

advies

06
04

Voorkomen arbeidsmarkt-
knelpunten collectieve sector

SER

Sociaal-
Economische
Raad

advies

Voorkomen arbeidsmarkt- knelpunten collectieve sector

Uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en de Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Publicatienummer 4, 19 mei 2006

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.

Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2006, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: ser.info@ser.nl

Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-923-4

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
2 Adviesaanvraag en reikwijdte advisering	15
2.1 Adviesaanvraag	15
2.2 Reikwijdte advisering	16
3 Probleemanalyse	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Arbeidsmarkt en collectieve sector	19
3.3 De sector onderwijs	21
3.4 De sector zorg en welzijn	23
4 Visie van de raad	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Zorg over dreigende personeelstekorten	25
4.3 Algemeen sociaal-economisch beleid	28
4.4 Arbeidsmarktbeleid collectieve sector (algemeen)	29
4.4.1 Aanbevelingen commissie-Van Rijn (2001)	29
4.4.2 Oplossingsrichtingen Trendnota (2006)	32
4.4.3 Vergroting wervingskracht	33
4.4.4 Beperking arbeidsvraag	35
4.4.5 Vergroting arbeidsaanbod	39
4.5 Gericht beleid voor knelpuntsectoren: onderwijs	42
4.5.1 Inleiding	42
4.5.2 Algemeen	42
4.5.3 Vergroten wervingskracht	43
4.5.4 Beperken arbeidsvraag	46
4.5.5 Vergroten aanbod	47
4.6 Gericht beleid voor knelpuntsectoren: zorg en welzijn	47
4.6.1 Inleiding	47
4.6.2 Algemeen	47
4.6.3 Vergroting arbeidsaanbod	50
4.6.4 Verhoging (arbeids)productiviteit	54
4.6.5 Beperking arbeidsvraag	58
4.7 Conclusies	59

Bijlagen

1	Adviesaanvraag over het voorkomen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector	65
2	Probleemanalyse	69
3	Samenstelling Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken	95



SAMENVATTING

Samenvatting

Dit advies bevat de reactie van de Sociaal-Economische Raad op de adviesaanvraag over het voorkómen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. Hierover hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – namens het kabinet – op 20 december 2005 advies gevraagd.

Zorg over dreigende personeelstekorten

De raad concludeert op basis van beschikbare ramingen van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt dat vooral op middellange termijn structurele spanningen en knelpunten te verwachten zijn voor de collectieve sector. Een aantal onderdelen van de collectieve sector zal reeds op afzienbare termijn te maken krijgen met kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan in het bijzonder hoger opgeleid personeel. Daardoor kan de kwaliteit van de publieke dienstverlening in het gedrang komen en kan er een groeiende (loon)concurrentie ontstaan tussen de collectieve sector en de marktsector.

Vooraf de sectoren onderwijs en zorg (inclusief welzijn) kunnen forse knelpunten verwachten. De vergrijzing speelt hierbij een belangrijke rol.

In de *onderwijssector* ontstaat een grote vervangingsvraag doordat veel leerkrachten (vervroegd) met pensioen gaan. Vooral in het voortgezet onderwijs is sprake van een urgent probleem. Hier zal binnen 6 à 7 jaar een aanzienlijk deel van het huidige, vergrijzde personeelbestand uitstromen, terwijl de nieuwe aanwas vooralsnog verre van toereikend zal zijn om dit gat op te vullen. In het bijzonder de technische en bètavakken zullen hiervan extra hinder ondervinden. In het primair onderwijs wordt al vanaf 2010 een geleidelijk oplopend tekort aan leraren verwacht.

De raad vindt dit een bijzonder zorgelijk vooruitzicht. Onderwijs is immers hét instrument om mensen in staat te stellen hun bijdrage te leveren aan de alom gewenste ontwikkeling naar een kenniseconomie en om te komen tot een verhoging van de arbeidsdeelname en een verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking. Hier is dus sprake van een meervoudig probleem.

De *sector zorg en welzijn* legt nu al een aanzienlijk beslag op de arbeidsmarkt. Dit zal de komende jaren nog verder toenemen als gevolg van een stijgende zorgconsumptie. Dit zal in onderdelen van de sector reeds op middellange termijn leiden tot grote tekorten aan verzorgend en verplegend personeel. Volgens de raad zal de acceptatie van tekortschietende dienstverlening in de zorgsector laag zijn.

In vergelijking met de situatie van enkele jaren geleden, toen delen van de collectieve sector eveneens kampten met ernstige problemen bij de vervulling van vacatures, heeft deze problematiek nu een meer structureel karakter. Zij wordt nog versterkt door het aantrekken van de economie.

Algemeen sociaal-economisch beleid

De raad stelt vast dat de arbeidsmarkt voor de collectieve sector onderdeel uitmaakt van een bredere arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt als zodanig is dynamisch van aard en de resultante van een veelheid van factoren. De raad acht algemeen sociaal-economisch beleid nodig om arbeidsmarktknelpunten zoveel mogelijk te voorkomen. Dit is in het belang van zowel de collectieve sector als de marktsector en daarmee van de gehele economie.

Ten aanzien van het te voeren algemeen sociaal-economisch beleid – dat meer uitgebreid aan de orde zal komen in het komend najaar uit te brengen advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn – bepleit de raad maatregelen gericht op vergroting van de arbeidsdeelname en verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking. Zo moeten belemmeringen worden weggenomen om de toetreding tot de arbeidsmarkt te bevorderen en om een uitbreiding mogelijk te maken van het gemiddelde aantal jaarlijks gewerkte uren. Van belang zijn ook preventie van ziekteverzuim en de beschikbaarheid van voorzieningen op het terrein van de combinatie van arbeid en zorg. Daarnaast moet de aandacht blijvend uitgaan naar de bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werkenden, waarvoor een leeftijdsbewust personeelbeleid van belang is. Niet in de laatste plaats is het noodzakelijk de arbeidsmarktkansen voor jongeren en personen behorend tot etnische minderheden te vergroten.

Beleid voor de collectieve sector

Ten aanzien van het beleid voor de collectieve sector, meent de raad dat de aanbevelingen van de zogeheten commissie-Van Rijn (2001) ook nu nog actueel zijn. Deze aanbevelingen betreffen via cao-trajecten te maken afspraken gericht op: verbetering van de wervingskracht, optimalisatie van de inschakeling van personeel en behoud van personeel voor de collectieve sector.

De raad noemt de wervingskracht van (onderdelen van) de collectieve sector een belangrijke factor in het kader van een goede personeelsvoorziening. Deze is afhankelijk van uiteenlopende factoren, zoals: arbeidsvoorwaarden, werkinhoud en loopbaanperspectief. De raad bepleit uiteenlopende maatregelen gericht op het aantrekkelijker maken van het werken in de collectieve sector. Zo zou er voldoende ruimte moeten zijn voor de professionele beroepsuitoefening van werkenden in deze sector. Verder dient er ook meer waardering te komen voor hun professionele kwaliteiten, moeten zij worden gestimuleerd hun talenten te ontwikkelen en daartoe ook worden uitgedaagd door verbetering van loopbaanperspectieven. Dit is ook van belang voor het kunnen behouden van eenmaal aangetrokken personeel. Een dergelijk beleid kan bijdragen aan verbetering van de status van een baan in de collectieve sector en daarmee ook aan een positief imago van de sector.

De raad ziet *scholing* als een cruciaal instrument voor het zoveel mogelijk voorkomen en oplossen van arbeidsmarktknelpunten. Ten aanzien van de *arbeidsvoorwaarden* wijst hij erop dat het voor cao-partijen in de collectieve sector van groot belang is om de beschik-

king te hebben over een zodanige financiële ruimte dat zij een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket kunnen samenstellen.

Verder pleit de raad voor de inzet van instrumenten gericht op de bevordering van de *productiviteit* met het oog op een beperking van de vraag naar in het bijzonder hoog opgeleiden in de collectieve sector. Hij vraagt ook aandacht voor de betekenis van goed management voor de verbetering van de productiviteit en de dienstverlening. Uit onderzoek blijkt namelijk dat er grote verschillen zijn in de effectiviteit van onderwijs- en zorginstellingen.

Beleid voor knelpuntsectoren

Meer specifiek beleid is nodig voor sectoren waar de grootste problemen worden verwacht, te weten de sectoren onderwijs en zorg en welzijn. De raad gaat in het advies niet specifiek in op de problematiek en oplossingsrichtingen voor gemeenten en provincies en andere overheidssectoren; deze zullen namelijk de aandacht krijgen in een advies dat de Raad voor het Overheidspersoneel zal uitbrengen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor de *onderwijssector* acht de raad vooral een verbetering van de status en het imago van het werken in het onderwijs noodzakelijk. Werken in het onderwijs moet aantrekkelijker worden om voldoende en gekwalificeerd personeel te kunnen werven. Van belang hiervoor zijn onder meer versterking van de professionaliteit, vergroting van loopbaanperspectieven en verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Daarnaast bepleit de raad voort te gaan met bevordering van de zij-instroom en de instroom in lerarenopleidingen.

Bij beleid voor de *sector zorg en welzijn* dient rekening te worden gehouden met de verschillende omvang, aard en urgentie van knelpunten per deelsector. In de zorgsector moet volgens de raad meer worden geïnvesteerd in scholing en het op peil houden van menselijk kapitaal. Daarnaast ziet hij reële mogelijkheden voor een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Daarbij dient de kwaliteit van de zorgverlening op peil te blijven en mag de werkdruk van het personeel niet stijgen. De raad denkt daarbij met name aan het verder doorvoeren van taakherschikking en het inzetten van werknemers in nieuwe functies/beroepen en aan het anders organiseren van de zorg. Ook wijst hij op de bijdrage die een bevordering van een gezonde leefstijl kan leveren aan beperking van de zorgconsumptie en daarmee aan beperking van de vraag naar personeel in de zorgsector.



ADVIES

1 Inleiding

Met dit advies reageert de raad op de adviesaanvraag die hij heeft ontvangen over het voorkomen van dreigende arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben deze adviesaanvraag op 20 december 2005 namens het kabinet aan de raad gezonden¹.

De adviesaanvraag bevat een beknopte aanduiding van de arbeidsmarktknelpunten die het kabinet in de collectieve sector verwacht. Volgens het kabinet kunnen deze knelpunten een druk leggen op de gehele economie. Tegen deze achtergrond legt het kabinet de raad de vraag voor “welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat dreigende arbeidsmarktknelpunten als gevolg van de algemeen stijgende (vervangings)vraag naar hoog opgeleiden zullen leiden tot een generieke concurrentie en dus prijsopdrijving tussen de publieke en private sector op met name het vlak van de primaire arbeidsvoorwaarden”.

Het dagelijks bestuur van de raad heeft de voorbereiding van het advies opgedragen aan zijn Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken². De raad heeft het advies vastgesteld in zijn vergadering van 19 mei 2006³.

Opbouw advies

Hoofdstuk 2 bevat een weergave van de adviesaanvraag en gaat in op de reikwijdte van de advisering. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een beknopte analyse van de voorgelegde problematiek. In hoofdstuk 4 geeft de raad zijn visie hierop en spreekt hij zich uit over beleidsmaatregelen gericht op het voorkomen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector.

1 De adviesaanvraag is als bijlage 1 bij dit advies opgenomen.

2 De samenstelling van de commissie is opgenomen als bijlage 3.

3 Het verslag van de raadsvergadering is te raadplegen op de website van de SER (www.ser.nl).

2 Adviesaanvraag en reikwijdte advisering

2.1 Adviesaanvraag

Doordat de samenleving gaat vergrijzen en ontgroenen, zullen er – aldus het kabinet in de adviesaanvraag – binnen afzienbare tijd structurele arbeidsmarktknelpunten ontstaan. Deze knelpunten zullen zich voordoen in bijna alle economische sectoren, zowel in de marktsector als in de collectieve sector.

De verwachte economische groei kan deze ontwikkeling nog versterken.

In de collectieve sector verwacht het kabinet relatief grote knelpunten. Hierop is in de *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*¹ uitgebreid ingegaan.

Met name de *publieke sector* (vooral onderwijs, gemeenten en provincies) zal door het relatief sterk verouderde personeelsbestand over een aantal jaren te maken krijgen met een grote uitstroom van personeel – en als gevolg daarvan een omvangrijke vervangingsvraag. In de publieke sector werken relatief veel hoog opgeleiden. Naar verwachting zal ook vanuit de marktsector de vraag naar hoger opgeleiden toenemen. Het aanbod van hoger opgeleiden zal echter minder groeien dan de totale vraag ernaar.

In het andere deel van de collectieve sector, de *semipublieke sector* (voornamelijk de sector zorg en welzijn), leidt de stijgende zorgvraag tot een steeds groter beroep op de arbeidsmarkt. Zonder aanvullend beleid zal het beslag van de sector zorg en welzijn op de arbeidsmarkt in 2025 bijna verdubbeld zijn.

Het kabinet maakt in dat verband melding van een nog te verschijnen onderzoek door Ecorys en SEOR *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, dat de arbeidsmarktknelpunten voor de collectieve sector in kaart brengt².

Volgens het kabinet kan de fors aantrekkende vraag naar voldoende, goed en gekwalificeerd personeel in de collectieve sector leiden tot grote problemen op de arbeidsmarkt, niet alleen voor de werkgevers in de collectieve sector, maar ook voor andere vragers op de arbeidsmarkt. Dit kan resulteren in een opwaartse druk op de loonkosten voor alle werkgevers. Niet alleen het prijseffect kan onaanvaardbare gevolgen hebben voor de prestaties van de gehele economie, ook het volume-effect van moeilijk vervulbare of onvervulbare vacatures kan leiden tot een minder dan optimaal functionerende economie.

Vragen aan de raad

Het kabinet vraagt aan de raad: “(...) welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat dreigende arbeidsmarktknelpunten als gevolg van de algemeen stijgende (vervan-

1 *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 301, nrs. 1-2).

2 Dit onderzoek is in maart 2006 afgerond.

gings)vraag naar hoog opgeleiden zullen leiden tot een generieke concurrentie tussen de publieke en private sector op met name het vlak van de primaire arbeidsvoorwaarden. Hoe kan worden voorkomen dat een fors aantrekkende vraag naar hoogopgeleid personeel een druk legt op de gehele economie?"

Het kabinet vraagt de raad hierbij in elk geval in te gaan op maatregelen op het terrein van productiviteit, scholing en arbeidsvoorwaarden. Dit moet het mogelijk maken het schaarse aanbod van arbeid optimaal te verdelen over alle vragers naar arbeid, waarbij zowel het voorzieningenniveau in de collectieve sector als de productie in de marktsector op een verantwoord peil blijft. Dit alles bij een beheersbare en vergeleken met het buitenland concurrerende looninflatie.

Tevens vraagt het kabinet de raad aan te geven of er voor de verschillende onderdelen van de collectieve sector een verschillende aanpak nodig of denkbaar is.

Van de zijde van het ministerie van BZK is toegelicht dat het kabinet ervoor heeft gekozen de raad over dit vraagstuk te consulteren vanwege de omvang en importantie van de problematiek. Deze beperkt zich namelijk niet tot de collectieve sector; ze kan uitstralings-effecten hebben naar de marktsector en de gehele economie. Toegelicht is verder dat voor het kabinet een wezenlijke vraag is in hoeverre ten opzichte van generiek beleid specifiek beleid nodig is.

2.2 Reikwijdte advisering

De raad stelt vast dat het hem ter advisering voorgelegde vraagstuk raakvlakken heeft met in voorbereiding zijnde advisering van de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP)³ en van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ).

Zo heeft de minister van BZK de ROP op 15 december 2005 verzocht advies uit te brengen over de vraag hoe verwachte toekomstige structurele arbeidsmarktknelpunten in de overheidssectoren kunnen worden voorkomen⁴. De minister vraagt de ROP hoe de verwachte arbeidsmarktknelpunten bij de overheid kunnen worden bestreden "zonder dat dit door een te grote druk op de loonkosten leidt tot een aantasting van het niveau van de collectieve voorzieningen". De minister wil van de ROP weten welke generieke en specifieke maatregelen nodig zijn om de arbeidsmarktknelpunten in de overheidssectoren⁵ tegen te gaan en wat hierbij de mogelijkheden zijn om maatwerk te leveren (verschillende maatregelen op verschillende plaatsen). Tevens vraagt de minister de ROP na te gaan waar

3 De ROP is het centrale overlegplatform van de gezamenlijke werkgevers en centrales van werknemers bij de overheid.

4 Adviesaanvraag van 15 december 2005 van de minister van BZK aan de ROP inzake arbeidsmarktknelpunten. In dit verband is relevant dat de minister van BZK onder meer belast is met de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid.

5 Het betreft de bestaande overheidssectoren die elk hun eigen arbeidsvoorwaardenoverleg kennen.

de knelpunten het grootst zijn, opdat daar bij voorrang met de aanbevolen beleidsmogelijkheden kan worden gestart.

Verder is bij de RVZ een advies over arbeidsmarkt en zorgvraag in voorbereiding. Dit vloeit voort uit het verzoek van de minister van VWS aan de RVZ om in zijn werkprogramma het thema 'Arbeidsmarkt en zorgvraag' op te nemen. Aanleiding daartoe vormt de verwachting dat in de toekomst onvoldoende arbeidskrachten beschikbaar zullen zijn voor de toenemende zorgbehoefte. Daarom zal een ingrijpende andere beantwoording van de zorgvraag nodig zijn. Naar de raad begrijpt zal de RVZ zijn advisering toespitsen op de *caresector* (zowel intra- als extramuraal), omdat daar de grootste problemen worden verwacht. De te verwachten problemen op de arbeidsmarkt en mogelijke oplossingsrichtingen zullen in het advies van de RVZ aan de hand van een tweetal ziektebeelden worden geïllustreerd.

Met het oog op de afstemming van de advisering door de raad met die van de ROP en de RVZ heeft hierover tijdens de adviesvoorbereiding onderlinge informatie-uitwisseling plaatsgehad.

In het voorliggende advies richt de raad zich op de arbeidsmarkt voor de collectieve sector en de te verwachten toekomstige ontwikkelingen, in relatie tot de gehele arbeidsmarkt. Voor de definiëring van de collectieve sector sluit hij aan bij de omschrijving die is gekozen in het eerder genoemde onderzoeksrapport van Ecorys en SEOR. Daarin wordt de collectieve sector gedefinieerd als de overheid en de sector zorg en welzijn⁶.

Op basis van de beschikbare gegevens inventariseert de raad te verwachten knelpunten (kwantitatief en kwalitatief) in de collectieve sector en onderdelen daarvan. Hiervan uitgaande staat hij stil bij mogelijke oplossingsrichtingen. Overeenkomstig het verzoek van het kabinet gaat hij in elk geval in op maatregelen op het terrein van productiviteit, scholing en arbeidsvoorwaarden. Daarbij richt hij zich primair op generiek beleid en, voor zover er sprake is van specifieke knelpunten in bepaalde onderdelen van de collectieve sector, eveneens op toegesneden of specifieke oplossingen.

6 Ecorys, SEOR (2006) *Vraag en aanbod in de collectieve sector tot 2013*, Den Haag, p. 9.

3 Probleemanalyse

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een verkorte weergave van een nadere analyse die de raad heeft gemaakt van de voorgelegde problematiek. Een meer uitgebreide versie van deze analyse is opgenomen in bijlage 2 bij het advies. De analyse is gebaseerd op recente gegevens en conclusies van verschillende onderzoeksrapporten, waaronder ook het in de adviesaanvraag aangekondigde rapport van Ecorys/SEOR *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*¹.

Vastgesteld moet worden dat de beschikbare gegevens van uiteenlopende aard zijn. Zo hebben zij betrekking op verschillende termijnen of op een beperkt aantal sectoren of deelgebieden van de collectieve sector en zijn mede bepaald door de (uiteenlopende) veronderstellingen en onderzoeksmethoden die zijn gehanteerd. Van belang is verder dat de uitkomsten van onderzoek naar toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met veel onzekerheden gepaard gaan: naarmate de termijn waarop ze betrekking hebben verder in de toekomst ligt, zijn de uitkomsten met meer onzekerheden omgeven. Ook de gehanteerde aannames kunnen van grote invloed zijn op de onderzoeksuitkomsten. Al met al is het dan ook lastig een eenduidig en precies beeld te verkrijgen van toekomstige arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en van bredere problemen die daarmee verbonden zijn.

Hierna volgt eerst een schets van enkele meer algemene arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en wordt stilgestaan bij enkele noties betreffende de werking van de arbeidsmarkt (paragraaf 3.2). Vervolgens komt een tweetal sectoren aan de orde waar de grootste arbeidsmarktknelpunten worden verwacht, te weten de onderwijssector (paragraaf 3.3) en de sector zorg en welzijn (paragraaf 3.4).

3.2 Arbeidsmarkt en collectieve sector

Het kabinet schetst in de adviesaanvraag een zeer algemeen beeld van de toekomstige arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en daaruit voortvloeiende sociaal-economische vraagstukken. Dit beeld wordt in grote lijnen bevestigd door andere onderzoeksrapporten en nota's.

Zo blijkt uit het Ecorys/SEOR-rapport dat tot 2013 personeelstekorten zijn te verwachten in het primair en het voortgezet onderwijs en bij het verzorgend en verplegend personeel. In andere sectoren worden personeelsoverschotten geraamd. Voor de sectoren

1 Ecorys, SEOR (2006) *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, op. cit.

Veiligheid en Openbaar Bestuur worden er – volgens genoemd rapport – behoudens tekorten voor specifieke beroepen, geen arbeidsmarktknelpunten voorzien. Hierbij moet worden aangetekend dat het kabinet – blijkens de adviesaanvraag – knelpunten verwacht voor gemeenten en provincies. Door hun sterk verouderde personeelsbestand zullen zij over een aantal jaren te maken krijgen met een grote uitstroom van personeel en daardoor zal een omvangrijke vervangingsvraag ontstaan, met name naar hoger opgeleiden. In aanmerking nemend dat de problematiek voor gemeenten en provincies en overige overheidssectoren – inclusief de risico's voor de kwaliteit van hun dienstverlening – meer specifiek de aandacht zal krijgen in het advies van de ROP, gaat de raad hierop in het voorliggende advies niet uitgebreid in.

Vooraf op de middellange termijn worden arbeidsmarktknelpunten voor de collectieve sector verwacht. In het bijzonder na 2010 neemt de uitstroom door de vergrijzing sterk toe. Het Ecorys-rapport bevestigt de raming in de adviesaanvraag dat zich als gevolg van demografische ontwikkelingen (vergrijzing en ontgroening) binnen afzienbare tijd structurele arbeidsmarktknelpunten zullen voordoen in bijna alle economische sectoren (marktsector en collectieve sector).

De concurrentie tussen de marktsector en de collectieve sector om schaars hoogopgeleid personeel zal toenemen. De toekomstige vervangingsvraag van hoger opgeleiden is immers groter dan bij andere opleidingsniveaus, zodat de concurrentie zich zal toespitsen op deze groep.

De algemeen stijgende vraag naar hoger opgeleiden zal volgens de adviesaanvraag kunnen leiden tot concurrentie op met name het vlak van de primaire arbeidsvoorwaarden, hetgeen kan resulteren in een opwaartse druk op de loonkosten voor alle werkgevers. Als gevolg van personeelstekorten kan ook de publieke dienstverlening in gevaar komen.

De geschetste problemen lijken urgenter te worden tegen de achtergrond van recente ramingen van de ontwikkelingen van de werkzame beroepsbevolking. Rond 2016 zou de werkzame beroepsbevolking gaan krimpen.

De werking van de arbeidsmarkt, enkele noties

Zoals ook uit het voorgaande kan worden opgemaakt, kan niet eenvoudigweg worden gesproken van 'de' arbeidsmarkt van de collectieve sector. Deze maakt onderdeel uit van een bredere arbeidsmarkt. In dat verband is relevant dat de arbeidsmarkt als zodanig dynamisch van aard is. Zij is de resultante van een veelheid van factoren, zoals: demografie, economisch en sociaal beleid, technologische ontwikkeling, globalisering. In beginsel bestaat er slechts één arbeidsmarkt, waarop ook de overheid als partij opereert.

Relevant is verder dat de arbeidsmarkt op de lange termijn naar evenwicht tendeeft. Op de korte en middellange termijn kunnen zich echter knelpunten voordoen, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele of demografische omstandigheden. Deze knelpunten leiden enerzijds tot kosten voor het individuele bedrijf (of de instelling) en hangen samen met

een verlies aan productie als gevolg van personeelstekorten. Voor de collectieve sector geldt daarbij als extra probleem dat het veelal om diensten gaat waarbij burgers en andere belanghebbenden geen uitwijkmogelijkheden hebben. Anderzijds zijn er de kosten voor de maatschappij, die samenhangen met de reacties van bedrijven op tekorten (verandering van de arbeidsproductiviteit, effecten op loonkosten).

Voor het wegnemen van arbeidsmarktknelpunten kan generiek of specifiek beleid worden ingezet dan wel een combinatie daarvan.

3.3 De sector onderwijs

Huidige situatie

Op dit moment is de arbeidsmarkt in het primair en voortgezet onderwijs in *kwantitatieve* zin vrijwel in evenwicht. Dit neemt niet weg dat zich in *kwalitatieve* zin wel knelpunten voordoen (zoals onbevoegden voor de klas). Ook zijn er op dat punt regionale verschillen. Het huidige evenwicht is te danken aan onder meer beleidsintensiveringen gericht op lerarentekorten, het verbeteren van salarissen en het stimuleren van de zij-instroom. Verder is de uitstroom naar de marktsector de afgelopen jaren gedaald als gevolg van de aanhoudend magere conjunctuur. Ook is de groei van het leerlingenaantal kleiner dan eerder werd verondersteld. Daarnaast spelen beleidsontwikkelingen mee als het niet langer ondersteunen van onderwijs in de allochtone levende talen en de introductie van marktwerking in de uitvoering van de inburgering.

Uiteenlopende ontwikkelingen zijn van invloed op de onderwijsarbeidsmarkt, waaronder ook de conjunctuur. Om die reden wordt bij ramingen wel gewerkt met verschillende conjunctuurscenario's.

Oplopende tekorten in het primair en voortgezet onderwijs

Wat het primair onderwijs betreft, wordt vanaf 2010 een geleidelijk oplopend tekort aan leraren verwacht. In het laagconjunctuurscenario is dit een laag tekort, in het hoogconjunctuurscenario zal het tekort een stuk groter zijn.

Voor het voortgezet onderwijs wordt in de *Nota werken in het onderwijs 2006* van het ministerie van OCW een aanzienlijk tekort aan leerkrachten voorzien. Als de economie tot 2010 sterk aantrekt, kan het tekort zelfs oplopen tot circa 5 procent van het totale aantal banen in 2010. Valt de economische ontwikkeling tegen, dan blijft het tekort beperkt tot 2 procent, maar dit loopt dan in 2015 op naar 8 procent. In het hoogconjunctuurscenario bedraagt het tekort zelfs 10 procent van de werkgelegenheid in het voortgezet onderwijs. Oorzaak van het grote verwachte tekort in het voortgezet onderwijs is vooral de grote uitstroom van leraren die met (pre)pensioen gaan. Doordat in deze sector sprake is van een relatief sterke vergrijzing, beloningsachterstanden en achterblijvende beloningsgroei van jonge werknemers, dreigen hier de grootste knelpunten.

Bve-sector en hoger onderwijs

In de bve-sector, voor hogescholen en universiteiten zal de vraag naar personeel in alle scenario's toenemen door een stijgende studentenpopulatie². Deze sectoren kennen wel een verschillende problematiek.

Voor de bve-sector en hogescholen krijgen de komende jaren te maken met een stijgende studentenpopulatie. Tegelijkertijd zal daar een grote uittocht plaatsvinden van oudere docenten. Voor het beroepsonderwijs zijn er mogelijkheden om (praktijk)-docenten aan te trekken vanuit het relevante bedrijfsleven.

Voor de sector universiteiten geldt dat de uitstroom van academici en onderwijspersoneel hoog ligt rond de leeftijd van 30 jaar. Op wetenschappelijk niveau ontstaan er op de langere termijn juist grote overschotten aan pedagogisch personeel.

Knelpunten

De raad heeft met betrekking tot de onderwijssector reeds eerder zijn zorg geuit over de relatief ongunstige positie van deze sector op de arbeidsmarkt. In zijn advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak*³ (2005) stelde hij dat de arbeidsmarktsituatie een ernstige bedreiging vormt voor de gewenste ontwikkeling van onderwijsinstellingen naar maatschappelijke ondernemingen.

De gedurende een korte periode voorziene massale uittrekking van leerkrachten vanwege (pre)pensioenen, leidt tot een hoge vervangingsbehoefte in diezelfde periode. Als gevolg daarvan zal de komende tien jaar, vooral bij leraren in het voortgezet onderwijs, een groot vervangingsprobleem optreden.

De verwachte tekorten zullen ertoe leiden dat scholen in de toekomst niet kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel. Zij moeten dan noodoplossingen zoeken, zoals vacatures langer onvervuld laten, genoeg nemen met personeel zonder lesbevoegdheid of meer lessen laten uitvallen.

De zorgwekkende situatie ten aanzien van de toekomstige personeelsvoorziening in het onderwijs, en meer in het bijzonder het voortgezet onderwijs, krijgt nog een extra dimensie gezien de rol die onderwijs vervult als leverancier van toekomstige arbeidskrachten (zogeneten scharnierfunctie van het onderwijs). De maatschappij ontwikkelt zich immers meer en meer in de richting van een kennissamenleving waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en kennis opgedaan in het initieel onderwijs gedurende het werkzame leven keer op keer opgefrist en aangevuld moet worden. Van belang is verder dat Nederland zich via de Lissabon-agenda heeft verbonden aan een groot aantal doelstellingen gericht op versterking van de concurrentiepositie in een steeds meer internationale economie. Het onderwijs vervult hierbij een essentiële rol.

2 Zie bijvoorbeeld: OCW (2005) *Onderwijsdeelname 1990-2020: Beelden anno 2005*, Den Haag.

3 SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, Den Haag, p. 132.

3.4 De sector zorg en welzijn

Heterogene sector

De sector zorg en welzijn is een heterogene sector met veel specialisaties. Het gaat daarbij om beroepen waarvoor een gerichte opleiding is vereist en die men vrijwel uitsluitend in deze sector kan uitoefenen. In 2003 werkten er in de sector ongeveer 959.000 werknemers en zelfstandigen (minstens 12 uur per week), van wie ruim 720.000 in de zorg (exclusief vele tienduizenden zogeheten alfa-hulpverleners die gedurende minder dan 12 uur per week werken).

Langetermijnramingen

De ramingen van de ontwikkeling van de zorgbehoefte en het zorggebruik op langere termijn, bieden een diffuus beeld. In dit verband is van belang dat de effecten van cruciale determinanten op het langetermijngebruik van zorgvoorzieningen moeilijk zijn te voorspellen en te kwantificeren. Zo is onduidelijk hoe de veronderstelde hogere levensverwachting zal uitwerken op de verhouding tussen gezonde en zorgbehoevende levensjaren en daarmee op de zorgbehoefte. Ook is onduidelijk welke gevolgen toekomstige welvaarts- en inkomensontwikkelingen hebben voor de zorgconsumptie. Ondanks het diffuse beeld van de ramingen kunnen daaraan enkele indicatieve gegevens worden ontleend.

Zo zullen de verwachte toename van de vraag naar zorg en de steeds verder toenemende medische mogelijkheden gepaard gaan met een stijgende behoefte aan personeel in de zorgsector. Dit geldt voor de zorgsector in het algemeen, maar moet worden gedifferentieerd naar deelsectoren. De personeelstekorten dreigen vooral in de thuiszorg en in de verpleeg- en verzorgingstehuizen.

Verwacht wordt dat op de langere termijn de werkgelegenheid in de zorg per jaar met 30.000 arbeidsplaatsen (fte) zal toenemen. Dit zou betekenen dat de gehele groei van het arbeidsaanbod naar de zorg toe zou moeten om te kunnen voldoen aan de personeelsbehoefte in de zorgsector.

Uitgaande van een volumegroei van 2,5 procent per jaar in de sectoren zorg en welzijn en van een evenredige toename van het personeel, zouden in 2025 circa 1,8 miljoen personen in deze sectoren werkzaam moeten zijn.

Uit de beschikbare langetermijnprognoses blijkt dat bij een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit in de zorgsector de vraag op de arbeidsmarkt in 2025 bijna verdubbelt.

Middellangetermijnramingen

Uiteenlopende onderzoeksrapporten bieden een vrij consistent beeld van de te verwachten arbeidsknelpunten op de middellange termijn. Volgens het Ecorys-rapport zal de stijgende zorgconsumptie leiden tot grote tekorten aan verzorgend en verplegend personeel, die verschillend kunnen zijn voor de intramurale zorg en de thuiszorg enerzijds en voor

de extra- en semimurale zorg anderzijds. Rond 2015 wordt een geleidelijke, maar substantiële toename van de verpleegbehoefte verwacht, in samenhang met de toename van het aantal 75-plussers. In beide onderdelen van de sector zorg en welzijn worden serieuze knelpunten verwacht. Voor de verzorgende en verplegende opleidingstypes en verzorgende en welzijnsberoepen ontstaan er, nationaal gezien, (forse) tekorten.

Volgens CWI-berekeningen voor de korte termijn zal jaarlijks één op de zes jongeren in het beroepsonderwijs moeten kiezen voor een opleiding gericht op de zorgsector om aan de toekomstige vraag naar zorg te kunnen voldoen.

Tot slot verdient vermelding dat de personeelstekorten in de sector zorg en welzijn ook kunnen leiden tot sociaal-economische problemen zoals onvoldoende preventie van ziekteverzuim, tekortschietende reïntegratie van arbeidsongeschikten en maatschappelijke ontevredenheid in geval van wachtlijsten.

4 Visie van de raad

4.1 Inleiding

De raad meent dat het kabinet zich terecht zorgen maakt over de problematiek zoals beschreven in hoofdstuk 3. Er moet serieus rekening mee worden gehouden dat zich in onderdelen van de collectieve sector arbeidsmarktknelpunten zullen voordoen. De effecten hiervan lopen uiteen en kunnen verstrekkend zijn. De raad is dan ook voorstander van generiek arbeidsmarktbeleid en – in aanvulling hierop – van meer specifiek beleid gericht op (onderdelen van) de collectieve sector, om arbeidsmarktknelpunten zoveel mogelijk te voorkomen dan wel op te lossen. Dit beleid dient op verschillende niveaus invulling te krijgen, dat wil zeggen zowel op centraal niveau als op decentraal niveau.

Hierna spreekt de raad zich eerst uit over de verwachte arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en mogelijke gevolgen daarvan (paragraaf 4.2). Vervolgens staat hij in paragraaf 4.3 stil bij de bijdrage die het algemene sociaal-economisch beleid kan leveren aan het voorkomen van spanningen op de arbeidsmarkt in brede zin. Daarna gaat hij in paragraaf 4.4 in op het arbeidsmarktbeleid voor de collectieve sector via instrumenten zoals deze aan de orde komen in het rapport van de commissie-Van Rijn en in de Trendnota 2006. De paragrafen 4.5 en 4.6 zijn gewijd aan beleidsrichtingen voor een tweetal sectoren waar de omvang en urgentie van de problematiek het grootst zijn, te weten de sector onderwijs en de sector zorg en welzijn.

In paragraaf 4.7 vat de raad zijn visie samen over maatregelen om knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen en op te lossen.

4.2 Zorg over dreigende personeelstekorten

Op basis van de beschikbare ramingen van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt blijkt dat met name op middellange termijn structurele spanningen en knelpunten te verwachten zijn. Een aantal onderdelen van de collectieve sector zal op afzienbare termijn te maken krijgen met forse kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan in het bijzonder hoger opgeleid personeel; in sommige onderdelen zal vooral een tekort aan middelbaar opgeleiden ontstaan. Daardoor kan de kwaliteit van de publieke dienstverlening in het gedrang komen en kan er een groeiende (loon)concurrentie ontstaan tussen de collectieve sector en de marktsector.

Problemen in de collectieve sector met het vinden en behouden van gekwalificeerd personeel kunnen er volgens de raad toe leiden dat de publieke dienstverlening onvoldoende kan worden gegarandeerd, dat de kwaliteit onvoldoende kan worden gewaarborgd en dat nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen niet tijdig de noodzakelijke aandacht krijgen¹.

1 Zie rapport van de commissie-Van Rijn uit 2001: *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag, Ministerie BZK, p. 11 en 47; Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006, op.cit., p. 15.

Daarbij moet worden bedacht dat voor publieke diensten een (maatschappelijke) leveringsplicht bestaat en dat burgers en andere belanghebbenden veelal geen uitwijkmogelijkheden hebben – en daardoor afhankelijk zijn van deze diensten. Zo kan personeelschaarste leiden tot wachtlijsten. Verder stellen burgers en bedrijven steeds hogere eisen aan de publieke dienstverlening en neemt ook de diversiteit van de vraag naar publieke dienstverlening toe. Naar het oordeel van de raad is de maatschappelijke impact van tekortschietende publieke dienstverlening dan ook aanzienlijk.

Een stijgende vraag naar personeel in de collectieve sector kan volgens de raad bovendien een druk leggen op de arbeidsmarkt als geheel. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de verwachte toename van de vraag naar hoger opgeleid personeel in de collectieve sector én de marktsector. Dit brengt het risico met zich van loonopdriving en verminderde bedrijvigheid, met alle gevolgen vandien voor de economie als geheel².

In het bijzonder in de onderwijssector en in de sector zorg en welzijn acht de raad de vooruitzichten voor de personeelsvoorziening zorgelijk. In eerdere advisering vroeg de raad reeds aandacht voor de vraag naar personeel in deze sectoren en deed hij suggesties om problemen in de sfeer van de personeelsvoorziening voor te blijven (zie paragrafen 4.5 en 4.6). Zoals hiervoor vermeld, gaat de raad in het voorliggende advies niet nader in op verwachte knelpunten in de personeelsvoorziening bij gemeenten en provincies. Naar hij heeft begrepen, zal deze problematiek, alsmede die van andere overheidssectoren, namelijk meer specifiek aan de orde komen in het door de ROP uit te brengen advies.

Wat de sector onderwijs betreft, geldt dat vooral in het voortgezet onderwijs sprake is van een urgent probleem. Zo zal binnen 6 tot 7 jaar een aanzienlijk deel van het huidige, vergrijsde personeelsbestand uitstromen, terwijl de nieuwe aanwas vooralsnog verre van toereikend zal zijn om dit gat op te vullen. Met name de technische en bètavakken zullen hiervan extra hinder ondervinden. Ook in het primair onderwijs zijn op afzienbare termijn tekorten te verwachten.

De raad acht dit een bijzonder zorgelijk vooruitzicht. Onderwijs is immers hét instrument om mensen in staat te stellen hun bijdrage te leveren aan de alom gewenste ontwikkeling naar een kenniseconomie en om te komen tot een verhoging van de arbeidsparticipatie en van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking (de zogeheten scharnierfunctie van het onderwijs). Dit vormt een van de hoofdthema's in het advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (mlt-advies) dat bij de raad in voorbereiding is.

De raad stelt vast dat het voorkomen van problemen bij de personeelsvoorziening in het onderwijs ook bepalend is voor mogelijkheden om via onderwijs en scholing in te spelen

2 Een dergelijke situatie dient te worden onderscheiden van de gang van zaken in 1999-2000. Naar aanleiding van het rapport van de zogeheten commissie-Van Rijn (2001) werd besloten tot een opwaartse aanpassing van de lonen in de collectieve sector om achterstanden in te lopen.

op de vraag naar personeel in andere sectoren en aldus dreigende tekorten aan personeel in andere delen van de collectieve sector én in de marktsector te voorkomen.

De te verwachten arbeidsmarkttekorten in de collectieve sector hebben immers voor een belangrijk deel betrekking op hoger opgeleiden – zij het dat er in de sector zorg en welzijn ook een groot tekort aan middelbaar opgeleiden dreigt. Voor de marktsector wordt eveneens een grotere vraag naar hoger opgeleiden verwacht. Een vergroting van het aanbod van hoger opgeleiden is dan ook noodzakelijk en kan naar het oordeel van de raad een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van oplopende concurrentie tussen de collectieve sector en de marktsector. Het behoeft geen betoog dat de kwaliteit van onderwijs en scholing – die staat of valt met de beschikbaarheid van voldoende en gekwalificeerd personeel – een basisvoorwaarde is om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar hoger opgeleiden. De raad wijst in dat verband op de cruciale schakel die het voortgezet onderwijs vormt voor de voorgestane verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking.

Ten aanzien van de sector zorg en welzijn acht de raad in het bijzonder relevant dat het aanzienlijke beslag dat deze sector thans reeds op de arbeidsmarkt legt, de komende jaren nog verder zal toenemen. Reeds op middellange termijn zal de stijgende zorgconsumptie in onderdelen van deze sector leiden tot grote tekorten aan verzorgend en verplegend personeel. Verwacht wordt dat rond 2015 de verpleegbehoefte geleidelijk aan substantieel zal toenemen. Naar het oordeel van de raad zal de maatschappelijke acceptatie van tekortschietende dienstverlening in de zorgsector laag zijn. Ontoereikende dienstverlening kan verder leiden tot extra belasting van mantelzorgers en kan daarmee ook van invloed zijn op de mogelijkheden van deze groep om op de arbeidsmarkt te (blijven) participeren. Wat het segment van de kinderopvang betreft, acht de raad van belang dat een tekortschietende dienstverlening de keuze van ouders om zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt negatief kan beïnvloeden (dubbele problematiek). Anders gezegd: kinderopvang is een van de voorwaarden om te komen tot een vergroting van het arbeidsaanbod. Met name ook naschoolse opvang en de beschikbaarheid van dagarrangementen zijn daarbij relevant.

De raad realiseert zich dat het bestaan van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector geen nieuw verschijnsel is. Zoals ook in de adviesaanvraag wordt opgemerkt, kampten delen van de collectieve sector enkele jaren geleden eveneens met ernstige problemen bij de vervulling van vacatures. Zorg om de kwantiteit en kwaliteit van de personeelsvoorziening vormde toen de aanleiding tot de instelling van een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van de heer Van Rijn – de zogeheten commissie-Van Rijn³.

3 Deze commissie presenteerde in februari 2001 haar rapport *Arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*, op.cit. Daarin analyseerde zij de problematiek en deed zij aanbevelingen (zie paragraaf 4.4). Vermelding verdient verder dat in het begin van de jaren zestig eveneens zorg bestond over de personeelsvoorziening in de collectieve sector. Dit heeft toen geleid tot de zogeheten ‘Toxopeus-ronde’, waarbij de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector in een aantal jaren sterk werden verbeterd.

De recessie die volgde, leidde tot een sterke daling van het aantal vacatures in de marktsector. Door de verruiming van de arbeidsmarkt die daardoor ontstond, verstomde vervolgens de discussie over arbeidsmarktproblemen in de collectieve sector. Als gevolg van de voortschrijdende vergrijzing en ontgroening heeft de problematiek volgens de raad nu echter een meer structureel karakter en wordt zij nog versterkt door het aantrekken van de economie.

4.3 Algemeen sociaal-economisch beleid

De raad zal zich – naar het zich laat aanzien – in zijn komende advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (mlt-advies) uitspreken over het algemene sociaal-economisch beleid, waarbij hij onder meer zal ingaan op arbeidsmarktvragestukken. In het voorliggende advies volstaat hij daarom met enkele meer algemene elementen voor het te voeren beleid.

Met het oog op de toekomstige welvaart en de houdbaarheid van sociale voorzieningen acht de raad een hogere arbeidsdeelname noodzakelijk. Hij acht verder een verantwoorde loonkostenontwikkeling van belang voor de werking van de gehele arbeidsmarkt. In dat verband stelt hij vast dat de centrale organisaties van werkgevers en werknemers tijdens de Werktop van 1 december 2005 hebben onderstreept dat een verantwoorde loon(kosten)ontwikkeling de internationale concurrentiepositie verbetert en het herstel van de Nederlandse economie ondersteunt.

Een verdere *vergroting van de arbeidsdeelname* van alle categorieën van de beroepsbevolking is naar het oordeel van de raad mogelijk en gewenst. Belemmeringen moeten worden weggenomen om de toetreding van personen tot de arbeidsmarkt te bevorderen en om een uitbreiding mogelijk te maken van het gemiddelde aantal jaarlijks gewerkte uren. Daarbij gaat het onder meer om voorzieningen gericht op het meer lonend maken van werk, waardoor arbeidsdeelname aantrekkelijker wordt. Relevant zijn verder instrumenten gericht op preventie van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en voortijdig uittreden. Reïntegratie – inclusief scholing – in geval van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is eveneens van groot belang. Dit geldt ook voor voorzieningen op het terrein van de combinatie van arbeid en zorg, mede met het oog op de uitbreiding van kleine banen naar grotere deeltijd- of voltijdbanen.

Daarnaast dient de aandacht blijvend uit te gaan naar de bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werkenden, waarvoor een leeftijdsbewust personeelsbeleid van groot belang is. Niet in de laatste plaats is een vergroting van de arbeidsmarktkansen voor onder meer jongeren en personen behorend tot etnische minderheden noodzakelijk. De raad stelt met instemming vast dat tijdens de eerder genoemde Werktop van 1 december 2005 afspraken zijn gemaakt om daartoe te komen.

De raad hecht veel belang aan de *bevordering van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking*. Gezien de wezenlijke veranderingen in de economie en op de arbeidsmarkt zal niet

kunnen worden volstaan met een verbetering van het initiële onderwijs. Ofschoon over de hoofdlijnen van een beleid gericht op een leven lang leren ter verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking brede overeenstemming bestaat, zijn sinds eerdere raadsadviezen – zoals het advies *Het nieuwe leren* (2002) – nog te weinig resultaten geboekt. De raad spreekt niettemin de hoop uit dat afspraken tijdens de Werktop en daaruit voortvloeiende aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid over scholing en employability⁴ zullen leiden tot een doorbraak in het leven-lang-leren-dossier.

De raad beoogt in zijn komende mlt-advies voorstellen te formuleren die mede van belang zijn voor de beschikbaarheid van een in kwantitatief en kwalitatief opzicht voldoende aanbod op de arbeidsmarkt. Daarop gerichte maatregelen zouden ertoe moeten bijdragen dat spanningen op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk worden voorkomen, en dat er zich als gevolg van dergelijke spanningen geen ongewenste effecten voordoen, zoals in de sfeer van loonopdrijving en tekortschietende publieke dienstverlening. Dit is in het belang van zowel de collectieve sector als de marktsector en daarmee van de gehele economie.

4.4 Arbeidsmarktbeleid collectieve sector (algemeen)

4.4.1 Aanbevelingen commissie-Van Rijn (2001)

Wat de collectieve sector betreft, acht de raad van belang dat de commissie-Van Rijn in 2001 aanbevelingen heeft geformuleerd om problemen bij de personeelsvoorziening in de collectieve sector aan te pakken. Deze commissie presenteerde in februari 2001 haar rapport *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*⁵. Daarin stelde zij vast dat er naast algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (vergrijzing, ontgroening, vervroegde uittreding, stijgende arbeidsdeelname van vrouwen) sprake is van een aantal *specifieke ontwikkelingen in de collectieve sector*. Deze betreffen een onevenwichtige leeftijdsopbouw – sterker vergrijsd dan in de marktsector –, een gemiddeld kortere werkweek, een minder goed imago van de collectieve sector als werkgever en achtergebleven investeringen om productiviteitsstijgingen te realiseren.

In dat kader is het van belang de volgende bevinding van de commissie-Van Rijn te memoreren:

De jarenlang volgehouden ombuigingsinspanningen, en de daarmee samengaande publiciteit en discussie in parlement en media, kunnen het beeld oproepen dat werken voor de collectieve sector minder wordt gewaardeerd dan werken in de particuliere sector. Een en ander heeft ertoe bijgedragen, dat de belangstelling voor een baan bij de overheid en daaraan grenzende organisaties in die jaren is teruggelopen: je kon er niet mee “pronken”.

4 Stichting van de Arbeid (2006) *Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt: Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid*, Den Haag, 13 maart 2006.

5 Ministerie van BZK (2001) *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, op.cit.

Daarnaast is de behoefte aan nieuw personeel beperkt geweest. Daardoor hebben de overheids-werkgevers minder noodzaak gehad zich goed te manifesteren op de arbeidsmarkt en is onvoldoende gewerkt aan een specifiek overheidsprofiel op de arbeidsmarkt. (p. 13).

De commissie-Van Rijn constateerde dat problemen die zich in grote delen van de collectieve sector voordoen, zich niet beperken tot de werving van hoger opgeleiden maar dat ook de werving van personeel op lager en middelbaar niveau lastiger wordt. Daarbij tekende zij aan dat de verschillende taakvelden binnen de collectieve sector elk hun eigen arbeidsmarktkenmerken hebben – met verschillen naar personeelssamenstelling, opleidingsniveau, functies, carrièreperspectief en mobiliteit – waardoor zij ook verschillen in concurrentiepositie op de arbeidsmarkt.

Op grond van haar analyse concludeerde de commissie-Van Rijn dat de spanningen op de arbeidsmarkt zonder nadere maatregelen verder zullen toenemen. De wervingskracht van de overheid en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd aanbod schieten tekort om aan de personeelsbehoefte in de collectieve sector te voldoen. Ter voorkoming van niet-acceptabele aanpassingsmechanismen zoals kostenstijgingen en vertraagde of gebrekkige uitvoering van taken, bepleitte zij onder het motto “investeren in mensen en kwaliteit” een scala aan maatregelen (zie kader). Zij gaf aan daarbij te denken aan een goed gedoseerde mix van maatregelen gericht op:

- verbetering wervingskracht;
- optimalisatie inschakeling personeel;
- bevordering behoud personeel (voor de collectieve sector).

Volgens de commissie-Van Rijn zou invoering van deze mix moeten plaatsvinden via sectorspecifieke afspraken in de cao-trajecten.

Mix van maatregelen

De voorstellen van de commissie-Van Rijn omvatten:

- Verbeteren van het loopbaanperspectief (vooral in de sectoren onderwijs en zorg en welzijn): meer functiedifferentiatie, verkorting loopbaanpaden, meer mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie en prestatiebeloning om achterstanden op de marktsector in te lopen.
- Verbeteren van de mogelijkheden arbeid en zorg te combineren om personeel te binden en de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever te vergroten.
- Beperken ziekteverzuim, verbeteren preventie en reïntegratie om zo min mogelijk uitval van arbeidspotentieel te hebben.
- Verbeteren leeftijdsbewust personeelsbeleid met als doel later uittreden te stimuleren.

- Verbeteren arbeidsmarktcommunicatie en werving om de overheid beter te positioneren en groepen werknemers effectiever te bereiken.
- In het cao-overleg (sectorspecifiek) maken van afspraken over: verlenging werkweek met handhaving individuele keuzemogelijkheden werknemers, werkdrukvermindering, invoering prestatieafspraken, scholing, beleid gericht op ziekteverzuim, preventie en reïntegratie, combinatie arbeid en zorgtaken, regionale differentiatie, verdergaande flexibilisering werktijden en arbeidsvoorwaarden, de opbouw naar een dertiende maand.
- Inzetten op vernieuwing en structurele verbetering op de volgende terreinen:
 - Management en sturing. Versterking personeels- en organisatiebeleid, verandering werkwijze.
 - Inzet van ICT om de kwaliteit en efficiency van productie- en beleidsprocessen en van het primaire productieproces te verbeteren.
 - Vernieuwing van het HRM-beleid. Meer aandacht voor individuele werknemer, loopbaanontwikkeling, opleidingsbeleid, ontwikkeling gedifferentieerde carrièrelijnen, invoeren functioneringsgesprekken, individualisering en flexibilisering in arbeidsvoorwaarden en beloningssystemen.

• Bron: Rapport commissie-Van Rijn (2001) *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*, op.cit.

Het toenmalige kabinet heeft de conclusies van de commissie-Van Rijn onderschreven en middelen beschikbaar gesteld voor maatregelen om de arbeidsmarkt knelpunten in de collectieve sector te verminderen⁶. De aanbevelingen hebben geleid tot per sector verschillende afspraken naast afspraken over beperking van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

De raad stelt vast dat kort nadat een begin gemaakt werd met de implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn, de conjunctuur omsloeg en ruimte ontstond op de arbeidsmarkt waardoor de knelpunten in de collectieve sector kleiner werden. Deze nieuwe omstandigheden hadden consequenties voor het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheidssector onder andere via het (budgettaire) beleid van het kabinet (Hoofdlijnenakkoord Balkenende II).

Naar het oordeel van de raad zijn de meeste aanbevelingen van de commissie-Van Rijn nog steeds actueel. Zij spelen ook nog een rol in het cao-overleg. Hij constateert verder dat

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 620, nr. 1. Verder kan worden geconstateerd dat het kabinetsbeleid dat, onder andere met het oog op de vergrijzing, gericht is op het vergroten van de arbeidsparticipatie (o.a. langer doorwerken, terugdringing ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid) een deel van de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn in zich bergt. De beoogde vergroting van het arbeidsaanbod komt ook ten goede aan de collectieve sector.

oplossingsrichtingen zoals beschreven in de *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*⁷ voortborduren op de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn.

Hierna staat de raad, mede aan de hand van in de Trendnota geschetste maatregelen, stil bij oplossingsrichtingen voor in de collectieve sector verwachte arbeidsmarktknelpunten.

4.4.2 Oplossingsrichtingen Trendnota (2006)

Het kabinet schetst in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006 uiteenlopende oplossingen voor knelpunten bij de personeelsvoorziening in de collectieve sector. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- maatregelen die de wervingskracht van de publieke sector vergroten;
- maatregelen die de arbeidsvraag beperken;
- maatregelen die het arbeidsaanbod vergroten.

tabel 4.1 Overzicht oplossingsrichtingen en globaal ingeschatte effecten ervan

Oplossingsrichting	Globaal ingeschatte effect op het bijdragen aan het oplossen van arbeidsmarktknelpunten		
	enig effect	redelijk effect	(vrij) sterk effect
Vergroten van de wervingskracht <ul style="list-style-type: none"> • aantrekkelijkheid vergroten (loopbaan-, scholingsmogelijkheden, primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden) • beter bereiken van allochtonen • arbeidsmarktcommunicatie 	x x x		
Beperken van de vraag <ul style="list-style-type: none"> • ICT en arbeidsproductiviteit • functiedifferentiatie • verkleinen takenpakket 	x	x x	
Vergroten van het aanbod <ul style="list-style-type: none"> • verlenging van de werkweek • stimuleren vergroten deeltijdbanen • stimuleren latere uittrekking ouderen • kennismigratie • scholing • stimuleren participatie uit arbeidsreserve 	x x	x	x x x

Bron: Trendnota, p. 44.

De geschetste maatregelen kunnen ook naar het oordeel van de raad bijdragen aan het voorkomen van arbeidsmarktknelpunten. Bij de effecten die het kabinet, zoals blijkt uit

7 Duidelijkheidshalve wordt hier vermeld dat de Trendnota ziet op de publieke sector, waar het rapport van de commissie-Van Rijn zich uitstrekt tot de gehele collectieve sector (dus inclusief de semipublieke sector, voornamelijk de sector zorg en welzijn).

de Trendnota, van de onderscheiden maatregelen verwacht, kunnen evenwel kanttekeningen worden geplaatst. In dat verband is van belang dat het in de Trendnota nadrukkelijk gaat om globaal ingeschatte effecten. Relevant is verder dat de Trendnota zich richt op de publieke sector (overheid), waarbij de semipublieke sector (voornamelijk de sector zorg en welzijn) buiten beeld blijft.

Aan de hand van de driedeling in de Trendnota bespreekt de raad hierna uiteenlopende oplossingsrichtingen. Rekening houdend met het verzoek in de adviesaanvraag, besteedt hij daarbij in het bijzonder aandacht aan maatregelen op het terrein van productiviteit, scholing en arbeidsvoorwaarden. In paragraaf 4.7 formuleert de raad conclusies.

4.4.3 *Vergroting wervingskracht*

De raad stelt vast dat de wervingskracht van de collectieve sector een belangrijke factor vormt in het kader van een goede personeelsvoorziening. Deze wervingskracht is afhankelijk van uiteenlopende factoren, zoals: arbeidsvoorwaarden (beloning en pensioen), werkinhoud, arbeidsomstandigheden, maatschappelijke status en loonbaanperspectief. Het kabinet constateert in de Trendnota dan ook terecht dat er uiteenlopende aangrijpingspunten zijn om de aantrekkelijkheid van werken in de publieke sector te vergroten.

Gegeven het feit dat de *inhoud van het werk* in de publieke sector en de *maatschappelijke waardering* hiervoor van grote invloed zijn op de aantrekkelijkheid van de collectieve sector⁸, ligt het volgens de raad in de rede deze aspecten nadrukkelijk over het voetlicht te brengen.

De wervingskracht wordt ook beïnvloed door de *arbeidsomstandigheden*, in het bijzonder in functies waar werkenden te maken hebben met agressie op de werkplek (zoals bij de politie, in het onderwijs en in de zorgsector). Een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid dat mede is gericht op de aanpak van deze agressie kan er naar het oordeel van de raad toe bijdragen dat ziekteverzuim, uitval of vroegtijdig vertrek van werkenden worden voorkomen. Bedacht moet worden dat een tekortschietend beleid op dit punt de aantrekkelijkheid van het werken in de publieke sector juist kan verminderen. Ook werkdruk is een belangrijke factor die de aantrekkelijkheid van het werk negatief kan beïnvloeden.

Van een andere orde zijn maatregelen gericht op het vergroten van *loopbaanontwikkeling en scholing*. In dat verband memoreert de raad dat de commissie-Van Rijn er in haar rapport op heeft gewezen dat het (gebrek aan) loopbaanperspectief een belangrijk motief vormt voor werknemers in de collectieve sector om een andere baan te zoeken of te accepteren.

8 Zie: Trendnota, op.cit., p. 37.

Naar het oordeel van de raad zijn scholing en loopbaanontwikkeling belangrijke instrumenten om de aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector te vergroten. Dit past binnen het meer algemene beleid gericht op een leven lang leren, waarvoor hij in eerdere advisering pleitte. Met instemming verwijst de raad naar de recente aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid over scholing en employability (zie paragraaf 4.3). Hij stelt in dat verband vast dat het met name en bij uitstek de partijen zijn op het niveau van de bedrijfstak of sector en op het niveau van de onderneming of instelling, die een dergelijk beleid moeten ontwikkelen en invullen.

Beleid gericht op scholing en loopbaanontwikkeling is vanzelfsprekend ook van groot belang met het oog op het voorzien in de behoefte aan adequaat personeel. Zoals ook hierna aan de orde komt, kan scholing eveneens een rol spelen in het kader van functie-differentiatie en leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In dat verband wijst de raad ook op de bijdrage die bijvoorbeeld functieroulatie kan leveren voor de ontwikkeling en het blijvend gemotiveerd houden van werknemers, en voor het vermogen van werkenden zich aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden (zie ook verder).

Bovenstaande elementen acht de raad van belang voor de noodzakelijke vergroting van de aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector. Er dient meer waardering te komen voor de professionele kwaliteiten van werkenden in de collectieve sector, zij moeten meer worden gestimuleerd hun talenten te ontwikkelen en daartoe ook worden uitgedaagd door verbetering van loopbaanperspectieven. Dit is ook van groot belang voor het kunnen behouden van eenmaal aangetrokken personeel. Een dergelijk beleid kan bijdragen aan verbetering van de status van een baan in de collectieve sector en het imago van de sector. Ook de politiek verantwoordelijken kunnen hieraan een bijdrage leveren. Naast (voortzetting) van campagnes gericht op imagoverbetering van bijvoorbeeld het onderwijs en de zorgsector, zouden de politiek verantwoordelijken er in elk geval voor moeten waken zelf bij te dragen aan het ontstaan van negatieve beeldvorming.

Voor het wekken en stimuleren van de belangstelling voor een baan in de collectieve sector, bepleit de raad tot slot dat instellingen in deze sector zich meer actief opstellen op de arbeidsmarkt. Een mogelijkheid hiertoe vormt het stagebeleid, waarbij zij zich via het aanbieden van stageplaatsen profileren op de arbeidsmarkt en daarmee ook inzicht bieden in mogelijkheden voor een baan in de collectieve sector. Voor het aantrekken van met name hoger opgeleiden verdient het aanbeveling studenten aan universiteiten en hogescholen al tijdens hun studie te interesseren voor een functie in de collectieve sector. Ook het aanbieden van traineeships aan afgestudeerden kan hieraan bijdragen.

Arbeidsvoorwaarden

Voor de aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector zijn niet in de laatste plaats de arbeidsvoorwaarden van belang. Het kabinet heeft de raad ook met zoveel woorden gevraagd zich hierover uit te spreken.

De raad merkt op dat het arbeidsvoorwaardenpakket in de collectieve sector een vergelijking met de marktsector zal moeten kunnen doorstaan. Zoals het kabinet in de adviesaanvraag zelf ook aangeeft, ‘vissen alle werkgevers immers in dezelfde vijver’. Daarbij tekent de raad aan dat moet worden vermeden ‘de’ collectieve sector in dat verband conceptueel af te zetten tegen ‘de’ marktsector. Voor de collectieve sector (waaronder de overheidssectoren) is relevant dat hier in de afgelopen decennia een forse decentralisatieslag in de arbeidsverhoudingen is gemaakt. Daardoor ligt de verantwoordelijkheid om in het cao-overleg een voor de sector of branche optimale afweging te maken ten aanzien van het pakket van arbeidsvoorwaarden, in de eerste plaats bij werkgevers en werknemers. Het cao-overleg in de collectieve sector vindt plaats binnen de kaders van een afgebakende financiële ruimte. Hierin verschillen onderdelen van de collectieve sector overigens niet wezenlijk van branches in de marktsector. Een verschil tussen beide betreft het feit dat het kabinet en uiteindelijk het parlement met zijn budgettaire bevoegdheid, verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de financiële ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector⁹.

Onder respectering van deze bevoegdheid, wijst de raad hier op het grote belang voor cao-partijen in de collectieve sector om te beschikken over een zodanige financiële ruimte, dat zij in staat zijn een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen en zodoende ook problemen bij de vervulling van de personeelsbehoefte te voorkomen.

4.4.4 *Beperking arbeidsvraag*

De raad stelt vast dat de mogelijkheden om de vraag naar arbeid te beperken per onderdeel van de collectieve sector kunnen verschillen. In sommige sectoren is de personeelsbehoefte deels demografisch bepaald. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vraag naar onderwijs (ontwikkeling van de leerlingaantallen) en de vraag naar zorg (gevolgen vergrijzing). Verder is de vraag naar arbeid ook afhankelijk van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en van de technologische vooruitgang. Bij het openbaar bestuur en defensie bijvoorbeeld hangt de personeelsbehoefte juist in belangrijke mate samen met politieke keuzes die gemaakt worden over het al dan niet uitvoeren van bepaalde taken. Waar dit leidt tot een beperking van overheidstaken, neemt de vraag naar arbeid vanuit de betrokken sector af.

9 Voor sommige onderdelen van de collectieve sector, zoals de sector welzijn, geldt dat ook budgettaire beslissingen van lagere overheden de financiële ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg bepalen.

Onderstaand kader bevat enkele noties inzake de productiviteitsontwikkeling in de collectieve sector en de betekenis van politieke prioriteitstelling voor de vraag naar arbeid in de collectieve sector.

Productiviteitsontwikkeling collectieve sector

In de collectieve sector blijft de productiviteitsontwikkeling in het algemeen achter bij die in de marktsector. Doordat de lonen in de collectieve sector de algemene loonontwikkeling moeten volgen – om de concurrentie met de marktsector te kunnen aangaan – worden de diensten van de collectieve sector relatief duur. Als de vraag naar deze diensten niet erg gevoelig is voor de prijs, leidt dit tot een toenemend aandeel van de collectieve diensten in zowel het bruto binnenlands product als in de werkgelegenheid. Dit verschijnsel wordt wel ‘de ziekte van Baumol’ genoemd, omdat de geschetste ontwikkeling zonder nader ingrijpen leidt tot stijgende collectieve uitgaven en lasten en daarmee kan leiden tot een stijgende overheidsschuld.

Volgens het CPB is de ziekte van Baumol de afgelopen 20 jaar niet opgetreden, als gevolg van een achterblijvende loonontwikkeling – met name in de jaren tachtig – en een achterblijvende groei in de vraag naar overheidsdiensten. Dit laatste betrof het incasseren van het zogenaamde vredesdividend (Defensie werd gehalveerd als aandeel van het bbp) en een achterblijvende groei van de onderwijsdiensten.

- Bron: Bos, Douven en Mot (2004) *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB-document 72, Den Haag, Centraal Planbureau.

Naar het oordeel van de raad vormen de kwaliteit van het voorzieningenniveau en de behoefte vanuit de samenleving aan publieke dienstverlening, een belangrijk aandachtspunt bij beleidsopties in de sfeer van beperking van de vraag naar arbeid in de collectieve sector. In dat verband verwijst de raad naar zijn advies *Ondernemen voor de publieke zaak* (2005) waarin hij zich heeft uitgesproken over mogelijkheden voor het leveren van een kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening, gegeven de beperkingen in de beschikbare middelen¹⁰. Hij pleit in dat advies voor het stimuleren van ondernemerschap bij organisaties die publieke diensten aanbieden. Hiervoor is nodig dat het kabinet meer investeert in de systeemverantwoordelijkheid van de overheid: het opzetten van een zodanig systeem van uitvoering, handhaving en toezicht dat het publieke belang goed wordt geborgd. De overheid zal zich dus meer moeten concentreren op globale kaderstelling. Het advies gaat vervolgens meer specifiek in op een drietal sectoren van publieke dienstverlening, te weten zorg, onderwijs en woningcorporaties.

10 SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, Den Haag.

Productiviteit

Voor een beperking van de arbeidsvraag acht de raad de inzet van instrumenten gericht op bevordering van de arbeidsproductiviteit van groot belang. Hiervoor verwijst hij met instemming naar de Nota *Op weg naar een meer productieve economie* (2005) waarin de Stichting van de Arbeid uiteenlopende instrumenten beschrijft¹¹. De Stichting beoogt een handreiking te bieden aan partijen op sector- en ondernemingsniveau voor de ontwikkeling van een productiviteitsbeleid. De wenselijkheid van bevordering van de arbeidsproductiviteit plaatst de Stichting mede in het perspectief van een naderende verkrapping van de arbeidsmarkt als gevolg van een vergrijzende bevolking.

De Stichting merkt in de nota op dat heel uiteenlopende factoren kunnen bijdragen aan vergroting van de arbeidsproductiviteit: efficiency (kostenbesparende) maatregelen in de arbeidsorganisatie en het productieproces, automatisering en mechanisering van productieprocessen, het effectiever (dat wil zeggen beter of slimmer) organiseren van productieprocessen of het toepassen van nieuwe technologieën of vindingen, mede als gevolg van vernieuwingen binnen de arbeidsorganisatie.

De Stichting gaat nader in op de mogelijkheden die bestaan om in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid, en in het bijzonder via het cao-overleg, het productiviteitsthema op de agenda te plaatsen en hierover afspraken te maken. In dat verband is relevant dat in toenemende mate ook afspraken worden gemaakt over arbeidsvoorwaarden die direct dan wel indirect een arbeidsmarktpolitiek karakter hebben.

In de nota constateert de Stichting dat succesvol werken aan productiviteitsverhoging een meerjarige beleidsinzet en een bestendige aanpak vereisen. Zo moeten maatregelen en afspraken het gewin op de korte termijn overstijgen. Het gaat om structurele verbetering die ook op de langere termijn stand houdt.

De nota benoemt de volgende thema's in de sfeer van arbeidsvoorwaarden(vorming) die in het algemeen van belang zijn voor het succesvol vormgeven aan een productiviteitsbeleid:

- maatwerk en arbeidstijdenmanagement;
- modernisering van de arbeidsverhoudingen;
- scholing en employability;
- resultaatgerichte beloningsvormen;
- ziekteverzuimbeleid.

Het spreekt voor zich dat de betekenis van genoemde thema's voor de diverse onderdelen van de collectieve sector kan verschillen. Het is aan cao-partijen ter zake afwegingen te maken.

De raad bepleit hier verder dat partijen op het decentrale niveau voldoende ruimte krijgen om vanuit de overheid beschikbaar gestelde middelen voor verbetering van de

11 Stichting van de Arbeid (2005) *Op weg naar een meer productieve economie*, publicatienr. 1/05, Den Haag.

publieke dienstverlening, op een zodanige wijze in te zetten dat hiermee een optimaal resultaat wordt behaald¹². Daarbij kan het zowel gaan om aanwending van middelen voor bijvoorbeeld ‘meer handen aan het bed’ of ‘meer mensen voor de klas’ als om investeringen in automatisering of andere productiviteitsverhogende maatregelen.

Sociale innovatie

Het in de hierboven genoemde nota van de Stichting van de Arbeid genoemde thema ‘modernisering van arbeidsverhoudingen’, dat ziet op het werken aan en toepassen van nieuwe inzichten in samenwerken, komt onder de noemer *sociale innovatie* in diverse gremia aan de orde. De raad ziet sociale innovatie als een van de manieren om binnen arbeidsorganisaties creativiteit en vernieuwing te stimuleren. Succesvolle sociale innovatie resulteert in een hogere productiviteit, een betere benutting van de talenten van medewerkers en een hogere kwaliteit van de arbeid.

Tegen deze achtergrond acht de raad een versterking van het HRM-beleid gewenst. Hij merkt op dat het van belang is dat het HRM-beleid werknemers ondersteunt bij hun professionele ontwikkeling. In dat verband bepleit hij aandacht voor loopbaanbeleid en carrièrekansen. Arbeidsorganisaties kunnen verder in mensen investeren door andere werkmethoden te ontwikkelen, met meer ruimte voor de professionele beroepsuitoefening en minder regeldruk. Door uitdagende takenpakketten, taakroulatie, taakverbreding en taakverrijking kunnen medewerkers zich binnen de eigen arbeidsorganisatie verder ontplooien. Andere opties zijn bijvoorbeeld interim-functievervulling en detachering binnen of buiten de eigen organisatie.

De raad wil hier ook wijzen op de betekenis van goed management. Uit onderzoek blijkt namelijk dat er grote verschillen zijn in de effectiviteit van onderwijsinstellingen onderling en van zorginstellingen onderling. Deze verschillen hebben in het onderwijs betrekking op het aantal geslaagden en het aantal jaren dat studenten gemiddeld nodig hebben voordat zij afstuderen maar ook op verschillen in ziekteverzuim, de mogelijkheden personeel te werven, etcetera. De raad verbindt hieraan de conclusie dat het verbeteren van het management – zoals overigens ook bepleit door de commissie-Van Rijn – en het gebruik van good practices een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de productiviteit (en de dienstverlening) in de collectieve sector.

Functiedifferentiatie

Gezien de verwachte krapte op de arbeidsmarkt voor in het bijzonder hoger opgeleiden, ziet de raad functiedifferentiatie als een belangrijk instrument om de vraag naar deze groep werknemers te beperken. Daarbij gaat het om het uitsplitsen van taken in een functie, waardoor nieuwe functies ontstaan. Dat houdt volgens de raad niet alleen het afstoten van eenvoudiger taken in, maar ook het aantrekkelijker maken van de functie door

12 Zie ook het hiervoor genoemde SER-advies uit 2005 *Ondernemen voor de publieke zaak*, waarin de raad heeft bepleit dat de overheid meer inzet op systeemverantwoordelijkheid en globale kaderstelling.

taken eraan toe te voegen die de functie kunnen verdiepen. Hiermee is inmiddels ervaring opgedaan in het onderwijs en in de verpleging (zie kader). Functiedifferentiatie als instrument is echter in beginsel algemeen toepasbaar.

Functiedifferentiatie in onderwijs en zorg

In het onderwijs en de zorg is ervaring opgedaan met functiedifferentiatie, vanuit de gedachte dat dit het loopbaanperspectief in deze sector kan vergroten om zo het werken in deze sectoren aantrekkelijker te maken. In het onderwijs heeft dit geleid tot het ontstaan van diverse nieuwe functies (onderwijsondersteuner, lerarenondersteuner, senior-leraar). Door taakspecialisatie – het toelagen van een docent op een taak als bijvoorbeeld leerlingenbegeleider of ict-coördinator – worden de kwaliteiten en voorkeuren bovendien beter benut. Ook in de zorg-sector worden nieuwe functies gecreëerd, zoals de nurse practitioner en de physician assistent, die de taken van medici moeten verlichten (Trendnota 2005, p. 25).

Het creëren van ondersteunende functies waardoor hoger opgeleiden meer tijd krijgen voor hun eigenlijke werk, mag niet worden verward met 'bureaucratie'. Het oogmerk van de nieuwe functies is immers dat zij een ondersteunende bijdrage leveren aan het primaire proces. Een punt van aandacht bij functiedifferentiatie is het voorkomen van onbedoelde effecten zoals het inzetten van onderwijsassistenten als leraar, waardoor de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan.

Functiedifferentiatie maakt het mogelijk hoger opgeleiden in sterkere mate in te zetten voor het werk waarvoor zij zijn opgeleid, waardoor de vraag naar deze groep kan worden beperkt. Een gevolg hiervan kan ook zijn dat daarmee de aantrekkelijkheid van de functie van hoger opgeleiden toeneemt, zeker wanneer dit gepaard gaat met een afname van de werkdruk doordat ondersteuning wordt verleend door hiervoor aangestelde medewerkers. Dit kan gunstig zijn voor de wervingspositie van de betrokken sector. In de paragrafen 4.5 en 4.6 formuleert de raad specifieke voorstellen voor functiedifferentiatie in het onderwijs en de sector zorg en welzijn.

Afsplitsing van taken scheidt verder werkgelegenheid en loopbaanperspectieven voor personen met een lager kwalificatieniveau, en kan mogelijk ook een bijdrage leveren aan een vergroting van de arbeidsparticipatie van personen die worden gerekend tot de onderkant van de arbeidsmarkt.

4.4.5 *Vergroting arbeidsaanbod*

In paragraaf 4.3 heeft de raad aangegeven dat uiteenlopende maatregelen nodig zijn om te komen tot een verhoging van de arbeidsparticipatie. Daarbij gaat het om een toename van de arbeidsdeelname via het bevorderen van de toetreding tot de arbeidsmarkt, om

het wegnemen van belemmeringen voor een verdere toename van het gemiddelde aantal jaarlijks gewerkte uren door personen die al deelnemen aan het arbeidsproces én om voorzieningen om ouder wordende werknemers langer in het arbeidsproces te houden. Onderwijs en scholing acht de raad eveneens belangrijke instrumenten om te komen tot een verhoging van de arbeidsdeelname en daarmee tot vergroting van het arbeidsaanbod.

Hierna staat de raad stil bij een aantal maatregelen in de Trendnota 2006 gericht op een vergroting van het arbeidsaanbod voor de collectieve sector.

Langer doorwerken kan naar het oordeel van de raad een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van arbeidsmarktknelpunten. In diverse adviezen die de raad de afgelopen jaren heeft uitgebracht, heeft hij ook aanhoudend gepleit voor bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werkenden. In zijn adviezen *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*¹³ (1999) en *Van alle leeftijden*¹⁴ (2005) doet hij uiteenlopende voorstellen voor een structurele verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. Daarbij gaat het met name om de groep van 55 tot 65 jaar. Met het oog hierop wijst hij onder meer op het belang van leeftijdsbewust personeelsbeleid, met als doel om werknemers – via een vergroting van hun employability – zo lang mogelijk en dus ook op hogere leeftijd gemotiveerd, inzetbaar en mobiel te houden. Genoemd advies bevat een groot aantal daartoe strekkende aanbevelingen aan sociale partners, cao-partijen, werkgevers en werknemers¹⁵.

In zijn advies *Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*¹⁶ (2006) spreekt de raad uit dat het beleid in de eerste plaats gericht moet zijn op het wegnemen van belemmeringen voor doorwerken tót 65 jaar en wijst hij opnieuw op de belangrijke rol die leeftijdsbewust personeelbeleid daarbij kan spelen.

De raad is het eens met de opvatting van het kabinet in de Trendnota dat *uitbreiding van deeltijdarbeid* goede mogelijkheden biedt voor een vergroting van het arbeidsaanbod. Een vergroting van de deeltijdfactor levert potentieel een aanzienlijk grotere urenuitbreiding op dan een verlenging van de (voltijd)werkweek of een verhoging van het aantal gewerkte uren per jaar.

De raad bepleit om diegenen thans in deeltijd werken (in de praktijk veelal vrouwen) faciliteiten te bieden die hen kunnen stimuleren desgewenst de overstap te maken van een kleine naar een grotere deeltijdbaan of van een deeltijdbaan naar een voltijdbaan. In dat verband wijst hij onder meer op mogelijkheden tot een verdere vergroting van de flexibiliteit in het arbeidsproces om op decentraal niveau afspraken te kunnen maken tussen

13 SER-advies (1999) *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag. In vervolg hierop heeft de Stichting van de Arbeid de aanbevelingen uit dit advies onder de aandacht gebracht van werkgevers en werknemers in bedrijfstakingen en ondernemingen, zodat ook op die niveaus een bijdrage geleverd kan worden aan vergroting van de arbeidsparticipatie van ouderen, zie: Stichting van de Arbeid (2000) *Aanbevelingen en suggesties uit het SER-advies bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 3/00, Den Haag.

14 SER-advies (2005) *Van alle leeftijden*, publicatienr. 05/02, Den Haag, paragraaf 3.2.2.

15 SER-advies (1999) *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, op.cit., p. 156 e.v.

16 SER-advies (2006) *Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*, publicatienr. 06/03, Den Haag.

werkgever en werknemer over werktijden en verlofmogelijkheden, en op mogelijkheden om dagvoorzieningen op werktijden af te stemmen.

Ten aanzien van *kennismigratie* als middel om tegemoet te komen aan een mogelijk toekomstig tekort aan hoogopgeleiden, meent de raad dat een verdere verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking in Nederland voorop dient te staan en dat in aanvulling daarop het aantrekken van buitenlandse kenniswerkers mogelijk moet zijn. In dat verband verdient vermelding dat het kabinet heeft aangekondigd de raad advies te zullen vragen over het arbeidsmigratiebeleid¹⁷.

De raad stelt verder vast dat de internationale arbeidsmarktdimensie eveneens aan de orde is bij uitbesteding van werk in het buitenland ofwel offshoring. In de jaren negentig zijn hiermee de eerste ervaringen opgedaan in reactie op de gespannen arbeidsmarkt voor ICT'ers. De toenmalige krapte op de arbeidsmarkt leidde niet alleen tot een snelle stijging van de lonen, maar ook tot een risico voor de continuïteit van bedrijven en een rem op de groei van de sector doordat vacatures onvervuld bleven¹⁸.

Internationale uitbesteding door de instellingen in de collectieve sector van bepaalde werkzaamheden die zich daarvoor lenen, kan op zichzelf genomen een bijdrage leveren aan beperking van de vraag naar arbeid. Ook internationale uitbesteding van werkzaamheden vanuit de marktsector kan bijdragen aan het verminderen van spanningen op de nationale arbeidsmarkt.

De raad onderschrijft de opvatting van het kabinet in de Trendnota dat *scholing* een belangrijk instrument is voor een vergroting van het arbeidsaanbod. In dat verband acht hij van betekenis dat voor de collectieve sector vooral tekorten aan hoger opgeleiden worden verwacht en in sommige sectoren vooral tekorten aan middelbaar opgeleiden. Verhoging van het scholingsniveau kan ervoor zorgen dat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten. Van scholing gaat bovendien een belangrijk participatieverhogend effect uit.

Tot slot vraagt de raad aandacht voor mogelijkheden om te komen tot verbetering van *matching* van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en *bemiddeling* – via uitzendbureaus, bemiddelingsorganen, internet en met behulp van het instrument van *profiling* – waardoor de vacaturevervulling efficiënter kan plaatsvinden. Ook het instrument van *arbeidspools* zou in dat verband diensten kunnen bewijzen. Zo zou personeel in sectoren waar een overschot wordt verwacht, kunnen doorstromen, zo nodig via omscholing, naar sectoren waar tekorten dreigen.

Ook het instrument van *arbeidsmarktconvenanten* acht de raad perspectiefvol. In dat verband verwijst hij naar het recent in de sector Rijk afgesloten convenant, waarin sociale

17 Het kabinet heeft in de zogeheten derdedinsdagbrief met adviesvoornemens voor 2006 een adviesaanvraag aangekondigd over “facilitering en regulering van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden”. Naar verwachting zal de raad in het uit te brengen advies meer uitgebreid kunnen ingaan op de betekenis van internationale arbeidsmobiliteit voor de Nederlandse economie en de gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

18 Zie: RWI (2006) *Arbeidsmarktanalyse 2006*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, p. 15.

partners zijn overeengekomen om buiten de cao om overleg te voeren over de toekomstige personeelsvoorziening.

In de paragrafen 4.5 en 4.6 gaat de raad in op beleidsrichtingen voor een tweetal sectoren waar de omvang en urgentie van de problematiek het grootst zijn, te weten de sector onderwijs en de sector zorg en welzijn. Als eerste komt de sectoronderwijs aanbod (4.5), vervolgens de sector zorg en welzijn (4.6)

4.5 Gericht beleid voor knelpuntsectoren: onderwijs

4.5.1 Inleiding

De hierna volgende beleidsrichtingen en aanbevelingen voor de sector onderwijs volgen de rubricering in de paragrafen 4.3 en 4.4, te weten: algemeen, gericht op vergroting van de wervingskracht, gericht op het beperken van de vraag en gericht op het vergroten van het aanbod.

4.5.2 Algemeen

Investeren in onderwijs móét

De raad constateert dat de sector onderwijs en meer in het bijzonder het voortgezet onderwijs in de toekomst volgens prognoses te maken krijgt met ernstige tekorten in de personeelsvoorziening. Dit hangt vooral samen met de sterke vergrijzing. In zijn advies *Ondernemen voor de publieke zaak*, maar ook in diverse andere adviezen, heeft hij gewezen op de noodzaak om dit vraagstuk met spoed aan te pakken. De raad acht het onderwijs als pijler onder de kenniseconomie van bijzonder belang voor de samenleving. De kwaliteit van onderwijs en scholing valt of staat met de beschikbaarheid van voldoende goed gekwalificeerde medewerkers. Om die reden is volgens de raad dan ook een specifieke aanpak gewenst om te voorkomen dat de verwachte tekorten daadwerkelijk gaan optreden. Deze sectorspecifieke aanpak is ten dele een nadere invulling van de in de vorige paragraaf aangeduide algemene oplossingsrichtingen.

De raad wijst erop dat investeringen in onderwijs zichzelf dubbel en dwars terugverdienen. Zij mogen dan ook niet vooral als een kostenpost worden gezien. Het belang van de beschikbaarheid van voldoende en uitstekend opgeleide professionals wil de raad daarbij graag nog eens extra onderstrepen. In die zin ziet hij het als een uitdaging voor alle betrokken partijen om het werken in het onderwijs zodanig vorm en inhoud te geven dat de daarin werkzame professionals zich gesteund voelen in de belangrijke maatschappelijke taak die zij vervullen.

Voor wat specifieke oplossingsrichtingen betreft moet volgens de raad in de eerste plaats lering getrokken worden uit de aanpak die is gevolgd bij het bestrijden van de personeelstekorten in het recente verleden. Dat beleid was onder meer gericht op het bevorderen

van zij-instroom, het vergroten van het aantal functies binnen het onderwijs en het verbeteren van arbeidsvoorwaarden.

Regionale aanpak en andere initiatieven van de sector

De raad ziet verder een belangrijke rol weggelegd voor de sector zelf als het gaat om het initiëren van initiatieven om de dreigende arbeidsmarktknelpunten te voorkomen.

Zo is een regionale aanpak uitgewerkt die kan bijdragen aan een effectieve benadering van toekomstige knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt. Scholen zijn op verzoek van het ministerie van OCW gestimuleerd om regionaal samen te werken op het gebied van de onderwijsarbeidsmarkt. Deze samenwerking is in veel gevallen bevestigd met een regionaal convenant, waaraan soms ook bedrijven en gemeenten meewerken¹⁹.

De regionale aanpak heeft een nieuwe focus gekregen door zich te richten op de regio's waar de komende jaren de grootste knelpunten te verwachten zijn. Hieruit zijn vernieuwende projecten voortgekomen, zoals de opzet van regionale kweekvijvers voor studenten, meer begeleiding voor beginnende leraren en het bovenformatief aanstellen van startende leraren.

Het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO, organisatie van werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs) is betrokken bij een groot aantal andere initiatieven die ten doel hebben mensen te stimuleren in het onderwijs te gaan werken of erin werkzaam te blijven. Verder werken het SBO en het Vervangingsfonds aan het voorkomen van ziekteverzuim en aan de terugkeer van langdurig zieken in werk.

4.5.3 Vergroten wervingskracht

Vergroten aantal functies binnen het onderwijs

De raad is van oordeel dat functiedifferentiatie kan bijdragen aan het aantrekkelijker maken van werken in het onderwijs. Door meer functies te creëren (taakafsplitting) voor ondersteunende taken die met een lager opleidingsniveau kunnen worden gedaan, ontstaat voor de leerkrachten meer ruimte om zich toe te spitsen op hun vak. Bijkomend voordeel is dat de werkdruk hierdoor kan afnemen. Het is dan ook betreurenswaardig dat op dit moment veel ondersteunende taken die door ID'ers werden uitgevoerd, worden afgestoten doordat gemeenten hiervoor geen geld meer ter beschikking stellen. Volgens de raad kunnen een grotere inzet van onderwijsassistenten in het primair en voortgezet onderwijs en 'doorscholing' van deze groep naar een leraarsfunctie bijdragen aan het oplossen van de verwachte tekorten aan leraren.

De functiedifferentiatie zal daarnaast ook 'naar boven' een vertaling moeten krijgen. Het werk van leerkrachten kan aanzienlijk uitdagender worden gemaakt als ook ontwikkelfuncties mogelijk zijn. Het hoge aantal lesuren van Nederlandse leerkrachten ten

¹⁹ ITS (2004) *Monitor regionale convenanten, resultaten van de 1^e meting*, Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen.

opzichte van leerkrachten in andere landen, draagt volgens de raad niet bij aan het uitbouwen en verdiepen van de mogelijkheden voor leerkrachten hun excellentie verder te ontwikkelen. Voor het verbeteren van de aantrekkingskracht van het beroep, het verminderen van de werkdruk en het bestrijden van het hoge ziekteverzuim acht de raad het van groot belang dat leerkrachten meer mogelijkheden krijgen om te excelleren in hun vak. Daarvoor is niet alleen tijd nodig (minder lesuren), maar ook een personeelsbeleid dat is gericht op verdere scholing en het versterken van de inzetbaarheid en de persoonlijke ontwikkeling. In dat kader speelt ook het management een belangrijke rol. De extra capaciteit die nodig is wanneer leerkrachten minder lesuren vervullen, zal zich volgens de raad ten minste ten dele terugverdienen door een daling van het ziekteverzuim en een grotere instroom van mensen die zich door de extra mogelijkheden uitgedaagd voelen.

Uit ervaringen in andere landen komt een beeld naar voren van succesvolle en minder succesvolle initiatieven²⁰. De buitenlandse ervaringen laten zien dat het erg belangrijk is om de nieuwe functies, zowel ondersteunend als onderwijzend, goed in te bedden in de school en duidelijke afspraken te maken over de selectiecriteria en de inhoud van de functie. Daarnaast is het van belang dat onderwijsassistenten goed begeleid worden en dat leraren toegerust zijn om deze begeleidende rol te vervullen. Deze buitenlandse ervaringen kunnen gebruikt worden als voorbeelden voor de verdere uitwerking van functie-differentiatie in Nederland. Bij functiedifferentiatie is het wezenlijk dat de nieuwe functies aantrekkelijk zijn voor zowel de nieuwe als de oude werknemers. Bovendien moet functiedifferentiatie bijdragen aan (het vergroten van) de kwaliteit van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep.

Versterken professionaliteit

Een andere oplossingsrichting ziet de raad in het versterken van de professionaliteit van onderwijsgeevenden. Momenteel hebben zij, door al te gedetailleerde voorschriften, nauwelijks ruimte om hun eigen inzichten toe te passen. Een herstel van vertrouwen in de professionaliteit van de leerkracht is volgens de raad dan ook een belangrijke opgave voor de komende periode (zie ook zijn advies *Ondernemen voor de publieke zaak*). Hij beveelt daarom aan het debat te stimuleren over het werk en de professie van leraren in de context van maatschappelijke ontwikkelingen en de effecten daarvan op de vormgeving van het onderwijs.

Leraren en andere onderwijsprofessionals moeten de trots in hun beroepsuitoefening herontdekken en heroveren. De blik moet vooruit gericht zijn: onderwijs gaat over de toekomst! (..) De ontwikkeling van de lerarenopleiding kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van het leraarschap. Als er verwarring is over wat leraarschap inhoudt, kun je van de opleidingen niet verwachten dat zij wel een richting kunnen bepalen. Daarbij is sprake van complexe terugkoppelingen, omdat de kwaliteit van de opleiding medebepalend is voor de beeldvorming over het beroep. Opleidingen vormen immers de zichtbare toegangspoorten tot beroepsgroepen. De staat

20 Gebaseerd op website SBO.

waarin deze poort verkeert, bepaalt of getalenteerde jonge mensen zich wel of niet aangetrokken (blijven) voelen tot het werk in de onderwijssector. (..) Slagen we erin om talenten te vinden en te binden, die talenten kunnen ontwikkelen? Vooral bij hun leerlingen, maar ook bij zichzelf²¹.

Verbeteren status en imago

De raad acht het verder van belang de status en het imago van onderwijs te verbeteren. Hij ziet de imagocampagnes voor werken in het onderwijs (zoals 'Je groeit in het onderwijs') als een goede bijdrage daaraan. Verder meent de raad dat het onderwijs er goed aan doet gebruik te maken van de aanpak in en de aanbevelingen uit andere landen (zie kader). Per sector kan hieraan een eigen invulling worden gegeven.

Aanpak om de status en het beeld van het beroep verbeteren

Landen hebben verschillende manieren om de status van het beroep te verbeteren.

In Oostenrijk is een brede campagne opgezet: de scholen en provinciale onderwijsautoriteiten maken veel reclame voor het beroep, de vakbonden voor leraren geven voorlichting over het belang en de inhoud van het beroep leraar en de nationale overheid belooft goed presterende scholen en leraren met 'onderwijs-Oscars'.

De Duitse deelstaat Brandenburg probeert het imago van het beroep te verbeteren door openbare bijeenkomsten te organiseren wanneer nieuwe leraren worden benoemd en bij pensionering. Ook is er een prestigieuze prijs voor projecten in scholen. Jaarlijks worden vijftig succesvolle projecten gepresenteerd op de Brandenburg Dag.

In Finland is in 2002 de campagne *Finland needs teachers* gestart; dit is een bewustwordingscampagne waarin het belang van voldoende en goed opgeleide leraren centraal staat.

Slowakije heeft een jaarlijkse *Dag van de leraar* ingevoerd op de geboortedag van Comenius; dit is een vrije dag voor leraren.

Het Zweedse project *Attraktiv skola*, een samenwerking tussen onderwijsautoriteiten, vakbonden en de schoolleiderorganisatie, bestaat uit uiteenlopende deelprojecten die erop gericht zijn het werken in de school te verbeteren.

In veel OECD-landen zijn strategieën ontwikkeld om het imago van het beroep van leraar te verbeteren:

- Het zelfbeeld van leraren is minder positief dan het beeld dat in de maatschappij heerst. Het is belangrijk dat dit verbetert. Leraren hebben immers als rolmodel een belangrijke invloed op toekomstige studenten.

21 Vermeulen, Marc (2005) Met gegeven hoofd en de blik vooruit gericht, in: SBO (2005) *Leraren leren*, Den Haag, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.

- Het beeld dat mensen hebben van leraren verbetert, wanneer ze meer in contact staan met leraren. Dit kan worden bereikt door goede contacten met ouders te onderhouden en meer uitwisseling met andere beroepsgroepen en studenten.
- Ondervertegenwoordigde groepen in het lerarenberoep, zoals mannen of mensen uit een minderheidsgroep, kunnen als rolmodellen in het onderwijs een belangrijke bijdrage leveren aan de beeldvorming.
- De salarissen en arbeidsvoorwaarden moeten kunnen concurreren met andere beroepen. Een mogelijkheid om de salarissen van leraren omhoog te brengen, is door meer onderwijsondersteunend personeel in te zetten en minder leraren.
- Het beroep moet openstaan voor mensen zonder onderwijskundige achtergrond. Er moet meer mobiliteit mogelijk zijn.
- Leraren moeten vaker flexibel worden beloond. Dit kan door extra toelages, maar ook door minder contacturen of kleinere klassen.
- De arbeidsvoorwaarden voor startende leraren moeten worden verbeterd. Dit kan door meer begeleiding aan te bieden en de starter niet voor een moeilijke klas te zetten.

• Bron: website Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt www.sbo.nl

4.5.4 *Beperken arbeidsvraag*

Beleidsrichtingen die bedoeld zijn voor het beperken van de arbeidsvraag in het onderwijs bevinden zich al snel op het controversiële vlak, niet in de laatste plaats omdat de kwaliteit van het onderwijs al snel in het geding is. Een voorbeeld van zo'n over het algemeen onwenselijk geachte maatregel ter beperking van de arbeidsvraag is het vergroten van het aantal leerlingen in de klas.

Onder de noemer van het vergroten van de wervingskracht heeft de raad reeds de aandacht gevraagd voor functiedifferentiatie. Uiteraard zal een leerkracht meer tijd hebben voor het onderwijs als door functiedifferentiatie de administratieve en ondersteunende taken worden afgesplitst. De raad pleit er echter nadrukkelijk voor die extra tijd te benutten voor de noodzakelijke investeringen in de professionaliteit van het onderwijzend personeel. Dat is niet alleen nodig om het werk aantrekkelijk te maken, maar ook om de werkdruk te verminderen en het ziekteverzuim tegen te gaan. Hij gaat ervan uit dat aldus de sector erin zal slagen de benodigde extra capaciteit aan te kunnen trekken.

Ten slotte wijst de raad erop dat arbeidsvraag ook beperkt kan worden door de mogelijkheden van e-learning meer en beter te benutten en door de introductie van andere vormen van onderwijsvernieuwing.

4.5.5 *Vergroten aanbod*

Preventief scholen

Zoals eerder al ruimschoots aan de orde is gekomen, acht de raad scholing van bijzonder belang. Binnen de onderwijsarbeidsmarkt ziet hij verschillende manieren waarop scholing kan bijdragen aan het voorkomen van de verwachte tekorten.

In de eerste plaats is het zaak om het aantal studenten aan lerarenopleidingen te vergroten, met bijzondere aandacht voor aankomende allochtone leerkrachten en docenten in de bètavakken. De mogelijkheden hiertoe hangen overigens nauw samen met de ervaren aantrekkelijkheid van het beroep.

In de tweede plaats is het zaak dat leerkrachten en het ondersteunende personeel zich blijven scholen gedurende hun loopbaan. Daarbij is van belang dat er voor leerkrachten meer mogelijkheden komen om door te stromen en binnen het primaire proces te blijven. Voorbeelden van deze aanpak zijn de eerder genoemde functiedifferentiatie en het verbeteren van mogelijkheden om over te stappen naar andere onderwijstypes.

Meer aandacht voor scholing kan preventief werken ten aanzien van ziekte of arbeidsongeschiktheid en kan vroegtijdige uitstroom tegengaan.

Het blijven leren van leerkrachten heeft tot slot ook een uitstralingseffect op de leerlingen: goed voorbeeld doet goed volgen.

Bevorderen zij-instroom

De raad ziet het bevorderen van zij-instroom in het onderwijs als een kansrijk instrument om het aanbod van leerkrachten te stimuleren. Het bevorderen van zij-instroom is erop gericht werkenden of niet-werkenden in andere sectoren te interesseren voor werken in het onderwijs. Sinds de invoering van de regeling zij-instroom in 2000 is hiermee ruimschoots ervaring opgedaan. Het verder stimuleren van zij-instroom leidt enerzijds tot een ruimere arbeidsmarkt en geeft anderzijds het onderwijs een extra mogelijkheid om gebruik te maken van ervaringen uit andere sectoren.

4.6 **Gericht beleid voor knelpuntsectoren: zorg en welzijn**

4.6.1 *Inleiding*

De raad schetst in deze paragraaf enkele beleidsrichtingen en aanbevelingen voor de sector zorg en welzijn, zoveel mogelijk conform de rubricering in de paragrafen 4.3 en 4.4: algemene opmerkingen, vergroting arbeidsaanbod, verhoging (arbeids)productiviteit, beperking arbeidsvraag.

4.6.2 *Algemeen*

De raad heeft in hoofdstuk 3 en in bijlage 2 enkele specifieke arbeidsmarktproblemen in de zorgsector (inclusief welzijns- en maatschappelijke diensten) geschetst. Mede door de te verwachten stijgende zorgconsumptie dreigen reeds op middellange termijn grote

tekorten aan verzorgend en verplegend personeel, zo blijkt uit uiteenlopende ramingen; deze ramingen gaan overigens uit van ongewijzigd beleid. Hoewel vanaf 2015 een geleidelijke substantiële toename van de verpleegbehoefte wordt verwacht, zal de sector naar verwachting vanaf 2007 met de eerste tekorten worden geconfronteerd. Omdat het aantal banen in de zorgsector harder zal stijgen dan de omvang van de beroepsbevolking, zal zij in de komende jaren meer moeite hebben om voldoende mensen aan te trekken. Dat hangt mede af van de ontwikkeling van de economie. De aantrekkelijkheid van de sector op de arbeidsmarkt verslechtert bij een groeiende economie, terwijl de vraag naar zorg extra toeneemt.

De kwantitatieve problemen in termen van personeelstekorten verschillen per deelsector, en zijn bijvoorbeeld groter en urgenter in de verpleeg- en verzorgingshuizen en de thuiszorg dan in de ziekenhuizen en de geestelijke gezondheidszorg. Terzijde merkt de raad op dat de toenemende vraag naar zorg ook een bron van economische groei kan zijn en, afhankelijk van de inzet en de prestaties, niet per se een budgettair probleem hoeft te zijn.

De analyses van de verwachte arbeidsmarktknelpunten laten ten gevolge van de verschillen in de demografische ontwikkelingen ook regionale verschillen zien. De vergrijzing verschilt per regio, hetgeen ook een verschil in verwachte zorgbehoefte en dus vraag naar toekomstig personeel betekent.

Naast de kwantitatieve problemen zijn er ook problemen in verband met de kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod in de zorgsector. Door uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de toenemende mondigheid van burgers, de wijziging van collectieve arrangementen, de veranderende bevolkingssamenstelling en de vermaatschappelijking van de zorg) bestaat er een meer gedifferentieerde vraag naar arbeid in de sector zorg en welzijn. Ook worden hogere eisen aan het (toekomstige) personeel gesteld. Zo zullen werknemers van zorg- en welzijnsinstellingen flexibeler moeten zijn aangaande hun werktijden en veranderingen in de aard van hun werkzaamheden. Ook zullen zij meer dan voorheen bereid en in staat moeten zijn om verantwoording af te leggen over hun handelen. Ten slotte zal er een blijvende behoefte zijn aan enerzijds breed inzetbare professionals (die kunnen optreden als contactpersoon voor cliënten, vrijwilligers en professionals van andere organisaties) en anderzijds specialisten die specifieke kennis en competenties inzetten ten behoeve van bepaalde groepen²².

De raad heeft reeds eerder in meer algemene zin gewezen op deze kwesties. In zijn advies *Van alle leeftijden* (2005) heeft hij met betrekking tot de (voor ouderen relevante) zorg- en welzijnsvoorzieningen gesteld dat de arbeidsmarktontwikkelingen in combinatie met de groeiende zorgbehoefte, een verontrustend groot tekort aan professionele zorg op

22 M. Ott, P. Paardekooper en W. van der Windt (2006) *Arbeid in zorg en welzijn*, Utrecht, Prismant, p. 31.

middellange en lange termijn indiceren²³. Bij een aantrekkende economie zal deze spanning op de arbeidsmarkt nog toenemen.

In aanvulling hierop vraagt de raad opnieuw aandacht voor enkele ongewenste gevolgen van de geschetste kwantitatieve en kwalitatieve arbeidsmarktknelpunten.

In de *eerste plaats* zal het reeds aanzienlijke beslag van de sector zorg en welzijn op de arbeidsmarkt in de komende jaren nog verder toenemen. Ook het kabinet wijst (in de adviesaanvraag) op de mogelijk forse toename van dat beslag. De algemeen stijgende vraag naar personeel, zowel middelbaar als hoog opgeleiden, kan leiden tot reële concurrentie tussen de publieke en private sector op het punt van de primaire arbeidsvoorwaarden. Daaruit kunnen grote economische problemen (zoals looninflatie) voortvloeien.

In de *tweede plaats* kan de publieke dienstverlening in de sector zorg en welzijn, en in het bijzonder de kwaliteit en de toegankelijkheid ervan, in het gedrang komen vanwege de personeelstekorten. Dat kan leiden tot grote sociale problemen, zoals wachtlijsten en sociale verschraving door schrijnende en mensonterende toestanden als niet op adequate wijze in (acute) zorgbehoeften kan worden voorzien. Dergelijke problemen stellen de maatschappelijke tevredenheid en het maatschappelijk acceptatievermogen op de proef en kunnen ook serieuze sociaal-economische gevolgen hebben. Zo is een goed functionerende gezondheidszorg van groot belang met het oog op het voorkomen van ziekteverzuim en het terugdringen van arbeidsongeschiktheid²⁴.

Volgens de raad is het omwille van zowel economische als sociale (maatschappelijke) redenen noodzakelijk de ongewenste gevolgen van arbeidsmarktknelpunten in de sector zorg en welzijn zoveel mogelijk te voorkomen en tijdig in te spelen op het dreigende personeelstekort in de sector zorg en welzijn. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de verschillende omvang, aard en urgentie van de knelpunten per deelsector.

De raad acht het noodzakelijk dat in aanvulling op het algemene beleid ter voorkoming van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector (zie zijn voorstellen in paragraaf 4.4) beleid wordt gevoerd dat specifiek op de sector zorg en welzijn is gericht. Zonder aanvullend beleid legt de sector een te groot beslag op de arbeidsmarkt. Vermindering van de behoefte aan zorgpersoneel, bijvoorbeeld door andere manieren van organiseren van de zorg en efficiëntere werkwijzen, is overigens ook van belang om de lastendruk van de gezondheidszorg op termijn beheersbaar te houden.

Daarnaast zijn naar het oordeel van de raad maatregelen nodig om te voorkomen dat de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg achteruitgaan. Dat kan alleen als er voldoende en adequaat geschoold personeel beschikbaar is, dat wil zeggen bij een goed functionerende arbeidsmarkt²⁵.

23 SER-advies (2005) *Van alle leeftijden*, publicatienr. 05/02, Den Haag, pp. 82-84.

24 Zie: SER-advies (1998) *Sociale zekerheid en gezondheidszorg*, publicatienr. 98/13, Den Haag.

25 Zie in dit verband ook de brief van de minister van VWS van 20 oktober 2004 aan de Tweede Kamer over Arbeidsmarktbeleid en opleidingen in de zorgsector (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 282, nr. 15).

De raad verwijst hier naar zijn advies *Van alle leeftijden* (2005) waarin hij heeft gesteld dat voldoende gekwalificeerd en geschoold zorgpersoneel nodig is voor de houdbaarheid van deze voorzieningen²⁶. Hij oordeelde dat het essentieel is dat er voldoende, goed opgeleide, productieve en gemotiveerde medewerkers voor de zorgsector beschikbaar zijn om aan de toenemende zorgvraag te blijven voldoen. In zijn advies *Ondernemen voor de publieke zaak* (2005) heeft hij het belang van een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening onderstreept (zie paragraaf 4.4).

Hieronder formuleert de raad een mix van enkele, onderling samenhangende, voorstellen gericht op een vergroting van het arbeidsaanbod, een toename van de arbeidsproductiviteit en, waar mogelijk, een zekere beperking van de arbeidsvraag²⁷. Deze zijn gericht op de verschillende actoren in de sector zorg en welzijn, onder meer: overheid, zorg- en welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen, brancheorganisaties op het terrein van de zorg, werkgevers en werknemers (sociale partners).

Voorafgaand aan zijn voorstellen wijst de raad erop dat de in paragraaf 4.4 genoemde voorstellen tot vergroting van de wervingskracht van de publieke sector ook van belang en noodzakelijk zijn voor de sector zorg en welzijn. Daarnaast wijst hij op het belang van een goede, periodieke monitoring van de arbeidsmarkt. Hij stelt vast dat het Ministerie van VWS, het CWI en sociale partners daarmee reeds vele jaren bezig zijn. Tot slot beveelt de raad aan de veronderstellingen die worden gehanteerd bij de ramingen van de toekomstige ontwikkeling van de zorgbehoefte (en van zorgpersoneel), regelmatig kritisch te evalueren en na te gaan of deze bijstelling behoeven.

4.6.3 *Vergroting arbeidsaanbod*

De raad acht het mogelijk en noodzakelijk om op korte en middellange termijn het arbeidsaanbod in de zorgsector te vergroten. Ook de meer algemene voorstellen van de raad voor een optimale benutting van het arbeidspotentieel (geformuleerd in de paragrafen 4.3 en 4.4) zijn daarop gericht.

De raad noemt in dit verband de instrumenten ter bevordering van het langer doorwerken van ouder wordende werknemers, en van een verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden (onder meer gericht op een adequate aanpak van de werkdruk, fysieke belasting en agressie op de werkplek) en vermindering van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Daarmee kan het toekomstige verloop worden beperkt.

Daarnaast acht hij in het bijzonder faciliteiten die de combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken in de privésfeer vergemakkelijken, van zeer groot belang. Dat geldt zowel voor

26 SER-advies (2005) *Van alle leeftijden*, op.cit., pp. 82-84.

27 Mede gebaseerd op: SER-advies (2005) *Van alle leeftijden*, op.cit., pp. 82-84; Essen, G. van, E. Josten en H. Meihuizen (2004) *Arbeid zorg en welzijn: Integreerend OSA-rapport 2004*, Tilburg, OSA (Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek); *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*, op.cit., p. 37 e.v.

vrouwen als voor mannen. Wat de sector zorg en welzijn betreft, is relevant dat hier veel vrouwen met een relatief klein dienstverband werkzaam zijn die dit werk combineren met de zorg voor kinderen dan wel vormen van mantelzorg. De raad beveelt aan om een uitbreiding van het dienstverband beter mogelijk te maken (zie ook paragraaf 4.3) door het wegnemen van institutionele belemmeringen²⁸ en om, waar mogelijk, de omvang van parttimeaanstellingen te verruimen. Een verbetering van het bestaande arbeidspotentieel (en daarmee een vergroting van het arbeidsaanbod) zal voornamelijk moeten worden gezocht in het verlengen van aanstellingen van de huidige werknemers die voor een belangrijk deel op parttimebasis werken. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de individuele voorkeuren van mannen en vrouwen voor bepaalde arbeidspatronen.

In dit verband wijst de raad erop dat er in de komende jaren een inhaalslag van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt is te verwachten²⁹. De mate waarin dit zal leiden tot meer arbeidsdeelname in de sector zorg en welzijn hangt mede af van de beroepsoriëntatie van deze vrouwen op de zorgsector.

Een en ander sluit aan bij de CPB-conclusie dat tussen 2001 en 2020 de groei van de participatiegraad van vrouwen de belangrijkste impuls vormt voor het arbeidsaanbod, zij het minder sterk dan in het verleden³⁰. Ook Van der Windt en Talma achten een verdere groei van het aandeel van de sector zorg en welzijn in de totale werkgelegenheid niet uitgesloten omdat de participatiegraad van met name vrouwen in de hogere leeftijdsgroepen ook in de komende jaren nog iets groeit. Verder wijzen zij op het groter wordende relatieve belang van beroepsveranderaars (personen die op wat latere leeftijd van beroep veranderen of zonder beroepsopleiding voor de zorg de zorgsector betreden).

De raad is zich ervan bewust dat ook andere (sociaal-)demografische ontwikkelingen kunnen bijdragen tot het (gedeeltelijk) voorkómen van personeelstekorten in de zorgsector. Zo vormt de tweede generatie allochtonen een substantiële en groeiende groep in het arbeidsaanbod die kan worden benut om in de personeelsbehoefte te voorzien, vooral op middelbaar en hoger opleidingsniveau. Daarnaast kan de vervanging van oudere werknemers (die met pensioen of prepensioen gaan) door jongeren ertoe leiden dat financiële middelen vrijkomen (gezien de verschillende arbeidsvoorwaarden van jongeren en ouderen) en dat er toenemende loopbaankansen en baan zekerheid voor jongeren komen. Deze ontwikkelingen zullen hun bereidheid verhogen om zich te specialiseren (bijvoorbeeld door specifieke scholing).

28 Een uitbreiding van het dienstverband kan thans ongunstige fiscale gevolgen hebben in relatie tot de partner tevens tot verminderde aanspraken op huursubsidie en zorgtoeslag en tot een verhoging van de kosten van kinderopvang.

29 Zie: RWI (2006) *Op de drempel van een andere arbeidsmarkt: Arbeidsmarktanalyse 2006*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, pp. 33-34.

30 H. Roodenburg en D. van Vuuren (2004) *Arbeidsaanbod in de lange-termijnsenario's voor Nederland*, CPB-Document nr. 71, Den Haag, CPB (Centraal Planbureau).

Volgens de raad zijn algemene én sectorspecifieke maatregelen nodig die gericht zijn op het verkrijgen en in stand houden van menselijk kapitaal in de zorg- en welzijnsector. Investerings in initiële opleidingen en bijscholing zijn noodzakelijk om in de toekomst een goede kwaliteit van dienstverlening te bieden, passend bij de veranderende vraag naar zorg en dienstverlening. Marktwerking en klantgerichtheid leiden tot een andere wijze van werken met soms grote gevolgen voor de zorginstellingen en hun werknemers.

Wat de initiële opleidingen betreft vraagt de raad de aandacht voor de sterke daling van de instroom in de opleidingen in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) op mbo-niveau in verpleging en vooral verzorging³¹; deze leerweg heeft een gunstiger studierendement dan de beroepsopleidende leerweg (BOL)³². Ook acht de raad het nodig om tijdig nieuwe doelgroepen bij schoolverlaters aan te boren; relevant in dit verband is de afname van de uitstroom uit vmbo-tl (theoretische leerweg), die van belang is voor verpleegkundigen en sociaalagogische opleidingen. Hij is zich ervan bewust dat er nauwelijks adequate prognoses zijn te geven over de aansluiting op de lange termijn tussen enerzijds de vraag naar arbeid en anderzijds de opleidingen. Niettemin beveelt de raad aan de instroom te stimuleren in opleidingen met een kansrijk arbeidsmarktperspectief; daarbij moet wel rekening worden gehouden met de keuzevrijheid ten aanzien van het volgen van een opleiding. Tevens is het wenselijk om toeleidingstrajecten en scholingsprogramma's te ontwikkelen voor lager geschoolden, die anders werkloos dreigen te blijven, terwijl de sector een grote vraag naar personeel heeft.

De raad acht het positief dat initiatieven zijn genomen om de beroepenstructuur en de zorgopleidingen te moderniseren tot een samenhangend stelsel om de initiële opleidingen toekomstbestendig te maken³³. Zo is er een nieuwe beroepenstructuur voor de agogische opleidingen ontwikkeld. De raad beveelt aan dat dit op korte termijn ook gebeurt voor de zorgopleidingen.

Met betrekking tot (permanente) bijscholing is het volgens de raad van zeer groot belang om de 'juiste' competenties bij het zittend personeel te ontwikkelen of in stand te houden, ook met het oog op een goede kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod. Scholing is volgens hem een belangrijk middel om in de vraag naar personeel te voorzien wanneer de arbeidsmarkt onvoldoende aanbod van gekwalificeerden levert. De huidige meer modulair opgebouwde opleidingen bieden meer dan in het verleden de mogelijkheid om via scholing kwalificatieniveaus van reeds werkzaam personeel te verhogen. Volgens de raad zullen vormen van opleiding die aansluiten bij mensen die van beroep

31 Op basis van: M. Ott, P. Paardekooper en W. van der Windt (2005) *Arbeid in zorg en welzijn*, op.cit., p. 40.

32 Een van de redenen is dat deelnemers aan een BOL-opleiding een stagevergoeding ontvangen, terwijl de BBL een arbeidsovereenkomst veronderstelt.

33 De Stuurgroep Modernisering Opleidingen en Beroepenstructuur (begin 2004 ingesteld door de minister van VWS) heeft als opdracht te bewerkstelligen dat binnen vijf jaar de zorgopleidingen en de beroepenstructuur zijn gemoderniseerd tot een samenhangend stelsel met daarbij passende besturingsstructuur. Daarnaast is er een afzonderlijk traject gericht op de vernieuwing van de kwalificatiestructuur MBO en op de invoering van competentiegericht beroepsonderwijs.

veranderen, steeds belangrijker worden wanneer de instroom van schoolverlaters onvoldoende is. Overigens bestaat er in de zorg al langer een in verhouding groot deel van de instroom uit herintreders.

De raad wijst erop dat de effectiviteit van beleid om via op- en bijscholing het arbeidsaanbod in de sector zorg en welzijn te vergroten van bepaalde voorwaarden afhankelijk is. Zo is het aanbod van personeel in de komende jaren deels een vaststaand gegeven, omdat velen nu al met een langdurige opleiding bezig zijn. Voor specialistisch personeel (zoals verpleegkundigen) moet ruim tevoren in de opvolging worden voorzien, omdat zij een meerjarig opleidingstraject moeten volgen en moeten worden ingewerkt. In dit verband vraagt de daling van de instroom bij gespecialiseerde verpleegkundige vervolgoopleidingen de aandacht.

Daarnaast kan bijscholing van verzorgenden tot verpleegkundigen de tekorten aan verzorgenden tijdelijk verergeren. Het is van belang dat verzorgenden zich laten bijscholen tot verpleegkundige op voorwaarde dat leerling-verpleegkundigen voor de sector behouden blijven en dat extra (kandidaat-)verzorgenden instromen.

Verder beveelt de raad een intensivering aan van de toepassing van ‘Elders verworven competenties’ (EVC). Daardoor kunnen herintreders en zij-instromers in functiegerichte en flexibele opleidingstrajecten een erkend diploma halen. Daarvoor is een betere afstemming tussen het opleidingsstelsel en de beroepspraktijk in de zorgsector gewenst.

Ook acht de raad het nodig dat meer stageplaatsen en leer-/werkplaatsen door deze sector beschikbaar kunnen worden gesteld. Dat geldt in ieder geval voor de BOL-opleidingen. De verschuiving van BBL- naar BOL-opleidingen veroorzaakt een sterke toename van de vraag, waarin nu al moeilijk wordt voorzien. In dit verband is volgens de raad tevens van belang dat de toename van aangeboden stageplekken gepaard gaat met meer begeleiding; dit impliceert dat er meer docenten in de sector zorg en welzijn aan de slag gaan. In dit verband signaleert de raad dat begeleiding van stagiaires thans wordt behandeld als een kostenpost voor instellingen (als onderdeel van te reduceren overheadkosten) waardoor er een terugloop van stageplaatsen heeft plaatsgevonden. Naar zijn oordeel moeten stageplaatsen (als onderdeel van opleiding in het kader van initieel onderwijs) worden gezien als een lange termijn (maatschappelijke) investering en moet de overheid daartoe passende randvoorwaarden scheppen.

Ook wijst de raad erop dat organisatorische aanpassingen van het onderwijs de behoefte aan stageplekken kunnen mitigeren; zo is het aan te raden meer flexibiliteit in de aanvang van de stageperioden na te streven.

Ten slotte gaat de raad ervan uit dat veel vrouwen die thans geen betaalde arbeid verrichten in de zorgsector (met name in de thuiszorg en in de verpleeg- en verzorgingshuizen) aan de slag kunnen in functies waarvoor geen hoog opleidingsniveau is vereist (relatief eenvoudige functies op niveau 1); het komt erop aan deze vrouwen te stimuleren om in te treden en hen vervolgens met de nodige bijscholing of *upgrading* te steunen om in pak-

weg drie jaar door te stromen naar een functie op een hoger niveau (niveau 2). De organisatie en het aanbod van om- en bijscholing van deze categorie vragen de aandacht. Overigens kan deze ‘doorstromingsroute’ aantrekkelijk zijn voor veel alfarhulpen (thans vele tienduizenden) en daarmee functioneel om te voorzien in de groeiende zorgbehoefte. In dit verband wijst de raad erop dat veel volwassen vrouwen een (hogere) functie ambiëren in een parttimefunctie. De opleiding daartoe vraagt in het algemeen hogere investeringen (per fte) omdat voor één fulltimer vaak twee parttimers worden opgeleid. Volgens de raad vereist dit extra middelen.

4.6.4 Verhoging (arbeids)productiviteit

Hoewel er geen eenduidige, algemeen geaccepteerde definitie van arbeidsproductiviteit in de zorg bestaat, is de groei van de arbeidsproductiviteit in de zorg- en welzijnssector in de achterliggende jaren achtergebleven ten opzichte van andere sectoren³⁴. De raad acht het noodzakelijk om in de toenemende zorgbehoefte te voldoen door onder meer de arbeidsproductiviteit te verhogen en door een optimale personeelsbezetting te realiseren. Zoals hij heeft gesteld in zijn advies *Van alle leeftijden* moet deze toename van de productiviteit gericht zijn op het verlenen van meer zorg door eenzelfde aantal mensen onder gelijkblijvende kwaliteit van de zorgverlening en werkdruk van het zorgpersoneel. Met andere woorden, een verhoging van de arbeidsproductiviteit mag niet leiden tot een verlaging van de te leveren kwaliteit die van zorgverleners wordt verlangd. De raad constateert met instemming dat de minister van VWS “het doelmatiger inzetten van personeel bij gelijkblijvende kwaliteit en werkdruk ook voor de langere termijn op de kaart wil zetten. Arbeid en kapitaal moeten zo worden ingezet dat het mogelijk is met eenzelfde aantal mensen meer zorg te verlenen. Er moet een *sense of urgency* komen; de kwaliteit van de zorg zakt op den duur in als de productiviteit niet omhoog gaat”, aldus de minister van VWS³⁵.

De raad stelt met instemming vast dat de *sense of urgency* bij alle betrokken partijen in toenemende mate aanwezig is. Dat zal nu concreet ertoe moeten leiden dat de arbeidsproductiviteit omhoog gaat.

De raad ziet mogelijkheden om te komen tot een toename van de arbeidsproductiviteit niet alleen door technologische vernieuwingen maar vooral door innovatie in de werkomgeving en van de werkprocessen en voorts door het stroomlijnen en optimaliseren van logistieke processen (zie verder). In theoretische zin en onder bepaalde randvoorwaarden (bijvoorbeeld een beperking van administratieve en verantwoordingsverplichtingen) worden daartoe mogelijkheden geboden door meer marktwerking, dynamiek en vraagsturing, in combinatie met een vergroting van het innovatieve vermogen van zorgaanbie-

34 M. Ott, P. Paardekooper en W. van der Windt (2005) *Arbeid in Zorg en Welzijn*, op.cit., p. 64.

35 Brief van de minister van VWS van 20 oktober 2004 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 282, nr. 15).

ders. De raad constateert echter dat de in de praktijk opgedane ervaringen vooralsnog niet als succesvol kunnen worden beschouwd.

Wel is hij van oordeel dat personeel in de zorgsector door vernieuwing van werkprocessen anders en efficiënter kan worden ingezet. Ook kunnen innovatieve technieken (sommige) arbeid gedeeltelijk doen vervangen. Terzijde wijst de raad erop dat een innovatieve zorgsector kan bijdragen tot een sterke economie. Daarnaast kan een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening wel leiden tot een vergroting van de vraag (en dus een extra behoefte aan personeel).

De raad is zich ervan bewust dat de huidige bekostigingssystematiek van zorginstellingen een belangrijke belemmering voor innovatie is, omdat die impliceert dat zij geen voordeel hebben bij innoveren. Volgens hem moeten aanbieders een incentive hebben om tot voortdurende innovatie en verhoging van de arbeidsproductiviteit te worden aangespoord. Van belang in dit kader zijn de recente wijzigingen van het stelsel van op genezing gerichte zorg (*cure*) met de invoering van de Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 en met veranderingen van de ordening van het aanbod van gezondheidszorg (kanteling zorgstructuur)³⁶. Door de koppeling van de zorgverzekeraars aan de zorgaanbieders via de zorginkoop kan binnen randvoorwaarden een nieuwe dynamiek ontstaan, waardoor vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten. In zijn advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen* (2000) heeft de raad gepleit voor een zorgvuldige overgang van aanbodregulering naar vraagsturing om de kwaliteit, de keuzemogelijkheden en de diversiteit van het zorgaanbod aanmerkelijk te vergroten³⁷.

Door rekening te houden met de verscheidenheid in de aard, de kwantiteit en de complexiteit van de geleverde zorg (van bijvoorbeeld academische ziekenhuizen, andere ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorginstellingen) is het mogelijk gebruik te maken van schaalvoordelen en specialisatie; daardoor kan de productiviteit verbeteren, evenals de dienstverlening en de kwaliteit (patiëntgerichte aanpak georiënteerd op zorg op maat)³⁸. Een gedifferentieerde benadering maakt het ook mogelijk om ermee rekening te houden dat de mogelijkheden tot en de opbrengsten van een verhoging van de arbeidsproductiviteit per deelsector of branche kunnen verschillen. Van belang in dit verband zijn onder meer de arbeidsintensiteit van de zorgverlening en het gegeven dat het intermenselijke aspect cruciaal staat in bepaalde vormen van zorgverlening.

Overigens is het wenselijk om te omschrijven onder welke condities arbeidsproductiviteit in de zorgsector tot stand komt, aan wie de opbrengsten van een verhoging daarvan toe-

36 Mede op basis van het SER-advies (2000) *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publicatienr. 00/12, Den Haag.

37 SER-advies (2000) *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., p. 121 e.v.

38 Op basis van: WI CDA (2005) *Vernieuwen met ambitie: Welvaart door maatschappelijke innovatie*, Den Haag, Wetenschappelijk Instituut CDA, pp. 75-78. Bij de kwantiteit van de zorg gaat het om het adequaat en binnen afzienbare tijd helpen van patiënten met een vergelijkbare aandoening (daarbij staat het volume van de vraag voorop). Bij de complexiteit van de vraag gaat het om de moeilijkheidsgraad.

komen en hoe deze twee laatstgenoemde aspecten zich tot elkaar verhouden (*evidence based* benadering van arbeidsproductiviteit). Volgens de raad ligt hier een taak voor de overheid, de zorgsector (zorginstellingen en sociale partners) en wetenschappelijk onderzoek.

Hiervan uitgaande beveelt de raad een mix van maatregelen aan ter verhoging van de arbeidsproductiviteit, welke zijn gericht op uiteenlopende actoren.

Hij stelt voor taakherschikking tussen de verschillende beroepsdomeinen, functiedifferentiatie en specialisatie (vooral in de curatieve sector op het gebied van de medische en verpleegkundige beroepen) verder door te voeren (zie ook paragraaf 4.4). De praktijk van de afgelopen jaren leert dat taakherschikking en -delegatie van medici naar andere beroepen vaak kwaliteitswinst oplevert. Zo kunnen verpleegkundigen meer tijd uittrekken voor activiteiten als voorlichting en preventie, waaraan medici daarvoor nauwelijks of niet toekwamen. Ook praktijkondersteuners bij huisartsen zijn een ander goed voorbeeld.

De raad stelt voor om het inzetten van nieuwe beroepen (zoals de *physician assistant* en de *nurse practitioner*) te stimuleren. Hij beveelt onderzoek aan naar de mogelijkheid om taken die thans door medici worden uitgevoerd, over te laten nemen door geschoold medisch personeel met een minder hoge opleiding, of, waar mogelijk, door niet-medisch personeel. Onder meer om de arbeidsproductiviteit te verhogen is van belang dat het specialistisch personeel zoveel mogelijk het werk verricht waarvoor het is opgeleid en dat het algemeen opgeleid personeel de niet-specialistische taken uitvoert.

Bovendien is het volgens de raad mogelijk om via taakherschikking en -afsplitsing en het creëren van andersoortige functies het potentiële arbeidsaanbod dat thans geen arbeid verricht, op enig moment in te schakelen in de sector zorg en welzijn; verder vraagt de organisatie van om- en bijscholing de aandacht. Daarnaast kan taakherschikking leiden tot doorstroming van personeel naar een hoger niveau (zie hierboven bij *Vergroting arbeidsaanbod*). Overigens is het mogelijk taakherschikking ook – los van verbetering van efficiency en kwaliteit – te gebruiken als instrument van loopbaanbeleid. Uitbreiding van de mogelijkheden om in verschillende functies ingeschakeld te worden, kan bijdragen tot het gemotiveerd houden van werknemers en kan bijvoorbeeld vroegtijdig vertrek voorkomen.

Met de voorstellen tot taakherschikking, functiedifferentiatie en specialisatie moet het volgens de raad ook beter mogelijk zijn dat zorgverleners vooral in het primaire proces van de zorgverlening actief zijn. Deze benadering vergt tevens een aanpak van de zogeheten bureaucratie in de zorgsector, die thans onder meer impliceert dat zorgverleners in het primaire proces veel tijd moeten uittrekken voor activiteiten die ook door anderen kunnen worden verricht³⁹. De raad verwijst in dit verband naar zijn opmerkingen over de status en het imago van het werk in de collectieve sector (zie paragraaf 4.4).

39 Zie onder meer: SER-advies (2005) *Ondernemen voor de publieke zaak*, op.cit. (zie paragraaf 4.4).

De voorgestelde benadering noopt volgens de raad tot een andere inrichting van het management, in die zin dat de nadruk verschuift van vooral vakinhoudelijke aspecten naar de organisatie van het zorgproces. Daarnaast is het nodig de vorming en begeleiding van het zogeheten middenmanagement bij veranderingen uit te breiden. Instellingen moeten immers meer dan voorheen strategische keuzen maken voor doelgroepen en diensten. Marktwerking en klantgerichtheid vergen meer aandacht voor sturing door het management en meer tijd voor afstemming tussen personeel en organisatie.

In dit verband wijst de raad erop dat het besef groeit dat organisaties die effectiever willen kunnen inspelen op de veranderingen in de vraag en de toenemende concurrentie, hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden intern anders moeten verdelen. Dit heeft de afgelopen jaren reeds geleid tot het verminderen van het aantal managementlagen, het delegeren van bevoegdheden naar lagere niveaus en het streven naar 'zelfsturende' teams met ruimere operationele bevoegdheden voor het uitvoeren van het zorgproces en het managen van de klantrelaties⁴⁰. Deze wijzigingen die vaak gepaard gaan met een noodzakelijke cultuuromslag, verdienen volop ondersteuning.

De raad is bovendien van oordeel dat de verschillende deelsectoren ook organisatorische verbeteringen van elkaar kunnen leren op basis van onderlinge vergelijkingen (*benchmarking*). Daaruit zijn lessen te trekken voor een verhoging van de arbeidsproductiviteit en voor een aanzienlijke verbetering van rendementen; daarbij kan het onder meer gaan om verbetering van logistieke processen, meer effectieve inzet van personeel en verlaging van ziekteverzuim.

Vervolgens dringt de raad aan op het verder verminderen van de administratieve lasten in de zorgsector. Daarbij moet wel worden bedacht dat dit op gespannen voet kan staan met de toenemende roep om transparantie; het afleggen van verantwoording leidt vaak tot een toename van administratieve lasten.

Een ander voorstel van de raad betreft het anders organiseren van de zorg via het stroomlijnen en optimaliseren van logistieke processen⁴¹. Voor de patiënt kan veel worden bereikt door te investeren in verbeteringen in de manier waarop de zorg wordt geleverd⁴². Daarbij gaat het soms om op het oog evidente zaken zoals het vervangen van de papieren agenda door elektronisch agendabeheer, of van het traditionele ponsplaatje door een elektronisch patiëntenpasje, en elektronisch dossierbeheer waardoor kennisoverdracht tussen meerdere behandelaars sneller en beter wordt.

40 E. Breedveld, S. van Wersch, W. de Lange en A. de Roo (2004) *Gevraagd: nieuwe competenties, ontwikkelingen in de zorg en de effecten op de vraag naar arbeid en het HRM-beleid*, Tilburg, OSA (Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek).

41 Zie de op 7 juni 2004 gepresenteerde voorstellen in het rapport *Het kan écht: betere zorg voor minder geld* van de heer Bakker, voorzitter van de Raad van Bestuur van TPG.

42 Op basis van: WI (Wetenschappelijk Instituut) CDA (2005) *Vernieuwen met ambitie: Welvaart door maatschappelijke innovatie*, op.cit., paragraaf 6.1.

De raad acht het wenselijk meer te investeren in ICT. Dit moet zijn gericht op het inbedden van ICT-toepassingen in de dagelijkse praktijk, op het aanleren van ICT-vaardigheden en op het verbeteren van de registratie en de informatie-uitwisseling. Door toepassing van ICT-oplossingen in de werkomgeving kan (arbeids)tijd beschikbaar komen. De overheid kan zich beraden op haar rol in het stimuleren van het gebruik en de toepassing van ICT-oplossingen; in haar functies van (groot)inkoper, wetgever en gebruiker heeft zij een krachtige rol om de gewenste sprong naar een hoger gebruiksniveau te realiseren.

Ten slotte acht de raad een verhoging van de arbeidsproductiviteit ook mogelijk door toepassing van nieuwe medische technieken (die kunnen leiden tot nieuwe medische behandelingen en tot een hogere kwaliteit) en door een groter gebruik van nieuwe technologie en hulpmiddelen. Dat kan leiden tot een gepaste vervanging van arbeidsintensieve zorg. Vooral in de zogeheten AWBZ-branches (verpleging en verzorging) is extra aandacht voor arbeidsbesparende werkprocessen en technische ontwikkelingen van groot belang.

4.6.5 *Beperking arbeidsvraag*

Volgens de raad moet niet alleen de samenleving zich de vraag stellen hoe op alternatieve wijze kan worden voorzien in de toenemende zorgvraag, maar moet ook de sector mogelijkheden bezien waarmee de groei van de zorgvraag kan worden omgebogen⁴³. Hij wijst in dit verband op het belang van welzijn en het bevorderen van een gezonde leefstijl als preventiemiddel, in ieder geval in een vergrijzende samenleving. Het bevorderen daarvan kan substantiële effecten hebben.

Ook kunnen cliënten in een aantal gevallen bepaalde taken van professionals overnemen en zelf uitvoeren. Dat brengt kwaliteitswinst met zich en beperkt het beroep op professionals. De raad memoreert hier enkele voorstellen uit zijn advies *Van alle leeftijden* (2005) die gericht zijn op een zekere beperking van de vraag naar professionele hulp in met name de sector zorg. Het betreft maatregelen gericht op het verhogen van de zelfredzaamheid van cliënten of op het stimuleren van de zelfstandigheid van de zorgvragers. Zo zouden zorgverlenende instanties financiële prikkels kunnen krijgen om de zelfredzaamheid van hun cliënten te verhogen.

Ten slotte is het op zich zelf genomen ook mogelijk de vraag naar professionele zorg te beperken door een groter beroep op mantelzorg, in het bijzonder de informele zorg voor zieken en gehandicapten. De mogelijkheden tot uitbreiding van deze zorg zijn echter beperkt en nu al is een substantiële groep helpers overbelast. De uitdaging is om de inzet te handhaven op het huidige niveau, mede in het perspectief van de dreigende personeelstekorten in de zorgsector. De raad realiseert zich het spanningsveld in dit verband. Ener-

43 M. Ott, P. Paardekooper en W. van der Windt (2005) *Arbeid in zorg en welzijn*, op.cit., p. 29 en p. 63.

zijds leidt mantelzorg tot een beperking van het beroep op professionele zorg en daarmee een verkleining van personeelstekorten in de zorgsector.

Anderzijds verrichten vooral vrouwen mantelzorg en nemen zij mede als gevolg van hun mantelzorgtaken minder deel aan betaalde arbeid, waardoor ze tevens in mindere mate inzetbaar zijn om personeelstekorten (onder meer in de zorgsector) te beperken.

4.7 Conclusies

De raad deelt de zorg van het kabinet over de verwachte arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. De effecten van dergelijke knelpunten kunnen namelijk vérstrekkend zijn.

Zo kunnen arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector leiden tot een tekortschietende publieke dienstverlening, waarvan zowel burgers als bedrijven de gevolgen zullen ondervinden. Omdat voor publieke diensten een (maatschappelijke) leveringsplicht bestaat en burgers en andere belanghebbenden veelal geen uitwijkmogelijkheden hebben, kan de maatschappelijke impact van personeelstekorten in de collectieve sector aanzienlijk zijn. Een stijgende vraag naar personeel in de collectieve sector kan ook een druk leggen op de arbeidsmarkt als geheel, waardoor de kans op loonopdriving ontstaat.

De raad acht de verwachte problemen met de personeelsvoorziening voor de sector onderwijs – met name het voortgezet onderwijs – en de sector zorg en welzijn zeer ernstig. Voor het onderwijs is bovendien sprake van een meervoudig probleem. Zo hebben knelpunten negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs, kunnen zij een belemmering vormen voor het voeren van een sociaal-economisch beleid met het oog op de kenniseconomie en bemoeilijken zij het om via scholing te anticiperen op verwachte arbeidsmarktknelpunten in andere delen van de economie.

In dit advies gaat de raad niet uitgebreid in op verwachte personeelstekorten bij gemeenten en provincies. Deze thematiek en de problematiek van andere overheidssectoren zullen de aandacht krijgen in een advies van de ROP.

Ofschoon de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector niet heel precies kunnen worden geduïd en voorspeld – met name op de lange termijn – wijzen de beschikbare ramingen uit dat zich reeds op afzienbare termijn ernstige knelpunten zullen voordoen. Mede gelet op de sociaal-economische implicaties hiervan acht de raad het gewenst dat beleid wordt gevoerd om dreigende arbeidsmarktknelpunten zoveel mogelijk te voorkomen. In dat verband acht hij relevant dat de collectieve sector een heterogeen karakter heeft. In aanvulling op generiek beleid, waarbij meerdere beleidssporen kunnen worden gevolgd, zal ook beleid nodig zijn dat gericht is op meer specifieke problemen in sectoren. Daarbij gaat het niet zozeer om geheel nieuwe maatregelen en instrumenten, maar om een adequaat samenstel van beleidsmaatregelen met een consequente toepassing hiervan.

Naar het oordeel van de raad biedt het algemene sociaal-economisch beleid uiteenlopende mogelijkheden voor de beschikbaarheid van een in kwantitatief en kwalitatief opzicht voldoende aanbod op de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het met name om maatreg-

len gericht op een vergroting van de arbeidsdeelname en op bevordering van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking. In het bijzonder dergelijke maatregelen acht de raad van belang om te bereiken dat spanningen op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk worden voorkomen en dat zich als gevolg van deze spanningen ongewenste effecten voordoen. Dit is in het belang zowel van de collectieve sector als van de marktsector en daarmee van de gehele economie.

De raad realiseert zich dat het bestaan van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector niet nieuw is. Zo bracht de commissie-Van Rijn in 2001 een rapport uit met aanbevelingen voor een mix van maatregelen gericht op het bestrijden van toen bestaande knelpunten. Naar het oordeel van de raad zijn deze aanbevelingen nog steeds actueel. Wel moet worden bedacht dat de nu verwachte arbeidsmarktknelpunten in sterkere mate verband houden met demografische ontwikkelingen.

De raad stelt vast dat oplossingsrichtingen die het kabinet in de Trendnota 2006 schetst, voortborduren op de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn.

Wat de wervingskracht van (onderdelen van) de collectieve sector betreft, meent de raad dat er winst kan worden geboekt door het *werken in de collectieve sector aantrekkelijker* te maken. Zo zouden werkenden in de collectieve sector voldoende ruimte moeten hebben voor de professionele beroepsuitoefening. Verder dient er ook meer waardering te komen voor de professionele kwaliteiten van werkenden in de collectieve sector, moeten zij meer worden gestimuleerd hun talenten te ontwikkelen en daartoe ook worden uitgedaagd door verbetering van loopbaanperspectieven. Dit is ook van groot belang voor het kunnen behouden van eenmaal aangetrokken personeel.

Een dergelijk beleid kan bijdragen aan de noodzakelijke verbetering van de status van een baan in de collectieve sector en daarmee ook aan een positief imago van de sector. Ook de politiek verantwoordelijken kunnen hieraan een bijdrage leveren. Naast (voortzetting van) campagnes gericht op imagoverbetering van bijvoorbeeld het onderwijs en de zorgsector, zouden de politiek verantwoordelijken er in elk geval voor moeten waken zelf bij te dragen aan het ontstaan van negatieve beeldvorming.

Voor het zoveel mogelijk voorkomen en oplossen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector ziet de raad *scholing* als een cruciaal instrument. De raad verwijst in dat verband met instemming naar de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid over scholing en employability van 14 maart 2006. Hij stelt vast dat bij uitstek de partijen op het decentrale niveau (cao, onderneming of instelling) een dergelijk beleid moeten ontwikkelen en invullen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden.

Voor het aantrekken van voldoende personeel in de collectieve sector vormen de *arbeidsvoorwaarden* eveneens een factor van betekenis.

De raad merkt op dat het arbeidsvoorwaardenpakket in de collectieve sector een vergelijking met de marktsector zal moeten kunnen doorstaan. Zoals het kabinet in de adviesaanvraag zelf ook aangeeft, 'vissen alle werkgevers immers in dezelfde vijver'. Daarbij tekent de raad aan dat moet worden vermeden 'de' collectieve sector in dat verband con-

ceptueel af te zetten tegen ‘de’ marktsector. Voor de collectieve sector (waaronder de overheidssectoren) is relevant dat hier in de afgelopen decennia een forse decentralisatieslag in de arbeidsverhoudingen is gemaakt. Daardoor ligt de verantwoordelijkheid om in het cao-overleg een voor de sector of branche optimale afweging te maken ten aanzien van het pakket van arbeidsvoorwaarden, in de eerste plaats bij werkgevers en werknemers. Het cao-overleg in de collectieve sector vindt plaats binnen de kaders van een afgebakende financiële ruimte. Hierin verschillen onderdelen van de collectieve sector overigens niet wezenlijk van branches in de marktsector. Een verschil tussen beide betreft het feit dat het kabinet en uiteindelijk het parlement met zijn budgettaire bevoegdheid, verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de financiële ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector⁴⁴.

Onder respectering van deze bevoegdheid, wijst de raad hier op het grote belang voor cao-partijen in de collectieve sector om te beschikken over zodanige financiële ruimte, dat zij in staat zijn een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen en daarmee ook problemen bij de vervulling van de personeelsbehoefte te voorkomen.

De raad acht daarnaast de inzet van instrumenten gericht op de bevordering van de *productiviteit* van belang voor een beperking van de vraag naar in het bijzonder hoog opgeleiden in de collectieve sector. Hij verwijst in dat verband met instemming naar de *Nota Op weg naar een meer productieve economie* (2005) waarin de Stichting van de Arbeid uiteenlopende instrumenten beschrijft die kunnen bijdragen aan een vergroting van de arbeidsproductiviteit. Het gaat daarbij onder meer om: automatisering en mechanisering van productieprocessen, het effectiever (dat wil zeggen beter of slimmer) organiseren van productieprocessen of het toepassen van nieuwe technologieën of vindingen, mede als gevolg van vernieuwingen binnen de arbeidsorganisatie. De Stichting van de Arbeid gaat verder in op mogelijkheden die bestaan om in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid, in het bijzonder het cao-overleg, dergelijke onderwerpen op de agenda te plaatsen en hierover afspraken te maken.

De raad ziet als belangrijke thema’s voor het succesvol vormgeven aan een productiviteitsbeleid: maatwerk en arbeidstijdenmanagement, modernisering van arbeidsverhoudingen/ sociale innovatie, scholing en employability, resultaatgerichte beloningsvormen en ziekteverzuimbeleid. Het spreekt voor zich dat de betekenis van genoemde thema’s voor de diverse onderdelen van de collectieve sector kan verschillen. Het is aan cao-partijen om ter zake afwegingen te maken.

Gelet op de omvang en urgentie van arbeidsmarktknelpunten voor de sector onderwijs en de sector zorg en welzijn, dient de aandacht hiernaar met voorrang uit te gaan.

De raad vraagt om te beginnen aandacht voor het belang van goed management. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat er grote verschillen zijn in de effectiviteit van onder-

44 Voor sommige onderdelen van de collectieve sector, zoals de sector welzijn, geldt dat ook budgettaire beslissingen van lagere overheden de financiële ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg bepalen.

wijs- en zorginstellingen. Aandacht voor de verbetering van management en toepassing van best practices kunnen de productiviteit van instellingen en de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren.

Ten aanzien van de *sector onderwijs* acht de raad het van het grootste belang dat het werken in het onderwijs aantrekkelijker wordt en de sector daardoor ook een beter imago krijgt. Zeker op een krappere arbeidsmarkt zal de sector anders onvoldoende in staat zijn in zijn personeelsbehoefte te voorzien. Daarnaast acht de raad het gewenst dat lering wordt getrokken uit de aanpak die is gevolgd bij het bestrijden van personeelstekorten in het recente verleden. Dat beleid was onder meer gericht op het bevorderen van zij-instroom, het vergroten van functies binnen het onderwijs en het verbeteren van arbeidsvoorwaarden. Ook scholing acht de raad hier van bijzonder belang voor het voorkomen van verwachte tekorten.

Wat de *sector zorg en welzijn* betreft, is het volgens de raad omwille van zowel economische als sociale (maatschappelijke) redenen noodzakelijk de ongewenste gevolgen van arbeidsmarktknelpunten zoveel mogelijk te voorkomen en tijdig in te spelen op het dreigende personeelstekort. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de verschillende omvang, aard en urgentie van de knelpunten per deelsector.

De raad acht het noodzakelijk ook in de zorgsector meer te investeren in scholing en in het op peil houden van menselijk kapitaal. Ook wijst hij op de mogelijkheid van instroom van relatief laag opgeleid personeel (met name in de thuiszorg en in de verpleeg- en verzorgingshuizen) dat via scholing in staat wordt gesteld op korte termijn door te stromen. Verder ziet de raad reële mogelijkheden voor een verhoging van de arbeidsproductiviteit, onder voorwaarde van een gelijk blijvende kwaliteit van de zorgverlening en zonder hogere werkdruk van het personeel. Hij denkt daarbij met name aan het verder doorvoeren van taakherschikking en het inzetten van werknemers in nieuwe functies/beroepen en aan het anders organiseren van de zorg. Hiermee kan worden bevorderd dat zorgverleners vooral in het primaire proces van zorgverlening actief zijn. Ten slotte schetst de raad enkele (beperkte) mogelijkheden om de toekomstige vraag naar professionele zorg te beperken. Zo kan het bevorderen van een gezonde leefstijl substantiële effecten hebben op de vraag.

Den Haag, 19 mei 2006

A.M. Jongerius
plaatsvervangend voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris



BIJLAGEN

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Aan de Sociaal-Economische Raad
T.a.v. de voorzitter dr. H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Datum
20 december 2005

Ons kenmerk
2005-0000324234

Onderdeel
DGMOS/AOS/A&A

Inlichtingen
Ingrid Lageweg
T 070-4266457
F 070-4266076

Uw kenmerk

Blad
1 van 3

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Onderwerp

Adviesaanvraag over het voorkomen van
arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector

Hierbij verzoeken wij u, namens het kabinet, advies uit te brengen over de vraag hoe arbeidsmarktknelpunten die over enkele jaren in de collectieve sector dreigen te ontstaan, kunnen worden voorkomen.

Aanleiding voor deze adviesaanvraag zijn de verwachte toekomstige structurele arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector, die hun doorwerking kunnen hebben op de gehele Nederlandse economie. Nog maar enkele jaren geleden kampten delen van de collectieve sector (publieke sector én semi-publieke sector) met ernstige problemen bij de vervulling van vacatures. De productie van essentiële overheidsdiensten als gezondheidszorg en onderwijs dreigde in gevaar te komen. De recessie die volgde, leidde tot een sterke daling van het aantal vacatures in de marktsector. Deze verruiming van de arbeidsmarkt loste de problemen bij de vervulling van vacatures in de collectieve sector op en de discussie over arbeidsmarktproblemen in de collectieve sector verstornde. De krapte dreigt echter terug te keren. Niet meteen morgen, maar toch binnen afzienbare tijd. Doordat de samenleving gaat vergrijzen en daardoor ook relatief gaat ontgroenen, zullen naar verwachting over enige tijd in bijna alle economische sectoren (markt én collectief) weer arbeidsmarktknelpunten ontstaan, maar dan met een meer structureel karakter.

In de publicatie "Vier vergezichten op Nederland" gaat het CPB (Centraal Planbureau) in de beschrijving van vier scenario's ook in op de problematiek van een aantrekkelijke economische groei die arbeidsmarktknelpunten veroorzaakt dan wel versterkt. De geluiden over de ontwikkeling van de economie worden weer positiever. Zo verwacht het CPB volgens de laatste ramingen voor 2006 weer een economische groei van 2 ½ % en een daling van de werkloosheid.

De verwachte knelpunten zijn in de collectieve sector relatief groot. In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006 wordt hierop uitgebreid ingegaan. Met name de publieke sector (en daarbinnen vooral onderwijs, gemeenten en provincies) zal, door het relatief sterk verouderde personeelsbestand, over een aantal jaren te maken krijgen met een grote uitstroom van personeel naar

Datum
20 december 2005

Ons kenmerk
2005-000324234

Onderdeel
DGMOS/AOS/A&A

Blad
2 van 3

pensioen en prepensioen. Dit betekent dat er op dat moment een grote vraag naar vervangend personeel zal ontstaan. In de publieke sector werken relatief veel hoog opgeleiden. De verwachting is dat dan ook de vraag naar hoger opgeleiden vanuit de marktsector zal toenemen. Het aanbod van hoger opgeleiden zal naar verwachting echter minder groeien dan de totale vraag ernaar.

Daarnaast brengt de stijgende zorgvraag met zich mee dat in het andere deel van de collectieve sector, de semi-publieke sector (voornamelijk de sector zorg en welzijn), een steeds groter beroep op de arbeidsmarkt zal worden gedaan. Zonder aanvullend beleid zal het beslag van de sector zorg en welzijn op de arbeidsmarkt zelfs stijgen van ongeveer 13% nu (dat is nu ruim 1 miljoen mensen) tot zo'n 20% of hoger in 2025. Bijna een verdubbeling dus. Het onderzoek "Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013", dat in opdracht van een aantal departementen door ECORYS en SEOR wordt uitgevoerd en begin 2006 zal worden uitgebracht, brengt de arbeidsmarktknelpunten voor de collectieve sector in kaart.

De knelpunten in de collectieve sector kunnen druk leggen op de gehele economie. Het kabinet vindt dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat het voorzieningenniveau van de collectieve sector opnieuw onder druk zal komen door arbeidsmarktknelpunten. Een bijkomend punt, dat ook in het hoofdlijnenakkoord is aangegeven en dat de problematiek verzwaart, is dat de burger een steeds betere kwaliteit van collectieve dienstverlening verlangt. De collectieve sector moet hiervoor voldoende, goed en gekwalificeerd personeel kunnen blijven aantrekken. Deze fors aantrekkende vraag naar voldoende, goed en gekwalificeerd personeel vanuit de collectieve sector kan ertoe leiden dat op de arbeidsmarkt grote problemen ontstaan bij het aantrekken van personeel. Niet alleen voor de werkgevers in de collectieve sector, maar ook voor andere vragers op de arbeidsmarkt. Alle werkgevers vissen immers in dezelfde, beperkte vijver van aanbieders op de arbeidsmarkt. Dit zal resulteren in een opwaartse druk op de loonkosten voor alle werkgevers. Niet alleen dit prijseffect kan onaanvaardbare gevolgen hebben voor de prestaties van de gehele economie. Maar ook het volume-effect van moeilijk of onvervulbare vacatures (in welke economische sector dan ook, markt dan wel collectief) kan leiden tot een minder dan optimaal functionerende economie.

Daarom acht het kabinet het van belang dat wordt onderzocht op welke manier de collectieve sector voldoende, goed en gekwalificeerd personeel kan aantrekken zodat de kwaliteit van de collectieve dienstverlening niet in gevaar komt, zonder dat dit leidt tot ongewenste effecten die de prestaties van de gehele economie ondermijnen.

Tegen deze achtergrond vraagt het kabinet aan de Raad welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat dreigende arbeidsmarktknelpunten als gevolg van de algemeen stijgende (vervangings)vraag naar hoog opgeleiden zullen

Datum
20 december 2005

Ons kenmerk
2005-000324234

Onderdeel
DGMOS/AOS/A&A

Blad
3 van 3

leiden tot een generieke concurrentie en dus prijsopdrijving tussen de publieke en private sector op met name het vlak van de primaire arbeidsvoorwaarden. Hoe kan worden voorkomen dat een fors aantrekkende vraag naar hoogopgeleid personeel grote druk legt op de gehele economie? Het kabinet vraagt de Raad hierbij in elk geval in te gaan op maatregelen op het terrein van zowel productiviteit, scholing als arbeidsvoorwaarden, waarmee kan worden bereikt dat het schaarse aanbod van arbeid optimaal wordt verdeeld over alle vragers naar arbeid, waarbij zowel het voorzieningenniveau in de collectieve sector op een verantwoord peil blijft als de productie in de marktsector. Dit alles bij een beheersbare en vergeleken met het buitenland concurrerende looninflatie. Tevens vraagt het kabinet de Raad aan te geven of er voor de verschillende onderdelen van de collectieve sector een verschillende aanpak nodig of denkbaar is.

Wij hopen uw advies zo mogelijk op 1 juni 2006 te ontvangen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



J.W. Remkes

DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT,



J.F. Hoogervorst

Problemanalyse

1 Inleiding

Deze bijlage bevat een schets en analyse van toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt, in het bijzonder in de collectieve sector, en van daarmee verbonden sociaal-economische problemen.

Paragraaf 2 is gewijd aan enkele meer algemene arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en aan enkele aspecten met betrekking tot onder meer de evenwichtsherstellende werking van de arbeidsmarkt.

In de daarop volgende paragrafen wordt nader ingegaan op enkele specifieke sectoren waar de grootste arbeidsmarktknelpunten worden verwacht: onderwijs (paragraaf 3) en zorg en welzijn (paragraaf 4).

Paragraaf 5 besluit met enkele conclusies.

De bijlage is gebaseerd op de meest recente beschikbare gegevens en conclusies van verschillende onderzoeksrapporten. Daartoe behoort ook het rapport *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector* van Ecorys en SEOR; dat rapport bevat arbeidsmarktverkenningen tot 2013. In het rapport wordt uitgegaan van de langetermijnscenario's in de CPB-publicatie *Vier vergezichten op Nederland*, waarin wordt ingegaan op de problematiek van een aantrekkende economische groei die arbeidsmarktknelpunten veroorzaakt dan wel versterkt.

De beschikbare gegevens zijn van uiteenlopende aard. Ze hebben betrekking op verschillende termijnen (de komende 5, 10, 20 of 40 jaar) of op een beperkt aantal sectoren of deelgebieden van de collectieve sector, en zijn mede bepaald door de (uiteenlopende) gehanteerde veronderstellingen en onderzoeksmethoden. Mede daardoor zijn de beschikbare data niet steeds onderling consistent noch onderling vergelijkbaar. Bovendien zijn de gegevens niet in alle opzichten volledig. Ten slotte gaan de uitkomsten van onderzoek naar toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met veel onzekerheden gepaard; naarmate de termijn waarop ze betrekking hebben verder ligt zijn de uitkomsten met meer onzekerheden omgeven.

Al met al is het dan ook moeilijk om een eenduidig en precies beeld te schetsen van de toekomstige arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en van bredere sociaal-economische problemen die daarmee verbonden zijn.

2 Arbeidsmarkt en collectieve sector

2.1 Arbeidsmarktknelpunten: algemeen

De adviesaanvraag van 20 december 2005 bevat een zeer algemeen beeld van de toekomstige arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector en van daaruit voortvloeiende

sociaal-economische vraagstukken. In grote lijnen wordt dit beeld bevestigd door andere onderzoeksrapporten en nota's.

Zo blijkt uit het rapport van Ecorys en SEOR dat tot 2013 personeelstekorten zijn te verwachten in het primair en het voortgezet onderwijs, en bij het verzorgend en verplegend personeel (zie verder in de paragrafen 3 en 4). In andere sectoren worden personeeloverschotten geraamd. Uit het rapport van Ecorys en SEOR blijkt dat er in de sectoren Veiligheid, zijnde politie en defensie (militairen en burgerpersoneel), en Openbaar Bestuur (de deelsectoren Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en Rechterlijke Macht) geen sprake zal zijn van arbeidsmarktknelpunten. In de sector Veiligheid worden personeeloverschotten verwacht die oplopen tot 20 procent in 2013; volgens het ROA zal er echter wel een tekort zijn aan beveiligingsemployees¹. In de sector openbaar bestuur zijn behoudens heel specifieke beroepen in het algemeen geen knelpunten te verwachten; als het aanbod van economisch opgeleiden blijft toenemen zoals in het verleden leidt dit tot grote overschotten en een ruim aanbod van deze voor het openbaar bestuur relevante wervingsgroep.

Ook blijkt dat spanningen op de arbeidsmarkt van de collectieve sector vooral op middellange termijn worden verwacht. De redenen daarvoor zijn onder meer dat oudere werknemers langer blijven werken en dat de uitstroom door de vergrijzing vooral na 2010 sterk toeneemt. Daarnaast zou de werkgelegenheid in de collectieve sector minder dan in de marktsector direct samenhangen met de algemene economische ontwikkeling. Een andere raming – afhankelijk van het gehanteerde scenario – is dat de tot 2013 stabiele of licht dalende wervingsbehoefte van de collectieve sector vooral bestaat uit vervangingsvraag (als gevolg van uitstroom van personeel); deze bedraagt tussen 110.000 en 120.000 personen per jaar (hetgeen neerkomt op tussen 4 en 6 procent van de personeelsomvang). De uitbreidingsvraag (bij toename van de werkgelegenheid) bedraagt hooguit circa 20.000 personen per jaar.

Het rapport van Ecorys en SEOR bevestigt de raming (in de adviesaanvraag) dat er als gevolg van demografische ontwikkelingen (vergrijzing en ontgroening) binnen afzienbare tijd structurele arbeidsmarktknelpunten in Nederland zullen zijn en dat deze knelpunten zich zullen voordoen in bijna alle economische sectoren (marktsector en collectieve sector). Ook verwacht het kabinet relatief grote knelpunten in de collectieve sector, zowel in de publieke sector (vooral onderwijs, gemeenten en provincies) als in de semipublieke sector (voornamelijk de sector zorg en welzijn). Daarbij wordt enige differentiatie aangebracht tussen de publieke en de semipublieke sector. Met betrekking tot de publieke sector is de verwachting dat er een grote vraag zal zijn naar vervangend, veelal

1 ROA (2005) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*, Maastricht, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

hoogopgeleid, personeel², terwijl ook vanuit de marktsector de vraag naar hoger opgeleiden zal toenemen én het aanbod van hoger opgeleiden naar verwachting minder sterk zal groeien dan de totale vraag ernaar. Wat de semipublieke sector betreft is de verwachting dat de stijgende zorgvraag tot een steeds groter beroep op de arbeidsmarkt leidt en dat het beslag van deze sector op de arbeidsmarkt zonder aanvullend beleid zal stijgen van ongeveer 13 procent (thans ruim één miljoen personen) tot zo'n 20 procent of meer in 2025. In paragraaf 4 wordt verder ingegaan op de gehanteerde veronderstellingen in verband met de stijgende zorgvraag.

Een andere conclusie in het rapport van Ecorys en SEOR is dat bij de werving van personeel door de collectieve sector de concurrentie met de marktsector zal toenemen. De vergrijzing neemt in beide sectoren in gelijke mate toe. De vraag naar middelbaar en hoger opgeleiden neemt juist in de zakelijke en niet-zakelijke dienstverlening sterk toe. Afhankelijk van het gehanteerde scenario moet rekening worden gehouden met een toename van de wervingsbehoefte voor hoog opgeleiden per jaar van circa 65.000 in 2003 tot circa 70.000 in 2013. De toekomstige vervangingsvraag van hoog opgeleiden is hoger dan bij de overige opleidingsniveaus, hetgeen vooral een gevolg is van de hogere baanmobiliteit van hoog opgeleiden, aldus het rapport van Ecorys en SEOR.

Ook uit de adviesaanvraag blijkt het besef dat de fors aantrekkende vraag vanuit de collectieve sector naar voldoende, goed en gekwalificeerd personeel kan leiden tot grote knelpunten op de arbeidsmarkt en tot meer algemene sociaal-economische problemen. Deze knelpunten zullen namelijk een druk kunnen leggen op de gehele economie, een ontwikkeling die nog kan worden versterkt door de verwachte economische groei. Zo zal de algemeen stijgende vraag naar hoog opgeleiden kunnen leiden tot een generieke concurrentie tussen de publieke en private sector op met name het vlak van de primaire arbeidsvoorwaarden (zogeheten prijseffect). Dit kan resulteren in een opwaartse druk op de loonkosten voor alle werkgevers.

Daarnaast kunnen moeilijk vervulbare of onvervulbare vacatures leiden tot een minder dan optimaal functionerende economie. Als gevolg van arbeidsmarkt knelpunten krijgt de collectieve sector te maken met personeelstekorten, waardoor onder meer de publieke dienstverlening in gevaar kan komen (volume-effect).

De in de adviesaanvraag geschetste algemene sociaal-economische problemen als gevolg van toekomstige arbeidsmarkt knelpunten in de collectieve sector lijken urgenter te worden tegen de achtergrond van de recente ramingen van de ontwikkelingen van de werkzame beroepsbevolking. Zo blijkt uit het rapport van Derks c.s. (mede gebaseerd op de langetermijnscenario's van het CPB) dat er op relatief korte termijn sprake zal zijn van een (zeer) beperkte groei en vervolgens een structurele krimp van de potentiële beroepsbevol-

2 Door het relatief sterk verouderde personeelsbestand zal deze sector over een aantal jaren te maken krijgen met een grote uitstroom van personeel naar (pre)pensioen.

king (de bevolking van 15-64 jaar)³. Daarna zal ook de werkzame beroepsbevolking structureel dalen. In bepaalde regio's van Nederland is nu reeds sprake van een structurele krimp van de potentiële beroepsbevolking en met ingang van 2012 geldt dit waarschijnlijk in geheel Nederland.

Bij herstel van de groei van de werkgelegenheid zal de steeds geringer wordende groei van de beroepsbevolking leiden tot een daling van de werkloosheid naar frictieniveau en ontstaat er een periode van structurele krapte op de arbeidsmarkt. De eerste signalen van deze krapte kunnen binnen een paar jaar worden verwacht. Rond 2016 is de werkloze beroepsbevolking naar verwachting zo dicht bij het frictieniveau gekomen dat de werkzame beroepsbevolking gaat krimpen (enkele jaren na het begin van de krimp van de potentiële beroepsbevolking). De structurele krimp van de werkzame beroepsbevolking is in Nederland als geheel tot 2020 nog beperkt, maar wordt daarna sterker.

In de paragrafen 3 en 4 wordt nader ingegaan op de sectoren onderwijs en zorg en welzijn. Daaraan voorafgaand zij met betrekking tot de sector provincies en gemeenten (waar het kabinet eveneens arbeidsmarkt knelpunten verwacht) opgemerkt dat de piek in de personeelstekorten rond 2015 wordt verwacht. De verwachte knelpunten in de overheidssectoren zijn vrij specifiek, zowel naar richting als opleidingsniveau. Bij de Lagere Overheden en de Provincies zijn dat de technische functies op hbo-niveau waar problemen worden verwacht, bij Defensie ook op mbo-niveau. Daarnaast verwacht de sector Defensie problemen met het werven van voldoende medici en juristen.

Ook wordt gesteld dat deze specifieke problemen mede moeten worden aangepakt door een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en door een verhoging van de arbeidsproductiviteit via 'slimmer werken'.

2.2 De werking van de arbeidsmarkt; enkele noties

In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij een aantal (meer theoretische) noties over de arbeidsmarkt. Centraal daarbij staat dat de arbeidsmarkt dynamisch is en naar evenwicht tendeeert, dat de arbeidsmarkt niet op zichzelf staat maar de resultante is van een veelheid van factoren (zoals: demografie, economisch en sociaal beleid, technologische ontwikkeling, globalisering) en dat er in beginsel slechts één arbeidsmarkt is⁴, waarop ook de overheid als partij opereert.

Van overvloed naar gebrek?

Uit de adviesaanvraag komt de vrees naar voren dat de vergrijzing tot gevolg zal hebben dat er over enige tijd onvoldoende mensen zullen zijn om de arbeidsplaatsen in Nederland te bezetten. Vooral de banen bij de overheid en andere instellingen en bedrijven in de collectieve sector zouden dit risico lopen.

3 W. Derks, P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006) *Structurele bevolkingsdaling: Een urgente nieuwe invalshoek voor beleids-makers*, Den Haag, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROMraad.

4 Zie ook: Theeuwes, Jules (2003) *Epur si muove*, Utrecht, Uitgeverij Lemma.

Die vrees staat in sterk contrast met de angst uit begin jaren tachtig dat een groot deel van de (beroeps)bevolking nooit meer aan het werk zou komen. Als reactie daarop zijn toen naast loonmatiging maatregelen getroffen om ouderen eerder te laten uitstromen (VUT, later prepensioen) zodat er banen zouden vrijvallen voor jongeren en om de bestaande arbeid over de beroepsbevolking te kunnen verdelen (adv).

Lump of labour

Aan de maatregelen om de werkgelegenheid te verdelen over werkenden ligt het denkbeeld ten grondslag dat er sprake zou zijn van een vaste hoeveelheid werk die verdeeld moet worden over het overvloedige arbeidsaanbod. Deze opvatting, die ook wel de 'lump of labour fallacy' wordt genoemd⁵, wordt echter noch ondersteund door de economische theorie noch door de empirie. Met betrekking tot de vergrijzing leidt de 'lump of labour fallacy' en het afnemende arbeidsaanbod tot de verwachting van krapte op de arbeidsmarkt en dalende werkloosheid. Voor die verwachting is echter geen reden⁶. Op grond van de theorie geldt dat minder arbeidsaanbod tot minder banen leidt; arbeidsaanbod en werkgelegenheid passen zich aan elkaar aan en tenderen naar evenwicht⁷.

In de 'lump of labour-benadering' wordt geen rekening gehouden met het evenwichtsherstellende vermogen van de arbeidsmarkt. Van Ewijk wijst erop dat over een wat langere periode, en zeker over de periode tot 2040, de werkgelegenheid zich altijd zal richten naar het aantal beschikbare arbeidskrachten⁸. Neemt de groei van de beroepsbevolking af, dan zal ook de groei van de werkgelegenheid afnemen. Hij gelooft daarom niet dat de vergrijzing een extra reden is om te kijken naar knelpunten op de arbeidsmarkt. De vergrijzing speelt immers bij een tijdshorizon van 40 jaar, terwijl de conjunctuur over veel kortere perioden gaat. Binnen 40 jaar zal de economie vele malen op en neer zijn gegaan.

Knelpunten

Alhoewel de arbeidsmarkt op de lange termijn naar evenwicht tendeert, kunnen zich op de korte termijn knelpunten voordoen als gevolg van bijvoorbeeld conjuncturele of demografische omstandigheden. Deze knelpunten brengen kosten met zich en vragen om oplossingen. Zij leiden enerzijds tot kosten voor het individuele bedrijf (of instelling) en hangen samen met een verlies aan productie (verlies aan opdrachten) door personeelstekorten. Voor de collectieve sector geldt daarbij als extra probleem dat het veelal om

-
- 5 Zie: L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings (1997) Arbeidsaanbod en werkgelegenheid, *ESB*, 5 november 1997, pp. 836-839. Zie ook Krugman, P. (1996) *Pop internationalism*, Harvard University Press en Krugman, P. (2003) Lumps of Labour in: *The New York Times*, 10 juli 2003.
- 6 L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings (1997) Arbeidsaanbod en werkgelegenheid, op.cit.
- 7 Dit leidt echter niet tot het volledig verdwijnen van werkloosheid. Ook bij een evenwichtige arbeidsmarkt is sprake van werkloosheid. Deze evenwichtswerkloosheid is echter niet afhankelijk van het arbeidsaanbod maar van institutionele factoren (loonvormingsproces, sociale zekerheid, enzovoorts).
- 8 Zie bijv. Ewijk, C. van (2003) Maastricht voorbij, Economische aspecten van vergrijzing in Europa, in Ewijk, C. van [et al.] *Vergrijzing als uitdaging: Kansen en bedreigingen van een vergrijzende Europese bevolking*, Den Haag, SMO (Stichting Maatschappij en Onderneming).

publieke diensten gaat waarbij burgers en andere belanghebbenden geen uitwijkmogelijkheden hebben. Anderzijds zijn er de kosten voor de maatschappij, die samenhangen met de reacties van bedrijven op de tekorten (verandering van de arbeidsproductiviteit, de mogelijke effecten van tekorten op de loonkosten)⁹.

Knelpunten kunnen zich ook regionaal manifesteren. Uit een recente studie blijkt dat de bevolkingsdaling en meer specifiek de daling van de potentiële beroepsbevolking – die samenhangt met de vergrijzing – sterk kan verschillen tussen de verschillende regio's¹⁰. Daarmee kunnen de arbeidsmarktknelpunten naar intensiteit verschillen tussen de regio's en kunnen de regionale verschillen leiden tot een concurrentie tussen regio's.

Wegnemen van knelpunten: generiek of specifiek beleid?

Voor het wegnemen van knelpunten is de keuze tussen generiek of specifiek beleid dan wel een bepaalde combinatie van beide. Aan specifiek beleid, gericht op specifieke bedrijven of sectoren, kleven veel bezwaren. Hoewel bepaalde knelpunten grotere maatschappelijke kosten met zich lijken te brengen dan andere (bijvoorbeeld tekorten aan ingenieurs of leerkrachten) is het uiteindelijk niet mogelijk om aan te geven welke beroepen het meest bijdragen aan de welvaart. Dit komt enerzijds omdat de maatschappij behoefte heeft aan een veelheid van beroepen, die bovendien een wederzijdse afhankelijkheid hebben, anderzijds omdat de arbeidsmarkten van verschillende beroepsgroepen met elkaar samenhangen. Het verminderen van een lerarentekort kan op die manier leiden tot vergroting van het tekort aan verpleegkundigen.

Het CPB (CEP 2000) kiest voor generiek beleid wat kortweg kan worden geduid met: vergroting arbeidsaanbod, scholing en efficiënte benutting van menselijk kapitaal.

De RWI stelt dat, om de verwachte problemen op te lossen, niet alleen generieke participatiebevordering nodig is maar ook een beleid dat regionaal, sectoraal en functioneel sterk gedifferentieerd is. "Dat kan landelijk alleen een beleid zijn dat sociale partners en lagere overheden de ruimte biedt om arrangementen tot stand te brengen die ertoe leiden dat in alle afzonderlijke gevallen de optimale keuzes gemaakt worden." ¹¹.

Daarmee kiest de RWI voor dezelfde insteek als de commissie-Van Rijn, die in 2001 een rapport heeft uitgebracht waarin de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector in kaart wordt gebracht en oplossingen worden voorgesteld¹² (zie paragraaf 4.4). De commissie constateert dat de wervingskracht van de collectieve sector tekortschiet. De aanbevelingen om die positie verbeteren hebben naast een generiek element in belangrijke mate betrekking op het sector- of cao-niveau. Dit komt omdat de verschillende taakvelden

9 CPB (2000) *Centraal Economisch Plan 2000*, H IV.1 Knelpunten op de arbeidsmarkt, Den Haag, Centraal Planbureau.
10 W. Derks, P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006) *Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleids-makers*, op.cit.

11 RWI (2004) *Vergrijzing en vervanging, een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, p. 16.

12 Ministerie BZK (2001) *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag.

die de commissie-Van Rijn binnen de collectieve sector onderscheidt – zorg en welzijn, onderwijs en wetenschappen, defensie en politie en openbaar bestuur – verschillen naar arbeidsmarktpositie (personeelssamenstelling, opleidingsniveau, functies, carrièreperspectief, mobiliteit, imago, enzovoorts) en daarmee ook verschillen in hun verhouding tot en concurrentiepositie met de marktsector.

Autarkie

Opvallend aan de studies die betrekking hebben op de arbeidsmarkt en vergrijzing en de knelpunten die mogelijk gaan ontstaan, is dat ze het Nederlandse arbeidsaanbod vergelijken met de Nederlandse arbeidsvraag en ontwikkelingen in de Europese Unie of breder in Europa en de wereld min of meer negeren. De vraag is of dat terecht is.

De Europese Unie is met het vrij verkeer van personen in feite één arbeidsmarkt waarbij werknemers uit de verschillende lidstaten in Nederland kunnen komen werken maar waarbij Nederlanders ook in het buitenland arbeid kunnen gaan verrichten. Het feit dat de vergrijzing in andere EU-lidstaten en OESO-landen omvangrijker is dan in Nederland (zie tabel) en dat de terugloop van de bevolking in de EU-landen (ook in de nieuwe lidstaten) forser is dan in Nederland¹³ kan tot gevolg hebben dat er vanuit het buitenland een druk ontstaat op de Nederlandse arbeidsmarkt met als mogelijke gevolgen het wegtrekken van arbeid naar het buitenland of een verhoging van de lonen.

tabel 1 Grijze druk voor de EU en een aantal afzonderlijke landen in 2000 en 2050

	2000	2050		2000	2050
EU 25	23,4	52,8	Verenigde Staten	19	33
EU 15	25,9	53,2	Japan	25	71
Duitsland	23,9	55,8	Korea	10	65
Frankrijk	24,6	47,9	China	10	39
Nederland	20,0	38,6	India	8	22
Verenigd Koninkrijk	23,9	45,3			

Grijze druk: de verhouding tussen 65-plussers (niet-actieven) en de bevolking tussen 15 en 65 (actieven).

Bron: Carone [et al.] (2005) *The economic impact of ageing populations in the EU25 Member States*, Europese Commissie, Economic papers nr. 236, Brussel en Eurostat.

Daarnaast dient erop gewezen te worden dat de technologische ontwikkelingen het steeds makkelijker maken arbeid over de wereld te verspreiden i.c. goederen en diensten elders te laten produceren. Deze ontwikkeling wordt treffend geïllustreerd en geschetst in 'De aarde is plat' van Thomas Friedman, die stelt: "Het slagveld van de mondiale concurrentie werd geëgaliseerd. De aarde werd platter gemaakt"¹⁴. Deze ontwikkelingen,

13 In Nederland stijgt in de periode 2005-2050 de bevolking nog licht (van 16,3 naar 17,4 miljoen). In Duitsland loopt zij echter terug met 8 miljoen (van 82,6 naar 74,6). In de EU 15 blijft de bevolking constant (384,4) in de EU 25 loopt zij terug van 458,5 naar 449,8 miljoen. Bron: Eurostat.

14 Friedman, Thomas L. (2005) *De aarde is plat: Ontdekkingsreis door een geglobaliseerde wereld*, Amsterdam, Nieuw Amsterdam.

samen met de opkomst van China en India als belangrijke markten, zullen naar verwachting ook de nodige gevolgen hebben voor de Nederlandse en Europese arbeidsmarkten. Daarbij zij opgemerkt dat de directe gevolgen van deze ontwikkelingen eerder de marktsector dan de collectieve sector zullen raken omdat een belangrijk deel van de productie van de collectieve sector plaatsgebonden is.

Vergrijzing en arbeidsaanbod

Vergrijzing is zoals gezegd geen Nederlands fenomeen. Het doet zich voor in een groot deel van de westerse wereld. In dat kader is onderzoek gedaan naar de gevolgen voor het arbeidsaanbod.

Een OECD-studie komt tot de conclusie dat het met diverse beleidsaanpassingen – gericht op vrouwen (prime-age), oudere werknemers en jeugd – mogelijk zou moeten zijn de gemiddelde participatiegraad in OECD-landen in de komende 25 jaar stabiel te houden, maar dat deze inspanningen onvoldoende zullen zijn om de extra afname in de participatie die na 2025 door de demografie zal worden veroorzaakt, teniet te doen*.

In een gelijksoortige studie voor de Europese Unie luidt de conclusie dat de werkgelegenheid (aandeel en niveau) in ieder geval nog een decennium zal stijgen, wat tijd geeft om hervormingen door te voeren, en dat het Lissabonbeleid, waaronder de vergroting van de arbeidsparticipatie, moet worden voortgezet**.

Voor Nederland, zo laat een recente studie van het CPB zien***, zal de arbeidsparticipatie in de periode 2005-2015 nog licht stijgen, met drie procentpunt, waarna een stabilisatie optreedt op een niveau van 75 procent. Daarbij is verondersteld dat de mate van deeltijd per geslacht vanaf 2007 ongeveer gelijk blijft. Dit resulteert in een arbeidsaanbod dat nog licht zal stijgen van 7,2 miljoen in 2005 tot maximaal 7,4 miljoen personen in 2017, waarna een lichte daling zal inzetten naar een stabiel niveau van 6,9 miljoen personen in 2034.

* Burniaux, J.M. [et al.] (2004) *Coping with ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*, OECD economics department working papers no. 371, Parijs, OECD. De participatiegraad is hier gedefinieerd als de beroepsbevolking gedeeld door de bevolking van 15 jaar en ouder. De beoogde beleidsaanpassingen betreffen voor vrouwen en oudere werknemers prikkels om de arbeidsdeelname te verhogen (pensioenhervorming, belasting tweeverdieners, kinderopvang, deeltijdwerk). Voor jongeren betreft dit vooral het beter kunnen combineren van werk en studie.

** Carone [et al.] (2005) *The economic impact of ageing populations in the EU25 Member States*, Economic papers nr. 236, Brussel, Europese Commissie.

*** R. Euwals, D. van Vuuren (2005) *Arbidsaanbod tot 2050: Een beleidsneutraal scenario*, CPB Memorandum 134, Den Haag, CPB (Centraal Planbureau).

3 Onderwijs

3.1 Inleiding

Deze paragraaf is gewijd aan de mogelijke toekomstige arbeidsmarktknelpunten in het onderwijs. Na een weergave van enkele relevante ontwikkelingen en prognoses (paragraaf 3.1) komen de belangrijkste knelpunten ter sprake (paragraaf 3.2).

3.2 Ontwikkelingen en prognoses

Van evenwicht naar een oplopend tekort

In de onderwijssector werkten in 2004 ruim 400.000 mensen, die tezamen 314.200 fte's vullden. Bijna 60 procent van de werkzame personen in de onderwijssector is vrouw en iets meer dan de helft werkt in deeltijd. Bijna driekwart heeft een onderwijzende taak en ongeveer een kwart heeft een ondersteunende taak. Qua leeftijdsverdeling is sprake van een forse vergrijzing in alle onderwijssectoren (zie hierna).

Op dit moment is de arbeidsmarkt in het primair en voortgezet onderwijs *kwantitatief* vrijwel in evenwicht¹⁵. Dit neemt niet weg dat zich – zoals in de *Trendnota* wordt vermeld – in *kwalitatieve* zin wel degelijk knelpunten voordoen (zoals onbevoegden voor de klas). Ook zijn er verschillen tussen regio's in de mate waarin ze op dit moment met knelpunten te maken hebben.

Over de hele linie genomen zijn er echter geen lerarentekorten meer en bijna alle leraren die in 2004 hun diploma behaalden, hebben in het afgelopen jaar een baan gevonden. Het huidige evenwicht is te danken aan een aantal factoren. Zo zijn beleidsintensivering gericht op de lerarentekorten, waardoor de instroom in opleidingen is bevorderd, de salarissen zijn verbeterd en de zij-instroom is gestimuleerd. Daarnaast zijn er beleidsmaatregelen getroffen om oudere onderwijsmedewerkers langer (gezond) aan het werk te houden. Verder is de uitstroom naar de marktsector de afgelopen jaren gedaald door de aanhoudend magere conjunctuur. Ook is de groei van het leerlingenaantal kleiner dan eerder werd verondersteld, waardoor de vraag naar personeel minder sterk is toegenomen. Tot slot spelen andere beleidsontwikkelingen een rol, zoals het niet langer ondersteunen van onderwijs in levende allochtone talen en het schrappen van inburgering uit de educatietaak van ROC's.

Verschillende ontwikkelingen beïnvloeden de toekomstige onderwijsarbeidsmarkt. De onderwijsarbeidsmarkt is gevoelig voor schommelingen in de *conjunctuur*, zo is de afgelopen jaren gebleken. Daarom is het goed bij ramingen te werken met verschillende conjunctuurscenario's: een hoogconjunctuurscenario met een veronderstelde conjunc-

15 Ministerie van OCW (2005) *Nota Werken in het onderwijs 2006*, Den Haag, september 2005.

tuurtop in 2010 en een laagconjunctuurscenario met een conjunctuurdal in 2010. In beide scenario's is terugkeer naar een gemiddelde conjunctuur verondersteld in 2015.

Naast conjuncturele ontwikkelingen is de *demografische ontwikkeling* van grote invloed op de onderwijsarbeidsmarkt. De afname van het aantal kinderen werkt op termijn door in het aantal leraren dat nodig is voor het geven van onderwijs. Door een lager aantal leerlingen zal de wervingsbehoefte afnemen.

Verder is de *vergrijzing* in het onderwijs van grote invloed op de toekomstige arbeidsmarkt. In het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs is de uitstroom van 55-plussers in 2013 bij ongewijzigd beleid naar verwachting circa 75 tot 80 procent hoger dan in 2003¹⁶. Door de grote uitstroom ten gevolge van de vergrijzing is het totale aanbod van personen met een lerarenopleiding in 2013 tussen 10 en 14 procent lager dan in 2003.

Primair en voortgezet onderwijs

Voor het *primair onderwijs* is de verwachting dat de arbeidsmarkt de komende jaren vrijwel in evenwicht blijft. Op langere termijn, vanaf 2010, kan er echter een geleidelijk oplopend tekort aan leraren ontstaan¹⁷. In het laagconjunctuurscenario gaat het om een klein tekort, in het hoogconjunctuurscenario zal het tekort een stuk groter zijn. Volgens de raming kan dit tekort in het primair onderwijs in het hoogconjunctuurscenario zelfs oplopen naar een omvang die vergelijkbaar is met de tekorten in de jaren 2000 tot 2002. De onvervulde vraag kan dan oplopen tot circa 1,5 procent van de werkgelegenheid in 2015.

In vergelijking tot eerdere ramingen valt het tekort echter minder ongunstig uit. Dat komt doordat de huidige uitgangspositie beter is dan was voorzien in de onderwijsarbeidsmarkttraming van 2002. Daarnaast dempt het beleid dat in gang is gezet de tekorten. Verder heeft het CBS de bevolkingsprognose neerwaarts bijgesteld (in 2010 zijn er naar verwachting 62.000 minder leerlingen dan was voorzien in ramingen van 2002). Ook hierdoor neemt de vraag naar leraren af: er zijn zo'n 4.000 voltijdbanen minder nodig. Deze bijstelling maakt duidelijk hoe gevoelig de balans op de onderwijsarbeidsmarkt is voor schommelingen in de demografie.

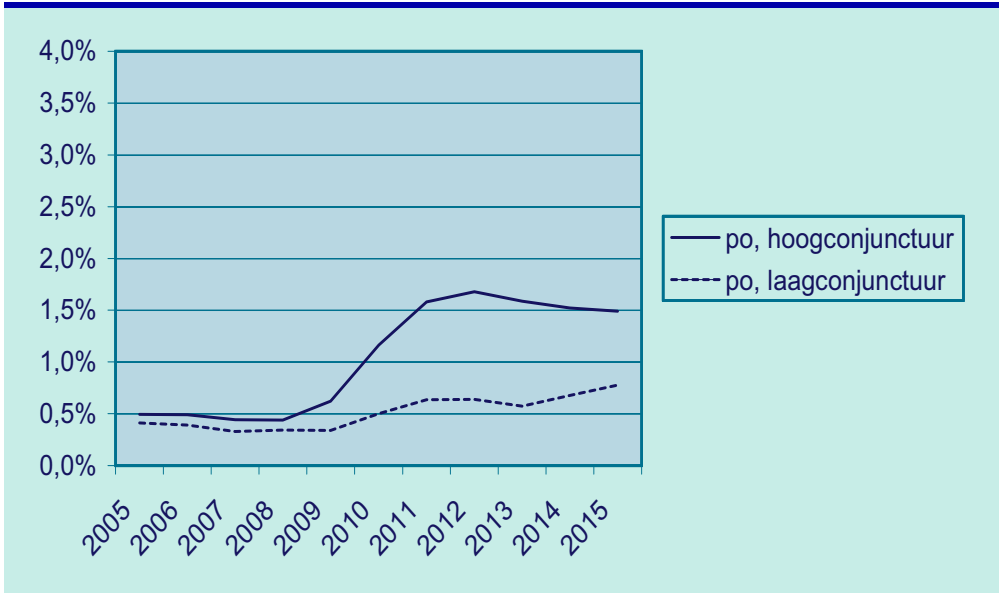
Ecorys en SEOR komen tot een iets andere prognose dan het ministerie van OCW, vermoedelijk doordat zij het primair en het voortgezet onderwijs bij elkaar nemen (zie hierna). Volgens deze onderzoekers ontstaan vanaf 2008 of 2009 absolute tekorten aan leraren basisonderwijs, ondanks een afname van het aantal leerlingen en ondanks een veronderstelde blijvende inzet van middelbaar opgeleiden (zoals onderwijs- en klassenassistenten). Het lerarentekort ontstaat mede door de sterke vergrijzing onder schooldirecteuren,

16 Ecorys, SEOR (2006) *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, Den Haag.

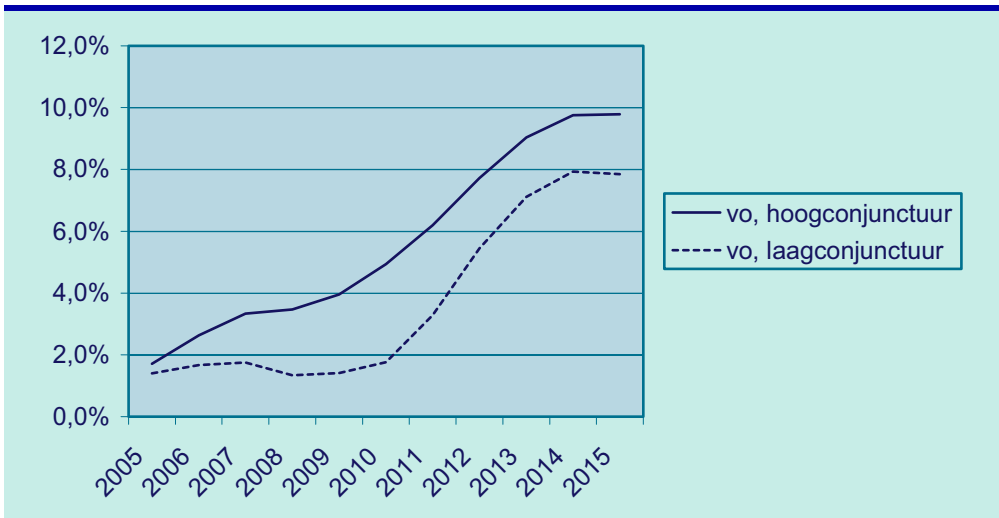
17 Ministerie van OCW (2005) *Nota Werken in het onderwijs 2006*, op.cit.

waarvan de vacante posities veelal door leraren worden ingenomen. De leraren die schooldirecteur worden, laten in dat geval een vacante positie achter.

grafiek 1.1 Spanningsindicator voor leraren in het primair onderwijs: percentage onvervulde vraag (als aandeel van totale vraag) 2005-2015, hoogconjunctuur en laagconjunctuur



grafiek 1.2 Spanningsindicator voor leraren in het voortgezet onderwijs: percentage onvervulde vraag (als aandeel van totale vraag) 2005-2015, hoogconjunctuur en laagconjunctuur



Bron: Ministerie van OCW (2005) *Nota Werken in het onderwijs 2006*, Den Haag.

Voor het voortgezet onderwijs is reeds op korte termijn een aanzienlijk tekort voorzien, aldus de *Nota werken in het onderwijs 2006* van het ministerie van OCW. Als de economie tot 2010 sterk aantrekt, kan het tekort aan leerkrachten zelfs oplopen tot circa 5 procent van

het totaal aantal banen in 2010. Valt de economische ontwikkeling tegen, dan blijft het tekort beperkt tot circa 2 procent. In het laagconjunctuurscenario loopt het tekort in 2015 verder op naar 8 procent. In het hoogconjunctuurscenario bedraagt het tekort zelfs 10 procent van de werkgelegenheid. De oorzaak van het grote verwachte tekort in het voortgezet onderwijs is vooral de grote uitstroom van leraren die met (pre)pensioen gaan. Doordat in deze sector sprake is van relatief sterke vergrijzing, beloningsachterstanden en achterblijvende beloningsgroei van jonge werknemers, dreigen hier de grootste knelpunten.

tabel 2 De arbeidsmarkt voor leraren po en vo in 2005, in de periode 2006-2010 en daarna

	uitgangspositie	laagconjunctuurscenario		hoogconjunctuurscenario	
	2005	2006-2010	na 2010	2006-2010	na 2010
leraren po	evenwicht	evenwicht	evenwicht	licht tekort	tekort
leraren vo	evenwicht	tekort	zeer groot tekort	groot tekort	zeer groot tekort

Bron: Ministerie van OCW (2005) *Nota Werken in het onderwijs 2006*, Den Haag.

Ook Ecorys en SEOR verwachten dat in Nederland vanaf 2008 tot in ieder geval 2013 (tot dat jaar beperkt de studie zich) een tekort zal optreden aan personen met het opleidingstype hbo leraren¹⁸. De wervingsbehoefte voor het opleidingstype hbo leraren in het primair en voortgezet onderwijs neemt wel iets af in de loop der jaren, maar blijft ruim boven de 7.000 per jaar. Het primair en voortgezet onderwijs zullen serieuze problemen ondervinden om in die behoefte te voorzien. Een deel van het vertrekkende personeel zal mogelijk niet vervangen kunnen worden of de nodige uitbreiding van het personeel is mogelijk niet realiseerbaar. Het tekort is vooral het gevolg van oudere leraren die met pensioen gaan.

Bve-sector en hoger onderwijs

In de *bve-sector*, hogescholen en universiteiten zal de werkgelegenheid in alle scenario's stijgen door een stijgende studentenpopulatie¹⁹. Ook de vervangingsvraag stijgt wegens de vergrijzing. Daarnaast is de uitstroom van academici en van onderwijspersoneel hoog rond de leeftijd van 30 jaar. Bij gelijkblijvend beleid zou dat leiden tot een vicieuze cirkel waarbij voortdurend een nieuwe lichter jonge academici en tweede- en derdegraadsdocenten voor enkele jaren geworven wordt. In deze sectoren zijn veel mensen met een onderwijsbevoegdheid werkzaam in een andere functie, hoewel deze steeds meer vervangen worden door mensen met een andere, niet-onderwijsopleiding. In de *bve-sector* worden over het algemeen ook wat meer functies vervuld door mensen uit het bedrijfsleven. Dat kan implicaties hebben als de druk op de nationale arbeidsmarkt toeneemt. Het element van concurrentie tussen sectoren zal dan een grotere rol spelen.

18 Ecorys, SEOR (2006) *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, op.cit.

19 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van OCW (2005) *Onderwijsdeelname 1990-2020: Beelden anno 2005*, Den Haag.

In het segment bve+hbo+wo ontstaat volgens Ecorys en SEOR ook een knelpunt voor personen met een opleiding hbo leraar. De wervingsbehoefte ligt hier echter een stuk lager dan in het primair en voortgezet onderwijs in de periode 2004-2013. Ook hier zal in een deel van de wervingsbehoefte mogelijk niet voorzien kunnen worden.

Op wetenschappelijk niveau ontstaan er op de lange termijn juist grote overschotten aan pedagogisch personeel. Doordat de scheidslijn tussen wetenschappelijk en hoger pedagogisch personeel met het verdwijnen van het onderscheid tussen eerste-, tweede- en derdegraadsdocenten minder scherp is geworden, is denkbaar dat mensen met een wetenschappelijke onderwijskwalificatie hun vak op scholen doceren. Substitutie is echter beperkt mogelijk en zelfs volledige substitutie zou niet alle tekorten aan hoger pedagogisch personeel oplossen (is in omvang 2,5 keer zo groot als wetenschappelijk pedagogisch personeel).

3.3 Knelpunten

De raad heeft reeds eerder zijn zorg geuit over de relatief ongunstige positie van de onderwijssector op de arbeidsmarkt. In zijn advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (2005) stelde hij dat de arbeidsmarktsituatie een ernstige bedreiging vormt voor de gewenste ontwikkeling van onderwijsinstellingen naar maatschappelijke ondernemingen (zie kader).

Arbeidsmarktpositie onderwijssector

In het advies *Ondernemen voor de publieke zaak* constateert de raad dat de onderwijssector te maken heeft met een grote vergrijzing, waardoor de vervangingsvraag de komende jaren enorm zal toenemen. Tegelijkertijd is het beroep van leraar of docent in de ogen van velen arbeidsvoorwaardelijk niet bijzonder aantrekkelijk. Dit staat in schril contrast met de gewenste ontwikkelingen die een groot beroep doen op de vaardigheden en het vernieuwingspotentieel van de leerkrachten. Daarom heeft de raad in zijn advies *Opleiden is netwerken* (2004) erop aangedrongen om maatregelen te treffen teneinde de professionaliteit van het huidige docentencorps te garanderen en de responsiviteit voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te vergroten. De onderwijssector zal hiertoe voldoende concurrerend moeten zijn op de arbeidsmarkt om de nodige kwaliteit binnen te halen en te houden.

Daarnaast zal de vraag moeten worden beantwoord hoe onderwijsinstellingen hun positie op de arbeidsmarkt kunnen versterken, mede gelet op de hoge verwachte vervangingsvraag in de sectoren onderwijs en onderzoek voor de komen-

de jaren*. Onderzoek toont verder aan dat hoogopgeleide medewerkers in het voortgezet onderwijs en wetenschappelijk onderwijs gemiddeld respectievelijk 30 en 20 procent minder verdienen dan in een functie met vergelijkbaar opleidingsniveau in de marktsector**; verwacht wordt dat de achterblijvende salariering zal leiden tot een stagnerend aanbod van gekwalificeerd personeel in het onderwijs.

Van onderwijsinstellingen, hun managers en hun personeel wordt veel gevraagd, nu al en de komende jaren nog meer. De relatief ongunstige positie op de arbeidsmarkt vormt echter een ernstige bedreiging van de gewenste ontwikkeling van onderwijsinstellingen naar maatschappelijke ondernemingen.

* Zie RWI (2004) *Vergrijzing en vervanging: Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, uitgevoerd door RWI en ROA voor de jaren 2006 en 2007 en daarna, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen.

** SEO en AIAS (2003) *Beloningsverschillen tussen marktsector en collectieve sector in 2001*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK, Den Haag.

Bron: SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, op. cit., p. 132

Uit de in paragraaf 3.2 geschetste prognoses blijkt dat de demografische ontwikkelingen een grote invloed kunnen hebben op de arbeidsmarktsituatie in het onderwijs. Zo ligt het aandeel 50-plussers bijzonder hoog. Een hoog aandeel ouderen levert één heel concreet probleem op: een massale uittreding in een korte periode en daarmee een hoge vervangingsbehoefte in diezelfde periode. Als gevolg daarvan zal de komende tien jaar, vooral bij leraren in het voortgezet onderwijs, sprake zijn van een groot vervangingsprobleem.

Vanaf 2008 zal het aanbod van mensen met een hbo-lerarenopleiding niet toereikend zijn om in de vraag te voorzien, zelfs niet als het gehele aanbod aan het werk is. De bèta-opleidingen hebben nog eens extra met deze problematiek te maken, doordat het aantal aanmeldingen voor deze vakken bijzonder laag is, ook in de huidige situatie (8 aanmeldingen voor het vak natuurkundeleraar).

In 2013 zou het aanbod van afgestudeerden aan de lerarenopleiding 8 procent hoger moeten zijn dan is voorzien in de raming van de onderzoekers van Ecorys en SEOR. Deze onderzoekers verklaren deze discrepantie vooral uit een hoge uitstroom door de vergrijzing. Dit is volgens hen in lijn met prognoses van het ministerie van OCW. De verwachte tekorten in het voortgezet onderwijs liggen daarbij hoger dan in het primair onderwijs. Voor het primair onderwijs is een tekort aan leraren basisonderwijs voorzien van enkele procenten, overeenkomstig de OCW-ramingen. De bve-sector en het hoger onderwijs kunnen ook met tekorten te maken krijgen, maar in veel mindere mate. Voor wetenschappelijk pedagogisch personeel dreigt zelfs een overschot op de langere termijn.

Ook de RWI noemt het onderwijs als een sector waar de vervangingsvraag hoog is en waar dit naar verwachting zal leiden tot grote knelpunten²⁰. Het ROA komt zeker voor de sector voortgezet onderwijs tot vergelijkbare conclusies²¹.

Knelpunten voor beroepen

Over enige jaren worden knelpunten verwacht voor vrijwel alle beroepen voor *hoog opgeleiden*. Dit blijkt uit een confrontatie van vraag en aanbod die het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) heeft gemaakt in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Het ROA verwacht vooral problemen in het onderwijs. Het gaat dan vooral om het voortgezet onderwijs, waar ook nu al problemen bestaan bij het werven van bevoegd personeel. Ook worden knelpunten verwacht in enkele andere voor de collectieve sector relevante beroepen, zoals:

- Brandweerlieden;
- Verpleegkundigen en afdelingshoofden van zorginstellingen;
- Economen en juristen.

Na 2007 zal de vervangingsvraag vooral groot zijn in sectoren als het onderwijs en de zorg. Dat wordt onder meer veroorzaakt door de demografische ontwikkeling.

- Bron: RWI (2004) *Vergrijzing en vervanging: Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, november 2004.

De voorziene tekorten geven aan dat scholen in de toekomst niet kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel. Zij zijn dan genooddaakt om noodoplossingen te zoeken, zoals vacatures langer onvervuld laten, genoegen nemen met personeel zonder lesbevoegdheid, of meer lessen laten uitvallen. Ten gevolge van de tekorten van een aantal jaar geleden is vooral het onbevoegd voor de klas staan een fenomeen dat nu al duidelijk waarneembaar is (zie kader).

Onderwijsknelpunten

Het aantal personen dat onbevoegd voor de klas staat, neemt toe: het omvat nu 29 procent van het personeel. Vooral in het praktijkonderwijs en het vmbo staan veel onbevoegde docenten voor de klas. In het vmbo geldt dat voor ongeveer een derde van de leraren en in het praktijkonderwijs voor de helft. In het onderwijs op havo/vwo-niveau is een vijfde van de docenten onbevoegd.

20 RWI (2004) *Vergrijzing en vervanging: Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, november 2004.

21 ROA (2005) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*, op.cit.

Het voortgezet onderwijs heeft grotere problemen om bevoegd personeel te vinden dan het primair onderwijs. Dat blijkt ook uit het aantal mensen dat jaarlijks van de lerarenopleiding afkomt, in vergelijking met de vervangingsvraag. In het basisonderwijs kan waarschijnlijk ruim de helft van de vraag naar nieuwe leraren tot 2006 worden vervuld door afgestudeerden van de lerarenopleiding. In het voortgezet onderwijs geldt dit voor minder dan een kwart. De overige vraag moet worden ingevuld met behulp van zij-instromers, herintreders en de stille reserve. Het aantal openstaande onderwijsvacatures verschilt per regio en is vooral in de vier grote steden groot.

- Bron: Ministerie van BZK (2005) *Trendnota 2006*, Den Haag.

Het verwachte kwantitatieve lerarentekort kan met andere woorden zijn weerslag krijgen in een verlies van onderwijskwaliteit. Vanuit een brede maatschappelijke en sociaal-economische optiek is het absoluut onwenselijk dat de kwaliteit van het onderwijs in het geding komt als gevolg van personeelstekorten.

Dubbel vraagstuk voor het onderwijs

De zorgwekkende situatie ten aanzien van de toekomstige personeelsvoorziening in het onderwijs en dan in het bijzonder het voortgezet onderwijs, krijgt nog een extra dimensie gezien de rol die onderwijs vervult als leverancier van toekomstige arbeidskrachten (zogeneten scharnierfunctie). De maatschappij ontwikkelt zich meer en meer in de richting van een kennissamenleving waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en kennis opgedaan in het initieel onderwijs gedurende iemands arbeidzaam leven keer op keer opgefrist en aangevuld moet worden. Daarnaast heeft Nederland zich via de Lissabon-agenda verbonden aan een groot aantal doelstellingen die beogen de concurrentiepositie te versterken in een steeds internationalere economie. Het onderwijs heeft daarin een bijzondere rol te vervullen: niet alleen moet het aantal voortijdig-schoolverlaters drastisch worden teruggedrongen, het aantal hoger opgeleiden moet fors omhoog (zie kader), de deelname aan technische en bèta-opleidingen en -beroepen moet stijgen en de deelname aan leven lang leren moet worden bevorderd.

Helft Nederland hoog opgeleid

Het streven van Nederland is om het percentage hoger opgeleiden te verhogen in de richting van 50 procent van de beroepsbevolking (thans 24 procent). Volgens de Onderwijsraad moet de deelname aan hoger onderwijs fors stijgen. De doorstroom van jongeren vanuit havo en vwo naar hoger onderwijs ligt in Nederland al zeer hoog. Het gaat er daarom niet alleen om de deelname te vergroten, maar ook om ervoor te zorgen dat studenten hun opleiding afronden. Daarnaast is een aandachtspunt dat rond 60 procent van de leerlingen na het primair onderwijs naar het vmbo gaat, terwijl de doorstroom naar het hoger

onderwijs langs deze lijn veel moeizamer verloopt. Verder zijn sommige bevolkingscategorieën ondervertegenwoordigd en ligt het percentage hoger opgeleiden in hogere leeftijdscategorieën beduidend lager dan 50 procent. Door de deelname van deze categorieën aan hogere opleidingen te stimuleren en te faciliteren, is ook daar een substantiële verhoging te bereiken.

Uitgangspunt van het advies van de Onderwijsraad is dat op alle onderwijsniveaus de mogelijkheid moet bestaan voor leerlingen, studenten, werkenden en niet-werkenden om hun talenten zo te ontwikkelen, dat ze het voor hen hoogst mogelijke onderwijsniveau bereiken. Daarnaast moet de arbeidsmarkt zo zijn ingericht dat die ontwikkelde talenten optimaal worden benut. Om alle talenten de ruimte te geven, is het van belang dat werving en selectie die op allerlei momenten in het onderwijs plaatsvinden, een positieve insteek hebben. Leerlingen moeten worden gestimuleerd in wat ze wél kunnen.

De aanpak moet volgens de Onderwijsraad globaal langs drie, elkaar overlappende, lijnen verlopen:

- een zo breed mogelijk scala aan routes voor leerlingen op alle onderwijsniveaus om naar het hoger onderwijs te gaan;
- meer verscheidenheid en een hoger rendement in het hoger onderwijs;
- meer werkenden en niet-werkenden naar het hoger onderwijs.

• Bron: Onderwijsraad (2005) *Helpt Nederland hoog opgeleid*, Den Haag.

Onderwijs moet, met andere woorden, een belangrijke rol vervullen in het verhogen van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking en het voorbereiden van mensen op een leven waarin blijven leren tot de normaalste zaak van de wereld behoort. Tegelijkertijd wordt zeker van het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs verwacht dat zij substantieel gaan bijdragen aan de vervulling van de groeiende vraag naar bij-, her- en omscholing in het kader van een leven lang leren.

Er ligt dus een groot aantal uitdagingen voor de toekomst op het bordje van de onderwijsinstellingen. Afgezet tegen de hiervoor geschetste knelpunten die zich gaan voordoen in de personeelsvoorziening, hoeft het weinig betoog dat zich hier een vraagstuk aandient van groot maatschappelijk belang. Niet alleen de functie van het vervullen van de eigen taken komt in het gedrang, ook de functie van onderwijs als pijler onder de kenniseconomie loopt een groot risico te worden ondermijnd als Nederland er niet in slaagt deze dreiging van een tekort aan personeel tijdig af te wenden.

Naast deze bredere maatschappelijke context die een extra beslag legt op het onderwijs, spelen ook in het onderwijs zelf allerlei vraagstukken die van invloed zijn op de bereidheid in het onderwijs te blijven of te gaan werken. Zo zijn er discussies gaande over nut en noodzaak van de omslag naar competentiegericht onderwijs c.q. vraaggestuurd leren,

het (vermeende) verlies van aandacht voor vakken, de veranderende houding en het probleemgedrag bij jongeren en hun ouders, het gebrek aan zeggenschap om het eigen werk in te vullen, de werkdruk en het grote aantal mensen met burn-out, de toenemende druk om bredere maatschappelijke taken te gaan vervullen, etcetera.

Al met al ligt er een enorme opgave om voor de toekomst het beroep van leerkracht zodanig in te vullen en aantrekkelijk te maken dat getalenteerde mensen hiervoor kiezen.

Tegen die achtergrond is het zorgwekkend dat een kwart tot een derde van de starters in het onderwijs in de eerste vijf jaar weer afhaakt. Dat heeft te maken met uiteenlopende motieven, zoals een gebrek aan begeleiding, een gebrek aan opleidingsmogelijkheden tijdens de loopbaan, werkdruk, gebrek aan personeelsbeleid en geen tijd voor medezeggenschapswerk en/of andere nevenactiviteiten.

Voorzichtig met ramingen

Veranderingen in de bevolkingsprognose zijn van grote invloed op ramingen van lerarentekorten. Demografische ontwikkelingen hebben dus grote invloed op de (on)balans op de onderwijsarbeidsmarkt. Dit maakt dat de hier gepresenteerde ramingen met voorzichtigheid bekeken moeten worden. Zo blijkt de huidige raming van het ministerie van OCW door forse veranderingen in de bevolkingsprognose flink te verschillen van een eerdere raming uit 2002. Dat hangt mede samen met de arbeidsmarktontwikkelingen in de periode 2002-2005. Daarnaast is in die periode door het langer doorwerken van leerkrachten de gemiddelde uittredingsleeftijd gestegen, waardoor de vervangingsbehoefte is uitgesteld. Een laatste factor is een vermindering van de uitstroom naar arbeidsongeschiktheid. Hiermee zij geïllustreerd dat zowel autonome als beleidsontwikkelingen van grote invloed kunnen zijn op de prognoses die nu beschikbaar zijn.

4 Zorg en welzijn

4.1 Inleiding

Deze paragraaf is gewijd aan de te verwachten ontwikkelingen in verband met de vraag naar en het aanbod van arbeid in de sector zorg en welzijn, een heterogene sector met veel specialisaties (zie kader).

Arbeid zorgsector

De sector zorg en welzijn kent veel specifieke beroepen. Het gaat daarbij om beroepen waarvoor men een gerichte opleiding moet volgen en beroepen die men vrijwel uitsluitend in deze sector kan uitoefenen.

In 2003 werkten er ongeveer 959.000 werknemers en zelfstandigen (minstens 12 uur per week) in de sector, waarvan ruim 720.000 in de zorg (exclusief ongeveer 150.000 zogeheten alfa-hulpverleners die gedurende minder dan 12 uur per week arbeid verrichten).

Verpleegkundigen, verzorgenden en sociaal-pedagogisch personeel maken een wezenlijk onderdeel uit van de werkgelegenheid in de zorgsector. Zij nemen bijna de helft van alle fte's en twee derde van het aantal mensen dat werkzaam is in de zorgsector voor hun rekening; dat varieert wel per branche (ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorg).

In de afgelopen jaren zijn enkele ramingen gepubliceerd van de ontwikkeling van de zorgbehoefte en het zorggebruik op langere termijn. Deze ramingen bieden veelal een diffuus beeld door de verschillen in ramingstechnieken, gehanteerde variabelen en bestudeerde periodes. In dit verband is van belang dat de effecten van de cruciale determinanten op het langetermijngebruik van zorgvoorzieningen moeilijk zijn te voorspellen en te kwantificeren²². Zo is het onduidelijk hoe de veronderstelde hogere levensverwachting zal uitwerken op de verhouding tussen gezonde en zorgbehoevende levensjaren en daarmee op de zorgbehoefte. Evenzeer is onduidelijk welke gevolgen toekomstige welvaarts- en inkomensontwikkelingen hebben voor de zorgconsumptie²³. Naast de onzekere ramingen van het toekomstige zorggebruik en van de behoefte aan personeel in de zorgsector (inclusief welzijns- en maatschappelijke diensten) is ook de verandering van de aard van de zorgvraag van belang. Het gaat hierbij om de kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod. Uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een meer gedifferentieerde vraag naar zorgarbeid en andere eisen aan het (toekomstige) personeel. Dat kan consequenties hebben voor de initiële opleidingen en voor postinitiële scholing.

-
- 22 Immers, een groot aantal factoren is van invloed op de toekomstige vraag naar personeel. De vraag naar zorg- en welzijnsdiensten wordt beïnvloed door demografische ontwikkelingen, medisch-technologische ontwikkelingen, epidemiologische trends en sociaal-culturele veranderingen. De resulterende effectieve vraag wordt niet alleen bepaald door budgettaire beperkingen van overheden en veranderingen in de vergoeding van aanspraken door verzekeraars, maar ook door de opkomst van meer mogelijkheden van private financiering. Zie: (M. Ott, P. Paardekoooper en W. van der Windt (2005) *Arbeid en zorg 2005*, Utrecht, pp. 26-28; SER-advies (2005) *Van alle leeftijden*, publicatienr. 05/02, Den Haag.
- 23 Uit een recente CPB-publicatie komt naar voren dat er sterke aanwijzingen zijn dat de inkomenselasticiteit van zorgconsumptie groter is dan één. Zie: CPB (2006) *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, Den Haag.

Het aanbod van personeel in de komende jaren is deels een vaststaand gegeven, omdat velen nu al met een langdurige opleiding bezig zijn. Daarnaast is dit aanbod ook beleidsmatig beïnvloedbaar.

Hierna worden enkele uitkomsten geschetst van thans beschikbare prognoses en ramingen in verband met de ontwikkelingen van de vraag naar en het aanbod van arbeid in de zorgsector. Deze ramingen gaan uit van een extrapolatie van bestaand (en dus ongewijzigd) beleid en van trendmatige ontwikkelingen binnen het kader van de algemene economische ontwikkelingen in Nederland. Ondanks het diffuse beeld van de ramingen kunnen daaraan enkele indicatieve gegevens worden ontleend.

Achtereenvolgens komen langetermijn- en middellangetermijnramingen aan bod.

4.2 Langetermijnramingen

De te verwachten toename van de vraag naar zorg gaat gepaard met een stijgende behoefte aan personeel in de zorgsector. Dit geldt voor de zorgsector in het algemeen, maar moet worden gedifferentieerd naar deelsectoren. De personeelstekorten dreigen vooral in de thuiszorg en in de verpleeg- en verzorgingshuizen²⁴.

Verwacht wordt dat op de langere termijn de werkgelegenheid in de zorg per jaar met ongeveer 30.000 zal toenemen. In het middenscenario van het CPB (*Vier vergezichten op Nederland*) uit 2004, groeit het totale arbeidsaanbod in Nederland tot 2020 ook met 30.000 per jaar. Dit betekent dat de hele groei van het arbeidsaanbod naar de zorg toe zou moeten om te kunnen voldoen aan de behoeften in de zorgsector.

Uitgaande van een volumegroei van 2,5 procent per jaar in de sectoren zorg en welzijn en van een evenredige toename van het personeel, zouden in 2025 circa 1,8 miljoen personen in deze sectoren werkzaam moeten zijn. Zoals vermeld in paragraaf 2.1 zal de beroepsbevolking in die periode nauwelijks stijgen en zal op middellange termijn sprake zijn van een krimp van de werkzame beroepsbevolking. Volgens ramingen van het Ministerie van VWS zou circa 22 procent van de beroepsbevolking in het jaar 2025 “moeten werken” in de sectoren zorg en welzijn. De minister van VWS acht het ongewenst dat in 2025 bijna een kwart van de beroepsbevolking in deze sectoren werkzaam zou zijn, onder meer omdat dit de arbeidsmarkt in andere sectoren aantast²⁵. Volgens hem kan dit worden voorkomen door een verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Uit de beschikbare langetermijnprognoses blijkt dat bij een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit in de zorgsector de vraag op de arbeidsmarkt in 2025 bijna verdubbelt²⁶.

24 Zie: M. Ott, P. Paardekooper en W. van der Windt (2005) *Arbeid en zorg 2005*, op.cit., pp. 41-60.

25 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 282, nr. 15, p. 2.

26 Zo wordt in de adviesaanvraag vermeld dat het beslag van de sector zorg en welzijn op de arbeidsmarkt zonder aanvullend beleid zal stijgen van ongeveer 13 procent nu (i.e. ruim 1 miljoen mensen) tot zo'n 20 procent of hoger in 2025.

Bij een jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit met 1 procent in de zorgsector groeit het beroep van deze sector op de arbeidsmarkt minder snel, maar ook dan zal in 2025 het beroep beduidend hoger zijn dan op dit moment²⁷.

Het CPB heeft op basis van een viertal scenario's in verband met de mogelijke economische ontwikkelingen op de lange termijn een zeer globale raming gemaakt van de toekomstige ontwikkeling van de zorgbehoefte (zie kader)²⁸. Daarbij veronderstelt het CPB een stijging van de arbeidsproductiviteit waar deze in de afgelopen jaren niet is toegenomen²⁹.

CPB-scenario's ontwikkeling zorgbehoefte

Uit de CPB-ramingen blijkt dat het aandeel van de werkgelegenheid in de zorg, ten opzichte van de totale werkgelegenheid in Nederland stijgt van 10,8 procent (gemeten in fte's) in 2001 naar 16,4 à 18,5 procent in 2040, afhankelijk van de langetermijnsenario's*. Hierbij speelt de relatief lage groei van de arbeidsproductiviteit een belangrijke rol.

In elk scenario groeit de werkgelegenheid in de zorg; alleen het tempo waarin en de omstandigheden waaronder variëren per scenario. Zo groeit bij een "uitbundige" economische ontwikkeling de effectieve vraag naar zorg en personeel harder, maar neemt ook het arbeidsaanbod meer toe dan bij een minder "uitbundige" economische ontwikkeling. In het scenario met een beperkte economische groei, een relatief omvangrijke werkloosheid en een wat krap bemeten zorgsector, neemt de zorgsector 16,5 procent van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening. In het scenario met een groei van de economie die iets groter is dan in de afgelopen jaren, een relatief lage werkloosheid en een ruim bemeten zorgsector legt deze sector beslag op 18,5 procent van de totale werkgelegenheid. In het eerste scenario zal de groei van de werkgelegenheid in de zorgsector in absolute aantallen slechts de helft van de afgelopen twintig jaar bedragen. In het tweede scenario is de absolute groei een kwart groter vergeleken met de afgelopen jaren, maar moet deze groei plaatsvinden terwijl het aanbod van personeel in tegenstelling tot de afgelopen jaren nauwelijks toeneemt.

- CPB (2004) *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, op.cit., pp. 28-31. In personen zal dit aandeel groter zijn omdat in de zorgsector veel in deeltijd wordt gewerkt.

Met betrekking tot de ontwikkeling van het arbeidsaanbod voorspelt het CPB dat de zorgsector zal profiteren van de toenemende participatiegraad omdat het vooral een toename bij vrouwen betreft en de zorgsector vooral vrouwelijke werknemers kent. Vanwege de leeftijdsopbouw neemt het arbeidsaanbod in de zorgsector minder snel af; bedrijfstakken waarin veel vrouwen werkzaam zijn, lopen met betrekking tot de effecten van de ver-

27 Overigens zijn er ook scenario's met een beperktere groei van de arbeidsproductiviteit.

28 CPB (2004) *Vier vergezichten op Nederland*, Den Haag, Centraal Planbureau; CPB (2004) *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB-werkdocument nr. 72, Den Haag, Centraal Planbureau, p. 30.

29 Indien deze productiviteit niet stijgt zal er meer personeel voor dezelfde hoeveelheid werk nodig zijn.

grijzing op het arbeidsaanbod wat achter op bedrijfstakken waarin veel mannen werkzaam zijn.

Volgens Van der Windt en Talma loopt de benodigde groei voor de periode 2001-2020 uit een van 100.000 tot 300.000 personen (gemeten in fte's of volledige arbeidsplaatsen), terwijl in de afgelopen 19 jaar de groei in de zorgsector 235.000 fte's bedroeg³⁰. Die groei was vooral het gevolg van de instroom van jongeren die een (vaak langdurige) vervolgopleiding hebben gevolgd, van herintreders die zo'n opleiding ooit hebben gevolgd maar enige tijd hun loopbaan hebben onderbroken en van personen die op wat latere leeftijd van beroep veranderen of zonder beroepsopleiding voor de zorg de zorgsector betreden.

4.3 Middellangetermijnramingen

Uiteenlopende onderzoeksrapporten bieden een vrij consistent beeld van de te verwachten arbeidsmarktknelpunten in de zorgsector. Zoals vermeld in paragraaf 4.2 gaan de ramingen uit van ongewijzigd beleid en schetsen zij een vrij algemeen beeld voor de zorgsector, dat echter moet worden gedifferentieerd naar deelsector.

Zo bevat het rapport *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector* van Ecorys en SEOR prognoses van het aanbod naar en de vraag van arbeid van de belangrijkste beroepsgroep in de sector zorg en welzijn: de verpleegkundigen en de verzorgenden, exclusief de alfa-hulpen³¹. Uit het rapport blijkt dat de vraag naar zorg(personeel) in de komende jaren zal stijgen omdat de totale bevolking toeneemt en vergrijsst en omdat de zorgconsumptie per persoon toeneemt. De stijgende zorgconsumptie zal tot grote tekorten leiden aan verzorgend en verplegend personeel die verschillend kunnen zijn voor de intramurale zorg en de thuiszorg en voor de extra- en semimurale zorg (zie kader). Vanaf 2015 wordt een grotere toename verwacht van de verpleegbehoefte, in samenhang met de toename van het aantal 75-plussers.

Daarnaast blijkt dat het arbeidsaanbod van verzorgenden en verpleegkundigen weinig verandert gedurende de periode 2003-2013, en dat het aanbod van welzijnswerkers tot 2013 zal toenemen.

30 Willem van der Windt en Henriëtte Talma (2005) *De arbeidsmarkt voor verpleegkundigen, verzorgenden en sociaal-pedagogen in de zorgsector 2004-2008*, Utrecht, Prismant, pp. 45-49. De prognoses zijn gebaseerd op het model *RegioMarge* waarmee de arbeidsmarkt voor verpleegkundig, verzorgend en sociaal-pedagogisch personeel op middellange termijn wordt verkend.

31 Ook deze prognoses zijn gebaseerd op enkele CPB-scenario's (in het rapport *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*) in verband met mogelijke ontwikkelingsrichtingen in de zorgsector; de uitkomsten zijn per scenario niet erg uiteenlopend.

Prognoses per deelsector

In de *intramurale zorg en de thuiszorg* is de wervingsbehoefte in 2004 – afhankelijk van het scenario – tussen 45.000 en 50.000 personen; in 2013 loopt die behoefte uiteen van 42.000 tot 56.000 personen per jaar. Er is een relatief hoge werkgelegenheidsgroei vanwege een toenemende zorgconsumptie per hoofd van de bevolking en een langzamer dan gemiddeld stijgende arbeidsproductiviteit in de zorg. In bepaalde scenario's leidt de sterke toename van de zorgconsumptie per persoon tot een hogere uitbreidingsvraag en daarmee tot een hogere wervingsbehoefte.

Vanaf 2010 zal de vervangingsvraag in elk scenario stijgen als gevolg van de vergrijzing; die stijgende vraag betreft vooral hoog opgeleiden; de wervingsbehoefte daalt licht onder middelbaar opgeleiden en sterk onder laag opgeleiden.

Op basis van de scenario's is de prognose voor de intramurale zorg en in de thuiszorg dat het toekomstige aanbod van vbo/mb-verzorgers en mbo/hbo-verpleegkundigen vanaf 2011/2012 niet voldoende is om in de vraag te blijven voorzien. Hier ontstaan serieuze knelpunten.

In de *extra- en semimurale zorg* zal de wervingsbehoefte (in elk scenario) afnemen door een sterke daling van de vervangingsvraag; een steeds groter deel van de baanwisselaars blijft behouden voor deze sector. De wervingsbehoefte ligt uitgesplitst naar beroepsgroep wel een paar duizend personen lager dan in de sector intramurale zorg en thuiszorg. Wel zouden in de extramurale en semimurale zorg dezelfde knelpunten gelden met betrekking tot vbo/mb-verzorgers en mbo/hbo-verpleegkundigen, zij het in mindere mate. Daardoor zal naar verwachting niet in alle wervingsbehoefte kunnen worden voorzien. Bovendien zal het veel inspanning vergen om in een deel van de wervingsbehoefte te voorzien, aangezien in de sector intramurale zorg en thuiszorg tekorten dreigen voor dezelfde beroepen.

Al met al ontstaan er volgens Ecorys en SEOR in de beide onderdelen van de sector zorg en welzijn serieuze knelpunten. Voor de verzorgende en verplegende opleidingstypes en verzorgende en welzijnsberoepen ontstaan er nationaal gezien (forse) tekorten. Ook volgens Van der Windt en Talma zal de zorgsector vanaf 2007 naar verwachting worden geconfronteerd met een tekort van duizenden werknemers, in het bijzonder verpleegkundigen en verzorgenden³² (zie kader). Dit beeld wordt bevestigd in de recente publicatie *Arbeid in zorg en welzijn 2005*³³.

32 Op basis van: Willem van der Windt en Henriëtte Talma (2005) *De arbeidsmarkt voor verpleegkundigen, verzorgenden en sociaal-pedagogen in de zorgsector 2004-2008*, op.cit.

33 Zie: M. Ott, P. Paardekooper en W. van der Windt (2005) *Arbeid in zorg en welzijn*, op.cit. Zie ook: www.azwinfo.nl.

Personeelstekorten op korte en middellange termijn

Uit het rapport van Ecorys en SEOR blijkt dat vanaf 2006 een tekort aan verzorgers ontstaat dat sterk oploopt tot in 2013; er is een wervingsbehoefte van circa 12.000 personen per jaar in de periode 2004-2013. Ook is er een tekort aan welzijnswerkers (wervingsbehoefte van ongeveer 7.000 personen). Verder is er een beperkt tekort aan verpleegkundigen (wervingsbehoefte is iets minder dan 6.000 personen). Het aanbod van verpleegkundigen is in de periode 2004-2013 nauwelijks voldoende om aan de vraag te voldoen. Hoewel de behoefte aan verpleegkundigen – volgens Ecorys en SEOR – in de komende 10 jaar nauwelijks zal toenemen, zal er vanaf 2015 een sterke stijging zijn als gevolg van de groei van het aantal 75-plussers.

Volgens Van der Windt en Talma manifesteren de tekorten zich vooral in de verpleeg- en verzorgingshuizen, thuiszorg en GGZ. In de gehandicaptenzorg zijn er wel tekorten aan verpleegkundigen en verzorgenden, maar de overschotten aan sociaal-pedagogisch personeel compenseren dit. Naar verwachting zal het totale tekort aan personeel in 2008 zijn toegenomen tot bijna 2 procent van het totaal aan verpleegkundig, verzorgend en sociaal-pedagogisch personeel. De oorzaak van het komende tekort ligt vooral in het gebrek aan opleidingsplaatsen in verpleeg- en verzorgingshuizen. De voorspelde knelpunten doen zich met name voor in de randstedelijke provincies.

Uit het rapport *Arbeid in zorg en welzijn 2005* blijkt dat er voor verpleegkundigen, verzorgenden en sociaal-agogisch personeel tot 2007 geen tekorten worden verwacht*. Vooronderstelling hierbij is een groei van de werkgelegenheid na 2005 van 2,5 procent en een gering nettoverloop dat in de loop der jaren geleidelijk toeneemt vanwege vergrijzing. Vanaf 2007 ontstaat er een tekort voor de branches verpleging en verzorging, thuiszorg en GGZ. Daarbij gaat het in eerste instantie vooral om de lagere functieniveaus (1 t/m 3). Voor de ziekenhuizen en de gehandicaptenzorg worden pas later problemen in de personeelsvoorziening verwacht. Alleen wanneer de economie snel en sterk aantrekt zijn er over drie, vier jaar knelpunten te voorzien. Dat geldt met name voor de lagere scholings-niveaus; hoger geschoolden in de zorgsector zijn immers doorgaans minder snel geneigd van beroep te veranderen. Dit valt af te lezen uit het lagere nettoverloop van hoger geschoolden.

Ondanks een nog relatief geringe vervangingsvraag van verpleegkundigen, worden ook daar knelpunten voorzien. Volgens het Capaciteitsorgaan voor de medische en tandheelkundige opleidingen moet een evenwicht tussen vraag en aanbod van medici voor de komende jaren mogelijk zijn.

* Gebaseerd op de meest recente prognoses van RegioMarge en het Capaciteitsorgaan van de toekomstige vraag- en aanbodverhoudingen in verband met verpleegkundigen, verzorgenden en sociaal-agogisch personeel alsmede medici.

Volgens CWI-berekeningen voor de korte termijn zal jaarlijks één op de zes jongeren in het beroepsonderwijs moeten kiezen voor een opleiding gericht op de zorgsector om aan de toekomstige vraag naar zorg te voldoen³⁴.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de personeelstekorten in de sector zorg en welzijn kunnen leiden tot andere problemen in de publieke sector (bijvoorbeeld tekort aan personeel in de kinderopvang waardoor de combineerbaarheid van arbeid en zorg in het gedrang komt) dan wel tot andere sociaal-economische problemen (bijvoorbeeld onvoldoende preventie van ziekteverzuim en reïntegratie van arbeidsgeschikten; maatschappelijke ontevredenheid in geval van wachtlijsten).

5 Conclusies

Op basis van de beschikbare ramingen van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt blijkt dat op middellange termijn structurele spanningen en knelpunten te verwachten zijn. Veel onderdelen van de collectieve sector (in het bijzonder de sectoren onderwijs en zorg en welzijn) zullen op afzienbare termijn te maken krijgen met forse (kwantitatieve en kwalitatieve) tekorten aan in het bijzonder hoog opgeleid personeel. Daardoor kan de kwaliteit van de publieke dienstverlening in het gedrang komen en kan er een groeiende (loon)concurrentie ontstaan tussen de collectieve sector en de publieke sector. Dat kan ongewenste sociaal-economische gevolgen hebben, zoals ook is verwoord in de adviesaanvraag. Ook kan dit leiden tot grote maatschappelijke ontevredenheid.

Arbeidsmarkt knelpunten in de collectieve sector zijn overigens niet nieuw. Zo slaagden bepaalde subsectoren eind jaren negentig van de vorige eeuw er niet in om alle vacatures te vervullen en kampten zij met grote personeelstekorten. De commissie-Van Rijn heeft daarop uitdrukkelijk gewezen. In tegenstelling tot een vijftal jaren geleden hebben de thans op afzienbare termijn dreigende arbeidsmarkt knelpunten een structureel karakter. In dit verband kan ervan worden uitgegaan dat zij via de evenwichtsherstellende werking van de arbeidsmarkt ten dele worden voorkomen dan wel adequaat worden opgelost in een relatief korte overgangperiode. Dat neemt niet weg dat aanvullend beleid noodzakelijk is om gepast te anticiperen op de te verwachten structurele knelpunten in de personeelsvoorziening.

Uit de prognoses in verband met de arbeidsmarktsituatie in het onderwijs valt af te leiden dat deze sector in de nabije toekomst met forse personeelstekorten te maken krijgt. Dat geldt in het bijzonder voor het voortgezet onderwijs. Door de te verwachten massale uittreding van leraren/docenten (gezien het huidige hoge aandeel 50-plussers) zal in een korte periode een zeer groot vervangingsprobleem ontstaan, terwijl het aantal mensen

34 Zie ook RWI (2005) *Analyse arbeidsmarkt 2005*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen.

dat jaarlijks de lerarenopleiding verlaat, in vergelijking met de vervangingsvraag relatief zeer klein is. De technische en bètavakken zullen hiervan extra hinder ondervinden. In het algemeen kunnen personeelstekorten negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Niet alleen de functie van het vervullen van de eigen taken komt in het gedrang, ook de functie van onderwijs als pijler onder de kenniseconomie loopt een groot risico te worden ondermijnd als Nederland er niet in slaagt de dreigende rampspoed tijdig af te wenden. De dreigende structurele personeelstekorten kunnen immers een belemmering zijn voor het voeren van een breder sociaal-economisch beleid dat is gericht op het investeren in het vormen, het ontwikkelen en het in stand houden van menselijk kapitaal (ook via een leven lang leren). Ten slotte kunnen de personeelstekorten in het onderwijs prohibitief zijn om via scholing te anticiperen op de toekomstige arbeidsmarktkenpunten in andere onderdelen van de collectieve sector, zoals de zorgsector.

Uit de beschikbare langetermijnprognoses blijkt ten slotte dat – zonder aanvullend beleid – het beslag van de sector zorg en welzijn op de arbeidsmarkt fors zal toenemen; daarbij zijn de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in deze sectoren en de toename van de zorgbehoefte (onder meer als gevolg van de vergrijzing) van groot belang. Reeds op middellange termijn zal de stijgende zorgconsumptie leiden tot grote tekorten aan verzorgend en verplegend personeel, terwijl vanaf 2015 een substantiële toename van de verpleegbehoefte wordt verwacht. Overigens moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende deelsectoren van de zorg. Verwacht wordt dat de personeelstekorten het grootst en het meest urgent zullen zijn in de thuiszorg en in de verpleeg- en verzorgingshuizen.

De stijgende vraag betreft vooral opgeleiden op mbo-niveau. De algemeen stijgende vraag naar personeel kan leiden tot concurrentie tussen de publieke en private sector op het punt van de primaire arbeidsvoorwaarden. Omdat het aantal banen in de zorgsector harder zal stijgen dan de omvang van de beroepsbevolking, zal de sector in de komende jaren meer moeite hebben om voldoende mensen aan te trekken. Dat hangt mede af van de ontwikkeling van de economie. De aantrekkelijkheid van de sector op de arbeidsmarkt verslechtert bij een groeiende economie, terwijl de vraag naar zorg dan juist extra toeneemt. De sector zal naar verwachting vanaf 2007 met de eerste tekorten worden geconfronteerd. Een extra complicatie is dat er nu juist grote veranderingen plaatsvinden binnen de sector. Instellingen moeten meer dan voorheen strategische keuzen maken voor doelgroepen en diensten. Marktwerking en klantgerichtheid vergen meer aandacht voor sturing door het management en meer tijd voor afstemming tussen personeel en organisatie.

Ten slotte kunnen de personeelstekorten ertoe leiden dat de publieke dienstverlening in de sector zorg en welzijn in het gedrang komt. Dit kan het maatschappelijke acceptatievermogen zeer op de proef stellen.

Samenstelling Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken

leden

Onafhankelijke leden

dr. M.L. Wilke (voorzitter)
 mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk
 mevrouw A.Th.B. Bijleveld-Schouten
 drs. J.A. Kamps
 R.L.O. Linschoten
 mevrouw mr. Y.C.M.T. van Rooy
 mevrouw A.M. Vliegthart
 prof.dr. W. van Voorden

Ondernemersleden

drs. A. van Delft (MKB-Nederland)
 mevrouw G. Dolsma (VNO-NCW)
 mevrouw mr. C.S. Frenkel (VNO-NCW)
 drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)
 drs. J.W. Koole (VNO-NCW)
 E. Luttik (MKB-Nederland)
 mr. S.J.L. Nieuwsma (VNO-NCW)
 vacature (LTO-Nederland)

Werknemersleden

mevrouw drs. L.W. Bijleveld (FNV)
 drs. T. van Dijk (CNV)
 A.J.M. Heerts (FNV)
 drs. P. Koppe (FNV)
 W.W. Muller (MHP)
 drs. A.H.F.M. Ploegmakers (FNV)
 mevrouw drs. D. Vaartjes-van Suijdam (CNV)
 drs. A.C. de Vries (MHP)

Adviserend lid

dr. H.D. Webbink (CPB)

Waarnemer namens de RWI

R. de Krieger

plaatsvervangende leden

drs. C. Hoogendijk
 mr. J.W. van den Braak

drs. A.J.E.G. Renique
 mevrouw drs. K. Kuiper

mevrouw C. van der Vliet
 mevrouw drs. M.A.M. Barth
 drs. F.B.T. Bluiminck
 drs. R. Paping
 drs. E.R. Haket

ing. W.J.F. Muis

drs. W.J. van Casteren

Ministeriële vertegenwoordigers

mevrouw L. Bastiaansen (SZW)

drs. T.W.G. van Bergen (EZ)

A.T.H. Janssen (SZW)

mevrouw drs. I.M. Lageweg (BZK)

drs. B. Akkerboom

mevrouw M. Linck (BZK)

H.C.M. Middelpplaats (VWS)

drs. U. Teunis (LNV)

mr. J.A.P. Veringa (OCW)

drs. H. Scholten (OCW)

mevrouw drs. E.H.W.M. Vogels (SZW)

drs. A. Zeillemaker (OCW)

Secretariaat

mevrouw mr.dr. T.D. Riemens

mevrouw drs. B.P.M. Claassen

drs. A. Devreese

drs. H. van der Meer

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven. Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen zijn te raadplegen op onze website. Sommige hiervan zijn ook beschikbaar in boekvorm (zie lijsten Nederlandse en vertaalde samenvattingen). In het overzicht van recente publicaties zijn deze gratis samenvattingen aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

	Samenvatting
<i>Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector</i> 2006, 100 pp., ISBN 90-6587-923-4, bestelnr. 06/04	
<i>Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar</i> 2006, 100 pp., ISBN 90-6587-922-6, bestelnr. 06/03	
<i>Herziening concurrentiebeding</i> 2006, 84 pp., ISBN 90-6587-921-8, bestelnr. 06/02	
<i>De toekomst van de PBO</i> 2006, 126 pp., ISBN 90-6587-920-X, bestelnr. 06/01	
<i>Milieu als kans</i> 2005, 60 pp., ISBN 90-6587-911-0, bestelnr. 05/13	
<i>Kansen voor het platteland</i> 2005, 118 pp., ISBN 90-6587-912-9, bestelnr. 05/12	
<i>Bruikbare Rechtsorde</i> 2005, 78 pp., ISBN 90-6587-910-2, bestelnr. 05/11	
<i>Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract</i> 2005, 60 pp., ISBN 90-6587-906-4, bestelnr. 05/10	
<i>Evaluatie Arbowet 1998</i> 2005, 140 pp., ISBN 90-6587-903-x, bestelnr. 05/09	E,F,D
<i>Een nieuw Grenswaardenstelsel</i> 2005, 82 pp., ISBN 90-6587-904-8, bestelnr. 05/08	E,F
<i>Dienstenrichtlijn</i> 2005, 194 pp., ISBN 90-6587-902-1, bestelnr. 05/07	E,F,D

- Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet*
2005, 102 pp., ISBN 90-6587-900-5, bestelnr. 05/06
- Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*
2005, 360 pp., ISBN 90-6587-899-8, bestelnr. 05/05
- Ondernemerschap voor de publieke zaak*
2005, 198 pp., ISBN 90-6587-898-x, bestelnr. 05/04 E,D,S
- Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*
2005, 106 pp., ISBN 90-6587-895-5, bestelnr. 05/03
- Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*
2005, 188 pp., ISBN 90-6587-894-7, bestelnr. 05/02
- Nota Mobiliteit*
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-893-9, bestelnr. 05/01 E
- Klokkenluiders*
2004, 58 pp., ISBN 90-6587-891-2, bestelnr. 04/14
- Opleiden is net-werken*
2004, 118 pp., ISBN 90-6587-890-4, bestelnr. 04/13 E
- De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije*
2004, 88 pp., ISBN 90-6587-889-0, bestelnr. 04/12 E
- Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW*
2004, 46 pp., ISBN 90-6587-884-X, bestelnr. 04/11 E
- Evaluatie van de Lissabon-strategie*
2004, 76 pp., ISBN 90-6587-883-1, bestelnr. 04/10 E
- Personenkring werknemersverzekeringen*
2004, 136 pp., ISBN 90-6587-882-3, bestelnr. 04/09 E
- Nota Ruimte*
2004, 58 pp., ISBN 90-6587-881-5, bestelnr. 04/08 E
- Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving*
2004, 66 pp., ISBN 90-6587-876-9, bestelnr. 04/07 E
- Onerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU*
2004, 60 pp., ISBN 90-6587-877-7, bestelnr. 04/06 E
- Keurmerken en duurzame ontwikkeling*
2004, 94 pp., ISBN 90-6587-875-0, bestelnr. 04/05 E
- Uitbreiding toepassingsgebied arboregelgeving op zelfstandigen*
2004, 104 pp., ISBN 90-6587-873-4, bestelnr. 04/04
- Arbodienstverlening*
2004, 174 pp., ISBN 90-6587-871-8, bestelnr. 04/03
- Verdere uitwerking WAO-beleid*
2004, 225 pp., ISBN 90-6587-870-X, bestelnr. 04/02 E
- Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003*
2003, ISBN 90-6587-845-9
deel 1 (212 pp.)
deel 2 (219 pp.)

Rapporten

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting

1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1

CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering

1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3

Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen

2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen

2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

La directive aux services dans le marché intérieur

2005, 24 pp., ISBN 90-6587-907-2, orderno. 05/07

F

SER-Empfehlungsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie

2005, 26 pp., ISBN 90-6587-909-9, orderno. 05/07

D

Employee involvement in the European company

2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08

E

<i>Generating knowledge, sharing knowledge</i> 2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04	E
<i>Towards a sustainable economy</i> 2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02	E
<i>Convention on the Future of Europe</i> 2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01	E
<i>La Convention sur l'avenir de l'Europe</i> 2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01	F
<i>The New Learning – Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy</i> 2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10	E
<i>Social and Economic Policy 2002-2006</i> 2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08	E
<i>Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006</i> 2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08	D
<i>Politique économique et sociale de 2002 à 2006</i> 2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/	F
<i>Working on occupational disability – policy proposals</i> 2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05	E
<i>Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi</i> 2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05	F
<i>Ageing population and the EU</i> 2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02	E
<i>Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen</i> 2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02	D
<i>The Functioning and future of the Structure Regime</i> 2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02	E
<i>L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés</i> 2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02	F

Overige publicaties

<i>Model Rules of Procedure for Works Councils</i> 2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0	€ 6,80
<i>Voorbeeldreglement ondernemingsraden</i> 2004, 164 pp., ISBN 90-6587-860-2	€ 8,95
<i>Leidraad personeelsvertegenwoordiging</i> 1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6	€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for SER (Social-Economic Council) features the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background that has a fine, white, stippled texture. Above this blue rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying thickness, creating a decorative header element.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-923-4