

CAOP

Centrum Arbeidsverhoudingen



## Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

*Arbeidsmarktknelpunten  
Overheid en Onderwijs*

*" Naar een krachtig publiek werkgeverschap "*

Advies nummer 28  
's-Gravenhage, 10 juli 2006

Postadres: Postbus 556, 2501 CN 's-Gravenhage  
Bezoekadres: Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage  
Telefoon: 070-376 57 65  
Telefax: 070-345 75 28  
E-mail: lv13@caop.nl  
Internet: <http://www.caop.nl>

## ROP-advies Arbeidsmarktknelpunten Overheid en Onderwijs

"kwaliteit van onderwijs en dienstverlening overheid in het nauw?"

<b>Inhoudsopgave:</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding en hoofdlijnen advies</b>	<b>3</b>
1.1 <i>Inleiding</i>	3
1.2 <i>Arbeidsmarkt</i>	3
1.3 <i>Hoofdlijnen advies</i>	4
<b>2 Probleemschets arbeidsmarkt</b>	<b>6</b>
2.1 <i>Inleiding</i>	6
2.2 <i>Kerngegevens</i>	6
2.3 <i>Demografische ontwikkeling en de arbeidsmarkt voor Overheid en Onderwijs</i>	7
2.4 <i>Analyse van de tekorten aan personeel</i>	9
2.5 <i>Conclusies voor de sectoren Overheid en Onderwijs</i>	10
<b>3 De concurrentiepositie van de overheidssector</b>	<b>12</b>
3.1 <i>Trendsettend of trendvolgend: de juiste balans</i>	12
3.2 <i>Primaire arbeidsvoorwaarden</i>	12
3.3 <i>De overheidsbaan als spitsstrook</i>	16
3.4 <i>De Commissie Van Rijn, zeven jaar later</i>	17
<b>4 Professionaliteit en inzetbaarheid</b>	<b>19</b>
4.1 <i>Inleiding</i>	19
4.2 <i>Versterking van de professionaliteit</i>	19
4.3 <i>Inzetbaarheid van werknemers</i>	22
4.4 <i>Aanbevelingen van de Raad</i>	24

## 1 Inleiding en hoofdlijnen advies

### 1.1 Inleiding

Bij de overheid en in het onderwijs dreigen knelpunten te ontstaan op de arbeidsmarkt. Dat blijkt onder anderen uit het SER-advies over de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en de Trendnota's Arbeidszaken Overheid 2005 en 2006. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (verder: de Raad) gevraagd advies uit te brengen over de vraag hoe toekomstige, structurele, arbeidsmarktknelpunten in de overheids- en onderwijssectoren kunnen worden voorkomen.

Het voorliggende advies kent drie onderdelen. In het eerste wordt de situatie op de arbeidsmarkt van de sectoren overheid en onderwijs geschetst. Deel twee bevat een analyse van de concurrentiepositie van de overheid. Het stimuleren van de professionaliteit en inzetbaarheid van medewerkers in de collectieve sector is het thema van het derde deel van dit advies. Het advies is gevraagd door en wordt gegeven aan het kabinet. Kern van het advies is daarom een reeks van aanbevelingen aan het kabinet. Sociale partners zijn zich bewust van de eigen verantwoordelijkheid om het hunne bij te dragen aan het vergroten van de wervingskracht van overheidssectoren op potentiële werknemers. Daarop ligt in dit advies echter niet de focus, omdat dat buiten de reikwijdte van de adviesaanvraag valt.

### 1.2 Arbeidsmarkt

Uit diverse analyses van de situatie op de arbeidsmarkt van de SER blijkt dat in de komende jaren zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin forse knelpunten ontstaan op de arbeidsmarkt in de sectoren overheid en onderwijs. De kwetsbaarheid schuilt vooral in de combinatie van leeftijd en opleidingsniveau. Het potentiële arbeidsaanbod in Nederland neemt de komende jaren af, onder meer doordat de babyboomgeneratie gaat uitreden. De vervangingsvraag neemt hierdoor toe. In de analyses van deze ontwikkeling tot nu toe zijn de gevolgen van de kennisintensivering echter onderbelicht gebleven. De kennisintensivering van de Nederlandse economie zal binnen enkele jaren aanleiding geven tot een groot tekort aan hoger opgeleiden. Dit probleem laat zich extra sterk voelen bij de overheid en in het onderwijs, omdat het aandeel van hoger opgeleiden in deze sectoren twee tot drie keer groter is dan in de marktsector.

Dit probleem wordt nog verscherpt door het relatief grote aandeel oudere werknemers bij de overheid en in het onderwijs. Dit zal aanleiding geven tot een zeer grote vervangingsvraag. Deze sectoren krijgen daarom veel last van het tekort aan hoger opgeleiden. Een teruggang in kwaliteit van de publieke dienstverlening dreigt als werknemers van het gewenste opleidingsniveau niet of niet voldoende aangetrokken kunnen worden. De concurrentiepositie van overheid en onderwijs op de arbeidsmarkt vraagt daarom grote aandacht. Verder zullen de werkgevers in deze sectoren zich maximaal moeten inspannen om werknemers te motiveren om langer aan het werk te blijven.

### 1.3 *Hoofdpijnen advies*

Nu de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt moeten overheid en onderwijs, als grootafnemers van hbo'ers en universitair geschoolden, scherp letten op de concurrentiepositie ten opzichte van de marktsector. Daarbij staat de publieke sector voor een dilemma. Aan de ene kant kunnen veranderingen in de primaire arbeidsvoorwaarden leiden tot loonopdrijving over de volle breedte van de arbeidsmarkt. Aan de andere kant kunnen overheid en onderwijs zich niet veroorloven om afwachtend en trendvolgend te zijn. Als het financieel onaantrekkelijk wordt om in deze sectoren te werken, zal het arbeidsaanbod afnemen en de kwaliteit van potentiële werknemers dalen. Het is daarom zaak om de juiste balans te vinden tussen trendsetten en trendvolgen.

Wat betreft primaire arbeidsvoorwaarden gaapt er voor bepaalde categorieën een grote kloof tussen de overheidssector en de markt. Na een goede start in de carrière wordt de overheidssector – vooral voor hoger opgeleiden - na verloop van jaren onaantrekkelijker voor medewerkers. De arbeidsvoorwaardenruimte die de overheidswerkgevers van de rijksoverheid ontvangen is afgeleid van de ontwikkeling van de beloning in de markt. Dit 'referentiemodel' blijkt in de praktijk niet adequaat te functioneren. Ten eerste heeft de rijksoverheid van jaar tot jaar (delen van) het model buiten werking gesteld. Ten tweede laat het model een aantal beloningscomponenten buiten beschouwing die in de markt van belang zijn, zoals variabele beloning en sommige secundaire arbeidsvoorwaarden. Ten derde gaat het referentiemodel uit van de gemiddelde ontwikkeling van de lonen in de markt, terwijl de loonstijging van hoger opgeleiden daar veel sterker is geweest dan van de overige werknemers. Daarmee komen onder andere hoger opgeleiden binnen de sectoren overheid en onderwijs op achterstand te staan. Herijking van het referentiemodel is daarom naar de opvatting van de Raad zeer gewenst.

Veel secundaire arbeidsvoorwaarden in de publieke sector zijn van oudsher gunstig. Regelingen voor verlof, flexibele werktijden en de mogelijkheid om in deeltijd te werken zijn aantrekkelijk voor jonge ouders en voor mensen met andere zorgtaken. Een baan bij de overheid of in het onderwijs is voor deze groep vaak een prima 'spitsstrook'. Er wordt ruimte geboden om te zorgen voor de kinderen. Maar vooral hoger opgeleiden, mannen en fulltimers stromen daarna door naar de marktsector, omdat daar betere carrièreperspectieven bestaan.

De Raad is van mening dat deze maatschappelijk waardevolle 'spitsstrookfunctie' de sectoren overheid en onderwijs voor bepaalde groepen werknemers aantrekkelijk maakt. Tegelijkertijd stelt hij vast dat de maatschappelijke lasten voor het combineren van de eisen van werk en privé voor een onevenredig groot deel door overheid en onderwijs gedragen worden. De Raad adviseert het kabinet daarom het draagvlak voor het gebruik van regelingen rond zorg en kinderopvang te voorzien van een breder maatschappelijk draagvlak. Het voornemen te komen tot een verplichte werkgeversbijdrage in de kosten van kinderopvang acht de Raad een goede bijdrage aan het verwezenlijken van deze wens.

De Raad pleit voor intensivering van het beleid voor verbeteren van het loopbaanperspectief, ondersteund door een human resource beleid dat gericht is op brede en duurzame inzetbaarheid. Extra aandacht voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid is hierbij noodzakelijk. De instrumenten voor een dergelijk ontwikkelingsgericht beleid zijn

meestal wel aanwezig, maar het ontbreekt de werkgevers vaak aan middelen om ze in praktijk toe te passen.

Door het eigen personeel meer aan zich te binden, zijn overheidsorganisaties minder afhankelijk van de (krappe) arbeidsmarkt. Dit kan door de professionaliteit van medewerkers te versterken en hun inzetbaarheid te vergroten, zodat zij breed en duurzaam inzetbaar zijn en blijven.

De professionaliteit van medewerkers kan worden vergroot door opscholing en omscholing. Opscholing richt zich op verticale ontwikkeling: het verkrijgen van een hoger (opleidings-) niveau. Omscholing richt zich op horizontale ontwikkeling richting een nieuw (soort) functie. Op beide vormen zal flink geïnvesteerd moeten worden om de huidige medewerkers het benodigde perspectief te bieden en hun ontwikkeling te faciliteren.

Substantiële investeringen zijn ook nodig om medewerkers breder inzetbaar te maken. In de praktijk blijkt dat afwisseling in functie- en takenpakket ertoe bijdraagt dat medewerkers het langer naar hun zin hebben bij een werkgever. Wanneer perspectief op verandering ontbreekt, lopen medewerkers sneller vast met als gevolg dat zij op zoek gaan naar een nieuwe werkgever.

De Raad acht investeringen in het huidige personeel daarom zowel vanwege op- als omscholing noodzakelijk. Dit vraagt om substantiële budgetten, aanvullend op de bestaande ruimte voor arbeidsvoorwaarden. De sociale partners zijn bereid sectorale convenanten af te sluiten waarin zij de effectieve besteding van dergelijke middelen verzekeren.

In het kader van het belang van voldoende scholing om te komen tot het gewenste aanbod van hoger opgeleiden wijst de Raad op de cruciale rol van het onderwijs in al zijn verschijningsvormen. Een tekort aan onderwijzend personeel zal het tekort aan hoger opgeleiden op de langere termijn kunnen verergeren. Omgekeerd geldt dat, als het onderwijs beter in staat zal zijn om zijn taken te vervullen, een breder aanbod van hoger opgeleiden in algemene zin mogelijk wordt.

Ten slotte wil de Raad een enkele opmerking maken over het belang van een zorgvuldige omgang met personeel van overheid en onderwijs. Door zuinig te zijn op mensen, blijven zij langer inzetbaar en langer met plezier en hoge motivatie aan het werk. In dat kader wijst de Raad op het belang om de toenemende publieke agressie tegen overheids- en onderwijspersoneel hard aan te pakken.

Tevens hecht de Raad aan het verbeteren van de communicatie over het werken in de sectoren overheid en onderwijs. Overheid en onderwijs staan voor de uitdagende taak om de kwaliteit van de publieke dienstverlening op peil te houden, ja zelfs te verhogen, terwijl zij geconfronteerd worden met grootschalige uitstroom van personeel en krapte op de arbeidsmarkt. In deze context dienen politieke ambtsdragers zich bewust te zijn van het schadelijke effect dat negatieve uitspraken in het publieke domein kunnen hebben op de publieke beeldvorming rond overheid en onderwijs en de maatschappelijke status van ambtenaren, leraren en andere dienaren van de publieke zaak. De aantrekkingskracht van overheid en onderwijs voor jonge mensen zal sterker worden als politiek en bestuurlijk verantwoordelijken de werknemers bij overheid en onderwijs beter en vaker publiekelijk op waarde weten te schatten.

## 2 Probleemschets arbeidsmarkt

### 2.1 Inleiding

In dit onderdeel van het advies wordt de arbeidsmarktsituatie van de sectoren Overheid en Onderwijs geschetst.

Paragraaf 2.2 geeft in een notendop de arbeidsmarktgegevens. In paragraaf 2.3 volgt een demografische analyse om inzicht te verschaffen in de urgentie van de van de arbeidsmarktproblemen waar Overheid en Onderwijs nu voor staan. In paragraaf 2.4 worden de belangrijkste analyses en conclusies van het recente advies van de SER<sup>1</sup> over het voorkomen van arbeidsmarktproblemen in de collectieve sector gepresenteerd. In paragraaf 5 tenslotte volgen de belangrijkste analytische conclusies voor de arbeidsmarkt in de sectoren Overheid en Onderwijs.

### 2.2 Kerngegevens

Voor een heldere plaatsbepaling volgen onderstaand de belangrijkste kerncijfers van de sectoren Overheid en Onderwijs<sup>2</sup>.

- In de sectoren Overheid en Onderwijs werken in 2006 bijna een miljoen mensen. In het openbaar bestuur 334.000, Onderwijs en wetenschappen (incl. universitaire medische centra) 487.000, en bij defensie en politie 123.000.
- Het aandeel 50- plussers bij Overheid en Onderwijs is met gemiddeld 33 % fors hoger dan in de marktsector met 18 % en de zorgsector met 23 %. Defensie is de enige 'jonge' overheidssector met 17 % 50- plussers.
- Het sterkst vergrijsd zijn de sectoren Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie, Voortgezet Onderwijs en Hoger Onderwijs, met respectievelijk 46 %, 43 % en 41 % personeel van 50 jaar en ouder.
- Het aandeel hoogopgeleiden (hbo/wo) is bij in de sector Overheid 35 %, in het Onderwijs 75 %, en in de arbeidsmarkt als geheel 28 %<sup>3</sup>. Binnen de sector Overheid hebben defensie en politie rond de 20 % hoger opgeleiden; rijk, provincies en gemeenten hebben rond de 50 % hoger opgeleiden<sup>4</sup>.
- Van de instroom van personeel bij overheid en onderwijs is 60 procent hoger opgeleid. Het aandeel hoogopgeleiden zal in de komende jaren dus snel stijgen.

Gezien de relatief sterke vergrijzing binnen overheid en onderwijs is weinig te verwachten van verhoogde participatie op latere leeftijd.

<sup>1</sup> SER-advies 06-04, "Voorkomen arbeidsmarktproblemen collectieve sector", 19 mei 2006

<sup>2</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan de "Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006" van het Ministerie van BZK dd. 20 september 2005, tenzij anders vermeld. Voor meer gedetailleerde gegevens wordt verwezen naar de betreffende Trendnota.

<sup>3</sup> Bron: CBS Statline. Gegevens zijn van 2001. .

<sup>4</sup> Bron: Trendnota 2006. .

### 2.3 Demografische ontwikkeling en de arbeidsmarkt voor Overheid en Onderwijs

De bevolking van Nederland kan voor hun betekenis voor de arbeidsmarkt in drie leeftijdsgroepen worden verdeeld:

- De groep van 0 tot 20 jaar heeft als belangrijkste arbeidsmarktkenmerk dat ze ‘vragers van onderwijs’ zijn.
- De groep van 20 tot 65 jaar is de potentiële beroepsbevolking, de ‘aanbieders van arbeid’. Deze groep komt ook in aanmerking voor opscholing naar hogere kwalificatieniveaus.
- De groep van 65 jaar en ouder is sterk bepalend voor de vraag naar zorg.

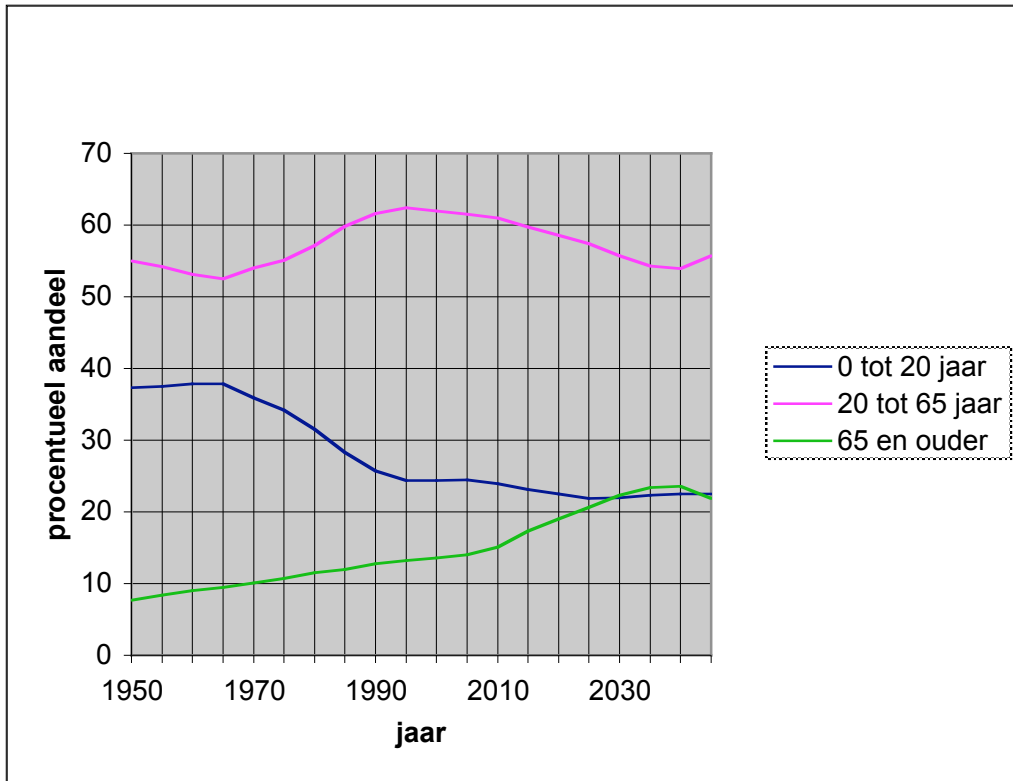
Uit het verloop van de aandelen van de verschillende leeftijdsgroepen in grafiek 1 blijkt een aantal belangrijke gevolgen voor de arbeidsmarkt in het algemeen en voor de arbeidsmarkt in de sectoren Overheid en Onderwijs in het bijzonder:

- Nederland bevindt zich op een keerpunt van het aandeel potentiële werkenden in de bevolking. In 2005 was het aandeel 20-65- jarigen nog 62 % van de bevolking. Dit daalt tot 54 % in 2045, ongeveer hetzelfde niveau als in 1965. Dit betekent dat het aanbod van arbeid in de komende jaren en decennia geleidelijk aan schaarser wordt. De sectoren Overheid en Onderwijs moeten op de arbeidsmarkt dus sterker concurreren om personeel dan in de afgelopen jaren.
- Het aandeel 65-plussers in de bevolking neemt voortdurend toe, en neemt versneld toe vanaf 2010 omdat de naoorlogse geboortegolf in deze leeftijdsgroep terecht komt. Door de stijging van het aandeel van deze leeftijdsgroep zal de zorgvraag fors toenemen. De zorgsector zal dus een sterk toenemend beroep doen op de arbeidsmarkt, en zal daarmee extra sterk concurreren met de sectoren Overheid en Onderwijs.
- Het aandeel jongeren van 0 tot 20 jaar kende tussen 1965 en 1995 een forse daling als gevolg van de sterke afname van het aantal geboorten in de periode 1969-1977. In deze periode van acht jaar daalde het jaarlijks aantal geboren met 30 % (zie Grafiek 2). Deze daling had tot gevolg dat er in de opeenvolgende onderwijssectoren een sterke vraagafname was. Daardoor was er jarenlang weinig toestroom van nieuwe onderwijsgeevenden. Dit is vooral in het voorgezet onderwijs en in de BVE- sector het geval<sup>5</sup>. In VO en BVE is als gevolg van deze ontwikkeling het aandeel 50- plussers bijzonder hoog, waardoor de vervangingsbehoefte de komende jaren fors zal zijn. Ondanks het gelijkblijvend (of soms dalend) leerlingenaantal zal de komende jaren daarom in vooral VO en BVE voor de vervanging een hoge toestroom van leraren nodig zijn.

---

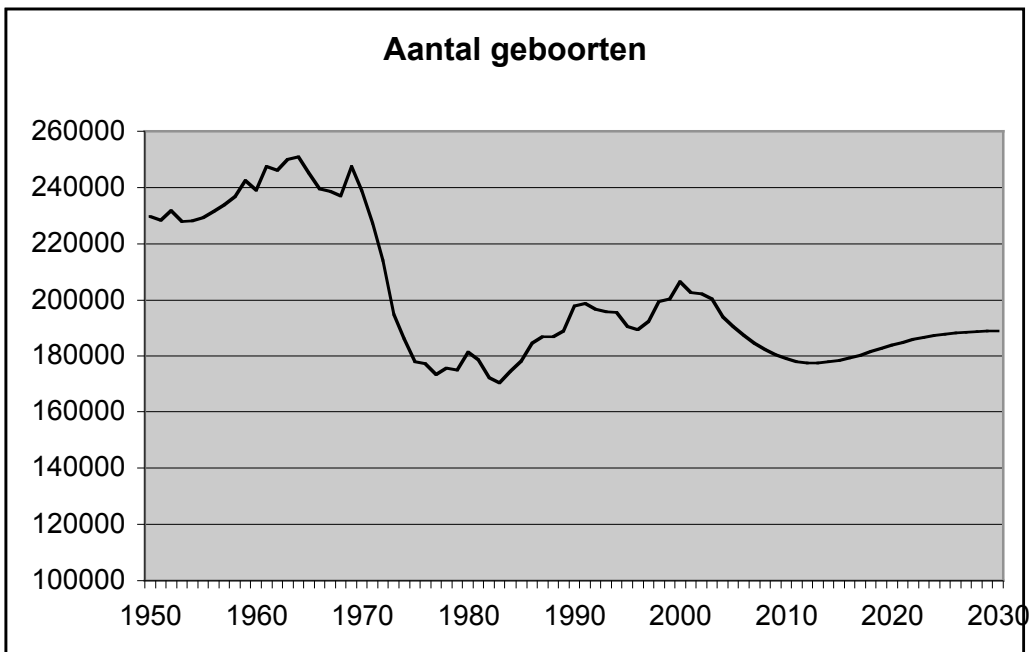
<sup>5</sup> In het primair onderwijs is deze beweging enigszins gedempt door het hoge aandeel vrouwelijke werknemers met een hogere tijdelijke uitredingsgraad dan mannen. In het hoger onderwijs is de teruggang van het studentenaantal gedeeltelijk gecompenseerd door een toename van de deelnamegraad.

Grafiek 1. Ontwikkeling bevolkingsaandelen 1950-2050



Bron: CBS

Grafiek 2: Het aantal geboorten 1950-2030



Bron: CBS



### 2.4 Analyse van de tekorten aan personeel

In zijn recente advies<sup>6</sup> over arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector gaf de SER een analyse van en een visie op de arbeidsmarkt in de sectoren Overheid, Onderwijs Zorg. De SER baseert zijn analyse op een aantal recente onderzoeksrapporten<sup>7</sup>. Enige hoofdconclusies voor de sectoren Overheid en Onderwijs zijn:

- Arbeidsmarktknelpunten worden vooral voorzien op middellange termijn, mede als gevolg van de toenemende vergrijzing vanaf 2010.
- In de sectoren Veiligheid en Openbaar bestuur worden volgens de SER op basis van de recente Ecorys/SEOR- studie geen arbeidsmarktknelpunten voorzien, behoudens voor enige heel specifieke beroepen.
- In het voortgezet onderwijs worden op middellange termijn op grond van de Ecorys/SEOR- studie alsmede de nota ‘Werken in het Onderwijs 2006’ door de SER aanzienlijke arbeidsmarktknelpunten voorzien. Ook voor de overige onderwijssectoren voorziet de SER arbeidsmarktknelpunten.

Uit een vervolgonderzoek dat de ROP heeft laten uitvoeren<sup>8</sup> blijkt echter dat als gevolg van de toenemende kennisintensivering zich ook risico’s voordoen in de sectoren veiligheid en openbaar bestuur. Voor de overheidsarbeidsmarkt (sectoren overheid en onderwijs) zijn de risico’s groter dan gemiddeld als gevolg van mogelijke toekomstige tekorten aan hoger opgeleiden. Uit het onderzoek blijkt een voortdurende toename van de kennisintensiteit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Als gevolg daarvan is de (kennisintensieve) overheidsarbeidsmarkt zeer kwetsbaar voor een mogelijk optredend tekort aan hoger opgeleiden.

Een recent onderzoek van de RWI en de HBO- Raad<sup>9</sup> voorziet het ontstaan van een daadwerkelijk tekort aan hoger opgeleiden vanaf 2007, oplopend tot een niveau van 75.000 personen in 2010.

Van belang is onderstaande passage op pagina 20 van het SER- advies: “Relevant is verder dat de arbeidsmarkt op de lange termijn naar evenwicht tendeert. Op de korte en middellange termijn kunnen zich echter knelpunten voordoen, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele of demografische omstandigheden. Deze knelpunten leiden enerzijds tot kosten voor het individuele bedrijf (of de instelling) en hangen samen met een verlies aan productie als gevolg van personeelstekorten. Voor de collectieve sector geldt daarbij als extra probleem dat het veelal om diensten gaat waarbij burgers en andere belanghebbenden geen uitwijkmogelijkheden hebben. Anderzijds zijn er de kosten voor de maatschappij, die samenhangen met de reacties van bedrijven op tekorten (verandering van de arbeidsproductiviteit, effecten op loonkosten).”

<sup>6</sup> SER-advies 06-04, “Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector”, 19 mei 2006

<sup>7</sup> Onder meer het recente onderzoek van Ecorys en SEOR, “Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013”, dd. mei 2006, alsmede de publicatie “Werken in het Onderwijs 2006” van het Ministerie van OCW, september 2005. Voor overige SER- referenties zij verwezen naar het SER- advies.

<sup>8</sup> Risico- analyse Lissabondoelstellingen en de overheidsarbeidsmarkt”, Ecorys in opdracht van ROP, mei 2006.

<sup>9</sup> “Kennistekort in Nederland”, RWI en HBO- Raad, mei 2006

### 2.5 Conclusies voor de sectoren Overheid en Onderwijs

De kwetsbaarheid van de arbeidsmarkt voor Overheid en Onderwijs zit vooral in de combinatie van leeftijd en opleidingsniveau.

#### **Leeftijd**

Het potentiële arbeidsaanbod van Nederland is decennialang toegenomen, bevindt zich nu op een hoogtepunt, en zal vanaf nu gaan dalen. Die daling wordt mede veroorzaakt door de binnenkort op gang komende uittreding van de naoorlogse babyboomgeneratie, waarvan de eerste lichter dit jaar de leeftijd van 60 jaar bereikt. Als gevolg van die uittreding zal over de volle breedte van de arbeidsmarkt de vervangingsbehoefte gaan toenemen. Daardoor zullen werkgevers harder gaan concurreren om schaarser wordend arbeidsaanbod in dienst te nemen. Het personeel bij overheid en onderwijs is gemiddeld aanzienlijk ouder dan elders op de arbeidsmarkt: het aandeel 50- plussers is bijna dubbel zo hoog als in de marktsector. Koplopers met het aandeel 50- plussers zijn de onderwijssectoren Voortgezet Onderwijs en Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie. Door de hoge mate van vergrijzing van de overheidssectoren ten opzichte van de markt, zal de vervangingsbehoefte dus navenant groter zijn. Het risico van een kwantitatief vervangingsprobleem is voor de sectoren Overheid en Onderwijs dus nog aanzienlijk groter dan in de marktsector.

#### **Opleidingsniveau**

De komende jaren zal een fors tekort aan hoger opgeleiden ontstaan, aldus de recente studie van RWI en HBO- Raad. Sectoren met een hoog aandeel hoger opgeleiden zullen daar dan uiteraard de meeste hinder van ondervinden. Voor de arbeidsmarkt als geheel is het aandeel hoger opgeleiden 28 %. Voor de meeste sectoren in Overheid en Onderwijs ligt dat aandeel echter veel hoger: in het onderwijs is 75 % van de werknemers hoger opgeleid, bij rijk, provincies en gemeenten rond de 50 %. Ook het risico van een kwalitatief vervangingsprobleem is voor de sectoren Overheid en Onderwijs dus nog aanzienlijk groter dan in de marktsector.

#### **Dubbele kwetsbaarheid**

De vervangingsbehoefte op grond van leeftijdsstructuur wordt bij Overheid en Onderwijs de komende jaren fors hoger, in een arbeidsmarkt met een afnemend arbeidsaanbod. De markt zou in deze situatie van groeiende krapte zijn werk kunnen doen. Maar dat zou desastreuze gevolgen kunnen hebben voor de overheidsector. De schaarste aan hoger opgeleiden zal de overheidsector ernstiger schaden dan de private sector. Daarom zal de overheid meer dan enige andere sector naast inhoudelijke motivering ook stevig moeten investeren in op- en omscholing

Vervanging van hoger opgeleiden zal nog lastiger worden dan gemiddeld, door toenemende schaarste aan hoger opgeleiden. Door het hoge aandeel hoogopgeleiden in Overheid en Onderwijs worden deze sectoren sterker dan gemiddeld getroffen door de toenemende schaarste aan hoger opgeleiden.

Hoofdconclusie is dus, dat de sectoren Overheid en Onderwijs door hun leeftijd- en opleidingsniveau- structuur de komende jaren forse arbeidsmarkt knelpunten tegemoet zullen gaan zien. De Raad wijst in dat verband op de zorgelijke situatie rond dreigende tekorten aan personeel in Voortgezet – en Middelbaar Beroepsonderwijs. Juist in deze

sectoren wordt de basis gelegd voor een groter aanbod aan hoger opgeleid personeel. Het bestrijden van tekorten aan personeel in deze sectoren levert zo indirect en ook op langere termijn een bijdrage aan het bestrijden van tekorten aan hoog opgeleid personeel op de gehele arbeidsmarkt<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Zie met name het advies van de Onderwijsraad “Doelgericht investeren in onderwijs” van juni 2006.

### 3 De concurrentiepositie van de overheidssector

#### 3.1 *Trendsettend of trendvolgend: de juiste balans*

Wie een baan zoekt, kijkt naar de mix van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Naar de inhoud van het werk, promotie- en doorgroeikansen. In die mix spelen de primaire arbeidsvoorwaarden in de concurrentie op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. Omdat de vraag naar hoger opgeleiden de komende jaren flink zal stijgen, moet de overheidssector als grootafnemer van hbo'ers en universitair geschoolden, scherp letten op de concurrentiepositie ten opzichte van de marktsector.

Bij het opereren op de arbeidsmarkt staat de publieke sector vervolgens voor grote dilemma's. Als groep van grote werkgevers kunnen veranderingen in de primaire arbeidsvoorwaarden een trendsettend effect hebben, die de lonen over de volle breedte van de arbeidsmarkt in een ongewenst tempo kunnen opdrijven.

*De publieke sector kan zich echter ook niet veroorloven om te afwachtend en trendvolgend te zijn. In dat geval wordt het financieel onaantrekkelijker om bij de publieke sector te werken. Dat zal gevolgen hebben voor het aantal mensen dat bij de overheid wil werken (tekorten) en voor de kwaliteit van het personeel (downgrading of mindere kwaliteit in de uitvoering). Met de aantrekkende economie en groeiende vraag naar personeel over de volle breedte, vindt de Raad het voor de concurrentiepositie van de sector van groot belang om een juiste balans te vinden tussen trendsetten en trendvolgen.*

#### 3.2 *Primaire arbeidsvoorwaarden*

In de *Trendnota 2005* van het ministerie van BZK werden de concurrentiepositie van de primaire arbeidsvoorwaarden weergegeven op basis van de uurloonverschillen<sup>11</sup>. Daaruit blijkt dat in 2001 veel overheidssectoren een achterstand hebben ten opzichte van de markt, die varieert van 1 tot 15 procent. Er is ook een aantal sectoren met een relatieve voorsprong. De gemiddelden zeggen echter niet alles, zoals uit het achterliggende onderzoek blijkt.

---

<sup>11</sup> Trendnota 2005, p. 17. De forse afwijking bij de gevechtsfuncties bij Defensie wordt overigens veroorzaakt doordat in de analyse in de Trendnota de inkomenscomponenten zijn meegenomen die samenhangen met inconveniënten in verband met inzet en de voorbereiding daarop.

**Gecorrigeerde gemiddelde bruto-uurloonverschillen overheid ten opzichte van de markt naar sector in 2001 in procenten:**

Rijk	-0,7
Primair onderwijs	-8,8
Voortgezet onderwijs	-12,9
BVE	-7,3
HBO	-9,8
Wetenschappelijk onderwijs	-15,5
Defensie gevechtsfuncties	+48,3
Defensie overig	-9,8
Politie	+7,2
Rechterlijke macht	+21,0
Gemeenten	-3,8
Provincies	-4,7
Waterschappen	+1,8
Academische Ziekenhuizen	+4,4
Zorg en welzijn	+0,8

(bron: Trendnota 2005 p. 17)

De Trendnota baseert zich op een uitvoerige studie van SEO Economisch Onderzoek, die in november 2005 verscheen.<sup>12</sup> Uit deze studie blijkt dat er tussen de verschillende opleidingsniveaus grote verschillen bestaan. Lager opgeleiden worden in overheidsbanen relatief goed betaald, bij middelbaar en hoger opgeleiden is het beeld slechter. In de studie “De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever” blijkt dat met name hoger opgeleiden, fulltimers en mannen bij de overheid een achterstand oplopen.<sup>13</sup> De achterstand kan oplopen tot 24 procent.

Voor veel vrouwen is de overheid een aantrekkelijke werkgever: de beloningsverschillen ten opzichte van hun mannelijke collega's zijn kleiner dan in de marktsector en bovendien is werken in deeltijd vaak makkelijker te organiseren. Maar voor fulltimers, hoger opgeleiden en mannen pakt dat duidelijk negatief uit, aldus de onderzoekers. ‘Voor hoger opgeleiden geldt voor de gehele collectieve sector een minder steil beloningsprofiel en daardoor toenemende beloningsachterstand gedurende de carrière ten opzichte van de marktsector.’<sup>14</sup>

Een tweede trend die het SEO beschrijft, is dat starters op de arbeidsmarkt bij de overheid goed af zijn. Het beginsalaris ligt relatief hoog en is voor groepen tot 25 jaar concurrerend met de marktsector. Daarna bouwen met name de middelbaar en hoger opgeleiden hun achterstand op. Als verklaring van de verschillen ten opzichte van de marktsector noemen Heyma e.a. de volgende elementen:

- Relatief lage periodieken
- Beperkte doorgroeimogelijkheden
- Nauwelijks loonsprongen bij functieverandering

<sup>12</sup> SEO 2005, Arjan Heyma e.a. De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever

<sup>13</sup> SEO 2005, p. 15-31

<sup>14</sup> SEO 2005, p. ii

Het SEO concludeert dan ook dat de collectieve sector en met name het openbaar bestuur een ‘springplank’ vormt naar hogere functies in het bedrijfsleven. Startende hoger opgeleiden kunnen eerst ervaring opdoen, hebben in dit zogenaamde spitsuur van het leven goede mogelijkheden voor het combineren van werk en zorg en worden goed betaald. Daarna stromen zij door naar de markt en maken daar een stevige loonsprong. Deze *spitsstrookfunctie* wordt verderop uitvoeriger beschreven. Hoofdconclusie is wel dat voor een belangrijke groep potentiële werknemers werken in de overheidssector in de loop der jaren onaantrekkelijker wordt. Ook zijn er sectoren, zoals het onderwijs, die in de eerste jaren nieuwe, goedkopere startfuncties creëren op instructeur of assistent-niveau, waardoor het relatieve voordeel van hoge startsalarissen niet meer opgaat.

### Func tiedifferentiatie

Als oplossing voor dit probleem wordt vaak gekeken naar verdere func tiedifferentiatie, waardoor nieuwe carrièrepatronen ontstaan. Dat kan een oplossing zijn, maar werkt naar het oordeel van de Raad niet in alle gevallen. Wanneer deze beperkt blijft tot het afsplitsen van taken van een functie op hbo of universitair niveau naar functies waarvoor een lager opleidingsniveau zou volstaan, ontstaat inderdaad een nieuw carrièrepatroon, maar slechts voor getalenteerde mbo'ers die een sprong voorwaarts kunnen maken. Func tiedifferentiatie draagt alleen bij aan de oplossing als er zowel opwaarts als neerwaarts nieuwe posities in het functiegebouw worden geschapen.

*Voor hbo'ers en universitair geschoolden werkt func tiedifferentiatie alleen als het ruimte geeft voor carrière sprongen. Als die niet geboden wordt is de enige oplossing het vertrek naar de marktsector. Starters op de arbeidsmarkt zullen bij hun zoektocht naar een geschikte functie ook hun toekomstige carrière perspectieven mee laten tellen. Bij gebrek aan carrière sprongen bij overheid en onderwijs zullen hoger opgeleiden op een krappe arbeidsmarkt eerder voor de markt dan voor de publieke sector kiezen. Het verbeteren van het carrière patroon voor hoger opgeleiden is een tweede element dat volgens de Raad uitdrukkelijke aandacht behoeft om de overheidssector als werkgever aantrekkelijk te houden.*

Natuurlijk zijn de cijfers van de *Trendnota 2005* enigszins gedateerd, voor de studie is gebruik gemaakt van cijfers uit 2001. Juist in dat jaar werd op basis van het *Rapport Werkgroep Arbeidsmarktknelpunten Collectieve Sector* (‘Commissie Van Rijn’) besloten om fors te investeren in de arbeidsvoorwaarden van werknemers bij overheid en onderwijs. De economische recessie van de jaren daarna zette weer een stop op de uitvoering van de adviezen van de commissie. Vanwege het strikte begrotingsbeleid werd voor de publieke sector jarenlang de nullijn gehanteerd voor incidentele beloningen en later ook voor de contractloonstijging.

Juist op het terrein van de hoger opgeleiden blijkt dat de concurrentie toeneemt. Het Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt van de Universiteit Maastricht verwacht tot 2010 vooral een toename van de vraag naar hoger opgeleiden<sup>15</sup>. Het sterkst is de toename bij hbo'ers, direct gevolgd door universitair geschoolden. Vervolgens stijgt in een wat minder hoog tempo de vraag naar jongeren met een afgeronde mbo-opleiding of een havo/vwo-diploma. Het ROA concludeert dan ook dat er na de periode van recessie van de afgelopen jaren voor deze opleidingssectoren weer tekorten zullen ontstaan. Zowel

<sup>15</sup> ROA 2006 p. 13-15, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010

Ecorys NEI, ROA, als de *Trendnota 2006* van het ministerie van BZK verwachten dat de problemen zich concentreren in de zorg en bij het onderwijs. Maar tekorten aan (hoger opgeleid) personeel worden bijvoorbeeld ook verwacht bij de lokale en provinciale overheid en bij defensie.

*Alles bij elkaar ziet de Raad dat de kloof tussen de primaire arbeidsvoorwaarden overheidssectoren en markt voor bepaalde categorieën werknemers groot was en, na achtereenvolgens investeringen en bezuinigingen, groot zal zijn gebleven. Na een goede start in de carrière wordt op termijn de overheidssector met name voor hoger opgeleiden na verloop van jaren onaantrekkelijker als we uitsluitend naar de primaire arbeidsvoorwaarden kijken. Als de secundaire arbeidsvoorwaarden daarbij betrokken worden ontstaat een wat genuanceerder beeld. Zo wordt een belangrijk deel van de arbeidsvoorwaardenruimte bij onderwijs en overheid, door de hoge gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand, in beslag genomen door de pensioenopbouw. De balans tussen trendsettend of trendvolgend zal echter opnieuw bepaald moeten worden. Investeren in de primaire arbeidsvoorwaarden is noodzakelijk, ook al omdat de huidige systematiek van de totstandkoming van de arbeidsvoorwaardenruimte niet goed werkt.*

### **Arbeidsvoorwaardenruimte**

De arbeidsvoorwaardenruimte die de overheidswerkgevers ontvangen wordt op dit moment volgens een vaste systematiek afgeleid van de contractloonstijging (cls) in de marktsector. Die systematiek wordt in de wandelgangen aangeduid als ‘het referentiemodel’. Uitgangspunt van het referentiemodel is dat de cls in de markt één-op-één wordt doorgegeven aan de overheidswerkgevers. Stijgen de lonen in de markt in 2006 met 1,50% dan krijgen de overheidswerkgevers dat er in 2006 als ruimte bij.

Daarbovenop ontvangen zij compensatie voor de kostenstijging voor de pensioenen, de sociale zekerheid en (tot dit jaar) de ziektekosten. Ook deze worden afgeleid van de ontwikkeling in de markt. Tot slot voorziet het model in een compensatie voor de zogeheten incidentele looncomponent: de kosten die het maken van carrière veroorzaakt (jaarlijkse periodiek). De totale ruimte die zo ontstaat is beschikbaar voor afspraken over loonontwikkeling en de ontwikkeling van secundaire arbeidsvoorwaarden (van scholing tot werkdrukvermindering oudere werknemers).

In de praktijk werkt het referentiemodel anders uit. Allereerst omdat de rijksoverheid van jaar tot jaar (delen van) het model buiten werking kan stellen. Zo is jaren achtereen gekort op de vergoeding voor gestegen ziektekostenpremies en ook de vergoeding voor de incidentele looncomponent nu al voor het vierde achtereenvolgende jaar op 0 gesteld. Voor 2005 is het referentiemodel zelfs geheel buiten werking gesteld omdat het kabinet met de nullijn het goede voorbeeld wilde geven. Op grond van deze ontwikkelingen is het beloningsverschil tussen markt en overheid de laatste jaren geleidelijk aan steeds groter geworden, zoals ook recente studies laten zien.

Minstens zo belangrijk is het feit dat het model structureel beloningscomponenten buiten beschouwing laat die in de markt van belang zijn. Het gaat daarbij om variabele beloning (bonussen, winstdeling) die buiten de cls blijft en om secundaire arbeidsvoorwaarden zoals een auto van de zaak. De (fiscale) aantrekkelijkheid van regelingen op dit vlak verschilt wezenlijk tussen bedrijfsleven en publieke sector. Daar komt bij dat de referentie aan de gemiddelde contractloonstijging in de markt voorbijgaat aan de andere



samenstelling van de werknemerspopulatie. Het significant grotere aandeel hoger opgeleiden geeft een scheve verhouding. De relatief sterkere stijging van de contractlonen van hoger opgeleiden in de markt stelt de sector overheid en onderwijs op achterstand.

*Het referentiemodel geeft dus aanleiding tot incidentele én structureel beloningsverschillen tussen markt en overheid, en is naar het oordeel van de Raad toe aan bijstelling. Het is van belang dat het kabinet alle vormen van beloning in de marktsector meeweegt bij het berekenen van de arbeidsvoorwaardenruimte voor de collectieve sector. Werkgevers in de overheids- en onderwijssector kunnen de daarmee ontstane ruimte benutten voor maatwerk in verbeteringen van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden die noodzakelijk zijn om het nodige nieuwe personeel te werven en een evenwichtige opbouw van het personeelsbestand te behouden*

### 3.3 De overheidsbaan als spitsstrook

De overheidssectoren zijn, door de relatief ruime verlofvoorzieningen (zoals gedeeltelijk betaald ouderschapsverlof) en mogelijkheden voor deeltijdwerk en flexibele werktijden, voor jonge ouders en mensen met andere zorgtaken aantrekkelijke werkgevers. Naar mening van de Raad is dit een maatschappelijk waardevolle functie, die overigens onder druk staat. Deze spitsstrookfunctie maakt een baan bij overheid of onderwijs vooral aantrekkelijk bij de start van de carrière. Vooral hoger opgeleiden, mannen, fulltimers stromen daarna door naar de marktsector, omdat daar betere carrièreperspectieven bestaan. De overheidssector blijft aantrekkelijker voor met name deeltijders en vrouwen, omdat anders dan in de marktsector deeltijdwerken niet altijd met een carrièrestop gestraft wordt.

*Bij de overheid is vanwege bovengenoemde situatie echter wel sprake van een relatieve oververtegenwoordiging van deze groepen in het personeelsbestand.<sup>16</sup> De hieruit voortvloeiende ruime benutting van genoemde voorzieningen leidt in de huidige situatie tot een, naar de mening van de Raad, onevenredige druk op de arbeidsvoorwaardenruimte van de overheidssectoren. Een en ander betekent niet dat de voorzieningen verminderd moeten worden, maar dat het evenwicht tussen de lasten van de overheidssectoren en de marktsector hersteld moet worden.*

#### Deeltijders

In algemene zin kan worden gesteld dat de ontwikkeling in de arbeidsdeelname van vrouwen met kinderen gedurende hun levensloop wordt gekenmerkt door een relatief grote aanstellingsomvang in het begin van de carrière, waarna na een zwangerschapsverlof kleinere deeltijdaanstellingen gemeengoed zijn. Bezien over de gehele loopbaan van vrouwen met kinderen is derhalve sprake van een relatief lagere arbeidsdeelname dan van mannen. In beperktere mate geldt dit ook voor mannen die een deel van de zorgtaak op zich nemen ten koste van hun arbeidsdeelname. De arbeidsdeelname van werknemers met zorgtaken voor kinderen of hulpbehoevende familieleden kan worden verhoogd door te voorkomen dat zij na een (deeltijd-) verlofperiode terugvallen op kleine deeltijdbanen en te faciliteren dat zij in grote deeltijdbanen of voltijdbanen blijven werken.

<sup>16</sup> Bij de overheidssectoren is 47% van de werknemers vrouw, in de marktsector is dat 37% (BZK, 2005).



*Hiervoor zijn kwalitatief goede, breed toegankelijke en betaalbare voorzieningen noodzakelijk, zoals betaalbare en kwalitatief goede kinder- en naschoolse opvang en goede professionele(thuis) zorg. Naar mening van de Raad moet dan ook fors in dergelijke voorzieningen worden geïnvesteerd. Deze investering moet door de gehele samenleving worden gedragen en mag niet onevenredig ten laste komen van de arbeidsvoorwaardenruimte van de overheidssectoren. Overigens wijst de Raad er op dat het in brede zin verbeteren van de mogelijkheden om werk en privé te combineren positief zal uitwerken op de arbeidsparticipatie van vrouwen, die zoals bekend in internationaal opzicht aan de lage kant is. Het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen kan toekomstige tekorten aan (hoger opgeleid) personeel op de gehele arbeidsmarkt helpen bestrijden. Het recent geuite voornemen van het kabinet om over te gaan tot een verplichte werkgeversbijdrage aan de kosten van kinderopvang acht de Raad in dit verband een goede keus, die bovendien zeer zal bijdragen aan het evenwichtiger spreiden van de kosten van kinderopvang tussen marktsector en overheidssectoren.*

### **3.4 De Commissie Van Rijn, zeven jaar later**

In 1999 bracht het ministerie van BZK een rapportage uit over knelpunten en oplossingen in de personeelsvoorziening van de overheid. Dit rapport wees op toenemende knelpunten in het aanbod van met name hoger opgeleid personeel voor de collectieve sector. Mede naar aanleiding van deze resultaten heeft een werkgroep, de al eerder genoemde Commissie Van Rijn,<sup>17</sup> een advies uitgebracht over oplossingen voor deze arbeidsmarktknelpunten. De maatregelen van de Commissie Van Rijn waren gericht op drie doelstellingen:

- Het verbeteren van de wervingskracht;
- Het optimaliseren van de inschakeling van het personeel en
- Het bevorderen van het behoud van personeel (voor de collectieve sector).

*De Raad concludeert dat de in 2001 gemaakte probleemanalyse op veel punten overeen komt met de arbeidsmarktontwikkelingen die ten grondslag liggen aan dit huidige advies. In de afgelopen jaren is slechts een deel van de adviezen van de Commissie Van Rijn uitgevoerd. Belangrijke lacunes in de realisatie van de afspraken uit 2001 zijn naar mening van de Raad vooral maatregelen gericht op loopbaanbeleid en langer doorwerken. Door kabinetsbeleid en het akkoord rond Vroegpensioen en Levensloop uit 2005 is deze koers alsnog ingezet. Hieronder wordt ingegaan op de vraag welke van de destijds geschetste oplossingsrichtingen nog steeds actueel en bruikbaar zijn.*

De Raad constateert dat flink is geïnvesteerd in wervingscampagnes als ‘Werken bij Gemeenten’ en ‘Je groeit in het onderwijs’. Het is van belang de communicatie over de mogelijkheden en aantrekkelijkheid van werken bij de overheidssectoren voort te zetten. Op onderdelen in de organisatie van de campagnes kan echter winst behaald worden. Nu staan de wervingscampagnes los van opleidingen en werkgevers, waardoor het blijft bij een imagocampagne en er geen back-office is die potentiële kandidaat en vacatures aan elkaar koppelt. Daarnaast kan gezien de ondervertegenwoordiging van allochtonen in de

---

<sup>17</sup> Oeij, P.R.A. et al. (1999), Knelpunten en oplossingen in de personeelsvoorziening van de overheid. Tilburg: IVA.

verschillende deelsectoren worden gezien of daar specifieke wervingsstrategieën op ingezet moeten worden.

Tevens is sinds 2001 veel aandacht geweest voor het voorkomen van verzuim en reïntegratie. In dit advies wordt wederom aandacht gevraagd voor een effectief en voornamelijk op preventie gericht gezondheidsbeleid.

Een derde aanbeveling waar veel voortgang mee is geboekt is het verbeteren van de combinatie van werk en zorg. De mogelijkheden die de overheidssectoren hiertoe bieden met verlofregelingen zijn goed te noemen en worden door werknemers gewaardeerd.

*Verder acht de Raad het van belang het destijds ingezette beleid voor verbeteren van het loopbaanperspectief, ondersteund door een Human Resource beleid dat gericht is op brede en duurzame inzetbaarheid, te intensiveren. Extra aandacht voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid is hierbij noodzakelijk. De instrumenten voor een dergelijk ontwikkelingsgericht beleid zijn meestal wel aanwezig, maar het ontbreekt de werkgevers vaak aan middelen om ze in praktijk toe te passen.*

### **3.4.1 Standpunt ROP 2001-2006**

*In 2001 adviseerde de Raad blijvend aandacht te besteden aan de combinatie van arbeidsinhoud, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden.<sup>18</sup> De Raad achtte het van belang de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte zo effectief mogelijk in te zetten, waarbij algemene loonontwikkeling en specifieke en inhoudelijke maatregelen een goede balans vormen.*

In 2001 waren naar mening van de Raad de primaire arbeidsvoorwaarden adequaat en de secundaire arbeidsvoorwaarden aantrekkelijk. Het secundaire arbeidsvoorwaardenpakket wordt door werknemers nog steeds goed gewaardeerd. In het primaire arbeidsvoorwaardenpakket lopen (segmenten binnen) enkele overheidssectoren ten opzichte van de markt achterstand op, juist doordat deze sectoren fors investeren in de secundaire voorwaarden. Zo zijn de verloffaciliteiten ruim en de mogelijkheden werktijden flexibel in te delen vaak groot. Mogelijkheden voor zorgverlof, (betaald) ouderschapsverlof, zwangerschapverlof en deeltijdarbeid zijn beduidend ruimer dan in de marktsector.

De kosten die de overheidssectoren voor het stimuleren van een goede combinatie van werk en zorg betalen, en die uiteindelijk de gehele samenleving ten goede komen, zijn fors en komen in de huidige situatie volledig ten laste van de totale arbeidsvoorwaardenruimte in de overheidssectoren.

*In vergelijking tot de marktsector constateert de Raad bovendien dat het totale arbeidsvoorwaardenpakket dat de overheidssectoren te bieden hebben onder druk is komen te staan. Vooral ook omdat de secundaire voorwaarden in de marktsector steeds beter worden. Voorkomen moet worden dat de overheidssectoren in de secundaire voorwaarden hun voorsprong ten opzichte van de marktsector zien verkleinen.*

---

<sup>18</sup> ROP (2001), Aanbevelingen van de ROP aan de sectoren inzake de arbeidsmarkt van de overheid: Investeren in mensen.

## 4 Professionaliteit en inzetbaarheid

### 4.1 Inleiding

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat de collectieve sector moet investeren om de concurrentie met de marktsector te kunnen doorstaan. Eén van de manieren om de te verwachten tekorten op de arbeidsmarkt voor overheids- en onderwijspersoneel op te vangen is het verbeteren van de professionaliteit en het vergroten van de inzetbaarheid van het personeel. In het advies “Vluchten kan niet meer”<sup>19</sup> heeft de Raad een uitvoerige analyse gegeven van de noodzakelijke stappen. Voor een deel zijn die in werking gezet. Dit hoofdstuk gaat in op de facetten die met professionaliteit en inzetbaarheid te maken hebben. In paragraaf 4.2 wordt de versterking van de professionaliteit benaderd vanuit twee invalshoeken: door middel van scholing en door verbetering van de beeldvorming. Paragraaf 4.3 geeft aan dat de inzetbaarheid van werknemers afhankelijk is van de belastbaarheid van de werknemer enerzijds en de afwisseling van het takenpakket en functie-inhoud anderzijds. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.4 afgesloten met een vijftal aanbevelingen aan het kabinet.

### 4.2 Versterking van de professionaliteit

De onderbouwing in hoofdstuk 2 en 3 maakt duidelijk dat de overheid zal moeten ingrijpen om verdere knelpunten in de collectieve sector te beperken. De overheid zal voornamelijk maatregelen moeten nemen op het gebied van de primaire arbeidsvoorwaarden, alsmede op het gebied van de professionaliteit. De Raad acht het van belang dat er voldoende middelen beschikbaar gesteld worden om de professionaliteit van werknemers in de collectieve sector te versterken. Deze professionaliteit kan volgens de Raad op twee manieren versterkt worden: door de inzet van scholing en door het verbeteren van de beeldvorming.

#### 4.2.1 Scholing

Scholing loont. Voor de werknemers zelf, voor hun organisatie en voor de samenleving. Scholing vergroot de kansen op de arbeidsmarkt voor werknemers. Bovendien is het een belangrijke secundaire arbeidsvoorwaarde: 71% van de werknemers in de overheidssector vindt de tegemoetkoming in studiekosten een belangrijke arbeidsvoorwaarde. Betaald studieverlof vindt 62% belangrijk. Overigens geldt dit sterker voor vrouwen dan voor mannen en ook sterker voor jongeren dan voor ouderen (BZK, 2005).

Voor de organisatie zorgt scholing van werknemers ervoor dat zij blijvend inzetbaar zijn. Voor de samenleving tenslotte draagt scholing onder andere bij aan de technologische vooruitgang en de verhoging van de maatschappelijke participatie<sup>20</sup>.

Anno 2006 is het Human Resource beleid in veel organisaties er vooral op gericht om de werknemer optimaal te laten functioneren binnen de huidige functie. Dat leidt tot vooral

<sup>19</sup> ROP (2005): Vluchten kan niet meer. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij overheid en onderwijs een noodzaak. Den Haag, CAOP.

<sup>20</sup> Vgl. Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (2003), *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO. Onderwijsraad (2005), *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.

kortdurende bijscholing en cursussen. Eén van de gevolgen van deze benadering is de ervaringsconcentratie en daarmee dalende inzetbaarheid van oudere werknemers. Daarom pleit de Raad er voor om het Human Resource beleid meer te richten op de duurzame en brede inzetbaarheid van alle werknemers in de organisatie. Waarbij dat beleid ook gericht is op het vergroten van de mogelijkheden om door te kunnen stromen naar andere functies binnen of buiten de eigen organisatie. Scholing is daarbij een belangrijk instrument. Zoals gezegd komt scholing gericht op het ondersteunen van de medewerker in het vormgeven van een loopbaan, werk buiten de huidige functie of het verkrijgen van een hoger opleidingsniveau, veel minder vaak voor dan kortdurende bijscholing<sup>21</sup>. Verschillende sectoren hebben inmiddels het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) als ondersteunend instrument geïntroduceerd. In zo'n plan leggen werknemer en leidinggevende afspraken over de noodzakelijke scholing vast tegen de achtergrond van een meerjarig loopbaanperspectief. Dit zal in de komende jaren een zwaarder accent moeten krijgen.

Er zijn drie soorten scholing: opscholing, bijscholing en omscholing.

### **Opscholing**

De door het Kabinet gewenste groei van de kenniseconomie in Nederland leidt ertoe dat er meer vraag ontstaat naar middelbaar maar vooral hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt. Eén van de manieren om het aantal middelbaar en hoger opgeleiden te vergroten is door de eigen lager geschoolde werknemers op te laten scholen naar mbo of een hoger onderwijsniveau. Gezien de grote tekorten die verwacht worden in de groep hoger opgeleiden wordt het voor overheidsorganisaties absoluut noodzakelijk meer gebruik te maken van deze mogelijkheid. Een substantiële verhoging van het scholingsbudget lijkt dan ook niet te vermijden.

Opscholing heeft de meeste potentie in sectoren met veel laagopgeleiden en/of jongeren. Bij de sectoren politie en defensie zijn zowel de laagopgeleiden en jongeren goed vertegenwoordigd.

### **Bijscholing**

Onder bijscholing wordt verstaan scholing die gericht is op het verkrijgen van nieuwe kennis en competenties zonder dat de deelnemer daarbij een hoger kwalificatieniveau bereikt. De meeste scholing in overheidsorganisaties valt onder deze categorie<sup>22</sup>. Deze vorm van scholing is voornamelijk bedoeld om werknemers in staat te stellen om te gaan met de veranderende eisen in hun werk. Bijscholing is ondermeer van groot belang bij functieroulatie. Zie hiervoor ook paragraaf 4.3.3

### **Omscholing**

Bij omscholing gaat het om het opdoen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om door te kunnen stromen naar een bepaalde andere functie. Voor de overheid is omscholen één van de manieren om de krapte in bepaalde functiegroepen op te lossen. Omscholing

---

21 Vgl. Bekker et al., 2005. Stichting van de Arbeid (2006), Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid. Den Haag: StvdA.

22 Vgl. Bekker et al., 2005. Stichting van de Arbeid (2006), Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid. Den Haag: StvdA.

kan ook een goede manier zijn om werknemers die vastlopen in hun eigen functie een nieuw loopbaanperspectief te bieden. Maar het biedt ook kansen om instroom van buiten de sector te bevorderen. Naast het creëren van duale trajecten voor jongeren pleit de Raad ervoor om verkorte duale trajecten te creëren voor werknemers uit andere sectoren. In deze ‘zij-instroom-trajecten’ wordt scholing specifiek gericht op bepaalde functies waar mensen de scholing combineren met het werken of stage lopen in die functies. Op deze wijze kunnen sectoren de veranderende behoeften aan personeel opvangen.

Scholing wordt voor de collectieve sector van steeds groter belang om de tekorten op de arbeidsmarkt binnen het eigen personeelsbestand op te kunnen vangen. Hiervoor is echter wel een forse investering in het scholingsbudget noodzakelijk. Sociale partners zijn bereid om, bij het daadwerkelijk beschikbaar komen van de hiervoor noodzakelijke middelen, sectorale convenanten af te sluiten over de gerichte inzet van deze middelen om tekorten aan personeel langs deze weg te bestrijden waar dat het meest noodzakelijk is.

### 4.2.2 Verbeteren van de beeldvorming

Naast de substantiële investering in scholing moet voor de versterking van de professionaliteit van de werknemer gewerkt worden aan een betere beeldvorming van het werken in collectieve sector. De trots in de beroepsbeoefening moet weer mogelijk gemaakt worden. Werknemers moeten weten dat ze gezien en gewaardeerd worden. Ze moeten weten dat ze hun werk goed doen en dat hun werk de gewenste resultaten oplevert. Om dit te bereiken is het nodig dat mensen een boeiende werkinhoud hebben en werken in een omgeving waarin ze voldoende regelmogelijkheden hebben en dat ze worden aangesproken en gewaardeerd op hun bijdrage aan de doelstellingen van de organisatie.

De kwaliteit van de arbeidsinhoud is goed in de overheidssectoren. Voor verreweg de meeste instromers bij de overheid is de inhoud van het werk de belangrijkste reden om voor die bepaalde baan te kiezen. Zelfstandigheid en voldoende regelmogelijkheden zijn daarbij overigens erg belangrijk. Dat geldt ook voor medewerkers die al bij de overheid werken (BZK, 2005, pagina 20).

Regelruimte vereist vertrouwen. Vanuit het kabinet en de overheid naar de overheidsorganisaties en vanuit het management naar het eigen personeel. De Raad constateert dat dit vertrouwen niet overal voldoende aanwezig is. Dit leidt tot bemoeienis van de overheid met de uitvoering, tot protocollering als reactie op incidenten die in de uitvoering plaatsvinden. Daarnaast mist de Raad in de communicatie vanuit het politieke en bestuurlijke ambtsdragers wel eens voldoende respect en waardering voor werknemers bij overheid en onderwijs. Zo draagt het bij herhaling melden dat zonder problemen een groot deel van de ambtenaren kan worden ontslagen, niet bij aan het gewenste positieve imago van de sector en haar werknemers.

Binnen overheids- en onderwijsorganisaties kan een gebrek aan vertrouwen bij bestuur, politiek en management in een adequate en loyale uitvoering leiden tot bureaucrativering, door overmatige verantwoording op resultaten achteraf op te leggen. Dit leidt met name in het onderwijs tot een beperking van handelingsruimte, hogere werkdruk en minder plezier in het werk. Een herijking van verhoudingen via het uitwerken van good governance is naar de mening van de Raad hier op zijn plaats. Tegelijkertijd beschouwt de Raad het als onderdeel van de professionaliteit van werknemers bij overheid en onderwijs dat zij bereid zijn (publiek) verantwoording af te leggen voor hun werk. Dit kan naar de mening van de Raad bijvoorbeeld door middel van een professioneel statuut, publieke rapportages

over uitkomsten en onderzoeken naar tevredenheid onder gebruikers van de dienstverlening en de medewerkers. Kortom: middelen die de arbeidsmarktcommunicatie kunnen verbeteren.

### 4.3 Inzetbaarheid van werknemers

#### 4.3.1 De ervaren werkdruk

Werkdruk is een subjectief gegeven. Het is algemeen bekend dat niet iedere werknemer evenveel werkzaamheden kan verrichten voordat een onevenredig grote druk wordt ervaren. Tot op heden is veelal gekozen voor het uitgangspunt dat als er sprake is van werkdruk, de algemene arbeidsduur voor iedereen verlaagd moet worden. Maar in de opvatting van de Raad is de grens van het haalbare daarin bereikt. Mede gezien de knelpunten die te verwachten zijn is een nog verder verlagen van de arbeidsduur geen reële optie meer. Sterker nog: het is niet uitgesloten dat op life-time basis meer gewerkt zal moeten worden. Wel is het denkbaar dat er meer variatie komt in de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de arbeidsduur. Kortom: uitgaande van het feit dat er ook in de toekomst nog steeds sprake zal zijn van een ervaren werkdruk zal er naar andere invalshoeken gezocht moeten worden. De Raad kiest voor verschillende, maar elkaar complementerende invalshoeken: meer aandacht voor de belastbaarheid van de werknemer en een regelmatige wisseling in het takenpakket.

#### 4.3.2 Meer aandacht voor de belastbaarheid van de werknemer

Omdat werkdruk deels een subjectief gegeven is, kan er voor gekozen worden om de aandacht te vestigen op de belastbaarheid van de werknemer. Wordt deze belastbaarheid verhoogd, dan is de productiviteit hoger, en dus het rendement hoger dat uit de werknemer gehaald kan worden. De kaders zullen moeten worden vastgelegd in een gezondheidsbeleid. De Raad denkt in dit kader onder anderen aan trainingen voor werknemers en management met als doel een verandering in het denken en gedrag van de medewerker en het management te bewerkstelligen. Het doel van deze trainingen is om te denken in termen van mogelijkheden, in plaats van beperkingen. Er wordt geprobeerd om meer grip te krijgen op knelpunten en hier actie op te ondernemen, voordat het te laat is. Het management wordt getraind om in mogelijkheden te denken en dit te faciliteren. De training is gericht op het sturen op aanwezigheid, in plaats van pas reageren bij ziekte en afwezigheid.

Organisaties die reeds met deze trainingen werken zijn van mening dat deze aanpak bijzonder effectief is <sup>23</sup>. De Raad acht dit dan ook een waardevolle manier om in te zetten op gezondheidsbeleid en werkdruk en adviseert deze werkwijze toe te passen en uit te bouwen.

#### 4.3.3 Regelmatige wijziging takenpakket en functiemobiliteit

Daarom zijn de arbeidsomstandigheden uitermate belangrijk voor het welbevinden van de werknemer in zijn/haar functie. Een goede afstemming tussen de functie-eisen van de functie en de competenties van de werknemer bepaalt in hoge mate de ervaren kwaliteit van het werk <sup>24</sup>. Door de functie-eisen en de competenties goed op elkaar afgestemd te

---

<sup>23</sup> "Building an effective short health promotion intervention" Jeanet J.A. Landsman-Dijkstra. Medische wetenschap RUG, oktober 2005

<sup>24</sup> Korver, T. (2006), HRM, *organisatie en arbeidsmarkt: competentie management en transitie management*. Tilburg: OSA (in voorbereiding).



houden wordt bevorderd dat personeel voor de sector behouden blijft<sup>25</sup> en dat er minder sprake zal zijn van uitval door bijvoorbeeld ziekteverzuim en vervroegde uittreding. Wanneer de ervaring en deskundigheid van de werknemer groeit terwijl de functie-eisen gelijk blijven kan dit “ervarings- of kennisconcentratie” tot gevolg hebben<sup>26</sup>. Het gevolg is dat er een verhoogd risico ontstaat op ziekteverzuim en vervroegde uittreding doordat deze werknemers hun werk monotoon en minder interessant gaan vinden. Deze werknemers zijn sneller geneigd een andere functie te zoeken die beter aansluit bij de nieuwe competenties<sup>27</sup>.

Dit geldt ook wanneer de functie-eisen wijzigen terwijl de competenties van de werknemer niet vooruit zijn gegaan. Ten gevolge van de verhoogde werkdruk kan ziekteverzuim optreden.

De Raad benadrukt dan ook de noodzaak van het voeren van integraal personeelsbeleid waardoor wijzigingen bij de werknemer en/of de functie-inhoud vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. Dit bevordert het behoud van de werknemers en voorkomt ziekteverzuim ten gevolge van een niet passende combinatie van de functie en de werknemer.

Een goede afstemming acht de Raad voornamelijk van belang bij het inzetten van functiemobiliteit. Onder functiemobiliteit verstaat de Raad het rouleren van werknemers onder gelijksoortige functies in de collectieve sector. Naar de mening van de Raad kan het inzetten van functiemobiliteit op twee manieren een positieve uitwerking hebben op de arbeidsmarkt in de collectieve sector. In de eerste plaats biedt functieroulatie meer uitdaging voor huidig en toekomstig personeel. Hiermee wordt voorkomen dat werknemers zich terugtrekken in hun eigen “koninkrijk”. Door regelmatig andere werkzaamheden uit te voeren blijven werknemers kritisch en krijgen hierdoor een breder perspectief op het eigen werk en het werk van anderen. De boodschap die hierdoor afgegeven wordt (wel rechtszekerheid, maar een blijvende uitdaging in het werk) kan naar de mening van de Raad een positief effect hebben op zowel het behoud van huidige werknemers als op de wervingskracht op de beroepsbevolking.

In de tweede plaats heeft functieroulatie het voordeel dat werknemers breed inzetbaar zijn. Er wordt op meerdere terreinen van het werk ervaring opgedaan. Hierdoor wordt het mogelijk om personeel ingeval van knelpunten kwalitatief beter in te zetten. Dit is volgens de Raad bijvoorbeeld mogelijk door de functie breed te omschrijven. Hierdoor wordt de functie van toepassing op meerdere elkaar overlappende functies.

#### 4.3.4 Aanpak agressie tegen werknemers publieke sector

Werknemers bij overheid en onderwijs worden in toenemende mate geconfronteerd met agressie. Talloze incidenten en onderzoeken bewijzen dat agressie tegen politiemensen, ambulancepersoneel, brandweerlieden, leraren en ander onderwijspersoneel en baliemedewerkers sterk groeit. Deze agressie bereikte een recent dieptepunt met de moord op conrector Hans van Wieren.

De Raad is van mening dat een krachtig beleid noodzakelijk is om publieke dienstverleners beter te beschermen tegen agressie en geweld. Dat kan helpen voorkomen

---

<sup>25</sup> Bekker, S., P. Ester en T. Wilthagen (2005), *Jong en oud op de arbeidsmarkt. Generaties, transities en levensloop*. Tilburg: OSA.

<sup>26</sup> Berenschot (2002), *The aging company. De onderneming wordt ouder en ouder...* Assen: Van Gorcum. Remery, C. e.a. (2001), *Organisaties, veroudering en management: een onderzoek onder werkgevers*. Den Haag: NIDI.

<sup>27</sup> *Personeels- en mobiliteitsonderzoek BZK 2003-2004* (2005)

dat werknemers van overheid en onderwijs voortijdig vertrekken of arbeidsongeschikt worden, of bij voorbaat niet bij overheid of onderwijs willen werken.

Een goed preventiebeleid is daarvoor een eerste vereiste. Maar de Raad is ook van mening dat in de aanpak van geweldsdelicten tegen publieke dienstverleners harder en duidelijker dient te worden opgetreden. Dat geweld tegen een publieke dienstverlener is gepleegd, dient bij de beoordeling van de verdere afhandeling door het Openbaar Ministerie een criterium voor verzwaring van de strafmaat te zijn. In alle gevallen van geweld en agressie tegen een publieke dienstverlener moet sprake zijn van adequate slachtofferhulp en een lik-op-stuk aanpak van de dader<sup>28</sup>.

#### 4.4 Aanbevelingen van de Raad

De scholingsbudgetten van de overheidssectoren zullen verhoogd moeten worden om het bredere perspectief van scholing mogelijk te maken. De nu al gerealiseerde scholing die voortvloeit uit de ontwikkelingsplannen van werknemers mogen echter niet de dupe worden van de nieuwe scholingsmaatregelen die noodzakelijk zijn. Daarom pleit de Raad voor een substantiële verhoging van de scholingsbudgetten. Alleen op deze manier kan de collectieve sector de concurrentie met de marktsector op het gebied van scholing doorstaan.

Om de bestemming van deze extra middelen te waarborgen maken sociale partners afspraken over de bestedingsdoelen van deze middelen. Hiervoor zullen bij toekenning van voldoende middelen door sociale partners sectorale convenanten worden opgesteld.

Het kabinet heeft zich al voorgenomen de fiscale aftrek voor scholing te vergroten. Dit stimuleert werkgevers om meer scholing aan te bieden en werknemers om scholing te volgen<sup>29</sup>. De Raad acht het in dit geval wel van belang dat de werkgevers in de collectieve sector daadwerkelijk gebruik kunnen maken van dit fiscale voordeel. Een verrekening met de winstbelasting biedt voor werkgevers in de collectieve sector vanzelfsprekend geen mogelijkheden.

Het kabinet draagt er zorg voor dat de beeldvorming over het werken bij de overheid wordt verbeterd. Niet alleen door televisie- en radiocommercials, maar ook door berichten die door het politieke en bestuurlijke ambtsdragers zelf worden afgegeven aan de media of via officiële publicaties. De sociale partners zullen op hun beurt investeren in de verbetering van arbeidsmarktcommunicatie.

Een harde en duidelijke aanpak van geweld en agressie tegen publieke dienstverleners is noodzakelijk om de aantrekkelijkheid van het werken bij overheid en onderwijs niet vergaand aan te tasten. Daarbij moet sprake zijn van een adequaat preventiebeleid, en snelle slachtofferhulp en een lik-op-stuk aanpak van daders na een incident. Dat geweld tegen een publieke dienstverlener is gericht, dient bij bepaling van de strafmaat een verzwarend criterium te zijn.

---

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld AEF en Bureau Diessen, iov ministerie van BZK, december 2005: "Geweld tegen de brandweer". Ron van Wonderen iov ministerie van OC&W, mei 2004: "Agressie en geweld in het onderwijs".

<sup>29</sup> Berkhout, P.H.G., E. Leuven en H. Oosterbeek (2005), Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven. Amsterdam: SEO.