



EEN VERKENNING VAN DIFFERENTIATIE ARBEIDSVOORWAARDENRUIMTE BIJ DE OVERHEID

EINDRAPPORT FASE 1

Opdrachtgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Auteurs:

Arie Gelderblom

Jaap de Koning

Arjan de Wit

Datum

10 juli 2006

Contactpersoon Prof. dr. J. de Koning

Adres SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR ROTTERDAM

Telefoon +31-10-4082220

Fax +31-10-4089650

E-mail dekoning@few.eur.nl

Website www.seor.nl

VOORWOORD

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën hebben SEOR BV opdracht gegeven voor een verkenning van differentiatie van arbeidsvoorwaardenruimte bij de overheid. Deze rapportage betreft een eerste fase waarin een essentiële vraag is of criteria gevonden kunnen worden om zo'n differentiatie uit te voeren.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team bestaande uit Jaap de Koning (projectleider), Arie Gelderblom en Arjan de Wit. Vanuit de opdrachtgevers is het onderzoek begeleid door Martin de Graaf, Marten de Vries, Stef Böger en Ard van Briemen, waarbij de eerste drie medewerkers zijn van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de laatste van het Ministerie van Financiën. Wij danken hen voor hun begeleidende rol. Dit geldt ook voor degenen die via een interview aan het onderzoek hebben meegewerkt.

INHOUD

Voorwoord

1	Inleiding en probleemstelling	1
2	Knelpunten in de personeelsvoorziening overheid	3
3	Relatieve positie overheid in arbeidsvoorwaarden	7
4	Rol arbeidsvoorwaarden voor werving en behoud	13
5	Beschikbaarheid van data voor criteria	21
6	Beoordeling differentiatie arbeidsvoorwaardenruimte door respondenten	33
7	Hoe werkt het in marktsector?	37
8	Conclusies	39
	Literatuur	43
	Bijlage 1 Geïnterviewde personen	47

1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Op termijn worden – zeker voor bepaalde segmenten – knelpunten verwacht op de arbeidsmarkt. Door de vergrijzing zal de vervangingsvraag toenemen, terwijl de ontgroening er voor zorgt dat de instroom van jongeren op de arbeidsmarkt juist afneemt. Voorts nemen de opleidingseisen door werkgevers toe waardoor de vraag naar hoger gekwalificeerde arbeid blijft toenemen. Juist in dit segment worden dan ook grotere tekorten verwacht, al zijn er wel verschillen naar richting. Als de conjunctuur aantrekt, zoals nu wordt verwacht, zal deze druk op kortere termijn nog sterker toenemen.

Ook de diverse overheidssectoren hebben in hun personeelsvoorziening met deze randvoorwaarden te maken. Daarbij zal de situatie wel sterk kunnen verschillen per sector. Sommige overheidssectoren zullen bijvoorbeeld zich veel meer richten op hoger opgeleiden dan andere. Sommige sectoren zullen ook sterker groeien dan andere en/of geconfronteerd worden met een hoge vervangingsvraag. Bepaalde typen werk zullen ook als meer aantrekkelijk worden ervaren dan andere. Door al dit soort factoren zal de arbeidsmarktproblematiek niet gelijk zijn voor verschillende deelsectoren. De noodzaak om meer aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden te bieden voor behoud en werving van personeel zal daarom bij de ene sector ook groter zijn dan bij de andere. Bij differentiatie van de arbeidsvoorwaardenruimte kan flexibeler ingespeeld worden op de mate van knelpunten zoals die zich aandienen. Voorwaarde voor een dergelijke differentiatie is echter wel dat duidelijke criteria gehanteerd kunnen worden op grond waarvan sommige sectoren meer ruimte in arbeidsvoorwaarden krijgen dan andere. Bovendien moet dan ook duidelijk zijn dat meer ruimte in arbeidsvoorwaarden daadwerkelijk een effectief instrument is om werving en behoud van personeel te vergemakkelijken.

De centrale onderzoeksvraag is door de opdrachtgever dan ook als volgt geformuleerd:

Op welke wijze kan differentiatie van arbeidsvoorwaardenruimte tussen sectoren bijdragen aan het verlichten van de potentiële druk op de rijksbegroting zodanig dat een adequate personeelsvoorziening in de afzonderlijke sectoren zo goed mogelijk gewaarborgd blijft?

Differentiatie van arbeidsvoorwaarden is met name van belang als:

- in de toekomst knelpunten worden verwacht bij de personeelsvoorziening van de overheid;
- de overheid – of sommige sectoren daarbinnen – in arbeidsvoorwaarden achterlopen bij de marktsector;
- arbeidsvoorwaarden een belangrijke rol spelen bij de keuze voor een werkgever of beroep;
- criteria gevonden kunnen worden om deze differentiatie tussen subsectoren praktisch vorm te geven.

Deze rapportage betreft een eerste fase van het onderzoek. Hierbij wordt aan alle vier de hierboven genoemde punten aandacht besteed, met daarbij het hoofdaccent op het vierde punt, namelijk de beschikbaarheid van geschikte criteria. In een eventuele tweede fase wordt gekeken hoe differentiëring verder uitgewerkt zou kunnen worden en wat alternatieve opties zijn om knelpunten te verminderen of te voorkomen. Voor wat betreft de betrokken sectoren kan een onderscheid gemaakt worden in: Rijk, defensie, diverse onderwijssectoren (inclusief universitaire medische centra), politie, rechterlijke macht, provincies, gemeenten en waterschappen.

Om de eerste fase invulling te geven, is gebruik gemaakt van literatuurstudie, zijn mogelijke databronnen geïnventariseerd die als criteria zouden kunnen dienen en zijn 15 interviews gevoerd. Een lijstje van personen met wie is gesproken is in bijlage 1 opgenomen.

2 KNELPUNTEN IN DE PERSOONEELSVORZIENING OVERHEID

In de afgelopen jaren deden zich, als gevolg van een ruime arbeidsmarkt, in de collectieve sector geen grote wervingsproblemen voor. In de periode 2001-2004 is er een daling waarneembaar in het aandeel vacatures. Deze daling is nog relatief sterker bij het rijk en de politie. Bij de politie betekende dit bijvoorbeeld dat wervingsproblemen zijn omgeslagen in wachtlijsten.

*Tabel 2.1 Trend in het aantal openstaande vacatures per subsector bij de overheid (*1000)*

Totaal aantal vacatures	2000	2001	2002	2003	2004
Rijksoverheid	2,4	2,3	1,6	0,9	0,6
Provincies	0,4	0,7	0,6	0,6	0,3
Gemeenten	4,6	5,3	4,7	3,4	3,4
Onderwijs	5,3	5,4	4,3	3,4	3,7
Politie	1,1	0,8	0,3	0,3	0,3
Defensie	0,1	0	0	0	0
Rechterlijke macht	0	0	0	0	0
Waterschappen	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Totaal overheidssectoren	14,1	14,7	11,8	8,8	8,5

Bron: CBS, Statline. De gegevens op Statline geven geen verdere verbijzondering naar sectoren.

Ook het aandeel moeilijk vervulbare vacatures is in de periode 2000-2004 duidelijk afgenomen (tabel 2.2). De arbeidsmarkt per 2004 kan dan ook als ruim getypeerd worden.

Tabel 2.2 Aandeel moeilijk vervulbare vacatures

Moeilijk % totaal	2000	2001	2002	2003	2004
Rijksoverheid	20,8%	34,8%	12,5%	11,1%	16,7%
Provincies	0,0%	14,3%	16,7%	16,7%	0,0%
Gemeenten	39,1%	35,8%	27,7%	17,6%	11,8%
Onderwijs	37,7%	53,7%	25,6%	23,5%	16,2%
Politie	18,2%	62,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Defensie					
Rechterlijke macht					
Waterschappen					
Totaal overheidssectoren	32,6%	42,9%	22,9%	18,2%	12,9%

Bron: CBS, Statline.

Cijfers voor defensie, rechterlijke macht en waterschappen zijn niet weergegeven omdat het totale aantal vacatures te beperkt was om hier een aandeel van moeilijk vervulbare vacatures uit te berekenen. Wel zijn deze meegenomen in de berekening van het totaal aandeel moeilijk vervulbare vacatures voor de overheid als geheel.

Uiteraard geven bovenstaande cijfers enkel een globaal beeld per sector. Binnen de sectoren kunnen eventuele knelpunten geconcentreerd zijn bij bepaalde groepen. In het onderwijs betrof dit bijvoorbeeld leraren natuurkunde, economie en klassieke talen. Bij Defensie noemt men piloten, technisch personeel en medische functies. Ook nu zijn in deze functies bij Defensie nog knelpunten voelbaar. Dit illustreert dat ook in een meer ruime arbeidsmarkt voor specifieke groepen zich nog problemen kunnen voordoen.

De huidige arbeidsmarktsituatie wijkt duidelijk af van de toekomstige arbeidsmarkt. Over enkele jaren ontstaat namelijk krapte op de arbeidsmarkt. Dit is het gevolg van het aantrekken van de economische groei in combinatie met de effecten van vergrijzing en ontgroening. Dit werkt ook direct door voor de collectieve sector. In een onlangs door ECORYS/SEOR uitgevoerde studie is gekeken naar de verhouding tussen vraag en aanbod van arbeid in relatie tot de wervingsbehoefte in de collectieve sector tot en met 2013 (Van der Ende e.a., 2006). Daarbij zijn de werkgelegenheid en het arbeidsaanbod van groepen met voor de collectieve sector relevante opleidingsniveaus, opleidingsrichtingen, beroepsklassen en beroepsgroepen met elkaar vergeleken.

Conclusie van deze studie is dat er duidelijk verschillen in verwachte knelpunten tussen sectoren zijn. Vanaf 2008 wordt er in het *onderwijs* een tekort aan leerkrachten vanuit het HBO verwacht. Dit tekort ontstaat voornamelijk door het vertrek van oudere leraren die met pensioen gaan.

Voor *veiligheid* geldt in deze studie dat er geen knelpunten verwacht mogen worden. Voor het opleidingstype mbo/hbo orde en veiligheid en de beroepsgroep agenten bestaan er op dit moment overschotten. Deze overschotten zullen tot 2013 alleen maar verder oplopen. De afwezigheid van verwachte knelpunten geldt ook als andere onderliggende scenario's van het CPB worden gehanteerd.

Voor het *openbaar bestuur* geldt in alle vier de toekomstscenario's dat er geen knelpunten vallen te verwachten. Op dit moment is er al een overschot aan economisch opgeleiden. Aangezien de vraag naar economisch opgeleiden minder hard stijgt dan het aanbod zullen de overschotten alleen maar groter worden.

Ook in de prognoses van het ROA worden problemen verwacht (ROA, 2005). Deze prognoses zijn echter meer toegespitst op beroepen en opleidingen, en niet direct vertaald naar sectoren. Omdat sommige beroepen echter vrij nauw gerelateerd zijn aan sectoren valt hier ook iets richting sector te vertalen. Ook in deze prognoses worden problemen voor onderwijsgevend personeel voorzien. Opvallend is dat men ook problemen ziet voor politieagenten, inspecteurs, officieren en beveiligingspersoneel, terwijl dit minder spoort met de prognoses van NEI/ECORYS.

Bovenstaande informatie geeft aan dat dus in de toekomst knelpunten te verwachten zijn. Dit maakt het belang van een verkenning van de merites van beloningsdifferentiatie groter. Tegelijkertijd geven de gebruikte cijfers reeds een aantal beperkingen aan als data gebruikt worden om deze knelpunten per subsector in beeld te brengen. Er wordt bijvoorbeeld niet op sectorniveau gemeten (ROA-cijfers), of meer eenmalig (Ecorys/SEOR prognoses), of sectoren zijn te klein om specifiek uitspraken over te doen (bijvoorbeeld bij de toch reeds gedifferentieerde vacaturecijfers van CBS). Bovendien zijn deze bronnen zeker niet altijd eenduidig. In de hoofdstukken 5 en 6 gaan we dieper in op het gebruik van dit soort data als criteria.

3 RELATIEVE POSITIE OVERHEID IN ARBEIDSVOORWAARDEN

Het belang van differentiëring in arbeidsvoorwaarden als instrument om knelpunten in de personeelsvoorziening te verminderen, neemt toe naarmate de positie van de overheid voor wat betreft arbeidsvoorwaarden ongunstig is. Stel bijvoorbeeld dat de arbeidsvoorwaarden bij de overheid relatief zeer gunstig zijn ten opzicht van andere sectoren. In dat geval is er veel minder aanleiding om op dit terrein grote veranderingen aan te brengen, omdat in de hoogte hiervan naar verwachting niet zozeer de knelpunten liggen voor wat betreft werving en behoud van personeel. Bovendien kan informatie over de relatieve loonhoogte ook zelf gezien worden als een mogelijk criterium voor differentiëring. Daarom willen we in dit hoofdstuk niet alleen aandacht besteden aan de positie van de overheid als geheel, maar zeker ook kijken naar de relatieve positie van de sectoren die voor ons onderzoek van belang zijn. Met dit alles wordt aangegeven dat beloningsdifferentiatie voor knelpunten ook weer niet helemaal los te koppelen is van een compensatie voor een structurele loonachterstand die zou kunnen bestaan voor sectoren.

In 2004 is door Heyma e.a. (2004) een specifiek onderzoek verricht naar beloningsverschillen van diverse subsectoren van de overheid in vergelijking met de marktsector. Deze zijn gebaseerd op CBS-gegevens over bruto uurlonen in 2001. In de analyse is rekening gehouden met de samenstelling van de verschillende sectoren. Wanneer een bepaalde sector bijvoorbeeld veel academici heeft, ligt alleen al daardoor het gemiddelde uurloon hoger. De analyse is erop gericht om voor dit soort samenstellingseffecten te corrigeren. Uiteindelijk resteert dan een vergelijking van uurlonen waarin zoveel mogelijk voor deze verschillen in samenstelling van het personeel is gecorrigeerd.

Tabel 3.1 Procentuele bruto uurloonsverschillen tussen sectoren van de overheid en de marktsector (gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling)

Sector	Gecorrigeerd beloningsverschil, 1997	Gecorrigeerd beloningsverschil, 2001
Collectieve sector totaal	2,8%	0,1%
Zorg en welzijn	5,1%	0,8%
Academische ziekenhuizen	4,8%	4,4%
Rijksoverheid	4,9%	-0,7%
Rechterlijke macht		21,0%
Provincies	6,6%	-4,7%
Gemeenten	5,6%	-3,8%
Waterschappen	3,1%	1,8%
Primair onderwijs	-6,2%	-8,8%
Voortgezet onderwijs	-10,6%	-12,9%
Onderwijs BVE	-6,7%	-7,3%
Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	-1,4%	-9,8%
Universitair / onderzoek	-7,9%	-15,5%
Politie	10,4%	7,2%
Defensie (gevechtsfuncties)	15,9%	48,3%
Defensie (overig)	1,5%	-9,8%

Bron: Heyma e.a. (2004).

Uit deze tabel blijkt dat de collectieve sector in 2001 als geheel op vrijwel een gelijk uurloonniveau zit. Wel zijn er grote verschillen tussen de verschillende sectoren. Duidelijke uitschieters in positieve zin zijn gevechtsfuncties bij defensie en de rechterlijke macht. Bij gevechtsfuncties gaat het om een specifieke groep, namelijk relatief veel jongere werknemers. De hoge beloning is deels ook een uitdrukking van de risico's die aan het werk verbonden zijn en allerlei toeslagen voor onconvenianten die in het uurloon zijn meegenomen. Uitschieters in negatieve zin zijn de onderwijssectoren en de overige functies bij defensie.

Bovenstaande analyse is uiteraard maar een momentopname. Hoe ontwikkelt deze positie zich? Een soortgelijk onderzoek is eerder ook uitgevoerd door CentER-AR (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001). Heyma e.a. (2004) hebben de resultaten hiervan zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt met hun eigen studie om een vergelijking te kunnen maken. De tweede kolom uit tabel 3.1 is hier het resultaat van. Hieruit komt naar voren dat de positie van de overheid in het algemeen is verslechterd in de periode 1997-2001. In 1997 was er nog een voordeel voor de overheid van bijna 3%. Dat is dus in 2001 verdwenen. Wel zijn er verschillen in deze ontwikkeling. Zo is de positie van gevechtsfuncties bij defensie juist verbeterd.

Wat is er vervolgens na 2001 gebeurd? Op dit moment wordt een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd met data over 2004. De - voorlopige - resultaten wijzen eerder op een verslechtering dan een verbetering van de positie bij de overheid, al is er duidelijk sprake van verschillen in ontwikkeling per sector.

De hier gepresenteerde cijfers uit de vergelijkingstudie van Heyma e.a. (2004) concentreren zich sterk op het totale gemiddelde loonverschil voor een sector als geheel. In Heyma e.a. (2005) wordt juist sterk ingezoomd op verschillen voor specifieke groepen naar opleiding, leeftijd en geslacht, waarbij zij ook verschillende databronnen combineren. Het beloningsnadeel van vrouwen ten opzichte van mannen is kleiner in de collectieve sector. De collectieve sector is relatief gunstig voor jongeren en lager opleiden die minder geïnteresseerd zijn in doorgroei en minder aantrekkelijk voor hoger opgeleide werknemers die willen doorgroeien in functie en beloning. Dit alles geeft aan dat vergelijking van gemiddelden van loonverschillen beperkingen heeft, ook al wordt in de vergelijking van deze gemiddelden met verschillen in de samenstelling rekening gehouden. Deze beperking wordt in de VS benadrukt door Borjas (2002). Hij pleit er voor om ook de verdeling van inkomens in de vergelijking te betrekken. Hij benadrukt dat als de variatie in inkomenshoogte in de marktsector relatief groter wordt dat hiermee het moeilijker wordt voor de overheid om hoog gekwalificeerde werknemers te werven en te behouden. Hij vindt hier ook empirische aanwijzingen voor.

Behalve dat het om gemiddelden en momentopnames gaat, is er nog een beperking in de genoemde vergelijkingstudies. Het is namelijk niet zo dat als werknemers bij de overheid zouden overstappen naar de marktsector, dat het beloningsverschil dan ook daadwerkelijk zo groot zal zijn, zoals aangegeven in tabel 3.1. Het kan namelijk zo zijn dat er een zelfselectie heeft plaatsgevonden op basis van het type werk dat het beste bij hen past. Degenen die relatief goed zijn in het type werk bij de overheid hebben vaker voor de overheid gekozen en voor de marktsector geldt een zelfde soort redenering. Als werknemers bij de overheid dus overstappen naar de marktsector komen zij dus in type werk dat hen minder ligt (en vice versa). Hartog en Oosterbeek (1993) hebben een analyse uitgevoerd die een bevestiging geeft van dit soort zelfselectiemechanismen. Vertaald naar het onderhavige onderzoek betekent dit dat zelfs als sprake is van een ongunstige uurloonvergelijking, dat nog de vraag is in hoeverre een daadwerkelijke loonsverbetering te bereiken valt via een overstap.

Secundaire arbeidsvoorwaarden

Het bovenstaande heeft met name betrekking op de primaire arbeidsvoorwaarden. Hoe ligt dit bij secundaire arbeidsvoorwaarden? Korteweg e.a. (2004) hebben diverse sectoren vergeleken op het gebied van secundaire arbeidsvoorwaarden¹.

¹ Hierbij is gekeken naar: dagen kopen/verkopen, eindejaarsuitkering, onregelmatigheids-toeslag, fiets/PC-prive, verlofsparen, winstuitkering, kinderopvang, bonussysteem, WAO-gat verzekering, thuis-/telewerken, spaarloonregeling, werkgeversbijdrage pensioenpremie, flexibele indeling werkweek.

Wat betreft de voor onze studie relevante sectoren wordt in ieder geval het onderwijs en overheid (overig) onderscheiden. Opvallend is het verschil in positionering van beide. De overheid scoort relatief gunstig, terwijl het onderwijs juist relatief ongunstig scoort. Dit laatste zagen we ook reeds bij de primaire arbeidsvoorwaarden. Wat betreft arbeidsvoorwaarden in breder verband kan dus gezegd worden dat onderwijs relatief ongunstig scoort.

Percepties

De vergelijkingen die hierboven zijn besproken hebben een zo objectief mogelijk karakter. Wanneer verschillen in arbeidsvoorwaarden met de marktsector echter een rol spelen voor de werving en behoud van personeel, spelen uiteraard ook percepties hierbij een belangrijke rol. Wanneer werknemers het idee hebben dat hun arbeidsvoorwaarden relatief ongunstig zijn (terwijl dit in de praktijk niet zo is), kan dit een reden zijn om een baan elders te gaan zoeken. Het kan dan wel zo zijn dat een feitelijke verbetering via een overstap tegenvalt. Maar hoe dan ook speelt de beeldvorming zelf ook een rol bij dit proces.

Wat betreft dit laatste kan opgemerkt worden dat verschillende personeelsonderzoeken erop wijzen dat deze perceptie bij het overheidspersoneel relatief ongunstig is. Zo geeft in de arbeidsmarktmonitor Rijk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005a) slechts 12% van de respondenten aan dat goede arbeidsvoorwaarden (sterk) van toepassing zijn. Nu is denkbaar dat werknemers sowieso niet snel tevreden zijn met hun arbeidsvoorwaarden. Hierop wijst de score bij een controlegroep uit allerlei andere sectoren, waar dit aandeel ook maar 25% is. Deze score is echter nog wel altijd hoger dan de 12% bij het Rijk, wat aangeeft dat personen bij het Rijk hierover negatiever zijn dan werknemers in andere sectoren.

In een breder personeelsonderzoek is een iets andere vraagstelling ook toegepast op andere sectoren van de overheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005b). Hieruit blijkt dat ongeveer 40% van de werknemers bij de overheidssectoren tamelijk of zeer tevreden is over de arbeidsvoorwaarden. Dit is duidelijk lager dan bij functie-aspecten als arbeidsinhoud (88%), sfeer (75%) en arbeidsomstandigheden (51%) en vergelijkbaar met tevredenheid over het management (ook 40%). De tevredenheid over arbeidsvoorwaarden is dus relatief laag in vergelijking met andere functie-aspecten. Er is ook meer specifiek gevraagd naar de tevredenheid over secundaire arbeidsvoorwaarden en deze ligt hoger: hier is 54% tamelijk of zeer tevreden.

Al met al lijkt de beeldvorming rondom arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet erg gunstig te zijn, in ieder geval niet in vergelijking met andere werkaspecten. Men zou zich af kunnen vragen of deze percepties sporen met een meer objectieve loonvergelijking van bijvoorbeeld Heyma (2004), waarin de verschillen met de marktsector in ieder geval gemiddeld gesproken beperkt zijn. Wat hierbij mee kan spelen is het feit dat de relatieve positie zich ongunstig ontwikkeld heeft. Juist een achterblijven in groei kan sterk doorwegen in percepties.

Wat opvalt bij een vergelijking in deze percepties met de loonvergelijkingen is de inconsistentie in de relatieve positie van sectoren. Zo scoren de politie en academische ziekenhuizen relatief hoog in de vergelijking, terwijl de tevredenheid relatief laag is. Voorts scoort het Rijk hoger in de vergelijking dan provincies en gemeenten, terwijl dit bij tevredenheid juist andersom is. Wel consistent is dat het onderwijs op beide punten laag scoort. Dit geldt ook voor de tevredenheid over de secundaire arbeidsvoorwaarden, wat spoort met het onderzoek van Korteweg e.a. (2002). De (in)consistentie wat betreft arbeidsvoorwaarden in het algemeen, wordt geïllustreerd in onderstaande tabel, waarin de tevredenheid over de arbeidsvoorwaarden per sector is vergeleken met de uurloonvergelijking uit Heyma e.a. (2004).

Tabel 3.2 Procentuele bruto uurloonverschillen tussen subsectoren van de overheid en de marktsector (gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling)

Sector	Gecorrigeerd beloningsverschil, 2001 (Heyma e.a., 2004)	Tamelijk of zeer tevreden over arbeidsvoorwaarden, 2003 (Ministerie van BZK, 2005b)
Collectieve sector totaal	0,1%	40%
Zorg en welzijn	0,8%	-
Academische ziekenhuizen	4,4%	30%
Rijksoverheid	-0,7%	47%
Rechterlijke macht	21,0%	60%
Provincies	-4,7%	60%
Gemeenten	-3,8%	47%
Waterschappen	1,8%	59%
Primair onderwijs	-8,8%	34%
Voortgezet onderwijs	-12,9%	31%
Onderwijs BVE	-7,3%	36%
Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	-9,8%	44%
Universitair / onderzoek	-15,5%	43%/51%
Politie	7,2%	37%
Defensie (gevechtsfuncties)	48,3%	36%
Defensie (overig)	-9,8%	

Slot

In dit hoofdstuk zijn we nagegaan wat de relatieve positie is van de overheid op arbeidsvoorwaarden. Onderzoek hiernaar laat zien dat de positie wat betreft uurlonen in 2001 vergelijkbaar is met de marktsector. Wel is sprake van een relatieve verslechtering in de tijd. De uitkomsten van een dergelijke vergelijking

geven echter in vele opzichten een gemiddeld beeld. Zo zijn er verschillen naar sector. De onderwijssectoren scoren bijvoorbeeld relatief slecht. Ook voor hoger opgeleiden die willen doorgroeien, is de situatie minder gunstig. Wat betreft secundaire arbeidsvoorwaarden scoort het onderwijs wederom minder gunstig, maar andere overheidssectoren juist gunstiger. Opvallend is dat de tevredenheid over arbeidsvoorwaarden voor verschillende overheidssectoren niet altijd parallel loopt met de scores op de meer objectieve loonvergelijkingen.

4 ROL ARBEIDSVOORWAARDEN VOOR WERVING EN BEHOUD

Hoe belangrijk zijn arbeidsvoorwaarden voor werving en behoud van personeel bij de overheid? Om deze vraag in perspectief te plaatsen gaan we allereerst in op de vraag hoe hoog de externe mobiliteit nu is bij de diverse sectoren van de overheid. Vervolgens gaan we na wat uit eerder onderzoek bekend is over het relatieve belang van arbeidsvoorwaarden voor de arbeidssatisfactie van werknemers bij de overheid. Daarna gaan we in op het belang van arbeidsvoorwaarden als concreet genoemd motief om te vertrekken of juist in te stromen bij de overheid. Tenslotte besteden we aandacht aan studies die de rol van beloning voor het arbeidsaanbod ook meer kwantitatief-statistisch proberen vast te stellen.

Hoe hoog is de mobiliteit?

Wanneer de rol van arbeidsvoorwaarden bij vertrek aan de orde komt, is het belangrijk om te weten hoe hoog deze mobiliteit nu is en dan zeker de uitstroom naar de marktsector. In de onderstaande tabel is de hoogte van de externe mobiliteit weergegeven. Deze externe mobiliteit is geen sectorale mobiliteit. Als iemand van werkgever verandert binnen dezelfde sector, is dit externe mobiliteit. De overheid scoort hier relatief laag. De interne mobiliteit is daarentegen hoog, maar dit zal ook te maken hebben met het feit dat het relatief vaak om grotere organisaties gaat. Het onderwijs zit dicht op het gemiddelde bij de externe mobiliteit.

Tabel 4.1 Externe en interne baanmobiliteit

	Externe baanmobiliteit		Functiemobiliteit	
	2000-2002	2002-2004	2000-2002	2002-2004
<i>Totaal</i>	27	16	11	18
Landbouw	25	21	0	18
Industrie	18	13	10	14
Bouwnijverheid	23	15	7	12
Handel	32	17	7	16
Transport	26	16	8	13
Zakelijke dienstverlening	27	19	12	20
Overige dienstverlening	25	20	8	14
Overheid	18	10	14	22
Onderwijs	22	16	12	12
Zorg en Welzijn	26	15	14	20

Bron: OSA, Trendrapport Aanbod van Arbeid 2005.

In de onderstaande tabel 4.2 is de uitstroom naar de marktsector in beeld gebracht voor verschillende subsectoren van de overheid. Deze uitstroom bedraagt over het algemeen minder dan 2% van de totale werkgelegenheid. Deze uitstroom was in 2003 aanzienlijk lager dan in 2001 als gevolg van de laagconjunctuur. Ook in 2001 was de uitstroom naar de marktsector echter minder dan een vijfde van de totale uitstroom. Andere elementen van de uitstroom betroffen uitstroom naar andere overheidssectoren, pensionering, arbeidsongeschiktheid, e.d..

Tabel 4.2 *Uitstroom naar marktsector*

	Uitstroom- percentage totaal, 2001	Uitstroom- percentage naar markt, 2001	Uitstroom- percentage totaal, 2003	Uitstroom- percentage naar markt, 2003
<i>Gemiddelde</i>	8,7%	1.58%	7,9%	0.87%
<i>Openbaar Bestuur gemiddelde</i>	8,0%	1.79%	6,9%	0.72%
Rijk	6,1%	1.63%	6,2%	0.78%
Gemeenten	9,5%	1.95%	7,1%	0.63%
Provincies	6,8%	1.48%	7,6%	1.23%
Rechterlijke Macht	2,4%	.	2,0%	.
Waterschappen	7,1%	1.66%	12,0%	1.07%
<i>Onderwijs en Wetenschappen gemiddelde</i>	9,5%	1.13%	8,8%	0.88%
Primair Onderwijs	10,3%	0.65%	7,7%	0.24%
Voortgezet Onderwijs	9,6%	1.05%	8,5%	0.66%
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	6,5%	1.34%	7,2%	1.20%
Hoger Beroepsonderwijs	7,7%	1.79%	7,9%	1.44%
Universiteiten	11,5%	1.53%	14,8%	2.35%
Onderzoekinstellingen	12,5%	2.41%	16,6%	0.96%
Academische Ziekenhuizen	8,6%	1.79%	8,8%	1.24%
<i>Veiligheid gemiddelde</i>	7,6%	2.49%	7,3%	1.26%
Defensie	9,2%	3.45%	9,1%	1.71%
Politie	5,5%	1.14%	4,9%	0.66%

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005b).

Deze uitstroompercentages zijn gemiddelden over leeftijdsgroepen. In de betreffende rapportage is de totale uitstroom verbijzonderd naar leeftijd, waarbij de oudste groep (ouder dan 55) en de twee jongste (15-24 en 25-34) eruit springen, met respectievelijk een totale uitstroom van 15%, 14% en 9%. Bij de eerste groep

zal daarbij de bestemming pensionering een belangrijke rol spelen, terwijl bij de laatste twee groepen de uitstroom naar andere overheidssectoren en de markt relatief belangrijk zal zijn. Een dergelijke crossing van leeftijd en bestemming van de uitstroom is echter niet in betreffende rapportage opgenomen.

Arbeidsvoorwaarden en arbeidssatisfactie

Diverse studies wijzen erop dat arbeidsvoorwaarden niet het belangrijkste aspect is voor baantevredenheid. In het personeels- en mobiliteitsonderzoek overheids personeel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005b) is bijvoorbeeld een analyse uitgevoerd waarbij het effect van diverse tevredenheidsaspecten op de algemene baantevredenheid is nagegaan. Tevredenheid met de arbeidsinhoud bleek daarbij veruit het belangrijkste. Ook tevredenheid over het management scoorde hoger dan arbeidsvoorwaarden.

Motieven vertrekkers en instromers

Voorts is in dit personeels- en mobiliteitsonderzoek ook aandacht besteed aan de motieven van instromers en vertrekkers. De vertrekmotieven van degenen die ontslag namen, zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.3 Vertrekmotieven bij degenen die ontslag hebben genomen

	Aandeel uitgestroomde ambtenaren dat functieaspect (heel) belangrijk vond bij het vertrek uit de baan				
	Arbeidsinhoud	Management	Sfeer	Arbeidsvoorwaarden	Arbeidsomstandigheden
TOTAAL	63%	62%	60%	42%	41%
Openbaar Bestuur	68%	63%	59%	41%	35%
Rijk	69%	59%	56%	37%	30%
Gemeenten	68%	63%	60%	43%	38%
Provincies	71%	72%	73%	42%	36%
Rechterlijke Macht
Waterschappen	55%	76%	68%	53%	40%
Onderwijs en Wetenschappen	59%	61%	61%	41%	46%
Primair Onderwijs	59%	63%	65%	42%	52%
Voortgezet Onderwijs	65%	56%	65%	45%	51%
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	61%	69%	60%	36%	46%
Hoger Beroepsonderwijs	51%	56%	48%	52%	45%
Universiteiten	53%	69%	51%	33%	25%
Onderzoekinstellingen	68%	56%	61%	32%	17%
Academische Ziekenhuizen	61%	58%	57%	39%	42%
Veiligheid	67%	64%	54%	50%	33%
Defensie	71%	67%	56%	56%	35%
Politie	62%	62%	53%	42%	31%

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005b).

Uit deze tabel komt naar voren dat arbeidsvoorwaarden door ruim 40 % als motief voor vertrek wordt genoemd. Arbeidsinhoud, management en sfeer zijn vaker genoemd. In dit alles zijn er wel accentverschillen tussen subsectoren. Het belang van arbeidsvoorwaarden is bijvoorbeeld bij waterschappen en defensie relatief hoog.

Ook bij de instromers wordt de arbeidsinhoud het meest genoemd als instroommotief (88%), gevolgd door sfeer (69%). Arbeidsvoorwaarden scoort 50%. Ook hier geldt dus dat arbeidsvoorwaarden niet het meest genoemde motief is, maar bij een behoorlijke groep wel meespeelt. Wel zijn er wat verschillen naar subsector. Bij defensie (78%) en politie (70%) zijn arbeidsvoorwaarden relatief

belangrijk als instroommotief. Bij diverse onderwijssectoren ligt dit juist relatief laag. Het feit dat het relatieve belang van arbeidsvoorwaarden zowel bij instroom als uitstroom voor de meest subsectoren enigszins vergelijkbaar is², wijst wat dat betreft op een zeker “evenwicht”. Het is niet zo dat door de arbeidsvoorwaarden bij de meeste sectoren veel uitstroom plaatsvindt en weinig instroom, evenmin als het tegenovergestelde overigens.

Ook uit eerder mobiliteitsonderzoek komt het beeld naar voren dat beloning in ieder geval niet de dominante factor is bij vertrek. Vrielink e.a. (2004) richten zich bij hun onderzoek speciaal op het onderwijs. Daarbij blijkt dat factoren als werkdruk, manier van leidinggeven en werkzaamheden op termijn en sfeer op het werk allemaal hoger scoren dan beloning. Ook eerder onderzoek in meer specifiek het primair onderwijs (de Jonge en de Muijnck, 2002) noemt grotendeels vergelijkbare factoren als belangrijkste redenen voor vertrek van leerkrachten: werkomstandigheden, werkdruk en gebrek aan carrièreperspectief. Ook de arbeidsmarktmonitor Rijk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005a)) laat een zelfde soort beeld zien. Factoren als de werkinhoud en sfeer zijn dominantier als vertrekfactor dan beloning en financiële doorgroei.

Dat beloning geen allesoverheersende factor is voor vertrek of binding van werknemers is ook gebleken uit eerder onderzoek naar de specifieke effecten van bindingspremies of arbeidsmarkttoeslagen. Eind jaren ‘80 bestonden specifieke premies en toeslagen om bepaalde functiegroepen te behouden waarvoor kraptes op de arbeidsmarkt bestond. Uit evaluatie-onderzoek bleek dat deze toeslagen en premies slechts een geringe rol speelden bij de beslissing om bij de overheid te blijven of te vertrekken (Gelderblom, Hammink en de Koning, 1990). Meer recent zijn wervings- en bindingspremies in onderwijs, zorg en welzijn geëvalueerd. Dit betroffen premies voor de keuze voor deze sectoren na een opleiding, maar ook premies als men vervolgens daar langer bleef (van Winden e.a., 2002). Ook deze evaluatie liet zien dat er wel een effect was, maar dat dit klein was.

Uiteraard kan dit belang van factoren die voor de keuze van vertrek of blijven een rol spelen, ook variëren over de tijd. Een aanwijzing hiervoor geeft een recent onderzoek van de Intelligence Group³. In hun onderzoek naar keuzemotieven voor een werkgever, wat periodiek herhaald wordt, is recentelijk het belang van salaris toegenomen. Zij brengen dit in verband met jaren van loonmatiging die hebben plaatsgevonden. Ook het belang van vaste contracten is toegenomen, wat eveneens samenhangt met minder voorspoedige tijden. Het belang van secundaire arbeidsvoorwaarden is juist afgenomen. Salaris staat in dit onderzoek nu op de eerste plek, direct gevolgd door werksfeer. Het onderzoek betreft echter niet specifiek de doelgroep ambtenaren.

² In de betreffende rapportage zijn voor de instroommotieven alleen verbaal de uitbijters genoemd en is geen complete tabel opgenomen. De samenhang bij in- en uitstroommotieven is dus niet voor alle sectoren te toetsen.

³ http://www.intelligence-group.nl/index.html?id=9&persberichten_id=57.

Kwantitatief-statistische toetsing rol arbeidsvoorwaarden

Tot nu toe hebben we met name aandacht besteed aan wat betrokkenen zelf zeggen over welk belang aan arbeidsvoorwaarden wordt gehecht, bijvoorbeeld om te vertrekken of juist een baan bij de diverse overheidssectoren te accepteren. Dit zijn subjectieve oordelen. Zo kan de rol van arbeidsvoorwaarden vertekend zijn vanwege een zekere terughoudendheid om dit hoog te waarderen.

Een andere manier om het belang van arbeidsvoorwaarden voor werving en vertrek te analyseren, is een meer kwantitatieve analyse waarbij de loonhoogte als verklarende factor wordt gebruikt voor het arbeidsaanbod. Een dergelijke analyse is praktisch het meest uitvoerbaar als het om een goed omliggende beroepsgroep gaat. Niet verwonderlijk is dan ook dat dergelijke analyses met name voor leerkrachten zijn uitgevoerd. Zowel CPB (2000) als Waterreus (2003) hebben een schatting gemaakt van de aanbodelasticiteit. Zij berekenen hiertoe de invloed van de loonhoogte op het aantal uren dat leerkrachten werken. Beide studies komen tot redelijk vergelijkbare uitkomsten. Het CPB berekent een elasticiteit van 0,23, dat wil zeggen dat als docenten een 10% hoger uurloon krijgen, dat de lengte van de werkweek met 2,3% stijgt. Bij Waterreus wordt een onderscheid gemaakt tussen vrouwen (elasticiteit 0,4) en mannen (elasticiteit 0,2). Vanwege kosteneffectiviteit pleit Waterreus niet voor een algemene loonsverhoging om extra aanbod op deze wijze te genereren, maar voor een specifieke premie voor deeltijders als zij voltijds gaan werken. Afgezien van het praktische aspect dat voltijders door een hoger loon toch niet meer zullen werken, speelt daarbij nog een andere factor. Een algemene loonsverhoging heeft naast het substitutie-effect ook een inkomenseffect: een hoger totaal inkomen leidt vaak tot een lagere waardering van werktijd en heeft daarmee een negatieve invloed op het aantal aangeboden uren. Via de genoemde specifieke premie wordt dit inkomenseffect vermeden. Een andere manier om veel meer gericht een loonsverhoging in te zetten is om deze te concentreren op specifieke leraarsberoepen waar de tekorten het grootste zijn. Deze suggestie wordt gedaan in CPB (2000). Tegelijkertijd constateren zij dat in ieder geval op dat moment nog weinig gebruik van wordt gemaakt, hoewel de regelgeving scholen hierin wel meer vrijheid heeft gegeven. Op dat moment was deze nieuwe regelgeving echter nog vrij recent en kan een dergelijke differentiatie binnen de sector verder tot ontwikkeling gekomen zijn.

Deze berekeningen hebben alleen betrekking op de invloed van lonen via het aantal aangeboden uren voor leerkrachten. Uiteraard kunnen lonen ook de instroom in de betreffende opleidingen voor leerkrachten beïnvloeden. In Nederland heeft Webbink (1999) hier onderzoek naar gedaan. Zijn conclusie is dat het lerarenberoep vrij gevoelig is voor het loon, maar de auteur benadrukt dat deze conclusie gebaseerd is op een niet-representatieve steekproef. In tegenstelling tot het “uren-effect”, is dit effect via de instroom niet direct van invloed op knelpunten, omdat de meeste leraren immers pas op een later moment beschikbaar komen. Denkbaar is zelfs dat sprake is van een “varkenscyclus”. Dit gevaar is minder groot voor zij-instromers, omdat zij veelal sneller ingezet worden in het onderwijs.

Het bovenstaande heeft betrekking op leerkrachten. Op andere beroepsgroepen die van groot belang zijn voor bepaalde sectoren in de overheid is veel minder van dit soort studies naar de aanbodelasticiteit verricht. Deels ook omdat bij sommige subsectoren beroepen veel minder nauw gedefinieerd zijn. Er zijn in Nederland echter wel diverse meer algemene studies verricht naar de relatie tussen mobiliteit en lonen. Een overzicht hiervan wordt gegeven in een studie van het SCP (Vermeulen, 2004). Daarin wordt geconcludeerd dat loonprikkels een significante rol spelen bij baantevredenheid en de zoekbeslissing en daarmee ook bij mobiliteit. Deze prikkels zijn echter beperkt van omvang. Deze conclusie is in lijn met het beeld dat hierboven meer specifiek is geschetst voor de overheid.

Conclusie van dit hoofdstuk is dat arbeidsvoorwaarden zeker een rol spelen voor baantevredenheid en de mobiliteitsbeslissing van werknemers. Deze rol is echter niet heel groot.

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de rol van arbeidsvoorwaarden voor werving en vertrek. Wanneer (ex-)ambtenaren wordt gevraagd naar redenen voor vertrek of instroom dan worden factoren als arbeidsinhoud en sfeer vaker genoemd dan arbeidsvoorwaarden, hoewel deze laatste factor ook nog door een vrij grote groep genoemd wordt. Uit een analyse blijkt dat de arbeidssfeer en tevredenheid met het management zwaarder doorweegt in de arbeidstevredenheid die men heeft dan de arbeidsvoorwaarden. Meer kwantitatief statistisch onderzoek in Nederland bevestigt dat beloning een rol speelt bij mobiliteit, maar de omvang van dit effect is niet heel groot. Tezamen levert dit alles dus het beeld dat arbeidsvoorwaarden zeker een rol spelen, maar niet dominant zijn.

5 **BESCHIKBAARHEID VAN DATA VOOR CRITERIA**

In dit hoofdstuk kijken we naar de beschikbaarheid van data die als criteria zouden kunnen dienen voor differentiatie van arbeidsvoorwaarden. Daarbij zijn verschillende factoren van belang. Allereerst moet het type informatie iets zeggen over (verwachte) arbeidsmarktknelpunten. Ten tweede is de periodiciteit en actualiteit van belang. Hoe actueler en frequenter, des te groter de bruikbaarheid zal zijn. Ten derde is de vraag hoe gedifferentieerd deze data beschikbaar zijn. Hoe beter de verschillende subsectoren onderscheiden kunnen worden, hoe bruikbaarder.

Gebruikelijke indicatoren voor knelpunten op de arbeidsmarkt zijn de volgende:

- Directe spanningsindicatoren tussen vraag en aanbod. In sommige studies worden vraag en aanbod geconfronteerd om hier een directe indicator voor knelpunten uit te construeren. Dit komt bijvoorbeeld terug in de prognosestudies voor beroepen en opleidingen van het ROA. In vragenlijsten kan ook direct gevraagd worden naar indicatoren voor knelpunten. In het OSA-vraagpaneel wordt gevraagd naar knelpunten bij werving nieuw personeel of behoud zittend personeel.
- Vacaturegraad, aandeel moeilijk vervulbare vacatures, of aandeel vacatures dat een bepaalde periode openstaat. Al deze indicatoren zeggen iets over de moeite om openstaande vacatures op te vullen.
- Werkloosheidsgraad. Dit zegt iets over de mate waarin aanbod beschikbaar is. In tegenstelling tot vacatures, is deze indicator echter per definitie niet per sector beschikbaar. Wel kan meer indirect een link gelegd worden met sectoren door werkloosheid naar vooropleiding te gebruiken en gebruik te maken van kennis over de samenstelling van sectoren op dit punt.
- Externe mobiliteit. Naarmate vertrek hoger is, kunnen de problemen voor vervulling van de openvallende vacatures groter zijn. De externe mobiliteit zegt ook iets over de mate waarin werknemers daadwerkelijk een overstap naar elders maken. Via differentiëring van arbeidsvoorwaarden wordt ook juist deze overstap beoogd om te beperken. Zeker ook het vertrek naar de marktsector is dan interessant.
- Loonhoogte of loongroei. Naarmate sprake is van een achterstand met bijvoorbeeld de marktsector, zullen knelpunten kunnen groeien. Uiteraard moet bij de absolute loonhoogte wel rekening gehouden worden met het verschil in samenstelling tussen sectoren. Overigens is ook een andersoortig gebruik van lonen als indicator voor knelpunten mogelijk. Denkbaar is namelijk om naar de loonhoogte te kijken in de marktsector van beroepen die ook voor subsectoren van de overheid van relatief groot belang zijn. Wanneer binnen de marktsector deze lonen relatief hoog zijn ten opzichte van andere groepen in de marktsector gegeven bijvoorbeeld vooropleidingsniveau, duidt dit op knelpunten. Een dergelijke aanpak gebruikt het CPB bijvoorbeeld in onderzoek waarbij zij wilden vaststellen of

er daadwerkelijk knelpunten bestaan aan technisch opgeleiden (zie Noailly e.a., 2005).

- Leeftijdsopbouw personeelsbestand. Een sterk vergrijsd personeelsbestand duidt op een toename in vervangingsvraag. Daarbij moet wel een vertaalslag gemaakt worden van leeftijd naar uitstroomkans, waarbij mogelijk hierin ook verschillen bestaan tussen de sectoren.
- Kwalitatieve discrepanties. Tekorten of knelpunten kunnen er toe leiden dat organisaties concessies doen in de kwaliteit van het (nieuw aangestelde) personeel. Omdat nieuw personeel moeilijk te krijgen is, stelt men dan bijvoorbeeld bepaalde opleidingseisen bij. In het OSA-vraagpaneel zijn over dit soort kwalitatieve discrepanties enkele vragen opgenomen⁴.

In de onderstaande tabel 5.1 is weergegeven welke data beschikbaar zijn bij deze typen indicatoren en een aantal kenmerken hiervan die relevant zijn voor dit onderzoek.

⁴ Evenals bij diverse andere bronnen geldt hier wel een beperking in sectoren van de overheid waarvoor deze data uitgesplitst kunnen worden. Wel kan in onderling overleg met de OSA bekeken worden of een verdere uitsplitsing mogelijk is dan in de standaardrapportages is gebruikt. Ook additionele dataverzameling met dit doel is niet uitgesloten. Deze opmerkingen gelden voor meer indicatoren die van de OSA afkomstig zijn, maar bijvoorbeeld ook voor CBS-data.

Tabel 5.1 Beschikbare algemene indicatoren

	Toelichting op type informatie	Mogelijkheid tot uitsplitsing naar sectoren in overheid	Uitsplitsingen binnen sectoren	Directe beschikbaarheid	Periodiciteit	Laatst beschikbare data	(Andere) beperkingen
<i>Prognoses knelpunten</i>							
Spanningsindicatoren voor aantal relevante opleidingen en beroepen (ROA)	Prognoses sterk gericht op bieden van informatie voor kiezen van beroep of opleiding	Prognoses niet naar sector. Via beroepen en opleidingen wel een link naar sector	Prognoses niet naar sector	Hoofdrapport beschikbaar (ROA, 2005). Bijlage met meer gedetailleerde cijfers op (betaalde) aanvraag	Om de twee jaar	Recent beschikbaar gekomen prognoses tot 2010	Gericht op beroepen en opleidingen, en daardoor slechts indirect toepasbaar op sectoren
CWI	Confrontatie werkgelegenheidsontwikkelingen en ontwikkeling beroepsbevolking naar sector en regio	Nee	Nee	Ja	Jaarlijks	Periode 2006 – 2011	Vooraf gericht op regionale verbijzondering
Ecorys/SEOR prognoses	Specifieke prognoses voor een aantal overheidssectoren	Sectoren: veiligheid, onderwijs, zorg en welzijn, openbaar bestuur	Enkele opleidings- en beroepstypen	Ja (van der Ende e.a., 2006)	Eenmalig	Prognoses tot 2013	
<i>(Andere) spanningsindicatoren</i>							
Diverse vormen van knelpunten (OSA-vraagpanel)	<ul style="list-style-type: none"> – werven nieuw personeel – behoud zettend personeel 	Beperkt met huidige steekproef (tweedeling overheid en onderwijs in trendrapport)	Nee	Ja, in trendrapport vraag	2 jaarlijks	2004	

	Toelichting op type informatie	Mogelijkheid tot uitsplitsing naar sectoren in overheid	Uitsplitsingen binnen sectoren	Directe beschikbaarheid	Periodiciteit	Laatst beschikbare data	(Andere) beperkingen
<i>Vacatures</i>							
Vacature-enquête (CBS)	Alleen vacatures, moeilijk vervulbare vacatures en vacaturegraad niet beschikbaar voor verschillende sectoren	Ja, alleen voor kleine sectoren minder goed bruikbaar	Nee	Ja	Jaarlijks	2004	
<i>Werkloosheid</i>							
Werkloosheid per opleidingscategorie (EBB)	Werkloosheidsduur Werkloosheidsverleden	Nee (nvt)	Nee	Ja	Jaarlijks	2004	Gericht op opleidingen, en daardoor slechts indirect toepasbaar op sectoren
Schoolverlatersenquête (ROA)	Werkloosheidspercentage Werkloosheidsduur	Nee (nvt)	Nee	Ja, hoofdrapport en statistische bijlage met meer gedetailleerde cijfers beschikbaar	Jaarlijks	Recent beschikbaar gekomen prognoses tot 2010	Gericht op opleidingen, en daardoor slechts indirect toepasbaar op sectoren
<i>Mobiliteit</i>							
Externe mobiliteit OSA-vraagpanel	Diverse vormen van externe mobiliteit (pensioen, WAO, gedwongen ontslag, vrijwillig ontslag, aflopen contract)	Beperkt met huidige steekproef (overheid en onderwijs apart onderscheiden in rapportage)	Typen mobiliteit	Externe mobiliteit opgenomen in trendrapport	2 jaarlijks	2002	

	Toelichting op type informatie	Mogelijkheid tot uitsplitsing naar sectoren in overheid	Uitsplitsingen binnen sectoren	Directe beschikbaarheid	Periodiciteit	Laatst beschikbare data	(Andere) beperkingen
Externe mobiliteit OSA-aanbodpanel	Diverse vormen van mobiliteit goed te onderscheiden en analyseren (pensionering, arbeidsongeschiktheid, binnen sector, andere sectoren, etc.)	Beperkt met huidige steekproef (overheid en onderwijs apart onderscheiden in rapportage)	Typen mobiliteit	Externe mobiliteit staat in trendrapport. Uitsplitsing naar bestemming van externe mobiliteit per sector staat niet in trendrapport en vraagt enige extra analyse	2 jaarlijks	2002-2004	
Cijfers uit mobiliteitsonderzoek BIZA zelf	Diverse vormen van mobiliteit goed te onderscheiden en analyseren (pensionering, arbeidsongeschiktheid, binnen sector, andere sectoren, etc.)	Ja, alle subsectoren onderscheiden	Ja	Ja	Pas recentelijk gestart (2 ^e uitgave)	Gepubliceerd in 2005, data over 2003 en 2004	
Externe mobiliteit (SSB-bestand)	In potentie veel mogelijkheden (bijvoorbeeld sectorale mobiliteit)	Ja, afwijkende indeling	Ja, diverse individuele kenmerken	SSB-bestand is nog in ontwikkeling. Er zijn nog geen standaard rapportages met analyse-uitkomsten. Analyses zouden ook op CBS moeten plaatsvinden		Niet actueel, op dit moment beschikbaar tot 2003 (2004 in juni 2006)	Invoering wet Walvis zal leiden tot actuele informatie

	Toelichting op type informatie	Mogelijkheid tot uitsplitsing naar sectoren in overheid	Uitsplitsingen binnen sectoren	Directe beschikbaarheid	Periodiciteit	Laatst beschikbare data	(Andere) beperkingen
<i>Leeftijdsopbouw personeelsbestand</i>							
Kerngegevens overheidspersoneel	Omvang en samenstelling personeelsbestand	Ja, alle sectoren	Ja, ook bijvoorbeeld leeftijdsopbouw van allerlei groepen binnen sectoren	Rapportage met veel tabellen beschikbaar	Jaarlijks	2004	
<i>Lonen (loonontwikkeling)</i>							
Onderzoeken vergelijking met marktsector (SEO; voorheen CENTER) (op grond van basisdata van CBS, eventueel gecombineerd met andere data)	Onderzoek waarbij resterend loonverschil van overheidssectoren t.o.v. markt wordt bepaald na correctie voor verschillen in samenstelling	Ja, alle subsectoren	Ja, recente publicatie ook vergelijking voor leeftijdsgroepen, opleidingsgroepen en geslacht	Pas na diepgaande analyse volgt zinnige vergelijking. Rapporten van deze analyses zijn beschikbaar	Geen vaste periodiciteit; wel aantal keren uitgevoerd	Laatste gepubliceerde rapport uit 2005, maar gebaseerd op oudere data (vooral 2001 en 2002). Op dit moment onderzoek op data van 2004	
<i>Indicatoren voor kwalitatieve discrepanties</i>							
Is personeel voldoende toegerust? (OSA-vraagpanel)	<ul style="list-style-type: none"> - ontoereikende kwalificaties - lage productiviteit - niet voldoende breed inzetbaar 	Beperkt met huidige steekproef	Typen kwalitatieve discrepanties	Opgenomen in trendrapport	2 jaarlijks	2003	

Spanningsindicatoren

Via het ROA worden tweemaaljaarlijks prognoses uitgevoerd om spanningen op de arbeidsmarkt te meten. Deze prognoses kijken zo'n 5 jaar vooruit. Hierbij wordt zowel de ontwikkeling van vraag (vervangings- en uitbreidingsvraag) als aanbod berekend. De verhouding tussen beide (en dus ook de mate van knelpunten) wordt uitgedrukt in hiervoor speciaal samengestelde indicatoren. Dit wordt zowel uitgevoerd voor opleidingscategorieën als beroepen. Hierdoor zijn verschillende beroepen en opleidingen onderling te vergelijken voor wat betreft verwachte knelpunten. De laatste prognose is recent beschikbaar gekomen en betreft de arbeidsmarkt tot 2010 (ROA, 2005).

Dat deze prognoses sterk de ingang hebben van opleiding en beroep is tegelijkertijd de zwakte voor het doel van dit onderzoek, waar immers juist de sectoringang essentieel is. Deze beperking is minder ernstig als sectoren voor een belangrijk deel bestaan uit specifieke beroeps- of opleidingsgroepen. Dit geldt met name voor de politie, defensie en onderwijs. Zo hebben de ROA-prognoses maar liefst 18 verschillende pedagogische beroepen. Daarbij is bijvoorbeeld de leraar basisonderwijs essentieel voor het primair onderwijs. Ook zijn er 4 verschillende openbare orde en veiligheidsberoepen die voor politie en defensie zeer essentieel zijn. Verwacht mag worden dat enkele juridische beroepen voor de rechterlijke macht van groot belang zijn. Voor de andere sectoren zal de samenstelling veel diffuser zijn.

In principe is het mogelijk om bij ROA de verdeling naar beroeps- (127) en opleidingsgroepen (102) op te vragen. Standaard is dit opvraagbaar voor een tweedeling van voor dit onderzoek relevante sectoren onderwijs en overheid. Hierbinnen is echter een verdere differentiatie mogelijk. Deze verdere differentiatie is toegepast in Delmee e.a. (1998). Ook op een later moment dan deze publicatie heeft ROA dergelijke tabellen van sector naar beroep en opleiding aangeleverd aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De ondergrenzen worden bepaald door de benodigde celvulling van de onderliggende CBS-data. Samengevat: de ROA-cijfers leveren geen eenduidig toepasbaar kwantitatieve indicator op voor de diverse sectoren. Wel is informatie beschikbaar over opleidings- en beroeps categorieën die relatief belangrijk zijn voor sectoren, waarbij de vertaling naar sectoren het meest eenduidig is voor onderwijs, politie en defensie en de rechterlijke macht⁵.

⁵ Het ROA heeft zelf wel eens een omrekening naar sectoren gemaakt (RWI/ROA, 2004). In deze notitie is echter een weinig gedesaggreerde sectorindeling gehanteerd. De sector overheid en onderwijs is niet verder gedifferentieerd.

Leeftijdsopbouw

De leeftijdsopbouw van verschillende sectoren is sterk bepalend voor de verwachte uitstroom en daarmee de vervangingsvraag. Op basis van de huidige gegevens over de samenstelling van het personeelsbestand kan een vertaling gemaakt worden naar de uitstroom van personeel in de toekomst. Informatie over de leeftijdsgroepen is terug te vinden in de jaarlijkse publicatie Kerngegevens Overheidspersoneel. De informatie in deze publicatie is weergegeven per overheidssector. Deze indeling komt bijna volledig overeen met de indeling zoals deze wordt gehanteerd bij het sectoraal gevoerde arbeidsvoorwaardenoverleg.

Vacatures

Het aantal vacatures en het aantal moeilijk vervulbare vacatures zijn beschikbaar bij het CBS. Bij deze cijfers dienen echter wel een aantal opmerkingen geplaatst te worden. Eerder in hoofdstuk zijn al cijfers gepresenteerd ten aanzien van vacatures en moeilijk vervulbare vacatures. Die cijfers lopen echter slechts tot 2004 en zijn daarmee minder goed bruikbaar voor het onderzoek. Andere vacaturecijfers via het CBS zijn wel actueel maar missen informatie over moeilijk vervulbare vacatures en sluiten wat betreft indeling naar sectoren niet goed aan bij de onderzoeksopzet.

Werkloosheid

Bij de prognoses van het ROA zagen we dat de insteek van beroep en opleiding een beperking inhoudt voor het doel van het onderzoek. Een vergelijkbare soort beperking is verbonden aan cijfers over werkloosheid. Werkloosheid is niet direct te koppelen aan sectoren. Wel geldt dat een indirecte koppeling kan worden gemaakt via de vooropleiding. Cijfers over werkloosheid naar vooropleiding zijn bijvoorbeeld specifiek beschikbaar via de schoolverlaterenquêtes die door het ROA worden uitgevoerd. Hierdoor kan nagegaan worden wat de relatieve mate van werkloosheid is bij bepaalde opleidingsgroepen die relatief van groot belang zijn voor een sector. Deze verbinding is echter ruw en indirect omdat diverse sectoren vrij gevarieerd zijn qua opleidingssamenstelling. Dezelfde soort overwegingen gelden voor werkloosheidsdata van CBS.

Mobiliteit

Vanaf 1999 voert het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek uit naar de tevredenheid, motivatie en mobiliteit van het overheidspersoneel. De uitkomsten van dit onderzoek worden verwerkt in het rapport Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel. Binnen dit onderzoek worden de volgende sectoren onderscheiden: Defensie, Rechterlijke Macht, Politie, Waterschappen, Rijk, Onderzoekinstellingen, Provincies, Gemeenten, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Voortgezet Onderwijs, Universiteiten, Primair Onderwijs, Academische Ziekenhuizen en Hoger beroepsonderwijs. Het betreft een grootschalige enquête onder 36.000 werknemers. Externe mobiliteit wordt uitgebreid in beeld gebracht. In dit onderzoek wordt ook gekeken naar arbeidstevredenheid.

Lonen

Data over lonen uit bijvoorbeeld de statistieken EWL of de EBB van het CBS leveren geen cijfers op die direct bruikbaar zijn voor vergelijking van de beloningshoogte van sectoren. Hiertoe is een complexe analyse noodzakelijk die reeds eerder is besproken in hoofdstuk 3.

Specifieke informatie van sectoren

Bovenstaande gegevens hebben betrekking op meer algemene data. Sommige sectoren laten zelf ook onderzoek uitvoeren (tabel 5.2). Niet voor niets zijn dit in ieder geval de sectoren politie en onderwijs. Dit zijn namelijk precies de sectoren waar een zekere “manpower planning” vereist is, omdat er een nauwe relatie is tussen beroep en opleiding. Als er zich in deze sectoren tekorten voordoen, zijn niet direct anders gekwalificeerden beschikbaar die ook in dit soort functies ingezet kunnen worden. De flexibiliteit tussen beroep en opleiding is in veel andere sectoren veel hoger, wellicht met uitzondering van de rechterlijke macht. Een andere sector die intern in ieder geval prognoses van de vervangingsvraag laat uitvoeren is het Ministerie van Defensie. Daarbij speelt zeker ook de (wisselende) behoefte aan personeel voor specifieke functies en taken een rol, in combinatie met kortlopende verbanden.

Tabel 5.2 Specifieke informatie binnen subsectoren

	Toelichting op type informatie	Subsectoren waarvoor deze informatie beschikbaar is	Uitsplitsingen binnen subsectoren	Vergelijkbaarheid met andere algemene bronnen	Directe beschikbaarheid	Periodiciteit	Laatst beschikbare data	(Andere) beperkingen
<i>Prognoses knelpunten</i>								
Onderwijsprognoses OCW	Uitkomsten prognosemodel voor onderwijsarbeidsmarkt	Onderwijs: PO, VO, BVE en in toekomst ook HBO	Functiegroepen (in ieder geval leraren en managers) en regio's	Aansluiting bij CPB-prognoses over verloop conjunctuur	Ja, rapportage beschikbaar (zie bijv. van der Aa e.a., 2003)	Jaarlijks	In ieder geval prognose 2003-2011	
Arbeidsmarktonderzoek politie NEI	Veelheid van gegevens inclusief samenstelling, tevredenheid, vacaturegraad, mobiliteit en verwachte vervangingsvraag	Politie	Onderscheid naar functie komt regelmatig terug	Vraagstelling enquête werknemers op diverse punten vergelijkbaar met ander onderzoek bij rijksoverheid	Ja, rapportage beschikbaar (NEI, 1999)	Eenmalig	Uitgevoerd in 1999	
<i>Prognoses vervangingsvraag</i>								
Prognosemodellen leeftijdsopbouw en vervangingsvraag politie door Mostert en NIDI	Vooraf sturingsinstrument om instroom in opleiding op toekomstige uitstroom af te stemmen	Politie	Korpsen en functies		Ja, rapportage NIDI beschikbaar (Ekamper, 2005)	Deze onderzoeken zijn regelmatig uitgevoerd, maar afhankelijk van opdrachtgever	NIDI nog uitgevoerd in 2005	

	Toelichting op type informatie	Subsectoren waarvoor deze informatie beschikbaar is	Uitsplitsingen binnen subsectoren	Vergelijkbaarheid met andere algemene bronnen	Directe beschikbaarheid	Periodiciteit	Laatst beschikbare data	(Andere) beperkingen
<i>Vacatures</i>								
Barometers van OCW	Periodiek volgen van vacature-ontwikkelingen	Onderwijs: PO, VO, BVE		Zelfde vraagstelling als CBS-vacature-enquete, wel meer intensieve aanpak. Qua resultaten in de praktijk verschil in algemene niveau vacaturegraad.	Ja, rapporten beschikbaar	Vacatures worden elke 3 maanden gemeten; publicatie is jaarlijks	2005	
<i>Mobiliteit</i>								
Integrale Monitor Personeelsvoorziening (IMPD)	Monitoring van o.m.: – Werving en selectie/aanstellingsresultaat Diverse vormen van mobiliteit	Defensie	Splitsing voor krijgsmacht-onderdelen	Diverse indicatoren die elders minder gebruikt worden (bijvoorbeeld verblijfsduur)	Ja, rapportage beschikbaar	Jaarlijks	Gegevens over 2005	

Welke conclusies kunnen getrokken worden uit dit overzicht van gegevens? Ten eerste blijkt dat een veelheid van data beschikbaar is welke mogelijk als criteria zouden kunnen dienen. Deze data zijn uiteraard bruikbaar naarmate deze verder gedifferentieerd naar overheidssector en actueler zijn. Voor vrijwel alle data die zijn beschreven in dit hoofdstuk geldt dat op minstens een van deze fronten beperkingen optreden. Voorbeelden zijn de vacaturecijfers van CBS en de loonvergelijkingen met de marktsector. Deze zijn ver gedifferentieerd, maar lopen weer wel enigszins achter. Prognoses zijn direct anticiperend op de toekomst en daarom zeer interessant, maar uitsplitsingen zijn hier vaak weer beperkt. Andere gegevens zijn weer sterk eenzijdig gericht op vraagkant (bijvoorbeeld leeftijdsopbouw) of aanbodkant (werkloosheid). Kortom, er is een groot spectrum van beschikbare data, maar wel met ieder zijn eigen merites.

6 BEOORDELING DIFFERENTIATIE ARBEIDSVOORWAARDENRUIMTE DOOR RESPONDENTEN

In alle interviews is het concept van differentiëring van arbeidsvoorwaardenruimte gekoppeld aan arbeidsmarktknelpunten aan de orde gekomen. Hierbij valt een zekere indeling te maken tussen degenen die dit concept overwegend positief dan wel met de nodige aarzelingen beoordelen. Slechts enkele respondenten beoordelen dit concept duidelijk positief. Een belangrijke achtergrond hiervan is dat deze respondenten vinden dat de overheid slagvaardig moeten kunnen opereren. (Differentiëring in) lonen moet in deze visie een instrument zijn om deze slagvaardigheid te vergroten. De overheid is een cruciale actor in de Nederlandse economie. Loonaanpassingen kunnen – net als in de marktsector - een aanpassingsmechanisme zijn om tekorten te voorkomen en op te lossen, en moeten dan ook als zodanig benut worden.

De groep waarbij de aarzelingen overheersen is groter, zowel bij de respondenten in de sectoren van de overheid, die directer bij dit onderwerp betrokken zijn, als bij de meer onafhankelijke deskundigen. Omdat deze studie direct betrekking heeft op de mogelijke criteria voor differentiatie willen we een onderscheid maken in aarzelingen rondom deze criteria als andere factoren.

Wat betreft de aarzelingen rondom criteria gaat het niet zozeer om een verondersteld gebrek aan data. Het beeld uit het vorige hoofdstuk dat wel degelijk allerlei relevant materiaal beschikbaar is, wordt breed onderkend. Het probleem ligt veeleer in de hantering hiervan. Al deze databronnen hebben hun beperkingen en worden niet kritiekloos aanvaard. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor twee databronnen die vanwege hun sterke mate van differentiëring en inhoud als belangrijk worden gezien, namelijk vacaturecijfers van het CBS en de loonvergelijking van branches, zoals die bijvoorbeeld door Heyma e.a. (2004) zijn uitgevoerd. Zo laat OCW met een grotere steekproef eigen vacature-onderzoeken uitvoeren, die ondanks gelijke vraagstelling qua niveau toch aanzienlijk afwijken van de CBS-cijfers. De loonvergelijkingstudie wordt gekritiseerd door Defensie omdat daarin wel vooropleiding één van de verklarende factoren is, maar niet het functieniveau. Volgens betrokkene bij Defensie doet de eigen organisatie veel aan scholing (15 % loonsom!), waardoor medewerkers op een hoger functieniveau functioneren dan op grond van hun vooropleiding verwacht mag worden. De beloning correspondeert met dit hogere functieniveau. Door geen rekening te houden met dit functieniveau in de vergelijking met de marktsector, valt de beloning relatief hoog uit. Daarnaast wordt de beloning bij Defensie volgens betrokkene nog verder overschat door het meetellen van een aantal toelagen voor specifieke werkomstandigheden.

De deskundigen die zelf betrokken zijn bij de data, zijn de eersten om bepaalde beperkingen te erkennen. Prognoses van knelpunten zijn bijvoorbeeld per definitie niet zeker en kunnen bij bepaalde groepen zeker voor de langere termijn de plank

misslaan. Maar ook zelfs voor de huidige knelpunten kan het beeld niet altijd betrouwbaar in beeld gebracht worden. Een van de deskundigen heeft bijvoorbeeld zelf ervaring opgedaan met het feit dat diverse indicatoren van knelpunten niet altijd in dezelfde richting wijzen, waardoor het beeld voor bepaalde groepen soms diffuus kan zijn. Al deze beperkingen van de data kunnen leiden tot een voortdurende discussie over de validiteit van keuzes die gemaakt worden in differentiëring.

Een ander punt waarop gewezen wordt is het gat in de tijd tussen de beschikbaarheid van informatie en de feitelijke doorwerking hiervan in een systeem van differentiëring van arbeidsvoorwaardenruimte. Bij feitelijke toepassing bijvoorbeeld twee of drie jaar later dan waarop informatie over tekorten is gebaseerd, kan betekenen dat deze plaatsvindt in een context die intussen heel anders is. Een van de gesprekspartners merkt bijvoorbeeld in dit verband op dat de gelden rondom de commissie van Rijn pas beschikbaar kwamen toen de hoogconjunctuur al weer de langste tijd gehad had.

Hiermee komen we op een ander gerelateerd punt, namelijk het praktische punt hoe extra (of juist minder) ruimte in de tijd verdisconteerd wordt. Diverse respondenten verwachten dat dit veel problemen zal opleveren. Zij geven aan dat eenmaal verstrekte extra ruimte al snel als gewoon zal worden ervaren, zodat het “terugdraaien” veel weerstand zal oproepen. Sommigen wijzen in dit verband op eerdere ervaring met arbeidsmarkttoeslagen, waar ook snel gewinning in optrad. Ook bij een andere invulling van extra ruimte is dit punt van de “tijdelijkheid” niet geheel te vermijden. Stel bijvoorbeeld dat de ruimte wordt benut voor een structureel hoger instroomniveau voor bepaalde (schaarse) groepen. Als de arbeidsmarktsituatie vervolgens omslaat en betreffende sector juist minder ruimte zou krijgen, wordt dan het instroomniveau voor nieuwe instromers weer verlaagd, of gebeurt dit niet omdat dit tot spanning leidt in het loongebouw? Hoe wordt de beperking in de ruimte dan ingevuld?

Tijdens de gesprekken worden ook een aantal aarzelingen genoemd die minder met de criteria te maken hebben. Het eerste punt is de vraag of de eventuele extra ruimte terecht komt bij de groepen waarvoor de knelpunten het meest aan de orde zijn. Eerder constateerden we immers dat de problematiek sterk geconcentreerd bij bepaalde groepen kan zijn. Een aantal respondenten bij de overheid heeft hier wel enige ervaring mee opgedaan. Bij de politie gold bijvoorbeeld een randstadtoeslag. Bij Defensie gebruikt men bindingspremies, die onderdeel zijn van een breder pakket van flexibele arbeidsvoorwaarden. Ook de eerdere “van Rijn gelden” zijn soms vrij specifiek toegepast. Tegelijkertijd geven diverse respondenten aan dat de specifieke toedeling aan groepen zeer zorgvuldig dient te gebeuren en al snel spanningen kan oproepen. Essentieel is dat een dergelijke toedeling als rechtvaardig wordt ervaren. Scheve verhoudingen binnen de eigen organisatie roepen snel weerstand op. Men kijkt veel meer naar elkaar binnen een zelfde organisatie dan dat men vergelijkt met daarbuiten. Verhogingen van bepaalde groepen die als onrechtvaardig worden ervaren zullen snel een reactie bij collega's

oproepen. Zeker ook bij de overheid is bijvoorbeeld het principe van gelijke betaling voor gelijk werk sterk verankerd⁶.

Bij een aantal van de respondenten uit de overheidssectoren bestaat ook enige huiver voor de consequenties van differentiëring. Zij verwachten dat voor de sectoren waarvoor dit systeem slecht uitpakt problemen kunnen ontstaan. Hiermee wordt “het ene gat met het andere gedicht”. Opvallend is in dit verband dat een aantal van hen reeds op voorhand een verwachting hebben wie de “winnaar” zal worden, namelijk onderwijs. Dit niet alleen vanwege feitelijke tekorten, maar ook vanwege het feit dat tekorten in deze sector maatschappelijk gezien sneller een grote impact zullen hebben bij het publiek.

Tenslotte geldt dat enkele respondenten andersoortige mogelijkheden benadrukken om knelpunten op te lossen. Dan gaat het bijvoorbeeld om een “eerherstel van de ambtenaar”⁷, maar ook meer praktische suggesties als de mogelijkheid om de werkweek weer wat te verlengen als zich tekorten voordoen. De nadruk op beloning kan de aandacht te veel afleiden van andere meer structurele problemen.

Wat betekent dit alles voor de respondenten concreet richting invulling van de differentiëring? Ten eerste is zeer grote zorgvuldigheid vereist bij de invulling hiervan. Meerdere criteria zullen naast elkaar gelegd dienen te worden, omdat ieder enkelvoudig criterium op zich beperking heeft. Een zekere mate van beoordeling hierbij maakt dit alles dan nog eens lastig, maar zal niet te vermijden zijn. Naarmate de verschillende criteria alle eenduidiger in dezelfde richting wijzen, wordt een daadwerkelijke differentiëring makkelijker.

Bij de sectoren pleiten diverse respondenten voor een “bonus” karakter van de regeling, dat wil zeggen dat geld weghalen bij specifieke sectoren toch zoveel mogelijk vermeden wordt. In dit verband wordt soms toch met enige weemoed gedacht aan vorige rondes zoals die van Van Rijn. Een van de respondenten van de sectoren die vrij positief staat tegenover het idee, stelt voor om de algehele ruimte over de volle breedte met een beperkte fractie te verlagen en het resultaat hiervan toch vooral als “bonus” te verdelen (en te benoemen). Enkele externe deskundigen pleiten voor het uitzetten van een lange termijn visie, dat wil zeggen dat vooral toch op politiek niveau wordt bepaald welke trend voor de beloning per sector gekozen dient te worden. Hiermee wordt de “zenuwachtigheid rondom korte termijn tekorten” vermeden.

Samenvattend geldt dus dat veel respondenten de nodige aarzelingen hebben over differentiëring van arbeidsvoorwaardenruimte. Weliswaar bestaan veel gegevens

⁶ In een recente publicatie van het CPB wordt aangegeven dat vanuit het perspectief van “incentives” voorzichtigheid geboden is in individuele variatie in beloning(sgroei) tussen personen die sterk samenwerken (Vyrastekova e.a., 2006). Dit speelt dan in het bijzonder ook voor de overheid, omdat samenwerking hier vaak een belangrijke rol speelt.

⁷ In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op een aantal artikelen uit de publicatie van van den Brink, Jansen en Pessers (2005).

om een dergelijk systeem te onderbouwen, maar ieder van deze data heeft weer beperkingen. Ook worden problemen genoemd die meer met het systeem zelf te maken hebben, zoals de vraag of voortdurende wijzigingen in (extra) ruimte niet allerlei praktische problemen geven. Toepassing van een dergelijk systeem vraagt daarom hoe dan ook de nodige zorgvuldigheid. Bovendien is in de vertaling van gegevens naar differentiëring een element van beoordeling niet te vermijden.

7 HOE WERKT HET IN MARKTSECTOR?

In een CPB-studie van Van der Wiel (1998) is nagegaan in hoeverre in Nederland verschillen in loongroei tussen sectoren optreden, bijvoorbeeld doordat sommige sectoren meer met tekorten te maken hebben dan andere. Deze sectorale loongroeiverschillen bleken opvallend laag. Sectoren blijken elkaar sterk te volgen voor wat betreft de loontwikkeling. Dit geldt zeker voor de formele contractloonsstijging. Blijkbaar is men bij de processen van CAO-onderhandelingen sterk gericht op het volgen van wat in andere sectoren gebeurt, dan dat men de eigen positie van tekorten sterk laat meewegen. Bij de incidentele loontwikkeling (“wage drift”) is de variatie weliswaar groter, maar wordt deze ook als vrij beperkt gekenschetst.

Dit beeld is zeer herkenbaar voor een van de respondenten die veel kennis heeft over CAO-processen. Hij geeft aan dat voor de structurele verhogingen in de CAO's in Nederland een sterk volgedrag geldt. Vakbonden stellen een gewenste groei en uiteindelijk is achteraf gezien het feitelijke resultaat van de meeste CAO's hier dicht bij, waarbij de rondes in mei vaak nog dichter hierbij liggen dan die in het begin van het jaar. Variatie in knelpunten worden vaak op veel minder structurele manier opgelost: bedrijven schalen dan bijvoorbeeld nieuwkomers relatief hoog in⁸.

Dat wil overigens niet zeggen dat het type arbeidsmarktinformatie dat in het vorige hoofdstuk is weergegeven helemaal geen rol speelt in de processen rondom CAO-onderhandelingen. Een van de “onafhankelijke” respondenten, gaf aan dat sociale partners in de chemie op een bepaald moment een dispuut hadden of er nu wel of niet knelpunten waren. Via het zo goed mogelijk op een rij zetten van een aantal gegevens is toen geprobeerd om deze vraag zo goed mogelijk te beantwoorden. De uitkomsten van deze exercitie waren niet geheel eenduidig, waardoor de vraag niet geheel beantwoord kon worden. Dit voorbeeld geeft in ieder geval aan dat arbeidsmarktgegevens bij CAO-onderhandelingen op de achtergrond een rol kunnen spelen. Vergelijking van loongroei in sectoren laat echter zien dat uiteindelijk de verschillen hierin niet heel groot zijn. Blijkbaar wegen verschillen in arbeidsmarktknelpunten uiteindelijk dus niet zwaar door.

⁸ Bij overheidssectoren is er minder ruimte voor toepassen van dit soort ad hoc oplossingen, omdat de totale begroting zekere grenzen stelt.

8 CONCLUSIES

Na een aantal jaren met een lage economische groei en ruime arbeidsmarkt, trekt de conjunctuur weer aan. Tezamen met de verdergaande vergrijzing en daarmee toenemende vervangingsvraag zal dit naar verwachting leiden tot grotere spanningen op de arbeidsmarkt en dan zeker voor specifieke groepen. Ook voor de overheid wordt verwacht dat de arbeidsmarkt krapper zal worden. In deze omstandigheden zal ook de overheid slagvaardig moeten kunnen opereren. Eventuele tekorten in de ene sector kunnen groter zijn dan in een andere. De noodzaak om aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden te bieden voor werving en behoud van personeel kan daarom in de ene sector groter zijn dan in de andere. Een differentiëring van arbeidsvoorwaarden heeft echter alleen zin als arbeidsvoorwaarden een belangrijke rol spelen voor werving en behoud van personeel en als ook criteria gevonden kunnen worden waarop een dergelijke differentiëring kan worden gebaseerd. In dit onderzoek is daarom een verkenning op dit terrein uitgevoerd, waarbij literatuur is bestudeerd, databronnen zijn bekeken en een aantal interviews is gehouden, zowel met meer externe deskundigen, als betrokkenen uit de overheidssectoren zelf.

Hoe is op dit moment de positionering van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid? In bestaand onderzoek hiernaar komen de overheid en marktsector dicht bij elkaar. Er zijn echter wel belangrijke verschillen als specifiek gekeken wordt naar sectoren en groepen binnen de overheid. Wat betreft dit laatste scoren onderwijssectoren bijvoorbeeld relatief ongunstig. Naast de feitelijke cijfers is belangrijk hoe ook de percepties hierover zijn bij het overheidspersoneel. In een recent personeelsonderzoek is slechts 40% tamelijk of zeer tevreden over de arbeidsvoorwaarden. Tevredenheid over de arbeidsinhoud is nog altijd opvallend hoog (88%).

Hoe belangrijk zijn arbeidsvoorwaarden voor werving en behoud van personeel bij de overheid? In- en uitstromers noemen arbeidsvoorwaarden minder vaak als motief dan factoren als arbeidsinhoud, management en sfeer. Toch noemt nog altijd ruim 40% van de vertrekkers en 50% van de instromers dit (ook) als motief. Uit meer kwantitatief statistisch onderzoek volgt een zelfde soort beeld: de beloning speelt zeker een rol bij mobiliteit, maar de effecten zijn niet heel groot.

De toepassing van differentiëring veronderstelt informatie die hiervoor als basis kan dienen. Is deze informatie er echter wel? Om deze vraag te beantwoorden hebben we een inventarisatie gemaakt van gegevens over allerlei indicatoren voor knelpunten op de arbeidsmarkt, zoals vacaturegraad, mate van ondergekwificeerd personeel, confrontaties van vraag en aanbod in prognoses, enzovoort. De bruikbaarheid van deze indicatoren neemt toe naarmate de differentiëring in overheidssectoren toeneemt en de gegevens meer actueel zijn. Het beeld is dat er veel informatie beschikbaar is, maar dat elk van deze bronnen afzonderlijk weer beperkingen kent. De combinatie van deze veelheid van bronnen geeft echter wel veel mogelijkheden om een beeld van (verwachte) knelpunten per sector te krijgen.

Bij het vervolgens vertalen van deze criteria richting differentiëring van arbeidsvoorwaardenruimte plaatsen veel van de geïnterviewden de nodige kanttekeningen. Juist de combinatie van veelheid en beperkingen van afzonderlijke data betekent dat een arbitrair element onvermijdelijk is, wat veel discussie zal oproepen. De tijdsperiode tussen beschikbare data en beslissing over differentiëring kan zodanig lang zijn dat de omstandigheden intussen al weer veranderd zijn. Andere kanttekeningen liggen meer buiten de data zelf. Sommige vertegenwoordigers van sectoren verwachten bijvoorbeeld op voorhand dat in dit systeem onderwijs winnaar zal zijn en zij dus verliezer, omdat differentiëring in de voorgestelde opzet budgettair neutraal uitgevoerd dient te worden. Deze verwachting is op voorhand niet ongegrond gezien het feit dat onderwijs laag scoort op de vergelijking van lonen met de markt en in prognoses relatief veel knelpunten laat zien. Een andere kanttekening is dat om aan zijn doel te beantwoorden het extra budget toegekend zal worden aan specifieke groepen. Hiermee zal echter al snel de opbouw van het loongebouw verstoord kunnen worden binnen de betreffende organisaties. Enkele respondenten wijzen erop dat werknemers gevoeliger zijn voor (als onrechtvaardig ervaren) loonverschillen binnen de eigen organisatie dan voor verschillen met werknemers buiten de eigen organisatie. Dit wil niet zeggen dat een dergelijke differentiatie altijd wordt afgewezen. Diverse respondenten erkennen de noodzaak van een zekere flexibiliteit. Binnen de sectoren bepleit men dan echter regelmatig een meer eenzijdig bonus-karakter, waardoor niet langer van budget-neutrale aanpak sprake is. Sommige externe deskundigen pleiten voor een meer lange termijn strategie in de lonen per sector.

Samenvattend kan gesteld worden dat er voldoende informatie beschikbaar is om als basis te dienen voor differentiëring van arbeidsvoorwaardenruimte. De verdere praktische uitwerking zal echter complex zijn vanwege de noodzaak om individuele databronnen met ieder hun eigen merites te combineren. Ook worden een aantal meer praktische problemen bij de feitelijke uitvoering gesignaleerd.

Wat betekent dit voor de mogelijkheden van een tweede fase in het onderzoek? Beloning speelt zeker een rol voor knelpunten, al is deze rol niet heel groot. Voorts wijzen de data die reeds in dit rapport zijn gebruikt op duidelijke (deels structurele) verschillen in beloning en knelpunten tussen sectoren. Vanwege het belang van een zekere evenwichtigheid in de beloningsstructuur tussen sectoren in relatie tot arbeidsmarktknelpunten zou een verdere verkenning hiervan zinvol zijn.

Hoe zou een verdere verkenning van differentiatie van arbeidsvoorwaardenruimte vorm gegeven kunnen worden? Gelet op de eerder vermelde kanttekeningen lijkt het niet mogelijk om een instrument te ontwerpen dat gegeven de beschikbare data tot een eenduidige conclusie over de door te voeren differentiatie in de arbeidsvoorwaardenruimte leidt. Hiermee is echter niet alles gezegd. Er is zeker informatie beschikbaar om besluitvorming hieromtrent een zekere objectieve basis te geven. De geïdentificeerde gegevens – ieder met hun eigen merites – kunnen systematisch op een rij worden gezet. Naarmate de gegevens onderling meer consistent zijn over de relatieve verschillen in de positie van sectoren en dit beeld ook over een langere periode is waar te nemen, ligt het meer voor de hand om differentiëring toe te passen en is het makkelijker deze in te vullen. In een tweede

fase kan een dergelijke exercitie uitgevoerd worden. Gegevens worden dan op een rij gezet en vertaald naar een aantal opties wat betreft differentiëring. Tegelijkertijd wordt dan aandacht besteed aan de wijze waarop vervolgens monitoring kan plaatsvinden. Differentiëring is immers geen eenmalige exercitie. Uitkomsten van de gegevens over knelpunten kunnen weer veranderen, juist ook mede door de differentiëring. Vraag is dan hoe deze monitoring plaatsvindt en hoe dit zich terugvertaalt naar differentiëring.

De vraag van alternatieve beleidsopties voor knelpunten blijft sowieso overeind, zeker gezien de beperking van arbeidsvoorwaarden als instrument om mobiliteit te beïnvloeden. Deze vraag staat ook niet los van een meer systematisch zicht op knelpunten. Zowel noodzaak als effectiviteit van alternatieven zijn immers nauw verbonden aan ontwikkelingen in deze knelpunten.

LITERATUUR

- Aa, R. van der, B. van Hulst, I. Vossen (2003), *De toekomstige arbeidsmarkt voor leraren en managers in het primair en voortgezet onderwijs: prognoses 2003-2011*. Publieksversie, ECORYS-NEI, Arbeid & Sociaal Beleid.
- Berndsen, F.E.M., C.T.A. van Bergen (2006), *Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2005-2006*, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Borjas, G.J. (2002), *The wage structure and the sorting of workers into the public sector*, NBER-Working paper 9313.
- Brink, G. van den, T. Jansen, D. Pessers (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*.
- Centraal Planbureau, (2000), *Leraren, tekorten en salarissen, Een empirisch onderzoek voor het Voortgezet Onderwijs*, Werkdocument 129.
- Corpeleijn, A., M. Kerkhofs (2004), Arbeidsmarkttransities van oudere werknemers 2000-2001, Overgangen tussen werken en niet-werken, wisseling van baan, bedrijf en bedrijfstak, in: *Sociaal-economische trends 4^e kwartaal 2004*, Pag. 19-28.
- Delmee, J., A. de Grip, R. Welters, *De arbeidsmarktpositie van de kwartaire sector in een. globaliserende omgeving*, OSA-werkdocument, W159, Den Haag, 1998.
- Diepeveen, M., F.E.M. Berndsen, C.T.A. van Bergen (2006), *Arbeidsmarktbarometer Voortgezet Onderwijs 2005-2006*, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ende, M. van der, P. Koot, R. van der Aa, M. Arents, M. Spijkerman, P. van Nes, J. de Koning (2006), *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, Ecorys/SEOR.
- Ekamper, P., R. Horstman, C. Huisman, (2005), *De veroudering van de personeelssamenstelling van de Nederlandse politie in de periode 2005-2015*, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).
- Gelderblom, A., A. Hammink en J. de Koning (1990), *Arbeidsmarkt knelpunten bij de rijksoverheid; een knellend probleem?* Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Hartog, J en H. Oosterbeek, (1993), Public and private sector wages in the Netherlands, In *European Economic Review*, Pag. 97-114.

- Heyma, A., E. Berkhout, W. Salverda, M. Biermans (2004), *Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2001*, SEO, Amsterdam.
- Heyma, A., K. Tijdens, L. Janssens, E. Berkhout (2005), *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever, een vergelijking van beloningsprofielen tussen collectieve sector en marktsector*, SEO, Amsterdam.
- Jonge, J.F.M. de en J.A. de Muijnck (2002), *Waarom leraren de sector verlaten; Onderzoek naar de uitstroom uit het primair onderwijs*, Zoetermeer: EIM.
- Korteweg, J.A.C., K.G. Tijdens en J.M. de Winter (2004), *Keuzemogelijkheden in CAO's: wat is het de werknemer waard?*, OSA publicatie A202, Tilburg.
- Lever, M. (2005), *Conjunctuur en collectieve sector*, CPB Memorandum 137.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005c), *Arbeidsmarktverkenning sector provincies 2005*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *De arbeidsmarkt in de collectieve sector, Investeren in mensen en kwaliteit*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *Sectorale loonverschillen. Een vergelijking van de lonen in de collectieve sector met lonen in de marktsector*, CentER Applied Research rapport, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005b), *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2003-2004*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Trendnota Arbeidszaken Overheid*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005a), *Arbeidsmarktmonitor Rijk, De positie van het Rijk op de arbeidsmarkt*.
- NEI (1999), *De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor de politie*.
- Noailly, J., D. Waagmeester, B. Jacobs M. Rensman en D. Webbink (2005), *Scarcity of science and engineering students in the Netherlands*, CPB Document 92.
- OCenW (2005), *Werken in het onderwijs 2006*.
- ROA (2005), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*, ROA-R-2005/9.
- RWI/ROA (2004), *Vergrijzing en vervanging. Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, Raad voor Werk en Inkomen.
- Steijn, B. (2003), HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector, in: *Bestuurswetenschappen*, 20(4), Pag. 289-307.

- Verheij, O., C.T.A. van Bergen, (2006), *Arbeidsmarktbarometer BVE 2005-2006*, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Vermeulen, W. (2004), *Nieuwe baan of nieuwe functie? Een studie naar de beloning van externe en interne mobiliteit*, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrieling, S., R. Kloosterman, N. van Kessel, (2004), *Arbeidssatisfactie in de loopbaan: Een nadere analyse van gegevens uit het personeelsonderzoek 2003 en het mobiliteitsonderzoek 2002*, In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Vyrastekova, J., S. Onderstal en P. Koning (2006), *Team incentives in public organisations. An experimental study*, CPB discussion paper, no. 60.
- Waterreus, I. (2003), *Lessons in Teacher Pay, Studies on Incentives and the Labor Market for Teachers*, academisch proefschrift, Amsterdam.
- Webbink, H.D. (1999), *Student decisions and consequences*, academisch proefschrift, SEO, Amsterdam.
- Winden, P. van, J.L.T. Blank, R. van der Aa, P. Boekhoorn, J. Lasker, (2002), *Wervings- en bindingspremies in Onderwijs, Zorg en Welzijn*, ECORYS-NEI Arbeid en Sociaal Beleid.
- Wiel, van der, H., *Inter-industry wage differentials in the Netherlands*, CPB report, nr. 98/4.

BIJLAGE 1

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Organisatie	Persoon
CBS	Dhr. L. Roosendaal
CPB	Dhr. R. Euwals
OSA	Dhr. M. Kerkhofs
ROA	Dhr. F. Cörvers
AIAS	Dhr. M. Van der Meer
AWNN	Dhr. A. Fraterman
Innovatieplatform	Dhr. F. Van Vught
CAOP	Dhr. C. Moll
NPI	Dhr. F. Diepenbach
VNG	Mw. I. Sjerps
SBO	Dhr. R. Vink
Mobiliteitsfonds	Dhr. A. Jonkman
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Dhr. H. Scholten
Ministerie van Defensie	Dhr. P.W. van Gijzen
VMHA	Dhr. W. Treu en dhr. C. Michielse
