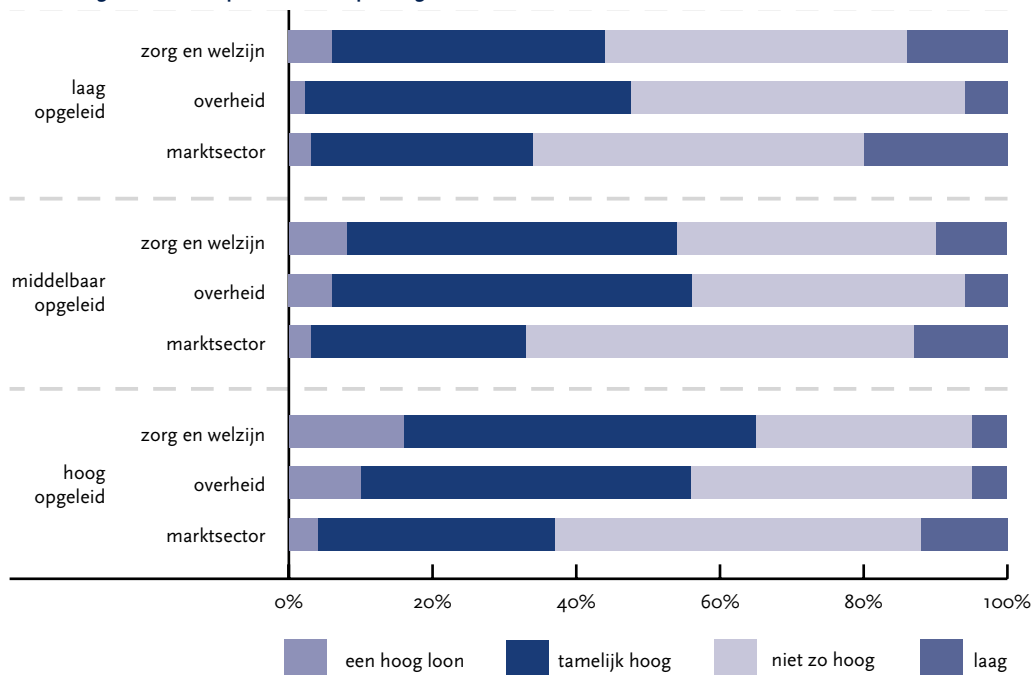
Bij de overheid kwalificeren de meeste werknemers het loon als hoog of zeer hoog (figuur b27). In de marktsector geldt dit voor iets minder werknemers. Het verschil tussen de twee sectoren is evenwel niet significant. In de sector Zorg en Welzijn vindt een aanzienlijke meerderheid van het personeel het loon niet zo hoog of ronduit laag. Hier is het verschil met de marktsector groot en wel significant. Onderscheiden naar opleidingsniveau verandert dit beeld enigszins (figuur b28). Hoog opgeleiden bij de overheid vinden hun loon significant minder vaak hoog of zeer hoog dan werknemers in de marktsector. Bij laag en middelbaar opgeleiden is dit andersom, al zijn deze verschillen niet significant.

Figuur b27 Waardering van het loon naar sector



Bron: OSA-aanbodpanel 2000; bewerkingen BZK.

Figuur b28 Waardering van het loon per sector en opleidingsklasse



Bron: OSA-aanbodpanel 2000; bewerkingen BZK.

9.3 Het imago van de overheid als werkgever

In tabel b21 zijn de verwachtingen weergegeven van werknemers in de marktsector ten aanzien van verschillende baanaspecten in de collectieve sector (Van Raaij e.a., 2001). De respondenten is gevraagd tien baanaspecten een waardering te geven voor de collectieve sector en de marktsector afzonderlijk. De resultaten zijn vervolgens vergeleken. Uit de vergelijking volgt dat de respondenten op het gebied van de secundaire arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden meer van de overheid verwachten dan van de marktsector. Ten aanzien van de primaire arbeidsvoorwaarden, de inhoud van het werk en de loopbaanperspectieven koesteren zij hogere verwachtingen van hun eigen sector. Niet bekend is of verschil in perspectief bestaat tussen opleidingscategorieën. Bij één van de baanaspecten is geen onderscheid gevonden. Het betreft het aspect ‘werkverhouding met collega’s, leidinggevenden en medezeggenschap’.

Tabel b21 Vergelijking baanaspecten marktsector en collectieve sector

Baanaspecten die beter zijn in de collectieve sector	Baanaspecten die slechter zijn in de collectieve sector
Regelingen voor pensioen, WW, VUT en WAO	Basissalaris
Secundaire arbeidsvoorwaarden (o.m. arbeidstijden, verlof, kinderopvang)	Salarisvooruitzichten
Fysieke arbeidsomstandigheden	Flexibele aanvullingen op basissalaris
Psychische omstandigheden, werkdruk, sociale contacten	Inhoud van het werk
Het kunnen combineren van betaalde arbeid met de privé-situatie	Loopbaanmogelijkheden, mogelijkheden voor promotie en opleiding
Zekerheid van baan en inkomen	

Bron: Raaij, W.F. van, H. Vinken en L.P.M. van Dun, *Het imago van de overheid als werkgever*, 2002, KUB, Tilburg.

Box 1 Imago-onderzoek sectoren

Politie

In een imago-onderzoek van de Politie onder respondenten van 13 jaar en ouder noemt de meerderheid van de respondenten als leukste aspecten van het politiewerk: (1) contact met burgers/omgaan met mensen/sociaal aspect; (2) afwisseling; (3) helpen van mensen; (4) werken aan een betere, veiligere samenleving; (5) spanning en gevaar. Als de vijf meest vervelende aspecten worden vermeld: (1) het geweld/negatief bejegend worden; (2) de ellende die je meemaakt/slachtoffers; (3) de onregelmatige werktijden; (4) vechten tegen de bierkaai en ten slotte (5) de spanning/het gevaar. De spanning en het gevaar waarmee het politievak verbonden kan zijn, blijkt dus voor een deel van de doelgroep aantrekkelijk te zijn. Een ander deel ziet dit juist als een onaantrekkelijk aspect. Naast dit onderzoek onder het algemene publiek is ook onderzoek verricht onder specifieke doelgroepen. Jongeren hebben een positiever beeld van werken bij de politie. Zij denken vaker dat het politievak leuk is, voldoening geeft, goed verdient en uitdagend is. Ook noemen zij vaker de spanning/het gevaar en criminaliteit bestrijden als leuke baanaspecten. Zij noemen de spanning/het gevaar ook vaker als negatieve kant, evenals vechten tegen de bierkaai en zelf beslissingen kunnen/moeten nemen. Vrouwen vinden minder vaak dan mannen werken bij de politie van maatschappelijk belang. Zij denken bovendien vaker dat het werk zwaar is, in de zin van een hoge werkdruk. Vrouwen noemen vaker dan mannen het 'helpen van mensen' als leukste aspect. Zij zien frequenter op tegen spanning/gevaar en 'de ellende die je meemaakt'. (Rijksvoorlichtingsdienst, Wervings- en imagocampagne politie, Tracking, eindrapportage, 2001.)

Defensie

Uit onderzoek bij afzonderlijke krijgsmachtonderdelen van de sector Defensie blijkt dat jongeren geen goed beeld hebben van wat een baan als militair inhoudt. Wel leven er enige negatieve percepties: veel jongeren denken dat de baan (te) zwaar is, dat militairen veel van huis zijn en te maken hebben met lange reistijden. De jongeren hechten aan baanaspecten als een goede sfeer, een vaste aanstelling en de mogelijkheid om zelf invloed uit te oefenen op de baankeuze. Zij hebben echter geen indruk van het niveau van deze baanaspecten bij Defensie. Ten slotte blijkt dat de term 'gevechtsfunctie' jongeren afschrikt. De vrouwen in het onderzoek hechten veel waarde aan de aspecten vakantiedagen, kinderopvang, flexibele arbeidsvoorwaarden en de mogelijkheid om in deeltijd te werken. (Integrale monitor personeelsvoorziening Defensie, 2001.)

Rijk

In de sector Rijk is in 1998, 1999 en 2000 onderzoek gedaan onder diverse doelgroepen (financieel-economen, juristen, secretaresses en accountants) buiten de rijksdienst naar hun beeld van de rijksoverheid als werkgever. Zij verwachten van de overheid over het algemeen een relatief goede werksfeer, een duidelijke aansturing en feedback, en een meer acceptabele werkdruk. Daarnaast verwachten zij een minder stimulerende werkinhoud en minder goede arbeidsvoorwaarden. (Ministerie van BZK, Personeel en management in de rijksdienst, 1998.)

Gemeenten

In opdracht van het A+O-fonds Gemeenten heeft Motivaction een imago-onderzoek verricht onder 18- tot 24-jarigen. Het onderzoek geeft aan dat deze groep een positief beeld heeft van de maatschappelijke relevantie van het werk bij Gemeenten, het salaris, de secundaire arbeidsvoorwaarden, de hanteerbaarheid van de werkdruk en de combinatie van arbeid en zorg. Ook denken zij in meerderheid dat er interessante projecten zijn en dat het werk veelzijdig is. Een minder positieve indruk hebben zij van de werksfeer, de loopbaanperspectieven en de motivatie van collega's. Het werk wordt bovendien ingeschat als niet bijzonder uitdagend en dynamisch.

Zorg en Welzijn

In de zorgsector is een meting gehouden onder jongeren tussen 13 en 17 jaar. Hieruit blijkt dat zij vooral een negatief beeld hebben van de werkdruk, het salaris en 'de ellende die je meemaakt' in de zorgsector. (G. van Essen e.a. Arbeid in Zorg en Welzijn, Integreerend OSA-rapport 2001.)

Het beeld van de overheid als werkgever bij de arbeidsreserve

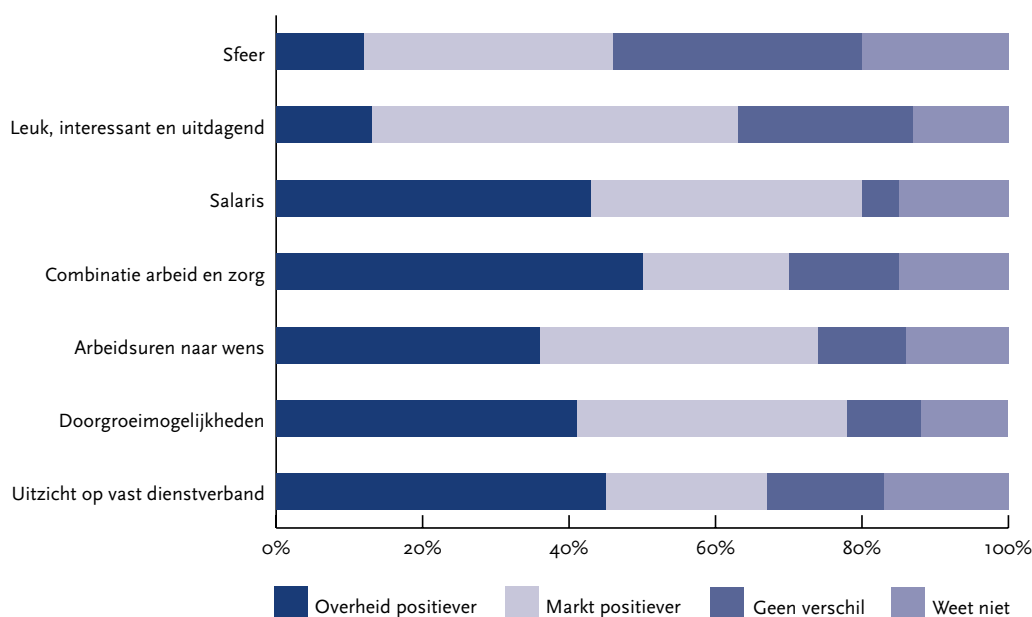
BZK heeft onderzocht of personen die op dit moment geen betaald werk hebben, geïnteresseerd zijn in een baan bij de overheid. Aan deze potentiële (her)intreders is gevraagd wat zij verwachten van verschillende baanaspecten bij de overheid, in vergelijking met de marktsector.

Potentiële intreders hebben een iets gunstiger beeld van de doorgroeimogelijkheden bij de overheid dan in de marktsector, zo blijkt uit figuur b29. Men denkt daarnaast bij de overheid eerder een vaste aanstelling te krijgen. Ook verwachten zij aanzienlijk meer van de overheid op het gebied van de combinatiemogelijkheden van arbeid en zorg. Daarentegen schatten zij in dat de marktsector meer kansen biedt om het gewenste aantal uren te kunnen werken. Potentiële herintreders verwachten in de marktsector een betere sfeer aan te treffen en aanzienlijk leuker, interessanter en uitdagender werk te kunnen doen. De salarisverwachtingen zijn voor beide sectoren vrijwel gelijk.

Verrassend zijn vooral de bevindingen dat de doorgroeimogelijkheden bij de overheid groter worden ingeschat, dat de verwachtingen omtrent het salaris vrijwel gelijk zijn en dat men denkt in de marktsector eerder het gewenste aantal uren te kunnen realiseren. Bij uitsplitsing van de arbeidsreserve naar opleidingsniveau blijken er echter grote verschillen te zijn. Hoger opgeleiden verwachten juist in de marktsector meer te kunnen verdienen, lager opgeleiden denken bij de overheid op een hoger salaris te kunnen rekenen. Deze uitkomst sluit aan bij de eerdergenoemde bevindingen in loonvergelijkingen. Hoger opgeleiden verwachten bij de overheid daarnaast ook minder doorgroeimogelijkheden te hebben dan lager opgeleiden. Ook over het aantal te werken uren lopen de meningen uiteen. Terwijl hoger opgeleiden bij de overheid meer mogelijkheden denken te krijgen om het gewenste aantal uren te werken, verwachten lager opgeleiden dit juist van de marktsector.

Vrouwen in het algemeen en vrouwen met kinderen blijken niet positiever te denken over de combinatie van arbeid en zorg bij de overheid en de mogelijkheden om het aantal uren af te stemmen op hun wensen. Potentiële intreders met een arbeidsverleden bij de overheid wijken weinig af van het gemiddelde. Hierop zijn twee belangrijke uitzonderingen: over de hoogte van het salaris en de loopbaanperspectieven zijn zij minder optimistisch.

Figuur b29 Vergelijking van baankenmerken tussen overheid en markt, potentiële herintreders



Bron: Arbeidsreserve-enquête, BZK.

Het imago en de ervaring van werknemers in de collectieve sector vergeleken

Uit de imago-onderzoeken en de ervaring van de werknemers kan worden geconcludeerd dat het beeld van werken bij de overheid en de ervaring van overheidswerknemers in de collectieve sector op twee punten overeenkomen.

- 1 Hoog opgeleide werknemers in de collectieve sector zijn minder positief over hun loopbaanperspectieven dan hun collega's in de marktsector. Niet-overheidswerknemers verwachten ook dat de loopbaanperspectieven in de marktsector beter zijn dan bij de overheid.
- 2 Niet-overheidswerknemers denken in de marktsector meer te kunnen verdienen dan in de collectieve sector. Werknemers in de sector Zorg en Welzijn en hoger opgeleide overheidswerknemers blijken minder tevreden te zijn over hun beloning. Lager opgeleide overheidswerknemers wijken qua tevredenheid niet af van niet-overheidswerknemers.

Voor een drietal andere baanaspecten komt het beeld van de buitenwereld niet overeen met de ervaring van de overheidswerknemers.

- 1 De werkinhoud. Niet-overheidswerknemers verwachten in de marktsector leuker en uitdagender werk te kunnen doen. De overheidswerknemers zelf zijn juist tevredener over de werkinhoud dan de werknemers in de marktsector.
- 2 De werkdruk. Deze wordt voor de overheid lager ingeschat dan voor de marktsector. De ervaren werkdruk van werknemers in de sector Zorg en Welzijn is juist hoger dan de ervaren werkdruk in de marktsector. De door de overheidswerknemers ervaren werkdruk wijkt niet af van die in de marktsector.
- 3 Bij de buitenwereld leeft het idee dat de overheid op het gebied van het combineren van werk en privé betere regelingen biedt. Na correctie voor verschillen in achtergrondkenmerken blijken overheidswerknemers hierover echter niet tevredener te zijn dan werknemers in de marktsector.

9.4 Wervings- en imagocampagnes

De sectoren Defensie, Politie, Onderwijs, Gemeenten, Rijk en Zorg en Welzijn hebben in de afgelopen jaren campagnes gehouden om het imago van de sector te versterken en de belangstelling voor een baan bij de overheid te vergroten. De campagnes van de Politie ('Waar jij voor staat is nodig op straat'), de Gemeenten ('De gemeente. Werk dat mensen raakt'), het Rijk ('Werken bij het Rijk. Als je verder denkt') en Zorg en Welzijn ('De zorg. Het echte werk') zijn sterk gericht op de maatschappelijke relevantie van het werk. De campagnes van Defensie en Onderwijs zijn meer gefocust op de inhoud van de baan. Defensie probeert daarbij het beeld op te roepen van een avontuurlijke baan, waarbij teamwork vooropstaat. De campagnes van Onderwijs ('leraar, elke dag anders' en 'je groeit in het onderwijs') leggen het accent vooral op de afwisseling van het beroep en de persoonlijke groei.

De campagne van de sector Politie is begonnen in september 1999 en loopt in ieder geval tot medio 2002. De campagne bestaat uit televisie- en radiospotjes, advertenties in de printmedia, outdoor-werving en een internetsite. De campagne richt zich vooral, maar niet uitsluitend, op schoolverlaters.

De campagne van de Gemeenten is in februari 2001 van start gegaan. Zij is gericht op hoog opgeleide bijna of pas afgestudeerden en 'tweede doorstromers' (hoog opgeleiden tussen 25 en 34 jaar). Er is een fasering in de campagne aangebracht. De uitingen die tot nu toe zijn ontwikkeld, geven een beeld van de breedte van het werkterrein. In het tweede en derde campagnejaar zal meer accent worden gelegd op kraptefuncties en mogelijk ook op mogelijkheden om groepen van gemeenten (bijvoorbeeld regionaal) gezamenlijk sterker te profileren. De campagne eindigt in 2003. In tegenstelling tot de overige campagnes ligt de nadruk niet op tv-spotjes, maar op de printmedia, onder meer landelijke dagbladen en specifieke studentenmedia. Daarnaast wordt geadverteerd op internet en met stationsaffiches. De internetsite vormt het hart van de campagne. Daar is informatie te vinden over projecten en vacatures. De site bevat ook informatie over arbeidsvoorwaarden en carrièremogelijkheden.

In de sector Rijk is in november 2001 een wervings- en imagocampagne van start gegaan. De campagne zal naar verwachting drie jaar duren. De primaire doelgroepen zijn instromers op de arbeidsmarkt en tweede en derde doorstromers tussen 25 en 40 jaar, ongeacht het opleidingsniveau. De werving verloopt via televisie, dagbladen, tijdschriften en het internet. Het doel van de campagne is een arbeidsmarktmerk voor de rijksdienst te introduceren ter ondersteuning van de communicatie van de bestaande merken binnen het Rijk, zoals de ministeries. Uiteindelijk zal dit moeten leiden tot een ombuiging van de negatieve perceptie van het werken bij het Rijk.

Door de Universiteiten is in maart 1998 een internetcampagne gestart. De vacaturebank Academic Transfer staat daarin centraal. De boodschap die wordt uitgedragen, is dat het werk interessant is en dat er goede carrièreperspectieven zijn. De campagne is vooral bedoeld om jonge wetenschappers aan te trekken.

Het Ministerie van OC&W voert imagocampagnes die mogelijkheden bieden voor concrete wervingscampagnes door scholen en lerarenopleidingen, en die als basis kunnen dienen voor doelgroepspecifieke wervingsacties. In oktober 1999 is de campagne 'Leraar. Elke dag anders' van start gegaan. Deze campagne is gericht op het voortgezet onderwijs. Zij omvat onder meer televisiespotjes, advertenties en een website. De campagne is in september 2001 uitgebreid naar het primair onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie, en heet

sindsdien 'Je groeit in het onderwijs'. De doelgroep van de campagne is verbreed en bestaat behalve uit jongeren ook uit zij-instromers en herintreders.

In de sector Defensie zijn sinds 1998 diverse grootschalige wervingscampagnes gevoerd. Defensie heeft aparte campagnes voor de verschillende krijgsmachtonderdelen. De gekozen media zijn over het algemeen advertenties in printmedia, internet, banenwinkels, open dagen, bioscoopreclame en reclameblokken op radio en televisie. De nadruk wordt gelegd op de mogelijkheden om opleidingen te volgen, het maatschappelijke karakter en het avontuurlijke van het werk. Defensie is de enige sector die bijzondere beloningen in het vooruitzicht stelt om personeel aan te trekken. Voor beroepsmilitairen voor bepaalde tijd bestaan premieregelingen, die niet gelden voor het zittende personeel. De campagnes zijn over het algemeen gericht op personen met een opleiding op VMBO-niveau tussen 17 en 27 jaar. Specifieke campagnes waren gericht op HAVO/VWO-scholieren, accountants in opleiding en ICT-ers.

In de sector Zorg en Welzijn is de campagne 'De zorg. Het echte werk' gehouden. De campagne bestond uit spotjes op radio en televisie, advertenties, een open dag, een landelijk verspreide krant, een campagnebus, een internetsite, een 'Toolkit Imago' voor managers en regionale activiteiten. De campagne had tot doel de positieve kanten van de zorgsector en het werken in de zorg naar voren te brengen. De doelgroepen waren de potentiële instromers in de zorgopleidingen en in de zorgsector, intermediairs en het algemene publiek.

De resultaten

Uit de resultaatmeting na de campagne van de Politie blijkt dat het bereik van de doelgroep ongeveer 100% was. Zowel jongeren als ouderen waardeerden de campagne positief. De respons was bovendien groot. De belangstelling van de doelgroep – jongeren – voor een baan bij de politie is na afloop van de campagne niet groter dan ervoor. Zoals eerder vermeld, spreken de spotjes mensen aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Terwijl hoger opgeleiden dit waarderen, blijkt het voor lager opgeleiden moeilijker om het verband met het politiewerk te leggen. Dit wordt versterkt doordat mensen worden afgebeeld in burgerkleding. Jongeren voelen zich meer aangesproken door de campagne dan het algemene publiek. De keuze voor de maatschappelijke relevantie leidt er echter toe dat mensen zich meer voelen aangesproken als burger dan als potentiële werknemer. De campagne is minder goed in staat gebleken om direct de aandacht te vestigen op de inhoud van een baan bij de politie.²⁵

Bij de Gemeenten zijn de resultaten van de campagne nog niet bekend. De pretest is goed ontvangen. De doelgroep is van mening dat de campagne:

- sterk inspeelt op de maatschappelijke relevantie van het werk;
- een goed beeld geeft van het brede werktelein van de Gemeenten;
- het hoge niveau van de projecten bij de Gemeenten duidelijk naar voren brengt;
- een duidelijk herkenbare afzender heeft: 'de gemeente'.²⁶

De campagne 'Leraar. Elke dag anders' is geëvalueerd door de Rijksvoorlichtingsdienst. De campagne werd over het algemeen positief beoordeeld, waarbij het oordeel van jongeren iets gunstiger was dan dat van volwassenen. De campagne blijkt de interesse voor het onderwerp 'leraar op de middelbare school' positief te hebben beïnvloed. Vrouwen blijken meer

²⁵ Rijksvoorlichtingsdienst, *Wervings- en imagocampagne politie*, 2001, Rijksvoorlichtingsdienst, Den Haag.

²⁶ A+O-fonds Gemeenten, *Nieuwsbrief campagne arbeidsmarktcommunicatie gemeenten*, nr. 1, 2001.

geïnteresseerd te zijn dan mannen. Van de verschillende leeftijdscategorieën blijken jongeren (13-17 jaar) het minst en respondenten van 35 jaar en ouder het meest geïnteresseerd te zijn. De houding ten opzichte van het beroep van leraar laat zowel positieve als negatieve veranderingen zien. Jongeren denken bijvoorbeeld na afloop van de campagne vaker dat werken als leraar 'voldoening geeft' en minder vaak dat het 'zwaar' is. Zij denken daarentegen minder vaak dan voorafgaand aan de campagne dat een leraar 'goed verdient' en dat het werken als leraar 'afwisselend' is. Volwassenen denken na afloop van de campagne vaker dat werken als leraar 'leuk' is en minder vaak dat het 'zwaar' is. In de loop van de campagne is het aantal volwassenen dat denkt dat het werk als leraar 'voldoening geeft' afgenomen.²⁷

De campagnes van Defensie leveren over het algemeen een hoge respons op. De combinatie van werk, opleiding en avontuur slaat aan bij jonge mensen. Aandacht voor vechten en gevechtshandelingen schrikt af.

Uit de nameting van de Rijksvoorlichtingsdienst van de campagne in de sector Zorg en Welzijn blijkt, dat sinds het begin van de campagne zowel positieve als negatieve veranderingen hebben plaatsgevonden. Positief is dat volwassenen vaker aangeven dat werk in de zorg afwisselend is, dat jongeren vaker vinden dat een baan in de zorgsector maatschappelijk relevant is en dat de waardering die je krijgt het leukste aspect is. Negatieve veranderingen zijn dat de respondenten minder geïnteresseerd zijn in het onderwerp 'zorgsector' dan in de voormeting en dat jongeren in de nameting zeven van de zestien voorgelegde baanaspecten negatiever (maar nog altijd neutraal of positief) beoordelen dan in de voormeting. Het betreft de aspecten eentonig, ouderwets, oppervlakkig, weinig eigen verantwoordelijkheid, verdient slecht, niet uitdagend en saai. Over het algemeen wordt het werk in de sector Zorg en Welzijn zowel voor als na de campagne redelijk positief beoordeeld. Wel scoren de baanaspecten 'werkdruk' en 'salaris' negatief bij jongeren. Desondanks bestaat onder deze groep redelijk wat belangstelling voor een baan in de zorgsector.²⁸

Beoordeling campagnes

Bij de diverse campagnes valt op dat zij vaak algemeen van aard zijn. Bij de Politie en de Gemeenten waren de campagnes sterk gericht op de maatschappelijke relevantie. In een onderzoek in opdracht van de sector Politie worden twee groepen binnen de beroepsbevolking onderscheiden: een groep met een externe motivatie (men wil bij de overheid werken omdat daarmee een bijdrage aan de samenleving wordt geleverd) en een groep met een interne motivatie (men wil bij de overheid werken vanwege de aantrekkelijke baanaspecten). De eerste groep hecht minder belang aan zaken als loopbaankansen en beloning. Aangezien de loopbaankansen en beloning bij de overheid voor de voornaamste wervingsdoelgroep, de hoger opgeleiden, relatief slecht zijn, is deze categorie waarschijnlijk de meest natuurlijke doelgroep voor de overheid. Indien de overheid ook mensen wil werven in de tweede doelgroep, moet ook duidelijk aandacht worden besteed aan de aantrekkelijke baanaspecten bij de overheid. Dit geldt met name voor de inhoud van het werk. Bovendien is het van belang een aantal negatieve aspecten te verbeteren. Dit geldt in ieder geval voor de loopbaanperspectieven en de kwaliteit van het management.

²⁷ Rijksvoorlichtingsdienst, *Lerarencampagne*, 2001, Rijksvoorlichtingsdienst, Den Haag.

²⁸ Essen, G. van, e.a., *Arbeid in Zorg en Welzijn: integrerend OSA-rapport*, 2001, OSA, Den Haag.