

Vergaderjaar 2002–2003

28 602

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2003

In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003 heb ik u een beeld geschetst van de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector. De economische prognoses zijn sindsdien geactualiseerd. Daarom bied ik u namens het Kabinet een notitie aan waarin de meest actuele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de collectieve sector worden beschreven. Deze notitie wordt tevens aan de kabinetsinformatie-aanbieders aangeboden.

In de notitie wordt geconstateerd dat het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen jaren én de vertraging van de economische groei, hebben geleid tot verlichting van de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector. Echter, knelpunten in verschillende beroepsgroepen en regio's blijven ondanks de verruiming van de arbeidsmarkt bestaan. Deze aansluitingsproblemen treffen vooral onderwijs en zorg en welzijn.

Vooruitkijkend blijkt dat de personeelsbehoefte van de collectieve sector groot is en tot 2010 zal stijgen. Bij de overheid is dit vooral een gevolg van de vergrijzing van het personeelsbestand. In zorg en welzijn zijn veel nieuwe werknemers nodig vanwege beleidsintensivering en de toenemende vraag naar zorg.

Met het oog op het kabinetsbeleid in de komende regeerperiode wordt opgemerkt dat gericht beleid nodig is om specifieke arbeidsmarkt-knelpunten te bestrijden. De attractiviteit en het imago van de collectieve sector als werkgever moet in stand worden gehouden en zo mogelijk verbeterd. In het licht van de vergrijzing zijn alleen maatregelen ter verbetering van de arbeidsmarktpositie niet voldoende. In de komende kabinetsperiode zijn inspanningen nodig om de toekomstige personeelsbehoefte van de collectieve sector te verminderen. Daartoe zijn innovatie (leidend tot productiviteitsverhoging) en verhoging van de arbeidsparticipatie noodzakelijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Samenvatting en conclusies

In deze notitie wordt de huidige arbeidsmarktpositie van de collectieve sector¹ geschetst. Daarbij is zowel teruggekeken op de afgelopen jaren, als vooruitgekeken naar arbeidsmarktontwikkelingen die in de komende en de daaropvolgende kabinetsperiode te verwachten zijn. Het volgende wordt geconstateerd:

- Het gevoerde arbeidsmarktbeleid (o.a. maatregelen in het kader van de werkgroep-Van Rijn) heeft, in combinatie met de matige ontwikkeling van de economische conjunctuur, geleid tot verlichting van de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector. Bij de overheid is de instroom van werknemers uit de marktsector sterk gestegen; de waardering voor de overheid als werkgever is toegenomen. Ook in zorg en welzijn is de instroom in de afgelopen jaren gegroeid.
- Een ruimere arbeidsmarkt betekent echter niet dat de arbeidsmarkt-knelpunten voorbij zijn. Knelpunten naar sector, beroep en regio blijven bestaan. Het onderwijs kampt nog altijd met een groot aantal vacatures. In zorg en welzijn is het aantal vacatures procentueel zelfs hoger dan in de markt. Als gevolg van de specifieke beroeps-kwalificaties die vereist zijn, lijken onderwijs en zorg en welzijn minder te profiteren van de ruimere arbeidsmarkt.
- De personeelsbehoefte van de overheid is groot: in 2003 moeten er bij de overheid circa 53 duizend voltijdbanen vervuld worden. Tot 2010 zal de personeelsbehoefte van de overheid verder stijgen als gevolg van de vergrijzing. Ook in zorg en welzijn is de vraag naar nieuwe werknemers groot. Weliswaar is de vergrijzing hier minder ver voortgeschreden, maar als gevolg van beleidsintensivering en de toenemende vraag naar zorg valt in de komende kabinetsperiode een forse toename van de werkgelegenheid te verwachten.
- Vanwege de vergrijzing stijgt het aantal werknemers in de VUT/FPU gerechtigde leeftijd tot 2010. Ook het aantal arbeidsongeschikten stijgt, met name omdat ouderen vaker arbeidsongeschikt worden. Hierdoor verandert de verhouding tussen het aantal actieven en inactieven bij de overheid.

Naar aanleiding van deze bevindingen, wordt het volgende geconcludeerd:

- De komende kabinetsperiode moet gebruikt worden om door middel van gericht beleid specifieke arbeidsmarkt-knelpunten te bestrijden. Maatregelen zijn nodig om de attractiviteit en het imago van de collectieve sector als werkgever in stand te houden en zo mogelijk te verbeteren.
- Met het oog op de vergrijzing zijn alleen maatregelen ter verbetering van de arbeidsmarktpositie niet voldoende. De komende kabinetsperiode zal ook gebruikt moeten worden om de toekomstige personeelsbehoefte van de collectieve sector te verminderen. Dit kan op twee manieren worden bereikt. Ten eerste door innovatie leidend tot verhoging van de arbeidsproductiviteit (de mogelijkheden hiertoe verschillen sterk van sector tot sector en van organisatie tot organisatie). En ten tweede door verhoging van de arbeidsparticipatie.
- Een verbetering van de productiviteit kan (onder meer) gerealiseerd worden door meer differentiatie ten aanzien van waardering en beloning. Bovendien moet, meer dan tot nog toe het geval was, het management in de collectieve sector gestimuleerd worden om tot vernieuwing en prestatieverbetering te komen.
- Een verhoging van de arbeidsparticipatie houdt in dat voorkomen moet worden dat werknemers tijdelijk (ziekteverzuim) of vroegtijdig (arbeidsongeschiktheid, ouderen) het arbeidsproces verlaten.

¹ Onder de collectieve sector wordt in deze notitie verstaan: overheid en zorg en welzijn.

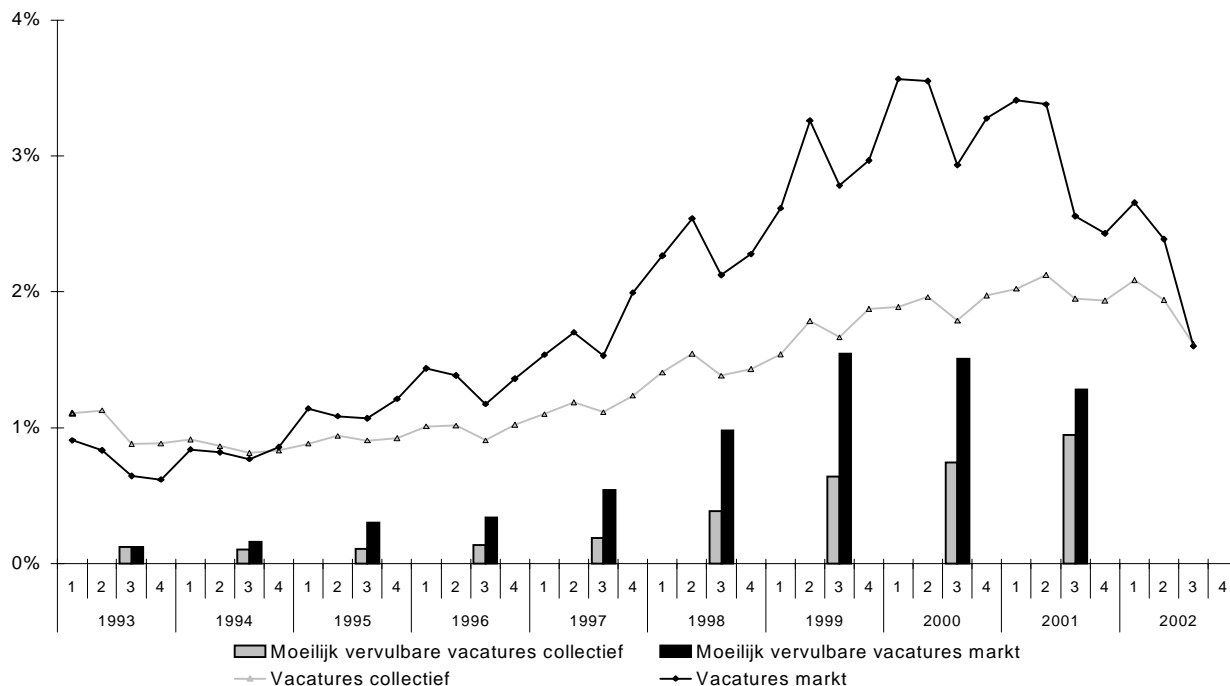
- Voortzetting van het beleid van functiedifferentiatie is noodzakelijk. De voornaamste reden hiervoor is de verruiming van het arbeidsaanbod omdat uit andere opleidingssegmenten kan worden geworven. Voor de sector onderwijs worden de mogelijkheden op dit terrein in kaart gebracht in het Plan van aanpak arbeidsmarkt- en personeelsbeleid, waarin geconstateerd wordt dat een andere werkwijze kan leiden tot een effectievere inzet van personeel, lagere werkdruk (en daarmee minder ziekteverzuim) en het verleggen van het beslag op de arbeidsmarkt door functiedifferentiatie.¹ In het Strategisch Akkoord 2002 (bijlage 2) is overigens voor de prioritaire sectoren BVE, primair en voortgezet onderwijs alsook zorg en veiligheid een uitzondering gemaakt aangaande het inboeken van efficiencywinst.

Arbeidsmarktkrapte in de jaren negentig; de beleidsreactie

Onder invloed van de hoogconjunctuur eind jaren negentig, manifesteerde zich een aantal structurele kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt. Door de vergrijzing van de beroepsbevolking en de weliswaar gestegen maar nog altijd lage arbeidsparticipatie (ouderen, arbeidsongeschikten, veel deeltijdarbeid) was er onvoldoende aanbod om aan de vraag naar arbeid te voldoen. Het aantal vacatures steeg zeer sterk en een steeds groter deel hiervan werd als moeilijk vervulbaar aangemerkt. Ook de collectieve sector ondervond hiervan de gevolgen, getuige bijvoorbeeld de problemen in het onderwijs (klassen die naar huis werden gestuurd als gevolg van het lerarentekort) en zorg en welzijn (wachtlijsten, mede als gevolg van een tekort aan verzorgenden en verplegenden). In figuur 1 wordt de ontwikkeling van het aantal vacatures in de collectieve sector en het bedrijfsleven tussen 1993 en 2002 weergegeven.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–3, 28 600, nr. 97.

Figuur 1 Vacatures (per 100 banen) collectieve sector* en markt, 1993-2002



Bron: Bewerking BZK op basis van vacature-enquête, EWL, CBS. Kerngegevens overheidspersoneel, BZK.
 * Exclusief militair personeel.

In de afgelopen jaren is een groot aantal maatregelen genomen om de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector te bestrijden. Zo werd in het voorjaar van 2001, naar aanleiding van het rapport van de werkgroep-Van Rijn, een substantiële en structurele impuls gegeven om de aantrekkelijkheid van het werk in de collectieve sector te vergroten. Op arbeidsvoorwaardelijk terrein waren de maatregelen met name gericht op het verbeteren van het loopbaanperspectief door verkorting van de carrièrelijnen (onderwijs), functiewaardering, functiedifferentiatie en vergroting van de mogelijkheden voor een individueel beloningsbeleid. Daarnaast werden maatregelen getroffen ter verlenging van de arbeidsduur en het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Ook de verbetering van het imago van de overheid en de zorg als werkgever werd in de tweede helft van de jaren negentig krachtig ter hand genomen («Werken bij het Rijk», «Leraar. Elke dag anders», «Waar jij voor staat is nodig op straat», «De Zorg. Het echte werk»).

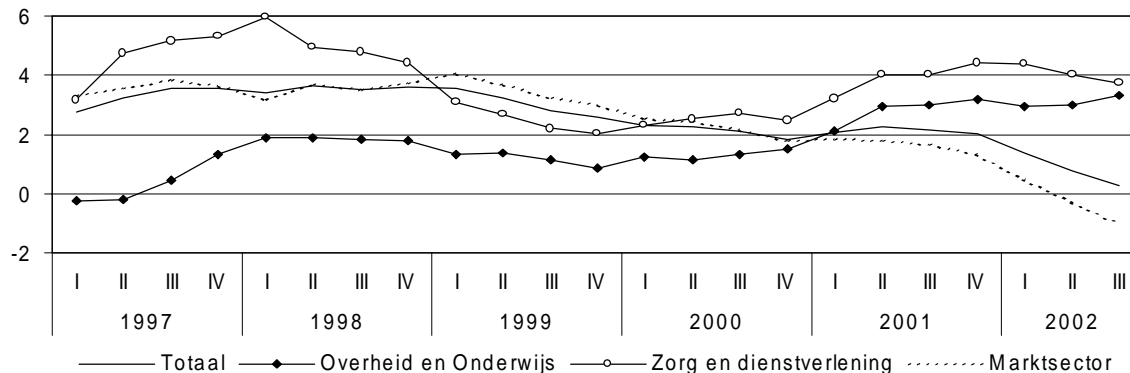
Afnemende groei in de markt, groeiversnelling in de collectieve sector

Het beleid gericht op het bevorderen van instroom, inzet en behoud, op het voorkomen van uitstroom en in het algemeen op de attractiviteit van de collectieve sector begint vruchten af te werpen, zo werd in 2002 geconstateerd in de nota *de Arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden, toekomst*.¹ Zo nam in een aantal sectoren de (gemiddelde) arbeidsuur toe, het meest succesvol in dit opzicht was de politie. Door een (vrijwillige) verlenging van de werkweek van 36 naar 38 uur, nam de capaciteit met 3 procent toe. In diezelfde nota wordt ook opgemerkt dat het zelden mogelijk is de effecten van beleid te onderscheiden van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die zich voordoen onder invloed van de econo-

¹ Ministerie van BZK, mei 2002 (Tweede Kamer, 2001-2002, documentnummer: bzk0200331).

mische conjunctuur en ander externe factoren. En sinds het hoogtepunt van de economische conjunctuur en de daarmee samenhangende arbeidsmarktcrapte (in 1999 en 2000) is de economische groei wereldwijd sterk verminderd. Na een aanvankelijke lichte daling is de werkgelegenheidsgroei in Nederland inmiddels vrijwel tot staan gekomen (figuur 2).

Figuur 2 Procentuele ontwikkeling werkgelegenheid op jaarbasis (arbeidsjaren) 1997–2002



Bron: Arbeidsrekeningen, 1997–2002, CBS.

In de marktsector nam de werkgelegenheid in 2002 af (in het tweede en derde kwartaal); de verwachting is dat dit ook in 2003 het geval zal zijn. Het aantal vacatures (per 100 banen) in de marktsector is in het afgelopen jaar sterk gedaald.

In de collectieve sector groeit de werkgelegenheid als gevolg van beleidsintensiveringens sinds 2001 sterker dan voorheen, bij de overheid (onderwijs) maar vooral in zorg en welzijn. Aanvankelijk ging dit in 2001 en 2002 nog gepaard met een stijgend aantal vacatures. In het primair onderwijs, de BVE en in de ziekenhuizen was dat ook in het derde kwartaal van 2002 nog altijd aan de orde. Voor de collectieve sector als geheel geldt echter dat het aantal vacatures in recente kwartalen daalt. Bij defensie bestaat een afwijkende wervingssystematiek, het beeld komt echter overeen met dat van de gehele collectieve sector.

Conjunctuur en beleid: de collectieve sector aantrekkelijker bevonden

Het succesvolle arbeidsmarktbeleid én de conjuncturele ontwikkeling in de marktsector komen tot uitdrukking in de meest recente mobiliteitscijfers van het ministerie van BZK (deze gegevens hebben alleen betrekking op de overheid, niet op zorg en welzijn).¹ In 2001 is de netto instroom van werknemers bij de overheid afkomstig uit de marktsector gestegen tot 20 duizend, in 1999 ging het nog om ruim vijfduizend personen. Zonder uitzondering slaagden de overheidssectoren er in om meer mensen uit de markt aan te trekken dan zij aan het bedrijfsleven kwijtraakten. De inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de sfeer zijn nog altijd de belangrijkste motieven om bij de overheid te gaan werken. Ten opzichte van voorgaande jaren is ook de waardering voor beloning, doorgroei-mogelijkheden en werkdruk als motief voor instroom duidelijk gestegen. Gezien de enorme groei van het aantal banen in zorg en welzijn, is ook deze sector er in geslaagd om in de afgelopen jaren grote aantallen mensen tot instroom te bewegen. Deze resultaten bevestigen het beeld dat de werkgevers in de collectieve sector, meer dan voorheen bij het

¹ Mobiliteitssondezoek 2001, Ministerie van BZK.

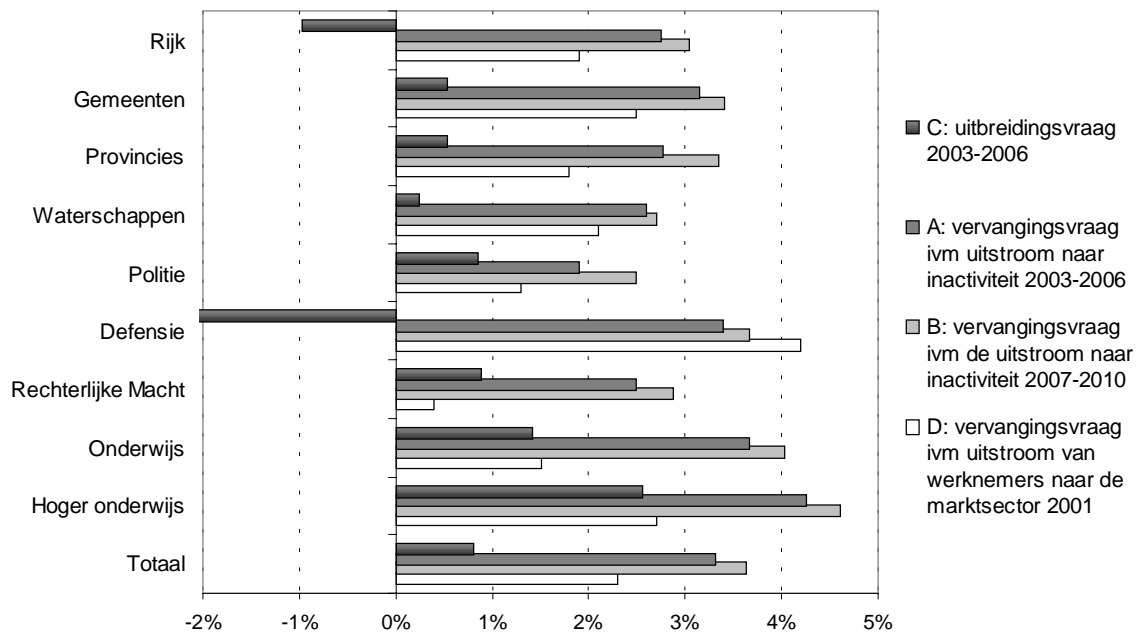
zoeken naar een baan, als potentieel alternatief voor de marktsector worden gezien.¹ De ontwikkeling van de contractlonen in de collectieve sector én de arbeidsvoorwaardelijke maatregelen naar aanleiding van de werkgroep-Van Rijn, zijn nodig geweest om de beloningsontwikkeling (maandlonen) in de marktsector sinds 1997 te volgen. Wordt in uurlonen gerekend, dan pakt vergelijking iets gunstiger uit voor de overheid dan bij maandlonen het geval is, omdat rekening wordt gehouden met arbeidsduurverkortingen. Met name in openbaar bestuur en onderwijs was in 1997 en 1998 sprake van vermindering van de arbeidstijd. Voor de gehele Nederlandse arbeidsmarkt geldt dat de beloning, onder invloed van de overspannen arbeidsmarkt, sinds 1997 sterk is gestegen.

Vergrijzing leidt tot grote wervingsbehoefte

De vervangingsvraag van een organisatie is de vraag naar arbeidskrachten ter vervanging van werknemers die vertrekken. Deze uitstroom van werknemers is bijvoorbeeld het gevolg van (pre-)pensionering, maar ook van het gebruik van andere inactiviteitsregelingen (WW, WAO) of omdat men anderszins uit het arbeidsproces treedt (bijvoorbeeld om zorgtaken op zich te nemen). Uit vooruitberekening van de personeelsbehoefte van de overheid tot 2010, blijkt dat de vervangingsvraag als gevolg van uitstroom naar inactiviteit de komende jaren groot zal zijn: ruim 3 procent van de werknemers van de overheid treedt jaarlijks uit het arbeidsproces (figuur 3, A en B, de gegevens hebben betrekking op de overheid, niet op zorg en welzijn). Door het sterk verouderde personeelsbestand van de overheid, is deze vervangingsvraag groter dan in de marktsector. Binnen de overheid is deze veroudering het sterkst voortgeschreden in het onderwijs; de gemiddelde leeftijd bij de politie en waterschappen is lager. De totale personeelsbehoefte van de overheid is echter nog groter. In een aantal overheidssectoren ontstaan, mede als gevolg van de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking (onderwijs) en vanwege beleidsintensiveringen (veiligheid), nieuwe banen waarvoor personeel moet worden aangetrokken. Vanwege de te verwachten gemiddelde werkgelegenheidsontwikkeling is de wervingsbehoefte als gevolg hiervan overigens minder omvangrijk dan als gevolg van de eerder genoemde vervangingsvraag (figuur 3, C). Echter, zelfs in een sector als de rijksoverheid, waar de werkgelegenheid in de komende jaren daalt, moeten substantiële aantallen werknemers geworven worden om het vertrek als gevolg van uittreding uit het arbeidsproces op te vangen. Daarnaast verlaten werknemers de overheid om elders een baan te aanvaarden (figuur 3, D), ook voor deze groep moeten vervangers worden aangetrokken. Voor defensie geldt dat de gemiddelde leeftijd weliswaar relatief laag is, als gevolg van de ingezette verjonging van het personeelsbestand stijgt het personeelsverloop en daarmee de vervangingsvraag. De totale personeelsbehoefte van de overheid in 2003 kan oplopen tot 6,5 procent van het werknemersbestand: 53 duizend voltijdbanen. En door de voortschrijdende vergrijzing van het overheidsperoneel zal de wervingsbehoefte in de loop van het eerste decennium van de 21ste eeuw (vergeleijk de periode A: 2003–2006 met B: 2007–2010 in figuur 3) nog fors stijgen. Het hoogtepunt van de vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing is rond 2015 te verwachten.

¹ de Volkskrant, katern Economie, 27 november 2002.

Figuur 3 Gemiddelde jaarlijkse uitbreidings- en vervangingsvraag* per overheidssector tot 2010



Bron: Prognosemodel AO 2002, Mobiliteitsonderzoek 2001, MinBZK

* In procenten van de werkgelegenheid in het betreffende jaar.

Voor de zorgsector, die niet in bovenstaande figuur is opgenomen, verwacht het CPB een jaarlijkse uitbreidingsvraag van 1,75 procent in de komende kabinetsperiode. Deze forse groei van de werkgelegenheid is een gevolg van beleidsintensiveringen (wegwerken van een deel van de wachtlijsten) en de demografische ontwikkeling in Nederland (de vraag naar zorg).

2004–2007: Gewijzigde arbeidsmarktverhoudingen

De collectieve sector zou in de komende jaren, indien zij geconfronteerd werd met een periode van hoogconjunctuur en arbeidsmarktkrapte vergelijkbaar met die in de periode 1998–2000, voor een buitengewoon lastige opgave staan bij het werven van voldoende personeel. De sombere vooruitzichten zoals die in december 2002 werden gepubliceerd door het Centraal Planbureau bieden vanuit het perspectief van de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector verlichting.¹ Volgens deze verkenning trekt de economische groei in 2003 weer aan, zij het dat er voor de hele kabinetsperiode slechts een gematigde groei wordt verwacht. Het aanbod van arbeid groeit sterker dan de vraag. Als gevolg hiervan loopt de werkloosheid op tot bijna 6 procent, en bevindt zich daarmee in 2007 een fractie boven het (eveneens gestegen) evenwichtsniveau. Dit zijn andere omstandigheden dan die in recente jaren, toen de collectieve sector met de markt moest concurreren om zeer schaars personeel. Dit blijkt bijvoorbeeld uit ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsreserve, die in de jaren van hoogconjunctuur «afgeroomd» werd. Het aantal niet-werkende werkzoekenden steeg gedurende 2002 (met 11 procent ten opzichte van 2001).² De aanwas van hoog opgeleiden in dit bestand nam verhoudingsgewijs zelfs nog sneller toe. En dat biedt voor de collectieve sector – waar meer dan de helft van de werknemers hoog opgeleid is – perspectief.

¹ CPB, Economische Verkenning 2004–2007, Den Haag, 2002.

² CWI, Arbeidsmarktjournaal, december 2002.

Maar aansluitingsproblemen blijven bestaan

Ook onder de veranderde arbeidsmarktomstandigheden zullen zich in de collectieve sector in de komende kabinetsperiode de nodige knelpunten voor blijven doen. Aansluitingsproblemen van vraag en aanbod naar beroep, opleiding en regio blijven bestaan. Naar verwachting gaat het vooral om pedagogische en verplegenden en verzorgenden zullen deze aansluitingsproblemen zich dus vooral in het onderwijs en in zorg en welzijn voordoen. De opleidingseisen die bij deze beroepen horen verhinderen een snelle toestroom van werknemers uit andere beroepen; deze sectoren vormen daardoor relatief gesloten deelarbeitsmarkten. De (weliswaar licht gestegen) belangstelling voor opleidingen in deze richting, is nog altijd onvoldoende om deze sectoren in de komende jaren van voldoende gekwalificeerde medewerkers te voorzien. Binnen de collectieve sector zijn dit bovendien de sectoren die het meest last hebben van regionale discrepanties. Met name in de grote steden is de werving van nieuwe medewerkers problematischer dan elders. Hogere kosten van levensonderhoud (woonlasten, vervoerskosten) in combinatie met zware arbeidsomstandigheden (onveiligheid en nachtdiensten in de zorg, cumulatieve problemen op achterstandsscholen) leiden tot het vertrek van werknemers in grote steden en problemen bij het werven van vervangers.

Arbeidsmarktbeleid: de nabije toekomst

Het arbeidsmarktbeleid van de collectieve sector in de komende jaren zal vooral gericht moeten worden op het oplossen van bovenbeschreven specifieke knelpunten die zich in de personeelsvoorziening voordoen. Dit betekent voortzetting van het beleid om het beroep van leraar en het werken in de zorg aantrekkelijker te maken. Naast deze twee meest genoemde probleemsectoren, zijn er nog andere specifieke groepen waarop het beleid zich moet richten. Met het oog op het grote belang dat aan verbetering van de veiligheid wordt toegekend, betekent dit bijvoorbeeld ook aandacht voor de situatie van het personeel in justitiële inrichtingen. Generieke maatregelen zijn, zeker als er sprake is van beloningsbeleid, zeer kostbaar. In het licht van de sombere verwachtingen voor 2003 en de middellange termijn, zullen de overheidsfinanciën nauwelijks generieke maatregelen toestaan. Met het oog op de toekomst is het daarnaast van groot belang voor de werkgevers in de collectieve sector om zichtbaar te blijven op de arbeidsmarkt, om door te gaan op de ingeslagen weg van verbetering van het imago van overheid en zorg. Dankzij grote inspanningen is de collectieve sector er in de afgelopen jaren in geslaagd om haar positie in dit opzicht te verbeteren. Voorkomen moet worden dat deze inspanningen teniet worden gedaan. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector, moet de vanwege de economische conjunctuur gewenste loonmatiging zowel in de collectieve sector als in de marktsector gerealiseerd worden.

De arbeidsmarkt tot 2010

Op de lange termijn is specifiek arbeidsmarktbeleid echter onvoldoende. Eerder in deze notitie zijn de gevolgen beschreven die de vergrijzing heeft voor de personeelsbehoefte van de overheid. De komende kabinetsperiode zal benut moeten worden om maatregelen te treffen om aan de vergrijzing het hoofd te bieden. Als in de loop van dit decennium naast de grote uitstroom van werknemers richting inactiviteit een nieuwe periode van hoogconjunctuur optreedt, dan zullen de eerder beschreven structurele kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt onvermijdelijk tot hernieuwde krapte leiden. En de overheid heeft zowel in haar hoedanigheid van werkgever als in een breder maatschappelijke zin, de verantwoordelijkheid om deze krapte te voorkomen waar dat kan. Concurrentie

met de marktsector om schaars personeel is onwenselijk, omdat dit leidt tot loonopdriving met alle gevolgen van dien voor de overheidsfinanciën en de internationale concurrentiepositie. En omdat een groter dan noodzakelijke en deels onvervulde personeelsbehoefte van de collectieve sector schadelijk is voor burgers en bedrijven omdat de dienstverlening niet optimaal en er geen andere aanbieders zijn tot wie men zich kan wenden.

Verhoging van participatie en productiviteit noodzakelijk

De oplossing voor de geschetste problemen zal voort moeten komen uit een verhoging van de participatie en van de productiviteit in de collectieve sector. De beleid moet gericht worden op stimulering van het arbeidsaanbod, het in stand houden van menselijk kapitaal (bijscholing, voorkomen van vervroegde uittreding) samen met een flexibeler spreiding van activiteiten over de levensloop en op output stimulerende vormen van prestatiebeloning en competentie management. Een aanzet om te komen tot een evenwichtige benadering van prestatiegerichte beloning in de collectieve sector zou vorm kunnen krijgen in een wijziging van de functie-indeling en waarderingsstructuur. Een vergrote mate van beloningsdifferentiatie zou daarbij bovendien kunnen bijdragen aan het verruimen van het aanbod van hoger geschoolde werknemers in het algemeen en het bevorderen van de aantrekkelijkheid van de overheid en de zorg als werkgever in het bijzonder. Functiedifferentiatie (in de vorm van onderwijsassistenten, maar verder doorgevoerd dan tot op heden het geval is) levert een bijdrage aan de productiviteitsverhoging en verruimt het aanbod omdat er uit een breder opleidingssegment kan worden geworven. Veel van de vernieuwing die in de collectieve sector noodzakelijk is, zal door het publieke management in gang gezet moeten worden. En uit onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK¹, dat zich met name heeft gericht op de rijksoverheid en aanverwante diensten, blijkt dat er in dit opzicht winst te behalen valt. Als mogelijke verklaring hiervoor wordt zowel gewezen op het onvoldoende aanwezig zijn van materiële prikkels tot vernieuwing als op de cultuur in organisaties. Met betrekking tot verbeteren van de bedrijfsvoering door de toepassing van ICT en op het vlak van sturing en HRM, valt er voor het management nog het nodige te bereiken. Naast de introductie van prikkels (bijvoorbeeld in de vorm van visitaties, monitoring en facilitering), vereist dit ook een cultuurverandering (naar meer ondernemerschap) die de komende kabinetsperiode krachtig ter hand moet worden genomen .

Tot 2010 stijgt het aandeel inactieven bij de overheid bij ongewijzigd beleid

Zoals aangegeven is verhoging van de participatie van het zittend personeel in de collectieve sector noodzakelijk om (onder meer) de gevolgen van de vergrijzing het hoofd te bieden. In de periode 1997–2001 was het aantal actieven bij de overheid in verhouding tot de totale populatie (actieven en inactieven, uitgedrukt in de activiteitsratio) stabiel: circa 80%.² De winst die in deze periode is geboekt door middel van een naar verhouding dalend WAO- en wachtgeldaandeel in de inactiviteit, was net voldoende om de gevolgen op te vangen van vergrijzing (zichtbaar in een toenemend beroep op VUT en FPU regelingen) alsmede stijgend ziekteverzuim. In een aantal overheidssectoren is deze stijgende trend, mede als gevolg van het geïntensiverde preventie en integratiebeleid, inmiddels in een stabilisatie of daling omgezet. In zorg en welzijn stabiliseerde het ziekteverzuim om 2000 en daalde het in 2001. Ziekteverzuim kent ook een conjuncturele component: in onzekere tijden meldt men zich minder snel ziek.

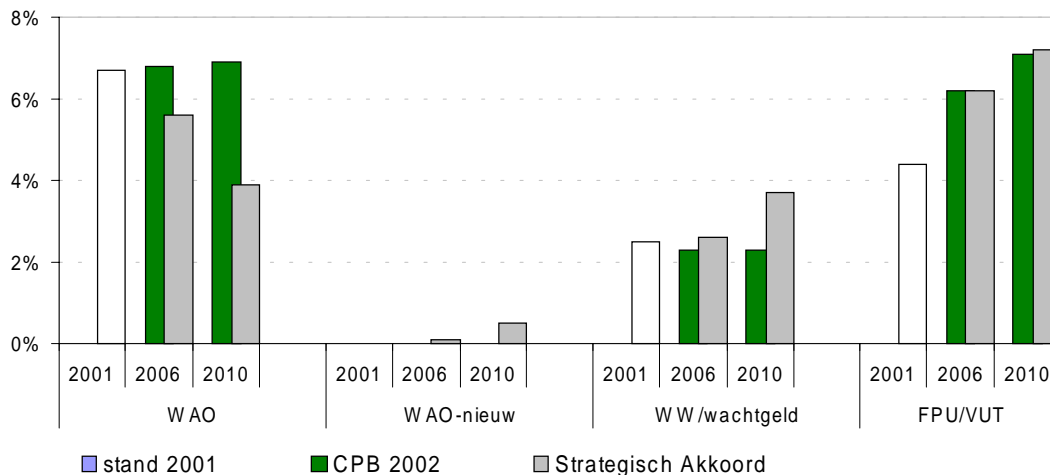
¹ Management en vernieuwing in de collectieve sector, EIM 2003 (nog te publiceren).

² Deze gelijkblijvende activiteitsratio deed zich voor in een periode waarin het arbeidsvolume bij de overheid toenam van 718 duizend naar 797 duizend voltijdbanen. Hoewel het aandeel arbeidsongeschikten afnam, nam het absolute aantal arbeidsongeschikten toe.

Uit vooruitberekeningen van het ministerie van BZK blijkt dat de verhouding tussen actieven en inactieven (ziekte, arbeidsongeschiktheid, wachtgeld en prepensioen) verandert: in 2010 zullen er ten opzichte van 2001 verhoudingsgewijs meer inactieven zijn, resulterend in een activiteitsratio van circa 78%. Deze prognose betreft een voortzetting van de stand van zaken en staand beleid zoals dat bestond voor het aantreden van het kabinet Balkenende en is gebaseerd op van het Centraal Economisch Plan 2002 van het Centraal Planbureau. In dit scenario (figuur 4, CPB 2002) daalt de activiteitsratio met name door het groeiende beroep dat het vergrijzende personeelsbestand van de overheid doet op de VUT/FPU-regelingen. Daarnaast wordt een lichte stijging van het aantal arbeidsongeschikten verwacht. Dit is eveneens een gevolg van de vergrijzing: ouderen raken vaker arbeidsongeschikt dan jongeren.

Door het ministerie van BZK is eveneens doorgerekend wat het effect voor de overheid zou zijn van de invoering van in het Strategisch Akkoord voorgenomen maatregelen met betrekking tot de WAO (figuur 4, Strategisch Akkoord). De prognose is gebaseerd op gedragseffecten zoals die door de SER¹ verondersteld zijn en moet uiteraard met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. De WAO-ingreep lijkt het aandeel arbeidsongeschikten substantieel te verminderen (met circa 40 procent). Een deel van de medewerkers die anders in de WAO terecht zouden komen, blijft op deze wijze aan het werk (circa 10 duizend FTE), een ander deel komt in de WW terecht. Het betreft gedeeltelijk arbeidsongeschikte overheidswerknemers die in het kader van de nieuwe WAO niet meer in aanmerking zullen komen voor een WAO-uitkering en voor wie geen werk gevonden kan worden binnen of buiten de overheidssector.

Figuur 4 Ontwikkeling van de inactiviteit* bij de overheid volgens twee scenario's, 2001, 2006 en 2010**



Bron: prognosemodel AO 2002, Ministerie van BZK

* als aandeel in de totale populatie van werkzamen en inactieven bij de overheid

** exclusief militairen

¹ Advies Werken aan arbeidsongeschiktheid; Voorstellen WAO-beleid. Publicatie nr 5, 22 mrt 2002; SER.

In de periode 1997–2001 vindt circa eenderde van de instroom in VUT/FPU en aanverwante regelingen voor spijleeftijd plaats. De verklaring hiervoor is voor een groot deel gelegen in het bestaan van regelingen in verband met de zware aard van het werk (functioneel leeftijdsontslag) bij rijk, gemeenten, provincies en de politie en van aanvullende regelingen (gemeenten, provincies) die het uittreden voor spijleeftijd (62 jaar, bij

wijze van overgang tijdelijk nog 61 jaar) aantrekkelijk maken. Voor een ander deel is dit het gevolg van het bereiken van een volledige pensioenopbouw (41 dienstjaren). Tot 2010 wordt een forse toename van het gebruik van FPU verwacht (figuur 4) omdat een toenemend aantal werknemers de FPU-gerechtigde leeftijd bereikt. Werknemers behorend tot de naoorlogse geboortegolf komen tussen 2002 en 2008 in de leeftijd waarop men voor spilleeftijd kan uittreden.

Bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen kan bereikt worden door een verhoging van de leeftijd waarop men van de prepensioen regeling gebruik maakt. Het verhogen van de minimumleeftijd voor FPU van 55 naar 60 jaar – een eveneens doorgerekend variant – leidt in 2010 tot 8% minder FPU'ers. Een alternatief zou kunnen zijn om anticumulatie regels te introduceren in gevallen waar VUT/FPU-regelingen door werkgevers worden aangevuld. Afschaffing van deze aanvulling maakt het vroegtijdig gebruik van VUT/FPU minder aantrekkelijk en zal een verhoging van de feitelijke uittredingsleeftijd stimuleren. Timing van de introductie van een dergelijke maatregel is van belang en is afhankelijk van de feitelijke arbeidsmarktsituatie in een sector. Realisering van feitelijke uittreding op of zelfs boven de spilleeftijd, kan ook bevorderd worden door integratie van levenslooparrangementen en prepensioenregelingen. Opname van opgebouwde rechten in een eerdere fase van de loopbaan, leidt tot een afname van de mogelijkheden om op latere leeftijd vervroegd uit het arbeidsproces te treden.