

## 2. ARBEIDSVOORWAARDEN

### 2.1 Inleiding

Het arbeidsvoorwaardenbeleid staat nu en in de komende jaren in het teken van kostenbeheersing en versterking van prikkels om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De nullijn die de overheid nastreeft, levert een bijdrage aan de beheersing van de kosten. Ook de overgang naar het middelloonstelsel voor pensioenen levert op termijn een bijdrage. De loonkosten kunnen verder worden beperkt door het versoberen van bovenwettelijke regelingen, het omvormen van het prepensioen en regelingen voor het functioneel leeftijdsontslag, en het losser maken van het verband tussen anciënniteit en beloning.

Omdat de vervangingsvraag bij de overheid op langere termijn zal toenemen en er waarschijnlijk knelpunten zullen ontstaan vanwege de schaarste aan hoger opgeleiden (zie hoofdstuk 3), zal de overheid zich moeten blijven inspannen om een aantrekkelijke werkgever te blijven. Met een heroriëntatie van het arbeidsvoorwaardenpakket kan de wervingspositie van de overheid worden verbeterd, zonder dat noodzakelijkerwijs extra druk op de loonkosten ontstaat. De vormgeving van het arbeidsvoorwaardenpakket heeft invloed op het type werknemer dat wordt aangehouden. Uit een vergelijking van de beloning tussen werknemers bij de overheid en in de marktsector blijkt dat de overheid voor hoger opgeleiden een relatief onaantrekkelijke werkgever is. Op een ruime arbeidsmarkt kan de overheid zich dit permitteren. Het is echter de vraag of dat ook op langere termijn kan, wanneer de vervangingsvraag stijgt. Daarnaast blijkt dat vrouwen en deeltijders bij de overheid beter worden betaald dan in de marktsector. Samen met de ruime verlofvoorzieningen bij de overheid heeft dit geleid tot een sterke toename van het aandeel van vrouwen in het personeelsbestand. Het vermogen van de overheid om andere groepen werknemers aan te trekken (bijvoorbeeld hoger opgeleide mannen die in voltijd willen werken), is beperkt. Met meer differentiatie in beloning, functies en verlofaanspraken kan de overheid als werkgever voor meer groepen aantrekkelijk worden. Voor de langere termijn is het nodig om de ontwikkeling van de beloningsachterstand van bepaalde groepen werknemers – met name hoger opgeleiden in het onderwijs – nauwlettend te blijven volgen.

### 2.2 Recente ontwikkelingen in CAO's en de economische situatie

#### *Het budgettaire beeld*

Concurrentiepositie bedrijfsleven en toestand overheidsfinanciën blijven zorgwekkend

Na enkele jaren van steeds verder terugvallende economische groei, met uiteindelijk een negatieve groei in 2003, heeft Nederland de recessie achter zich gelaten. Voor 2004 en 2005 voorziet het CPB een aarzelend herstel met een groei van 1,25%, respectievelijk 1,5%.<sup>1</sup> De groeiramingen voor 2004 en 2005 geven aanleiding tot voorzichtig optimisme; dat geldt niet voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven.<sup>2</sup> De lage groei is deels het gevolg van conjuncturele factoren, maar hangt ook samen met structurele factoren die hebben geleid tot een verslechtering van de concurrentiepositie. Een belangrijke factor daarbij is de stijging van de arbeidskosten. Deze stijging wordt niet gecompenseerd door een vergelijkbare groei van de arbeidsproductiviteit of door productinnovatie. Ook met betrekking tot de overheidsfinanciën is er geen reden voor optimisme. In 2003 overschreed het vorderingensaldo met 0,2 procentpunt het in EMU-verband afgesproken maximum van 3%. Dankzij extra maatregelen van het kabinet kan het begrotingstekort in 2004 binnen de

<sup>1</sup> CPB, MEV 2005.

<sup>2</sup> Producenten geven zelf aan dat de concurrentiepositie binnen Europa in het eerste kwartaal van 2004 iets is verbeterd. Buiten Europa is de concurrentiepositie hetzelfde gebleven. Zie CBS, Persbericht 04-64, 27 april 2004.

3%-norm van het Stabiliteitspact blijven en in 2005 afnemen tot 2,6%. Naast de bezuinigingsmaatregelen die al genomen zijn, zal de overheid een uiterst behoedzaam budgettair beleid moeten voeren om de overheidsfinanciën beheersbaar te houden. Op lange termijn vormt ook de vergrijzing een risico voor de overheidsfinanciën.

### Loonmatiging is onvermijdelijk

Loonmatiging is van zeer groot belang. Zowel voor het herstel van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven als voor een beheerste ontwikkeling van de groei van de overheidsfinanciën. Ter illustratie van het laatste: van de totale uitgaven op de Rijksbegroting van € 92 miljard betreft bijna een derde deel de loonkosten van overheidspersoneel. In 2004 is een nullijn voor de contractloonstijging de inzet van de werkgevers in de markt en bij de overheid. Voor 2005 was bij het Najaarsoverleg 2003 een «tot nul naderende» contractloonstijging afgesproken, op voorwaarde dat in het voorjaar van 2004 overeenstemming zou worden bereikt over het gehele stelsel van fiscale facilitering ten behoeve van VUT/prepensioen en levensloop en de WAO.<sup>1</sup> Bij het Voorjaarsoverleg zijn de betrokken partijen er niet in geslaagd een akkoord te bereiken over VUT/prepensioen en levensloop, waardoor de vakbonden zich niet langer gebonden voelen aan de nullijn in 2005. In reactie hierop heeft het kabinet besloten om voor de periode tot einde 2005 CAO-bepalingen met contractloonstijgingen boven de vastgestelde norm van 0% niet in aanmerking te laten komen voor algemeen verbindend verklaring. Voor de overheid geldt dat de nullijn in 2005, net als in 2004, de inzet van de werkgevers zal blijven. Een eventuele positieve contractloonontwikkeling in de marktsector zal niet worden doorvertaald naar de ruimte voor arbeidskostenontwikkeling bij de overheid. Ook de vergoeding voor incidentele loonontwikkeling is voor de periode 2004–2007 op nul gesteld.

### CAO's binnen afspraken Najaarsakkoord gebleven

#### *Naleving nullijn in de overheidssectoren*

Sinds het verschijnen van de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2004 zijn arbeidsvoorwaardenovereenkomsten gesloten in de sectoren wetenschappelijk onderwijs, HBO, onderzoekinstellingen en academische ziekenhuizen.

In de sector wetenschappelijk onderwijs is op 13 oktober de CAO, die afliep op 31 augustus 2003, verlengd tot 31 augustus 2004. Over 2003 komt de contractloonontwikkeling op jaarbasis uit op 2,34%, over 2004 op 0,76%.

De sector onderzoekinstellingen heeft een CAO afgesloten voor de periode 1 oktober 2003 tot 1 januari 2005. De stijging op jaarbasis komt voor 2003 uit op 1,51% en voor 2004 op 0%. In de sector HBO expireerde de CAO op 1 september 2003. Op 20 november 2003 is verlenging van de CAO tot en met 31 december 2003 overeengekomen. Op jaarbasis komt de contractloonstijging in 2003 uit op 3,04%<sup>2</sup>. De contractloonstijging op jaarbasis in 2004 komt voorlopig uit op 1,20%. De sector academische ziekenhuizen heeft een contract gesloten voor de periode 1 maart 2004 tot 1 juni 2005. In dit contract is een eenmalige uitkering afgesproken op 1 februari 2005, die overeenkomt met 0,7% op jaarbasis. Deze uitkering wordt verstrekt op voorwaarde dat het ziekteverzuim eind 2004 ten opzichte van 2001 met 12 procent is gedaald. In de sectoren wetenschappelijk onderwijs, HBO en onderzoekinstellingen zijn de afspraken tot stand gekomen vóór de totstandkoming van het Najaarsakkoord 2003. De nullijn die daarbij voor 2004 is overeengekomen, geldt dan ook alleen voor de academische ziekenhuizen. Resultaatafhankelijke beloningen zijn volgens het Najaarsakkoord toegestaan. De academische ziekenhuizen blijven daar dus binnen.

<sup>1</sup> Zie Stichting van de Arbeid, *Verklaring inzake het arbeidsvoorwaardenoverleg 2004–2005*, 18 november 2003.

<sup>2</sup> Volgens opgave van het ministerie van OCW en de HBO-Raad betrof 0,53% van de contractloonstijging een compensatie in verband met de bevrozing van de ziektekostenbijdrage.

De vijf CAO's van de kabinetssectoren rijk, rechterlijke macht, politie, defensie en onderwijs zijn alle geëxpireerd op 31 december 2003. De CAO-BVE liep af op 31 januari 2004. De CAO-gemeenten en de CAO-waterschappen zijn geëxpireerd op 31 maart, respectievelijk 31 mei 2004. In geen enkele sector is tot nog toe een nieuwe CAO tot stand gekomen. De onderhandelingen zijn vertraagd doordat werknemers en werkgevers wachtten op de uitkomst van de onderhandelingen in de Stichting van de Arbeid over VUT/prepensioen en levensloop. Bovendien ontbreekt door de nullijn de ruimte voor materiële verbeteringen van de arbeidsvoorwaarden.

#### *Overige afspraken*

Loondoorbetaling 2<sup>de</sup> ziektejaar, vervolgitkering WW, nieuwe WAO, nieuwe ziektekostenstelsel

Naast de nullijn is in de Stichting van de Arbeid afgesproken dat verbeteringen in de sociale zekerheidsregelingen in het bovenwettelijke traject niet mogen worden gerepareerd. Meer specifiek gaat het om beperking van de loondoorbetaling bij ziekte in het tweede ziektejaar tot 70%. Ook wil het kabinet voorkomen dat de afschaffing van de vervolgitkering-WW via het bovenwettelijke traject wordt gerepareerd door afspraken in CAO's.

Het onderwijs (PO en VO) is de eerste sector waarin werkgever en werknemersorganisaties tot overeenstemming zijn gekomen over het beperken van de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar tot 70%. Door het mislukken van het voorjaarsoverleg tussen kabinet en sociale partners wordt deze afspraak mogelijk formeel geen gestand gedaan. Als voorwaarde gold namelijk dat kabinet en sociale partners in de STAR een akkoord zouden bereiken over WAO. In de nieuwe CAO voor de sector academische ziekenhuizen is een procedurele afspraak gemaakt. Het kabinet wil komen tot onvoorwaardelijke afspraken over de beperking tot 70% van de loondoorbetaling gedurende het tweede ziektejaar. Na het mislukken van het voorjaarsoverleg heeft het kabinet de indiening van de Wet beperking aanvullingen op de verplichte loondoorbetaling in het tweede ziektejaar (Baltz) aangekondigd. Als er sprake is van loonaanvullingen zonder dat daar een arbeidsprestatie van de werknemer tegenover staat, wordt de toegang tot de WAO voor onbepaalde tijd geblokkeerd en de loondoorbetalingverplichting voor de werkgever voor onbepaalde tijd verlengd.

De sectorwerkgevers zullen in 2005 ook afspraken moeten maken over aanpassing van de bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen in verband met de WAO-herziening per 1 januari 2006. Uitgangspunt moet zijn dat de aangepaste bovenwettelijke regelingen de doelstellingen van de WAO-herziening moeten ondersteunen en helpen realiseren. In de paragraaf «kostenbeheersing op lange termijn» wordt hier in algemene zin nader op ingegaan.

Buiten het CAO-overleg om hebben de sectoren defensie, academische ziekenhuizen, onderwijs, gemeenten, rijk en provincies overeenstemming bereikt over de doorwerking van het vervallen van de vervolgitkering-WW in de bovenwettelijke WW-regelingen. In de sector Wetenschappelijk onderwijs is, na uitspraak van de CAO geschillencommissie, de vervolgitkering-WW per 1 juli 2004 integraal komen te vervallen.

In de komende CAO's zullen daarnaast ook ten minste procedureafspraken moeten worden gemaakt tussen overheidswerkgevers en vakbonden over het beëindigen van de regelingen in het kader van de ziektekosten per 1 januari 2006. In het najaar van 2004 is de behandeling van het wetsontwerp van de nieuwe Zorgverzekeringswet in de Tweede Kamer voorzien.

CAO-lonen gematigd, maar  
loonkosten stijgen door

Zelfs een volgehouden tweejarige loonmatiging is nog geen garantie dat de beoogde effecten op de overheidsfinanciën en de arbeidskosten gerealiseerd worden. Uit CBS-cijfers blijkt dat de loonkosten geen gelijke tred houden met de matiging in de CAO-lonen. Door overloopeffecten vanuit 2003 stegen de CAO-lonen in Nederland als geheel tussen het tweede kwartaal van 2003 en het tweede kwartaal van 2004 met 1,6%.<sup>1</sup> In juni was de loonstijging op jaarbasis gedaald naar 0,7%.<sup>2</sup> De loonkosten, die behalve uit het brutoloon ook uit de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid bestaan, stegen in het tweede kwartaal van 2004 met 2,7%. Deze stijging werd vooral veroorzaakt door hogere premies voor pensioenen en werkloosheid. In 2002 en 2003 stegen de loonkosten bij de overheid 1,5% meer dan bij de particuliere bedrijven. In het eerste kwartaal van 2004 was het verschil kleiner. De loonkosten bij de overheid stegen toen met 3,8%, tegen 2,9% bij de particuliere bedrijven.<sup>3</sup>

Overgang naar middelloonstelsel  
belangrijke stap in beheersing  
loonkosten

Het ABP heeft een overstap gemaakt van het eindloonstelsel naar een voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel. In 2004 is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om niet geheel te indexeren. Dit wordt mogelijk ook in latere jaren gedaan. Deze ingrepen dienden allereerst om de financiële positie van het ABP te versterken (informatie over de ontwikkelingen ten aanzien van het ABP is opgenomen in hoofdstuk 5), maar zij hebben ook een gunstige invloed op de loonkosten. Met name door het verdwijnen van *backservicelasten* van werknemers die een steil carrièrepad doorlopen.

Risico van stijging pensioenpremies

Op lange termijn zijn er wel risico's die de pensioenregeling aanzienlijk duurder kunnen maken. In dat geval kunnen stijgende pensioenpremies een groot deel van de arbeidsvoorwaardenruimte opslokken. Het betreft allereerst de gevolgen van een daling van de marktrente voor de premies. In het nieuwe Financieel Toetsingskader wordt niet langer een vaste rekenrente gehanteerd. Zodoende wordt de volatiliteit van de financiële markten doorvertaald naar de dekkingsgraden en de kostendeckende premie. Daarnaast kunnen de kosten oplopen door de stijgende levensverwachting. Door pensioen- en prepensioenregelingen in onderlinge samenhang te bezien, kunnen kostenstijgingen worden beperkt. De noodzaak om prepensioenregelingen aan te passen is nog toegenomen nu de sociale partners en het kabinet er niet in zijn geslaagd een akkoord te bereiken over het nieuwe fiscale stelsel inzake VUT, prepensioen en levensloop. Het kabinet zet nu in op volledige afschaffing van de fiscale facilitatie van de huidige collectieve prepensioenregelingen en de invoering van de individuele levensloopregeling. De mogelijkheden voor het treffen van een inkomensvoorziening bij vervroegde pensionering, worden beperkt tot de mogelijkheden die de levensloopregeling biedt. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

<sup>1</sup> CBS, Loonkosten stijgen harder dan cao-lonen, 12 juli 2004.

<sup>2</sup> Arbeidsinspectie, Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2004, 2004.

<sup>3</sup> CBS, publicatie CAO-lonen. Gegevens over de ontwikkeling van de loonkosten in het tweede kwartaal van 2004 zijn nog niet beschikbaar voor de overheid.

De loonkosten van de overheid worden niet alleen bepaald door het aantal werknemers in actieve dienst en hun salarisniveau, maar ook door de lasten van degenen die buiten het arbeidsproces zijn komen te staan. Dat komt door het eigenrisicodragerschap van de overheid in de WW en door de bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen. De arbeidsmarktpositie van ouderen is daarom niet alleen van belang vanwege participatiedoelstellingen, maar ook omwille van de kosten.

Werknemers beschikken over algemene en bedrijfsspecifieke kennis. De algemene kennis kan ook in andere bedrijven worden benut. Bedrijfsspecifieke kennis moet werkenderwijs worden opgebouwd. Daarom beschikken jongere werknemers over minder bedrijfsspecifieke kennis dan ouderen. Zo ontstaan belonings- en productiviteitsprofielen waarin zowel het salaris als de productiviteit met de leeftijd toeneemt, maar beide naar het einde toe afvlakken. Voor jongere werknemers met enige ervaring ligt de productiviteit boven de looncurve, voor ouderen en beginnende werknemers ligt deze er onder. Het loon neemt echter ook in versterkte mate toe met de anciënniteit. Dit moet oudere werknemers prikkelen om voldoende inspanning te leveren en de in bedrijfsspecifieke kennis geïnvesteerde middelen te beschermen tegen arbeidsmobiliteit.<sup>1,2</sup> Gevolg van de koppeling tussen anciënniteit en beloning is dat bij een reorganisatie zowel beginnende werknemers als ouderen – om uiteenlopende redenen – een verhoogde kans op ontslag kennen. Omdat oudere werknemers hun productiviteitsniveau in belangrijke mate ontleen aan bedrijfsspecifieke kennis (die van minder nut is in een ander bedrijf) werkt dit verschil tussen productiviteit en loon ook door in de kans op een nieuwe baan. De werking van de sociale zekerheid versterkt dit effect. Oudere werknemers hebben over het algemeen aanzienlijke rechten opgebouwd in het kader van de WW en prepensioen, waardoor de inkomenseffecten van inactiviteit beperkt zijn. Behalve de kans op het vinden van werk, is ook de prikkel om werk te vinden gering.

Het traditionele beloningsstelsel, met een inschaling op basis van leeftijd en ervaring, levert een bijdrage aan het beschreven probleem doordat het oudere werknemers relatief duur maakt en er slechts beperkte beloningsdifferentiatie is op basis van individuele kwaliteiten. Door het beloningsstelsel om te vormen en beloning meer afhankelijk te maken van prestaties kan het uiteenlopen van loon en productiviteit worden gedempt en de kans op een andere baan worden bevorderd. Het invoeren van meer prestatiegerichte beloning wordt daarbij vergemakkelijkt door de overstap naar het middelloonstelsel. Loonsverhogingen in het laatste stadium van de carrière zijn daarin immers minder belangrijk voor het uiteindelijke pensioen. Het kabinetsbeleid – gericht op beperking van bovenwettelijke uitkeringen (zie volgende paragraaf) en afschaffing van de fiscale begunstiging van het prepensioen – geeft daarbij een sterkere prikkel voor werkhervatting.

De kans van slagen van dit beleid is echter gering zolang de bedrijfscultuur binnen de overheid niet verandert. Op dit moment vormt de doelgerichte inzet van ouderen geen vanzelfsprekend aspect van de bedrijfsvoering.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dit volgt uit de *efficiency wage en human capital*-theorie.

<sup>2</sup> De belangrijkste component in deze kosten zijn niet die van formele opleidingstrajecten, maar van «on-the-job training». Jacob Mincer schatte deze voor de Verenigde Staten op 11 procent van de totale som van lonen en uitkeringen. Vgl. J. Mincer, *Job training, returns and wage profiles*, NBER working paper no. 3208, december 1989.

<sup>3</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld K. Henkens en H. van Solinge, *Het eindspel: werknemers, hun partners en leidinggevenden over uitreden uit het arbeidsproces*, Den Haag, 2003. Hierin wordt geconstateerd dat leidinggevenden «nauwelijks enige urgentie» voelen om ouderen langer in het arbeidsproces te houden. Bij reorganisaties komen ouderen vaak als eerste in beeld om de organisatie te verlaten. Maar ook als er sprake is van arbeidsmarktknelpunten wordt als oplossing nauwelijks gedacht aan het stimuleren van ouderen om langer door te werken.

De sociale zekerheidsregelingen bovenop de wettelijke werknemersverzekeringen vormen een aanzienlijke kostenpost voor overheids-werkgevers. Op jaarbasis gaat daar zo'n € 500 miljoen in om. Het kabinetsbeleid is gericht op terugdringing en aanpassing van bovenwettelijke arrangementen door een combinatie van wettelijke maatregelen en overleg met sociale partners.<sup>1</sup> Diverse overheidssectoren zijn op een actieve manier aan de slag met het moderniseren van bovenwettelijke regelingen. Het is gewenst en noodzakelijk om voornemens voortvarend uit te werken en te vertalen in concrete voorstellen voor het sectoroverleg. Een optie is om bovenwettelijke arrangementen bij ziekte, gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid en werkloosheid te laten uitgaan van het principe dat werken meer moet lonen dan niet-werken. Zo krijgt de bovenwettelijke uitkering meer het karakter van een loonaanvulling bij arbeidsprestatie dan van aanvullende inkomensbescherming bij inactiviteit. Bovenwettelijke arrangementen inzake werkloosheid (eenmalige én periodieke uitkeringsregelingen) zullen worden geanticumuleerd met wettelijke werkloosheidsuitkeringen op grond van de WW. De wijze waarop en de mate waarin die anticumulatie plaatsvindt, wordt bij of krachtens wet (Wet anticumulatie ontslagvergoedingen WW) geregeld. De bestaande anticumulatiebepalingen binnen de bijstandsregelingen (WWB, IOAW) blijven ongewijzigd. Uitgangspunt zal daarnaast zijn dat bovenwettelijke arrangementen tegen zo laag mogelijke administratieve en financiële lasten moeten kunnen worden uitgevoerd.

Het is een optie om met betrekking tot bovenwettelijke regelingen het recht op (loon)aanvulling te koppelen aan het leveren van een bepaalde, aan een minimum gebonden, werkprestatie. Het tweede ziektejaar, waarin alleen werknemers die nog werken<sup>2</sup> een loondoorbetaling van meer dan 70% ontvangen, is hiervan een goed voorbeeld. Een ander voorbeeld is WW-aanvullingen onder de noemer van reïntegratiemaatregelen eveneens het karakter van loonaanvulling bij werkhervatting te geven. Een deel van het verschil tussen oud en nieuw loon kan tijdelijk worden aangevuld voor zover de werknemer in een bepaalde mate is gereïntegreerd. Het valt ook te overwegen om dergelijke bovenwettelijke WW-regelingen uitsluitend nog te regelen via sociale plannen, bij reorganisaties met personele gevolgen. Suppletierregelingen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte, gedeeltelijk werkloze overheids-werknemers zouden in hun geheel moeten worden afgeschaft. Deze leiden namelijk tot vermindering van de prikkel tot werkhervatting. Bovendien zijn deze regelingen moeilijk uitvoerbaar en ook de sanctio-nering van onvoldoende inspanning tot arbeidsinpassing is lastig.

Voor wat betreft arbeidsongeschiktheid, dient de overheidswerkgever in te zetten op een zo beperkt mogelijk pakket, in aansluiting op de doelstelling van de wetgever. De inzet van de overheidswerkgever is verder om in plaats van de bestaande regelingen voor arbeidsongevallen en beroeps-ziekten een voorziening tot stand te brengen die er in het kort op neer komt dat overheidswerkgevers overeenkomstig het BW in individuele gevallen aansprakelijk zijn jegens hun werknemers voor schade als gevolg van beroepsrisico's, met dien verstande dat deze aansprakelijkheid niet mag worden ingevuld in de vorm van een collectieve regeling waaraan (groepen van) overheidswerknemers rechten kunnen ontleen. De strekking van dit besluit is dat in het tweede ziektejaar maximaal 70% loondoorbetaling ingeval van niet-werken voor alle gevallen zal gelden maar dat dit niet betekent dat de aansprakelijkheid (of verantwoorde-lijkheid) van de werkgever voor beroepsrisico's van individuele werknemers zal verminderen.

<sup>1</sup> Bovenwettelijke regelingen komen in zowel de marktsector als de overheidssectoren voor.

<sup>2</sup> De minimale werkprestatie moet een kwart van de normale werktijd gedurende tenminste dertien weken zijn.

Voor de overige inactieven zouden de wettelijke regelingen het uitgangspunt moeten zijn, zeer uitzonderlijke situaties (bijv. als een ontslag in belangrijke of overwegende mate verweten kan worden aan de werkgever) daargelaten. Voor dergelijke situaties zijn standaardregelingen minder geschikt, maar ligt het voor de hand individuele afspraken te maken, conform de ontslagvergoedingen die de kantonrechter in de marktsector kan toekennen.

## 2.3 Het arbeidsvoorwaardenpakket

### *De aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever*

Naast het belang van een beheerste ontwikkeling van de collectieve uitgaven, is er een noodzaak tot het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel door de overheid. Tussen beide doelen ontstaat spanning wanneer het arbeidsvoorwaardenpakket ontoereikend is voor het laatste. Het arbeidsvoorwaardenpakket maakt immers deel uit van het geheel van factoren dat de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever bepaalt. Daarnaast is de samenstelling van het arbeidsvoorwaardenpakket van belang. Door bepaalde accenten in het arbeidsvoorwaardenpakket te leggen wordt het selectieproces beïnvloed. Zo zullen werkgevers die een hoog primair loon bieden werknemers met andere karakteristieken en voorkeuren aantrekken dan werkgevers die inzetten op goede verlofvoorzieningen.

Op middellange termijn ontstaat een grote personeelsbehoefte bij de overheid. Om de keuze van potentiële werknemers in het voordeel van de overheid te kunnen beslechten, moet het arbeidsvoorwaardenpakket de vergelijking met de marktsector kunnen doorstaan. Dit betekent niet dat de arbeidsvoorwaarden bij de overheid op alle fronten gelijk dienen te zijn. Tussen organisaties bestaan verschillen in aard van het werk en gewenste karakteristieken van het personeel, die verschillen in arbeidsvoorwaardenpakketten rechtvaardigen. Om meer maatwerk en differentiatie te realiseren is in 1993 het sectorenmodel ingevoerd. Niettemin moet de vinger aan de pols worden gehouden om sterke afwijkingen tussen de overheid en de marktsector en overheidssectoren onderling te signaleren. Daarom wordt periodiek een beloningsvergelijking uitgevoerd. De resultaten van de nieuwste beloningsvergelijking worden hieronder beschreven. Vervolgens worden ook de secundaire arbeidsvoorwaarden vergeleken.

### *Beloningsvergelijking*

In 2004 heeft SEO de beloning van werknemers in de collectieve sector met de beloning van werknemers in de marktsector vergeleken. Daarbij is onderzocht wat een werknemer in de collectieve sector verdient in vergelijking met een werknemer in de marktsector met dezelfde kenmerken naar geslacht, opleidings- en beroepsniveau, leeftijd en etniciteit.<sup>1</sup> De vergelijking is gebaseerd op de meest recente CBS-gegevens. Deze hebben betrekking op 2001 (peildatum 31 december).<sup>2</sup> De kernresultaten zijn weergegeven in de tabellen 2.1 en 2.2.

### Het arbeidsvoorwaardenpakket en selectie van werknemers

<sup>1</sup> Op basis van apart geschatte loonvergelijkingen voor markt en collectieve sector is daarbij eerst de invloed op de beloning vastgesteld van de genoemde individuele achtergrondkenmerken. Vervolgens is op basis van deze resultaten en met hulp van de zogeheten Oaxaca decompositie gecorrigeerd voor samenstellingseffecten op basis van deze kenmerken, zodat onverklaarde beloningsverschillen overblijven. Door de hoge verklaringsgraad van de geschatte loonfuncties en de uitgebreide toetsing op de eigenschappen van de foutterm, zijn de betrouwbaarheidsmarges van de resultaten daarbij hoog te noemen. De kritische waarde om tenminste 95% zeker te zijn van de significantie van de geschatte effecten wordt voor alle kenmerken en in de meeste gevallen ruimschoots gehaald. De gehanteerde loondefinitie is die van het bruto uurloon sociale verzekeringen: de totale beloning exclusief de beloning voor overwerk, maar inclusief eenmalige beloningen, het werkgeversdeel van vrijgestelde premies en het spaarloon. Vgl. A. Heyma et al. Beloningsverschillen.

<sup>2</sup> De voorlaatste beloningsvergelijking had betrekking op het jaar 1997. Omdat het huidige onderzoek is gedaan op basis van herziene data en verbeterde definities zijn de resultaten van beide jaren niet goed vergelijkbaar. De belangrijkste wijziging in de definitie betreft de toevoeging van het vakantiegeld. Voor details zie A. Heyma et al.

**Tabel 2.1. Gecorrigeerde bruto uurloonverschillen naar sector in 2001 (%)<sup>1</sup>**

Rijk	- 0.7
Primair onderwijs	- 8.8
Voortgezet onderwijs	- 12.9
BVE	- 7.3
HBO	- 9.8
Wetenschappelijk onderwijs <sup>2</sup>	- 15.5
Defensie gevechtsfuncties	48.3
Defensie overig	- 9.8
Politie	7.2
Rechterlijke macht	21.0
Gemeenten	- 3.8
Provincies	- 4.7
Waterschappen	1.8
Academische ziekenhuizen	4.4
Zorg en welzijn	0.8

<sup>1</sup> De tabel geeft het beloningsverschil in procenten weer tussen een werknemer in een bepaalde overheidssector en een werknemer in de marktsector. Een positief getal betekent een beloningsvoorsprong.

<sup>2</sup> Inclusief onderzoekinstellingen.

### Gedifferentieerd beeld naar sector

Bezien we de onderzoeksresultaten allereerst naar sector dan blijkt dat in 2001 een aantal sectoren een beloningsvoorsprong had op de marktsector. De beloningsvoorsprong was in de sectoren defensie (gevechtsfuncties) en rechterlijke macht, met 48%<sup>3</sup>, respectievelijk 21%, aanzienlijk. In de sectoren politie en academische ziekenhuizen was de beloningsvoorsprong kleiner (7% en 4%). Het beloningsniveau in de sectoren rijk (- 1%) en zorg en welzijn (+ 1%) week nauwelijks af van dat in de marktsector. Alle subsectoren van onderwijs en wetenschappen kenden een beloningsachterstand. Dit was met name het geval in het wetenschappelijk onderwijs (- 16%) en het voortgezet onderwijs (- 13%). Ook bij defensie (overig), provincies en gemeenten was sprake van een beloningsachterstand (achtereenvolgens - 10%, - 5% en - 4%).

Hierbij moet worden benadrukt dat deze analyse naar sector slechts betrekking heeft op de gemiddelde werknemer en daardoor niet meer dan een globaal beeld geeft. Binnen sectoren bestaat een aanzienlijke variatie in leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en andere individuele karakteristieken. Om beter zicht te krijgen op de resultaten is voor de belangrijkste bron van variatie, het opleidingsniveau, een uitsplitsing gemaakt naar taakveld. Daarbij is gecorrigeerd voor de samenstelling van het werknemersbestand naar geslacht, leeftijd, etniciteit en dienstverband (deeltijdeffect). De resultaten van deze analyse zijn verwerkt in tabel 2.2.

<sup>3</sup> De grote beloningsvoorsprong bij de gevechtsfuncties is te verklaren uit het bestaan van een groot aantal op de specifieke activiteiten, risico's en onconvenianten afgestemde toelagen en toeslagen die feitelijk geen loon vormen, maar het karakter hebben van een vergoeding. Ze maken echter wel deel uit van het brutoloon sociale verzekeringen. De beloningsvoorsprong wordt versterkt door het feit dat militairen weliswaar als basis een inkomen kennen dat gebaseerd is op een werkweek van 38 uur, maar in beginsel 24 uur per dag inzetbaar zijn. Voor de extra beslaglegging bestaat een vaste vergoeding.



**Tabel 2.2. Bruto uurloonverschillen naar opleidingsniveau in 2001<sup>1</sup>**

Sector	Niveau	Vershil
Zorg en welzijn	Elementair	3%
	Lager	4%
	Middelbaar	5%
	Hoger	-8%
Openbaar bestuur	Wetenschappelijk	-8%
	Elementair	-3%
	Lager	3%
	Middelbaar	2%
Onderwijs	Hoger	-8%
	Wetenschappelijk	-10%
	Elementair	0%
	Lager	-4%
Veiligheid	Middelbaar	-3%
	Hoger	-8%
	Wetenschappelijk	-26%
	Elementair	54%
	Lager	27%
	Middelbaar	24%
	Hoger	-12%
	Wetenschappelijk	-11%

<sup>1</sup> De tabel geeft het beloningsverschil in procenten weer tussen een werknemer in een bepaalde overheidssector en een werknemer in de marktsector. Een positief getal betekent een beloningsvoorsprong.

### Beloningsnadeel hoger opgeleiden

Uit tabel 2.2 blijkt dat werknemers met een lage tot middelbare opleiding in de collectieve sector in 2001 een beloningsvoorsprong hadden en hoog opgeleiden een beloningsnadeel. Verreweg het grootste beloningsvoordeel was te vinden bij elementair en lager opgeleiden in het taakveld veiligheid. De beloningsvoorsprong bedroeg gemiddeld respectievelijk 54 en 27%. Dit verschil werd vooral veroorzaakt door de relatief hoge beloning van personen in gevechtsfuncties. Bij een nadere uitwerking blijkt dat het hier vooral om jongere (tot 25 jaar), mannelijke werknemers met een elementair tot lager beroepsniveau gaat.

Het meest opvallende beloningsnadeel naar opleidingsniveau gold voor wetenschappelijk opgeleiden in het onderwijs. Zij verdienden in 2001 26% minder dan werknemers met dezelfde opleiding in de marktsector. Onderwijswerknemers met een hogere opleiding (i.c. HBO-opleiding) verdienden 8% minder.

### Beloningspositie vrouwelijke deeltijders relatief gunstig

Een opvallend resultaat voor de sectoren zorg en welzijn en onderwijs is het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen. Vrouwen die in voltijd in het onderwijs werkzaam zijn, verdienden evenveel als vrouwen met vergelijkbare kenmerken in de marktsector. Vrouwen met een deeltijd-betrekking in het onderwijs hadden in 2001 een beloningsvoorsprong van 3%. Mannen die in voltijd in het onderwijs werkten, verdienden daarentegen 24% minder dan mannen met dezelfde karakteristieken in de marktsector. Mannen die in deeltijd werkten, verdienden 8% minder. In de sector zorg en welzijn hadden zowel de voltijders als de deeltijders onder de vrouwelijke werknemers een beloningsvoorsprong van respectievelijk 7% en 4% ten opzichte van personen met dezelfde kenmerken in de marktsector. Mannelijke voltijders en deeltijders hadden een achterstand van respectievelijk 16% en 3%. De verklaring voor deze achtergestelde positie van mannen is waarschijnlijk te vinden in het beperkte carrière-perspectief in het onderwijs en de sector zorg en welzijn. Het beloningsprofiel van mannen verloopt in de marktsector steiler. Daarnaast heeft een deeltijder in de marktsector een grotere beloningsachterstand ten opzichte

van een voltijder dan een deeltijder bij de overheid. Ook het onverklaarde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is in de marktsector groter dan bij de overheid. Bij de overheid hebben de omvang van het dienstverband en het geslacht van werknemers geen noemenswaardige gevolgen voor de beloning per uur.<sup>1</sup>

#### Beloningsvoordeel jongeren tot 25 jaar

Daarnaast leidt een vergelijking naar leeftijd tot interessante conclusies. Jongeren tot 25 jaar blijken in alle subsectoren van de collectieve sector een beloningsvoordeel te hebben. Vanaf 25 jaar is er sprake van een groeiend beloningsnadeel, dat vanaf 55 jaar weer kleiner wordt. SEO concludeert dat vooral jongeren tot 25 dus relatief goed worden betaald in de collectieve sector, maar dat het voor personen tussen de 35 en 55 jaar financieel aantrekkelijker is om in de marktsector te werken.

#### Ontwikkelingen na 2001

In de loop van 2001 zijn extra gelden verstrekt om de arbeidsmarkt-knelpunten in de collectieve sector op te lossen. Met behulp van deze gelden zijn in de verschillende sectoren nieuwe CAO-afspraken gemaakt. De maatregelen waren onder meer gericht op het verbeteren van het carrièreperspectief, beloningsdifferentiatie en verbetering van de beloningspositie van bepaalde functiegroepen binnen sectoren. Door het ontbreken van actuele gegevens zijn de gevolgen van deze maatregelen voor de beloningspositie van individuele werknemers tot op heden niet vast te stellen.

#### *Vergelijking niveau secundaire arbeidsvoorwaarden*

#### Vergelijking met de marktsector

Door OSA is een vergelijking gemaakt van de secundaire arbeidsvoorwaarden in verschillende sectoren. De resultaten hiervan zijn weergegeven in figuur 2.1. De overheid (exclusief onderwijs) en de financiële instellingen blijken het vaakst in positieve zin af te wijken van het gemiddelde in andere sectoren. Het onderwijs scoort duidelijk minder goed. De zorgsector scoort redelijk.

Figuur 2.1 biedt geen informatie over betaald ouderschapsverlof en zorgverlof. Uit ander onderzoek blijkt dat regelingen voor betaald ouderschapsverlof in de marktsector minder wijdverbreid zijn dan bij de overheid. Daarnaast kent de overheid, in verhouding tot de markt, meer bovenwettelijke regelingen voor kortdurend zorgverlof.<sup>2</sup> Bovendien verschillen beide sectoren in de mate waarin het mogelijk is parttime te werken. Het recht op deeltijdarbeid is geregeld via de Wet Aanpassing arbeidsduur. In de praktijk is het bij de overheid echter meer geaccepteerd om parttime te werken dan in de marktsector. Ook is de werkweek bij de overheid gemiddeld korter.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Zie Arbeidsinspectie, *De arbeidsmarktpositie van werknemers in 2000*, Den Haag, september 2002.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld C. Remery et al., *Zorg als arbeidsmarktgegeven: werkgevers aan zet*, OSA-publicatie A188, Tilburg, 2002.

<sup>3</sup> De lengte van de standaard-werkweek verschilt tussen sectoren. Zo is de werkweek bij de gemeenten 36 uur, in het onderwijs (PO, VO) 36,86 uur, bij defensie 38 uur en bij de waterschappen 37 uur.

**Figuur 2.1 Het aanbod van arbeidsvoorwaarden per sector**

	Dagen kopen/verko- pen	Einde- jaars- uitke- ring	Onre- gelma- tigheids- toeslag	Fiets/po- rive	Verlof- sparen	Winst- uitke- ring etc.	Kinder- opvang	Bonus- systeem	Wac-gat- verze- kering	Thuis/ telewerk	Spaar- loon- regeling	Werk- gevers- bijdrage Pensioen- premie	Flex. Indeling werkweek	Ziekte- kosten
Industrie														
Bouwnijverheid														
Landbouw/visserij														
Horeca														
Onderwijs														
Overheid (overig)														
Gezondheidszorg/welzijnszorg														
Detailhandel														
Groothandel/tussenhandel														
Zakelijke dienstverlening														
Financiële instellingen														
Automatisering														
Transport/opslag/communicatie														
Nutsbedrijven														
Overige dienstverlening														
Anders														

Lichtgrijs = positief verschillend van gemiddelde in andere sectoren  
 Donkergrijs = negatief verschillend van gemiddelde in andere sectoren  
 Bron: J.A.C. Korteweg, K.G. Tijdens en J.M. de Winter, Keuzemogelijkheden in CAO's: Wat is het de werknemer waard?, OSA-publicatie A202, Tilburg, 2004

Uit een vergelijking van de sectorale rechtspositieregelingen van de dertien overheidssectoren blijkt dat de regelingen voor verlof en kinderopvang in vrijwel alle sectoren zeer aanzienlijk zijn te noemen. Zo is betaald ouderschapsverlof in alle sectoren, met uitzondering van de waterschappen, het wetenschappelijk onderwijs en het HBO, op sectoraal niveau dwingend geregeld. De sectoren onderwijs (PO en VO), onderzoekinstellingen, defensie en provincies kennen een sectorale regeling voor kinderopvang. In de sectoren BVE, gemeenten en waterschappen is in de rechtspositieregeling opgenomen dat individuele instellingen een regeling voor kinderopvang dienen te treffen. Dat in de andere sectoren een sectorale regeling ontbreekt betekent overigens nog niet dat alle werknemers in die sectoren verstoken zijn van een kinderopvangregeling: ook op instellingsniveau kunnen regelingen zijn getroffen. Het HBO en het wetenschappelijk onderwijs zijn de enige sectoren waar in de sectorale rechtspositieregeling noch een regeling voor kinderopvang, noch voor betaald ouderschapsverlof, noch voor betaald kortdurend zorgverlof is opgenomen.

Verlofsparen is een arbeidsvoorwaarde die in alle dertien overheidssectoren voorkomt. In de meeste sectoren zijn in de afgelopen jaren de mogelijkheden om de omvang van de werkweek af te stemmen op de persoonlijke wensen aanzienlijk uitgebreid. Zo bestaat in de meeste sectoren de mogelijkheid om per kalenderjaar meer of minder uren dan de overeengekomen arbeidsduur te werken. In de sectoren rijk en rechterlijke macht kan de werknemer bovendien een aanvraag indienen om de werkweek *structureel* te verlengen naar 40 uur. In het BVE is op sectoraal niveau niet geregeld dat uren kunnen worden gekocht of verkocht, maar kan in een kalenderjaar wel meer dan de normjaartaak worden gewerkt ten behoeve van het verlofsparen.

In veel sectoren stapt men langzamerhand over naar beloningssystemen met meer prestatiegerichte elementen. Alleen het primair onderwijs en de rechterlijke macht kennen nog de automatische periodiek. In de andere sectoren worden periodieken alleen nog toegekend bij voldoende functioneren en bestaan ook mogelijkheden om extra periodieken toe te kennen bij zeer goed functioneren. De provincies zijn het verst met de herziening van het beloningsstelsel (zie box 2.1). De waterschappen springen uit de vergelijking omdat dit de enige sector is met een regeling voor collectieve resultatendeling.

In de meeste sectoren is op sectoraal niveau geregeld dat de werknemers een deel van de arbeidsvoorwaarden kunnen kiezen. De sectoren rijk, hbo, wetenschappelijk onderwijs, onderzoekinstellingen, rechterlijke macht, waterschappen, provincies, gemeenten en academische ziekenhuizen kennen een cafetariamodel. Bij de politie moet het cafetariamodel op regionaal niveau worden uitgewerkt.

#### **Box 2.1 Nieuw beloningsstelsel provincies**

In de sector provincies zal per 1 januari 2005 een nieuw beloningsstelsel worden ingevoerd. Dit systeem moet de provincies in staat stellen goede prestaties te belonen en zo ontwikkeling en het behalen van resultaat te stimuleren. Daarnaast moet het systeem het vermogen van de provincies vergroten om talent binnen te halen en te behouden. Ook veel andere sectoren kennen mogelijkheden om bewust en gedifferentieerd te belonen. Het systeem bij de provincies onderscheidt zich door de systematische aanpak en de samenhang die is aangebracht tussen jaargesprekken en beoordeling en het feit dat het nieuwe systeem in alle provincies op dezelfde wijze zal worden gehanteerd. Het beloningssysteem is gebaseerd op vier grondslagen: functiezwarte, structurele ontwikkeling, resultaten en marktwaarde. De functiezwarte bepaalt de indeling in de salarisschaal. De structurele ontwikkeling wordt zichtbaar door jaarlijks de afgesproken

ontwikkeling in de functie te beoordelen. De beoordeling wordt gebaseerd op een jaarlijkse cyclus van in ieder geval drie gesprekken: een planningsgesprek, een voortgangsgesprek en een evaluatie- en beoordelingsgesprek. De afspraken over competenties en resultaten worden gemaakt conform het SMART-principe, wat onder meer inhoudt dat deze meetbaar en acceptabel moeten zijn. De automatische periodiek wordt vervangen door een systeem waarin het functioneren van een medewerker wordt ingedeeld in drie klassen: zeer goed, normaal en matig/slecht. Bij de eerste hoort een beloningsstijging van 6%, bij de tweede van 3% en bij de derde met 1%. Krijgt het functioneren van een medewerker twee achtereenvolgende jaren het predikaat «matig/slecht» dan is de salarisstijging in het tweede jaar 0%. Daarbovenop kunnen extra, eenmalige, beloningen worden toegekend van 3 of 7% van het jaarsalaris op basis van geboekte resultaten. Ten slotte kunnen tijdelijke arbeidsmarkttoelagen worden verstrekt voor functies die moeilijk te vervullen zijn.

Tabel 7.35 geeft een schematische vergelijking van een aantal arbeidsvoorwaarden die op sectoraal niveau zijn afgesproken in de dertien overheidssectoren.

### Afspraken over personeelsbeleid in CAO's niet effectief

#### *Personeelsbeleid via CAO-afspraken*

In overheids-CAO's worden – naast afspraken over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden – ook afspraken gemaakt over het personeelsbeleid. In dit opzicht verschillen overheids-CAO's van CAO's in de marktsector, die voornamelijk feitelijke rechten en plichten van werknemers vastleggen. Ecorys-NEI heeft in 2003 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van afspraken over personeelsbeleid.<sup>1</sup> Onderwerp van onderzoek waren afspraken op het gebied van werk en zorg, ouderenbeleid en scholing. Uit het onderzoek blijkt dat de CAO een efficiënt middel is om afspraken vast te leggen over de primaire arbeidsvoorwaarden van grote groepen, maar geen geschikt middel is om het personeelsbeleid vorm te geven. De naleving en uitvoering van de afspraken is beperkt. De initiatieven op het gebied van vernieuwend personeelsbeleid zijn te sterk inspanningsgericht en weinig verplichtend van karakter. Vooral kwalitatieve afspraken voldoen in de praktijk niet. Dat komt mede doordat er te veel en te onduidelijke afspraken worden gemaakt. En de enkele verplichtingen die wel concreet en gebudgetteerd zijn komen in de praktijk slecht van de grond. Redenen hiervoor zijn dat veel werkgevers en werknemers niet op de hoogte zijn van de afspraken in de CAO en de capaciteit van HRM-afdelingen vaak te beperkt is om daadwerkelijk uitvoering te geven aan de afspraken. Gegeven het belang van de stimulering van de arbeidsparticipatie is deze bevinding zorgwekkend. Om de effectiviteit van de afspraken te vergroten zullen instellingen beter moeten worden geïnformeerd over het bestaan van afspraken en zouden concrete handleidingen aan de instellingen kunnen worden verstrekt om de implementatie te vergemakkelijken. Een meer vergaande oplossing zou zijn een sterkere binding te bewerkstelligen tussen de onderhandelingsbevoegdheid en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gemaakte afspraken. Op lange termijn zou het mogelijk zijn onderhandelingen over dergelijke onderwerpen te decentraliseren tot op het niveau van de ondernemingsraden na reservering van een deel van de loonruimte.

### Arbeidsmarktpositie overheid

<sup>1</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op de studie van W. Koolmees et al., CAO afspraken in de publieke sector, Ecorys-NEI, Rotterdam, 2003.

#### *Beleidsoverwegingen voor het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheidssectoren*

De beloningsvergelijking laat een zeer gedifferentieerd beeld zien, zowel

naar sector als naar opleidingsniveau. Door het ontbreken van actuele gegevens is niet vast te stellen hoe de beloningspositie van individuele werknemers is veranderd met behulp van de extra middelen die vanaf 2001 beschikbaar zijn gesteld. De arbeidsvoorwaarden van overheidswerknemers in aanvulling op het primaire loon kunnen de vergelijking met de marktsector gemakkelijk doorstaan, zoals bleek in paragraaf 2.4. Het taakveldonderwijs stak in 2001 ongunstig af tegen de andere overheidssectoren qua beloning.

Of negatieve beloningsafwijkingen ten opzichte van de marktsector ernstig zijn, hangt samen met de vraag of de doelstelling wordt gerealiseerd om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Op korte termijn worden geen knelpunten verwacht en kan worden volstaan met herschikkingen binnen het arbeidsvoorwaardenpakket. Op langere termijn kunnen zich echter wel knelpunten voordoen, zoals nader wordt uiteengezet in hoofdstuk 3. Het is dan ook van belang de ontwikkeling van de beloningspositie in de afzonderlijke onderdelen van de collectieve sector nadrukkelijk te blijven volgen.

De samenstelling van het arbeidsvoorwaardenpakket heeft invloed op het type werknemers dat wordt aangetrokken. Met de oriëntatie op verlofvoorzieningen en mogelijkheden om parttime te werken, heeft de overheid veel vrouwelijke werknemers aangetrokken. Uit onderzoek blijkt dat vrouwen aanzienlijk meer waarde hechten aan verlofvoorzieningen en mogelijkheden om parttime te werken dan mannen (tabel 7.8). Voor mannen is de primaire beloning van groter belang. Het aandeel van vrouwen in het personeelsbestand van de overheid neemt toe (tabel 7.2). In het primair onderwijs en de zorgsector vormen vrouwen de overgrote meerderheid, waardoor het personeelsbestand in dit opzicht geen afspiegeling meer vormt van de samenleving. Als de wervingsbehoefte van de overheid in de toekomst weer toeneemt door de uitstroom van oudere werknemers, is het de vraag of de overheid voldoende werknemers kan aantrekken op basis van de huidige arbeidsvoorwaarden, die vooral door vrouwen aantrekkelijk worden gevonden. Uit een analyse van databestanden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat werknemers in de marktsector minder belang hechten aan verlofvoorzieningen en de mogelijkheid om parttime te werken (tabel 7.9). De verschillen tussen de markt en overheid kunnen niet worden verklaard uit het grotere aandeel van vrouwen in het personeelsbestand van de overheid. Hoewel ook vrouwen in de marktsector meer belang hechten aan verlofvoorzieningen dan mannen, hechten zij daar minder belang aan dan vrouwen die bij de overheid werkzaam zijn. Een ander risico voor de wervingspositie van de overheid ligt in de relatieve beloningsachterstand van hoger opgeleiden. Juist in dit arbeidsmarktsegment wordt op middellange termijn krapte voorzien (zie hoofdstuk 3). Een heroriëntatie op de arbeidsvoorwaarden binnen sectoren lijkt daarom nodig. Mogelijkheden liggen daarbij in gedifferentieerde beloning, prestatiebeloning, functiedifferentiatie en het vervangen van verlofvoorzieningen door spaarmogelijkheden.

#### Gedifferentieerd belonen

Uit de beloningsvergelijking blijkt dat verschillende groepen van werknemers binnen sectoren een verschillende beloningspositie hebben ten opzichte van werknemers met dezelfde kenmerken in de marktsector. Belangrijk is de uitsplitsing naar opleidingsniveau. De overheid is als werkgever relatief onaantrekkelijk voor hoog opgeleiden en relatief aantrekkelijk voor laag opgeleiden. Generieke loonafspraken voor het

totale personeelsbestand van een sector leiden niet tot correctie van sterke beloningsverschillen tussen groepen werknemers. Naast generieke loonsverhogingen kunnen specifieke loonafspraken op zijn plaats zijn voor bepaalde groepen binnen de overheidssectoren. Het functieniveau, dat sterk samenhangt met het opleidingsniveau, kan hiervoor als aangrijpingspunt dienen.

De grote verschillen tussen sectoren in termen van de samenstelling van het personeelsbestand, de wervingsbehoefte op termijn en te verwachten knelpunten, geven bovendien aanleiding om verder na te denken over meer differentiatiemogelijkheden *tussen* overheidssectoren.

## Prestatiebeloning

Het vermogen van de overheid om personeel te werven en te behouden kan worden bevorderd door meer te belonen op basis van prestaties. In de huidige situatie bestaat een selectie-effect via werkhoud en de combinatie van arbeid en zorg (met name in zorg en onderwijs). De overheid kan ervoor kiezen deze motieven te beïnvloeden door middel van prestatiebeloning.<sup>1</sup> Meer beloningsdifferentiatie, in samenhang met een beoordelingssystematiek en gemeten prestaties, kan daarnaast een effectieve prikkel geven aan het functioneren van overheidsorganisaties. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat bij prestatiebeloning verschillende, veelal sectorspecifieke randvoorwaarden bepalend zijn voor de resultaten.<sup>2</sup> In de meeste sectoren is een begin gemaakt met meer prestatiegerichte beloning. Met uitzondering van de provincies is echter geen sprake van eenduidige, helder gecommuniceerde criteria op grond waarvan prestaties geldelijk worden gewaardeerd. Kenmerkend in dit verband is de opmerking van OESO-onderzoekers dat meer algemene systemen van prestatiebeloning in Nederland voorsnog ontbreken. In plaats hiervan, zo stellen zij, »the Netherlands focuses on personal competency», om hier onmiddellijk aan toe te voegen «but it is unclear how this is related to pay». In box 2.2 zijn enkele voorbeelden opgenomen van systemen van prestatiebeloning die in andere landen worden gehanteerd.

Het kabinet zal in het voorjaar van 2005 de voor- en nadelen onderzoeken van het voor een deel afhankelijk maken van de ambtenarensalarissen van de individuele werkresultaten.<sup>3</sup>

### Box 2.2 Buitenlandse voorbeelden van individuele prestatiebeoordeling

In het buitenland zijn meerdere voorbeelden te vinden van een effectieve koppeling van individuele prestatiebeoordeling aan beloningsdifferentiatie. Als wapen tegen wervingsproblemen en het ontbreken van carrièreperspectieven is binnen het onderwijs in Engeland en Wales in september 2000 «performance related pay» ingevoerd. Om het onderwijsniveau te verhogen en docenten te binden en motiveren is als onderdeel van dit programma bijvoorbeeld het «School Performance Award Scheme» ingevoerd als meetsysteem. Beloning vindt niet meer plaats op basis van het aantal dienstjaren alleen. Ook beoordeeld worden professionele eigenschappen, inhoudelijke kennis, de vaardigheid in het lesgeven, de vooruitgang van de leerlingen en de effectiviteit in bijkomende vaardigheden als ICT-gebruik. Op vergelijkbare wijze wordt in de Verenigde Staten bij de beoordeling van het intern functioneren van diverse overheidsdiensten gebruik gemaakt van een «Human Capital Scorecard». In Canada is in 1999 voor het leidinggevende personeel binnen de federale overheid het zogeheten «Performance Management Program» ingevoerd. Hierin staan centraal het bereiken van eenduidig gedefinieerde doelen, klantgerichtheid ten opzichte van de burgers en een transparante verantwoording van de omgang met publieke middelen. Door het bieden van een raamwerk voor een uniforme beoordeling van prestaties wordt gestreefd naar het herkennen en belonen van kennis, inzet en vaardigheden. Bij de Finse douane ten slotte is sprake van een verregaande integratie van individuele en collectieve beoordeling en beloning. Als onderdeel van een reorganisatie – waarin vereenvoudiging van de organi-

<sup>1</sup> Vgl. J. Hartog en H. Oosterbeek, Public and private sector wages in the Netherlands, in: *European Economic Review* 73 (1987) 97–114. Door het belonen van prestaties kunnen overheidsinstanties sturen in de samenstelling van het werknemersbestand. Zie met betrekking tot de identificatie van deze effecten P. Milgrom en J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, en R. Gibbons, Incentives in Organizations, in: *Journal of Economic Perspectives* 12 (1998) 115–32.

<sup>2</sup> Het bestaan van een prestatiecultuur is afhankelijk van diverse andere factoren, met als belangrijkste de kwaliteit van managers, de structurering van carrièrepaden, de mogelijkheden voor doorstroming en de mogelijkheden om te komen tot een vergrote verantwoordelijkheid.

<sup>3</sup> Dit is aangekondigd in het kabinetsstandpunt over het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur «Cultuur met en FORS postuur».

satie en het delegeren van bevoegdheden centraal stonden – is invulling gegeven aan een gewijzigd personeels- en beloningsbeleid. Doelen en prestatiecriteria zijn neergelegd in een «Balanced Scorecard». De concrete doelstellingen, die zowel kwalitatief als kwantitatief zijn, worden jaarlijks vastgesteld samen met het ministerie van Financiën. Hiervoor stelt de douanedienst een strategisch plan op voor drie jaar. Het centrale management van de douane maakt vervolgens resultaatafspraken met de districthoofden en deze op hun beurt met de individuele werknemers. Op basis van de behaalde resultaten op collectief en individueel niveau wordt vervolgens binnen een getrappt systeem beloond en feedback gegeven.<sup>1</sup>

## Func tiedifferentiatie

In het onderwijs en in de zorg zijn de loopbaanperspectieven beperkt. Func tiedifferentiatie kan het loopbaanperspectief vergroten en zo het werken in deze onderdelen van de publieke sector aantrekkelijker maken. In het onderwijs is serieus werk gemaakt van func tiedifferentiatie. Inmiddels zijn diverse nieuwe functies ontstaan. Voorbeelden daarvan zijn de functie van onderwijsondersteuner, lerarenondersteuner en senior-leraar. Door taakspecialisatie – het toeleggen van een docent op een taak als bijvoorbeeld leerlingenbegeleider of ict-coördinator – worden de verschillende kwaliteiten en voorkeuren bovendien beter worden benut. Ook in de zorgsector worden nieuwe functies gecreëerd. Voorbeelden zijn *de nurse practitioner* en *de physician assistant*, die de taken van medici moeten verlichten.

Naast verbetering van de loopbaanperspectieven kan func tiedifferentiatie ook helpen arbeidsmarktknelpunten te voorkomen. Om func tiedifferentiatie te realiseren moeten instellingen beschikken over een func tiewaarderingsstelsel en een loopbaan- en opleidingsbeleid. De Wet beroepen in het onderwijs (BIO) in het onderwijs en de Wet Beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG) in de zorgsector ondersteunen dit. Op basis van deze wetten wordt bepaald aan welke bekwaamheidseisen het personeel moet voldoen en op welke wijze de bekwaamheid van het personeel kan worden onderhouden. Zo kan de instroom op de arbeidsmarkt, maar ook de doorstroom naar andere functies worden verbeterd. Niet alle instellingen maken in gelijke mate gebruik van de mogelijkheden om mensen in een grotere verscheidenheid van functies aan te trekken. Dat kan onder meer liggen aan de financiële consequenties die aan func tiedifferentiatie verbonden kunnen zijn en weerstanden die binnen de instellingen kunnen bestaan.<sup>2</sup>

## Spa ren voor betaald verlof

In de Wet Arbeid en zorg is een groot aantal regelingen voor verlof vastgelegd; veelal gaat het daarbij om een recht op onbetaald verlof. Voor een deel van deze verlofvormen is in de rechtspositieregelingen van de verschillende overheidssectoren vastgelegd dat tijdens het verlof gedeeltelijke of volledige loondoorbetaling plaatsvindt. Wanneer de levensloopregeling in 2006 van kracht wordt, is het te overwegen om werknemers zelf in grotere mate verantwoordelijk te maken voor het sparen voor loondoorbetaling tijdens het verlof. Hierdoor dalen de lasten van werkgevers en komt er meer ruimte voor verbetering van de primaire beloning. Bovendien nemen de keuzemogelijkheden van werknemers toe.

<sup>1</sup> Een overzicht van deze en andere internationale initiatieven op het vlak van aansturing, bekostiging en regulering wordt gegeven in T. Kwakkelstein, M. van de Bovenkamp en A. Revenboer, *International initiatieven ter verbetering van publieke prestaties; 25 case beschrijvingen*, TNO Arbeid, Hoofddorp, 2004.

<sup>2</sup> Zie Ministerie van OCW, *Nota Werken in het onderwijs 2004*, Den Haag.