

Vergaderjaar 2006–2007

30 801

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en samenvatting	4	5.	Beloningspositie van werknemers in de collectieve sector	44
1.1	Verbetering publieke prestaties	4	5.1	Inleiding	44
1.2	Personeelsvoorziening op orde	5	5.2	Beloningspositie in perspectief	44
1.3	Cao-agenda dienstbaar maken aan de arbeidsmarktproblematiek	7	5.3	De beloningsstand in 2004	45
1.4	Ombuigingen inpassen binnen de kwaliteit van dienstverlening	8	5.4	Sectorale verschillen	47
			5.5	Conclusies	52
2.	Naar een betere publieke dienstverlening	9	6.	Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen	54
2.1	Inleiding	9	6.1	Inleiding	54
2.2	Good Governance: definitie en uitgangspunten	9	6.2	Verhouding tussen kabinet en overheidssectoren	55
2.3	Legitimiteit van de overheid: maatschappelijke verantwoording	12	6.3	Harmonisatie rechtspositie overheidspersoneel	56
2.4	Publieke prestaties: stuurinformatie	14	6.4	Bevorderen van prestatiegerelateerde beloning	58
			6.5	Stand van zaken: cao-ontwikkelingen 2005/2006	60
3.	Arbeidsmarkt	18	6.6	Vooruitblik: differentiatie arbeidsvoorwaarden	63
3.1	Inleiding	18	6.7	Vooruitblik: intergenerationele solidariteit in pensioenen	69
3.2	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op korte termijn	18			
3.3	Trends in arbeidsvraag en -aanbod op (middel)lange termijn	20	7.	Omvang van de overheid en efficiency	72
3.4	Kwetsbaarheid overheidssectoren voor arbeidsmarktknelpunten	23	7.1	Inleiding	72
3.5	Verwachte knelpunten volgens recent onderzoek	28	7.2	Relatieve omvang Nederlandse openbare sector	72
3.6	Oplossingen	29	7.3	Efficiencymaatregelen op organisatieniveau	74
3.7	Kabinetsreactie op de adviezen	32	7.4	Maatregelen die het organisatieniveau overschrijden	76
			8.	Statistische bijlage	77
4.	Diversiteitsbeleid	34	8.0	Tabellen behorend bij hoofdstuk 6	79
4.1	Inleiding	34	8.1	Werknemersomvang	82
4.2	Allochtonen	34	8.2	Sociale verzekeringen	88
4.3	Lager opgeleiden	36	8.3	Arbeidsvoorwaarden	95
4.4	Arbeidsgehandicapten	37	8.4	Het prognosemodel Apollo	106
4.5	Ouderen	40	8.5	Verklaring van afkortingen	107
4.6	Vrouwen in hogere functies	42	8.6	Verklaring van begrippen	109
			8.7	Trefwoordenlijst	112

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

Voor het vertrouwen van de burger in de overheid is de kwaliteit van de dienstverlening van grote betekenis. De wijze waarop overheidsdiensten worden verleend en tot stand komen kleurt in belangrijke mate het beeld dat de burger van de overheid heeft. Het beter laten functioneren van overheidsorganisaties is daarom van wezenlijk belang. Met deze uitgangspunten voor ogen onderkent het kabinet voor de komende jaren de volgende uitdagingen:

1. verbetering van publieke prestaties;
2. op orde hebben van de personeelsvoorziening;
3. de cao-agenda dienstbaar maken aan de arbeidsmarktproblematiek;
4. ombuigingen inpassen op deze uitdagingen.

1.1 Verbetering publieke prestaties

De burger mag hoge eisen stellen aan de dienstverlening door overheidsorganisaties. Het komt er nu op aan de initiatieven, die het kabinet in het kader van het Programma Andere Overheid in gang heeft gezet, de komende jaren verder uit te bouwen en systematisch vorm te geven. Daarbij zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden:

Bevorderen van ICT-gebruik

De eerste lijn betreft het bevorderen van ICT-gebruik bij de overheid en dit dienstbaar maken aan de inrichting van een efficiënte organisatie met een klantgerichte oriëntatie. Over de voortgang van dit programmadeel wordt de Kamer regelmatig separaat geïnformeerd. De bouwstenen van e-Overheid moeten benut gaan worden door alle dienstverlenende overheidsinstanties. Dit vergt een duidelijke regie op de overheidsbrede implementatie van e-Overheid, in nauwe samenspraak met alle betrokken partijen.

Programma Good Governance Openbare Sector

De tweede lijn heeft betrekking op het professionaliseren van de overheidsorganisatie. Het programma Good Governance Openbare Sector, dat door het kabinet Balkenende II kort voor de zomer 2006 in uitvoering is gegeven, sluit aan bij recente analyses waarin geconstateerd wordt dat de nadruk in het verleden te veel heeft gelegen op toezicht en verantwoording en te weinig op het bieden van ruimte voor professionals en organisaties om kwaliteit te leveren.¹ In verschillende reacties heeft het kabinet zich bereid verklaard om deze ruimte te willen creëren.² Het verbeteren van de prestaties staat voorop; niet zozeer via nieuw beleid, maar juist door de nadruk te leggen op uitvoering. In de kwaliteit van de uitvoering is nog een belangrijke slag te maken binnen de factor arbeid. Een programma dat specifiek gericht is op deze factor kan voor een kwaliteitsverbetering zorgen.

¹ Onder meer de recente rapportages van de WRR (2004). *Bewijzen van Goede Dienstverlening*; het advies van de SER (2005). *Ondernemerschap voor de Publieke Zaaik*; het RMO-rapport (2003). *Besturingsparadigma's*; het ROB-rapport (2004). *Cultuur met een FORS postuur*; het rapport van de commissie Kohnstamm (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, alsmede het *jaarverslag 2005* van de Raad van State.

² «Van leren naar controleren» (kabinetsreactie WRR-rapport) en termen als «klantgerichtheid» en «ruimte voor ondernemerschap» (kabinetsreactie SER-rapport).

Investeren in maatschappelijke verantwoording

Het programma Good Governance Openbare Sector richt zich niet op het *wat* (de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening, daar wordt door de verschillende vakdepartementen veel in geïnvesteerd), maar op het *hoe*. Door nadrukkelijk te investeren in de maatschappelijke verantwoording van organisaties wordt de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeterd. Het vertrouwen van burgers kan hiermee (deels) worden herwonnen. De openbare sector is vooral een sector die diensten levert. Bij haar organisaties en hun medewerkers moet het besef leven dat de afnemers van die diensten – burgers, bedrijven – centraal staan. Dat besef houdt in dat organisaties open staan voor de wensen van afnemers, duidelijk aangeven wat afnemers mogen verwachten en regelmatig de tevredenheid onder die afnemers meten. Daarbij dienen de medewerkers ervan doordrongen te zijn dat zij in al hun handelen de overheid vertegenwoordigen en daarin beeldbepalend zijn naar burgers. Zij moeten integer handelen als hun opgave zien. Bovendien moeten zij rekenschap afleggen over hun handelen. Maatschappelijke kwaliteit wordt daarom vooral bereikt als nadrukkelijk wordt geïnvesteerd in dienstverlening (klant-oriëntatie, transparantie en rekenschap).

Investeren in professionaliteit

Een voorwaarde voor de verbetering van dienstverlening is dat organisaties in de openbare sector en hun medewerkers open staan voor en nieuwsgierig zijn naar signalen en kritiek uit hun omgeving en de bereidheid hebben om daarvan te leren. Van essentieel belang daarbij is de wijze van leidinggeven. Maatschappelijke kwaliteit vereist daarom tevens investering in professionaliteit (integriteit, medewerkeroriëntatie, leiderschap) en het daartoe inbouwen van voldoende prikkels (leren en innoveren).

Via faciliteren en het afspreken van normen

Het kabinet heeft vanzelfsprekend niet de pretentie op de stoel van individuele overheidsorganisaties te gaan zitten door hen voor te schrijven wat ze moeten doen. Op het niveau van individuele organisaties gebeurt al veel. Het Ministerie van BZK kan wel een stimulerende rol vervullen. Per definitie is dat een kwestie van maatwerk, waarbij aangesloten moet worden bij de ontwikkelingen in het veld en deze ontwikkelingen verder worden versterkt en verbreed. Ruimte geven aan organisaties betekent in de allereerste plaats faciliteren door het aanreiken van instrumenten, door het bieden van know-how en door het verspreiden van kennis. Het kabinet is verder voornemens om met het veld normen van goed functioneren neer te leggen in een checklist. Zo wordt een samenhangende visie gecreëerd, die tevens ruimte laat aan een eigen invulling. In hoofdstuk 2 van deze Trendnota worden achtergrond en inhoud van het programma Good Governance Openbare Sector verder toegelicht.

1.2 Personeelsvoorziening op orde

Kwaliteit van de dienstverlening kan alleen worden waargemaakt met voldoende goed gekwalificeerd personeel. De economische vooruitzichten zijn goed. De vraag naar hoger gekwalificeerd personeel neemt toe, terwijl het aanbod achter blijft. Juist de overheid werft traditioneel veel onder hoger opgeleid personeel. De overheid kent daarbij een vervangingsvraag die – als gevolg van de vergrijzing – op korte en middellange termijn structureel groter is dan in de marktsector. De tweede majeure uitdaging voor de komende jaren is dan ook het blijven aantrekken van voldoende goed gekwalificeerd personeel.

Personeelstekorten verwacht

Vanaf 2007/2008 worden grote tekorten verwacht in de taakvelden Onderwijs en Zorg. Bij het Onderwijs betreft dit vooral het Voortgezet Onderwijs en in beperktere mate het Primair Onderwijs. In de overige onderwijssectoren zijn met name problemen ten aanzien van docenten met een hbo-lerarenopleiding te verwachten. In de taakvelden Openbaar Bestuur en Veiligheid worden geen tekorten verwacht. Los van dit algemene beeld kennen alle taakvelden beroepsgroepen met een grote kans op knelpunten. Dit betreft vooral technische beroepen. In Hoofdstuk 3 van de Trendnota wordt een verdere analyse gegeven van de huidige en de verwachte toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidsmarkt in de collectieve sector.

Impact op de kwaliteit van de dienstverlening

Voor publieke diensten bestaat een (maatschappelijke) leveringsplicht doordat burgers en andere belanghebbenden veelal geen uitwijkmogelijkheden hebben. Personeelsschaarste zal derhalve leiden tot wachtlijsten. Verder stellen burgers en bedrijven steeds hogere eisen aan de publieke dienstverlening en neemt ook de diversiteit binnen de vraag naar publieke dienstverlening toe. Personeelstekorten in de collectieve sector hebben daardoor ook een belangrijke impact op de kwaliteit van de dienstverlening. Voor de onderwijssector geldt daarbij in het bijzonder dat deze sector cruciaal is voor het afleveren van voldoende hoger opgeleid personeel.

Adviezen van SER en ROP

De toenemende concurrentie om met name schaars hoger opgeleid personeel bergt het gevaar van een toenemende looninflatie in zich. Het kabinet Balkenende II heeft daarom de SER advies gevraagd welke mix van maatregelen getroffen kan worden om knelpunten en opwaartse druk op lonen zoveel mogelijk te voorkomen. De SER geeft aan zich zorgen te maken over de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen en acht een reeks van beleidsinspanningen nodig. Daarnaast heeft het kabinet de ROP gevraagd meer in detail in te gaan op maatregelen die in de specifieke overheidssectoren nodig zijn. De adviezen van de SER en de ROP bieden in de visie van het kabinet belangrijk inspiratiemateriaal voor de cao-partijen. Veelal kan ook worden voortgebouwd op de maatregelen die de kabinetten Balkenende hebben doorgevoerd. Eventuele nieuwe accenten in het beleid zijn ter beoordeling van een volgend kabinet.

Aandacht voor de beloningspositie

De SER stelt dat de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector de vergelijking met de markt moeten kunnen doorstaan. Hoofdstuk 5 over de beloningspositie geeft – uitgaande van opleidingsniveau, geslacht en leeftijd – inzicht in beloningsverschillen tussen de marktsector en de sectoren in de collectieve sector. Gemiddeld genomen zijn de start-salarissen op voldoende niveau. Er is in de collectieve sector in het algemeen sprake van een beloningsvoorsprong voor lager en middelbaar opgeleiden en van een beloningsachterstand bij hoger opgeleiden. Die achterstand loopt tijdens de loopbaan bovendien geleidelijk op, omdat de doorgroeimogelijkheden gemiddeld genomen achterblijven bij die in de marktsector. Met name het Primair en Voortgezet Onderwijs kennen een relatief langzame doorgroei. Het is een te simpele benadering om te stellen dat deze beloningsposities geen verschillen met de marktsector zouden mogen laten zien. Wel is het duidelijk dat sommige sectoren in dit opzicht kwetsbaar zijn. Dit zijn sectoren waar relatief grote achterstanden bestaan in combinatie met dreigende arbeidsmarktknelpunten, het beroep op de arbeidsmarkt groot is en duidelijke aanwijzingen dat het moeilijk is personeel te werven.

1.3 Cao-agenda dienstbaar maken aan de arbeidsmarktproblematiek

De cao-agenda van de komende jaren zal vooral dienstbaar moeten zijn aan de arbeidsmarktproblematiek in overheidssectoren. Alle sectoren zullen te maken krijgen met een toenemende slag om met name hoger opgeleid personeel. Voortgebouwd zal moeten worden op het activerend arbeidsmarktbeleid zoals dat heeft vorm gekregen in het afschaffen van de fiscale facilitering van VUT en prepensioen, de herziening van de WAO en de WW en het terugdringen van het ziekteverzuim.

Voortbouwen op activerend arbeidsmarktbeleid

Ten aanzien van het ziekteverzuimbeleid liggen er wellicht nog nieuwe mogelijkheden. Hier zou een collectieve ziektekostenregeling kunnen worden verbonden aan een activerend verzuim- en re-integratiebeleid. Op het terrein van de arbeidsparticipatie zijn de afgelopen jaren flinke successen geboekt, voornamelijk door de stijging van de participatie van vrouwen en ouderen. Verdergaande groei zal vooral moeten komen uit een langere werkweek en het stimuleren van het op latere leeftijd doorwerken van werknemers. De basis hiervoor is in de afgelopen jaren gelegd; werknemers kunnen nu in alle sectoren kiezen voor een 40-urige werkweek en de FPU is vervangen door een stelsel waarin doorwerken financieel aantrekkelijk is. Cao-partijen staan voor de uitdaging het ingezette beleid verder uit te bouwen en te versterken, zodat velen ook gebruik gaan maken van deze mogelijkheden.

Scholing en doorstroming stimuleren

De startsalarissen in de collectieve sector kunnen de vergelijking met de marktsector aan. Dat geldt zeker voor functies waarvoor een lagere opleiding nodig is. Het vrijmaken van geld voor extra scholing en doorstroming van middelbaar opgeleiden naar hogere functies is een belangrijk thema voor de cao's. Functiedifferentiatie – waarbij functies worden gesplitst in taken die op diverse niveaus kunnen worden ingevuld – kan de druk op de vraag naar hoger gekwalificeerd personeel verlichten. Functiedifferentiatie kan eveneens perspectief bieden aan medewerkers om door te stromen naar een nieuwe functie en daarmee bijdragen aan het behoud van medewerkers voor de sector. Dit is vooral van groot belang voor sectoren waarin weinig mogelijkheden voor doorstroming bestaan.

Langer doorwerken ouderen

Met het doorwerken van ouderen is het perspectief al in belangrijke mate gewijzigd. De financiële prikkels om door te werken zijn volop aanwezig. Velen realiseren zich dat zij langer zullen moeten doorwerken. De uitdaging is dat zij ook uit zichzelf gemotiveerd zijn dit te doen. De mogelijkheden voor mobiliteit – ook voor ouderen – zullen daartoe moeten worden vergroot. Tegelijkertijd kunnen werkgevers het zich niet meer permitteren om deze groep bij de vervulling van vacatures de facto uit te sluiten. Daartoe is het op peil houden van vaardigheden en scholing – waarvoor de medewerker ook een eigen verantwoordelijkheid draagt – van groot belang. Daarbij moet het geleidelijk een stapje terug doen van ouderen bespreekbaar worden. De mogelijkheden om geleidelijk terug te treden uit het arbeidsproces (deeltijdpensioen) verdienen de voorkeur boven vormen van volledige uittreding.

Nieuwe groepen werknemers aantrekken

Een uitdaging ligt verder in het aanboren van nieuwe groepen werknemers, met name van allochtone afkomst. Dit is niet alleen vanuit het oogpunt van de arbeidsmarkt wenselijk en noodzakelijk, maar ook vanuit de gedachte dat het overheidspersoneel zoveel mogelijk een afspiegeling zou moeten vormen van de samenleving. Hoofdstuk 4 en

hoofdstuk 6 zijn gewijd aan respectievelijk het diversiteitsbeleid en het arbeidsvoorwaardenbeleid.

1.4 Ombuigingen inpassen binnen de kwaliteit van dienstverlening

Internationale vergelijking leert dat Nederland een middenpositie inneemt voor wat betreft de productiviteit, kwaliteit en doeltreffendheid van de publieke dienstverlening. Het lijkt dan ook niet goed mogelijk om met simpele maatregelen efficiëntie en effectiviteit vergaand te vergroten. Efficiencyverhoging kan zowel direct als indirect een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de overheid. Door met hetzelfde aantal mensen meer te doen wordt de dienstverlening direct op een hoger kwalitatief niveau gebracht. In dit geval is sprake van een intensivering die wordt gefinancierd uit efficiencyverhoging. Door met minder mensen hetzelfde te doen wordt een bijdrage geleverd aan vermindering van de arbeidsvraag en daarmee indirect een bijdrage geleverd aan het kunnen voorzien in voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel. In dat geval is sprake van een ombuiging.

In hoofdstuk 7 wordt betoogd dat een jaarlijkse arbeidsproductiviteitstaakstelling de voorkeur verdient, omdat die organisaties in de openbare sector vrij laat ten aanzien van de invulling. De afweging over de beste wijze van invulling geschiedt dan immers op het niveau dat daartoe het best in staat is. Een dergelijke vorm van taakstelling houdt permanente druk op de organisaties om budget voor personeel en materieel efficiënt aan te wenden. Er moet echter voor worden gewaakt dat de omvang van een dergelijke taakstelling de kwaliteit van de openbare sector aantast. Verdergaande efficiencyverbeteringen zijn niet onmogelijk, maar vergen specifieke besluitvorming. Grote efficiencyverbeteringen bij overheidsorganisaties vraagt veelal gerichte investeringen en derhalve ook een duidelijke beslissing over investeringsbudgetten. Effectiever beleid door de taakvelden heen, bijvoorbeeld door het herverdelen van taken over organisaties of het samenvoegen van organisaties kan eveneens leiden tot verdergaande efficiencywinst, maar vergt duidelijke beslissingen ten aanzien van de inhoud. Tenslotte kan de arbeidsvraag van de overheid beperkt worden door bepaalde publieke taken niet of niet meer met dezelfde intensiteit uit te voeren. Dit vergt expliciete besluitvorming ten aanzien van taken waarvoor de overheid niet aanspreekbaar wenst te zijn.

2. NAAR EEN BETERE PUBLIEKE DIENSTVERLENING

2.1 Inleiding

Dit kabinet zet, eveneens als zijn voorganger, vol overgave in op het verbeteren van het functioneren van de overheid. De resultaten hiervan worden steeds duidelijker zichtbaar. Dat is maar goed ook, want ook de verwachtingen zijn sterk gestegen. De afgelopen jaren hebben de legitimiteit en de prestaties van de overheid sterk in de schijnwerpers gestaan.¹ Politici, burgers en bedrijven verwachten veel van overheidsorganisaties. In de eerste plaats moeten ze transparant zijn en doorlopend verantwoording afleggen. Daarnaast moeten ze integer, betrouwbaar, snel en klantvriendelijk zijn. Op veel van deze gebieden is de afgelopen jaren flinke vooruitgang geboekt. Maar als het gaat om het verbeteren van publieke prestaties is er ook nog veel te doen.

De modernisering van de overheid voltrekt zich zowel voor als achter de schermen. Enerzijds zijn overheidsorganisaties beter in staat burgers en bedrijven de service te geven die van een publieke dienst verwacht mag worden. Anderzijds is er volop aandacht voor de professionalisering van de interne organisatie. Moderne ICT-middelen zijn bij het verbeteren van de dienstverlening en de bedrijfsvoering een belangrijk hulpmiddel. De mogelijkheden om het functioneren van de overheid door de inzet van ICT te verbeteren worden met name door het Programma Andere Overheid geadresseerd. Daarnaast is in toenemende mate aandacht voor de organisatorische en personele kant van de openbare sector: het is de arbeidsorganisatie die afgestemd moet zijn op het beter bedienen van burgers en bedrijven, op het verbeteren van de prestaties en het afleggen van verantwoording hierover. Dit vraagt onder meer om gemotiveerde en productieve medewerkers, omgevingsgericht en inspirerend leiderschap en een optimale inrichting van werkprocessen. Het nieuwe programma Good Governance ondersteunt juist deze aspecten van verandering.

Het komt er nu op aan de initiatieven die het kabinet Balkenende II in het kader van het programma Andere Overheid en Good Governance heeft genomen, de komende jaren verder uit te bouwen en te borgen. Eén van de manieren om dit te doen is het ter beschikking stellen van expertise en instrumenten waarmee organisaties in de openbare sector hun legitimiteit kunnen vergroten en hun prestaties kunnen verbeteren, zoals het programma Good Governance beoogt. Het uitgangspunt van het kabinet is het koesteren en uitdragen wat goed gaat, waar nodig ondersteuning bieden en waar dit kan concrete afspraken maken over de implementatie van verbetering. Het verbeterprogramma biedt handvatten en instrumenten om managers en professionals te ondersteunen. Met deze ondersteuning kunnen zij de verbetering van de kwaliteit van de overheid ook binnen hun eigen organisatie gestalte geven. Dit werkt niet alleen prestatieverhogend, maar scheidt ook duidelijkheid over wat burgers en bedrijven mogen verwachten van overheidsorganisaties en hun werknemers.

2.2 Good Governance: definitie en uitgangspunten

Good Governance, oftewel «deugdelijk management», is een begrip dat sinds de jaren negentig in de discussie over het functioneren van de openbare sector steeds centraler is komen te staan. De uit het bedrijfsleven stammende term betekent kortweg dat het functioneren van organisaties gebaseerd is op openheid, integriteit en verantwoording.² De

¹ Het gaat hier om de legitimiteit in de ogen van burgers en bedrijven, en niet om legitimiteit in staatsrechtelijke of morele zin.

² In de internationale betrekkingen heeft de term Good Governance een ander accent. Daar heeft het betrekking op de politieke en administratieve voorwaarden waaraan regeringen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiële hulpverlening uit internationale fondsen (zie onder andere: Doornbos, M.R. (2004). *Good Governance: the pliability of a policy concept*. *Trames*, 8(58/53), 4, 372–387).

invoering van Good Governance in het bedrijfsleven gaat meestal gepaard met een versterking van verticale verantwoordings- en besturingsrelaties. Deze relaties worden vervolgens ondersteund met instrumenten als een kwaliteitssysteem, normtijden, prestatie-indicatoren en benchmarking (het vergelijken van organisaties in dezelfde sector). Deze instrumenten hebben tot doel de transparantie en verantwoording van prestaties te verbeteren. In de meeste westerse landen zijn bedrijven, maar ook een toenemend aantal overheidsorganisaties, bezig om hun organisatie en processen naar de principes van Good Governance in te richten.

Legitimiteit en publieke prestaties

In de discussie over publieke prestaties gaat het allereerst om de vraag wat de verwachtingen zijn die aan deze prestaties worden gesteld: wat moet er worden geleverd, wat zijn daarbij de randvoorwaarden en welke prioriteiten worden daarbij gesteld?¹ Wanneer we deze variabelen als gegeven beschouwen, is het meest in het oog springende aspect van publieke prestaties de kwaliteit van het product of de dienst die wordt geleverd. Good Governance in de context van Nederlandse organisaties in de openbare sector kent in het verlengde hiervan twee samenhangende onderdelen. Enerzijds gaat het om de legitimiteit van het optreden in de ogen van burgers en bedrijven. De vraag die hier centraal staat is in welke mate de openbare sector beantwoordt aan de expliciete en impliciete verwachtingen die de maatschappij aan haar stelt. Om dit te kunnen beoordelen produceren steeds meer overheidsorganisaties maatschappelijke verantwoordingsinformatie, zoals kwaliteitshandvesten en een integriteitscode. Anderzijds gaat het om publieke prestaties. Hier gaat het om de vraag of de kwaliteit van de producten en diensten die de overheid moet leveren voldoende is, en of deze producten en diensten op een kostenefficiënte manier tot stand komen. Om dit te kunnen beoordelen werken steeds meer organisaties met stuurinformatie voor het management, zoals klanttevredenheidsonderzoek en benchmarking van prestaties.²

Drie uitgangspunten

De interpretatie van deugdelijk management zoals die hier wordt gebruikt, is gebaseerd op drie onderliggende uitgangspunten: het belang van de factor arbeid, ruimte geven aan uitvoeringsmedewerkers en beheersing van kosten. Deze uitgangspunten worden hieronder toegelicht, omdat er ook interpretaties van Good Governance bestaan die starten vanuit andere uitgangspunten.

¹ Het antwoord op deze vragen vloeit voort uit het politieke besluitvormingsproces. Ook de afweging tussen effectiviteit en efficiency behoort tot dit domein. Dergelijke vraagstukken vallen in beginsel onder het primaat van de politiek en zijn essentieel, maar ze kunnen als het gaat om het verbeteren van publieke prestaties buiten beschouwing blijven.

² De beide soorten informatie waar het bij Good Governance om draait kunnen deels overlappend zijn. Dit is het geval wanneer verantwoordingsinformatie als stuurinformatie wordt ingezet, bijvoorbeeld door te sturen op het aantal overtredingen van de gedragsregels en afspraken. In de dynamiek van het openbaar bestuur kan stuurinformatie ook overgaan in verantwoordingsinformatie, bijvoorbeeld bij het stelselmatig niet nakomen van afspraken en onder druk van de politiek of de publieke opinie.

Het belang van de factor arbeid

Het eerste uitgangspunt is dat het kabinet binnen het thema Good Governance speciale aandacht heeft voor de factor arbeid. In de verbetering van de legitimiteit en prestaties van de openbare sector is de afgelopen jaren al flink geïnvesteerd; zowel van bovenaf, als vanuit afzonderlijke organisaties. Alle initiatieven van de moderniseringsagenda overziend, valt op dat de personele factor tot nu toe onderbelicht is gebleven. Juist bij de openbare sector, als dienstverlener pur sang, is de productiefactor arbeid essentieel. Zonder goed functionerend Human Capital zullen alle overige inspanningen in het verbeteren van de dienstverlening geen optimaal resultaat opleveren.

Medewerkers ruimte geven

Het tweede uitgangspunt volgt uit het eerste: deugdelijk management veronderstelt dat organisaties en professionals de ruimte krijgen om hun werk te doen. Hiermee onderscheidt de kabinetsvisie op Good Governance zich van varianten die in een aantal Angelsaksische landen in de jaren negentig zijn ingevoerd. Deze varianten van Good Governance waren voornamelijk gebaseerd op het beheersen van onzekerheden in de publieke dienstverlening, door middel van het «dichtregelen» van processen en het sturen op bedrijfskundige prestatie-indicatoren. Ook in de hier geïntroduceerde Nederlandse interpretatie van deugdelijk management is aandacht voor bedrijfskundige logica, maar gaat dit niet ten koste van de bevoegdheden en handelingsruimte van medewerkers. Deze interpretatie komt tegemoet aan de kritiek die diverse volgers van de overheid hebben geuit op het primaat van beleid en het doorgesloten belang van regulering en management. Ze vinden dat deze ontwikkelingen ten koste gaan van de uitvoering van publieke diensten en de autonomie van professionals.¹ Good Governance zoals het hier gebruikt wordt, gaat ervan uit dat de kwaliteit van dienstverlening en interne processen het best zijn gewaarborgd als er ruimte is voor professionals. Het moet hen mogelijk worden gemaakt om binnen duidelijke kaders tot lokaal maatwerk te komen.

Kostenbeheersing

Het derde uitgangspunt is dat de openbare sector niet groter en duurder moet zijn dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan haar toebedeelde taken. Dit lijkt voor de hand liggend, maar het belang hiervan heeft in de afgelopen jaren sterk aan politieke en maatschappelijke relevantie gewonnen. Dit blijkt onder andere uit politieke signalen over de herverdeling van taken tussen de overheid en de marktsector, de omvang van de bureaucratiesering en de discussie over management en overhead in de openbare sector. Een moderne organisatie in de openbare sector wordt geacht zoveel mogelijk kostenbewust en efficiënt te opereren. Dit kan door de inzet van ICT, maar ook door kostenbesparingen, herontwerp van processen, «slimmer werken» of andere strategieën ter verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Op basis van deze drie uitgangspunten ondersteunt het Ministerie van BZK overheidsorganisaties bij het vormgeven van hun initiatieven voor Good Governance. De uitwerking hiervan is neergelegd in het programma Good Governance Openbare Sector, dat kort voor de zomer 2006 aan de Tweede Kamer is toegestuurd.

¹ Zie onder andere: WRR (2003). *Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid*; Raad van State (2004). *Jaarverslag 2003* en Raad van State (2006). *Jaarverslag 2005*.

2.3 Legitimiteit van de overheid: maatschappelijke verantwoording

De term Good Governance verwijst in eerste instantie naar de legitimiteit van het overheidsfunctioneren: de overheid wordt rechtmatig bestuurd en legt hierover publieke verantwoording af. Het Ministerie van BZK beoogt deze legitimiteit op een aantal wijzen te bevorderen.

Checklist Good Governance

Een aantal organisaties in de openbare sector heeft de afgelopen jaren op eigen initiatief een code opgesteld, waarin één of meerdere aspecten van Good Governance worden geadresseerd. In bijvoorbeeld de Zorgsector en de sector Onderwijs lopen op dit gebied interessante initiatieven. In mei 2006 presenteerden een aantal gemeentesecretarissen samen met het Ministerie van BZK een actieplan voor een klantgerichte, transparante en toegankelijke gemeente. In aanvulling op deze activiteiten heeft de minister van BZK het initiatief genomen tot het opstellen van een checklist voor Good Governance, die door alle organisaties binnen de openbare sector te gebruiken is. In deze checklist staan afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening (bijvoorbeeld over klachtenafhandeling en reactietermijnen), transparantie en integriteit (bijvoorbeeld over topinkomens en nevenwerkzaamheden) en de scheiding tussen bestuur en toezicht.¹

Kwaliteitshandvest

Een kwaliteitshandvest is een document waarin de relatie tussen een organisatie en haar klanten wordt vastgelegd: een organisatie doet toezeggingen over haar dienstverlening, die direct toegankelijk zijn voor alle burgers en bedrijven (bijvoorbeeld aan de balie of op de website). Het kabinet streeft ernaar dat alle overheidsorganisaties met publiekscontact op niet al te lange termijn een handvest hebben. Veel overheidsorganisaties werken inmiddels met een kwaliteitshandvest of zijn bezig met de introductie van een dergelijk document. Een nog groter aantal overweegt het werken met een handvest. Het Ministerie van BZK stimuleert en faciliteert (in nauwe samenwerking met de Unie van Waterschappen en de VNG) sinds 2004 het gebruik van kwaliteitshandvesten en verspreidt de kennis en ervaring die door voorhoedeorganisaties is opgedaan (zie www.kwaliteitshandvesten.nl). Daarnaast loopt momenteel een onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid om ook bij Nederlandse overheidsorganisaties het Engelse model van *charter marks* (keurmerken) toe te passen. Met de gemeente Den Haag wordt samengewerkt om deze vorm van certificering van kwaliteit in een pilot te testen.

Versterken integriteitsbeleid

De afgelopen jaren wordt het thema legitimiteit van overheidsoptreden vaak direct gekoppeld aan integriteitsvraagstukken. Overheidsorganisaties zijn sinds de wijzigingen in de Ambtenarenwet van 1 maart 2006 verplicht een integriteitsbeleid te voeren en om daarover verantwoording af te leggen. Om overheidsorganisaties in staat te stellen te kunnen voldoen aan de in de wet gestelde integriteitsvereisten is het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) opgericht. BIOS helpt organisaties bij het opstellen, invoeren en verbeteren van hun integriteitsbeleid. Permanente aandacht voor integriteit is een *must*. Dat blijkt onder andere

¹ Overigens vloeien sommige van de hierboven weergegeven principes voor bepaalde sectoren reeds rechtstreeks uit wetgeving voort. Zo wordt het thema integriteit onder andere al geregeld in de Ambtenarenwet, de Politiewet en de Militaire Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde regelgeving. De Grondwet, en de Gemeente- en Provinciewet bevatten bepalingen over de wijze waarop bestuur en toezicht in de daaronder vallende sectoren moet zijn ingericht. De Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens regelt reeds de transparantie van topinkomens. Vanwege de intrinsieke waarde van deze principes en de betekenis ervan voor die sectoren waarvoor geen specifieke wetgeving geldt, behoren ook deze principes onderdeel uit te maken van een standaard voor fatsoenlijk overheidsoptreden.

uit de cijfers van het Sociaal Jaarverslag Rijk 2005. Het aantal geregistreerde inbreuken op integriteit is volgens deze cijfers fors toegenomen, mede door verscherpte registratie. Bovendien is Nederland gedaald naar de elfde plaats op de «corruptielijst» van Transparency International. BIOS zal zich de komende periode vooral gaan richten op het ontwikkelen en beschikbaar stellen van instrumenten waarmee overheden de integriteit kunnen bevorderen. Het bureau schenkt veel aandacht aan de wijze van agenderen van het thema integriteit, de relatie met HRM-beleid, het verbeteren van het integriteitsbewustzijn en het beïnvloeden van bijbehorende cultuuraspecten. Op basis van een samenhangende visie op integriteit stelt BIOS haar kennis, expertise en instrumenten beschikbaar aan alle overheidsorganisaties. Het bureau doet dit onder andere via de website www.integriteitoverheid.nl. Op deze site wordt de zogenaamde Integriteitsinfrastructuur aangeboden: een samenhangende visie op integriteit die aangeeft wat de relevante aandachtsgebieden voor integriteitsbeleid zijn. Overheidsorganisaties kunnen dit instrument inzetten voor de ontwikkeling van nieuw beleid en voor het toetsen van hun bestaande beleid. Het model geeft degenen die verantwoordelijk zijn voor integriteitsbeleid concrete handvatten en instrumenten om integriteit integraal aan te pakken. Een ander instrument is het Self Assessment instrument voor INTegriteit (SAINT), dat is ontwikkeld door het Bureau Integriteit Amsterdam, de Algemene Rekenkamer en BIOS. Hiermee kunnen organisaties hun gehele integriteitsbeleid en de integriteitsrisico's doorlichten. Een derde voorbeeld is de IntegriteitsKubus; een multimediaal dilemma-trainingsinstrument dat voor de gehele overheid gebruikt kan worden om integriteitdilemma's concreet, herkenbaar en bespreekbaar te maken.

Transparantie en normering van topinkomens

Transparantie

Sinds 1 maart 2006 is de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (WOPT) van kracht. Deze wet regelt dat elke instelling die overwegend uit publieke middelen is gefinancierd, jaarlijks het belastbare jaarloon (en de pensioenen en ontslagregelingen) moet publiceren van iedere functionaris wiens belastbare jaarloon uitgaat boven dat van de minister. Hierdoor zullen ook instellingen openheid van zaken moeten geven die uit publieke middelen worden gefinancierd, maar die niet of zeer beperkt onderworpen zijn aan een regime van openbare verantwoording. Met de inwerkingtreding van de WOPT is de jaarlijkse rapportage topinkomens komen te vervallen. Een totaaloverzicht van de opgave van organisaties die onder de WOPT vallen zal jaarlijks in het najaar aan het parlement worden verzonden.

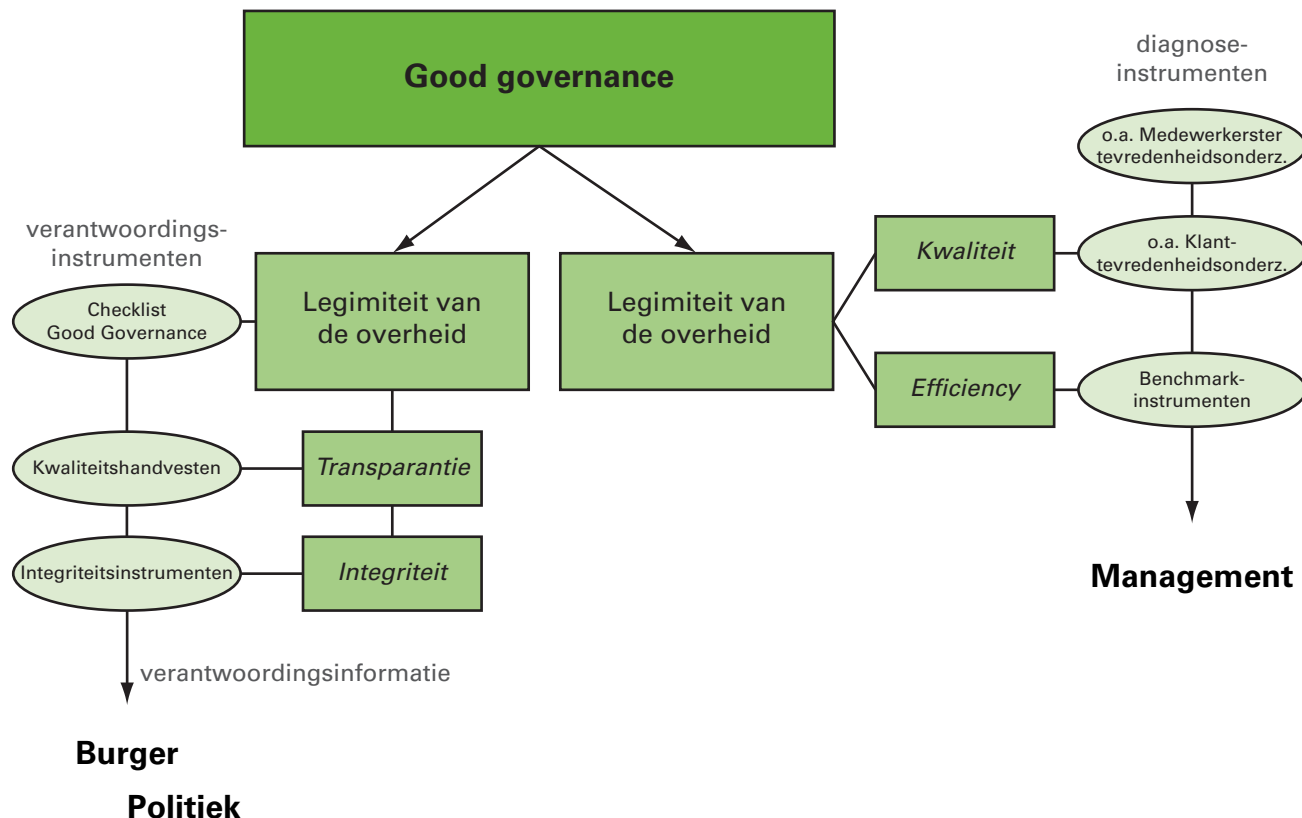
Normering salarissen publieke sector

Naast transparantie zet het kabinet ook in op *normering* van de salarissen in de publieke sector. De salarissen van ministers dienen met dertig procent te worden verhoogd, maar dit moet dan tevens het plafond zijn voor het inkomen van ambtenaren en publieke ambtsdragers. Voor de semi-publieke sectoren is normering ingewikkelder dan het vaststellen van één maximum. Het gaat immers om grote aantallen organisaties die eerder bewust bestuurlijk op afstand zijn geplaatst, waarbij bevoegdheden door de wetgever zijn gedelegeerd. Ook kunnen hierbij decentrale overheden betrokken zijn. De wens tot zorgvuldige regelgeving en de complexiteit van de juridische en economische consequenties van normering hebben het kabinet genoopt om op die punten de commissie Dijkstal om advies te vragen. Dit advies wordt dit najaar verwacht.

2.4 Publieke prestaties: stuurinformatie

Het opstellen van gedragsregels en het afgeven van commitment over de te leveren kwaliteit en diensten fungeert in eerste plaats als verantwoording *over* prestaties. Het is daarmee indirect een hulpmiddel bij het verbeteren van de prestaties van organisaties. Los van deze verantwoordingsinformatie zijn organisaties erbij gebaat dat ze over stuurinformatie over de kwaliteit van hun producten en diensten beschikken, zodat ze actief kunnen bijhouden hoe deze kwaliteit bij de afnemer, de burger, wordt ervaren.

Figuur 2.1 referentiekader Good Governance



Klanttevredenheidsonderzoek

Ter bevordering van een permanente afstemming tussen dienstverlening en verwachtingen is het noodzakelijk de ervaringen met en de tevredenheid van burgers en bedrijven over de geleverde diensten te meten. Daarmee kan de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd. Veel organisaties in de openbare sector voeren al een periodiek klanttevredenheidsonderzoek uit. Het Ministerie van BZK werkt aan de introductie van een gebruikersvriendelijk klanttevredenheidsonderzoek ter ondersteuning van (kleine) organisaties die een dergelijk instrument nog niet hebben. Dit analyse-instrument zal in de loop van 2007 beschikbaar zijn.

Verbeteren bedrijfsvoering

De kwaliteit van de dienstverlening is niet de enige factor die bepalend is voor het niveau van publieke prestaties. In het geval van organisaties in de openbare sector gaat het nadrukkelijk ook om de kwaliteit van het interne proces. Er is geen sprake van «goede publieke prestaties» als een op zich goede kwaliteit van de dienstverlening tot stand komt met verspilling of anderszins inefficiënte inzet van publieke middelen. Het gaat er dus niet alleen om wat de uitkomsten zijn, maar ook hoe deze uitkomsten tot stand komen; ook dat is relevante stuurinformatie.

Internetspiegel

Het Ministerie van BZK heeft zich tot doel gesteld organisaties in de openbare sector te ondersteunen die werk willen maken van de professionalisering van hun interne organisatie. Daartoe worden instrumenten ter beschikking gesteld waarmee organisaties op een eenvoudige manier stuurinformatie over hun prestaties kunnen verkrijgen. De Internetspiegel is een dergelijk instrument. De Internetspiegel (www.internetspiegel.nl) is een online onderzoeksinstrument dat in 2004 door BZK is ontwikkeld. Met de Internetspiegel kunnen organisaties in de openbare sector hun medewerkers bevragen over hun tevredenheid met een groot aantal aspecten van het werk, zoals werkdruk en arbeidsomstandigheden. Omdat het proces volledig is geautomatiseerd, maakt de Internetspiegel het uitvoeren van medewerkersonderzoek eenvoudig en goedkoop. Naar verwachting zullen eind 2006 tweehonderd à tweehonderdvijftig grote en kleine organisaties dit instrument gebruiken. Voor 2007 wordt een verdubbeling hiervan verwacht. Momenteel wordt gewerkt aan de uitbreiding van de functionaliteit van de Internetspiegel. Zo zullen de benchmarkmogelijkheden worden uitgebreid en worden er een aantal modules aan de vragenlijst toegevoegd, zoals een module over de integriteit van medewerkers en een module waarin de kwaliteit van interne voorzieningen wordt bevestigd. Ook wordt bekeken of het instrument kan worden geïntegreerd met klanttevredenheidsonderzoek en wat de mogelijkheden zijn om suggesties voor oplossingsrichtingen in het instrument te verwerken.

Sociale innovatie

Vanuit het Innovatieplatform, de vakbeweging en enkele universiteiten wordt gewezen op het belang van investering in sociale innovatie. Deze focus is voor overheidssectoren essentieel, omdat het kennisintensieve sectoren betreft die sterk afhankelijk zijn van menselijk kapitaal. Het programma Good Governance Openbare Sector ondersteunt met name dit onderdeel van de professionalisering van organisaties. De thema's die in dit programma worden geadresseerd zijn gebaseerd op bekende methodieken als het INK-model. In overleg met de sectoren is besloten aan de thema's *leren en innoveren* en *leiderschap* speciale aandacht te geven. In een latere fase kunnen andere thema's worden geadresseerd, zoals *processen* en *medewerkers* in het INK-model. Ook andere thema's op het gebied van sociale innovatie die aansluiten bij de actuele problematiek van organisaties in de sector zijn denkbaar.¹ De komende tijd zal worden geïnventariseerd welke relevante thema's bij deze organisaties kunnen worden opgepakt.

¹ Zo kan worden aangesloten bij de hervormingsagenda van het Centrum voor Sociale Innovatie, dat momenteel op initiatief van het Innovatieplatform wordt opgericht. Deze agenda kent drie thematische pijlers: dynamisch managen, flexibel organiseren en slimmer werken. Zie o.a.: http://www.awvn.nl/Docs/AWVN_INNOVATIE-PLATFORM_2006_CENTRUM_VOOR_SOCIALE_INNOVATIE_OPRICHTING.pdf.

Leren en innoveren

Voor de professionalisering van organisaties in de openbare sector is het essentieel dat er voldoende stuurinformatie voorhanden is over welke prestaties geleverd worden en hoe deze prestaties tot stand komen. Deze informatie levert managers de handvatten om actie te ondernemen, te leren van interventies en verbeteringen tot stand te brengen. Indien stuurinformatie is gestandaardiseerd, kunnen de resultaten van de organisatie met andere organisaties worden vergeleken. Door benchmarking en door het uitwisselen van best-practices (goede voorbeelden) kunnen organisaties van elkaars successen en fouten leren. Dit vereist echter wel de bereidheid tot het maken van een min of meer systematische analyse van prestaties, samenwerken en een aanzienlijke transparantie van de bedrijfsvoering. Momenteel hebben nog niet alle organisaties in de openbare sector een cultuur waarin dit mogelijk is. Ook ontbreekt soms de expertise en capaciteit om dit goed te organiseren.

Benchmarking

Benchmarking als management- en verbeterinstrument wordt op dit moment door de minister van BZK actief gestimuleerd en gefaciliteerd. De minister ondersteunt organisaties in de openbare sector met het verwerven en uitwisselen van stuurinformatie door benchmarkinstrumenten ter beschikking te stellen (zie www.minbzk.nl/benchmarken) en de bekendheid met benchmarken te vergroten. Een voorbeeld van de benchmarkinstrumenten is de benchmarkgame, die onlangs is ontwikkeld en organisaties ondersteunt bij de voorbereiding voor het werken met benchmarkinformatie. Een voorbeeld van het vergroten van bekendheid met de methode is een geactualiseerde versie van het overzicht «Prestatievergelijkingen en Benchmarks binnen de openbare sector», die in 2006 beschikbaar komt. Ook zal een haalbaarheidsstudie gedaan worden naar het opzetten van een «ontmoetingsplaats» waarmee bezoekers online andere benchmark-kandidaten kunnen vinden voor specifieke thema's. In 2006 wordt voor de kerndepartementen een benchmark uitgevoerd naar de omvang en kwaliteit van alle overhead- of bedrijfsvoeringsfuncties. De thema's die hierop volgend worden gebenchmarkt zijn de sturingsrelatie tussen departementen en zelfstandig bestuursorganen, en de omvang van de beleidskernen van departementen. Eerder zijn onder meer benchmarks begeleid bij de Rijksinspecties en Rijkswaterstaat.

Leerplatforms

In aanvulling op deze concrete benchmarkinitiatieven inventariseert de minister van BZK momenteel welke leerplatforms er bestaan en op welke plekken behoefte bestaat aan nieuwe leerplatforms en (virtuele) expertisecentra. Op basis daarvan zal binnen het programma worden vastgesteld hoe de minister de bestaande platforms kan faciliteren en waar hij (indien gewenst) kan ondersteunen bij het oprichten van nieuwe platforms. Benchmarkinformatie kan dan via deze weg aan deelnemers worden aangeboden.

Leiderschap

De invoering van de principes van Good Governance is in hoge mate afhankelijk van de manier waarop binnen een organisatie leiding wordt gegeven. Goede leiders in de openbare sector houden rekening met de belangen van burgers en medewerkers, maar ook met de geldende wetten en regels. Van hen worden optimale prestaties verwacht met beperkte middelen, waarvoor zij in toenemende mate verantwoording moeten afleggen. Vaak opereren zij ook nog in een dynamische politieke

omgeving met soms sterk wisselende eisen en wensen. Juist vanwege de grote onderlinge verschillen in de manier waarop managers in staat zijn effectief in dit krachtenveld te opereren, is het van belang de gemiddelde kwaliteit van het leiderschap in organisaties in de openbare sector op een hoger plan te brengen. Het Ministerie van BZK kan hierin een stimulerende rol spelen.

Leergang

Om het gedachtegoed van Good Governance uit te dragen en verder te ontwikkelen zal een leergang worden gemaakt. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met partners die al actief zijn op het gebied van onderwijs en educatie voor de openbare sector en op dit gebied hun sporen ruimschoots hebben verdiend. De leergang stelt de uitdagingen en dilemma's centraal waarmee de manager in de openbare sector wordt geconfronteerd als hij daadwerkelijk probeert om de principes van Good Governance tot leidraad in de organisatie te maken. In deze leergang zullen ook de trainingen over integriteit en benchmarkgames worden ondergebracht.

Kennisverspreiding

Het Ministerie van BZK heeft de afgelopen jaren een grote schat aan kennis en ervaring opgebouwd op het gebied van managementselectie en ontwikkeling, bijvoorbeeld via de Algemene Bestuursdienst en de leiderschapsprogramma's van de Politie. De minister zal deze kennis en ervaring actief beschikbaar stellen aan andere organisaties in de openbare sector en deze zonodig actief ondersteunen bij het opzetten van soortgelijke organisaties en programma's.

3. ARBEIDSMARKT

3.1 Inleiding

In vorige Trendnota's is gesignaleerd dat het verdwijnen van de personeelstekorten in de collectieve sector slechts tijdelijk was. Door de vergrijzing zouden weer personeelstekorten kunnen ontstaan. Dit wordt bevestigd door recent onderzoek. Een hoogconjunctuur kan de personeelstekorten vergroten. Het kabinet onderkent dat personeelstekorten gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening door de collectieve sector. Het kabinet Balkenende II heeft de SER en de ROP daarom eind 2005 gevraagd aanbevelingen te doen over het voorkómen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. De SER en de ROP geven aan zich zorgen te maken over de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen en achten het noodzakelijk om maatregelen te treffen. De SER meent dat de arbeidsparticipatie en het kwalificatieniveau in Nederland omhoog moeten. Daarnaast vindt de SER verhoging van de arbeidsproductiviteit nodig. Ook zou het werk in de collectieve sector aantrekkelijker moeten worden gemaakt. Scholing acht de SER van cruciaal belang, bijvoorbeeld om oudere werknemers voor het arbeidsproces te behouden, maar ook om vraag en aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten. De SER bepleit bovendien dat het arbeidsvoorwaardenpakket de vergelijking met de marktsector moet kunnen doorstaan. De aandacht dient volgens de SER in eerste instantie uit te gaan naar de sector Onderwijs en de sector Zorg en Welzijn, omdat hier de grootste knelpunten dreigen. De ROP pleit voor een forse extra investering in scholing. Daarnaast maakt de ROP zich zorgen over de beloningsontwikkeling van hoger opgeleiden in de overheidssectoren in relatie tot de marktsector.

De tijd begint te dringen. De eerste tekorten zullen zich naar verwachting al in de volgende kabinetsperiode – vanaf 2007/2008 – manifesteren. Het kabinet roept de sociale partners op aan de slag te gaan met de adviezen. Het SER-advies bevat veel aanbevelingen die de inzet van de sociale partners vergen. Sociale partners kunnen in het cao-traject nog veel maatregelen nemen om bijvoorbeeld de arbeidsproductiviteit te verbeteren. Het SER- en ROP-advies bevatten daarnaast aanbevelingen aan het kabinet. Het huidige kabinet zal zich terughoudend opstellen en dit overlaten aan het volgende kabinet.

3.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op korte termijn

De arbeidsmarkt wordt weer krappere. In 2006 is een einde gekomen aan de daling van de vraag naar personeel in Nederland. Het CPB verwacht voor de gehele economie een groei van de vraag met 1,75% in zowel 2006 als 2007. Bij de overheid daalt de vraag in 2006 nog met 0,25%, maar in 2007 zal de vraag aantrekken en uitkomen op een 0,5% groei. In de sector Zorg en Welzijn is de vraag naar personeel ook tijdens de afgelopen periode van laagconjunctuur blijven stijgen. Ook in 2006 en 2007 verwacht het CPB in deze sector een blijvend hoge groei van respectievelijk 2,25% en 2,5% per jaar. Als gevolg van de positieve ontwikkeling van de personeelsvraag in alle sectoren gaat ook de werkloosheid in Nederland dalen: van 6,5% in 2005 naar 5,5% in 2006 en 4,5% in 2007.¹ Dit benadert volgens het CPB het structurele of evenwichtige niveau van werkloosheid. Een veel verdere daling is dan op lange termijn niet mogelijk.² Onder hoog opgeleiden ligt de werkloosheid onder deze gemiddelde cijfers. In 2005 was 5,0% van de universitaire opgeleiden en 3,8% van de hbo'ers werkloos.³

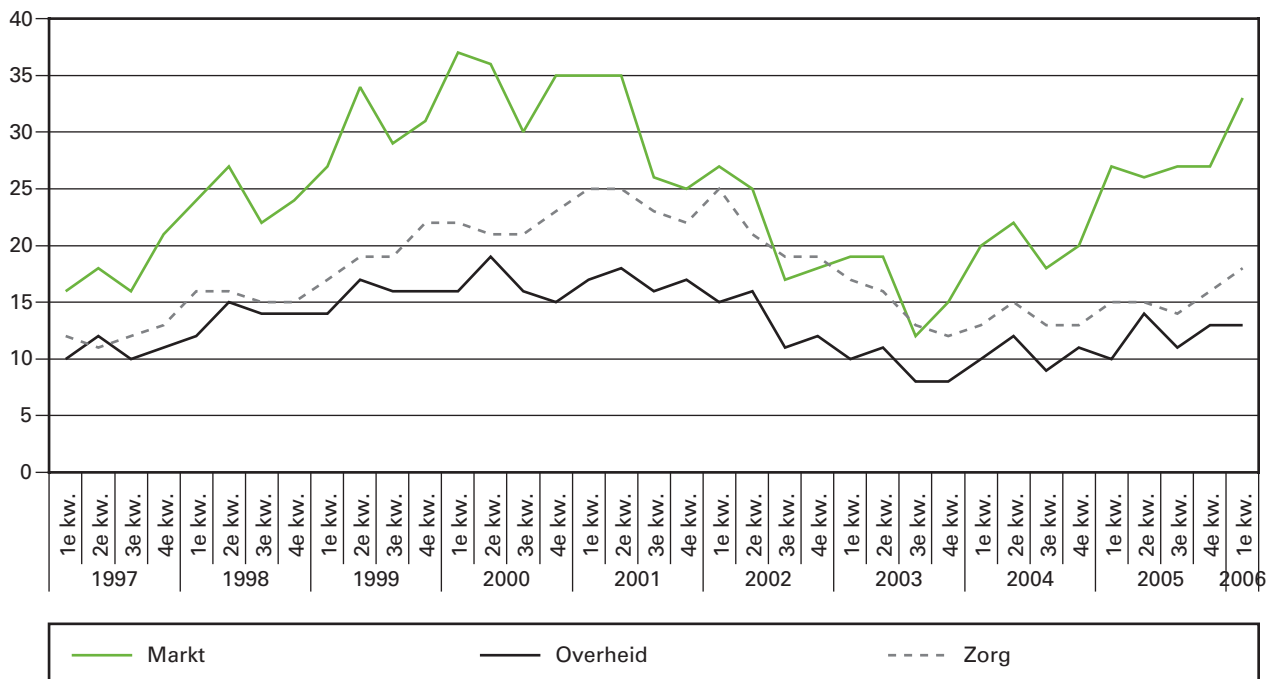
Groeiende vraag naar personeel

¹ CPB (2006). *Macro Economische Verkenning 2007*. Den Haag.

² Een zekere mate van werkloosheid zal altijd blijven bestaan, omdat bijvoorbeeld schoolverlaters en ontslagen werknemers enige tijd nodig hebben voor het vinden van een (nieuwe) baan. Het niveau van deze «evenwichtswerkloosheid» wordt daarnaast bepaald door de belastingdruk, de hoogte van de uitkeringen in vergelijking met het loon en de reële rente. (Bron: Broer, P. et al (1999). *The Equilibrium Rate of Unemployment in the Netherlands*, Research Memorandum 156. Den Haag: CPB.

³ Bron: CBS.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van openstaande vacatures (per duizend banen) voor markt, zorg en overheid, 1997–2006 per kwartaal



Bron: CBS, *Vacature-enquête*

Meer vacatures

De omslag in de economie blijkt ook uit het aantal vacatures. Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van het aantal vacatures per duizend banen zien; de vacaturegraad. Hierin is een stijgende trend te onderscheiden. Dit geldt vooral voor de marktsector, waar het niveau van de vacaturegraad van rond de eeuwwisseling weer dicht wordt genaderd. De ontwikkelingen geven aan dat de concurrentie op de arbeidsmarkt weer toeneemt.¹ Op dit moment zijn de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector nog beperkt van omvang. In een aantal overheidssectoren bestaan specifieke knelpunten. In box 3.1 wordt hierop ingegaan.

Box 3.1 Actueel beeld van specifieke knelpunten in overheidssectoren

Het Wetenschappelijk Onderwijs en de Onderzoekinstellingen ervaren knelpunten bij het werven van wetenschappelijk personeel. Het gaat hier bijvoorbeeld om het werven van promovendi en top-onderzoekers. De knelpunten ontstaan mede door het feit dat men op een internationale markt opereert, waardoor de concurrentie groot is. Daarnaast ontstaan er knelpunten als gevolg van het beperkte (inter)nationale aanbod. Vooral het aanbod van personeel met een bèta of technische achtergrond is te klein.

De Universitair Medische Centra ervaren op dit moment problemen bij het werven van onder andere medisch specialisten, OK-assistenten en gespecialiseerde verpleegkundigen. De mate waarin de UMC knelpunten ervaren, is afhankelijk van de situatie op de regionale arbeidsmarkt. Zo zijn bijvoorbeeld de knelpunten in de Randstad groter dan in Groningen of Maastricht.

De werving van vliegers, luchtverkeersleiders, gevechtsleiders, medisch, technisch en IT-personeel vergt op dit moment extra aandacht bij Defensie, al nemen de tekorten nog niet zodanige vormen aan dat daardoor de inzetbaarheid van eenheden in gevaar komt. Wel betekenen de tekorten dat in sommige gevallen een groter beroep moet worden gedaan op de mensen die wel beschikbaar zijn. Op langere termijn kan hierdoor de inzetbaarheid in het geding komen.

Bron: sectorale informatie

¹ Het CBS beschikt niet over recente gegevens over het aantal moeilijk vervulbare vacatures.

3.3 Trends in arbeidsvraag en -aanbod op (middel)lange termijn

In de Trendnota 2005 en 2006 is al geconstateerd dat er slechts sprake was van een tijdelijke ontspanning op de arbeidsmarkt. Door de vergrijzing zou de krapte op de arbeidsmarkt kunnen terugkeren. Recent onderzoek bevestigt dit beeld. Een in maart 2006 gepubliceerd onderzoek van W. Derks en anderen voorspelt op korte termijn een structurele krimp van de potentiële beroepsbevolking in Nederland.¹ Dit is al begonnen in drie van de twaalf provincies, maar zal over vijf jaar vrij algemeen zijn, aldus de onderzoekers. Door vergrijzing neemt de potentiële beroepsbevolking (de bevolking van 15–64 jaar) af. Derks en anderen voorspellen een periode van structurele krapte op de arbeidsmarkt, net als in de jaren zestig.

Knelpunten voorspeld aan bovenkant arbeidsmarkt

Vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt is de kans op knelpunten aanzienlijk. De HBO-Raad en de RWI luiden de noodklok omdat de vraag naar hoger opgeleiden harder groeit dan het aanbod. Deze instellingen verwachten dat vraag en aanbod van hoger opgeleiden in 2007 ongeveer in evenwicht zullen zijn. Daarna verwachten de HBO-Raad en de RWI een tekort aan hoger opgeleiden, oplopend tot 75 000 in 2010.² Ook op middelbaar niveau is er sprake van toenemende spanning op de arbeidsmarkt. Daartegenover staat juist een hoge werkloosheid onder lager opgeleiden.

Regionale verschillen bij lager en middelbaar opgeleiden³

Regionale prognoses van de ontwikkelingen in vraag en aanbod laten zien dat de markt voor hoogopgeleiden een landelijk karakter kent. De regionale verschillen zijn beperkt, met iets meer krapte in Overijssel-Veluwe, Utrecht-Gooi en Brabant en iets minder in het Noorden en Rijnmond. Op middelbaar niveau zijn de regionale verschillen groter. Ecorys voorspelt in 2013 grote tekorten rond Arnhem en Nijmegen, waar de vraag naar middelbaar geschoolden sterk toeneemt. In Overijssel-Veluwe is in 2013 nog net geen sprake van een absoluut tekort op middelbaar niveau. Daarentegen kent Rijnmond afnemende knelpunten op middelbaar niveau, vooral door een geringe toename van de vraag in Rotterdam. Alleen in Utrecht-Gooi, Zeeland en westelijk Brabant nemen de knelpunten niet toe. De regionale verschillen in arbeidsmarktsituatie zijn verreweg het grootst onder laagopgeleiden. In de Randstad neemt de werkloosheid onder laagopgeleiden sterk toe tot 10 à 17% in 2013. Zuidoostelijk van de Randstad (Arnhem/Nijmegen en oostelijk Brabant) is sprake van gelijkblijvende of licht stijgende werkloosheid, tot 6 à 8% in 2013. In de meer perifere gebieden ten opzichte van de Randstad dreigen echter juist tekorten te ontstaan onder laagopgeleiden, doordat het aanbod van laagopgeleiden sterk afneemt. De werkloosheidsproblematiek van laaggeschoolden is het grootst in de G4-steden. Hier neemt de vraag naar laaggeschoolden sterker af dan landelijk, terwijl het aanbod van ongeschoolden veel minder sterk afneemt dan landelijk.

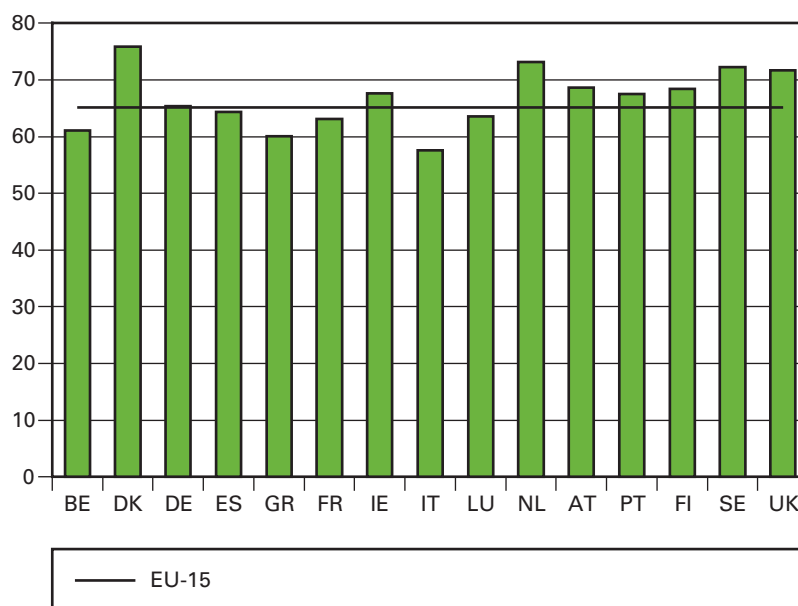
¹ Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006). *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag.

² HBO-Raad/Raad voor Werk en Inkomen (2006). *Kennistekort in Nederland, Stagnerend opleidingsniveau belemmering voor arbeidsmarkt*. Den Haag.

³ Deze paragraaf is ontleend aan Ecorys-NEI (2006). *Regionale arbeidsmarktverkenning, Confrontatie vraag en aanbod*. Rotterdam.

Aan de groei van de arbeidsparticipatie in Nederland begint een einde te komen. De arbeidsparticipatie is sinds het begin van de jaren tachtig met vijftien procentpunten gestegen. Sinds 1996 is de stijging 6 procentpunten. Deze stijging is vooral toe te schrijven aan de gestegen participatie van vrouwen en ouderen. Bij vrouwen van 50% in 1996 naar 59% in 2004 en bij 45- tot 64-jarigen van 52% in 1996 naar 61% in 2004.¹ De arbeidsparticipatie in personen is met 73% inmiddels in internationaal opzicht hoog (figuur 3.2).² In uren gerekend is de participatie in Nederland echter laag. Figuur 3.3 laat zien dat Nederlandse werknemers – vooral vrouwen – per hoofd van de potentiële beroepsbevolking minder werken dan werknemers in andere EU-landen. Alleen in Italië wordt nog minder gewerkt. Groei zal moeten komen uit uitbreiding van het aantal uren. Aangezien de gemiddelde werkweek van mannen al dicht tegen het gemiddelde van de EU-15 aanligt, is winst vooral te behalen bij in deeltijd werkende vrouwen. Betere en breed toegankelijke kinderopvang kan hieraan een bijdrage leveren. Daarnaast is winst te boeken door het tot op latere leeftijd doorwerken van werknemers. Uit figuur 3.4 blijkt dat de gemiddelde uittredleeftijd in 2004 slechts een fractie boven het gemiddelde van de EU-15 lag.

Figuur 3.2 Participatiegraad EU-15 (in %), 2005

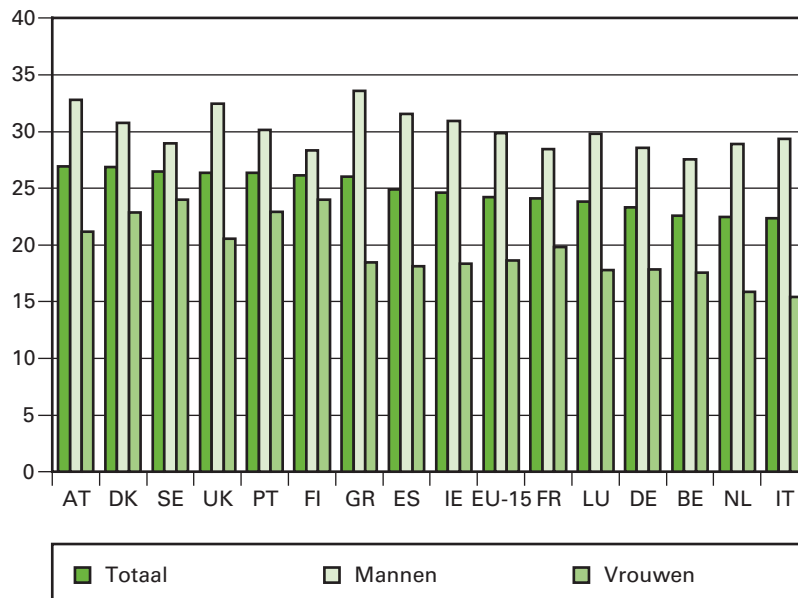


Bron: Eurostat

¹ CBS. *Beroepsbevolking naar geslacht en leeftijd*. De gepresenteerde cijfers betreffen de bruto arbeidsparticipatie.

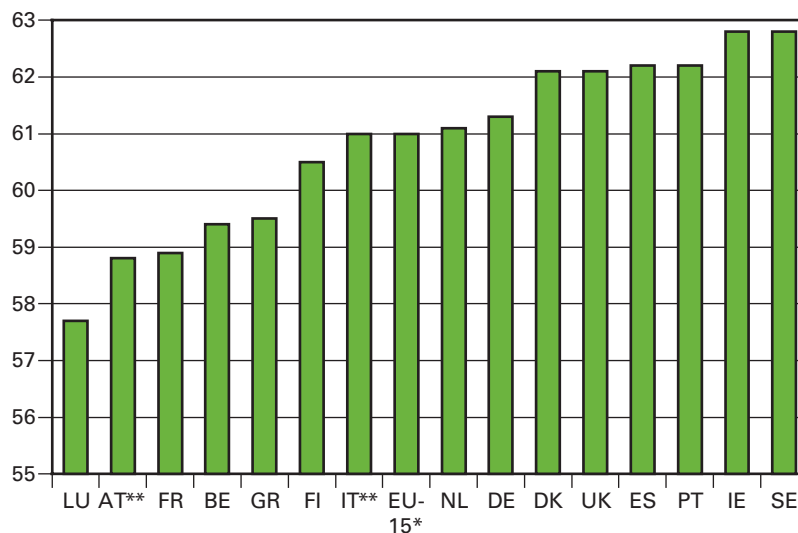
² Zie bijvoorbeeld RWI (2006). *Arbeidsmarktanalyse 2006*. Den Haag.

Figuur 3.3 Aantal gewerkte uren per week per hoofd van de totale potentiële beroepsbevolking 15-64 jaar, 2005



Bron: Eurostat, bewerking Ministerie van BZK

Figuur 3.4 Gemiddelde uittredleeftijd, 2004



* Voorlopig cijfer

** Het cijfer heeft betrekking op 2003

Bron: Eurostat

Arbeidsreserve geslonken

De gestegen arbeidsparticipatie heeft ook geleid tot een geslonken arbeidsreserve ten opzichte van de voorafgaande periode van hoogconjunctuur. De arbeidsreserve is 600 000 personen kleiner dan in 1993, voorafgaande aan de vorige periode van hoogconjunctuur. De arbeidsreserve bestaat uit vier miljoen mensen, waaronder een half miljoen werklozen. Van de werklozen is 20% hoger, 43% middelbaar en 37% lager opgeleid. De rest van de arbeidsreserve (3,5 miljoen mensen) bestaat uit mensen die niet op zoek zijn naar een baan voor 12 uur of meer. Van de

totale arbeidsreserve geven één miljoen mensen aan wel een baan voor 12 uur of meer te willen. Dit zijn voornamelijk lager (40%) en middelbaar opgeleiden (42%).

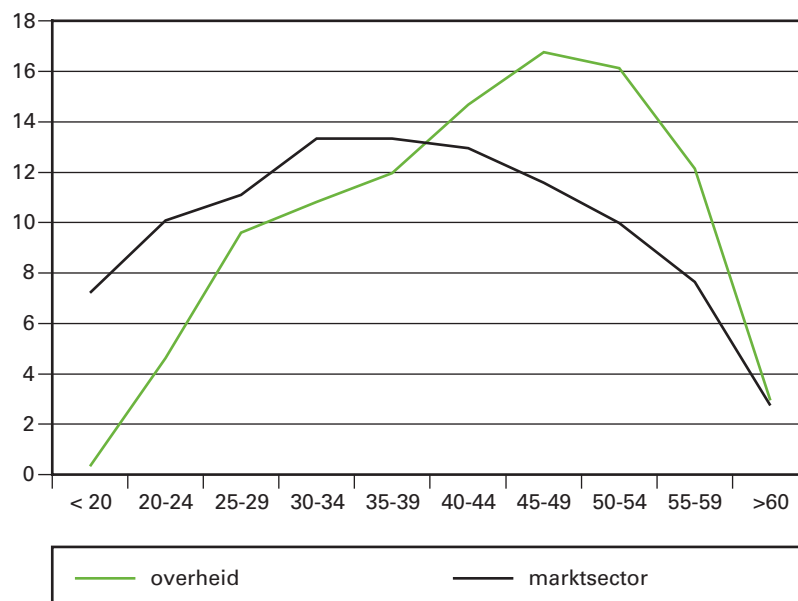
3.4 Kwetsbaarheid overheidssectoren voor arbeidsmarktknelpunten

Overheidssectoren verschillen sterk in de mate van kwetsbaarheid voor arbeidsmarktknelpunten. In deze paragraaf worden de karakteristieken van de verschillende sectoren behandeld, waarna geconcludeerd wordt in welke sectoren de kans op het ontstaan van arbeidsmarktknelpunten het grootst is. In tabel 3.1 zijn de karakteristieken van veertien overheidssectoren naast elkaar gezet. Zij worden hieronder besproken.

Vergrijzing

De vergrijzing is bij de overheid sterker voortgeschreden dan in de marktsector. Dit blijkt uit figuur 3.5. Het overheidspersoneel behoort in merendeel tot de babyboom-generatie (45–59 jaar). In de marktsector ligt het zwaartepunt in de leeftijdsklasse 30–39 jaar. De sectoren BVE, Voortgezet Onderwijs, Rechterlijke Macht en HBO zijn het meest vergrijsd (tabel 3.1). Bij de Rechterlijke Macht is dit een logisch gevolg van het feit dat werknemers in deze sector pas op latere leeftijd instromen en de pensioenleeftijd hoger ligt dan in de andere sectoren. De sectoren BVE, Voortgezet Onderwijs en HBO zullen, bij een gegeven personeelsomvang, de komende jaren te maken krijgen met een relatief grote vervangingsvraag, waardoor zij kwetsbaar zijn voor het ontstaan van personeelstekorten.

Figuur 3.5 Leeftijdsverdeling overheid en marktsector, 2004



Bron: BZK (2006). *Kerngegevens overheidspersoneel 2005*. Den Haag: CBS

Opleidingsniveau

De kans op knelpunten wordt vergroot doordat bij de overheid relatief veel hoger opgeleiden werken. Het percentage hbo'ers en universitair opgeleiden ligt bij de overheid op 59%. In de marktsector is dit 23%. De meest kwetsbare sectoren zijn in dit opzicht de Rechterlijke Macht en het Onderwijs; bij de Rechterlijke Macht werken uitsluitend hoger opgeleiden.

In het Onderwijs ligt het percentage in alle deelsectoren tussen 76 en 84%. Het taakveld Veiligheid heeft het laagste aandeel hoger opgeleiden.

Voortijdige arbeidsuitval

Sectoren verschillen ook in de mate waarin er sprake is van uitval. Een hoog ziekteverzuim en een hoge instroom in de WAO (vanaf 2006 WIA) leiden tot een hogere arbeidsvraag. De sectoren Politie, Primair Onderwijs, Gemeenten en Rijk hebben het hoogste ziekteverzuim. Voor de marktsector is geen vergelijkbaar cijfer beschikbaar. De instroom in de WAO was in 2004 het hoogst bij de sectoren Gemeenten, Primair Onderwijs, BVE en Universitair Medische Centra. De verschillen zijn echter beperkt. Bij de overheid stroomden zes van elke duizend verzekerden de WAO in. Bij de marktsector lag dit aantal hoger, namelijk op negen personen per duizend verzekerden.

Productiviteit

De mogelijkheden voor productiviteitsverbetering zijn door het arbeidsintensieve karakter van het werk bij de overheid gemiddeld geringer dan in de marktsector. De mogelijkheden om op deze wijze de arbeidsvraag te verminderen zijn dan ook kleiner. De productiviteitsstijgingen in verschillende onderdelen van de quartaire sector zijn in de periode 1993–2003 duidelijk achtergebleven bij de productiviteitsgroei in de marktsector (zie Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006, p. 18). Box 3.2 is gewijd aan de mogelijkheden van ICT.

Box 3.2 Slimmer organiseren van productieprocessen: personele gevolgen van Andere Overheid

Het Ministerie van BZK heeft de afgelopen jaren samen met het Ministerie van EZ gewerkt aan de ontwikkeling van de elektronische overheid. Dit heeft al tot concrete successen geleid, zoals DigiD en een aantal basisregistraties. Het wetsvoorstel voor het Burger Service Nummer ligt bij de Tweede kamer. Eén van nieuwste ontwikkelingen is de introductie van de Persoonlijke Internetpagina, waarop een burger of ondernemer op overzichtelijke wijze zijn zaken met overheden regelt, op maat berichten of informatie van instellingen ontvangt, en effectief naar informatie of diensten kan zoeken.

Aangespoord door deze ontwikkelingen nemen steeds meer overheidsorganisaties momenteel maatregelen voor het herontwerpen, optimaliseren en digitaliseren van hun werkprocessen. De verwachting is dat daarbij aanzienlijke efficiencywinsten kunnen worden bereikt, zeker als het herontwerp van processen organisatieoverstijgend of «ketendoorsnijdend» wordt opgepakt. De inzet van ICT beïnvloedt zowel de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger als de interne werkprocessen. Een mooi voorbeeld is de online belastingaangifte.

Het gebruik van ICT heeft daarnaast ook gevolgen voor de kwantiteit en de kwaliteit van het overheidspersoneel. Gelet op de verwachte arbeidsmarkt knelpunten is het van belang om een goed beeld te hebben van wat de inzet van ICT betekent voor de vraag naar personeel. Er kan dan tijdig beleid worden ontwikkeld om er voor te zorgen dat er voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is. Het A&O-fonds Gemeenten gaat een aantal door ICT veranderende processen analyseren om de personele gevolgen in kaart te brengen. De resultaten kunnen Gemeenten aanzetten tot het ontwikkelen van pro-actief, flankerend personeelsbeleid dat strookt met de veranderingen in de werkprocessen.

De mate waarin en met welke doelen ICT wordt ingezet, verschilt per sector. In een aantal sectoren draagt ICT vooral bij aan het realiseren van een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening, zoals de internetservice van Gemeenten. In andere sectoren wordt vooral efficiencywinst beoogd. Zo gaan alle ziekenhuizen de komende jaren met elektronische patiëntendossiers werken en beschikken werknemers in de buitendienst van de Waterschappen over digitale hulpmiddelen, waardoor zij efficiënter kunnen werken. De inzet van ICT kan overigens ook tot vergroting van de vraag naar personeel leiden, zoals bij Politie is gebeurd. Door ICT kan namelijk meer informatie worden ontsloten, waardoor er meer en hoger gekwalificeerd personeel nodig is om de informatie te verwerken. ICT

levert ook in dergelijke gevallen een positief effect op de arbeidsproductiviteit, maar dit komt vooral tot uitdrukking in een hogere kwaliteit van dienstverlening en bedrijfsvoering. In de onderwijssectoren kan een verdere inzet van ICT bijdragen aan verbetering van het leerproces. In de begeleiding van leerlingen blijft de rol van de leerkracht evenwel van essentiële betekenis. De rol van ICT zal om die reden mogelijk niet leiden tot een aanmerkelijke reductie van de personeelsinzet. Wel is denkbaar dat ICT kan bijdragen aan verdere functiedifferentiatie in het onderwijs en daarmee de arbeidsmarktproblematiek kan verlichten.

Bron: Sectorale informatie

Tevredenheid arbeidsvoorwaarden

Zoals gezegd zal de kwetsbaarheid van sectoren voor het ontstaan van personeelstekorten ook samenhangen met de aantrekkelijkheid als werkgever. In tabel 3.1 zijn enkele indicatoren opgenomen die iets zeggen over de concurrentiepositie van sectoren. Het gaat dan om tevredenheid van werknemers over de primaire en over de secundaire arbeidsvoorwaarden en de tevredenheid van werknemers over de baan als geheel. De tevredenheid met de baan ligt in alle sectoren op een hoog niveau. De tevredenheid ligt een fractie hoger dan in de marktsector.¹ De waardering voor de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden ligt veel lager. In acht van de veertien sectoren is minder dan de helft van het personeel tevreden over de primaire arbeidsvoorwaarden. Dit geldt voor de Politie (30%), Rechterlijke Macht (37%), Defensie (38%), Voortgezet Onderwijs (39%), Primair Onderwijs (40%), UMC (43%), Rijk (45%) en BVE (48%). Wel zijn overheidswerknemers meer tevreden over de beloning dan werknemers in de marktsector.² Opvallend is dat de waardering van de secundaire arbeidsvoorwaarden vaak lager is in sectoren waar ook veel mensen ontevreden zijn met de primaire beloning. Bij de Universitair Medische Centra en de Politie is de ontevredenheid over de secundaire arbeidsvoorwaarden het grootst. Ongeveer de helft van de werknemers is ontevreden.

Mogelijkheden aantrekken kennismigranten

Er zijn mogelijkheden om in arbeidsvraag te voorzien met behulp van kennismigratie (niet in de tabel opgenomen). Maar deze mogelijkheden zijn niet heel groot, vanwege praktische belemmeringen (zoals kennis van de Nederlandse taal) en eisen die worden gesteld aan het Nederlander-schap. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Rechterlijke Macht, waar het Nederlander-schap een vereiste is, en het Primair Onderwijs, waar beheersing van de Nederlandse taal noodzakelijk is. In een aantal sectoren zijn wel goede mogelijkheden om buitenlandse werknemers in te zetten. Dit geldt voor het HBO, het Wetenschappelijk Onderwijs en de Universitair Medische Centra. Het inzetten van buitenlandse werknemers heeft hier bovendien het voordeel dat kennisuitwisseling tussen landen plaatsvindt. In deze sectoren worden in de praktijk dan ook al veel buitenlandse werknemers aangetrokken. Het kabinetsbeleid is erop gericht belemmeringen voor het aantrekken van kenniswerkers op te heffen.

¹ Dit is af te leiden uit het OSA-Arbeidsaanbodpanel 2004. Deze enquête biedt zowel informatie over de marktsector als over de totale overheid. De vraagstelling over tevredenheid wijkt iets af van die in het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek van BZK, waardoor de resultaten niet direct te vergelijken zijn. OSA onderscheidt vier antwoordcategorieën (zeer ontevreden, ontevreden, tevreden, zeer tevreden), waar BZK vijf antwoordcategorieën onderscheidt. (zeer ontevreden, tamelijk ontevreden, neutraal, tamelijk tevreden, zeer tevreden). Volgens het OSA-Aanbodpanel is 93% van de overheidswerknemers tevreden over zijn baan, tegenover 90% in de marktsector.

² Volgens het OSA-Aanbodpanel 2004 vond 46% van de overheidswerknemers zijn beloning tamelijk hoog, tegenover 38% van de marktwerknemers.

Toegang tot sectoren

Enkele sectoren (Onderwijs, Universitair Medische Centra) vragen een zeer specifieke opleiding van hun personeel. Daarnaast zijn er sectoren die minder specifieke opleidingseisen stellen, maar waar een interne opleiding dient te worden gevolgd met een doorlooptijd van enkele jaren (Defensie, Politie, Rechterlijke Macht). In beide gevallen geldt dat niet eenvoudig kan worden overgestapt op het werven van personeel in andere, ruimer beschikbare, opleidingscategorieën. De werkgelegenheid bij bijvoorbeeld Onderwijs, Rechterlijke Macht en Politie is vrij homogeen. In een aantal sectoren is het minder eenvoudig om iets te zeggen over de geslotenheid van de arbeidsmarkt, omdat deze sectoren een veelheid aan beroepen kennen (bijvoorbeeld sectoren in het Openbaar Bestuur). De mate van geslotenheid kan per beroepsgroep verschillen. Hier geldt echter dat de uitwijkmogelijkheden naar andere beroepsgroepen groter zijn, uitzonderingen daargelaten.

Krimp/groeisector

De personeelsbehoefte van de verschillende sectoren hangt ook samen met politieke beslissingen over de omvang van de sector, de kwalitatieve samenstelling en bijvoorbeeld demografische factoren die van invloed zijn op de vraag naar personeel in met name Onderwijs en Zorg. Een sector waarin groei wordt beoogd heeft een grotere kans om geconfronteerd te worden met arbeidsmarktknelpunten dan een krimpsector. Met name politieke beslissingen zijn op lange termijn moeilijk te voorspellen.

Aandeel in werkgelegenheid

Een grotere mate van vergrijzing levert meer vervangingsvraag op naarmate een sector omvangrijker is. Daarom is het ook van belang inzicht te hebben in de relatieve omvang van de sector. De Gemeenten, het Voortgezet Onderwijs, het Rijk en het Primair Onderwijs zijn de grootste sectoren.

Conclusie

In de bovenstaande beschrijving komen de Universitair Medische Centra en de onderwijssectoren naar voren als het meest kwetsbaar. De Universitair Medische Centra zijn minder vergrijsd dan andere sectoren. Echter, door de verwachte toename van de zorgvraag in de toekomst zal deze sector een aanzienlijke groei doormaken. Voor al deze sectoren geldt dat zij als extra nadeel hebben dat het bij de werving om grote aantallen gaat. Daarbij hebben de Universitair Medische Centra, het Primair en Voortgezet Onderwijs als bijkomend nadeel ten opzichte van de andere deelsectoren in het onderwijs dat er meer meer specifieke opleidingseisen gelden, waardoor er minder mogelijkheden zijn te werven in alternatieve opleidingscategorieën. Dit beeld wordt in grote lijnen bevestigd door recent onderzoek. Dit wordt in paragraaf 3.5 beschreven.

Tabel 3.1 Profielen overheidssectoren

	Rijk	Gemeen- ten	Pro- vincies	RM	Water- schappen	PO	VO	BVE	HBO	WO	OI	UMC	Defensie	Politie
Samenstelling personeelsbe- stand														
% ouderen (> 50) ¹	27	34	35	40	34	32	41	44	39	28	30	23	16	23
% hoogopgeleiden ²	47	45	64	100	42	84	82	78	81	81	76	65	20	16
Voortijdige uitval														
% ziekteverzuim ³	5,8	6,3	5,2	3,2	4,4	5,9	5,4	5,9	n.b.	3,4	n.b.	n.b.	4,7	6,3
Instroom WAO ⁴	0,5	0,7	0,5	n.b.	0,4	0,7	0,6	0,7	0,6	0,4	0,6	0,7	0,3	0,6
Arbeidsvoorwaarden														
% tevreden primaire arbeids- voorwaarden ²	45	54	68	37	58	40	39	48	50	54	52	43	38	30
% tevreden secundaire arbeidsvoorwaarden ²	72	73	84	58	75	60	58	64	61	71	71	52	59	53
Arbeidsmarkt														
% tevreden werknemers ²	69	73	77	85	73	77	70	67	71	76	74	76	65	71
% in totale werkgelegenheid														
overheid ¹	13	20	1	0	1	20	11	6	4	5	0	6	7	6
Gesloten arbeidsmarkt	-	-	-	+	-	++	++	+	+	+	-	++	+	+

¹ Bron: BZK (2006). *Kerngegevens Overheid 2005*. Den Haag.

² Bron: BZK (2006). *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2006*.

³ Zie ook statistische bijlage, tabel 2.1.

⁴ Bron: BZK (2005). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*. Den Haag.

3.5 Verwachte knelpunten volgens recent onderzoek

Begin 2006 hebben Ecorys en SEOR gezamenlijk een rapport uitgebracht over de ontwikkeling van vraag en aanbod van personeel tot 2013 in de collectieve sector.¹ Het onderzoek voorspelt grote tekorten in de sector Onderwijs en de sector Zorg en Welzijn. Zoals bij alle prognoses geldt ook hier dat de uitkomsten worden omgeven door onzekerheid. Zo wordt de vraag naar personeel beïnvloed door moeilijk voorspelbare factoren als de conjunctuur en politieke beslissingen over de omvang van overheidssectoren. Ook zullen werkgevers inspelen op (dreigende) tekorten door bijvoorbeeld te werven in andere opleidingscategorieën of personeel intern op te leiden. De populariteit van bepaalde studierichtingen onder studenten kan eveneens veranderen.

Onderwijs en Wetenschappen

Volgens de prognoses zijn al op redelijk korte termijn tekorten in het onderwijs te verwachten: vanaf 2008. Het gaat daarbij vooral om het Voortgezet Onderwijs en – in beperktere mate – het Primair Onderwijs. In het Voortgezet Onderwijs loopt het tekort op tot zo'n 8% van het totale personeelsbestand in 2013. Bij het Primair Onderwijs is het voorspelde tekort in 2012 2%, waarna het terugloopt naar 1% in 2013. In de BVE-sector, bij de hogescholen en het Wetenschappelijk Onderwijs worden tekorten van 8% verwacht aan docenten met een hbo-lerarenopleiding. De behoefte aan werknemers met een hbo-lerarenopleiding ligt in deze sectoren evenwel veel lager dan in het Primair en Voortgezet Onderwijs.

Zorg en Welzijn

De sector Zorg en Welzijn kan volgens Ecorys en SEOR vanaf 2011 te maken krijgen met tekorten bij de opleidingsrichting mbo- en hbo-verpleging. Het tekort loopt op tot ruim 3% in 2013. Vanaf 2012 zouden er tekorten kunnen ontstaan bij de opleidingsrichting vbo- en mbo-verzorging, oplopend tot ongeveer 2,5% in 2013. Onlangs heeft Prismant voor de sector Zorg en Welzijn ook de verwachte tekorten in kaart gebracht. Prismant verwacht bij een snelle economische groei en een snel toenemende zorgvraag al vanaf 2007 oplopende tekorten bij verzorgenden. Ook verwacht Prismant oplopende tekorten aan sociaal-pedagogische medewerkers en maatschappelijke dienstverleners. Bij deze drie beroepsgroepen tezamen kunnen de tekorten oplopen tot boven de 5 procent in 2010.²

Openbaar Bestuur

Bij het Openbaar Bestuur zijn Ecorys en SEOR uitgegaan van een reductie van het aantal banen in 2013 met 2% ten opzichte van 2003. Voor dit taakveld zijn alleen economische opleidingsrichtingen gekoppeld aan de vraag. Hier zijn geen tekorten te verwachten. Het Openbaar Bestuur kenmerkt zich echter door een breed scala aan opleidingsrichtingen, waardoor het taakveld kwetsbaar is op vele deelmarkten. Als voorbeeld kunnen technische beroepen worden genoemd. Ecorys en SEOR voorspellen vanaf 2010 tekorten in de middelbaar technische beroepsklassen. Bij de hogere technische beroepsklassen worden geen tekorten voorspeld, al zal er wel sprake zijn van een krappe arbeidsmarkt. In de uitvoerende onderdelen van het Openbaar Bestuur bestaat behoefte aan technisch personeel, zodat het waarschijnlijk is dat ook deze sectoren te maken zullen krijgen met specifieke knelpunten. In het onderzoek komen juridische beroepsklassen niet aan de orde.

¹ Ecorys/SEOR (2006). *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*. Rotterdam.

² Windt, W. van der en H. Talma (2006). *Regio-marge 2006. De arbeidsmarkt van verplegenden, verzorgenden en sociaal-pedagogen, 2006–2010*. Utrecht: Prismant.

In het taakveld Veiligheid verwachten de onderzoeksbureaus een aanbodoverschot in veiligheidsberoepen. Van belang bij deze prognoses is dat is uitgegaan van een gelijkblijvende omvang en kwalitatieve samenstelling van de sector Politie. Bij Defensie is uitgegaan van een tot 2008 dalende, en daarna stabiele omvang van de sector. Ecorys en SEOR hebben geabstraheerd van kwalitatieve veranderingen en de toepassing in dat kader van een nieuw personeelssysteem zoals dat momenteel door Defensie wordt doorgevoerd. Dit leidt tot een in vergelijking met andere sectoren hoge doorloopsnelheid van personeel en daarmee tot een structureel hoge vervangingsvraag. Defensie kan evenals het Openbaar Bestuur (in toenemende mate) te maken krijgen met tekorten aan technisch personeel.

3.6 Oplossingen

De minister van BZK en de minister van VWS hebben op 20 december 2005 de SER om advies gevraagd. De SER is gevraagd welke mix van maatregelen op het gebied van productiviteit, arbeidsvoorwaarden en scholing kan worden getroffen om knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen. Ook is de SER gevraagd hoe kan worden voorkomen dat door een verhevigde concurrentie tussen de collectieve en de marktsector opwaartse druk op de lonen ontstaat. Looninflatie kan immers leiden tot uitholling van de collectieve voorzieningen.

Het Ministerie van BZK heeft ook de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) gevraagd te adviseren over de aanpak van personeelstekorten in afzonderlijke overheidssectoren. Het bestuur van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de minister van BZK hebben bovendien een zelfstandige studiegroep opdracht gegeven te komen tot een handreiking aan werkgevers binnen de overheid. Hieronder wordt een beknopt overzicht gegeven van de inhoud van de adviezen.

Box 3.3 Oplossingsrichtingen vanuit de overheidssectoren

Zoals uit box 3.1 bleek heeft een aantal sectoren al te kampen met specifieke knelpunten. Deze sectoren nemen al maatregelen om knelpunten op te lossen. Ook zijn sectoren bezig hun positie te versterken met het oog op toekomst. Veelal wordt, afhankelijk van de sectorspecifieke situatie, voor een combinatie van meerdere oplossingsrichtingen gekozen. Zowel tussen als binnen sectoren treden grote verschillen op in de gekozen combinatie van oplossingsrichtingen. Zo hanteren de verschillende onderdelen binnen de sector Rijk een andere aanpak om arbeidsmarktknelpunten te voorkomen. Rijkswaterstaat beperkt de vraag naar personeel door een deel van haar taken uit te besteden. De Belastingdienst kiest echter voor het werven van mbo'ers, om hen vervolgens zelf op te leiden tot het gewenste niveau. Provincies, Waterschappen en Defensie, zetten onder andere in op het vergroten van de zichtbaarheid en de naamsbekendheid. Ook de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden spelen een belangrijke rol bij het versterken van de concurrentiepositie. Binnen de overheid zijn twee richtingen waarneembaar. Enerzijds zijn er sectoren die hun secundaire arbeidsvoorwaarden afbouwen ten gunste van de primaire arbeidsvoorwaarden. Dit zijn vooral sectoren die met de markt concurreren, bijvoorbeeld HBO, BVE, Waterschappen, Gemeenten en UMC. Zo hebben de hogescholen een aantal vakantieregelingen afgeschaft ten gunste van de primaire beloning. Anderzijds zijn er sectoren die zich proberen te onderscheiden op basis van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Defensie biedt bijvoorbeeld personeel voor gevechtsfuncties aan hun rijbewijs te betalen.

Vooral in de onderwijssectoren, bij de UMC en bij de Politie wordt functiedifferentiatie toegepast. Door het afsplitsen van taken waarvoor een lager opleidingsniveau volstaat kan de wervingsbehoefte enigszins worden omgebogen van hoger opgeleiden naar lager en middelbaar opgeleiden. Voor de lagere opleidingsniveaus ontstaat bovendien een aantrekkelijk loopbaanperspectief.

Om het aanbod te vergroten worden door de sectoren nog een aantal andere maatregelen genoemd, bijvoorbeeld het verlengen van de werkweek, werknemers langer gezond aan het werk houden en het scholen van personeel.

Bron: Sectorale informatie

SER-advies¹

In haar advies geeft de SER aan zich zorgen te maken over de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen. Daarbij benadrukt de SER dat wel onderscheid moet worden gemaakt tussen de korte en de lange termijn. Op lange termijn tendert de arbeidsmarkt naar evenwicht. Op korte termijn kunnen echter knelpunten ontstaan, met mogelijk verstrekken gevolgen. Personeelstekorten kunnen zowel kosten opleveren voor individuele bedrijven of instellingen als voor de maatschappij als geheel. Individuele bedrijven kunnen productie verliezen door personeelstekorten. De kosten voor de maatschappij als geheel kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een verandering van de arbeidsproductiviteit en effecten op de loonkosten. Als extra probleem voor de collectieve sector noemt de SER dat burgers doorgaans geen mogelijkheid hebben om uit te wijken naar een andere leverancier. De SER acht daarom actief beleid nodig. De SER verdeelt zijn aanbevelingen in drie categorieën: algemeen sociaal-economisch beleid, arbeidsmarktbeleid voor de collectieve sector als geheel en specifieke maatregelen voor de sector Onderwijs en de sector Zorg en Welzijn.

Algemeen sociaal-economisch beleid Het algemeen sociaal-economisch beleid moet volgens de SER gericht zijn op vergroting van de arbeidsparticipatie en verhoging van het opleidingsniveau. Het beleid op middellange termijn moet er bovendien op zijn gericht ongewenste effecten, zoals loonopdrijving, te voorkomen.

Arbeitsmarktbeleid collectieve sector Voor de maatregelen gericht op de collectieve sector in den brede verwijst de SER naar de aanbevelingen die de commissie-Van Rijn in 2001 heeft gedaan ter bestrijding van de toenmalige knelpunten. Deze waren gericht op verbetering van de wervingskracht (onder andere door verbetering van de loopbaanperspectieven), optimalisatie van de inschakeling van personeel (onder andere door bestijding van het ziekteverzuim en verlenging van de werkweek) en bevordering van het behoud van personeel voor de collectieve sector (onder andere door verbetering van het leeftijdsbewust personeelsbeleid en vernieuwing van het HRM-beleid). De SER vindt de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn nog steeds actueel. De SER constateert dat kort na de start van de implementatie van de oplossingen de conjunctuur omsloeg, wat een herprioritering ten aanzien van het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheidssectoren tot gevolg had. Daarnaast stelt de SER dat de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector de vergelijking met de markt moeten kunnen doorstaan. De SER is van mening dat het kabinet cao-partijen in staat dient te stellen om te beschikken over voldoende financiële ruimte om een concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen. Ook ziet de SER ruimte voor verhoging van de arbeidsproductiviteit door automatisering en mechanisering van productieprocessen, het slimmer

¹ SER (2006). *Voorkomen arbeidsmarkt-knelpunten collectieve sector*. SER-advies 06/04. Den Haag.

organiseren van productieprocessen en het toepassen van nieuwe technologieën. In cao's kunnen nog veel productiviteitsverhogende maatregelen worden afgesproken op het terrein van bijvoorbeeld scholing en employability, sociale innovatie en ziekteverzuimbeleid.

Specifieke maatregelen Onderwijs en Zorg en Welzijn

Ten slotte acht de SER specifieke maatregelen voor Onderwijs en Zorg en Welzijn nodig. In het geval van het Onderwijs ziet de SER mogelijkheden in verdere bevordering van de zij-instroom, het vergroten van de instroom in lerarenopleidingen, het versterken van de deelname aan scholing en vooral het aantrekkelijker maken van het werken in het onderwijs. Voor de Zorgsector vindt de SER het nodig dat meer wordt geïnvesteerd in scholing en het op peil houden van menselijk kapitaal. Daarnaast ziet de SER mogelijkheden voor het verhogen van de productiviteit door met name taakherschikking, het introduceren van nieuwe functies/beroepen en verbeteringen in de sfeer van het management.

ROP-advies¹

Aandacht voor de concurrentiepositie

De ROP is van mening dat om personeelstekorten te voorkomen allereerst aandacht moet worden besteed aan de concurrentiepositie van de overheidssectoren op de arbeidsmarkt. Daarnaast moeten werkgevers zich tot het uiterste inspannen om werknemers te motiveren om langer aan het werk te blijven. De ROP vindt het belangrijk dat werknemers bij de overheid dezelfde beloningsontwikkeling kunnen doormaken als werknemers in de marktsector. Dit geldt in het bijzonder voor de hoger opgeleiden. Daarnaast is de ROP van mening dat door de gunstige regelingen om arbeid en zorg te combineren de maatschappelijke lasten voor die combinatie voor een onevenredig deel bij de overheids-werkgevers terecht komen. Het voornemen van het kabinet om alle werkgevers te verplichten bij te dragen in de kosten van kinderopvang acht de ROP dan ook een goede ontwikkeling.

Investeren in scholing

Om werknemers te motiveren langer te blijven werken pleit de ROP voor extra investeringen in scholing. Door te investeren in (bij)scholing kan het loopbaanperspectief van medewerkers worden verbeterd. Scholing verhoogt de professionaliteit van medewerkers en maakt hen breder inzetbaar. Ook werkt dit positief op het behoud van werknemers: zij zijn meer tevreden als ze afwisselend werk hebben. De ROP geeft aan dat de sociale partners bereid zijn om bindende afspraken te maken over de besteding van extra middelen voor scholing.

Ook vindt de ROP het van belang dat de toenemende agressie jegens overheidswerknemers hard wordt aangepakt.

Box 3.4 Actieplan Geweld tegen overheidspersoneel

Zowel het kabinet als leden van de Tweede Kamer hebben bij diverse gelegenheden hun bezorgdheid geuit over de aard en omvang van geweld in de Nederlandse samenleving. Het kabinet heeft als onderdeel van het nationale veiligheidsprogramma, Naar een veiliger samenleving, een actieplan tegen geweld (TK 2005–2006, 28 684, nr. 65) gepresenteerd. Twee onderdelen van dat actieplan gaan in op maatregelen tegen geweld bij overheids- en onderwijspersoneel: projecten 9 «Werk» en 10 «School».

Uit het recent door BZK uitgevoerde Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2006 blijkt dat in het afgelopen jaar bijna de helft van het overheidspersoneel één of meer keren te maken heeft gehad met verbaal agressief gedrag. Bij het Voortgezet Onderwijs is dat zelfs 65%. Ongeveer 10% van het overheidspersoneel heeft het afgelopen jaar te maken gehad met lichamelijk geweld. Bij de sector Politie is dat vele malen hoger: ruim 40%.

¹ ROP (2006). *Arbeidsmarktknelpunten Overheid en Onderwijs: naar een krachtig publiek werkgeverschap*. Advies nummer 28. Den Haag.

De Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden ondersteunt de bovenstaande cijfers. In Arbobalans 2005 (bijlage bij de brief van het Ministerie van SZW, nr SZW0600444, pag. 86) blijkt dat veel werknemers in de zorgsector (39%), Onderwijs (35%), en Openbaar Bestuur (30%) maatregelen wensen tegen agressie. In andere sectoren is die wens veel kleiner: in de sector Handel vindt 18% dat; in de industrie maar 10%. Een van de maatregelen van project 9, is het opstellen van een manifest, dat in de loop van dit jaar bekend zal worden gemaakt. De boodschap van dat manifest is dat de overheid agressief gedrag van burgers niet zal accepteren. Op dergelijk gedrag zal de overheid reageren met passende sancties. De komende tijd zal de Minister van BZK gebruiken om samen met de sociale partners de overheidsorganisaties zo goed mogelijk te faciliteren om dit sanctiebeleid ook vorm te geven.

Studiegroep Arbeidsmarktknelpunten¹

Consistent personeelsbeleid

De Studiegroep Arbeidsmarkt draagt bouwstenen aan en vindt allereerst van belang dat er een consistent personeelsbeleid wordt gevoerd. Voorkomen moet worden dat personeelsinstrumenten ad hoc worden ingevoerd, waardoor samenhang ontbreekt en de effecten van sommige instrumenten zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Ook zouden sectoren of organisaties die maatregelen nemen oog moeten hebben voor de effecten die dat in andere organisaties kan hebben. In het kader van de krapte op de arbeidsmarkt moet er bovendien voor worden gewaakt dat het personeelsbeleid wordt verengd tot een instroomvraagstuk: hoe kunnen we voldoende personeel werven? Het personeelsbeleid moet ook gericht zijn op het bevorderen van doorstroom en het voorkomen van onnodige uitstroom van werknemers.

Investeren in dynamische arbeidsmarkt

Een tweede onderwerp dat de studiegroep behandelt en dat aansluit bij het eerste is het investeren in dynamiek op de (interne) arbeidsmarkt. Mobiliteit tussen overheidssectoren en tussen de overheid en de marktsector zou meer moeten worden bevorderd. Meer dynamiek kan leiden tot meer uitstroom, maar door doorstroom en uitstroom te stimuleren wordt een arbeidsorganisatie ook aantrekkelijker. Het wordt dan mogelijk dat werknemers tijdelijk een baan bij de overheid vervullen. Dat vergroot het arbeidsaanbod. Ook wordt «verstarring» van werknemers die lang in dezelfde functie zitten hierdoor tegengegaan. Om dit te realiseren zouden tenminste belemmeringen voor mobiliteit tussen sectoren moeten worden opgeheven. Het gaat bijvoorbeeld om verlies aan aanspraken op bovenwettelijke regelingen in de sociale zekerheid bij verandering van werkgever.

3.7 Kabinetsreactie op de adviezen

Het SER- en ROP-advies en het rapport van de Studiegroep Arbeidsmarktknelpunten bieden goede aanknopingspunten voor het beleid. Daarbij is niet alleen het kabinet aan zet, maar is ook een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners in de collectieve sector. Het SER-advies behandelt meerdere oplossingsrichtingen waarover cao-afspraken kunnen worden gemaakt. Het is aan de sociale partners om te bezien welke mix van maatregelen voor een bepaalde sector de meeste vruchten afwerpt. Voor een deel behandelt het SER-advies overigens oplossingen waar sectoren al langere tijd aan werken. Enkele voorbeelden daarvan zijn beschreven in box 3.2 (ICT), box 3.3 (onder andere functiedifferentiatie en arbeidsvoorwaarden) en box 3.4 (agressie). Uit het rapport van de Studiegroep Arbeidsmarktknelpunten volgt ook het belang van sectoroverstijgende

¹ Studiegroep Arbeidsmarktknelpunten (2006). *Dynamiek in de arbeidsmarkt-problematiek: Een handreiking aan de werkgevers in overheid en onderwijs*. Naast het Ministerie van BZK namen vertegenwoordigers van het VSO, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van SZW en de RWI deel aan de studiegroep.

afspraken, bijvoorbeeld over doorstroom van werknemers van sectoren met een overschot aan personeel naar sectoren met een tekort.

Voorzover het kabinet aan zet is, stelt het huidige kabinet zich terughoudend op. Aangezien al in november 2006 verkiezingen zullen worden gehouden, zal een definitieve invulling aan het beleid moeten worden gegeven bij het opstellen van het regeerakkoord van het volgende kabinet. Op basis van de adviezen kan worden geconcludeerd dat het toekomstige beleid bij voorkeur moet voldoen aan twee voorwaarden. Allereerst dient het beleid duurzaam te zijn. Beleidswijzigingen dienen te worden beoordeeld op de langetermijneffecten op de aantrekkelijkheid van het werk in de collectieve sector. Ten tweede zal het kabinet de sociale partners voldoende ruimte moeten bieden om oplossingen te realiseren. Daarbij zal voorkomen moeten worden dat een opwaartse druk op de lonen ontstaat.

4. DIVERSITEITSBELEID

4.1 Inleiding

De werkgelegenheidsverdeling naar opleidingsniveau verschuift doordat werkgevers steeds hogere eisen aan hun werknemers stellen. De vraag naar hoger opgeleiden neemt toe. Hierdoor verkraapt de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden, terwijl lager opgeleiden relatief moeilijk aan de slag komen. Net als lager opgeleiden hebben ook andere specifieke groepen, zoals allochtonen en arbeidsgehandicapten, een kwetsbare arbeidsmarktpositie.

Het werven onder specifieke groepen is niet alleen in het belang van deze groepen, maar zeker ook in het belang van de werkgever. Het werven onder, of het aan het werk houden van, specifieke groepen vergroot namelijk het arbeidsaanbod. De te verwachten arbeidsmarkt knelpunten kunnen daardoor worden verminderd. Tevens draagt diversiteitsbeleid bij aan het vertrouwen van de burger in de overheid en aan de mate van acceptatie van de overheid door die burger. Het is belangrijk dat het gezicht van de overheid herkenbaar is voor minderheidsgroepen. Dit geldt in het bijzonder voor sectoren die directe contacten met de burger hebben. Overheidswerkgevers zullen daarom bewust onder specifieke groepen, met name onder allochtonen, moeten werven.

Vergroting van het arbeidsaanbod zal ook moeten komen uit het langer aan het werk houden van ouderen. Nu de regelingen voor vervroegd uittreden zijn aangepast en versoepeld, komt het er op aan in oudere werknemers te investeren en hen perspectief te bieden in hun werk. Verder blijft de doorstroming van vrouwen naar hogere functies aandacht vragen.

4.2 Allochtonen

De overheid dient qua samenstelling zoveel mogelijk een afspiegeling te zijn van de samenleving. Dit is voor het aanzien van de overheid naar de burger van groot belang. In de periode 2000–2004 is het percentage allochtonen in de beroepsbevolking (15–64 jaar) toegenomen van 9% tot 10%.¹ De komende jaren zal het percentage allochtonen in de beroepsbevolking (20–64 jaar) verder toenemen tot 12% in 2013 en 15% in 2025.² Het percentage allochtonen bij de overheid is in de periode 2000–2004 toegenomen van 4,8% tot 5,7% (zie tabel 4.1). De overheid werft relatief veel onder hoger opgeleiden. Het percentage hoger opgeleiden in de allochtone beroepsbevolking ligt lager dan in de autochtone beroepsbevolking, waardoor de mogelijkheden om allochtonen te werven, worden beperkt. Tussen de verschillende overheidssectoren bestaan wel verschillen in het percentage werkzame allochtonen. Zo werken er in de sector Rijk en de sector Gemeenten relatief veel allochtonen.

¹ Waar over allochtonen wordt gesproken, worden uitsluitend niet-westerse allochtonen bedoeld (CBS definitie).

² CBS (2006), nationale allochtonenprognose.

Tabel 4.1 Aandeel werkzame personen, niet-westerse allochtonen (%)

Sector	2000	2004
Openbaar Bestuur		
Rijk	5,3	6,6
Gemeenten	7,2	8,6
Provincies	3,1	3,3
Rechterlijke Macht ¹		
Waterschappen	1,1	1,6
Onderwijs en wetenschappen		
Onderwijs (PO/VO)		
• Primair Onderwijs	4,1	4,1
• Voortgezet Onderwijs	3,0	3,9
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	3,8	4,8
Hoger Beroepsonderwijs	2,9	3,8
Wetenschappelijk Onderwijs	3,9	5,4
Onderzoekinstellingen ²		
Universitair Medische Centra	5,6	6,6
Veiligheid		
Defensie	3,7	4,3
Politie	4,4	4,7
Overheidssectoren	4,8	5,7

Bron: CBS

¹ Banen bij de Rechterlijke Macht zijn opgenomen bij de sector Rijk.² Banen bij de Onderzoekinstellingen zijn opgenomen bij de sector Wetenschappelijk Onderwijs.

Werven allochtonen van belang

Mede gezien de voorspellingen dat het percentage allochtonen in de beroepsbevolking de komende jaren verder toe zal nemen, is het van belang allochtonen te werven. Zo wordt een groter arbeidsaanbod aangeboord. Het gaat echter niet alleen om het werven, maar ook om doorstroom en behoud van allochtonen. Verschillende ministeries proberen via een actief stagebeleid jong allochtoon talent te werven. Daarnaast controleren zij de werving- en selectiemethoden op elementen die in het nadeel van allochtonen kunnen werken. Ook in de verschillende onderwijssectoren zijn projecten opgezet om een multicultureel personeelsbestand te realiseren. In box 4.1 worden twee van zulke projecten beschreven.

Box 4.1 Allochtone leraren

Het aantal allochtone leraren in de Randstad blijft achter bij de veranderende samenstelling in de schoolpopulatie. Omdat leerlingen behoefte hebben aan een goede voorbereiding op het leven en werken in een multiculturele samenleving en allochtone leerlingen bovendien voldoende rolmodellen nodig hebben, worden er door de onderwijssectoren verschillende projecten ontwikkeld om een multicultureel personeelsbestand te realiseren.

In het PO en VO wil men via het project «Full Color» het aantal allochtone leraren voor de klas en op leidinggevende posities binnen het onderwijs vergroten. In het opleidings- en nascholingsbeleid komt daarom specifieke aandacht voor minderheidsgroepen en komen er meer stageplaatsen voor allochtone studenten. Deze extra aandacht draagt tevens bij aan het voorkomen van studie-uitval onder allochtone studenten. Niet alleen de instroom maar ook het behoud van allochtone starters is van belang. Startende allochtone leraren hebben het vaak extra moeilijk. Om deze leraren te ondersteunen, wordt er onder andere een netwerk van startende en ervaren allochtone leraren opgezet.

De BVE heeft het project «Kleurrijke Onderwijsteams» ontwikkeld, waarin allochtone studenten worden opgeleid tot onderwijsassistenten voor de eigen school. Iedere instelling bepaalt zelf hoeveel en welke deelnemers worden geworven en hoe de opleiding wordt vormgegeven. Het project zal, wanneer voldoende instellingen zich hieraan committeren, in het najaar van 2006 starten. In eerste instantie richt het project zich op het opleiden van onderwijsassistenten. Bij de instellingen is echter ook behoefte aan allochtone leerkrachten in de hogere loonschalen. Het is namelijk ongewenst om een gekleurde «onderlaag» van onderwijsassistenten te creëren tegenover een «wit» docentenkorps en management. Dat geeft immers niet de gewenste beeldvorming.

Bron: Sectorale informatie

Belangstelling voor een baan in de collectieve sector

Het aantal allochtonen dat in een sector werkt, is niet alleen afhankelijk van de werkgever, maar ook van de (potentiële) werknemer. Onder allochtonen zijn vrije beroepen traditioneel populairder dan werk in de collectieve sector. Zo kiezen bijvoorbeeld weinig allochtonen voor een lerarenopleiding. Daarnaast is voor allochtonen het salaris een relatief belangrijke factor om een baan te accepteren.¹ Dat betekent dat de beloningspositie van een sector (zie hoofdstuk 5) mede van invloed is op de aantrekkelijkheid van een sector en daarmee op de mogelijkheden om allochtonen te werven. Tussen tweedegeneratieallochtonen en autochtonen bij de overheid is het gecorrigeerde beloningsverschil nihil.² Dat betekent dat er geen verschillen in doorgroeimogelijkheden binnen een bepaald functieniveau zijn.

4.3 Lager opgeleiden

Upgrading van de werkzaamheden

Het aantal lager opgeleiden binnen een sector is afhankelijk van de werkzaamheden en het daarmee vereiste opleidingsniveau. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, vragen de werkzaamheden bij de overheid relatief vaak om hoger opgeleiden. Daarnaast is ook sprake van een upgrading van de werkzaamheden bij de overheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ongeveer 30% van de lager opgeleiden aangeeft te werken op een hoger functieniveau dan het opleidingsniveau.³ Wanneer deze werknemers uittreden, wordt de functie waarschijnlijk opgevuld door iemand met een hogere opleiding. Het aantal lager opgeleiden in de overheidssectoren zal daardoor waarschijnlijk verder afnemen. Daarnaast worden steeds meer functies, die door lager opgeleiden worden vervuld, uitbested. Het gaat dan vooral om uitvoerende functies en functies in de

¹ IG (2005). *Minderheden op de arbeidsmarkt*.

² CBS (2006). *Beloningsverschillen verklaard*.

³ BZK (2006). *Personeelsonderzoek 2006*. Het gaat hierbij om werknemers bij de overheid, exclusief Onderwijs.

facilitaire dienstverlening. Kortom: de mogelijkheden om lager opgeleiden in dienst te nemen en te houden zijn beperkt.

EVC-trajecten

Om de arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden te verbeteren, is de EVC-systematiek (Erkennen van Verworven Competenties) ingevoerd. Met behulp van de EVC-systematiek wordt datgene wat een individu heeft geleerd op school, thuis of op het werk erkend en gewaardeerd. Het doel is om lager opgeleiden nieuwe en/of betere kansen op werk te bieden. Daarnaast draagt de erkenning bij aan het behoud van de waarde van lager opgeleiden voor de arbeidsmarkt en hun werkgever in een veranderende omgeving. Er zijn verschillende mogelijkheden om met EVC's te werken. Zo kan de werkgever een speciaal traject aanbieden waarin lager opgeleiden werkervaring kunnen opdoen, waarna de opgedane werkervaring in formele kwalificaties wordt verzilverd. De mogelijkheden om een EVC-traject aan te bieden, verschillen per (deel)sector. Zo werkt Defensie, door te werken aan civiele erkenning van defensieopleidingen, al enige jaren aan het tot stand brengen van de EVC-systematiek. De instroom bestaat namelijk grotendeels uit lager opgeleiden, die allerlei opleidingsmogelijkheden krijgen om een startkwalificatie te behalen. Ook de UMC zien mogelijkheden om deze kwetsbare groep mensen kansen te bieden door in de laagste loonschalen EVC-trajecten aan te bieden. Deze trajecten vinden vooral in de facilitaire dienstverlening plaats. Na afloop van het traject zijn er geen wederzijdse verplichtingen. Er zijn echter wel mogelijkheden om vervolgspraken te maken. Daarnaast zien vooral uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen, mogelijkheden om EVC-trajecten aan te bieden.

4.4 Arbeidsgehandicapten

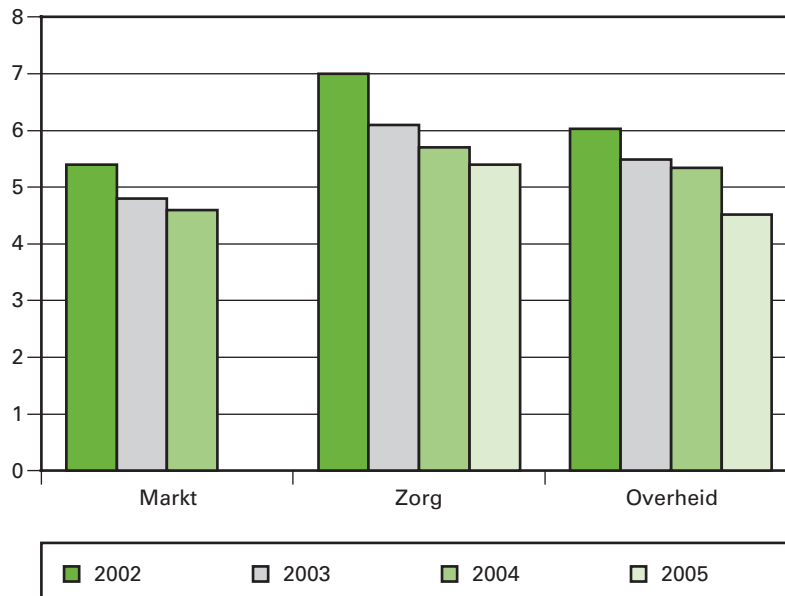
Preventief beleid om arbeidsongeschiktheid te voorkomen, begint bij een actief ziekteverzuimbeleid. Organisaties die een actief verzuimbeleid voeren, hebben een kleinere kans op (langdurige) uitval van personeel. Met als gevolg minder re-integratieverplichtingen. In alle overheidssectoren hebben de sociale partners arboconvenanten afgesloten.

Ziekteverzuim

In de overheidssectoren en de Zorgsector was er in 2005, evenals in de vorige jaren, sprake van een dalend ziekteverzuim (zie figuur 4.1). De ziekteverzuimpercentages zijn onderling moeilijk vergelijkbaar, omdat er geen rekening wordt gehouden met sectorale verschillen en meetverschillen.¹ Wanneer met de populatieverschillen rekening wordt gehouden, neemt de onderlinge vergelijkbaarheid tussen sectoren en tussen organisaties toe. Er wordt momenteel gewerkt aan het ontwikkelen en het, via de Internetspiegel, beschikbaar stellen van een ziekteverzuimnorm op basis van de personeelssamenstelling, alsmede aan een checklist voor ziekteverzuim. Uit een benchmark voor politiekorpsen blijkt dat de ziekteverzuimpercentages (2003, éénjaarsmeting) lager zijn dan de ziekteverzuimpercentages die op basis van de personeelssamenstelling verwacht kunnen worden.

¹ BZK (2006). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006* (p. 44).

Figuur 4.1 Ziekteverzuim op basis van ziekteverzuim in één jaar (in %).



Bron: UWV, bewerking BZK

¹ In dit figuur gaat het ziekteverzuim om ziekteverzuim op basis van één jaar. In tabel 2.1 van de bijlage gaat het om ziekteverzuimpercentages inclusief verzuim langer dan één jaar.

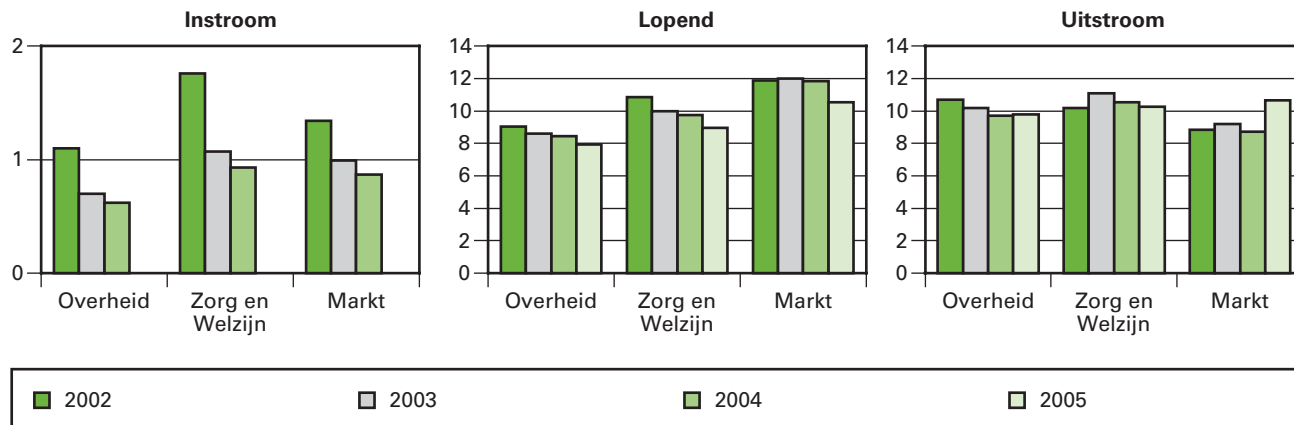
Werkgeversverzekering arbeidsgerelateerde zorg

De hogescholen hebben voor hun werknemers naast een collectieve ziektekostenverzekering ook een werkgeversverzekering arbeidsgerelateerde zorg afgesloten. Deze verzekering biedt een breed scala aan vergoedingen voor zowel preventieve als curatieve zorg, variërend van leefstijltrainingen tot fysiotherapie. De combinatie van een collectieve ziektekostenverzekering voor werknemers en een werkgeversverzekering voor arbeidsgerelateerde zorg levert voor beide partijen voordeel op. De werkgever bereikt door preventieve acties op het gebied van werkdruk en fysieke belasting een afname van het ziekteverzuim en voor de werknemer neemt de kans op inkomensverlies als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid af. Het is nog te vroeg voor resultaten, maar de verwachting is dat deze maatregel kan bijdragen aan een verdere daling van het ziekteverzuim.

Arbeidsongeschiktheid

Preventiebeleid loont. Het blijkt dat overheidswerkgevers door het ingezette preventieve beleid een hoge instroom in arbeids(on)geschiktheidsregelingen voorkomen. Hoewel de overheidssectoren sterker vergrijsd zijn dan de marktsector, is de WAO-instroom relatief laag (zie figuur 4.2). Naast de lage WAO-instroom is het percentage bestaande WAO'ers relatief klein. Dit leidt er toe dat het percentage te re-integreren WAO'ers bij de overheid relatief laag is.

Figuur 4.2 Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: instroom, volume, uitstroom 2002–2005¹.
Aantallen per honderd verzekerden (instroom, volume) respectievelijk per honderd WAO'ers (uitstroom).



Bron: BZK, UWV jaarbestanden

De uitstroom uit de WAO bij de overheidssectoren is groter dan in de markt- en Zorgsector. In 2005 is bijna 11% van de WAO'ers afkomstig uit overheidssectoren weer uitgestroomd, waarvan ruim een derde deel wegens volledig herstel. De komende jaren zal de uitstroom uit de WAO, onder meer vanwege het effect van het aangescherpte Schattingsbesluit, worden versneld. Naar verwachting zal ongeveer een kwart ($\pm 22\ 000$) van het aantal WAO'ers bij de overheid volgens het nieuwe Schattingsbesluit worden herkeurd. Per 1 januari 2006 zijn van deze groep 5 500 personen geheel of gedeeltelijk goedgekeurd. Daar staat tegenover dat ongeveer duizend WAO'ers voor een groter deel arbeidsongeschikt worden verklaard. De uitdaging is nu om de (gedeeltelijk) goedgekeurde WAO'ers te re-integreren.

Invoering Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen

Met ingang van 1 januari 2006 is de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) in werking getreden ter vervanging van de WAO. Deze laatste wet blijft nog wel van toepassing voor de bestaande gevallen. In de WIA ligt de nadruk op wat mensen kunnen en niet op wat ze niet meer kunnen. Werken, en dus ook weer of meer werken, moet lonend zijn. Het aantal te re-integreren werknemers zal als gevolg van de invoering van de WIA waarschijnlijk toenemen.

Re-integratie van arbeidsgehandicapten

In het hoofdlijnenakkoord over aanpassingen van overheidsregelingen aan WIA-wetgeving zijn overheidswerkgevers met de vakbonden overeengekomen dat preventie en duurzame re-integratie van de gedeeltelijke arbeidsgeschikte werknemer in een passende functie een gezamenlijke en niet vrijblijvende verantwoordelijkheid is. De werkgevers zullen de gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers herplaatsen in de eigen functie of in passende werkzaamheden in de eigen organisatie of elders. Diegenen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, zullen door de werkgevers in dienst worden gehouden, tenzij een zwaarwegend dienstbelang zich daartegen verzet. De sociale partners zullen invulling geven aan het begrip zwaarwegend dienstbelang. Aan werknemers die als gevolg van een herbeoordeling meer arbeidsgeschikt blijken, zal een uitbreiding van het aantal uren of een op werkhervatting gericht re-integratietraject worden aangeboden, tenzij een zwaarwegend

¹ De WAO-instroom 2005 is niet opgenomen vanwege de invoering van de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA, 1-1-2006). Deze instroom betreft bijna uitsluitend ziektegevallen waarvan het recht op WAO al vóór 2005 is ontstaan. De instroomcijfers over 2005 zijn daarom niet goed vergelijkbaar met eerdere jaren.

dienstbelang zich daartegen verzet. Bij een sector als Defensie is het, vanwege de specifieke eisen die aan de werknemers worden gesteld, relatief moeilijk om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen of te houden. Re-integratie van arbeidsgehandicapten, maar ook van dienstongeschikten en dienstinvaliden, vindt daarom vooral buiten de eigen organisatie plaats. De sector Rijk heeft enkele speciale projecten uitgewerkt.¹ Eén van deze projecten is het 400 banenplan, waarin naast het «eigen» gedeeltelijk arbeidsgeschikt personeel, ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten die nooit bij het Rijk of de overheid hebben gewerkt, weer aan werk worden geholpen.²

4.5 Ouderen

Vergroting van het arbeidsaanbod om arbeidsmarktknelpunten te voorkomen zal mede moeten komen uit het langer doorwerken van ouderen. Het kabinet Balkenende II heeft daarom veranderingen in wet- en regelgeving gerealiseerd, zoals de «Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid» (2004), alsook het bemoeilijken van de uittredingsroutes via (pre-)pensioen, WIA (en WAO) en WW. De FPU-regeling is per 1 januari 2006 vervangen door nieuwe arrangementen die passen binnen de nieuwe fiscale kaders van ouderdomspensioen en levensloop. Van wezenlijk belang daarbij is dat de pensioenuitkering bij langer doorwerken actuarieel neutraal wordt opgehoogd. In de meeste gevallen komt bij één jaar langer doorwerken de pensioenuitkering circa acht procent hoger uit.³ De deelnemers kunnen dit effect waarnemen op hun pensioenoverzichten. Verwacht mag worden dat hierdoor de gemiddelde uittreedleeftijd zal opschuiven. In de FPU-regeling waren de effecten van langer doorwerken op het uitkeringsniveau veel beperkter.⁴ De financiële prikkels die binnen een pensioensysteem kunnen worden aangebracht zijn daarmee maximaal. Financiële prikkels alleen zijn echter onvoldoende. De uitdaging is nu om ouderen daadwerkelijk langer én gemotiveerd te laten doorwerken.

Omslag in denken noodzakelijk

Een daadwerkelijke verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen vereist een omslag in het denken over de arbeidsparticipatie van ouderen. De zogenoemde nulmeting «Werkt grijs door?» laat zien dat een toenemende arbeidsparticipatie van ouderen noch door werknemers noch door werkgevers als zeer noodzakelijk wordt ervaren.⁵ De arbeidsmarktkansen van ouderen worden verder negatief beïnvloed door de beeldvorming rondom ouderen. Bij zowel werkgevers als werknemers bestaat een overwegend negatief beeld. Ook al worden ouderen gezien als loyaal, nauwkeurig, betrouwbaar, sociaal vaardig en goed in het overdragen van kennis, de negatieve beelden overheersen. Men denkt dat ouderen minder productief zijn en minder bereid of in staat zijn om opleidingen te volgen en mee te gaan in veranderingen. Deze – overwegend negatieve – beeldvorming is niet noodzakelijkerwijs op feiten gebaseerd.

¹ BZK (2006), *Sociaal Jaarverslag Rijk 2005* (p. 51).

² Kamerstuk II, 2005–2006, 30 301, nr. 5.

³ Zie ABP Position Paper, *ons pensioen: flexibel en vergrijzingsbestendig*, augustus 2006.

⁴ Door het CPB is berekend dat door de FPU ten opzichte van de Vut-werknemers gemiddeld vier maanden langer hebben doorgewerkt. Bij de overgang naar een volledig actuarieel neutraal prepensioenschema zou gemiddeld negen maanden langer worden doorgewerkt. Zie CPB Discussion Paper 52, *Early Retirement Behaviour in the Netherlands: Evidence from a Policy Reform*, december 2005.

⁵ Adams, F., M. Arents et al (2005). *Werkt grijs door?; nulmeting houding en gedrag onder potentiële beroepsbevolking en werkgevers ten aanzien van de arbeidsparticipatie van ouderen*. Rotterdam: Ecorys.

Vaardigheden op peil houden

Voor een werkgever is een werknemer alleen interessant indien zijn of haar kennis, kunde en vaardigheden in overeenstemming zijn met het verdiende salaris. Hier ligt een relatie met het bevorderen van prestatie-gerelateerde beloning (zie paragraaf 6.4). Voor oudere werknemers die veelal aan de top van de salarisschaal zitten, betekent dit dat expliciet geïnvesteerd moet worden in het op peil houden van kennis en vaardigheden. Werknemers hebben daarin ook een eigen verantwoordelijkheid. Het is evident dat met een dergelijk beleid al bij relatief jong personeel moet worden begonnen. Ouderenbeleid is daarom onderdeel van een levensfasebewust personeelsbeleid.¹ De Raad voor het Overheids-personeelsbeleid omschrijft dit als «beleid dat is gericht op duurzame inzetbaarheid van alle werknemers, door rekening te houden met hun leeftijd en daarbij behorende kenmerken en behoeften. Hiervoor worden maatregelen getroffen op het terrein van gezondheid, flexibel werken, ontwikkeling van de medewerker en mobiliteit».

Mobiliteit mogelijk maken

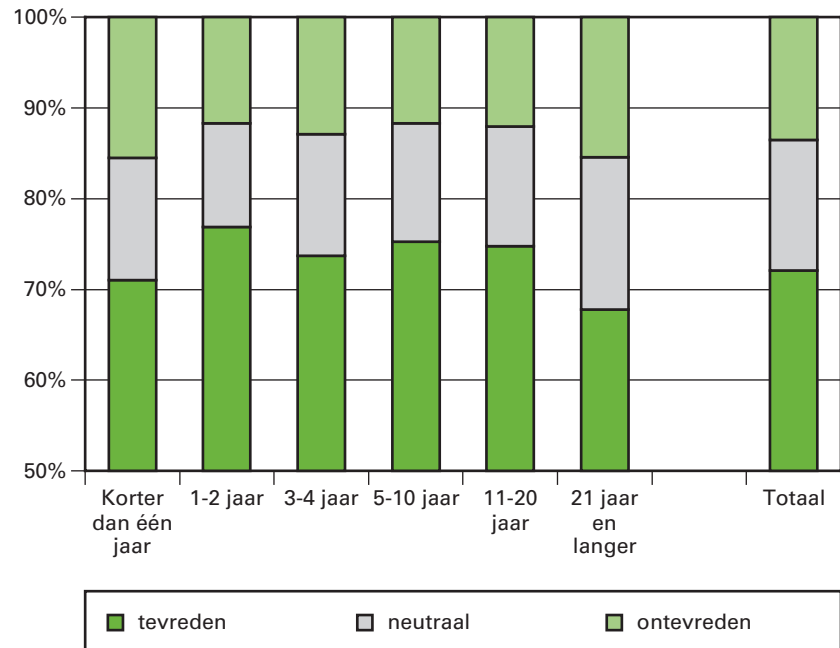
Specifiek voor de oudere werknemer is het belangrijk dat er mogelijkheden zijn om van functie te wisselen. Vanaf een bepaalde leeftijd neemt de mobiliteit sterk af. Hoe langer men namelijk in een bepaalde functie verblijft, des te groter de kans dat men minder gaat functioneren en ontevreden wordt (zie figuur 4.3). Het stimuleren van mobiliteit vraagt zowel een specifiek beleid van de werkgever als een actieve inzet van de werknemer. Hierbij geldt dat externe mobiliteit lastiger te bewerkstelligen is dan interne mobiliteit. Voor de nieuwe werkgever is de oudere werknemer vaak onvoldoende profijtelijk vanwege de hoge loonkosten in relatie tot zijn of haar productiviteit. Mobiliteit is uiteraard niet beperkt tot verticale mobiliteit. Horizontale mobiliteit is voor werknemers in het algemeen veel belangrijker. En voor de oudste groepen werknemers moet in voorkomende gevallen een geleidelijke afbouw van werkzaamheden bespreekbaar worden gemaakt. De afbouw kan in tijd gerealiseerd worden (bijvoorbeeld door de inzet van de levensloop of deeltijdpensioen), maar ook via een aanpassing van het takenpakket.

Extra aandacht voor re-integratie

Oudere (overheids)werknemers komen na ontslag moeilijk aan werk en ontvangen vanwege hun arbeidsverleden een langdurige uitkering met een boven- en nawettelijke aanvulling. Deze combinatie leidt er toe dat een uitkering nog teveel boven werk(hervatting) gaat. Aan overheids-werkgevers wordt daarom gevraagd extra aandacht te besteden aan de re-integratie van oudere ontslagen werknemers. Een financieel goed onderbouwd sociaal plan kan, zonodig met de inzet van bovenwettelijke uitkeringsrechten, een rol spelen bij het van werk naar werk begeleiden van werknemers die in een ontslagprocedure zitten. Het aan het werk helpen van ontslagen ouderen sluit ook aan bij het beleid dat langer doorwerken wil bewerkstelligen.

¹ Dit mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de ROP en De Stichting van de Arbeid. Zie VSO-handreiking levensbewust personeelsbeleid, juni 2006.

Figuur 4.3 Tamelijk tot zeer ontevreden overheidspersoneel in relatie tot het aantal jaren in functie



Bron: BZK, Personeelsonderzoek 2006

Eigenrisicodragerschap WW

Hiervoor is al geconstateerd dat oudere (overheids)werknemers een zwakkere arbeidsmarktpositie hebben, waardoor hun werkherovattingskans geringer is dan die van jongere werknemers. Voor de overheidssectoren komt daar mogelijk nog bij dat overheidswerkgevers verplicht eigenrisicodragers voor de uitkeringslasten bij werkloosheid zijn (zowel voor de WW als voor de aanvullende ontslagvergoedingen). Op zichzelf leidt het eigenrisicodragen WW ertoe dat overheidswerkgevers zorgvuldig omgaan met ontslagbeslissingen. Mede om die reden is het per 1 januari 2001, bij de invoering van de WW voor overheidspersoneel, in de WW vastgelegd. Er is mogelijk echter ook een keerzijde, namelijk het eigenrisicodragen WW kan een drempel voor overheidsorganisaties vormen om oudere werknemers aan te nemen, voor zover deze niet uit de eigen sector of instelling afkomstig zijn. De ontvangende werkgever heeft er dan immers geen financieel baat bij (alleen maar een risico bij eventueel toekomstig ontslag) als hij deze oudere werknemer aanneemt. Het is juist de oorspronkelijke werkgever die er baat bij heeft. De overgang van overtollig defensiepersoneel naar de politie is een voorbeeld van afspraken tussen sectoren om deze drempel weg te nemen. Hier moet echter wel bij worden aangetekend dat sector Politie geen krimpsector is. Dit werkt dus mogelijk niet bij andere overheidssectoren.

4.6 Vrouwen in hogere functies

Het aandeel vrouwen in hogere functies in de verschillende overheidssectoren neemt toe, evenals het percentage vrouwen dat in de sector werkzaam is (zie tabel 4.2).¹ Het percentage vrouwen in de hoogste inkomensgroep is echter nog lang niet een afspiegeling van het percentage vrouwen dat in de sector werkzaam is. De toegang voor

¹ Hierbij wordt verondersteld dat het inkomen gerelateerd is aan het niveau van de functie.

vrouwen tot managementfuncties is dus verbeterd, maar er is nog steeds sprake van een glazen plafond.¹

Tabel 4.2 Aandeel vrouwen in de sector en in de 10% hoogste inkomensgroep (in %)

	Aandeel vrouwen			Aandeel vrouwen in 10% hoogste inkomensgroep		
	1999	2003	2004	1999	2003	2004
Rijk	35	38	39	15	19	20
Defensie	11	13	13	4	6	6
Politie	26	31	32	9	15	16
Onderwijs (PO/VO/BVE)	59	65	67	20	22	22

Bron: BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel

De meeste overheidswerkgevers voeren geen expliciet beleid op het doorbreken van het glazen plafond. De gedachte is dat het glazen plafond zich langs de natuurlijke weg, als gevolg van het stijgende aandeel vrouwen, zal oplossen. Voor een aantal sectoren, waaronder de Waterschappen, Defensie en het Wetenschappelijk Onderwijs, is het vooral van belang dat het percentage vrouwen binnen de sector toeneemt. Defensie heeft daarom het actieplan «Gender» ontwikkeld, dat als doelstelling heeft om zowel het percentage vrouwen in de sector, als het percentage vrouwen in de hogere functies te vergroten. Enkele sectoren, waaronder Rijk, Primair en Voortgezet Onderwijs en UMC, voeren wel beleid om het aandeel vrouwen in hogere functies te vergroten. Zo streeft de sector Rijk ernaar om in 2010 25% vrouwen in de salarisschalen 15 t/m 19 te hebben. In 2005 lag dit percentage op 18%. Gerichte benoemingen en loopbaanbeleid, zoals bijscholing, managementtrainingen en monitoring, worden ingezet om dit streefcijfer te realiseren. Voor benoemingen in hogere functies wil de sector Rijk tenminste één vrouw op de kandidatenlijst en één vrouw in de selectiecommissie. De initiatieven van de UMC om het aantal vrouwen in hogere functies te vergroten, richten zich vooral op de inzet van mentoren. Ook in het Primair en Voortgezet Onderwijs zijn er stimuleringsregelingen ingesteld om beginnende vrouwelijke directeuren te begeleiden en te coachen. In het Primair Onderwijs is daarnaast het project duobanen opgezet en zijn er zogeheten kweekvijvertrajecten ontwikkeld om de doorstroom van vrouwen naar managementfuncties te bevorderen.

¹ Het glazen plafond duidt op onzichtbare belemmeringen voor vrouwen om door te stromen naar leidinggevende functies.

5. BELONINGSPOSITIE VAN WERKNEMERS IN DE COLLECTIEVE SECTOR

5.1 Inleiding

In het arbeidsmarkthoofdstuk van deze nota is gesignaleerd dat zich in delen van de collectieve sector arbeidsmarktknelpunten zullen voordoen. Het verbeteren van de publieke prestaties komt onder druk te staan wanneer overheidswerkgevers niet kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel. Omdat vanuit de economische theorie aan beloning een belangrijke evenwichtsscheppende rol op de arbeidsmarkt wordt toegekend, wordt er in dit hoofdstuk specifiek aandacht besteed aan de beloning in de collectieve sector. Ook de SER ziet een belangrijke rol voor arbeidsvoorwaarden. De Raad adviseert aan het kabinet de cao-partijen de mogelijkheid te bieden om een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket op te stellen.¹

De beloningspositie wordt in dit hoofdstuk gedefinieerd als het verschil in primaire beloning tussen een werknemer in één van de sectoren van de collectieve sector ten opzichte van een vergelijkbare werknemer in de marktsector. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met andere factoren die van invloed zijn op de arbeidsmarktpositie, zoals secundaire arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld gunstige verlofregelingen) en de inhoud van het werk. Beloningsverschillen kunnen om tal van redenen gerechtvaardigd zijn. Een combinatie van relatief grote negatieve beloningsverschillen en een dreigende arbeidsmarktproblematiek maakt binnen de overheidssectoren echter vooral de beloningspositie van het Primair en Voortgezet Onderwijs kwetsbaar.

5.2 Beloningspositie in perspectief

In 2006 heeft SEO in opdracht van BZK de beloning van werknemers in de collectieve sector met de beloning van werknemers in de marktsector vergeleken.² Deze vergelijking heeft betrekking op eind 2004. Op gelijke wijze als bij de eerder uitgevoerde beloningsvergelijking over 2001, is in de beloningsvergelijking over 2004 onderzocht wat de beloning van een werknemer is in de collectieve sector, vergeleken met de beloning van een werknemer in de marktsector.³ Daarbij wordt de werknemer in de collectieve sector vergeleken met de werknemer in de marktsector op de volgende aspecten: geslacht, leeftijd, opleidings- en beroepsniveau, etniciteit en anciënniteit.⁴ Deze aspecten worden vervolgens gewogen voor de bestandssamenstelling in het betreffende onderdeel van de collectieve sector. Voor diverse groepen werknemers uit de collectieve sector komen er zo procentuele gecorrigeerde bruto uurloonverschillen met werknemers uit de marktsector naar voren.

Onderzoek SEO

¹ SER (2006). *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector*. SER-advies 06/04. Den Haag.

² SEO (2006). *Beloningsverschillen tussen de marktsector en de collectieve sector in 2004*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

³ BZK (2004). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005*. (p. 16).

⁴ Op basis van apart geschatte loonvergelijkingen voor markt en collectieve sector is daarbij eerst de invloed op de beloning vastgesteld van de genoemde individuele achtergrondkenmerken. Vervolgens is op basis van deze resultaten en met behulp van de zogeheten Oaxaca decompositie gecorrigeerd voor samenstellingseffecten op basis van deze kenmerken, zodat onverklaarde beloningsverschillen overblijven. Het uitgevoerde onderzoek kent een hoge verklaringsgraad. De gehanteerde loondefinitie is die van het bruto uurloon sociale verzekeringen: de totale beloning exclusief de beloning voor overwerk, maar inclusief eenmalige beloningen, het werkgeversdeel van vrijgestelde premies en het spaarloon. Vgl. Heyma, A. et al. Beloningsverschillen 2004.

Een oordeel over de beloning die recht doet aan alle aspecten die daaraan vast zitten vergt een specifieke vergelijking van takenpakketten. Dit is echter niet haalbaar gelet op de diversiteit aan banen binnen de collectieve sector en de subjectiviteit die waardering van verschillende baanaspecten ten opzichte van elkaar met zich meebrengt. Wanneer werknemers bijvoorbeeld onder zware omstandigheden werken, worden zij hiervoor veelal gecompenseerd via het loon. Ook onregelmatige diensten en nachtwerk worden gecompenseerd (Defensie, Zorg en Welzijn). Met name in de sectoren Defensie en Politie speelt het veiligheidsrisico dat men loopt bij uitvoering van de werkzaamheden mee. Sommige banen vergen een specifieke vooropleiding of bedrijfsopleiding met soms een doorlooptijd van enkele jaren (Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Universitair Medische Centra), waardoor extra competenties worden opgedaan, waarvoor ook extra kan worden beloond. Daarnaast kennen in naam gelijke functies niet altijd een gelijke functie-inhoud. Verder zijn de secundaire arbeidsvoorwaardenpakketten niet meegenomen in de vergelijking. In de taakvelden Openbaar Bestuur en Veiligheid is het secundaire arbeidsvoorwaardenpakket ten opzichte van de markt wat gunstiger.¹ In het Onderwijs is het juist wat ongunstiger. Mede vanwege dit soort factoren zijn beloningsverschillen en arbeidsmarktproblemen geen twee zijden van dezelfde medaille. De collectieve sector kan in een bepaalde situatie ruim betalen, maar toch met arbeidsmarkt knelpunten geconfronteerd worden als daarmee andere negatieve factoren niet voldoende gecompenseerd worden of wanneer er schaarste is in het arbeidsmarktsegment waar de collectieve sector specifiek werft. De collectieve sector kan ook relatief weinig betalen zonder dat er arbeidsmarktproblemen zijn, omdat er vanwege de aard van de betreffende banen een voldoende ruim arbeidsaanbod is. Inkomensverschillen zijn vanuit werkgeversoptiek pas problematisch als deze zich voordoen in een situatie waarbij de arbeidsvraag groter is dan het arbeidsaanbod (kwantitatief probleem) of het arbeidsaanbod van een lager niveau is dan de werkgever wil aantrekken (kwalitatief probleem).

Ondanks bovengenoemde kanttekeningen levert het beloningsonderzoek waardevol materiaal op, omdat het inzicht geeft in wat men – gegeven een bepaalde opleiding – kan verdienen in de onderdelen van de collectieve sector vergeleken met de marktsector. Als zodanig geeft het inzicht in de attractiviteit van deze onderdelen voorzover het de component beloning betreft. Beloningsverschillen blijken voor een belangrijk deel afhankelijk van de doorgroeimogelijkheden in functie-niveau binnen banen, en tussen banen binnen dezelfde sector. Wanneer de doorgroeimogelijkheden binnen banen beperkt zijn, zal ook de beloning minder groeien. Beloningsverschillen met de marktsector worden dan groter naarmate men langer in dienst is bij dezelfde werkgever. Dit soort effecten komt terug in de gemiddelde beloningspositie.

5.3 De beloningsstand in 2004

De beloningspositie van werknemers in de collectieve sector ten opzichte van de markt is gemiddeld ongunstiger geworden. In 2004 lag het bruto uurloon van overheidswerknemers gemiddeld 1,6% onder dat van vergelijkbare werknemers in de markt.² In 2001 verdienden werknemers in de collectieve sector gemiddeld 0,1% minder dan in de markt. Niet alle werknemers binnen de collectieve sector verdienden in 2004 1,6% minder dan in de marktsector. Wanneer de beloningspositie van diverse groepen in ogenschouw wordt genomen ontstaat een gevarieerd beeld.

¹ BZK (2004). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005*. (p. 19–21).

² SEO (2006). *Beloningsverschillen tussen de marktsector en de collectieve sector in 2004*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Geslacht

Mannen in de marktsector verdienen meer dan mannen met gelijke achtergrondkenmerken in de collectieve sector. Vrouwen in de collectieve sector daarentegen hebben een lichte beloningsvoorsprong. De beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen zijn in de markt dus groter dan de verschillen tussen mannen en vrouwen in de collectieve sector. Voor zowel vrouwen als mannen is de beloningspositie in de collectieve sector ten opzichte van de markt in 2004 ongunstiger dan in 2001.

Tabel 5.1 Procentuele gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar geslacht

(percentage dat een gemiddelde werknemer uit de collectieve sector meer verdient dan een werknemer met gelijke kenmerken in de marktsector)

Geslacht	Beloningsverschil met de marktsector
Man	- 8
Vrouw	1

Bron: SEO, 2006

Opleidingsniveau

Evenals in 2001 verdient elementair, lager en middelbaar opgeleid personeel in de collectieve sector meer dan in de marktsector. Hbo en wetenschappelijk opgeleid personeel kent een ongunstige beloningspositie ten opzichte van vergelijkbaar personeel in de markt. De beloningspositie van wetenschappelijk opgeleid personeel is daarbij sinds 2001 verbeterd terwijl de beloningspositie van hbo-opgeleiden minder is geworden. Met name hbo en wetenschappelijk opgeleide mannen verdienen minder dan in de markt.

Tabel 5.2 Procentuele gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar opleidingsniveau

(percentage dat een gemiddelde werknemer uit de collectieve sector meer verdient dan een werknemer met gelijke kenmerken in de marktsector)

Opleidingsniveau	Beloningsverschil met de marktsector
Elementair	2
Lager	12
Middelbaar	4
Hbo	- 11
Wetenschappelijk	- 12

Bron: SEO, 2006

Leeftijd

Hoewel in de collectieve sector de startsalarissen goed zijn, is de ontwikkeling in financiële doorgroei in de loopbaan vlakker dan in de marktsector.¹ Vanaf ongeveer 55-jarige leeftijd wordt gemiddeld nog een kleine inhaalslag in uurloon gemaakt. Waar de beloningsgroei in de marktsector rond deze leeftijd ongeveer stopt, is er in delen van de collectieve sector nog doorgroei.

¹ SEO (2005). *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever*. SEO-rapport nr. 797.

Tabel 5.3 Procentuele gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar leeftijdsklasse
(percentage dat een gemiddelde werknemer uit de collectieve sector meer verdient dan een werknemer met gelijke kenmerken in de marktsector)

Leeftijd	Beloningsverschil met de marktsector
Tot 25 jaar	29
25-34 jaar	- 1
35-44 jaar	- 8
45-54 jaar	- 9
55 en ouder	- 6

Bron: SEO, 2006

5.4 Sectorale verschillen

In deze paragraaf wordt melding gemaakt van de beloningsverschillen met de markt, opgedeeld naar sector. De meest opvallende aspecten hiervan zijn uitgelicht. Nogmaals zij opgemerkt dat in deze paragraaf beloningen zijn vergeleken op basis van achtergrondkenmerken van werknemers en niet op basis van de inhoud, niveau en omstandigheden van functies. Naast gecorrigeerde bruto uurloonverschillen in 2004 wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de bruto loongroei tussen 2001 en 2004. Om deze loongroei zuiver te kunnen presenteren is geabstraheerd van wijzigingen in de samenstelling van het personeelsbestand. Er is derhalve een vergelijking gemaakt van wat een werknemer in 2001 verdiende en wat een, qua achtergrondkenmerken, gelijke werknemer in 2004 verdient. Opvallend is dat, voor nagenoeg alle overheidssectoren, deze loongroei lager ligt dan de contractloonontwikkeling tussen 2001 en 2004.¹ De vermoedelijk belangrijkste oorzaak hiervoor ligt in het gegeven dat de jaren 2001-2004 conjunctureel slechte jaren waren waardoor er relatief weinig baanmobiliteit heeft plaatsgevonden. Met baanmobiliteit worden juist vaak sprongen gemaakt in beloning. Ook kan de oorzaak gevonden worden in vermindering van toelagen tussen 2001 en 2004. De loongroei van werknemers in de collectieve sector is verder vergeleken met de loongroei van een, qua samenstelling gelijke groep werknemers in de marktsector.

Openbaar Bestuur

Tabel 5.4 Procentuele gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar sector
(percentage dat een gemiddelde werknemer uit de collectieve sector meer verdient dan een werknemer met gelijke kenmerken in de marktsector)

Sector	Gecorrigeerd beloningsverschil 2004	Bruto loongroei tussen 2001-2004 ¹	Bruto loongroei vergelijkbare groep in de markt 2001-2004
Collectieve sector totaal	- 1,6	5,4	8
Rijk	- 3,6	4,9	9
Gemeenten	- 3,1	8,1	8
Provincies	- 1,7	12,1	9
Rechterlijke Macht	16,4	0,9	9
Waterschappen	2,4	8,4	7

Bron: SEO, 2006

¹ Loongroei gezuiverd van samenstellingseffecten. De loongroei omvat contractuele loonontwikkeling, veranderingen in toegekende toelagen en ranginflatie danwel rangdeflatie.

¹ Zie voor contractloonontwikkeling hoofdstuk 6.

Ontwikkeling sinds 2001

Sinds 2001 is de beloningspositie van Gemeenten, Provincies en Waterschappen verbeterd. Daarmee liepen Provincies en Gemeenten een deel van de in 2001 geconstateerde beloningsverschillen met de markt in. In de sectoren Rijk en Rechterlijke Macht bleef de loongroei achter bij de loongroei in de markt.

Opleidingsniveau

Behalve bij de Rechterlijke Macht werven de sectorwerkgevers in het Openbaar Bestuur onder alle opleidingsniveaus. Het gevarieerde beeld van de beloningspositie naar opleidingsniveau bij de gehele collectieve sector, komt terug in de sectoren van het Openbaar Bestuur. Opvallend daarbij is dat de beloningspositie van wetenschappelijk opgeleiden bij de Gemeenten ongunstiger is (-19% ten opzichte van de markt) dan het gemiddelde in de collectieve sector (-12%). De beloningspositie van deze gemeenteambtenaren is wel iets verbeterd sinds 2001. De sector Rijk blijft voor wetenschappelijk opgeleiden relatief attractief qua beloning (-6%). De beloningspositie van wetenschappelijk opgeleiden bij Rechterlijke Macht wijkt af van die van wetenschappelijk opgeleiden in andere overheidssectoren. De beloningspositie van werknemers bij de Rechterlijke Macht (louter wetenschappelijk opgeleid met specifieke vooropleiding) ten opzichte van de markt is gunstig (+16%). Wel is de beloningspositie minder gunstig dan in 2001.

Doorgroeimogelijkheden

Werknemers in het Openbaar Bestuur hebben voor een deel zelf invloed op de financiële doorgroei door van baan te wisselen. Functiemobiliteit binnen het Openbaar Bestuur levert gemiddeld een beloningsgroei van 5% op.¹ Ook wanneer werknemers vertrekken naar een organisatie in de markt wordt hun ervaring, opgedaan binnen het Openbaar Bestuur, goed beloond. De stap naar de marktsector vindt overigens relatief weinig plaats.

Onderwijs en Wetenschappen

Ontwikkeling sinds 2001

De beloningspositie van de onderwijssectoren is niet verbeterd sinds 2001. Terwijl er in 2001 reeds sprake was van een ongunstige beloningspositie ten opzichte van de markt, is deze beloningspositie in 2004 ongunstiger geworden.

Opleidingsniveau

In het Primair Onderwijs, het Voortgezet Onderwijs en de BVE wordt met name geworven onder hbo-opgeleid personeel terwijl in de laatste twee sectoren ook veel wo-opgeleiden werkzaam zijn. Vooral de beloningsverschillen van wo-opgeleid personeel zijn relatief groot. Het wetenschappelijk personeel verdient circa 30% minder dan in de markt. Het hbo-opgeleid personeel verdient ongeveer 10% minder dan in de markt en wijkt daarmee niet af van de beloningspositie van hbo-opgeleiden in de rest van de collectieve sector. Ook in de sectoren HBO, Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoekinstellingen wordt met name geworven onder wo- en hbo-opgeleid personeel. Het wo-opgeleid personeel in de sectoren Hoger Beroepsonderwijs en Wetenschappelijk Onderwijs verdient respectievelijk 22 en 23% minder dan werknemers in de markt. Hbo-opgeleid personeel verdient in het Hoger Beroepsonderwijs nauwelijks minder dan in de marktsector (-3%). Universitair Medisch Centra werven onder alle opleidingsgroepen. De beloningspositie van werknemers in UMC is voor alle opleidingsniveaus gemiddeld gunstig ten opzichte van de markt. Met name middelbaar opgeleid personeel zag de beloningspositie tussen 2001 en 2004 verbeteren.

¹ SEO (2005). *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever*. SEO-rapport nr. 797.

Tabel 5.5 Procentuele gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar sector

(percentage dat een gemiddelde werknemer uit de collectieve sector meer verdient dan een werknemer met gelijke kenmerken in de marktsector)

Sector	Gecorrigeerd beloningsverschil 2004	Bruto loongroei tussen 2001–2004 ¹	Bruto loongroei vergelijkbare groep in de markt 2001–2004
Collectieve sector totaal	- 1,6	5,4	8
Primair Onderwijs	- 10,2	8,8	10
Voortgezet Onderwijs	- 14,1	8,0	9
Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie	- 9,3	8,2	10
Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	- 9,1	7,0	10
Wetenschappelijk Onderwijs/ Onderzoekinstellingen	- 15,7	6,8	9
UMC	9,5	8,1	10

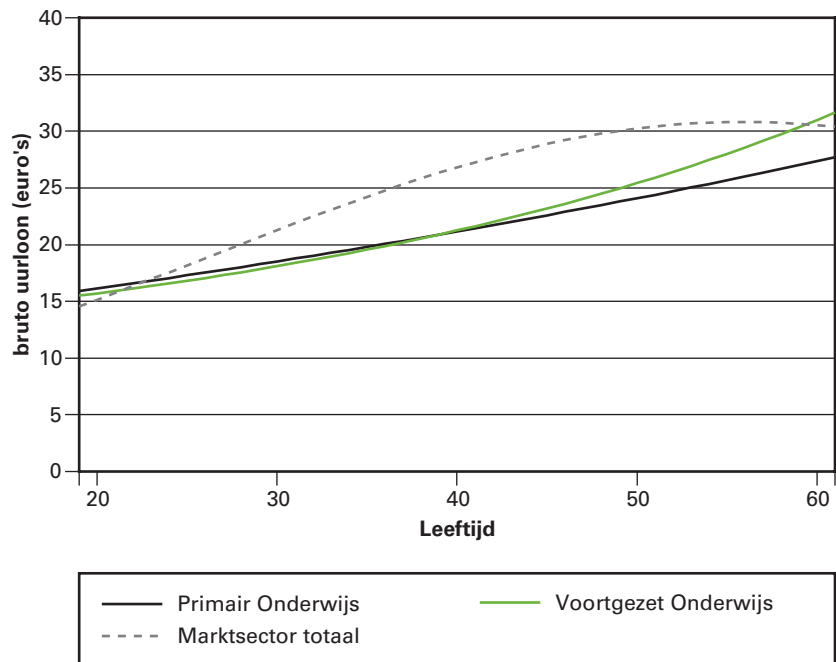
Bron: SEO, 2006

¹ Loongroei gezuiverd van samenstellingseffecten. De loongroei omvat contractuele loonontwikkeling, veranderingen in toegekende toelagen en ranginflatie danwel rangdeflatie.

Doorgroeimogelijkheden

De ongunstige beloningspositie van hbo en wetenschappelijk opgeleid personeel in het Primair en Voortgezet Onderwijs wordt deels veroorzaakt door de beperkte loopbaanmogelijkheden in deze sectoren. Veelal gaan functie- en baanwisselingen gepaard met financiële doorgroei in beloning. Deze wisselingen komen in onderwijssectoren minder vaak voor dan in andere sectoren van de collectieve sector. De beperkte loopbaanmogelijkheden en de minder vaak voorkomende functie- en baanwisselingen zorgen voor een vlakker beloningsprofiel (zie figuur 5.1). Door het vlakkere profiel lopen de verschillen van hbo- en wetenschappelijk opgeleiden tussen de 30 en 50 jaar met werknemers in de marktsector vrij fors op. Echter, in de laatste fase van de loopbaan groeit de beloning in gelijke tred door, terwijl deze beloningsgroei in de marktsector afvlakt. Op latere leeftijd wordt het verschil in uurloon daardoor deels ingelopen. Ook in de overige onderwijssectoren kennen hoger opgeleide mannen een vlakkere beloningsgroei, maar lopen de achterstanden tussen de 30 en 50 jaar minder op dan bij het PO en VO.

Figuur 5.1 Beloningsprofiel hbo-opgeleide mannen in PO, VO en markt



Bron: SEO, 2005

Veiligheid

Ontwikkeling sinds 2001

De gemiddelde beloningspositie van politiepersoneel en militairen (Defensie) is in 2004 gunstig ten opzichte van de markt. De beloningspositie van burgerpersoneel bij Defensie is in datzelfde jaar ongunstig ten opzichte van de markt. Voor alle drie de groepen werknemers in het taakveld Veiligheid is de beloningspositie ongunstiger geworden sinds 2001. De brutoloongroei in het taakveld Veiligheid bleef, ten opzichte van andere taakvelden van de collectieve sector, het meest achter bij de markt.

Tabel 5.6 Procentuele gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar sector

(percentage dat een gemiddelde werknemer uit de collectieve sector meer verdient dan een werknemer met gelijke kenmerken in de marktsector)

Sector	Gecorrigeerd beloningsverschil 2004	Bruto loongroei tussen 2001-2004 ¹	Bruto loongroei vergelijkbare groep in de markt 2001-2004
Collectieve sector totaal	- 1,6	5,4	8
Defensie (burgerfuncties)	- 15,0	2,8	7
Defensie (gevechtsfuncties)	34,5	n.b.	n.b.
Politie	3,3	2,7	8

Bron: SEO, 2006

¹ Loongroei gezuiverd van samenstellingseffecten. De loongroei omvat contractuele loonontwikkeling, veranderingen in toegekende toelagen en ranginflatie dan wel rangdeflatie.

Opleidingsniveau

De gemiddelde gunstige beloningspositie ten opzichte van de markt voor politiepersoneel komt met name door de gunstige beloningspositie van het middelbaar opgeleide personeel. Veruit de meeste werknemers hebben dit opleidingsniveau. Deze groep heeft een gunstige beloningspositie ten opzichte van werknemers in de markt (4%), al was de beloningspositie in 2001 nog vier procentpunten beter. Defensie werft met name jongere lager en middelbaar opgeleide militairen. De beloningspositie van deze twee groepen is gunstig, respectievelijk 50% en 28% meer dan vergelijkbaar personeel in de marktsector. Doordat de samenstelling van het personeelsbestand sterk afwijkt van de samenstelling in andere sectoren in de collectieve sector, wijkt ook de beloningspositie sterk af. Middelbaar en lager opgeleiden, en jongeren verdienen in de gehele collectieve sector gemiddeld gunstig ten opzichte van de marktsector. Daarnaast krijgen militairen relatief veel interne scholing – 15% van de loonsom wordt uitgegeven aan scholing – waardoor het opleidingsniveau van de werknemers in het onderzoek onderschat kan zijn. Burgerpersoneel in de sector Defensie verdient minder dan in de markt, ongeacht het opleidingsniveau. De grootste groep, middelbaar opgeleid personeel, verdient 17% minder dan in de markt.

Doorgroeimogelijkheden

De doorgroei in beloning tijdens de loopbaan is bij zowel Politie als Defensie vrij vlak. Dat betekent voor het grootste deel van de militairen en het politiepersoneel dat er een goed aanvangssalaris geboden wordt ten opzichte van de markt. In de loop van de carrière loopt deze gunstige beloningspositie vrij snel terug.

Zorg en Welzijn

Ontwikkeling sinds 2001

Het beeld van de beloningspositie van verschillende groepen in de sector Zorg en Welzijn ten opzichte van de markt komt ongeveer overeen met de beloningspositie van gelijke groepen in de totale collectieve sector.

Opleidingsniveau

De beloningspositie van hbo-opgeleiden is tussen 2001 en 2004 ongunstiger geworden, terwijl de beloningspositie van wetenschappelijk opgeleiden verbeterde. De beloningspositie van middelbaar opgeleiden, veruit de grootste groep binnen de Zorg en Welzijnsector, liep twee procentpunt terug, al bleef deze gunstig ten opzichte van de markt (3%).

Tabel 5.7 Beloningspositie Zorg en Welzijn

(percentage dat een gemiddelde werknemer uit de collectieve sector meer verdient dan een werknemer met gelijke kenmerken in de marktsector)

Sector	Gecorrigeerd beloningsverschil 2004	Bruto loongroei tussen 2001–2004 ¹	Bruto loongroei vergelijkbare groep in de markt 2001–2004
Collectieve sector totaal	– 1,6	5,4	8
Zorg en welzijn	– 0,2	3,8	8

Bron: SEO, 2006

¹ Loongroei gezuiverd van samenstellingseffecten. De loongroei omvat contractuele loonontwikkeling, veranderingen in toegekende toelagen en ranginflatie dan wel rangdeflatie.

Doorgroeimogelijkheden

De beloningspositie van vrouwen in de sector Zorg en Welzijn is op jonge leeftijd gunstig in vergelijking met de marktsector. De financiële doorgroei van vrouwen later in de carrière blijft echter achter. In totaliteit is de beloningspositie van vrouwen in de sector Zorg en Welzijn minder

aantrekkelijk dan in andere sectoren van de collectieve sector. De beloningspositie van mannen is, net als in meerdere andere overheidssectoren, ongunstig. Zij maken een minder gunstige beloningsgroei door dan in de markt. Dat de gemiddelde beloningspositie van de Zorg en Welzijnsector nog bijna marktconform is, komt omdat er momenteel voornamelijk jongere vrouwen in de sector werken. Daarin wijkt de Zorg en Welzijnsector af van andere sectoren in de collectieve sector.

BOX 5.1 **Beleid versus uitvoering**

In diverse gremia staan de verschillen in beloning voor «beleidsvormend» en «uitvoerend» werk ter discussie. Verschillen in waardering van de twee typen functies zijn verankerd in functiewaarderingsystemen. In functiewaarderingsystemen worden banen op verschillende factoren vergeleken en ontstaat een hiërarchie in het niveau van banen. Functiewaarderingsystemen streven objectiviteit in beoordeling na. De bepaling welke factoren zwaarder meespelen dan andere factoren in de beoordeling is deels afhankelijk van arbeidsmarktverwegingen maar kent ook een minder objectief deel. Aan de beoordeling liggen ook keuzes over rechtvaardigheid ten grondslag. Binnen enkele overheidssectoren zijn aanpassingen gemaakt aan de functiewaarderingsystemen. Daarbij zijn onder andere de functies in uitvoeringsorganisaties opnieuw gewaardeerd. De sector Rijk kent naast het algemene functiewaarderingsstelsel een functiewaarderingsstelsel voor uitvoeringsorganisaties (FUWAUIT). Specifiek de waardering van uitvoeringsfuncties staat hierbij centraal. In de sector Waterschappen is twee jaar geleden een uniform functiewaarderingsstelsel ontwikkeld die in 2010 door alle waterschappen zal zijn ingevoerd. Daarbij is aandacht besteed aan de waardering van beleid- en uitvoeringsfuncties. Ook bij Provincies staat het onderwerp op de agenda. De VNG geeft aan dat het onderwerp minder speelt bij Gemeenten. Juist in uitvoeringsorganisaties wordt goed verdiend.

Bron: Sectorale informatie

5.5 Conclusies

Beloningsverschillen moeten genuanceerd worden gezien. De beloningshoogte¹ is één van de aspecten die de aantrekkelijkheid van banen bepaalt, maar ook andere baanaspecten zoals werkinhoud en doorgroei-mogelijkheden spelen een belangrijke rol. Voor de baankeuze van mensen, en dus de arbeidsmarktpositie van de overheid is tevredenheid over het gehele pakket van belang. Vanuit arbeidsmarktoogpunt zijn beloningsverschillen niet van belang wanneer er voldoende personeel van gewenste kwaliteit kan worden aangetrokken. Potentiële problemen dreigen wel indien sprake is van relatief grote beloningsverschillen die gepaard gaan met dreigende arbeidsmarktknelpunten. Wanneer de bevindingen uit de vorige paragrafen gezien worden in het licht van de dreigende arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector (zie hoofdstuk 3), kan een aantal conclusies worden getrokken.

Binnen de overheidssectoren valt met name de beloningspositie van werknemers in het Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs op. De ongunstige beloningspositie in combinatie met de verwachte knelpunten onder docenten, wijst op de kwetsbaarheid van deze sectoren in de nabije toekomst. Organisaties in deze sectoren kennen momenteel weinig moeilijk vervulbare vacatures, maar werving en behoud van personeel verlopen ook nu niet zonder problemen. Tekenend hiervoor is het moeten voorzien in personeel dat niet de vereiste vooropleiding heeft genoten. Tekenend is bovendien dat 35-jarige instromers vanuit de markt 14% meer worden betaald dan 35-jarige werknemers die in de sector zijn begonnen.² Dit laatste geeft aan dat het beloningsverschil tussen onderwijssectoren en de markt ervoor zorgt dat alleen met financiële compensatie

¹ Overigens was in 2004, zoals in hoofdstuk 3.4 is opgemerkt, de beloningswaardering van werknemers bij de overheid hoger dan in de markt.

² OCW (2005). *Nota werken in het Onderwijs 2006*, (p. 42); SEO (2005). *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever*. SEO-rapport nr. 797.

werknemers uit de markt te trekken zijn. Niet alleen de werving, maar ook het behoud van – met name jonger – personeel verloopt niet zonder problemen.¹ Een van de redenen hiervoor is een gebrek aan doorgroei-mogelijkheden.² Uit het overheidsbrede Personeelsonderzoek uit 2006 komt eenzelfde beeld naar voren: met name werknemers in het Primair en Voortgezet Onderwijs zijn relatief ontevreden over de financiële doorgroei-mogelijkheden. Gemiddeld genomen zijn werknemers in het PO en VO tien à vijftien procentpunten minder tevreden dan werknemers in andere overheidssectoren.

Het gebrek aan loopbaanmogelijkheden vindt zijn weerslag in de financiële doorgroei en in de gemiddelde beloningspositie. Dit speelt niet alleen in het Primair en Voortgezet Onderwijs, maar ook in de andere onderwijssectoren. Vanuit het Ministerie van OCW en de sector-werkgevers worden meerdere initiatieven ondernomen om doorgroei in de loopbaan in de sectoren mogelijk te maken en zo banen aantrekkelijker te maken. De afgelopen jaren zijn er op dit gebied reeds activiteiten ondernomen. Zo zijn bijvoorbeeld banen bij hogescholen verrijkt met extra taken en zijn er salarisschalen toegevoegd. Bevordering van doorgroei-mogelijkheden is één van de belangrijkste maatregelen die de aantrekkelijkheid van banen in de onderwijssectoren kan verbeteren. Dit overigens in het bredere verband van het aantrekkelijker maken van het werken in het onderwijs. Ook de SER wijst op functiedifferentiatie, ontwikkelingsfuncties, versterken van de professionaliteit en het verbeteren van de status en het imago.

Ook in de Zorg en Welzijnsector worden knelpunten verwacht. De SER adviseert het kabinet te investeren in scholing en menselijk kapitaal, en daarnaast productiviteitsverbetering te stimuleren middels taakherschikking, taakverrijking en verbeteringen in het management. De beloningspositie is in 2004 redelijk marktconform. Dit komt doordat er met name jongeren en (jonge) vrouwen in de sector werken. Voor andere groepen werknemers is de beloningspositie minder gunstig. Dit maakt de arbeidsmarktpositie van de Zorg en Welzijnsector, gezien de verwachte knelpunten, kwetsbaar, met name op het punt van behoud van personeel.

Op middellange termijn wordt krapte verwacht onder hoger opgeleiden terwijl de arbeidsmarkt voor lager opgeleiden ruim zal zijn. De scheve verdeling in beloningspositie tussen hoger opgeleiden en lager opgeleiden in grote delen van de collectieve sector roept tegen die achtergrond vraagtekens op. Het gebruik van deelcao's voor groepen waar knelpunten optreden wordt binnen de overheidssectoren nu niet toegepast, maar is een vorm van differentiatie die in de toekomst interessant kan worden.

Andere verwachte knelpunten zullen specifiek zijn. Zo worden knelpunten in de meer technische en specialistische beroepen verwacht. Ook hier kan de beloningspositie een rol gaan spelen in de aantrekkelijkheid van banen. Arbeidsmarkttoelagen en bindingspremies zijn bij specifieke knelpunten in te zetten.

¹ OCW (2002). *Voortgang Maatwerk*. Brief aan de Tweede Kamer, april 2002.

² EIM (2002). *Waarom leraren de sector verlaten*, onderzoek naar de uitstroom uit het Primair en Voortgezet Onderwijs. Zoetermeer, november 2002.

6. ARBEIDSVOORWAARDEN EN ARBEIDSVERHOUDINGEN

6.1 Inleiding

Een grote bedreiging voor de kwaliteit van de overheid zijn de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op korte en middellange termijn. Het arbeidsvoorwaardenbeleid dient de komende jaren dan ook volop bij te dragen aan het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel, echter zonder dat de slag om schaars personeel leidt tot een toenemende loonconcurrentie tussen overheid en marktsector. Meer dan voorheen zullen de middelen daartoe door de sectoren gedifferentieerd moeten worden ingezet. Dit in het verlengde van de analyses ten aanzien van de arbeidsmarkt in hoofdstuk 3 en de beloningspositie van de overheidssectoren in hoofdstuk 5. De inzet van middelen is enerzijds maatwerk waar de sectoren zelf de beste afweging kunnen maken. Anderzijds is de verdeling van de middelen de verantwoordelijkheid van het kabinet omdat het de besteding van publieke middelen betreft. In deze afweging dient er bijzondere aandacht te zijn voor de verhouding tussen kabinet en overheidssectoren en de manier waarop het kabinet de regie voert over de arbeidsvoorwaarden.

Prestatiebeloning kan langs twee wegen bijdragen aan het bevorderen van kwaliteit. Door het formuleren van te bereiken resultaten worden overheidsorganisaties aangespoord zich te bezinnen op de na te streven kwaliteit. Organisaties die zich bewust zijn van de samenhang tussen hun doelen en hun taken, presteren efficiënter. Daarnaast werkt prestatiebeloning positief op de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever voor de specifieke groep die nu onvoldoende uitdaging ziet in een overheidsbaan. Het kabinet zal ontwikkelingen op dit vlak en de inzet van prestatiebeloning verder bevorderen.

Vanwege de verslechterende concurrentiepositie van Nederland heeft het kabinet ervoor gekozen om in de jaren van herstel sterk in te zetten op de beperking van de contractloonontwikkeling en de versoering van de sociale zekerheid. Over 2004 en 2005 is de contractloontijging bij de overheid dan ook beperkt geweest, en lager dan in de markt.

Vergrijzing en een toenemende vraag naar hoger opgeleiden (zie hoofdstuk 3) zullen overheidssectoren dwingen om hun arbeidsvoorwaarden gericht in te zetten. Zeker in sectoren waar een tekort wordt verwacht, moet het ook voor starters aantrekkelijk zijn om te kiezen voor een baan bij de overheid. Om deze werknemers langer te binden is het van belang perspectief te bieden op horizontale en verticale mobiliteit. Het arbeidsvoorwaardenpakket moet daarbij naar redelijkheid over de generaties en levensfasen verdeeld zijn. Dezelfde redelijkheid wordt verwacht van het pensioenstelsel. De solidariteit in het pensioenstelsel kan alleen worden behouden indien dit stelsel fair is over de generaties heen, en ook als zodanig wordt ervaren. Op het terrein van de arbeidsverhoudingen heeft het kabinet advies ontvangen van de ROP over het verdere traject voor de harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren. In samenhang met een kosten-batenanalyse kan door een volgend kabinet tot een oordeel worden gekomen.

6.2 Verhouding tussen kabinet en overheidssectoren

(Door)decentralisatie bevoegdheden De regering heeft gedurende de laatste vijftien jaar stelselmatig stappen terug gedaan in haar bemoeienis met de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid. Sinds 1993 is het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid gedecentraliseerd naar acht overheidssectoren. Dit vanuit de gedachte dat op decentraal niveau maatwerk kan worden geboden. Voor vijf van deze sectoren wordt onderhandeld door de ministers van BZK (Rijk en Politie), OCW, Defensie en Justitie (voor de Rechterlijke Macht). Voor de overige drie (Gemeenten, Provincies en Waterschappen) wordt onderhandeld door de bestuurders van de decentrale overheden. Vanaf 1998 is in de sector Onderwijs het overleg verder doorgedecentraliseerd naar een zestal afzonderlijke onderwijssectoren (Universiteiten, Hoger Beroepsonderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Voortgezet Onderwijs, Onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra). In deze sectoren wordt onderhandeld door werkgeversverenigingen. Met de voorgenomen doordecentralisatie van het Primair Onderwijs zal een einde komen aan de directe betrokkenheid van de minister van OCW bij de arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijsveld. Daarbij worden vanuit publieke middelen integrale budgetten ter beschikking gesteld aan de individuele instellingen binnen deze doorgedecentraliseerde sectoren. Deze beweging onderstreept de eigen verantwoordelijkheid van deze instellingen en van hun werkgeversorganisaties.

Consequenties in de verhouding tot het kabinet

Het op afstand zetten van het kabinet van de werkgeversfunctie heeft een tweetal consequenties. De eerste consequentie is dat de individuele organisaties (scholen, universiteiten, et cetera) financier worden van en opdrachtgever zijn aan hun werkgeversorganisatie voor het afsluiten van een cao. In het verlengde hiervan ontwikkelt zich in de doorgedecentraliseerde sectoren een werkgeverschap dat invulling krijgt in nauw overleg met de organisaties in de achterban. Dit ligt volledig in het verlengde van de filosofie dat organisaties de ruimte moeten krijgen om zelf aan hun verantwoordelijkheid invulling te geven. De tweede consequentie spiegelbeeldig hieraan is dat de directe invloed van het kabinet in de arbeidsvoorwaardenvorming in de betreffende sectoren niet langer bestaat.

Kabinet als sectorwerkgever

Hiernaast staat de situatie binnen de zogenaamde kabinetssectoren waar de ministers van Defensie, BZK (voor de sectoren Rijk en Politie) en Justitie (voor de Rechterlijke Macht) als werkgever optreden. Daar is dus sprake van directe invloed van het kabinet op de arbeidsvoorwaardenvorming, waarbij het kabinet eveneens als financier optreedt. De achterban (zoals departementen en korpsbeheerders) is in deze gevallen geen financier, maar wordt uiteraard wel geraadpleegd over de inzet in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Verdere (door)decentralisatie is voorstelbaar, zeker waar sprake is van specifieke werkzaamheden en er aanleiding is uitvoerende organisaties op grotere afstand van de departementen te zetten. Het is echter ook voorstelbaar dat delen van de overheid als concern worden beschouwd waarvoor de vakminister eerstverantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden blijft. Kortom: er is sprake van een stelsel dat nog steeds in ontwikkeling is.

Doordenken van de kabinetsrol in de arbeidsvoorwaardenvorming

Het op afstand van het kabinet zetten van de werkgeversfunctie in een aantal sectoren roept vragen op over de rol van het kabinet bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Het kabinet Balkenende II heeft met succes

een ambitieuze hervormingsagenda doorgevoerd ten aanzien van het ziektekostenstelsel, de arbeidsongeschiktheid, de werkloosheidswet en het stelsel van VUT/prepensionering. Daarnaast was een extra beheersing van loonkosten ten opzichte van de marktsector een belangrijke pijler van het budgettaire beleid. Naar de opvatting van het kabinet dienen de overheidswerkgevers volop hun aandeel aan dit beleid bij te dragen. Er is alle reden om de verschillende posities die zich in het stelsel hebben ontwikkeld gedurende de afgelopen vijftien jaar op hun eigen merites te bezien en in samenhang te beoordelen.

6.3 Harmonisatie rechtspositie overheidspersoneel

Het sinds de jaren tachtig lopende proces, waarbij de verschillen tussen de rechtspositie van het overheidspersoneel en die van werknemers in de marktsector steeds kleiner zijn geworden, is voor een groot deel voltooid. De kernvraag die nu nog resteert, is of de overstap van eenzijdige aanstelling naar tweezijdige arbeidsovereenkomst kan worden gemaakt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft het kabinet Balkenende II een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) laten uitvoeren. Het IBO-rapport met als titel «Buitengewoon normaal» is eind september 2005 aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) voorgelegd voor advies.

Betekenis harmonisatie

In afwachting van dat ROP-advies is de tijd benut voor een open discussie over de toekomst van de ambtelijke status. Het kabinet acht het van groot belang om te peilen hoe de verschillende partijen in het veld over de mogelijkheden tot verdere harmonisatie denken. Bewust wordt gesproken over harmonisatie in plaats van normalisatie. De laatste term suggereert namelijk dat de rechtspositie van werknemers en het arbeidsvoorwaarden(overleg) in de marktsector de absolute norm is, waarvan de overheid in een aantal opzichten afwijkt.

Overheidspersoneel onder Burgerlijk Wetboek

Harmonisatie van de rechtspositie van het overheidspersoneel betekent dat de ambtelijke aanstelling wordt vervangen door een arbeidsovereenkomst, waardoor het overheidspersoneel onder het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt gebracht. Daar volgt dan automatisch uit dat bij de overheid voortaan reguliere cao's kunnen worden afgesloten op basis van de Wet op de CAO. De rechtsbescherming van het overheidspersoneel zal in dit model zijn opgedragen aan de burgerlijke rechter en niet langer aan de bestuursrechter ('ambtenarenrechter'). Harmonisatie houdt een structuurverandering in, waarbij het publiekrechtelijk vormgegeven ambtenarenrecht wordt vervangen door het (grotendeels) privaatrechtelijke arbeidsrecht.

Ambtenaar blijft, rechtsrelatie verandert

Harmonisatie betekent niet dat de ambtelijke status zal worden afgeschaft. Integendeel: de ambtenaar blijft. Uitsluitend de onderliggende rechtsrelatie tussen ambtenaar en overheidswerkgever zal transformeren van een eenzijdige aanstelling naar een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Een dergelijk besluit zal op geen enkele manier afbreuk doen aan de eisen die gepaard gaan met dienstbaarheid aan de publieke zaak. Die eisen (bijvoorbeeld op het terrein van integriteit) zullen bij zo'n transformatie in een vernieuwde Ambtenarenwet wettelijk worden geborgd. Hetzelfde geldt voor de uitoefening van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting.

ROP-advies

Op 26 juni 2006 heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid het advies Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel uitgebracht. De ROP beklemtoont dat hernieuwde aandacht voor de bijzondere positie die de overheid in de maatschappij inneemt noodzakelijk is. Deze ontwikkeling moet volgens de ROP gepaard gaan met een versterkte waardering voor de unieke positie die ambtenaren in het maatschappelijk verkeer innemen. Het werken voor de overheid stelt eisen aan de attitude van de ambtenaar die gericht is op publieke dienstverlening, het willen bijdragen aan het publieke belang, het besef dat werken voor de overheid het leveren van een onmisbare bijdrage aan de samenleving is en dat soms zelfs – in dat werken – het direct belichamen van dat overheidsgezag inbegrepen is. Deze attitude is naar het oordeel van de ROP van veel groter gewicht dan een juridisch anders gefundeerde arbeidsverhouding. De ROP meent dat modernisering van de arbeidsverhoudingen aan deze hernieuwde waardering een bijdrage kan leveren. De ROP zou het dan ook onwenselijk vinden als bij of na een mogelijke verdere normalisatie het begrip ambtenaar zou verdwijnen.

Het advies is *verdeeld* als het gaat om voltooiing van het harmonisatieproces. De werknemers, vertegenwoordigd door de samenwerkende centrales van overheidspersoneel (SCO) zijn van oordeel dat bij de werknemers binnen de overheid op dit moment onvoldoende basis is voor afronding van het proces. Zij adviseren het kabinet dan ook daartoe op dit moment niet over te gaan. Naar het oordeel van de SCO is verdere discussie over elementen die rond harmonisatie naar voren zijn gekomen, zoals medezeggenschap en de ontwikkeling van beroepscodes, wel wenselijk. Werkgevers binnen de overheid stellen daarentegen nadrukkelijk dat zij voorstander zijn van een zo volledig mogelijke harmonisatie van de ambtelijke arbeidsverhoudingen, en wel op korte termijn.

De ROP meent dat als besloten zou worden tot volledige harmonisatie, essentieel onderdeel daarvan is dat een eventuele overstap moet plaatsvinden op basis van een zogenaamd «level playingfield». Dit houdt in dat zowel de materiële (individuele) arbeidsvoorwaarden als de overlegcultuur op arbeidsvoorwaardengebied bij het ingaan van de nieuwe situatie zoveel mogelijk gelijk moeten zijn aan de oude situatie, voor zover dat mogelijk is binnen de dan geldende wettelijke kaders.

Toekomstig ontslagrecht

Een essentieel onderdeel van het harmonisatiedossier is het ontslagrecht en de daarbij behorende rechtsgang. Relevant in dit verband is de discussie binnen de SER over de toekomst van het ontslagrecht in de marktsector. De SER zal hierover in het late najaar advies uitbrengen. Dit advies zal in de beschouwingen moeten worden betrokken, waarbij het vanuit de harmonisatiegedachte gewenst is om het huidige ambtelijke ontslagstelsel en het stelsel in de marktsector in samenhang te bezien.

Kabinetsstandpunt

Op dit moment zijn nog niet alle gegevens beschikbaar om tot een afgewogen kabinetsstandpunt te komen. In de loop van 2007 komt een door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) in samenwerking met Regioplan uitgevoerde analyse gereed naar de kosten en baten van harmonisatie. Het volgende kabinet zal op basis van het IBO-rapport, het

ROP-advies, de kosten-batenanalyse en het aanstaande SER-advies over ontslagrecht tot een goede beoordeling van het geheel kunnen komen.

6.4 Bevorderen van prestatiegerelateerde beloning

Prestatiebeloning is het geven van een variabele beloning op basis van een directe verbinding met gedrag, werkwijze en resultaten van de medewerker. Dat betekent dat het recent presteren gevolgd moet zijn, en moet zijn vergeleken met een prestatienorm of met een afspraak over de te leveren prestaties. Het beoordelen van medewerkers is de laatste jaren in betekenis toegenomen. Rijk, Provincies en HBO zijn voorbeelden van sectoren waar het geven van een vaste periodiek is vervangen door een salarisverhoging op basis van een beoordeling, die plaatsvindt na een (formeel) gesprek. Alleen bij de sector Provincies is dit (echter) ingebed in een systeem van prestatiesturing.

De burger mag een goede dienstverlening tegen acceptabele kosten verwachten. Het kabinet heeft onderzocht of prestatiebeloning kan bijdragen aan het realiseren van een grotere efficiency in de overheidssectoren. De conclusie is dat prestatiebeloning positief kan werken binnen een goed uitgewerkt systeem van prestatiesturing en onder voorwaarde dat de vormgeving aansluit bij de specifieke organisatie.¹ Organisaties die zich bewust zijn van de samenhang tussen hun doelen en hun taken, presteren efficiënter.

Prestatiebeloning blijkt aantrekkelijk te zijn voor een specifieke groep werknemers die nu onvoldoende uitdaging ziet in het werken bij de overheid. Ook bij de zittende werknemers bestaat belangstelling om een gedeelte van het salaris variabel te maken (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Belangstelling voor prestatiebeloning (%)

	Zou u een deel van uw vaste salaris variabel willen maken?		
	Nee	Ja	Geen mening
TOTAAL	53,3	31,4	12,2
Openbaar Bestuur	54,0	31,9	12,3
Rijk	53,5	33,2	11,3
Gemeenten	54,9	32,5	10,7
Provincies*	nvt	nvt	nvt
Rechterlijke Macht	64,9	26,0	9,0
Waterschappen	56,2	30,6	10,5
Onderwijs en Wetenschappen	53,4	31,1	13,7
Primair Onderwijs	56,0	26,8	15,1
Voortgezet Onderwijs	53,0	31,9	13,4
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	51,1	35,7	11,8
Hoger Beroepsonderwijs	51,2	36,5	10,8
Universiteiten	50,3	35,1	13,2
Onderzoekinstellingen	50,5	33,5	12,7
Universitair Medische Centra	51,9	32,8	13,8
Veiligheid	55,2	33,0	11,0
Defensie	52,7	34,0	12,3
Politie	58,1	31,7	9,5

* Provincies is niet opgenomen omdat deze sector al prestatiebeloning kent.

Bron: BZK, personeelsonderzoek 2006

Het vermogen van de overheid om personeel te werven (en te behouden) kan dus worden versterkt door meer te belonen op basis van prestaties. Om prestatiebeloning zinvol te kunnen invoeren moeten individuele werknemers beoordeeld kunnen worden op prestaties die ook daadwerkelijk bijdragen aan de vastgestelde doelen.

¹ Berenschot (2005), *Prestatiebeloning in de publieke sector*.

Meten van prestaties

Voor het verbeteren van de kwaliteit van de overheid dient een prestatienorm een direct verband te hebben met de bestaansredenen van de overheidsorganisatie. Prestaties worden bij voorkeur als «output» gemeten, bijvoorbeeld de snelheid waarmee vergunningen worden verstrekt. Niet alle overheidsorganisaties hebben echter eenvoudig meetbare activiteiten. Het kan nodig zijn de «throughput» te meten (bijvoorbeeld het organiseren en coördineren van overlegstructuren), of het is wellicht alleen mogelijk om de «input» te meten. Dat laatste betreft dan de ontwikkeling van kennis en competenties waarover een medewerker beschikt.

Box 6.1 Resultaatafhankelijke beloning

Over resultaatafhankelijke beloning kunnen zowel op sectorniveau als op organisatieniveau afspraken zijn gemaakt. Op sectorniveau kent Waterschappen momenteel «collectieve resultatendeling». Het gaat hierbij om 1,5% van de loonsom, waarbij het om de resultaten per waterschap gaat. Naast deze collectieve resultatenregeling zal in de toekomst waarschijnlijk ook individuele prestatiebeloning worden ingevoerd. De sector Provincies kent individuele prestatiebeloning. Afhankelijk van het functioneren kan tot 7% variabel beloond worden in een systeem waarin het functioneren van een medewerker wordt ingedeeld in drie klassen: zeer goed, normaal en matig/slecht, met bijbehorende verschillende percentages loonstijging. Rijk kent de mogelijkheid om bij goed functioneren één of meer periodieken toe te kennen en bij bijzondere prestaties een toeslag. Er hoeft daarbij echter geen formeel verband te zijn met eerder afgesproken prestatienormen, maar wel met de uitkomst van een gesprek tussen manager en medewerker.

Op organisatieniveau bestaan specifiekere systemen. Zo kent CPB verschillende beloningsvormen voor medewerkers die al dan niet aan het einde van de salarisschaal zijn. Ook heeft CPB alle functies opnieuw beschreven en in functiefamilies ingedeeld. Daarbij zijn eisen geformuleerd om opeenvolgende salarisschalen te kunnen doorlopen en om resultaatbeloning te kunnen verdienen. Dat laatste voor degenen die niet meer kunnen groeien in vast salaris. Het Kadaster (ZBO) kent een systeem waarbij met iedere medewerker driemaal per jaar wordt gesproken over de doorvertaling van organisatie-doelen naar zijn of haar individuele doelen.

Het lijkt waarschijnlijk dat in meerdere organisaties alle meetpunten (input, output, throughput) nodig zijn. Meten is daarmee moeilijk, maar niet onmogelijk. Het is in ieder geval absoluut wenselijk. Leiderschap als managementkwaliteit kan het verschil uitmaken of prestatiebeloning al dan niet wordt ingevoerd in situaties waarin oordelen over prestaties niet volledig objectief onderbouwd kunnen worden met prestatie meting.

Niet centraal voorschrijven

De effectiviteit van het instrument prestatiebeloning wordt daarmee, zoals gezegd, in belangrijke mate bepaald door de aansluiting ervan op de specifieke organisatie in een systeem van prestatie sturing. Het kabinet kan vorm en inhoud dus niet centraal voorschrijven. Dit zou bovendien de ruimte voor professionals om maatwerk in de uitvoering te leveren hinderen. Daarom gaat het kabinet prestatiebeloning niet dwingend opleggen, maar wordt de inzet ervan wel gestimuleerd. Naarmate meer organisaties proefondervindelijk de effectiviteit vaststellen, zal het instrument breder worden toegepast.

Programma prestatiebeloning

Eind 2006 wordt gestart met een programma om prestatiebeloning te stimuleren. Dat programma omvat de volgende punten:

- Het inventariseren van met name juridische en organisatorische

belemmeringen voor prestatiebeloning in de sectoren Rijk en Gemeenten.

- Het starten van «pilots» in deze sectoren bij organisaties die willen experimenteren met prestatiebeloning om ervaring met maatvoering op te doen.
- Het stimuleren van prestatiebeloning en prestatiesturing in het kader van Good Governance. Dit is bij uitstek het programma waarbinnen overheidsorganisaties vergelijkenderwijs worden beoordeeld op kwaliteit en prestaties.

6.5 Stand van zaken: cao-ontwikkelingen 2005/2006

Vanwege de verslechterende concurrentiepositie van Nederland hebben de kabinetten Balkenende er – in overeenstemming met de STAR – voor gekozen om in de jaren van herstel bij de arbeidsvoorwaarden-ontwikkeling de vinger aan de pols te houden, en meer in het bijzonder op brede, algemene loonmatiging en de versobering van de sociale zekerheid aan te sturen. Met het vasthouden aan een nullijn voor 2004 en een gematigde loonontwikkeling voor 2005 en 2006 zijn in 2005 na langdurige onderhandelingen in alle overheidssectoren meerjarige cao's afgesloten.

Tabel 6.2 Loonontwikkeling per sector (in %)

Sector	2003	2004	2005	2006	2007	laatste volledige contract-jaar	exp. datum
Rijk	2,52	0,08	0,74	2,00		2006	1-1-2007
Gemeenten	2,85	0,00	0,58	1,88	0,87	2006	1-6-2007
Provincies	2,04	2,71	1,03	1,14	0,75	2006	1-6-2007
Rechterlijke Macht	2,47	0,08	0,74	2,00	1,73	2006	1-8-2007
Waterschappen	2,80	2,15	-0,61	1,23	1,02	2006	1-4-2007
Onderwijs	3,16	0,37	0,17	1,27	0,71	2006	1-7-2007
BVE	3,26	0,14	1,16	1,33	1,25	2006	1-2-2007
Hoger Beroepsonderwijs	3,03	1,21	-0,07	1,31	1,00	2006	1-8-2007
Wetenschappelijk Onderwijs	3,00	1,42	0,71	2,14	0,85	2006	1-9-2007
Onderzoekinstellingen	1,51	0,00	0,45	0,82		2005	1-10-2006
Universitair Medische Centra	5,34	0,63	1,37	0,43	1,08	2006	1-6-2007
Defensie	3,42	0,00	0,96	1,43	0,25	2006	1-3-2007
Politie	3,43	0,16	0,58	1,58	0,42 ¹	2007	1-1-2008

Bron: BZK

¹ De contractloonontwikkeling 2007 van Politie is exclusief de loonafpraak 2007, vanwege het feit dat de prijsindex 2007 nog niet bekend is.

Contractloonontwikkeling

Tabel 6.2 geeft een overzicht van alle afgesloten cao's voor de jaren 2003 – 2005. Met uitzondering van de Onderzoekinstellingen bestrijken alle cao's het volledige kalenderjaar 2006; alleen de sector Politie heeft een contract afgesloten voor heel 2007. Over de jaren 2003 – 2006 (Kabinetten Balkende II en III) laten de overheidssectoren onderstaande gemiddelde contractloonontwikkeling zien.

Tabel 6.3 Gewogen gemiddelde contractloonstijging (in %)

	2003	2004	2005	2006
Gewogen gemiddelde contractloonstijging, alleen rekening houdend met volledig afgesloten contracten	3,13	0,34	0,58	1,54*

* cijfer over 2006 is voorlopig. Onderzoekinstellingen hebben nog niet over heel 2006 een cao
Bron: BZK

Loonontwikkeling overheid onder niveau marktsector

Vergelijken we deze cijfers met de markt, dan blijkt dat over 2006 de door de Arbeidsinspectie gemeten marktsectoren een gemiddelde contractloonstijging kennen van 1,7%.¹ Over 2005 bedroeg dit cijfer 0,7% en over 2004 0,9% voor de marktsectoren. Over 2004, 2005 en 2006 wordt dus in de overheidssectoren minder loonstijging toegekend. Kijken we verder terug, dan kende de markt over 2003 0,1% minder contractloonstijging dan de overheid.² De regeerperiode van dit kabinet in ogenschouw nemend, blijkt dat de loonmatiging bij de overheid (exclusief Zorg) sterker is geweest dan in de marktsector. Met name het Wetenschappelijk Onderwijs, Provincies en Universitair Medische Centra kennen een relatief sterke contractloonstijging over de periode 2003–2006. Daarmee is niet gesteld dat dit dure cao's zijn, omdat voor de financiering op andere onderdelen van de cao geld kan zijn vrijgemaakt.

Tabel 6.4 gecumuleerde contractloonstijging per sector (in %)

Sector	2003–2006
Onderzoekinstellingen	2,80*
Onderwijs	5,05
Rechterlijke Macht	5,38
Gemeenten	5,40
Rijk	5,43
Hoger Beroepsonderwijs	5,58
Waterschappen	5,66
Defensie	5,70
Politie	5,85
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	6,00
Provincies	7,08
Wetenschappelijk Onderwijs	7,45
Universitair Medische Centra	7,91

* nog geen contract afgesloten over heel 2006
Bron: BZK

Overige cao-afspraken

Gevolgen nieuwe zorgstelsel

In alle afgesloten cao's zijn de gevolgen van de invoering per 1 januari 2006 van het nieuwe zorgstelsel geregeld, zowel voor de groep actieven, als voor de groep post-actieven. Veelal is in ruil voor de afschaffing van de tegemoetkoming ziektekosten de eindejaarsuitkering verhoogd.

Inactiviteitsregelingen versoberd

De cao-besprekingen in 2005/2006 stonden verder in het teken van het versoberen van inactiviteitsregelingen. In alle sectoren is de loondoorbetaling in de eerste twee jaar van ziekte geregeld. Immers ingevolge de wetwijziging is de activering en re-integratie van zieke werknemers gedurende de eerste twee ziektejaren primair de verantwoordelijkheid van de werkgever en de werknemer. De overheidssectoren houden zich aan de afspraken uit het Najaarsakkoord 2004, waarbij werd afgesproken dat over

¹ Voorjaarsrapportage Arbeidsinspectie, juni 2006 (voorlopig cijfer, op basis van 87 cao's van toepassing op 83% van de werknemers).

² Najaarsrapportage Arbeidsinspectie, 2003.

deze twee jaren niet meer dan 170% loondoorbetaling zou mogen plaatsvinden. Zowel de variant 1e jaar 100%, 2e jaar 70% als andere varianten in hoogte en duur, komen voor. Verder zijn in alle sectoren afspraken gemaakt over de afschaffing van de fiscale facilitering van VUT/prepensioen en vervanging daarvan door extra opbouw ouderdomspensioen en levensloop. In de Pensioenkamer van de ROP is een akkoord gesloten over een op de WIA aanvullend arbeidsongeschiktheidspensioen. Dat akkoord is gesloten onder de noemer «activering met inkomensbescherming». De volgende stap is de uitwerking van de WIA naar de sectorale rechtspositieregelingen, met name voor de categorie werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. Op dit moment is een groot deel van de sectoren daarover nog in gesprek met de bonden.

Doorvertaling wijzigingen WW

Het derde thema waarover afspraken tussen sociale partners bij de overheid gemaakt moeten worden, is de doorvertaling van de op 1 oktober 2006 ingaande wijziging van het WW-stelsel en het ontslagrecht. Deze wijziging houdt een significante duurverkorting van de WW-uitkering in, die vooral bedoeld is om oudere werknemers te activeren. Het kabinet verwacht dat de bovenwettelijke regelingen deze duurverkorting op zijn minst niet ongedaan zullen maken. Actieve participatie verdraagt zich niet met langdurige uitkeringsituaties.

Aanpak FLO-regelingen

De sector Gemeenten heeft naast de FPU voor gemeenten ook de FLO (Functioneel Leeftijdsontslag) voor brandweer- en ambulancepersoneel weten af te schaffen, onder voorwaarde van een lange overgangstermijn. In de sector Politie is de op de ABP-regeling aanvullende prepensioenregeling (AFUP) afgeschaft en vervangen door een bijdrage in de levensloopregeling. Voor werknemers met een executieve aanstelling tot en met schaal 11 is het ambitieniveau 76% van het middelloon vanaf 60-jarige leeftijd. Voor de overige werknemers is het ambitieniveau 66,5% van het middelloon vanaf 61 jarige leeftijd. Voorwaarde is wel dat men ervoor kiest aan de levensloopregeling mee te doen en het levensloopsaldo in te zetten voor vervroegd pensioen. Voor de sector Rijk, waar de FLO-problematiek met name speelt bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, is afgesproken dat de functies en loopbaanmogelijkheden voor rijksambtenaren zodanig dienen te zijn ingericht dat het mogelijk is om gezond, bekwaam en met plezier tot de gewenste (vroeg)pensioendatum werkzaam te zijn. Het bestaan van de substantieel bezwarende functies (sb-functies) geeft aan dat op dat gebied nog verbeteringen nodig zijn. Daaraan zullen partijen via twee wegen werken:

- 1) Door betrokkenen de reële mogelijkheid te geven om na circa 15 jaar functieuitoefening perspectiefvol van functie of baan te veranderen.
- 2) Door de psychische en fysieke weerbaarheid van medewerkers te vergroten, waardoor men de functie langer kan uitoefenen.

Hierdoor moet op termijn de behoefte aan vervroegd uittreden vermindern. De uittreedleeftijd voor deze functies wordt geleidelijk verhoogd tot 60 jaar en 8 maanden.

Bij de sector Defensie blijft de regeling voor militairen bestaan, maar worden de uittreedleeftijden – aansluitend op de in 2001 overeengekomen verhoging – verder verhoogd naar – in het algemeen – 60 jaar. De regeling voor het burgerpersoneel wordt – met inachtneming van overgangsrecht – beëindigd.

6.6 Vooruitblik: differentiatie arbeidsvoorwaarden

Belang van differentiatie

Arbeidsvoorwaarden als pushfactor

Wanneer de arbeidsvoorwaarden in andere banen relatief beter zijn dan in de huidige baan kunnen arbeidsvoorwaarden een pushfactor worden. Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsvoorwaarden bij de overheid momenteel geen belangrijke pushfactor zijn.¹ Uitstroom van overheidsperoneel wordt veel meer bepaald door de arbeidsmarktkansen van het betreffende personeel. Met het instrument arbeidsvoorwaarden is niet te voorkomen dat personeel vertrekt. Wel is te voorkomen dat het salaris of de secundaire arbeidsvoorwaarden een pushfactor worden. Dit kan door arbeidsvoorwaarden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de preferenties van (groepen) werknemers en niet in te negatieve zin te laten afwijken van de arbeidsvoorwaarden in andere sectoren.

Arbeidsvoorwaarden als pullfactor

Verder blijkt dat de huidige arbeidsvoorwaardenpakketten bij de overheid niet de doorslaggevende pullfactor zijn voor marktwerknemers en schoolverlaters. Een relatief grote groep werknemers in de markt en schoolverlaters ziet de overheid als potentiële werkgever vanwege de werkinhoud. Het is belangrijk hierbij te beseffen dat een grote groep schoolverlaters twijfelt tussen de overheid en de markt. Een goed arbeidsvoorwaardenpakket kan de balans doen doorslaan in de richting van de overheid.

Een gedeelte van de wervingskracht bestaat uit de beloning. Als de doorgroeimogelijkheden in een sector beperkt zijn, worden de verschillen met de markt steeds groter met de leeftijd. Hoewel de startsalarissen bij de overheid ongeveer marktconform zijn, is de ontwikkeling in financiële doorgroei in de loopbaan vlakker dan in de marktsector. Als de beloningsverschillen met de markt te ver oplopen, kan dat een reden zijn om in de markt op zoek te gaan naar een baan. Voor het kunnen behouden van personeel met enkele jaren werkervaring is het dus van belang dat loopbaanmogelijkheden aanwezig zijn, bijvoorbeeld door uit te kunnen groeien tot specialist. Dit betekent functiedifferentiatie op diverse opleidingsniveaus.

Waardering (secundaire) arbeidsvoorwaarden

Sectoren moeten dus – om hun vraag naar arbeid in te vullen – rekening houden met de relatieve aantrekkelijkheid van de sector ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de markt. Er kan echter niet van één soort aantrekkelijkheid worden gesproken. De arbeidsvoorwaarden kunnen verschillend worden gewaardeerd door starters, doorgroeiers en vijftigplussers. De waardering is verder afhankelijk van persoonlijke omstandigheden en persoonlijke voorkeuren. Tabel 6.5 laat, voor de gezamenlijke sectoren, zien dat er in eerste instantie een voorkeur bestaat voor extra salaris.² In tweede instantie echter lopen de wensen uiteen.

¹ Research voor Beleid (2006). *Op maat gesneden. De preferenties van werknemers voor toekomstige arbeidsvoorwaarden.*

² Zie ook de statistische bijlage, tabellen 1, 2 en 3.

Tabel 6.5 Aantrekkelijkheid arbeidsvoorwaarden

	Arbeidsvoorwaarde	% eerste	% tweede
<i>Als u uw arbeidsvoorwaarden collectief verbeterd zou willen zien, welke voorwaarden staan dan bovenaan uw wensenlijstje?</i>	Faciliteiten combinatie arbeid en zorg	5,5	4,1
	Opleidingsmogelijkheden	7,5	9,2
	Meer levensloop	1,2	2,1
	Meer verlof	2,4	4,3
	Hogere eindejaarsuitkering, 13e maand	3,8	11,3
	Prettige werkplek, goede fysieke arbeidsomstandigheden	13,5	10,8
	Mogelijkheid om eerder (voor 65 jaar) te stoppen met werken	16,2	13,6
	Hoger salaris	35,4	14,0
	Aanvulling op sociale zekerheid	2,3	5,9
	Meer bonussen, gratificaties	2,6	5,4
	Meer toeslagen	1,5	3,8
	Faciliteiten op de werkplek	1,5	4,1
	Deeltijdmogelijkheden voorafgaand aan pensionering	3,2	7,5
	Geen opgave	3,4	3,8

Bron: BZK (2006). Personeels- en Mobiliteitsonderzoek

Uitgesplitst naar leeftijd blijken de verschillen duidelijk (zie tabel 6.6). Jongeren hebben een voorkeur voor opleidingen, naast een hoger salaris. De drukke middenleeftijd heeft een relatief sterkere voorkeur voor extra verlof, terwijl de hogere leeftijden een sterkere voorkeur hebben voor goede fysieke arbeidsomstandigheden en deeltijdpensioen.

Tabel 6.6 Aantrekkelijkheid arbeidsvoorwaarden naar leeftijd

Arbeidsvoorwaarde	15-24	25-34	35-44	45-54	55 +
Faciliteiten combinatie arbeid en zorg	2,7	11,3	8,7	1,8	1,6
Opleidingsmogelijkheden	16,2	9,1	8,6	6,0	4,5
Meer levensloop	0,9	0,8	1,1	1,4	1,8
Meer verlof	3,0	2,8	3,5	1,9	1,1
Hogere eindejaarsuitkering, 13e maand	2,8	2,9	4,6	3,1	5,1
Prettige werkplek, goede fysieke arbeidsomstandigheden	11,6	10,8	12,5	14,5	17,0
Mogelijkheid om eerder (voor 65 jaar) te stoppen met werken	4,9	5,6	11,1	24,7	22,0
Hoger salaris	40,2	45,2	37,5	31,5	27,5
Aanvulling op sociale zekerheid	3,9	1,6	2,1	2,3	3,2
Meer bonussen, gratificaties	1,7	2,8	2,8	2,3	2,6
Meer toeslagen	4,7	2,1	1,3	1,2	0,9
Faciliteiten op de werkplek	3,5	1,7	1,5	1,2	1,4
Deeltijdmogelijkheden voorafgaand aan pensionering	0,6	0,6	1,5	4,5	6,9
Geen opgave	3,5	3,5	3,2	3,6	4,3

Bron: BZK (2006). Personeels- en Mobiliteitsonderzoek

Uit recent verkennend onderzoek van de Nederlandse Gezinsraad blijkt dat gemiddeld voor heel Nederland 5,5% van de bruto loonsom gedifferentieerd wordt ingezet. Daarvan gaat 59% naar flexibele uittreding en seniorenverlof, 36% is voor opleidingen en 5% gaat naar arbeid en zorg. Deze verhoudingen geven onvoldoende het belang van de verschillende groepen werknemers weer. Eventuele verschillen tussen de marktsector en de overheidssector zijn op basis van dit onderzoek niet te duiden. Toch moeten ook overheidswerkgevers zich de vraag stellen of de verdeling van de loonkosten effectief is, rekening houdend met de voorkeuren van werknemers en het organisatiebelang in de nabije toekomst. Willen werkgevers jonge werknemers aantrekken, werknemers in de drukke middenfase behouden en beter gebruik maken van de talenten van

oudere werknemers, dan zijn dit belangrijke onderwerpen voor het personeelsbeleid.

Levensfase-cao

Het CNV heeft het concept van een levensfase-cao ontwikkeld. In zo'n levensfase-cao zouden diverse pakketten kunnen worden afgesproken die aansluiten bij de voorkeuren van groepen werknemers. Dit kan een aantrekkelijke gedachte zijn in een situatie waarin het moeilijker wordt voldoende personeel aan te trekken.

Box 6.2 Levensfase-cao

Vroegere vormen van keuzevrijheid

Cao's regelen van oudsher de arbeidsvoorwaarden in algemene collectieve afspraken, zonder onderscheid. Keuzevrijheid in de cao's is in het begin van de jaren negentig geïntroduceerd als cao «à la carte». Later sprak men van «cafetariamodel». Het idee is dat werknemers zelf hun pakket kunnen samenstellen waarbij arbeidsvoorwaarden onderling kunnen worden uitgeruild. Het pakket is kostenneutraal, maar doordat werknemers elementen waar zij geen behoefte aan hebben kunnen inruilen tegen elementen die zij wel waarderen, stijgt de subjectieve waarde. Nadeel is dat de uitruil tot administratieve lasten bij de werkgever kan leiden. Ook kan niet iedereen even gemakkelijk tot een keuze komen, zeker als er uitgebreide mogelijkheden bestaan. In de praktijk blijken de variaties in pakketten beperkt te zijn.

Kiezen uit vaste combinaties: de levensfase-cao

De levensfase-cao is een systeem waarbij collectieve afspraken worden gecombineerd met een aantal typische keuzen voor werknemers in de vorm van groepsgewijze cao's «à la carte». Gedacht kan worden aan een «zorgpakket», een «studeerpakket» en een «poenpakket». Dit heeft het voordeel van keuzevrijheid zonder het nadeel van het individueel moeten beoordelen van allerlei combinatiemogelijkheden. Voor de werkgever is er het voordeel dat er gestuurd kan worden op speerpunten, door bijvoorbeeld ruimer financieel bij te dragen aan het zorgpakket dan aan het poenpakket.

Levensloopregeling als alternatief

De levensloopregeling kan worden gezien als alternatief voor een beleid dat met specifieke arbeidsvoorwaardenpakketten probeert diverse generaties aan zich te binden. Vrijwel alle overheidssectoren kennen inmiddels een levensloopregeling. De gelden hiervoor zijn vrijgemaakt uit het VPL-akkoord en houden derhalve een (bescheiden) verschuiving in van de middelen besteed aan ouderen naar middelen die generiek voor alle generaties ter beschikking worden gesteld. Een aantal sectoren heeft de ruimte voor de levensloopregeling verder vergroot door ook middelen vrij te spelen uit specifieke op bepaalde werknemers gerichte regelingen (zie box 6.3). Kenmerk van de levensloopregeling is dat de daarvoor beschikbaar gestelde middelen aan *alle* werknemers zonder nadere voorwaarden voor besteding ter beschikking moeten worden gesteld.

Box 6.3 Sectorale uitwerking levensloopregeling

Op basis van het VPL-akkoord is 0,8% van de premieruimte beschikbaar. De sectoren hebben elk op hun eigen wijze invulling hieraan gegeven. De sectoren PO/VO, Rechterlijke Macht, Rijk en Wetenschappelijk Onderwijs beperken zich tot de 0,8%.

Van de doorgedecentraliseerde onderwijssectoren kent de sector Universitair Medische Centra een werkgeversbijdrage van 1,05% van het salaris voor de levensloopbijdrage.

De Waterschappen bieden hun werknemers jaarlijks een levensloopbijdrage aan van € 325,-. Medewerkers die op 31 december 2005 jonger waren dan 56 jaar krijgen daarnaast maandelijks een levensloopbijdrage van 1% van hun maandsalaris.

Gemeenten geven een werkgeversbijdrage van 1,5% van het salaris, met een bodembedrag van € 400. Dit wordt gefinancierd door de afschaffing van de FPU. Daarnaast is in het kader van de invoering van de levensloopregeling afgesproken dat het loondoorbetalingspercentage bij ouderschapsverlof is verlaagd van 75% naar 50%. Ook kunnen gemeenteambtenaren een tegemoetkoming krijgen tot 50% van hun loon voor de uren die zij opnemen voor langdurig zorgverlof.

De sector Provincies maakt bij het vaststellen van de werkgeversbijdrage voor de levensloopregeling onderscheid tussen de schalen 1 tot en met 13 en de schalen 14 en hoger. De werkgeversbijdrage bedraagt voor die schalen respectievelijk 2,3% en 1,75%. In het HBO is 2,5% beschikbaar voor de invulling van levensfasebewust personeelsbeleid, waarvan een werkgeversbijdrage voor levensloop deel kan uitmaken.

De sector Politie zet de levensloopregeling in als een onderdeel van de maatregelen om het politiepersoneel op een leeftijd van zestig jaar te kunnen laten uittreden. Daarvoor moet men voldoende dienstjaren hebben. Het ambitieniveau is afgestemd op een intredeleeftijd van 22 jaar, 35 jaar deelname aan de levensloopregeling en 25 jaar dienst in executieve aanstelling tot en met schaal 11. De levensloopinleg bedraagt 0,7%, waarbij voorlopig is voorzien dat de werknemer daaraan 0,25% bijdraagt en de werkgever 0,45%.

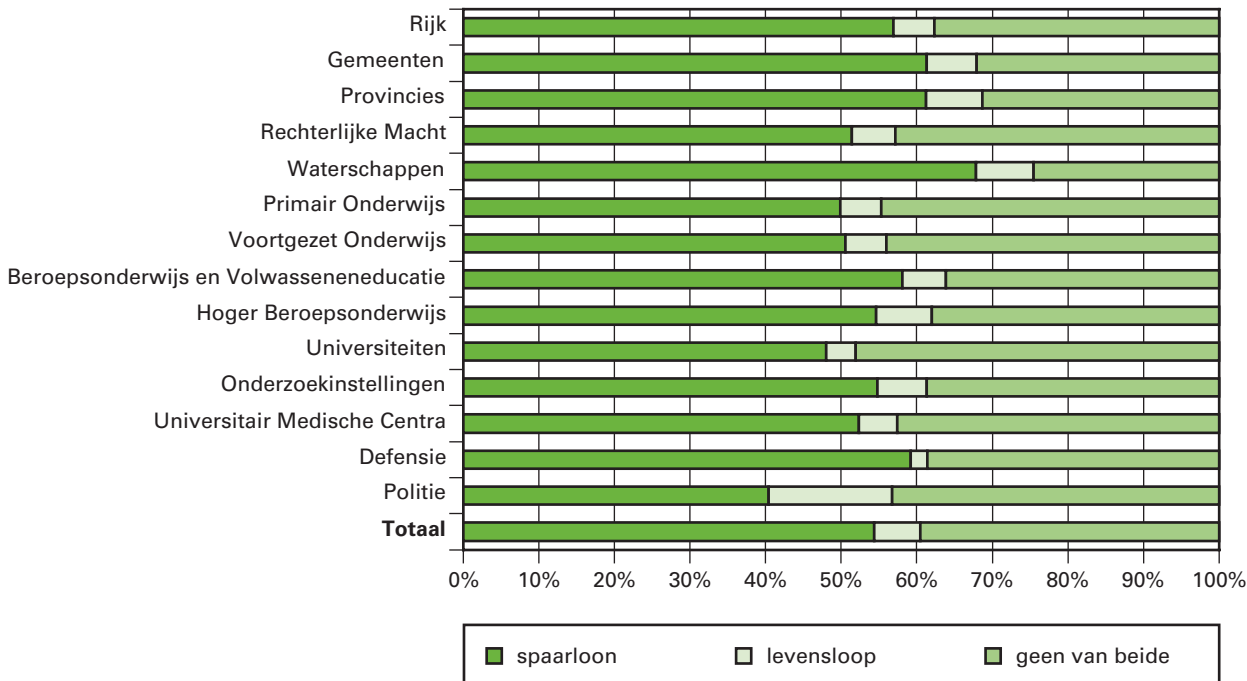
De rest van de 0,8% is gebruikt om de afspraken over het vervangen van de FLO te financieren. Ook wordt de arbeidsduur van het politiepersoneel uitgebreid, waar geen beloning tegenover staat.

De sectoren Defensie en BVE hebben nog geen afspraken gemaakt over de invoering van de levensloopregeling.

Omvang deelname

Bij de overheid neemt 7,3% van de werknemers deel aan de levensloopregeling. Nog eens 11% overweegt deelname. Deze cijfers liggen aanzienlijk hoger dan bij eerdere vormen van verlofsparen, maar blijven vooralsnog aanzienlijk achter bij de deelname aan spaarloon. Met uitzondering van de sectoren Politie en Defensie zijn er binnen de overheid geen grote sectorale verschillen in de deelname aan de levensloopregeling.

Figuur 6.1 Deelname aan levenslooppregeling en spaarloon medio 2006

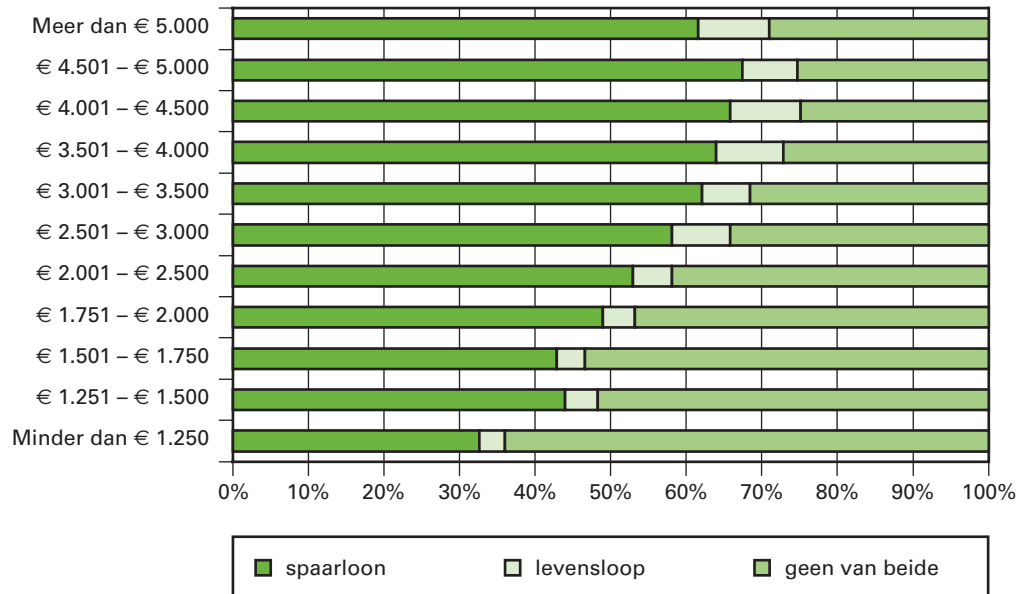


Bron: BZK (2006). Flitspanel BZK

Uitsplitsing deelnemers

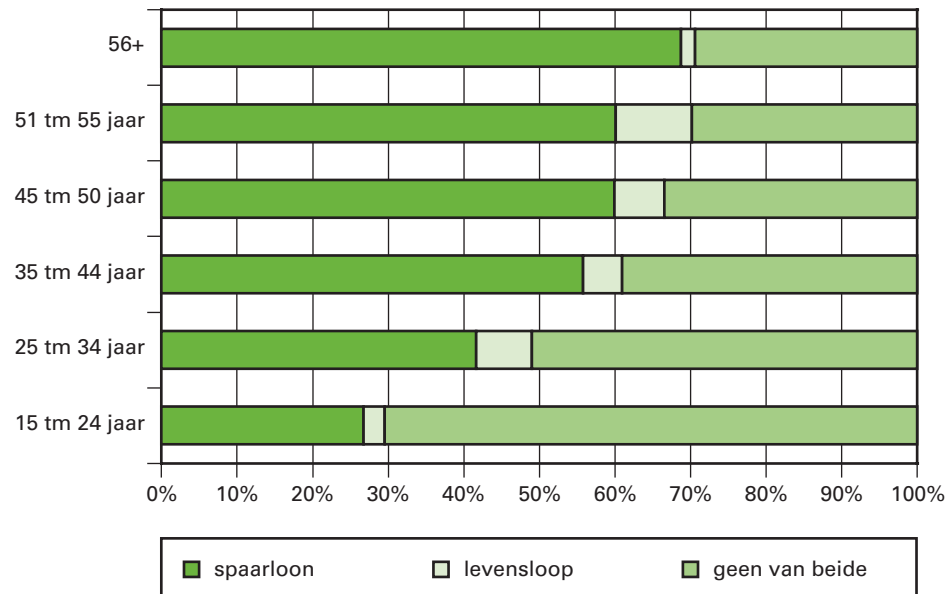
Mannen en vrouwen nemen even vaak deel aan levensloop en spaarloon. Er is een positief verband tussen beide vormen van sparen en de hoogte van het inkomen. Werknemers met een vast dienstverband nemen vaker deel aan de levensloop en spaarloon dan werknemers met een tijdelijk dienstverband.

Figuur 6.2 Deelname spaarloon en levenslooppregeling naar inkomen, medio 2006



Bron: BZK (2006). Flitspanel BZK

Figuur 6.3 Deelname spaarloon en levensloop naar leeftijdsklasse medio 2006



Bron: BZK (2006). Flitspanel BZK

Redenen voor deelname

De reden om deel te nemen aan de levensloopregeling verschilt duidelijk per leeftijdscategorie. In belangrijke mate ligt de nadruk op pensioen en «sabbatical leave». Studieverlof blijft achter.

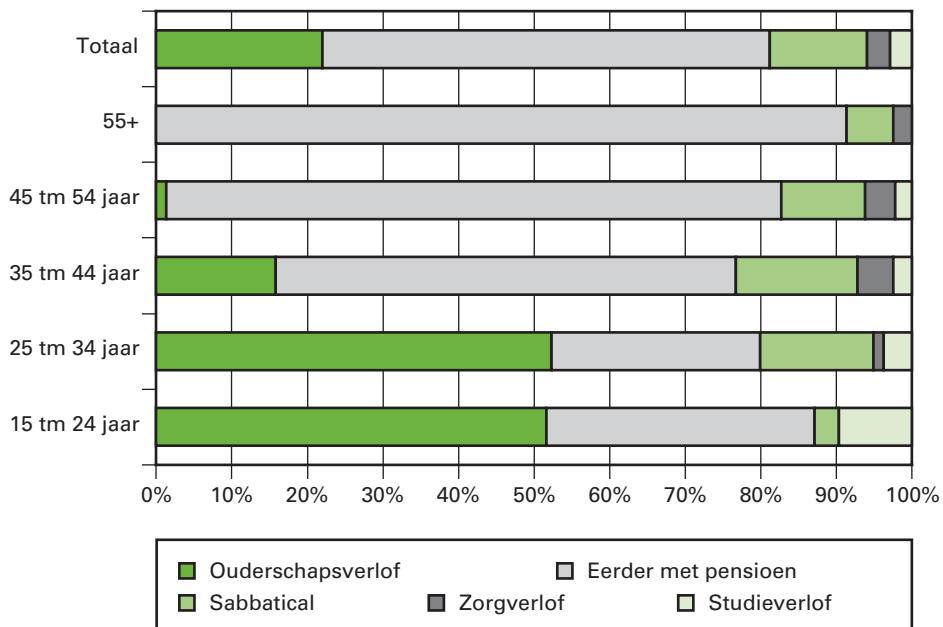
Tabel 6.7 Redenen voor deelname aan levensloopregeling (%). Meer dan één reden is mogelijk.

Reden	Zeker	Misschien
Ouderschapsverlof	9,8	15,3
Zorgverlof	2,0	21,4
Studieverlof	0,9	14,3
Sabbatical	7,6	26,7
Vervroegd pensioen	48,2	28,9

Bron: BZK (2006). Flitspanel BZK

Uitgesplitst naar leeftijd blijkt er een opmerkelijke overeenkomst met de aantrekkelijkheid van arbeidsvoorwaarden in tabel 6.6.

Figuur 6.4 Reden voor deelname levensloopregeling per leeftijdscategorie



Bron: BZK (2006). Flitspanel BZK

De deelname aan de levensloopregeling en de redenen daarvoor kunnen niet los gezien worden van de sectorale uitwerking van de levensloopregeling. Zo heeft de sector Politie de levensloopregeling onderdeel gemaakt van de maatregelen voor vervroegde uittreding (zie box 6.3).

6.7 Vooruitblik: intergenerationale solidariteit in pensioenen

Evenwichtige verdeling baten en lasten essentieel

In de discussie over de spreiding van lusten en lasten over de diverse generaties neemt het pensioen een bijzondere positie in. Ook hier geldt dat lusten en lasten zo goed mogelijk in evenwicht dienen te zijn voor diverse generaties. Meer in het bijzonder geldt daarbij ook het belang van de overheidswerkgever om nieuwe werknemers aan te kunnen trekken en te kunnen vasthouden. De belangstelling voor het thema intergenerationale solidariteit is in het bijzonder gevoed door de vergrijzing en de financiering daarvan. Op het terrein van de aanvullende pensioenen is het vraagstuk mede naar voren gekomen als gevolg van de pensioencrisis van 2002, waardoor in korte tijd ingrijpende maatregelen zijn genomen, zoals de introductie van het middelloon en het niet volledig indexeren van de pensioenaanspraken. Het vraagstuk kwam verder prominent naar voren bij de afschaffing van de FPU-regeling en de daarbij getroffen overgangmaatregelen.

Box 6.4 Afschaffing van de FPU

In de FPU-regeling zoals die bestond voor het sluiten van het VPL-akkoord was sprake van grotendeels omslagfinanciering en voor een heel beperkt deel kapitaaldekking. In het VPL-akkoord is minder sprake van omslagfinanciering en meer van kapitaaldekking. Het eventueel vervroegd uittreden vóór 65 jaar is mogelijk door een actuairaal neutrale vervroeging van het kapitaalgedekte ouderdoms- en nabestaandenpensioen. In het overgangsrecht is voor degenen die onder de nieuwe regeling onvoldoende tijd hebben om een volledig pensioen op te bouwen nog sprake van een omslaggefinancierd deel. De nieuwe regeling voor levensloop en ouderdompensioen past volledig binnen de fiscale kaders en de daarbij behorende overgangstermijnen. Het omslaggefinancierde deel wordt voor 50% ten laste gebracht van alle werknemers bij de overheid, dus ook van degenen die geen profijt hebben van de overgangsregeling (i.c. de nieuwe werknemers). Het gaat hier om een specifiek effect van de getroffen overgangsregeling, dat los staat van de structurele pensioenregeling. In dit opzicht worden de jongere generaties extra belast. Vergeleken met de oorspronkelijke regeling is de belasting van jongere generaties wel verminderd. Bovendien neemt het voor eigen rekening op te bouwen kapitaalgedekte deel tegelijkertijd toe. Tevens kunnen jongeren vanwege de langere tijdshorizon een groter levensloopsaldo opbouwen.

De houdbaarheid van de aanvullende pensioenen kan onder druk komen te staan wanneer deelnemers het gevoel hebben dat het pensioencontract met name profijtelijk zou zijn voor bepaalde groepen deelnemers. De houdbaarheid van het contract is daarom gediend met een evenwichtige verdeling van baten en lasten over de diverse generaties en transparantie over deze verdeling. De actieve generatie betaalt, maar bouwt ook jaarlijks pensioen op. Het pensioenfonds heeft verplichtingen naar zowel actieve als postactieve deelnemers. Deze verplichtingen worden in een voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregeling – voorzover de financiële situatie van het pensioenfonds dat toelaat – jaarlijks geïndexeerd.

Beleidsinstrumenten pensioenfonds

Een pensioenfonds heeft verschillende beleidsinstrumenten die van invloed kunnen zijn op de herverdeling van waarde tussen generaties. Het gaat hierbij om wijzigingen in het premie-, indexatie- en beleggingsbeleid ten opzichte van het bestaande beleid.¹ De vigerende pensioenregeling bij ABP is een voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregeling, waarbij de indexatie voor alle deelnemers (actieven, slapers en gepensioneerden) van belang is. De volgende beleidsvarianten zijn bij de (aanpassing van de) herverdeling van waarde voor het fonds in beeld en zijn daarmee aanpassingen ten opzichte van het huidige beleid²:

1. Aanpassing van de strategische beleggingsmix;
2. sturen op de premie;
3. meer sturen op de indexatie.

¹ In het huidige beleid van ABP is sprake van een strategische beleggingsmix die voor meer dan de helft uit zakelijke waarden (aandelen e.d.) bestaat en voor minder dan de helft uit vastrentende waarden (obligaties e.d.). Tevens hanteert ABP een indexatiestafel, waarbij de mate van indexatie afhankelijk is van de financiële positie van het fonds (met beleidsvrijheid voor het bestuur). De premie is een stabiele premie op basis van het prudent verwacht reëel rendement. In de analyse wordt geabstraheerd van het Financieel Toetsingskader waarin tevens eisen worden gesteld aan het financiële beleid van pensioenfonds. ABP is per 1 januari 2005 overgegaan op het FTK-overgangsregime.

² Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van materiaal van Eduard Ponds (ABP) over waardeoverdrachten tussen generaties bij pensioenfonds.

Aanpassing beleggingsmix

Wanneer door de aandelenportefeuille te vergroten meer beleggingsrisico wordt genomen, mag worden verwacht dat er op de lange termijn hogere beleggingsrendementen kunnen worden gehaald door het fonds. Daardoor kan (gemiddeld) sprake zijn van een lagere premie. Keerzijde hiervan is dat de zekerheid van indexatie zal afnemen, alsmede dat de kans op onderdekking (een dekkingsgraad lager dan 105%) zal toenemen. Meer beleggingsrisico is daarmee – in ieder geval op korte termijn – gunstig voor jongeren maar ongunstig voor ouderen. Wanneer minder beleggingsrisico wordt genomen (door de obligatieportefeuille te vergroten), dan is het resultaat spiegelbeeldig. Dan zal naar alle waarschijnlijkheid gemiddeld een lager beleggingsrendement worden gemaakt, wat leidt tot een verhoging van de premie, terwijl de zekerheid van indexatie weer hoger wordt. De kans op onderdekking (een dekkingsgraad lager dan 105%) neemt af. De conclusie is dat veranderingen in de beleggingsmix leiden tot een herverdeling tussen de werknemers, slapers en gepensioneerden, waaronder de verschillende generaties.

Sturen op de premie

Een tweede variant is het meer sturen op de premie. Vóór de indexatiestafel hanteerde ABP een geïntegreerde beleidsstafel, waarbij niet alleen de indexatie, maar ook de hoogte van de premie afhankelijk was van de financiële positie van het fonds. Mede via opslagen op de premie werd gekoerst op herstel van de financiële positie. Bij de huidige financiële positie zou dit leiden tot een hogere premie. Gemiddeld genomen over een langere periode zou de premie iets lager uit kunnen komen, terwijl tegelijkertijd de schommelingen in het premieniveau aanzienlijk toenemen. Tegelijkertijd neemt de indexatiezekerheid toe. In deze variant zouden de jongere deelnemers inleveren vanwege de op termijn iets hogere premie, waar tegenover staat dat de gepensioneerden een grotere indexatiezekerheid zouden hebben.

Meer sturen op indexatie

Een derde variant is meer sturen op de indexatie. Deze variant gaat verder dan de huidige indexatiestafel. Als de dekkingsgraad hoger is dan de bovengrens van de stafel wordt bovenop de volledige indexatie extra geïndexeerd naar rato van de extra dekkingsgraad. Spiegelbeeldig geldt dat als de dekkingsgraad lager is dan de ondergrens van de stafel er wordt gekort op de aanspraken naar rato van het tekort aan dekking. Binnen de grenzen van de stafel vindt gedeeltelijke indexatie plaats, afhankelijk van de hoogte van de financiële positie van het fonds. In deze variant neemt de indexatiezekerheid af. Daarmee is deze variant voor jongeren ongunstiger (vanwege de lagere dekkingsgraad van het fonds) en voor ouderen gunstiger (vanwege de hogere indexatie).

Intergenerationeel evenwicht

ABP heeft een analyse gemaakt van de waardeoverdrachten tussen generaties op basis van het huidige beleid, in termen van premie (op basis van het verwachte rendement), indexatie (via een stafel) en beleggingen (in de huidige mix van aandelen, obligaties en andere beleggingen).¹ Uit eerste analyses lijkt het huidige beleid te voldoen aan de eis van intergenerationeel evenwicht.² Bij veranderingen in het huidige beleggings-, premie- of indexatiebeleid vindt een herverdeling van waarde plaats ten gunste van jongeren of ouderen.

¹ Zie voor methode E.H.M. Ponds (2005). *Waardeoverdrachten tussen generaties*, ESB, 23 september 2005, pp. 415–417.

² Daarbij dient wel de aantekening te worden gemaakt dat de voorziening pensioenverplichtingen gerelateerd aan vroeggepensioneerden en gepensioneerden op dit moment 43% bedraagt en in de komende jaren oploopt naar 50% in 2009 en 60% in 2019.

7. OMVANG VAN DE OVERHEID EN EFFICIENCY

7.1 Inleiding

Een betere overheid speelt ook al in op de vraagstukken van morgen en overmorgen. De studiegroep begrotingsruimte heeft in haar rapport Vergrijzing en houdbaarheid (juni 2006) indringend aangegeven dat voor het opvangen van de vergrijzingskosten in de toekomst al op korte termijn de nodige maatregelen noodzakelijk zijn. Het kabinet heeft de afgelopen jaren maatregelen in gang gezet om de productiviteit van organisaties in de openbare sector te vergroten, capaciteit vrij te spelen voor primaire taken en het beroep op de arbeidsmarkt te verkleinen.¹ Naast het doorvoeren van institutionele hervormingen zal er gestreefd moeten worden naar houdbare overheidsfinanciën. In een budgetgestuurde openbare sector zal dus gestreefd moeten worden naar grotere efficiency, binnen de randvoorwaarden van de gewenste kwaliteit. Het is om die reden behulpzaam onderscheid te maken naar vier manieren waarlangs de omvang van het overheidsapparaat (personeel en materieel) kan worden beperkt. Dit zijn:

- efficiencyverbetering via een (jaarlijkse) procentuele reductie van budgetten om te waarborgen dat vergelijkbare productiviteitsstijgingen gerealiseerd worden als in (delen van) de markt;
- verdere efficiencyverbetering in de bedrijfsvoering door middel van gerichte investeringen (bijvoorbeeld via ICT);
- verdere efficiencyverbetering waarbij veranderingen het niveau van de organisatiestructuur overstijgen;
- vermindering van overheidstaken.

De eerste twee mogelijkheden grijpen met name aan op organisatie-niveau. De laatste twee overschrijden vaker het organisatieniveau en vergen expliciete besluitvorming ten aanzien van de inhoud.

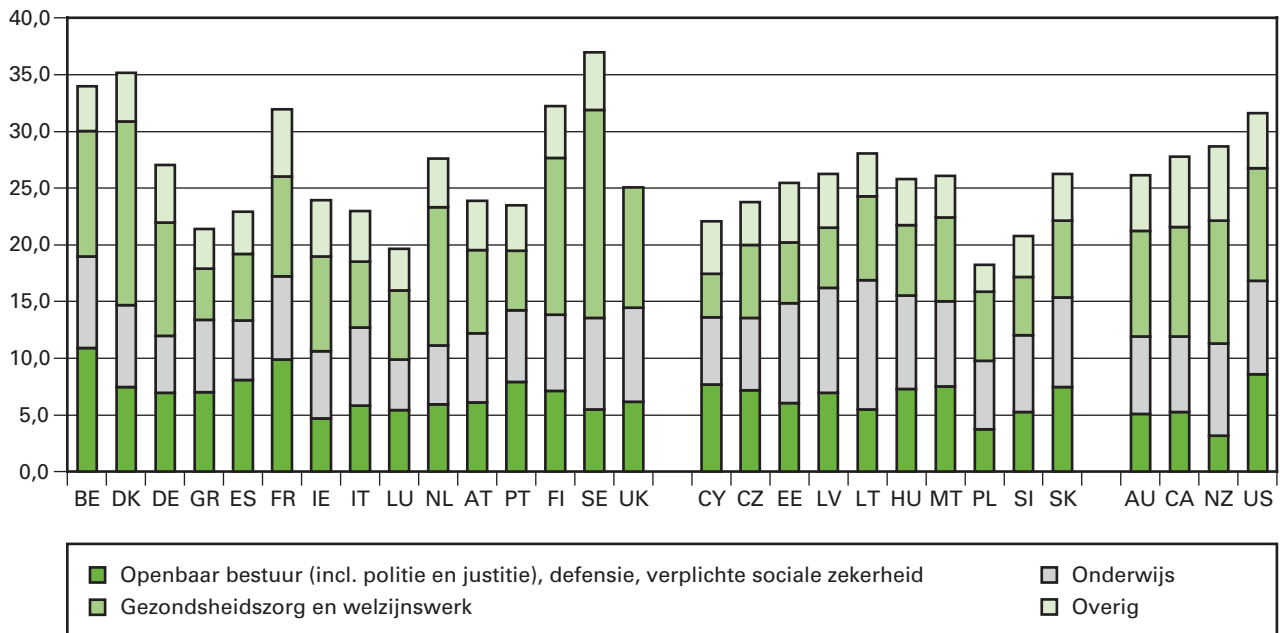
Er moet blijvend kritisch worden gezien waar mogelijkheden liggen om de omvang van de openbare sector te beperken en hoe dit dan moet worden ingestoken: via een efficiencyslag of via een takendiscussie. Een vergelijking van de omvang van de Nederlandse openbare sector met het buitenland kan hierbij een indicatie geven van de mogelijkheid om de omvang te beperken.

7.2 Relatieve omvang Nederlandse openbare sector

Elke organisatie in de openbare sector heeft de plicht te streven naar het meest efficiënte en effectieve resultaat. Het neemt daarbij doorgaans het eigen functioneren als uitgangspunt en streeft ernaar om ieder jaar efficiënter te worden. Door zich te vergelijken met andere organisaties ontstaan meer aanknopingspunten voor verbeteringen. Dat geldt niet alleen op organisatieniveau, waar de omvang van het personeelsbestand onderwerp van de vergelijking kan zijn. Vergelijkingen op een hoger niveau kunnen eveneens inzichtelijk zijn met het oog op bijvoorbeeld een takendiscussie. Een maatstaaf voor de relatieve omvang van de Nederlandse openbare sector in vergelijking met andere landen is de personeelsinzet als percentage van de totale werkgelegenheid. Uit figuur 7.1 blijkt dat de inzet van personeel varieert van 18% in Polen tot bijna 38% in Zweden. Met 27% behoort Nederland tot de middenmoot. De relatief forse omvang van de sector Zorg en Welzijn in aantallen werknemers bepaalt met name de positie in de middenmoot. Deze relatieve omvang kan overigens deels worden verklaard door het grote aantal deeltijders.

¹ BZK (2005). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*.

Figuur 7.1 Personeelsinzet openbare sector als percentage van de totale werkgelegenheid (2001)



Bron: OECD, ILO (nieuwe lidstaten, met uitzondering van Hongarije en Polen). SCP bewerking voor «Public Performance, an international comparison» (2004)

Voorgaande cijfers geven een beeld waarbij Nederland niet al te zeer uit de pas loopt met vergelijkbare landen. Op het onderdeel Openbaar Bestuur/Defensie/verplichte sociale zekerheid en op het onderdeel Onderwijs is er in internationaal verband sprake van een relatief bescheiden personeelsinzet. Op grond van alleen figuur 7.1 is het moeilijk om een uitspraak te doen over de mogelijkheden van een beperking van de omvang van de Nederlandse openbare sector. Daarnaast is het van belang om – naast de omvang van het personeelsbestand – ook te kijken naar de kwaliteit van de publieke dienstverlening. In de Trendnota 2005 is op basis van SCP-onderzoek ingegaan op de vergelijking van de publieke prestaties in Nederland ten opzichte van andere landen. Hieruit bleek dat Nederland als West-Europees land gemiddeld over vier beleidsterreinen gemeten (Onderwijs, Zorg, Criminaliteitsbestrijding en Openbaar Bestuur), een middenpositie inneemt voor wat betreft de productiviteit, kwaliteit en doeltreffendheid van de publieke dienstverlening.¹ Gezien het feit dat de personeelsomvang binnen het Openbaar Bestuur en het Onderwijs in Nederland relatief beperkt is, lijkt er puur en alleen op basis van een internationale vergelijking op voorhand niet heel veel ruimte om met een paar simpele maatregelen de omvang van de betreffende sectoren vergaand te beperken. Dit geeft echter niet aan dat er geen omvangvermindering bij overheidsorganisaties mogelijk is.

¹ BZK (2004), Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005, p. 54 en verder.

Box 7.1 Opbouw personeelsbestand overheid

Traditioneel worden binnen de overheid een drietal groepen onderscheiden: Openbaar Bestuur, Onderwijs en Wetenschappen en Veiligheid. In het onderstaande overzicht wordt het aantal personen en fte's per groep weergegeven (zie ook bijlage, tabel 1.1 en 1.2)

	Personen	Fte's
Openbaar Bestuur	329 000	294 000
Onderwijs en Wetenschappen	477 000	375 000
Veiligheid	122 000	117 000
Totaal	928 000	785 000

Het Openbaar Bestuur is verder uit te splitsen in de sectoren Rijk, Gemeenten, Provincies, Waterschappen en Rechterlijke Macht. Onderstaand overzicht geeft het aantal personen en fte's per sector binnen het Openbaar Bestuur weer.

	Personen	Fte's
Rijk	117 000	109 000
Gemeenten	186 000	162 000
Provincies	13 000	12 000
Waterschappen	10 000	9 000
Rechterlijke Macht	3 000	3 000

Binnen de Rijksdienst is ongeveer 10% van de ambtenaren werkzaam in het beleid, 75% in de uitvoerende functies, 10% in de ondersteuning en 5% houdt zich bezig met inspectietaken. Voor een dergelijke verdeling bij de overige sectoren binnen het Openbaar Bestuur ontbreken specifieke gegevens. De procentuele verdeling kan bij de verschillende sectoren sterk uiteenlopen, gezien de verschillen in aard van de organisaties. Wanneer wordt verondersteld dat de verdeling bij het Rijk als leidraad kan dienen voor het gemiddelde bij het Openbaar Bestuur, dan zou het Openbaar Bestuur ongeveer 30 000 beleidsfuncties tellen. Onderzoek naar omvang van de bestuursdiensten bij een aantal grote gemeenten geeft een indicatie dat dit in werkelijkheid lager is en dat de schatting van 30 000 eerder aan de hoge kant is.¹

7.3 Efficiencymaatregelen op organisatieniveau

Door bijvoorbeeld de zakelijke dienstverlening als referentiesector voor de arbeidsproductiviteitsontwikkeling te zien, is het mogelijk te vergelijken waar de overeenkomsten en verschillen tussen de openbare sector en dit deel van de marktsector zitten. Opvallend voor de zakelijke dienstverlening is bijvoorbeeld de sterkere inzet van ICT zoals die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Zo kan ook de productiviteit in de publieke dienstverlening mogelijk bevorderd worden door betere inzet van ICT. Daarnaast heeft de internetrevolutie geleid tot nieuwe en efficiënte vormen van dienstverlening, waardoor op personeelskosten kan worden bespaard.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het bij efficiëncytaakstellingen op organisatieniveau om een tweetal vormen gaat. De eerste vorm is die van de efficiency die een permanente druk op de organisaties houdt om het budget voor personeel en materieel efficiënt aan te wenden. Dit vergt besluitvorming over alleen de hoogte van de efficiëncytaakstelling. De tweede vorm is die van verdergaande efficiëncytaakstellingen die in het verlengde liggen van een verder gaande visie op dienstverlening en de organisatie daarvan. Om deze vorm te kunnen realiseren zijn veelal

Twee vormen van efficiëncytaakstellingen

¹ Policy Research Corporation, Onderzoek Omvang Bestuursdienst Amsterdam, 22 juli 2005.

gerichte investeringen nodig. Een keuze voor een dergelijke verdergaande efficiencytaakstelling vergt dus ook een duidelijke beslissing over de vereiste investeringsbudgetten. Kosten zullen hier veelal voor de baten uitgaan.

Box 7.2 Zweeds model met betrekking tot taakstelling en toekenning van budgetten

De Zweedse centrale regering is georganiseerd in negen (kern)departementen, waaronder ongeveer 250 agentschappen vallen. Het personeel/materieel van de departementen valt eveneens onder een agentschap. Het departement stelt budget en doelen van het agentschap vast. De Directeur-Generaal legt in zijn jaarverslag verantwoording af over de resultaten. De financiering van de agentschappen is op lump-sumbasis. In de jaarlijkse aanpassing van de budgetten aan loon- en prijsontwikkeling gaat de overheid uit van een marktconforme ontwikkeling. Dit betekent dat de Zweedse agentschappen jaarlijks loon- en prijsbijstelling ontvangen, met een aftrekpost voor de productiviteitsontwikkeling in de zakelijke dienstverlening. Er zijn geen separate taakstellingen, en dus regeringsbemoedigen met, algemene en incidentele loonontwikkeling of andere specifieke efficiencytaakstellingen. Er is alleen een productiviteitstaakstelling op basis van de zakelijke dienstverlening. Daarmee wordt druk gelegd op de agentschappen om efficiënt te presteren. De agentschappen zijn vrij in de vormgeving van de productiviteitstaakstelling. Agentschappen zijn in de gelegenheid om reserveringen op te bouwen. Een dergelijke vorm van bedrijfsmatig werken vergt een baten-lastenstelsel.

Een procentuele jaarlijkse efficiencytaakstelling laat organisaties in de openbare sector vrij ten aanzien van de invulling. Voordeel is dat de invulling van de taakstelling geschiedt op microniveau. Dit garandeert – gegeven de omvang van het takenpakket – een goede afweging ten aanzien van de invulling. Ook kan de vrijheid om de taakstelling op microniveau in te vullen, zorgen voor meer draagvlak bij de afzonderlijke organisaties. Naast de vrijheid van eigen invulling op microniveau, is een manier om dit te bevorderen het *vooraf* bepalen van een productiviteitstaakstelling. Immers volledig achteraf afkomen van de productiviteitswinst maakt het instrument van de efficiencytaakstelling tot een straf voor de organisatie. Dat werkt demotiverend. Een productiviteitstaakstelling vooraf – zeg voor de hele kabinetsperiode – maakt het mogelijk om hiermee planmatig om te gaan. Dit traject valt dan in te passen in een Good Governance-benadering waarbij het management op meerdere wijzen probeert het functioneren van de betreffende organisatie te verbeteren. Het toepassen van prestatiebeloning in deze sfeer kan nog een extra impuls aan het realiseren van de efficiencywinsten geven.

Aanwending van efficiencywinst

Een afweging is nodig ten aanzien van de aanwending van de efficiencytaakstelling. Wanneer met de efficiencytaakstelling een arbeidsproductiviteitsverhoging wordt beoogd, kan dit op twee manieren worden ingevuld: hetzelfde doen met minder mensen, of meer doen met hetzelfde aantal mensen. En onder dat «meer» wordt door CBS en CPB nadrukkelijk ook het leveren van een hogere kwaliteit van dienstverlening verstaan. Als leerlingen door een beter lesprogramma minder lessen hoeven te ontvangen, is er sprake van een arbeidsproductiviteitsverhoging bij de leerkrachten en kan er in beginsel met minder leerkrachten worden gewerkt. In dat geval is er sprake van budgettaire opbrengsten. Als er evenwel voor wordt gekozen om met behulp van het betere lesprogramma het scholingsniveau van de leerlingen te verhogen, is er in feite sprake van een efficiencywinst die is «geïnvesteerd» in een verhoogd kwaliteitsniveau van het onderwijs. Om een hogere productiviteit te realiseren heb je gemotiveerde en goed geschoolde medewerkers nodig.

Bij een marktconforme productiviteitsontwikkeling behoort daarom een beloningsontwikkeling die de vergelijking met de markt kan doorstaan.

7.4 Maatregelen die het organisatieniveau overschrijden

Effectievere beleidsuitvoering tussen organisaties of bestuurslagen

Naast de efficiencytaakstellingen die op organisatieniveau kunnen worden doorgevoerd, zijn taakstellingen te onderscheiden die aangrijpen op een niveau dat de individuele organisaties overstijgt. Deze taakstellingen vergen besluitvorming ten aanzien van de inhoud. Een voorbeeld van dit soort efficiencytaakstellingen is het – in het verlengde van de takenanalyse – anders organiseren van de Rijksdienst. In algemene zin is dit een complexe operatie die weliswaar gepaard gaat met transitiekosten, maar waarbij de efficiencywinst op middellange termijn ontstaat. Een andere vorm is vergroting van de effectiviteit over de grenzen van specifieke taakvelden heen. Dit vergt dat de intentie van samenwerken of samenvoegen bestuurlijk wordt onderkend en geïnitieerd. Het streven naar effectievere beleidsuitvoering tussen organisaties of bestuurslagen leidt niet noodzakelijkerwijs tot een efficiënter proces. Hoewel de verwachting en het doel is om te komen tot een efficiencyverbetering, moet worden voorkomen dat juist het tegenovergestelde wordt bereikt. Bijvoorbeeld wanneer een verbeterde samenwerking zou leiden tot meer overleg en hiermee hogere overlegkosten. Om dit te voorkomen is een effectenanalyse vooraf een onontbeerlijk instrument. Keuzes over de richting van de bestuurlijke agenda zijn primair keuzes die in het kader van een regeerakkoord worden gemaakt.

Afstoten overheidstaken

De laatste vorm, van beperking van de omvang van het overheidsapparaat (personeel en materieel), bestaat uit het afstoten van overheids-taken. Dit vergt dus besluitvorming ten aanzien van de taken die niet meer of beperkter worden gedaan. Bij het verminderen van taken kan de arbeidsvraag worden beperkt door bepaalde overheidstaken niet of niet meer met dezelfde intensiteit uit te voeren. Het gaat hierbij dus niet om een efficiencyverbetering. Over het algemeen zal het enige tijd duren voordat de opbrengst hiervan in termen van vermindering van (personeels)kosten volledig kan worden gerealiseerd.

Het afstoten van taken alsook efficiencyvergroting die niet in extra kwaliteit wordt gestopt, leidt tot vermindering van de arbeidsvraag van de overheid en kan daarmee een bijdrage leveren aan het lenigen van de arbeidsmarktknelpunten in de openbare sector.

8. STATISTISCHE BIJLAGE

In deze bijlage treft u de tabellen die horen bij de hoofdstukken 3 tot en met 6 van de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007. Voor zover mogelijk zijn er bij de tabellen prognoses opgenomen voor de jaren 2006 en 2007. Deze prognoses zijn gemaakt met het prognosemodel Apollo. In paragraaf 8.4 is kort beschreven hoe deze prognoses gegenereerd worden.

Toelichting bij de tabellen

- a. In de tabellen zijn de personen die vallen onder de zogenaamde Gemeenschappelijke regelingen om administratieve redenen niet opgenomen. Dat betekent in het bijzonder voor de lagere overheden een geringe onderschatting van het aantal personen.
- b. Als gevolg van afrondingen kan het voorkomen dat de totalen niet precies overeenstemmen met de som van de (afgeronde) getallen.
- c. Op een aantal plaatsen zijn met behulp van «het prognose model» of op andere wijze schattingen gemaakt. Aantallen die zijn gebaseerd op een schatting zijn cursief weergegeven.
- d. Legenda:
 - of blanco : geen opgave

8.0 Tabellen behorend bij hoofdstuk 6

Tabel 1	Als u uw arbeidsvoorwaarden collectief verbeterd zou willen zien, welke voorwaarde staat dan bovenaan uw wensenlijstje?
Tabel 2	Als u uw arbeidsvoorwaarden collectief verbeterd zou willen zien, welke voorwaarde staat dan op de tweede plaats?
Tabel 3	Als u uw arbeidsvoorwaarden collectief verbeterd zou willen zien, welke voorwaarde staat dan op de derde plaats?

8.1 Werknemersomvang

Tabel 1.1	Werkzame personen (x 1000)
Tabel 1.2	Arbeidsvolume, gemiddelde deeltijdfactor
Tabel 1.3	Aandeel werkzame personen, vrouwen (%)
Tabel 1.4	Aandeel werkzame personen, leeftijd jonger dan 30 jaar (%)
Tabel 1.5	Aandeel werkzame personen, leeftijd 50 jaar of ouder (%)
Tabel 1.6	Aandeel werkzame personen, deeltijd (%)
Tabel 1.7	Aandeel werkgelegenheid, instroom werknemers (%)
Tabel 1.8	Aandeel werkgelegenheid, uitstroom werknemers (%)
Tabel 1.9	Aandeel werkgelegenheid, intrasectorale mobiliteit (%)
Tabel 1.10	Aandeel werkzame personen, bezoldigingsgroep < € 2000 (%)
Tabel 1.11	Aandeel werkzame personen, bezoldigingsgroep > € 4000 (%)

8.2 Sociale verzekeringen

Tabel 2.1	Ziekteverzuimpercentage, inclusief en exclusief verzuim langer dan 1 jaar, exclusief zwangerschapsverlof (%)
Tabel 2.2	Beëindigde uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO)
Tabel 2.3	Lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo
Tabel 2.4	Aandeel lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo, vrouwen (%)

- Tabel 2.5 Aandeel lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo, mate 80–100 (%)
- Tabel 2.6 Aandeel lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo, leeftijd 50 jaar of ouder (%)
- Tabel 2.7 Nieuwe uitkeringen werkloosheidswet (WW)
- Tabel 2.8 Beëindigde uitkeringen werkloosheidswet (WW)
- Tabel 2.9 Lopende uitkeringen werkloosheidswet (WW) ultimo
- Tabel 2.10 Aandeel lopende uitkeringen werkloosheidswet (WW) ultimo, vrouwen (%)
- Tabel 2.11 Aandeel lopende uitkeringen werkloosheidswet (WW) ultimo, leeftijd 50 jaar of ouder (%)
- Tabel 2.12 Aandeel werkzame personen, nieuwe uitkeringen werkloosheidswet (WW) (%)
- Tabel 2.13 Lopende uitkeringen bovenwettelijke WW ultimo

8.3 Arbeidsvoorwaarden

- Tabel 3.1 Loonsom (in € miljard)
- Tabel 3.2 Begrotings- en premiegefinancierde loonsommen (in € miljard)
- Tabel 3.3 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Rijk (%)
- Tabel 3.4 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Gemeenten (%)
- Tabel 3.5 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Provincies (%)
- Tabel 3.6 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Rechterlijke Macht (%)
- Tabel 3.7 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Waterschappen (%)
- Tabel 3.8 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Onderwijs (Primair- en voortgezet onderwijs) (%)
- Tabel 3.9 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (%)
- Tabel 3.10 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Hoger Beroepsonderwijs (%)
- Tabel 3.11 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Wetenschappelijk Onderwijs (%)
- Tabel 3.12 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Onderzoekinstellingen (%)
- Tabel 3.13 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Universitair Medische Centra (%)
- Tabel 3.14 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Defensie (%)
- Tabel 3.15 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Politie (%)
- Tabel 3.16 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, overheidssectoren (%)
- Tabel 3.17 Contractloonontwikkeling op niveaubasis, overheidssectoren (%)
- Tabel 3.18 Contractloonontwikkeling cumulatie op jaarbasis 1993–2005, samenvatting (%)

8.4 Het prognosemodel Apollo

8.5 Verklaring van afkortingen

8.6 Verklaring van begrippen

8.7 Trefwoordenlijst

8.0 Tabellen behorend bij hoofdstuk 6

Tabel 1 Als u uw arbeidsvoorwaarden collectief verbeterd zou willen zien, welke voorwaarde staat dan bovenaan uw wensenlijstje? Zittend overheidspersoneel naar wensen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en sector, geslacht en leeftijd, 2005

	Faciliteiten combinatie arbeid en zorg	Opleidingsmogelijkheden (in tijd of geld)	Meer levensloop	Meer verlof (ouderschaps-, studie-, zorgverlof of vakantie)	Hogere eindejaarsuitkering/13e maand	Prettige werkplek/ goede fysieke arbeidsomstandigheden	Mogelijkheid om eerder te stoppen met werken	Hoger salaris	Aanvulling op sociale zekerheid	Meer bonus/ gratificaties	Meer toelagen (onregelmatige/ongebruikelijke makken-toeslag)	Faciliteiten op de werkplek (ICT, kantine, sportfaciliteiten)	Deeltijdmogelijkheden voorafgaand aan pensioensparing
TOTAAL	5,5	7,5	1,2	2,4	3,8	13,5	16,2	35,4	2,3	2,6	1,5	1,5	3,2
Openbaar Bestuur	7,0	7,4	1,2	3,1	5,2	9,5	18,5	33,2	2,6	3,3	0,8	0,8	3,9
Rijk	7,1	6,6	0,9	3,2	5,5	7,5	16,7	39,9	2,9	2,5	0,6	0,6	2,9
Gemeenten	6,7	7,8	1,5	3,0	5,0	10,7	20,0	28,8	2,5	3,9	0,9	1,0	4,2
Provincies	9,6	7,8	1,7	2,8	5,7	10,9	16,5	29,7	1,6	3,1	0,5	0,5	7,8
Rechterlijke Macht	9,3	8,5	0,6	1,2	1,6	5,0	4,5	58,4	1,5	1,5	2,5	0,3	4,5
Waterschappen	6,0	6,2	0,8	4,2	5,1	8,6	18,5	33,7	3,3	2,5	1,3	0,1	3,2
Onderwijs en Wetenschappen	5,0	7,3	1,1	1,9	2,8	17,9	14,9	34,6	2,1	2,4	1,3	2,1	3,1
Primair Onderwijs	4,1	6,4	0,9	1,0	2,4	21,4	14,5	36,4	2,0	2,3	1,0	2,1	2,0
Voortgezet Onderwijs	2,9	5,6	1,1	1,7	2,1	16,3	17,0	38,9	1,7	1,6	1,0	3,0	3,2
BVE	3,4	9,2	0,8	2,7	3,2	17,3	19,4	27,9	2,2	2,9	0,8	2,4	4,8
HBO	6,4	9,6	1,8	2,1	3,8	14,1	15,6	27,6	3,3	4,7	1,5	1,0	5,2
Universiteiten	9,4	9,1	1,6	3,1	4,0	13,0	9,9	34,2	3,0	2,5	0,7	2,4	3,7
Onderzoekinstellingen	7,1	9,4	1,1	2,4	5,1	9,4	10,3	32,7	5,6	4,1	0,3	2,2	4,6
Universitair Medische Centra	8,8	8,7	0,9	3,7	3,3	15,9	11,5	32,6	1,4	2,1	3,6	0,7	3,3
Veiligheid	3,6	8,2	1,8	2,5	3,7	8,5	14,9	44,1	2,5	1,4	4,0	1,0	1,5
Defensie	3,7	9,1	1,9	2,2	6,0	8,3	14,9	39,5	3,1	1,6	4,5	1,0	1,3
Politie	3,4	7,1	1,6	2,8	0,9	8,8	15,0	49,7	1,7	1,2	3,5	1,1	1,7
Man	3,0	6,2	1,5	2,0	4,1	10,1	17,2	40,9	2,4	2,7	1,7	1,3	3,7
Vrouw	8,2	8,9	0,9	2,8	3,4	17,3	15,0	29,5	2,2	2,5	1,3	1,7	2,6
15-24 jaar	2,7	16,2	0,9	3,0	2,8	11,6	4,9	40,2	3,9	1,7	4,7	3,5	0,6
25-34 jaar	11,3	9,1	0,8	2,8	2,9	10,8	5,6	45,2	1,6	2,8	2,1	1,7	0,6
35-44 jaar	8,7	8,6	1,1	3,5	4,6	12,5	11,1	37,5	2,1	2,8	1,3	1,5	1,5
45-54 jaar	1,8	6,0	1,4	1,9	3,1	14,5	24,7	31,5	2,3	2,3	1,2	1,2	4,5
55 jaar en ouder	1,6	4,5	1,8	1,1	5,1	17,0	22,0	27,5	3,2	2,6	0,9	1,4	6,9

Bron: BZK (2006). Personeelonderzoek 2006

Tabel 2 Als u uw arbeidsvoorwaarden collectief verbeterd zou willen zien, welke voorwaarde staat dan op de tweede plaats? Zittend overheidspersoneel naar wensen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en sector, geslacht en leeftijd, 2005

	Faciliteiten combinatie arbeid en zorg	Opleidingsmogelijkheden (in tijd of geld)	Meer levensloop	Meer verlof (ouder-, studie-, zorgverlof of vakantie)	Hogere eindejaarsuitkering/13e maand	Prettige werkplek/goede fysieke arbeidsomstandigheden	Mogelijkheid om eerder te stoppen met werken	Hoger salaris	Aanvulling op sociale zekerheid	Meer bonus/gratificaties	Meer toelagen (onregelmatigheids-/ongemakken-toeslag)	Faciliteiten op de werkplek (ICT, kantine, sportfaciliteiten)	Deeltijdmogelijkheden voorafgaand aan pensioeningang
TOTAAL	4,1	9,2	2,1	4,3	11,3	10,8	13,6	14,0	5,9	5,4	3,8	4,1	7,5
Openbaar Bestuur	4,9	9,3	2,0	5,3	13,0	9,2	13,3	13,1	5,7	5,6	2,6	3,2	8,6
Rijk	5,0	10,0	1,7	5,4	15,2	8,9	13,9	13,4	5,3	5,2	2,4	2,8	7,4
Gemeenten	4,8	9,1	2,1	5,3	11,3	9,5	12,9	13,0	5,8	6,0	2,7	3,6	9,2
Provincies	6,8	6,7	3,3	4,3	13,9	6,6	15,0	12,1	7,3	5,9	2,5	2,9	9,8
Rechterlijke Macht	4,2	12,0	3,1	5,9	18,6	8,2	9,5	9,3	4,3	6,6	3,1	5,7	8,3
Waterschappen	3,8	6,6	2,2	6,6	15,2	8,6	11,5	12,5	6,4	4,8	3,5	1,3	8,9
Onderwijs en Wetenschappen	3,8	9,2	2,0	3,4	10,5	12,8	13,9	14,3	5,6	5,4	2,6	5,2	7,4
Primair Onderwijs	3,7	8,3	1,6	2,6	10,6	12,4	13,7	15,4	6,3	5,9	2,5	5,8	6,9
Voortgezet Onderwijs	2,8	7,3	2,1	2,6	10,2	15,2	16,5	13,6	4,2	4,8	2,1	6,9	8,1
BVE	3,7	11,1	1,9	3,0	9,1	14,6	15,5	12,9	5,0	3,7	2,0	5,0	9,2
HBO	3,0	11,1	2,8	3,7	12,0	10,7	13,8	14,0	4,7	5,9	2,7	3,7	7,7
Universiteiten	5,9	9,9	2,6	4,8	12,0	9,3	10,0	14,4	7,3	8,1	1,4	4,5	6,1
Onderzoek-instellingen	6,4	11,5	2,4	4,1	14,2	8,4	8,0	12,5	4,9	7,7	0,9	4,0	8,9
Universitair Medische Centra	5,1	11,4	1,9	6,8	10,0	12,0	11,6	13,7	5,3	4,1	5,6	1,7	6,8
Veiligheid	3,0	9,3	2,7	4,5	9,8	8,1	13,7	15,1	7,3	4,7	11,2	2,7	5,3
Defensie	2,8	8,5	2,5	4,0	13,9	6,9	12,9	15,7	7,6	5,6	8,8	2,2	5,3
Politie	3,3	10,4	2,9	5,0	4,9	9,6	14,6	14,4	7,0	3,7	14,0	3,3	5,3
Man	2,8	7,8	2,7	3,5	12,6	9,6	14,8	14,2	6,0	5,9	4,7	3,6	8,2
Vrouw	5,5	10,7	1,5	5,1	9,8	12,2	12,4	13,8	5,7	4,9	2,8	4,7	6,8
15-24 jaar	3,5	12,8	2,0	5,0	9,7	11,8	9,6	15,6	3,0	6,5	8,5	6,9	1,2
25-34 jaar	9,1	12,6	1,2	6,7	11,8	9,2	8,9	14,5	5,3	6,2	5,1	4,1	2,0
35-44 jaar	5,7	11,2	1,9	5,4	12,4	9,9	12,0	14,4	5,0	5,8	4,2	3,6	5,0
45-54 jaar	1,5	7,3	2,5	2,8	10,2	11,6	17,0	13,9	6,6	4,8	2,8	4,0	11,3
55 jaar en ouder	1,2	5,2	2,5	2,3	11,7	12,4	15,8	12,5	7,2	4,7	2,6	4,7	12,0

Bron: BZK (2006). Personeelsonderzoek 2006

Tabel 3 Als u uw arbeidsvoorwaarden collectief verbeterd zou willen zien, welke voorwaarde staat dan op de derde plaats? Zittend overheidspersoneel naar wensen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en sector, geslacht en leeftijd, 2005

	Faciliteiten combinatie arbeid en zorg	Opleidingsmogelijkheden (in tijd of geld)	Meer levensloop	Meer verlof (ouder-, studie-, zorgverlof of vakantie)	Hogere eindejaarsuitkering/13e maand	Prettige werkplek/goede fysieke arbeidsomstandigheden	Mogelijkheid om eerder te stoppen met werken	Hoger salaris	Aanvulling op sociale zekerheid	Meer bonus/gratificaties	Meer toelagen (onregelmatigheids-/ongemakken-toeslag)	Faciliteiten op de werkplek (ICT, kantine, sportfaciliteiten)	Deeltijdmogelijkheden voorafgaand aan pensioening
TOTAAL	3,6	7,8	2,5	4,1	10,0	10,0	11,6	10,7	7,5	6,9	4,0	6,2	10,0
Openbaar Bestuur	4,3	7,4	2,2	4,9	11,1	9,2	11,6	9,8	8,1	7,7	2,3	5,2	10,9
Rijk	4,7	8,8	1,9	4,9	11,4	9,6	11,9	9,4	7,8	7,6	1,9	5,3	10,2
Gemeenten	4,0	6,7	2,3	4,9	10,7	9,0	11,4	10,4	7,8	7,8	2,6	5,2	11,0
Provincies	4,6	7,4	2,8	3,6	13,3	11,8	10,8	7,3	7,9	6,5	1,4	4,2	14,4
Rechterlijke Macht	6,7	8,5	2,5	5,7	13,2	10,3	7,9	8,4	3,9	6,2	3,6	8,9	11,2
Waterschappen	2,8	4,1	3,4	4,5	12,0	5,9	14,5	7,5	9,8	8,6	2,0	4,8	10,7
Onderwijs en Wetenschappen	3,2	8,1	2,5	3,3	9,2	10,7	11,5	11,7	6,7	6,7	3,9	7,1	9,8
Primair Onderwijs	2,1	7,9	2,4	2,6	8,2	10,2	13,8	12,5	7,0	6,7	4,1	7,7	8,7
Voortgezet Onderwijs	2,5	8,6	2,8	2,6	9,9	11,1	10,6	10,8	6,8	5,9	3,4	7,9	11,6
BVE	3,8	8,0	2,4	3,4	8,6	11,2	10,2	12,4	8,2	6,4	2,7	7,2	11,1
HBO	3,5	8,8	3,1	4,1	10,5	10,7	9,5	10,6	5,1	7,4	4,4	6,5	9,7
Universiteiten	5,3	9,0	2,8	3,8	11,3	9,7	7,1	10,7	7,1	9,2	1,7	7,3	9,8
Onderzoekinstellingen	8,9	7,2	1,8	2,9	15,3	4,0	7,4	10,2	8,9	4,3	2,0	7,9	11,2
Universitair Medische Centra	5,2	6,7	2,1	6,0	9,3	12,5	11,4	11,3	5,0	6,1	6,5	3,6	9,2
Veiligheid	3,2	7,9	2,9	5,3	9,6	9,1	11,6	9,6	8,8	5,7	8,8	5,5	8,8
Defensie	3,3	7,0	2,5	4,5	12,7	7,3	10,6	10,7	9,5	6,7	8,2	4,0	8,9
Politie	3,2	8,9	3,4	6,3	6,0	11,2	12,8	8,4	8,0	4,4	9,5	7,2	8,7
Man	2,9	7,2	2,8	4,1	10,6	9,4	11,3	10,1	8,0	7,6	4,5	5,5	11,1
Vrouw	4,3	8,5	2,1	4,2	9,2	10,6	11,9	11,3	6,8	6,2	3,4	6,9	8,9
15-24 jaar	4,5	10,7	1,9	5,1	9,5	11,1	10,3	14,0	4,3	6,6	7,6	8,1	1,8
25-34 jaar	6,5	10,4	1,6	5,8	10,5	9,6	11,5	9,7	6,2	7,3	5,0	7,1	3,9
35-44 jaar	4,7	8,6	2,5	4,5	10,6	9,2	12,6	11,2	7,1	6,7	3,7	5,9	8,0
45-54 jaar	1,9	6,8	3,0	3,5	9,3	9,8	12,0	10,8	8,0	6,7	3,6	6,0	13,6
55 jaar en ouder	1,5	4,8	2,6	2,8	10,0	11,6	9,1	10,0	9,0	7,5	3,2	5,4	15,4

Bron: BZK (2006). Personeelsonderzoek 2006

8.1 Werknemersomvang

Tabel 1.1 Werkzame personen (x 1000)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	347	350	339	329	327	327
Rijk	126	125	120	117	115	116
Gemeenten	193	198	193	186	185	185
Provincies	14	14	13	13	13	12
Rechterlijke Macht	3	3	3	3	3	3
Waterschappen	10	10	11	10	11	11
Onderwijs en Wetenschappen	469	480	480	477	478	477
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	174	179	180	181	180	179
• Voortgezet Onderwijs	99	101	101	100	99	98
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	56	56	55	53	54	54
Hoger Beroepsonderwijs	33	34	34	34	35	35
Wetenschappelijk Onderwijs	53	53	51	49	50	51
Onderzoekinstellingen	3	3	3	2	2	2
Universitair Medische Centra	52	54	57	58	58	57
Veiligheid	133	131	127	128	127	128
Defensie	76	73	69	70	69	70
Politie	58	58	58	58	58	58
Overheidssectoren	949	961	947	935	932	932
Zorg en Welzijn	1 049	1 108	1 111	1 112		
Marktsector	5 007	4 876	4 824	4776		

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel, UWV Informatie Sociale Verzekeringen naar sectoren

Tabel 1.2 Arbeidsvolume, gemiddelde deeltijdfactor

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	0,90	0,90	0,89	0,89	0,89	0,89
Rijk	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93
Gemeenten	0,87	0,87	0,87	0,87	0,87	0,87
Provincies	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90
Rechterlijke Macht	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93
Waterschappen	0,86	0,87	0,88	0,88	0,88	0,88
Onderwijs en Wetenschappen	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	0,76	0,76	0,75	0,75	0,76	0,76
• Voortgezet Onderwijs	0,82	0,82	0,82	0,81	0,82	0,82
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,80
Hoger Beroepsonderwijs	0,73	0,73	0,73	0,73	0,73	0,74
Wetenschappelijk Onderwijs	0,84	0,84	0,84	0,85	0,84	0,84
Onderzoekinstellingen	0,88	0,87	0,87	0,86	0,86	0,86
Universitair Medische Centra	0,82	0,82	0,82	0,81	0,82	0,82
Veiligheid	0,97	0,96	0,96	0,95	0,95	0,96
Defensie	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98
Politie	0,95	0,94	0,93	0,92	0,92	0,93
Overheidssectoren	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel

Tabel 1.3 Aandeel werkzame personen, vrouwen (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	38	39	39	40	41	42
Rijk	38	38	39	41	41	42
Gemeenten	38	39	40	41	42	42
Provincies	36	37	38	39	39	40
Rechterlijke Macht	47	48	49	50	51	51
Waterschappen	24	25	25	26	26	27
Onderwijs en Wetenschappen	59	60	61	62	62	63
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	77	78	78	79	80	80
• Voortgezet Onderwijs	44	45	45	47	47	48
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	51	52	52	52	53	53
Hoger Beroepsonderwijs	45	46	47	48	49	50
Wetenschappelijk Onderwijs	40	41	41	42	43	43
Onderzoekinstellingen	40	41	41	44	45	45
Universitair Medische Centra	67	67	67	67	67	67
Veiligheid	21	21	21	22	22	22
Defensie	13	13	13	13	11	11
Politie	31	31	32	33	33	34
Overheidssectoren	46	47	48	49	49	50
Zorg en Welzijn	80	80	82	82		
Marktsector	36	37	36	37		

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 1.4 Aandeel werkzame personen, leeftijd jonger dan 30 jaar (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	11	10	9	9	9	9
Rijk	13	11	10	10	10	11
Gemeenten	10	10	9	8	8	9
Provincies	7	7	7	7	7	6
Rechterlijke Macht	5	5	5	4	4	3
Waterschappen	8	8	8	7	7	7
Onderwijs en Wetenschappen	16	16	16	16	16	16
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	18	19	19	18	18	18
• Voortgezet Onderwijs	11	12	12	12	12	12
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	7	7	7	7	7	7
Hoger Beroepsonderwijs	8	8	8	9	9	8
Wetenschappelijk Onderwijs	25	25	25	24	24	25
Onderzoekinstellingen	17	14	14	15	15	15
Universitair Medische Centra	21	21	21	21	21	19
Veiligheid	29	29	28	28	28	29
Defensie	37	37	36	37	37	39
Politie	19	18	18	18	18	18
Overheidssectoren	16	16	15	15	15	15
Zorg en Welzijn	24	24	24	23		
Marktsector	34	34	33	32		

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren (bewerking BZK)

Tabel 1.5 Aandeel werkzame personen, leeftijd 50 jaar of ouder (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	29	31	31	31	32	32
Rijk	25	27	27	27	27	27
Gemeenten	31	32	33	34	34	34
Provincies	35	36	37	35	37	38
Rechterlijke Macht	38	39	40	40	41	43
Waterschappen	33	33	33	34	34	35
Onderwijs en Wetenschappen	31	32	33	34	35	36
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	27	28	30	32	34	35
• Voortgezet Onderwijs	39	40	41	41	42	44
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	39	41	43	44	45	46
Hoger Beroepsonderwijs	38	38	39	39	39	40
Wetenschappelijk Onderwijs	28	28	28	28	27	26
Onderzoekinstellingen	26	29	31	30	32	33
Universitair Medische Centra	20	21	22	23	24	26
Veiligheid	17	18	18	19	21	22
Defensie	15	15	14	15	16	17
Politie	19	21	22	23	25	26
Overheidssectoren	28	29	31	31	32	33
Zorg en Welzijn	21	22	24	24		
Marktsector	17	18	19	18		

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren (bewerking BZK)

Tabel 1.6 Aandeel werkzame personen, deeltijd (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	31	32	33	34	35	35
Rijk	23	24	25	26	27	27
Gemeenten	36	37	38	38	39	40
Provincies	34	36	37	40	41	43
Rechterlijke Macht	27	28	30	31	33	33
Waterschappen	30	30	29	29	30	31
Onderwijs en Wetenschappen	53	54	55	56	57	58
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	58	59	61	62	63	64
• Voortgezet Onderwijs	49	50	51	52	53	54
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	54	54	54	54	55	56
Hoger Beroepsonderwijs	59	60	61	62	63	63
Wetenschappelijk Onderwijs	41	41	41	42	43	44
Onderzoekinstellingen	34	36	36	37	39	41
Universitair Medische Centra	52	53	52	53	54	54
Veiligheid	12	13	14	16	17	18
Defensie	5	6	6	7	7	6
Politie	20	23	25	26	28	29
Overheidssectoren	39	40	41	42	43	44

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel

Tabel 1.7 Aandeel werkgelegenheid, instroom werknemers (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	10	7	5	9	8	9
Rijk	11	5	4	8	8	8
Gemeenten	10	8	6	9	8	9
Provincies	10	8	6	8	5	6
Rechterlijke Macht	9	7	7	3	6	5
Waterschappen	8	7	9	7	8	8
Onderwijs en Wetenschappen	14	12	11	12	12	12
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	14	11	13	11	11	11
• Voortgezet Onderwijs	14	11	10	10	10	10
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	12	9	6	11	10	11
Hoger Beroepsonderwijs	13	12	10	13	12	13
Wetenschappelijk Onderwijs	14	12	8	18	18	19
Onderzoekinstellingen	16	15	20	20	20	21
Universitair Medische Centra	15	16	14	14	12	12
Veiligheid	11	5	7	3	7	9
Defensie	12	6	8	3	9	11
Politie	9	5	5	3	5	6
Overheidssectoren	12	9	8	9	10	10

Bron: ABP (bewerking BZK)

Tabel 1.8 Aandeel werkgelegenheid, uitstroom werknemers (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	6	6	9	10	9	9
Rijk	6	6	9	10	9	8
Gemeenten	7	6	8	10	9	9
Provincies	7	8	8	9	8	9
Rechterlijke Macht	3	3	2	3	3	3
Waterschappen	5	4	6	6	7	7
Onderwijs en Wetenschappen	10	10	11	11	11	12
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	10	10	10	11	11	11
• Voortgezet Onderwijs	9	8	9	10	10	11
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	9	7	9	10	9	9
Hoger Beroepsonderwijs	9	9	10	11	11	12
Wetenschappelijk Onderwijs	12	14	16	16	16	17
Onderzoekinstellingen	19	17	20	20	20	21
Universitair Medische Centra	11	10	12	12	12	12
Veiligheid	7	8	8	8	8	8
Defensie	9	12	12	11	10	10
Politie	4	4	4	5	5	5
Overheidssectoren	8	8	10	10	10	10

Bron: ABP (bewerking BZK)

Tabel 1.9 Aandeel werkgelegenheid, intrasectorale mobiliteit (%)

Sector	2003	2005
Openbaar Bestuur	1,1	0,9
Rijk	0,5	0,6
Gemeenten	1,4	1,2
Provincies	0,4	0,2
Rechterlijke Macht	0,0	0,0
Waterschappen	1,1	0,8
Onderwijs en Wetenschappen	1,9	1,7
Onderwijs (PO/VO)		
• Primair Onderwijs	2,9	2,4
• Voortgezet Onderwijs	2,1	2,0
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	0,9	0,5
Hoger Beroepsonderwijs	0,6	0,9
Wetenschappelijk Onderwijs	1,5	2,0
Onderzoekinstellingen	0,4	0,8
Universitair Medische Centra	0,8	0,7
Veiligheid	0,3	0,7
Defensie	0,0	0,2
Politie	0,6	1,4
Overheidssectoren	1,4	1,3

Bron: BZK, Mobiliteitsonderzoek (gewogen)

Tabel 1.10 Aandeel werkzame personen, bezoldigingsgroep < € 2000 (%)

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	21	19	17	13
Rijk	17	16	14	14
Gemeenten	25	22	20	14
Provincies	17	12	9	9
Rechterlijke Macht	0	0	0	0
Waterschappen	15	12	10	5
Onderwijs en Wetenschappen	18	15	14	14
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	15	15	15	15
• Voortgezet Onderwijs	16	14	13	13
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	19	15	14	14
Hoger Beroepsonderwijs	11	9	9	9
Wetenschappelijk Onderwijs	23	20	17	17
Onderzoekinstellingen	12	12	10	10
Universitair Medische Centra	27	20	13	13
Veiligheid	35	34	33	33
Defensie	42	41	40	40
Politie	26	24	24	24
Overheidssectoren	21	19	16	16

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel

Tabel 1.11 Aandeel werkzame personen, bezoldigingsgroep > € 4000 (%)

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	11	12	12	15
Rijk	15	16	17	17
Gemeenten	7	8	8	12
Provincies	11	16	18	17
Rechterlijke Macht	86	88	88	89
Waterschappen	12	12	12	11
Onderwijs en Wetenschappen	7	7	7	11
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	1	1	1	2
• Voortgezet Onderwijs	14	14	14	14
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	9	9	9	9
Hoger Beroepsonderwijs	32	33	33	32
Wetenschappelijk Onderwijs	21	21	22	23
Onderzoekinstellingen	16	18	17	20
Universitair Medische Centra	10	12	13	13
Veiligheid	4	4	4	4
Defensie	5	6	6	6
Politie	2	2	2	2
Overheidssectoren	8	8	8	11

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel

8.2 Sociale Verzekeringen

Tabel 2.1 Ziekteverzuimpercentage, inclusief en exclusief verzuim langer dan 1 jaar, exclusief zwangerschapsverlof (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2005
	inclusief verzuim > 1 jaar				max 1 jr
Openbaar Bestuur	7,4	6,8	6,3	6,0	–
Rijk	7,0	6,6	6,3	5,8	–
Gemeenten	7,9	7,2	6,4	6,3	–
Provincies	6,6	6,0	5,6	5,2	4,5
Rechterlijke Macht	–	3,5	3,2	–	3,0
Waterschappen	5,1	4,6	4,8	4,4	4,2
Onderwijs en Wetenschappen	6,9	6,5	5,8	5,4	–
Onderwijs (PO/VO)					
• Primair Onderwijs	7,6	6,8	6,6	5,9	–
• Voortgezet Onderwijs	7,0	5,8	5,6	5,4	–
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	7,3	7,2	–	5,9	–
Hoger Beroepsonderwijs	–	–	–	–	4,5
Wetenschappelijk Onderwijs	4,4	3,6	3,4	3,4	–
Onderzoekinstellingen	–	–	–	–	2,9
Universitair Medische Centra	–	–	–	–	4,4
Veiligheid	6,5	6,1	6,0	5,4	–
Defensie	5,3	5,3	5,4	4,7	2,6
Politie	8,2	7,2	6,7	6,3	–
Overheidssectoren (berekend)	7,1	6,4	6,0	5,7	–

Bron: CBS, Regioplan, BZK (de totalen en subtotalen zijn berekend op basis van de aanwezige waarnemingen)

Tabel 2.2 Beëindigde uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	4 063	3 614	3 293	3 085	2 910	2 740
Rijk	1 111	946	857	844	830	700
Gemeenten	2 693	2 451	2 256	2 077	1 870	1 870
Provincies	147	126	118	110	130	110
Rechterlijke Macht	31	22	15	21	30	20
Waterschappen	81	69	47	33	50	40
Onderwijs en Wetenschappen	5 351	4 993	4 672	4 409	4 280	4 120
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	2 113	1 961	1 769	1 656	1 620	1 590
• Voortgezet Onderwijs	1 308	1 240	1 107	1 107	1 090	1 020
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	905	812	761	697	660	610
Hoger Beroepsonderwijs	306	314	310	281	270	250
Wetenschappelijk Onderwijs	302	297	321	295	270	280
Onderzoekinstellingen	25	23	21	25	40	230
Universitair Medische Centra	392	346	383	348	330	3420
Veiligheid	830	753	643	548	500	510
Defensie	389	385	339	247	240	220
Politie	441	368	304	301	260	290
Overheidssectoren	10 244	9 360	8 608	8 042	7 690	7 370
Zorg en Welzijn	12 917	13 841	12 718	11 367		
Marktsector	57 781	59 169	54 606	59 948		

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 2.3 Lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	34 006	32 778	31 698	29 490	27 180	24 980
Rijk	9 332	9 170	8 934	8 349	7 770	7 280
Gemeenten	22 572	21 573	20 742	19 255	17 680	16 100
Provincies	1 352	1 317	1 277	1 184	1 090	1 010
Rechterlijke Macht	215	213	240	220	210	200
Waterschappen	535	505	505	482	430	390
Onderwijs en Wetenschappen	45 919	44 261	42 965	39 456	36 160	32 990
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	17 654	17 044	16 711	15 330	14 100	12 890
• Voortgezet Onderwijs	10 961	10 404	10 010	9 140	8 230	7 380
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	7 102	6 738	6 375	5 835	5 310	4 820
Hoger Beroepsonderwijs	2 727	2 662	2 575	2 359	2 160	1 980
Wetenschappelijk Onderwijs	3 122	3 047	2 951	2 710	2 530	2 350
Onderzoekinstellingen	256	247	245	225	200	180
Universitair Medische Centra	4 097	4 119	4 098	3 857	3 630	3 390
Veiligheid	5 716	5 631	5 593	5 311	5 000	4 700
Defensie	3 330	3 189	3 072	2 959	2 740	2 540
Politie	2 386	2 442	2 521	2 352	2 260	2 160
Overheidssectoren	85 641	82 670	80 256	74 257	68 340	62 670
Zorg en Welzijn	113 738	110 819	108 077	99 412		
Marktsector	595 507	584 514	546 659	503 057		

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 2.4 Aandeel lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo, vrouwen (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	47	47	48	49	49	50
Rijk	48	49	49	49	50	51
Gemeenten	46	47	48	48	49	49
Provincies	50	51	52	53	55	55
Rechterlijke Macht	55	56	57	56	56	56
Waterschappen	31	30	32	32	32	32
Onderwijs en Wetenschappen	60	61	62	62	63	64
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	69	69	70	70	70	71
• Voortgezet Onderwijs	45	45	46	47	48	49
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	57	58	59	59	60	60
Hoger Beroepsonderwijs	53	53	54	55	56	56
Wetenschappelijk Onderwijs	59	60	60	61	61	61
Onderzoekinstellingen	50	51	52	51	51	52
Universitair Medische Centra	79	79	79	80	80	80
Veiligheid	31	32	33	33	33	34
Defensie	26	27	28	29	29	30
Politie	38	39	39	39	39	39
Overheidssectoren	53	54	54	55	55	56
Zorg en Welzijn	88	88	87	87		
Marktsector	36	37	37	37		

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 2.5 Aandeel lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo, mate 80-100 (%)

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	61	60	59	59
Rijk	59	59	58	58
Gemeenten	61	60	60	59
Provincies	60	60	59	60
Rechterlijke Macht	55	58	54	55
Waterschappen	50	50	50	50
Onderwijs en Wetenschappen	54	53	52	52
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	56	54	53	53
• Voortgezet Onderwijs	47	47	46	46
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	59	58	57	56
Hoger Beroepsonderwijs	56	54	53	52
Wetenschappelijk Onderwijs	59	59	59	58
Onderzoekinstellingen	59	56	55	55
Universitair Medische Centra	53	52	51	51
Veiligheid	55	55	54	54
Defensie	67	66	65	66
Politie	39	40	40	40
Overheidssectoren	57	56	55	55
Zorg en Welzijn	69	68	68	68
Marktsector	69	68	67	67

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 2.6 Aandeel lopende uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO) ultimo, leeftijd 50 jaar of ouder (%)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Openbaar Bestuur	69	70	71	73	75	77
Rijk	61	62	63	67	69	72
Gemeenten	72	73	74	76	78	80
Provincies	70	72	74	77	78	79
Rechterlijke Macht	52	57	58	60	64	70
Waterschappen	70	71	71	74	74	75
Onderwijs en Wetenschappen	76	77	78	80	82	84
Onderwijs (PO/VO)						
• Primair Onderwijs	73	74	76	79	81	83
• Voortgezet Onderwijs	84	85	85	87	88	89
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	80	81	82	84	86	88
Hoger Beroepsonderwijs	79	80	81	83	84	86
Wetenschappelijk Onderwijs	71	72	72	75	77	79
Onderzoekinstellingen	61	60	59	62	66	68
Universitair Medische Centra	58	60	61	65	68	71
Veiligheid	51	53	55	58	61	64
Defensie	53	55	56	58	61	62
Politie	46	49	52	57	61	65
Overheidssectoren	71	72	73	76	78	80
Zorg en Welzijn	50	53	55	59		
Marktsector	57	58	59	62		

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren (bewerking BZK)

Tabel 2.7 Nieuwe uitkeringen werkloosheidswet (WW)¹

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	1 789	3 219	3 627	3 757
Rijk	744	1 557	1 544	1 352
Gemeenten	947	1 515	1 906	2 168
Provincies	57	96	115	160
Rechterlijke Macht	5	3	11	9
Waterschappen	36	48	51	68
Onderwijs en Wetenschappen	5 884	8 036	11 111	12 549
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	1 752	2 295	3 974	4 539
• Voortgezet Onderwijs	1 090	1 519	1 895	1 994
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	563	1 048	1 292	1 185
Hoger Beroepsonderwijs	366	499	618	773
Wetenschappelijk Onderwijs	1 350	1 676	2 113	2 630
Onderzoekinstellingen	276	288	235	288
Universitair Medische Centra	487	711	984	1 140
Veiligheid	882	1 520	2 385	1 796
Defensie	702	1 165	1 858	1 237
Politie	180	355	527	559
Overheidssectoren	8 555	12 775	17 123	18 102
Zorg en Welzijn	25 781	30 145	37 953	34 002
Marktsector	288 853	372 997	366 434	321 326

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

¹ 2004 en 2005 inclusief herlevers.

Tabel 2.8 Beëindigde uitkeringen werkloosheidswet (WW)¹

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	1 069	1 830	2 944	3 969
Rijk	465	917	1 366	1 507
Gemeenten	532	836	1 461	2 215
Provincies	42	50	73	170
Rechterlijke Macht	5	1	10	4
Waterschappen	25	26	34	73
Onderwijs en Wetenschappen	4 077	4 651	8 060	12 419
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	1 192	1 272	2 559	4 197
• Voortgezet Onderwijs	705	770	1 457	1 909
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	346	547	932	1 242
Hoger Beroepsonderwijs	222	284	422	733
Wetenschappelijk Onderwijs	1 042	1 122	1 684	2 844
Onderzoekinstellingen	219	209	243	339
Universitair Medische Centra	351	447	763	1 155
Veiligheid	611	766	2 116	2 235
Defensie	500	586	1 687	1 597
Politie	111	180	429	638
Overheidssectoren	5 757	7 247	13 120	18 623
Zorg en Welzijn	27 594	26 933	30 930	32 174
Marktsector	252 411	305 851	335 132	337 876

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

¹ 2004 en 2005 inclusief herlevers.

Tabel 2.9 Lopende uitkeringen werkloosheidswet (WW) ultimo

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	1 205	2 655	3 335	3 120
Rijk	516	1 211	1 387	1 228
Gemeenten	630	1 315	1 759	1 713
Provincies	34	80	122	112
Rechterlijke Macht	3	5	6	11
Waterschappen	22	44	61	56
Onderwijs en Wetenschappen	3 050	6 448	9 501	9 632
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	806	1 834	3 251	3 594
• Voortgezet Onderwijs	584	1 331	1 772	1 857
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	347	850	1 210	1 152
Hoger Beroepsonderwijs	224	439	634	675
Wetenschappelijk Onderwijs	700	1 261	1 688	1 472
Onderzoekinstellingen	150	230	221	170
Universitair Medische Centra	239	503	725	712
Veiligheid	420	1 180	1 449	1 010
Defensie	314	898	1 069	709
Politie	106	282	380	301
Overheidssectoren	4 675	10 283	14 285	13 762
Zorg en Welzijn	18 953	22 164	28 523	30 617
Marktsector	181 272	247 967	277 126	261 316

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 2.10 Aandeel lopende uitkeringen werkloosheidswet (WW) ultimo, vrouwen (%)

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	51	53	54	53
Rijk	52	53	56	55
Gemeenten	51	53	53	53
Provincies	47	55	52	55
Rechterlijke Macht	100	60	50	73
Waterschappen	50	45	51	41
Onderwijs en Wetenschappen	54	56	55	56
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	71	69	63	63
• Voortgezet Onderwijs	40	45	44	45
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	49	54	56	54
Hoger Beroepsonderwijs	51	51	50	53
Wetenschappelijk Onderwijs	49	48	48	49
Onderzoekinstellingen	33	35	38	35
Universitair Medische Centra	67	68	67	70
Veiligheid	37	36	33	34
Defensie	32	30	25	26
Politie	51	55	58	54
Overheidssectoren	52	53	52	54
Zorg en Welzijn	73	73	74	75
Marktsector	38	38	39	42

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 2.11 Aandeel lopende uitkeringen werkloosheidswet (WW) ultimo, leeftijd 50 jaar of ouder (%)

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	26	27	29	38
Rijk	23	27	31	40
Gemeenten	27	27	28	38
Provincies	32	25	25	31
Rechterlijke Macht	33	20	17	18
Waterschappen	27	36	28	36
Onderwijs en Wetenschappen	34	35	35	42
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	49	48	42	48
• Voortgezet Onderwijs	49	45	46	53
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	42	40	42	53
Hoger Beroepsonderwijs	34	39	40	44
Wetenschappelijk Onderwijs	13	11	11	15
Onderzoekinstellingen	4	6	10	18
Universitair Medische Centra	20	20	20	25
Veiligheid	10	10	12	19
Defensie	6	8	9	16
Politie	22	16	19	27
Overheidssectoren	30	30	31	39
Zorg en Welzijn	40	37	35	38
Marktsector	40	35	36	40

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren (bewerking BZK)

Tabel 2.12 Aandeel werkzame personen, nieuwe uitkeringen werkloosheidswet (WW) (%)

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	0,5	0,9	1,0	1,1
Rijk	0,6	1,3	1,2	1,1
Gemeenten	0,5	0,8	1,0	1,1
Provincies	0,4	0,7	0,8	1,2
Rechterlijke Macht	0,2	0,1	0,4	0,3
Waterschappen	0,4	0,5	0,5	0,6
Onderwijs en Wetenschappen	1,3	1,7	2,3	2,6
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	1,1	1,3	2,3	2,5
• Voortgezet Onderwijs	1,2	1,6	1,9	2,0
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	1,0	1,9	2,3	2,1
Hoger Beroepsonderwijs	1,2	1,6	1,9	2,3
Wetenschappelijk Onderwijs	2,6	3,2	4,0	5,0
Onderzoekinstellingen	7,8	8,9	7,5	9,7
Universitair Medische Centra	1,0	1,4	1,9	2,1
Veiligheid	0,7	1,2	1,8	1,4
Defensie	1,0	1,6	2,5	1,7
Politie	0,3	0,6	0,9	1,0
Overheidssectoren	1,0	1,4	1,8	1,9
Zorg en Welzijn	2,7	3,0	3,5	3,1
Marktsector	5,9	7,5	7,4	6,6

Bron: BZK, UWV jaarbestanden, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren

Tabel 2.13 Lopende uitkeringen bovenwettelijke WW ultimo

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	641	1 256	1 714	1 780
Rijk	166	335	384	414
Gemeenten	431	839	1 181	1 234
Provincies	22	44	92	75
Rechterlijke Macht	2	1	1	4
Waterschappen	20	37	56	53
Onderwijs en Wetenschappen	2 265	4 597	6 687	6 524
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs	524	1 100	2 100	2 050
• Voortgezet Onderwijs	422	917	1 094	1 142
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	243	619	798	781
Hoger Beroepsonderwijs	151	299	442	485
Wetenschappelijk Onderwijs	602	1 030	1 455	1 342
Onderzoekinstellingen	130	190	190	155
Universitair Medische Centra	193	442	608	569
Veiligheid	119	338	432	81
Defensie	31	110	112	81
Politie	88	228	320	-
Overheidssectoren	3 025	6 191	8 833	8 385

Bron: UWV jaarbestanden

8.3 Arbeidsvoorwaarden

Tabel 3.1 Loonsom (in € miljard)¹

Sector	2002	2003	2004	2005
Openbaar Bestuur	13,50	14,46	14,71	14,71
Rijk	5,20	5,76	5,75	5,63
Gemeenten	7,10	7,50	7,61	7,70
Provincies	0,60	0,60	0,64	0,65
Rechterlijke Macht	0,20	0,20	0,27	0,28
Waterschappen	0,40	0,40	0,44	0,45
Onderwijs en Wetenschappen²	15,10	15,90	16,04	16,70
Onderwijs (PO/VO)				
• Primair Onderwijs				
• Voortgezet Onderwijs				
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie				
Hoger Beroepsonderwijs				
Wetenschappelijk Onderwijs				
Onderzoekinstellingen				
Universitair Medische Centra	–	1,99	2,21	2,33
Veiligheid	4,50	5,60	5,58	5,52
Defensie	2,40	3,10	2,94	2,90
Politie ³	2,10	2,50	2,64	2,62
Overheidssectoren	33,10	37,95	38,54	39,26

Bron: BZK

¹ De loonsommen uit tabel 3.1 en 3.2 zijn niet één op één te vergelijken. Tabel 3.1 wordt berekend met salarisgegevens van de sectoren, terwijl 3.2 tot stand komt door de loongecodeerde uitgaven op de begrotingen per sector op te tellen. Tabel 3.1 presenteert realisatiecijfers. Tabel 3.2 zijn ramingsgetallen. Een belangrijke verklaring voor het verschil is dat in 3.1 geen inactieven zijn meegenomen, waar dat in 3.2 wel het geval is. Voorts worden in tabel 3.2 loongevoelige uitgaven opgenomen, die bijvoorbeeld wel in het kader van de politiebegroting worden gedaan, maar niet noodzakelijk aan politiepersoneel. Ook bepaalde onkosten als reis- en onkostenvergoedingen worden in 3.1 niet meegenomen. Onder de gesubsidieerde en gepremieerde sector vallen de loonkosten uit hoofde van onder meer de Wet sociale werkvoorziening (WSW), subsidies aan openbaarvervoersbedrijven, culturele instellingen, raden voor rechtsbijstand en welzijnsinstellingen. De bedragen in tabel 3.2 zijn volumecijfers, die op basis van de jaarlijks ingediende begrotingen in jaar t-1 worden samengesteld. De jaarlijkse vergoeding voor de loonstijging in jaar t en volgende jaren is nog niet verwerkt. Deze zgn. loongevoelige uitgaven gelden als grondslag voor de jaarlijkse loonbijstelling. Tevens vormt 3.2 regelmatig de grondslag voor budgettaire discussies.

² Exclusief Universitair Medische Centra.

³ Vanaf 2003 inclusief sectorspecifieke toeslagen etc.

Tabel 3.2 Begrotings- en premiegefinancierde loonsommen (in € miljard)¹

Sector	2006	2007	2008	2009	2010
Openbaar Bestuur	6,27	16,25	16,19	16,19	16,34
Rijk	6,45	6,32	6,27	6,25	6,28
Gemeenschappelijke regeling Rijk met Gemeenten en Provincies	0,36	0,39	0,40	0,40	0,43
Rechterlijke Macht	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Gesubsidieerde en gepremieerde sector	9,16	9,24	9,22	9,24	9,33
Onderwijs en Wetenschappen	17,80	17,99	17,89	17,87	17,85
Onderwijs (PO/VO)					
• Primair Onderwijs					
• Voortgezet Onderwijs					
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie					
Hoger Beroepsonderwijs					
Wetenschappelijk Onderwijs					
Onderzoekinstellingen					
Universitair Medische Centra					
Veiligheid	7,30	7,23	7,23	7,19	7,18
Defensie	4,14	4,01	3,98	3,91	3,88
Politie	3,16	3,22	3,25	3,28	3,30
Totaal van de loonsommen op de Rijksbegroting	41,37	41,47	41,31	41,25	41,37
Zorg (inclusief vrije beroepen, premiegefinancierd)	29,21	30,06	31,02	32,02	33,06

Bron: Financiën, VWS

¹ Zie voetnoot 1 bij tabel 3.1**Tabel 3.3 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Rijk (%)¹**

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		3,20		2,01	0,25					
1-10-2001	initieel	2,70		2,70						
1-12-2001	eindejaarsuitkering € 453,78			- 0,94						
1-07-2002	initieel	0,50		0,25	0,25					
	1-12-02 tot 1-01-04	2,75	0,92	0,76	2,28	- 0,29				
1-12-2002	initieel	2,50		0,21	2,29					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 0,6%		0,55	0,55	- 0,55					
1-05-2003	initieel	0,25			0,17	0,08				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,4%		0,37		0,37	- 0,37				
	1-01-04 tot 01-01-05	0,37				0,37				
1-12-2004	eindejaarsuitkering 0,4%	0,37				0,37				
	1-01-05 tot 01-01-07	2,74					0,74	2,00		
1-12-2005	eindejaarsuitkering 0,8%	0,74					0,74			
1-01-2006	initieel	2,00						2,00		
	eindtotaal	9,06	0,92	2,77	2,52	0,08	0,74	2,00		

Bron: BZK

¹ Afspraken over (afschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.4 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Gemeenten (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1-05-2001	initieel	1,10		1,10						
	1-2-02 tot 1-4-03	4,42		3,79	0,63					
1-02-2002	initieel	3,00		2,75	0,25					
1-10-2002	initieel	0,51		0,13	0,38					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 1%	0,91		0,91						
	1-4-03 tot 1-4-04	2,23	0,50		2,23	0,00				
1-04-2003	initieel	2,00			1,50	0,50				
1-10-2003	eenmalig € 200,-		0,50		0,50	-0,50				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,25%	0,23			0,23					
	1-4-04 tot 1-12-2005	1,00					0,58	0,42		
1-06-2005	initieel	1,00					0,58	0,42		
	1-12-05 tot 1-6-2007	2,40						1,47	0,86	0,07
1-02-2006	initieel	1,60						1,47	0,13	
1-02-2007	initieel	0,80							0,73	0,07
	eindtotaal	11,15	0,50	4,89	2,85	0,00	0,58	1,88	0,87	0,07

Bron: BZK

¹ Afspraken over (afschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.5 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Provincies (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1-02-2001	initieel	0,21	0,66	0,87	-0,66					
1-01-2002	eenmalig € 200,-	0,21	0,66	0,66	-0,66					
	1-1-02 tot 1-3-03	4,14		3,76	0,38					
1-01-2002	initieel	2,50		2,50						
1-10-2002	initieel	0,51		0,13	0,38					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 1,25%	1,13		1,13						
	1-3-03 tot 1-3-05	5,45	0,48		2,32	2,71	0,66	0,24		
1-03-2003	initieel	2,50			2,08	0,42				
1-12-2003	eindejaarsuitkering €100,- (0,27%)		0,24		0,24	-0,24				
1-03-2004	initieel	2,50				2,08	0,42			
1-12-2004	eindejaarsuitkering 0,5%	0,45				0,45				
1-03-2005	eenmalig €100,-		0,24				0,24	-0,24		
	1-4-2005 tot 1-6-2007	2,51					0,38	1,38	0,75	
1-07-2005	initieel	0,76					0,38	0,38		
1-01-2006	initieel	1,00						1,00		
1-01-2007	initieel	0,75							0,75	
	eindtotaal	12,31	1,14	4,62	2,04	2,71	1,03	1,14	0,75	

Bron: BZK

¹ Afspraken over (afschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.6 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Rechterlijke Macht (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		3,72		2,94	0,20					
1-04-2001	initieel	0,15		0,15						
1-11-2001	initieel	3,08		3,08						
1-12-2001	eindejaarsuitkering € 528,65			- 0,58						
1-07-2002	initieel	0,40		0,20	0,20					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 0,1%	0,09		0,09						
	1-12-02 tot 1-01-04	2,75	0,92	0,76	2,28	- 0,29				
1-12-2002	initieel	2,50		0,21	2,29					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 0,6%		0,55	0,55	- 0,55					
1-05-2003	initieel	0,25			0,17	0,08				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,4%		0,37		0,37	0,37				
	1-1-04 tot 1-1-05	0,37				0,37				
1-12-2004	eindejaarsuitkering 0,4%	0,37				0,37				
	1-1-05 tot 1-8-07	3,74	0,73				0,74	2,00	1,73	- 0,73
1-03-2006	eindejaarsuitkering 0,8%	0,74					0,74			
1-01-2006	initieel	2,00						2,00		
1-01-2007	eindejaarsuitkering 0,6%		0,55						0,55	- 0,55
1-01-2007	initieel	1,00							1,00	
1-01-2007	eenmalige uitkering 0,2%		0,18						0,18	- 0,18
	eindtotaal	10,58	1,65	3,71	2,47	0,08	0,74	2,00	1,73	- 0,73

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.7 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Waterschappen (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		0,69		0,69						
1-04-2001	initieel	0,69		0,69						
	1-4-02 tot 1-6-03	5,12		3,73	1,26	0,13				
1-04-2002	initieel	3,51		2,63	0,88					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 1,2%	1,10		1,10						
1-04-2003	initieel	0,51			0,38	0,13				
	1-6-03 tot 1-6-04	2,47	1,12		1,55	2,04	- 1,12			
1-06-2003	initieel	2,20			1,28	0,92				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,3%	0,27			0,27					
1-03-2004	eenmalig € 260,- per fte = (0,6%)		0,56			0,56	- 0,56			
1-12-2004	eenmalig € 260,- per fte = (0,6%)		0,56			0,56	- 0,56			
	1-6-2004 tot 1-4-2007	2,75					0,50	1,23	1,02	
1-07-2005	initieel	1,00					0,50	0,50		
1-06-2006	initieel	1,25						0,73	0,52	
1-01-2007	initieel	0,50							0,50	
	eindtotaal	11,03	1,12	4,41	2,80	2,15	- 0,61	1,23	1,02	

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.8 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Onderwijs (Primair- en Voortgezet Onderwijs) (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		0,46		- 1,44						
1-03-2001	initieel	0,46		0,46						
1-12-2001	eindejaarsuitkering 0,8%			- 0,74						
1-12-2001	eindejaarsuitkering 1,25%			- 1,16						
	1-3-02 tot 1-2-03	5,80	1,17	5,97	- 0,17					
1-01-2002	initieel	1,25		1,25						
1-07-2002	initieel	2,00		1,00	1,00					
31-12-2002	eindejaarsuitkering 2,75%	2,55		2,55						
1-12-2002	eindejaarsuitkering 1,3%		1,17	1,17	- 1,17					
	1-2-03 tot 1-1-04	2,92	0,80		3,34	- 0,42				
1-03-2003	initieel	2,26			1,88	0,38				
1-01-2003	eindejaarsuitkering 0,73%	0,66			0,66					
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,12%		0,11		0,11	- 0,11				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,57%		0,51		0,51	- 0,51				
1-12-2003	incidentele nominale eju € 100,-		0,18		0,18	- 0,18				
	1-1-04 tot 1-1-05	0,11	0,69			0,80	- 0,69			
1-12-2004	eindejaarsuitkering 0,12%	0,11				0,11				
1-12-2004	eindejaarsuitkering 0,57%		0,51			0,51	- 0,51			
1-12-2004	incidentele nominale eju € 100,-		0,18			0,18	- 0,18			
	1-1-05 tot 1-7-2007	2,85	0,36				0,87	1,27	0,71	
1-08-2005	initieel	1,00					0,42	0,58		
1-12-2005	eindejaarsuitkering 0,5%	0,45					0,45			
1-09-2006	initieel	1,00						0,33	0,67	
1-12-2006	incidentele nominale eju € 200,-		0,36					0,36	- 0,36	
1-01-2007	initieel	0,40							0,40	
	eindtotaal	12,14	3,02	4,53	3,16	0,37	0,17	1,27	0,71	

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.9 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	inci-denteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		0,46		- 1,44						
1-03-2001	initieel	0,46		0,46						
1-12-2001	eindejaarsuitkering 0,8%			- 0,74						
1-12-2001	eindejaarsuitkering 1,25%			- 1,16						
	1-3-02 tot 1-2-03	5,80	1,17	5,97	- 0,17					
1-01-2002	initieel	1,25		1,25						
1-07-2002	initieel	2,00		1,00	1,00					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 2,75%	2,55		2,55						
1-12-2002	eindejaarsuitkering 1,3%		1,17	1,17	- 1,17					
	1-2-2003 tot 1-2-04	2,97	1,05		3,44	- 0,47				
1-04-2003	initieel	2,31			1,73	0,58				
1-01-2003	eindejaarsuitkering 0,73%	0,66			0,66					
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,12%		0,11		0,11	- 0,11				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,6%		0,54		0,54	- 0,54				
1-12-2003	incidentele nominale eju €200,-		0,40		0,40	- 0,40				
	1-2-2004 tot 1-2-06	0,62				0,62				
1-12-2004	eindejaarsuitkering 0,69% (in 2003 nog incidenteel)	0,62				0,62				
	1-7-2005 tot 1-2-07	3,74					1,16	1,33	1,25	
1-08-2005	initieel	1,00					0,42	0,58		
1-12-2005	eindejaarsuitkering 0,83%	0,74					0,74			
1-07-2006	initieel	1,50						0,75	0,75	
1-01-2007	initieel	0,50							0,50	
	eindtotaal	13,59	2,22	4,53	3,26	0,14	1,16	1,33	1,25	

Bron: BZK

¹ Afspraken over (afschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.10 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Hoger Beroepsonderwijs (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		2,50		1,05	0,25					
1-07-2001	initieel	1,75		1,75						
1-12-2001	eindejaarsuitkering 1,3%			- 1,20						
1-05-2002	initieel 0,75%	0,75		0,50	0,25					
	1-6-02 tot 1-9-03	5,61		3,16	2,07	0,38				
1-06-2002	initieel	2,25		1,31	0,94					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 2%	1,85		1,85						
1-04-2003	initieel	1,51			1,13	0,38				
	1-9-03 tot 1-1-04	1,00	1,20		0,72	0,84	- 0,56			
1-12-2003	initieel	1,00			0,08	0,92				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,7%		0,64		0,64	- 0,64				
1-07-2004	eenmalige uitkering 0,6%/1,08		0,56			0,56	- 0,56			
	1-1-05 tot 1-1-06	0,60	0,19				0,49	0,11		
1-07-2005	initieel	0,60					0,30	0,30		
1-07-2005	eenmalige uitkering € 125,-		0,19				0,19	- 0,19		
	1-1-2006 tot 1-08-2007	2,40						1,20	1,00	0,20
1-04-2006	initieel	1,60						1,20	0,40	
1-04-2007	initieel	0,80							0,60	0,20
	eindtotaal	12,11	1,39	4,21	3,04	1,22	- 0,07	1,31	1,00	0,20

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.**Tabel 3.11 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Wetenschappelijk Onderwijs (%)¹**

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		2,50		1,74	0,07					
1-07-2001	initieel 3,4%	1,70		1,70						
1-12-2001	eindejaarsuitkering 0,75%			- 0,69						
1-02-2002	initieel	0,80		0,73	0,07					
	1-6-02 tot 1-9-03	5,70		3,16	2,14	0,40				
1-06-2002	initieel 2,25%	2,25		1,31	0,94					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 2%	1,85		1,85						
1-04-2003	initieel 1,6 %	1,60			1,20	0,40				
	1-9-03 tot 1-9-04	2,00	0,50		0,80	1,02	0,18			
1-09-2003	initieel 0,9%	0,90			0,30	0,60				
1-03-2004	initieel 1,1%	1,10				0,92	0,18			
1-12-2003	eindejaarsuitkering 0,55%		0,50		0,50	- 0,50				
	1-9-04 tot 1-1-06	0,55	0,34				0,52	0,03		
1-09-2005	initieel 0,55%	0,55					0,18	0,37		
1-07-2005	incidenteel €100,-		0,34				0,34	- 0,34		
	1-1-06 tot 1-9-07	3,11						2,11	0,85	0,15
1-04-2006	initieel 1,6%	1,60						1,20	0,40	
1-12-2006	eindejaarsuitkering 1%	0,91						0,91		
1-04-2007	initieel 0,6%	0,60							0,45	0,15
	eindtotaal	13,86	0,84	4,90	3,00	1,42	0,71	2,14	0,85	0,15

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.12 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Onderzoekinstellingen (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		1,78		1,61	0,17					
1-03-2001	initieel	0,68		0,68						
1-03-2002	initieel	1,00		0,83	0,17					
1-12-2002	eindejaarsuitkering €45,38 (0,11%)	0,10		0,10						
	1-6-02 tot 1-10-03	5,42	0,90	5,07	0,35					
1-06-2002	initieel	3,00		1,75	1,25					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 2,62% (3% - 0,38% uit vorige CAO)	2,42		2,42						
1-12-2002	eindejaarsuitkering 1%		0,90	0,90	- 0,90					
	1-10-03 tot 1-1-05	0,99			0,99					
1-12-2003	eindejaarsuitkering 1,1%	0,99			0,99					
	1-1-05 tot 1-10-06	2,20					0,45	0,82	0,93	
1-04-2005	initieel	0,60					0,45	0,15		
1-08-2006	initieel	1,60						0,67	0,93	
	eindtotaal	10,39	0,90	6,69	1,51	0,00	0,45	0,82	0,93	

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.**Tabel 3.13 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Universitair Medische Centra (%)¹**

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		1,46		1,46						
1-06-2001	initieel	1,46		1,46						
	1-3-02 tot 1-3-04	10,98		5,00	5,35	0,63				
1-03-2002	initieel	4,00		3,33	0,67					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 1,8%	1,67		1,67						
1-03-2003	initieel	3,76			3,13	0,63				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 1,7%	1,55			1,55					
	1-3-04 tot 1-6-05		0,70				0,70	- 0,70		
1-02-2005	eenmalig € 400,-		0,70				0,70	- 0,70		
	1-6-05 tot 1-6-07	2,88					0,67	1,13	1,08	
1-12-2005	eindejaarsuitkering 0,75%	0,67					0,67			
1-04-2006	initieel	1,51						1,13	0,38	
1-01-2007	initieel	0,70							0,70	
	eindtotaal	15,32	0,70	6,46	5,34	0,63	1,37	0,43	1,08	

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.14 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Defensie (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		7,18	1,37	3,76	3,42	- 0,73				
1-10-2001	initieel	3,00		3,00						
1-12-2001	eenmalig 0,8%			- 0,73						
1-11-2002	initieel	4,00		0,67	3,33					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 0,2%	0,18		0,18						
1-12-2002	eenmalig 0,7%		0,64	0,64	- 0,64					
1-12-2003	eenmalig 0,8%		0,73		0,73	- 0,73				
	1-1-04 tot 1-1-07	2,45	3,32			0,73	0,95	1,43	- 0,66	
1-12-2004	eenmalig 0,8%		0,73			0,73	- 0,73			
1-12-2005	eenmalig 1,85%		1,68				1,68	- 1,68		
1-01-2006	initieel	2,20						2,20		
1-12-2006	eenmalig 1%		0,91					0,91	- 0,91	
1-01-2007	initieel	0,25								0,25
	eindtotaal	9,63	4,69	3,76	3,42	0,00	0,96	1,43	- 0,66	

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.15 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, sector Politie (%)¹

Datum	Afspraken	structureel	incidenteel	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ²	2008
		7,38	0,68	3,45	3,43	0,16				
1-02-2001	overbruggingstoelage 1,5%	0,13		0,13						
1-09-2001	initieel 2% ipv OBT	0,33		0,33						
1-07-2001	eenmalig € 136,13			- 0,34						
1-07-2002	initieel	1,00		0,50	0,50					
1-12-2002	eindejaarsuitkering 2,75% / 1,17 (exclusief toelagen!)	2,49		2,49						
1-04-2002	eenmalig € 136,13		0,34	0,34	- 0,34					
1-07-2003	initieel	1,00			0,50	0,50				
1-12-2003	eindejaarsuitkering 2,75% / 1,17 (exclusief toelagen!)	2,43			2,43					
1-04-2003	eenmalig € 136,13		0,34		0,34	- 0,34				
	1-6-05 tot 1-1-07	2,00	1,16				0,58	1,58	0,42	- 0,58
1-06-2005	initieel	1,00					0,58	0,42		
1-01-2006	eenmalig € 250,-		0,58					0,58	- 0,58	
1-06-2006	initieel	1,00						0,58	0,42	
1-01-2007	eenmalig € 250,-		0,58						0,58	- 0,58
	eindtotaal	9,38	1,84	3,44	3,43	0,16	0,58	1,58	0,42	- 0,58

Bron: BZK

¹ Afspraken over (aanschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

² De contractloonontwikkeling 2007 is exclusief de loonafpraak 2007, vanwege het feit dat de prijsindex 2007 nog niet bekend is.

Tabel 3.16 Contractloonontwikkeling op jaarbasis, overheidssectoren (%)¹

Sector	2002	2003	2004	2005	2006
Openbaar Bestuur					
Rijk	2,77	2,52	0,08	0,74	2,00
Gemeenten	4,89	2,85	0,00	0,58	1,88
Provincies	4,62	2,04	2,71	1,03	1,14
Rechterlijke Macht	3,71	2,47	0,08	0,74	2,00
Waterschappen	4,41	2,80	2,15	-0,61	1,23
Onderwijs en Wetenschappen					
Onderwijs (PO/VO)	4,53	3,16	0,37	0,17	1,27
• Primair Onderwijs					
• Voortgezet Onderwijs					
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	4,53	3,26	0,14	1,16	1,33
Hoger Beroepsonderwijs	4,21	3,03	1,21	-0,07	1,31
Wetenschappelijk Onderwijs	4,90	3,00	1,42	0,71	2,14
Onderzoekinstellingen	6,69	1,51		0,45	0,82
Universitair Medische Centra	6,46	5,34	0,63	1,37	0,43
Veiligheid					
Defensie	3,76	3,42	0,00	0,00	2,20
Politie	3,44	3,43	0,16	0,58	1,58
Overheidssectoren	4,32	3,13	0,34	0,50	1,61

Bron: BZK

¹ Afspraken over (afschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.**Tabel 3.17 Contractloonontwikkeling op niveaubasis, overheidssectoren (%)¹**

Sector	2002	2003	2004	2005	2006
Openbaar Bestuur					
Rijk	2,61	0,07	0,00	0,74	2,00
Gemeenten	4,41	2,73	-0,50	1,00	1,60
Provincies	4,79	2,08	2,71	0,99	0,76
Rechterlijke Macht	2,96	0,07	0,00	0,74	2,00
Waterschappen	4,60	2,97	1,11	-0,11	1,25
Onderwijs en Wetenschappen					
Onderwijs (PO/VO)	5,07	2,53	0,00	0,76	1,36
• Primair Onderwijs					
• Voortgezet Onderwijs					
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	5,07	2,83	-0,43	1,74	1,50
Hoger Beroepsonderwijs	3,65	3,14	-0,08	0,23	1,41
Wetenschappelijk Onderwijs	4,21	3,00	0,60	0,89	2,17
Onderzoekinstellingen	7,42	0,09	0,00	0,60	1,60
Universitair Medische Centra	5,67	5,30	0,00	1,37	0,80
Veiligheid					
Defensie	4,09	0,09	0,00	0,00	2,20
Politie	3,48	3,43	-0,34	1,00	1,58
Overheidssectoren	4,31	2,26	-0,07	0,83	1,61

Bron: BZK

¹ Afspraken over (afschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

Tabel 3.18 Contractloontwikkeling cumulatie 1993–2005, samenvatting (%)¹

Sector	beginjaar – eindjaar		
	1993 – 2001	2002 – 2005	1993 – 2005
Openbaar Bestuur			
Rijk	20,05	6,23	27,53
Gemeenten	23,43	8,51	33,92
Provincies	20,53	10,77	33,52
Rechterlijke Macht	21,43	7,14	30,10
Waterschappen	22,82	8,98	33,85
Onderwijs en Wetenschappen			
Onderwijs (PO/VO)	20,29	8,42	30,42
• Primair Onderwijs			
• Voortgezet Onderwijs			
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	20,29	9,34	31,53
Hoger Beroepsonderwijs	20,01	8,59	30,33
Wetenschappelijk Onderwijs	19,43	10,36	31,80
Onderzoekinstellingen	21,13	8,78	31,77
Universitair Medische Centra	21,52	14,39	39,01
Veiligheid			
Defensie	21,83	8,34	31,99
Politie	20,57	7,79	29,96

Bron: BZK

¹ Afspraken over (afschaffing van) ziektekostenvergoedingen en levensloop zijn nog niet eenduidig verwerkt.

8.4 Het prognosemodel Apollo

Apollo is een instrument dat de toekomstige arbeidsmarktsituatie van de overheid in kaart brengt. Naast de ontwikkeling van het personeelsbestand van de diverse overheidssectoren, wordt ook de ontwikkeling van het aantal inactieven en gepensioneerden van de overheid in kaart gebracht. Als afgeleide hiervan wordt de toekomstige arbeidsvraag van de diverse overheidssectoren berekend. Met behulp van Apollo kunnen zo relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden gesignaleerd. Deze ontwikkelingen kunnen beleidsmedewerkers op het vlak van HRM benutten om op adequate wijze in te spelen op toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen bij de overheid.

Het prognosemodel Apollo is geheel opnieuw ontwikkeld. Bij deze ontwikkeling is echter gebruik gemaakt van de ruime ervaring die met het prognosemodel AOS is opgedaan, waarover in eerdere Trendnota's werd gerapporteerd. Apollo bevat een aantal uitbreidingen ten opzichte van het prognosemodel AOS. Zo wordt niet meer op persoonsniveau, maar op het niveau van banen / uitkeringen gerekend. Daarnaast houdt Apollo rekening met meer persoons- en baankenmerken en worden de prognoses meer in de context van een bepaalde economische situatie berekend. Verder berekent Apollo in welke mate sectorale mobiliteit (binnen de overheid) optreedt en in welke mate de deeltijdfactor in een baan wordt uitgebreid of ingekrompen.

De toekomst is onzeker. Het is voor beleidsmedewerkers van belang om beleidsreacties te ontwikkelen die op verschillende mogelijke toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen inspelen. Apollo voorspelt – op basis van gegeven veronderstellingen over toekomstige ontwikkelingen – hoe de arbeidsmarkt van de overheid zich naar verwachting zal ontwikkelen. Die mogelijke toekomstige ontwikkelingen worden ook wel toekomstscenario's genoemd. In die toekomstscenario's kan bijvoorbeeld worden gevarieerd in de hoogte van de economische groei of de werkgelegenheidsontwikkeling van de overheidssectoren. Ook de effecten van nieuw beleid, zoals de invoering van de WIA of het afschaffen van prepensioen, kunnen doorgerekend worden.

De meest recente prognose is gebaseerd op ontwikkelingen die zich in de periode 1998–2003 op de arbeidsmarkt hebben voorgedaan. Een aantal belangrijke beleidswijzigingen, die invloed hebben op toekomstige ontwikkelingen van de arbeidsmarkt, zijn in de prognose verwerkt. Zo wordt in de prognose met ingang van 2006 de arbeidsongeschiktheidsregeling vervangen door de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). De WIA bestaat uit een regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) en een regeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Daarnaast wordt ten behoeve van de vooruitberekeningen van de FPU rekening gehouden met de verhoogde instroom in de FPU in 2004 en 2005 en met de veronderstellingen die het VUT-fonds eind 2005 heeft gemaakt en doorgerekend in verband met het «Hoofdlijnenakkoord inzake aanpassing ABP-regelingen aan VPL-wetgeving».

8.5 Verklaring van afkortingen

ABP A&O	Stichting Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds Arbeid en Opleiding
BBP	Bruto Binnenlands Product
BIOS	Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector
BVE	Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
EU	Europese Unie
EVC	Erkennen van Verworven Competenties
EZ	Economische Zaken
FLO	Functioneel Leeftijdsontslag
FTE	Full Time Equivalent
FTK	Financieel Toetsingskader
FPU	Flexibele pensioen – en uittredingsregeling
FUWAUIT	Functiewaarderingsstelsel voor uitvoeringsorganisaties
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HRM	Human Resource Management
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie en Communicatietechnologie
INK	Instituut voor Nederlandse Kwaliteit
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
PAO	Programma Andere Overheid
PO	Primair Onderwijs
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCO	Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel
SEO	Stichting voor Economisch Onderzoek
SEOR	Sociaal-Economisch Onderzoek Rotterdam
SER	Sociaal Economische Raad
STAR	Stichting van de Arbeid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer

UMC	Universitair Medische Centra
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBO	Vorbereidend Beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Wetenschappelijk Onderwijs
VPL	VUT/ Prepensioen/ Levensloop
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Volksgezondheid Welzijn en Sport
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGA	Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WOPT	Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet

8.6 Verklaring van begrippen

Ambtelijke status

Met het begrip «Ambtelijke status» wordt bedoeld op de arbeidsrechtelijke positie van overheidswerknemers, die op drie punten anders is geregeld dan die van werknemers in de marktsector: de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren en de daaraan verbonden publiekrechtelijke rechtsbescherming (ook wel de «individuele ambtelijke status» genoemd), de publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden, het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming (het collectieve arbeidsrecht) dat afwijkt van dat in het bedrijfsleven.

Arbeidsproductiviteit

De algemene definitie van arbeidsproductiviteit is de productie (uitgedrukt in het Bruto Binnenlands Product (BBP)) per hoofd van de actieve beroepsbevolking. Voor organisaties is het de productie uitgedrukt als volume per eenheid personeel.

Benchmarken

Prestaties en achterliggende processen in een organisatie worden vergeleken met een «best practice» (de benchmark) met als doel de eigen prestaties te verbeteren.

Bovenwettelijke regelingen

Aanspraken die uitgaan boven de voorgeschreven wettelijke sociale zekerheidsregelingen

Cafetariamodel

Een cafetariamodel (ook wel cao-à-la-carte of keuzemenu genoemd) houdt in binnen het arbeidsvoorwaardenpakket een aantal bronnen en doelen worden gedefinieerd die de werknemer tegen elkaar kan uitruilen. De bronnen en doelen kunnen bestaan uit tijd (bijvoorbeeld het kopen of verkopen van vrije dagen) of geld (bijvoorbeeld overwerkvergoedingen en vakantiegeld). Het doel van het cafetariamodel is dat de werknemer zijn arbeidsvoorwaardenpakket beter kan afstemmen op de persoonlijke wensen.

Collectieve arbeidsovereenkomst (cao)

Anders dan in de marktsector komen arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet tot stand via collectieve arbeidsovereenkomsten, maar via algemeen verbindende voorschriften. Wel gaan aan de totstandkoming van dergelijke voorschriften onderhandelingen tussen overheidswerkgevers en vakorganisaties vooraf, waarin overeenstemming moet worden bereikt. De aanduiding cao voor het resultaat van die onderhandelingen is formeel onjuist. Ter wille van de begrijpelijkheid en de leesbaarheid zijn dergelijke overeenkomsten in deze nota toch aangeduid als «cao».

Collectieve sector

In deze nota wordt onder collectieve sector verstaan: de overheidssectoren en de sector Zorg en Welzijn (Standaard BedrijfsIndeling nr. 85).

Contractloonontwikkeling

De ontwikkeling van het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten cao.

Financieel toetsingskader

Benaming van het nieuwe toezichtregime dat van toepassing is op de financiële positie en het financiële beleid van pensioenfondsen. Voor de onvoorwaardelijke aanspraken wordt een bepaalde zekerheidsmaatstaf gehanteerd zodat binnen een jaar slechts met een kleine kans financiële tekorten ontstaan. Daarnaast zijn regels opgesteld voor de onderlinge samenhang tussen de toezegging, de financiering en de feitelijke toekenning van indexatie.

Harmonisering

De gedachte dat overheids personeel niet anders behandeld dient te worden dan werknemers in de marktsector tenzij daartoe dwingende redenen zijn, heeft geleid tot ontwikkelingen op het terrein van arbeidsvoorwaarden(overleg) en rechtspositie die tot dusverre werden aangeduid met de term normalisering. Omdat deze term suggereert dat rechtspositie van werknemers en arbeidsvoorwaarden(overleg) in de marktsector de norm zijn, waar de overheid zoveel als mogelijk ook aan zal moeten voldoen, is besloten de term te vervangen door harmonisering. Hierbij past een bredere benadering dan uitsluitend de optiek of hetgeen voor de marktsector geldt ook kan worden toegepast voor de overheidssector.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)

Jaarlijks stelt het kabinet een aantal onderzoeksopdrachten vast die door interdepartementale werkgroepen worden uitgevoerd. De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) richten zich op de ontwikkeling van beleidsopties en hun effecten.

Levensloopregeling

De (fiscaal begunstigde) regeling is bestemd voor het opvangen van inkomensderving tijdens (gedeeltelijk) onbetaald verlof waarvoor een voorziening in tijd en/of geld wordt opgebouwd. Het opgebouwde tegoed in de regeling kan tevens enkele jaren voorafgaande aan het ingaan van het ouderdomspensioen worden opgenomen.

Loonkosten

De arbeidskosten zijn alle kosten die werkgevers maken voor het in dienst hebben van personeel. In het algemeen worden hiertoe salaris, toelagen en het werkgeversaandeel in de sociale lasten gerekend.

Loonsom

De loonsom is het totaal van de loonkosten (ook wel arbeidskosten genaamd). De loonkosten worden naast de ontwikkeling van de contractlonen onder meer beïnvloed door ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de incidentele loonontwikkeling. Verder zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- arbeidsduurverkorting en herbezetting;
- besparingen door flexibilisering, het inleveren van vrije dagen en dergelijke;
- verschuivingen van arbeidsvoorwaardengelden;
- specifieke maatregelen voor een deel van het personeel.

Nominale rente

De rente die wordt gehanteerd voor de waardering van de pensioenverplichtingen voor de nominale aanspraken (pensioen exclusief indexatie).

Nullijn

Van een nullijn is sprake als de cao-partijen voor een bepaald jaar geen contractloonstijgingen afspreken.

Openbare Sector

Dit wordt in deze nota gebruikt als synoniem voor collectieve sector.

Overheid/overheidssector

Onder overheid wordt in deze nota de arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren verstaan (zoals aangeduid in de Wet Privatisering ABP) te weten: Rijk, Onderwijs (PO, VO), Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies, Waterschappen en Universitair Medische Centra.

Reële rente

De rente die wordt gehanteerd voor de waardering van de pensioenverplichtingen voor de geïndexeerde aanspraken. Dat is de nominale rente, gecorrigeerd voor inflatie.

Sectorenmodel

Vanaf 1 april 1993 worden de afspraken over de primaire arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren niet langer op centraal niveau gemaakt, maar in sectoren. Zo kan beter rekening worden gehouden met de behoeften en omstandigheden van een bepaalde sector. Deze decentralisatie wordt aangeduid met de naam sectorenmodel. In de Trendnota 2007 worden de volgende sectoren onderscheiden: Rijk, Onderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen, Universitair Medische Centra, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen.

Slapers

Diegenen die in het verleden pensioenrechten hebben opgebouwd, maar dit nu niet meer doen (bijvoorbeeld omdat zij nu werkzaam zijn in de marktsector) en die het (premiëvrije) pensioen niet hebben meegenomen naar een ander pensioenfonds.

Vergrijzing

Dit is de relatieve vermeerdering van het aantal ouderen in het personeelsbestand. Een sterke toename van de gemiddelde leeftijd van het personeel wordt ook wel als vergrijzing betiteld.

8.7 Trefwoordenlijst

Administratieve lasten 65
Allochtonen 3, 34, 35, 36
Ambtelijke status 56, 109
Ambtenaren 12, 13, 48, 54, 56, 57, 62, 66, 74, 109, 111
Arbeidsgehandicapten 3, 34, 37, 40
Arbeidsmarktknelpunten 1, 6, 18, 19, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 34, 40, 44, 45, 52, 76
Arbeidsmarkttoelagen 53
Arbeidsparticipatie 7, 18, 21, 22, 30, 40
Arbeidsproductiviteit 8, 11, 18, 25, 30, 74, 75, 109
Arbeidsreserve 22, 23
Arbeidsverhoudingen 3, 54, 57
Arbeidsvoorwaarden 1, 6, 8, 18, 25, 27, 29, 30, 32, 44, 45, 54, 55, 56, 57, 60, 63, 64, 65, 68, 77, 78, 79, 80, 81, 95, 109, 110, 111
Baanmobiliteit 47
Beloningspositie 3, 6, 36, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54
Benchmarks 16, 109
Bovenwettelijke regelingen 32, 62, 109
Checklist 5, 12, 37
Concurrentiepositie 25, 29, 31, 54, 60
Contractloonontwikkeling 47, 54, 60, 78, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 109
Diversiteitsbeleid 3, 8, 34
Doorgroeimogelijkheden 6, 36, 45, 48, 49, 51, 52, 53, 63
FPU 7, 40, 62, 66, 69, 70, 106, 107
Functiedifferentiatie 7, 25, 32, 53, 63
Functiemobiliteit 48
Functiewaarderingsstelsel 52, 107
Good Governance 1, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 60, 75
Harmonisatie 3, 54, 56, 57
Integriteit 5, 9, 10, 12, 13, 15, 17, 56, 107
Internetspiegel 15, 37
Kinderopvang 21, 31
Klanttevredenheidsonderzoek 10, 14, 15
Kwaliteitshandvesten 10, 12
Lager opgeleiden 3, 20, 34, 36, 37, 51, 53
Leiderschap 5, 9, 15, 16, 17, 59
Levensloopregeling 62, 65, 66, 67, 68, 69, 110
Loonontwikkeling 47, 60, 61, 75, 110
Management 9, 10, 11, 16, 17, 31, 36, 43, 53, 59, 75, 107
Medewerkeroriëntatie 5
Mobiliteit 7, 25, 27, 31, 32, 41, 54, 64, 77, 86, 106
Modernisering 9, 11, 57
Nullijn 60, 111
Ouderen 3, 7, 21, 27, 34, 40, 41, 65, 71, 111
Overhead 11, 16
Overheid 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111
Personeelstekorten 6, 18, 25, 29, 30, 31
Prepensioen 7, 62, 106, 108
Prestatiebeloning 54, 58, 59, 60, 75
Prestatie 54

Productiviteit 8, 24, 29, 31, 41, 53, 72, 73, 74, 75, 76
Prognosemodel 3, 77, 78, 106
Programma Andere Overheid 4, 9, 107
Publieke dienstverlening 1, 5, 6, 8, 9, 11, 57, 73, 74
Publieke prestaties 3, 4, 9, 10, 14, 15, 44, 73
Scholing 7, 18, 29, 31, 36, 43, 51, 53, 75
Slimmer werken 11, 15
Sociale innovatie 15, 31
Taakstelling 8, 74, 75, 76
Topinkomens 12, 13, 108
Uitvoeringsorganisaties 37, 52, 107
Vergrijzing 5, 18, 20, 23, 26, 54, 69, 72, 111
Werkgelegenheid 26, 27, 34, 72, 73, 77, 85, 86, 106, 107, 110
Werkloosheid 18, 20, 56, 78, 91, 92, 93, 108
Ziekteverzuim 7, 24, 27, 30, 31, 37, 38, 88