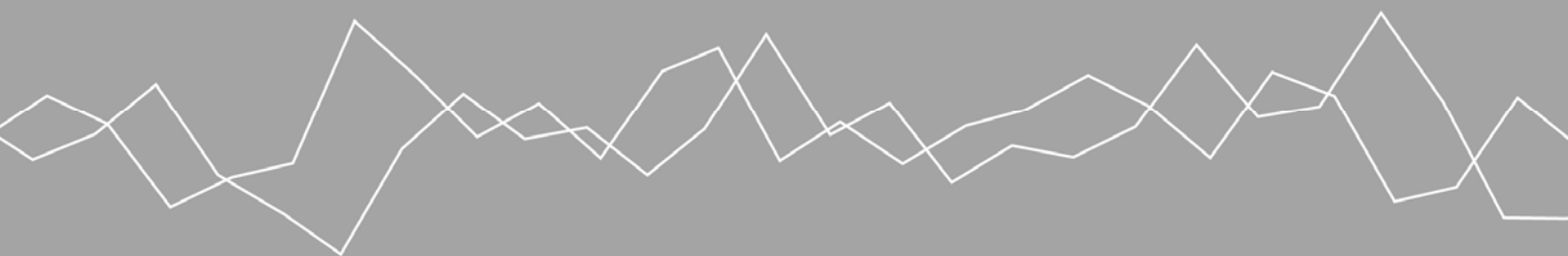


Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid



seo economisch onderzoek

Amsterdam, december 2011
In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid

eindrapport

Maikel Volkerink MSc.
prof. dr. Jules Theeuwes
Jurriaan Prins MSc.

m.m.v. dr. Arjan Heyma (SEO) en prof. dr. Robert Dur (EUR)



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

Disclaimer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

SEO-rapport nr. 2011-71

ISBN 978-90-6733-630-7

Inhoudsopgave

Management samenvatting.....	i
Voorwoord	xi
1 Arbeidsmarktuitleidingen in kaart.....	1
1.1 De arbeidsmarkt van de overheid in perspectief.....	1
1.2 De arbeidsmarkt van de toekomst.....	5
1.2.1 Trend 1: krimp en veranderende samenstelling beroepsbevolking	5
1.2.2 Trend 2: mobiliteit en flexibiliteit steeds belangrijker.....	6
1.2.3 Trend 3: kennisintensievere economie	7
1.2.4 Trend 4: een meer compacte overheid en bezuinigingen.....	8
1.3 Het openbaar bestuur nader beschouwd.....	10
1.3.1 Kenmerken arbeidsmarkt openbaar bestuur	10
1.3.2 Knelpunten	14
1.4 Conclusies.....	15
2 Doelstellingen.....	17
2.1 Arbeidsmarktthema's in een 'economisch' kader.....	17
2.2 Algemene doelstellingen.....	19
2.2.1 Arbeidsvraag	19
2.2.2 Arbeidsaanbod.....	20
2.2.3 Interne arbeidsmarkt	21
2.2.4 Beloning.....	22
2.2.5 Mobiliteit en flexibiliteit.....	22
2.3 Doelstellingen voor publieke sector.....	22
2.3.1 Arbeidsvraag	22
2.3.2 Arbeidsaanbod.....	23
2.3.3 Interne arbeidsmarkt	24
2.3.4 Beloning.....	25
2.3.5 Mobiliteit en flexibiliteit.....	25
3 Maatregelen: een inventarisatie	29
3.1 Algemene maatregelen.....	29
3.1.1 Arbeidsaanbod.....	29
3.1.2 Mobiliteit en flexibiliteit.....	33
3.2 Maatregelen voor publieke sector.....	34
3.2.1 Arbeidsvraag	34
3.2.2 Arbeidsaanbod.....	35
3.2.3 Interne arbeidsmarkt	37
3.2.4 Beloning.....	39
3.2.5 Mobiliteit en flexibiliteit.....	40

4	Impactanalyse.....	41
4.1	Verhoging pensioensleeftijd	42
4.2	Verminderen productiviteitsverschillen publieke en private dienstverlening.....	45
4.3	Verkorting duur WW-recht	48
4.4	Meer arbeidsdeelname door fiscale maatregelen.....	51
4.5	Verhogen studierendement en opleidingsniveau	56
4.6	Lager ziekteverzuim	60
4.7	Flexibilisering werktijden	63
4.8	Hogere productiviteit: investeren in menselijk kapitaal	67
4.9	Hogere productiviteit: prestatiebeloning.....	71
4.10	Slotbeschouwingen.....	74
Literatuur		79
Bijlage A	Resultaten analyse flexibilisering werktijden op instroom.....	85

Management samenvatting

De Grote Uittocht, een gezamenlijke publicatie uit 2010 van het Ministerie van BZK en de werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sector (VSO en SCO), laat een substantiële uitstroom van werknemers zien uit de sector in de volgende tien jaar. Dat zijn in belangrijke mate werknemers die met pensioen gaan, maar ook werknemers die vertrekken naar andere sectoren. In het openbaar bestuur wordt daarnaast in de komende jaren op het personeelsbestand bezuinigd. Er is onzekerheid over het effect van de voorgenomen bezuinigingen. Deze zijn nu geformuleerd in financiële kaders (euro's), en dienen vertaald te worden in aantallen personeelsplaatsen voordat duidelijk is hoeveel er daadwerkelijk zullen verdwijnen. De natuurlijke uitstroom wegens de vergrijzing van het ambtenarenbestand is gegeven de leeftijdsverdeling redelijk goed voorspelbaar. De uitstroom van ambtenaren uit het openbaar bestuur naar andere sectoren is onzeker en hangt mede af van de toekomstige conjuncturele situatie.

Dimensies van de arbeidsvraag

Uitgaande van een voorzichtig scenario met een maximaal negatief effect van de voorgenomen bezuinigingen (grootst mogelijk krimpeffect) op het personeelsbestand en van een minimale vrijwillige uitstroom van ambtenaren naar andere sectoren in de economie tussen nu en 2015, blijkt dat de totale uitstroom omvangrijker is dan de personeelsbezuinigingen die op stapel staan. Dat betekent dat het openbaar bestuur in de volgende jaren een netto arbeidsvraag overhoudt. Die netto arbeidsvraag is in de publieke sector bijna 2 procent per jaar. Dat komt neer op ongeveer 6,5 duizend personen. In een ruim scenario met een minimaal effect van bezuiniging (kleinst mogelijke krimpeffect) en maximale uitstroom naar pensioen en andere sectoren is de netto jaarlijkse arbeidsvraag in de publieke sector 7 procent per jaar of 24,5 duizend personen in de periode tot 2015. De specifieke aannames die aan deze scenario's ten grondslag liggen staan in paragraaf 1.2.4 en de berekeningen zijn te vinden in tabel 1.4.

In de andere sectoren van de publieke sector, zoals, onderwijs en vooral zorg, is de netto vraag in de volgende jaren groter, zowel procentueel als in aantallen. Voor het onderwijs geldt, dat ook hier een sterke vervangingsvraag ontstaat als gevolg van de vergrijzing. Voor de zorg wordt groei van de werkgelegenheid verwacht en gaat het om een belangrijke uitbreidingsvraag. In de zorg lopen de schattingen voor de netto arbeidsvraag op jaarbasis op tot 9 en 13 procent per jaar in een voorzichtig respectievelijk een ruim scenario. Tenzij een volgend kabinet nog verder bezuinigt, is de verwachting dat de netto vraag vanuit de overheidssector na 2015 alleen maar groter wordt, omdat vanaf deze jaren grote groepen ambtenaren met pensioen gaan. Deze berekeningen hebben alleen betrekking op het kwantitatieve aspect van de arbeidsvraag. Het is een schatting van hoeveel mensen de werkgevers in de publieke sector netto zullen moeten werven. Dat is op zichzelf al een opgave in de vermoedelijk krappere arbeidsmarkt van de toekomst. Echter, er is nog meer aan de hand. De kwalificaties van de werknemers die men in de volgende jaren wil aantrekken in de publieke sector zijn niet per definitie dezelfde als die van de mensen die met pensioen gaan of uitstromen naar andere sectoren. De samenstelling van het personeelsbestand verandert in de loop van de tijd omdat de publieke sector andere diensten

levert of dezelfde diensten op een andere wijze levert. De vervanging is niet altijd één op één en deze kwalitatieve verschuiving is mogelijk nog een grotere uitdaging dan het kwantitatieve tekort.

In de toekomst komt er niet alleen krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt in kwantitatieve zin omdat de groei van de arbeidsvraag potentieel meer toeneemt dan de groei van het arbeidsaanbod; er komt vooral krapte aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden, professionals en ervaren vakmensen wordt een steeds kleinere vijver waarin steeds meer werkgevers vissen. De publieke sector heeft een relatief hoog opgeleid personeelsbestand. In het openbaar bestuur is meer dan de helft van de werknemers hoger opgeleid (hbo en wo). In de marktsector is dat net iets meer dan een kwart. De verwachting is dat de upgradering van het personeelsbestand, duidelijk zichtbaar in de afgelopen decennia in de publieke sector, onverminderd doorzet. Dit betekent dat niet alleen de groeisectoren zorg en onderwijs, maar ook de sectoren openbaar bestuur en veiligheid knelpunten zullen ondervinden bij het werven van noodzakelijke hoger opgeleiden en specialisten.

Een aantal sectoren van de publieke sector (onderwijs, zorg, openbaar bestuur) kent een relatief groot aantal vrouwelijke werknemers vergeleken met de marktsector. Verwacht wordt dat vrouwelijke studentes het gemiddeld beter zullen doen dan mannelijke studenten in het hoger onderwijs. In die zin is een tekort aan hoger opgeleide vrouwelijke medewerkers misschien net iets minder krap dan aan mannelijke hoger opgeleiden. Tegelijk geldt dat vrouwelijke werknemers veel vaker dan mannen deeltijd werken. In een krappe arbeidsmarkt zal een werkgever met veel vrouwelijke werknemers sneller tegen knelpunten aanlopen. In vergelijking met de marktsector is de werkgelegenheid voor allochtone werknemers lager in de publieke sector. Ook hier is mogelijk enig soelaas te vinden voor het opvullen van de netto arbeidsvraag vanuit de publieke sector.

Doelstellingen en maatregelen

In *De Grote Uittocht* hebben werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sector nagedacht over oplossingen om de uitdagingen op de arbeidsmarkt van de overheidsectoren het hoofd te bieden. Negen arbeidsthema's worden voorgesteld als richtingen waarin de oplossingen voor de arbeidsmarktknelpunten moeten worden gezocht. Het SEO rapport brengt de arbeidsmarktuitedagingen van de publieke sector in kaart, inventariseert wat de doelstellingen zijn die bij de arbeidsmarktthema's horen en beschrijft de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te verwezenlijken.

De negen arbeidsmarktthema's uit *De Grote Uittocht* passen op natuurlijke wijze bij de doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid en de maatregelen met betrekking tot de arbeidsvraag, het arbeidsaanbod, de interne arbeidsorganisatie, beloningstructuur, arbeidsflexibiliteit en -mobiliteit. De koppeling tussen arbeidsmarktdomeinen en de negen arbeidsmarktthema's uit *De Grote Uittocht* is als volgt:

Arbeidsvraag	• Wat je als overheid doet, doe je goed
Arbidsaanbod	• Verder verhogen van arbeidsdeelname • Investeren in loopbaan en gezondheid • Beter combineren van werk en privé
Interne arbeidsmarkt	• Inzet op sociale innovatie • Vergroten van professionele ruimte en statusherstel professionals • Talenten van professionals beter benutten
Beloning	• Markconforme loonontwikkeling
Flexibiliteit en mobiliteit	• Bevorderen mobiliteit

Aan deze vijf domeinen kunnen doelstellingen worden gekoppeld en vervolgens maatregelen om deze doelstellingen te realiseren. Die koppeling valt uiteen in twee grote categorieën. Er zijn doelstellingen en maatregelen die nuttig zijn voor *de hele arbeidsmarkt*, terwijl anderen specifiek betrekking hebben op *de publieke sector*. Het perspectief voor het formuleren van doelstellingen en maatregelen voor de hele arbeidsmarkt is dat alle werkgevers en werknemers daarvan profiteren, zowel in de marktsector als in de publieke sector.

Door de vergrijzing en ontgroening zal in de volgende decennia de potentiële beroepsbevolking (de bevolking tussen de 15 en de 65 jaar) dalen. Dit resulteert in aanbodtekorten en spanningen op de hele arbeidsmarkt. Stimuleren van het arbeidsaanbod heeft een extensieve en een intensieve dimensie. De extensieve dimensie gaat over het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen die nu nog buiten de arbeidsmarkt staan en het stimuleren dat werknemers langer op de arbeidsmarkt blijven en niet vervroegd uittreden. Doelstellingen en maatregelen met betrekking tot de intensieve dimensie van het aanbod richten zich op het verhogen van het aantal gewerkte uren van mensen die al op de arbeidsmarkt aanwezig zijn. In dit verband is er ruimte in het arbeidsaanbod van vrouwen met kleine deeltijdbanen. Het bevorderen van flexibiliteit en mobiliteit is nuttig voor een betere werking van de hele arbeidsmarkt maar in het bijzonder ook voor de publieke sector. De mobiliteit van werknemers in en uit de publieke sector is minder omvangrijk dan tussen sectoren van de marktsector. Het bevorderen van de arbeidsmarktstromen tussen de publieke en private sectoren van de arbeidsmarkt creëert mogelijkheden voor werknemers in beide sectoren om de voor hen beste arbeidsplaats te vinden. Voor de hele economie leidt een betere allocatie van arbeid tot hogere productiviteit.

Doelstellingen en maatregelen die specifiek op de agenda van de werkgevers en werknemersorganisaties van de publieke sector thuishoren zijn de vormgeving van de arbeidsvraag, de inrichting van de arbeidsorganisaties in de publieke sector en de beloningsstructuur. De arbeidsvraag is een afgeleide van wat een sector aan goederen en diensten produceert en de wijze waarop die productie wordt georganiseerd. Doelstellingen en maatregelen met betrekking tot de arbeidsvraag worden afgeleid van wat wordt verwacht van de omvang en kwaliteit van de diensten die door de overheidsinstellingen worden geleverd. Het arbeidsmarktthema ‘wat je als overheid doet, doe je goed’ kan vertaald worden in een doelstelling die past bij de kerntaken van de overheid en die streeft naar kwalitatief hoogwaardige overheidsdiensten. Daaruit volgt dat de nadruk ligt op de vraag naar kwalitatief hoogwaardige werknemers.

De publieke sector als geheel is één van de grootste werkgevers op de Nederlandse arbeidsmarkt. De wijze waarop werkgevers in de publieke sector hun interne arbeidsmarkten organiseren heeft

een cruciale invloed op de motivatie en de productiviteit van hun werknemers. Een verbetering van de productiviteit van het eigen personeel door opleiding en een andere organisatie van het werk, leidt mogelijk tot een versoepeling van de knelpunten waar werkgevers tegen aanlopen op de arbeidsmarkt. De meeste sectoren in de publieke sector kennen een relatief oud personeelsbestand. Maatregelen die leiden tot het langer, productief en gemotiveerd in dienst houden van oudere werknemers zijn essentieel voor de publieke sector. Maatregelen met betrekking tot de interne arbeidsmarkt kunnen van de overheidssector een aantrekkelijker werkgever maken op een krappe arbeidsmarkt. Beloningsbeleid is daarvan ook een essentieel onderdeel.

In de tabel hieronder worden aan de negen arbeidsmarktthema's doelstellingen gekoppeld zowel voor de hele arbeidsmarkt als specifiek voor de arbeidsmarkt van de publieke sector. Er zijn veel maatregelen en concrete beleidsadviezen te vinden in eerdere rapporten en beleidsdocumenten die aansluiten bij de gedetailleerde doelstellingen zoals gedocumenteerd in de tabel. In dit rapport wordt een rijke selectie van relevante en actuele maatregelen gepresenteerd; een deel van de maatregelen is al door sectoren in gang gezet. Het uitgangspunt bij de beschrijving van de maatregelen is dat de publieke sector in de volgende jaren niet alleen een netto vrager is naar arbeid, maar vooral ook een vrager naar hoger opgeleiden, professionals en ervaren vakmensen.

Domein	Thema	Doelstellingen algemeen	Doelstellingen publieke sector
Arbeidsvraag	Wat je als overheid doet, doe je goed		Een kritische kijk op taken Realiseren arbeidsproductiviteitsstijging Meer zelfredzaamheid burgers en bedrijven
Arbeidsaanbod	Verder verhogen van arbeidsdeelname	Verder verhogen van arbeidsparticipatie Langer doorwerken Verhogen deeltijdfactor	Normaliseren leeftijdsopbouw
	Investeren in loopbaan en gezondheid	Verminderen ziekteverzuim Investeren in kennis en vaardigheden Investeren in gezondheid Inspannen voor werken naar vermogen	Meer doorgroeimogelijkheden
	Beter combineren van werk en privé	Meer flexibiliteit in werkplekken en -tijden Ruimte voor kinderen	
	<i>Niet in thema's De Grote Uittocht</i>	Verhogen studierendement Verhogen opleidingsniveau	Verbeteren imago overheid als werkgever Inzet kennismigranten
Interne arbeidsmarkt	Inzet op sociale innovatie		Sturing via 'marktprikkels' Functiedifferentiatie Motiveren management
	Vergroten van professionele ruimte en statusherstel professionals		Behoud primaat functie Minder hiërarchie, meer eigen verantwoordelijkheid
	Talenten van professionals beter benutten		Uitgaan van professionele talenten Scholing op maat
Beloning	Markconforme loonontwikkeling		Verruimen definitie 'marktonderbouw beloning' Behoud aansluiting loonontwikkeling markt
	<i>Niet in thema's De Grote Uittocht</i>		Meer flexibiliteit in arbeidsvoorwaardenpakketten Beloning naar functioneren
Flexibiliteit en mobiliteit	Bevorderen mobiliteit	Inzetten voor grote mobiliteit tussen sectoren	Inperken ambtelijke rechtspositie
	<i>Niet in thema's De Grote Uittocht</i>	Verbeteren arbeidsmarktpositie van ouderen	Focus op herplaatsten boventaligen Introduceren flexibele schil

Potentiële effecten

Uit het brede scala van mogelijke maatregelen die nuttig zijn om tegemoet te komen aan zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve dimensie van de toekomstige netto vraag naar personeel in het openbaar bestuur is een aantal potentieel beloftevolle richtingen geselecteerd. Voor negen maatregelen is doorgerekend wat de mogelijke impact zou kunnen zijn. Daarbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat het vrijwel altijd gaat om het doorrekenen van het mogelijk potentieel van een maatregel. Het gaat niet om het doorrekenen van de precieze effecten van een specifieke beleidsmaatregel maar om het uittekenen van de mate waarin de geschetste maatregel de knelpunten uit *De Grote Uittocht* zou kunnen oplossen als beleid werd gevoerd in de aangegeven richting. Ook moet worden benadrukt dat het gaat om ‘back of de envelope’ berekeningen die met onzekerheid zijn omgeven en waarbij vaak niet meer dan contouren worden aangegeven. Nauwkeurige kwantificering van beleidsmaatregelen is niet altijd mogelijk om de praktische reden dat de parameters niet voor handen zijn die essentieel zijn voor de berekeningen (denk aan bijvoorbeeld het meten van de grootte van de gedragsreacties van werknemers en werkgevers). Het nut van de berekeningen is dat ze inzichtelijk maken hoe groot de ruimte is die de BV Nederland en de publieke sector nog heeft als iedereen net iets meer uren aan de slag gaat óf efficiënter werkt.

De negen maatregelen die zijn doorgerekend en een indicatie van hun potentiële effecten staan in de tabel hieronder. Het uitgangspunt bij de impactanalyse is dat de maatregelen leiden tot een vermindering van de kwantitatieve en kwalitatieve arbeidsknelpunten waar de publieke sector in de toekomst tegen aanloopt. In het komende decennia is de publieke sector een netto vrager op de arbeidsmarkt. Maatregelen die de netto behoefte aan nieuw personeel helpen vervullen of verminderen krijgen meer ‘plussen’ naarmate ze daar beter in slagen. Maatregelen waarvan het effect loopt via een verhoging van de productiviteit (2, 5, 8 en 9) dragen mogelijk bij aan het lenigen van kwalitatieve knelpunten. Een belangrijke route om de gemiddelde productiviteit te verhogen is het investeren in de vaardigheden en competenties van de medewerkers. Het verhogen van studierendement en opleidingsniveau draagt bij aan het vergroten van het aanbod van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt.

1. Verhoging pensioensleeftijd	+
2. Vermindering productiviteitsverschillen publieke en private dienstverlening	+++
3. Verkorting duur WW-recht	+
4. Hogere arbeidsdeelname door fiscale maatregelen	++
5. Verhogen studierendement en opleidingsniveau	++
6. Lager ziekteverzuim	++
7. Flexibilisering werktijden	+
8. Hogere productiviteit: investeren in menselijk kapitaal	+++
9. Hogere productiviteit: prestatiebeloning	+++

Maatregelen zoals het verhogen van de pensioenleeftijd (1), het verkorten van de duur WW recht (3), hogere arbeidsdeelname (4) en verhoging studierendement (5) zijn maatregelen die gunstig zijn voor het bestrijden van de kwantitatieve en kwalitatieve toekomstige tekorten op de hele Nederlandse arbeidsmarkt. Zowel de publieke sector als de marktsector profiteert daarvan. Het zijn maatregelen die het arbeidsaanbod stimuleren door meer participatie en een hoger aanbod van uren of die specifiek het aanbod van hoger opgeleiden vergroten.

Bij deze algemene maatregelen scoren de hogere arbeidsdeelname (4) en het verhogen van het studierendement en het opleidingsniveau (5) beter dan het verhogen van de pensioenleeftijd en het verkorten van de WW duur. De hogere arbeidsdeelname gaat vooral over beleid dat tot doel heeft de gemiddelde werktijd per week te vergroten. Nederland is kampioen deeltijdwerken (niet alleen bij vrouwen) en een kleine verhoging van de gemiddelde werkweek bij het grote aantal deeltijders heeft gelijk een relatief groot effect op het arbeidsaanbod. Het verhogen van de gemiddelde werkweek gaat echter niet vanzelf: hierbij speelt de sterke voorkeur van Nederlandse werknemers voor deeltijdwerk (vooral bij vrouwen) een rol, net als en de beperkte mogelijkheden voor het invoeren van fiscale voordelen die de extra uren per week na belasting lonend moeten maken. Het verhogen van studierendement en het opleidingsniveau is potentieel ook bijzonder interessant. Niet alleen omdat de aantallen behoorlijk zijn, maar vooral ook omdat met maatregelen in deze hoek het aantal hoger opgeleiden voor de arbeidsmarkt wordt vergroot. Dit is het meest logische antwoord als het gaat om het oplossen van de kwalitatieve tekorten op de toekomstige arbeidsmarkt.

Het verkorten van de WW is positief voor het vergroten van het arbeidsaanbod maar gaat niet om grote aantallen vergeleken met bijvoorbeeld het effect van een productiviteitsverhoging. De WW verkorting gaat alleen over een deel van de werkzoekenden, de productiviteitsverhoging raakt alle werknemers in de publieke sector. Ook het effect van het verlengen van de pensioenleeftijd gaat alleen over de 55-plussers. Het effect van de latere pensioenleeftijd is kwantitatief ook minder omvangrijk omdat veel oudere werknemers weliswaar later zullen uittreden en langer zullen werken, maar dat betekent nog niet dat iedereen plotsklaps echt tot aan leeftijd 66 of 67 zal blijven werken. De meeste oudere werknemers zullen net als nu vóór de officiële pensioenleeftijd uittreden. Het verlengen van de pensioenleeftijd is overigens niet alleen van belang voor het vergroten van het arbeidsaanbod. Deze maatregel draagt ook bij aan de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën en bevordert de solidariteit tussen de generaties in de financiering van de pensioen- en de zorgkosten. Zoals hieronder zal blijken zijn de kosten van het invoeren van deze maatregelen niet groot. De verkorting van de WW en de verlenging van de pensioenleeftijd kan in principe worden ingevoerd door een eenvoudige wetswijziging. Dit staat echter los van de maatschappelijke discussie die mogelijk gepaard gaat met de invoering van een dergelijke maatregel.

Maatregelen die specifiek op de publieke sector slaan zijn 2 en 6 tot en met 9. Het beleid om het ziekteverzuim terug te dringen en om werknemers in de publieke sector meer mogelijkheden te bieden om flexibel te werken (Het Nieuwe Werken) heeft ten opzichte van andere maatregelen een bescheiden kwantitatief effect op het arbeidsaanbod in de sector. Ze zijn mogelijk om andere redenen dan het verbreden van het aanbod zinvol en kunnen bijdragen aan het welbevinden van de werknemer. De algemene aanname is dat tevreden en gezonde werknemers ook een hogere productiviteit zullen vertonen.

Opvallend in de tabel hierboven is dat het grootste aantal plussen staat bij maatregelen die de productiviteit vergroten (2, 8 en 9). Dat is op zichzelf niet verbazingwekkend. Het gaat om de verhoging van de gemiddelde arbeidsproductiviteit van het hele personeelsbestand (maatregel 2) of grote delen van het personeelsbestand (8 en 9). Zelfs een kleine toename van de arbeidsproductiviteit heeft dan relatief grote effecten. Tegelijk is het verhogen van arbeidsproductiviteit niet altijd makkelijk te realiseren in een organisatie. Het vraagt om investeringen in efficiëntere werkprocessen door zowel technologische als sociale innovatie (“slimmer werken”) en in het menselijk kapitaal van medewerkers. Onder de negen arbeidsmarktthema’s die in *De Grote Uittocht* worden voorgesteld, zit er een groot aantal die kunnen omgezet worden in productiviteitsverhogende maatregelen. De thema’s investeren in opleiding en gezondheid, het inzetten op sociale innovatie en het beter benutten van de talenten van professionals zijn direct verbonden aan mogelijke maatregelen die de arbeidsproductiviteit kunnen verhogen. Maar ook bij andere thema’s zoals wat je als overheid doet, doet je goed, het beter combineren van werk en privé, het vergroten van de professionele ruimte en het bevorderen van mobiliteit passen maatregelen die de productiviteit stimuleren. Zelfs het thema marktconforme loonontwikkeling kan worden geïnterpreteerd als aanleiding om te experimenteren met bijvoorbeeld vormen van prestatiebeloning die mogelijk tot een hogere productiviteit leiden.

Voor de publieke sector liggen in principe grote kansen in maatregelen die de productiviteitsverschillen tussen de private en publieke dienstverlening verminderen. Vooraleer dit toe te lichten eerst een waarschuwing vooraf. De arbeidsproductiviteit wordt in de marktsector anders gemeten dan in de publieke sector. Voor de marktsector zijn marktprijzen beschikbaar waarmee de toegevoegde waarde van de sector kan worden gemeten. Dat is niet het geval voor de publieke sector. Waar de resultaten van de berekeningen vooral op doelen, is dat de publieke sector mogelijk kan leren van de ‘best practices’ van de commerciële dienstverlening. Commerciële dienstverleners worden door concurrentie op de markt gedwongen om hun diensten zo efficiënt mogelijk en tegen de hoogste kwaliteit te leveren. De commerciële dienstverlening wordt door de markt gedwongen om te zoeken naar een personeelsbeleid en een arbeidsorganisatie die hen in staat stelt om zowel aan de wensen van hun klanten als aan de eisen van hun werknemers te voldoen. Succesvolle commerciële dienstverleners slagen er in om dit evenwicht te vinden. De publieke sector is geen commerciële dienstverlener, maar toch nog altijd een dienstverlener en heeft er mogelijk baat bij om te leren van bedrijven die op een markt opereren.

De impactberekening van de investeringen in menselijk kapitaal (maatregel 8) heeft vooral te maken met het verhogen van de productiviteit van oudere werknemers. Dit is een problematiek die niet alleen speelt in de publieke sector maar in de hele arbeidsmarkt. Door de vergrijzing komen er in de volgende decennia relatief meer oudere werknemers in praktisch elke arbeidsorganisatie. Investeren in het menselijk kapitaal van oudere werknemers om ze productief en gemotiveerd aan het werk te houden tot de wettelijke pensioenleeftijd wordt daarmee een doelstelling die door werkgevers in de private en de publieke sector wordt gedeeld. Van de oplossingen die in de ene sector worden gevonden, kunnen andere sectoren profiteren.

Of een maatregel uiteindelijk aan te bevelen is, is niet alleen afhankelijk van het effect. Ook de kosten die met een maatregel gepaard gaan zijn belangrijk, de kosten mogen niet groter zijn dan de baten. Bij de doorrekeningen zijn uitdrukkelijk geen schattingen gemaakt voor de bijbehorende kosten. Dit gaat een stap te ver, iedere berekening zou dan in moeten worden omgezet in een integrale kosten-batenanalyse. Wel kan worden beargumenteerd of een maatregel of doelstelling weinig of veel kosten kent. Onderstaand een overzicht.

1. Verhoging pensioensleeftijd	Laag	In principe alleen de directe kosten die gepaard gaan met de stelselwijziging. Dit is vooral een verandering in regelgeving waaraan het aanbod van arbeid zich aanpast.
2. Verminderen productiviteitsverschil publieke en zakelijke dienstverlening	Onbekend	Het gaat hier om veranderingen in de interne arbeidsorganisatie van de publieke sector, om maatregelen die de status van ambtenaar en werknemer vergelijkbaar maken en om de harmonisatie van de productieomgeving van de publieke en de private sector.
3. Verkorting duur WW-recht	Laag	In principe alleen de directe kosten die gepaard gaan met de stelselwijziging. Ook dit is een verandering in regelgeving waaraan de werkzoekenden zich aanpassen in hun zoekgedrag.
4. Hogere arbeidsdeelname door fiscale maatregelen	Hoog	Met alle fiscale maatregelen gaan belastingkortingen en subsidies gepaard waardoor het netto loon toeneemt. Het aanbod van arbeid reageert op de mate waarin het netto loon toeneemt.
5. Verhogen studierendement en opleidingsniveau	Onbekend	Kosten hangen af van de methode die wordt gebruikt: 'sticks' of 'carrots'?
6. Lager ziekteverzuim	Onbekend	Kan duur zijn wanneer werkgever gaat bijdragen aan gezondheid door stimuleren gezonde levensstijl
7. Flexibilisering werktijden	Onbekend	In ieder geval worden er kosten gemaakt door infrastructuur te verbeteren. Gebouwen langer open of voorziening voor thuiswerken. Er zijn minder congestiekosten in het verkeer.
8. Hogere productiviteit: investeren in menselijk kapitaal	Hoog	Investeringen in opleidingen kosten geld. Bij goede beslissing wordt dit terugverdiend, maar het is onzeker of dit bij dezelfde werkgever en binnen het tijds kader wordt gerealiseerd
9. Hogere productiviteit: prestatiebeloning	Onbekend	Ligt aan de inrichting van het systeem. Hoeft op voorhand niet duurder te zijn wanneer productieven meer worden beloond en de minder productieven niet.

Op voorhand is er een aantal maatregelen waarvan de kosten niet hoog hoeven te zijn. Zo geldt bij de verhoging van de pensioenleeftijd en het inkorten van het WW-recht dat er zelfs netto-besparingen zijn, uitgezonderd mogelijke netto-implementatiekosten die gepaard gaan met de stelselwijziging. Omgekeerd geldt bij maatregelen om de participatie of het menselijk kapitaal te verhogen dat er juist grote investeringen moeten worden gedaan.

Ten slotte

In de volgende decennia krimpt in Nederland de bevolking tussen de 15 en de 65 jaar. Dat is de potentiële beroepsbevolking. Indien er niets veranderd aan het aanbodgedrag van de potentiële beroepsbevolking dan wordt het arbeidsaanbod in de volgende jaren kleiner. De vraag naar

arbeid loopt dan tegen een barrière aan. De werkgevers in de publieke sector krijgen het moeilijk om geschikte werknemers te vinden, vacatures blijven langer open staan en er ontstaat op de markt een opwaartse druk op de lonen omdat werkgevers zullen proberen schaarse werknemers bij elkaar weg te kopen. Daarboven zal de spanning op de arbeidsmarkt verschillen voor verschillende kwalificaties van werknemers. Algemeen is de verwachting dat in een kenniseconomie de tekorten relatief het grootst zullen zijn voor de hoger opgeleiden, voor professionals en ervaren vakmensen. De overheid heeft relatief veel hoger opgeleiden, professionals en ervaren mensen in dienst en opereert straks vooral op dat deel van de arbeidsmarkt waar het aanbod van mensen met die kwalificaties het meest schaars is.

Daarom heeft de publieke sector er net als de private sector belang bij dat maatregelen worden doorgevoerd die het aanbod van arbeid op de Nederlandse arbeidsmarkt doet toenemen. Hetzij aan de extensieve marge: meer mensen op de arbeidsmarkt, hetzij aan de intensieve marge: mensen op de arbeidsmarkt werken meer uren. De mogelijkheden aan de extensieve marge zitten vooral in de toename van de participatie van 55-plussers. De participatiepercentages zijn daar nog relatief laag en de mogelijkheden om ze te vergroten zijn nog substantieel. De mogelijkheden aan de intensieve marge zitten vooral in het vergroten van de gemiddelde werkweek van de deeltijders. Nederlands heeft internationaal heel veel mensen die in deeltijd werken en zelfs een kleine toename van de gemiddelde werkweek heeft grote effecten.

Omdat de tekorten zich vooral zullen concentreren bij hoger opgeleiden, professionals en vakmensen ligt het voor de hand dat er wordt geïnvesteerd in het vergroten van het aanbod aan de bovenkant van de arbeidsmarkt door het stimuleren van het onderwijs. Jonge generaties moeten meer en efficiënter worden opgeleid.

De publieke sector blijft ondanks de voorgenomen bezuinigingen toch een netto vrager naar arbeid, vooral wegens de grote uitstroom van een relatieve vergrijsd personeelsbestand. De publieke sector worstelt daarbij met zowel kwantitatieve als kwalitatieve knelpunten. Voor een deel kan de publieke sector rekenen op nationaal beleid dat er toe leidt dat het potentiële aanbod in Nederland wordt vergroot (zowel aan de extensieve als aan de intensieve marge) en dat er wordt geïnvesteerd in het onderwijs en daarmee in een toename van het aanbod van goed gekwalificeerde mensen. Verder kan de publieke sector beleid voeren waardoor het efficiënter gebruik maakt van zijn eigen personeel. Dat kan bijvoorbeeld door ziekteverzuim aan te pakken. Of de publieke sector kan haar werktijden flexibiliseren waardoor ze een aantrekkelijker werkgever wordt en sterker staat op de krappere arbeidsmarkt. Uit de berekeningen in dit rapport is ook af te leiden dat maatregelen die de productiviteit verhogen, door middel van sociale innovatie en door investeringen in de vaardigheden en de professionaliteit van het personeel, veel potentie hebben om zowel de kwantitatieve maar zeker ook de kwalitatieve tekorten te verminderen.

Voorwoord

In 2010 verscheen het rapport De Grote Uittocht met een toekomstverkenning in vier scenario's van de arbeidsmarkt van onderwijs en overheid. Het rapport is een gezamenlijke publicatie van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het ministerie van BZK. Een belangrijke conclusie uit het rapport na doorrekening van de vier scenario's is de volgende: "In alle gevallen dreigen – in meerdere of mindere mate – kwalitatieve dan wel kwantitatieve arbeidsmarktknelpunten en krappe budgetten richting 2020". Dit SEO rapport volgt in het kielzog van De Grote Uittocht. Er wordt uitgegaan van de (negen) arbeidsthema's die daarin worden voorgesteld als richtingen waarin de oplossingen voor de arbeidsmarktknelpunten moeten worden gezocht. Het SEO rapport brengt de arbeidsmarkttuitdagingen van de publieke sector in kaart, inventariseert wat de doelstellingen zijn die bij de arbeidsmarktthema's uit "De grote Uittocht" horen en beschrijft de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te verwezenlijken. Het is niet doenbaar om voor al deze maatregelen door te rekenen wat de impact ervan zou zijn op de toekomstige arbeidsmarkt van de publieke sector. Maar een eerste schets op hoofdlijnen van wat potentieel beloftevolle en vruchtbare maatregelen kunnen zijn om de knelpunten uit de De Grote Uittocht aan te pakken, is wel mogelijk en wordt in dit rapport uitgevoerd. Het streven is hiermee interessant materiaal te leveren voor de zo noodzakelijke discussie over de toekomstige arbeidsmarkt van de publieke sector.

Het rapport is geschreven door medewerkers van SEO Economisch Onderzoek. Dr. Arjan Heyma (SEO) en Prof. Dr. Robert Dur (EUR) hebben over onderdelen geadviseerd. Materiaal voor de eerste drie hoofdstukken is aangeleverd door Arne Meeter, Vanessa Roelse en Reza Tabatabaie van het Ministerie van BZK. SEO heeft daarvan bij het schrijven van dit rapport dankbaar gebruik gemaakt. Dank is ook verschuldigd voor adviezen en suggesties van de begeleidingscommissie van binnen het ministerie van BZK. Deze had een soms wisselende samenstelling. De vaste kern bestond uit Robbert Bakker, Dick Hagoort en Erie Tanja. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport ligt bij SEO Economisch Onderzoek

1 Arbeidsmarktuitedagingen in kaart

De overheid staat als werkgever een cruciaal decennium te wachten. Budgetten voor de komende jaren staan onder druk als gevolg van de economische crisis en van de hogere collectieve lasten nu en in de volgende decennia. De problematiek is niet alleen financieel. De overheid voelt ook als werkgever direct de gevolgen van de vergrijzing. In de komende jaren gaan veel werknemers van de overheid met pensioen. Deze ontwikkelingen doen zich in alle overheidssectoren en in de marktsector voor, zij het elk op hun eigen manier.

Deze uitdagende combinatie van financiële en demografische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector is al gepresenteerd in de toekomstverkenning *De Grote Uittocht* (Ministerie van BZK, VSO en SCO, 2010). Daarenboven veranderen verwachtingen die burgers hebben over de omvang en de kwaliteit van de overheidsdiensten in de loop van de tijd. Overheidstaken worden elk decennium anders ingevuld. Dit alles maakt het noodzakelijk dat de overheid haar positie als werkgever evalueert, haar toekomstige vraag naar arbeid in kaart brengt en deze evaluatie confronteert met de te verwachten ontwikkelingen in het aanbod. Deze confrontatie laat zien dat vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten en dat knelpunten onvermijdelijk zijn.

In dit eerste hoofdstuk wordt besproken wat de huidige stand van zaken is op de arbeidsmarkt, wat de verwachtingen zijn tot 2020 en waar de knelpunten liggen: zowel voor de markt als de overheidssectoren, en voor het openbaar bestuur in bijzonder. Dit is de basis om in volgende hoofdstukken te inventariseren wat mogelijke oplossingen zijn voor deze knelpunten en vervolgens te onderzoeken welke van deze oplossingen het meest effectief is.

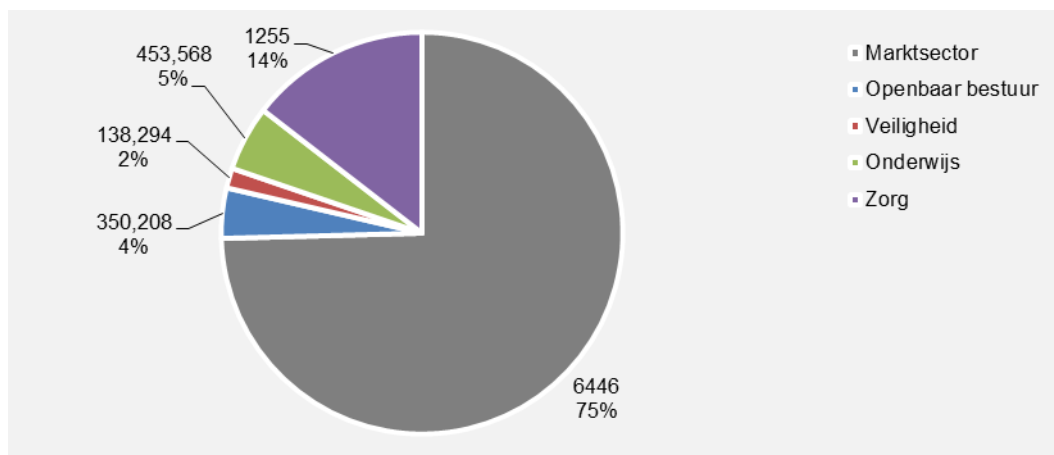
1.1 De arbeidsmarkt van de overheid in perspectief

In 2009 kende Nederland ruim acht-en-een-half miljoen werkzame personen.¹ Bijna een miljoen Nederlanders is werkzaam bij de overheid, voornamelijk in onderwijs en openbaar bestuur, zie Figuur 1.1. In de zorg (gezondheid- én welzijnszorg) werken meer dan een miljoen personen. Samen zijn de publieke sectoren goed voor een kwart van het aantal werkzame personen.

Figuur 1.2 toont de ontwikkeling van het aantal werkzame personen in de marktsector, in de overheidssectoren en de zorgsector. De werkgelegenheid in elk van de sectoren in 1980 is op 100 geprikt. De index van het aantal werkzame personen in de marktsector groeit in de drie decennia tussen 1980 en 2009 van 100 naar bijna 141. Dat is een groei van 41 procent. Het aantal werkzame personen in het openbaar bestuur (exclusief zbo's) daalt over deze dertigjarige periode met ongeveer 22 procent. Eerst groeit de werkgelegenheid in het openbaar bestuur, maar ondervindt een forse klap in 1988 ten gevolge van wat zou kunnen genoemd worden de eerste privatiseringsgolf ingezet tijdens de kabinetten Lubbers I en II. De daling zet zich vervolgens langzaam voort, met veel schommelingen in de loop van de tijd.

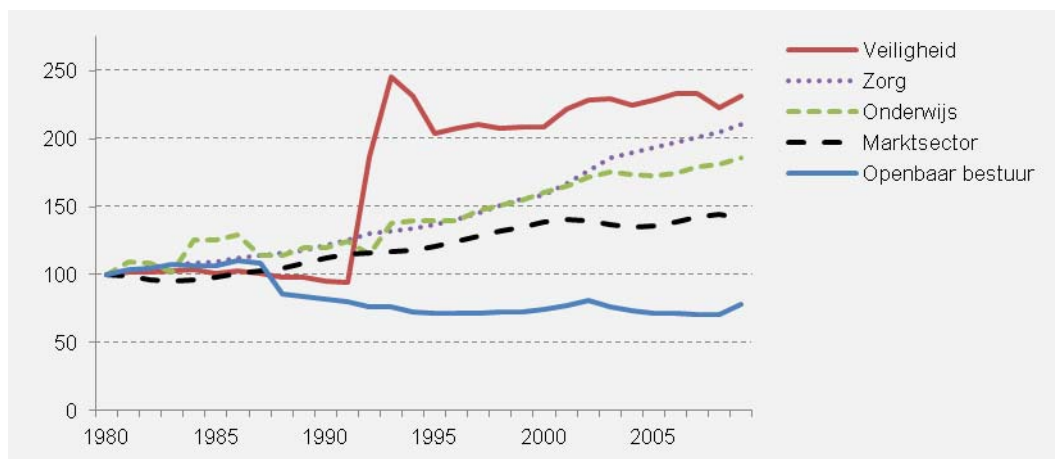
¹ Tot de werkzame personen behoren alle mensen die betaald werk verrichten in Nederland. Dit is een ruimer begrip dan de werkzame beroepsbevolking. Tot de werkzame beroepsbevolking behoren alleen personen tussen de 15 en de 65 jaar die ten minste 12 uur per week werken en in Nederland wonen. Het totaal aantal werkzame personen telt ruim een miljoen meer mensen dan de totale werkzame beroepsbevolking.

Figuur 1.1 Een kwart van de Nederlandse werkenden in de publieke sector (werkzame personen, x 1.000)



Bron: Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 1.2 Groei personeelsbestand in openbaar bestuur kleiner dan in markt (index, 1980=100)



Bron: Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

In alle andere sectoren is de groei van het personeelsbestand groter dan in de marktsector. Sinds het begin van deze eeuw domineert de groei van de zorgsector. Opvallend is de sprong van de sector veiligheid (politie, defensie en rechterlijke macht²) in 1992. Deze sprong heeft alleen maar statistische redenen: in 1991 zijn gemeentepolitie en rijkspolitie samengevoegd in politie en in 1992 zijn beroepsmilitairen voor het eerst gaan meetellen. Na 1992 verloopt de ontwikkeling van het aantal werkzame personen in de sector veiligheid vrij vlak.

Een voor de hand liggende vraag is of de ontwikkelingen van het aantal werkzame personen in de verschillende sectoren beïnvloed wordt door de economische conjunctuur? Een eenvoudige berekening van de correlatie tussen de jaarlijkse groei van het BNP en de jaarlijkse groei van het

² In de *Trendnota Arbeidsmarktzuken Overheid 2011* (Ministerie van BZK, 2010e) wordt de Rechterlijke Macht meegeteld bij het openbaar bestuur en bestaat de sector veiligheid alleen uit de deelsectoren politie en defensie. In de *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010* (Ministerie van BZK, 2010a) wordt de rechterlijke macht niet meegerekend bij het openbaar bestuur. Het wordt, net als in dit rapport, opgeteld bij de sector veiligheid.

aantal werkzame personen in de verschillende sectoren (niet weergegeven) laat zien dat de werkgelegenheid in de marktsector positief gecorreleerd is met de economische groei. Alle sectoren in de publieke sector zijn negatief gecorreleerd. De negatieve correlatie is in geen van de gevallen sterk en in de sector onderwijs zelfs bijzonder laag (in absolute waarde).

Figuur 1.2 laat zien dat, met uitzondering van het openbaar bestuur, de werkgelegenheid in aantal personen is gestegen sinds 1980. Daarmee zijn echter de onderlinge verhoudingen tussen de sectoren niet meteen duidelijk. Tabel 1.1 geeft, aanvullend op Figuur 1.2, de aandelen van de verschillende sectoren van het totaal aantal werkzame personen.

Tabel 1.1 Verschillen in de ontwikkeling aandelen overheidssectoren (in procenten)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Marktsector (excl. zorg)	77,2	74,9	78,0	77,5	77,9	75,4	74,6
Overheid (excl. zorg)	12,7	14,2	10,9	11,0	10,4	10,7	10,9
Openbaar bestuur (excl. zbo's)	7,6	8,0	5,6	4,5	4,1	3,9	4,1
Veiligheid	1,0	1,0	0,9	1,7	1,5	1,7	1,6
Onderwijs	4,1	5,1	4,4	4,8	4,8	5,1	5,2
Gezondheid- en welzijnszorg	10,1	10,9	11,0	11,4	11,7	14,0	14,5

Bron: Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

De vergelijking van de werkgelegenheidsverdeling tussen 1980 en 2009 laat zien dat vooral het aandeel van de zorgsector is gestegen. Maar ook de omvang van de sector veiligheid is (relatief) fors gestegen. De aandelen van de marktsector en het openbaar bestuur zijn enigszins afgenomen. De ontwikkeling van de sector onderwijs is wisselend door de jaren heen.

De samenstelling van de werkzame personen is niet in alle sectoren gelijk, het personeelsbestand van de publieke sector heeft een andere samenstelling dan die in de markt. Tabel 1.2 geeft een overzicht. In publieke sector werken relatief meer vrouwen dan in de markt, met uitzondering van de veiligheidssector. Het aandeel werknemers met niet-westerse etniciteit blijft in alle sectoren achter bij de markt. Wat betreft deeltijdwerkers is het beeld minder eenduidig. Vooral in de onderwijs- en zorgsector werken veel deeltijdwerkers. Dit is niet verrassend, in die sectoren werken ook relatief veel vrouwen. In de veiligheidssector is dat aandeel laag.

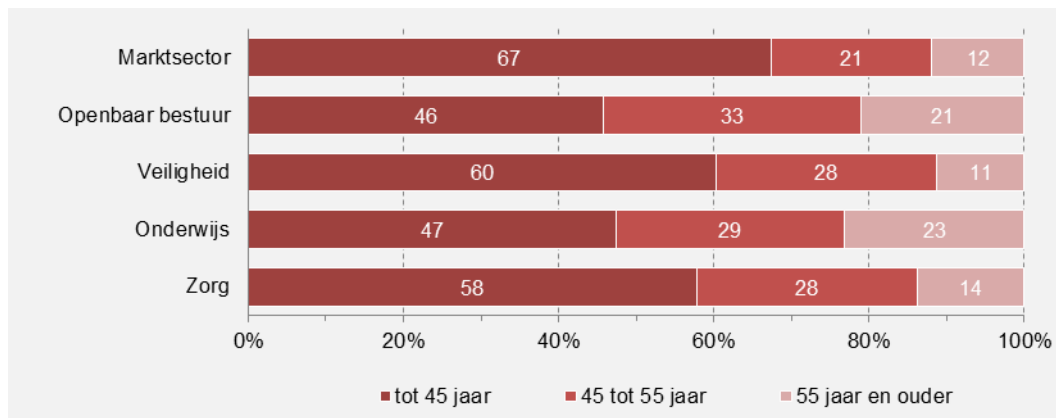
Tabel 1.2 Samenstelling personeel verschildt tussen de sectoren (in procenten)

	% vrouw	% niet-westerse allochtoon	% deeltijd
Marktsector	39,3	10,2	45,2
Openbaar bestuur	44,0	7,7	34,6
Veiligheid	24,8	4,8	17,0
Onderwijs	62,5	4,7	57,3
Gezondheid- en welzijnszorg	81,0	6,8	79,2

Bron: Ministerie van BZK (2010b en 2010c) en CBS (2010b, 2010d en 2010e), bewerking SEO Economisch Onderzoek

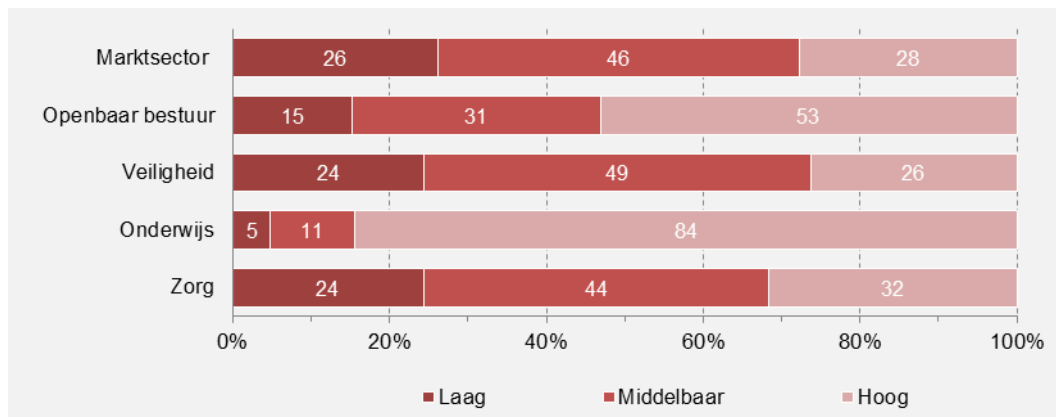
Figuur 1.3 en Figuur 1.4 geven de verdeling naar hoogst behaalde onderwijsdiploma en leeftijd weer. In de overheid- en zorgsectoren werken meer ouderen en hoger opgeleiden dan in de markt. In deze specifieke samenstelling schuilt een grote uitdaging voor de toekomstige arbeidsmarkt van de publieke sector: oudere werknemers gaan in de volgende jaren met pensioen (en dus is de vervangingsvraag relatief groot) en de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden is krap!

Figuur 1.3 Onderwijs en openbaar bestuur het meest vergrijsd (aandeel in procenten)



Bron: Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010d), bewerking SEO Economisch Onderzoek

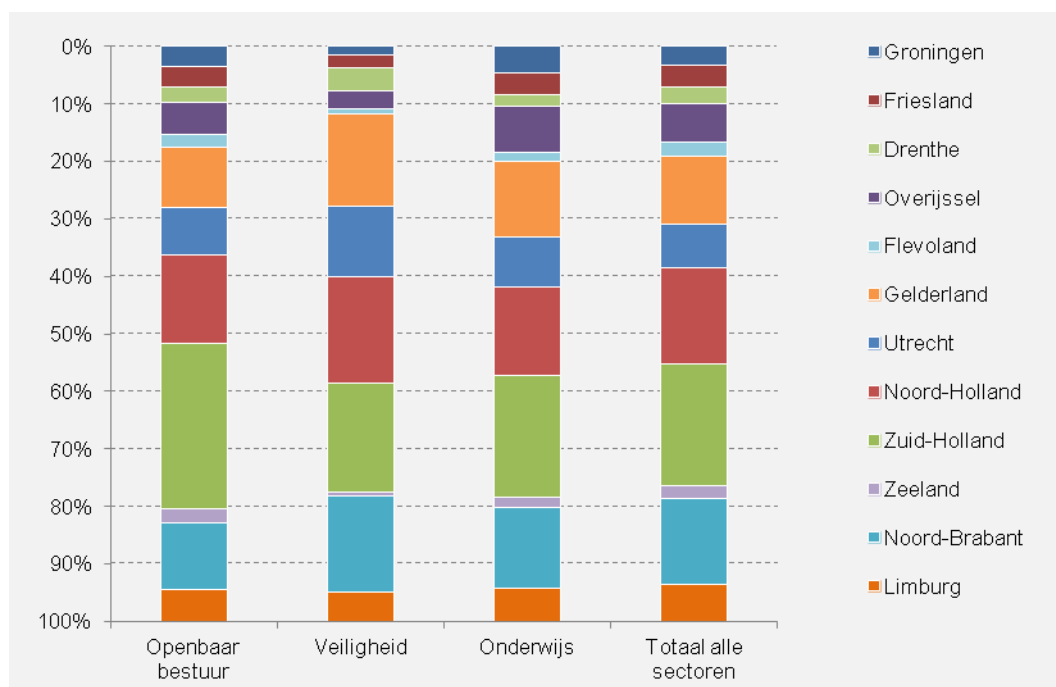
Figuur 1.4 Personeel in publieke sector vaker hoog opgeleid (aandeel in procenten)



Bron: Ministerie van BZK (2010c) en CBS (2010b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de arbeidsmarkt van de overheid wordt soms ten onrechte gedacht dat die zich vooral concentreert rondom Den Haag. Figuur 1.5 laat zien dit niet gesteld mag worden. De regionale spreiding van de werkgelegenheid van de overheid is anders, maar net zo divers, als in de marktsector. Het openbaar bestuur is weliswaar sterk gefundeerd in Zuid-Holland (29%) door de concentratie van rijksdiensten. Dat geldt echter niet voor de sectoren onderwijs en veiligheid. Figuur 1.5 maakt ook duidelijk dat de werkgelegenheid in alle sectoren sterk geconcentreerd is in de Randstad (provincies Zuid- en Noord-Holland en Utrecht). Voor de publieke sector is dat voor iets meer dan de helft (mede omdat ook de vier grote gemeenten in de Randstad zijn te vinden), voor de andere sectoren is het iets minder dan de helft.

Figuur 1.5 Werknemers publieke sector niet regionaal geclusterd



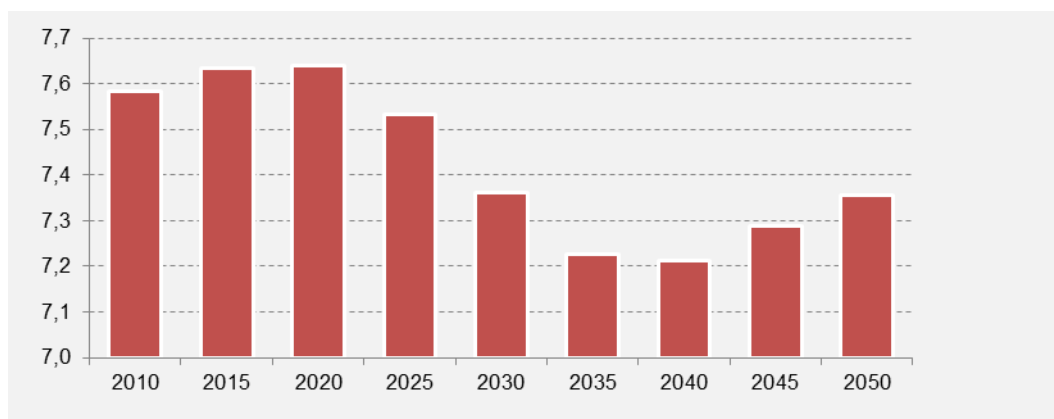
Bron: Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010a), bewerking SEO Economisch Onderzoek

1.2 De arbeidsmarkt van de toekomst

Trendmatige ontwikkelingen die nu reeds zichtbaar zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt worden in het volgende decennium naar alle waarschijnlijkheid gecontinueerd. De meeste van deze ontwikkelingen zijn relevant voor de publieke sector én voor de marktsector. Het betreft de lagere groei van het aanbod van arbeid, de veranderende samenstelling van het arbeidsaanbod, de toename in de kennisintensiteit en een toename in de flexibiliteit en mobiliteit van de factor arbeid. De marktsector zal zich net als in het verleden ook in de toekomst voortdurend vernieuwen door het aanbieden van nieuwe producten en het aanwenden van nieuwe productiemethoden. Technologische en sociale innovatie zijn noodzakelijk om overeind te blijven in een concurrerende wereldeconomie. Ook in de publieke sector zijn veranderingen onvermijdelijk. Die worden niet alleen door internationale concurrentie veroorzaakt, maar (vooral) door politieke keuzes uitmondend in bezuinigingen en door veranderingen in de vraag van burgers naar omvang en kwaliteit van overheid en zorg.

1.2.1 Trend 1: krimp en veranderende samenstelling beroepsbevolking

De meest fundamentele verandering is dat het einde van de groei van de beroepsbevolking in zicht is. De Grote Recessie heeft deze problematiek wellicht even doen vergeten, maar ook bij licht economisch herstel zal de krapte op de arbeidsmarkt in de komende jaren weer terugkeren (UWV, 2011). Op basis van de lange termijn raming (Euwals & Folmer, 2009) wordt na 2020 zelfs een krimp van de beroepsbevolking verwacht, zie Figuur 1.6. De uitstroom van oudere werknemers is groter dan de instroom van jongeren op de arbeidsmarkt. De verwachte groei van de arbeidsparticipatie (met name door meer participatie van oudere werknemers en vrouwen) is per saldo niet groot genoeg om het tij te keren (Euwals en Folmer, 2009).

Figuur 1.6 Geen groei meer van beroepsbevolking (aantal personen, x 1 miljoen)

Bron: Euwals & Folmer (2009), bewerking SEO Economisch Onderzoek

De impact van de vergrijzing en natuurlijke uitstroom op de arbeidsmarkt van de overheid is in *De Grote Uittocht* al in kaart gebracht. Voor alle overheids- en onderwijssectoren samen geldt dat er tot 2020 ongeveer 3 op de 10 mensen de overheid verlaten om met pensioen te gaan. Daarnaast stroomt iets minder dan de helft van het huidige bestand in de komende tien jaar uit naar een andere baan bij een andere werkgever. In de komende tien jaar zal in de publieke sector 70 procent van het huidige personeel vertrokken zijn, richting pensionering of ander werk. (Ministerie van BZK, VSO en SCO, 2010).

1.2.2 Trend 2: mobiliteit en flexibiliteit steeds belangrijker

De nul-groei, en uiteindelijke krimp, van de beroepsbevolking zal toekomstige spanningen op de arbeidsmarkt verder vergroten. Arbeid wordt schaarser. Mobiliteit wordt daarmee steeds belangrijker. Sectoren waar in- en uitstroom relatief groot is, kunnen zich relatief snel aanpassen. Zij hebben meer ervaring met het werven van nieuw personeel, hoewel schaarste ook die sectoren beperkt. Tabel 1.3 toont de externe mobiliteit (in dit geval gedefinieerd als percentage van de werknemers dat in de afgelopen vier jaar is overgestapt naar een andere baan in een andere sector). Deze is het laagst bij het openbaar bestuur en het onderwijs. Echter, dit beeld moet worden genuanceerd. De mobiliteit is vooral hoog in de horeca en zakelijke dienstverlening, het verschil met andere sectoren in de markt is kleiner (zie verder Bruggink & Siermann, 2008).

Tabel 1.3 Externe mobiliteit in publieke sector blijft achter bij de markt

	Externe mobiliteit in 2008 (in procenten)
Marktsector	15,2
Openbaar bestuur (incl. Veiligheid)	9,6
Onderwijs	8,3
Gezondheid- en welzijnszorg	11,5

Bron: Bruggink & Siermann (2008), bewerking SEO Economisch Onderzoek

De lagere mobiliteit bij de overheidssectoren wordt beïnvloed door kenmerken van het personeelsbestand. Voor alle sectoren in de economie geldt dat de externe baanmobiliteit van oudere werknemers (45 jaar en ouder) aanzienlijk lager is dan die van jongere werknemers. (Bruggink & Siermann, 2008). Werknemers in de publieke sector zijn gemiddeld iets ouder.

Daarentegen zijn hoger opgeleiden juist weer iets meer mobiel dan lager opgeleiden. Werknemers in de publieke sector zijn gemiddeld hoger opgeleid dan in de markt. Echter, het effect van leeftijd domineert. Het vergrijnde personeelsbestand is zowel een oorzaak als een gevolg van de lagere mobiliteit. Hier moet overigens wel opgemerkt worden dat de overheid een flink grotere interne mobiliteit (bij dezelfde werkgever) kent dan andere sectoren in de economie (Ministerie van BZK, 2010a). De overheid is dus in staat werknemers binnen de sector te houden en een andere baan aan te bieden. Een grote interne mobiliteit draagt alleen niet bij aan het vergroten van het personeelsbestand.

Mede door globalisering veranderen de verhoudingen in de wereld en op de Nederlandse arbeidsmarkt. De economie is lastiger te voorspellen en daarmee ook de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Dit vergt steeds meer aanpassingsvermogen van organisaties. Niet alleen van sectoren maar ook op regionaal niveau. In de loop van de jaren is het aantal flexwerkers en vooral het aantal zelfstandigen toegenomen. Zij vormen de flexibele schil rondom veel bedrijven in de marktsector. De flexibele schil is bijzonder conjunctuurgevoelig. In het begin van de recessie verliezen flexibele werknemers als eerste hun baan. Bij een opleving zijn zij ook echter de eerste die weer aan de slag gaan.

Tegelijkertijd hebben ook werknemers andere wensen en behoeften. Opleiding, flexibiliteit en mogelijkheden om werk en privé te combineren worden steeds belangrijker. De gemiddelde werknemer, die om negen uur inklokt en om vijf uur uit, bestaat niet meer. Hier past ook een groeiend aandeel deeltijdwerkers bij. Niet alleen vrouwen maar ook mannen gaan minder fulltime werken. Deze ruimte moet geboden worden, maar zal ook betekenen dat de organisatie van werk anders zal moeten. Minder hiërarchie, kortere lijnen en meer zelfstandigheid moeten de nieuwe ambtenaar ondersteunen.

1.2.3 Trend 3: kennisintensievere economie

Een positieve ontwikkeling is dat het opleidingsniveau van de Nederlandse (beroeps)bevolking stijgt. De komende jaren stromen meer hoger opgeleiden en minder lager opgeleiden in op de arbeidsmarkt dan in de afgelopen jaren (ROA, 2009). Uit de Referentieraming 2009 van het ministerie van OCW blijkt dat tussen 1990 en 2007 de onderwijsdeelname relatief gezien is toegenomen (Ministerie van OCW, 2009). De gemiddelde ‘onderwijsloopbaan’ is in deze periode ongeveer 1,25 jaar langer geworden. Door de kwalificatieplicht en de verdere groei van het hoger onderwijs wordt dit in de toekomst naar verwachting nog langer.

In de toekomst zal de opleidingssamenstelling aan de vraagzijde en aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt veranderen. Een kennisintensievere productie betekent dat er een grotere vraag is naar hoger opgeleide werknemers. Het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking neemt toe, maar de belangrijke vraag blijft of deze toename voldoende is om aan de gestegen vraag naar kenniswerkers te voldoen. Verwacht wordt dat in de toekomst, door nieuwe beroepen en hogere eisen, tekorten zullen ontstaan aan hogeschoolden. Tegelijkertijd zal de vraag naar middelbaar opgeleiden juist iets dalen (Cedefop, 2010a en 2010b). Ook op regionaal niveau zullen verschillen toenemen met een grotere kwalitatieve mismatch als gevolg. In de Randstadregio's neemt de beroepsbevolking de komende jaren nog toe, terwijl deze in perifere regio's (zoals Oost Groningen, Zuid – Limburg en Zeeuws Vlaanderen) nu al krimpt.

1.2.4 Trend 4: een meer compacte overheid en bezuinigingen

Door de recente kredietcrisis is het financieringstekort van de overheid opgelopen. Er moeten maatregelen getroffen worden om het financieringstekort weer op orde te krijgen. Wegens demografische verschuivingen dreigen in de toekomst structurele tekorten. Reden temeer voor bezuinigingen. De bezuinigingen hebben directe gevolgen voor de werkgelegenheid in de overheidssectoren. Bovendien faciliteren zij een meer compacte overheid. Dit is niet alleen een publiek doel, de maatschappij verandert ook. Burgers stellen steeds andere eisen aan de overheid. Op sommige terreinen verwachten zij meer bemoeienis, terwijl in andere domeinen minder overheid is gewenst. Dit vraagt om een andere (steeds meer vraaggestuurde) inrichting van de dienstverlening, en mogelijk een andere rol voor de overheid. Door slim op deze ontwikkelingen te anticiperen kunnen personeelsproblemen (lees overschotten en tekorten) wellicht creatief worden opgelost.

Bezuinigingen zullen in de komende jaren een stempel drukken op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Aan de hand van de budgettaire taakstellingen uit het regeerakkoord heeft het CPB een schatting gemaakt van het werkgelegenheidseffect (CPB, 2010b). Het gaat nadrukkelijk om een schatting, op welke manier de budgettaire taakstellingen in de realiteit uitpakken staat (nog) niet vast. De sectoren openbaar bestuur en veiligheid (vooral Defensie) zullen hun personeelsbestand moeten afslanken. In het onderwijs en de zorg wordt (budgettair) ruimte gecreëerd om meer mensen in dienst te nemen. Het voorgenomen beleid is een belangrijke determinant voor de vraag naar arbeid vanuit de publieke sector. In Tabel 1.4 is uitgegaan van de berekeningen van het CPB voor de periode 2011-2015. Bezuinigingen leiden daarbij tot een negatieve uitbreidingsvraag. De CPB berekeningen zijn aangevuld met de best mogelijke schattingen van de personeelsuitstroom voor deze periode. De uitstroom leidt tot een positieve vervangingsvraag. Tabel 1.4 plaatst de bezuinigingen in perspectief: hoe verhouden de bezuinigingen zich tot het natuurlijk verloop in de komende vijf jaar?

Tabel 1.4 Ondanks bezuinigingen toch behoefte aan nieuw personeel (vraag en aanbod naar arbeid in percentages per jaar, periode 2011-2015)

	Uitbreidingsvraag		Vervangingsvraag			"Instroomgat"	
	Basispad (Balkende IV)	Beleidspakket (Rutte I)	Bereiken pensioensgerechtigde leeftijd	Overige uitstroom "Laag"	Overige uitstroom "Hoog"	Minimum variant	Maximum variant
Openbaar bestuur	-1,3	-3,5	1,2	4,2	7,0	1,9	7,0
Veiligheid	-0,9	-1,4	0,4	4,1	6,6	3,2	6,1
Onderwijs	0,0	0,3	1,6	5,8	7,5	7,7	9,1
Zorg	2,5	2,8	0,7	5,7	9,6	9,1	12,8

Gemiddelde instroom over periode 1999-2007.

Bron: CPB (2010a en 2010b), Ministerie van BZK (2010b en 2010d) en AZWInfo (2011). Bewerking SEO Economisch Onderzoek

De belangrijkste les is dat er, ondanks de bezuinigingen, in alle deelsectoren per saldo vraag naar nieuw personeel blijft bestaan. De uitstroom naar pensioen of een andere baan is numeriek groter dan de geplande bezuinigingsdoelstellingen.

- De eerste kolom van Tabel 1.4 laat de werkgelegenheidseffecten van het basispad zien. Dat is het ingezette beleid door het kabinet Balkenende IV. Ook Balkenende IV was voornemens te korten op het openbaar bestuur en veiligheid. Voor het openbaar bestuur resulteren deze plannen in een gemiddelde daling van het personeelsbestand van 1,3 procent per jaar in de huidige kabinetsperiode. De plannen van het huidige kabinet Rutte I (het beleidspakket, kolom 2) zijn veel ambitieuzer, wat zich vertaalt in forsere bezuinigingen, met name voor het openbaar bestuur (minus 3,5 procent per jaar).
- Gelijktijdig met de bezuinigingen is er natuurlijk verloop. Jaarlijks verlaten vele werknemers de overheidssectoren vanwege pensionering, een andere baan in een andere sector of werkloosheid dan wel inactiviteit. In Tabel 1.4 is deze vervangingsvraag uitgesplitst in uitstroom naar pensioen (op basis van leeftijd, kolom 3) en overige uitstroom (kolommen 4 en 5).
- De uitstroom naar pensioen is puur demografisch. Op dit moment is bijna 7 procent van de werknemers in het openbaar bestuur 60 jaar of ouder (Ministerie van BZK, 2010b). Dit betekent dat er in de komende kabinetsperiode ieder jaar iets meer dan één procent van de werknemers met pensioen zal gaan.
- Het bereiken van de pensioensgerechtigde leeftijd is niet de enige reden om te vertrekken. Nog veel werknemers zullen de overheidsectoren verlaten om in de markt te werken, vervroegd met pensioen te gaan of uit te stromen naar werkloosheid of inactiviteit. De jaarlijks uitstroom per overheidsector en naar soort is bekend voor de periode 1998-2007 (Ministerie van BZK, 2010d). Op basis van deze gegevens is het mogelijk een bandbreedte te berekenen van hoe laag of hoe hoog de ‘overige’ uitstroom zou kunnen zijn. Voor de publieke sector varieert de bandbreedte tussen 4 en 7 procent jaarlijks.
- Kolom 6 en 7 laten ten slotte het ‘instroomgat’ zien. Dat is de vervangingsvraag die overblijft na correctie voor de voorgenomen bezuinigingen.
 - De minimumvariant (Kolom 6) rekent de minimumbehoefte aan nieuwe instroom per jaar voor. Hierbij zijn de bezuinigingen maximaal (en dus de uitbreidingsvraag minimaal) en is de ‘overige’ uitstroom minimaal.
 - De maximumvariant (kolom 7) gaat uit van een minimale bezuiniging (de Balkende-IV-doelstelling) en daarmee maximale uitbreidingsvraag en een maximale ‘overige’ uitstroom.

Verschillen tussen de scenario's kunnen groot zijn, maar niet ondoenlijk. Voor het openbaar bestuur ligt de uiteindelijke vraag naar nieuw personeel op jaarbasis tussen de 2 tot 7 procent van het bestand. Om enig idee te geven van de orde van grootte: in het openbaar bestuur werken op dit moment ongeveer 400 duizend personen, 2 tot 7 procent komt neer op 8 tot 28 duizend personen. In het verleden is de jaarlijkse instroom voor het openbaar bestuur 7,5 procent geweest, dat lijkt ruim voldoende om de vraag een hoofd te bieden. Echter, hierbij moeten enkele kanttekeningen worden geschetst:

- Allereerst, is de instroom ook in de komende 10 jaar van dezelfde orde als die in de afgelopen 10 jaar? Door ontgroening is de nieuwe aanwas op de arbeidsmarkt kleiner en dat zou kunnen betekenen dat de instroom in overheidssectoren ook af zal nemen.
- Ten tweede, kunnen kwalitatieve matchingsproblemen (de geschikte persoon op de geschikte vacature) de krapte verder vergroten? Boventallige werknemers kunnen namelijk niet zomaar op nieuwe vacatures worden geplaatst. Er zijn altijd situaties waarbij werkzoekenden en vacatures naast elkaar bestaan zonder dat de ene aan de andere kan worden gekoppeld.

De grootste uitdaging zit vermoedelijk niet zozeer in de omvang van de grote uittocht of de vele bezuinigingen, maar eerder in de wisseling van de wacht. De vervanging van uitstromend personeel door nieuw personeel met andere, door de nieuwe overheid gewenste, vaardigheden en kennis. Waarbij het niet zeker is dat die ook op de arbeidsmarkt van de toekomst in voldoende mate worden gevonden.

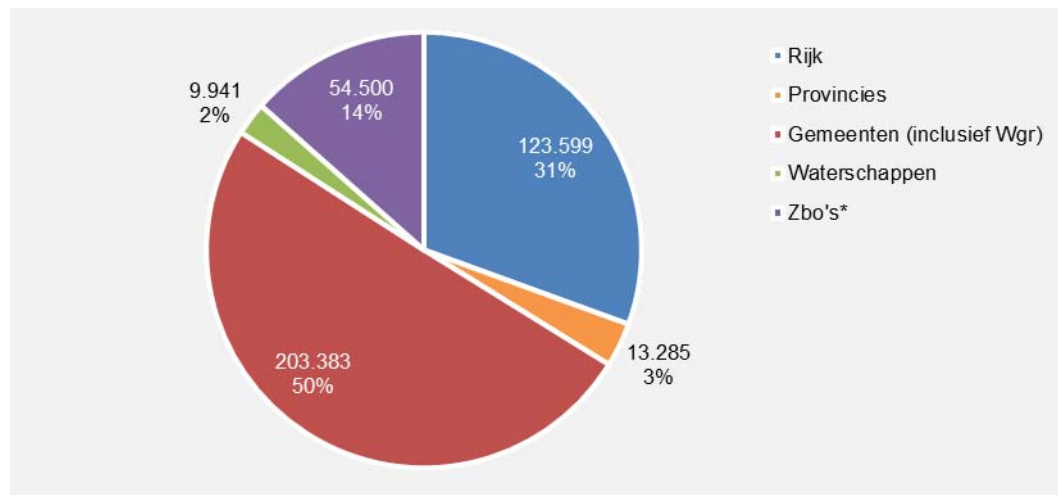
Een vooruitblik op de periode 2016-2020 is in de tabel niet opgenomen. Dit komt omdat de uitbreidingsvraag niet kan worden bepaald. Immers, of er in de volgende kabinetsperiode moet worden bezuinigd hangt af van het succes van het huidige kabinet en van politieke voorkeuren. Mocht het kabinet Rutte I in al haar voornemens slagen dan is het houdbaarheidstekort al voor een groot deel gedicht en zal er zich in de tweede periode geen forse afname in de personeelsvraag voordoen. De vervangingsvraag kan wel, met enige omzichtigheid worden berekend. Er is wel bekend dat de uitstroom naar pensioen in de tweede helft van dit decennium, als gevolg van de vergrijzing, in alle sectoren twee tot drie maal zo groot zal zijn! Daarenboven mag worden verwacht dat concurrentie met de marktsector in een krappere arbeidsmarkt de overige uitstroom zal vergroten. Kortom, de benodigde instroom en de daarmee samenhangende krapte zal in de periode na 2015 nog een aantal procentpunten groter zijn.

1.3 Het openbaar bestuur nader beschouwd

Na een overzicht van de gehele Nederlandse arbeidsmarkt wordt nu de focus op de sector openbaar bestuur gericht. Samen met de sector onderwijs is het openbaar bestuur de grootste sector. Openbaar bestuur kan worden opgedeeld in vijf deelsectoren: het Rijk, provincies, gemeenten (inclusief instanties aangesteld via de Wet gemeenschappelijke regelingen), waterschappen, en zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

1.3.1 Kenmerken arbeidsmarkt openbaar bestuur

Verreweg de meeste mensen zijn in dienst van gemeenten of het Rijk, zie Figuur 1.7. Samen zijn deze deelsectoren goed voor zo'n 80 procent van het personeelsbestand. Let wel, in dit overzicht zijn ook werknemers bij instanties die worden geregeld via de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr) onder gemeenten geschaard. Dit betrof in 2009 bijna 27.000 werknemers. De omvang van de deelsector zbo's is moeilijker te bepalen. Pas in 2007 zijn alle zbo's in kaart gebracht (Commissie Gerritse, 2007). Voor 2009 wordt de omvang van het aantal werkenden in die deelsector op zo'n 54 duizend geschat. Doordat de subsector zbo's minder transparant is, wordt deze ook minder vaak meegenomen in algemene (en vergelijkende) statistieken en komt daardoor in de volgende tabellen en figuren te vervallen.

Figuur 1.7 Gemeenten en het Rijk kennen het grootste personeelsbestand

Bron: Ministerie van BZK (2010b) en Commissie Gerritse (2007), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Wat zijn de kenmerken van de werknemers in de verschillende subsectoren? Zijn er grote verschillen? Hieronder worden de verschillen in achtergrondkenmerken van het personeel kort uitgelicht, zie ook Tabel 1.5, Figuur 1.8 en Figuur 1.9.

Geslacht

Het percentage vrouwen dat in het openbaar bestuur werkt is hoger dan in de markt, zie Tabel 1.2. De verschillen tussen de deelsectoren zijn echter minimaal, zie Tabel 1.5. In bijna alle deelsectoren zijn ruim 4 op de 10 werknemers vrouw, alleen bij de waterschappen is het aandeel slechts 27 procent.

Er werken steeds meer vrouwen in het openbaar bestuur. Eerdere rapportages van Ministerie van BZK laten zien dat het merendeel van de nieuwe aanwas vrouwelijke werknemers betreft. Dit geldt voor alle leeftijdscategorieën en voor veel functiecategorieën, al is de instroom van vrouwen op de hoogste functieniveaus nog altijd lager dan die van mannen (Ministerie van BZK, 2010e).

Etniciteit

Wat betreft de etnische achtergrond van werknemers in het openbaar bestuur tekent zich een tweekamp af. Waterschappen en provincies kennen beduidend lagere percentages (2 en 4 procent) dan gemeenten en het Rijk (elk ruim 8 procent). De Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011 schetst wel een licht opwaartse trend (Ministerie van BZK, 2010e).

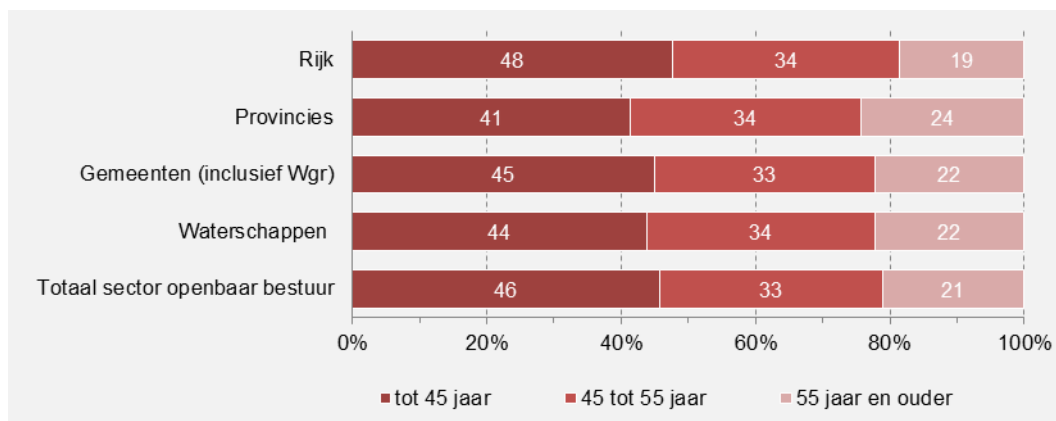
Deeltijd

Bij de provincies en gemeenten wordt meer in deeltijd gewerkt dan bij het Rijk en de waterschappen. Hiervoor is geen eenduidige verklaring. Deeltijd correleert met opleiding (lager opgeleide werknemers werken gemiddeld vaker in deeltijd) en geslacht (vrouwen werken gemiddeld vaker in deeltijd), maar dat gaat hier niet op. Het Rijk kent bijvoorbeeld veel vrouwelijke werknemers, maar heeft een laag deeltijdpercentage. Of, bij de provincies werken de meeste hoogopgeleiden, maar is ook het deeltijdpercentage hoog.

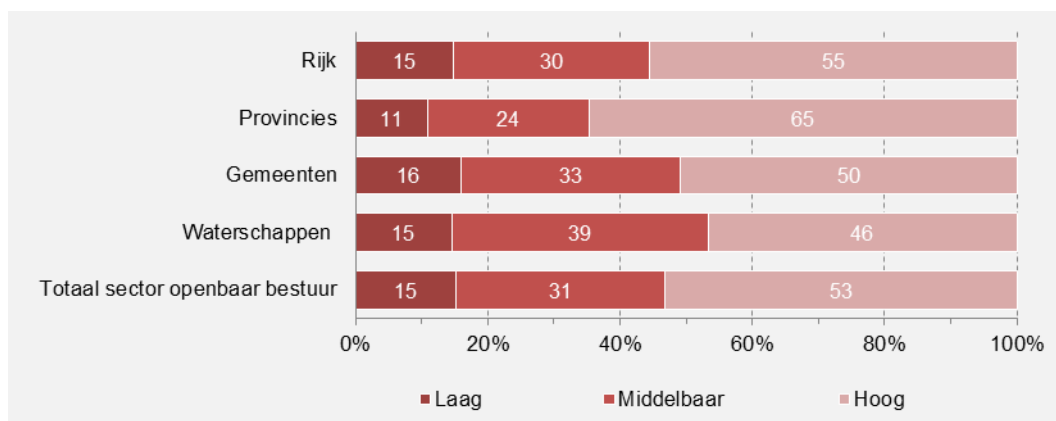
Tabel 1.5 Verschillen in samenstelling personeel tussen de deelsectoren (in procenten)

	% vrouw	% niet-westerse allochtoon	% deeltijd
Rijk	42,5	8,2	27
Provincies	41,7	3,7	40
Gemeenten (inclusief Wgr)	45,8	8,0	40
Waterschappen	27,3	1,8	23
Totaal sector openbaar bestuur	44,0	7,7	34,6

Bron: Ministerie van BZK (2010b en 2010c), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 1.8 Verschillen in leeftijdsopbouw minimaal

Bron: Ministerie van BZK (2010b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 1.9 Merendeel werknemers openbaar bestuur hoogopgeleid, vooral bij provincies

Bron: Ministerie van BZK (2010c), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Leeftijd

Alle sectoren in het openbaar bestuur zijn sterk vergrijsd. Figuur 1.8 laat zien dat in alle onderdelen van het openbaar bestuur in 2009 gemiddeld zo'n 20 procent van de werknemers ouder is dan 55 jaar. Meer dan de helft van de werknemers is 45 jaar of ouder. In de marktsectoren is het gemiddelde slechts 12 procent (55 jaar en ouder) of 33 procent (45 jaar en ouder). Dit betekent een grote demografische druk wat in de komende jaren zal leiden tot een behoorlijke uitstroom van werknemers.

Opleiding

In het openbaar bestuur is het aandeel hoger opgeleiden groot. Gemiddeld heeft meer dan de helft van de werknemers een hbo- of wo-opleiding. Bij de provincies is zelfs twee derde van de werknemers hoogopgeleid, zie Figuur 1.9. Bij het Rijk heeft het gros van de werknemers een juridische, economische of sociaalwetenschappelijke opleiding (bijna 40%). Het beeld bij de gemeentelijke respondenten is vergelijkbaar (38 procent). In de deelsectoren waterschappen en de provincies is dat anders. Bovengenoemde richtingen zijn ook daar goed vertegenwoordigd, maar er zijn ook veel respondenten die een agrarische, bouwkundige of technische richting hebben gevolgd. Bij de provincies geldt dat voor een derde van de werknemers en bij de waterschappen voor de helft van het personeelsbestand (Ministerie van BZK, 2010a - niet weergegeven).

Instroom en uitstroom

Tabel 1.6 geeft een indruk van de dynamiek binnen het openbaar bestuur via een overzicht van instroom- en uitstroomcijfers en het saldo daarvan in de afgelopen jaren. Alle sectoren zijn sterk afhankelijk van de conjunctuur: in een hoogconjunctuur stromen meer mensen uit dan er instromen. Uit de achterliggende gegevens blijkt dat de uitstroom meer gevoelig is dan de instroom. Er zijn verschillen tussen de sectoren, maar geen duidelijke trends.

Tabel 1.6 Openbaar bestuur heeft het moeilijk werknemers te behouden tijdens hoogconjunctuur

	2009		2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
	Instroom	Uitroom							
			Saldo						
Rijk	5%	5%	0%	0%	2%	3%	-3%	-5%	-1%
Provincies	8%	6%	2%	-1%	-1%	0%	-3%	-2%	0%
Gemeenten	8%	5%	3%	0%	-3%	-2%	-4%	-2%	2%
Waterschappen	8%	5%	3%	0%	-3%	-1%	0%	1%	2%
Totaal sector openbaar Bestuur	7%	5%	2%	0%	-1%	0%	-3%	-3%	1%

Bron: Ministerie van BZK (2011), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Functionies

Het is een stereotiep beeld dat het grootste deel van de ambtenaren zich met beleid bezighoudt. Dit beeld klopt niet met de werkelijkheid. Uit een analyse van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010a) blijkt dat het overgrote deel van de werkgelegenheid in de deelsectoren Rijk en zbo's zich met uitvoerende taken bezighoudt (83%). De rest van de werkgelegenheid is verdeeld over toezicht (9%), beleid (7%) en ondersteuning (5%). Dat het grootste deel van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur in de uitvoering zit, wordt ook duidelijk in de lijst van de tien grootste werkgevers in deze deelsectoren. Dat zijn achtereenvolgens: Belastingdienst (21%), Dienst Justitiële Instellingen (12%), UWV (9%), Rijkswaterstaat (6%) en TNO (3%). Bij de gemeenten is dit anders. Iets minder dan de helft van de werknemers heeft uitvoerende taken (47%). De omvang van ondersteunde functies is flink groter met 34 procent, net als het aandeel beleidsmedewerkers (12%). Het aandeel toezichthoudende functies is het kleinst met zeven procent (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010a).

1.3.2 Knelpunten

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de onderwijssector, bestaan er geen prognoses van het aanbod en- of vraag naar arbeid voor arbeidsmarkt van het openbaar bestuur.³ Weliswaar is het mogelijk eenvoudige berekeningen te maken aan de hand van gemiddelde in- en uitstroomcijfers uit het verleden en de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand zoals in paragraaf 1.2.4. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de mogelijk grote invloed van de (onvoorspelbare) politieke conjunctuur. Deze paragraaf beperkt zich daarom tot het schetsen van een aantal knelpunten geschetst die kunnen worden verwacht aan de hand empirie en literatuur.

Zoals al eerder is onderzocht, zijn de belangrijke knelpunten op de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur in het komende decennium zullen treffen (Ministerie van BZK, 2010a):

1. Grote uitstroom: De combinatie van een relatief grote uitstroom van oudere werknemers in combinatie met de personeelseffecten van de voorgenomen flinke bezuinigingen in deze sector in de volgende jaren. Dit is kwantitatief probleem, zie ook paragraaf 1.2.4.
2. Schaarste hoogopgeleiden: Omdat meer dan de helft van de werkgelegenheid binnen het openbaar bestuur uit hoger opgeleiden (hbo en wo) is samengesteld zal bij vervanging moeten gezocht worden in een naar verwachting intens beviste, kleiner wordende vijver van hoger opgeleiden. Dit is zowel een kwantitatief als kwalitatief probleem.

De combinatie uitstroom en bezuinigingen

De verwachting is dat de uitstroom (die in 2010 nog zo'n 5,5 procent is van de totale werkgelegenheid) in de komende jaren vrij snel zal stijgen en in 2015 op ongeveer 7 procent van het personeelsbestand uit zal komen. Een aanzienlijk deel is de uitstroom naar pensioen.

Aan de andere kant mag door bezuinigingen verwacht worden dat de werkgelegenheid in het openbaar bestuur de komende jaren substantieel zal afnemen. Dat leidt tot personeelsoverschotten. Gemeenten zijn van plan om vanwege de omvangrijke bezuinigingen (inkomsten uit het Gemeentefonds lopen terug) steeds meer taken af te stoten en zich te richten op hun kerntaken. Deze trend doet zich vooral voor bij de kleine gemeenten. De grote gemeenten hebben een vacaturestop aangekondigd en proberen gedwongen ontslagen te voorkomen. Bij de provincies vinden vergelijkbare ontwikkelingen plaats. Bij het Rijk worden de plannen als gevolg van de bezuinigingen dit jaar nog bekend gemaakt. In het regeerakkoord is een bezuiniging van 6,5 miljard opgenomen voor een kleinere overheid. De precieze invulling moet nog bekend worden maar deze bezuiniging zal ook personele consequenties hebben. De trend bij de departementen is goed zichtbaar in de hoeveelheid van de vacatures. Deze zijn momenteel bijzonder laag en vanwege de onzekerheid bij de ambtenaren is de mobiliteit zo goed als stil komen te liggen.

Voor het openbaar bestuur is dus sprake van tegenstrijdige ontwikkelingen in de vraag naar arbeid. Een deel van deze vrijvallende vacatures kan – na scholing en bemiddeling – worden vervuld door mensen die elders binnen het openbaar bestuur boventallig zijn geraakt. Maar niet alle boventallige mensen zijn geschikt voor de vrijvallende functies. De verwachting is dat er een toenemende mismatch ontstaat in vraag en aanbod van arbeid voor het openbaar bestuur.

³ Voor de onderwijsarbeidsmarkt voorziet CentERdata in ramingen middels een microsimulatiemodel MIRROR, zie voor meer informatie (Ministerie van OCW, 2010b).

Tekort aan hoger opgeleide kenniswerkers

Zoals al eerder opgetekend in paragraaf 1.2.3 wordt een toenemende vraag naar hoger opgeleiden verwacht in het openbaar bestuur. De algemene trend van een toename van het aantal hoger opgeleiden betekent dat er in principe aan deze toenemende vraag kan worden voldaan. Veel toekomstige jonge instromers op de arbeidsmarkt hebben immers een hbo- of universitaire opleiding, net als veel van de huidige werknemers in het openbaar bestuur. Echter: de concurrentie om hoger opgeleiden neemt de komende jaren in de hele economie toe. Vooral in een aantrekkende arbeidsmarkt wordt de concurrentie om gekwalificeerd personeel steeds groter. Dit betekent dat de sectoren binnen het openbaar bestuur steeds meer hun best moeten doen om getalenteerd personeel aan te trekken en te behouden. Het openbaar bestuur zal steeds harder om het schaarse (jonge) talent moeten concurreren met het bedrijfsleven.

In sommige onderdelen van het openbaar bestuur (waar relatief veel uitvoerend werk wordt gedaan) is al eerder een ophoging van de kennisintensiteit van het productieproces ingezet. Lager opgeleiden kunnen minder en minder aan de slag in een kennisintensieve economie. Een voorbeeld ervan is de Belastingdienst, die groepen zonder startkwalificatie zelf opleidt tot mbo-niveau, aansluitend bij de behoefte van de organisatie.

Alle deelsectoren geven aan dat ze in de nabije toekomst steeds meer behoefte hebben aan hoog opgeleide werknemers. Echter, ook de markt is op zoek naar dezelfde talenten. De deelsectoren moeten daarom beter nadenken over het type ambtenaren, dat ze komende jaren nodig hebben. Door middel van scholing en cursussen kunnen ze het opleidingsniveau van het huidige personeel op peil houden en vooral vergroten (Ministerie van BZK, 2010a).

1.4 Conclusies

In *De Grote Uittocht* is gedocumenteerd dat de uitstroom van gepensioneerden en het verlies aan andere uitstromers in de volgende decennia substantieel is in de publieke sector. Dat betekent dat ook de vervangingsvraag substantieel is. Zelfs in die sectoren waar de verwachting bestaat dat de totale vraag afneemt (dat geldt overigens alleen voor het openbaar bestuur). In de zorg is daarenboven ook de uitbreidingsvraag groot en vermoedelijk stijgt ook de totale werkgelegenheid in de onderwijssector. De verwachting is dat de sector veiligheid min of meer stabiel blijft. In elk geval blijft de publieke sector een belangrijke vrager op de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit berekeningen waarin de verwachte gevolgen van de 'Grote Uittocht' en de bezuinigingen van de volgende jaren in kaart worden gebracht blijkt dat openbaar bestuur, veiligheid, onderwijs en zorg netto vragers zijn op de arbeidsmarkt (zij het in verschillende mate). Mogelijk wordt de netto vraag vanuit de overheidssector na 2015 alleen maar groter.

In de toekomst wordt verwacht dat er niet alleen krapte komt op de arbeidsmarkt in kwantitatieve zin (omdat de groei van de vraag potentieel meer toeneemt dan de groei van het arbeidsaanbod), maar dat er vooral krapte komt aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden wordt een steeds kleinere vijver waarin steeds meer werkgevers vissen. De publieke sector heeft reeds een proportioneel hoog opgeleid personeelsbestand en de verwachting is dat de upgrading van het personeelsbestand alleen maar doorzet in de toekomst. Dit betekent dat niet alleen de groeisectoren zorg en onderwijs, maar ook de sectoren openbaar

bestuur en veiligheid waar niet voorshands een uitbreidingsvraag wordt verwacht, in grote of grotere mate knelpunten zullen ondervinden bij het werven van noodzakelijke hoger opgeleiden en specialisten.

Een aantal sectoren van de publieke sector (onderwijs, zorg, openbaar bestuur) kent een relatief groot aantal vrouwelijke werknemers en de verwachtingen zijn dat dit in de toekomst alleen maar toeneemt. Verwacht wordt dat vrouwelijke studentes het gemiddeld beter zullen doen dan mannelijke studenten in het hoger onderwijs. In die zin is een tekort aan hoger opgeleide vrouwelijke medewerkers misschien net iets minder krap dan aan mannelijke hoger opgeleiden. Maar tegelijk geldt dat vrouwelijke werknemers vaker dan mannen deeltijd werken. In een krappe arbeidsmarkt betekent dit dat een werkgever met veel vrouwelijke werknemers sneller tegen knelpunten aanloopt.

In vergelijking met de marktsector is de werkgelegenheid van allochtonen lager in de publieke sector. Hier is mogelijk enig soulaas te vinden voor de oplossing van de toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt.

De meeste sectoren in de publieke sectoren kennen een relatief oude beroepsbevolking die in de volgende jaren in groten getale uitstroomt. Dat was ook de directe aanleiding voor de publicatie van de *Grote Uittocht*. Dit betekent dat alle maatregelen die betrekking hebben op het langer, productief en gemotiveerd in dienst houden van oudere werknemers essentieel zijn voor de publieke sector.

2 Doelstellingen

In De Grote Uittocht hebben werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sector nagedacht over oplossingen om de uitdagingen op de arbeidsmarkt van de overheidsectoren het hoofd te bieden. Uiteindelijk zijn negen arbeidsmarktthema's benoemd. In dit hoofdstuk worden deze thema's uitgewerkt en vertaald naar een categorisering die beter aansluit bij de impactanalyse aan het eind van dit rapport. Vervolgens worden aan ieder domein algemene doelstellingen gekoppeld.

2.1 Arbeidsmarktthema's in een 'economisch' kader

In *De Grote Uittocht* zijn vier toekomstbeelden geschetst van de arbeidsmarkt van de publieke sector. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben gezamenlijk de volgende negen oplossingsrichtingen, of arbeidsmarktthema's, benoemd om met de uitdagingen om te gaan:

- Wat je als overheid doet, doe je goed;
- Inzet op sociale innovatie;
- Vergroten van professionele ruimte en statusherstel van professionals;
- Talenten van professionals beter benutten;
- Verder verhogen van arbeidsdeelname;
- Investeren in loopbaan en gezondheid;
- Beter combineren van werk en privé;
- Marktconforme loonontwikkeling;
- Bevorderen van mobiliteit zowel binnen als buiten de overheid.

Deze negen thema's vormen ook het startpunt voor dit onderzoek. Om ze beter geschikt te maken voor de uiteindelijke impactanalyse worden de negen thema's vertaald in een 'economisch' kader, bestaande uit vijf domeinen: *arbeidsvraag*, *arbeidsaanbod*, *interne arbeidsmarkt*, *beloning* en *flexibiliteit en mobiliteit*. Deze vertaalslag is samengevat in Tabel 2.1. Het schema in Tabel 2.1 is gestileerd, voor een aantal oplossingsrichtingen geldt dat deze in meerdere domeinen kunnen passen.

Tabel 2.1 De negen thema's in een 'arbeidseconomisch' kader

Arbeidsvraag	• Wat je als overheid doet, doe je goed
Arbeidsaanbod	• Verder verhogen van arbeidsdeelname • Investeren in loopbaan en gezondheid • Beter combineren van werk en privé
Interne arbeidsmarkt	• Inzet op sociale innovatie • Vergroten van professionele ruimte en statusherstel professionals • Talenten van professionals beter benutten
Beloning	• Marktconforme loonontwikkeling
Flexibiliteit en mobiliteit	• Bevorderen mobiliteit

Arbeidsvraag

Het eerste domein omvat het thema *‘wat je als overheid doet, doe je goed’*. Beleid bepaalt welke diensten de publieke sector financiert en levert, en wat de kwaliteit van die overheidsdiensten is. De (beoogde) omvang, toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening bepaalt het aantal en type werknemer dat de publieke sector nodig heeft in de toekomst. Gegeven de voorgenomen bezuinigingen liggen hier grote uitdagingen, hoe kan de overheid haar dienstverlening op peil houden met minder middelen? Echter, de vraag naar arbeid wordt niet uitsluitend bepaald door politieke keuzes. Ook demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, en veranderingen in consumptievoorkeuren van burgers zijn van belang. Meer zelfredzaamheid en gedragsveranderingen (zoals een gezondere levensstijl) beïnvloeden indirect de arbeidsvraag.

Arbeidsaanbod

Het aanbodbeleid is vooral gerelateerd aan het arbeidsmarktthema *‘verder verhogen van de arbeidsdeelname’*. Hierbij gaat het vooral om het mobiliseren van meer mensen, mensen langer aan het werk houden en de gemiddelde werkweek verlengen. Het domein kent ook een meer kwalitatief aspect, aansluitend op het arbeidsmarktthema *‘investeren in loopbaan en gezondheid’*. Beide investeringen bevorderen aanbod en inzet van productieve en gemotiveerde werknemers. Ten slotte, het arbeidsaanbod wordt ook beïnvloed door mogelijkheden om werk en privé te combineren, het thema *‘beter combineren werk en privé’*. Vaak zijn er belemmeringen die mensen in de weg staan om meer uren te werken of het aanvaarden van een baan helemaal onmogelijk maken. Naast de thema's uit *De Grote Uittocht* passen binnen deze categorie ook doelstellingen en maatregelen met betrekking tot de wervingskracht van de publieke sector.

Interne arbeidsmarkt

Vervolgens komt de interne arbeidsmarkt van de overheidsinstellingen aan bod. De interne arbeidsmarkt heeft niet alleen betrekking op het personeels- en scholingsbeleid binnen een arbeidsorganisatie, maar ook op de werkomgeving en werkprocessen. Binnen dit domein gaat het om een optimale inzet van arbeid door de juiste prikkels te genereren en de kennis en vaardigheden van werknemers op peil te houden. Bovendien, de manier waarop de interne arbeidsmarkt wordt vormgegeven maakt de publieke sector een minder of meer aantrekkelijke werkgever. Zowel voor buitenstaanders als voor hen die daar al werken. Aansluitende oplossingsrichtingen uit *De Grote Uittocht* zijn: *‘inzetten op sociale innovatie’*, *‘vergroten van professionele ruimte en statusherstel professionals’* en *‘talenten van professionals beter benutten’*.

Beloning

Het domein beloning is een 1-op-1 vertaling van het arbeidsmarktthema *‘marktconform belonen’* en gaat over het pakket aan arbeidsvoorwaarden dat deels de aantrekkelijkheid van de publieke sector als werknemer bepaalt. Belonen gaat niet alleen om salaris, maar ook om velerlei andere arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld flexibele werktijden of pensioensvoorwaarden) die belangrijk zijn voor een werknemer bij het aanvaarden of behouden van een baan bij de overheid.

Flexibiliteit en mobiliteit

Tenslotte wordt het arbeidsmarktthema *‘bevorderen mobiliteit’*, behandeld in het laatste domein. Er zijn twee soorten mobiliteit: interne en externe mobiliteit. Strikt gedefinieerd gaat interne mobiliteit over mobiliteit van werknemers die van functie of aanstelling wisselen bij dezelfde werkgever. Externe mobiliteit gaat om een overstap naar een andere werkgever. In dit verband is

het belangrijk om onderscheid te maken tussen mobiliteit van de ene werkgever naar de andere binnen de publieke sector en mobiliteit van de publieke sector naar de marktsector (en vice versa). Het eerste kan aangeduid worden als ‘interne mobiliteit binnen de publieke sector’ en de andere als ‘externe mobiliteit naar en van buiten de publieke sector’. Voor mensen die boventallig worden binnen de publieke sector, als gevolg van bezuinigingen, is het bevorderen van mobiliteit van de huidige baan naar een nieuwe baan een belangrijk thema. Interne mobiliteit binnen de publieke sector is dan mogelijk net iets makkelijker dan de overstap naar de marktsector.

Daarnaast kan een flexibele pool van medewerkers in de toekomst ook oplossingen bieden. De huidige praktijk van aanstellingen is rigide. Net als in het bedrijfsleven is het ook bij de overheid nuttig om te kijken naar mogelijkheden van een flexibele schil. Op welke manier moet in de toekomst worden omgegaan met de externe inhuur, uitzendkrachten, tijdelijke aanstellingen en detachering? Deze vragen zijn niet aan bod gekomen in *De Grote Uittocht* maar moeten op zijn minst worden genoemd.

2.2 Algemene doelstellingen

Voordat er maatregelen kunnen worden geformuleerd, worden eerst passende doelstellingen aan de vijf domeinen toegewezen. Maatregelen volgen in Hoofdstuk 3. Maatregelen en doelstellingen lopen soms door elkaar, verschillen zijn niet altijd duidelijk. In deze studie hebben doelstellingen betrekking op wensen: wat wil men bereiken? Maatregelen zijn daarvan concrete uitwerkingen: hoe gaat men het doel bereiken, met welk middel, met welk instrumentarium? Wanneer nodig worden algemene doelstellingen verder uitgewerkt in subdoelstellingen. De presentatie van de doelstellingen langs de vijf domeinen blijft gestileerd. Een doelstelling gericht op het verbeteren van de beloningspositie kan tegelijkertijd ook gevolgen hebben voor het vergroten van het arbeidsaanbod. Toch wordt de doelstelling in dat geval maar op één plek vermeld.

Doelstellingen worden zowel op nationaal niveau (algemeen) als op het niveau van de publieke sector gepresenteerd. Let wel, het is niet altijd mogelijk of nuttig op alle niveaus en voor alle domeinen doelstellingen te formuleren. In deze paragraaf komen algemene doelstellingen aan bod. Deze sluiten aan op de uitdagingen voor de publieke sector zoals verwoord in de arbeidsmarktthema's, maar treffen niet alleen de arbeidsmarkt van de publieke sector. Dit zijn doelstellingen die nuttig zijn voor de toekomstige arbeidsmarkt in Nederland in zijn geheel, zowel voor de marktsector als voor de publieke sector. In paragraaf 2.3 worden vervolgens doelstellingen gepresenteerd die wel uitsluitend gelden voor de publieke sector, maar nog generiek van aard zijn.

2.2.1 Arbeidsvraag

De aard en samenstelling van de vraag naar arbeid is een afgeleide van de producten en diensten die door de arbeidsorganisatie worden voortgebracht en van de wijze waarop de arbeidsorganisatie is georganiseerd. In die zin is de arbeidsvraag altijd specifiek en is het per definitie niet zinvol om vanuit de publieke sector een algemene doelstelling voor de hele Nederlandse arbeidsmarkt te formuleren. Tegelijk concurreert de arbeidsvraag vanuit de publieke sector met die van andere sectoren waardoor schaarste en knelpunten kunnen ontstaan op de arbeidsmarkt. Doelstellingen gerelateerd aan het oplossen van dit soort knelpunten komen aan

bod op andere plaatsen in dit hoofdstuk, bijvoorbeeld waar het gaat om investeringen in kennis en vaardigheden en arbeidsmobiliteit. Een andere mogelijkheid is dat inrichting van de arbeidsorganisaties binnen de publieke sector wordt aangepast. Doelstellingen specifiek voor de publieke sector komen aan bod in paragraaf 2.3.

2.2.2 Arbeidsaanbod

Krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de nulgroei van de beroepsbevolking vormt een van de grootste uitdagingen in het komend decennium. Het verder verhogen van de arbeidsdeelname is een belangrijke doelstelling omdat daarmee de schaarste enigszins kan worden verlicht. Niet alleen de overheid heeft daar baat bij, maar de hele Nederlandse economie. Veel van onderstaande doelstellingen zijn al vele malen eerder benoemd, of er zijn al maatregelen in deze richting in gang gezet. Dit doet echter niets af aan hun actualiteit en relevantie.

- **Verder verhogen van arbeidsparticipatie.** Hoewel Nederland al een relatief hoge participatiegraad kent, kan deze nog verder worden verhoogd door maatregelen specifiek gericht op groepen in de beroepsbevolking waarvan de deelname nog achterblijft zoals ouderen (vijftigers en zestigers), allochtonen en laag opgeleiden. Voor oudere werknemers gaat het daarbij niet alleen om het verhinderen dat oudere werknemers vroegtijdig uittreden maar ook om het bevorderen dat werkgevers makkelijker oudere werknemers aannemen. Onder deze doelstelling valt ook het activeren van hen die op afstand staan van de arbeidsmarkt.
- **Langer doorwerken.** De Nederlandse bevolking wordt steeds gezonder en ouder. Het is daarom gepast langer door te werken. Aanpassingen in pensioensbeleid en een mentaliteitsverandering zouden mogelijkheden moeten bieden.
- **Verhogen deeltijdfactor.** De hoge arbeidsparticipatiegraad in Nederland valt voor een deel te verklaren doordat Nederlanders ook relatief vaak in deeltijd werken. Hierdoor is het mogelijk om werk en zorgtaken beter te combineren. Echter, de schaduwkant is dat de gemiddelde werkweek in Nederland ook laag is. Er valt dus veel winst te boeken door werkenden meer uren te laten werken. Niet altijd is de keuze voor een deeltijdbaai een vrijwillige keuze. Er zijn allerlei belemmeringen (zowel in de combinatie werk-privé als van fiscale aard) die werkenden ervan weerhouden om een grotere baan te nemen of meer uren te werken.
- **Verminderen ziekteverzuim.** Ziek zijn kan iedereen overkomen en is soms niks aan te doen. Daarentegen is er ook verzuim dat valt te voorkomen, bijvoorbeeld wanneer de organisatie van werk of werkprocessen leiden tot een voortdurend hoge werkdruk. In dergelijke gevallen kan tijdig ingrijpen langdurige ziekteverzuim en eventueel uitval via arbeidsongeschiktheid voorkomen.
- **Investeren in kennis en vaardigheden.** Belangrijk is dat werknemers gedurende hun hele loopbaan (en zeker in de laatste jaren) productief en gemotiveerd aan het werk kunnen blijven. Dit wordt momenteel vaak ‘duurzame inzetbaarheid’ genoemd. Minder motivatie, lagere productiviteit en mogelijk zelfs uitval heeft soms te maken met competenties van de werknemer die niet meer aansluiten bij veranderingen in de werkorganisatie. Met name oudere

werknemers lopen het gevaar dat hun kennis en vaardigheid dateren (een fenomeen dat bekend staat als *skill obsolescence*), waardoor ze bij het verdwijnen van hun functie of baan niet meer in staat zijn op een ander functie verder te gaan of een andere baan te vinden.

- **Investerings in de gezondheid.** Een nieuw inzicht is dat werkgevers kunnen bijdragen aan de gezondheid van hun werknemers. Niet alleen om het ziekteverzuim te verlagen, maar ook om (oudere) werknemers fit te houden en ze te behouden voor de arbeidsmarkt.
- **Inspannen voor werken naar vermogen.** Lichamelijke en geestelijke beperkingen mogen mensen niet buitenspel zetten. Wanneer werknemers vanwege de leeftijd geen zware inspanningen kunnen leveren moet de werkgever zich inspannen een alternatieve functie aan te bieden. Binnen deze doelstelling passen ook maatregelen gericht op het activeren van inactieven (bijvoorbeeld arbeidsongeschikten) die door aanpassingen op de werkvloer toch werkzaamheden kunnen verrichten.
- **Meer flexibiliteit in werkplekken en -tijden.** De noodzaak aanwezig te zijn op een vast moment op een vaste plek kan een obstakel zijn voor werknemers om meer uren te werken. Gegeven de huidige technieken (met name op gebied van informatietechniek) is het in bepaalde sectoren niet meer nodig om altijd fysiek aanwezig te zijn. Meer flexibiliteit kan ook worden geboden door werknemers zelf (in overleg) roosters te laten bepalen.
- **Ruimte voor kinderen.** De zorg voor kinderen mag geen belemmering zijn op de arbeidsmarkt voor ouders. Flexibele en fiscaal lonende regelingen rondom ouderschapsverlof zijn hierbij relevant alsmede de voorzieningen voor de opvang van kinderen.
- **Verhogen studierendement.** Wanneer jongeren sneller én met een diploma de arbeidsmarkt op komen kunnen vacatures sneller worden vervuld. Uitval van jongeren, met name op middelbaar niveau, is een verlies voor de samenleving, de arbeidsmarkt en voor de jongeren.
- **Verhogen opleidingsniveau.** Verwacht wordt dat in de toekomst de vraag naar hoogopgeleiden blijft groeien. Inzetten op meer hoogopgeleiden is daarom een belangrijk speerpunt om toekomstige tekorten en hevige concurrentie tussen bedrijven en sectoren te voorkomen.

2.2.3 Interne arbeidsmarkt

De interne arbeidsmarkt is per definitie een interne aangelegenheid voor de werkgever. Het HR-beleid, de regels en afspraken die gelden voor de interne allocatie van werknemers op arbeidsplaatsen en de wijze waarop beloning, vergoedingen en promoties tot stand komen, zijn specifiek voor elke arbeidsorganisatie. De interne arbeidsmarkt in de publieke sector is anders georganiseerd dan in de private sector, en mogelijk kan van elkaar worden geleerd. Doelstellingen betreffende de interne arbeidsmarkt in arbeidsorganisaties van de publieke sector staan in paragraaf 2.3.

2.2.4 Beloning

Doelstellingen omtrent beloning gelden specifiek voor de publieke sector en onderliggende deelsectoren, niet voor de gehele arbeidsmarkt.

2.2.5 Mobiliteit en flexibiliteit

Toekomstige spanningen op de arbeidsmarkt leiden er toe dat het belang van arbeidsmobiliteit en flexibiliteit zal toenemen. De te verwachten tekorten maken het meer dan ooit noodzakelijk dat de juiste man/vrouw op de juiste plaats terecht komt. Met de ‘juiste plaats’ wordt de plaats waar de desbetreffende werknemer het meest productief en het meest tevreden is bedoeld. Meer arbeidsmobiliteit en -flexibiliteit is daarom een belangrijke doelstelling, zowel in de markt- als publieke sector.

- **Inzetten voor grote mobiliteit tussen sectoren.** Met de krapte op komst is het zowel voor de overheid als marktpartijen van belang dat werknemers mobiel zijn. Werklozen hoeven niet lang werkloos te zijn en vacatures niet lang onvuld te blijven in een krappe arbeidsmarkt. Werkgevers moeten zich daarom inspannen om werknemers inzetbaar te houden. Re-integratiebeleid is er op gericht om werklozen en inactieven weer productief in te zetten. Een dergelijke algemene doelstelling kan weleens ingaan tegen belangen op micro(management)-niveau; het mobiel en inzetbaar houden van werknemers brengt kosten met zich mee (tijd en geld) die niet gelijk worden terug verdiend of waarvan de baten naar andere werkgevers gaan.
- **Verbeteren arbeidsmarktpositie van ouderen.** Speciale aandacht verdienen ouderen. Ouderen zijn duur waardoor aan het eind van de carrière een nieuwe baan niet aantrekkelijk voor zowel de werknemer zelf (die zal moeten inleveren) als de werkgever (die een dure arbeidskracht inhuurt). Daarom dienen er specifieke maatregelen genomen te worden die oudere werknemers productiever maken en kosten verminderen.

2.3 Doelstellingen voor publieke sector

De publieke sector kent haar eigen uitdagingen. Deze zijn in grote lijnen geschetst in publicaties als *De Grote Uittocht* en verschillende specifieke studies voor deelsectoren als *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010* (Ministerie van BZK, 2010a), *Actieplan LeerKracht van Nederland* (Ministerie van OCW, 2007) en *Zorg voor mensen, mensen voor de zorg* (Zorginnovatieplatform, 2009).

2.3.1 Arbeidsvraag

Het beheersen van de vraag naar arbeid vormt een van de grootste arbeidsmarktuitedagingen voor de overheid. Zowel financiële (door de voorgenomen bezuinigingen) als personele schaarste maken een groei van de arbeidsvraag tot een moeilijke opgave. Men zal moeten streven naar een meer compact en meer productief ambtenarenapparaat. Doelstellingen die daar bij passen zijn:

- **Een kritische kijk op taken.** De meest voor de hand liggende manier om de personeelsbehoefte van de overheid te verminderen is door het takenpakket kritisch onder het licht te nemen. Door taken te herschikken en/of af te stoten kan de arbeidsvraag worden gereduceerd.

- **Realiseren arbeidsproductiviteitsstijging.** Meer productie met minder mensen blijft een noodzakelijke doelstelling voor de overheid. In de publieke sector blijft de groei van de arbeidsproductiviteit achter bij die in de marktsector. Tegelijkertijd ontlopen ontwikkelingen in het loonniveau elkaar niet veel. Deze tendens van gelijke tred in lonen, maar niet in arbeidsproductiviteit wordt in de literatuur de ‘Ziekte van Baumol’ genoemd. Deze trend kan worden doorbroken via maatregelen op het gebied van investeren in technologische vernieuwingen en door nieuwe werkprocessen en -organisatie.
- **Meer zelfredzaamheid burgers en bedrijven.** Zonder taken af te stoten kan een reductie in de personele behoefte worden gerealiseerd door de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven te vergroten. Dit betekent wel dat de dienstverlening van de publieke sector eenvoudiger en transparanter moet worden. Daarmee snijdt het mes aan twee kanten: eenvoudigere procedures voor burgers en bedrijven betekent ook meer minder werk voor de ambtenaar.

2.3.2 Arbeidsaanbod

De doelstellingen omtrent arbeidsaanbod uit paragraaf 2.2.2 gelden net zo zeer voor de publieke sector als de markt. De publieke sector is ook gebaat bij meer participatie, langer doorwerken, grotere deeltijdbanen en meer voltijd werken en een hoger opgeleide beroepsbevolking. Tegelijkertijd kent de publieke sector haar eigen uitdagingen die om specifiek beleid vragen.

- **Normaliseren leeftijdsopbouw.** Op enkele deelsectoren na geldt dat het personeelsbestand meer vergrijsd is dan de markt. Om te voorkomen dat tekorten snel oplopen is het verstandig om jongere werknemers aan te trekken en te behouden. Een meer ‘normale’ leeftijdsopbouw moet daarom nagestreefd worden.
- **Meer doorgroeimogelijkheden.** Gegeven een relatief hiërarchische organisatiestructuur geldt voor veel functies dat ontwikkelingsmogelijkheden beperkt zijn. Senioriteit of anciënniteit zijn in de ogen van werknemers soms nog leidend (zie bijvoorbeeld De Graaf & Volkerink, 2010). Daarnaast wordt het gebrek aan opleidingsmogelijkheden door velen nog aangegeven als reden van vertrek (zie bijvoorbeeld Ministerie van BZK, 2010e). Moderne werknemers willen zich ontplooien en ontwikkelen. Om aantrekkelijk te blijven, zowel voor werkzoekenden als voor zij die al in dienst zijn, moet worden ingezet op meer doorgroeimogelijkheden in de meest brede zin: niet alleen binnen een functie of werkgever, maar binnen de gehele sector.
- **Verbeteren imago overheid als werkgever.** Uit onderzoek blijkt dat er een groot verschil is tussen de perceptie van werkzoekenden en de beleving van werknemers bij de overheid. Zowel werkzoekenden als ambtenaren beschouwen de inhoud van het werk en de maatschappelijke relevantie als een sterk *selling point*. Echter, buiten de overheid blijft de perceptie hardnekkig dat de organisatie rigide is, collega’s saai zijn en vergelijkbare oordelen. Ook heeft men niet altijd een goede indruk van de werkelijke inhoud van de taken en functies bij de overheid. Werkgevers in de overheidssectoren zullen zich moeten inzetten om perceptie van buitenstaanders en beleving van ambtenaren te harmoniseren en de betekenis van hun werkzaamheden duidelijker voor het voetlicht te brengen.

- **Inzet kennismigranten.** De arbeidsmarkt voor de publieke sector is tot nu toe gelimiteerd door de grenzen van Nederland. Op het hoger onderwijs na wordt er door werkgevers in de overheidssectoren nauwelijks een beroep gedaan op buitenlandse krachten. Zeker voor moeilijk vervulbare vacatures voor hoogopgeleiden zou een ruimere arbeidsmarkt uitkomst kunnen bieden.

2.3.3 Interne arbeidsmarkt

Werknemers productief houden en motiveren, daar gaat het om in het domein ‘*interne arbeidsmarkt*’. Door werk op een andere manier te organiseren en medewerkers meer autonoom te laten opereren kan de efficiëntie van de organisatie worden vergroot.

- **Sturing via ‘markt’prikkel.** Een fundamenteel verschil met markt is dat overheidssectoren (in meer of mindere mate) worden gestuurd door budgetten en regels. Er is geen marktmechanisme dat in prikkels voorziet om middelen zo efficiënt mogelijk te alloceren. Teveel focus op aantallen fte’s of op ten volle gebruiken van budgetten kunnen negatieve consequenties hebben of leiden tot verspilling.
- **Functiedifferentiatie.** Door het functiehuis te herzien kunnen eventuele overbodige taken, of zelfs functies, worden afgeschreven. Dit is binnen het Rijk inmiddels gebeurd en wordt momenteel geïmplementeerd. Ook de overige sectoren van het Openbaar Bestuur zijn hiermee doende. Tegelijkertijd kan het helpen om per functie kerntaken te identificeren en taken die daar niet toe behoren naar een andere functie over te hevelen. Deze doelstelling is in gerelateerd aan de volgende doelstelling ‘*behoud primaat functie*’.
- **Motiveren management.** De voordelen van organisatorische veranderingen zijn niet altijd evident, zeker niet voor het middenmanagement en direct leidinggevenden. Veranderingen, maar ook scholing, kosten tijd en energie en is niet altijd van toepassing op de huidige functie van de werknemer. Er spelen verschillende belangen op micro- en macro-niveau. Juist bewustwording op micro-niveau van de macro-baten van vernieuwing is absoluut noodzakelijk, zonder medewerking van actoren op micro-niveau kunnen vernieuwingen mislukken.
- **Behoud primaat functie.** Een veelgehoorde klacht van ambtenaren in alle overheidssectoren is dat zij teveel tijd kwijt zijn aan taken die inhoudelijk niet bij de functie passen, in de meeste gevallen zijn dit administratieve taken. Werken bij de overheid kan aantrekkelijker worden als functies weer terug gaan naar de kern, dit komt ten goede aan de tevredenheid en biedt tegelijkertijd mogelijkheden om verder te specialiseren of verdiepen. Tegelijkertijd kunnen andere taken worden gebundeld en nieuwe functies worden gecreëerd en worden opgevuld door werkzoekenden of zij die niet op de juiste plek zitten in hun huidige functie.
- **Minder hiërarchie, meer eigen verantwoordelijkheid.** Maatregelen die ambtenaren meer autonoom maken, kunnen bijdragen aan meer baantevredenheid en tegelijkertijd aan een efficiëntere manier van organisatie van werk.
- **Uitgaan van professionele talenten.** Een deel van het werk van de overheid wordt om velerlei redenen uitbesteed aan externe partijen. Door de uitbesteding van met name

inhoudelijke uitdagende projecten te beperken kan werknemers in publieke sector mogelijk meer interessant werk worden geboden. Daarnaast geeft het mogelijkheden tot ontplooiing van vaardigheden.

- **Scholing op maat.** Scholing en opleidingmogelijkheden worden al in ruime mate door vele werkgevers geboden. Tegelijkertijd geven uitstromers aan dat het gebrek aan opleidingmogelijkheden een belangrijke reden is om de publieke sector te verlaten. Meer maatwerk kan deze onvrede wegnemen.

2.3.4 Beloning

- **Verruimen definitie ‘marktconforme beloning’.** In zoverre het nog niet het geval is onder HR-medewerkers, zal bij beleid rondom ‘marktconforme beloning’ niet alleen naar salaris worden gekeken. Bij het aanvaarden van een baan, speelt voor de werknemer niet alleen de beloning in enge zin (het salaris) een rol, maar het totale arbeidsvoorwaardenpakket.
- **Behoud aansluiting loonontwikkeling markt.** De beloning in de publieke sector mag ondanks de noodzakelijke bezuinigingen en beperkte groei in arbeidsproductiviteit niet uit de pas gaan lopen bij de markt. Wanneer dit wel gebeurt, erodeert de concurrentiepositie ten opzichte van de markt en wordt het moeilijk om kwaliteit te behouden.
- **Meer flexibiliteit in arbeidsvoorwaardenpakketten.** Meer maatwerk rondom beloning is wenselijk. Juist nu combinaties van werk en privé belangrijk worden, moet er ruimte zijn om hier ook in de beloning aan tegemoet te komen. Daarnaast moeten er mogelijkheden zijn om excellente sollicitanten een aantrekkelijk arbeidsvoorwaardenpakket te bieden. Rigide regels die een zekere mate van uniformiteit verplichten, kunnen er voor zorgen dat de overheid de slag verliest met de markt.
- **Beloning naar functioneren.** In overheidssectoren wordt nog te weinig gedifferentieerd naar geleverde prestaties. In de meeste gevallen is een periodieke loonsverhoging vanzelfsprekend en zijn er ook niet veel uitschieters naar boven. Andere salariëringmethodieken waarbij loonontwikkeling aan prestatie wordt gekoppeld, is gepast. In het onderwijs komt dit van de grond met uitvoering van de nieuwe functiemix doelstellingen (De Graaf en Volkerink, 2010). Ook vinden er, zoals afgesproken in het regeerakkoord, op dit moment experimenten plaats met prestatiebeloning in het onderwijs (bijvoorbeeld ‘Experiment Teambeloning’ in het mbo).

2.3.5 Mobiliteit en flexibiliteit

Meer dan ooit tevoren is het inzetten van de juiste mensen op de juiste plek van belang. Gegeven de verwachte krapte op arbeidsmarkt is een werknemer op de verkeerde plek niet alleen een kostenpost voor het bedrijf waar deze werknemer niet optimaal tot zijn of haar recht komt. Het is ook een kostenpost voor het bedrijf waar zo iemand wel op zijn of haar plaats zou zijn. In dat bedrijf blijft een vacature onvervuld of wordt de arbeidsplaats opgevuld door iemand die daar in vergelijking minder productief is.

- **Inperken ambtelijke rechtspositie (harmoniseren met markt).** Ambtenaren werken op basis van een aanstelling in plaats van een contractmodel. Deze rechtspositie brengt werkzekerheid voor de werknemer. Een dergelijke constructie maakt ambtenaren minder flexibel, zeker voor hen die minder kansen zien op de arbeidsmarkt, en belemmert daarmee de mobiliteit tussen de publieke sector en de marktsector.
- **Focus op herplaatsten boventalligen.** De voorgenomen bezuinigingen kunnen op de korte termijn leiden tot een grote groep boventalligen, zeker wanneer daar reorganisaties en herwaarderings van functies bovenop komen. Deze groep boventalligen kan niet 1-2-3 geplaatst worden in nieuwe functies of functies die elders vrij komen door natuurlijk verloop. Desalniettemin zal een deel van deze groep voor de overheid moeten worden behouden, immers de verwachting is dat een structurele krapte zich over een aantal jaren zal aandienen.
- **Introduceren flexibele schil.** In vergelijking met de marktsectoren werken relatief veel ambtenaren op basis van een vaste aanstelling. Dit biedt weinig flexibiliteit in de personeelsplanning. Moderne organisaties beschikken naast vaste krachten over een flexibel personeelsbestand dat kan worden uitgebreid of juist worden afgeslankt wanneer dat wordt verlangd.

Hieronder in Tabel 2.2 volgt een overzicht van de bovengenoemde doelstellingen.

Tabel 2.2 Overzicht domeinen, thema's en doelstellingen

Domein	Thema	Doelstellingen algemeen	Doelstellingen publieke sector
Arbeidsvraag	Wat je als overheid doet, doe je goed		Een kritische kijk op taken Realiseren arbeidsproductiviteitsstijging Meer zelfredzaamheid burgers en bedrijven
Arbeidsaanbod	Verder verhogen van arbeidsdeelname	Verder verhogen van arbeidsparticipatie Langer doorwerken Verhogen deeltijdfactor	Normaliseren leeftijdsopbouw
	Investeren in loopbaan en gezondheid	Verminderen ziekteverzuim Investeren in kennis en vaardigheden Investeren in gezondheid Inspannen voor werken naar vermogen	Meer doorgroeimogelijkheden
	Beter combineren van werk en privé	Meer flexibiliteit in werkplekken en -tijden Ruimte voor kinderen	
	<i>Niet in thema's De Grote Uittocht</i>	Verhogen studierendement Verhogen opleidingsniveau	Verbeteren imago overheid als werkgever Inzet kennismigranten
Interne arbeidsmarkt	Inzet op sociale innovatie		Sturing via 'marktprikkels' Functiedifferentiatie Motiveren management
	Vergroten van professionele ruimte en statusherstel professionals		Behoud primaat functie Minder hiërarchie, meer eigen verantwoordelijkheid
	Talenten van professionals beter benutten		Uitgaan van professionele talenten Scholing op maat
Beloning	Markconforme loonontwikkeling		Verruimen definitie 'markconforme beloning' Behoud aansluiting loonontwikkeling markt
	<i>Niet in thema's De Grote Uittocht</i>		Meer flexibiliteit in arbeidsvoorwaardenpakketten Beloning naar functioneren
Flexibiliteit en mobiliteit	Bevorderen mobiliteit	Inzitten voor grote mobiliteit tussen sectoren	Inperken ambtelijke rechtspositie
	<i>Niet in thema's De Grote Uittocht</i>	Verbeteren arbeidsmarktpositie van ouderen	Focus op herplaatsen boventalligen Introduceren flexbele schil

3 Maatregelen: een inventarisatie

Voor een concrete invulling van de doelstellingen uit het vorige hoofdstuk kan worden geput uit een oneindige lijst maatregelen en andere ideeën die in het verleden in menig onderzoek, rapport of beleidsdocument zijn beschreven. In dit hoofdstuk is een overzicht gemaakt van die maatregelen die het best aansluiten bij de doelstellingen uit hoofdstuk 2. Het uitgangspunt bij de beschrijving van de maatregelen is dat de overheid in de volgende jaren een netto vrager is naar arbeid.

In Hoofdstuk 2 zijn doelstellingen gepresenteerd, daarbij staan wensen centraal. Nu wordt het tijd voor een meer concrete invulling. Met welke middelen of instrumenten kunnen de doelen worden bereikt? In dit hoofdstuk worden meerdere maatregelen gepresenteerd. Een aantal daarvan wordt aan het eind geselecteerd en in volgend hoofdstuk op hun mogelijke effecten beoordeeld.

Er zijn legio maatregelen en concrete beleidsadviezen te vinden in eerdere rapporten en beleidsdocumenten die wel of niet aansluiten op de doelstellingen uit het vorige hoofdstuk. SEO Economisch Onderzoek kiest ervoor om uit deze talloze rapporten een zo goed mogelijke samenvatting van maatregelen te presenteren die nog steeds actueel zijn en voor een deel al door de sectoren of de verantwoordelijke ministers in werking zijn gezet. Hier en daar worden maatregelen herschreven en in sommige gevallen worden door SEO Economisch Onderzoek nieuwe maatregelen geïntroduceerd.

Net als in Hoofdstuk 2 worden de maatregelen per domein, op nationaal niveau en op het niveau van de publieke sector gepresenteerd. Eerst de algemene maatregelen die bijdragen aan oplossingen voor zowel de publieke als de marktsector (paragraaf 3.1). In het tweede deel volgen de maatregelen die specifiek gelden voor de publieke sector (paragraaf 3.2).

3.1 Algemene maatregelen

Aan de in paragraaf 2.2 voor de domeinen *Arbidsaanbod* en *Mobiliteit en Flexibiliteit* geformuleerde doelstellingen worden hieronder maatregelen gekoppeld. Voor de overige drie domeinen (*Arbeidsvraag*, *Interne Arbeidsmarkt* en *Beloning*) zijn in deze paragraaf geen maatregelen omschreven. Deze domeinen komen aan bod in de volgende paragraaf (3.2) met specifieke maatregelen.

3.1.1 Arbeidsaanbod

Doelstelling: verder verhogen arbeidsparticipatie

Het is aan te bevelen dat maatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie zich concentreren op die groepen waarvan de participatiecijfers nog relatief laag zijn. Dat betreft met name oudere werknemers (55+), mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (lager opgeleid, langdurig in een uitkering) en niet-westerse allochtonen.

- **Belastingverlaging voor oudere (werkloze) werknemers.** Een dergelijke maatregel heeft twee effecten. Enerzijds dalen de arbeidskosten voor organisaties voor het in dienst houden (of nemen) van oudere werknemers. Anderzijds neemt het netto loon voor oudere werknemers toe. Beide prikkels verhogen de participatie van ouderen. Hoe de balans uitpakt, voor welke partij het voordeel het grootst, is op voorhand onduidelijk. Belastingverlaging of loonkostensubsidies voor oudere werkloze werknemers is een voorbeeld van *“Make work pay”*, het gamma van belasting- en uitkeringsmaatregelen dat ervoor moeten zorgen dat het loont om te gaan werken in plaats van een uitkering te ontvangen.
- **‘Werkervaringsplaatsen’ voor mensen die moeilijk aan een baan komen.** De effectiviteit van scholings- en re-integratieprogramma’s voor langdurig werklozen is vaak laag. Er moet goed gekeken worden naar welke scholings- en re-integratieprogramma’s werken voor welke groepen. Uit een vergelijking van het re-integratiebeleid van een groot aantal Nederlandse gemeenten (Kok & Houkes, 2011) blijkt dat maatwerk, het kiezen van geschikte programma’s voor specifieke doelgroepen, van groot belang is. Re-integratie programma’s zijn vooral nuttig voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en het betrekken van werkgevers met reguliere banen en het geven van training ‘on the job’ is verstandig.
- **Verkorting WW-duur.** Een andere maatregel die kan bijdragen aan een grotere inzet is het verkorten van de WW-duur. Door de duur van de WW-aanspraak te verkorten worden mensen geprikkeld sneller een baan te zoeken en/of te accepteren. Deze maatregel heeft voornamelijk effect op de groep mensen die tot het eind van hun WW-periode wacht om een andere baan te zoeken. Door deze maatregel komt deze groep eerder aan het werk.

Doelstelling: Langer doorwerken

- **Verhogen pensioensgerechte leeftijd.** Door de pensioensgerechte leeftijd te verhogen (en eventueel te koppelen aan de leeftijdsverwachting) wordt de omvang van de beroepsbevolking direct vergroot. Ondanks dat de leeftijdsverwachting en gezonde leefjaren is toegenomen moet een voortschrijdende verhoging van de pensioensgerechtigde leeftijd wel gepaard gaan met investeringen in scholing en gezondheid. Ouderen moeten inzetbaar blijven (Commissie Bakker, 2008).
- **Mogelijkheden vergroten voor ‘bridge jobs’ voor oudere werknemers.** In de OESO publicatie *‘Live Longer, Work Longer’* (OESO, 2006) wordt gesteld dat het creëren van overgangsbanen (‘bridge job’) tussen een voltijd baan van oudere werknemers en het volledig met pensioen gaan een goed instrument kan zijn om oudere werknemers langer te laten participeren. Deze overgangsbanen zijn dan meestal deeltijdbanen, eventueel op een ander functieniveau dan de eerdere baan

Doelstelling: Verhogen deeltijdfactor

- **Verlaag marginale belastingdruk op tweede baan binnen huishouden.** De beslissing om te gaan werken of meer uren te werken wordt in sommige gezinssituaties belemmerd door perverse prikkels in de belastingssystematiek. Maatregelen om fiscale belemmeringen te slechten kunnen zijn (Commissie Bakker, 2008):

- *Overdraagbare heffingskorting* afschaffen. Ook voor mensen met jonge kinderen;
 - Verhogen *inkomensafhankelijke combinatiekorting* van gezinnen met jonge kinderen;
 - *Kinderopvangtoeslag* uitsluitend baseren op het hoogste inkomen, niet het gezinsinkomen.
- Zie ook maatregelen bij doelstelling **meer flexibiliteit werkplekken en -tijden**

Doelstelling: Verminderen ziekteverzuim

- **Bewustwording management en leidinggevenden.** Ziekteverzuim kan deels ontstaan door overbelasting, zowel fysiek als mentaal. Het is aan leidinggevenden en managers om een vinger aan een pols te houden en te anticiperen op het ontstaan van mogelijke problemen.
- **Gezonde levensstijl bevorderen.** Ook werkgevers kunnen bijdragen een gezonde levensstijl van de werknemer door bijvoorbeeld sportbeoefening te stimuleren of faciliteren, een gevarieerd en gezond aanbod in bedrijfskantine en dergelijke maatregelen.

Doelstelling: Investeren in kennis en vaardigheden

- **Stimuleren gebruik van fiscale scholingsaftrek voor werknemers.** In de loon- en inkomstenbelasting bestaat de mogelijkheid voor aftrek van studie- en scholingsuitgaven. Het gebruik van deze fiscale regeling is echter beperkt; slechts iets meer dan twee procent van de beroepsbevolking maakt er gebruik van (Berkhout, Leuven en Oosterbeek, 2005).
- **Stimuleren gebruik van fiscale scholingsaftrek voor werkgevers.** In vergelijking met de relatief succesvolle WBSO (Wet Bevordering Speur en Onderzoekswerk) zou ook een fiscale scholingsaftrek kunnen worden gecreëerd waarbij werkgevers net als de loonkosten voor onderzoek en ontwikkelingswerkzaamheden in de WBSO, ook de kosten die ze maken voor de scholing van hun personeel van hun winstbelasting kunnen aftrekken.
- Zie hieronder ook de maatregel over het **efficiënter aanwenden van de O&O fondsen**.

Doelstelling: Inspannen voor werken naar vermogen

- **Stimuleren inzet Work Ability Index (WAI).** Door het inzetten van de WAI worden gegevens over gezondheid van werknemers meetbaar en is benchmarking mogelijk. Deze index is in het buitenland (Finland) met succes als beleidsinstrument ingezet. Hij wordt ook steeds vaker in Nederlandse bedrijven ingezet. Een publieke sector variant is mogelijk nuttig.
- **Creëren individueel werk- en gezondheidsbudget.** Uit een persoonsgebonden budget kunnen werknemers zelf naar eigen behoefte interventies financieren die hen in staat stellen gezond en met plezier te blijven werken. Dat kan scholing en training zijn, loopbaanadvies, coaching of mediation, of medische ingrepen en hulpmiddelen. Dit budget zou gefinancierd moeten worden door werknemers, werkgevers en fiscaal gefaciliteerd door de overheid. Dit naar analogie van het ‘Werkbudget’ van de Commissie Bakker (2008).

Doelstelling: Ruimte voor kinderen

- **Betere voorzieningen voor voor- en naschoolse opvang en ouderenzorg.** Investeren in de beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvang, voor- en naschoolse opvang en ouderenzorg. Voorbeelden van maatregelen zijn:
 - Meer brede scholen met lange openingstijden. De beschikbaarheid van kinderopvang heeft een positieve invloed op participatie.
 - Kinderopvangtoeslag afhankelijk maken van meest verdienende partner in plaats van verzamelinkomen
- **Flexibilisering van ouderschapsverlof.** De verlofregelingen voor ouders zorgen ervoor dat werknemers werk en opvoeding zo goed mogelijk kunnen combineren. In de praktijk blijkt dat niet iedereen optimaal van verlofregelingen gebruik kan maken. Op dit moment kunnen werknemers bijvoorbeeld alleen maar ouderschapsverlof opnemen als ze ten minste een jaar werkzaam zijn bij hun werkgever. Ook kunnen werkgevers het opnemen van ouderschapsverlof nog tegenwerken (Commissie Bakker, 2008).

Doelstelling: Verhogen studierendement

- **Meer leer-werk trajecten en andere duale trajecten.** Er zijn veel verschillende redenen waarom leerlingen voortijdig school verlaten. Een van die redenen is dat de motivatie ontbreekt. Meer praktijkervaring door leer-werk trajecten kan deze leerlingen bij de les houden. Ook mensen op de arbeidsmarkt die weer met school willen beginnen, maar waarvoor een fulltime opleiding niet (meer) mogelijk is, kan een duaal traject mogelijkheden bieden.
- **Prikkels voor efficiënter studeren.** Een voor de hand liggende economische prikkel die leidt tot efficiënter en meer op de arbeidsmarktgericht studeren, is een deel van de studiekosten bij de individuele student te leggen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van hogere collegebijdragen of een verlaging van de studiefinanciering (en vervanging door een studielening). Deze hogere individuele kosten voor de student moeten hem/haar ook recht geven op betere prestaties van de onderwijsinstelling.

Doelstelling: Verhogen opleidingsniveau beroepsbevolking

- **Invoeren leerrechten.** Op dit moment kan iedere Nederlander goedkoop terecht in het onderwijs tot zijn dertigste. Daarna is onderwijs veel duurder en staat verdere opleiding in de weg. In plaats van deze praktijk zou men leerrechten kunnen krijgen die door het hele leven te gebruiken zijn. Iemand kan na zijn mbo of Bachelor opleiding aan de slag gaan en later in zijn carrière verder leren aan hbo- of een master-opleiding volgen.

3.1.2 Mobiliteit en flexibiliteit

Doelstelling: Inzetten op grote mobiliteit tussen sectoren

- **Efficiëntere inzet van de O&O fondsen.** In een groot aantal CAO's is afgesproken jaarlijks een bepaald percentage van de in de sector uitbetaalde loonsom te storten in een sectoraal fonds voor de opleiding van werknemers in die sector. In een aantal sectoren worden deze scholingsfondsen ook effectief gebruikt. Scholingsfondsen – zoals O&O-fondsen – zijn onder meer bedoeld om kredietrestricties op te lossen, een situatie waarin beide partijen niet over de financiële middelen beschikken om de kosten van scholing te betalen. Een institutioneel tekort is dat de opleiding gefinancierd door de sectorale fondsen beperkt blijven tot de sector. Terwijl ook opleidingen die de mobiliteit naar andere sectoren vergemakkelijken, nuttig zijn. Een nationale variant van de sectorale O&O fondsen zou daarom voor de hand liggen. Zeker als daarbij ook de mobiliteit van markt naar overheid en vice versa wordt bevorderd.
- **Individueel trekkingsrecht O&O fondsen.** Aansluitend bij de eerdere maatregel van een eigen budget voor de werknemer, zou er ook een individueel trekkingsrecht op middelen uit de O&O fondsen kunnen worden geïntroduceerd. Hiermee worden werknemers dan voorzien van een eigen loopbaan- of scholingsbudget.
- **Hervormen ontslagrecht en werkloosheidsarrangement.** Zowel door de WRR (2007) als de Commissie Bakker (2008) is het voorstel gelanceerd om de hervorming van het ontslagrecht te integreren met de werkloosheidsvoorziening. De ontslagvergoedingen die nu worden betaald ter compensatie van het baanverlies kunnen effectiever worden aangewend voor het financieren van een werkloosheidsuitkering en belangrijker nog voor het investeren in alle maatregelen die nodig zijn om een werknemer die met ontslag wordt bedreigd zo snel en effectief mogelijk te begeleiden naar een passende baan.

Doelstelling: Verbeteren arbeidsmarktpositie van ouderen

- **Doorontwikkelen en professionaliseren van EVC-procedure.** Veel oudere werknemers zijn geschoold op de werkvloer. Zij hebben geen of lage startkwalificaties, maar beschikken wel over veel vaardigheden die niet gecertificeerd zijn. Momenteel kan dit worden getoetst en gerapporteerd via de *Erkenning van Verworven Competentie* (EVC) procedure. Wanneer dit wordt gestandaardiseerd hebben werknemers en werkgevers meer inzicht in hun positie binnen bedrijf en arbeidsmarkt. Ook bij sollicitaties kan de rapportage worden overlegd.
- **Het inruilen van compensatiedagen voor ouderen in opleidingsdagen.** Door de dagen die ouderen nu ter compensatie krijgen te vervangen door opleidingsdagen, kunnen competenties op peil worden gehouden en nieuwe vaardigheden worden ontwikkeld. Hiermee wordt de arbeidsmarktpositie van ouderen versterkt.

3.2 Maatregelen voor publieke sector

Werkgevers in de publieke sector kunnen veel maatregelen nemen om de beoogde doelen te bereiken in alle genoemde domeinen. Ook kunnen zij extra maatregelen nemen bij doelstellingen die zowel voor de markt- als publieke sector gelden.

3.2.1 Arbeidsvraag

Doelstelling: Een kritische kijk op taken

- **Beperking van toezichtlasten.** De Nederlandse overheid houdt toezicht op vele diensten en producten. Door toezicht en inspectie op een andere manier vorm te geven kan een besparing worden gerealiseerd. Te denken valt aan vrijwaring van inspecties bij goed naleefgedrag, meer selectief toezicht op basis van risico- analyse, afschaffing van toezicht op toezicht (Commissie Wientjes, 2010).
- **Participatieplicht voor langdurig werklozen.** Ter compensatie van een uitkering kunnen langdurig werklozen worden verplicht vrijwilligerswerk of mantelzorg te verlenen. Door de inzet van deze mensen kan de arbeidsvraag omlaag en tegelijkertijd verkrijgen werklozen werkritme en ervaring op wat de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint. Te denken valt aan zorgtaken, maar ook aan gemeentelijke toezichtprojecten (Commissie Bakker, 2008).

Doelstelling: Realiseren arbeidsproductiviteitsstijging

Arbeidsproductiviteitsstijging is gerelateerd aan het werken met meer en betere machines, apparaten en technische middelen (denk aan automatisering en telecommunicatie), aan een toename van het menselijk kapitaal van de werknemers (meer en betere opleiding en scholing) en aan maatregelen die onder de noemer 'slimmer werken' vallen, zoals een betere organisatie van de werkzaamheden en personeelsbeleid dat werknemers motiveert en sterker betrokken houdt bij de arbeidsorganisatie. Net als in de marktsector kunnen ook de arbeidsorganisaties in de publieke sector maatregelen nemen op het gebied van de sociale en technologische innovatie van hun werkprocessen en op het terrein van hun personeelsbeleid met als doel de arbeidsproductiviteit te verhogen. In dit onderdeel staan organisatorische voorstellen die betrekking hebben op de publieke sector als geheel en die de sectorale arbeidsproductiviteit kunnen verbeteren. Verderop in dit hoofdstuk worden maatregelen genoemd op het niveau van de individuele arbeidsorganisatie binnen de publieke sector die de arbeidsproductiviteit van de organisatie bevorderen. De maatregelen die betrekking hebben op de interne arbeidsmarkt (onderdeel 3.2.3) vallen daaronder, maar ook sommige vormen van beloning (3.3.4) en maatregelen met betrekking tot mobiliteit en flexibiliteit (3.2.5) kunnen de arbeidsproductiviteit gunstig beïnvloeden. De mogelijke effecten van een verhoging van de arbeidsproductiviteit komen terug in het volgende hoofdstuk; hieronder worden enkele mogelijke maatregelen om deze verhoging te bereiken genoemd.

- **Clustering van uitvoerings- en toezichtorganisaties** met vergelijkbare doelgroepen en processen. Door organisaties te clusteren en vervolgens onder eenduidige ambtelijke en politieke sturing te brengen kan een besparing in overhead worden gerealiseerd. Mogelijke

clusters: uitkeren aan burgers; incassodiensten; subsidieverstrekkers aan bedrijven; vastgoed; toezichthouders niet-financiële markten; en toezicht milieu en veiligheid private sector.

- **Shared service centra voor ondersteunende processen.** Laat meerdere werkgevers, waar mogelijk op verschillende niveaus, ondersteunde diensten centraal onderbrengen. Het is niet noodzakelijk dat alle organisaties binnen het openbaar bestuur hun eigen ondersteuning hebben. Mogelijkheden zijn er met name op het terrein van ICT, dataverzameling en -opslag en harmoniseren inkoopprocessen. (Ministerie van Financiën, 2010d).
- **Vermindering van bestuurlijke drukte en dubbele bevoegdheden.** Voor een taak is voortaan maar één bestuursorgaan verantwoordelijk, waarmee ook helder wordt, wie de dominante actor is. Het fysieke domein, het waterbeheer, en de jeugdzorg zijn voorbeelden waar op korte termijn mogelijkheden liggen voor vermindering van bestuurlijke druk en grotere efficiëntie. Daarnaast kunnen inkomens- en re-integratieregelingen worden gebundeld en gedecentraliseerd. Bijvoorbeeld, sinds het voorjaar van 2011 is helder dat het Ministerie van SZW de WSW, WIJ en Wajong gaat bundelen. Per 1 januari 2013 zal daarvoor in de plaats de Wet werken naar vermogen (WWNV) gelden. Ook de AWBZ zou kunnen worden gedecentraliseerd (Ministerie van Financiën, 2010a en 2010b)

Doelstelling: Meer zelfredzaamheid burgers en bedrijven

- **Beperken en vereenvoudigen van de vergunningverlening aan bedrijven.** Er zijn kansen om de werkdruk te verminderen door de afschaffing of verdere bundeling van vergunningen en digitalisering van het vergunningverleningsproces (Commissie Wientjes, 2010).
- **Vergroten bekendheid regeling ‘Dienstverlening aan huis’.** De regeling ‘*Dienstverlening aan huis*’ maakt het mogelijk kleine banen te verrichten in de persoonlijke dienstverlening zonder daarvoor belasting te hoeven betalen. Hierdoor zijn de kosten laag en zijn er voor zowel opdrachtgevers (huishoudens) als werkenden geen administratieve lasten.
- **Verhoging eigen risico zorg.** Een hoger eigen risico zal werken als een drempel en de vraag naar zorg verminderen. Hoe groot het effect kan zijn is onduidelijk, immers de vraag naar zorg is inelastisch (maar ook weer niet volledig ongevoelig voor eigen bijdrage).

3.2.2 Arbeidsaanbod

Doelstelling: Verhogen arbeidsparticipatie

- **Ontziebeleid afschaffen.** In de afgelopen jaren zijn er stappen gezet om het ontziebeleid te beperken of af te schaffen. Het gaat dan om regelingen als seniorenverlof of de PAS-regelingen, die het aantrekkelijk maken voor oudere werknemers eerder met pensioen te gaan of kortere werkweken te maken. Niet alleen staan dit soort regelingen ter discussie om juridische redenen, ze zijn ook nadelig voor de arbeidsparticipatie.

Doelstelling: Langer doorwerken

- **Optie tot doorwerken na 65:** Dit is momenteel mogelijk gemaakt voor de sector Rijk, maar nog niet voor de andere overheids- en onderwijssectoren. Over de effecten is nog weinig bekend, in principe kan de participatie omhoog, maar dit zijn wel meestal de duurdere oudere werknemers.

Doelstelling: Verhogen deeltijdfactor

Wat betreft de doelstelling meer uren werken kunnen er voor de overheidsectoren geen specifieke maatregelen worden beschreven die niet al eerder zijn genoemd in paragraaf 3.1.

Doelstelling: Normaliseren leeftijdsopbouw

- **Loopbaanbegeleiding voor jongere werknemers.** Doordat de overheidssectoren relatief sterk vergrijsd zijn, zal er extra aandacht moeten worden besteed aan het behouden van jongere werknemers. Wanneer binnen een afdeling of organisatie de groei mogelijkheden ontbreken omdat senior werknemers ‘in de weg zitten’, kan bemiddeling naar een andere werkgever jonge werknemers voor de publieke sector behouden.

Doelstelling: Meer doorgroeimogelijkheden

- **Individuele gesprekken voor loopbaanwensen:** Het bespreken van loopbaanwensen en ontwikkeling als vast onderdeel in het functioneringsgesprek.
- **Faciliteren duo-banen** (voor leidinggevende functies): In het primair onderwijs en bij het Rijk wordt hier al mee gewerkt. Door duo-banen kunnen (vaak) vrouwen doorstromen naar hogere functies zonder direct meer uren te gaan werken.

Doelstelling: Meer flexibiliteit in werkplekken en -tijden

- **Verbreden mogelijkheden voor thuiswerken.** In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet de belemmeringen voor thuis- en telewerken tegengaat. Bindende arboregels rondom thuiswerkplekken worden opgeheven.
- **Vrije keuze in werktijden.** Een negen tot vijf baan past niet meer bij de wensen van de moderne werknemer. In plaats daarvan zou men contracturen over de gehele week moeten kunnen verdelen.

Doelstelling: Verbeteren imago overheid als werkgever

- **Campagnes.** Hoewel op voorhand de effectiviteit onduidelijk is, kunnen campagnes bijdragen aan een beter imago van de overheid als werkgever.
- **Professionaliseren stages en traineeships.** Mogelijkheden om jongeren te werven via stages en traineeships worden nog onderbenut.

- **Verwachtingenmanagement bij werving:** Door beter verwachtingenmanagement aan de poort (duidelijke functieomschrijvingen) kunnen starters beter behouden worden voor de organisatie. Nu is er uitval omdat de baan niet aansluit bij de verwachtingen bij aanvang.

Doelstelling: Inzet kennismigranten

- **Internationale advertenties.** Ook werkgevers in de overheidsectoren moeten overwegen te werven via buitenlandse kanalen.
- **Uitwisseling van ambtenaren via de Europese Unie.**
- **Onderzoek mogelijkheden in verband met ambtelijke status en creëer speciale contracten.** Intensieve samenwerking met UWV Werkbedrijf. Kennismigranten kunnen snel worden toegelaten op basis van een tewerkstellingsvergunning van UWV Werkbedrijf. Voor werkgevers en manager in de publieke sector lijkt op dit moment de inzet van kennismigranten niet relevant en/of te ingewikkeld. Een algemeen loket bij het UWV kan deze drempel slechten.

3.2.3 Interne arbeidsmarkt

Zoals reeds eerder aangegeven, kunnen veel van de maatregelen in dit onderdeel mogelijk een positieve invloed hebben op de groei van de arbeidsproductiviteit in de organisatie.

Doelstelling: Sturing 'markt'prikkel

- **Prikkel innovatie door een jaarlijkse productiviteitskorting.** Innovatie wordt in de marktsector meestal afgedwongen door onderlinge concurrentie tussen bedrijven. Dit geldt niet voor de publieke sector en daarom zou innovatie kunnen worden geprikkeld door een productiviteitskorting. Eerdere ervaringen door overheden met dergelijke kortingen zijn ondermeer te vinden in *Value for Money* studies van de OESO (OESO, 2010c).
- **Prikkel invoeren voor het onderbenutten van budget.** Door managers te belonen wanneer ze resultaat halen met minder middelen, of in ieder geval niet te straffen door het daaropvolgende jaar meteen het budget te verlagen. Dat laatste levert een perverse prikkel op (dit staat bekend als het *Ratchet effect*).
- **Benchmarking via uniforme sector-overstijgende monitor.** Door onderlinge vergelijking van prestaties van publieke organisaties wordt een hogere productiviteit afgedwongen. Men wil niet onderaan de lijstjes hangen.

Doelstelling: Functiedifferentiatie

- **Herkavelen van werkzaamheden.** zodat simpele taken door goedkopere lager opgeleide medewerkers worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen hoger opgeleide medewerkers zich concentreren op andere taken en zijn er minder hoger opgeleiden nodig.

Doelstelling: Motiveren management

- **Expertmeetings en andere bijeenkomsten.** Organisatieveranderingen kunnen voor direct leidinggevend niet meteen gunstig uitpakken. Er zit een kloof tussen effecten op micro- en macroniveau en tussen korte en lange termijn. Praktijkvoorbeelden kunnen acceptatie vergroten en inzet managers bevorderen.
- **Oprichten kenniscentrum Slimmer Werken.** Om goede voorbeelden beter te verspreiden en aanvullende kennis te verzamelen.
- **Inrichten experimentenruimte.** Stellen werkgevers in staat nieuwe werkprocessen uit te proberen.

Deze maatregelen hebben niet alleen een uitwerking in het motiveren van het management, maar hebben mogelijk gunstige effecten voor individuele werknemers op de werkvloer. Zij kunnen van elkaar leren en krijgen de ruimte om hun werkzaamheden naar eigen inzicht (en op basis van hun expertise en kwaliteiten) in te richten.

Doelstelling: Behoud primaat functie

- **Functie op maat:** De productiviteit en tevredenheid van een medewerker zijn hoger naarmate zijn of haar functie beter past bij zijn of haar kunnen en interesses. De aansluiting tussen functie en medewerker kan in sommige gevallen worden verbeterd door de medewerker op een andere, beter passende functie te zetten. Mogelijkheden hiervoor zijn:
 - Binnen een organisatie meer en vaker gebruik te maken van taakrotatie waardoor medewerkers zich breder ontwikkelen en bovendien kruisbestuiving van kennis kan ontstaan.
 - Opnieuw te kijken naar de componenten waaruit de waaier van functies binnen een organisatie bestaan en te bezien of een herverdeling van de werkzaamheden niet leidt tot een betere match tussen werknemers en werkzaamheden.

De samenstelling van de functies bepaalt ook het soort werknemers dat moet worden geworven en daarmee ook de samenstelling en omvang van de arbeidsvraag van de werkgever. Zie ook de maatregel **'herkavelen van werkzaamheden'**

Doelstelling: Uitgaan van professionele talenten

- **Minder externe inhuur.** Door creëren en bevorderen van samenwerking tussen en binnen sectoren op het gebied van bijvoorbeeld interim-management, projectteams en pools van specialisten.

Doelstelling: Scholing op maat

Zie hiervoor de maatregelen die al aan bod zijn gekomen in deel 3.1 onder de doelstelling **'Investeren in kennis en vaardigheden'**.

3.2.4 Beloning

Doelstelling: Behoud aansluiting loonontwikkeling markt

- **Relatief loon (overheid versus markt) aanpassen:** omhoog bij tekort en omlaag bij overschot. Hierdoor kan de publieke sector sneller inspelen op veranderingen in vraag en aanbod. Als er sprake is van tekorten is het zaak de instroom van markt naar overheid te vergroten en zittend personeel te behouden. In tijden of plaatsen van overtaligheid heeft de overheid er belang bij de uitstroom naar de markt te vergroten. Verlagen van het relatieve loon (loon in deze sector minder laten groeien dan in de rest van de economie) kan hierbij een prikkel zijn (op de langere termijn). Dit vergt overigens heel goede strategische personeelsplanning en scherpe analyses waar precies overschotten en tekorten worden verwacht.
- **Monitoren loonontwikkelingen per sector en soort werk.** Verschillen tussen markt en overheid verschillen ook per (deel)sector en naar soort werk (Berkhout, Van der Werff en Heyma, 2010). In sommige gevallen betaalt de overheid beter, in andere gevallen slechter. Het is belangrijk ontwikkelingen op microniveau te blijven monitoren.
- **Inkorten van salarislijnen.** Hierdoor worden sprongen binnen de schaal groter en stijgt het loon relatief sneller. Ingevoerd in het onderwijs, zie Actieplan Leerkracht (Ministerie van OCW, 2007).

Doelstelling: Meer flexibiliteit in arbeidsvoorwaarden

- **Loonruimtebudget inzetten voor specifieke knelpunten/groepen.** Binnen de huidige CAO worden afspraken gemaakt voor de loonontwikkeling van de hele sector. Het zou mogelijk moeten zijn onderscheid te maken naar schaarste categorieën. Dus het salaris verhogen voor functies/beroepen waar knelpunten ontstaan en voor anderen geen (of negatieve?) loonstijging. Het budget moet dan ingezet kunnen worden om specifieke groepen aan te trekken en te behouden.
- **Loondifferentiatie realiseren door invoeren individuele looncomponenten.** Invoeren systeem van prestatiebeloning met extra periodieken of bonus voor hen die bovengemiddeld presteren/targets halen. In tegenstelling tot een arbeidsmarkttoelage die slechts af en toe wordt toegekend, gaat het bij loondifferentiatie om structureel beleid.

Doelstelling: Beloning naar functioneren

- **Andere beoordelingsmethoden:** Om het combineren van werk en privé te stimuleren en bijvoorbeeld thuiswerken te bevorderen dienen werknemers dienen op een andere manier beoordeeld te worden. Er moet gestuurd en beloond worden op basis van prestaties en verantwoordelijkheden i.p.v. aanwezigheid. De inhoud van het werk zou maatgevend moeten zijn, niet de bestede tijd (Manpower, 2009).

- **Schrappen periodieke loonsverhoging:** Hierdoor vlakken loonprofielen af en dit zou de arbeidsmarktpositie van ouderen kunnen verbeteren. Als gevolg hiervan zou de arbeidsparticipatie van ouderen stijgen. Dit punt is verder uitgewerkt onder ‘marktconforme loonontwikkeling’
- **Invoeren of uitbreiden van prestatiebeloningen.** Het invoeren van een transparant systeem van beloningen op basis van individuele prestaties of teamprestaties.
- **Duidelijke koppeling van functionering aan beoordeling en loonstijging.** Dit betekent dat beloning van individuele medewerkers meer gaan verschillen. Dit betekent ook dat afspraken gemaakt worden op het niveau van individuele werkgevers en werknemers over de beloning en niet op het niveau van cao's. Het idee hierachter is dat dit leidt tot een cultuuromslag in overheidsorganisaties waardoor het automatisme waarmee jaarlijks een periodiek toegekend wordt, verdwijnt.

3.2.5 Mobiliteit en flexibiliteit

Doelstelling: Inperken ambtelijke rechtspositie

Hiervoor bestaan geen aparte maatregelen. Het inperken van de ambtelijke rechtspositie is zowel maatregel als doelstelling geworden.

Doelstelling: Focus op herplaatsten boventalligen

- **Maak een strategische personeelsplanning voor de komende jaren** (eventueel samen met andere werkgevers in de regio). Op basis hiervan kan bekeken worden voor welk type werk en welke mensen er in de toekomst personeelstekorten en personeelsoverschotten dreigen. Soms kunnen door taaksplitsing nieuwe functies worden gecreëerd waar medewerkers die op andere plekken overtollig zijn, naar kunnen solliciteren.

Doelstelling: Introduceren flexibele schil

Hiervoor bestaan geen aparte maatregelen. Net als de ambtelijke rechtspositie zowel doelstelling als maatregel.

4 Impactanalyse

In de eerdere hoofdstukken zijn de uitdagingen geïdentificeerd en de doelstellingen geformuleerd en is een inventarisatie gemaakt van mogelijke maatregelen. In dit laatste hoofdstuk wordt een aantal doelstellingen en maatregelen doorgerekend. De focus ligt daar op het potentieel. Op welke gebieden liggen er kansen? En welke maatregelen lijken a priori effectief?

Slechts een aantal van de eerder genoemde maatregelen kan worden doorgerekend. Voor veel andere maatregelen kunnen slechts schattingen worden gemaakt, of blijft het bij het berekenen van het potentieel van een doelstelling, zonder daarbij echt het specifieke effect van een maatregel te kunnen identificeren. In vele gevallen zijn de effecten niet te identificeren of is er niet voldoende empirische literatuur beschikbaar over de parameters die voor de berekeningen nodig zijn. In dergelijke gevallen is er voor gekozen via een indirecte berekening inzicht te krijgen in het potentieel van oplossingsrichting. Toch bieden de berekeningen een handvat voor het vaststellen van mogelijke beleidsrichtingen. Betere inschattingen kunnen alleen gemaakt worden op basis van een meer uitvoerige kosten-batenanalyse.

Het gaat in dit hoofdstuk om ‘back of the envelope’ berekeningen die niet verder gaan dan eerste orde impact effecten. Er is geen gebruik gemaakt van economische modellen om de tweede orde effecten die op de impact volgen te becijferen.

In dit hoofdstuk worden voor de volgende maatregelen en doelstellingen berekeningen gedaan:

Generiek Nederlandse arbeidsmarkt:

1. Verhoging pensioensleeftijd (maatregel)
2. Verminderen productiviteitsverschillen tussen publieke en private dienstverlening (doelstelling)
3. Verkorting duur WW-recht (maatregel)
4. Meer arbeidsdeelname door fiscale maatregelen (doelstelling)
5. Verhogen studierendement en opleidingsniveau (doelstelling)

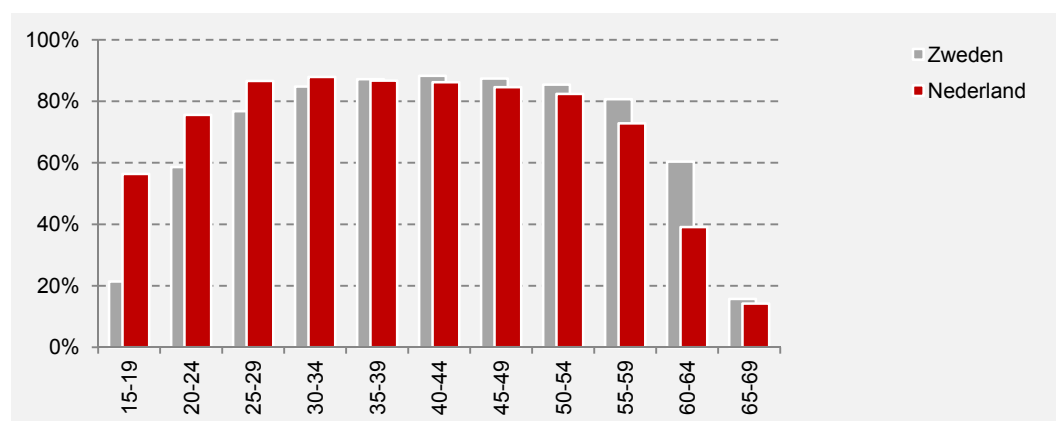
Specifiek arbeidsmarkt van de publieke sector:

6. Lager ziekteverzuim (doelstelling)
7. Flexibilisering werktijden (maatregel)
8. Hogere productiviteit: investeren in menselijk kapitaal (doelstelling)
9. Hogere productiviteit: prestatiebeloning (maatregel)

4.1 Verhoging pensioensleeftijd

Een haast onontkoombare maatregel is de verhoging van de pensioensleeftijd. Hoewel de noodzaak van de maatregel nog het meest vanuit ‘houdbaarheids’-overwegingen van de openbare financiën is ingegeven, heeft het verhogen van de pensioensgerechtigde leeftijd ook een effect op het arbeidsaanbod. De participatie zal toenemen. Figuur 4.1 laat zien dat de participatie in de leeftijdsgroepen 55-59 en 60-64 snel daalt. Een leeftijdsprofiel van de bruto participatie van werknemers van 50 jaar en ouder geeft nog meer informatie (zie Figuur 4.2). Tussen 55 en 60 jaar is de participatie van oudere werknemers al gehalveerd. De grootste daling volgt op de 62-jarige leeftijd (Euwals et al, 2008). Hoewel ook in andere landen de participatie van oudere werknemers lager is dan van werknemers van middelbare leeftijd, slagen Scandinavische landen erin het niveau relatief hoog te houden. Een voorbeeld is Zweden waar de participatie van 60 tot 65-jarigen bijna 20 procent hoger is, zie Figuur 4.1.⁴

Figuur 4.1 Bruto participatie van oudere werknemers neemt snel af



Bron: Eurostat (2011), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Een manier om een hogere participatie van oudere werknemers te bewerkstelligen is het verhogen van de pensioensleeftijd (en de spijleeftijd van de tweede pensioenpijler) van 65 naar 66 jaar. Verwacht wordt dat het niveau van participatie niet alleen voor 65-jarigen hoger wordt, maar ook voor leeftijdsgroepen daarvoor. Beslissingen om vervroegd met pensioen te gaan zullen dan worden uitgesteld. Maar is een dergelijke maatregel ook daadwerkelijk effectief? Stel dat de pensioensleeftijd per direct van 65 op 66 wordt gezet: wat betekent dit concreet voor het arbeidsvolume in het openbaar bestuur?

Het verhogen van de pensioensleeftijd draagt bij aan een hogere participatie via drie mechanismen (Van Erp et al., 2009):

1. *inkomenseffect*: bij het verhogen van de pensioensleeftijd verschuift de leeftijd waarbij men aanspraak kan maken op een volledige AOW. Wanneer men eerder met pensioen gaat is de aanspraak, en daarmee het besteedbaar inkomen, lager. Voor een deel van de oudere werknemers is dit verlies aan besteedbaar vermogen een reden om langer door te werken.

⁴ Overigens blijkt uit Figuur 4.1 ook dat de participatie van jongeren veel lager is in Zweden. Dit heeft niet direct te maken de hogere participatie van ouderen, maar ligt onder andere aan een hoge onderwijsdeelname en instituties als een hoog minimum jeugdloon. Er is geen trade-off tussen participatie van ouderen en jongeren.

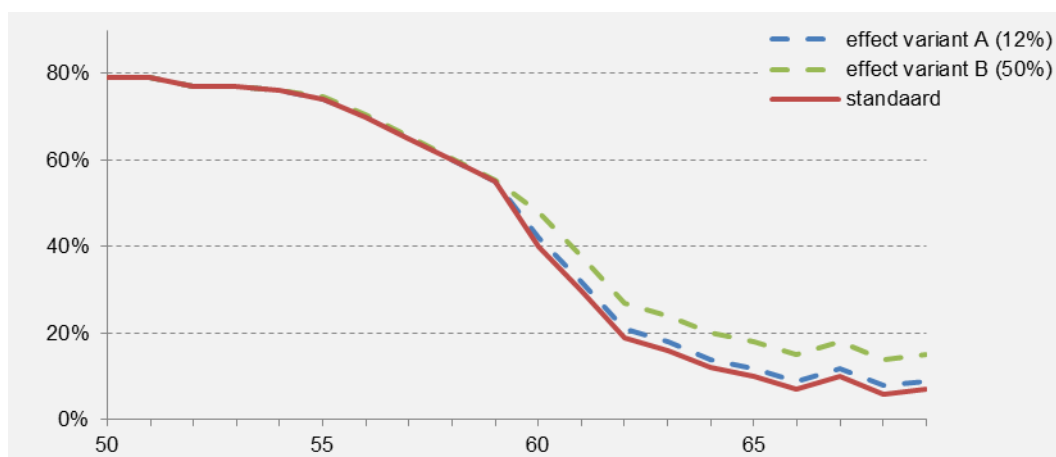
2. *verschuiving ontslagbescherming*: met het opschuiven van de pensioensleeftijd mag verwacht worden dat ook de ontslagbescherming mee schuift. Momenteel vervalt deze met 65 jaar wegens het functioneel leeftijdsontslag.
3. *nieuwe norm*: een nieuwe pensioensleeftijd stelt een nieuwe norm waar iedereen zich op richt. Deze nieuwe sociaal-culturele norm kan leiden tot verhoogde participatie.

Over de effectiviteit van de maatregel is weinig bekend. Een dergelijke verandering heeft zich te weinig voorgedaan voor een betrouwbare schatting (Euwals et al., 2008). Alleen in de Verenigde Staten heeft in het verleden een verhoging plaatsgevonden én is er data voorhanden.⁵ Op basis van de literatuurstudie menen Euwals et al. (2008) dat de omvang van het effect tussen de 5 tot 50 procent ligt. Dat wil zeggen, bij het opschuiven van de pensioensleeftijd met één jaar zal een werknemer minder dan één maand tot een half jaar langer doorwerken. Voor Nederland gaat het Centraal Planbureau (zie Euwals et al., 2008) in haar basisvoorspelling uit van een effect van 1 à 2 maanden als het meest plausibel (en dus 2 tot 4 maanden bij een verhoging van 2 jaar).

Rekenmodel

Om het effect te berekenen van een dergelijke maatregel voor de publieke sector wordt gebruik gemaakt van het leeftijdsprofiel van de bruto participatie die voor heel Nederland geldt (zie Figuur 4.2). In termen van bruto participatie zal een verhoging van de pensioensleeftijd resulteren in een schok die de participatiecurve naar rechts verschuift. De berekeningen worden uitgevoerd voor een minimale effectvariant (A) met een gemiddelde verlenging van anderhalve maand (12%) en een maximale variant (B) met een gemiddelde verlenging van een half jaar (50%). Conform de methode van het CPB (Euwals et al. 2008) wordt er van uit gegaan dat het effect voor de groep 55-59 jaar slechts de helft is van het effect voor 60 jarigen en ouder. Dat betekent dat wanneer wordt uitgegaan van een effect van 50 procent, de schok voor een 55-jarige slechts 25 procent is. De participatie van werknemers jonger dan 55 jaar wordt niet direct beïnvloed door de verhoging van de pensioensleeftijd. Het ‘standaard’ leeftijdsprofiel en die van de twee effectvarianten van 12 procent (A) en 50 procent (B) is weergegeven in Figuur 4.2.

Figuur 4.2 Leeftijdsprofiel bruto participatie oudere werknemers plus effect varianten



Bron: Euwals et al. (2008), berekeningen SEO Economisch Onderzoek

⁵ En ook in dat geval is een solide analyse lastig, tegelijkertijd met de verhoging van de pensioensleeftijd zijn ook andere maatregelen ingevoerd. Het effect van alleen de verhoging is dan moeilijk te isoleren.

Het verhogen van de pensioensleeftijd kan een groot effect hebben op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. In Figuur 4.2 ligt de participatie corresponderend met variant B voor de groep 60-plussers soms tot 10 procentpunten boven de huidige participatie. De doorerekende effectvarianten gaan uit van een verhoging van 1 jaar. Wanneer het plan wordt doorgevoerd om van 65 naar 67 jaar te gaan, is de toename twee maal zo groot. Uiteraard is het effect het grootst voor de groep 60-plussers.

De volgende stap (in de berekening) is om de extra participatie om te zetten in procenten van het aantal werkzame personen. Dit kan wanneer bekend is hoe groot iedere leeftijdsgroep is per deelsector. Door de extra te verwachten participatie van het verhogen van de pensioenleeftijd te vermenigvuldigen met de omvang van de leeftijdsgroepen per deelsector kan een ruwe schatting worden gemaakt van de impact van de maatregel. De resultaten zijn te vinden in Tabel 4.1 en gelden voor een verhoging van de pensioensleeftijd met 1 jaar van 65 naar 66. De verhoging van de pensioenleeftijd heeft het grootste effect in procenten van het aantal werkenden naarmate het personeelsbestand in een sector meer vergrijsd is. Neem bijvoorbeeld variant B waarbij er van wordt uitgegaan dat zestig plussers gemiddeld een half jaar langer werken (50% van een jaar) en 55-59-ers een kwart jaar langer, per jaar dat de pensioenleeftijd wordt verlengd. Het totale effect van het langer werken van de leeftijdsgroep boven de 55 omgerekend in personen is in de marktsector iets meer dan 23 duizend personen en in de publieke sector net iets boven de 5 duizend. In de marktsector komt dat neer op een toename van 0,36 procent van het aantal werkenden. In de meer vergrijsde publieke sector is het 0,54 procent extra.

Tabel 4.1 Extra personen bij verhogen van de pensioensleeftijd van 65 naar 66 jaar, per jaar

Arbeidsmarkt	effect variant A (12%)		effect variant B (50%)	
	in personen	als % van werkenden	in personen	als % van werkenden
Marktsector	5.600	0,09%	23.300	0,36%
Publieke sector (excl. zorg)	1.300	0,13%	5.300	0,54%
Openbaar bestuur	500	0,13%	1.900	0,55%
Het Rijk	100	0,11%	600	0,47%
Provincies	<100	0,16%	100	0,66%
Gemeenten	300	0,14%	1.200	0,59%
Waterschappen	<100	0,15%	100	0,63%

Bron: Euwals et al. (2008), Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010b), berekeningen SEO Economisch Onderzoek

Bij bovenstaande tabel zijn de volgende kanttekeningen op zijn plaats:

- In Tabel 4.1 is uitgegaan (i) van de huidige leeftijdssamenstelling van werkenden in de verschillende sectoren in 2009, (ii) een directe invoering van de verhoging voor alle leeftijdsgroepen in dat jaar en (iii) een onmiddellijke gedragsverandering conform het scenario bij invoering van het beleid.
- Het effect is structureel. Ieder jaar zijn er weer nieuwe werknemers in iedere leeftijdsgroep die hun beslissing om met pensioen te gaan uitstellen. Echter, bedenk dat de samenstelling van de leeftijdsgroepen niet constant is per cohort. Zodra de ‘babyboomers’ met pensioen zijn gegaan, zijn de cohorten ouderen kleiner en het effect dus ook.

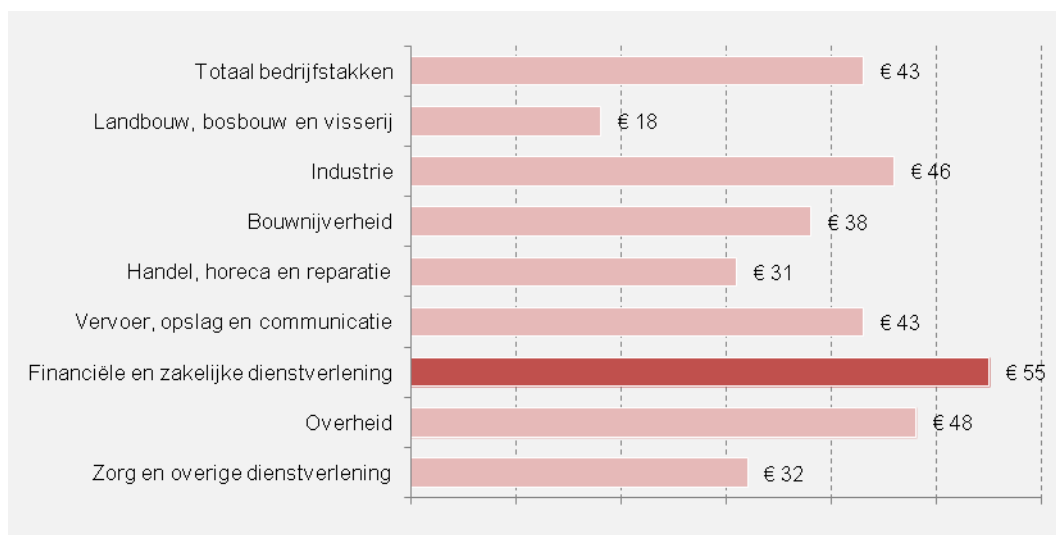
Doorwerkbonus, vitaliteitregeling en mobiliteitsbonus

Zoals Tabel 4.1 laat zien hangt de grootte van het effect in belangrijke mate af van de gedragsreactie van de oudere werknemers. Het aantal extra personen is groter naarmate de uitredingsbeslissing langer wordt uitgesteld. De hier gepresenteerde berekening gaat alleen uit van wat bekend is over de mogelijke gedragsreacties bij een verlenging van de pensioenleeftijd. In de praktijk worden de gedragsreacties ook beïnvloed door maatregelen die gepaard kunnen gaan met de invoering van een hogere pensioenleeftijd zoals bijvoorbeeld een doorwerkbonus (een belastingkorting voor werknemers vanaf 62 jaar), een vitaliteitregeling (om oudere werknemers langer productief en gezond inzetbaar te houden) en de mobiliteitsbonus (voor werkgevers die 55-plussers in dienst nemen). Dergelijke maatregelen kunnen oudere werknemers stimuleren om nog langer aan het werk te blijven en werkgevers om ze langer aan het werk te houden, waardoor het effect op de arbeidsparticipatie groter is dan in Tabel 4.1 wordt geschat.

4.2 Verminderen productiviteitsverschillen publieke en private dienstverlening

In termen van bruto toegevoegde waarde per gewerkt uur scoort de dienstverlening bij de overheid goed⁶. Het niveau is vergeleken met de meeste andere sectoren⁷ hoog, € 48 per uur, zie Figuur 4.3. Echter, er is altijd ruimte voor een nog hoger niveau. De hoogste productiviteit wordt behaald in de financiële en zakelijke dienstverlening, een sector die enigszins vergelijkbaar is met de overheidssector of in elk geval beter vergelijkbaar dan andere sectoren met relatief hoge productiviteit zoals de industrie.

Figuur 4.3 Productiviteit dienstverlening sector overheid op hoog niveau...

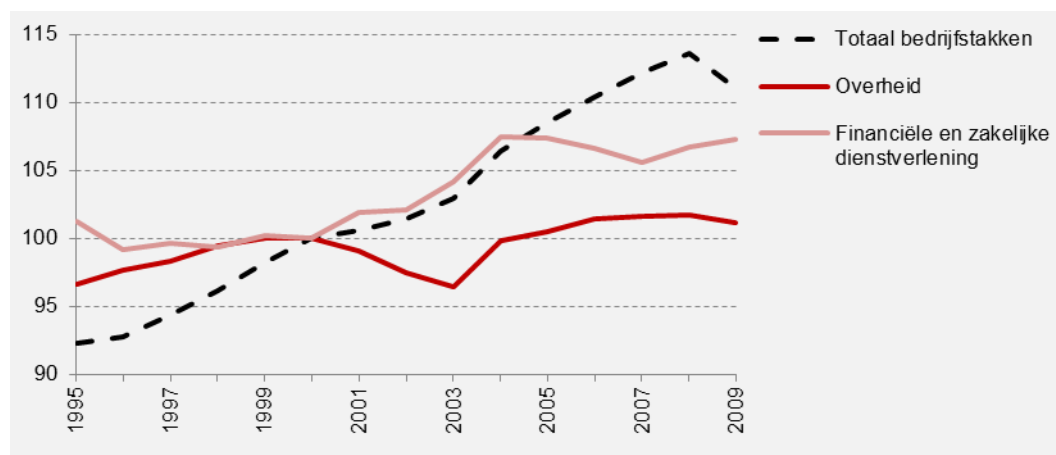


Bron: CBS (2010b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

⁶ Een belangrijk verschil in het meten van de toegevoegde waarde is dat voor de marktsector gebruik kan worden gemaakt van marktprijzen terwijl dat voor de overheid niet geldt. Bij de berekeningen in dit onderdeel wordt er van uit gegaan dat wat het CBS meet als productiviteit (toegevoegde waarde per gewerkt uur) een betrouwbare maatstaf is voor de echte productiviteitsverschillen tussen de sectoren.

⁷ De vergelijking is exclusief de sectoren energie en delfstoffenwinning

Figuur 4.4 ...maar de ontwikkeling blijft achterlopen



Bron: CBS (2010b), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 4.4 zet de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit gedurende de afgelopen 15 jaar (1995-2009) op een rij (index, 2000=100). Het is duidelijk te zien dat de groei van de arbeidsproductiviteit bij de overheid achter blijft ten opzichte van de financiële en zakelijke dienstverlening. De productiviteitsgroei van de overheid blijft ook achter bij het gemiddelde van alle bedrijfstakken.⁸ Uit cijfers van het CBS (2010b) blijkt dat het verschil in productiviteit tussen de dienstverlening in de markt en publieke dienstverlening in diezelfde periode redelijk stabiel is en gemiddeld 9 euro per uur bedraagt (niet weergegeven)⁹.

Inhaalslag

Stel dat de financiële en zakelijke dienstverlening met zijn hoger productiviteitsniveau en hogere groei wordt gezien als benchmark waaraan de overheidssector zich wil meten en dat beleid wordt gevoerd om het productiviteitsgat dat nu tussen beide sectoren bestaat, in de loop van de tijd te verminderen. Het gaat om beleid dat leidt tot productiviteitswinst en dit vertaalt zich in een kleinere inzet van fte's in de overheidssector om dezelfde productie te verwezenlijken. Er worden twee varianten doorgerekend: een matige variant (A) waarin slechts een klein gedeelte van de productiviteitskloof tussen de publieke sector en de marktsector wordt weggewerkt en een forsere variant (B) waarin een groter deel wordt goedgemaakt:

- *Effect variant A:* in deze variant wordt de productiviteit bij de overheid slechts een klein beetje verhoogd en wordt de kloof van 9 euro tussen productiviteit in de dienstverlening van de overheid en die van de financiële en zakelijke dienstverlening met niet meer dan 5 procent gedicht. In de berekening wordt uitgegaan van een ingroeipad van 5 jaar om dat te realiseren. Dit vereist dat de groei in de

⁸ Deze cijfers en figuur kunnen niet zomaar een-op-een worden vergeleken met individuele productiviteit- en looncijfers (zoals Berkhout, Heyma en Van der Werff, 2010). Dit zijn geaggregeerde cijfers op sector niveau, detailstudies naar ontwikkelingen in productiviteit en lonen corrigeren uiteindelijk voor samenstellingseffecten, deze leiden soms tot heel andere conclusies. Daarnaast geldt ook dat cijfers op sectorniveau niet zomaar te vergelijken zijn, arbeidsproductiviteit wordt lang niet altijd op dezelfde manier gemeten. Er zijn ook studies die proberen productiviteit in niet-monetaire termen te meten (zie bijvoorbeeld SCP, 2007).

⁹ Deze 9 euro slaat op het *gemiddelde verschil* in de productiviteit tussen de overheid en de zakelijke en financiële dienstverlening over de periode 1995-2009. Uit Figuur 4.3 kan worden afgeleid dat het verschil in productiviteit 7 euro is (55 minus 48). Dit is het productiviteitsverschil *in het laatste jaar* van de genoemde periode

arbeidsproductiviteit van de overheidssector in 5 jaar iets onder de 1 procent harder gaat dan in de financiële en zakelijke dienstverlening. Per jaar moet de productiviteitsgroei in de overheidssector ongeveer 0,2 procent harder groeien.

- *Effect variant B:* hier wordt een groter effect verondersteld. Het gaat naar de financiële en zakelijke dienstverlening wordt voor een kwart gedicht. Dit betekent een groei in de arbeidsproductiviteit van de overheidssector in vijf jaar van ruim 4,5 procent sneller dan in de financiële en zakelijke dienstverlening. Per jaar komt dit neer op een ongeveer 1 procent hogere productiviteitsgroei bij de overheid.

In de doorrekening wordt uitgegaan van reële groei, los van de inflatie. De doorrekening is gebaseerd op de veronderstelling dat er door beleid binnen de arbeidsorganisaties van de publieke sector veranderingen in de productiewijze plaats vinden die leiden tot hogere arbeidsproductiviteit. Deze veranderingen gaan niet vanzelf. De aanpassing van werkprocessen vergt tijd. Het verbeteren van de productiviteit van werknemers vergt inspanningen en investeringen¹⁰. Een andere belangrijke beperking is ook dat uit wordt gegaan van een gelijkblijvende omvang van het personeelsbestand (stand 2009) in alle sectoren. Dit is niet realistisch gegeven de bezuinigingen, echter voorspelling van de omvang van het personeelsbestand in de komende tien jaar zijn er niet.

Tabel 4.2 Effect variant A: beperkte productiviteitswinst

	Stand (x1.000)	Productiviteitswinst in personen (afgerond op 100-tallen)				
	2009	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 en later
Publieke sector (excl. zorg)	1.006.000	1.900	3.800	5.600	7.500	9.400
Openbaar bestuur	350.000	700	1.300	2.000	2.600	3.300
Rijk	124.000	200	500	700	900	1.200
Provincies	13.000	<100	100	100	100	100
Gemeenten	203.000	400	700	1.100	1.500	1.900
Waterschappen	10.000	<100	<100	100	100	100

Bron: Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010b), berekeningen SEO Economisch Onderzoek

Tabel 4.3 Effect variant B: substantiële productiviteitswinst

	Stand	Productiviteitswinst in personen (afgerond op 100-tallen)				
	2009	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 en later
Publieke sector (excl. zorg)	1.006.000	9.200	18.600	28.000	37.500	47.100
Openbaar bestuur	404.000	3.200	6.500	9.700	13.000	16.400
Rijk	124.000	1.100	2.300	3.400	4.600	5.800
Provincies	13.000	100	300	400	500	600
Gemeenten	203.000	1.800	3.700	5.500	7.400	9.300
Waterschappen	10.000	100	200	300	400	500

Bron: Ministerie van BZK (2010b) en CBS (2010b), berekeningen SEO Economisch Onderzoek

¹⁰ Verhogen van arbeidsproductiviteit wordt ook besproken in de paragrafen 4.8 en 4.9.

De uitkomsten van de berekeningen zijn weergegeven in Tabel 4.2 (Variant A) en Tabel 4.3 (Variant B). In deze tabellen wordt de productiviteitswinst vertaald in minder arbeidsplaatsen die nodig zijn om dezelfde productie te realiseren. Door productiviteitswinst kan dezelfde productie met minder mensen worden gerealiseerd. Het aantal personen dat bij gelijkblijvend productieniveau kan worden uitgespaard door de productiviteitswinst van de publieke sector wordt weergegeven in de tabel. Bijvoorbeeld wanneer de kloof met de financiële en zakelijke dienstverlening met een kwart wordt gedicht (variant B met een extra groei in de arbeidsproductiviteit van bijna vijf procent) dan zijn er over vijf jaar in het openbaar bestuur iets meer dan zestien duizend minder arbeidsplaatsen nodig voor een onveranderde productie. Echter, omdat er bezuinigingen¹¹ aankomen en er daardoor minder wordt geproduceerd in het openbaar bestuur zal dat effect over vijf jaar minder groot zijn.

Een productiviteitswinst van zestien duizend arbeidsplaatsen (variant B) is veel. Tegelijk betekent een productiviteitsgroei die 1 procent hoger is per jaar dan de groei in de financiële en zakelijke dienstverlening nogal wat in de praktijk. Een extra groei van 0,2 procent (variant A) is in die zin meer realistisch. Deze gematigde groei leidt overigens ook al tot meer dan drie duizend fte's productiviteitswinst in het openbaar bestuur in vijf jaar.

Het verhogen van de productiviteitsgroei binnen de publieke sector en het inhalen van de productiviteit van de commerciële dienstverlening vereist beleid. Mogelijke vormen van beleid die hierbij zouden passen zijn maatregelen die de arbeidsorganisatie van ambtenaren in de publieke sector en van werknemers in de marktsector meer vergelijkbaar maken. In het rekenvoorbeeld wordt niet meegenomen dat het naar elkaar toegroeien van de productiviteitsgroei in de publieke en de commerciële dienstverlening tot gevolg kan hebben dat ook de arbeidsvoorwaarden (beloning) bij de overheid verschuiven en meer op die in de marktsector gaan lijken. Hogere arbeidsproductiviteit betekent dat in principe minder mensen nodig zijn voor hetzelfde werk. Hoe het product van hoger loon en minder werkgelegenheid uiteindelijk uitpakt op de omvang van het budget is bij voorbaat niet te zeggen en hangt af van de specifieke omstandigheden.

4.3 Verkorting duur WW-recht

De Nederlandse arbeidsmarkt functioneert in vele opzichten goed. Zeker in vergelijking met andere landen is de werkloosheid in Nederland relatief laag. Veel werkzoekenden slagen er in een baan te vinden. Toch betekent dit niet dat er geen problemen zijn. Het blijft belangrijk om uitstroom van werkzoekenden uit de WW te bevorderen. Dit is ook relevant met het oog op de problematiek zoals geschetst in *De Grote Uittocht*. Hoe krasser de arbeidsmarkt, des te belangrijker het is werkzoekenden die geen baan hebben snel weer aan het werk te krijgen. Een van de maatregelen die daarbij kan helpen is het verkorten van de WW-duur van drie jaar naar een jaar.

De verkorting van de WW-duur heeft op voorhand meerdere effecten. Allereerst zijn er effecten van financiële aard. Door het verkorten van de duur van het recht op WW zal er minder aanspraak worden gemaakt op de WW. Immers, men mag minder lang een WW-uitkering

¹¹ Noteer dat de bezuinigingen gespecificeerd zijn in euro's. De omvang van de bezuiniging in aantal ambtenaren hangt mede af van het gemiddelde loon van de ambtenaren die in aanmerking komen voor ontslag. Bij een hoger gemiddeld loon worden minder ambtenaren ontslagen.

ontvangen. Dit leidt tot een besparing op de uitkeringslasten van de WW. Tegelijkertijd zal de druk op de bijstand toenemen. Door het verkorten van de WW zal de instroom in de bijstand toenemen. Dit betekent overigens niet dat het inkorten van de WW alleen zal leiden tot een verschuiving van de werkzoekende van het WW-bestand naar de bijstand. Er zijn namelijk ook arbeidsmarkt effecten.

Bekend uit het empirisch arbeidsmarktonderzoek is dat de gemiddelde werkloosheidsduur langer is naarmate werkzoekenden langer recht hebben op een werkloosheidsuitkering.¹² Landen waarin werklozen meerdere jaren recht hebben op werkloosheidsuitkeringen hebben ceteris paribus ook een hogere gemiddelde duur (en daarmee ook een hoger werkloosheidsniveau) dan landen waarbij het recht op een werkloosheidsuitkering in de tijd beperkt is. De meeste werkzoekenden vinden vrij snel een baan, maar er blijft altijd een groep werkzoekenden over die als het ware ‘wacht’ tot de periode waarop hun recht op een werkloosheidsuitkering is afgelopen en dan pas echt werk gaat zoeken. Dit is het tweede effect van het verkorten van de WW-duur. Werkzoekenden zullen, zeker naar het einde van de WW-periode, harder zoeken en eerder een baan aanvaarden (UWV, 2010).

Er zijn ook indirecte effecten. Mochten veel werkzoekenden sneller een baan accepteren dan is dat mogelijk tegen een lagere gemiddelde loonvoet. Lagere lonen dragen bij aan de winstgevendheid van bedrijven en aan meer werkgelegenheid. Aan de andere kant kan de aanvaarding enigszins noodgedwongen zijn en wordt een verkeerde keuze gemaakt. De werkzoekende zit dan op de verkeerde plek. Deze verkeerde allocatie gaat ten koste van de productiviteit en leidt op termijn mogelijk tot ontslag en een nieuwe periode van werkloosheid.

Rekenvoorbeeld verkorting WW-duur

Zonder gebruik te maken van microdatabestanden en econometrische schattingsmodel is het niet eenvoudig een doorrekening te maken van een maatregel waarbij de periode waarop men recht heeft op een WW uitkering wordt ingekort. Gelukkig is dezelfde berekening al gedaan door het Centraal Planbureau in opdracht van de *Heroverwegingscommissie Arbeidsmarkt en Werkloosheid* (CPB, 2010c). Uit de berekeningen van CPB blijkt dat het effect van het inkorten van de WW-duur van drie naar een jaar bijdraagt aan een daling van de (structurele) werkloosheid met 50 tot 60 duizend personen. Als al deze mensen een baan vinden, betekent dit dat de werkgelegenheid toeneemt met hetzelfde aantal personen. Echter niet iedereen vindt een baan. Cijfers en onderzoek van het UWV (2010) laat zien dat lang niet alle uitstroom uit de WW ook uitstroom naar een baan is, zie Tabel 4.4.

Tabel 4.4 (Bijna) niet meer dan 70 procent stroom uit naar een baan (in percentages)

Maximumduur WW-recht	3 maanden of minder	4 t/m 6 maanden	7 t/m 12 maanden	13 t/m 18 maanden	18 t/m 24 maanden	24 t/m 38 maanden
Uitstroom naar werk	31	47	62	68	71	61
Beëindiging maximumduur	60	39	21	14	11	3
Overig	9	13	18	18	18	37

Bron: UWV (2010)

¹² Voorbeelden van dergelijke onderzoeken zijn Atkinson & Micklewright (1991) en Lindeboom & Theeuwes (1993). Recent is dit ook in Nederland waargenomen door het UWV (2010).

Voorals werkzoekenden die nog weinig WW-rechten hebben opgebouwd (tot maximaal een half jaar) slagen er lang niet allemaal in een baan te vinden voor het einde van de WW-periode. Ook van de werkzoekenden die langer WW-gerechtigd zijn, is nog altijd ongeveer een derde niet in staat voor het einde van de periode een baan te vinden. Het UWV (2010) heeft ook schattingen gemaakt van de uitstroom naar een baan (binnen een jaar) wanneer de maximale duur wordt verkort naar één jaar. Voor degene die in de huidige situatie tot maximaal twee jaar recht hebben zal dit hoogstens 70 procent zijn, tegenover 64 procent onder het huidige systeem. Voor de langst gerechtigden is dit 62 procent, tegenover een huidig percentage van 53 procent.

Wat zou nu de verkorting van de WW-duur betekenen voor het openbaar bestuur? Op basis van resultaten van het CPB en UWV kan in drie stappen een zeer eenvoudige berekening worden gemaakt. Allereerst wordt er uitgegaan van een vermindering van de structurele werkloosheid van zo'n 50 tot 60 duizend. Ten tweede, hiervan zullen er 64 tot 70 procent uitstromen naar een baan. Ten slotte, waar deze uitstromers terechtkomen wordt gemodelleerd aan de hand van een proportionele toewijzing aan de sectoren, gebruik makend van de verdeling uit Figuur 1.1. De drie stappen staan samengevat in Tabel 4.5. De marktsector als grootste sector profiteert het meest van deze maatregel. Voor de publieke sector betekent het dat er tussen de 3,5 en 4,6 duizend meer mensen zich aanbieden.

Tabel 4.5 Beperkt effect op arbeidsaanbod voor openbaar bestuur

Extra uitstroom uit werkloosheid	50.000	60.000
Uitstroompercentage naar werk	64%	70%
Extra arbeidsaanbod	32.000	42.000
Markt (75%)	24.000	31.500
Publieke sector, excl. zorg (11%)	3.500	4.600
Openbaar bestuur (4%)	1.300	1.700
waarvan Rijk (31%)	400	500
Provincies (3%)	<100	<100
Gemeenten (50%)	600	800
Waterschappen (2%)	<100	<100
Zbo's (14%)	200	200

Bron: CBS (2010b), Ministerie van BZK (2010b), CPB (2010c) en UWV (2010), berekening SEO Economisch Onderzoek

Bij deze berekening zijn een aantal kanttekeningen te maken.

- Allereerst, de uitstroompercentages naar werk zijn indicatief. Werklozen en WW-gerechtigden zijn niet dezelfde populaties. Het is dus mogelijk dat de uitstroom naar werk hoger of lager is dan de percentages uit de UWV-studie. Mogelijk trekken sommige werklozen zich door deze maatregel helemaal terug van arbeidsmarkt.
- De keuze om de uitstromers proportioneel te verdelen naar rato van het aantal werkenden over de sectoren is ook slechts indicatief. Er zijn geen redenen voor of tegen deze aanpak. Een nauwkeurige analyse van de samenstelling van de groep WW-ers kan bijdragen aan een beter gefundeerde verdeling.
- De in- en uitstroom in de WW bestaat voor iets meer dan een vijfde uit hoger opgeleiden. Deze zijn ook niet lang werkloos, werkzoekenden die lang in de WW verblijven zijn vaker

lager opgeleid (UWV, 2010). Dit betekent dat de extra uitstromers door verkorting uit de WW waarschijnlijk voor een nog kleiner deel uit hoger opgeleiden zal bestaan. Het is dus de vraag of het openbaar bestuur gebaat is bij de extra uitstroom. Veel functies binnen het openbaar bestuur zijn voor hoger opgeleiden, zie ook Figuur 1.4.

4.4 Meer arbeidsdeelname door fiscale maatregelen

Maatregelen om het aanbod van arbeid te verhogen zijn praktisch altijd gericht op de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen (extensieve marge) of het verhogen van de omvang van de deeltijdbanen bij vrouwen (intensieve marge). Participatie en gewerkte uren van mannen zijn meestal al behoorlijk hoog en daarenboven is bekend dat het aanbod van mannen nauwelijks gevoelig is voor fiscale maatregelen en de effecten daarvan op het netto verdiende loon¹³. Het aanbod van vrouwen (participatie en gewerkte uren) is wel gevoelig voor fiscale maatregelen.

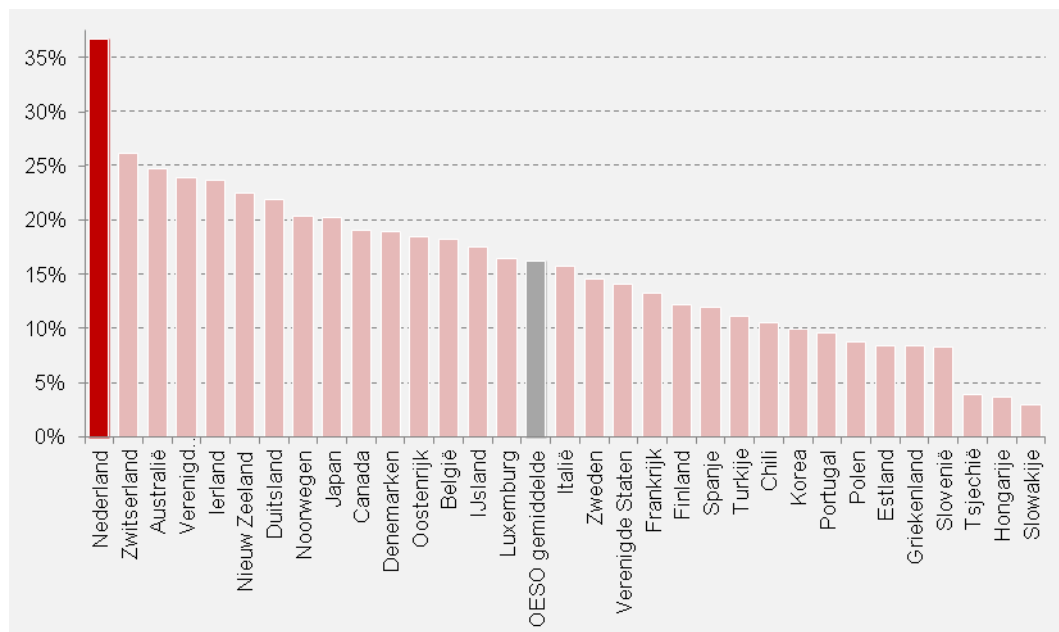
In deze paragraaf gaat het om het doorrekenen van de doelstelling: meer arbeidsdeelname. Maatregelen die bij deze doelstelling passen zijn:

- verlagen marginale belastingdruk op tweede baan binnen huishouden;
- overdraagbare heffingskorting ook voor mensen met jonge kinderen afschaffen;
- verhogen inkomensafhankelijke combinatiekorting van gezinnen met jonge kinderen;
- eigen bijdrage kinderopvang verhogen/verlagen;
- en andere ‘*Make work pay*’ initiatieven

Nederland is wereldkampioen deeltijdwerk, zie Figuur 4.5. Dat geldt niet alleen voor het aantal vrouwen dat deeltijd werkt, maar ook voor Nederlandse mannen. Deeltijd geeft werkgevers veel flexibiliteit, maar heeft ook een keerzijde. Het hoge percentage deeltijd betekent, met name voor vrouwen, dat de baanomvang relatief laag is, zie Figuur 4.6. Op papier liggen hier grote kansen om het arbeidsaanbod te vergroten.

¹³ De uitzondering op deze regel is de uittrede beslissing. De leeftijd waarop mannen al dan niet met vervroegd pensioen gaan wordt in belangrijke mate bepaald door financiële prikkels, zoals een VUT voorziening.

Figuur 4.5 Nederland is kampioen deeltijdwerk (in 2009)...

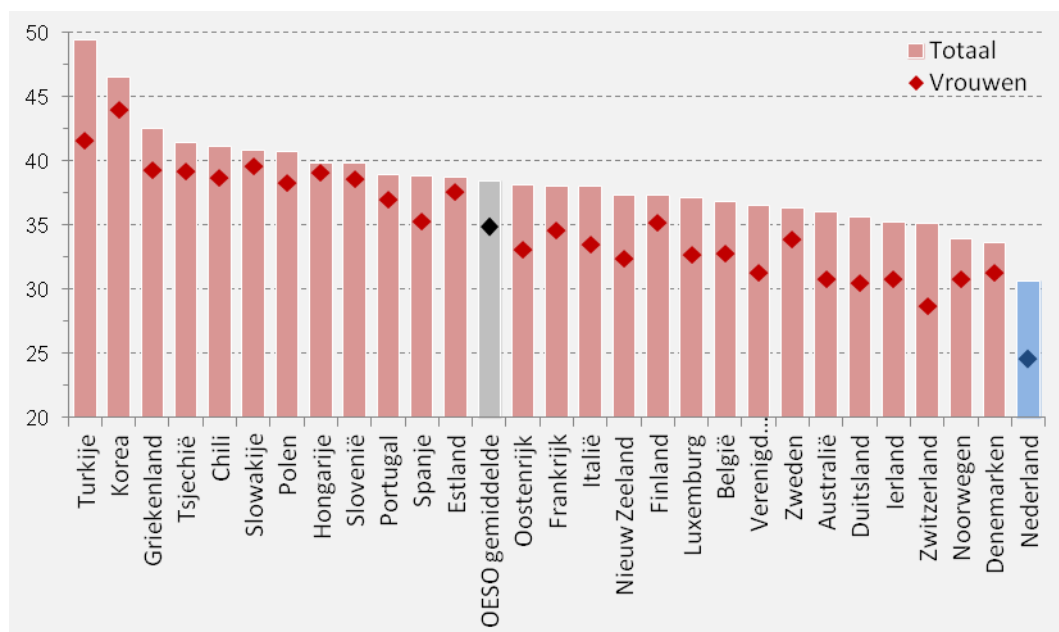


Bron: OESO (2011b)

Meer deeltijd betekent, kleinere baanomvang

Bosch, Deelen en Euwals (2009) geven een up-to-date overzicht van de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Bekende ontwikkelingen uit de laatste decennia zijn een snel toegenomen participatiegraad en een gemiddeld hoger opleidingsniveau van vrouwen. De werkweek van hoogopgeleide vrouwen is hoger dan van laagopgeleide vrouwen, en vrouwen met kinderen hebben kleinere banen. Tot zover niet veel nieuws onder de zon.

Figuur 4.6 ...maar hekkensluis wat betreft het aantal gewerkte uren per week



Bron: OESO (2011b)

Interessanter is de bevinding dat de gemiddelde baanomvang van vrouwen stabiel is. Er blijken geen cohort-effecten te bestaan. Jonge generaties vrouwen werken gemiddeld evenveel uren als oudere generaties, ondanks het toegenomen opleidingsniveau. Hoe kan dit? Een belangrijke verklaring voor deze stabiliteit is dat de fiscale prikkels die worden gehanteerd in het beleid relatief veel lager opgeleide vrouwen en vrouwen met kinderen op de arbeidsmarkt hebben gebracht die vaak op relatief kleine banen werken. Weliswaar zijn er ook meer hoog opgeleide werkende vrouwen die meer uren per week werken, maar deze twee ontwikkelingen houden elkaar, gegeven de relatieve aantallen, in evenwicht. De toegenomen participatie heeft per saldo niet geleid tot grotere banen.

Samenvattend, regelingen en beleid uit het verleden zijn er in geslaagd meer vrouwen naar de arbeidsmarkt te leiden, de participatie is snel gestegen. Daarmee is beleid er in geslaagd om het aantal werkende vrouwen, de extensieve marge, te vergroten. Per saldo heeft beleid echter geen effect gehad op de intensieve marge, op hoeveel uren gemiddeld per week wordt gewerkt. Dat is behoorlijk constant gebleven. In het komende decennium is er dus veel aan gelegen om in te zetten op het vergroten van de intensieve marge: de gemiddelde duur van de werkweek.

Fiscale prikkels om participatie te verhogen

De gemiddelde baanomvang van vrouwen was in 2009 in Nederland 24,6 uur per week. Een voor de hand liggend instrument aan de aanbodkant om het aantal gewerkte uren per week te verhogen is fiscale regelgeving. Wanneer iemand besluit meer uren te gaan werken, zal over een deel van de extra bruto inkomsten belastingen en premies betaald moeten worden. Dit is de marginale druk. De marginale druk is niet voor iedereen gelijk, in sommige gevallen kan door het wegvallen van toeslagen de druk zo hoog zijn dat iemand er voor kiest helemaal niet te gaan werken of in een kleine baan te blijven. Door de marginale druk voor vrouwen te verlagen zullen zij wellicht meer gaan werken.

Zowel het Ministerie van Sociale Zaken (2007) als Gielen et al. (2009) hebben de marginale druk in kaart gebracht voor verschillende huishoudsituaties en verschillende bruto inkomensniveaus. De marginale druk in Nederland is gemiddeld net iets minder dan 50 procent. Voor bruto inkomens tot 20.000 euro ligt de gemiddelde druk tussen de 30 en 40 procent. Voor inkomens daarboven rond de 50 procent. Met name rond de 20.000 euro grens kan voor bepaalde huishoudens de marginale druk groter zijn dan 70 procent. Deze sprong heeft voornamelijk te maken met inkomensgrenzen voor inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. Dit maakt het fiscale stelsel minder progressief. Doordat de marginale druk voor kleine banen of laagbetaalde arbeid soms heel hoog kan zijn, kan dit werknemers belemmeren hun werkweek te vergroten.

Maar wordt de druk ook daadwerkelijk als een belemmering ervaren? Wordt de beslissing om meer uren te werken inderdaad beïnvloedt door fiscale regelingen? Een recente studie van Bosch en Van der Klaauw (2010) geeft informatie over de rol van fiscale prikkels bij de aanbodbeslissingen van vrouwen. In ieder geval blijkt dat de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen hoger is dan van mannen (respectievelijk 0,5 en 0,1). Dit betekent dat vrouwen meer reageren op verschillen in het nettoloon. Bij een verlaging van de marginale belastingdruk zullen

zij meer uren gaan werken. Een elasticiteit van 0,5 impliceert dat bij een toename van het netto loon met tien procent (door een verlaging van de marginale druk) het arbeidsaanbod met vijf procent toeneemt ($10 \text{ procent} \times 0,5$). Bij een arbeidselasticiteit van 0,1 neemt het aanbod in dit geval slechts met één procent toe ($10 \text{ procent} \times 0,1$).

De praktijk blijkt echter weerbarstiger. De belastingwijziging van 2001 biedt een natuurlijk experiment in die zin dat het mogelijk is om de effecten van het oude en het nieuwe belastingstelsel op het aanbod van arbeid te vergelijken. De belangrijkste les uit hun analyse is dat vrouwen inderdaad een hogere aanbodselasticiteit kennen, maar dat deze wel verschilt naar het naar type maatregelen (een belastingkorting is effectiever dan een verlaging van een belastingtarief) en soort vorm van arbeidsaanbod. De extensieve marge (wel of niet werken) is veel gevoeliger voor fiscale/financiële prikkels dan intensieve marge (aantal uren per week).

Naast een verlaging van de marginale druk wordt ook goedkope en toegankelijke kinderopvang gezien als een oplossingsrichting. Jongen (2010) heeft gekeken naar bijdragen voor kinderopvang en het effect daarvan op de schatkist en de arbeidsparticipatie. Zijn belangrijkste bevindingen zijn:

- Toeslagen en tegemoetkomingen in de kosten voor kinderopvang hebben wel degelijk een positief effect op het arbeidsaanbod (participatie en uren).
- Maar, in Nederland is de bijdrage vanuit de overheid al fors. En hoe hoger de tegemoetkoming hoe kleiner het (additionele) effect op het arbeidsaanbod. De extra middelen zullen steeds meer ingezet worden om informele opvang te vervangen door formele opvang.
- Vergelijkbaar met wat Bosch en Van der Klaauw (2010) vinden wat betreft het verschil tussen belastingkorting en belastingtarief: belastingkortingen voor kinderopvang (gekoppeld aan criteria omtrent de baanomvang) zijn effectiever dan een lagere bijdrage.

Rekenvoorbeeld

Op basis van de literatuur is het niet mogelijk om eenvoudig en direct de impact van fiscale stimuli op de aantal gewerkte uren te berekenen. Maatregelen komen meestal in een ‘pakket’ en worden nooit in isolement ingevoerd. Bovendien hebben veel maatregelen meerdere (en soms tegenstrijdige) effecten op het aanbod van arbeid. Maatregelen die de marginale druk voor vrouwen of lagere inkomens verminderen worden gecompenseerd door meer belasting bij andere groepen (tenminste wanneer het de bedoeling is om de maatregelen budgetneutraal in te voeren). De positieve aanbodeffecten van de ene groep worden afgewogen met de negatieve effecten op het aanbod van de andere groep.

Vandaar dat de berekeningen in Tabel 4.1 niet uitgaan van specifieke maatregelen, maar kijken naar het extra aanbod dat potentieel nog haalbaar is in de huidige situatie. Op basis van gegevens over de omvang van het aantal werkende vrouwen per sector en hun gemiddelde baanomvang wordt gekeken hoeveel meer arbeidsaanbod gecreëerd kan worden. Daarvoor zijn twee varianten bedacht.

- Variant A, verhoging werkweek als in ZIP (2009): het Zorginnovatieplatform heeft in één van haar scenario's doorgerekend wat de impact is van het verhogen van de gemiddelde werkweek van deeltijders met twee uur voor iedereen. In navolging hiervan zal deze variant ook voor het openbaar bestuur worden berekend.

- Variant B, grote verhoging voor kleine groep: niet iedereen heeft de behoefte om extra uren te maken. In POMO 2009 geeft maar een klein percentage van de werknemers in het openbaar bestuur aan niet tevreden te zijn met de huidige baanomvang en meer uren te willen werken. Zie Tabel 4.6. Slechts drie tot vijf procent van de deeltijdwerkers zou hiertoe bereid zijn¹⁴. Stel dat door fiscale maatregelen deze groep meer uren gaat werken. Wat is dan het effect? Voor de berekening wordt uitgegaan van de ondergrens van de deeltijdwerkers die bereid zijn om meer te werken. Dit wordt gecombineerd met een flinke verhoging van het extra aantal uren dat ze dan zouden meer werken. Hierbij is gekozen voor 5 uur, iets meer dan de helft van het gat naar het OESO-gemiddelde (zie Figuur 4.6).

Tabel 4.6 Wens om meer uren te werken is beperkt bij werknemers in het openbaar bestuur

	Niet meer of minder uren		Meer uren		Minder uren	
	Voltijd	Deeltijd	Voltijd	Deeltijd	Voltijd	Deeltijd
Rijk	96,8%	93,6%	1,8%	4,1%	1,4%	2,3%
Provincies	94,8%	94,8%	0,7%	3,3%	4,5%	1,9%
Gemeenten	95,2%	93,0%	2,0%	5,3%	2,9%	1,7%
Waterschappen	94,5%	95,0%	0,4%	4,1%	5,1%	0,9%

Bron: Ministerie van BZK (2010c)

- Variant C, lagere participatie door hogere eigen bijdrage kinderopvang. Ook kinderopvang zal niet ontsnappen aan de bezuinigingen. Jongen (2009) simuleert de werkgelegenheidseffecten van een verandering in de eigen bijdrage aan kinderopvang. Wanneer de eigen bijdrage anderhalf keer zo hoog wordt (dus een toename van 50%) zullen sommige ouders minder gaan werken en sommigen zich zelfs geheel terugtrekken van de arbeidsmarkt. De afname van het aantal gewerkte uren op het totale arbeidsaanbod is 0,11 procent. Dit is groter dan het effect op het aanbod in personen, die daalt met 0,03 procent. Tezamen betekent dit een afname van de werkgelegenheid in uren van (afgerond) 0,15 procent. De berekeningen van Jongen (2009) hebben betrekking op de marktsector. Hier worden zijn rekenmethode toegepast voor het openbaar bestuur. Een van de belangrijkste verschillen tussen het openbaar bestuur en marktsector is dat in de eerste sector het opleidingsniveau hoger is. Hoger opgeleiden reageren meer elastisch, maar de verschillen zijn slechts 0,01 procent of minder.

In al de varianten wordt eerst het aantal deeltijders vermenigvuldigd met de gemiddelde omvang van hun huidige werkweek. Vervolgens wordt bijvoorbeeld de werkweek met 2 uur vergroot (variant A). Het verschil in het totaal gewerkte uren zonder en met de extra 2 uur kan dan naar een aantal werkenden worden teruggerekend. Bij deze laatste berekening wordt uitgegaan van de huidige deelfactor per sector. De berekeningen voor varianten B en C verlopen op vergelijkbare wijze. De resultaten staan in Figuur 4.7.

¹⁴ Uit onderzoek eerder onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (Berkhout, De Graaf en Van Leeuwen, 2005) blijkt dat een veel groter percentage deeltijdwerkers bij de overheid meer uren wil werken. De vraagstelling in het SEO onderzoek is anders dan in POMO. Bij een ruimere belangstelling voor langer werken worden de effecten die in deze paragraaf worden berekend navenant groter.

Tabel 4.7 Arbeidspotentieel door verhogen baanomvang

	Aantal deeltijders	Gemiddelde werkweek	Variant A	Variant B	Variant C
Publieke sector (excl. zorg en welzijn)	404.500	24,5	26.600	3.700	-1.200
Openbaar bestuur	121.100	25,9	7.500	900	-500
Rijk	33.200	26,8	2.000	200	-200
Provincies	5.300	28,0	300	<100	>-100
Gemeenten (incl. gem. regelingen)	80.400	25,3	5.000	700	-200
Waterschappen	2.300	25,9	100	<100	>-100

Bron: Ministerie van BZK (2010b en 2010c) en CBS (2010b), berekening SEO Economisch Onderzoek

Variant A waarbij alle deeltijders twee uur langer per week gaan werken heeft forse effecten op het arbeidsaanbod. Wanneer een combinatie van beleid (fiscale prikkels, regelingen rondom kinderopvang, flexibele werktijden) er in slaagt de baanomvang van deeltijders met 2 uur te verhogen resulteert dit in alle sectoren in een stijging van het aanbod met ruim vier tot zeven procent. In absolute aantallen is de impact het grootst bij de gemeenten, daar werken namelijk de meeste mensen en dus ook meeste deeltijders. Daarbij moet gelijk worden gesteld dat variant A misschien niet reëel is.

Gegeven de sterke voorkeur van Nederlandse vrouwen voor een deeltijdbaan van de huidige omvang, zijn waarschijnlijk onrealistisch grote fiscale prikkels nodig om dit te realiseren. Variant B gaat uit van het relatief kleine aantal deeltijders dat zegt meer te willen werken. De resultaten zijn minder omvangrijk dan in de vorige variant, maar misschien is deze variant B daarom ook meer realistisch.

Door een hogere eigen bijdrage aan kinderopvang (variant C) zal de omvang van de baan iets kleiner worden. Er zullen zich zelfs mensen terugtrekken van de arbeidsmarkt. Echter het effect is beperkt. Per saldo levert dit een verlies van 1.200 werkenden op in de publieke sector.

4.5 Verhogen studierendement en opleidingsniveau

De verwachte krapte op de arbeidsmarkt is niet alleen een kwantitatieve uitdaging, maar ook een kwalitatief probleem. De krapte manifesteert zich vooral rondom hoger opgeleiden. Een van de redenen daarvoor is dat de wijze van productie in (hoog)ontwikkelde economieën, ook in de toekomst, meer en meer hoogopgeleide werknemers zal vragen (Cedefop, 2010a). Ook trends aan de aanbodskant dragen bij aan de krapte. Door de ontgroening wordt de instroom op de arbeidsmarkt in de volgende decennia kleiner. Wel geldt dat het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland gestaag groeit (zie ook Figuur 4.8). De publieke sector heeft vergeleken met de marktsector relatief veel behoefte aan hoger opgeleiden en professionals. Kortom voor de Nederlandse economie, en de publieke sector in het bijzonder, zou een groter aanbod hoger opgeleiden wenselijk zijn.

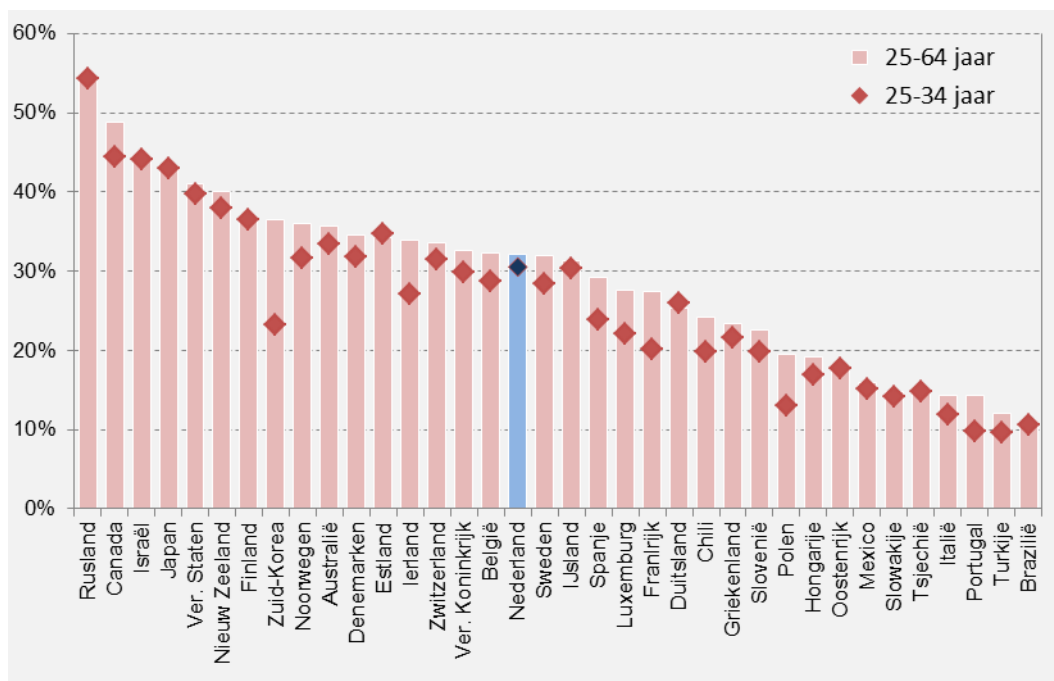
Ook in deze paragraaf gaat het om het doorrekenen van een doelstelling, namelijk het vergroten van het aantal hoger opgeleide jongeren. Wederom gaat het in deze paragraaf om het aftasten van hoe groot het potentieel is. Hoeveel extra hoger gekwalificeerd aanbod kan in principe worden gegenereerd. Er zijn verschillende manieren om het studierendement en -participatie van jongeren te vergroten. In Hoofdstuk 3 zijn de volgende maatregelen genoemd:

- meer leer-werk trajecten en duale opleidingen;
- prikkels voor efficiënter studeren zoals *bindend studieadvies* en maximale duur studiebeurs.

Hoger opgeleiden in perspectief

Figuur 4.7 toont de aandelen van hoger opgeleiden (hbo of ISCED 5 en hoger) in de beroepsbevolking (25-64 jarigen) voor alle OESO-landen en enkele partner landen¹⁵. In Nederland is het aandeel ongeveer 32 procent, daarmee scoort Nederland gemiddeld. Toplanden zijn Canada, Israel, Japan en VS. Rusland is een uitschieter, daar is meer dan de helft van de bevolking hoogopgeleid. Figuur 4.7 laat ook zien dat in de meeste landen ook op latere leeftijd nog wordt gestudeerd. De aandelen hoogopgeleiden in de leeftijdsgroep 25-34 zijn in de meeste gevallen (iets) lager dan die in de leeftijdsgroep 25-64.

Figuur 4.7 Aandeel personen met ten minste hbo-opleiding in verschillende leeftijdsgroepen

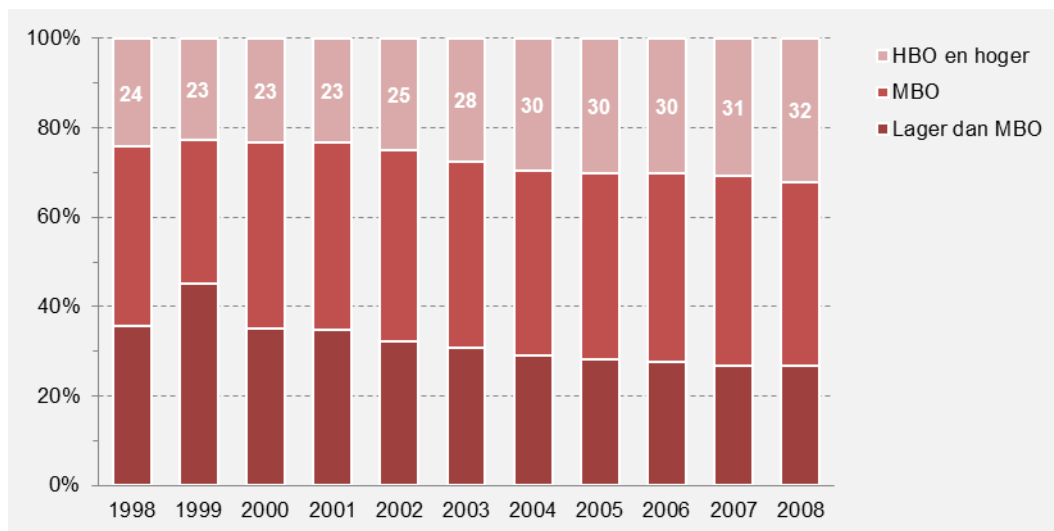


Bron: OESO (2011a), bewerking SEO Economisch Onderzoek

¹⁵ De OESO streeft er naar om de onderwijscijfers internationaal vergelijkbaar te maken. Desondanks blijven er kwaliteitsverschillen. Zo zijn sommige *colleges* in de VS eerder te vergelijken met een Nederlandse mbo dan hbo.

Figuur 4.8 geeft de samenstelling en ontwikkeling van het opleidingsniveau in Nederland weer gedurende de periode 1998-2008. Nederland heeft een grote sprong gemaakt tussen 2001 en 2004 toen het aandeel hoger opgeleiden toenam van 23 naar ruim 30 procent. In de laatste jaren is de groei minder spectaculair. Desondanks kan mogelijk het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking worden opgestuwd naar het niveau van de OESO kopgroep door meer in te zetten op onderwijs, door het doorstromen naar het hoger onderwijs te stimuleren en 'leven-langleren'-programma's te bevorderen. In de eerste hoofdstukken is al het doel geformuleerd om het opleidingsniveau in Nederland verder te vergroten door maatregelen als het invoeren van leerrechten en individuele opleidingsbudgetten. Daarnaast kunnen nog maatregelen worden bedacht die de doorstroom naar het hoger onderwijs ondersteunen.

Figuur 4.8 Snelle groei aandeel hoger opgeleiden in eerste helft jaren nul



Bron: OESO (2011a), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Meer hoogopgeleiden

Wat is het potentieel van dergelijke maatregelen als Nederland erin slaagt naar de kop van Figuur 4.7 te bewegen? Tabel 4.8 presenteert de uitkomsten van een eenvoudig rekenmodel. In het basispad (variant A) blijft het huidige aandeel gehandhaafd. In variant B wordt in het komende decennium het niveau van de Verenigde Staten bereikt, de ontwikkeling is lineair. In de onderste rij is het (cumulatieve) effect te zien. Uiteindelijk zouden de inspanningen bij succes bijna 800.000 extra hoogopgeleiden opleveren (ten koste van middelbaar en lager opgeleiden).

Tabel 4.8 Groot potentieel aantal hoogopgeleide werknemers

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Variant A, behoud (aandeel in %)	32	32	32	32	32	32
Variant B, groei naar niveau VS (aandeel in %)	32	34	36	39	40	41
Extra hoogopgeleiden (in bevolking 25-64) (x 1.000)	0	124	248	373	497	791

Bron: OESO (2011a), berekening SEO Economisch Onderzoek

Wat dit per saldo betekent voor het openbaar bestuur is niet meteen duidelijk. Niet iedereen zal gaan werken, maar een groot deel wel. De participatiegraad van (jonge) hoger opgeleiden is hoog, zeker boven de 85 procent. Tegelijkertijd is er ook een substitutie-effect. Via de berekening van Tabel 4.8 worden niet extra werknemers berekend, maar extra hoger opgeleiden. Het aantal lager opgeleide werkenden neemt met bijna hetzelfde getal af.

Minder studievertraging

Een andere manier om het volume hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt te vergroten is door de duur van de studievertraging te verminderen. Idealiter zouden alle studenten nominaal moeten lopen en hun studie in vier tot vijf jaar afronden. Uit onderzoek van Berkhout, Van der Werff en Smid (2011) en gegevens van DUO (voorheen: IB-Groep) blijkt dat er inderdaad sprake kan zijn van een flinke studievertraging. Daarbij geldt wel dat de vertraging vooral groot is onder wo-studenten, gemiddeld ruim een jaar. hbo-studenten lopen minder vertraging op, slechts twee maanden.

Wanneer vertraging kan worden voorkomen dan zou iedere hbo-student twee maanden en iedere wo-student ruim een jaar eerder voor de arbeidsmarkt beschikbaar komen. Het Ministerie van OCW geeft jaarlijks prognoses van het aantal ingeschreven studenten op hbo- en wo-instellingen. Uitgaande van een gemiddeld slagingspercentage van 22 procent (CBS, 2009) kan de winst in arbeidsjaren worden uitgerekend. Het resultaat hiervan is terug te vinden in Tabel 4.9.

Tabel 4.9 Enkele tien duizenden extra arbeidsjaren per jaar eerder beschikbaar op de arbeidsmarkt (fte)

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Extra aanbod op arbeidsmarkt hbo	17.000	17.000	18.000	18.000	18.000
Extra aanbod op arbeidsmarkt wo	47.000	49.000	50.000	51.000	52.000

Bron: Berkhout, Van der Werff en Smid (2011) en Ministerie van OCW (2010), berekening SEO Economisch Onderzoek.

Daarna kan op dezelfde manier als in paragraaf 4.3 worden een verdeling naar sectoren worden uitgerekend, zie Tabel 4.10. Hierbij zijn de minimale en maximale varianten gebaseerd op de laagste en hoogste instroom uit Tabel 4.9. Vervolgens zijn fte's naar aantal werkenden omgerekend via equivalentiefactoren. Het openbaar bestuur kan op deze manier rekenen op 2.800 tot 3.000 extra aanbod van hbo- en wo-opgeleiden per jaar.

Tabel 4.10 Groot potentieel, ook voor het openbaar bestuur (in aantallen werkenden)

Extra arbeidsjaren hoger opgeleiden (hbo + wo) door minder studievertraging	64.000	70.000
Equivalentiefactor (op basis van deeltijdfactor)		1,09
Extra werkgelegenheid HO	70.000	76.000
Markt (75%)	52.500	57.000
Publieke sector, excl. zorg (11%)	7.700	8.400
Openbaar bestuur (4%)	2.800	3.000
waarvan Rijk (31%)	900	900
Provincies (3%)	100	100
Gemeenten (50%)	1.400	1.500
Waterschappen (2%)	100	100
Zbo's (14%)	400	400

Bron: Berkhout, Van der Werff en Smid (2011), CBS (2010b), Ministerie van BZK (2010b) en Ministerie van OCW (2010), berekening SEO Economisch Onderzoek.

4.6 Lager ziekteverzuim

Een deel van de arbeidscapaciteit gaat verloren aan ziekteverzuim. Zowel de overheid als de private sector heeft te maken met zieke werknemers die gedurende een bepaalde periode niet kunnen werken. Over het algemeen wordt er in de marktsector minder verzuimd dan bij de overheid. Voor de publieke sector is op dit terrein winst te behalen. Het beheersen van het ziekteverzuim is van groot belang voor de productiviteit van een organisatie. De zieke werknemer kan tijdens zijn afwezigheid niets produceren. De werkgever is dan genoodzaakt minder te produceren, of om een deel van de productie voor rekening te laten komen van andere werknemers of van uitzendkrachten.

Niet alleen zal een lager ziekteverzuim leiden tot een betere benutting van de arbeidscapaciteit, ook kan er flink bespaard worden op de kosten. Werknemers met een vast contract hebben namelijk recht op doorbetaling van het loon tijdens de verzuimperiode. Daarnaast moet de werkgever andere werknemers mogelijk compenseren voor overwerk en extra werkdruk of moet vervangend personeel inhuren. In dergelijke gevallen leidt ziekteverzuim tot een stijging van de personeelskosten.

In deze berekening wordt er van uit gegaan dat overheidswerkgevers effectief beleid kunnen voeren om het ziekteverzuim terug te dringen. Daarbij valt aan preventieve maatregelen te denken in de managementsfeer (om te hoge werkdruk te voorkomen) maar ook door het stimuleren van gezond gedrag (sport en dieet).

Beoogde effecten

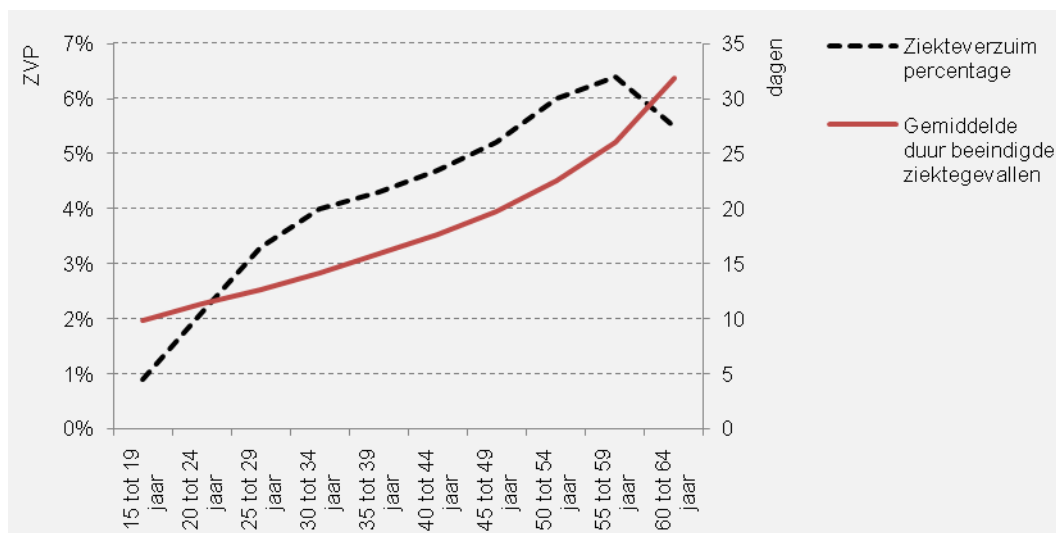
Het doel van het terugdringen van het ziekteverzuim is een betere benutting van de beschikbare arbeidscapaciteit. Het beleid dat men hiervoor hanteert kan zowel tot doel hebben het aantal ziekmeldingen te verminderen als de duur van het ziekteverzuim te verkorten.

Een veel gebruikte maat om het ziekteverzuim binnen een bedrijf of sector in kaart te brengen is het ziekteverzuimpercentage (ZVP). Het ziekteverzuimpercentage drukt het totaal aantal ziektedagen van werknemers uit in percentage van het totaal aantal beschikbare werk- of kalenderdagen van de werknemers. Bijvoorbeeld, in een bedrijf met een omvang van 42 fte zal de effectieve arbeidscapaciteit, met een ziekteverzuimpercentage van 5 procent, rond de 40 fte liggen. Met andere woorden vijf procent (gelijk aan 2,1 fte) van de totale arbeidscapaciteit wordt niet benut.

Uitgangspunten

Om de meer effectieve benutting van de aanwezige arbeidscapaciteit door het terugdringen van het ziekteverzuim consistent te berekenen is de leeftijdssamenstelling van het personeelsbestand van de overheid belangrijk. Uit Figuur 4.9 blijkt (zwarte lijn) dat ouderen (60-64) minder vaak verzuimen dan jonger leeftijdsgroepen. Maar als ze verzuimen, dan verzuimen ze wel langer. Dit heeft als gevolg dat het ziekteverzuimpercentage (frequentie x duur) blijft toenemen met de leeftijd (rode lijn in figuur). In combinatie met demografische ontwikkelingen heeft dit gevolgen voor de benutte arbeidscapaciteit.

Figuur 4.9 Frequentie en duur ziekteverzuim neemt toe met leeftijd



Bron: CBS (2010c)

Het is eveneens evident dat maatregelen om het ziekteverzuim terug te dringen, niet direct effectief zijn. In deze analyse is uitgegaan van een ingroeipad van tien jaar.

Begonnen wordt met een inschatting van de leeftijdssamenstelling van het personeelsbestand gedurende de volgende tien jaar. Dat staat toe rekening te houden met de variatie in ziekteverzuim tussen leeftijdsgroepen en met een langere periode voor het beleid om in te groeien. Wat de leeftijdsamenstelling betreft wordt verondersteld dat de publieke sector de verandering in leeftijdsamenstelling van de Nederlandse beroepsbevolking volgt. Hierbij is aangenomen dat de omvang van de overheid gedurende de periode gelijk blijft. Bij een lagere omvang zijn de totale effecten kleiner dan hieronder wordt berekend.

Resultaten

Het basisscenario berekent de gemiddelde effectieve arbeidscapaciteit over de periode 2010-2020 voor de publieke sector (exclusief universitaire medische centra en gemeentelijke regelingen). Daarbij geldt een gemiddeld ziekteverzuimpercentage van 5,1 procent, het huidige niveau (CBS, 2010c). Het alternatieve scenario berekent de effectieve arbeidscapaciteit in geval het ziekteverzuimpercentage daalt naar 3,7 procent, het gemiddelde percentage in de zakelijke dienstverlening (CBS, 2010c). Met andere woorden, het alternatieve scenario gaat ervan uit dat de maatregelen aangaande het terugdringen van het ziekteverzuim resulteren in een ziekteverzuimpercentage dat vergelijkbaar is met het verzuim in de financiële en zakelijke dienstverlening.

Zoals aangegeven in Tabel 4.11 is de effectieve arbeidscapaciteit van de publieke sector bij ongewijzigd verzuimbeleid ongeveer 729 duizend fte. Dit is 94,7 procent van de potentiële arbeidscapaciteit. In deze berekening wordt rekening gehouden met de leeftijdspecifieke ziekteverzuimpercentages. Wanneer het ziekteverzuim stapsgewijs wordt terug gebracht naar gemiddeld 3,7 procent gaat de effectieve arbeidscapaciteit (wederom rekening houdend met verzuimverschillen per leeftijdsgroep) omhoog naar bijna 737 duizend fte, een capaciteitswinst van bijna zeven duizend fte's, of 0,9 procent. Dit kan worden omgerekend naar werkenden via equivalentiefactoren, de toename is dan bijna acht duizend personen. Het openbaar bestuur kan door het terugdringen van het ziekteverzuim meer dan drie duizend fte besparen of vijf duizend personen.

Tabel 4.11 Terugdringen van ziekteverzuim leidt tot een winst gelijk aan vijf duizend personen in het openbaar bestuur

	Basisscenario (constant 5,1%)				'Ingroeiscenario' (naar 3,7 %)		Effect maatregel	
	potentiële arbeidscapaciteit		effectieve arbeidscapaciteit		effectieve arbeidscapaciteit		winst arbeidscapaciteit	
	fte	%	fte	%	fte	%	Werkenden	%
Publieke sector (excl. zorg)	770.400 (909.100)	100	729.300 (860.500)	94,7	737.100 (868.500)	95,5	8.000	0,9
Openbaar bestuur	304.500 (359.300)	100	288.000 (339.900)	94,6	290.700 (343.000)	95,5	3.200	0,9
Rijk	119.600 (141.200)	100	113.100 (133.500)	94,6	114.200 (134.800)	95,5	1.300	0,9
Provincies	162.500 (191.800)	100	153.600 (181.200)	94,5	155.000 (182.900)	95,4	1.700	0,9
Gemeenten	12.700 (15.000)	100	12.000 (14.200)	95,2	12.200 (14.400)	96,0	100	0,8
Waterschappen	9.700 (11.400)	100	9.200 (10.900)	95,7	9.300 (11.000)	96,4	100	0,7

Aantallen werkenden tussen haakjes, alle getallen afgerond op 100-tallen. Let op, deze berekening is voor het grootste deel gebaseerd op de Nationale Verzuimstatistiek van het CBS. Randtotalen zijn daarom niet overeenkomstig met Hoofdstuk 1.

Bron: CBS (2010c) en Ministerie van BZK (2010c), bewerking: SEO Economisch Onderzoek

4.7 Flexibilisering werktijden

Een van trends in *De Grote Uittocht* is flexibiliteit. Werknemers hebben een voorkeur voor flexibele werktijden waarbij ze een grotere autonomie hebben om te bepalen wanneer ze willen werken in plaats van het strakke keurslijf van een ‘negen-tot-vijf’ baan. De introductie van flexibele werktijden, of de uitbreiding van beleid in deze, heeft mogelijk tot gevolg dat de zittende werknemers langer gaan werken (toename intensieve marge). Tegelijkertijd wordt de overheid een meer aantrekkelijke werkgever voor potentiële werknemers. Het wordt dan mogelijk makkelijker voor de overheid om extra mensen aan te trekken (toename extensieve marge). Deze berekening gaat over de mogelijke toename zowel de intensieve als de extensieve marge. De berekening is als volgt opgebouwd. Eerst worden de beoogde effecten van de maatregel in kaart gebracht. Daarna worden de aannames beschreven die nodig zijn om de effecten te kwantificeren. Het laatste onderdeel beschrijft de resultaten.

Beoogde effecten - Intensieve marge

Het eerste deel van de analyse betreft de intensieve marge: hoeveel extra arbeidscapaciteit is er onder het huidige personeel beschikbaar en kan door flexibele werktijden worden gerealiseerd? Flexibele werktijden maken het bijvoorbeeld mogelijk buiten de kantooruren te werken. Ook biedt het meer ruimte om werk en gezin beter op elkaar af te stemmen en zo de dag efficiënter te verdelen over werk, zorg en vrije tijd.

Om het effect van flexibele werktijden op de arbeidscapaciteit te berekenen, is allereerst van belang om te weten te komen of het zittende personeel wel meer uren wil werken. Ten tweede of men belang hecht aan flexibele werktijden en zo ja of men hiervan al gebruik maakt. Werknemers die al flexibele werktijden hebben, gaan namelijk niet meer uren werken door de flexibilisering.

Informatie over voorkeuren en wensen zijn te vinden in de enquête onder het (zittende) overheidspersoneel (Ministerie van BZK, 2010c). In deze enquête wordt ondermeer gevraagd of men tevreden is over het huidige contract en of men meer (of minder) uren wil werken. Ook bevat deze enquête informatie over het gebruik van flexibele werktijden en of men dit een meer of minder aantrekkelijke arbeidsvoorwaarde vindt.

In de berekening is de aanname gemaakt dat men het aantal gewenste uren betaalde arbeid kan realiseren door gebruik te maken van flexibele werktijden. Het aantal uren dat men werkt wordt dan niet meer begrensd door inflexibele werktijden. De toename van het aantal gewerkte uren door flexibilisering van de werktijden is in deze berekening een bovengrens. In de praktijk zal naar alle waarschijnlijk slechts een deel van de gewenste uren gerealiseerd worden door gebruik te maken van flexibele werktijden.

Beoogde effecten - Extensieve marge

De keuze voor een bepaalde baan hangt van meerdere factoren af. Zo ook of men een voorkeur heeft voor een baan met flexibele werktijden. De vraag die in het tweede deel van deze berekening centraal staat, is hoeveel extra werknemers de publieke sector zou kunnen aantrekken door flexibilisering van de werktijden.

Een toename van het instroompercentage door flexibilisering van de werktijden hangt af van de vraag van werknemers naar banen met flexibele werktijden en het aanbod door werkgevers van dergelijke banen. Enerzijds zal bij een toename onder de beroepsbevolking van een voorkeur voor flexibiliteit en daarmee een toename van de vraag naar banen met flexibele werktijden het instroompercentage toenemen (mits er voldoende aanbod is van banen met flexibele werktijden). Anderzijds zal door een toename van het aanbod door werkgevers in de publieke sector van banen met flexibele werktijden het instroompercentage toenemen, ook bij een gelijkblijvende vraag. Immers de publieke sector wordt een meer aantrekkelijke werkgever en verbetert zijn concurrentiepositie op de arbeidsmarkt ten opzichte van de marktsector.

Door een verandering van de instroom te relateren aan een verandering in de flexibilisering van de werktijden kan het effect van de maatregel op de instroom van nieuwe werknemers worden bepaald. De omvang van de mogelijke extra instroom hangt samen met de mate van belang van flexibele werktijden bij de keuze voor een baan. POMO bevat hierover echter geen informatie. Pas in de enquête van 2010 wordt specifiek gevraagd naar het belang van flexibele werktijden bij de baankeuze. De enquête bevat wel informatie over het belang van een goede combinatie werk en privé in de keuze voor de huidige baan. Flexibele werktijden dragen in grote mate bij aan een goede combinatie van werk en privé. Daarom zal de informatie uit de enquête over het belang van een goede combinatie van werk en privé worden gebruikt bij het inschatten van het effect op de instroom van nieuwe werknemers van een beleid van flexibilisering in de publieke sector.

Indien de geschatte relatie (tussen het instroompercentage en de mate van flexibilisering van werktijden) positief is, dan zal een toenemende flexibilisering tot meer werknemers leiden. Op basis van de geschatte relatie tussen flexibilisering en het instroompercentage kan vervolgens bepaald worden hoe het instroompercentage zich ontwikkelt indien de mate van flexibilisering veranderd. Om de relatie tussen flexibilisering en instroom zo consistent mogelijk te schatten wordt gebruik gemaakt van instroompercentages uit 2005, 2007 en 2009. Het statistisch model bevat tevens sector- en jaar-dummies om te corrigeren voor de sectorale- en conjuncturele verschillen in de instroompercentages. De resultaten zijn te vinden in Bijlage A.

Resultaten - Intensieve marge

Voor het berekenen van de intensieve marge moet eerst het percentage werknemers in kaart worden gebracht dat bereid is meer uren te werken dan de huidige contracturen. Daarnaast geldt dat een deel van deze mensen reeds gebruik maken van flexibele werktijden, waardoor het niet plausibel is dat men nog meer uren gaat werken door een beleid van flexibiliseren van werktijden. Ook hecht niet iedereen belang aan flexibele werktijden. Het percentage werknemers dat meer uren wil werken dan de huidige contracturen ligt rond de 3 procent (Ministerie van BZK, 2010c - niet weergegeven). Binnen deze groep bevinden zich werknemers die hun gewenste aantal uren zullen werken indien zij gebruik kunnen maken van flexibele werktijden.

Tabel 4.12 geeft een schatting van het percentage werknemers die:

- flexibele werktijden een belangrijke arbeidsvoorwaarde vinden;
- meer uren wil werken dan de huidige contracturen;
- nog geen gebruik maken van flexibele werktijden;

Deze selecte groep is 1,2 procent van het totaal aantal werknemers in de publieke sector.

Tabel 4.12 Slechts klein deel van werknemer in overheidsectoren wil meer uren werken

Totaal aantal respondenten (100%)	
55% maakt nog geen gebruik van flexibele werktijden	
38% waardeert flexibele werktijden belangrijk tot zeer belangrijk	
1.2% wil meer uren werken, waarvan	
Huidige contracturen < 24 uur p/w	0.5%
Huidige contracturen ≥ 24 uur p/w	0.7%

Bron: Ministerie van BZK (2010c), totale respons (N) = 26.876

Voor deze 1,2 procent werknemers kan berekend worden hoeveel uur men volgens het huidige contract werkt en hoeveel men (gemiddeld) graag zou willen werken. De 38 procent werknemers die nog geen gebruik maken van flexibele werktijden, maar deze arbeidsvoorwaarde wel belangrijk tot zeer belangrijk vinden, tellen op tot bijna 307 duizend fte in de publieke sector en tot iets meer dan 105 duizend fte in het openbaar bestuur. Zie Tabel 4.13. Een deel (1,2%) van deze werknemers kan het door hen gewenste hoger aantal uren gaan werken door gebruik te maken van flexibele werktijden. De toename van de arbeidscapaciteit in de publieke sector door het aanbieden van flexibele werktijden wordt dan vergroot naar 309 duizend fte, een toename van bijna 2100 fte of 2500 werkenden. Voor de werknemers in het openbaar bestuur is de vergelijkbare toename ongeveer 600 fte of 700 werkenden.

Tabel 4.13 Bescheiden bijdrage van flexibele werktijden aan de arbeidscapaciteit

		contract < 24 uur per week	contract ≥ 24 uur per week	Totaal (fte)	Totaal (personen)
Contractuele uren (A)	Publiek sector	20.300	286.600	306.900	363.400
	Openbaar bestuur	4.000	101.600	105.500	124.900
Gewenste uren (B)	Publiek sector	21.500	287.600	309.000	365.900
	Openbaar bestuur	4.100	102.000	106.000	125.600
Intensieve marge (B - A)	Publiek sector	1.200 (+5.8%)	900 (+0.3%)	2.100	2.500
	Openbaar bestuur	200 (+5.4%)	400 (+0.4%)	600	700

Tabel toelichting: Vanwege het kleine aantal observaties is het niet mogelijk om bovenstaande cijfers verder te specificeren naar de sectoren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Getallen zijn afgerond op honderdtallen.

Bron: Ministerie van BZK (2010c), berekeningen SEO Economisch Onderzoek

Resultaten - Extensieve marge

De verruiming of introductie van flexibele werktijden heeft niet alleen effect op het zittend personeel. Mogelijk neemt ook de instroom toe, de overheid wordt immers een meer aantrekkelijke werkgever als meer mensen flexibel wil werken. Deze paragraaf becijfert het effect van het flexibiliseren van de werktijden op de instroom van werknemers. De instroom van werknemers bij de overheid komt tot uitdrukking in het instroompercentage. Dit is het aantal nieuwe werknemers als aandeel van de totale personeelsomvang. Tabel 4.13 laat in de eerste drie columns zien dat de instroom in de onderwijssector meestal het grootst is. Overigens betekent een positief instroompercentage niet dat een sector in omvang groeit. Dit geldt alleen als het instroompercentage groter is dan het uitstroompercentage.

Tabel 4.14 Instroompercentages bij de overheid en de mate flexibilisering van de werktijden, 2005, 2007 en 2009

	Instroompercentages			Proxy voor flexibilisering		
	2005	2007	2009	2005	2007	2009
Rijk	5%	8%	5%	0.44	0.47	0.30
Gemeenten	4%	7%	8%	0.59	0.62	0.38
Provincies	5%	6%	8%	0.42	0.58	0.34
Rechterlijke Macht	5%	6%	6%	0.33	0.25	0.19
Waterschappen	5%	5%	8%	0.40	0.70	0.39
Primair Onderwijs	6%	7%	7%	0.59	0.65	0.34
Voortgezet Onderwijs	8%	10%	8%	0.69	0.71	0.41
Middelbaar Beroepsonderwijs	6%	12%	7%	0.75	0.70	0.38
Hoger beroepsonderwijs	11%	16%	12%	0.54	0.56	0.38
Wetenschappelijk Onderwijs	15%	16%	19%	0.37	0.38	0.24
Onderzoeksinstellingen	12%	13%	18%	0.41	0.28	0.32
Universitair medische centra	10%	15%	14%	0.37	0.40	0.18
Defensie	9%	8%	9%	0.32	0.35	0.23
Politie	5%	8%	4%	0.39	0.41	0.18

Tabel toelichting: De maat voor flexibilisering is afgeleid uit informatie uit POMO over het belang van een goede combinatie tussen werk en privé bij de keuze voor de huidige baan.

Bron: Ministerie van BZK (2006, 2008 en 2010c)

Tabel 4.14 rapporteert in de laatste drie kolommen ook over een proxy voor de flexibilisering. Dit is een indicator afgeleid via de vraag in POMO over het belang van een goede combinatie tussen werk en privé. De proxy varieert tussen 0 (flexibilisering niet belangrijk) en 1 (flexibilisering maximaal belangrijk). Deze proxy was het hoogst in het voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs in de jaren 2005 en 2007. In deze sectoren waren er relatief veel mensen die een goede combinatie werk en privé een belangrijke reden vonden om toe te treden tot een baan. Opvallend zijn de verschillen tussen sectoren. Zo is bijvoorbeeld de proxy minder van belang in de sectoren rechterlijke macht, wetenschappelijk onderwijs, defensie en politie.

Kan het verschil in instroompercentages tussen overheidssectoren (en tussen jaren) worden verklaard uit de verschillen in het gemiddelde belang van flexibele werktijden? Als dat het geval is dan mag worden aangenomen dat flexibele werktijden de overheid inderdaad een meer aantrekkelijke werkgever maken en dat de instroom zal toenemen. De schattingsresultaten zijn te vinden in Bijlage A en wijzen op een positief verband: meer flexibilisering gaat gepaard met een hogere instroom. Echter, de resultaten zijn statistisch niet significant, wat vermoedelijk valt te wijten aan de gebreken van een zeer beperkte dataset. In ieder geval geven de resultaten voldoende aanleiding om een scenario uit te werken waarbij de mate van flexibilisering wordt verhoogd.

Een logische keus hiervoor zou zijn om in alle sectoren van de publieke sector de mate van flexibilisering te verhogen naar het hoogste niveau in het onderwijs. Dit betekent dat de proxy de waarde 0,7 aanneemt voor alle deelsectoren. Deze waarde is het hoogste niveau dat in de loop der jaren in één van de sectoren wordt gehaald. Het hier berekende effect van flexibilisering van de werktijden op de instroom moet dan ook gezien worden als een bovengrens. Aan de andere kant verschilt de organisatie van de werktijden tussen het onderwijs en het openbaar bestuur. Misschien zijn er juist meer kansen voor flexibilisering in het openbaar bestuur omdat men daar niet aan lestijden is gebonden zoals in het onderwijs.

Tabel 4.15 bevat het effect van het flexibiliseren van werktijden op de instroom. Voor de publieke sector levert het flexibiliseren van werktijden 13,5 duizend extra werknemers op. Voor het openbaar bestuur zijn dit bijna 5 duizend werknemers.

Tabel 4.15 Potentieel extra instroom bij verdere flexibilisering werktijden

	Instroom 2007		Instroom 2020		Extensieve marge	
	personen	%	personen	%	personen	%
Publieke sector (exclusief zorg)	76.900	9%	90.500	11%	13.600	18%
Openbaar bestuur	22.400	7%	27.300	8%	4.900	22%
Rijk	8.400	7%	11.000	8%	2.600	31%
Gemeenten	12.400	7%	14.500	8%	2.100	17%
Provincies	1.000	7%	1.200	9%	200	19%
Waterschappen	700	7%	800	8%	<100	10%

Bron: Ministerie van BZK (2006, 2008 en 2010c), berekening SEO Economisch onderzoek

In de berekeningen die ten grondslag liggen aan Tabel 4.15 is er van uitgegaan dat het gelijktrekken van de andere sectoren met de hoogste onderwijssector tien jaar in beslag neemt en plaats vindt in tien gelijke jaarlijkse stappen. Stel dat deze aanpassing niet over tien jaar wordt uitgesmeerd maar over twintig jaar, in twintig gelijke jaarlijkse stappen qua omvang de helft van de tienjaarlijkse stappen. Onder die veronderstelling zouden de effecten tot 2020 worden gehalveerd.

4.8 Hogere productiviteit: investeren in menselijk kapitaal

Kennis en vaardigheden van werknemers borgen in belangrijke mate de productie, de continuïteit en het innovatieve vermogen van een organisatie. Het totaal van alle kennis en vaardigheden van alle werknemers noemt men het menselijk kapitaal van een organisatie. Over het algemeen presteren organisaties met veel menselijk kapitaal beter qua productiviteit en vernieuwing dan organisaties met minder. Individueel menselijk kapitaal bestaat uit de kennis en vaardigheden waarover een werknemer beschikt. Als een werknemer de arbeidsorganisatie verlaat dan is zijn of haar menselijke kapitaal niet meer beschikbaar. Menselijk kapitaal is moeilijk vervangbaar en is alleen via investeringen in scholing en ervaring op te bouwen. Vandaar het grote belang voor elke arbeidsorganisatie om de kennis en vaardigheden van werknemers te behouden én te vergroten.

Investeren in menselijk kapitaal stimuleren kan op veel verschillende manieren. In Hoofdstuk 3 zijn de volgende maatregelen genoemd:

- invoeren leerrechten;
- creëren individueel werk- en gezondheidsbudget;
- efficiëntere inzet en individueel trekkingsrecht O&O-fondsen;
- inruilen van compensatiedagen voor ouderen voor opleidingsdagen;
- stimuleren gebruik van fiscale scholingsaftrek voor werknemers en werkgevers.

Investeren in menselijk kapitaal zorgt er voor dat de overheid een aantrekkelijke werkgever wordt, is en blijft. Zo kan het aanbieden van interne opleidingen een reden zijn waarom men voor een baan bij de overheid kiest. Tevens kunnen opleidingen bijdragen aan de inzetbaarheid van zittende werknemers en daarmee bijdragen aan hun loopbaanmogelijkheden. Aan de andere kant is het stimuleren van de groei van het menselijk kapitaal een voorwaarde voor (het behoud van) de productiviteit van een organisatie. Technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van internet en telecommunicatie in een dienstensector) maken het noodzakelijk dat werknemers nieuwe vaardigheden ontwikkelen. In dit onderdeel wordt het effect van investeren in menselijk kapitaal op de arbeidsproductiviteit becijferd.

Effect van de menselijk kapitaal productiviteit

Productiviteit van werknemers is moeilijk te meten. Zeker in de dienstensector, en in het bijzonder bij de overheid waar er geen monetaire marktwaarde op productie kan worden geplakt. Daarnaast is het niet bekend in wie wel en in wie niet geïnvesteerd wordt. Over het algemeen geldt wel dat er minder geïnvesteerd wordt in het menselijk kapitaal van oudere werknemers en juist meer in jongere werknemers. De analyse richt zich specifiek op de groep ouderen.

Een veelgebruikte maat van productiviteit van werknemers is het loon. Iemand die zeer productief is, verdient over het algemeen meer dan iemand die minder productief is. Daarnaast ontwikkelt het loon zich met leeftijd: men verdient meer naarmate men ouder wordt. Volgens de *human capital* (of menselijk kapitaal) literatuur omdat kennis en vaardigheden groeien naarmate men ouder wordt. (zie Becker, 1964; Mincer, 1970; 1997). In de praktijk verstoren institutionele factoren, zoals een schalensystematiek, dit mechanisme. Desondanks blijft het loon een relevante proxy. Een gedegen overzicht van de relatie tussen lonen, leeftijd en productiviteit in het openbaar bestuur is te vinden in Specker (2011). Met het in kaart brengen van het loonprofiel van werknemers kan een inschatting gemaakt worden van de potentiële productiviteitswinst wanneer men investeert in menselijk kapitaal onder de groep ouderen.

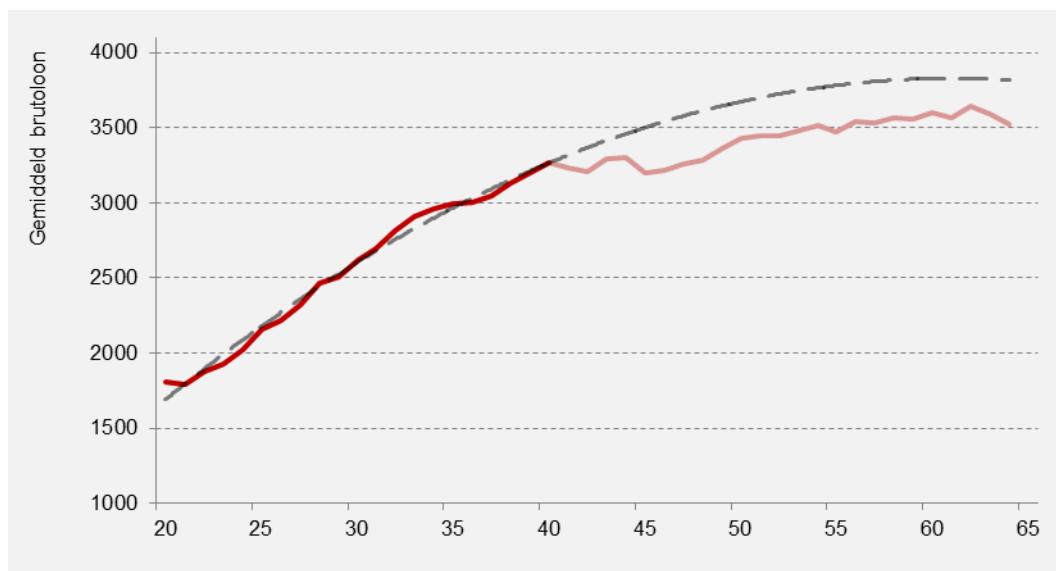
Zoals al eerder is opgemerkt vinden investeringen in menselijk kapitaal voornamelijk plaats bij de jongere werknemers. De economische reden hiervoor is dat de investeringen in menselijk kapitaal dan over een langere looptijd worden terugverdiend. De investering is pas rendabel als de productiviteit toeneemt en de organisatie daar gedurende een zo lang mogelijke periode de vruchten van kan plukken. Bij ouderen wordt vaak gevreesd dat de terugverdienperiode (te) kort is. Heckman en Jacobs (2009) benadrukken dat het rendement van de investeringen in het menselijk kapitaal van (hele) jonge kinderen veel hoger is dan voor investeringen in ouderen. Echter, dit betekent nog niet dat het rendement van investeringen in oudere werknemers negatief is. Er is meer aan de hand bij de beperkte belangstelling om in oudere werknemers te investeren

dan economische afwegingen. Overigens, meer investeren in oudere werknemers wordt zinvoller wanneer de pensioenleeftijd naar achter wordt geschoven.

Rekenmodel

Het effect van investeringen in menselijk kapitaal op de productiviteit van werknemers is aan de hand van loonprofielen in kaart gebracht. Per leeftijd is eerst het gemiddelde brutoloon berekend. Dit is weergegeven in Figuur 4.10. In deze figuur is duidelijk te zien dat het gemiddelde loon toeneemt naarmate men ouder wordt. De loonstijging is sterker vóór het veertigste levensjaar dan daarna (zie de ononderbroken donker- en lichtrode lijn). De donkergrijze onderbroken lijn in Figuur 4.10 geeft aan wat de verwachte loonontwikkeling zou zijn indien de stijging gedurende de leeftijdsperiode 20 tot en met 40 jaar wordt doorgetrokken tussen in de leeftijdsperiode 40 tot en met 65 jaar. Deze extrapolatie komt duidelijk boven de geobserveerde loonontwikkeling uit.

Figuur 4.10 Investeren in menselijk kapitaal biedt mogelijkheid tot productiviteitswinst bij ouderen



Bron: Ministerie van BZK (2010c)

Indien het loon gezien wordt als een proxy van productiviteit kan uit deze figuur worden afgeleid dat de productiviteitsontwikkeling van ouderen achterblijft op de productiviteitsgroei van jongere werknemers. Investeren in het menselijk kapitaal van de groep oudere werknemers (40 jaar en ouder) kan op papier een aanzienlijke productiviteitswinst opleveren.

Zoals al eerder is opgemerkt is loon niet geheel gelijk aan productiviteit. Er zijn meerdere redenen te bedenken waarom de loonontwikkeling van oudere werknemers achterblijft ten opzichte van jongere werknemers. Oudere werknemers zitten bijvoorbeeld vaker aan het einde van hun salarisschaal waardoor de loonontwikkeling stagneert. Om deze reden zal bij investeren in menselijk kapitaal bij oudere werknemers de productiviteitstoename niet geheel afgespiegeld worden in het loon en dus zal de geëxtrapoleerde loonontwikkeling slechts ten dele gerealiseerd worden. Verder is bekend dat oudere werknemers onderling een grote variatie vertonen in inzetbaarheid en bereidheid om te investeren in hun professionele ontwikkeling waardoor productiviteitstoename niet voor alle oudere werknemers even makkelijk zal verlopen.

Bijvoorbeeld verschillen in de gezondheidstoestand is een van de mogelijke verklaringen van de productiviteitsverschillen van oudere werknemers. Op basis van deze overwegingen wordt er in de berekening van uitgegaan dat maar de helft van het verschil tussen de feitelijke loonontwikkeling en de geëxtrapoleerde loonontwikkeling uit Figuur 4.10 kan worden goedgemaakt door intensivering van de investering het menselijk kapitaal van oudere werknemers. Wat mogelijk nog een optimistische schatting is.

De productiviteitswinst is gelijk aan de helft van de oppervlakte tussen het verwachte loonprofiel (donkergrijze onderbroken lijn) en het huidige gemiddelde loon (lichtrode ononderbroken lijn) in Figuur 4.10. Die winst ligt voor ieder leeftijdscategorie tussen de 3,5 en 4 procent (zie ook de grijze balk in Tabel 4.16). In Tabel 4.16 wordt de productiviteitswinst berekend voor de opeenvolgende leeftijdscategorieën tussen 40 en 65 jaar. De productiviteitswinst kan vervolgens omgezet worden in fte's die 'uitgespaard' worden omdat het oudere personeelsbestand productiever is geworden. Daarna kan dit weer worden omgerekend naar werkenden. Het openbaar bestuur zou volgens deze berekeningen ongeveer negen duizend werkenden kunnen uitsparen.

Tabel 4.16 Kansen door meer productieve oudere werknemers

Aantal oudere werknemers (fte's)	40 tot 45 jaar	45 tot 50 jaar	50 tot 55 jaar	55 tot 60 jaar	60 jaar of ouder	Totaal (fte's)	Totaal (personen)
Publieke sector ¹⁶	94.700	118.400	128.800	114.300	52.700	508.900	600.500
Openbaar bestuur	42.200	49.800	47.700	43.000	18.700	201.400	237.700
Rijk	16.300	20.100	18.800	15.800	6.100	77.100	91.000
Gemeenten	22.700	26.000	25.300	23.900	10.800	108.700	128.300
Provincies	1.700	2.100	2.100	2.000	1.000	8.900	10.500
Waterschappen	1.500	1.700	1.500	1.300	800	6.800	8.000
Productiviteitswinst	3,8%	3,9%	3,7%	3,6%	3,7%		
Winst oudere werknemers (fte's)							
Publieke sector	3.600	4.600	4.800	4.100	2.000	19.100	22.500
Openbaar bestuur	1.600	1.900	1.800	1.600	700	7.600	9.000
Rijk	600	800	700	600	200	2.900	3.400
Gemeenten	900	1.000	900	900	400	4.100	4.800
Provincies	100	100	100	100	< 100	500	500
Waterschappen	100	100	100	<100	< 100	400	400

Bron: CBS (2010b) en Ministerie van BZK (2010b en 2010c), berekening SEO Economisch Onderzoek

De berekeningen in dit onderdeel leunen sterk op de veronderstelling dat het loonprofiel een betrouwbare indicator is voor het productiviteitsprofiel. Stel dat het lukt om de productiviteit van oudere werknemers te vergroten (bijvoorbeeld als onderdeel van beleid dat zich richt op duurzame inzetbaarheid). Dan is de logische consequentie dat deze toename in productiviteit zich ook vertaalt in hogere gemiddelde beloningen voor de meer productieve oudere werknemers. Hogere beloningen betekent echter dat met hetzelfde personeelsbudget minder fte's kunnen worden aangesteld. Dit zet dan weer een rem op de mogelijke uitbreiding van werkgelegenheid ten gevolge van de productiviteitswinst.

¹⁶ Publieke sector exclusief zorg

4.9 Hogere productiviteit: prestatiebeloning

Het doel van prestatiebeloning is het stimuleren van de productiviteit van werknemers. Naast een basisloon ontvangt men bij het behalen van vooraf afgesproken doelstellingen een extra beloning. Als prestatiebeloning werknemers inderdaad prikkelt tot hogere productiviteit, dan is het een instrument om de arbeidsproductiviteit van de arbeidsorganisatie te vergroten. Er worden in de economische literatuur regelmatig kanttekeningen gezet bij het effect van prestatiebeloning op het vergroten van de productiviteit. Bijvoorbeeld in een recente studie laten Delfgouw, Dur, Non en Verbeke (2010) zien dat de uitgangspositie van deelnemers bepalend is in een arrangement waarbij de hoogte van de prestatiebeloning afhangt van de relatieve prestatie van de deelnemers. Deelnemers voor wie het al vanaf het begin duidelijk is dat ze nauwelijks kans hebben om het beter te doen dan anderen, zullen zich niet extra inspannen om de prestatiebeloning binnen te slepen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat de productiviteit van individuele deelnemers verbetert, maar dat de gemiddelde productiviteit van de arbeidsorganisatie niet of nauwelijks toeneemt omdat relatief veel deelnemers afhaken. Bouwens en Kroos (2011) vinden dat er een rem is op de productiviteitsgroei wanneer het criterium voor het ontvangen van een prestatiebeloning elk jaar wordt bijgesteld op basis van de resultaten van vorig jaar. Deelnemers beseffen dan dat wanneer ze dit jaar goed presteren, dit als criterium wordt gebruikt om de lat volgend jaar hoger te leggen. De link tussen het invoeren van prestatiebeloning en hogere productiviteit van de arbeidsorganisatie is niet vanzelfsprekend en wordt in belangrijke mate beïnvloed door hoe het beleid van prestatiebeloning wordt vormgegeven.

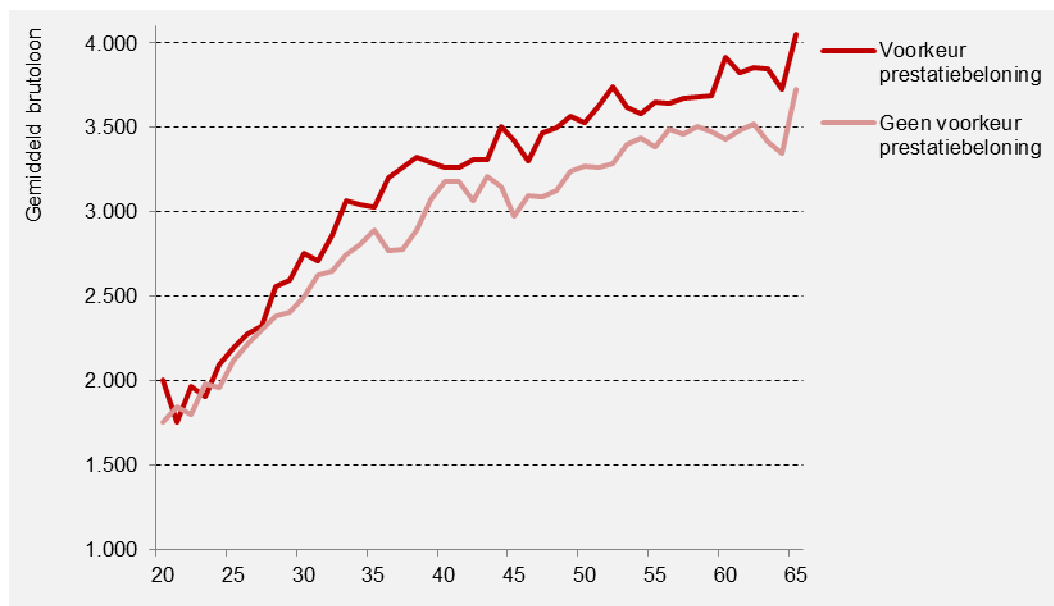
Uitgangspunten en resultaten

Net als in de vorige berekening dient het loonprofiel als maatstaf voor de productiviteit. Door het loonprofiel van werknemers die een voorkeur hebben voor prestatiebeloning te vergelijken met die van werknemers die geen voorkeur hebben voor prestatiebeloning, kan een indicatie gegeven worden van het productiviteitsverschil tussen deze twee groepen.

Het idee achter deze vergelijking is dat werknemers met een laag productiviteitsprofiel over het algemeen geen voorstander zullen zijn van een variabele beloning. Hoog productieve werknemers zullen eerder wél voorstander zijn van het invoeren van prestatiebeloning. Een voorkeur voor invoering van prestatiebeloning onthult daarom waarschijnlijk iets over het individuele productiviteitsprofiel. In de berekening hanteren we het verschil tussen het lagere productiviteitsprofiel van werknemers die geen voorstander zijn van prestatieloon en het hogere profiel van voorstanders als een maatstaf van de potentiële productiviteitswinst.

Figuur 4.11 geeft de loonprofielen weer van werknemers met wel en geen voorkeur voor prestatiebeloning. Hieruit blijkt dat werknemers die geen voorkeur hebben voor prestatiebeloning gemiddeld genomen een lager brutoloon ontvangen. Werknemers die juist wel een voorkeur hebben voor het invoeren van een prestatiebeloning verdienen gemiddeld genomen meer. De oppervlakte tussen deze twee loonprofielen is de potentiële productiviteitswinst bij het invoeren van prestatiebeloning.

Figuur 4.11 De looncurve als maatstaf voor het productiviteitsprofiel: verschillen tussen voor- en tegenstanders



Bron: Ministerie van BZK (2010c)

Tabel 4.17 geeft per leeftijdscategorie de productiviteitswinst weer. Het loonprofiel van werknemers met een voorkeur voor prestatiebeloning ligt gemiddeld genomen 8 á 9 procent hoger dan het loonprofiel van werknemers die geen voorkeur hebben voor prestatiebeloning. Onder de aanname dat loon gelijk is aan productiviteit is de gemiddelde productiviteitswinst 8 á 9 procent van de totale loonsom. Echter, net als in de vorige berekening (paragraaf 4.8) spelen ook bij deze looncurven andere factoren een rol. Verschillen tussen de looncurven zijn slechts een mogelijke indicator van de verschillen in productiviteit. Uit onderzoek blijkt dat het effect van prestatiebeloning op de individuele productiviteit van medewerkers en de gemiddelde productiviteit van een team meestal positief is, maar dat er tegelijk veel variatie zit in de gemeten effecten. Uit Atkinson e.a. (2009) blijkt dat prestatiebeloning van Engelse docenten een significante positieve invloed heeft op de prestaties van de leerlingen. Burgess e.a. (2009) vinden dat het inzetten van prestatiebeloning in regionale arbeidsbureaus van de Britse overheid de productiviteit verhoogt. Voor een deel gaat het daarbij om de productiviteitsgroei van individuele werknemers die prestatieloon ontvangen. Voor een ander deel ontstaat de productiviteitsverhoging omdat de meer productieve werknemers verhuizen van arbeidsbureaus zonder naar bureaus met prestatieloon. In de berekeningen gaan we er van uit dat werknemers die geen voorkeur hebben voor prestatiebeloning toch door bijvoorbeeld slimme vormen van prestatiebeloning geprikkeld worden om productiever te werken. Maar het zou ook kunnen dat dezelfde slimme vormen de werknemers die nu al een voorkeur hebben voor prestatiebeloning nog extra prikkelen. In dat geval zou het gat tussen beide niet kleiner worden maar zou de gemiddelde productiviteit wel stijgen.

Gegeven al de nuancerings die hier en aan het begin van deze paragraaf werden gemaakt, ligt het voor de hand om de mogelijke effecten van prestatieloon op de productiviteitswinst vooral voorzichtig in te schatten. De berekeningen hieronder gaan uit van de helft van het verschil tussen de loonprofielen. Ook dat zou nog een te optimistische schatting kunnen zijn. De helft

van de productiviteitswinst ligt tussen de 4 á 5 procent. Omgerekend naar aantal personen is de productiviteitswinst bijna 12 duizend personen in het openbaar bestuur. Ook hier hoort de kanttekening gezet te worden, dat (een deel van) de productiviteitswinst van individuele werknemers mogelijk wordt omgezet in hogere beloning voor deze werknemers waardoor bij gelijkblijvend personeelsbudget de productiviteitswinst uitgedrukt in personen naar verhouding kleiner wordt.

Tabel 4.17 Productiviteitswinst uitgedrukt in werkenden

Aantal werkenden (fte's)	20 tot 30 jaar	30 tot 40 jaar	40 tot 50 jaar	50 jaar en ouder	Totaal (fte's)	Totaal (personen)
Publieke sector ¹⁷	114.400	169.100	213.100	295.800	792.400	935.000
Openbaar bestuur	24.300	48.800	66.400	78.900	218.400	257.700
Rijk	11.100	21.100	27.100	31.100	90.400	106.700
Gemeenten	12.000	24.700	34.800	42.100	113.600	134.000
Provincies	700	1.700	2.500	3.100	8.000	9.400
Waterschappen	500	1.300	2.000	2.600	6.400	7.600
Productiviteitswinst	4,2%	4,5%	4,5%	4,7%		
Aantal werkenden (fte's)						
Publieke sector	4.800	7.600	9.600	13.900	35.900	42.400
Openbaar bestuur	1.000	2.200	3.000	3.700	9.900	11.700
Rijk	500	900	1.200	1.500	4.100	4.800
Gemeenten	500	1.100	1.600	2.000	5.200	6.100
Provincies	< 100	100	100	100	400	500
Waterschappen	< 100	100	100	100	400	500

Bron: CBS (2010b) en Ministerie van BZK (2010b en 2010c), berekening SEO Economisch Onderzoek

Alvorens de berekening is uitgevoerd is gecontroleerd of de voorkeur voor prestatiebeloning gerelateerd is aan opleidingsniveau. Men kan beargumenteren dat laagopgeleiden meestal over minder inkomen beschikken en daarom meer risicomijdend zijn inzake een variabele beloning dan hoger opgeleiden die meer inkomen te besteden hebben en daarom meer ruimte hebben voor de variatie die samengaat met variabele beloning. In dat geval is het verschil tussen bovenstaande twee loonprofielen toe te schrijven aan het opleidingsniveau en niet aan de voorkeur voor wel of geen prestatiebeloning. Aanvullende analyses (niet weergegeven) laten daarentegen zien dat er voor ieder opleidingsniveau verschillen in beloning bestaan tussen werknemers met en zonder voorkeur voor prestatiebeloning. Lageropgeleiden met een voorkeur voor prestatiebeloning verdienen gemiddeld zeven procent meer dan lageropgeleiden die tegen prestatiebeloning zijn. Ook onder werknemers met een middelbare of hogere beroepsopleiding is een vergelijkbaar verschil in het loonprofiel zichtbaar. Opvallend is dat de loonprofielen van universitair opgeleiden met of zonder voorkeur voor prestatiebeloning het dichts bij elkaar liggen. Onder deze groep is het gemiddelde loon van werknemers met voorkeur voor prestatiebeloning slechts 4 procent hoger.

¹⁷ Overheid exclusief Universitair Medische Centra

4.10 Slotbeschouwingen

Werkgevers in de overheidsectoren staan het komende decennium een grote uitdaging te wachten. Een aanzienlijk deel van het huidige personeelsbestand zal uitstromen (naar pensioen of een andere sector). Hoewel de voorgenomen bezuinigingen op het ambtenarenapparaat deze uitdaging deels verlichten, zullen werkgevers ook in de komende tien jaar hun instroom op peil moeten houden. Op een krappe arbeidsmarkt wordt dit wellicht lastiger dan in het verleden; de concurrentie met de marktsector wordt heviger. Naast een groter arbeidsaanbod kunnen tekorten worden opgelost door een grotere wervingskracht, het verhogen van de productiviteit van het personeel of door het verlagen van de vraag naar publieke diensten.

Impactanalyse

In Hoofdstuk 4 zijn uiteenlopende maatregelen en doelstellingen onder de loep genomen en is er zo goed mogelijk geprobeerd in kaart brengen wat de kwantitatieve impact van de maatregelen en doelstellingen kan zijn. Soms is het mogelijk gebruik te maken van eerder empirisch onderzoek en bestaande methoden, in andere gevallen ontbreekt dit. In die gevallen mag slechts worden gesproken over een eerste benadering van wat potentieel mogelijk is. Maar ook in de andere gevallen waarbij wel een beroep kan worden gedaan op eerder geschatte parameters en resultaten, blijft gelden dat het hier om ‘back of the envelope’ berekeningen gaat, die met de nodige onzekerheid zijn omgeven. Het gaat in alle gevallen alleen om de directe, eerste orde effecten en er is geen rekening gehouden met indirecte effecten en doorwerkingen op andere sectoren. Tabel 4.18 zet alle resultaten kort op een rij, gebaseerd op een eenvoudig principe: hoe meer plussen, hoe groter het effect. Er wordt ook niet uitgesplitst naar subsectoren omdat de resultaten bijna altijd proportioneel zijn. Voor de kwantitatieve omvang en berekeningen naar subsector wordt terugverwezen naar de desbetreffende paragrafen eerder in hoofdstuk.

Tabel 4.18 Samenvatting resultaten doorrekeningen

1. Verhoging pensioensleeftijd	+
2. Verminderen productiviteitsverschillen publieke en private dienstverlening	+++
3. Verkorting duur WW-recht	+
4. Hogere arbeidsdeelname door fiscale maatregelen	++
5. Verhogen studierendement en opleidingsniveau	++
6. Lager ziekteverzuim	++
7. Flexibilisering werktijden	+
8. Hogere productiviteit: investeren in menselijk kapitaal	+++
9. Hogere productiviteit: prestatiebeloning	+++

- De grootste kansen liggen bij (pakketten van) maatregelen die de productiviteit of participatie kunnen verhogen. Zie de drie plussen bij ‘verminderen productiviteitsverschillen tussen de publieke en private dienstverlening’ en ‘hogere productiviteit door investering in menselijk kapitaal of invoering van prestatiebeloning’ of ‘hogere arbeidsdeelname door fiscale maatregelen’. Op deze manier kunnen zelfs zonder meer mensen te werven, gaten in de personeelsvoorziening worden gevuld.
- Echter, de berekeningen van de effecten van deze maatregelen, moeten met de nodige omzichtigheid worden benaderd. In de berekeningen gaat het meestal om het verkennen van

de potentie van deze oplossingsrichting. Terwijl er geen informatie bekend is over de omvang van het effect en de reikwijdte van de maatregel: gaat iedereen daadwerkelijk meer uren werken, wordt iedereen productiever? De andere vraag is of bij de hogere productiviteit van individuele werknemers deze niet tegelijkertijd wordt omgezet in hogere beloningen zodat bij een gelijkblijvend personeelsbudget toch weer minder mensen kunnen worden aangetrokken. Het nut van de berekeningen is dat ze goed laten zien hoeveel ruimte de BV Nederland nog heeft als iedereen net iets meer uren óf efficiënter werkt.

- Of fiscale maatregelen ook daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een hogere participatie valt te bezien. Discussies in De Graaf-Zijl (2009) wijzen op de al hoge participatiegraad in Nederland. Het vereist steeds meer inspanningen om de al hoge participatiegraad nog verder te verhogen. Toch kunnen via verandering in de systematiek (verandering belastingkorting versus tarieven) negatieve prikkels op aanbod van arbeid worden weggenomen. Het Nederlands belastingsysteem is minder progressief dan gedacht. Veranderingen in de bijdrage aan kinderopvang hebben minder effect op de participatie dan verwacht (Jongen, 2010; Jongen & Folmer, 2010).
- De bijdrage van het verhogen van de pensioensleeftijd aan het verhogen van het aanbod van is beperkt. Eerder onderzoek door Euwals et al. (2008) beargumenteerd dat maar weinig werknemers daadwerkelijk langer aan het werk blijven. Deze maatregel heeft meer impact op de schatkist en de houdbaarheid van onze welvaart.
- Opvallend is het effect van een hoger studierendement dan wel minder vertraging. Met name wo-studenten lopen een flinke vertraging (gemiddeld meer dan een jaar) op. Wanneer studenten in het wo keurig op tijd hun studie afronden, zoals studenten in het hbo bijna doen, dan kan dit het arbeidsaanbod van hoger opgeleiden flink vergroten.

‘There is no such thing as a free lunch’

Of een maatregel aan te bevelen is, is niet alleen afhankelijk van het effect. Ook de kosten die met een maatregel gepaard gaan zijn belangrijk, de kosten mogen niet groter zijn dan de baten. Bij de doorrekeningen zijn uitdrukkelijk geen schattingen gemaakt voor de bijbehorende kosten. Dit gaat een stap te ver, iedere berekening uit Hoofdstuk 4 heeft een eigen kosten-batenanalyse. Wel kan worden beargumenteerd, mede op basis van andere literatuur als CPB (2008) of Van Erp et al. (2009), of een maatregel of doelstelling weinig of veel kosten kent. Onderstaand Tabel 4.19 geeft een overzicht.

Tabel 4.19 Argumenten directe kosten maatregelen en doelstelling voor arbeidsmarktbeleid

1. Verhoging pensioenleeftijd	Laag	In principe alleen de directe kosten die gepaard gaan met de stelselwijziging. Dit is vooral een verandering in regelgeving waaraan het aanbod van arbeid zich aanpast.
2. Verminderen productiviteitsverschil publieke en zakelijke dienstverlening	Onbekend	Het gaat hier om veranderingen in de interne arbeidsorganisatie van de publieke sector, om investeringen in het menselijk kapitaal van werknemers en om de harmonisatie van de productieomgeving van de publieke en de private sector.
3. Verkorting duur WW-recht	Laag	In principe alleen de directe kosten die gepaard gaan met de stelselwijziging. Ook dit is een verandering in regelgeving waaraan de werkzoekenden zich aanpassen in hun zoekgedrag.
4. Hogere arbeidsdeelname door fiscale maatregelen	Hoog	Met alle fiscale maatregelen gaan belastingkortingen en subsidies gepaard waardoor het netto loon toeneemt. Het aanbod van arbeid reageert op de mate waarin het netto loon toeneemt.
5. Verhogen studierendement en opleidingsniveau	Onbekend	Kosten hangen af van de methode die wordt gebruikt: 'sticks' of 'carrots'?
6. Lager ziekteverzuim	Onbekend	Kan duur zijn wanneer werkgever gaat bijdragen aan gezondheid door stimuleren gezonde levensstijl
7. Flexibilisering werktijden	Onbekend	In ieder geval worden er kosten gemaakt voor verbeteringen van de infrastructuur en extra voorzieningen. Bijvoorbeeld gebouwen moeten langer open blijven en voorziening voor thuiswerken moeten eventueel worden vergoed. Er zijn wel minder congestiekosten in het verkeer.
8. Hogere productiviteit: investeren in menselijk kapitaal	Hoog	Investeringen in opleidingen kosten geld. Bij goede beslissing wordt dit terugverdiend, maar het is onzeker of dit bij dezelfde werkgever en binnen het tijds kader wordt gerealiseerd
9. Hogere productiviteit: prestatiebeloning	Onbekend	Ligt aan de inrichting van het systeem. Hoeft op voorhand niet duurder te zijn wanneer productieven meer worden beloond en de minder productieven niet.

- Op voorhand zijn er een aantal maatregelen waarvan de kosten niet hoog hoeven te zijn. Zo geldt bij de verhoging van de pensioenleeftijd en het inkorten van het WW-recht dat er zelfs netto-besparingen zijn, uitgezonderd mogelijke netto-implementatiekosten die gepaard gaan met de stelselwijziging.
- Omgekeerd geldt bij maatregelen om de participatie of het menselijk kapitaal te verhogen dat er juist grote investeringen moeten worden gedaan. Het is de vraag of deze kunnen worden terugverdiend. Met name rondom participatie is men sceptisch (zie De Graaf-Zijl, 2009). Gautier en Woltoff (2009) betogen zelfs dat Nederland dicht bij haar optimale niveau van participatie (en mogelijk ook gewerkte uren per week) zit. Mogelijk te dicht voor renderende belastingprikkels (Borghans, 2009).
- Bij de categorie 'onbekend' zijn de kosten afhankelijk van de inrichting van het systeem. Bijvoorbeeld om het ziekteverzuim te drukken kan 'beter management' afdoende zijn, doordat leidinggevendenden beter de werkdruk van hun personeel in de gaten houden. Een dure

oplossing is werknemers een gezonde levensstijl pogen bij te brengen door basale maatregelen als het subsidiëren van gezonde lunches of een abonnement voor de sportschool. Ook in de andere gevallen zijn dergelijke afwegingen te maken.

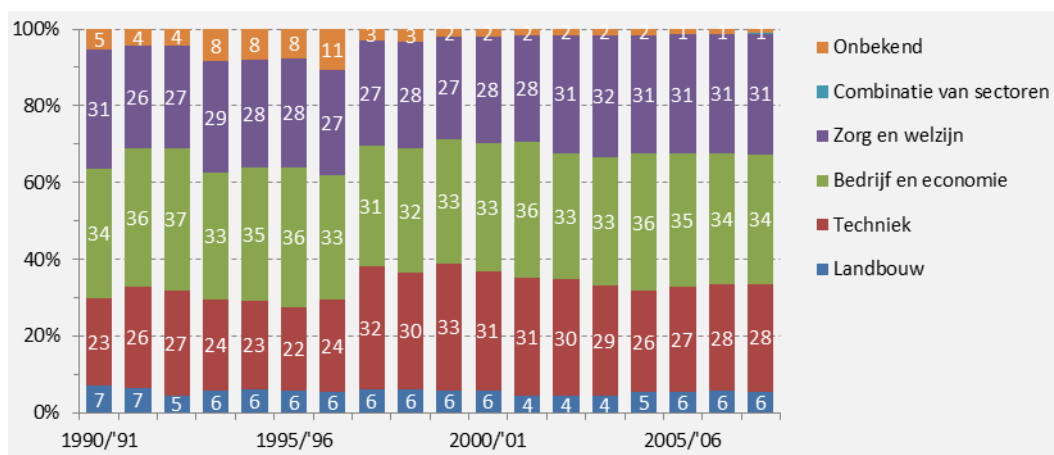
Match en mismatch

De doorrekeningen bieden enkel een kwantitatieve benadering voor de uitdaging uit *De Grote Uittocht*: hoeveel extra arbeidskrachten leveren de maatregelen op dan wel worden er uitgespaard? Minstens zo belangrijk is het kwalitatieve aspect, zijn er voldoende werknemers van de juiste soort? Zelfs wanneer het arbeidsaanbod de arbeidsvraag in kwantitatieve termen overtreft (een overschot) kunnen er onvervulde vacatures ontstaan omdat er een tekort is aan werkzoekenden met specifieke vaardigheden. Bij een kwantitatief tekort is het kwalitatieve probleem nog pregnanter. In dat geval is het én moeilijk om voldoende mensen te vinden én zeker om de geschikte mensen te vinden. Matching van werkzoekenden en openstaande vacatures is dan een zeer kostbaar en tijdrovend proces.

Binnen de publieke sector doen dergelijke onvervulbare vacatures zich nu al voor. Bijvoorbeeld bij de politie bleek recentelijk dat het vaak moeilijk is om werknemers in gespecialiseerde beroepen te werven. Bovendien, in de meeste deelsectoren, en zeker in het openbaar bestuur, worden vele functies vervuld door hoger opgeleiden. Juist aan hoog opgeleiden wordt een tekort verwacht. Het gemiddeld opleidingsniveau is weliswaar snel toegenomen in Nederland (zie Figuur 4.8), maar de vraag naar hoger opgeleiden zal waarschijnlijk sneller stijgen (Cedefop 2010b). Veranderingen in de wijze van productie leiden tot steeds meer functies waarvoor hoger opgeleide werknemers nodig zijn in ontwikkelde economieën. Het kwalitatieve probleem gaat verder dan mismatch in niveaus. Ook het palet van vaardigheden is van belang. Zo impliceert de groeiende zorgvraag een grotere instroom van studenten in verzorgende opleidingen. Het openbaar bestuur kan daarentegen putten uit een groter reservoir omdat daarvoor de opleidingsrichting niet zeer specifiek is.

Figuur 4.12 en Figuur 4.13 brengen ontwikkelingen in de samenstelling van studentenpopulaties in kaart. In de laatste 20 jaar hebben zich geen grote verschuivingen voorgedaan, de samenstelling is redelijk stabiel. Alleen op HO-niveau is het aandeel 'sociale wetenschappen, recht en economie' gegroeid. Voor het openbaar bestuur is dit geen verkeerde ontwikkeling. Daar zitten veel potentiële beleidsmedewerkers. Echter, zoals eerder opgemerkt, werken er niet alleen beleidsmedewerkers in het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld, de verdringing van studenten met een technische (vak)opleiding stelt ook het openbaar bestuur voor uitdagingen.

Figuur 4.12 Ontwikkeling samenstelling studenten mbo naar opleidingsrichting



Bron: CSB (2009)

Figuur 4.13 Ontwikkeling samenstelling studenten HO naar opleidingsrichting



Bron: CSB (2009)

Een belangrijke lijn in deze slotbeschouwingen is het belang van de productiviteitsverhogingen. Uit de impactanalyses blijkt dat productiviteitsverhogingen in belangrijke kunnen bijdragen aan het oplossen van kwantitatieve en kwalitatieve tekorten zoals gesignaleerd in *De Grote Uittocht*. Productiviteitsverhoging kan in eerste instantie worden bevorderd door meer investeringen in het initieel onderwijs. Uit de bespreking van de knelpunten veroorzaakt door aansluitingsproblemen volgt dat vooral de kwalitatieve tekorten aan mensen met hogere opleidingsniveaus en opleidingsrichtingen nijpend zijn. Goedgerichte investeringen in menselijk kapitaal kunnen hiervoor soelaas bieden. Tegelijk zijn de kosten verbonden onderwijsverbeteringen en uitbreiding substantieel maar waarschijnlijk wel verantwoord. De arbeidsproductiviteit kan ook toenemen door een andere inrichting van werken en arbeidsvoorwaarden bij de overheid. De potentie hiervan is groot, maar over de wijze waarop dit kan worden gerealiseerd is nog weinig bekend. Het zou daarom goed zijn als potentieel productiviteitsverhogende maatregelen in de organisatie van de arbeidsorganisaties binnen de productieve sector op kleinere schaal (experimenteel) uitgetoetst worden. Het is een uitgelezen taak voor het ministerie van BZK om hier een coördinerende rol in te spelen.

Literatuur

- Atkinson, A. & Micklewright, J. (1991), Unemployment Compensations and Labor Market Transitions: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 29, (4). 1679-1727.
- Atkinson, A., Burgess, S., Croxson, B., Gregg, P., Propper, C., Slater, H. & Wilson, D. (2009). Evaluating the impact of performance-related pay for teachers in England, *Labour Economics*, 16(3). 251-261.
- AZWInfo. (2011). Databank Mobiliteit. <http://www.azwinfo.nl/>
- Becker, G. (1964). Human Capital, New York: Columbia University Press
- Berkhout, P., De Graaf, D. & Van Leeuwen, M. (2005). Terug naar meer?: langere werkweek in de collectieve sector, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek..
- Berkhout, P., Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2005). Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berkhout, E. & Van den Berg, E. (2010). Bridging the Gap, Amsterdam: Randstad/SEO Economisch Onderzoek
- Berkhout, E., Van der Werff, S. & Heyma, A. (2010). Het verdiende loon? Loonontwikkeling overheidswerknemers vergeleken met de markt sector, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berkhout, E., Van der Werff, S. & Smid, T. (2011). Studie & Werk 2011, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Borghans, L. (2009). Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie. *TPE Digitaal*, 3, (2). 34-52.
- Bosch, N., Deelen, A. & Euwals, R. (2009). Is part-time employment here to stay? CPB Discussion Paper 100, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bosch, N. & Van der Klaauw, B. (2010). Analyzing female labor supply, Evidence from a Dutch tax reform, CPB Discussion Paper 155. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bouwens, J. & Kroos, P. (2011), Target Ratcheting and Effort Reduction, *Journal of Accounting and Economics*, 51. 171-185.
- Bruggink, J. & Siermann, C. (2008). Arbeidsmarktmobiliteit van ouderen. *Sociaaleconomische trends*, (1). 37-40.

- Burgess, S., Propper, C., Ratto, M., Von Hinke Kessler Scholder, S., & Tominey, E. (2009). Smarter task assignment or greater profit: the impact of incentives on team performance. *The Economic Journal*, 120. 968-989.
- Cedefop. (2010a). Skills supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cedefop. (2010b). The skill matching challenge: analysing skill mismatch and policy implications, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Commissie Bakker. (2008). Naar een toekomst die werkt, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Commissie Gerritse. (2007). Zbo's binnen kaders, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Commissie Van Rijn. (2001). De Arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Commissie Wientjes. (2010). Eindrapportage regeldruk bedrijven, Den Haag: Ministerie van Financiën en Ministerie van EL&I.
- CPB. (2008). Effecten van participatiebeleid. CPB Notitie, dd. 6 juni 2008, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2010a). Actualisatie Economische Verkenning 2011-2015, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2010b). Analyse economische effecten financieel kader. CPB Notitie, dd. 27 september 2010, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2010c). Doorrekening voor werkgroep werkloosheid. CPB Notitie, dd. 26 maart 2010, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CBS. (2009). Historie onderwijs; leerlingen en studenten vanaf 1900 (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. (2010a). Beroepsbevolking; regio (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. (2010b). Nationale rekeningen 2009; Arbeidsrekeningen (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. (2010c). Nationale verzuimstatistiek; ziekteverzuimpercentage (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. (2010d). Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, kenmerken werknemer, SBI'93 (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. (2010e). Werknemers en loon; economische activiteit en herkomst (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

- Delfgauw, J., Dur, R., Non, A. & Verbeke, W. (2010), Dynamic Incentive Effects of Relative Performance Pay: A Field Experiment, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 210-124/1, Rotterdam: Tinbergen Instituut.
- Erp, van F., Euwals, R., Jongen, E. & Van Vuuren, D. (2009). Naar een toekomst met een hogere arbeidsparticipatie. *TPE Digitaal*, 3, (2). 34-52.
- Eurostat. (2011). Labour force survey (EU-LFS) 2010Q2, Luxembourg: Eurostat
- Euwals, R., Van Erp, F., De Hek, P. & Ter Rele, H. (2008). Effecten van verhogen pensioensgerechtigde leeftijd op de bruto participatie. CPB Memorandum 198, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Euwals, R., & Folmer, K. (2009). Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050: een beleidsneutraal scenario. CPB Memorandum 225, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Euwals, R., Corvers, F. & De Grip, A. (2011). Labour Market Flexibility in the Netherlands; The role of contracts and self-employment, CPB Book 1, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gautier, P. & Wolthoff, R. (2009). Is de participatie in Nederland hoog genoeg? *TPEdigitaal*, 3, (2). 21-33.
- Gielen, M., Goes, J., Lever, M. & Van Opstal, R. (2010). Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk 2001-2011. CPB Document 195, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Graaf-Zijl, M. de (2009). Is extra arbeidsparticipatie mogelijk en gewenst? *TPEdigitaal*, 3, (2), 1-5.
- Graaf, D. de & Volkerink, M. (2010). Tussenmeting versterking functiemix 2010, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heckman, J.J. & Jacobs, B. (2009), Policies to create and destroy human capital in Europe, NBER Working Paper No. 15742.
- Jongen, E. (2010). Child care subsidies revisited, CPB Document 200, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jongen, E. & Folmer, C. (2010). Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen. *TPEdigitaal*, 4, (1). 50-63.
- Kok, L. & Houkers, A. (2011), Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken: Een literatuurstudie, SEO Economisch Onderzoek rapport 2011-06. Uitgegeven door Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Lindeboom, M. & Theeuwes, J. (1993), Search, Benefits and Entitlement. *Economica*, 60. 327-346.
- Manpower. (2009). Het onbenutte thuistalent, Diemen: Manpower.
- Mincer, J. (1970). The distribution of labor incomes: A survey with special reference to the human capital approach, *Journal of Economic Literature*, 8(1). 1-26.

- Mincer, J. (1997). The production of human capital and the life cycle of earnings: Variation on a theme, *Journal of Labor Economics*, 15(1). 26-47.
- Ministerie van BZK. (2006). Personeels- en mobiliteitsonderzoek 2006, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2008). Personeels- en mobiliteitsonderzoek 2008, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK, VSO en SCO (2010). De Grote Uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van overheid en onderwijssectoren, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2010a). Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2010b). Kerngegevens 2009, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2010c). Personeels- en mobiliteitsonderzoek 2010, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2010d). Prognosemodel Apollo, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2010e). Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2011). Kennisbank Kosmos: kengetallen werknemers, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Financiën. (2010a) Brede heroverwegingen Rapport 9, Op afstand van de arbeidsmarkt, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2010b) Brede heroverwegingen Rapport 10, Werkloosheid, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2010c) Brede heroverwegingen Rapport 18, Openbaar bestuur, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2010d) Brede heroverwegingen Rapport 19, Bedrijfsvoering, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van OCW. (2007) Actieplan LeerKracht van Nederland, Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. (2009) Referentieraming 2009, Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. (2010) Referentieraming 2010, Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van SZW. (2007) De armoedeval, Den Haag: Ministerie van SZW.

- OESO. (2006). Live longer work longer: a synthesis report, Paris: OESO Publishing.
- OESO. (2011a). Education at a glance 2010 (via OESO.Stat), Paris: OESO Publishing.
- OESO. (2011b). Employment and labour market statistics online database (via OESO.Stat), Paris: OESO Publishing.
- OESO. (2011c). Value for money in government: The Netherlands 2010, Paris: OESO Publishing.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. (2009) De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2014, Maastricht: ROA.
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2007). Publieke prestaties in perspectief, Den Haag: SCP.
- Specker, I. (2011), Zijn oudere werknemers te duur? Een verkenning naar de relatie tussen leeftijd, lonen en productiviteit bij de sector Rijk en de andere sectoren van het Openbaar Bestuur, Ministerie van BZK, Den Haag.
- UWV. (2010). Invloed van verkorting van de maximale WW-duur, UWV Kennismemo 10/09, Amsterdam: UWV Kenniscentrum.
- UWV. (2011). UWV WERKbedrijf Arbeidsmarktprognose 2011-2012, Amsterdam: UWV Kenniscentrum.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2007) Investeren in werkzekerheid, WRR-rapport, nr. 77, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zorginnovatieplatform. (2009). Zorg voor mensen, mensen voor de zorg, Arbeidsmarktbeleid voor de zorgsector richting 2025, Den Haag.

Bijlage A Resultaten analyse flexibilisering werktijden op instroom

De relatie tussen instroom en flexibiliteit is empirisch getest. Het gaat daarbij om de vraag of de instroompercentages (uit Tabel 4.14) in verband kunnen worden gebracht met de mate van flexibilisering. Ofwel, kan het verschil in instroompercentages tussen overheidssectoren (en tussen jaren) worden verklaard uit de verschillen in het gemiddelde belang van flexibele werktijden met betrekking tot de huidige baankeuze?

Via de tweejaarlijkse personeels- en mobiliteitsonderzoek (POMO) kan een indicator variabele gemaakt worden die aangeeft of flexibele werktijden juist wel of niet van belang zijn in de keuze voor de huidige baan. Vervolgens kan voor iedere overheidssector een gemiddelde score berekend worden die door middel van een statistisch model gerelateerd kan worden aan het instroompercentage. De resultaten staan in Tabel A.1.

Tabel A.1 Schattingsresultaten relatie flexibilisering werktijden op instroom

Instroompercentage	Coëfficiënt	Standaard fout	t-waarde
Mate van flexibilisering werktijden	0.04	0.05	0.93
Sectordummies	Ja		
Jaardummies	Ja		
Constante	0.03	0.02	1.12

Bron: Ministerie van BZK (2006, 2008 en 2010c), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het teken is positief wat wil zeggen dat meer flexibilisering leidt tot meer instroom. Hoewel de relatie niet significant verschilt van nul, kan toch een indruk verkregen worden op de ontwikkeling van de instroom wanneer meer flexibilisering plaatsvindt. Het feit dat de coëfficiënt van de maat van flexibilisering insignificant is, is voor een groot deel te wijten aan een gebrek aan variatie in de instroompercentages. Ook het ontbreken van meer specifieke controlevariabele draagt hieraan bij. Wanneer het aantal datapunten kan worden vergroot kan mogelijk wel een significante relatie gevonden worden.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl