

Vergaderjaar 2006–2007

**30 801**

**Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2006

Als coördinerend minister voor arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid bied ik u hierbij, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de kabinetsreactie aan op het SER-advies «Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector» en het ROP-advies «Arbeidsmarktknelpunten overheid en onderwijs. Naar een krachtig publiek werkgeverschap».

In december 2005 heeft het kabinet advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP). Aanleiding vormden diverse onderzoeken waaruit blijkt dat op middellange termijn arbeidsmarktknelpunten kunnen ontstaan. Voor wat betreft de collectieve sector worden vooral tekorten verwacht in het onderwijs en in de sector zorg en welzijn. Het kabinet wil voorkomen dat personeelstekorten de kwaliteit van de dienstverlening door de collectieve sector aantasten. Bovendien wil het kabinet voorkomen dat personeelstekorten in de collectieve sector uitstralingseffecten krijgen naar de particuliere sector, bijvoorbeeld omdat ze een opwaartse druk op de lonen veroorzaken.

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

## **Kabinetsreactie op het SER-advies «Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector»**

In december 2005 heeft het kabinet advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad voor het overheids personeelsbeleid (ROP) over het voorkómen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. De afgelopen jaren waren er geen grootschalige personeelstekorten doordat de ruimte op de arbeidsmarkt door de recessie was toegenomen. In de toekomst kunnen echter opnieuw personeelstekorten ontstaan. Het karakter van de verwachte personeelstekorten zal naar verwachting dan meer structureel zijn dan enkele jaren geleden. Er liggen niet alleen conjuncturele invloeden aan ten grondslag, maar ook structurele. De bevolking vergriest en het arbeidsaanbod groeit beperkt. Overheidswerknemers zijn gemiddeld ouder dan werknemers in de rest van de economie.<sup>1</sup> De komende jaren zal de overheid daardoor te maken krijgen met een grote uitstroom van personeel naar (pre)pensioen, met als gevolg dat de vervangingsvraag sterk toeneemt. Het personeel in de zorgsector is gemiddeld jonger dan het personeel bij de overheid. De vergrijzing van de bevolking leidt echter wel tot een toenemende vraag naar zorg. Daardoor zal ook de vraag naar personeel voor de zorgsector toenemen. Zonder aanvullend beleid zou het beslag van de zorgsector op de arbeidsmarkt kunnen toenemen van 13% nu tot ten minste 20% in 2025.<sup>2</sup>

Personeelstekorten vereisen volgens het kabinet vooral waakzaamheid omdat ze de kwaliteit van de dienstverlening door de collectieve sector kunnen aantasten. Bovendien kunnen tekorten in de collectieve sector uitstralingseffecten hebben naar de particuliere sector, bijvoorbeeld omdat ze een opwaartse druk op de lonen veroorzaken. Omdat de problematiek groot is en de reikwijdte ervan breder is dan alleen de collectieve sector heeft het kabinet advies aan de SER gevraagd. De vraag luidt verkort weergegeven:

*Hoe kan een mix van maatregelen op het terrein van productiviteit, scholing en arbeidsvoorwaarden zodanig worden ingezet dat een verantwoord productieniveau in zowel de collectieve als de marktsector resulteert en loonopdriving wordt voorkomen? Is er voor verschillende onderdelen van de collectieve sector een verschillende aanpak nodig of denkbaar?*

Daarnaast heeft het ministerie van BZK de ROP gevraagd om te adviseren over de aanpak van personeelstekorten in de afzonderlijke overheidssectoren. De adviesaanvraag aan de ROP is dus beperkter – deze heeft alleen betrekking op de overheidssectoren, en niet op zorg en welzijn of de marktsector – en geeft de mogelijkheid meer in detail in te gaan op de specifieke problematiek van afzonderlijke sectoren.

### **Het SER-advies**

#### *Analyse van de SER*

De SER komt op basis van de beschikbare onderzoeken tot de conclusie dat het kabinet zich terecht zorgen maakt. Daarbij stelt de SER allereerst vast dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de korte en de lange termijn. Op lange termijn tendeeft de arbeidsmarkt naar evenwicht. Op basis van de beschikbare ramingen concludeert de SER dat op middellange termijn echter knelpunten kunnen ontstaan. Vooral in de sector Onderwijs en de sector Zorg en Welzijn worden forse knelpunten verwacht. Voor onderwijs betreft dit alle deelsectoren, waarbij de voorziene tekorten in het Voortgezet Onderwijs het ernstigst zijn. Personeelstekorten kunnen zowel kosten opleveren voor individuele

<sup>1</sup> Onder overheid wordt verstaan de sectoren Rijk, Politie, Defensie, Gemeenten, Provincies, Rechterlijke Macht, Waterschappen, Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs, Onderzoekinstellingen en Universitair Medische Centra.

<sup>2</sup> Zie Rijksbegroting 2005, XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Memorie van Toelichting.

bedrijven of instellingen als voor de maatschappij als geheel. Individuele bedrijven kunnen productie verliezen door personeelstekorten. Als extra probleem voor de collectieve sector noemt de SER daarbij dat burgers vaak geen mogelijkheid hebben om uit te wijken naar een andere leverancier. De kosten van personeelstekorten voor de maatschappij als geheel kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een verandering van de arbeidsproductiviteit en effecten op de loonkosten.

De Raad stelt dat beleid nodig is om arbeidsmarktknelpunten te voorkomen. De raad verwacht dat de acceptatie van tekorten in de zorg laag zal zijn. Doordat de sector al een fors beslag legt op het arbeidsaanbod en dit beslag zonder aanvullend beleid verder zal stijgen, vindt de raad het ook vanwege het risico van loonopdriving van belang dat maatregelen worden genomen. Daarnaast kan tekortschietende zorg ook leiden tot extra belasting van mantelzorgers, wat invloed kan hebben op de arbeidsparticipatie. Ook gebrek aan personeel in de kinderopvang kan gevolgen hebben voor de arbeidsparticipatie.

Voor wat betreft het onderwijs benadrukt de raad dat lerarentekorten doorwerken in de kwaliteit van het *toekomstige* arbeidsaanbod. Goed onderwijs is een basisvoorwaarde om de ambitie van een kenniseconomie te realiseren. Goed onderwijs is ook noodzakelijk om de arbeidsparticipatie en het kwalificatieniveau te verhogen.

De aanbevelingen van de raad worden hieronder kort beschreven.

#### *Aanbevelingen van de SER*

De SER verdeelt de aanbevelingen in zijn advies *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector* in drie categorieën: algemeen sociaal-economisch beleid, arbeidsmarktbeleid voor de collectieve sector als geheel en specifieke maatregelen voor de sectoren onderwijs en zorg en welzijn. De SER acht dus zowel sectorspecifieke als meer algemene maatregelen nodig.

#### *Algemeen sociaal-economisch beleid*

Voor het algemene sociaal-economische beleid verwijst de SER naar zijn middellange termijn-advies (mlt-advies), dat in het najaar van 2006 wordt verwacht. De raad zal daarin voorstellen formuleren om de arbeidsparticipatie te bevorderen en het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking te verhogen. De invalshoek in het mlt-advies zal zijn dat maatregelen moeten helpen spanningen op de arbeidsmarkt te voorkomen. Evenzeer moeten ongewenste effecten als gevolg van arbeidsmarktknelpunten worden voorkomen, zoals loonopdriving.

#### *Beleid collectieve sector*

Wat de collectieve sector betreft verwijst de SER naar de aanbevelingen die de commissie-Van Rijn in 2001 heeft gedaan, toen er ook sprake was van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. De aanbevelingen waren gericht op:

- verbetering van de wervingskracht (o.a. door verbetering van loopbaanperspectieven, verbetering van de arbeidsmarktcommunicatie);
- optimalisatie van de inschakeling van personeel (o.a. door scholing, bestrijding van het ziekteverzuim, verlenging werkweek);
- bevordering van behoud van personeel voor de collectieve sector (o.a. door verbetering van leeftijdsbewust personeelsbeleid, verbeteren van preventie en reïntegratie, vernieuwing HRM-beleid).

Op basis van het rapport van de commissie-Van Rijn heeft het toenmalige kabinet middelen beschikbaar gesteld en zijn sectorspecifieke afspraken gemaakt in de CAO's. De SER merkt op dat, toen vervolgens de conjunctuur omsloeg en de arbeidsmarktknelpunten kleiner werden, dit «conse-

quantities had voor het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheidssector onder andere via het (budgettaire) beleid van het kabinet». De aanbevelingen van de commissie-Van Rijn vindt de SER nog steeds actueel.

De SER geeft vervolgens aan dat het ministerie van BZK in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006 voortborduurde op de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn. Aan de hand van de Trendnota bespreekt de SER uiteenlopende oplossingsrichtingen, waarbij met het oog op de adviesaanvraag vooral aandacht wordt besteed aan maatregelen op het terrein van productiviteit, scholing en arbeidsvoorwaarden. Ook deze kabinetsreactie zal zich op deze terreinen toespitsen.

De SER vindt maatregelen ter bevordering van de *arbeidsproductiviteit* van groot belang om de arbeidsvraag te beperken. Of en welke maatregelen geschikt zijn kan verschillen per onderdeel van de collectieve sector. Voor het onderwijs bevinden maatregelen ter beperking van de arbeidsvraag zich al snel op het controversiële vlak, aldus de SER, omdat de kwaliteit van het onderwijs al snel in het geding is. Als voorbeeld noemt de SER klassenverkleining.

Het is volgens de SER aan de CAO-partijen om hier afspraken over te maken. Daarbij verwijst de raad naar de Nota *Op weg naar een meer productieve economie* (2005) van de Stichting van de Arbeid. Deze nota beschrijft uiteenlopende instrumenten (bijvoorbeeld maatwerk en arbeidstijdenmanagement, resultaatgerichte beloningsvormen en ziekteverzuimbeleid) en heeft als doel een handreiking te bieden aan partijen op sector- en ondernemingsniveau voor het ontwikkelen van een productiviteitsbeleid. Ondanks de eerdere kanttekening ten aanzien van het onderwijs vindt de SER dat zowel in het onderwijs als in de sector zorg en welzijn de aandacht hier het eerst naar uit moeten gaan. De Stichting benadrukt dat succesvol werken aan productiviteitsverhoging een meerjarige beleidsinzet en een bestendige aanpak vereisen. De SER bepleit dat partijen op het decentrale niveau voldoende ruimte krijgen om vanuit de overheid beschikbaar gestelde middelen voor verbetering van de publieke dienstverlening zo in te zetten dat optimale resultaten worden bereikt. Daarbij kan het zowel gaan om het inzetten van meer mensen als om investeringen in productiviteitsverhogende maatregelen.

De wervingskracht kan worden verhoogd door werken in de collectieve sector aantrekkelijker te maken. Werkenden in de collectieve sector moeten voldoende ruimte hebben om hun beroep op professionele wijze te kunnen uitvoeren. Daarnaast vindt de raad *scholing* en loopbaanontwikkeling belangrijke instrumenten om de aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector te vergroten. De raad stelt dat het vooral de CAO-partijen zijn die daar invulling aan moeten geven. De politiek moet ervoor waken bij te dragen aan een negatieve beeldvorming.

De SER is van mening dat het *arbeidsvoorwaarden*pakket de vergelijking met de marktsector zal moeten kunnen doorstaan. De raad wijst op het grote belang voor CAO-partijen om te beschikken over een zodanige financiële ruimte, dat zij in staat zijn een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen en zodoende ook problemen bij de vervulling van de personeelsbehoefte te voorkomen.

#### *Sectorale maatregelen: Onderwijs*

Vanwege de cruciale rol van het onderwijs en de ernst van de te verwachten personeelstekorten, met name in het Voortgezet Onderwijs, vindt de SER een specifieke aanpak in de onderwijssector gewenst. Daarbij wijst de SER erop dat investeringen in het onderwijs zichzelf terugverdienen en daarom niet als kostenpost mogen worden beschouwd. De raad vindt het

in de eerste plaats belangrijk dat in het onderwijs lering wordt getrokken uit de aanpak die is gehanteerd bij de bestrijding van arbeidsmarktknelpunten in het recente verleden. Daarbij gaat het om het vergroten van de zij-instroom, het vergroten van het aantal functies binnen het onderwijs en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Verder ziet de raad een belangrijke rol weggelegd voor de sector zelf. De sector heeft al diverse initiatieven genomen, zoals het uitwerken van een regionale aanpak.

De raad vindt het jammer dat veel ondersteunende taken die door ID-ers werden uitgevoerd, worden afgestoten doordat gemeenten hiervoor geen geld beschikbaar stellen. Door een grotere inzet van onderwijsassistenten en «doorscholing» van deze groep naar een leraarsfunctie kunnen lerarentekorten enigszins worden beperkt. Van belang vindt de SER ook dat functiedifferentiatie «naar boven» plaatsvindt, zodat meer ontwikkelmogelijkheden ontstaan en de functie van leraar uitdagender wordt. Het aantal contacturen, dat in internationaal opzicht hoog is, zou moeten worden teruggebracht ten gunste van scholing en persoonlijke ontwikkeling. Dit leidt in eerste instantie tot een grotere vraag naar leraren, maar zal uiteindelijk worden gecompenseerd doordat het beroep aantrekkelijker wordt en het aanbod toeneemt. Veel kan nog worden geleerd van buitenlandse ervaringen.

Daarnaast zou de professionaliteit van onderwijsgeevenden moeten worden versterkt. Onderwijsgeevenden zouden meer ruimte moeten krijgen om hun eigen inzichten toe te passen door al te gedetailleerde voorschriften achterwege te laten. Ook zouden de status en het imago van het lerarenberoep moeten worden verbeterd, bijvoorbeeld door wervingscampagnes.

#### *Sectorale maatregelen: zorg en welzijn*

De SER gaat uitgebreid in op maatregelen die in de sector zorg en welzijn kunnen worden genomen om de (arbeids)productiviteit te verhogen. De SER stelt dat de huidige bekostigingssystematiek een belemmering vormt voor innovatie. Het zijn niet de zorginstellingen zelf die voordeel hebben bij innovatie. De SER vindt het wenselijk om te omschrijven onder welke condities arbeidsproductiviteit in de zorgsector tot stand komt, aan wie de opbrengsten van een verhoging daarvan toekomen en hoe deze twee laatstgenoemde aspecten zich tot elkaar verhouden (*evidence based* benadering van arbeidsproductiviteit). De SER vindt dat hier een taak ligt voor de overheid, de zorgsector (zorginstellingen en sociale partners) en wetenschappelijk onderzoek.

Evenals in andere sectoren ziet de SER scholing als een cruciaal instrument voor de sector zorg en welzijn om arbeidsmarktknelpunten te verminderen. Het gaat dan onder meer om bij- en opscholing, intensivering van de toepassing van «Elders verworven competenties» (EVC) en het beschikbaar stellen van meer stageplaatsen en leer/werkplaatsen. Daarnaast gaat de SER onder andere in op vergroting van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren, het beter mogelijk maken van uitbreiding van parttime dienstverbanden, de noodzaak om administratieve lasten verder te verminderen, het bevorderen van een gezonde levensstijl als preventiemiddel en het verhogen van investeringen in ICT. Bij dit laatste zou de overheid zich moeten beraden op haar rol in het stimuleren van het gebruik en de toepassing van ICT-oplossingen. «In haar functies van (groot)inkoper, wetgever en gebruiker heeft zij een krachtige rol om de gewenste sprong naar een hoger gebruiksniveau te realiseren», aldus de SER.

## ROP-advies

### *Analyse van de ROP*

De analyse van de ROP komt in grote lijnen overeen met de analyse van de SER. De ROP voegt nog toe dat naar zijn mening de kennisintensivering van de Nederlandse economie onderbelicht is gebleven in de beschikbare prognoses. De tekorten aan hoger opgeleiden zullen volgens de ROP daardoor hoger uitvallen dan tot nu toe is voorspeld. Dit kan het voorziene personeelstekort in het onderwijs nog verder vergroten, gezien het hoge aandeel (75%) hoger opgeleide werknemers in de sector Onderwijs. Daarnaast brengt het tekort aan hoger opgeleiden volgens de ROP ook risico's met zich mee voor het Openbaar Bestuur en de sector Veiligheid.

### *Aanbevelingen ROP*

Volgens het ROP-advies *Arbeidsmarktknelpunten overheid en onderwijs: Naar een krachtig publiek werkgeverschap* (advies 06-04, 19 mei 2006) dienen personeelstekorten langs twee lijnen te worden bestreden. Allereerst moet de concurrentiepositie van de overheidssectoren op de arbeidsmarkt worden verbeterd. Ten tweede zullen werkgevers zich maximaal moeten 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 de gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden op het gebied van verlof en werktijden ertoe leiden dat overheidswerkgevers de maatschappelijke lasten van het combineren van arbeid met zorgtaken voor een onevenredig deel worden gedragen door de overheidswerkgevers. De ROP adviseert het kabinet het draagvlak voor het gebruik van dergelijke regelingen te verbreden. Het voornemen van het kabinet om alle werkgevers te verplichten bij te dragen is een stap in de goede richting, aldus de ROP.

Om werknemers te motiveren langer te blijven werken pleit de ROP voor extra investeringen in scholing. Door te investeren in op- en bijscholing kan het loopbaanperspectief van medewerkers worden verbeterd. Scholing verhoogt de professionaliteit van medewerkers en maakt hen breder inzetbaar. Volgens de ROP werkt dit ook positief op het behoud van werknemers: werknemers zijn meer tevreden als zij 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.

### *Visie van het kabinet*

De SER en de ROP komen tot dezelfde conclusie als het kabinet: op afzienbare termijn kunnen relatief grote personeelstekorten ontstaan in delen van de collectieve sector. Beide adviesorganen achten beleid nodig om de arbeidsmarktknelpunten zo beperkt mogelijk te houden.

Een belangrijke boodschap die doorklinkt in het SER-advies is dat het arbeidsmarktbeleid voor de collectieve sector consistent dient te zijn. Rekening moet worden gehouden met de effecten op lange termijn en de consequenties voor het imago van het werk in de collectieve sector. Een tweede boodschap die volgt uit het SER-advies is dat de overheid stimulerend zal moeten optreden bij het bestrijden van arbeidsmarktknelpunten. Veel van de aanbevelingen van de SER en de ROP zullen moeten worden gerealiseerd door de CAO-partijen. De rol van het kabinet is ervoor te zorgen dat deze partijen voldoende ruimte krijgen om de oplossingen ook te kunnen uitvoeren.

In antwoord op de belangrijke rol die de SER en de ROP toebedelen aan de sociale partners roept het kabinet de sectorwerkgevers bij de overheid in de «Speerpuntenbrief Arbeidsvoorwaarden 2007» op te werken aan

oplossingen voor de arbeidsmarktproblematiek. Het kabinet staat een sectorspecifieke aanpak voor, omdat de sectoren het beste in staat zijn te bepalen waar de accenten dienen te worden gelegd. Daarbij ziet het kabinet een coördinerende en stimulerende rol weggelegd voor het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). Het kabinet vraagt de sectorwerkgevers in het bijzonder aandacht te besteden aan maatregelen op het terrein van:

- productiviteitsverhoging («slimmer werken»);
- differentiatie en gericht belonen van groepen werknemers;
- functiedifferentiatie;
- verlenging van de normwerkweek naar 40 uur;
- langer doorwerken van oudere werknemers;
- levensfasebewust personeelsbeleid;
- bevorderen intra- en intersectorale mobiliteit.

Ook doen de SER en de ROP aanbevelingen waarbij een rol is weggelegd voor het kabinet. Het betreft bijvoorbeeld het ROP-voorstel over verhoging van scholingsbudgetten en de wijze waarop de arbeidsvoorwaardenruimte wordt vastgesteld. Gezien de status van het huidige kabinet en de beperkte tijd die rest tot de verkiezingen in november 2006 acht het kabinet het niet opportuun om nog nieuw beleid in gang te zetten. Een definitieve invulling aan het beleid zal moeten worden gegeven bij het opstellen van het regeerakkoord van het volgende kabinet. Hoewel de SER geen geheel nieuwe oplossingen aandraagt, biedt het advies in de visie van het kabinet daarbij belangrijk inspiratiemateriaal. Ten aanzien van aanbevelingen in beide adviezen over de omvang van het arbeidsvoorwaardenpakket, zij nog opgemerkt dat daarbij in het oog moet worden gehouden dat dit niet leidt tot het opdrijven van de lonen.