

De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst

22 mei 2002
Ministerie van BZK

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	4
De arbeidsmarktknelpunten in de afgelopen kabinetsperiode.....	4
Beleidsintensivering en werpen vruchten af.....	4
Echter, de krapte op de arbeidsmarkt duurt voort.....	5
Speerpunten van aanvullend beleid.....	6
Afwegingen voor aanvullend beleid.....	7
INLEIDING	9
DE ARBEIDSMARKT TEN TIJDE VAN PAARS II	11
Vooruitzichten in 1998:.....	11
De start van Paars II.....	11
Knelpunten in de publieke sector.....	12
Groeiwetgeving in 2000 en 2001.....	12
MAATREGELEN EN EFFECTEN	14
Attractiviteit	14
Onderwijs en Wetenschappen.....	16
Zorg en Welzijn.....	17
Politie.....	17
Defensie.....	17
Rijk.....	18
Instroom	18
Onderwijs en Wetenschappen.....	20
Zorg en Welzijn.....	21
Politie.....	22
Defensie.....	22
Rijk.....	23
Inzet en Behoud	24
Onderwijs en Wetenschappen.....	25
Zorg en Welzijn.....	25
Politie.....	26
Defensie.....	27
Rijk.....	27
Uitstroom	28
EFFECTIVITEIT VAN BELEID	30
Onderwijs en Wetenschappen.....	31
Zorg en Welzijn.....	31
Politie.....	31
Defensie.....	32
Rijk.....	32
DE HUIDIGE ARBEIDSMARKTPOSITIE	33
Toenemende krapte gedurende Paars II.....	33

Vacatures naar sector en beroep.....	34
Defensie.....	36
Politie.....	36
Regionale wervingsproblemen.....	36
VOORUITBLIK.....	39
De arbeidsmarkt tot 2006.....	39
Speerpunten van beleid.....	42
Aanvullende maatregelen Onderwijs en Wetenschappen.....	43
Aanvullende maatregelen Zorg en Welzijn.....	45
Aanvullende maatregelen Defensie.....	47
Aanvullende maatregelen Politie.....	47
Aanvullende maatregelen Rijk.....	48
Afwegingen voor aanvullend beleid.....	49
Bijlage 1 Het AO-prognosemodel.....	51
Bijlage 2 Van Rijn-maatregelen per sector in 2001.....	52
Bijlage 3 Onvervulde vraag in 2005 in zorg en welzijn	53
Bijlage 4: Palet van mogelijk aanvullend beleid per sector.....	54
Onderwijs en Wetenschappen.....	54
Zorg en Welzijn.....	56
Rijksoverheid.....	57
Politie.....	58
Defensie.....	59

Samenvatting

De arbeidsmarkt knelpunten in de afgelopen kabinetsperiode

De knelpunten in de personeelsvoorziening zijn in de afgelopen periode zowel in de marktsector als in de collectieve sector sterk toegenomen. In het najaar van 2000 was het aantal (moeilijk vervulbare) vacatures in de marktsector in absolute en relatieve zin groter dan in de collectieve sector. Sindsdien is de problematiek in de marktsector afgenomen, maar in de collectieve sector juist verder toegenomen. De banengroei in de marktsector is in de loop van 2000 vertraagd. Vanaf dat moment vormt de collectieve sector de motor achter de werkgelegenheids groei in Nederland. Met name in de sectoren onderwijs en politie was in 2000, mede als gevolg van beleidsintensiveringen, sprake van werkgelegenheids groei. Deze ontwikkeling zette zich in 2001 voort.

De maatschappelijke gevolgen van een tekort aan arbeidskrachten in de publieke sector zijn groter dan een vergelijkbaar tekort in de marktsector. Een personeelstekort in de publieke sector kan bijvoorbeeld leiden tot onaanvaardbare wachtlijsten in de zorg, klassen die naar huis worden gestuurd in het onderwijs en een afname van het veiligheidsgevoel van de burger door een geringere inzet van politiepersoneel. De personeelstekorten in de collectieve sector vormden voor het kabinet dan ook aanleiding tot het instellen van de Werkgroep Aanpak arbeidsmarkt knelpunten in de collectieve sector. Op basis van de analyse en de aanbevelingen van deze werkgroep heeft het kabinet in 2001 bij Voorjaarsnota een bedrag, oplopend tot structureel € 1,8 miljard in 2003, uitgetrokken om de knelpunten te verlichten.

In 2002 is bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de nota *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002* tot stand gekomen. In februari 2002 heeft het kabinet bij de bespreking van deze nota besloten een interdepartementaal overleg in te stellen.¹ In de Ministerraad van 8 februari is besloten dat de werkgroep tot taak zou krijgen:

1. de huidige situatie van de collectieve sector ten aanzien van knelpunten op de arbeidsmarkt in kaart te brengen;
2. de effecten in kaart te brengen van de maatregelen die het kabinet tot dusverre heeft genomen;
3. na te gaan welke effectieve aanvullende maatregelen door het kabinet genomen kunnen worden.

Beleidsintensiveringen werpen vruchten af ...

Met behulp van de beschikbaar gestelde middelen hebben de sectoren een omvangrijk pakket aan maatregelen kunnen realiseren om de arbeidsmarkt krapte te bestrijden. De genomen maatregelen zijn grofweg te onderscheiden in vier categorieën:

1. Maatregelen ter vergroting van de attractiviteit van de sector (o.m. flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden, functiedifferentiatie en modernisering van het beloningssysteem);
2. Maatregelen ter bevordering van de instroom van nieuwe medewerkers (o.m. imago-campagnes, vergroten aantrekkelijkheid opleidingen);
3. Maatregelen ter verhoging van de inzet en op het behoud van personeel (o.m. verlenging van de gemiddelde arbeidsduur, vergroten combinatiemogelijkheden arbeid en zorg);
4. Maatregelen voor het beperken van de uitstroom van personeel (o.m. terugdringing ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid).

In box 1 is een overzicht opgenomen van de maatregelen die de sectoren hebben genomen na de impuls die het kabinet in 2001 heeft gegeven.

¹ De interdepartementale overleggroep werd gevormd door het ministerie van BZK, de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Zorg en Welzijn, Politie, Defensie en Rijk en met de ministeries van Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau.

Box 1. Van Rijn-maatregelen per sector in 2001

<p><u>Onderwijs, impuls: € 558 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## inkorten van carrièrelijnen ## beloningsdifferentiatie ## functiedifferentiatie ## verkoop van compensatie-uren ## verhoging schoolbudgetten ## werving stille reserve en zij-instroom 	<p><u>Rijk, impuls: € 68 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## extra beloning van zware specialisten en managers in uitvoeringsorganisaties ## afschaffen jeugdsalarissen ## modernisering beloningsstelsel ## flexibilisering arbeidsvoorwaarden ## verkoop van compensatie-uren ## structurele verlenging werkweek
<p><u>Zorg en Welzijn, impuls: € 972 miljoen²⁾</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## functiedifferentiatie ## functiewaardering ## regionaal arbeidsmarktbeleid ## arbeidsmarktconvenanten sociale partners ## verkoop compensatie-uren ## werving herintreders 	<p><u>Defensie, impuls: € 41 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## verbetering salarispositie soldaten ## verruiming binding en beloning ## verbetering en innovatietrajecten
<p><u>Politie, impuls: € 177 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## modernisering politieonderwijs ## flexibilisering arbeidsvoorwaarden ## verkoop van compensatie-uren ## structurele verlenging werkweek ## invoering capaciteitsmanagement 	

Veel van de maatregelen zijn pas onlangs geïmplementeerd, waardoor effecten nog niet gemeten kunnen worden. Ook is het moeilijk het effect van de maatregelen te scheiden van andere effecten, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Toch hebben de maatregelen tezamen succes gehad, zo blijkt uit het gegeven dat :

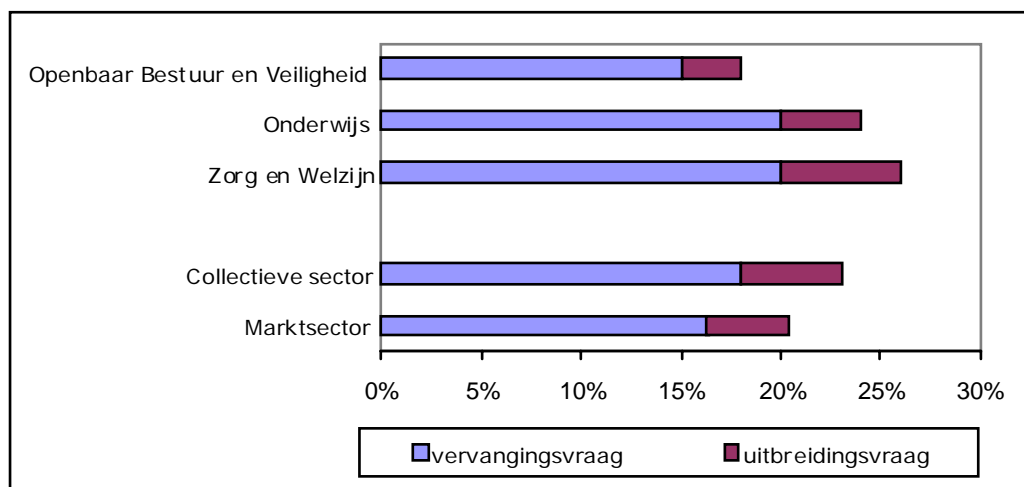
- ## De werkgelegenheid in de collectieve sector aanzienlijk is gegroeid;
- ## tekorten die in 1998 voor onderwijs en zorg tegen het eind van de kabinetsperiode werden voorspeld mede als gevolg van het gevoerde beleid beduidend minder groot zijn dan voorzien; Aan het begin van de kabinetsperiode werd een onvervulde vraag verwacht van 19.500 voltijdbanen in het primair en voortgezet onderwijs. Het meest recent gemeten tekort bedroeg 2.350 openstaande vacatures aan het begin van het schooljaar 2001-2002. Voor de sector Zorg en Welzijn werd voor 2003 een onvervulde vraag naar verplegend en verzorgend personeel voorspeld van 12 procent. Het huidige vacaturepercentage voor middelbaar verzorgend personeel is 4,7 procent, voor paramedisch personeel 4,3 procent.
- ## de doelstelling van de sector Politie om de capaciteit uit te breiden met 3000 fte ruimschoots is gehaald, met ca. 4700 voltijdbanen;
- ## de attractiviteit van de sector Defensie duidelijk is verbeterd; In het "Beste Werkgevers Onderzoek" van Intermediair eindigt de sector Defensie op een vijfde plaats in de rangschikking van overheidswerkgevers en op de tiende plaats in de rangschikking van alle werkgevers. Uiteindelijk hebben in 2001 meer mensen gesolliciteerd naar een baan als militair (+ 15 procent) en zijn meer personen aangesoldaat (+20 procent) in vergelijking met het voorgaande jaar.
- ## de trainee- en expertprojecten van sector Rijk succesvol zijn; Het aantal aanmeldingen voor de trainee- en expertprojecten van sector Rijk is groter dan het aantal beschikbare plaatsen en voormalige trainees blijven over het algemeen werkzaam binnen de overheid.

Echter, de krapte op de arbeidsmarkt duurt voort...

Achteraf gezien vormde 2000 de start van een groeivertraging. Het aantal vacatures is gestabiliseerd en op basis van de vooruitzichten voor 2002 wordt een kleine toename van het

aantal banen verwacht. De groeivertraging is tot nog toe niet gepaard gegaan met een oplopende werkloosheid. In de loop van 2002 en in 2003 verwacht het CPB wel een stijging van de werkloosheid. Naar verwachting zal de werkloosheid evenwel in beide jaren onder de evenwichtswerkloosheid blijven.² Al met al is de verwachting dus dat de arbeidsmarkt krap blijft. Niet alleen conjuncturele, maar ook structurele factoren spelen hierbij een rol. De voornaamste zijn de vergrijzing en de stijgende maar nog altijd lage participatiegraad van ouderen. Hoewel de hoogste uitstroom van werknemers als gevolg van het verouderde personeelsbestand zal plaatsvinden tussen 2005 en 2010, loopt ook de komende jaren de vervangingsvraag (het aantal voltijdbanen dat openvalt als gevolg van vertrek van zittend personeel) al sterk op. In figuur 1 worden de vervangingsvraag en de uitbreidingsvraag (nieuw ontstane voltijdbanen) van een aantal taakvelden binnen de collectieve sector en van de marktsector weergegeven als aandeel van de huidige werkgelegenheid. Daarmee wordt duidelijk dat het beroep dat de collectieve sector in de komende kabinetsperiode op de arbeidsmarkt zal doen, verhoudingsgewijs groter is dan in de marktsector.

Figuur 1 Vervangings- en uitbreidingsvraag per sector, 2003-2006.³



De uitgangspositie van de publieke sector voor de volgende kabinetsperiode is dus nog allesbehalve gunstig. Dit is te meer het geval daar het aanbod van middelbaar en hoog opgeleiden achterblijft bij de vraag en knelpunten blijven bestaan waar het gekwalificeerd personeel voor onderwijs en zorg betreft. De conclusie is daarom dat ook in de komende kabinetsperiode grote inspanningen geleverd zullen moeten worden om te zorgen voor voldoende personeel met de juiste kwalificaties om de publieke dienstverlening te waarborgen. Dit klemt temeer omdat een aantal in het verleden getroffen maatregelen, zoals de werving van herintreders, niet eenvoudigweg voortgezet kan worden.

Speerpunten van aanvullend beleid

Bij het formuleren van aanvullende maatregelen zal tijdens de volgende kabinetsperiode de nadruk moeten liggen bij het op gang brengen van een vernieuwingsproces in de publieke sector. Daarbij acht de interdepartementale overleggroep drie speerpunten van belang voor het beleid:

1. Het voortzetten van in gang gezet beleid

Bij diverse sectoren leeft de wens om een aantal maatregelen dat in afgelopen regeerperiode is ingezet, voort te zetten en/of af te ronden. Te denken valt aan specifiek beloningsbeleid, voortzetting van traineeprojecten en de verkorting van de carrièrelijnen in het Onderwijs.

² CPB, Centraal Economisch Plan 2002, Den Haag, april 2002

³ Voor de uitbreidingsvraag is uitgegaan van de Economische Verkenningen 2003-2006 van het CPB en voor de vervangingsvraag van de berekeningen in het rapport van de werkgroep Van Rijn. Voor een beschrijving van de tot standkoming van de prognoses van de vervangingsvraag wordt verwezen naar de bijlagen.

2. Vers terking van de arbeidsparticipatie

Onder deze noemer valt een breed scala aan maatregelen, zoals het verhogen van de arbeidsduur, het verlengen van het arbeidzame leven, het voorkomen van arbeidsuitval als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid, arrangementen ter bevordering van de combinatie van arbeid en zorg en de werving van specifieke segmenten van de arbeidsreserve (bijvoorbeeld onder niet-werkenden die voorheen in Zorg en Welzijn actief waren).

3. Verhoging van de productiviteit en kwaliteit door innovatie

Hieronder vallen niet alleen de vernieuwing van de organisatie van arbeid in de publieke sector en de verhoging van arbeidsproductiviteit, maar ook vraagstukken die samenhangen met de modernisering van de dienstverlening en voorzieningen, de verdergaande transformatie van aanbodsturing naar vraagsturing, etc.

Wanneer de aanbevelingen van de commissie Van Rijn worden gevolgd, is het noodzakelijk om meer maatregelen met het karakter van een investering te plegen. Het is dan van belang dat de nadruk wordt gelegd op de speerpunten 2 en 3. Maatregelen op het gebied van beloning zijn, zeker als er sprake is van generieke beleid, verhoudingsgewijs zeer kostbaar. In het algemeen geldt dat de voorkeur uitgaat naar beleid dat zich richt op het oplossen van knelpunten m.b.t. de arbeidsparticipatie van zittend personeel en voor specifieke groepen, zoals verplegende en verzorgende beroepen in Zorg en Welzijn en directeuren van basisscholen. Nadrukkelijk moet ook in overweging worden genomen om ruimtelijk gedifferentieerd beleid te voeren. Aangrijpingspunt hiervoor kan de compensatie van werknemers voor hogere kosten van levensonderhoud in specifieke steden (regio's, gemeenten) zijn. Maar er kan ook gedacht worden verhoging van instellingsbudgetten in regio's met specifieke knelpunten of aan compensatie voor de zwaarte van de functies. Dergelijk ruimtelijk gedifferentieerd beleid zou deel uit moeten maken van breder beleid dat is gericht op het oplossen van de arbeidsmarkt knelpunten van de collectieve sector. De kosten die aanvullende maatregelen met zich meebrengen zijn afhankelijk van de door het nieuwe kabinet gekozen mix en timing van de maatregelen. In de nota is daarom per sector een indicatie van de kosten van de afzonderlijke voorstellen opgenomen. Hierdoor ontstaat in feite een soort menukaart of palet aan maatregelen, hetgeen het eventuele keuzeproces vergemakkelijkt.

Afwegingen voor aanvullend beleid

De kosten die voortzetting van beleid met zich mee zal brengen, zijn natuurlijk afhankelijk van de mix en de timing van de maatregelen, zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven. De financiering van de kosten van dit mogelijke beleid is een zaak van een nieuw kabinet. Vast staat wel dat continuering van het beleid dwingt tot scherpe keuzes om de financiering van het beleid mogelijk te maken. Daarbij kan gedacht worden aan de combinatie van de volgende bronnen:

≡ Intensiveringen en herschikkingen (o.a. efficiencymaatregelen)

De besproken maatregelen hebben betrekking op de volgende kabinetsperiode. Om die reden is het van belang ook de verkiezingsprogramma's in de beschouwing te betrekken en te verkennen welke speerpunten daarin worden genoemd en welke mogelijkheden de verkiezingsprogramma's bieden voor de financierbaarheid daarvan. Hoewel de programma's onderling flinke verschillen vertonen, zetten alle politieke partijen in op intensiveringen op het terrein van arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid in de publieke sector, met name voor de sectoren onderwijs, zorg en welzijn en veiligheid. Verder is er veel aandacht voor algemene kwaliteitsverbeteringen en innovatie binnen de publieke sector. Daarnaast stellen de meeste partijen echter ook in meerdere of mindere mate de efficiency van de overheid ter discussie.

2. In combinatie met de middelen die via de voornoemde financieringsbronnen ter beschikking komen is het van belang dat in aanvulling daarop naast eventuele inverdieneffecten als gevolg van maatregelen ter vergroting van de efficiency, ook binnen de sectoraal beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte wordt gezocht naar mogelijkheden om van daaruit via specifiek beloningsbeleid bij te dragen aan de oplossing van de problematiek. Zo is 0,25 procent van de kabinetsbijdrage 2002 gereserveerd voor tegenvallers in de lopende CAO, specifiek arbeidsmarktbeleid en innovaties. In lijn daarmee kan worden overwogen in de komende regeerperiode jaarlijks 0,25 procent van de kabinetsbijdrage te oormerken voor investeringen

in het beschreven aanvullende beleid. De oormerking van 0,25 procent van de kabinetsbijdrage in 2002 heeft alleen betrekking op de overheid. Voor het VWS-veld lijkt dit niet mogelijk vanwege de afspraken die in het OVA-convenant zijn gemaakt. Wel kunnen aan het toekennen van intensiveringen en herschikkingen zodanige voorwaarden worden gesteld dat *dé facto* hetzelfde effect wordt bereikt.

Van groot belang bij de gedachtevorming over de financiering van het aanvullend beleid is dat het tweetal bronnen in samenhang zal moeten worden bekeken. Draagvlak voor de financiering van het beleid kan gecreëerd worden als dekking voor maatregelen uit eigen arbeidsvoorwaardenruimte gepaard gaat met intensiveringen en als bovendien een deel van de gelden die beschikbaar komen als gevolg van herschikkingen kan worden aangewend om te investeren in maatregelen die leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering.

Inleiding

Naar aanleiding van de bespreking van de nota *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002* (van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) in februari 2002, heeft het kabinet besloten een interdepartementaal overleg in te stellen. In de Ministerraad van 8 februari is volgende taak geformuleerd:

1. de effecten in kaart te brengen van de maatregelen die het kabinet tot dusverre heeft genomen;
2. de huidige situatie van de collectieve sector ten aanzien van knelpunten op de arbeidsmarkt in kaart te brengen;
3. na te gaan welke effectieve aanvullende maatregelen door het kabinet genomen kunnen worden.

De vragen hebben betrekking op het arbeidsmarktmaatregelen zoals die in een vijftal sectoren zijn genomen: Onderwijs en Wetenschappen, Zorg en Welzijn, Politie, Defensie en het Rijk. Aan het ministerie van BZK is verzocht om de coördinatie van de beantwoording van deze vragen op zich te nemen. Het ministerie van BZK heeft de betrokken sectoren verzocht om informatie ter beantwoording van de gestelde vragen. Deze nota bevat de resultaten hiervan. In deze nota gaat de aandacht specifiek uit naar de vijf genoemde sectoren. Voor een beschrijving van de arbeidsmarktpositie van alle overheidssectoren wordt verwezen naar eerder genoemde nota *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002*.

De opzet van deze nota is als volgt. Na een korte schets van de arbeidsmarktontwikkelingen ten tijde van het tweede paarse kabinet, volgt een beschrijving van maatregelen en de effecten van maatregelen. Na een samenvattend deel over de effectiviteit van beleid, wordt het eerste deel van deze nota afgesloten met een weergave van de wervingspositie van de collectieve sector aan de hand van gegevens over vacatures.

In het tweede deel van de nota wordt ingegaan op de derde vraag die het kabinet heeft gesteld: de effectieve aanvullende maatregelen die geformuleerd kunnen worden om arbeidsmarkt knelpunten in de collectieve sector te bestrijden. Dit deel begint met een overzicht van arbeidsmarktontwikkelingen zoals die voor de komende kabinetsperiode verwacht worden. Vervolgens komen de speerpunten van het arbeidsmarktbeleid voor de komende kabinetsperiode aan de orde. Daarbij wordt, aansluitend op de aanbevelingen van de werkgroep Van Rijn, een onderscheid gemaakt tussen arbeidsmarktbeleid gericht op het oplossen van knelpunten op de korte termijn (spoor 1) en maatregelen die zich richten op vernieuwing van de organisatie van arbeid in de collectieve sector (spoor 2). Tot slot van deze vooruitblik volgt een paragraaf over de financiering van de voorgestelde maatregelen.

Bij het in kaart brengen van effecten van maatregelen passen enige kanttekeningen. Arbeidsmarktbeleid kan op verschillende manieren effect hebben. Als het gaat om het werven van personeel dan is in sommige gevallen een directe koppeling mogelijk tussen de maatregel en mate waarin een specifieke doelgroep instroomt. Hetzelfde geldt voor een CAO afspraak waarbij de voltijdwerkweek wordt verlengd. In dit geval kan er een causaal verband gelegd worden tussen maatregel en effect en kunnen de gevolgen van beleid in getallen gevat worden. Dit wordt anders als het gaat om maatregelen die meer algemeen van aard zijn. De arbeidsmarkt is een complexe omgeving en arbeidsmarktbeleid is maar één van de krachten die daarop van invloed is. Het isoleren van het effect van een maatregel in de publieke sector uit het geheel van ontwikkelingen op die arbeidsmarkt, is in veel gevallen niet mogelijk. Te denken valt aan beloningsmaatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de aantrekkingskracht van een sector. Het effect hiervan is mede afhankelijk van de ontwikkeling van de beloning in de marktsector. Veranderingen in de aantrekkingskracht van de publieke sector zijn daardoor niet enkel terug te voeren op het gevoerde beleid.

Een verdere kanttekening betreft het moment waarop effecten in kaart worden gebracht. Voor een groot aantal maatregelen is pas bij Voorjaarsnota 2001 financiering beschikbaar gekomen. Maatregelen moesten vervolgens in CAO's vastgelegd en geïmplementeerd worden. Sindsdien is onvoldoende tijd verstreken om in meetbare effect te mogen verwachten. Waar mogelijk zal in deze nota een poging worden gedaan om het effect van maatregelen te kwantificeren, waar dat niet mogelijk is worden meer algemene ontwikkelingen beschreven waaraan het beleid een bijdrage heeft geleverd. Van een causaal verband is in dat geval geen sprake, hoogstens van de plausibiliteit van het effect van maatregelen.

De arbeidsmarkt ten tijde van Paars II

Bij het aantreden van het eerste paarse kabinet in 1994 waren de vooruitzichten gematigd optimistisch. De Nederlandse economie was uit het dal van de economische recessie van begin jaren 90 geklommen en er leken betere tijden aan te breken. De arbeidsmarkt stond in het teken van de te lage arbeidsparticipatie en de vraag was hoe inactieven tot toetreding op de arbeidsmarkt te bewegen. Krapte op de arbeidsmarkt was, een enkele specifieke beroepsgroep daargelaten, geen belangrijk thema. Gedurende deze kabinetsperiode groeide de economie meer dan verwacht, het aantal werkzame personen nam eveneens sterk toe. De eerste berichten over kraptes op de arbeidsmarkt deden hun intrede en namen gedurende de kabinetsperiode toe. Toen het tweede paarse kabinet aantrad was de situatie op de arbeidsmarkt dan ook wezenlijk van aard veranderd. Er was inmiddels sprake van een economische hoogconjunctuur, de werkgelegenheid was sterk gegroeid en de werkloosheid (zowel de geregistreerde werkloosheid, de werkloze beroepsbevolking als het beroep op werkloosheids- en bijstandsuitkeringen) begon af te nemen. De krapte op de arbeidsmarkt was in 1998 behoorlijk toegenomen, een alarmerend niveau had zij op dat moment nog niet bereikt, zeker niet in de collectieve sector die in dit opzicht achter liep bij de markt.

Vooruitzichten in 1998:

De arbeidsmarkt mag dan in 1998 nog relatief ontspannen zijn geweest, de vooruitzichten gaven reden tot zorg. Voor de kabinetsperiode van paars II werden hoge economische groeicijfers voorspeld, de groei van het aantal banen zou onverminderd doorgaan maar het nieuwe arbeidsaanbod zou daar geen gelijke tred mee houden. Dit zou ook consequenties hebben voor de collectieve sector, met name voor Onderwijs en Zorg en Welzijn. Vooruitberekeningen in opdracht van het ministerie van OCenW gaven aan dat in de periode 1998-2001 een instroom van circa 32.500 (voltijd) leraren nodig zou zijn in het primair en voortgezet onderwijs. Na aftrek van de (reguliere) instroom vanuit de lerarenopleidingen zou bij ongewijzigd beleid een onvervulde vraag van circa 19.500 voltijd leraren ontstaan. Een onvervulde vraag die gelijk stond aan ruim 11 procent van de werkgelegenheid in 1998 in deze sectoren. Ook in de sector Zorg en Welzijn werden vooruitberekeningen gemaakt. Hieruit bleek dat bij ongewijzigde beleid de onvervulde vraag naar verplegend en verzorgend personeel – de meest omvangrijke beroepsgroep in dit veld – zou oplopen tot 37.500 banen in 2003 (12 procent van de werkgelegenheid). Deze prognoses betreffen zoals aangegeven de verwachte tekorten uitgaande van de arbeidsmarktsituatie van het moment en bij ongewijzigd beleid. Sinds 1998 zijn er echter door de overheid, de sociale partners en instellingen in de publieke sector enorme inspanningen verricht om tekorten te voorkomen. Het is dus achteraf onmogelijk na te gaan hoe accuraat deze voorspellingen waren. Bovendien kent de arbeidsmarkt tal van mechanismen om spanningen tussen vraag en aanbod te verminderen. Deze prognoses uit 1998 geven echter wel aan voor welke taak men bij het aantreden van paars II stond om te voorkomen dat de publieke dienstverlening in gevaar zou komen. Ook voor de Politie gold dat men voor een stevige taak stond. Veiligheid stond hoog op de agenda van Paars II en daar was een concrete doeltelling aan verbonden: een toename van de capaciteit met 3000 voltijdbanen. Dit stond gelijk aan een toename van de werkgelegenheid in 1998 met 7 procent. Ook voor Defensie gold dat er de nodige knelpunten verwacht werden. Dit had met name van doen met de transitiefase waarin deze sector zich na de afschaffing van de dienstplicht bevond. De veranderende taken waarmee Defensie te maken kreeg, hadden gevolgen voor de omvang en de samenstelling van het personeel, met alle wervingsproblemen van dien.

De start van Paars II

In de eerste jaren van het tweede paarse kabinet namen de knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt snel toe. In 1998 groeide het BBP met 4,3 procent het jaar daarna met 3,7 procent. Hogere groeicijfers heeft Nederland sinds het de eerste helft van de jaren 70 niet gekend. In 1998 en 1999 groeide het aantal werkzamen met meer dan 420 duizend personen. De arbeidsdeelname in deze jaren nam dan ook sterk toe. Schoolverlaters en jongere werklozen vonden eenvoudiger

dan voorheen een baan. Maar ook niet-participerenden, met name vrouwen en allochtonen, traden toe tot de arbeidsmarkt. Desondanks was dit niet voldoende om aan de vraag naar arbeid te voldoen. In het najaar van 1999 was het aantal openstaande vacatures bijna verdubbeld ten opzichte van twee jaar eerder, het aantal moeilijk vervulbare vacatures was meer dan verdrievoudigd. En waar voorheen de knelpunten zich vooral in de marktsector manifesteerden, was de collectieve sector nu aan een inhaalslag begonnen. Door de economische hoogconjunctuur en de daarmee gepaard gaande banengroei, manifesteerden zich een aantal structurele kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt die voordien weliswaar gesignaleerd waren maar nog niet tot tekorten op de arbeidsmarkt hadden geleid. De voornaamste oorzaak is de demografische ontwikkeling in Nederland. De vergrijzing van de (beroeps-) bevolking in combinatie met lage participatiecijfers van ouderen betekende dat grote groepen oudere werknemers via regelingen voor vervroegde uittreding, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid de arbeidsmarkt verlieten. Weliswaar steeg de arbeidsparticipatie van ouderen in deze periode, dit was niet voldoende om aan de gestegen vraag te voldoen. Andere structurele kenmerken zijn de verhoudingsgewijs korte gemiddelde werkweek en als gevolg van veranderende normen en waarden hechten mensen meer dan voorheen aan vrije tijd en aan mogelijkheden om arbeid en zorgtaken te kunnen combineren, waardoor men minder uren per dag/week wil werken en het arbeidzame leven niet tot de pensioengerechtigde leeftijd wil laten duren. Als gevolg van het gestegen opleidingsniveau is de opleidingstijd toegenomen en komt men later voor de arbeidsmarkt beschikbaar.

Knelpunten in de publieke sector

Verhoudingsgewijs groeide het aantal moeilijk vervulbare vacatures in de publieke sector in 1999 sterker dan in het bedrijfsleven, deze ontwikkeling deed zich ook in 2000 voor. Dit ging gepaard met grote problemen in de publieke sector. De maatschappelijke gevolgen van een tekort aan arbeidskrachten in de publieke sector zijn groot. Een onvervulde vacature in het onderwijs kan betekenen dat klassen samen worden gevoegd en in het uiterste geval zelfs dat leerlingen naar huis worden gestuurd, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van het onderwijs en de sociale en maatschappelijke kosten die onderbenutting van potentieel bij leerlingen en studenten met zich brengt. In Zorg en Welzijn betekenen banen waarvoor geen personeel te vinden is dat men moet wachten op essentiële ingrepen, evenzeer een maatschappelijk onaanvaardbare situatie. Personeelsgebrek bij de politie met verminderde politie inzet tot gevolg wordt door burgers en bedrijven onacceptabel geacht. En deze problemen deden zich gedurende de kabinetsperiode in steeds ernstiger mate voor. Dit was dan ook voor het kabinet aanleiding tot het instellen van de werkgroep Van Rijn met als opdracht het in kaart brengen van de problemen in de personeelsvoorziening van de publieke sector en te komen met aanbevelingen voor de oplossing hiervan. Als resultaat van deze werkgroep, waarvan de analyse en aanbevelingen zijn opgetekend in de nota *De arbeidsmarkt in de collectieve sector* (2001), werd bij voorjaarsnota een substantieel bedrag uitgetrokken - oplopend tot structureel 1,8 miljard euro in 2003 – om een impuls te geven aan de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector.

Groeivertragings in 2000 en 2001

Achteraf gezien heeft zich in het jaar 2000 een belangrijke omslag in de economische ontwikkeling voorgedaan. In tabel 1 is de procentuele ontwikkeling van het aantal banen per werknemers bij de overheid, in Zorg en Welzijn en in de marktsector voor de periode 1998 – 2001 weergegeven.

Tabel 1. Ontwikkeling van het aantal banen per sector, 1998 – 2001⁴

	1998	1999	2000	2001*
Overheid	1.4%	1.3%	1.7%	3.2%
Zorg en overige quataire diensten	4.1%	1.4%	2.8%	4.6%
Markt	4.1%	3,7%	2.9%	1.4%

Bron: CBS Statline. * De ontwikkeling van het aantal banen voor 2001 betreft de procentuele groei in het vierde kwartaal ten opzichte van het vierde kwartaal in het voorgaande jaar.

Door de enorme groeicijfers in de voorafgaande jaren dreigde oververhitting van de economie. De eerste berichten over het haperen van de *nieuwe economie* (langdurige economische groei gebaseerd op de toepassing van ICT, met name geïnspireerd op internetgerelateerde bedrijvigheid) doken op. Tegen het einde van 2000 begon de banengroei in de marktsector in Nederland af te nemen. Op hetzelfde moment versnelde de toename van de werkgelegenheid in Zorg en Welzijn, vooral als gevolg van extra middelen die beschikbaar kwamen voor het wegwerken van wachtlijsten. In 2001 zette deze ontwikkeling zich door – na de terreuraanslagen op 11 september 2001 zelfs in verhevigde mate. De groei in Zorg en Welzijn overtrof die in de markt en ook het aantal banen bij de overheid groeide inmiddels sterker dan in de marktsector. De conjuncturomslag in 2001 ging niet gepaard met een oplopende werkloosheid. Ook in de eerste maanden van 2002 bleef de werkloosheid op het niveau van het voorjaar van 2001.⁵ Er trad een stabilisatie van het aantal vacatures op, waarbij de terugval in de vraag naar arbeid vanuit de marktsector voor een deel werd gecompenseerd door de nog altijd stijgende vacatureproblematiek in delen van de collectieve sector. De vooruitzichten voor 2002 gaan uit van een economische groei van 1,5 procent en een toename van het aantal banen met 0,5 procent. Volgens deze prognose zal de groei in 2003 aantrekken en om en nabij de 2,5 procent bedragen.

Op de verwachtingen omtrent de volgende kabinetsperiode wordt later in deze nota teruggekomen. In het volgende hoofdstuk zullen eerst de beleidsintensivering beschreven worden die in de afgelopen regeerperiode hebben plaatsgevonden die gericht waren op het oplossen van arbeidsmarkt knelpunten in de collectieve sector. Het betreft zowel de maatregelen die werden getroffen naar aanleiding van de werkgroep Van Rijn als beleidsintensivering die eerder in de regeerperiode plaatsvonden.

⁴ De in deze tabel gehanteerde sectorale afbakening is gebaseerd op SBI 1993 van het CBS. Om gebruik te kunnen maken van de meest recente gegevens wordt hier afgeweken van de gebruikelijke afbakening zoals die door het ministerie van BZK wordt gehanteerd.

⁵ Conjunctuurbericht, CBS 25 april 2002.

Maatregelen en effecten

Voor de bespreking van maatregelen en hun effecten is gekozen voor een clustering van maatregelen die is gebaseerd op de doelstelling van het beleid. Er wordt een viertal clusters van maatregelen onderscheiden: instroom, inzet, uitstroom en meer in het algemeen de aantrekkelijkheid van het werk in de sector. De drie eerste clusters zijn gebaseerd op de cyclus die werknemers in een arbeidsorganisatie doorlopen: het vinden van een baan (instroom), het uitvoeren van het daarbij behorende werk (inzet) en het verlaten van de baan (uitstroom). Onder maatregelen gericht op het bevorderen van *instroom* worden algemene wervings- en imagocampagnes verstaan, evenals campagnes gericht op het werven van specifieke doelgroepen (schoolverlaters, herintreders, zij-instromers, allochtonen). Ook het verbeteren en aantrekkelijker maken van het beroepsonderwijs of maatregelen met betrekking tot startsalarissen worden tot dit cluster gerekend. Het volgende cluster wordt gevormd door maatregelen die zich richten op een verhoging van de *inzet* van het zittend personeel. Door de verlenging van de arbeidsduur van het personeel, kan de werkgelegenheid vergroot worden zonder een beroep te doen op extra instroom. Maar ook maatregelen gericht op het *behoud* van werknemers behoren tot dit cluster. Goed management en personeelsbeleid, het aanbieden van scholing, het bevorderen van interne mobiliteit en de mogelijkheid om arbeid met zorgtaken te combineren moeten ervoor zorgen dat werknemers voor de publieke sector behouden blijven. Het derde cluster, *uitsroom*, wordt gevormd door beleid gericht op het voorkomen van de uitval van personeel door ziekte en arbeidsongeschiktheid en de reïntegratie van werknemers bij wie dit het geval is. Het cluster van beleid gericht op de *attractiviteit* van het werken in de collectieve sectoren omvat maatregelen op het gebied van beloning (inkorting carrièrelijnen, beloningsdifferentiatie, extra beloningsmogelijkheden, flexibilisering arbeidsvoorwaarden) en loopbaanperspectief (functiedifferentiatie, functiewaardering). De maatregelen in dit cluster hangen samen met de overige clusters, het bevorderen van instroom en inzet en voorkomen van uitval, maar kunnen niet tot één van de drie voorgaande clusters gerekend worden. Onderstaand worden maatregelen, effecten van beleid en de daarmee samenhangende kosten op het terrein van de vier clusters beschreven. Om te beginnen wordt de attractiviteit van het werk in de publieke sector bekeken. Vervolgens wordt de cyclus van instroom, inzet en uitstroom beschreven. Bij de beschrijving van de verschillende clusters volgen op een algemene paragraaf steeds beschrijvingen van sectorale activiteiten op dit vlak.

Attractiviteit

De tevredenheid van zittend personeel is een belangrijke indicatie van de attractiviteit van het werk. Hoe meer tevreden het personeel hoe minder kans op uitstroom en uitval van personeel. Maar ook de perceptie over het werk in de publieke sector van degenen die hierin niet actief zijn is van belang. Dit zijn immers potentiële werknemers voor de collectieve sector. In de publiciteit over de waardering voor het werk krijgt de primaire beloning veel aandacht. Daarbij wordt vaak voorbijgegaan aan het belang van andere aspecten die van invloed zijn op de waardering van een baan. Uit onderzoek blijkt veelal dat de inhoud van het werk, de sfeer op het werk en de omgang met collega's als belangrijkste kenmerk van waardering gelden. Hierna volgt pas de primaire beloning, tezamen met het toekomstperspectief, de baanzekerheid, de combinatie van arbeid en zorg en de psychische arbeidsomstandigheden. Nog lager in deze hiërarchie van waardering staan de fysieke arbeidsomstandigheden, sociale-zekerheidsregelingen en extra looncomponenten.

Uit een enquête onder overheids personeel blijkt dat ruim 70 procent van de werknemers tevreden is over de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid in hun werk en de inhoud van de werkzaamheden⁶. Een kleine minderheid (circa 10 procent) van de overheids werknemers is ontevreden over de inhoud van het werk. De maatschappelijke relevantie van het werk en het iets kunnen betekenen voor anderen zijn belangrijke drijfveren om te kiezen voor een baan in het

⁶ Nota ACS 2002, bijlage p. 73 ev. Het betreft de resultaten van een uitgebreide schriftelijke enquête onder overheids personeel (ruim 14 duizend respondenten) in opdracht van het ministerie van BZK.

publieke domein. Ruim 60% is daarnaast tevreden over de sfeer op het werk, de reistijd, het aantal uren dat men werkt, de combinatiemogelijkheden met de thuissituatie en de looptijd van het dienstverband. Over de overige gemeten baanaspecten is minder dan de helft van de werknemers tevreden. Het betreft hier loopbaanperspectieven (de werkzaamheden die men op termijn kan gaan doen, de financiële doorgroeikansen en de opleidingsfaciliteiten), aspecten die betrekking hebben op het personeelsbeleid (het beleid als zodanig, maar ook de wijze van leidinggeven en de ondersteuning van de werkgever bij loopbaanontwikkeling) en ten slotte de fysieke arbeidsomstandigheden, de beloning, de faciliteiten op en via de werkplek, het algemene beleid van de organisatie en de werkdruk. Uit onderzoek onder ziekenhuispersoneel komt eveneens het beeld naar voren van een grote algemene tevredenheid over het werk gecombineerd met een veel lagere waardering voor de organisatie waarin men werkt.⁷ Uit de vergelijking met de andere sectoren, blijkt dat werknemers in de collectieve sector meer tevreden zijn over hun werkzaamheden dan werknemers in de marktsector.⁸ De buitenwacht heeft echter een minder positief beeld van het werken in de collectieve sector. Over het algemeen verwacht men in de marktsector een leukere en meer uitdagende baan te vinden.

De primaire beloning speelt niettemin een belangrijke rol in het zoeken naar een andere baan. Het betreft dan vooral de initiële afbakening van banen waarvoor men in aanmerking wenst te komen: men zoekt naar functies waarin men minimaal hetzelfde kan verdienen. Een achteruitgang in salaris wordt slechts zelden als acceptabel beschouwd. Heeft deze afbakening eenmaal plaatsgevonden, dan blijkt de inhoud van het werk voor het merendeel van de werknemers richtinggevend te zijn. Uit mobiliteitsonderzoek bij de overheid blijkt dat slechts 2 tot 3 procent de beloning als belangrijkste motief ziet voor de verandering van baan. Daarbij wel de kanttekening maken dat salaris wel vaak in de top drie wordt genoemd en dat carrièreperspectief naast een inhoudelijke, ook een financiële component kent.

Het rapport van de werkgroep Van Rijn gaat uitgebreid in op de beloningspositie van de collectieve sector ten opzichte van de marktsector. De centrale conclusie luidt dat in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn sprake is van een negatief beloningsverschil met de marktsector. Daarnaast bleek dat de sectoren Defensie, Politie en Openbaar Bestuur gemiddeld een positief beloningsverschil hebben. Voor de collectieve sector als geheel geldt dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief is en voor hoger opgeleiden negatief. Het negatieve beloningsverschil is overigens niet zonder meer te duiden als een beloningsachterstand. Immers, in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn zijn, in vergelijking met de marktsector en de rest van de collectieve sector, minder mogelijkheden om carrière te maken. De functiestructuur in deze sectoren is minder gedifferentieerd dan in de marktsector en in het Openbaar Bestuur. Vanwege de minder gelaagde hiërarchische structuur zijn de mogelijkheden om gedurende de loopbaan naar een hogere functie door te groeien veel kleiner dan elders. In het onderwijs geldt voor de overgrote meerderheid van de werknemers dat men begint als leraar en ook als leraar zal eindigen. En ook in Zorg en Welzijn bestaat een grote afstand tussen de verschillende functieniveaus, de mogelijkheden van horizontale mobiliteit zijn zeer gering.

Voor vergelijking van de beloningspositie van sectoren is gebruik gemaakt van gegevens die betrekking hebben op 1997, dus vlak voor het aantreden van Paars II.⁹ De contractloonontwikkeling bij de overheid (12,7 procent stijging in de periode 1998 tot en met 2001) heeft sindsdien vrijwel gelijke tred gehouden met de marktsector (13,3 procent). Als gevolg van de CAO-rondes in 2001 geldt voor Zorg en Welzijn dat de contractloonontwikkeling zelfs voorloopt op die in andere sectoren (2 procent hoger). Sinds 1997 is de incidentele loonontwikkeling¹⁰ in de gepremieerde en gesubsidieerde sector (waartoe Zorg en Welzijn worden gerekend) hoger geweest

⁷ Prof. Dr. J. van Dijk e.a.; *Arbeidsbeleving en effecten: een onderzoek onder medewerkers in ziekenhuizen*, Prismant (2002).

⁸ W.F. van Raaij, H. Vinken en L.P.M. van Dun, *Het imago van de overheid als werkgever*, KUB (2002)

⁹ *Sectorale Loonverschillen*, MinBZK/CentER (2001).

¹⁰ Ontwikkeling van de lonen die niet het gevolg is van contractuele loonstijgingen.

dan in de markt en bij de overheid. Voor zowel de overheid als Zorg en Welzijn geldt dat het grootste deel van deze incidentele loonontwikkeling toe te schrijven is aan veranderingen in de personeelssamenstelling.¹¹ De incidentele loonontwikkeling die niet door samenstellingseffecten wordt verklaard (niet contractuele extra beloning, bijvoorbeeld als gevolg van promotie of bonussen) is in de marktsector hoger geweest. Op grond van het bovengstaande is er dan ook geen reden om aan te nemen dat zich in de afgelopen kabinetsperiode in de verhouding tussen de overheid, Zorg en Welzijn en de marktsector substantiële veranderingen in de beloningsverschillen hebben voorgedaan.

Onderwijs en Wetenschappen

Een van de meest in het oog springende maatregelen in het onderwijsveld in de afgelopen jaren, is de inkorting van carrièrepatronen geweest. In de periode van 1997 tot en met augustus 2002 zal een inkorting van de carrièrepatronen van 26 tot 18 jaar worden gerealiseerd. Weliswaar een belangrijke stap op weg naar concurrerende beloningsverhoudingen in het onderwijs, maar nog altijd wezenlijk langer dan andere sectoren gebruikelijk is. Deze maatregel heeft in verschillende opzichten effecten voor de arbeidsmarktpositie van het onderwijs. Conform de aanbevelingen van de werkgroep van Rijn is hiermee de achterstand verminderd die het onderwijs in dit opzicht had op andere sectoren. Zowel voor het zittend personeel als voor (potentiële) instromers is het een signaal dat er een wezenlijk stap voorwaarts is gezet in de verbetering van de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs. Op basis van berekeningen van het CPB¹² van de loonelasticiteit van het arbeidsaanbod in het voortgezet onderwijs heeft het ministerie van OCenW een globale schatting gemaakt van de effecten van de inkorting van de carrièrepatronen en de salarismaatregelen die genomen zijn in het kader van de werkgroep van Rijn. Het totale effect bedraagt naar schatting 3000 banen.¹³ In deze berekening is het effect op de instroom op lerarenopleidingen, de zijinstroom, herintrede en verminderde uitstroom niet verdisconteerd, het betreft dus een minimumschatting van het effect.¹⁴

In het gehele funderend onderwijs is het inmiddels mogelijk om binnen het carrièrepatroon beloningsdifferentiatie toe te passen. Instellingen krijgen via het schoolbudget middelen om een beperkt aantal werknemers hoger te belonen. Het carrièreperspectief van leraren met bijzonder competenties kan daarmee aantrekkelijker worden gemaakt.

Ook is het spoor van de functiedifferentiatie ingezet. Functiedifferentiatie vergroot de mogelijkheden van verticale mobiliteit. Bovendien kan het afsplitsen van voor de leraarfunctie niet wezenlijke taken en de toekenning hiervan aan ondersteunend personeel, de werkdruk van leraren verminderen. In de afgelopen kabinetsperiode is het aantal onderwijsassistenten (MBO-niveau) opgelopen van ruim 1000 naar 3100 en is de functie van leraarondersteuner (een functie tussen de onderwijsassistent en de leraar) in het leven geroepen. In het BVE is juist vanwege de sterke praktijkcomponent de inpassing van onderwijsassistenten, praktijkbegeleiders en instructeurs in samenhang met een (senior) docent in het onderwijsproces snel verlopen. In de afgelopen twee kabinetsperiodes is het aandeel onderwijsondersteunend personeel in de BVE gegroeid van 24 naar 34 procent.

¹¹ MMC, *Lonen overheid en markt*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK, Den Haag (2001).

¹² CPB werkdocument 129 ...

¹³ Deze banen betreffen het theoretische effect van salarismaatregelen op het arbeidsaanbod, het gaat niet om werknemers waarvan daadwerkelijk is vastgesteld dat ze vanwege salarismaatregelen in het onderwijs zijn gaan werken.

¹⁴ Het betreft het theoretisch effect van salarismaatregelen op het (zittend) arbeidsaanbod, het gaat niet om werknemers waarvan daadwerkelijk is vastgesteld dat ze vanwege salarismaatregelen in het onderwijs langer zijn gaan werken.

Zorg en Welzijn

De minister van VWS neemt in vergelijking met de ministers die verantwoordelijk zijn voor de overige hier besproken sectoren een bijzondere positie in. De overheid heeft in de sector Zorg en Welzijn geen verantwoordelijkheid als werkgever om te zorgen voor voldoende arbeidskrachten. De werkgevers- en werknemersorganisaties binnen de sector zijn primair verantwoordelijk. De overheid is financier door middel van het beschikbaar stellen van budget. Intensivering van het arbeidsmarktbeleid in het VWS-veld zal moet dan ook plaatsvinden in tripartiet overleg tussen de sociale partners en de overheid. Mede naar aanleiding van de eerder aangehaalde in 1998 voorspelde tekorten van verplegend en verzorgend personeel, is in 1998 het Convenant Arbeidsmarktbeleid Zorgsector (CAZ) afgesloten.¹⁵ Werkgevers- en werknemersorganisaties in de zorgsector, Arbeidsbureau Nederland en het ministerie van VWS spraken af om via gestructureerd overleg te komen tot landelijk meerjarenafspraken over de gezamenlijke inzet van inspanningen en middelen gericht op arbeidsmarktproblematiek. Een groot deel van het hier besproken arbeidsmarktbeleid is via het CAZ tot stand gekomen.

Het aantrekkelijker maken van werken in de Zorg- en Welzijnssector heeft zich de afgelopen jaren geconcentreerd op het verbeteren van het loopbaanperspectief en op de arbeidsvoorwaarden. De maatregelen die het kabinet in het voorjaar van 2001 heeft genomen zijn met name aangegrepen om de carrièreperspectieven en arbeidsvoorwaarden in Zorg en Welzijn te verbeteren. Alle grote CAO's zijn in 2001 vernieuwd. De trend tot flexibilisering van arbeidsvoorwaarden zet door, waarbij werknemers hun arbeidsvoorwaarden steeds meer naar eigen keuze kunnen inrichten. In de verschillende subsectoren van Zorg en Welzijn zijn specifieke maatregelen geïntroduceerd, waaronder functiedifferentiatie en een nieuw functiewaarderingsstelsel. Tevens zijn er in de diverse CAO's afspraken gemaakt over onderzoek naar functiedifferentiatie, functiewaarderingsstelsels, scholingsplannen, persoonlijke ontwikkelingsplannen en loopbaanontwikkeling. Zonder de extra middelen in het voorjaar van 2001 waren deze afspraken in de CAO's in het VWS-veld niet mogelijk geweest. Hierdoor is het aantrekkelijker geworden om in de sector te gaan of te blijven werken.

Politie

De politie CAO 2001-2003 en flankerende maatregelen hebben gezorgd voor een verhoogde attractiviteit van de politie als werkgever, zowel voor het zittende personeel als voor potentiële instromers. In de CAO worden, naast de gefaseerde invoering van de 13e maand en een loonsverhoging, ruime mogelijkheden voor individueel maatwerk mogelijk gemaakt door de introductie van *CAO à la Carte* en de introductie van de mogelijkheid tot regionale vervoersplannen. De invoering van de 13^{de} maand is een duidelijk signaal dat er een substantiële verbetering heeft plaatsgehad in de arbeidsvoorwaarden bij de politie. Politieaspiranten ontvangen vanaf 2001 een salaris op basis van het wettelijk minimumloon (WML) in plaats van het oorspronkelijke maandgeld, waarmee een aanzienlijke inkomenssprong wordt gemaakt.

Defensie

Maatregelen voor het vergroten van de attractiviteit van de sector Defensie zijn met name gericht geweest op het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Behalve de algemene salarisverhogingen, is het bezoldigingssysteem geflexibiliseerd door de koppeling tussen leeftijd en diensttijd te vervangen door een systematiek van salarisnummers. Daardoor is flexibeler inschaling van de militair bij indiensttreding en gedurende de loopbaan mogelijk. Tevens is de toepassing van bindings- en beloningsinstrumenten verruimd en geflexibiliseerd. Resterende knelpunten van het huidige bezoldigingssysteem worden geïnventariseerd. Voorts zijn voor een groot aantal categorieën personeel op grond van hun arbeidsmarkt- of inkomenspositie specifieke inkomensmaatregelen

¹⁵ Kortheidshalve wordt steeds het CAZ genoemd, in de welzijnssector is het Convenant Arbeidsmarktbeleid Welzijn, Jeugdhulpverlening en Kinderopvang (CAWJ) afgesloten.

getroffen. Voorbeeld daarvan is de in het kader van het rapport Van Rijn gerealiseerde verbetering van de salarispositie van soldaten.

Bij de sector Defensie is verder voor het personeel de mogelijkheid gecreëerd om de arbeidsduur met twee uur per week te verkorten of te verlengen. Deze veel gebruikte keuzemogelijkheid wordt op korte termijn gevolgd door verdere keuzemogelijkheden op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Ook zijn bij de sector Defensie maatregelen genomen ter verbetering van het personeelsbeleid.

Daarbij gaat het om initiatieven in het kader van loopbaanperspectief (functiedifferentiatie, functiewaardering, loopbaanopleidingen, loopbaancentra, competentie management) en om modernisering van het systeem van functionerings- en beoordelings gesprekken.

Verder kan personeel dat met partner of gezin in het buitenland wordt geplaatst bij vertrek en terugkeer rekenen op een uitgebreid pakket van maatregelen ter ondersteuning. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om bemiddeling bij het vinden van werk voor de partner, bij het vinden van een woning of bij het vinden van een school voor de kinderen. Voor burgerpersoneel dat in deeltijd werkt, is de sector Defensie aantrekkelijker geworden nu zij in aanmerking komen voor een volledige tegemoetkoming in de kosten van een ziektekostenverzekering.

Tenslotte zijn de voorzieningen op het gebied van reis- en verplaatsingskosten gemoderniseerd en is de kilometervergoeding voor dienstreizen met de auto fors verhoogd.

Rijk

Ter vergroting van de attractiviteit van de sector Rijk is een aantal maatregelen getroffen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. Dit betreft ten eerste de flexibilisering van arbeidsvoorwaarden. Voor vrijwel de gehele sector is inmiddels het systeem van Individuele Keuzes Arbeidsvoorwaarden voor het Personeel (IKAP) ingevoerd, waardoor werknemers in staat zijn het pakket op hun individuele wensen toe te snijden. Daarnaast is in de laatste CAO de afspraak opgenomen het beloningsstelsel zodanig te moderniseren dat de vorm en de omvang van de beloning afhankelijk is van (met name) de zwaarte van de functie, de persoonlijke ontwikkeling van kennis, vaardigheden en gedrag en van specifieke resultaten. Vooruitlopend op dit nieuwe beloningsstelsel zijn maatregelen getroffen ter verbetering van de beloningspositie van specifieke groepen. Het betreft hoger opgeleiden, managementfuncties bij uitvoeringsorganisaties en "zware specialistenfuncties". Aan medewerkers in semi- en volcontinu diensten wordt in 2002 een eenmalige uitkering betaald. Ook zijn inmiddels de jeugdsalarissen afgeschaft.

In het verleden was de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), onderdeel van de rijksoverheid, vooral gericht op het bijbouwen van capaciteit. Tegenwoordig wordt verwacht dat zij programma's uitvoert die gericht zijn op reïntegratie en resocialisatie van ingeslotenen. Deze ingrijpende omslag wordt bemoeilijkt doordat de problematiek van de ingeslotenen steeds complexer is geworden. Dit trekt een zware wissel op de competenties en de inzet van het personeel. Bijkomend probleem is de krappe arbeidsmarkt. Hierdoor kunnen werknemers vrij eenvoudig in aanpalende sectoren met betere of meer passende arbeidsvoorwaarden aan de slag. Inzake deze personele problematiek zijn in december 2001 met de vakcentrales afspraken gemaakt over maatregelen die de ergste nood moeten lenigen, aanvullende maatregelen in de volgende kabinetsperiode zijn echter nodig.

Instroom

Uiteraard is in tijden van arbeidsmarktschaarste het bevorderen van de instroom van nieuwe werknemers een belangrijk speerpunt van beleid. Ook de publieke sector heeft in de afgelopen regeerperiode in grote hoeveelheid maatregelen op dit terrein genomen. Met name op het gebied van werving- en imago campagnes zijn er in de collectieve sector grote stappen voorwaarts gemaakt. De noodzaak hiertoe was groot. Het op orde brengen van de financiën van de overheid heeft gedurende lange tijd het beeld bepaald. Bezuinigingen en efficiencyoperaties en discussies hierover in parlement en media hebben in het verleden niet bijgedragen aan een positief imago van het werk in de publieke sector. Bovendien ontbrak gedurende lange tijd de noodzaak om actief te werven. Tussen 1982 en 1996 nam de werkgelegenheid bij de overheid af en de uitstroom van personeel was minder groot dan in de afgelopen jaren. Door de hoge werkloosheid en andere

vormen van inactiviteit, bestond een groot reservoir aan arbeidskrachten waaruit kon worden geput. Daardoor hoefden overheidswerkgevers jarenlang minder zichtbaar te zijn op de arbeidsmarkt. Het uitdragen van de goede kanten van het werk in de publieke sector of het corrigeren van een onjuist beeld had daarom geen hoge prioriteit. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt heeft ook de publieke sector gedwongen deze taak ter hand te nemen. In vrijwel alle sectoren zijn algemene wervings- en imagocampagnes ondernomen en er wordt ook onder specifieke doelgroepen geworven.

Om voldoende schoolverlaters te bewegen om tot de publieke sector toe te treden, zijn goede arbeidsvoorwaarden voor deze doelgroep van belang. Op dit terrein scoort de publieke sector nog altijd goed: de startsalarissen zijn hoger dan in de marktsector. In de afgelopen jaren zijn de verschillen echter kleiner geworden. Binnen de collectieve sector zijn de startsalarissen het laagst in de sector Zorg en Welzijn, gevolgd door de sector Onderwijs en Wetenschappen. Voor bepaalde groepen in de sectoren Onderwijs en Zorg en Welzijn is thans geen sprake meer van een voorsprong. Uit onderzoek blijkt verder dat de marktsector de laatste jaren een meer gedifferentieerde loonontwikkeling kent in vergelijking met de collectieve sector.¹⁶ In de marktsector stijgen jongeren meer in loon dan ouderen en hoger opgeleiden meer dan lager opgeleiden. De collectieve sector vertoont een gelijkmatiger patroon, hoewel ook daar jongeren meer in salaris stijgen dan ouderen. In grote lijnen betekent dit dat jonge hoog opgeleiden in de collectieve sector een relatief goede startpositie hebben, maar er na verloop van jaren minder op vooruitgaan. Dit geldt met name voor de sectoren met een weinig gedifferentieerde functie-structuur en als gevolg daarvan een gebrek aan carrièremogelijkheden (Onderwijs, Zorg en Welzijn).

Dat de collectieve sector erin geslaagd is om de afgelopen regeerperiode een aanzienlijke instroom te generen blijkt wel uit tabel 2. Tussen 1997 en 2000 groeide het aantal werkzame personen de collectieve sector sterker dan in de markt (2,1 versus 1,8 procent). De sectoren Onderwijs (funderend) en Zorg en Welzijn groeiden met maar liefst 2,5 respectievelijk 2,8 procent per jaar. Overeenkomstig de doelstelling van capaciteitsuitbreiding, steeg ook de werkgelegenheid bij de politie aanzienlijk. De groei van de werkgelegenheid bij de rijksoverheid bleef hierbij achter, bij

Tabel 2. Werkzame personen naar sector en taakveld (inclusief kleine banen), 1997-2000

	1997	2000	1997-2000 (abs)	1997-2000 (%) *
Onderwijs en wetenschappen	358.3	389.4	31.1	2.1%
w.v. PO/VO/BE	276.0	304.4	28.4	2.5%
Defensie	77.6	73.1	-4.6	-1.5%
Politie	45.8	48.8	3.0	1.6%
Rijk	112.2	115.8	3.7	0.8%
Zorg en Welzijn	960.7	1074.0	113.3	2.8%
Collectieve sector	1765.8	1920.3	154.5	2.1%
Markt	5463.6	5874.7	411.1	1.8%
Totaal	7229.4	7795.0	565.6	1.9%

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel en CBS, Enquête beroepsbevolking.

* Jaarlijkse procentuele mutatie.

defensie is zelfs sprake van een afname van de werkgelegenheid. De ontwikkeling van de werkgelegenheid in tabel 2 betreft de netto ontwikkeling van het aantal werkzamen personen, het saldo van instroom en uitstroom. Omdat in dezelfde periode een deel van het zittend personeel als gevolg van sterfte, pensionering, een overstap naar een andere sector of om andere redenen de sector heeft verlaten, is het daadwerkelijke aantal instromers nog veel groter geweest.

¹⁶ Vaatstra, R. en R. de Vries, *De positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor Schoolverlaters 1998-2000*, BZK/ROA (2002) Den Haag (nog te verschijnen).

Onderwijs en Wetenschappen

Het onderwijs kent van oudsher een sterk gesloten arbeidsmarkt. Om toegang te krijgen tot de onderwijsarbeidsmarkt dient men over de juiste beroepsopleiding te beschikken, eenmaal toegetreden werd zelden de overstap naar een andere sector gemaakt. Een aanzienlijk deel van de maatregelen in het onderwijs is gericht op het toegankelijker maken van de onderwijsarbeidsmarkt en het aanboren van nieuwe bronnen van werknemers. Een eerste doelgroep vormde de zogenaamde stille reserve. In 1998 zijn ongeveer 28 duizend personen benaderd die onderwijsbevoegd maar niet (meer) in het onderwijs werkzaam waren. Inmiddels, 4 jaar later, zijn circa 5000 leraren – eventueel na het volgen van een opfriscursus – in het onderwijs terecht gekomen (circa 3850 voltijdbanen). Inmiddels lijkt de arbeidsreserve van het onderwijs min of meer uitgeput. Nog altijd stromen (ex)leraren via dit kanaal binnen, de omvang is echter sterk afgenomen, terwijl de afstand van de deelnemers tot de arbeidsmarkt toeneemt (zij behoeven meer bijscholing dan voorheen). Andere bronnen zijn inmiddels aangeboord. Met de Interim Wet zij-instroom primair en voortgezet onderwijs is het mogelijk geworden om met een afgeronde hbo of wetenschappelijke opleiding leraar te worden via de 'zij-instroom'. Voor een aantal vakken in het (voorbereidend middelbaar) beroepsonderwijs is een vooropleiding op mbo-niveau voldoende. Na een aarzelend begin, lijkt het traject zij-instroom langzaam maar zeker een regulier wervingskanaal te worden en bij te dragen aan de ontsluiting van de onderwijsarbeidsmarkt. Inmiddels zijn er circa 500 geschiktheidverklaringen voor zij-instromers (nog niet bevoegde HBO-ers en WO-ers) afgegeven. Onder de noemer "bedrijven voor de klas" zijn initiatieven gestart om met name in BVE en HO meer professionals uit het bedrijfsleven (tijdelijk) als leraar in te zetten. Ook hiermee heeft het BVE haar wervingspotentieel voor onderwijsgevenden sterk verbreed. Nog een instroombevorderende maatregel betreft de *leraar-in-opleiding* (LIO). Dit zijn vierdejaarsstudenten die leren en werken combineren. Ze hebben een tijdelijk dienstverband bij een school, ontvangen hiervoor een salaris, en nemen een deel van de taak van de leraren over. Door het moment van toetreding tot de arbeidsmarkt naar voren te halen is eenmalig een structurele toename van de personeelssterkte in het onderwijs met 350 voltijdleraren gerealiseerd.

In de eerste helft van de jaren negentig is in een drietal stappen het aanvangssalaris substantieel opgetrokken. Dit heeft ontegenzeggelijk bijgedragen aan de vergrote instroom in de lerarenopleiding basisonderwijs, de PABO. In 1997 stroomden er nog 6000 studenten in, dat aantal was in het schooljaar 2000/2001 opgelopen tot 8800. Mede onder invloed van demografische factoren (ontgroening, minder havisten die eindexamen deden), daalde het aantal inschrijvingen op PABO's aan het begin van het schooljaar 2001/2002 met 12 procent ten opzichte van het voorgaande jaar, bij de tweedegraads lerarenopleidingen was deze daling zelfs ruim 20 procent. Op termijn (4 jaar) betekent dit een afname van het aantal leraren dat van de opleiding in het onderwijs stroomt. Op korte termijn stromen, als gevolg van de toegenomen deelname aan opleidingen eind jaren 90, substantieel meer leraren het onderwijs in.

Ook de imagocampagnes van het onderwijs hebben bijgedragen aan de verhoging van de instroom in de opleidingen. Het Ministerie van OCenW voert imagocampagnes die mogelijkheden bieden voor concrete wervingscampagnes door scholen en lerarenopleidingen, en die als basis kunnen dienen voor doelgroepspecifieke wervingsacties. In oktober 1999 is de campagne 'Leraar. Elke dag anders' van start gegaan. Deze campagne is gericht op het voortgezet onderwijs. Zij omvat onder meer televisiespotjes, advertenties en een website. De campagne is in september 2001 uitgebreid naar het primair onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie, en heet 'Je groeit in het onderwijs'. De doelgroep van de campagne is verbreed en bestaat behalve uit jongeren ook uit zij-instromers en herintreders. De campagne 'Leraar. Elke dag anders' is geëvalueerd door de Rijksvoorlichtingsdienst. De campagne werd over het algemeen positief beoordeeld, waarbij het oordeel van jongeren iets gunstiger was dan dat van volwassenen.

Zorg en Welzijn

In het CAZ zijn expliciete doelen geformuleerd zowel op het gebied van de instroom van nieuwe werknemers als op het terrein van de verbetering en uitbreiding van het onderwijs. Voor de werving van instromers heeft men zich, door de oprichting van een kenniscentrum en de invoering van de Stimuleringsregeling Instroom en Behoud (STIB), op een aantal specifieke doelgroepen gericht: bijvoorbeeld op allochtonen, mensen in I/D-banen, WAO-ers en herintreders/zij-instromers. In 2001 is het project Hard Nodig gestart. Hiermee wordt beoogd om mensen die in de sector werkzaam zijn geweest, te bewegen opnieuw voor een baan in Zorg en Welzijn te kiezen. Dit project bevindt zich in de fase waarin de eerste sollicitatiegesprekken worden gevoerd.

Uit tabel 2 bleek reeds dat het VWS-veld er in vergelijking met andere sectoren (zowel publiek als privaat) in is geslaagd om verhoudingsgewijs in de periode 1997-2000 de hoogste werkgelegenheids groei te realiseren. Ook de doelstellingen uit het CAZ om specifieke doelgroepen aan zich te binden lijken eenvoudig te worden gehaald. De afspraak om in 2003 minimaal 4000 allochtonen extra te laten instromen wordt, met een netto instroom van 3000 allochtonen alleen al in 1999, ongetwijfeld gerealiseerd. Het aantal I/D-banen in 2001 bedroeg ongeveer 12.000 tegenover 8.500 in 1997 en 10.500 in 1998. Driekwart van de instellingen in de zorg (met vijftiende van het personeel) heeft een aanvraag voor de STIB ingediend.

Voor initiële opleidingen verpleging en verzorging zijn in 1999 extra middelen ter beschikking gesteld om de instroom te vergroten en het rendement te verbeteren. Hierbij is vooral ingezet op het aantal en de kwaliteit van beroepspraktijkplaatsen te verbeteren en de regionale afstemming tussen onderwijs en zorginstellingen te bevorderen. Hiervoor is een stimuleringsregeling opgesteld. Tevens zijn in 1999 extra middelen ingezet om werkgevers te stimuleren leerlingen in de BBL-route (beroepsbegeleidende leerweg) aan te nemen. In de sector Welzijn en Jeugdhulpverlening is ruimte gemaakt om extra leerarbeidsplaatsen te scheppen. In het kader van de STIB worden premies uitgekeerd voor stageplaatsen, alternatieve leerroutes, intensiveren van praktijk- en werkbegeleiding. In de CAO's zijn tevens afspraken gemaakt over stagevergoedingen en leerlingensalarissen.

Ondanks de inspanningen op dit gebied, is de instroom in de opleidingen tot verpleegkundige of verzorgende is in 2000 met 14 procent gedaald (van 20.642 naar 17.588). In 2001 steeg de instroom met 8 procent naar 19.356 leerlingen die startten met een opleiding. Om de doelstelling (+20% in 2003) te halen, zullen er in de resterende drie jaren 13.500 leerlingen extra dienen in te stromen ten opzichte van 1999. Het aantal deelnemers aan contractonderwijs is in 2000 licht gestegen (4%).

In de sector Zorg en Welzijn is de campagne 'De zorg. Het echte werk' gehouden. De campagne bestond uit spotjes op radio en televisie, advertenties, een open dag, een landelijk verspreide krant, een campagnebus, een internetsite, een 'Toolkit Imago' voor managers en regionale activiteiten. De campagne had tot doel de positieve kanten van de zorgsector en het werken in de zorg naar voren te brengen. De doelgroepen waren de potentiële instromers in de zorgopleidingen en in de zorgsector, intermediairs en het algemene publiek. Uit de nameting van de Rijksvoorlichtingsdienst van de campagne in de sector Zorg en Welzijn blijkt, dat sinds het begin van de campagne zowel positieve als negatieve veranderingen hebben plaatsgevonden. Positief is dat volwassenen vaker aangeven dat werk in de zorg afwisselend is, dat jongeren vaker vinden dat een baan in de zorgsector maatschappelijk relevant is en dat de waardering die je krijgt het leukste aspect is. Negatieve veranderingen zijn dat de respondenten minder geïnteresseerd zijn in het onderwerp 'zorgsector' dan in de voormeting en dat jongeren in de nameting zeven van de zestien voorgelegde baanaspecten negatiever (maar nog altijd neutraal of positief) beoordelen dan in de voormeting. Over het algemeen wordt het werk in de sector Zorg en Welzijn zowel voor als na de campagne redelijk positief beoordeeld. Wel scoren de baanaspecten 'werkdruk' en 'salaris' negatief

bij jongeren. Desondanks bestaat onder deze groep redelijk wat belangstelling voor een baan in de zorgsector.¹⁷

Politie

Eerder is reeds gememoreerd dat bij het aantreden van het tweede paarse kabinet de politie een uitbreidingsdoelstelling meekreeg van 3000 voltijdbanen. In aanvulling op de uitbreiding werd een efficiencydoelstelling geformuleerd die moest leiden tot een extra capaciteit ter omvang van 2000 fte. Het arbeidsmarktbeleid bij de politie in de afgelopen regeerperiode is voor een belangrijk deel gericht geweest op het aantrekken van voldoende nieuwe medewerkers. Maatregelen om de uitbreiding van de politiesterkte mogelijk te maken, bijvoorbeeld op het terrein van het verkorten van de keten van werving en selectie en met betrekking tot de wervingscampagne, zijn voortgezet en geïntensiveerd. De campagne van de sector Politie 'Waar jij voor staat is nodig op straat' is begonnen in september 1999 en loopt in ieder geval tot medio 2002. De campagne bestaat uit televisie- en radiospotjes, advertenties in de printmedia, *outdoor-werving* en een internetsite. De campagne richt zich vooral, maar niet uitsluitend, op schoolverlaters en benadrukt de maatschappelijke relevantie van het werk. Uit de resultaatmeting na de campagne van de Politie blijkt dat het bereik van de doelgroep ongeveer 100 procent was. Zowel jongeren als ouderen waardeerden de campagne positief. De respons was bovendien groot. De belangstelling van de doelgroep – jongeren – voor een baan bij de politie was overigens na afloop van de campagne niet groter dan ervoor.

Teneinde de kwaliteit van het politiewerk te verbeteren is het onderwijs vernieuwd. Dat vernieuwde initiële politieonderwijs is per 1 januari 2002 daadwerkelijk van start gegaan. Deze vernieuwingen omvatten onder andere een langere opleidingsduur in een stelsel van dual leren en werken en leiden tot een kwalitatief beter personeelsbestand, om zodoende de kwaliteit van het politiewerk te verbeteren. De opleidingsduur in het nieuwe politieonderwijs komt meer in overeenstemming met vergelijkbare opleidingen in het reguliere beroeps onderwijs. Hiermee kan ook een bredere doelgroep worden aangesproken en kan de doorstroming tussen verschillende beroepsopleidingen worden bevorderd. Voor mensen die vanuit een vorige baan of opleiding reeds beschikken over de benodigde competenties, wordt het mogelijk om vrijsstellingen te krijgen in het nieuwe onderwijsprogramma, met als doel het bevorderen van de instroom. Het wordt meer dan voorheen mogelijk in deeltijd de politieopleiding te volgen. Nu is het, met een enkele uitzondering, niet mogelijk de politieopleiding in deeltijd te volgen. Dit is onder andere van belang met het oog op zij-instromers. Voorstellen worden uitgewerkt voor het postinitiële onderwijs dat op 1 januari 2003 ingevoerd moet worden.

In de CAO 2001-2003 is het oorspronkelijke maandgeld van aspiranten vervangen door een salaris afgeleid van het wettelijk minimum loon (WML). De hogere bezoldiging was noodzakelijk gezien de situatie op de arbeidsmarkt. Door de langere opleidingsduur worden aspiranten ook langer conform dit aspirantensalaris bezoldigd, dus vanuit dit oogpunt was een verhoging van belang om kwalitatief goede mensen aan te trekken. Deze maatregel is inmiddels gerealiseerd.

De instroombevordering bij de politie heeft zijn vruchten afgeworpen. Als resultaat van de inspanningen in de afgelopen jaren, is de uitbreidingsdoelstelling zoals die aan het begin van de kabinetsperiode is geformuleerd, ruimschoots gerealiseerd. Eén jaar voor het verstrijken van de kabinetsperiode, namelijk op 1 juli 2001, telde de politie 43.755 voltijdbanen, ruim 3500 meer dan in 1998.¹⁸ Op 31 december 2001 was de capaciteit opgelopen tot ruim 45.000 voltijdbanen

Defensie

Om de instroom van nieuw personeel te bevorderen zijn wervingsprocessen verbeterd. Zo zijn er ingrijpende wijzigingen aangebracht in de integrale besturing en beheersing van de

¹⁷ Essen, G. van, e.a. *Arbeid in Zorg en Welzijn*, Integrerend OSA-rapport, KUB Tilburg (2001).

¹⁸ Voltijdbanen bij de politie, exclusief KLPD, LSOP en aspiranten.

personeelsvoorziening, zijn de functie- en selectie-eisen bij de krijgsmachtdelen geharmoniseerd en zijn maatregelen genomen die de uitval tijdens het keurings- en selectieproces moeten beperken, onder meer door een intensieve en gerichte begeleiding. Ook op het gebied van de arbeidsmarktcommunicatie zijn verbeteringen aangebracht. Zo is de arbeidsmarktcommunicatie thans nog meer gericht op de specifieke kenmerken en eigenschappen van de krijgsmachtdelen en wordt meer en beter gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de nieuwe media. Tevens zijn in het kader van de werving de procentuele aanstellingspremies omgezet in een nominale premies.

Voorts wordt veel gedaan aan de gerichte werving van doelgroepen. Zo wordt de ondervertegenwoordiging van doelgroepen bij de Koninklijke Luchtmacht aangepakt door een gericht wervingsbeleid met scouts gericht op vrouwen en allochtonen.

Om jongeren bij herkeuring meer kans te geven om alsnog te worden aangenomen, loopt er een fysiek voorschakeltraject bij de Koninklijke Landmacht waarbij jongeren begeleid worden getraind op sportscholen.

Verder zijn de aanvangssalarissen verbeterd en geflexibiliseerd door de bezoldiging van instromende militairen op een hoger niveau te brengen en inschaling op basis van kennis en ervaring mogelijk te maken. Ook zijn de jeugdsalarissen afgeschaft en is het zakgeld van de cadetten aan de KMA en van de adelborsten aan het KIM omgezet in een salaris. Reeds eerder is aangegeven dat de salarispositie van soldaten aanmerkelijk is verbeterd.

Aan schoolverlaters die jonger zijn dan de minimum aanstellingsleeftijd wordt voorts ter overbrugging een instroomopleiding op MBO-niveau aangeboden. De inspanningen op dit terrein zijn de laatste jaren geïntensiveerd om het beroeps onderwijs te verbeteren en aantrekkelijker te maken. Deze inspanningen werpen vruchten af. Dit schooljaar zijn 940 leerlingen gestart met de instroomopleiding (orientatiejaar Koninklijke Landmacht). Dit is meer dan verdubbeling ten opzichte van vorig jaar. Inmiddels zijn initiatieven genomen voor de oprichting van een opleiding op VMBO-niveau waarbij orde en veiligheid aan bod komen. Verder is de initiële-opleiding, de AMO (Algemene Militaire Opleiding), voor BBT'ers verlengd en wordt de kwaliteit van instructeurs bevorderd op een hoger niveau gebracht om de ongewenst hoge uitval tijdens de initiële opleidingen voor BBT-ers te reduceren. Resultaat is dat het opleidingsverloop een dalende trend vertoont.

Tenslotte loopt bij Defensie sinds enige jaren een trainee-project (TRIP) waarmee jonge afgestudeerde HBO'ers en academici als trainee bij Defensie werkervaring kunnen opdoen in verschillende functies. Veel deelnemers aan het trainee-project kiezen na afloop daarvan voor een baan bij Defensie.

Maatregelen ter bevordering van de instroom bij Defensie beginnen hun vruchten af te werpen. In 2001 hebben ongeveer 19 duizend personen gesolliciteerd naar een baan als militair, een stijging van 15% ten opzichte van 2000. Uiteindelijk zijn er in 2001 in bijna 7 duizend personen aangesold, een stijging van 20% ten opzichte van 2000. De sterk gestegen wervingsresultaten bij Defensie zijn naar alle waarschijnlijkheid ook terug te voeren op de verruiming van de arbeidsmarkt in 2001. Bij deze positieve ontwikkeling van de instroom dient in gedachten te worden gehouden dat, in verband met de slechte aanstellingsresultaten van de laatste jaren, een behoorlijke achterstand moet worden weggewerkt.

Rijk

De sector Rijk heeft een breed scala van activiteiten ontplooid om de instroom van nieuwe werknemers te bevorderen. Deze initiatieven zijn enerzijds gericht op de opzet van projecten waarmee specifieke groepen worden geworven, opgeleid en / of bijgeschoold, anderzijds zijn ze gericht op de samenstelling van een goede mix van wervings- en communicatiestrategieën.

Mede op aanbeveling van de werkgroep Van Rijn, zijn middelen vrij gemaakt voor expertprojecten. Er zijn projecten opgestart voor wetgevingsjuristen, financieel-economen, accountants, ICT'ers en secretaresses. Ondanks het prille stadium zijn er al concrete arbeidsmarktresultaten geboekt. Zo

zijn in het eerste jaar 20 in plaats van beoogde 15 studenten gestart aan de Academie voor Wetgeving. De belangstelling, kwaliteit en motivatie van de kandidaten was aanleiding om dit aantal op te hogen. Voor het komende jaar hebben zich al ruim 100 kandidaten aangemeld. Verder hebben de afgelopen twee jaar zo'n 60 mensen deelgenomen aan een duaal opleidingsprogramma voor ICT-beheerders dat, vanwege de toegenomen complexiteit van ICT-systemen, MBO-ers omschoolt naar HBO-niveau.

Naast deze specifieke expertprojecten is ook het meer algemene "traineeproject Rijk" succesvol te noemen. Op 1 oktober 2001 ging voor de vierde maal een lichterijne aan de slag. Het ging om 127 jonge afgestudeerden, waarmee het totaal aantal trainees uitkomt op ruim 500. De wervingscampagne voor deze 4e lichterijne verliep succesvol: het aantal sollicitanten voor het traineeprogramma nam met 15 procent toe ten opzichte van het jaar daarvoor. Ook op de lange termijn blijkt het traineeproject een succes: van de trainees uit de voorgaande lichterijen was eind 2001 nog 87 procent binnen het Rijk werkzaam.

Eind 2001 is de rijksbrede arbeidsmarktcampagne met als slogan "werken bij het Rijk, als je verder denkt" geïntroduceerd. Hoewel de ontvangst op de externe arbeidsmarkt op dit moment nog wordt onderzocht (de eerste resultaten worden medio 2002 verwacht), is de campagne intern positief ontvangen en lijkt er een tendens dat het Rijk als werkgever in de pers steeds serieuzer aandacht krijgt, hoogstwaarschijnlijk als gevolg van de professionalisering en zichtbaarheid van het Rijk in diens arbeidsmarktcommunicatie-activiteiten. De campagne is in het Intermediair Imago Onderzoek 2002 uitgeroepen tot de beste wervingscampagne. Na de introductie van het merk "het Rijk" is onder meer de internetsite www.werkenbijhetrijk.nl geïntroduceerd. De site maakt de vacatures die extern zijn opengesteld inzichtelijk. Samen met www.werkenbijdeoverheid.nl trekt de site 140.000 bezoekers per maand, waarvan er 80.000 direct doorgaan naar de vacaturebank. Als gevolg hiervan is de kans op vervulling van vacatures dan ook substantieel vergroot. Naast deze mix van communicatie-instrumenten, zet de sector Rijk tevens in op een intensievere aanwezigheid op beurzen, de sponsoring van relevante evenementen, het organiseren van een *Government Course* en verdere professionalisering om deelmarkten en specifieke doelgroepen op de arbeidsmarkt beter te bereiken. Ook hiervoor geldt het voornemen aanpak niet eenmalig te laten plaatsvinden.

Inzet en Behoud

Eén van de aanbevolen oplossingen voor arbeidsmarkt knelpunten van de werkgroep Van Rijn was het streven naar verlenging van de (gemiddelde) werkweek in de collectieve sector. Door het zittend personeel van de overheid langer te laten werken, wordt het totale arbeidsaanbod vergroot zonder extra beslag te leggen op de arbeidsmarkt. Er hoeven immers geen nieuwe werknemers aangetrokken te worden. Ditzelfde geldt voor de verlenging van het arbeidzame leven: als werknemers op een gemiddeld hogere leeftijd uit het arbeidsproces treden, vergroot dit eveneens de capaciteit van de organisatie, zonder een beroep op de arbeidsmarkt te doen.

De verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen is met het oog op het sterk vergrijnde personeelsbestand in de collectieve sector noodzakelijk. Bij de overheid was in 2000 28 procent van de werkzame personen 50 jaar of ouder, tegen 20 procent in de marktsector. De meest vergrijnde sector is het Onderwijs. In Zorg en Welzijn is het aandeel ouderen vergelijkbaar met de marktsector, in 2010 zal het aantal 50 plussers zich echter ten opzichte van 2000 verdubbeld hebben. De gevolgen van deze onevenwichtige leeftijdsopbouw bij de overheid zijn nu reeds merkbaar, de grote uitstroom die dit tot gevolg gaat hebben zal zich in de komende en daaropvolgende regeerperiode pas echt manifesteren. Tussen 1998 en 2000 is de arbeidsparticipatie van ouderen bij de overheid toegenomen licht toegenomen. Van de omzetting van VUT naar FPU, die ook in Zorg en Welzijn heeft plaatsgevonden, en de afschaffing van de fiscale facilitering van VUT-regelingen zal, ondermeer vanwege de aanzienlijke overgangstermijnen, op korte termijn geen vergroting van het arbeidsaanbod tot gevolg hebben.

Naast de maatregelen gericht op het verhogen van de inzet, behoort ook het beleid gericht op het behouden van personeel tot dit cluster. In een arbeidsmarkt waar werknemers met groot gemak een andere baan vinden, is het des te belangrijker om te zorgen voor de juiste arbeidsverhoudingen en omstandigheden. Daartoe onder meer goed management en personeelsbeleid, het aanbieden van scholing en loopbaanbegeleiding, het bevorderen van interne mobiliteit en de mogelijkheid om arbeid met zorgtaken te combineren en waar nodig beleid gericht op het terugdringen van de werkdruk. Over een aantal van deze factoren is de tevredenheid in de collectieve sector laag. Met name waar het gaat om (personeels-)management, loopbaanbegeleiding en de ervaren werkdruk is de ontevredenheid groot. Eerder is al aangehaald dat ook in ziekenhuizen de tevredenheid over de inhoud van het werk weliswaar groot is, maar de waardering voor de arbeidsorganisatie veel lager. Personeelsbeleid is jarenlang een ondergewaardeerd onderdeel van de bedrijfsvoering in de collectieve sector geweest. Eén van de aanbevelingen van de werkgroep Van Rijn was daarom ook het investeren in de vernieuwing op HRM gebied.

Onderwijs en Wetenschappen

Naast het aantrekken van nieuw personeel probeert ook de onderwijssector de arbeidsmarktproblematiek het hoofd te bieden door de inzet van het zittend personeel te vergroten. De verlenging van de voltijdwerkweek is in het onderwijs, vanwege het grote aantal deeltijders, de vaste lesomvang en de als hoog ervaren werkdruk, slechts beperkt mogelijk. Een verhoogde inzet van het zittend personeel zal dan ook voornamelijk als gevolg van de toename van het aantal gewerkte uren van deeltijders moeten komen. Tussen 1997 en 2000 heeft zich een substantiële verandering in de arbeidsduur voorgedaan onder parttimers. Het beschikbaar stellen van budgetten voor arbeidsmarktknelpunten (en later de schoolbudgetten) heeft gezorgd voor een toename van de gemiddelde omvang van de deeltijdaanstelling van leraren in PO en VO van 0,52 naar 0,60. Dit staat gelijk aan een toename van de werkgelegenheid met 6.100 voltijdbanen. Deze toename van de gemiddelde deeltijdumfang heeft zich met name in de Randstad voorgedaan, waar de knelpunten in het onderwijs het meest pregnant zijn.¹⁹

Naast het verlengen van de arbeidsduur op structurele basis, zijn maatregelen getroffen die de inzet van personeel op incidentele basis moeten vergroten. Zo is in de periode 2000-2001 de inzet van het onderwijs personeel vergroot door de mogelijkheid van ADV-verzilvering: financiële compensatie voor het opgeven van ADV-rechten. Dit heeft een vergroting van de personeelssterkte in het onderwijs van 1000 voltijdbanen opgeleverd. Een toename van de personeelssterkte met een equivalent van 500 voltijdbanen is gerealiseerd door de introductie van het spaarverlof. Hierbij wordt verlof opgespaard om op een later tijdstip alsnog opgenomen te worden, de maatregel voorkomt bovendien de versnippering van de werkweek als gevolg van ADV. Daarbij moet opgemerkt worden dat ADV-verzilvering elk jaar opnieuw voor een verhoging van de capaciteit ingezet kan worden, bij de opbouw van spaarverlof is sprake van het 'naar voren halen' van capaciteit.

Zorg en Welzijn

Eén van de doelen van het CAZ is het verlengen van de arbeidsduur met 0,5 procent in 2003. In vrijwel alle CAO's is daarom de mogelijkheid geschapen om op vrijwillig basis meer te werken dan een voltijdwerkweek. Gezien het feit dat een groot deel van de werknemers in de sector Zorg en Welzijn in deeltijd werkt, met name in de verplegende en verzorgende beroepen, zijn de potentiële opbrengsten van deze vorm van arbeidsduurverlenging gering. Er lijken meer kansen te liggen in het verlengen van de arbeidsduur van deeltijdwerkenden.

¹⁹ Bron: IVA/Regioplan -> P.M. OCenW

De gemiddelde arbeidsduur per jaar in Zorg en Welzijn is licht gestegen van 1.111 uur in 1998 naar 1.117 uur in 2000 (CBS). Om de doelstelling in 2003 (1.123 uur) te bereiken is het nodig dat ongeveer 6 uur per medewerker per jaar meer zou moeten worden gewerkt. In 1998 wilde men nog gemiddeld één uur per week meer werken, in 2000 was dat gezakt tot een kwartier. Dat komt niet omdat men meer ging werken, maar door de daling in gewenste gemiddelde arbeidsduur. Het is de taak van het management door een gericht beleid de werknemers te verleiden meer te gaan werken, onder meer door intelligent roosteren. De toename van arbeidsduur vertaalde zich in een lagere personen/arbeidsjaren ratio (p/a-ratio). In 1997 waren 180 mensen nodig om 100 arbeidsplaatsen te bezetten. RegioMarge raamt voor 2001 een gemiddelde p/a-ratio van 174 voor de sector Zorg en Welzijn. Opvallende uitschieter is de thuiszorg (p/a-ratio van 301). Gemiddeld genomen kan men stellen dat men iets langer is gaan werken, zoals ook al blijkt uit de eerdergenoemde CBS-cijfers over de gemiddelde arbeidsduur.

Politie

In de sector Politie zijn belangrijke resultaten geboekt op het gebied van de verlenging van de arbeidsduur. Gebruik makend van middelen die ter beschikking kwamen naar aanleiding van de werkgroep Van Rijn, is bij het afsluiten van de CAO 2001-2003 gekozen voor een structurele verlenging van de werkweek voor alle werknemers van 36 naar 38 uur. In andere sectoren ligt het initiatief voor verlenging van de werkweek veelal in handen van de werknemer, bij de politie werden werknemers die geen verlenging van de werkweek wisten, geacht dit aan te geven. Met het oog op pensioenaanspraken, wachtgelden en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, bleef de formele voltijdwerkweek 36 uur. Circa 50 procent van de werknemers bij de politie is 38 uur per week gaan werken. Dit komt overeen met een toename van de politietekort met 1400 voltijdbanen (ruim 3 procent van de werkgelegenheid)²⁰. En hoewel op voorhand op een hoger percentage werknemers gerekend was dat bereid zou zijn om 38 uur te gaan werken, betekende deze maatregelen een aanzienlijke uitbreiding van de politie capaciteit.

In het Regeerakkoord 1998 is afgesproken opgenomen dat de politie aan het eind van de huidige kabinetsperiode 2000 fte moest vrijspelen door efficiencymaatregelen. De inzet van de executieve capaciteit moest worden vergroot door doelmatigheids winst. De korpsen hebben op verschillende manieren deze doelmatigheids winst gerealiseerd. Door verbetering van processen (onders teunende beheertaken centraliseren bijvoorbeeld); door zodanig verbeteren van werkprocessen dat de bedrijfsvoering wordt geoptimaliseerd (solosurveillance en flexibele capaciteitsplanning bijvoorbeeld) of door ICT-toepassingen (opsporing, verkeerscontroles). Het ministerie van BZK volgt de doelmatigheids winst in de korpsen. Op grond daarvan is geconstateerd dat de structurele doelmatigheids winst medio 2000 ongeveer 1650 fte bedroeg. En de verwachting is dat de doelmatigheids winst van 2000 fte op 1 juli 2002 wordt gerealiseerd.

In de CAO 2001-2003 is een aantal afspraken gemaakt die de wervingskracht van de politie en de inzet van het personeel moeten verhogen. Het directe effect van deze afspraken is op dit moment nog niet meetbaar. Het betreft de afbouw van verlofs tuwmeren voor 2005, het oplossen van knelpunten in de kinderopvang, de verwezenlijking van 24-uurs opvang, de landelijke introductie van een Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) en een verbetering van de reiskostenregeling voor politiepersoneel. In de CAO zijn tevens afspraken gemaakt over de invoering van capaciteitsmanagement gericht op optimalisering van de inzet van personeel.

Ook bij de politie is een systeem van flexibele pensionering ingevoerd. Per 1 januari 2001 is het verplichte functioneel leeftijdsontslag komen te vervallen. Omdat de invoering van de flexibele pensioenregeling gekoppeld is aan een overgangsrecht, zal van deze mogelijkheid de eerste jaren slechts beperkt gebruik worden gemaakt. Niettemin zal het vervallen van het automatische van

²⁰ De eerder genoemde aantal van ruim 45.000 voltijdbanen bij de politie, is exclusief de capaciteitsuitbreiding als gevolg van arbeidsduurverlenging.

vertrek op zestigjarige leeftijd waarschijnlijk een verandering teweeg brengen in het denken over leeftijdsbewust personeelsbeleid.

Defensie

In het arbeidsvoorwaardenakkoord 2000-2001 is in het kader van de in de Defensienota aangekondigde modernisering van het stelsel voor diens teinderegelingen de ontslagleeftijd voor militairen verhoogd naar 58 jaar. Daarbij geldt een overgangsregeling die inhoudt dat de ontslagleeftijd geleidelijk van 55 tot 58 jaar wordt verhoogd in de periode van 2006 tot 2014. Voorafgaand daaraan wordt vrijwillig nadienen gestimuleerd door afschaffing van de anti-cumulatiebepalingen en door vrijwillig nadienende militairen in aanmerking te brengen voor het nieuwe UKW-uitkeringsregime. Om in aanmerking te komen voor de afschaffing van de anti-cumulatiebepalingen en het nieuwe uitkeringsregime moet ten minste twee jaar worden nagediend. Hoewel bij de modernisering van het stelsel van diens teinderegelingen voor militairen aanzienlijke overgangstermijnen zijn opgenomen, wordt de huidige generatie oudere militairen derhalve gestimuleerd om op vrijwillige basis de actieve dienst op hogere leeftijd te beëindigen. Naar verwachting leidt dit er toe dat 30% van de militairen de actieve dienst gemiddeld drie jaar later beëindigt.

In het kader van de verhoging van de inzet is voor zowel het militair als burgerpersoneel van de sector defensie met de CAO 2000-2001 de mogelijkheid gecreëerd om de standaard arbeidsduur van 38 uur per week met twee uur te verlengen. Ter stimulering van deze maatregel wordt bij verlenging een extra bonusuur salaris uitbetaald. Als gevolg van deze maatregel is 24% van het defensiepersoneel langer gaan werken.

Naast verlenging van de arbeidsduur en verlenging van het arbeidzaam leven is ingezet op de versoepeling van de combinatie tussen arbeid en zorg door te investeren in kinderopvang (bemiddeling, in pandige kinderopvang, inkoop van kindplaatsen). Bij CAO is tevens bepaald dat ouderschapsverlof voortaan ook aan militairen met behoud van 75% van de inkomsten wordt verleend (voor het burgerpersoneel was dit al het geval).

Daarnaast wil defensie personeel motiveren door een beter systeem van loopbaanbegeleiding, zodat meer maatwerk kan worden geleverd bij het plaatsingsbeleid en loopbaanontwikkeling. Ten behoeve van de interne en externe werkzekerheid van het defensiepersoneel zijn scholingsfaciliteiten aanzienlijk verruimd. In dit verband is ook de mobiliteit van het burgerpersoneel versterkt, wat de kwaliteit van functie vervulling en het loopbaanbeleid ten goede komt. In de praktijk betekent dit dat burgerambtenaren die gedurende vijf jaar werkzaam zijn in dezelfde functie een andere functie wordt aangeboden. Ten slotte is in het kader van een betere binding van personeel aan de organisatie het bindings- en beloningsinstrumentarium verruimd en geflexibiliseerd. Voor de verruiming en flexibilisering van het bindings- en beloningsinstrumentarium zijn bij voorjaarsnota 2001 n.a.v. het rapport Van Rijn extra middelen ter beschikking gesteld. Daarmee kan onder meer de positie van de instructeur in het loopbaanbeleid worden versterkt.

Rijk

De maatregelen van het Rijk ter bevordering van inzet en behoud van personeel zijn gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie, scholing en verbetering van het personeelsmanagement.

Ambtenaren van 63-, 64- of 65-jarige leeftijd ontvangen jaarlijks een belastingvrije bonus van 454. Voorts is in de laatste CAO, de arbeidsduur geflexibiliseerd. Rijksambtenaren kunnen op eigen verzoek en op basis van wederzijds belang van de werknemer en het bevoegd gezag, maximaal 40 uur per week gaan werken. Dit kan zowel op incidentele (IKAP) als op structurele basis. De eerste resultaten wijzen op een positief saldo. Op basis van gegevens van vier departementen levert de regeling 294 fte op, 0.6 procent van de totale werkgelegenheid

Leren binnen het Rijk zelf is als structurele activiteit op de agenda van het personeelsbeleid geplaatst. In 2001 is gestart met een *pilot* voor *e-learning*. Als gevolg van het succes van de expertprogramma's voor wetgevingsjuristen is een opleidingstraject in voorbereiding is waarmee zittende, niet in wetgeving gespecialiseerde juristen zullen worden bijgeschoold tot wetgevingsjurist. Binnenkort krijgt iedere medewerker bij het Rijk het recht om, in het kader van het employabilitybeleid, om eens per 3 jaar een loopbaanscan te doen.

Uitstroom

De overheid kent een hoger ziekteverzuim dan de marktsector, in beide sectoren steeg het verzuim in de jaren 1997-2000 (tabel 3). In Zorg en Welzijn, waar het niveau van ziekteverzuim vergelijkbaar is met de overheid, was in 2000 sprake van een stabilisatie van het verzuim. Voor de markt en Zorg en Welzijn houdt het CBS geen cijfers bij over ziekteverzuim langer dan één jaar. Indien bij de overheidssectoren in tabel 3 het verzuim langer dan één jaar niet wordt meegerekend, dan zijn de verzuimpercentages voor 2000 1,1 à 1,4 procentpunt lager.²¹

Tabel 3 Ziekteverzuim* per sector 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Onderwijs (PO/VO)	7,2	7,7	8,4	8,7
Zorg en Welzijn	6,9	7,3	7,8	7,8
Defensie	5,2	5,6	5,8	6,3
Politie	8,0	8,1	8,5	9,4
Rijk	5,7	6,4	7,0	7,7
Marktsector	4,6	5,0	5,4	5,5

Bron: CBS. * Ziekteverzuim exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof.

De arbeidsongeschiktheid in Nederland is zorgwekkend hoog. Op elke honderd werknemers zijn er twaalf arbeidsongeschikten. In vergelijking met de marktsector is het WAO-percentage zowel in Zorg en Welzijn als bij de overheidssectoren lager (elf op de honderd). Voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid geldt dat leeftijd en geslacht van invloed zijn op de kans op één van deze vormen van arbeidsuitval. De samenstelling van de collectieve sector wijkt op deze punten substantieel af van de marktsector. In de collectieve sector werken meer ouderen (met name in het onderwijs) en meer vrouwen (met name in Zorg en Welzijn en het funderend onderwijs). De verhouding tussen werkenden en arbeidsongeschikten in de collectieve sector wordt nog gunstiger als met het samenstellingseffect van het personeelsbestand rekening wordt gehouden. Het aantal arbeidsongeschikten is desondanks ook in de collectieve sector onacceptabel hoog. Uit vooruitberekeningen van het ministerie van BZK blijkt dat bij ongewijzigde in- en uitstroomkansen en zonder beleidswijzigingen, het aantal arbeidsongeschikten bij de overheid met 13 procent zou stijgen in de periode 2000-2006.

Beperking van het ziekteverzuim en terugdringing van het aantal arbeidsongeschikten is al gedurende lange tijd een doels telling van het overheidsbeleid. In Box 2 wordt een overzicht geboden van maatregelen die in de afgelopen jaren op dit terrein zijn genomen. Op 1 april 2002 is de Wet verbetering poortwachter WAO van kracht geworden. Effecten hiervan zijn uiteraard nog niet meetbaar. De wet heeft tot doel om sneller ingrijpen in het eerste ziektejaar te bevorderen en de instroom in de WAO beperken. Rechten en plichten van werknemers en werkgevers in het eerste ziektejaar worden aanzienlijk aangescherpt. Zieke werknemers die weigeren mee te werken aan hun reïntegratie kunnen worden geconfronteerd met stopzetting van de loondoorbetaling of ontslag. Voorwaarde is dat aan de uitvoeringsorganisatie een *second opinion* wordt gevraagd.

²¹ Een aanvullende verklaring voor het hogere verzuim is dat in de marktsector sprake is van onderregistratie omdat bedrijven die ervoor kiezen om zelf (een deel van) de kosten van ziekteverzuim te dragen, dit verzuim minder snel zullen registreren.

Werkgevers die onvoldoende doen om een zieke werknemer weer aan het werk te helpen, kunnen worden verplicht om het loon maximaal een jaar langer door te betalen.

Ondanks de enorme inspanningen konden de afgelopen jaren zelden positieve ontwikkelingen gemeld worden. Inmiddels zijn er aanwijzingen dat in 2001 een kentering is opgetreden. Voor de sector Onderwijs en Wetenschappen geldt dat in 2001 met name in het primair onderwijs een daling van het ziekteverzuim is ingezet. In het basisonderwijs nadert het ziekteverzuim in 2001 het niveau van 1999. Het voortgezet onderwijs bevindt zich nu op het niveau van 2000. De afgesproken doelstelling - een daling van het ziekteverzuim in het primair onderwijs met 1 procentpunt in 2003 lijkt bereikt te gaan worden.

Tabel 4 Ontwikkeling van de vervangingsgraad 1997-2000 (in procenten)

	Basisonderwijs				Speciaal onderwijs				Voortgezet onderwijs			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Sterk verstedelijkt	82	75	51	48	78	69	48	48	75	66	56	53
Verstedelijkt	89	87	73	67	87	81	63	61	75	67	63	60
Totaal	92	91	77	73	91	86	69	64	75	72	61	60

Bron: Ministerie van OCenW (2001).

Een daling van het ziekteverzuim hoeft overigens geen hogere capaciteit tot gevolg te hebben. Dit hangt samen met de mate waarin zieke leraren worden vervangen. Uit tabel 4 blijkt dat in de gebieden met de grootste wervings- en vacatureproblemen (de – Rand - stedelijke gebieden) de vervangingsgraad de afgelopen jaren drastisch is gedaald. In 1997 werd in het primair onderwijs in de niet-verstedelijkte gebieden nog 90 procent van de wegens ziekte opgevallen uren opgevuld door een vervanger. In de sterk verstedelijkte gebieden lag dat percentage toen al op 80. Onder invloed van het lerarentekort daalt dit percentage tot nog geen 50 procent in 2000, terwijl het ziekteverzuim in deze periode toenam. De vervangingspools raken, zeker in de grote steden, uitgeput.

De scholen zetten alle zeilen bij om leerlingen niet naar huis te moeten sturen. In de praktijk komt het er op neer dat klassen worden samengevoegd (8%), aanstellingen tijdelijk worden uitgebreid (18%), ADV wordt opgeschort (9%), onderwijsassistenten (8%) noodgedwongen waarnemen en de directie voor de klas (21%) moet staan. Een daling van het ziekteverzuim zal dan ook niet leiden tot extra aanbod van leraren maar tot een zeer noodzakelijke daling van de werkdruk van de zittende leraren en directieleden.

In het CAZ zijn doelstellingen met betrekking tot het tegengaan van de uitstroom van personeel geformuleerd. Een eerste doelstelling betreft dat de halvering van het verschil in ziekteverzuim tussen de zorgsector en de markt. Het verschil dient in 2003 te zijn teruggebracht tot 1,2 procent (0,3 procent per jaar). Het ziekteverzuim in Zorg en Welzijn is in 2000 ten opzichte van 1999 gestabiliseerd en in 2001 licht gedaald. Doordat het verzuim in de markt iets steeg, is het verschil tussen Zorg en Welzijn en met de markt met 0,3 procent afgenomen, waarmee aan de doelstelling is voldaan. Een tweede doelstelling betrof de halvering van het verschil van de WAO-instroom tussen zorgsector en de markt (naar 0,16 procent). Het verschil in instroomkans tussen Zorg en Welzijn en Nederland als geheel is in 2000 nagenoeg gelijk aan 1999: bijna 0,4 procent. De landelijke kans om in de WAO terecht te komen en die in Zorg en Welzijn zijn in 2000 beide gestegen. Voor 2001 geldt dat de kans om in de sector Zorg en Welzijn arbeidsongeschikt te worden gelijk is gebleven. In Nederland als geheel is die kans iets gestegen. Het verschil bedraagt nu bijna 0,3 procent. De nagestreefde doelstelling is daarmee voorlopig nog niet gehaald.

Box 2 Maatregelen ter beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

<p><u>Onderwijs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## subsidies voor individuele reïntegratie ## regioadviseurs voor ziekteverzuim ## project <i>casemanagement</i> langdurig zieken ## project preventie psychische belasting ## servicepunt voor verzuimregistratie, verzuimbeleid en arbobeleid ## ontlasting leraarsfunctie door extra inzet ondersteunend personeel 	<p><u>Openbaar Bestuur, waaronder Rijk</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## verbetering verzuimbegeleiding ## snellere reïntegratie langdurig zieken ## ontwikkeling WAO-monitor ## inschakeling reïntegratiebedrijf ## verbetering verzuimregistratie ## stimulansen voor personeel en management
<p><u>Zorg en Welzijn</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## kenniscentrum ziekteverzuim en arbo ## peilstation ziekteverzuim ## ontwikkeling preventieprogramma's voor fysieke belasting, RSI en <i>burnout</i> ## programma's om werkdruk te verminderen subsidieprogramma kaderegeling AVR ## Arboconvenanten 	<p><u>Defensie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## convenant fysieke belasting ## reïntegratie dienstongeschikte militairen op burger- of militaire functies ## opleidingstraject voor leidinggevenden en specialisten ## project MERGO (Mens en ERGOnomie) ## verbetering verzuimregistratie en –begeleiding ## harmonisatie en optimalisatie reïntegratieproces
<p><u>Politie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ## reductieprogramma werkdruk en werkstress ## versterking risico-inventarisatie en evaluatie ## vermindering emotionele belasting ## intensivering verzuimbegeleiding ## verbetering verzuimregistratie ## project werkplekadvisering ## Landelijk project Arbeid en Politie 	

Effectiviteit van Beleid

Eerder in deze nota zijn al enkele kanttekeningen geplaatst bij het meten van effectiviteit van beleid. Uit de beschrijving van maatregelen en hun effecten in het voorgaande deel, is gebleken dat voor een aantal beleidsmaatregelen het effect eenvoudig gekwantificeerd kan worden. Dat betreft vooral maatregelen gericht op de instroom en de inzet (arbeidsduur) van personeel. In deze gevallen kan een rechtstreeks verband worden gelegd tussen oorzaak (een maatregel) en gevolg (het effect). Bij maatregelen die meer algemeen van aard zijn is het de effecten minder eenvoudig vast te stellen. Een voorbeeld kan dit duidelijk maken: het stimuleren van mobiliteit binnen een organisatie kan voorkomen dat mensen naar andere organisaties vertrekken en is dus nuttig als er problemen zijn bij de werving van nieuw personeel. Mobiliteit kan door middel van beleid gestimuleerd worden (bijvoorbeeld door een bonus hiervoor uit te loven). Tegelijkertijd is bekend dat het niveau van mobiliteit mee beweegt met de economische conjunctuur. Als na invoering van mobiliteitsbeleid de mobiliteit toeneemt, is dat dan het gevolg van het beleid of van de conjunctuur? Bovendien zijn verschillende maatregelen van invloed op hetzelfde verschijnsel. Beloningsmaatregelen met als doel de aantrekkelijkheid van het werk in de collectieve sector te bevorderen zullen van invloed zijn op de instroom van nieuwe werknemers. Tegelijkertijd wordt specifiek instroombevorderend beleid gevoerd. De effecten van verschillende maatregelen zijn niet van elkaar te onderscheiden. Zo is in Zorg en Welzijn de afgelopen jaren een omvangrijke instroom gerealiseerd die niet op één enkele maar op een breed scala van maatregelen terug te voeren is. Bij de bespreking van de effectiviteit van beleid in deze paragraaf wordt daarom zelden uitgegaan van causale verbanden tussen maatregelen maar vooral van de plausibiliteit dat het beleid heeft bijgedragen aan veranderingen op het gebied van instroom, inzet en behoud, uitstroom en

attractiviteit. Met name voor maatregelen in het kader van de werkgroep Van Rijn (Voorjaarsnota 2001) geldt bovendien dat deze pas recent van kracht zijn en effecten nog niet meetbaar zijn.

Onderwijs en Wetenschappen

De afgelopen jaren zijn in het onderwijs aantoonbare resultaten geboekt. Uit prognoses bleek dat er gedurende deze kabinetsperiode een onvervulde vraag van 19.500 voltijdbanen in het primair en voortgezet onderwijs zou ontstaan, bijna 12 procent van de werkgelegenheid in 1998. Het meest recent gemeten tekort bedroeg 2.350 openstaande vacatures aan het begin van het schooljaar 2001-2002. Daaruit blijkt dat de activiteiten die door het veld en het ministerie in de afgelopen regeerperiode gezamenlijk zijn ontwikkeld, de verwachte onvervulde vraag voor een belangrijk deel hebben afgewend. Door de werving van herintreders, arbeidsduurverlenging en ADV-verzilvering is de capaciteit in het onderwijs sterk toegenomen. Bovendien is een aanzet gegeven tot een meer open arbeidsmarkt, door functiedifferentiatie (onderwijsassistenten) en zij-instroom konden nieuwe bronnen van arbeid aangeboord worden. Hoewel een daling van het ziekteverzuim in het onderwijs, vanwege de sterk gedaalde vervangingsgraad, niet tot een toename in de onderwijscapaciteit leidt - met name in de tekortregio's wordt voor een (steeds) klein(er) deel vervangen bij ziekte door gebrek aan leraren - is de ingezette daling wel vermeldenswaard als resultaat van de inspanningen die op dit terrein in de afgelopen jaren zijn geleverd. Door verdere verkorting van carrièrelijnen is een stap voorwaarts gezet in het aantrekkelijker maken van het werken in de sector.

Bovenbeschreven verbeteringen hebben geleid tot een ommekeer in de balans tussen markt en onderwijs. In 1998 verloor het onderwijs op jaar basis nog circa 2000 voltijd werknemers aan de markt. In 1999 - de meest recent beschikbare cijfers - kozen er meer werknemers in de markt voor een baan bij het onderwijs, dan er werknemers in het onderwijs voor de markt kiezen.²²

Zorg en Welzijn

Van groot belang in het VWS-veld zijn de afspraken geweest die in 1998 in het CAZ zijn gemaakt. Naar aanleiding van verwachtte capaciteitsproblemen - met name voor verplegend en verzorgend personeel - zijn maatregelen getroffen om de instroom te verhogen, de inzet te verhogen en de uitstroom te beperken. De enorme werkgelegenheids groei die Zorg en Welzijn in de afgelopen jaren laat zien (een gevolg van de sterk toegenomen vraag naar zorg) is mede mogelijk gemaakt door de maatregelen die in het VWS-veld zijn getroffen. Dit is moeilijk aan specifieke maatregelen te relateren, omdat een breed scala aan maatregelen in gang is gezet. De sector heeft substantiële aantallen nieuwe werknemers aan zich weten te binden. De onvervulde vraag naar verplegend en verzorgend personeel die bij aanvang van de regeerperiode voor 2003 werd voorspeld (12 procent), zal zich naar verwachting niet voordoen: het huidige vacaturepercentage voor middelbaar verzorgend personeel is 4,7 procent, voor paramedisch personeel 4,3 procent. Ook als gevolg van arbeidsduurverlenging is de capaciteit in de sector toegenomen. Daarnaast beginnen de resultaten van het verzuimbeleid duidelijk te worden: eerder dan andere publieke sectoren werd een stabilisatie van het ziekteverzuim bereikt, in 2001 is zelfs een daling gerealiseerd. Voor de attractiviteit van het werken in de sector zijn vooral de in 2001 afgesloten CAO's van groot belang geweest. De arbeidsvoorwaarden en carrièreperspectief zijn verbeterd, de trend van flexibilisering van arbeidsvoorwaarden is doorgezet en in een aantal sectoren is functiedifferentiatie geïntroduceerd en zijn afspraken gemaakt over vernieuwing in de functiewaardering, over scholings- en opleidingsplannen en over loopbaanontwikkeling.

Politie

De belangrijkste doelstelling van het arbeidsmarktbeleid van de sector Politie, namelijk het uitbreiden van de capaciteit bij de politie met 3000 fte is ruimschoots gehaald. De sector is erin geslaagd om voldoende nieuwe werknemers te werven: per saldo zijn er in de afgelopen kabinetsperiode circa 4700 voltijdbanen bij gekomen. Van juli 1998 tot en met december 2001 is

²² Mobiliteitsonderzoek 1999 en 2000, Ministerie van BZK

hierdoor de capaciteit van de politie met meer dan 10 procent toegenomen. Bovendien is de sector er, door een effectieve maatregel op het gebied van de arbeidsduur, in geslaagd om de bestaande capaciteit uit te breiden. Deze effectievere inzet van het zittend personeel, betekent in voltijdbanen een toename van 1400 fte, 3 procent van de werkgelegenheid op dat moment. Op arbeidsvoorwaardelijk gebied is een belangrijk signaal afgegeven met de opbouw naar een 13^{de} maand en door de vernieuwing van het politieonderwijs is de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor (zij-)instromers vergroot.

Defensie

In het door Intermediair in 2001 uitgevoerde "Beste Werkgevers Onderzoek" eindigt de sector Defensie op een vijfde plaats in de rangschikking van overheidswerkgevers en op de tiende plaats in de rangschikking van alle werkgevers. Behalve het salaris, werden voor de sector Defensie de instrumenten voor binding en beloning, de voorzieningen voor opleidingen, de voorzieningen in het kader van arbeid en zorg en de diensteinderegelingen positief gewaardeerd. Het beleid ter verhoging van de attractiviteit van het werken in de sector Defensie heeft hier aan bijgedragen. Dit blijkt ook uit de instroomgegevens: in 2001 hebben meer mensen gesolliciteerd naar een baan als militair (+ 15 procent) en zijn meer personen aangeseld (+20 procent) in vergelijking met het voorgaande jaar. De flexibilisering van de arbeidsduur heeft in een duidelijk behoefte voorzien, bijna de helft van het defensiepersoneel heeft deze aan de eigen wensen aangepast. Omdat meer mensen kozen voor langer werken (de regeling bevat hiertoe een financiële prikkel) is de capaciteit bij Defensie toegenomen. Ten slotte hebben in 2001 aanzienlijk meer BBT'ers hun contract verlengd dan in het voorgaande jaar. Uit het aantal BBT'ers dat kiest voor verlenging van hun contract valt op te maken dat de vergelijking tussen het aanbod van alternatieve werkgevers en dat van Defensie vaker in het voordeel van Defensie uitvalt.

Rijk

Voor de sector Rijk geldt dat een groot deel van de maatregelen pas recent in is ingegaan. Uit de beschrijving is gebleken dat de sector Rijk stevig heeft ingezet en de bevordering van instroom van specifieke groepen medewerkers. De introductie van het specifiek belonen en de flexibilisering van arbeidsvoorwaarden maken de Rijksoverheid tot een aantrekkelijker werkgever. De mogelijkheid om de arbeidsduur op persoonlijke wensen af te stemmen lijkt bovendien tot een stijging van de werkgelegenheid te leiden. Met name op het gebied van de arbeidsmarktcommunicatie (werving en imago) is sector Rijk zeer actief geweest en gezien de lovende ontvangst van de campagne "werken bij het Rijk, als je verder denkt" zal het effect evenzeer positief zijn.

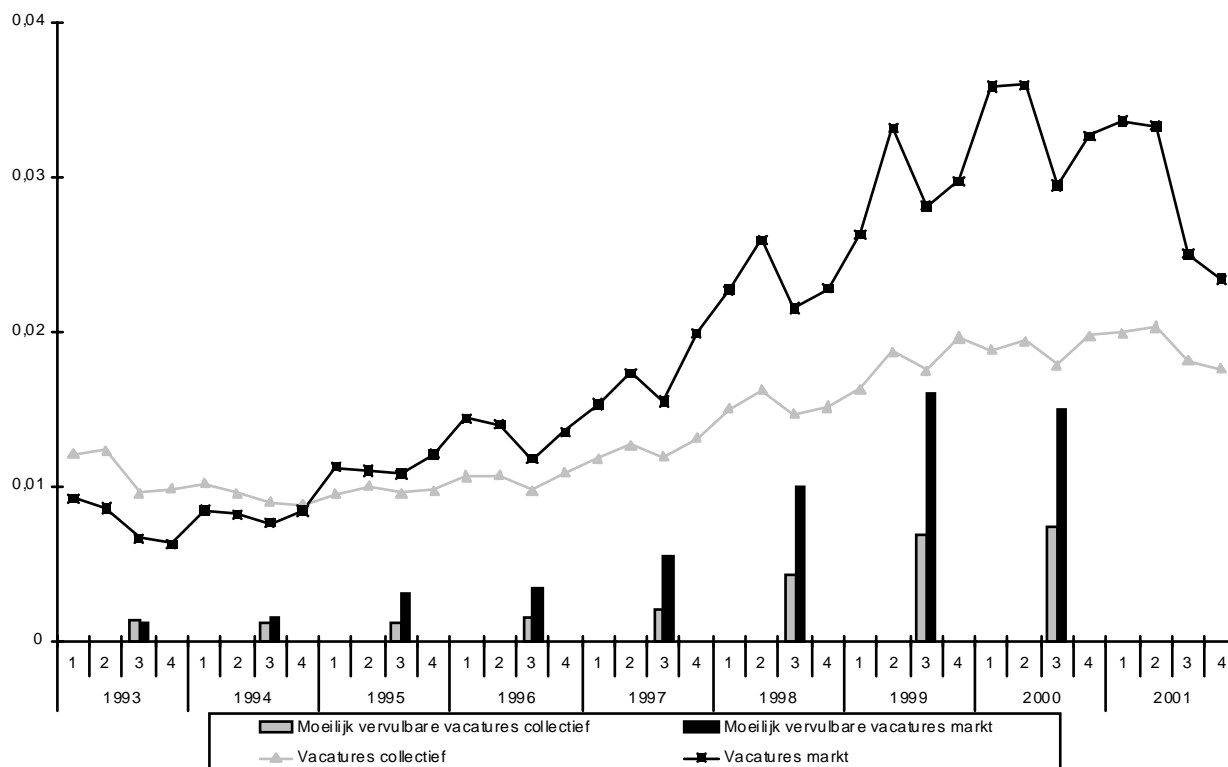
De huidige arbeidsmarktpositie

In het voorgaande deel van deze nota is beschreven hoe de sectoren erin geslaagd zijn dankzij een grote hoeveelheid maatregelen hun (uitgangs-)positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Die arbeidsmarktpositie van de collectieve sector is echter relatief, namelijk afhankelijk van de situatie en ontwikkelingen elders. Conjuncturele schommelingen en daarmee gepaard gaande veranderingen in de marktsector zijn van grote invloed op de arbeidsmarkt. De collectieve sector is met 1,8 miljoen werkzame personen weliswaar omvangrijk te noemen, zij vormt een kwart van de totale Nederlandse arbeidsmarkt. Alle inspanningen en behaalde resultaten ten spijt, hoeft dit dus niet te betekenen dat de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector zijn afgenomen. Onderstaand wordt daarom nogmaals de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector in ogenschouw genomen, ditmaal echter in termen van vacatures en moeilijk vervulbare vacatures. Na een vergelijking van de collectieve sector met de markt, wordt dieper op de publieke sectoren ingegaan. Daarbij wordt zowel per sector als beroep naar knelpunten gekeken, bovendien wordt ingegaan op regionale verschillen in arbeidsmarktknelpunten.

Toenemende krapte gedurende Paars II

De knelpunten in de personeelsvoorziening zijn sinds 1993 aanzienlijk toegenomen en vooral in de afgelopen kabinetsperiode sterk gestegen. Dat geldt zowel voor de marktsector als voor de collectieve sector. In de marktsector worden zowel in absolute als in relatieve termen meer vacatures geteld. Op elke honderd banen waren er begin 2000 ruim 3 vacatures (vacature-intensiteit in figuur 2). In de collectieve sector waren er op dat moment bijna 2 vacatures per 100 openstaande banen. Ook in termen van moeilijk vervulbare vacatures zijn de knelpunten in de marktsector groter. De intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures is eind september 2000 in de marktsector bijna tweemaal zo hoog als in de collectieve sector. Eerder in deze nota is al de kanttekening gemaakt dat de maatschappelijke gevolgen van vacatures en knelpunten in de

Figuur 2 Vacatures en moeilijk vervulbare vacatures per 100 banen per sector, 1993 – 2001



Bron: Vacature-enquête CBS, 1993-2001

collectieve sector groot kunnen zijn (klassen naar huis, wachtlijsten in de zorg) en dus niet zomaar op een lijn kunnen worden gesteld met vacatures in het bedrijfsleven.

In de marktsector is de problematiek in 2000 en nadien niet verder gestegen. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures was in 2000 al enigszins gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar. De daling van het aantal vacatures heeft zich, direct na de terreuraanslagen in de Verenigde Staten, zeer sterk voortgezet. Deze daling deed zich met name in de zakelijke dienstverlening, vervoer en communicatie voor. In de collectieve sector zijn in de knelpunten in 2000 en 2001 nog toegenomen, het groeitempo was echter lager dan in de jaren daarvoor. In het vierde kwartaal van 2001 is echter ook in de collectieve sector de traditionele stijging van het aantal vacatures achterwege gebleven. Dit gold echter niet voor het Onderwijs, waar het aantal vacatures in het vierde kwartaal van 2001 steeg, noch voor Zorg en Welzijn, waar het aantal openstaande vacatures gelijk bleef.²³

De afnemende knelpunten in de marktsector zullen hun weerslag hebben op de collectieve sector. Minder mogelijkheden om in de marktsector aan de slag te gaan en een onzekerder toekomstperspectief, betekenen dat men zich meer dan voorheen ook op de collectieve sector richt bij het vinden van een baan. De verruiming van de arbeidsmarkt in de marktsector is echter van recente datum. Of deze ontwikkeling zich ook daadwerkelijk voordoet en voortzet hangt af van de economische groei en de daarmee samenhangende banengroei in de marktsector. Een overstap naar de collectieve sector is bovendien niet altijd eenvoudig. Voor het Onderwijs, Zorg en Welzijn en de Politie geldt dat het relatief gesloten arbeidsmarkten zijn. Voor toetreding tot deze arbeidsmarkten is een beroepsopleiding noodzakelijk. Vanwege de opleidingsduur gaat er enige tijd overheen voordat men in deze sectoren aan de slag kan. Voor conclusies over een verruiming van de arbeidsmarkt van de collectieve sector lijkt het daarom nog te vroeg.

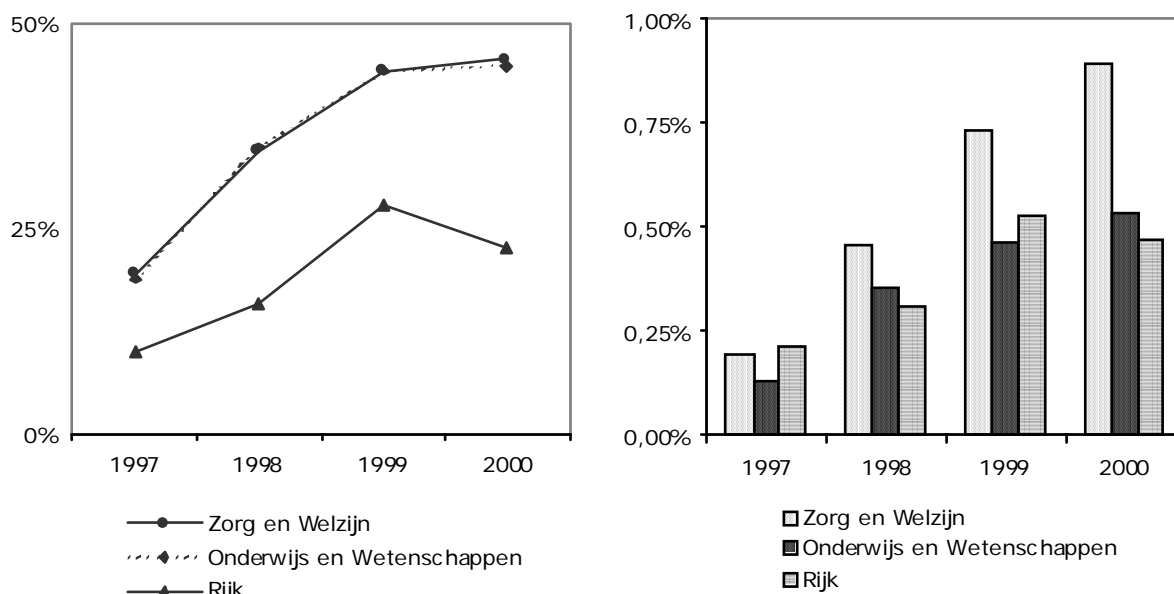
Vacatures naar sector en beroep

De sectoren Politie en Defensie hebben een afwijkende wervingsystematiek. De vraag naar arbeidskrachten is veel meer dan elders beleidsmatig bepaald. Deze twee sectoren zullen dan ook in een later stadium behandeld worden. Voor Onderwijs en Wetenschappen en Zorg en Welzijn geldt dat het aantal openstaande vacatures in 2001 minimaal is verdubbeld ten opzichte van 1997. Seizoensgebonden uitschieters leidden zelfs tot een verdrievoudiging van de vacatures ten opzichte van het basisjaar. In de sector Rijk is een gematigder ontwikkeling te zien, in het vierde kwartaal van 2001 waren er anderhalf maal zoveel vacatures als in 1997.

Ook als naar het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in het totaal der vacatures wordt gekeken, waren de knelpunten in 2000 het grootst in de sectoren Zorg en Welzijn en Onderwijs en Wetenschappen. Bijna 45 procent van alle openstaande vacatures in deze sectoren is inmiddels moeilijk vervulbaar. De sterk stijgende trend uit voorgaande jaren lijkt af te zwakken. Bij het Rijk is sprake van een afname van de problematiek (figuur 3a). De toename van de knelpunten in de collectieve sector in het jaar 2000 komt geheel voor rekening van de sectoren Onderwijs en Wetenschappen en Zorg en Welzijn. In andere sectoren was sprake van een stabilisatie of lichte daling van het aantal moeilijk vervulbare vacatures. Het aantal vacatures per 100 banen (figuur 3B) in Zorg en Welzijn ligt, door de sterke stijging in de afgelopen kabinetsperiode, duidelijk hoger dan in de rest van de collectieve sector. Bij de vacature gegevens voor het Onderwijs moet worden aangetekend dat het CBS aan het begin van het schooljaar meet. Eigen onderzoek van het Ministerie van OCenW laat zien dat de knelpunten in het Onderwijs op dat moment het minst omvangrijk zijn en in de loop van het schooljaar oplopen. De omvang van de knelpunten in de sector Onderwijs wordt in de CBS-cijfers dan ook onderschat.

²³ Conjunctuurbericht, CBS 25 april 2002.

Figuur 3 Moeilijk vervulbare vacatures per sector, 1997 - 2000



Deze algemene sectorale cijfers verbergen specifieke ontwikkelingen binnen deze sectoren. Voor Onderwijs en Wetenschappen geldt dat er in 2001 sprake is van een afvlakking van de stijgende trend. In het primair en voortgezet onderwijs gaat de stijging van het aantal openstaande vacatures echter door. Ook in Zorg en Welzijn doen zich uitschieters voor. Op elke honderd banen voor middelbaar verzorgend personeel stonden in 2000 4,7 vacatures open. Een niveau dat ruimschoots uitstijgt boven de in figuur 2 geconstateerde intensiteit van ruim 3 vacatures per 100 banen in de marktsector.

In tabel 5 wordt meer in detail op de beroepsgebonden wervingsproblemen in de collectieve sector ingegaan. Beroepen met een hoog aandeel moeilijk vervulbare vacatures komen vooral voor in de sectoren Onderwijs en Wetenschappen en Zorg en Welzijn. Het gaat daarbij veelal om beroepen op middelbaar of hoger opleidingsniveau. Over de gehele breedte van de collectieve sector worden problemen ondervonden bij het werven van managers.

Tabel 5 Beroepen met een hoog aandeel moeilijk vervulbare vacatures, 2000.

Beroep	Aandeel moeilijk vervulbare vacatures
Hogere docerende beroepen	60,0%
Leraar basisonderwijs	58,3%
Lager verzorgende, (para)medische beroepen	52,2%
Managers (wetenschappelijk werk- en denkniveau)	50,0%
Wetenschappelijke (para)medische beroepen e.d.	50,0%
Elementaire beroepen	50,0%
Lagere technische beroepen	50,0%
Lagere beveiligingsberoepen	50,0%
Hoger verzorgende en (para)medische beroepen	47,4%
Middelbaar verzorgende, (para)medische beroepen	46,8%
Middelbare beroepen: gedrag en maatschappij	41,7%

Bron: Vacature-enquête CBS, bewerkingen Ministerie van BZK.

Een goed onderwijsbestel is in belangrijke mate afhankelijk van goede leerkrachten. Maar de vervulling van de vraag naar leerkrachten is problematisch: een groot deel van de openstaande

vacatures voor docenten en leraren is moeilijk vervulbaar. Naast voldoende leerkrachten is goed management en goede ondersteuning onontbeerlijk. Met name in het primair onderwijs blijken forse vacatureproblemen te bestaan in de categorie directiepersoneel. De vergrijzing onder deze schoolleiders is groot en de werkdruk is er hoog. Een andere factor die een rol van betekenis speelt is het hoge aandeel vrouwen (80 procent) in het primair onderwijs. Hun ambitie om schoolleider te worden blijkt vaak beperkt te zijn waardoor onvoldoende doorgang naar deze functies plaatsvindt.

Ook voor Zorg en Welzijn geldt dat in een aantal essentiële beroepsgroepen (medisch en paramedisch personeel op alle opleidingsniveaus) grote tekorten bestaan. In omvang en gerelateerd aan de werkgelegenheid springen vooral de wervingsproblemen voor middelbaar verzorgend en (para)medisch personeel eruit. In deze beroepsgroepen bevindt zich meer dan de helft van het totale aantal vacatures in tabel 5. Voor verplegenden en verzorgenden bedraagt de intensiteit moeilijk vervulbare vacatures 2,3 procent en ligt daarmee boven het gemiddelde van de marktsector. Het tekort aan verplegend en verzorgend personeel maakt het lastig om te voldoen aan de roep om 'voldoende handen aan bed'. Ook deze cijfers verhullen nog de problemen die zich voordoen in kleine personeelscategorieën die een sleutelrol spelen in de zorgverlening, zoals gespecialiseerde verpleegkundigen. Tekorten in deze beroepsgroep zijn extra problematisch omdat ze niet of moeilijk kunnen worden vervangen.

De sector Rijk kampt vooral met wervingsproblemen op hoger en wetenschappelijk beroepsniveau. Meer specifiek gaat het hierbij vooral om management en economisch-administratieve functies.

Defensie

De wervingsystematiek bij Defensie is afwijkend: jaarlijks wordt voor de krijgsmachtsonderdelen van Defensie een aanstellingsbehoefte en een aanstellingsopdracht geformuleerd. Na een jaar werven op de arbeidsmarkt geeft het aanstellingsresultaat weer in welke mate al dan niet aan de aanstellingsopdracht is voldaan. In de afgelopen jaren heeft de sector Defensie te kampen gehad met een dalend aanstellingsresultaat. Daarbij deden de problemen zich vooral voor bij aanstellingen voor bepaalde tijd.

In 2001 is er verbetering in dit beeld opgetreden. Eerder is aangegeven dat het aantal sollicitanten in 2001 met 15 procent is gestegen, en ook het aantal militairen dat uiteindelijk werd aangesteld was hoger. Daarnaast is het aantal contractverlengingen van personen met een contract voor bepaalde tijd in 2001 sterk gestegen (44 procent stijging ten opzichte van het voorgaande jaar). Gezien de ontwikkeling in de periode 1996-2000 heeft de sector Defensie echter nog een inhaalslag op de arbeidsmarkt te maken in verband met de niet gerealiseerde aanstellingsbehoefte in deze periode.

Politie

De systematiek bij de politie komt sterk overeen met de werving bij Defensie. Voor de periode 1998-2002 is beleidsmatig vastgesteld welke omvang het personeelsbestand bij de politie moest hebben (de sterktedoelstelling). Gezien de voorspoedige wijze waarop de uitbreidingsdoelstelling is gerealiseerd, lijken de knelpunten in de personeelswerving bij de politie minder ernstig dan in andere sectoren. Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures is dan ook veel lager dan elders. Als in de komende regeerperiode opnieuw uitbreidingsdoelstellingen worden geformuleerd die vergelijkbaar zijn met de afgelopen kabinetsperiode dan zullen knelpunten zich met name in de capaciteit van de opleidingen voordoen.

Regionale wervingsproblemen

Arbeidsmarkt knelpunten doen zich niet overal in Nederland in eenzelfde mate voor. Er bestaan sterke regionale verschillen in werkgelegenheid, arbeidsaanbod én in de discrepanties tussen vraag en aanbod. Het hoogste aantal vacatures (per 100 banen, tabel 6) doet zich voor in de Randstedelijke provincies, Noord-Brabant en Gelderland. Met uitzondering van de provincie

Gelderland, zijn dit ook de provincies met de grootste knelpunten in termen van moeilijk vervulbare vacatures. In de provincies in noordoost Nederland, in Zeeland en Limburg zijn de problemen verhoudingsgewijs minder ernstig. Elders is geconstateerd dat knelpunten mede samenhangen met regionale specialisaties: in Noord-Brabant doen zich vooral in de marktsector (industrie) wervingsproblemen voor, Zuid-Holland is bovengemiddeld op de overheid gericht en kent in deze sector knelpunten.²⁴ In Noord-Holland en Utrecht daarentegen is de arbeidsmarkt zowel in de marktsector (zakelijke dienstverlening, transport) als in Zorg en Welzijn als bij de overheid krappere dan elders. In absolute zin zijn de problemen het grootst in de Randstad: de helft van de werkgelegenheid in Nederland is in deze drie provincies te vinden en meer dan de helft van de vacatures en moeilijk vervulbare vacatures wordt in Noord- en Zuid-Holland en Utrecht geregistreerd.

Tabel 6 Vacatures per 100 banen per provincie, 2000.

Provincie	Vacatures	Moeilijk vervulbare vacatures
Groningen	1,7	0,6
Friesland	1,4	0,7
Drenthe	1,2	0,5
Overijssel	1,9	1,1
Flevoland	2,4	1,1
Gelderland	2,9	1,3
Utrecht	3,0	1,7
Noord-Holland	3,2	1,6
Zuid-Holland	2,7	1,4
Zeeland	1,6	1,0
Noord-Brabant	2,9	1,5
Limburg	2,2	1,1
Nederland	2,7	1,3

Bron: EWL en Vacature-enquête (1997-2000) CBS/Statline, bewerking BZK.

Voor de regionale verschillen in knelpunten is een aantal verklaringen. Allereerst de al aangehaalde verschillen in vraag en aanbod. Zo is er met name in de sterk verstedelijkte gebieden sprake van een arbeidsmarkt paradox: veel hoogwaardige werkgelegenheid in combinatie met een verhoudingsgewijs slecht toegerust arbeidsaanbod. Het gevolg hiervan is een hoge inactiviteit onder de inwoners van deze gebieden en een hoge inpendel van mensen die wel in de regio werken maar er niet wonen. Dit specifieke mobiliteitspatroon is ook een gevolg van variaties in de kosten van levensonderhoud: de woonlasten in de steden zijn hoger dan daarbuiten. Het afwijkende patroon in woon-werk verkeer brengt ook een aantal lasten met zich mee: men is meer geld kwijt aan het vervoer, verliest meer tijd (afstand, congestie) en ondervindt meer parkeerproblemen (beschikbaarheid, kosten). De regionale knelpunten in de collectieve sector hangen ook samen met ruimtelijke variaties in de aard van de werkzaamheden in de verschillende sectoren. Voor de politie geldt dat zich in de meer verstedelijkte gebieden andere en zwaardere vormen van criminaliteit voordoen die de aard en zwaarte van de functie beïnvloeden. Deze veiligheidsproblemen hebben overigens ook hun weerslag buiten de sector politie, bijvoorbeeld in Zorg en Welzijn. Deze sector kent grote aantallen werknemers (waarvan een aanzienlijk deel vrouw) met onregelmatige diensten, de noodzaak om buiten kantooruren naar het werk te reizen wordt als belastend ervaren. Ook in het onderwijs zijn duidelijk oorzaken voor de regionale knelpunten aan te wijzen. Meest in het oog springende oorzaak is wel de problematiek van scholen in achterstandswijken in de grote steden. Mede als gevolg van de grote aantallen leerlingen met een taalachterstand, wordt het werk in het onderwijs op deze scholen als zwaarder ervaren.

²⁴ Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002, BZK (2001).

Eerder in deze nota is de conclusie getrokken dat het arbeidsmarktbeleid in de collectieve sector duidelijke effecten heeft gehad. Zowel op het gebied van de bevordering van instroom, inzet en behoud en het voorkomen van uitstroom als op het terrein van de attractiviteit van het werk in de collectieve sector, werpen maatregelen hun vruchten af. Tegelijkertijd moet in dit hoofdstuk geconstateerd worden dat - ondanks de getroffen maatregelen - de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector er aan de vooravond van een nieuwe kabinetsperiode niet beter op is geworden. In vergelijking met de situatie bij het aantreden van het Tweede Paarse kabinet zijn de knelpunten ernstiger. Deze verslechterde uitgangspositie geldt met name voor de sectoren Onderwijs en Wetenschappen en Zorg en Welzijn, waar voor een aantal vitale beroepsgroepen de tekorten sterk zijn opgelopen. Bovendien is geconstateerd dat met name in de Randstad de arbeidsmarktknelpunten ernstiger zijn dan elders in Nederland. In het volgende hoofdstuk wordt gezien welke verwachtingen er voor de komende kabinetsperiode bestaan.

Vooruitblik

In de voorgaande delen van deze nota zijn het arbeidsmarktbeleid en de effecten daarvan in de afgelopen regeerperiode aan de orde geweest. De conclusie tot nog toe luidt dat er weliswaar op veel fronten succesvol beleid is gevoerd al heeft dit nog niet geleid tot een betere arbeidsmarktpositie voor de collectieve sector over de hele linie. Dit is vooral het gevolg van externe factoren. De gunstige economische conjunctuur en de werkgelegenheidsgroei in de markt zowel als in de collectieve sector hebben tot een krappere arbeidsmarkt geleid. In mei van 2002 zullen de parlementsverkiezingen plaatsvinden en na de formatie van een nieuw kabinet breekt een volgende regeerperiode aan. De vraag is nu welke ontwikkelingen in de komende vier jaar te verwachten zijn. Op basis van prognoses over de arbeidsmarkt tot en met 2006 kan vervolgens aangegeven worden welke aanvullende maatregelen getroffen moeten worden om de verwachte problemen het hoofd te bieden (de derde taak die de ministerraad aan het interdepartementaal overleg over arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector heeft opgedragen). Bij een schets van intensiveringen in een volgende kabinetsperiode kan de financiering van het gewenste beleid niet buiten beschouwing blijven. In het laatste deel van deze nota wordt dan ook aandacht besteed aan het financiële kader voor het arbeidsmarktbeleid in de publieke sector in de komende regeerperiode.

De arbeidsmarkt tot 2006

Voor een goede inschatting van toekomstige arbeidsmarktknelpunten zijn prognoses van de ontwikkeling in de komende jaren noodzakelijk. Het CPB gaat in zijn meest recente prognoses uit van een economische groei van 1,5 procent in 2002 en 2,5 procent in 2003.²⁵ Deze ten opzichte van het recente verleden gematigde groei vertaalt zich in een stijgende werkloosheid van 248 duizend in 2001 tot 340 duizend (ofwel 4,5% van de beroepsbevolking) in 2003. Deze ontwikkeling is uiteraard zorgwekkend, hoewel daarbij wel bedacht moet worden dat de voorspelde werkloosheid zich daarmee ongeveer op het niveau van 1998 bevindt; in vergelijking met de afgelopen decennia is dit nog steeds een relatief laag niveau.

Ongetwijfeld zal een teruglopende economische groei enige ontspanning op de arbeidsmarkt in de collectieve sector tot gevolg hebben. Schoolverlaters en andere werkzoekenden zullen immers hun aandacht voor een baan in de marktsector deels omzetten in aandacht voor een baan in de collectieve sector. De aard van het werk zet echter een rem op deze ontspanning. Vooral de deelmarkten in het Onderwijs en Zorg en Welzijn zijn relatief gesloten. Dit wil zeggen dat werknemers in veel gevallen gekwalificeerd moeten zijn voor een baan in deze sectoren. Zo werken er in het onderwijs maar weinig leraren die geen opleiding tot onderwijzer of leraar hebben gevolgd. Voor Zorg en Welzijn geldt – zeker voor de middelbare en hogere functies – iets soortgelijks. Deze relatieve geslotenheid van de arbeidsmarkt betekent dat bij een economische teruggang schoolverlaters en werklozen niet direct gekwalificeerd zijn voor een baan in deze sectoren. Zij behoeven in veel gevallen bijscholing. Het betekent ook dat de wervingsmogelijkheden van werknemers in deze sectoren maar tot op zekere hoogte afhankelijk zijn van de economische conjunctuur: het is vooral van belang dat de sectoren er in slagen om een voldoende hoge instroom in de beroepsopleidingen te realiseren. Voor andere publieke sectoren zal de verminderde banengroei in de marktsector wellicht meer opleveren. Voor het openbaar bestuur in het algemeen en voor de Rijksoverheid in het bijzonder geldt dat deze deelmarkten minder hoge barrières kennen. Veel van de beroepen in deze sector komen ook in de markt voor (juridisch, economisch, administratief, IET, technisch en commercieel personeel). De mogelijkheid om van de markt naar dit deel van de publieke sector over te stappen zijn groter. In het openbaar bestuur werken in verhouding tot de marktsector veel middelbaar en vooral hoog opgeleiden. En met name voor de hoger opgeleiden geldt dat de arbeidsmarkt nog altijd gespannen is en dat ook in de nabije toekomst zal blijven. Defensie daarentegen richt zich op laag en middelbaar opgeleiden. De sterk

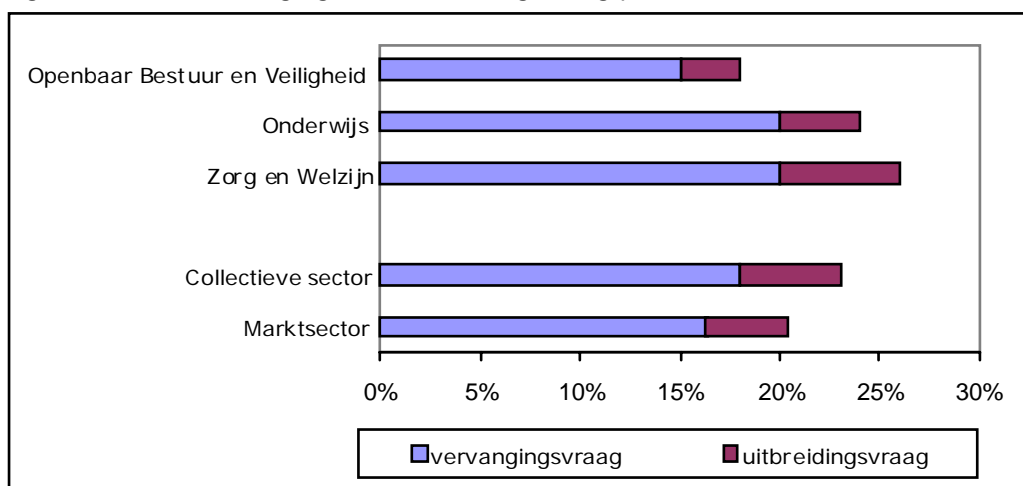
²⁵ CPB, Centraal Economisch Plan (2002) Den Haag.

verbeterde wervingsresultaten in deze sector in 2001 zullen dan ook mede door de verruiming van de arbeidsmarkt veroorzaakt zijn.

Het is aannemelijk dat de economische ontwikkeling tot enige ontspanning op de arbeidsmarkt zal leiden, maar de knelpunten zullen zeker niet in alle sectoren verdwijnen. Bovendien zet de banengroei door die in de afgelopen jaren in de collectieve sector op gang is gekomen. De toename van de werkgelegenheid in 2002 zal volgens het CPB geheel voor rekening van de collectieve sector komen. Ook in de jaren hierna groeit de publieke sector verder. De grootste groei wordt verwacht in het Onderwijs en Zorg en Welzijn. In het Onderwijs is dat een gevolg van de toenemende leerlingenaantallen en een toegenomen verblijfsduur in het onderwijs. In Zorg en Welzijn speelt vooral de vergrijzing van de Nederlandse bevolking en de daarmee gepaard gaande vraag naar zorg een rol. Andere publieke sectoren zullen in absolute aantallen minder hard groeien, in relatieve termen is vooral een grote toename bij de politie te verwachten. Gezien de huidige roep om meer veiligheid is het zeer waarschijnlijk dat er bij regeerakkoord voor deze sector opnieuw een hoge uitbreidingsdoelstelling zal worden geformuleerd.²⁶

De economische ontwikkeling is niet de enige determinant van toekomstige arbeidsmarkt-knelpunten. De spanning op de arbeidsmarkt heeft ook een aantal structurele oorzaken. In het rapport van de werkgroep van Rijn is reeds gesignaleerd dat met name de collectieve sector de komende jaren de gevolgen van ontgroening en vergrijzing zal ondervinden. De hoogste uitstroom van werknemers als gevolg van het verouderde personeelsbestand in de collectieve sector is in 2005-2010 te verwachten. In de komende jaren loopt de vervangingsvraag echter al sterk op. In figuur 4 worden de vervangingsvraag (het aantal voltijdbanen dat openvalt als gevolg van vertrek van zittend personeel) en de uitbreidingsvraag (nieuw ontstane voltijdbanen) van een aantal taakvelden binnen de collectieve sector en van de marktsector weergegeven (als aandeel van de huidige werkgelegenheid). Daarmee wordt duidelijk dat het beroep dat de collectieve sector in de komende kabinetsperiode op de arbeidsmarkt zal doen, verhoudingsgewijs groter is dan in de marktsector. Voor Zorg en Welzijn betekent dit een vraag naar werknemers in de komende kabinetsperiode ter grootte van een kwart van de huidige werknemers. In de sector Onderwijs en Wetenschappen is de vraag iets minder omvangrijk maar nog altijd beduidend hoger dan in de marktsector. Openbaar Bestuur en Veiligheid blijven hierbij achter, ook in vergelijking met de marktsector.

Figuur 4 a Vervangings- en uitbreidingsvraag per sector, 2003-2006.²⁷



²⁶ Een toename met 4000 fte staat gelijk aan een uitbreiding met 9 procent van de capaciteit, een toename met 8000 fte komt overeen met 18 procent groei.

²⁷ Voor de uitbreidingsvraag is uitgegaan van de Economische Verkenningen 2003-2006 van het CPB en voor de vervangingsvraag van de berekeningen in het rapport van de werkgroep Van Rijn. Voor een beschrijving van de tot standkoming van de prognoses van de vervangingsvraag wordt verwezen naar de bijlagen.

Figuur 4 b Vervangings- en uitbreidingsvraag tussen 2003 en 2006 in duizenden fte's ^{28 29}

	vervangingsvraag 2003-2006	uitbreidingsvraag 2003-2006
Openbaar bestuur en Veiligheid	63	13
Onderwijs	62	12
Zorg en Welzijn	135	41
Collectieve sector	320	89
Marktsector	767	94 - 188 ²⁾

Bron: BZK, CBS, CPB

De noodzaak om in de komende jaren een groot aantal opengevallen arbeidsplaatsen te vervullen zal tot een blijvende druk op de arbeidsmarkt leiden. Het ROA concludeert dan ook in haar meest recente prognose van de arbeidsmarktknelpunten in de periode 2001-2006 dat er sprake zal zijn van aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt.³⁰ Gezien het kleine verschil tussen de economische groeiverwachtingen waarvan deze studie uitgaat en de meest recente CPB-prognoses lijkt deze ROA-voorspelling nog steeds actueel. Meer in detail zal er volgens het ROA vooral een tekort zijn aan arbeidskrachten met een MBO, HBO en WO-opleiding. Op beroepsgroepniveau worden de grootste knelpunten in de personeelsvoorziening verwacht voor de pedagogische en de medische en paramedische beroepen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hoge vervangingsvraag en de relatief lage arbeidsmarkt-instroom met een geschikte opleidingsachtergrond voor deze beroepen. Het ROA constateert dan ook dat de knelpunten in het onderwijs en de zorg het grootst zullen blijven.

Eerder in deze nota is beschreven dat rond het aantreden van het huidige kabinet vooruitberekeningen zijn gemaakt van knelpunten in het Onderwijs en in Zorg en Welzijn. Op een zelfde wijze worden aan de vooravond van weer een nieuwe regeerperiode, nieuwe prognoses gemaakt in deze sectoren. In het Onderwijs (PO, VO, BVE) moeten in de komende kabinetsperiode ruim 60 duizend voltijd arbeidsplaatsen worden vervuld (76 duizend in de gehele sector onderwijs, dus PO, VO, BVE en HO). Circa 22 duizend hiervan zullen vervuld worden door leraren die in dezelfde periode hun opleiding afronden en tot de onderwijsarbeidsmarkt toetreden. Dit komt overeen met een onvervulde vraag van 16 procent van de werkgelegenheid in 2002. Ook voor verplegend en verzorgend personeel in het VWS-veld is een nieuwe vooruitberekening gemaakt. Daaruit blijkt dat tussen 2003 en 2006 176 duizend voltijd arbeidsplaatsen moeten worden vervuld. Afgezet tegen het aanbod blijkt dat de onvervulde vraag in 2005 ongeveer 33 duizend banen zal tellen, 7 procent van de werkgelegenheid. Ten opzichte van de vooruitberekening in 1998 is dit overigens een vermindering van de problematiek; toen was er sprake van een onvervulde vraag van 12 procent van de werkgelegenheid. In een aantal subsectoren in Zorg en Welzijn wordt overigens een hogere onvervulde vraag voorspeld (met name in verpleeghuizen) in andere subsectoren zal de onvervulde vraag lager uitvallen (ziekenhuizen). Uitgebreidere informatie is opgenomen in bijlage 3. Voor deze prognoses geldt, net als voor de prognose uit 1998, dat ze gebaseerd zijn op de huidige arbeidsmarktsituatie en uitgaan van ongewijzigd beleid. De prognoses maken niettemin duidelijk voor welke taak deze sectoren staan. Ook de sector Politie staat niet voor een eenvoudige opgave. Niet alleen zullen nieuwe agenten opgeleid moeten worden om aan de uitbreidingsdoelstelling te voldoen, tussen 2003 en 2006 zullen bijna 5000 voltijdbanen vrijkomen en opnieuw opgevuld moeten worden als gevolg van vertrek van huidig personeel. Bij de

²⁸ Uitgaande van de werkgelegenheid in 2000.

²⁹ De uitbreidingsvraag in de marktsector is berekend voor een voorzichtig scenario met een economische groei van 2,5% per jaar, en voor een optimistisch scenario met een economische groei van 3% per jaar.

³⁰ *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*, ROA, Maastricht (2001).

rijksoverheid gaat het om ruim 16 duizend voltijdbanen die opnieuw vervuld moeten worden, bij Defensie om ruim 10 duizend.

In het licht van het bovenstaande – de aantrekkende economische ontwikkeling na 2002, de stijgende vraag naar publieke dienstverlening onder meer op het gebied van onderwijs, zorg en veiligheid, de structurele krapte als gevolg van de vergrijzing en de grote vraag naar middelbaar en hoog opgeleiden – is de conclusie gerechtvaardigd dat er ook in de komende kabinetsperiode grote inspanningen zullen moeten worden verricht om te zorgen voor voldoende personeel dat over de juiste kwalificaties beschikt om de publieke dienstverlening te waarborgen. Dit klemt temeer omdat een aantal in het verleden getroffen maatregelen niet eenvoudigweg voortgezet kan worden. Dit geldt met name voor de werving van herintreders. Een toename van de arbeidsdeelname zoals die gedurende de jaren 90 is gerealiseerd is in de komende jaren onwaarschijnlijk. De afstand tot de arbeidsmarkt van de huidige inactieven neemt relatief toe. Dit blijkt onder meer in het Onderwijs, waar de nieuw geworven herintreders minder gekwalificeerd zijn en een langer opleidingstraject behoeven voor zij tot de arbeidsmarkt toe kunnen treden.

Speerpunten van beleid

De aanbevelingen in het kader van de werkgroep Van Rijn hadden betrekking op twee sporen. Het eerste spoor bestond uit maatregelen gericht op de korte termijn oplossing van arbeidsmarkt-knelpunten, het tweede spoor had tot doel om een vernieuwingsproces in de publieke sector op gang te brengen. De opzet hiervan was om de ergste nood in termen van arbeidsmarkt-knelpunten te lenigen door middel van korte termijn maatregelen om vervolgens in toenemende mate de aandacht te verschuiven naar de vernieuwing. Bij het formuleren van noodzakelijk geachte maatregelen in het kader van het arbeidsmarktbeleid voor de publieke sector tijdens de volgende kabinetsperiode, moet deze verschuiving in de richting van innovatie tot uitdrukking komen. In het interdepartementaal overleg zijn de volgende speerpunten geformuleerd:

1. Doorzetten van in gang gezet beleid

Duidelijk is dat de wens bestaat om een aantal maatregelen dat in afgelopen regeerperiode is ingezet, voort te zetten en/of af te ronden. Te denken valt aan specifiek beloningsbeleid, voortzetting van traineeprojecten en verbetering van opleidingsfaciliteiten. Maar ook aan de verkorting van de carrièrelijnen in het Onderwijs, waarvan in 2001 is besloten om een tranche in de resterende kabinetsperiode van Paars II te laten plaatsvinden en over een volgende tranche bij regeerakkoord in 2002 te beslissen.

2. Vers terking arbeids participatie

Dit tweede speerpunt van beleid betreft maatregelen die onder de noemer stimulering van participatie kunnen worden gevat. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het verhogen van de arbeidsduur, het verlengen van het arbeidzame leven, het voorkomen van arbeidsuitval (ziekte, arbeidsongeschiktheid), arrangementen die de combinatie van arbeid en zorg moeten bevorderen en aan de werving van specifieke segmenten van de arbeidsreserve (bijvoorbeeld onder niet werkenden die voorheen in Zorg en Welzijn actief waren).

3. Verhoging productiviteit en kwaliteit door innovatie

Dit speerpunt hangt samen met het innovatietraject waartoe in 2001 een aanzet gegeven is en dat in de komende periode verder uitgebouwd zal moeten worden. Onder dit speerpunt vallen niet alleen de vernieuwing van de organisatie van de arbeid (bijvoorbeeld functiedifferentiatie) in de publieke sector en de verhoging van arbeidsproductiviteit, maar ook vraagstukken die samenhangen met de modernisering van de dienstverlening en voorzieningen, de verdergaande transformatie van aanbodsturing naar vraagsturing, de interactie met de burgers of consumenten, creatieve inzet van ICT zowel op het vlak van de bedrijfsvoering als het primair proces, de inzet van allerhande kwaliteitsinstrumenten en de effectiviteit van bestuurlijke instituties en andere thema's op het vlak van *HRM*, management en sturing.

Wanneer het beleid voor het oplossen van arbeidsmarktknelpunten wordt voortgezet, is het noodzakelijk om meer maatregelen met het karakter van een investering te plegen. Het is dan van belang dat de nadruk wordt gelegd op de speerpunten 2 en 3. Maatregelen op het gebied van beloning zijn, zeker als er sprake is van generieke beleid, verhoudingsgewijs zeer kostbaar. In het algemeen geldt dat de voorkeur uitgaat naar beleid dat zich richt op het oplossen van knelpunten m.b.t. de arbeidsparticipatie van zittend personeel en voor specifieke groepen, zoals verplegende en verzorgende beroepen in Zorg en Welzijn en directeuren van basisscholen. Nadrukkelijk moet ook in overweging worden genomen om ruimtelijk gedifferentieerd beleid te voeren. Aangrijpingspunt hiervoor kan de compensatie van werknemers voor hogere kosten van levensonderhoud in specifieke steden (regio's, gemeenten) zijn. Maar er kan ook gedacht worden verhoging van instellingsbudgetten in regio's met specifieke knelpunten of aan compensatie voor de zwaarte van de functies. Dergelijk ruimtelijk gedifferentieerd beleid zou deel uit moeten maken van breder beleid dat is gericht op het oplossen van de arbeidsmarktknelpunten van de collectieve sector.

Het derde speerpunt van beleid impliceert zoals aangegeven onder andere maatregelen die leiden tot een efficiëntere productie, bijvoorbeeld door aanpassing van de organisatie, werkwijze en inzet, worden tot het derde speerpunt gerekend. Een belangrijk onderdeel hiervan is functiedifferentiatie. De eerder beschreven ontevredenheid van werknemers met de mogelijkheid om werkinhoudelijk en financieel door te groeien naar een hogere functie, maken een toename van functiedifferentiatie en verbetering van het carrièreperspectief wenselijk. Om dit te bereiken is het noodzakelijk om het functiegebouw in een aantal publieke sectoren te innoveren. Met name in het Onderwijs en Zorg en Welzijn is het aantal functieniveaus nog te beperkt en de afstand tussen de verschillende niveaus te groot. De doelstelling moet daarom zijn om een met de marktsector en het openbaar bestuur vergelijkbaar rijk geschakeerd functiegebouw te creëren.

Hieronder volgt een kwalitatieve beschrijving van het door de sectoren voorgestane aanvullend beleid. In bijlage 3 is een overzicht per sector opgenomen van de afzonderlijke voorstellen. Deze maatregelen zijn waar mogelijk voorzien van een indicatie van de kosten.

Aanvullende maatregelen Onderwijs en Wetenschappen

Het onderwijs staat voor haar taak om bijna 3,5 miljoen leerlingen en studenten naar behoren op te leiden. Om deze taak goed te kunnen vervullen zullen in de komende kabinetsperiode 76.000 structureel openstaande banen – een kwart van alle werkenden in het onderwijs - moeten worden vervuld. De situatie kent gevaren, maar biedt ook kansen. Gevaren als er niet in wordt geslaagd om kwalitatief hoogstaand en voldoende personeel te werven. Kansen daar waar het gaat om de school als een moderne, professionele arbeidsorganisatie vorm te geven.

In de visie van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen moet *de school van de toekomst* een professioneel geleide instelling zijn waar ICT in het onderwijsproces is geïntegreerd en waarbij de onderwijsteams zelf meer en meer garant staan voor een deel van het opleidingstraject van leerlingen. De onderwijsteams kunnen bestaan uit een mix van functies (onderwijs assistenten, praktijkbegeleiders, seniorleraren, lectoren) en de verantwoordelijkheid hebben over een grotere groep leerlingen gedurende een langere periode van hun schoolloopbaan. Door functiedifferentiatie kunnen niet alleen hoger opgeleiden, maar ook mbo-opgeleiden (onder begeleiding) een belangrijke bijdrage aan het onderwijsproces leveren en wordt een meer divers beroep op de arbeidsmarkt gedaan. Ook worden op deze wijze meer doorgroeimogelijkheden in het onderwijs gecreëerd. In de toekomst zal dan ook moeten worden ingezet op meer mogelijkheden voor *belonings-, en functiedifferentiatie*. Mogelijkheden van inzetten van lerarenonderzoekers en onderwijsassistenten zijn onderbenut; stimulering is mogelijk door o.a. subsidiering. Tot voor kort had een leraar nauwelijks kans om binnen de functie te groeien. In het kader van de maatregelen Van Rijn (1) is voor het management de mogelijkheid geschapen om een kleine groep leraren door te laten groeien naar bijvoorbeeld een schaal 10 of schaal 11. Om dergelijke carrièrekansen voor

een bredere groep van leraren in het funderend onderwijs en de BVE toegankelijk te maken acht het onderwijs een uitbreiding vereist.

De randvoorwaarden *carrièreperspectief* en *salarispectief* zijn nauw met elkaar verbonden en nog niet op orde, hetgeen het aantrekken van de zo noodzakelijk herintreders en zij-instromers bemoeilijkt. De doorgroeimogelijkheden qua salaris en mobiliteit tussen onderwijs en bedrijfsleven zijn nog te gering. Uit analyse van de 50 grootste CAO's blijkt dat de bandbreedte van de lengte van de meest voorkomende loonlijn in de andere economische sectoren tussen de 8 en 12 jaar ligt. Een loonlijn langer dan 14 jaar is in de door het NEI onderzochte CAO's een zeldzaamheid. Voor hoger opgeleiden ligt dat lager op maximaal 10 stappen (alle onderwijsgevenden zijn minimaal hbo-opgeleid). Een verdere inkorting van carrièrelijnen – nu 18 jaar in het funderend onderwijs en bve en in het hbo vaak nog 23 jaar – naar een marktconform patroon is daarom nodig.

In de *(groot)stedelijke gemeenten is de arbeidsmarktproblematiek het scherpst* (G4 en G21). Hoge woon- en parkeerlasten, maar ook de moeilijke omstandigheden op (achterstand)scholen zorgen er voor dat in de ruime arbeidsmarkt meer en meer leraren kiezen voor een baan elders. Om dit specifieke probleem aan te pakken kan een specifieke toeslag worden ingezet. Wil een dergelijke maatregel enigermate effectief zijn zal een dergelijke toeslag ook substantieel dienen te zijn. Daarnaast is de sector van mening dat de *reiskostentoeslag* – nu ongeveer een factor 4 tot 6 onder het marktniveau - op tenminste het niveau van de rest van de collectieve sector dient te worden gebracht.

Deel van de professionalisering van het arbeidsproces kan de managementovereenkomst tussen het (zelfsturende) onderwijs team en de schoolleiding zijn, waarin afspraken kunnen worden gemaakt over de te behalen resultaten (hoever moeten scholieren/studenten zijn na 1-3 jaar) in relatie tot de het leervermogen van de leerlingen en de inzet van middelen. Binnen een dergelijke context ontstaat er ruimte voor zaken als flexibele-, team- en resultaatbeloning. Naast de vacatureproblematiek onder directeuren in het primair onderwijs zal om voornoemde reden de komende jaren veel aandacht moeten worden besteed aan werving en (na)scholing van het management. Zij spelen een cruciale rol in het vernieuwen van de onderwijsarbeidsorganisatie. De *beloning van managers* in het primair onderwijs met name bij de kleine en middelgrote scholen is onder de maat. Het loon zal in een aantal gevallen omhoog moeten, uitval zal beperkt kunnen worden door de introductie van de managementtrainee en de directeursfunctie zal bijvoorbeeld middels duobanen meer toegankelijk gemaakt moeten worden voor vrouwen. De versterking van het integraal personeelsbeleid moet krachtig ter hand worden genomen. Verder investeren in *HRM-beleid* om een meer (professionele) personeelsfunctie in de school te krijgen onder meer ter behoud van zittende werknemers en de inzetbaarheid van het sterk vergrijsde personeel te bewerkstelligen is een hoge prioriteit.

De lerarenopleidingen functioneren onvoldoende en behoeven een impuls. Scholen zijn nog in onvoldoende mate partij als het gaat om de opleiding van hun toekomstig personeel mede vorm te geven. In de huidige context wordt nog onvoldoende maatwerk geboden voor zij-instromers. Ook de situatie waarbij assessment en opleiding vaak in één hand liggen is op langere strek minder wenselijk. Meer marktwerking kan hier een oplossing bieden. Kortom: *een vernieuwing van de educatieve infrastructuur* is gewenst, waarbij de volgende punten hoog op de agenda staan, te weten:

- # Opleiden in de school: meer mogelijkheden voor aanstellen van begeleiders/coaches in de school; meer professionele begeleiding en mentoring van beginnende leerkrachten (waaronder de zij-instromers en onderwijsassistenten) door oudere, zeer ervaren leerkrachten.
- # Deskundigheidsbevordering: mede met het oog op de wet Beroepen In het Onderwijs wordt het steeds belangrijker dat onderwijsgevenden de eigen bekwaamheden (competenties) op peil houden Nu is er ± 282 per persoon beschikbaar (concreet betekent dat eens in de acht jaar op cursus).

- # Doorstroom binnen onderwijsberoepen: koopkracht van scholen vergroten om scholing op maat in te kopen om ID-baners op te scholen tot onderwijsassistent en onderwijsassistenten op te leiden tot leraarondersteuner of docent. Verbreding inzetbaarheid 2^e graads leraren: het geven van de mogelijkheid om een aanvullende bevoegdheid te halen voor een aanverwant vak. Eénjarige kop(leraren)opleiding: jongeren die na het VO niet meteen kiezen voor een lerarenopleiding wordt de mogelijkheid geboden om na een 'vakstudie' in het hbo de onderwijsbevoegdheid te behalen in een éénjarige kop(leraren)opleiding na de bacheloropleiding. Gedacht wordt op deze wijze circa 5% van de hbo-afgestudeerden (2205) per jaar te bereiken.
- # Een masteropleiding voor de excellente leraar (achterstandscholen en bijzonder onderwijs). Doel: Statusverhoging leraarsberoep, impuls kwaliteit en instroom in de lerarenopleidingen.

Een gerelateerd probleem heeft betrekking op het feit dat slechts 50 procent van de afgestudeerde leraren voortgezet onderwijs voor de onderwijssector kiest. De binding van de pasafgestudeerde leraar aan de sector zal verder versterkt moeten worden. Dat kan middels een bindingspremie, maar ook door de beginnende leraar te ontlasten. Een gereduceerde lestaak in de eerste twee jaar kan een belangrijke bijdrage leveren aan het behoud van nieuwe instromers in het onderwijs. De school moet de keuze krijgen om in individuele gevallen *een bindingspremie, dan wel een lestaakreductie* bij voltijdaanstelling aan de nieuwe instromer aan te bieden.

Verhoging van de arbeidsparticipatie in de sector Onderwijs kan bereikt worden door verbetering van de combinatie van *arbeid en zorg*. In het onderwijs zijn veel vrouwen werkzaam. Door het lerarentekort wordt een steeds groter beroep gedaan op m.n. vrouwen om hun aanstelling uit te breiden dit leidt tot extra druk op de *kinderopvangvoorzieningen*. Goede en voldoende faciliteiten voor arbeid en zorg betekent meer arbeidsaanbod uit deze groep. Nu is in het funderend onderwijs en de BVE slechts 0,14 procent van de loonsom aan kinderopvang uit, terwijl 1 procent algemeen wordt gezien als een "volwassen" norm. Ook in het hoger onderwijs wordt de norm van 1 procent van de loonsom bij lange na niet gehaald. Voor het geheel van doelgroepenbeleid is in het hbo slechts 0,6 procent beschikbaar. Investeren in kinderopvangvoorzieningen is volgens de sector dan ook nodig om tekorten effectief te kunnen bestrijden en de arbeidsparticipatie van vrouwen verder te verhogen. Daar komt bij dat de sector hoger onderwijs in het kader van het aspasia-programma de doorstroom van vrouwen naar hogere wetenschappelijke posities wenst te versterken. Echter ook *extra beloning voor langer werken en verzilvering van ADV* kunnen een rol spelen in het verhogen van de arbeidsparticipatie. Uit onderzoek blijkt dat er bereidheid is meer te gaan werken, onder voorwaarden van m.n. salarisverhoging, uitbetaling van meerwerk tegen overwerkvergoeding en verlaging van de werkdruk.

In het kader van het traject Van Rijn is een aanzet gegeven om per sector innovatienetwerken op te zetten. Ook in het onderwijs is een dergelijk netwerk in het leven geroepen. Een belangrijke maatregel om impulsen te geven aan experimenten met teambeloning, flexibele loonlijnen en resultaat beloning. Ook kan gedacht worden aan experimenten om functiedifferentiatie en de invoering van ict in het onderwijsproces samen te laten gaan. Speciale vermelding verdient ook het landelijke plan voor doorstroom in het kader van loopbaanbeleid en uitwisseling tussen bedrijfsleven en onderwijs van vakmensen uit het bedrijfsleven naar een baan als leraar, instructeur of praktijkbegeleider in het vmbo en de bve.

Aanvullende maatregelen Zorg en Welzijn

De afgelopen jaren is in de sector Zorg en Welzijn een breed scala aan arbeidsmarktmaatregelen ingezet om de productiecapaciteit op peil te houden. Ondanks de zeer gespannen arbeidsmarkt is het gelukt om een sterke toename van de werkgelegenheid te realiseren. Ook de komende jaren staan der werkgevers in zorg en Welzijn voor een zware taak. De vraag naar nieuw personeel zal, als gevolg van de benodigde investeringen ten behoeve van de wachtlijsten en de grotere

zorgvraag, blijven toenemen. Hoewel de arbeidsmarkt thans wat minder krap wordt zal ook de komende jaren geen sprake zijn van een ruime arbeidsmarkt. Daarbij komt dat het reservoir aan herintreders, waar de werkgevers in Zorg en Welzijn de afgelopen jaren fors uit geput hebben, beduidend minder groot zal zijn.

Het in gang gezette arbeidsmarktbeleid zal derhalve met kracht voortgezet moeten worden. Dat betekent: het werk aantrekkelijker maken, het langer (blijven) werken stimuleren, de instroom verhogen en de uitstroom tegengaan.

Met de thans ingezette maatregelen is op sectorniveau een goede basis gelegd. Nadere prioriteit dient gelegd te worden bij:

- # verdergaande functiedifferentiatie zodat werknemers meer carrièreperspectief krijgen;
- # vergroting van de mogelijkheden om een modern beloningsbeleid te voeren, zodat werknemers specifiek beloond en gestimuleerd kunnen worden;
- # vergroting van de financiële stimulansen om op minder gewilde uren te werken, in combinatie met goede bijbehorende kinderopvangmogelijkheden;
- # verbetering van de opleidingsfaciliteiten, zodat werknemers meer ontplooiingsmogelijkheden hebben en zich goed voorbereiden op de nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van vraagsturing;
- # vergroting van het aantal werk- en praktijkbegeleiders, zodat nieuwe werknemers beter ingewerkt worden en het rendement van opleidingen verhoogd wordt;
- # leeftijdsbewust personeelsbeleid, zodat ouderen meer gestimuleerd worden om langer in dienst te blijven, wellicht in een andere functie (bijvoorbeeld als werk- of praktijkbegeleider);
- # versteviging van het beleid gericht op instroom van specifieke doelgroepen en herintreders, ook als het mensen betreft die een intensief (opleidings)traject nodig te kunnen functioneren in de sector.

Aangezien niet alle instellingen met dezelfde problematiek te maken hebben, is het niet efficiënt om bovenstaande maatregelen op het niveau van de branche voor alle instellingen in gelijke mate te regelen. Het heeft de voorkeur om instellingen meer keuzevrijheid te geven daarin, zodat ze hun arbeidsmarktbeleid af kunnen stemmen op de specifieke problematiek waar ze mee te kampen hebben. Dit kan in de vorm van een knelpuntenbudget. Om er voor te zorgen dat de beschikbare middelen voor een dergelijk budget daadwerkelijk ingezet worden ter bestrijding van de specifieke arbeidsmarkt knelpunten en niet weglekken middels generieke CAO-afspraken, wordt het knelpuntenbudget niet zonder meer toegekend. Alleen als de CAO-afspraken binnen de daarvoor beschikbaar gestelde arbeidsvoorwaardenruimte (OVA-middelen) blijven wordt het knelpuntenbudget uitgekeerd. Een tweede voorwaarde aan toekenning van het knelpuntenbudget is dat de instelling meewerkt aan *benchmarks*, zodat de ontwikkelingen van individuele instellingen zichtbaar worden.

Niet alle maatregelen kunnen echter overgelaten worden aan individuele instellingen, deels omdat afzonderlijke instellingen onvoldoende mogelijkheden daartoe hebben, deels omdat het belang van afzonderlijke instellingen (op korte termijn) onvoldoende is en deels omdat het niet efficiënt is. Het gaat daarbij vooral om maatregelen die voor de langere termijn de arbeidsmarktpositie van de sector Zorg en Welzijn moeten veiligstellen. Dat zijn:

- # het organiseren van de noodzakelijke innovaties;
- # het verhogen van de opleidingscapaciteit bij instellingen;
- # het versterken van de regionale samenwerking;
- # instellingen meer in staat te stellen te investeren in mensen en materieel om te kunnen voldoen aan de arbo-normering.

Aanvullende maatregelen Defensie

Naast het verder uitwerken van de arbeidsmarktcommunicatie per krijgsmachtdeel hebben de door Defensie voorgestelde maatregelen voor de komende kabinetsperiode betrekking op het verbeteren van de begeleiding van kandidaat-militairen gedurende de verschillende fasen van de instroom en het vergroten van het aantal instroomopleidingen. Ook is aandacht nodig voor het verbeteren van het personeelsbeleid, employability-maatregelen, terugdringing ziekteverzuim en reïntegratie van dienstongeschikte militairen. Ten slotte zijn capaciteit voor loopbaancentra en instrumenten voor loopbaanbegeleiding noodzakelijk.

In overeenstemming met de door de werkgroep Van Rijn ingezette beleidslijn is binnen de sector Defensie een virtueel innovatiecentrum opgezet. Inmiddels is een aantal voorstellen met innovatief karakter ontwikkeld. Een groot deel van deze voorstellen, zoals E-learning, de administratieve afhandeling van elementaire administratieve zaken en de opzet van een systeem van kennismanagement, is volledig afhankelijk van en gebaseerd op een adequate ICT-infrastructuur. Aangezien op dit moment slechts tweederde deel van het Defensiepersoneel toegang heeft tot de ICT-infrastructuur, is een uitbreiding hiervan dan ook essentieel. Het plan is te komen tot oprichting van zogenaamde infozuilen, een werkplek voor toegang tot het Defensienetwerk. Deze infrastructuur is ook voor vele andere (toekomstige) innovatieve zaken bruikbaar.

Het is wenselijk dat op korte termijn een systeem van E-learning van de grond komt. In het kader van de verbetering van de employability van de Defensie medewerkers wordt veel belang gehecht aan E-learning. Het gebruik van een moderne methode als E-learning vergroot bovendien de aantrekkelijkheid van defensie als werkgever. Vooruitlopend op het nieuwe personeelsinformatiesysteem dat in 2005 gereed zal zijn, wordt er naar gestreefd een aantal administratieve handelingen van personele zaken via het intranet en e-mail te laten plaatsvinden.

De evaluatie van de Nederlandse deelname aan (internationale) militaire operaties beoogt enerzijds de bewindslieden van Defensie in staat te stellen verantwoording af te leggen aan het parlement en anderzijds aanbevelingen te doen om te komen tot aanpassingen van procedures en processen binnen de krijgsmacht met het oog op toekomstige operaties. De evaluaties hebben een multidisciplinair karakter. Militaire operaties leveren in algemene zin een grote hoeveelheid lessen op voor de verschillende niveaus binnen de defensieorganisatie. Tot nu toe ontbreekt de mogelijkheid dit soort 'lessons learned' voor een breed krijgsmachtgebonden publiek toegankelijk te maken. Een punt van overweging daarbij is dat bijvoorbeeld sommige lessen die tijdens een zuiver maritieme operatie zijn geleerd, ook van nut kunnen zijn bij de planning van een luchtoperatie, of omgekeerd. Een centrale database toegankelijk via intranet voor ieder lid van de krijgsmacht kan in deze behoefte voorzien.

Tenslotte wil Defensie een kwaliteitsslag maken door het gestructureerd uitwisselen van ervaringen met succesvolle praktijken en stimulering van innovatie binnen de defensieorganisatie. In navolging van de best-practices conferentie van BZK van 14 maart 2002 zal Defensie voor verschillende deelgebieden in 2003 best-practices conferenties organiseren.

Aanvullende maatregelen Politie

De verwachting bestaat dat er in de volgende kabinetsperiode wederom sprake zal zijn van sterktegroei. Afhankelijk van de precieze voornemens van het nieuwe kabinet ontstaat voor de sector politie een belangrijk arbeidsmarktknelpunt als de capaciteit van de sector tussen de 10 en 20 procent moet worden uitgebreid. De knelpunten van de sector politie op de arbeidsmarkt zijn gelegen op een aantal onderling samenhangende terreinen.

Om aan die vraag te kunnen voldoen is het noodzakelijk dat in de komende regeerperiode extra wordt geïnvesteerd in vergroting het prestatievermogen. Voor de verbetering van het prestatievermogen is een verbetering van de kwaliteit van het personeel onontbeerlijk. Belangrijk knelpunt

daarbij betreft de gebrekkige mogelijkheden voor 24-uurs kinderopvang. Het kunnen aanbieden van deze voorziening zou zowel de mogelijkheden op het gebied van arbeid en zorg verruimen als de bedrijfsvoering van de politie vergemakkelijken, vanwege het ruimere aanbod aan agenten in de nachtelijke uren. Ook de afschaffing van de eigen bijdrage en de 10 km franchise kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Voorts is maatwerk nodig in de ontwikkeling van medewerkers. Om dat te bereiken is nadere aandacht nodig voor het inbedden van de Persoonlijke Ontwikkelingsplannen in de huidige beoordelingscyclus en voor introductie van persoonlijke opleidingsbudgetten.

Tenslotte is het noodzakelijk de introductie van capaciteitsmanagement een krachtige impuls te geven. Een deugdelijke inbedding van capaciteitsmanagement in de organisatie, waardoor een cultuuromslag wordt gerealiseerd. Capaciteitsmanagement moet een manier van denken moeten worden in plaats van alleen een technisch instrument. Hierdoor zullen vraag en aanbod van arbeid beter op elkaar worden afgestemd. Het resultaat zal een efficiëntere inzet van personeel zijn en beperking van de uitval van personeel. Om capaciteitsmanagement als manier van denken ingevoerd te krijgen is opleiding van de leidinggevenden essentieel. Hiermee dient te worden gestart. De verschillende managementlagen (strategisch, tactisch en operationele managers) dienen bekend te zijn met de van hen verwachte rol en de bruikbaarheid van capaciteitsmanagement als sturings- en planningsmechanisme.

Aanvullende maatregelen Rijk

Binnen de sector Rijk wordt groot belang gehecht aan de inzet van expertprojecten voor het oplossen van knelpunten in de personeelsvoorziening. Nu op dit terrein positieve resultaten zijn geboekt, kan schaalvergroting en uitbreiding van het toepassingsgebied plaatsvinden. Zo is werkende weg gebleken dat in de praktijk ook het behoud van personeel steeds belangrijker wordt gevonden. Een bijdrage in de kosten van vorming en opleiding van kwalitatief hoogwaardig personeel zou daarom op zijn plaats zijn, evenals de financiering van kwaliteitstrajecten voor specifieke beroepsgroepen. Het voortzetten van de structurele voorzieningen voor specifieke arbeidsmarktknelpunten (waaronder de wetgevingsacademie en het traineetraject) is daarom van belang. Voor de schaalvergroting en uitbreiding van het toepassingsgebied van expertprojecten zijn intensiveringen noodzakelijk.

Bij een gelijke mate van inactiviteitsregelingen (FPU, WAO, WW) zal in de sector Rijk op niet al te lange termijn, door het tegelijkertijd optreden van de processen van vergrijzing én ontgroening, een toenemend arbeidsmarktprobleem ontstaan. Instroom in én uitstroom uit de groep van 55 jaar en ouder zullen in de komende jaren ruwweg verdubbelen. Bevordering van de arbeidsparticipatie van de oudere werknemers ligt daarom voor de hand, zeker gezien het afnemend aanbod van schoolverlaters. Getracht kan worden maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat degenen die vervroegd uitreden gemiddeld één jaar langer blijven werken. In het rapport van de werkgroep Van Rijn is berekend dat dit voor de collectieve sector als geheel leidt tot een vermindering van circa 20 procent van het beroep op de arbeidsmarkt. Het theoretische effect van dergelijke maatregelen is in het taakveld openbaar bestuur het grootst. Dit vergt allereerst beperking van de prikkels voor medewerkers om vervroegd uit te treden (zoals bijvoorbeeld verhoging van de uittreedleeftijd FPU). Anderzijds zijn stimulansen voor leeftijdspecifiek loopbaanbeleid noodzakelijk. In aanvulling op het Actieplan bevordering arbeidsparticipatie oudere werknemers in de sector Rijk 2001-2003, zijn nieuwe en rijksbrede initiatieven noodzakelijk om duidelijk te maken dat de overheid ook voor ouderen een uitdagende en inspirerende werkgever is.

Terugdringing van het ziekteverzuim is een instrument om de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt te verminderen. In het openbaar bestuur is met het Arbocovenant een goede impuls gegeven aan met name de preventie van ziekteverzuim. Tevens is op een aantal terreinen een sectorbrede aanpak ten aanzien van preventie en reïntegratie ingezet (bestrijding langdurig verzuim, SUWI). Om de beoogde effecten van het ingezette beleid ten aanzien van preventie en

reïntegratie te kunnen realiseren, is het noodzakelijk de deels incidentele financiering een structureel karakter te geven. Zo blijft het mogelijk om sectorbreed het integraal zorgmanagement te bekostigen teneinde het (langdurig) ziekteverzuim intensief te bestrijden. Anderzijds kunnen specifieke acties worden uitgevoerd in die delen van de rijksdienst waar de verzuimproblematiek zich het sterkst manifesteert. Specifieke aandacht is ook noodzakelijk om de instroom van ouderen in de WAO terug te dringen.

Ten aanzien van de personele problematiek bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), zijn in 2001 met de vakcentrales afspraken gemaakt over maatregelen die de ergste nood moeten lenigen. Om de DJI ook in de toekomst bij te laten dragen aan de maatschappelijke veiligheid is een aantal additionele maatregelen tijdens de komende kabinetsperiodes noodzakelijk. Functiedifferentiatie die aansluit bij de verschillende detentievormen is hiervoor noodzakelijk. Daarnaast moet onder meer gedacht worden aan verbetering van de arbeidsvoorwaarden en ontwikkeling van leidinggevende competenties.

Teneinde het beroep op de arbeidsmarkt te verminderen, en daarnaast ook de efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering in de sector Rijk te vergroten, wordt gestreefd naar bundeling van ondersteunende voorzieningen, in eerste instantie op het vlak van HRM. Deze zogeheten 'Shared Service Centra' moet op termijn een besparing in de bedrijfsvoering kunnen opleveren van circa 20 %. Daarvoor zijn wel aanzienlijke initiële investeringen noodzakelijk.

Inmiddels is het innovatiecentrum Openbaar Bestuur van start gegaan. Ook dit terrein zal de Rijkssector het gevoerde beleid met kracht moeten voortzetten.

Afwegingen voor aanvullend beleid

De kosten die voortzetting van beleid met zich mee zal brengen, zijn natuurlijk afhankelijk van de mix en de timing van de maatregelen, zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven. De financiering van de kosten van dit mogelijke beleid is een zaak van een nieuw kabinet. Vast staat wel dat continuering van het beleid dwingt tot scherpe keuzes om de financiering van het beleid mogelijk te maken. Daarbij kan gedacht worden aan de combinatie van de volgende bronnen:

1. Intensiveringen en herschikkingen (o.a. efficiëncymaatregelen)

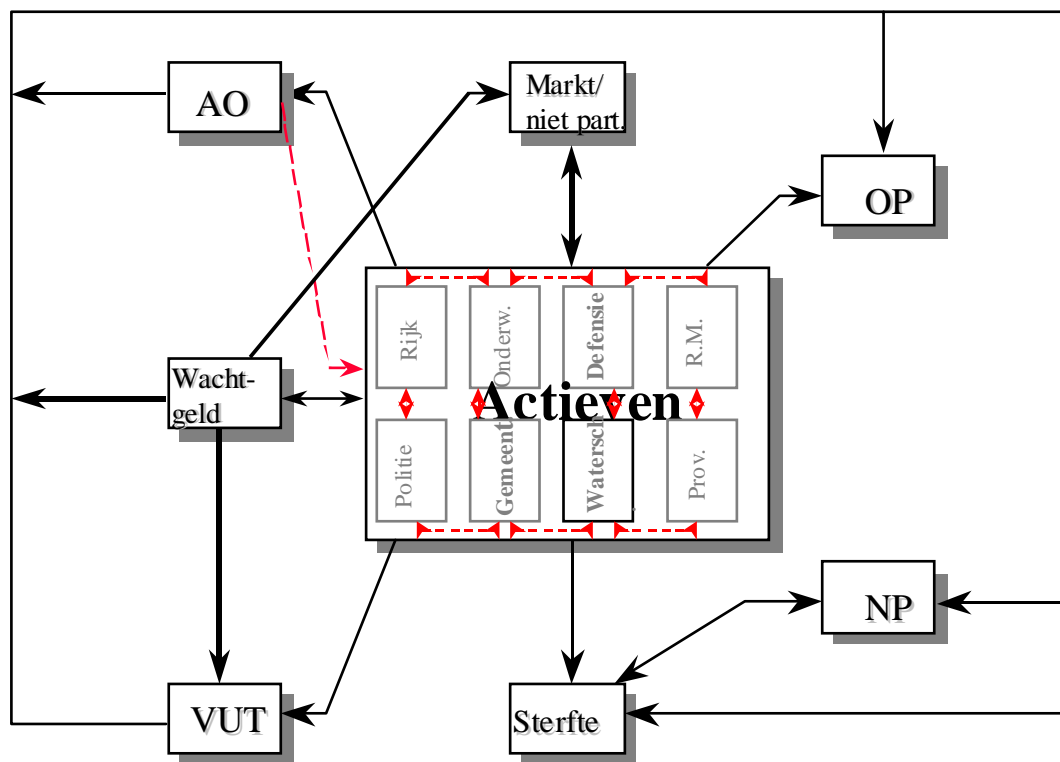
De besproken maatregelen hebben betrekking op de volgende kabinetsperiode. Om die reden is het van belang ook de verkiezingsprogramma's in de beschouwing te betrekken en te verkennen welke speerpunten daarin worden genoemd en welke mogelijkheden de verkiezingsprogramma's bieden voor de financierbaarheid daarvan. Hoewel de programma's onderling flinke verschillen vertonen, zetten alle politieke partijen in op intensiveringen op het terrein van arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid in de publieke sector, met name voor de sectoren onderwijs en zorg en welzijn. Verder is er veel aandacht voor algemene kwaliteitsverbeteringen en innovatie binnen de publieke sector. Daarnaast stellen de meeste partijen echter ook in meerdere of mindere mate de efficiency van de overheid ter discussie.

2. Arbeidsvoorwaardenruimte

In combinatie met de middelen die via de onder 1 genoemde financieringsbronnen ter beschikking komen is het van belang dat in aanvulling daarop ook binnen de sectoraal beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte wordt gezocht naar mogelijkheden om van daaruit via specifiek beloningsbeleid bij te dragen aan de oplossing van de problematiek. Zo is 0,25 procent van de kabinetsbijdrage 2002 gereserveerd voor tegenvallers in de lopende CAO, specifiek arbeidsmarktbeleid en innovaties. In lijn daarmee kan worden overwogen in de komende regeerperiode jaarlijks 0,25 procent van de kabinetsbijdrage te oormerken voor investeringen in het beschreven aanvullende beleid. De oormerking van 0,25 procent van de kabinetsbijdrage in 2002 heeft alleen betrekking op de overheid. Voor het VWS-veld lijkt dit niet mogelijk vanwege de afspraken die in het OVA-convenant zijn gemaakt. Wel kunnen aan het toekennen van intensiveringen en herschikkingen zodanige voorwaarden worden gesteld dat de facto hetzelfde effect wordt bereikt.

Van groot belang bij de gedachtevorming over de financiering van het aanvullend beleid is dat deze bronnen in samenhang zullen moeten worden bekeken. Draagvlak voor de financiering van het beleid kan gecreëerd worden als dekking voor maatregelen uit eigen arbeidsvoorwaardenruimte gepaard gaat met intensiveringen en als bovendien een deel van de gelden die beschikbaar komen als gevolg van herschikkingen kan worden aangewend om te investeren in maatregelen die leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering.

Bijlage 1 Het AO-prognosemodel



Prognosemodel in schema

Centraal in het model staan de werkenden bij de overheid (de actieven). Deze actieven kunnen inactief worden (werkloos, wachtgeld), arbeidsongeschikt (WAO, VUT/FPU), op 65-jarige leeftijd met pensioen (ouderdomspensioenen) gaan, een dienstverband in de marktsector aanvaarden, hun betaalde werkzame activiteiten beëindigen (niet-participerend) of overlijden. Dynamiek in omgekeerde richting komt ook voor. Inactieven kunnen (weer) actief worden.

Figuur 2 bevat alle in het prognosemodel relevante arbeidsmarktsituaties en hun dynamiek. De pijlen geven de mogelijke overgangen weer.

Modelinput; individuele overgangskansen en totale werkgelegenheid

Het model wordt gevoed met data op individueel niveau met een onderscheid naar kenmerken als deeltijdfactor, geslacht, leeftijd, sector waarin het individu werkzaam is (of is geweest), hoogte inkomen en een aantal andere financiële kenmerken. Op basis van meerdere datajaargangen zijn de verschillende overgangskansen (de pijlen in figuur 2) berekend. Deze overgangskans wordt bepaald op het niveau van leeftijd, geslacht en overheidssector.

In aanvulling op deze methodiek voor de dynamiek tussen de verschillende arbeidsmarktsituaties dient de totale werkgelegenheidsontwikkeling per overheidssector voor de jaren waarop de prognose betrekking heeft te worden opgegeven.

Werking prognosemodel

Met de modelinput wordt vanaf een te kiezen beginjaar de daaropvolgende dynamiek op de arbeidsmarkt voor de overheid op jaarbasis geraamd. Zo ontstaat voor ieder prognosejaar een nieuw bestand met op individueel niveau informatie over actieven, inactieven en postactieven. Dit nieuwe bestand dient telkens als vertrekpunt voor de prognose van het volgende jaar.

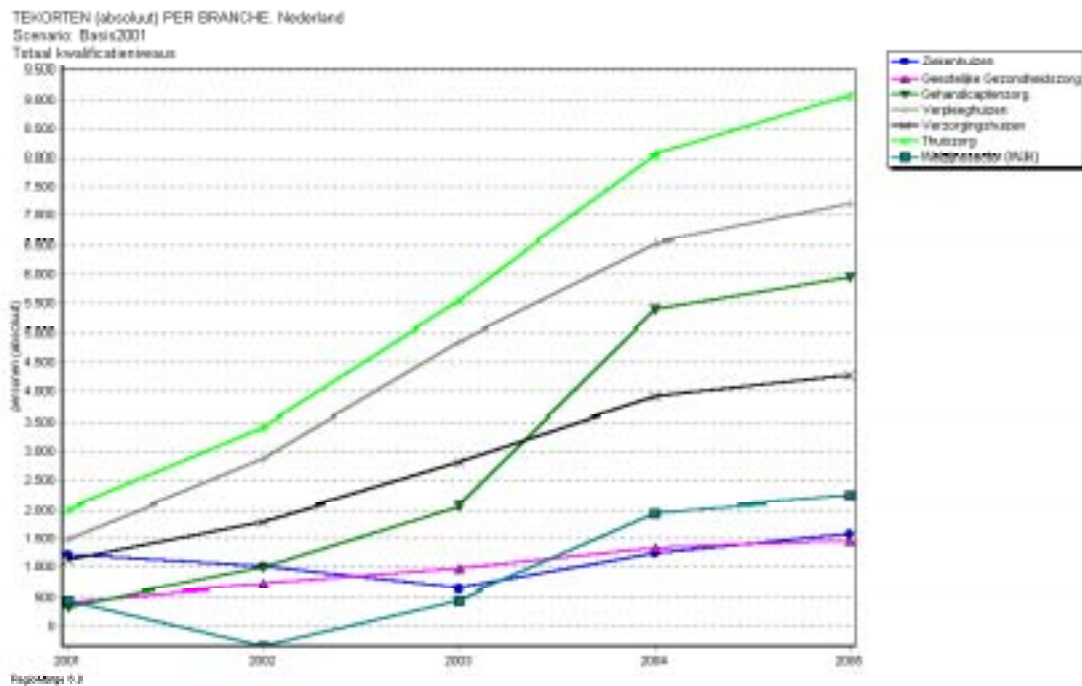
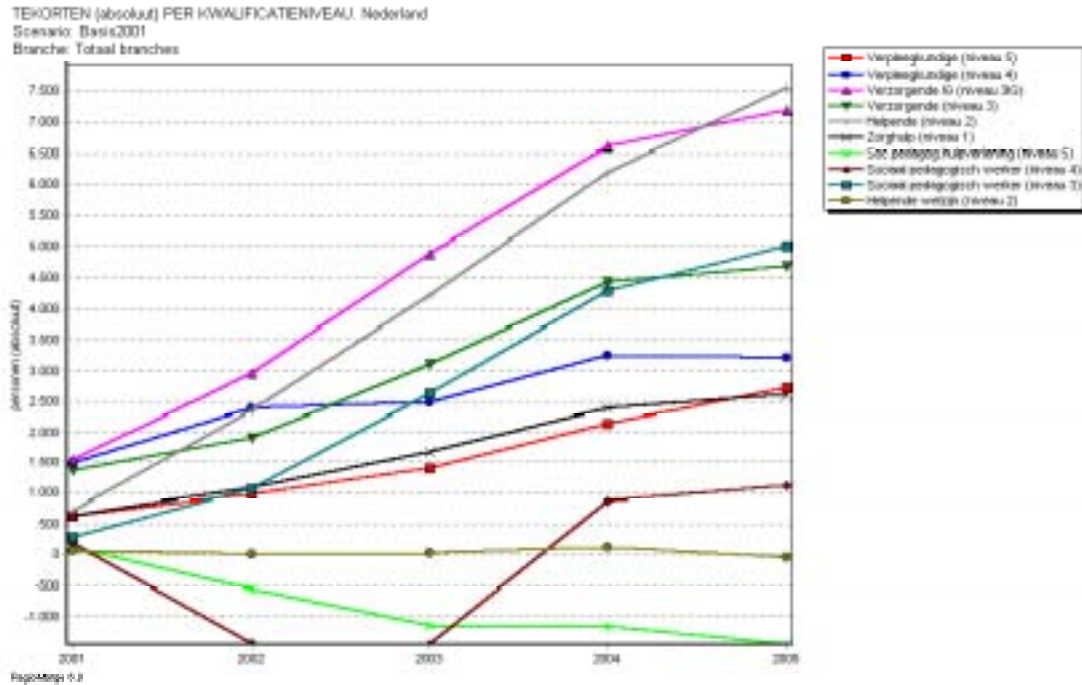
Op de wijze zoals hierboven beschreven kan met een variërende input een aantal varianten met het prognosemodel AO worden doorgerekend.

Bijlage 2 Van Rijn-maatregelen per sector in 2001

<p><u>Onderwijs, impuls: € 558 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> €# inkorten van carrièrelijnen €# beloningsdifferentiatie €# functiedifferentiatie €# verkoop van compensatie-uren €# verhoging schoolbudgetten €# werving stille reserve en zij-instroom 	<p><u>Rijk, impuls: € 68 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> €extra beloning van zware specialisten en managers in uitvoeringsorganisaties €aanschaffen jeugdsalarissen €modernisering beloningsstelsel €flexibilisering arbeidsvoorwaarden €verkoop van compensatie-uren €structurele verlenging werkweek
<p><u>Zorg en Welzijn, impuls: € 972 miljoen²⁾</u></p> <ul style="list-style-type: none"> €# functiedifferentiatie €# functiewaardering €# regionaal arbeidsmarktbeleid €# arbeidsmarktconvenanten sociale partners €# verkoop compensatie-uren €# werving herintreders 	<p><u>Defensie, impuls: € 41 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> €# verbetering salarispositie soldaten €# verruiming binding en beloning €# verbetering en innovatietrajecten
<p><u>Politie, impuls: € 177 miljoen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> €# modernisering politieonderwijs €# flexibilisering arbeidsvoorwaarden €# verkoop van compensatie-uren €# structurele verlenging werkweek €# invoering capaciteitsmanagement 	

Bijlage 3 Onvervulde vraag in 2005 in zorg en welzijn

De onvervulde vraag in de sector zorg en welzijn telt in 2005 ongeveer 33.000 banen. In onderstaande tabellen, afkomstig uit RegioMarge 2001, zijn deze tekorten uitgesplitst naar kwalificatieniveau en naar branche.



Bijlage 4: Palet van mogelijk aanvullend beleid per sector

Onderwijs en Wetenschappen	
<p>Inkorten carrièrelijnen</p> <p># PO, VO en BVE van 18 tot 14 jaar</p> <p># HBO van 23/18 tot 14 jaar</p>	<p>ruim €1000 bruto op jaarbasis per leraar op "life time basis (een verbetering van 3 à 4 procent)</p> <p>€ 70 tot 90 mln per periodiek/jaar</p> <p>€ 5,5 mln per periodiek/jaar</p>
<p>Afschaffen kortingensysteem promotendi (6000) voor concurrerende beloningspositie</p>	<p>€ 7000 per aio (beloning conform schaal 10)</p>
<p>Herziening salarisstructuur management PO 2350 directeuren van kleine en middelgrote scholen en 2700 adjunct-directeuren.</p>	<p>circa € 7500 per directeur</p> <p>€ 5000 per adjunct-directeur</p>
<p>Introductie (150) managementtrainees (op jaarbasis, invoering duobanen voor directeuren (streven is om de komende vier jaar van 14% vrouwen in leidinggevende functies te komen tot 25%) en stimuleringspremie bovenschools management in PO</p>	<p>0,5% loonsom PO</p>
<p>Arbeid en Zorguitbreiding kinderopvang opvang van samenvallend verlof en zwangerschap</p>	<p>€ 103 per werknemer + loonsom evenr. deel HO gemiddeld over de werknemers in PO 200€</p>
<p>Verscherpen aspasia-programma (doorstroom van vrouwelijke UD's naar UHD's) vergroten.</p>	<p>0,4 procent loonsom HO</p>
<p>Bindingspremie en/of verminderde taakbelasting beginnende leraar/onderzoeker</p>	<p>0,6% loonsom</p>
<p>Investering HRM-beleid PO en VO en aansluiten personeelsfunctionarissen</p>	<p>1,2% loonsom</p>
<p>Vernieuwing educatieve infrastructuur:</p> <p># Opleiden in de school (begeleiders/coaches</p> <p># Deskundigheidsbevordering (nu eens in de 8 jaar, gewenst eens in de 6 jaar)</p> <p># Doorstroom binnen onderwijsberoepen (omscholen ID banen tot assistent of ondersteuner</p> <p># Verbreding inzetbaarheid 2^e graads leraren</p> <p># Eénjarige kop (lerarenopleiding na hbo opleiding</p> <p># Masteropleiding voor excellente leraar</p>	<p>0,75% loonsom (1/2 weektaak per 50 fte)</p> <p>€ 103 per persoon extra</p> <p>€ 4600 per traject (aantal 1250 per jaar)</p> <p>€ 3750 per traject (aantal 700 per jaar)</p> <p>€ 9850 per traject (aantal 5% hbo-afgestudeerden = 2205)</p> <p>PM</p>
<p>Functiedifferentiatie:</p> <p># 3500 onderwijsassistenten</p> <p># 1000 leraarondersteuners</p>	<p>€ 4500 introductiesubsidie per plaats</p>
<p>Beloningsdifferentiatie en uitbreiding doorgroei-mogelijkheden naar schaal 10 en 11 met 20%</p>	<p>€ 9,3 mln per % meer doorstroommogelijkheid</p>

Extra belonen tijdelijk/s structureel langer werken	10% verhoging schoolbudget
Toeslag (groot)stedelijke arbeidsmarkttoeslag (27.000 leraren G4)	€ 150 per maand per leraar
Verbetering reiskostenvergoeding funderend onderwijs en BVE	€ 200 per gerechtigde
Innovatie- en experimentenbudget Netwerk Arbeidsmarkt onderwijs	€ 0,3% loonsom

Zorg en Welzijn	
Functiedifferentiatie (50% van de HBO opgeleiden en 15% van de MBO opgeleiden)	€ 3.200 per fte
Modernisering beloningsbeleid (extra beloningsmogelijkheid voor een derde van het aantal medewerkers)	gemiddeld € 1.800 per fte
Onregelmatigheids toeslag (ort) (gemiddeld 20% hogere ort per medewerker)	gemiddeld € 500 per fte per jaar
Uitbreiding kinderopvang # 20.000 dagopvangplaatsen # 10.000 avond/nacht-opvangplaatsen	€ 4.500 per plaats dagopvang € 7.500 per plaats nachtopvang
Extra praktijk- en werkbegeleiders (1.000 reïntegratiefunctionarissen en 5.000 praktijkbegeleiders)	€ 20.000 per functionaris/begeleider
Werving 2.000 zij-instromers	€ 12.500 per instromer
Doelgroepenbeleid	0,1% loonsom
Verbetering arbo-contracten en voldoen aan arbo-normering	€ 200 per werknemer
Bij en herscholing (een derde van de werknemers per jaar)	€ 700 per werknemer
Ouderenbeleid (35.000 ouderen)	€ 1.500 per oudere
Opleidingsplaatsen in instellingen # 3.000 gespecialiseerde verpleegkundigen # 13.000 BOL'ers # 13.000 BBL'ers	€ 27.050 per gespecialiseerde verpleegkundige € 1.000 per BOL'er € 4.000 per BBL'er
Innovatiecentra (externe advisering voor management- en personeelsbeleid in de vorm van vouchers)	gemiddeld € 75 per werknemer
Stimulering regionaal beleid in 25 regio's	€ 1 mln per regio

Rijksoverheid	
Uitbreiding traineeprogramma voor alle specifieke knelpuntgroepen (wetgevingsjuristen, financials, ICT'ers, HRM'ers en overigen) (300 plaatsen per jaar).	Gemiddeld € 70.000 per trainee per jaar structureel (wervings-, loon- en opleidingskosten).
Om- en bijscholing zittend personeel binnen de hiervoor genoemde knelpuntgroepen (1.000 deelnemers per jaar).	€ 3.500 per deelnemer per jaar (structureel).
Managementprogramma voor nieuw eerstelijns management (100 plaatsen per jaar).	€ 20.000 per deelnemer per jaar (structureel).
Bevorderen van employability (mobiliteit) ouderen (doelgroep 2.000 ouderen per jaar).	€ 2.000 per deelnemer per jaar (structureel).
Bevordering employability binnen de gehele sector Rijk (loopbaanscan, loopbaanadvies, mobiliteit).	€ 1,5 mln. structureel.
Intensivering bestrijding en voorkoming ziekteverzuim.	0,1 % van de loonsom
Ontwikkeling en bouw van een SSC voor de sector Rijk (rijksbrede bundeling HRM-voorzieningen).	Voorfinanciering van de bouw: € p.m. Gericht op besparing op de bedrijfsvoering HRM van 20 % over vier jaar.
<p>Aanpak restknelpunten bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (Justitie).</p> <ul style="list-style-type: none"> * Oplossen verschillen met andere CAO's. * Nadere invulling functiedifferentiatie. * Treffen voorzieningen i.v.m. continudiens ten (kinderopvang, slaapdiensten). * Versterking management en HRM-functie. 	€ 19,2 mln. in 2002 oplopend tot € 46 mln. vanaf 2003

Politie	
Uitbreiding capaciteit (oplopend tot 8000 fte = € 525mln)	€ 65.500 per fte
Uitbreiding opleidingscapaciteit (€ 315 mln over aantal jaren)	€ 40.000 per fte
Kinderopvang:	
# 24 uursopvang (10.000 plaatsen)	€ 4.500 per plaats
# Dagopvang (10.000 plaatsen)	€ 1.800 per plaats
Persoonlijke ontwikkelingsplannen (1/4 bestand per jaar = 11.250)	€ 1.125 per fte (begeleidingskosten)
Verbetering reiskostenregeling	
# afschaffing eigen bijdrage (betreft 20.000)	€ 272,27 per fte
# afschaffen 10 km franchise (betreft 27000)	€ 272,27 per fte
Capaciteitsmanagement 2 daagse opleiding, 3.700 leidinggevenden.	€ 2000 per manager

Defensie	
Arbeidsmarktcommunicatie richten op specifieke kenmerken en eigenschappen krijgsmachtdeel en doelgroepen, uitgaande van 20.000 sollicitanten per jaar	€ 25 per sollicitant structureel
Begeleiding kandidaat-militairen Koninklijke marine, Uitgaande van 1500 instromers per jaar	€ 333 per instromende medewerker structureel
Uitbreiding instroomopleidingen	€ 1500 per opleidingsplaats structureel
Professionalisering P&O-organisatie	€ 3,4 miljoen structureel
Introductie cliënt-volgsysteem t.b.v. ziekteverzuimregistratie en reïntegratie	€ 5 miljoen incidenteel, € 1 miljoen structureel
Extra reïntegratiemaatregelen dienstongeschikte militairen	€ 2 miljoen structureel
Employability-maatregelen burgers en BOT'ers, uitgaande van 2500 medewerkers die daar per jaar gebruik van maken	€ 2000 per medewerker die hiervan gebruik maakt
Inrichting loopbaancentra Koninklijke landmacht (KL)	€ 1,3 miljoen structureel
Invoering instrumenten voor loopbaanbegeleiding KL	€ 0,5 miljoen structureel
De invoering van zg. info zuilen (1/3 deel personeel – 25000 personen - heeft door de aard van organisatie geen nu geen toegang tot de ICT infrastructuur)	€ 80 per medewerker zonder ICT-werkplek eenmalig
Invoering e-learning voor al het defensiepersoneel (70.000 personen)	€ 71,40 per medewerker eenmalig € 28,60 per medewerker structureel
Automatisering personele zaken (intranet)	€ 28,60 per medewerker eenmalig € 14,30 per medewerker structureel
Opzetten database evaluaties (lessen leren uit verantwoording)	€ 50.000 eenmalig
Twee best practice conferenties	€ 10.000 per conferentie eenmalig