

Evaluatieonderzoek Persoonsgebonden basis budget sector waterschappen

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van het
A&O-fonds Waterschappen
Amersfoort, 7 oktober 2020

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtIs.nl
www.bureaubartels.nl



Managementsamenvatting van het rapport

In de zomer van 2020 heeft Bureau Bartels in opdracht van het A&O-fonds Waterschappen een externe evaluatie uitgevoerd van het Persoonsgebonden basis budget (PBB). Voor deze evaluatie zijn 10 managers, 32 OR-leden en 30 P&O-functionarissen geraadpleegd. Verder vulden in totaal 2.845 medewerkers van organisaties in de sector – namelijk 209 leidinggevenden en 2.636 overige medewerkers (gebruikers en niet-gebruikers van het PBB) – een digitale vragenlijst in.

Per 1 januari 2016 kunnen medewerkers die onder de cao waterschappen vallen aanspraak maken op een PBB. Medewerkers kunnen daarmee in een periode van vijf jaar minimaal 5.000 euro besteden aan opleidingen en/of andere activiteiten die bijdragen aan hun ontwikkeling, loopbaan en vitaliteit. Het PBB heeft als doel om de persoonlijke ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van medewerkers te bevorderen en hen daarbij meer zelfregie te geven. De organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie van het PBB binnen hun organisatie, waarbij uiteenlopend is omgegaan met het instrument. Van een bestedingskader blijkt in zes op de tien organisaties sprake te zijn. Bij ruim vier op de vijf organisaties blijkt dat er specifieke voorwaarden worden gesteld aan het gebruik van het PBB.

Met de evaluatie is allereerst inzicht verkregen in het gebruik van het PBB. 20 organisaties konden cijfers aanreiken over het gebruik van het PBB voor 2019. In dat jaar is het gemiddelde aandeel gebruikers voor de sector als geheel 34%, een fractie minder dan in 2018 (36%). Per gebruiker werd in 2019 vanuit het PBB gemiddeld 1.300 euro per besteed (tegenover 1.400 euro in 2018). In 2019 hebben organisaties in de sector ongeveer 0,9% van de totale loonsom aan het PBB besteed, terwijl dit bij het collectief opleidingsbudget om een aandeel van 1,9% ging. Gekeken naar de totale periode van 2016-2019 heeft 57% van alle 'unieke' medewerkers die werkzaam zijn/waren in de sector hun PBB geheel of gedeeltelijk aangewend. Gemiddeld kwam de PBB-besteding voor die periode uit op 2.132 euro per gebruiker.

Mogelijke succesfactoren in het realiseren van groter gebruik van het PBB zijn vooral een 'organisatiecultuur' waarbij medewerkers zich vrij en gestimuleerd voelen om van de mogelijkheden van het PBB gebruik te maken en een (pro)actieve rol van de leidinggevende in ondersteuning van de medewerker. De meest genoemde reden van niet-gebruik is dat medewerkers geen geschikte activiteit kunnen vinden voor inzet van het PBB. De respondenten die het PBB wel gebruikt hebben, hebben dit vooral gedaan om zich in hun werk te verbeteren of om zichzelf te ontplooien.

Uit de evaluatie blijkt dat medewerkers die het PBB gebruiken hiermee meer regie en verantwoordelijkheid over de eigen ontplooiing en loopbaan ervaren en gestimuleerd zijn om stappen in de eigen ontwikkeling te maken. Het PBB kan op veel waardering van gebruikers rekenen: zij waarderen het feit dat zij over een eigen budget beschikken met een 8 als gemiddelde rapportcijfer. Voorgelegde kenmerken van dit budget worden met een ruime voldoende gewaardeerd, zowel door gebruikers als managers, OR-leden en P&O-functionarissen. Onder alle respondentgroepen bestaat groot draagvlak voor voortzetting van het PBB. 75% van de respondenten is hier voorstander van.

Op grond van de uitkomsten die met de evaluatie zijn verkregen, zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- 1. Zet het PBB in de toekomst voort.**
- 2. Overweeg voor een toekomstig PBB meer kaders voor bestedingen mee te geven.**
- 3. Verspreid meer goede praktijken van PBB-bestedingen.**
- 4. Vergroot het gebruik en de effectiviteit van het PBB bij oudere medewerkers.**
- 5. Sta niet toe dat medewerkers geen inzage hebben in de stand van zaken van hun PBB en de financiële ruimte die zij nog kunnen benutten.**
- 6. Borg dat enkele misinterpretaties rondom het PBB niet voortduren.**

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling en aanpak	1
1.3	Kenmerken respondenten	3
1.4	Leeswijzer	6
2.	Inhoud en gebruik PBB	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Achtergrond en kenmerken PBB	7
2.3	Gebruik PBB	8
3.	Implementatie PBB bij waterschappen	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Beleid en bestedingskader	12
3.3	Ervaringen met uitvoering	15
4.	Achtergrond (niet-)gebruik	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Achtergrond niet-gebruik	22
4.3	Achtergrond gebruik	24
4.4	Succesfactoren	30
5.	Waardering en effecten PBB	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Oordeel over PBB	33
5.3	Effectiviteit PBB	36
6.	Toekomst PBB	40
6.1	Inleiding	40
6.2	Belang PBB-instrument	40
6.3	Oordeel over voortzetting PBB	42
7.	Conclusies en aanbevelingen	45
7.1	Inleiding	45
7.2	Samenvattende conclusies	45
7.3	Aanbevelingen	49
	Bijlage I Verdiepende cijfers naar waterschap	52

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren zijn er op nationaal niveau diverse beleidsinitiatieven ontplooid om de eigen regie van werkenden op het gebied van hun ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Het instellen van individuele leer- en ontwikkelbudgetten voor medewerkers is daarvan een voorbeeld. Ook de **sector waterschappen** heeft een dergelijk budget. De sociale partners hebben in de cao geregeld dat medewerkers een zogenoemd **Persoonsgebonden basis budget (PBB)** krijgen. Vanaf 1 januari 2016 kunnen medewerkers die onder de cao vallen in een periode van vijf jaar minimaal 5.000 euro besteden aan opleidingen en/of andere activiteiten die bijdragen aan hun ontwikkeling, loopbaan en vitaliteit. Met het PBB wordt beoogd dat medewerkers van waterschappen en aan waterschappen gelieerde organisaties¹ zelf initiatieven ontplooiën om hun duurzame inzetbaarheid te versterken.

Nu het PBB een aantal jaren aangeboden wordt, bestond er bij de gezamenlijke cao-partijen binnen de sector waterschappen behoefte aan een **externe evaluatie** van dit instrument. Bureau Bartels heeft deze evaluatie op verzoek van het A&O-fonds Waterschappen uitgevoerd in de maanden maart tot en met augustus 2020. In dit rapport doen we verslag van de bevindingen.

1.2 Doelstelling en aanpak

De **centrale doelstelling** van de evaluatie was om tot een beantwoording van de volgende hoofdvraag te komen:

Wat zijn de ervaringen met de inhoud en uitvoering van het PBB, welke resultaten en effecten zijn met dit instrument behaald en wat zijn bouwstenen voor de toekomst?

Om deze hoofdvragen (en de onderliggende onderzoeksvragen) te beantwoorden, is een aantal samenhangende onderzoeksactiviteiten ontplooid. Allereerst is **deskresearch** verricht. Hierbij zijn verschillende (digitale) bronnen over het PBB bestudeerd. Daarbij ging het onder meer om het cao-artikel over het PBB en de informatie die daarover verspreid is, eerdere onderzoeken waarin het PBB aan de orde is gekomen (waaronder de HR-monitors) en evaluaties die door afzonderlijke waterschappen uitgevoerd zijn.

In de tweede plaats zijn drie **sleutelpersonen** van de cao-partijen en van het A&O-fonds Waterschappen geconsulteerd. Het doel van de gesprekken was om in aanvulling op de deskresearch goed zicht te krijgen op wat deze partijen aanvankelijk precies voor ogen hadden met het PBB en welke rol de sociale partners en het fonds hebben gespeeld in de verdere uitvoering van deze cao-maatregel (onder meer op het gebied van de informatievoorziening over het PBB).

Om een actueel inzicht te krijgen in het gebruik en de benutting van het PBB is in samenspraak met de begeleidingscommissie een **digitale format** vervaardigd. Deze is verspreid onder de contactpersonen van elk van de waterschappen. In totaal hebben 31 van de 34 waterschappen in

¹ In de rest van dit document gebruiken we gemakshalve de term 'waterschappen' daar waar we zowel de waterschapsorganisaties als de daaraan gelieerde organisaties bedoelen.

de evaluatie geparticipeerd². Hiervan hebben 25 waterschappen – via de format – kwantitatieve data over het gebruik van het PBB aangereikt. Voor het niet invullen van de format door de overige (6) organisaties, kunnen verschillende redenen worden aangevoerd. Zo was het bij enkele waterschappen niet mogelijk om (een belangrijk deel van) de gevraagde data uit hun administratieve systeem te destilleren. Ook nam een enkel waterschap niet deel omdat men nauwelijks iets met het PBB heeft gedaan of het PBB anders dan gebruikelijk heeft ingezet (een waterschap heeft geld overgemaakt naar medewerkers die dit zelf konden besteden). Ten slotte was een enkele contactpersoon voor het PBB in de periode van de evaluatie te veel in beslag genomen door andere zaken, waardoor het aanreiken van de data geen prioriteit kreeg.

De uitkomsten over het gebruik van het PBB die met de format zijn verkregen, zijn in hoofdstuk 2 van dit rapport verwerkt. Verder zijn de aangereikte gegevens gebruikt voor het indelen van de waterschappen in een drietal groepen, namelijk:

- waterschappen die – qua gemiddelde PBB-besteding in de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2019³ – ondergemiddeld hebben 'gepresteerd'. Het ging om waterschappen die minder dan 1.200 euro per medewerker hebben uitgegeven in de genoemde periode (hierna aangeduid als de categorie 'Ondergemiddelde besteding');
- waterschappen met een gemiddelde besteding in de bovenstaande periode, dus tussen 1.200 en 1.600 euro per medewerker ('Gemiddelde besteding');
- waterschappen met een bovengemiddelde besteding, namelijk meer dan 1.600 euro per medewerker in de bovenstaande periode ('Bovengemiddelde besteding').

De bovenstaande categorisering is in de analyses gebruikt om meer zicht te krijgen op de achtergronden waarom het PBB in de ene organisatie wel succesvol en in de andere organisatie minder of niet succesvol geïmplementeerd is.

De kern van de evaluatie bestond vervolgens uit **veldwerk** onder verschillende typen betrokkenen bij het PBB. De eerste respondentgroep bestond uit **managers** van waterschappen. Deze zijn in nauwe samenspraak met de opdrachtgever geselecteerd uit elk van de drie onderscheiden groepen (zie hierboven). In totaal zijn 10 managers via telefonische interviews geraadpleegd, namelijk 4 in de categorie 'Ondergemiddelde besteding', 2 in de categorie 'Gemiddelde besteding' en 4 in de categorie 'Bovengemiddelde besteding'.

De tweede respondentgroep – die min of meer als 'spiegel' diende voor de managers – bestond uit **OR-leden**. Deze vertegenwoordigers zijn op twee manieren in de evaluatie betrokken. In de eerste plaats via telefonische interviews. Daarbij is dezelfde verdeling over de drie typen waterschappen gerealiseerd als hierboven bij de managers. In de tweede plaats is via het A&O-fonds Waterschappen nog een digitale enquête uitgezet onder de OR-leden van andere waterschappen. Dit heeft nog eens 20 waarnemingen voor deze respondentgroep opgeleverd, wat het totaal aantal waarnemingen voor OR-leden op **32** heeft gebracht.

De derde respondentgroep die over de implementatie van het PBB binnen hun organisatie en de ervaringen daarmee is geraadpleegd, had betrekking op P&O-functionarissen. In totaal zijn **30 P&O-functionarissen** via telefonische interviews geconsulteerd.

² De voornaamste reden om niet deel te nemen aan de evaluatie was een gebrek aan tijd/capaciteit.

³ Hiervoor zijn de totale uitgaven voor het PBB in de periode 1 januari 2016-31 december 2019 gedeeld door het aantal unieke personen die in die periode bij de organisatie werkzaam (geweest) zijn (inclusief zij die in die periode vertrokken zijn dan wel bij de organisatie zijn komen werken).

En 'last but not least' is ook de **doelgroep** van het PBB – individuele medewerkers van waterschappen – in de evaluatie betrokken. De medewerkers zijn via een digitale enquête in de gelegenheid gesteld om informatie aan te reiken over de achtergronden voor het al dan niet gebruiken van hun PBB, (bij gebruik) hun ervaringen met het PBB en de effecten die zijn opgetreden. Voor de verspreiding van de enquête hebben we een beroep gedaan op de waterschappen. 26 waterschappen waren bereid om een mail met daarin de link naar de digitale enquête te verspreiden onder hun personeel dan wel een aankondiging voor de evaluatie met de link op hun intranet te plaatsen.

Binnen de respondentgroep medewerkers is nog onderscheid gemaakt tussen zij die een leidinggevende positie hebben en overige medewerkers. Voor **leidinggevend** was in de vragenlijst nog een aparte module met vragen opgenomen over hun rol bij het stimuleren van het PBB onder de medewerkers waaraan zij leiding geven. Leidinggevenden kunnen namelijk een rol spelen om medewerkers op het gebied van duurzame inzetbaarheid 'in beweging' te krijgen en daartoe beschikbaar instrumentarium, zoals het PBB, onder de aandacht te brengen. Daarnaast zijn we nagegaan wat hun rol is bij de goedkeuring van aanvragen van medewerkers. Bij de meeste organisaties in de sector waterschappen dienen leidinggevenden – al dan niet in samenspraak met P&O – namelijk goedkeuring te verlenen voor de aanwending van het PBB door hun medewerkers.

In totaal hebben **2.845 medewerkers** van waterschappen – namelijk 209 leidinggevenden en 2.636 overige medewerkers – de vragenlijst ingevuld. Dit aantal waarnemingen is ruim voldoende om van betrouwbare uitkomsten te kunnen spreken.⁴

De inzichten die via alle bovenstaande onderzoeksactiviteiten zijn verkregen, zijn **geanalyseerd** om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De uitkomsten die met deze analyses zijn verkregen, hebben we in dit **rapport** vastgelegd.

1.3 Kenmerken respondenten

In deze paragraaf geven we inzicht in enkele kenmerken van de individuele medewerkers die aan de evaluatie hebben deelgenomen. Het gaat daarbij achtereenvolgens om de leeftijd, het aantal jaren dienstverband bij de huidige werkgever, aard van het dienstverband, het kennisgebied waarin de medewerker werkzaam is en de hoogst genoten opleiding. Als we resultaten voor deze kenmerken vergelijken met de gegevens uit de HR-monitor 2018 van het A&O-fonds Waterschappen, zien we dat er sprake is van een betrouwbare afspiegeling van de doelgroep. In het onderstaande zijn deze kenmerken niet alleen voor de gehele populatie weergegeven, maar is ook onderscheid gemaakt tussen gebruikers en niet-gebruikers van het PBB. Onder de in totaal 2.845 medewerkers die de enquête hebben ingevuld, bevonden zich 1.991 gebruikers en 851 niet-gebruikers (de overige 3 respondenten hebben de vraag over het PBB-gebruik niet ingevuld).

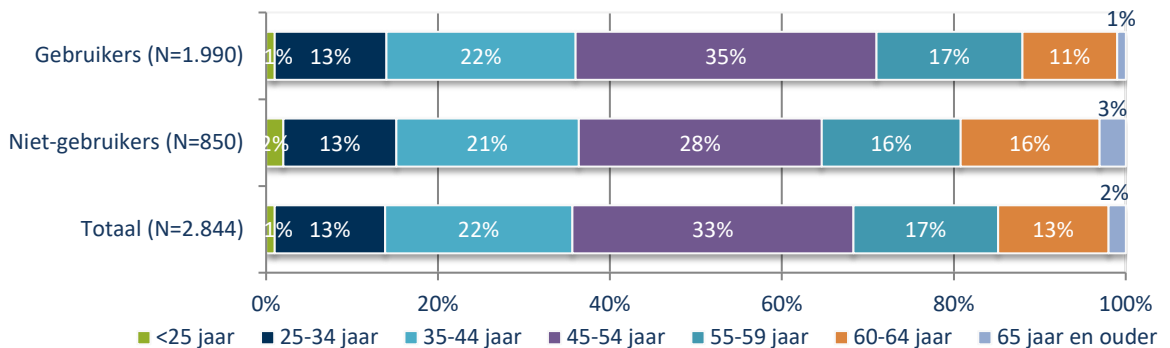
Leeftijd

In figuur 1.1 is de spreiding van respondenten over leeftijdscategorieën weergegeven. Dit geldt zowel voor de gehele populatie als voor PBB-gebruikers en niet-gebruikers. Daaruit blijkt dat oudere medewerker iets oververtegenwoordigd zijn binnen de niet-gebruikers. Het aandeel 60+ -

⁴ Volgens de steekproefcalculator zou bij een populatie van 13.000 medewerkers minimaal 374 waarnemingen volstaan om betrouwbare uitkomsten te krijgen.

ers⁵ bedraagt bij niet-gebruikers 19% en bij gebruikers 12%. Dat oudere medewerkers minder gebruik maken van het PBB is ook in de gesprekken met managers, OR-leden en P&O-functionarissen naar voren gekomen (zie verderop).

Figuur 1.1 Spreiding respondenten naar leeftijd, naar al dan niet gebruik van PBB

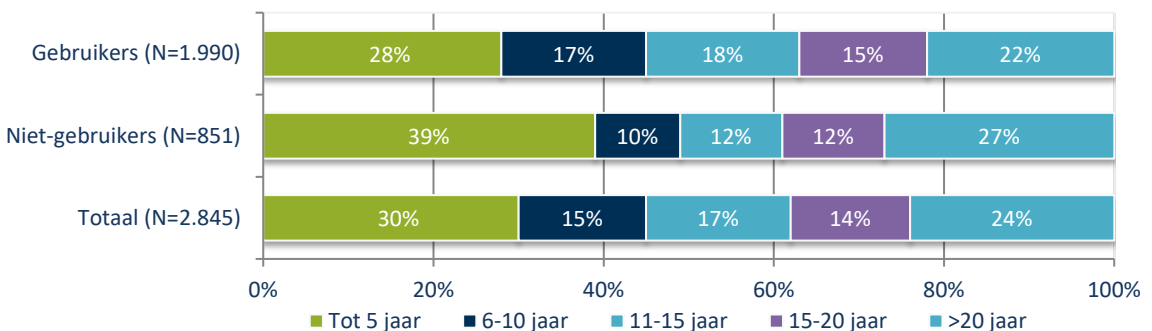


Als spiegel treffen we de categorie 45- tot 54-jarigen bij gebruikers meer aan dan bij niet-gebruikers (35% versus 28%).

Aantal jaar werkzaam

De geënquêteerde medewerkers hebben we ook gevraagd hoe lang zij werkzaam zijn bij hun huidige werkgever. Uit figuur 1.2 blijkt dat medewerkers die vrij recent zijn ingestroomd minder vaak gebruik hebben gemaakt van hun PBB dan zij die al langer bij hun werkgever werkzaam zijn. Bij niet-gebruikers bleek 39% minder dan 5 jaar bij hun werkgever te werken, bij gebruikers bedroeg dit aandeel 27%. Verderop blijkt dat het feit dat ze nog niet zo lang bij de werkgever werkzaam zijn, als één van de redenen voor niet-gebruik worden aangevoerd.

Figuur 1.2 Spreiding respondenten naar aantal jaren werkzaam bij huidige werkgever, naar al dan niet gebruik van PBB

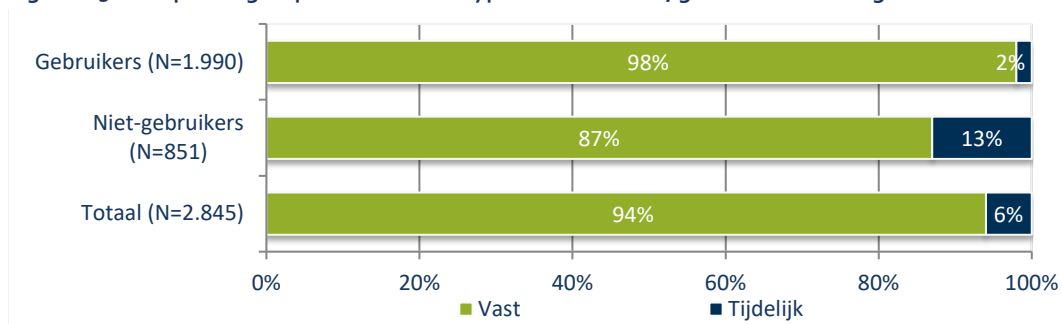


Type dienstverband

Het PBB wordt beschikbaar gesteld aan alle werknemers die onder cao waterschappen vallen, dus ongeacht de aard van hun dienstverband. Uit figuur 1.3 blijkt echter dat medewerkers met een tijdelijk contract relatief vaker voorkomen bij niet-gebruikers dan bij gebruikers (13% respectievelijk 2%). Met andere woorden: tijdelijke arbeidskrachten maken minder gebruik van hun PBB dan vaste medewerkers.

⁵ De categorieën '60-64 jaar' en '65 jaar en ouder' opgeteld.

Figuur 1.3 Spreiding respondentent naar type dienstverband, gebruikers en niet-gebruikers PBB



Kennisgebied

We hebben de respondenten ook gevraagd in welk kennisgebied zij werkzaam zijn. De spreiding van de respondenten over deze kennisgebieden is – voor het totaal en naar al dan niet gebruik van het PBB – in tabel 1.1 weergegeven. Daaruit blijkt dat zich bij het gebruik van het PBB geen noemenswaardige verschillen naar kennisgebied voordoen.

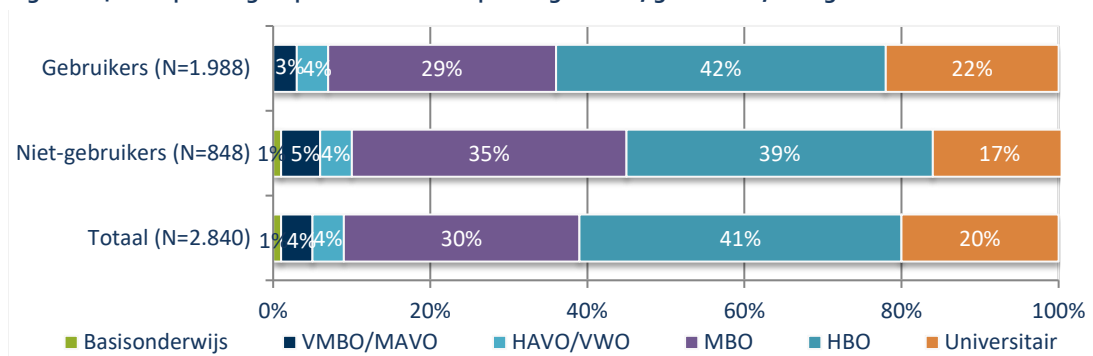
Tabel 1.1 Spreiding respondentent naar kennisgebied, gebruikers en niet-gebruikers en totaal

Kennisgebied	PBB-gebruikers (N=1.989)	Niet-gebruikers (N=851)	Totaal (N=2.844)
Beheer en onderhoud watersystemen en waterkeringen	14%	15%	14%
Voorbereiding en uitvoering projecten	10%	10%	10%
Waterzuivering	10%	13%	11%
Bedrijfsvoering	13%	9%	11%
ICT en informatievoorziening	10%	11%	10%
Watergerelateerd beleid en advies	10%	9%	9%
Vergunningen en handhaving	7%	6%	7%
Anders	28%	27%	28%

Opleiding

De spreiding van de respondenten over hun hoogst genoten opleiding is in figuur 1.4 weergegeven. Daaruit blijkt dat hoger opgeleiden – met een HBO- of universitaire opleiding – binnen de gebruikersgroep iets vaker vertegenwoordigd is dan bij de niet-gebruikers (64% versus 56%). Hoger opgeleiden maken dus net iets vaker gebruik van hun PBB dan lager- en middelbaar opgeleide medewerkers.

Figuur 1.4 Spreiding respondentent naar opleidingsniveau, gebruikers, niet-gebruikers en totaal



1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven we allereerst inzicht in de achtergrond van het PBB en het gebruik daarvan door medewerkers in de sector waterschappen. De implementatie van het instrument bij de waterschappen en de ervaringen met de uitvoering daarvan staan in hoofdstuk 3 centraal. Vervolgens verleggen we in hoofdstuk 4 de aandacht naar de achtergronden van (niet-)gebruik van het PBB. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de waardering van het PBB door de doelgroep en de effecten van gebruik van het PBB. In hoofdstuk 6 komen het draagvlak voor voortzetting van het PBB en door respondenten gewenste aanpassingen in het PBB aan bod. We sluiten het rapport af met samenvattende conclusies en bouwstenen voor de toekomst (hoofdstuk 7).

Bij de presentatie van de uitkomsten van het veldwerk onder de (leidinggevende) medewerkers merken we nog het volgende op. Bij een aantal vragen presenteren we uitkomsten van zowel gebruikers als niet-gebruikers van het PBB. Dit omdat de betreffende module van de vragenlijst aan beide groepen werknemers voorgelegd is. Bij de uitkomsten van andere onderdelen beperken we ons uitsluitend tot alleen de gebruikers of de niet-gebruikers, omdat alleen zij daarmee in de praktijk te maken hebben gehad. Dit betekent dat het aantal waarnemingen (de 'N') per vraag verschilt. Het aantal waarnemingen in de tabellen en figuren wisselt daarnaast ook doordat – vanuit de toegankelijkheid van de vragenlijst – respondenten niet verplicht waren om alle vragen te beantwoorden en dus soms een vraag overgeslagen hebben.

Verder merken we op dat percentages niet altijd optellen tot 100%. In sommige gevallen komt dit door afrondingsverschillen. In andere gevallen konden respondenten meerdere antwoorden geven.

2. Inhoud en gebruik PBB

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de inhoud en het gebruik van het PBB centraal. In paragraaf 2.2 beschrijven we de achtergrond en de modaliteiten van het PBB-instrument. Inzicht in het gebruik en de ontwikkeling daarin wordt in paragraaf 2.3 gegeven.

2.2 Achtergrond en kenmerken PBB

In het inleidende hoofdstuk is al aangegeven dat het PBB een cao-maatregel is die de sociale partners in de sector waterschappen zijn overeengekomen. In de cao Waterschappen 2015-2016 hebben de werkgeversorganisatie en de vakbonden afgesproken om per 1 januari 2016 voor elke medewerker in de sector een 'eigen' persoonsgebonden budget beschikbaar te stellen. De werkgever van de medewerker stelt dit PBB beschikbaar aan de werknemer.

De sector had al jarenlang ervaring met het collectieve opleidingsbudget (minimaal 1% van de loonsom volgens cao-afpraak) dat zich richt op de ontwikkeling van medewerkers voor het werk en de functie waarin zij werkzaam zijn. Mede gezien de sterke veranderingen in het waterschapswerk werd door de sociale partners onderkend dat alleen werk- of functiegerichte scholing onvoldoende is om medewerkers gemotiveerd en inzetbaar te houden. Een collectieve 'voorziening' om de persoonlijke ontwikkeling en inzetbaarheid te bevorderen ontbrak nog. Met het instellen van het PBB werd deze 'witte vlek' ingevuld. In principe zijn vanuit het PBB alle typen activiteiten op het gebied van opleiding, ontplooiing, loopbaan en vitaliteit mogelijk, als zij maar niet uit het collectieve opleidingsbudget bekostigd worden. Bij het verder ontwikkelen en vervolgen van de loopbaan kan het zowel om het blijven werken bij de eigen werkgever als voortzetting van de loopbaan elders gaan.

Het PBB paste bovendien bij de wens van de sociale partners om zelfinitiatief en zelfregie bij de medewerkers in de sector waterschappen te bevorderen. Door een eigen budget beschikbaar te stellen zitten de medewerkers zelf 'aan het stuur' wat betreft de investering in de eigen persoonlijke ontwikkeling en inzetbaarheid. In de informatievoorziening over het PBB wordt dan ook gesteld dat het initiatief voor de besteding van het eigen PBB bij de medewerker zelf dient te liggen. De werkgever kan overigens wel het 'speelveld' van de bestedingen voor het PBB afbakenen. Dit door bestedingsdoelen aan te wijzen.

Bezien we de verdere modaliteiten van het PBB, dan zijn de volgende zaken van belang:

- het beschikbare bedrag dat een medewerker in een periode van 5 jaar kan besteden bedraagt minimaal 5.000 euro. Verderop zien we – hoewel de periode van 5 jaar na de start van het PBB nog niet voorbij is ten tijde van het onderzoek – welk deel van het budget inmiddels benut is;
- het budget is voor elke medewerker even groot. Het bovenstaande bedrag wordt beschikbaar gesteld ongeacht de functie, voltijds of deeltijdsbetrekking, tijdelijk of vast contract etc.;
- als een nieuwe medewerker instroomt, dan krijgt deze op dat moment een PBB van de werkgever. Bij vertrek van een medewerker naar een ander werkgever is het PBB niet overdraagbaar, maar krijgt deze medewerker opnieuw een PBB van de nieuwe werkgever als deze ook valt onder de cao van de sector waterschappen.

De feitelijke uitvoering (of implementatie) van het PBB vindt bij de organisaties zelf plaats. De medewerker en zijn of haar leidinggevenden maken samen afspraken over de inzet van het PBB. Daarbij wordt door de leidinggevende (in meer of mindere mate) getoetst of de voorgenomen aanwending past bij het bestedingskader dat de werkgever heeft vastgesteld. Om het PBB aan te wenden dient de werknemer (via intranet) een aanvraag in bij de eigen werkgever. De werkgever houdt bij welk deel van het PBB de werknemer besteed heeft en welke ruimte er nog resteert binnen het beschikbaar gestelde budget.

Informatievoorziening over PBB

Hoewel de individuele werkgevers zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het PBB binnen hun organisatie, is er vanuit de sociale partners en het A&O-fonds Waterschappen de nodige communicatie over het PBB geïnitieerd. Na het afsluiten van de cao waarin het PBB is afgesproken, hebben de werkgeversorganisatie richting de werkgevers en de vakbonden richting hun achterbannen uitleg gegeven over het instrument. Daarnaast is het PBB door de werkgeversorganisatie periodiek aan de orde gesteld in besprekingen van werkgevers.

Vanaf 2017 is – via het A&O-fonds Waterschappen – gecommuniceerd over het PBB. Het instrument is – samen met nog enkele andere instrumenten – gepromoot via de campagne 'Ontwikkelen in je werk, zo doe je dat!'. Zo is aandacht aan het PBB gegeven in een magazine (dat naar het huisadres van alle medewerkers in de sector is gestuurd), bezoeken aan waterschappen (waarin de instrumenten nader toegelicht zijn), tijdens de Week van de Loopbaan en het beschikbaar stellen van een informatieflyer (op de website van het fonds).

In de volgende paragraaf bezien we in hoeverre medewerkers gebruik zijn gaan maken van hun PBB.

2.3 Gebruik PBB

In het inleidende hoofdstuk is al aangegeven dat onder de waterschappen een digitaal format is verspreid om kwantitatieve data te achterhalen over het gebruik van het PBB. In dit format zijn gegevens gevraagd over:

- het gebruik van het PBB in 2019;
- het gebruik van het PBB sinds de start, dus over de gehele periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2019.

Voor wat betreft het aantal medewerkers dat gebruik heeft gemaakt van het PBB en het bedrag dat daarmee gemoeid is, zijn dezelfde vragen gesteld als eerder in de HR-monitors van het A&O-fonds Waterschappen. Op deze wijze kan de ontwikkeling in de tijd worden gevolgd. De onderstaande gegevens zijn gebaseerd op de gegevens die 25 waterschappen hebben aangereikt. Soms is een deel van de gevraagde gegevens niet ingevuld, waardoor sommige uitkomsten op minder waarnemingen dan 25 gebaseerd zijn.

Ontwikkeling gebruik PBB 2019

In de vorige HR-monitors is inzicht gegeven in het aandeel medewerkers van waterschappen dat in 2016 respectievelijk 2018 gebruik heeft gemaakt van hun PBB, dus één of meerdere activiteiten op het gebied van hun loopbaan, persoonlijke ontwikkeling en/of vitaliteit heeft betaald vanuit het eigen budget. In de onderhavige evaluatie hebben we dezelfde gegevens verzameld voor het jaar 2019. In totaal 20 waterschappen hebben hiervoor gegevens aangereikt. In onderstaande

tabel 2.1 is het gemiddelde aandeel gebruikers voor de sector als geheel voor elk van de jaren weergegeven.

Tabel 2.1 Aandeel gebruikers en gemiddelde besteding PBB, naar jaar

Jaar	Aandeel werknemers dat gebruik maakt van PBB in betreffende jaar	Gemiddelde besteding per gebruiker (in euro)
2016	24%	1.270
2018	36%	1.400
2019	34%	1.300

Bron: HR-monitors (2016 en 2018), opvraag bij waterschappen (2019)

Uit de tabel blijkt dat het aandeel gebruikers in 2019 net iets lager is dan in 2018. Dit betekent dat de groei tussen 2016 en 2018 zich niet heeft voortgezet. Overigens zegt dit niets over het totale bereik van het PBB-instrument. Een medewerker kan zijn of haar PBB in het ene jaar aanspreken en vervolgens een jaar overslaan om vervolgens verderop in de tijd nogmaals een beroep op het PBB doen. Op het bereik gedurende de gehele periode komen we hieronder terug. In figuur I.1 in de bijlage is overigens voor de 20 waterschappen die cijfers voor 2019 konden aangeven het percentage gebruikers in dat jaar weergegeven. Het aandeel medewerkers dat in 2019 gebruik heeft gemaakt van het PBB varieert aanzienlijk tussen waterschappen, namelijk van 0% tot 59%.

In bovenstaande tabel is ook weergegeven hoe de gemiddelde besteding zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. In 2019 kwam de PBB-besteding van de gebruikers gemiddeld uit op een bedrag van 1.300 euro. Dit is ongeveer vergelijkbaar met de gemiddelde besteding in het eerste jaar van het PBB en minder dan in 2018. Figuur I.2 in de bijlage geeft de verschillende bedragen per waterschap weer, waarbij we zien dat de gemiddelde bestedingen tussen waterschappen behoorlijk uiteenlopen, namelijk van 0 euro tot 3.778 euro. Per waterschap werd in 2019 gemiddeld 229.000 euro via het PBB uitgegeven.

In het format hebben we aan de waterschappen ook gevraagd om gegevens aan te reiken over de besteding aan opleiding en ontwikkeling via het collectieve opleidingsbudget. In onderstaande tabel is – voor 21 waterschappen die zowel de bestedingen als mede de totale loonsom in dat jaar aan konden geven – aangegeven welk aandeel van de loonsom is besteed aan het PBB respectievelijk het collectieve opleidingsbudget. Daaruit blijkt dat waterschappen in dat jaar gemiddeld ruim twee maal zoveel uitgaven aan het collectief opleidingsbudget dan aan het PBB (zie figuur I.3 en I.4 in de bijlage voor de percentages per waterschap).

Tabel 2.2 Besteding PBB en collectief opleidingsbudget als aandeel van totale loonsom in 2019 (N=21)

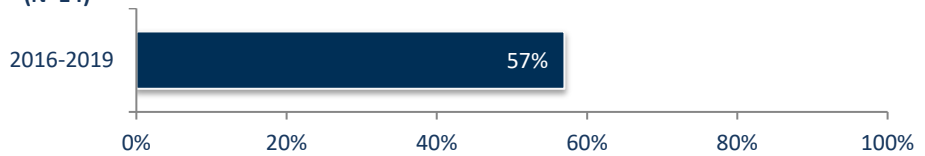
Instrument	Totale loonsom (in miljoen euro)	Besteding (in miljoen euro)	Aandeel
PBB	564,72	4,98	0,9%
Collectief opleidingsbudget	564,72	10,80	1,9%

Gebruik PBB gehele periode tussen 2016 en 2019

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het gebruik van het PBB sinds de invoering hebben we de P&O-functionarissen ook gevraagd cijfers aan te reiken over het gebruik van het PBB voor de gehele periode tussen 2016 en 2019. Daarbij is allereerst gevraagd hoeveel 'unieke' medewerkers het waterschap in die periode heeft gehad, inclusief zij die in deze periode zijn ingestroomd of juist de organisatie hebben verlaten. Vervolgens is gevraagd hoeveel van hen in

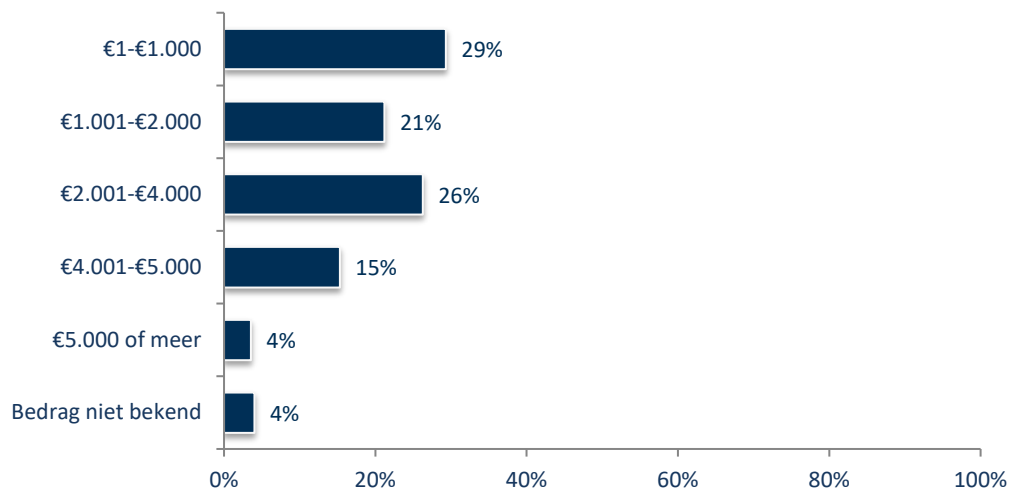
de genoemde periode een beroep op hun PBB hebben gedaan. In totaal 14 waterschappen waren in staat om deze gegevens aan te reiken. Bij deze organisaties bleek 57% van de medewerkers tussen 2016 en 2019 gebruik te hebben gemaakt van het PBB (zie figuur 2.1; zie figuur 1.5 in de bijlage voor de percentages per waterschap). De overige (43% van de) medewerkers heeft in die periode hun PBB niet 'aangesproken'.

Figuur 2.1 Aandeel 'unieke' medewerkers waterschappen dat PBB in 2016-2019 aangewend heeft (N=14)



In totaal ging het bij deze 14 waterschappen om bijna 6.000 'unieke' medewerkers die hun PBB aangewend hadden. We hebben de P&O-ers van deze organisaties gevraagd om deze gebruikers in te delen naar omvang van het PBB-bedrag dat zij in de totale periode 2016-2019 hebben besteed. De uitkomst hiervan is in figuur 2.2 weergegeven.

Figuur 2.2 Spreiding omvang PBB-besteding in periode 2016-2019 (N=5.995)



Bij de helft van de PBB-gebruikers bleek het bestede bedrag 2.000 euro of lager te zijn. Een kwart had eind 2019 tussen de 2.000 en 4.000 euro (van de minimale 5.000 euro dat beschikbaar is) besteed. Bijna een vijfde van de gebruikers had tot dusver meer dan 4.000 euro van hun PBB besteed. Dit betekent dat deze medewerkers min of meer op koers liggen naar een volledige besteding van hun PBB (als zij in een periode van 5 jaar elk jaar 1.000 euro zouden besteden, wat in de praktijk overigens niet perse zo hoeft te zijn). Een klein deel van de PBB-gebruikers (4%) had eind 2019 inmiddels hun volledig PBB-bedrag – 5.000 euro of meer – aangewend.

Gemiddeld bleken de betreffende waterschappen in de eerste vier jaar van het PBB 750.000 euro aan PBB-middelen besteed te hebben. Per medewerker kwam het bestede bedrag in de genoemde periode uit op ruim 2.100 euro (zie figuur 2.3; zie figuur 1.6 in de bijlage voor de verschillende gemiddelde bestedingen per waterschap). Daarbij moet worden aangetekend dat (lang) niet elke medewerker in deze berekening vier jaar de gelegenheid heeft gehad om hun PBB te gebruiken. Medewerkers die na 2016 zijn ingestroomd hadden een kortere periode om hun PBB te gebruiken. Datzelfde geldt voor medewerkers die voor eind 2019 uitgestroomd zijn. Op dat moment vervalt namelijk het recht om van het resterende PBB gebruik te maken.

Figuur 2.3 Gemiddelde besteding PBB per gebruiker in 2016-2019 (N=16)



Gebruik PBB totale sector

De bovenstaande uitkomsten kunnen we gebruiken om een schatting te maken van het bedrag dat in de eerste vier jaar van het PBB geïnvesteerd is door alle medewerkers in de sector waterschappen in totaal. In tabel 2.3 is een berekening gemaakt, waarbij de getallen en bedragen tussen haakjes geschat zijn. Zo zijn bijvoorbeeld voor 2017 geen gegevens over het aantal medewerkers, het aandeel PBB-gebruikers en de gemiddelde PBB-besteding bekend. Voor deze 'leemte' zijn we in het midden gaan zitten tussen de wel bekende gegevens voor 2016 en 2018. Voor 2019 is nog geen totaal aantal medewerkers in de sector waterschappen bekend. Dit aantal hebben we geschat.

Tabel 2.3 Schatting volume aan PBB-investering in periode 2016-2019 voor totale sector waterschappen (geschatte gegevens staan tussen haakjes)

Jaar	Totaal aantal medewerkers	Aandeel PBB-gebruikers	Aantal PBB-gebruikers	Gemiddelde PBB-besteding (in euro)	Volume PBB-besteding (in euro)
2016	12.359	24%	3.041	1.270	3,86 miljoen
2017	(12.673)	(30%)	(3.802)	(1.335)	(5,08 miljoen)
2018	12.987	36%	4.675	1.400	6,08 miljoen
2019	(13.200)	34%	(4.488)	1.300	(5,83 miljoen)
Totaal					20,85 miljoen

Bron: HR-monitors (2016 en 2018), opvraag bij waterschappen (2019)

Uit de bovenstaande berekening blijkt dat alle organisaties binnen de sector waterschappen tezamen via het PBB in de afgelopen vier jaar in totaal ruim 20 miljoen euro geïnvesteerd hebben in de persoonlijke ontwikkeling en vitaliteit van hun medewerkers. Dit is naast de investeringen vanuit het collectieve opleidingsbudget.

3. Implementatie PBB bij waterschappen

3.1 Inleiding

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de implementatie van het PBB binnen hun organisatie. De organisatie stelt namelijk het persoonlijk budget beschikbaar voor elk van hun medewerkers. In dit hoofdstuk is weergegeven hoe het PBB 'verankerd' is binnen het beleid van de organisaties, welke bestedingskaders daarbij gesteld worden en hoe de procedures rondom de informatievoorziening, het aanvragen en de administratie van de bestedingen verlopen.

3.2 Beleid en bestedingskader

Positie PBB binnen organisatiebeleid

In de interviews met de managers, OR-leden en P&O-functionarissen is informatie verzameld over de positie van het PBB binnen het organisatiebeleid. Daaruit komt het beeld naar voren dat waterschappen uiteenlopend met het instrument omgaan en verschillend vorm en inhoud geven aan de inbedding ervan binnen het eigen beleid.

Bij een deel van de waterschappen wordt vanuit het management veel waarde gehecht aan de eigen ontplooiing van hun medewerkers. Dit vanuit het vertrouwen dat aan medewerkers wordt geschonken dat zij zelf kunnen bepalen wat belangrijk is voor hun ontwikkeling, loopbaan en vitaliteit. Het instrument past bij deze organisaties in een breder beleid waarin volop ruimte voor dit soort zaken wordt gegeven en het eigenaarschap van het PBB bij de medewerkers wordt benadrukt. Citaat van manager: *'Het PBB is het budget van de medewerker. Deze kan prima zelf bepalen waarvoor hij of zij het budget in wil zetten. Daar moet je als organisatie niet streng in wezen. Belangrijk is wel dat de medewerker de noodzaak van investeren in zichzelf inziet. Dat dragen we als organisatie dan ook uit. Leidinggevendens spelen hierbij overigens een cruciale rol. Niet in de rol van het geven van toestemming, maar in het helpen formuleren van de leervraag, het creëren van een open klimaat en het geven van vertrouwen aan de medewerkers.'* Bij dit type organisaties is het PBB tot in de haarvaten geïntegreerd in het beleid en het handelen van management, leidinggevendens en medewerkers.

Daarnaast zijn er organisaties die het PBB meer als één van de instrumenten binnen haar HRM- of opleidingsbeleid zien waarmee ontwikkelingsactiviteiten gefinancierd kunnen worden. Door deze organisaties worden strikte kaders voor de besteding van het PBB gehanteerd, waarbij bepaalde activiteiten bij voorbaat worden uitgesloten. Verderop blijkt dat dit vooral activiteiten op het gebied van vitaliteit betreft. Leidinggevendens moeten bij deze organisaties dan ook toestemming geven nadat zij getoetst hebben of de gevraagde besteding past binnen de spelregels voor het PBB zoals die door de organisatie zijn vastgesteld (of 'opgelegd'). Citaat van P&O-functionaris: *'Het PBB is verweven in het opleidingsbeleid van de organisatie en vormt, samen met het collectief opleidingsbudget, een instrument om medewerkers te stimuleren in hun persoonlijke ontwikkeling. De bestedingsdoelen van het PBB staan in het opleidingsbeleid omschreven. De goedkeuring van aanvragen ligt bij leidinggevendens, maar uiteindelijk geeft de afdeling P&O een 'go' voor de bestedingen.'*

Tot slot zijn er organisaties waar geen sprake is van een activerend beleid voor de besteding van het PBB. Binnen deze organisaties wordt de cao-maatregel vaak in algemene zin

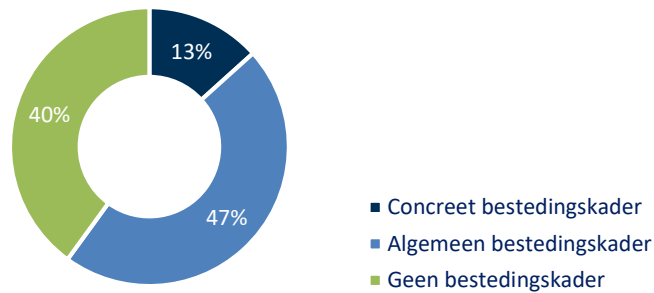
gecommuniceerd, maar wordt er geen vertaling gemaakt naar een eigen filosofie of beleid. Vaak is sprake van een meer afwachtende houding tot de werknemers zelf met het initiatief voor een besteding vanuit het PBB komen. Citaat van P&O-functionaris 'Bij de inzet van het PBB is er niet per se sprake van een filosofie. Zoals afgesproken in de cao kunnen medewerkers aanspraak maken op hun PBB. We volgen de cao en medewerkers kunnen dan zelf bepalen waarvoor zij hun PBB inzetten'.

Bestedingskader

Uit de deskresearch en de gesprekken met sleutelpersonen blijkt dat de sociale partners bewust geen kaders voor de besteding van het PBB hebben geformuleerd die de organisaties dan zouden moeten vertalen naar hun situatie. Het al dan niet formuleren van een bestedingskader werd overgelaten aan de waterschappen zelf. Het gevolg van deze 'vrijheid' was dat met name in de eerste periode er de nodige onduidelijkheid was c.q. discussies binnen organisaties waren over waarvoor het PBB ingezet kon worden.

In de interviews met managers, OR-leden en P&O-functionarissen is getoetst in hoeverre de organisaties op het moment van de evaluatie over een bestedingskader voor het gebruik van het PBB beschikten. Van een bestedingskader blijkt in zes op de tien organisaties sprake te zijn (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Aanwezigheid van bestedingskader voor benutting PBB (N=30)



Daar waar waterschappen een bestedingskader hadden vervaardigd, ging het vaak om een algemene beschrijving van de doelen, activiteiten die wel in aanmerking komen voor PBB en activiteiten die niet met middelen uit het PBB gefinancierd kunnen worden. Dit is in bovenstaande figuur aangeduid met 'algemeen bestedingskader'.

Enkele waterschappen gaan nog een stap verder. Zij hebben een gedetailleerd overzicht van activiteiten vastgesteld (en aan hun medewerkers gecommuniceerd) die in aanmerking komen voor besteding vanuit het PBB. Deze activiteiten worden bijvoorbeeld via een eigen academie aangeboden. Als een medewerker een activiteit van deze lijst kiest hoeft er geen toestemming van de leidinggevende te worden gevraagd. Voor activiteiten buiten dit vastgesteld aanbod kan het PBB alsnog in overleg met de leidinggevende of de afdeling P&O worden ingezet.

Sommige organisaties hebben – in de richting van hun leidinggevend – hulpmiddelen ontwikkeld om de mogelijkheden van het PBB duidelijk op het netvlies van de doelgroep te krijgen en te borgen dat verzoeken tot bestedingen uniform beoordeeld worden. Zo beschikken deze organisaties over een beslisboom of een stroomschema aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of een verzoek binnen het bestedingskader voor het PBB valt. In deze instrumenten wordt nagegaan of de opleidingsbehoefte vanuit de organisatie of de individuele medewerker voorkomt

of dat er sprake is van een vitaliteitsbehoefte. Voor elk van deze situaties volgt dan een aantal criteria aan de hand waarvan bepaald kan worden of er budget ingezet kan worden en welk budget (collectief opleidingsbudget of PBB) dan ingezet kan worden.

Van de geraadpleegde organisaties beschikken 12 waterschappen niet over een bestedingskader. Bij deze organisaties kan een onderscheid in twee typen worden gemaakt. In de eerste plaats zijn er organisaties die er bewust voor kiezen om zo min mogelijk kaders te formuleren. Deze organisaties hebben als beleid dat de besteding van het budget maatwerk is en moet worden bepaald in de dialoog tussen de medewerker en zijn of haar leidinggevende. Een bestedingskader zou volgens deze organisaties te veel beperkingen opleggen voor de beoogde maatwerk aanpak. In de tweede plaats zijn er organisaties die niet anders gecommuniceerd hebben dan de inhoud van het cao-artikel, zonder hier een bepaalde organisatievisie aan ten grondslag te leggen.

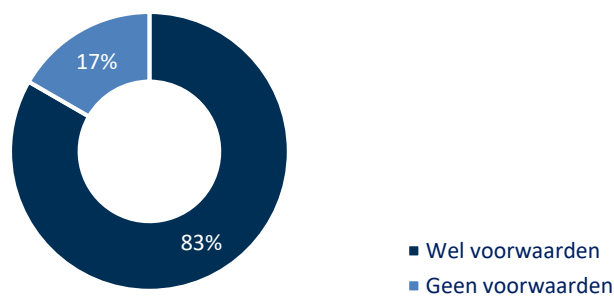
Overigens zijn we nog nagegaan of het al dan niet hebben van een bestedingskader van invloed of bepalend is voor de mate van besteding van het PBB-budget in de achterliggende jaren. Dit door de waterschappen met een ondergemiddelde besteding te vergelijken met waterschappen met een bovengemiddelde besteding. Een dergelijk bestedingskader blijkt echter niet discriminerend voor het gebruik van het PBB.

Te financieren activiteiten vanuit het PBB

In de interviews met de managers, OR-leden en P&O-functionarissen is nagegaan voor welke typen activiteiten medewerkers hun PBB kunnen gebruiken. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat bij alle waterschappen het PBB ingezet kan worden voor cursussen/trainingen, meerdaagse opleidingen, loopbaanonderzoek, loopbaancoaching en andere vormen van coaching. Ook worden activiteiten voor de verbetering van de vitaliteit van de medewerker toegestaan, hoewel aan dit type activiteit vaker bepaalde voorwaarden worden verbonden (zie hieronder).

Bij ruim vier op de vijf waterschappen blijkt dat er specifieke voorwaarden worden gesteld aan het gebruik van het PBB (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Stellen van voorwaarden aan gebruik PBB (N=30)



De belangrijkste voorwaarde die naar voren werd gebracht in de interviews – en hierboven al als voorbeeld is genoemd – is dat de te financieren activiteit gerelateerd dient te zijn aan het werk of de loopbaan van de medewerker. Activiteiten die te maken hebben met een hobby van de medewerker en dus niet werkgerelateerd zijn, worden in die gevallen uitgesloten. In de tweede plaats wordt de aanschaf van fysieke materialen uitgesloten van het PBB. Het gaat daarbij dan vooral om de aanschaf van zaken om de vitaliteit te verbeteren, zoals een fiets, hometrainer of yoga-mat. Ook wordt regelmatig genoemd dat het PBB niet ingezet kan worden voor abonnementen voor een sportvereniging of sportschool. Tot slot is enkele keren naar voren

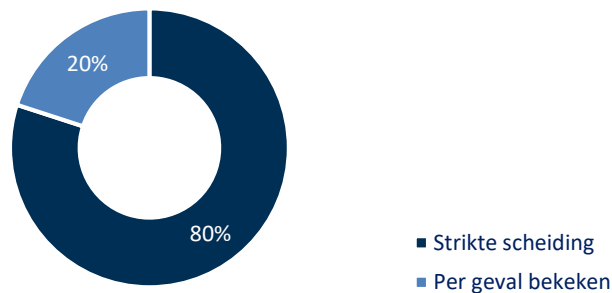
gebracht dat het niet mogelijk is activiteiten vanuit het PBB te financieren die in principe verzekerd zijn (bijvoorbeeld bezoek aan de fysiotherapeut of een psychologisch assessment).

Verhouding PBB-collectief opleidingsbudget

Het PBB is bij de vaststelling van de laatste cao gepresenteerd als aanvulling op het collectieve opleidingsbudget. Voorheen was sprake van een collectief opleidings- en ontwikkelbudget van minimaal 2,5% van de totale loonsom. Sinds 1 januari 2016 is dat minimaal 1% op organisatieniveau aangevuld met een PBB voor elke medewerker. Deze beide typen budgetten zijn in zekere zin complementair aan elkaar. Het primaat voor de besteding van het collectief opleidingsbudget ligt bij de organisatie, die voor het PBB bij de individuele medewerker.

In de evaluatie is aandacht besteed aan hoe in de praktijk omgegaan wordt met de verhouding tussen het PBB en het collectieve opleidingsbudget. Zo is aan de gesprekspartners van het management, de OR en de P&O-functionarissen gevraagd in hoeverre een strikte scheiding tussen beide budgetten wordt gehanteerd dan wel er sprake is van een meer geleide schaal waarbij per geval wordt gekeken uit welk budget een activiteit gefinancierd wordt. Bij vier op de vijf waterschappen is volgens de gesprekspartners sprake van een strikte 'waterscheiding' tussen beide budgetten (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 Mate waarin strikte scheiding tussen collectief opleidingsbudget en PBB wordt gehanteerd (N=30)



Bij de waterschappen met een strikte scheiding wordt het collectieve budget ingezet voor groepsgerichte of individuele trainingen, cursussen en opleidingen die noodzakelijk zijn voor het beoefenen van een functie of het functioneren van een organisatieonderdeel. Met het PBB worden dan op de individu gerichte activiteiten voor bevordering van de persoonlijke ontwikkeling en de vitaliteit gefinancierd. Bij waterschappen die een dergelijke scheiding minder strikt hanteren, wordt in principe dezelfde indeling gehanteerd maar treffen we ook activiteiten aan die deels vanuit het collectieve opleidingsbudget en deels uit het PBB worden gefinancierd. Ook zijn in de interviews voorbeelden naar voren gekomen waarbij een groep medewerkers een bepaalde scholingswens kenbaar maakte en in onderling overleg besloten is om voor deze groepsgerichte opleiding het PBB in te zetten. Dit vanuit de gedachte dat een dergelijk initiatief vanuit medewerkers wordt beloond en dat medewerkers met de inzet van hun PBB zich meer verantwoordelijk voelen voor de eigen ontwikkeling.

3.3 Ervaringen met uitvoering

In de interviews met de managers, OR-leden en P&O-functionarissen is ook een aantal uitvoeringsaspecten van het PBB-instrument aan de orde gekomen. In het onderstaande gaan we achtereenvolgens in op de interne informatievoorziening over het PBB, de aanvraagprocedure en de administratieve vastlegging van de PBB-bestedingen.

Informatievoorziening

In aanvulling op de algemene informatievoorziening over het PBB-instrument vanuit de sociale partners en het A&O-fonds Waterschappen, zijn de waterschappen zelf verantwoordelijk voor het onder de aandacht brengen van (de mogelijkheden van) het PBB bij hun medewerkers. Uit de interviews met de verschillende typen betrokkenen bij de waterschappen blijkt dat twee communicatiekanalen het meest ingezet worden bij de interne informatievoorziening over het PBB, namelijk de leidinggevenden en intranet (zie onderstaande tabel 3.1).

Tabel 3.1 Manieren waarop het PBB onder de aandacht is gebracht bij werknemers (N=30)*

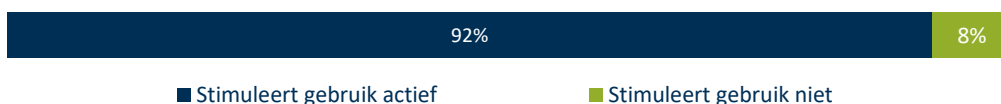
Antwoordcategorie	Totaal
Via de leidinggevende	97%
Via intranet	70%
In gesprekken met HR-/P&O-afdeling	13%
Via nieuwsbrieven	13%
Tijdens voorlichtingssessies	10%
Via het personeelshandboek	7%
Anders	10%
Het PBB is niet (of nauwelijks) onder de aandacht gebracht	10%

* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de betreffende respondenten meerdere antwoorden konden noemen.

Vanuit vrijwel alle geraadpleegde waterschappen is naar voren gebracht dat het PBB aan de orde komt in de dialoog tussen medewerker en hun direct leidinggevende. Over het algemeen wordt daarbij gewezen naar de formele contactmomenten in de reguliere gesprekscyclus (bijvoorbeeld in introductiegesprekken en (?) het 'goede gesprek'). In aanvulling daarop komt het PBB ook in andere contacten tussen medewerker en leidinggevende aan bod, bijvoorbeeld als een medewerker tussentijds specifieke wensen voor een investering in zijn of haar ontplooiing of vitaliteit aan de orde stelt. Het intranet van de waterschappen wordt vooral benut om uitleg te geven over het doel van het PBB, de voorwaarden die daarbij gesteld worden en de aanvraagprocedure.

In de medewerkersraadpleging hebben we aan leidinggevenden een aantal vragen gesteld over hun rol bij het stimuleren van het gebruik van het PBB bij de medewerkers aan wie zij leiding geven. Op de vraag of zij activiteiten ontplooiën om het PBB-gebruik te bevorderen, antwoordt een groot aandeel bevestigend (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4 Aandeel leidinggevenden dat PBB-gebruik onder medewerkers stimuleert (N=219)



Aan de (17) leidinggevenden die naar eigen zeggen geen activiteiten ontplooiën om het gebruik van het PBB te stimuleren, hebben we naar de redenen hiervan gevraagd. De volgende redenen werden hiervoor (meerdere keren aangevoerd) aangevoerd:

- niet nodig, omdat iedereen binnen de organisatie het PBB kent (5 keer genoemd);
- is geen formele taak van leidinggevende binnen de organisatie (3);
- onvoldoende kennis over het PBB om medewerkers te kunnen informeren (2);
- niet aan gedacht om activiteiten te ontplooiën (2).

In figuur 3.5 is voor leidinggevenden die wel het gebruik van het PBB stimuleren weergegeven op welke wijze zij dit doen. Uit deze figuur blijkt dat leidinggevenden meerdere typen activiteiten ontplooiën om de mogelijkheden van het PBB onder de aandacht te brengen en het gebruik ervan te stimuleren. De uitkomst hiervoor dat vooral de formele gesprekscyclus en de individuele contacten met medewerkers benut worden, wordt hierin bevestigd. Een andere vorm van stimulans die veel leidinggevenden hanteren, is het welwillend tegemoet treden van verzoeken voor PBB-besteding die vanuit medewerkers komen (en dus alleen bij 'extreme' verzoeken kritische kanttekeningen plaatsen). Verderop blijkt dat een groot aandeel leidinggevenden geen ervaring met afwijzing van verzoeken heeft opgedaan. Ruim de helft van de leidinggevenden geeft aan een activerende rol te vervullen door de medewerkers te ondersteunen bij het bepalen van de besteding van het PBB. Dit door samen met de medewerker (leer)doelen te formuleren en daarbij passende activiteiten te selecteren.

Figuur 3.5 Activiteiten door leidinggevenden om gebruik PBB te stimuleren (N=202)*



* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de betreffende respondenten meerdere activiteiten konden aanvoeren.

De leidinggevenden die activiteiten ondernemen om het gebruik van het PBB onder medewerkers te verhogen, is gevraagd of zich hierbij nog knelpunten voordoen. Maar liefst 80% van de ondervraagde leidinggevenden zegt tegen obstakels aan te lopen. In tabel 3.2 is weergegeven welke obstakels deze respondenten ervaren.

Tabel 3.2 Door leidinggevenden ervaren knelpunten bij stimuleren PBB-gebruik (N=162)*

Antwoordcategorie	Totaal
Medewerkers weten niet waar zij PBB aan moeten besteden	38%
Medewerkers zien geen noodzaak in investeren in eigen ontwikkeling en vitaliteit	35%
Bestedingsdoelen niet helder	28%
Meeste activiteiten kunnen vanuit collectief opleidingsbudget worden gefinancierd	19%
Bestedingsdoelen zijn te veel ingeperkt	18%
Andere zaken hebben meer prioriteit/te druk	16%
Cultuur van leren en ontwikkelen ontbreekt in organisatie	10%
Anders	5%

* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de betreffende respondenten meerdere antwoorden konden noemen.

De ervaren knelpunten concentreren zich rondom drie vraagstukken. In de eerste plaats ervaren leidinggevendenden dat medewerkers niet weten waarin zij zouden willen investeren met hun PBB en/of daartoe de noodzaak niet zien. Met name als dit laatste het geval is, is het moeilijk om werknemers te 'mobiliseren' om de eigen regie over de besteding van hun PBB te pakken. Een tweede probleem heeft betrekking op de informatievoorziening over de bestedingsdoelen. Die doelen zijn niet helder (mede door het ontbreken van een helder kader), waardoor leidinggevendenden moeite hebben om de medewerkers te informeren. Een derde type probleem heeft betrekking op de voornoemde samenhang met het collectieve opleidingsbudget. Door medewerkers aangedragen activiteiten kunnen namelijk veelal ook vanuit het collectieve budget worden betaald.

De managers, OR-leden en P&O-functionarissen is ook gevraagd of zich nog knelpunten voordoen in het gebruik van het PBB door medewerkers. Over het algemeen blijken zij weinig knelpunten te ervaren. Daar waar zich knelpunten voordoen, gaat het er met name om dat er vaak nog onduidelijkheid heerst over waar het PBB wel of niet voor kan worden ingezet. In een enkel geval leidt dit ook tot discussie tussen medewerker en leidinggevende. Verder wordt genoemd dat als knelpunt wordt ervaren dat een deel van de medewerkers 'spaargedrag' vertoont: medewerkers maken in de eerste jaren weinig gebruik van hun PBB, aangezien zij het gevoel hebben hier nog een langere periode mee te moeten doen.⁶ Tot slot is als knelpunt genoemd dat het als lastig wordt ervaren dat als een nieuwe medewerker instroomt, deze op dat moment een PBB van de werkgever krijgt (en de duur van de bestedingsperiode tot over de lopende periode van de cao loopt). In een enkel geval zijn we tegengekomen dat een organisatie een kortere bestedingsperiode dan vijf jaar bij nieuw ingestroomde medewerkers hanteert: dit door de startdatum van het instrument (1 januari 2016) te nemen.

Bij de geraadpleegde OR-leden hebben we ook getoetst in hoeverre zij een rol hebben gespeeld bij de introductie en implementatie van het PBB. Dit is bij 47% van de geraadpleegde OR-leden het geval. Net als eerder zien we hier geen verschillen tussen waterschappen met een ondergemiddelde besteding en een bovengemiddelde besteding. Daar waar de OR een rol heeft gespeeld in de introductie van het PBB binnen de organisatie gaat het voornamelijk om het benadrukken richting werkgever van een goede communicatie over het PBB en het adviseren over de wijze waarop dit vorm en inhoud zou dienen te krijgen. In enkele gevallen is de OR zelf betrokken geweest bij het introduceren van het PBB bij medewerkers, bijvoorbeeld door het organiseren van c.q. het participeren in interne voorlichtingsbijeenkomst over het instrument.

Procedure gebruik PBB

Onder de P&O-functionarissen en de managers is informatie verzameld over de procedure die wordt gehanteerd om het PBB te kunnen gebruiken. Daarbij zijn drie verschillende 'modellen' of hoofdvarianten naar voren gekomen. In het eerste model – dat door ongeveer vier op de vijf waterschappen wordt gehanteerd – maakt de medewerkers eerst een keuze waarvoor hij of zij het PBB in wil zetten. Vervolgens wordt deze keuze besproken met de leidinggevende. Deze moet formeel goedkeuring geven aan de beoogde besteding (zie ook hieronder). Vervolgens moet de medewerker een aanvraag indienen, door bijvoorbeeld een digitaal aanvraagformulier in te vullen en op te sturen naar de HR-/P&O-afdeling of door gegevens in te vullen in het HR- of learning management systeem (LMS). Enkele waterschappen vragen daarbij ook nog om een motivatie of

⁶ Doordat een aantal activiteiten in 2020 geen doorgang kon vinden door de coronacrisis hebben deze medewerkers hun PBB uiteindelijk niet optimaal kunnen benutten.

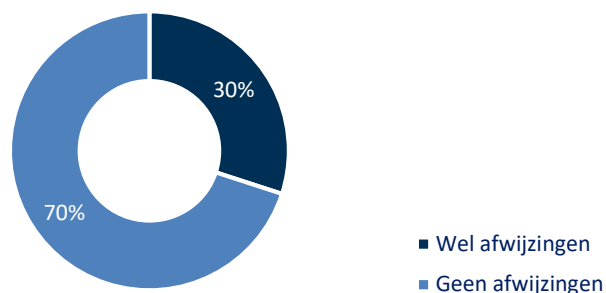
toelichting om te beoordelen of de aangevraagde activiteit gericht is op de loopbaan of vitaliteit. Citaat van P&O-er: *als bijvoorbeeld in de aanvraag voor een cursus Frans als motivatie staat dat de medewerker een camping in Frankrijk wil beginnen, dan is de cursus belangrijk voor de loopbaan van de medewerker. Dan past dit bij het PBB. Als de motivatie is om beter Frans te spreken op vakantie, dan is dit een ander verhaal. Soms volgt er dan nog een lichte toets vanuit de P&O-/HRM-afdeling. Dit om te borgen dat leidinggevendenden van verschillende afdelingen op een min of meer uniforme wijze PBB-aanvragen beoordelen.*

Het tweede model ziet er in grote lijnen hetzelfde uit als hierboven genoemd, maar dan alleen voor activiteiten die niet in het 'standaardaanbod' van vooraf vastgestelde PBB-activiteiten zijn opgenomen. Enkele waterschappen hebben namelijk een aanbod vastgesteld waarvoor de medewerker geen toestemming van de leidinggevendenden hoeft te vragen. Als uit dit aanbod wordt gekozen kan zonder tussenkomst van de leidinggevende een aanvraag worden ingediend. Buiten dit aanbod om vindt wel een beoordeling door de leidinggevende plaats.

In het derde model – dat door drie geraadpleegde waterschappen wordt gehanteerd – komt de leidinggevende niet pas na de keuze van de werknemer in beeld, maar speelt deze een actieve rol in het formuleren van de leerbehoefte of (op het gebied van vitaliteit) de ondersteuningsbehoefte. In het gesprek (of de gesprekken) hierover wordt samen bepaald wat de medewerker nodig heeft, op welke wijze dit ingevuld wordt en hoe het PBB daarvoor ingezet wordt. De uitkomst van dit gesprek/deze gesprekken is dat samen de mogelijkheden van het PBB worden verkend en bepaald wordt wat er vanuit het PBB ingezet wordt. De leidinggevende beoordeelt of toetst in dat geval niet zozeer een verzoek van de medewerker, maar vervult de rol als 'coach' bij het bepalen van de PBB-mogelijkheden. Vervolgens wordt de gezamenlijke keuze geëffectueerd en de beoogde besteding van het PBB administratief vastgelegd.

Bij de leidinggevendenden zijn we nagegaan of zij formeel een akkoord moeten geven voor de besteding van het PBB door de medewerkers. Dit blijkt bij 80% van de leidinggevendenden (N=206) het geval te zijn. Aan deze leidinggevendenden is de vraag voorgelegd of zij in 2019 ook daadwerkelijk verzoeken vanuit 'hun' medewerkers hebben ontvangen voor het besteden van het PBB. Voor vrijwel alle leidinggevendenden was dit het geval, namelijk 94%. Van deze respondenten is in figuur 3.6 aangegeven in hoeverre zij in dat jaar ook verzoeken tot PBB-besteding afgewezen hebben. Drie op de tien leidinggevendenden heeft één of meerdere aanvragen afgewezen.

Figuur 3.6 Ervaring met afwijzingen PBB-verzoeken in 2019, volgens leidinggevendenden (N=154)

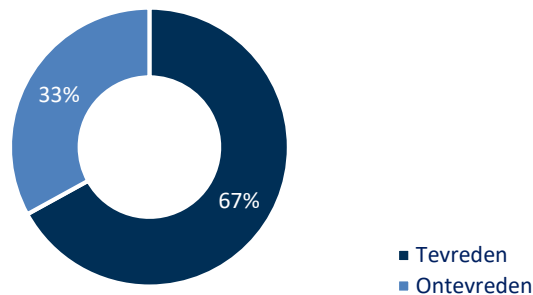


Uit de toelichting blijkt dat afwijzing van PBB-verzoeken vooral om drie redenen plaatsvinden. De meest genoemde reden hiervoor is dat de door de medewerker gevraagde besteding onvoldoende relatie had met de werkzaamheden die de medewerker uitvoert en/of met zijn of haar persoonlijke ontwikkeling. Een derde van de leidinggevendenden heeft met dit type afwijzingen te maken gehad. Als tweede belangrijke reden – dat door een vijfde van de respondenten is

genoemd – zijn verzoeken afgewezen, omdat het ging om de aanschaf van fysieke materialen, zoals een fiets, hometrainer of yoga-mat. Zoals hiervoor aangegeven, sluit een deel van de waterschappen dergelijke fysieke investeringen bij voorbaat uit. Verder geeft een zesde van de leidinggevenden aan dat verzoeken zijn afgewezen die niet pasten binnen het bestedingskader van de organisatie.

Hiervoor is aangegeven dat zes op de tien waterschappen een bestedingskader voor het PBB opgesteld heeft. Bij de leidinggevenden die bij deze waterschappen werkzaam zijn, is nagegaan in hoeverre zij uit de voeten kunnen met de richtlijnen uit dit kader om verzoeken te kunnen beoordelen. Uit onderstaande figuur 3.7 blijkt dat dit bij twee derde van de leidinggevenden het geval is en bij één derde dus niet.

Figuur 3.7 Tevredenheid leidinggevenden over bestedingskader (N=128)



Door de respondenten die niet tevreden zijn met het bestedingskader voor het PBB worden drie redenen voor dit oordeel aangevoerd. Zij ervaren namelijk vooral de volgende knelpunten:

- bestedingsdoelen zijn te beperkt (25 keer genoemd);
- bestedingsdoelen zijn onduidelijk omschreven (19 keer genoemd);
- onderscheid tussen collectief opleidingsbudget en PBB zijn niet helder (17 keer genoemd).

Administratief vastleggen van gebruik

De P&O-functionarissen hebben we gevraagd hoe het gebruik en de besteding van het PBB administratief wordt vastgelegd. Uit hun antwoorden blijkt dat hiervoor in principe drie typen systemen – al dan niet in combinatie – worden gehanteerd (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Wijze van administratieve vastlegging PBB-gebruik (N=30)

Type	Aandeel
Financieel systeem	27%
Excel-bestand	27%
Geavanceerd systeem	23%
Combinatie financieel systeem en Excel-bestand	17%
Geen administratief systeem	7%

Bij de meeste waterschappen worden het gebruik en de besteding van het PBB vastgelegd aan de hand van of een financieel systeem of een Excel-overzicht. In geval van een financieel systeem kan de individuele medewerker meestal alleen op aanvraag inzicht krijgen in hoeveel PBB-budget hij/zij al besteed heeft en hoeveel nog beschikbaar is.⁷ Bij gebruik van een Excel-bestand kunnen medewerkers dit in sommige gevallen zelf inzien. Vaker komt het voor dat medewerkers periodiek inzicht gegeven wordt in hoeveel budget zij nog beschikbaar hebben. In slechts enkele

⁷ Dit wordt verderop bevestigd door de uitkomst dat een deel van de werknemers die het PBB gebruiken geen inzicht heeft in de stand van zaken wat betreft de besteding van hun budget.

gevallen wordt inzicht alleen geboden bij een aanvraag van de medewerker. Een aantal waterschappen hanteert een combinatie van beide systemen, dus een financieel systeem voor facturering en een Excel-bestand om het overzicht van bestedingen per medewerker bij te houden.

Dan is er nog een categorie waterschappen die een meer geavanceerd systeem hanteren om het gebruik van het PBB vast te leggen. Daarbij gaat het vaak om learning management systemen (LMS), waarin de administratieve processen rondom het PBB – de facturering en de monitoring van de besteding – geïntegreerd zijn. Doorgaans hebben medewerkers binnen dergelijke systemen toegang tot hun persoonlijke gegevens en zo een volledig inzicht in hoeveel PBB-budget zij nog beschikbaar hebben.

4. Achtergrond (niet-)gebruik

4.1 Inleiding

Hiervoor is al opgemerkt dat in totaal 2.845 medewerkers van waterschappen via een digitale enquête deelgenomen hebben aan de evaluatie. Zeven op de tien respondenten hadden in de afgelopen jaren gebruik van het PBB gemaakt, drie op de tien (tot dusver nog) niet. In dit hoofdstuk geven we inzicht in de achtergronden om al dan niet van het PBB gebruik te maken. In paragraaf 4.2 staan de achtergronden van geen-gebruik centraal. In paragraaf 4.3 gaan we in op de redenen van medewerkers om wel gebruik van hun PBB te maken en waarvoor ze hun budget ingezet hebben.

4.2 Achtergrond niet-gebruik

Op het moment van de evaluatie was het PBB al ruim vier jaar beschikbaar voor medewerkers in de sector waterschappen. Van de respondenten bleken in totaal 851 medewerkers (nog) geen gebruik te hebben gemaakt van hun PBB.

Redenen niet-gebruik

Bij de niet-gebruikers is in kaart gebracht wat hen heeft bewogen om (nog) geen gebruik van hun PBB te maken. De uitkomsten op deze vraag zijn weergegeven in figuur 4.1. Uit deze figuur valt op dat er niet één specifieke reden de boventoon voert.

Figuur 4.1 Redenen respondenten om geen gebruik te maken van hun PBB (N=851)*



* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de respondenten meerdere redenen konden aanvoeren

Drie redenen zijn door ongeveer een kwart van de respondenten genoemd. Twee redenen hebben te maken met de keuze voor een activiteit die met het PBB bekostigd zou kunnen worden, namelijk dat de respondent geen geschikte activiteit kan vinden of dat de respondent wel een activiteit op het oog heeft maar dat het PBB daarvoor niet gebruikt kan worden. Daarnaast geeft een deel aan nog geen gelegenheid te hebben gehad om van hun PBB gebruik te maken, omdat

zij nog niet zo lang in dienst zijn bij de huidige werkgever. Respondenten die laatste reden aanvoeren zijn gemiddeld één jaar in dienst.

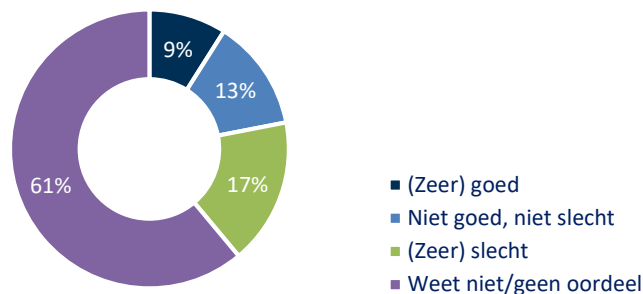
Bij een klein deel van de respondenten was het verzoek om een bepaalde activiteit via het PBB te bekostigen, niet gehonoreerd door de werkgever. In die gevallen gaf de leidinggevende geen groen licht omdat de keuze niet paste binnen het bestedingskader zoals die door het betreffende waterschap was opgesteld. In het voorgaande hoofdstuk blijkt al dat leidinggevendenden om deze reden soms verzoeken voor het gebruik van het PBB afwijzen.

Vanuit de verdiepende interviews met managers, OR-leden en P&O-functionarissen wordt vooral als redenen voor niet-gebruik aangevoerd dat medewerkers al veel verplichte cursussen en trainingen volgen waardoor de behoefte aan nog meer ontplooiingsactiviteiten bij een deel van de medewerkers gering zou zijn. Dit argument wordt door (slechts) 15% van niet-gebruikers zelf naar voren gebracht. Verder werd in deze interviews aangevoerd dat er twee typen medewerkers zouden zijn die (relatief) weinig gebruik maken van het PBB. In de eerste plaats zijn dat medewerkers in de buitendienst. Bij deze medewerkers zou enerzijds sowieso minder interesse bestaan in het investeren in de eigen ontwikkeling en anderzijds het lastiger te organiseren zijn om – naast al verplichte cursussen en trainingen – ook nog andere activiteiten te plannen. Uit de analyse van het gebruik van het PBB naar kennisgebied (zie tabel 1.1) kunnen we dit niet bevestigen. Een tweede categorie medewerkers waar sprake is van minder PBB-gebruik zijn oudere medewerkers die de pensioengerechtigde leeftijd naderen en die minder interesse tonen om nog in hun persoonlijke ontwikkeling te investeren. Hiervoor zien we dat het aandeel 60-plussers bij niet-gebruikers inderdaad iets groter is dan bij gebruikers (zie figuur 1.1).

Afwijzing van verzoeken

Bijna 95% van de niet-deelnemers heeft geen ervaring met het indienen van aanvragen voor besteding van het PBB en de beoordeling daarvan door de leidinggevende. Aan de ruim 50 respondenten die wel hun verzoek tot PBB-besteding zagen afgewezen is de vraag gesteld hoe zij de beoordeling van hun verzoek hebben ervaren. Uit figuur 4.2 blijkt dat zes op de tien respondenten hierover geen oordeel kon geven. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat ze geen zicht hadden op hoe er beoordeeld is. De meningen van zij die dit wel konden beoordelen liepen uiteen.

Figuur 4.2 Ervaringen niet-gebruikers met beoordeling afgewezen verzoeken voor PBB-besteding (N=54)

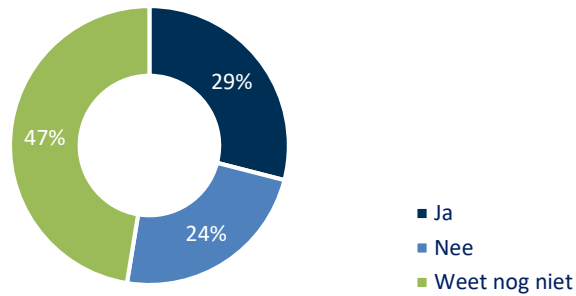


Slechts 9 niet-gebruikers met afgewezen aanvragen had naar eigen zeggen knelpunten ervaren met de beoordeling van hun bestedingsverzoek. Nagenoeg allemaal noemen deze respondenten dat zij het inhoudelijk niet eens waren met de afwijzing van het verzoek en dat de beoordeling van de bestedingsverzoeken binnen hun organisatie niet op uniforme wijze plaatsvindt. Een enkeling ervaart het ontbreken van een bezwaarmogelijkheid als een gemis.

Toekomstig gebruik

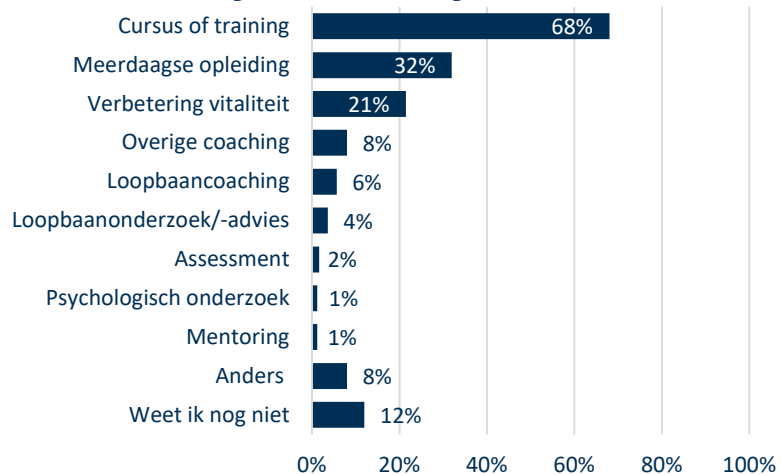
Aan de respondenten die hun PBB vooralsnog niet hebben ingezet, hebben we gevraagd of zij voornemens zijn om in de toekomst alsnog hun PBB aan te wenden. Uit figuur 4.3 blijkt dat bijna de helft dit nog niet kan aangeven. Een kwart heeft geen voornemens in deze richting.

Figuur 4.3 Toekomstig gebruik PBB door geraadpleegde niet-gebruikers (N=852)



Drie op de tien niet-gebruikers is van plan om binnenkort alsnog hun PBB aan te wenden. Aan deze respondenten is de vraag voorgelegd voor welke typen activiteiten zij dan een beroep op hun PBB zouden willen doen. In figuur 4.4 zijn de antwoorden op deze vraag weergegeven. Daaruit blijkt dat vooral cursussen of trainingen de voorkeur genieten, op enige afstand gevolgd door meerdaagse opleidingen en kortdurende cursussen/trainingen. Activiteiten die de vitaliteit van de betreffende medewerkers bevorderen, zijn door ongeveer een vijfde van de respondenten naar voren gebracht. Dit zijn activiteiten op gebied van sport, gezondheid en leefstijl.

Figuur 4.4 Typen activiteiten waarvoor niet-gebruikers PBB alsnog willen inzetten (N=247)*



* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de respondenten meerdere typen activiteiten konden noemen

De uitkomst over het toekomstig gebruik van het PBB door niet-gebruikers vertoont grote overeenkomsten met het gebruik van het instrument door medewerkers die wel het PBB aangewend hebben (zie verderop).

4.3 Achtergrond gebruik

Bijna 2.000 medewerkers uit de sector waterschappen die geparticipeerd hebben in de evaluatie, hebben in de achterliggende jaren één of meerdere keren een besteding uit hun PBB gedaan. In het onderstaande gaan we in op de achtergronden hiervan en wijze waarop het PBB is ingezet.

Redenen gebruik

In figuur 4.5 is weergegeven waarom de respondenten gebruik zijn gaan maken van hun PBB. Twee redenen werden vooral aangevoerd, namelijk om zich verder te ontwikkelen en zo het huidige werk beter uit te kunnen voeren en om te investeren in de eigen persoonlijke ontwikkeling. Iets minder dan de helft van de PBB-gebruikers zet het instrument ook in om verdere stappen in de loopbaan te kunnen zetten. Dit door in zichzelf te investeren en zo de kansen op een andere functie te vergroten. Het kan hierbij dan overigens gaan om een functie bij de huidige organisatie of om een nieuwe baan bij een andere werkgever. Een derde van de respondenten heeft het PBB ingezet om de eigen vitaliteit te versterken.

Figuur 4.5 Redenen gebruikers om hun PBB aan te wenden (N=1.991)*



* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de respondenten meerdere redenen konden aanvoeren

Bij een klein deel van de PBB-gebruikers kwam het initiatief tot gebruik van het PBB bij de organisatie vandaan. Dit doordat de besteding van het PBB geadviseerd werd of in sommige gevallen verplicht gesteld werd door de leidinggevende of anderszins vanuit de organisatie.

Duidelijkheid bestedingen

In eerdere onderzoeken – waaronder de evaluatie van het A&O-fonds Waterschappen (Bureau Bartels, 2017) – kwamen indicaties naar boven dat medewerkers onduidelijkheden ervoeren over de mogelijke aanwendingsmogelijkheden van het PBB en de keuzevrijheid die zij daarbij hebben. De sociale partners hebben bij de introductie van het PBB-instrument bewust gekozen om geen vastomlijnde kaders voor de inzet van het instrument te formuleren, maar dit over te laten aan de waterschappen zelf. Hiervoor hebben we gezien dat de waterschappen verschillende 'aanpakken' hanteren bij het afbakenen van het 'speelveld' voor het PBB, namelijk door al dan niet bestedingskaders te hanteren en bestedingskaders al dan niet te concretiseren met lijsten van toegestane typen activiteiten.

Aan de gebruikers van het PBB is de vraag gesteld of voor hen duidelijk is waarvoor ze het PBB wel of niet kunnen gebruiken. In de onderstaande tabel 4.1 zijn de antwoorden op deze vraag weergegeven. Daaruit blijkt dat (nog steeds) meer dan de helft van de medewerkers niet volledig op het netvlies heeft staan voor welke typen activiteiten het PBB ingezet kan worden. Voor een tiende van de respondenten waren de bestedingsdoelen niet duidelijk.

Tabel 4.1 Mate van duidelijkheid typen bestedingen bij PBB-gebruikers, naar aanwezigheid bestedingskader

Antwoordcategorie	Geen bestedingskader (N=531)	Algemeen bestedingskader (N=1.262)	Concreet bestedingskader (N=198)	Totaal (N=1.991)
Geheel duidelijk	44%	37%	34%	38%
Enigszins duidelijk	46%	53%	52%	52%
Niet duidelijk	11%	10%	14%	10%
Totaal	100%	100%	100%	100%

In bovenstaande tabel is ook gedifferentieerd naar de verschillende situaties bij de waterschappen rondom de bestedingskaders. Het hebben van een bestedingskader levert niet per definitie meer duidelijkheid op. Sterker nog, bij de werknemers van waterschappen die geen bestedingskader hebben (anders dan een algemene richting) is het aandeel respondenten voor wie volledig duidelijk is waarvoor het PBB ingezet kan worden groter dan voor zij die bij waterschappen werken die deze kaders in meer of mindere mate concreet ingevuld hebben. Mogelijk speelt de grootte van de organisatie een rol. De waterschappen zonder een bestedingskader blijken relatief kleine organisaties te zijn, waarvan vanuit de managers, OR-leden en P&O-functionarissen aangegeven is dat er sprake is van korte lijnen tussen management en medewerkers. Hierdoor is het eenvoudiger (ook in persoonlijke contacten) om medewerkers te informeren over de PBB-mogelijkheden.

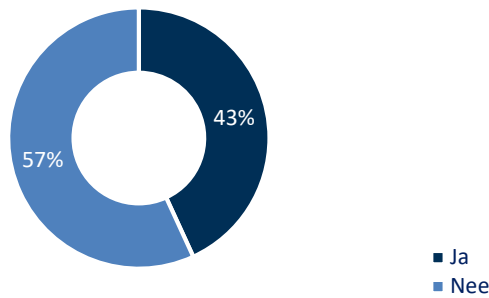
Bij de toelichting vanuit de organisaties met een concrete lijst met typen bestedingen waarvoor het PBB aangewend kan worden, is naar voren gebracht dat buiten de lijst om ook nog mogelijkheden 'op maat' bestaan. Hoe deze lijst ook wordt samengesteld, er blijkt altijd een 'grijs gebied' waarover geen volledige duidelijkheid vooraf kan worden gegeven.

Ondanks dat de mogelijkheden lang niet voor alle PBB-gebruikers volledig duidelijk zijn, blijkt verderop wel een grote waardering voor het hebben van een eigen budget (zie paragraaf 5.2).

Ondersteuning en beoordeling PBB-verzoek

We hebben de geënquêteerde gebruikers de vraag voorgelegd of ze bij de keuze voor de besteding van hun PBB ook nog ondersteund of begeleid zijn vanuit de organisatie. Uit onderstaande figuur blijkt dat ruim vier op de tien PBB-gebruikers hulp van iemand anders heeft gehad om een keuze te maken. We zien geen verschillen in het wel of niet ondersteund of begeleid zijn naar kenmerken van de respondenten. Ook is er geen verschil in het aandeel medewerkers dat aangeeft ondersteund te zijn tussen waterschappen met bovengemiddelde besteding en ondergemiddelde besteding.

Figuur 4.6 Verkregen ondersteuning/begeleiding bij keuze besteding van PBB (N=1.979)



Zij die ondersteund en/of begeleid zijn bij hun keuze voor een besteding van het PBB blijken vooral hulp te hebben gekregen van hun direct leidinggevende (67% bij N=892). Dit strookt met de eerdere uitkomst dat direct leidinggevenden een rol spelen in het stimuleren van het gebruik van het PBB (zie voorgaand hoofdstuk). De andere typen functionarissen die een rol spelen bij de ondersteuning en/of begeleiding van de keuze voor PBB-bestedingen zijn:

- afdeling P&O/HRM (17%);
- een collega (8%);
- directie/management (2%);
- anders (6%)

De ondersteuning en begeleiding werd goed gewaardeerd door de respondenten. Bijna 80% van de ondersteunde en begeleide PBB-gebruikers was (zeer) positief in hun oordeel hierover (zie figuur 4.7).

Figuur 4.7 Waardering verkregen ondersteuning en begeleiding bij keuze PBB-besteding (N=868)



Aan de respondenten die neutraal of – zeer incidenteel – negatief over de verkregen ondersteuning/begeleiding oordelen, hebben we de vraag gesteld wat eraan schortte. De antwoorden van deze respondenten laten zich samenvatten in de volgende categorieën:

- onduidelijkheid: men slaagde er in de begeleiding onvoldoende in om een duidelijk beeld te creëren van de mogelijkheden van het PBB en het doel van dit beschikbare budget (45 keer genoemd);
- willekeur: met vergelijkbare verzoeken tot besteding van het PBB wordt uiteenlopend omgegaan (beoordeeld) zonder een goede onderbouwing (18 keer genoemd)
- samenhang met collectief opleidingsbudget niet duidelijk: bij deze respondenten is in de begeleiding geen duidelijkheid gekregen hoe het PBB zich verhoudt tot deze andere voorziening en welk budget wanneer kan worden besteed (11 keer genoemd);
- sturing: de ondersteuning wordt als sturend ervaren; er wordt te weinig geluisterd naar de wensen van medewerker en te veel in een bepaalde richting geduwd (8 keer genoemd).

Aanvraag PBB-besteding

Nagenoeg alle PBB-gebruikers – namelijk 93% bij N=1.989 – hebben voorafgaand aan de besteding van hun PBB formeel akkoord moeten vragen. In vrijwel alle gevallen moest de direct leidinggevende toestemming geven. We vroegen medewerkers hoe tevreden zij zijn met de

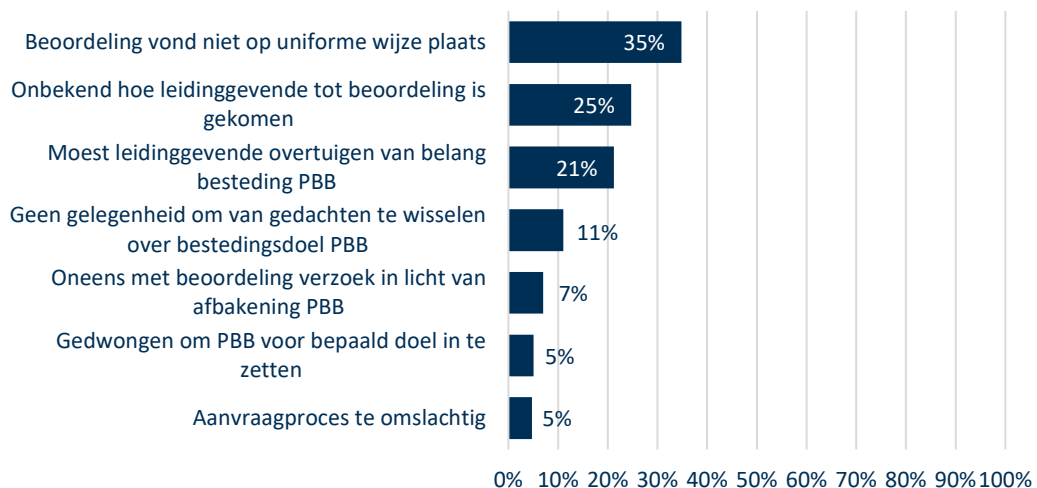
beoordeling van bestedingsverzoeken door deze leidinggevende. De uitkomsten op deze vraag zijn weergegeven in figuur 4.8.

Figuur 4.8 Beoordeling verzoeken PBB-bestedingen door gebruikers die formeel toestemming moesten vragen (N=1.861)



Bijna drie kwart van de ondervraagden is tevreden met de beoordeling van hun PBB aanvragen. Ruim 20% is minder of niet tevreden met de wijze en/of uitkomst van deze beoordeling. Onder deze respondenten inventariseerden wij welke knelpunten zij daarbij hebben ervaren (figuur 4.9).

Figuur 4.9 Door PBB-gebruikers ervaren knelpunten bij de beoordeling PBB-verzoeken (N=316)



* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de respondenten meerdere knelpunten konden aanvoeren.

Het meest genoemde knelpunt dat door de betreffende respondenten werden ervaren, had betrekking op het ontbreken van een uniforme wijze van beoordeling. Dit is hiervoor ook al vanuit niet-gebruikers en bij de beoordeling van de begeleiding naar voren gebracht. Deze respondenten ervaren in zekere zin een bepaalde mate van willekeur in het al dan niet toewijzen van het verzoek. Een kwart van de respondenten vindt het beoordelingsproces te weinig transparant. Voor deze respondenten was het onduidelijk op welke wijze de leidinggevende tot een beoordeling van het bestedingsverzoek komt. Een vergelijkbaar aandeel respondenten stuitte op een leidinggevende die persoonlijk overtuigd moest worden om het belang van de besteding in te zien en het verzoek dan ook toe te wijzen.

Bij de geraadpleegde PBB-gebruikers zijn we nagegaan of hun leidinggevende nog (aanvullende) voorwaarden heeft gesteld bij het gebruik van het PBB. Dit bleek bij 18% van de respondenten het geval te zijn geweest. Drie typen voorwaarden werden daarbij vooral naar voren gebracht. In de eerste plaats moest de betreffende activiteit in eigen tijd – dus buiten werktijd – plaatsvinden. Daarnaast moest de activiteit werkgerelateerd zijn en dus niet hobbymatig (deze voorwaarde is in paragraaf 3.2 ook door de managers, OR-leden en P&O-functionarissen genoemd). Tenslotte

werd als voorwaarde meegegeven dat bij beëindiging van het dienstverband binnen een bepaalde periode de kosten van de PBB-besteding (deels) terugbetaald moesten worden door de PBB-gebruiker. Dit laatste is opvallend omdat in die gevallen het PBB blijkbaar als een investering van de organisatie in de persoon wordt gezien en niet als 'eigen' investering van de medewerker in zichzelf.

Mate en wijze van PBB-gebruik

Het PBB bedraagt minimaal 5.000 euro die in een periode van vijf jaar besteed mag worden door de medewerker. Onder de gebruikers van het PBB hebben we in kaart gebracht welk deel van het beschikbare PBB-budget zij op het moment van de evaluatie hebben besteed. Uit onderstaand figuur blijkt dat 16% van PBB-gebruikers hun budget inmiddels volledig aangewend had. Dit aandeel is groter dan hiervoor werd aangegeven via de format (4% in figuur 2.2). Hiervoor kunnen verschillende verklaringen worden aangevoerd. In de eerste plaats is het meetmoment niet gelijk. Figuur 2.2 heeft betrekking op de besteding in de periode 2016-2019, in figuur 4.10 is de besteding tot het evaluatiemoment als uitgangspunt genomen (dus tot medio 2020). In de tweede plaats is onderstaande uitkomst mogelijk vertekend, omdat de kans aanwezig is dat 'veelgebruikers' van het PBB eerder geneigd zullen zijn om de enquête in te vullen dan werknemers die niet of in veel mindere mate van het PBB gebruik hebben gemaakt.

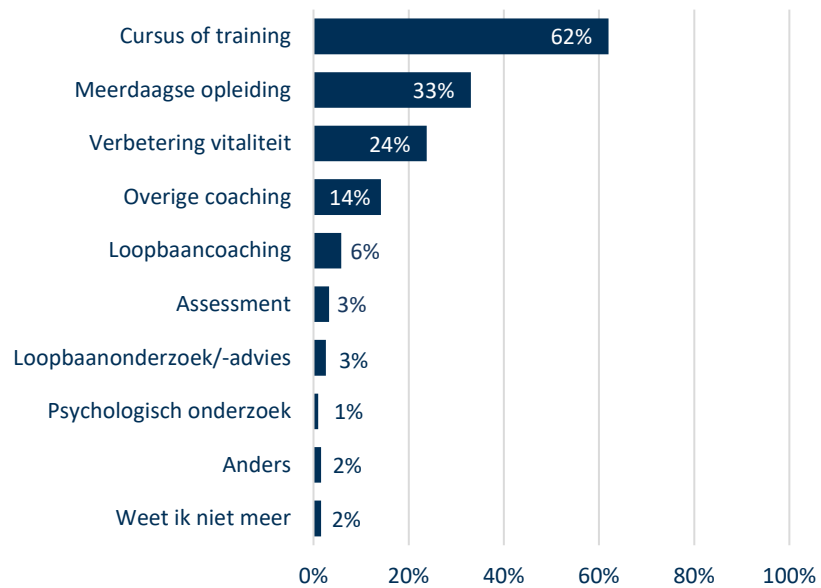
Figuur 4.10 Aandeel PBB ingezet door gebruikers (N=1.982)



Bijna de helft van de ondervraagde PBB-gebruikers heeft op het evaluatiemoment het PBB (nog) niet volledig ingezet. Gemiddeld genomen kwam deze groep uit op 56% van het minimaal te besteden bedrag van 5.000 euro. Aan de hand van de uitkomsten uit figuur 4.10 kan geen gemiddeld bedrag voor de totale besteding van het PBB op het evaluatiemoment worden berekend. Een aanzienlijk deel van de respondenten (35%) kon over de 'stand van zaken' in hun geval geen inzicht geven, enerzijds omdat zij geen inzage in de besteding hebben of omdat ze dit tijdens het invullen van de enquête niet paraat hadden.

De PBB-gebruikers hadden op het evaluatiemoment gemiddeld 2,5 verschillende activiteiten betaald vanuit hun budget. In figuur 4.11 is weergegeven om welke typen activiteiten het gaat.

Figuur 4.11 Activiteiten waarvoor het PBB is ingezet (N=1.991)*



* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de respondenten meerdere activiteiten konden noemen

Drie typen activiteiten blijken bij de inzet van het PBB de boventoon te voeren, namelijk cursussen/trainingen, meerdaagse opleidingen en activiteiten om de eigen vitaliteit en gezondheid te verbeteren. Verschillende vormen van coaching worden in veel mindere mate genoemd. Onder 'anders' wordt onder meer genoemd het halen van een rijbewijs, bezoek aan een congres, de aanschaf van studieboeken of vaktijdschriften. We zien geen onderscheid in activiteiten waarvoor het PBB is ingezet naar de kenmerken van de respondenten zoals genoemd in paragraaf 1.3.

4.4 Succesfactoren

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat het aandeel medewerkers dat gebruik maakt van het PBB sterk uiteenloopt tussen de verschillende waterschappen. Ook hebben we gezien dat er tussen waterschappen duidelijke verschillen zichtbaar zijn in de gemiddelde besteding vanuit het PBB per gebruiker (zie ook figuren I.1 en I.2 in de bijlage). In deze paragraaf bespreken we wat belangrijke verklarende factoren zijn voor de waargenomen variatie tussen waterschappen in het gebruik van het PBB.

Om zicht te krijgen op succesfactoren wat betreft het gebruik van het PBB hebben we in eerste instantie een onderscheid gemaakt naar drie groepen waterschappen. Zoals genoemd in het inleidende hoofdstuk hebben (25) waterschappen – via een digitale format – kwantitatieve data over het gebruik van het PBB aangereikt. Aan de hand van deze aangereikte gegevens hebben we de waterschappen opgedeeld in waterschappen met ondergemiddelde besteding, waterschappen met gemiddelde besteding en waterschappen met bovengemiddelde besteding (zie paragraaf 1.2). Voor elk van de drie typen geldt dat we bij 4 waterschappen verdiepende interviews hebben gevoerd met managers en/of OR-leden. De uitkomsten voor de verschillende groepen waterschappen zijn vervolgens tegen elkaar afgezet.

Uit de vergelijking tussen de drie groepen waterschappen komen opvallend genoeg geen duidelijke patronen naar voren die zicht geven op de achtergronden waarom het gebruik van het PBB binnen de ene organisatie hoger ligt dan binnen de andere organisatie. We zien bijvoorbeeld

dat het al dan niet hebben van een bestedingskader niet van invloed is op de mate van PBB-gebruik: bij zowel waterschappen met een ondergemiddelde besteding als ook waterschappen met een bovengemiddelde besteding treffen we organisaties mét en zonder duidelijk bestedingskader aan (zie ook paragraaf 3.2). Voor andere factoren geldt eveneens dat dat deze niet bepalend lijken te zijn voor de mate van PBB-gebruik.

Hierop volgend hebben we de analyses uitgebreid door grotere groepen waterschappen tegen elkaar af te zetten. Dit door niet alleen te focussen op de uitkomsten voor de drie groepen waterschappen waar verdiepende interviews met managers en/of OR-leden zijn gevoerd, maar door ook de waterschappen waarbij gesprekken zijn gevoerd met een P&O-functionaris in de analyses te betrekken. In plaats van de oorspronkelijke driedeling hebben we een onderscheid gehanteerd tussen waterschappen die – qua gemiddelde PBB-besteding in de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2019 – ondergemiddeld hebben 'gepresteerd' en waterschappen met een bovengemiddelde besteding.

Op grond van bovenstaande kwalitatieve analyses vinden we verschillende indicaties voor factoren die in meer of mindere mate bijdragen aan PBB-gebruik. Het gaat daarbij om de volgende factoren:

- **Visie op medewerkers:** een eerste belangrijke factor wat betreft het gebruik van het PBB blijkt hoe binnen de organisatie tegen de medewerker wordt aangekeken. We zien dat binnen waterschappen met bovengemiddelde besteding vaker sprake is van een organisatiefilosofie waarbij investeren in personeel centraal staat. De 'organisatiecultuur' bepaalt of medewerkers zich vrij en gestimuleerd voelen om van de mogelijkheden van het PBB gebruik te maken. Een open klimaat waarin medewerkers geprikkeld worden om zichzelf continu te blijven ontwikkelen en ook eigenaar worden gemaakt van hun eigen ontwikkeling, leidt tot hoger gebruik van het PBB. Een vergelijkbare visie op medewerkers komt duidelijk minder vaak naar voren bij waterschappen met ondergemiddelde besteding.
- **(Pro)actieve rol van de leidinggevende:** we zien dat bij waterschappen met bovengemiddelde besteding leidinggevenden met regelmaat in dialoog gaan met hun medewerkers. In de gesprekken tussen medewerker en leidinggevende worden de ambities en persoonlijke wensen van de medewerker besproken. Aan de hand hiervan bepalen de medewerker en de leidinggevende samen waar de leerbehoefte of (op het gebied van vitaliteit) de ondersteuningsbehoefte van de medewerker ligt en hoe het PBB daarbij ingezet kan worden. De leidinggevende neemt daarbij een (pro)actieve rol aan in ondersteuning van de medewerker wat betreft besteding van het PBB. Bij waterschappen met ondergemiddelde besteding lijkt de leidinggevende juist meer een soort controlerende rol te hebben. De medewerker maakt eerst zelf een keuze waarvoor hij of zij het PBB in wil zetten en legt deze keuze vervolgens voor aan de leidinggevende. De leidinggevende toetst het verzoek aan het bestedingskader, maar is niet zozeer betrokken bij de afwegingen van de medewerker voor de keuze voor de inzet van het PBB.
- **Het richting geven wat betreft mogelijkheden van gebruik PBB:** hoewel het hebben van een bestedingskader niet bepalend is voor de mate van PBB-gebruik, blijkt het voor de duidelijkheid waar medewerkers hun PBB voor kunnen inzetten wel van belang. Met name het delen van voorbeelden van activiteiten die medewerkers kunnen bekostigen vanuit hun PBB helpt medewerkers bij de keuze voor de inzet van hun PBB. Dit leidt dan ook tot een lichtelijk groter gebruik van het PBB.

- ***Inzage medewerkers in nog te besteden bedrag PBB:*** er is sprake van hoger gebruik van het PBB bij organisaties waar medewerkers inzage hebben in het bedrag dat zij tot dan toe vanuit hun PBB hebben besteed en welk deel van hun budget zij (minimaal) nog kunnen besteden.
- ***Geen begrenzing op het gebied van vitaliteit:*** het gebruik van het PBB lijkt iets hoger te liggen bij organisaties die weinig (aanvullende) voorwaarden stellen aan het de inzet van het PBB voor activiteiten op het gebied van vitaliteit. Bij waterschappen met ondergemiddelde besteding is vaker sprake van inperkingen op het gebied van vitaliteit.

5. Waardering en effecten PBB

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we weer hoe de verschillende respondentgroepen het PBB-instrument en verschillende kenmerken daarvan beoordelen. De uitkomsten hiervan zijn in paragraaf 5.2 weergegeven. Of de inzet van het PBB ook leidt tot de beoogde effecten die de sociale partners voor ogen hebben, komt in paragraaf 5.3 aan bod. De inhoud van dit hoofdstuk heeft – daar waar geput wordt uit de medewerkersraadpleging – uitsluitend betrekking op medewerkers die het PBB in de afgelopen jaren ook daadwerkelijk aangewend hebben.

5.2 Oordeel over PBB

In de evaluatie van het A&O-fonds Waterschappen – die ruim een jaar na de start van het PBB uitgevoerd werd – was het enthousiasme voor het PBB nog niet zo groot. De helft van de medewerkers oordeelde toen positief over het instrument. Ruim vier op de tien was neutraal, vooral omdat zij niet duidelijk op het netvlies hadden waarvoor het budget gebruikt kon worden en welke keuzevrijheid er was voor de besteding van hun budget. In het onderstaande geven we weer hoe de gebruikers op dit moment het instrument beoordelen.

Aan de medewerkers die in de afgelopen jaren één of meerdere keren hun PBB ingezet hebben, is de vraag voorgelegd hoe zij het waarderen dat zij een eigen PBB hebben. Dit konden ze uitdrukken in een rapportcijfer. Uit figuur 5.1 blijkt dat de gebruikers hierover zeer positief zijn. Het gemiddelde rapportcijfer komt uit op een 8. Toch geeft ook 9% van de gebruikers een onvoldoende.

Figuur 5.1 Waardering voor feit dat medewerkers eigen PBB hebben (N=1.966)

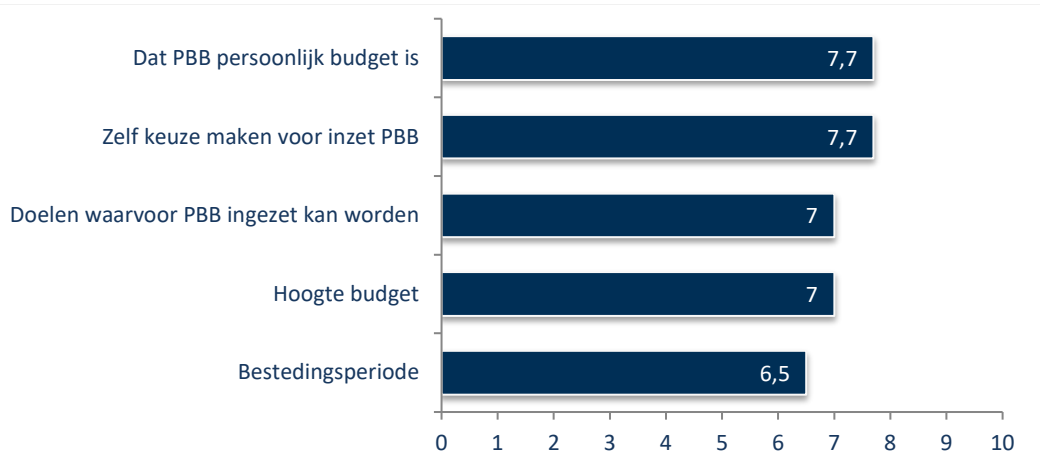


Legenda: 1 = zeer slecht, 10 = uitmuntend

We troffen in de beoordeling van het PBB geen noemenswaardige verschillen naar kenmerken van de werknemers aan. Ook is er geen verschil in rapportcijfer tussen waterschappen met bovengemiddelde besteding en ondergemiddelde besteding.

Vervolgens zijn de geraadpleegde gebruikers in de gelegenheid gesteld om een aantal kenmerken van het PBB te beoordelen. Ook dit kon in de vorm van een rapportcijfer. De gemiddelde rapportcijfers voor elk van deze kenmerken zijn in figuur 5.2 weergegeven. Daaruit blijkt dat alle voorgelegde kenmerken van het instrument gemiddeld genomen met een ruime voldoende worden beoordeeld. Twee kenmerken van het PBB – dat het een persoonlijk budget is en dat de medewerker aan het stuur zit wat betreft de besteding van zijn of haar eigen budget – worden het meest positief gewaardeerd.

Figuur 5.2 Beoordeling kenmerken PBB door gebruikers (in gemiddeld rapportcijfer) (N=1.966)

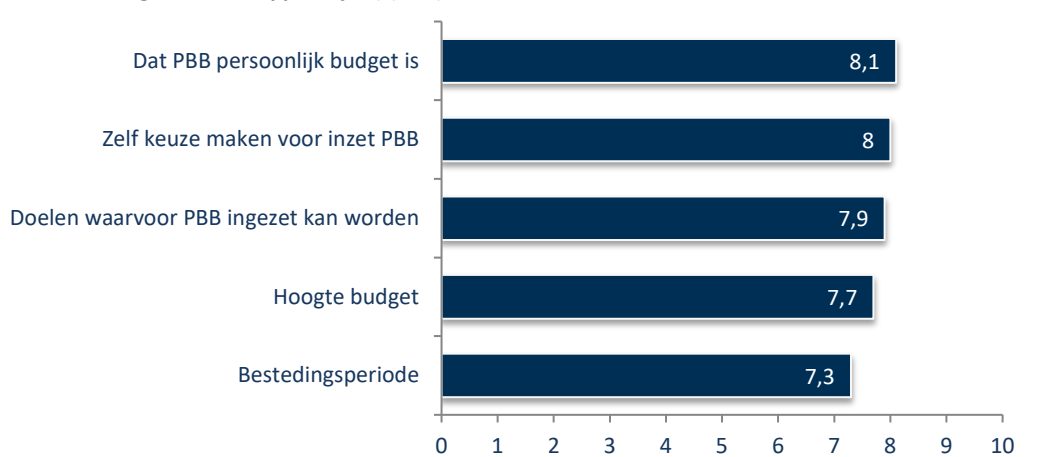


Legenda: 1 = zeer slecht, 10 = uitmuntend

De doelen waarvoor het PBB ingezet kan worden en de hoogte van het budget (minimaal 5.000 euro) worden ieder gewaardeerd met een gemiddeld rapportcijfer van een 7. De bestedingsperiode van vijf jaar blijkt relatief het minst gewaardeerd, maar nog wel met een ruime voldoende. Drie op de tien respondenten (29% bij N=1.966) geeft voor dit kenmerk een onvoldoende (rapportcijfer van 5 of lager). Er is geen verschil in rapportcijfers tussen waterschappen met bovengemiddelde besteding en ondergemiddelde besteding.

De geraadpleegde managers, OR-leden en P&O-functionarissen zijn eveneens in de gelegenheid gesteld om bovenstaande kenmerken van het PBB te beoordelen (zie figuur 5.3). Over het algemeen geven zij hogere gemiddelde rapportcijfers dan de gebruikers.

Figuur 5.3 Beoordeling kenmerken PBB door managers, OR-leden en P&O-functionarissen (in gemiddeld rapportcijfer) (N=7)



Legenda: 1 = zeer slecht, 10 = uitmuntend

Ook deze respondentgroepen waarden het persoonlijke karakter van het budget en het feit dat de medewerker aan het stuur zit wat betreft de besteding van zijn of haar eigen budget het hoogst, met een gemiddeld rapportcijfer van een 8,1 respectievelijk 8,0. De doelen waarvoor het PBB ingezet kan worden en de hoogte van het budget (minimaal 5.000 euro) worden gewaardeerd met een gemiddeld rapportcijfer van een 7,9 respectievelijk 7,7. Opnieuw blijkt de bestedingsperiode van vijf jaar relatief het minst gewaardeerd, namelijk met een gemiddeld rapportcijfer van een 7,3. Uit de toelichtingen van met name de P&O-functionarissen blijkt dat de bestedingsperiode van vijf jaar regelmatig als te lang wordt ervaren. Ongeveer een derde van de

gesprekspartners ziet graag een kortere periode van één tot drie jaar met daarbij een in hoogte aangepast budget. Dit met name om 'spaargedrag' onder medewerkers te voorkomen (waarbij medewerkers in de eerste periode weinig gebruik maken van hun PBB, omdat zij hier nog meerdere jaren mee moeten doen).

We hebben de geraadpleegde gebruikers ter verdieping gevraagd wat zij als **sterke punten** van het PBB beschouwen. In totaal 1.405 respondenten (71% bij N=1.966) hebben één of meerdere sterke punten aandragen. De volgende punten zijn daarbij naar voren gebracht, waarbij we ons beperkt hebben tot antwoorden die meer dan 50 keer werden genoemd:

- de keuzevrijheid voor de besteding van het eigen PBB (246 keer genoemd);
- het feit dat het PBB een persoonlijk budget is (201 keer genoemd);
- met de inzet van het PBB wordt het volgen van een cursus of opleiding laagdrempelig gemaakt (89 keer genoemd);
- de meerjarige bestedingstermijn maakt het mogelijk om een langere opleiding te volgen (70 keer genoemd);
- de brede toepassingsmogelijkheden van het PBB, voor zowel ontwikkeling en loopbaan als ook voor vitaliteit (67 keer genoemd).

Op eenzelfde wijze konden desgevraagd 1.044 respondenten (53% bij N=1.966) **zwakke punten** van het PBB noemen. De volgende punten zijn daarbij meer dan 50 keer genoemd:

- onduidelijkheid over de bestedingsdoelen van het PBB (235 keer genoemd);
- leidinggevenden beoordelen bestedingsverzoeken verschillend, waardoor er sprake is van willekeur (198 keer genoemd);
- onderscheid tussen het PBB en het collectief opleidingsbudget niet duidelijk (123 keer genoemd);
- de hoogte van het budget is te laag (106 keer genoemd);
- er is weinig inzicht in hoeveel budget de medewerker nog beschikbaar heeft vanuit zijn/haar PBB (98 keer genoemd);
- het feit dat het PBB binnen vijf jaar moet worden besteed en nog beschikbaar budget daarna komt te vervallen (93 keer genoemd);
- er is onduidelijkheid over de specifieke voorwaarden voor de besteding van het PBB voor verbetering van de vitaliteit (72 keer genoemd).

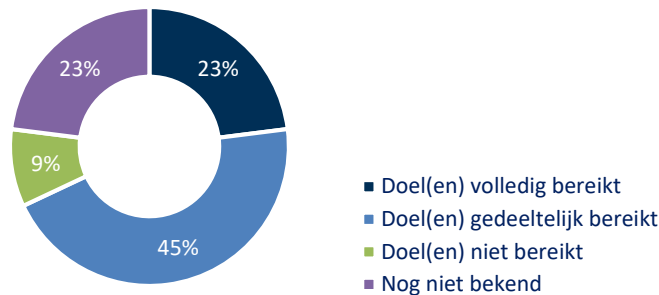
De bovengenoemde sterke en zwakke punten worden in meer of mindere mate bevestigd vanuit de interviews met de andere respondentgroepen. Wat betreft de sterke punten leggen deze gesprekspartners wel nadrukkelijk meer het accent op het feit dat het PBB de eigen regie van de medewerker stimuleert. Het wordt als positief ervaren dat de medewerker eigenaar wordt gemaakt van de eigen loopbaan en eigen ontwikkeling. Verder worden als belangrijke aanvullende sterk punten genoemd dat er binnen het PBB specifiek aandacht is voor vitaliteit en dat het PBB het gesprek hierover (en ook over de ontwikkeling van de medewerker) stimuleert.

De overige respondentgroepen noemen eveneens als belangrijkste zwakke punt dat er binnen de organisaties veel onduidelijkheid is over wat mag vanuit het PBB en wat niet. Daarnaast wordt vooral aangegeven dat het PBB leidt tot hoge administratieve lasten voor de organisatie, aangezien het PBB de administratie op individueel niveau noodzakelijk maakt. Dit wordt met name genoemd door waterschappen die voor de administratie een combinatie hanteren van een financieel systeem voor facturering en een Excel-bestand om het overzicht van bestedingen per medewerker bij te houden (zie ook paragraaf 3.3).

5.3 Effectiviteit PBB

Hiervoor is al aan de orde gekomen waarvoor de gebruikers van het PBB hun budget ingezet hebben of op het moment van de evaluatie nog steeds inzetten (zie figuur 4.1). Daarmee kunnen zij verschillende doelen en ambities realiseren. Aan de gebruikers hebben we dan ook gevraagd in hoeverre zij erin geslaagd zijn om hun persoonlijke doelen met de inzet van hun PBB te realiseren. Uit figuur 5.4 blijkt dat dit in bijna zeven op de tien gevallen geheel of gedeeltelijk het geval is geweest. Slechts één op de tien PBB-gebruikers stelt dat de beoogde persoonlijke doelen niet of nauwelijks zijn behaald.

Figuur 5.4 Realisatie persoonlijke doelen met PBB op evaluatiemoment (N=1.964)



Voor bijna een kwart van de PBB-gebruikers kwam de vraag over de realisatie van hun persoonlijke doelen te vroeg, omdat de activiteiten waarvoor het PBB benut is op het evaluatiemoment nog liepen of recent afgerond waren. Een belangrijk deel van deze respondenten (70% bij N=256) verwacht hun persoonlijke doelen in de nabije toekomst alsnog te realiseren.

Aan de PBB-gebruikers die hun persoonlijke doelen of ambities met de inzet van hun PBB gerealiseerd hebben, of deze alsnog verwachten te realiseren, hebben we gevraagd waarop deze doelen of ambities betrekking hebben. Opvallend is dat we hierbij geen verschil zien in genoemde persoonlijke doelen tussen respondenten op basis van leeftijd. Uit tabel 5.1 blijkt dat het PBB vooral bijdraagt aan de persoonlijke groei en ontwikkeling van de medewerkers en aan de kennis voor en het functioneren in de huidige functie. Deze uitkomst past bij de redenen voor het gebruik van het PBB zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven.

Tabel 5.1 Persoonlijke doelen met PBB gerealiseerd of verwacht, volgens PBB-gebruikers*

Antwoordcategorie	Totaal (N=1.702)
Persoonlijke groei en ontwikkeling	63%
Meer vakinhoudelijke kennis voor huidige functie	50%
Groei in/betere competenties en vaardigheden voor huidige functie	45%
Vitaler voelen/meer energie	21%
Meer zicht op eigen sterke en zwakke punten	19%
Volgende stap in loopbaan binnen organisatie	19%
Vakinhoudelijke kennis voor nieuwe functie	17%
Gezondere leefstijl	12%
Betere werk-privé balans	11%
Minder werkdruk/stress	10%
Meer zicht op loopbaanmogelijkheden	9%
Grotere motivatie in werk	9%
Beter met veranderingen in werk kunnen omgaan	8%
Volgende stap in loopbaan buiten organisatie	6%
Minder uitval door ziekte	4%
Volgende stap in loopbaan buiten de sector	4%

* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de respondenten meerdere antwoorden konden noemen

Het benutten van het PBB om de kans op een volgende stap in de loopbaan te vergroten – hetgeen door ruim vier op de tien gebruikers als reden voor gebruik werd aangevoerd (zie figuur 4.1) – had op het moment van de evaluatie nog niet bij iedereen resultaat gehad. Door een vijfde van de PBB-gebruikers is een dergelijke stap gezet of wordt deze voor de nabije toekomst voorzien. Dit betreft dan vooral de loopbaanontwikkeling bij de eigen werkgever. In beperkte mate wordt het PBB ingezet om stappen buiten de organisatie en/of zelfs buiten de sector te zetten. De activiteiten die met de inzet van het PBB worden ontplooid om de eigen vitaliteit te versterken, zijn veelal effectief in die zin dat ze ertoe leiden dat de betreffende respondenten meer energie hebben (door 21%) en/of een gezondere leefstijl hanteren (12%).

Naast het benoemen van gerealiseerde doelen/ambities met de inzet van het PBB hebben we ook op een andere wijze inzicht gekregen in de effectiviteit van het PBB. Daartoe hebben we alle gebruikers een aantal stellingen voorgelegd. Gevraagd is in hoeverre zij deze stellingen over de effecten van het PBB onderschrijven. Van alle respondenten die deze vraag beantwoord hebben (N=1.953) heeft 85% één of meerdere effecten ervaren, bij de resterende 15% van de respondenten waren geen van de onderstaande effecten opgetreden. In de onderstaande figuur staat per stelling weergegeven welk deel van de PBB-gebruikers het met de betreffende stelling eens is.

Figuur 5.5 Door PBB-gebruikers ervaren effecten van het PBB (N=1.953)*

Door het PBB ...



* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de respondenten bij elke stelling een antwoord moesten aankruisen

Vijf effecten van het PBB blijken de boventoon te voeren. Zo wordt door ruim de helft van de respondenten ervaren dat het PBB bijdraagt aan de regie over de eigen ontwikkeling en loopbaan, doordat medewerkers zelf de besteding van hun budget kunnen bepalen (binnen de kaders zoals die door de werkgever worden gesteld). Een even groot aandeel ziet zich door het beschikbaar stellen van het PBB gestimuleerd om stappen te zetten in de eigen ontwikkeling. Een beter gebruik van de talenten door de werkgever, de stimulans om een cursus of opleiding te volgen en een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en inzetbaarheid voelen, zijn door iets minder dan de helft van de respondenten als effecten van het PBB ervaren.

Bijna een derde van de gebruikers is door het beschikbaar stellen van het PBB gestimuleerd om stappen in de loopbaan te zetten dan wel – door een groter bewustzijn van het belang van duurzame inzetbaarheid – de eigen vitaliteit te verbeteren. Een vergelijkbaar aandeel voelt zich door het hebben van het PBB meer gewaardeerd door de werkgever. Een kwart van de respondenten ziet een bijdrage van het PBB aan de duurzame inzetbaarheid en verwacht mede hierdoor een grotere kans te maken om fit, gezond en gemotiveerd het pensioen te halen.

In de interviews met de managers, OR-leden en P&O-ers van waterschappen is ook aandacht besteed aan de effectiviteit van het PBB. In deze interviews is het meest naar voren gedragen dat het instrument bijdraagt aan meer bewustzijn over het belang van de eigen ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid. Het beschikbaar stellen van het budget dat naar eigen inzicht besteed mag worden, stimuleert medewerkers om proactief over deze onderwerpen na te denken en de meerwaarde daarvan in te zien. De medewerkers krijgen hierdoor in de optiek van deze gesprekspartners ook meer regie over hun loopbaan en duurzame inzetbaarheid en kunnen dus hierin dus zelf investeren met het budget.

Met name vanuit P&O-functionarissen wordt in aanvulling op het bovenstaande ook ervaren dat het PBB de dialoog tussen werkgever en de werknemers over deze onderwerpen – de eigen

ontwikkeling en de vitaliteit – stimuleert. In gesprekscycli en in individuele contacten met medewerkers komt met enige regelmaat ook de besteding van het PBB aan de orde.

Een deel van de gesprekspartners nuanceert het bovenstaande door op te merken dat binnen de organisatie de interesse voor het PBB en dus de effectiviteit uiteenloopt. Zoals hiervoor in hoofdstuk 2 is aangegeven, heeft lang niet iedereen op het moment van de evaluatie het PBB inmiddels gebruikt voor bestedingen in de eigen ontwikkeling en vitaliteit.

6. Toekomst PBB

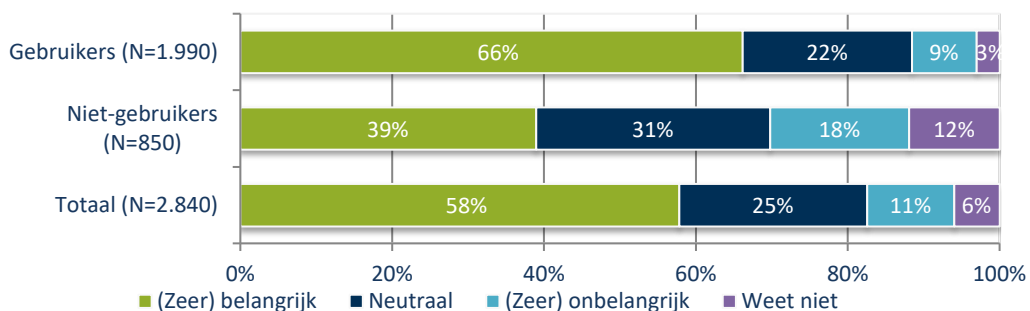
6.1 Inleiding

Om de sociale partners in de gelegenheid te stellen een onderbouwd besluit over de toekomst van het PBB te nemen, hebben we in deze evaluatie niet alleen aandacht besteed aan het gebruik van en de ervaringen met het instrument. Ook hebben we de respondenten enkele vragen voorgelegd over het belang van het PBB en hoe zij tegen voortzetting hiervan in de komende jaren kijken. Bovendien zijn bij hen wensen voor eventuele aanpassingen in de toekomst opgetekend. De uitkomsten voor deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. Het navolgende is wat de werknemersraadpleging betreft gebaseerd op alle respondenten, dus zowel werknemers die het PBB gebruikt hebben als zij die dit achterwege hebben gelaten.

6.2 Belang PBB-instrument

Als eerste stap in de toetsing voor het draagvlak onder medewerkers voor voortzetting van het PBB, hebben we de vraag gesteld hoe belangrijk zij het PBB voor zichzelf vinden. Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd, waarbij onderscheid gemaakt is tussen gebruikers en niet-gebruikers. Uit figuur 6.1 blijkt dat ruim de helft van de geraadpleegde medewerkers (veel) belang hecht aan het PBB. Een kwart van de respondenten oordeelt neutraal, terwijl een negende van de respondenten stelt dat het PBB voor hen (zeer) onbelangrijk is.

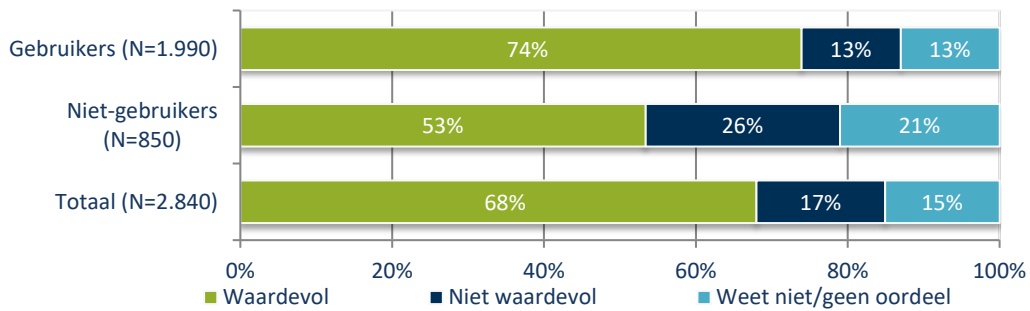
Figuur 6.1 Belang dat geënquêteerde medewerkers aan PBB hechten (N=2.811)



Zoals te verwachten viel, hechten gebruikers van het PBB meer belang aan het instrument dan niet-gebruikers. Toch zegt ook twee op de vijf niet-gebruikers belang te hechten aan het PBB. Hiervoor hebben we gezien dat een deel van deze respondenten in de toekomst alsnog bestedingen uit hun PBB willen doen (zie figuur 4.3).

Aansluitend is aan de respondenten de vraag voorgelegd hoe zij het PBB zien ten opzichte van het collectief opleidingsbudget van hun werkgever. Hiervoor is al opgemerkt dat dit laatste budget vooral ingezet wordt voor de (verplichte) functiegerichte scholing van medewerkers waarbij het initiatief bij de werkgever ligt.

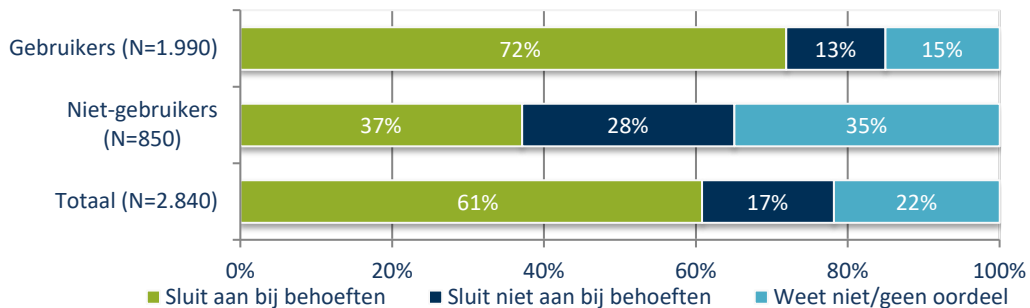
Figuur 6.2 Oordeel medewerkers over aanvulling PBB op collectief opleidingsbudget (N=2.810)



Uit figuur 6.2 blijkt dat bijna zeven op de tien medewerkers het PBB als waardevolle aanvulling ervaart op het collectief opleidingsbudget. Eén op de zes respondenten ziet wat dit betreft geen meerwaarde voor het PBB. Overige respondenten konden geen oordeel geven, waarschijnlijk omdat ze het onderscheid tussen deze beide instrumenten niet goed op het netvlies hebben. Uit de figuur wordt verder duidelijk dat gebruikers het PBB duidelijk vaker als waardevolle aanvulling op het collectief opleidingsbudget ervaren dan niet-gebruikers.

Bij de respondenten is vervolgens getoetst of het PBB aansluit bij hun behoeften om in zichzelf te investeren. In figuur 6.3 is onderscheid gemaakt tussen gebruikers en niet-gebruikers. Onder gebruikers blijkt een veel groter aandeel van mening te zijn dat het PBB aansluit op hun persoonlijke behoeften dan onder niet-gebruikers. Bijna drie kwart van de gebruikers spreekt van aansluiting bij persoonlijke behoeften, terwijl dit voor niet-gebruikers bij ruim een derde het geval is.

Figuur 6.3 Aansluiting van PBB bij behoeften respondenten (N=2.807)



Zoomen we in op aangevoerde redenen waarom het PBB niet of onvoldoende aansluit bij behoeften van medewerkers om in zichzelf te investeren, dan komen drie redenen vooral naar boven. In de eerste plaats ervaart een deel van de respondenten dat het PBB niet altijd ingezet kan worden voor de doelen die zij voor ogen hebben. Dit geldt met name voor investeringen in verbetering van de vitaliteit, die niet passen in de bestedingsdoelen en daarom afgewezen worden (zie ook paragraaf 3.3). In de tweede plaats is er een categorie medewerkers die het niet nodig vindt om (verder) in zichzelf te investeren. Ten slotte is er een categorie medewerkers voor wie het budget van 5.000 euro te laag is om in hun behoeften te voorzien. Zij hebben ervaren dat de werkgever niet meer budget beschikbaar stelt om een duurdere en/of langere opleiding te volgen. Overigens is hiervoor opgemerkt dat de regeling een grotere investering vanuit het PBB niet uitsluit.

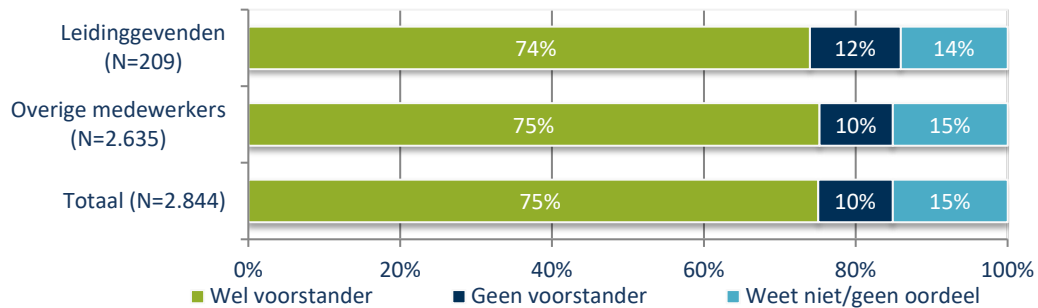
Onder de respondenten die van mening zijn dat het PBB niet goed aansluit bij hun behoeften, zitten relatief veel oudere medewerkers. 22% van hen zijn namelijk 60-plussers (tegenover 15% in

de totale populatie respondenten). Deels heeft dit te maken met het feit dat zij richting hun pensioen gaan en het aan het eind van hun carrière weinig zinvol achten om (verdere) investeringen te maken in hun loopbaan of persoonlijke ontwikkeling. Ook blijken deze oudere medewerkers vaker hun PBB te willen inzetten voor vitaliteitsactiviteiten, die niet altijd worden toegestaan (bijvoorbeeld sportabonnement, fysiotherapie of bodyscan).

6.3 Oordeel over voortzetting PBB

Onder elk van de respondentgroepen is getoetst in hoeverre er draagvlak bestaat om het PBB als voorziening ook in de toekomst 'overeind te houden'. We beginnen deze paragraaf met de uitkomsten die met de digitale enquête onder werknemers van de waterschappen zijn verkregen. In figuur 6.4 is weergegeven hoe deze werknemers oordelen over voortzetting van het PBB. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen leidinggevend en overige werknemers.

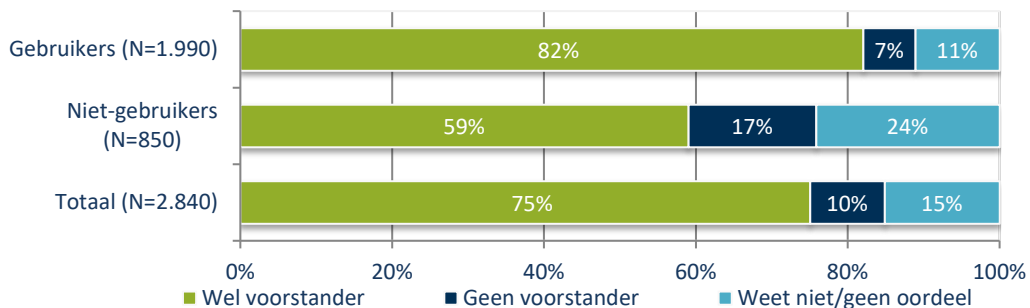
Figuur 6.4 Oordeel geënquêteerde medewerkers over toekomstige voortzetting PBB, naar type en totaal



Uit de bovenstaande figuur blijkt dat driekwart van alle respondenten voorstander is van voortzetting van het PBB. Verder blijkt dat één op de tien respondenten geen voorstander is van voortzetting van het PBB. Daarbij is geen verschil aangetroffen tussen leidinggevend en overige werknemers.

Eveneens hebben we onderscheid gemaakt tussen gebruikers en niet-gebruikers in hoe zij oordelen over voortzetting van het PBB. Dit is weergegeven in figuur 6.5.

Figuur 6.5 Oordeel geënquêteerde medewerkers over toekomstige voortzetting PBB, naar type en totaal



Onder werknemers die in de achterliggende periode één of meerdere bestedingen vanuit hun PBB hebben gedaan blijkt het draagvlak voor voortzetting groter dan zij die hun PBB (nog) niet benut hebben. Het aandeel 'voorstanders' onder gebruikers is namelijk groter dan onder niet-gebruikers, namelijk 82% versus 59%.

Bij respondenten die geen voorstander zijn van voortzetting van het PBB is een verdiepende vraag gesteld naar de redenen voor deze mening (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Redenen werknemers om geen belang te hechten aan voortzetting PBB* (N=219)

Redenen	Aandeel
Voorkeur gaat uit naar een algemeen opleidingsbudget	35%
PBB biedt te weinig ruimte voor vrije besteding	26%
Voorkeur gaat uit naar uitkering van vast bedrag in één keer	16%
Te veel onduidelijkheid over de mogelijkheden	12%
Inconsequentie en willekeur in de beoordeling van aanvragen	10%
PBB wordt te weinig gebruikt/er blijft te veel budget liggen	9%
Er zou geen grens mogen zitten aan het geld dat een medewerker in zichzelf wilt investeren	9%
PBB is vast bedrag dat voor iedereen hetzelfde is zonder rekening te houden met behoeften	9%
PBB is ongeschikt voor oudere medewerkers	7%
Administratieve afhandeling is te omslachtig	4%

* De percentages tellen niet op tot 100% omdat de betreffende respondenten meerdere redenen konden aanvoeren.

De meest genoemde reden is dat de voorkeur uitgaat naar een algemeen budget waaruit activiteiten worden betaald in plaats vanuit een persoonlijk budget. Een tweede reden die is aangevoerd is dat de betreffende werknemers geen volledige vrijheid in de besteding van het PBB ervaren. In hun optiek zijn de werkgever c.q. leidinggevendenden toch leidend voor de activiteiten die met het PBB gefinancierd kunnen worden. Daarnaast heeft een deel van de respondenten – in het verlengde hiervan – de voorkeur voor een systematiek waarbij het budget in één keer uitgekeerd wordt, zodat de werknemers dit naar believen kan besteden (in plaats van een budget dat door de werkgever ‘beheerd’ wordt en waarvoor elke besteding goedgekeurd moet worden).

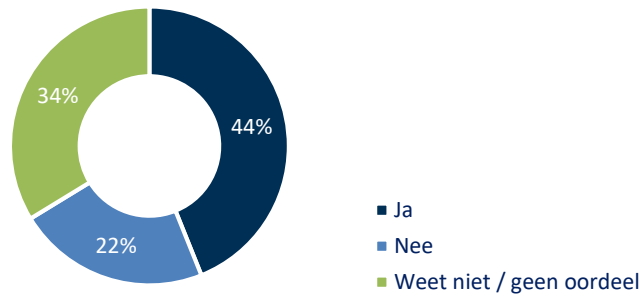
Onduidelijkheden in de bestedingsmogelijkheden en (vermeende) willekeur in de beoordeling van verzoeken voor de inzet van het PBB door leidinggevendenden werd door ongeveer één op de tien respondenten aangevoerd als reden om geen belang te hechten aan voortzetting van het PBB.

Ook onder de geraadpleegde managers, OR-leden en P&O-functionarissen bestaat veel draagvlak voor voortzetting van deze cao-maatregel. Respectievelijk 90%, 84% en 80% hechten belang aan voorzetting van het PBB. Daar waar een enkele respondent het PBB liever ziet verdwijnen, wordt dikwijls genoemd dat het PBB te hoge administratieve lasten met zich meebrengt of dat er met het PBB te veel discussie ontstaat over waar het budget wel of niet aan besteed kan worden.

Wensen voor aanpassingen

Mochten de sociale partners besluiten om het PBB in de toekomst voort te zetten, dan kan dit ook aangegrepen worden om mogelijk aanpassingen in de regeling door te voeren. Aan de respondenten die voorstander zijn voor voortzetting van het PBB hebben we de vraag gesteld in hoeverre zij wensen op dit punt hebben. Uit de onderstaande figuur komt naar voren dat een derde van de respondenten deze vraag niet kon beantwoorden.

Figuur 6.6 Wenselijke aanpassingen volgens voorstanders voortzetting PBB (N=2.122)



De volgende wensen werden daarbij geuit (waarbij we ons beperkt hebben tot wensen die 15 keer of meer naar voren kwamen):

- uitbreiden van bestedingsmogelijkheden, bijvoorbeeld mogelijkheid om materialen (met name fiets) aan te schaffen, budget voor thuiswerkplek, meer mogelijkheden op gebied van vitaliteit. Deze wens wordt relatief vaak aangedragen door oudere medewerkers: bijna een kwart van de respondenten die dit naar voren brengt is 60-plusser (tegenover 15% in de totale populatie respondenten) (204 keer genoemd);
- verhogen van het PBB-budget (203);
- geven van een duidelijker kader voor bestedingsdoelen en gebruik PBB (139);
- meer vrijheid voor werknemers om PBB naar eigen wensen te besteden (123);
- niet een vast bedrag dat voor iedereen hetzelfde is, maar rekening houden met de behoeften van medewerkers (100);
- betere informatievoorziening over het doel en bestedingsmogelijkheden van het PBB (57);
- verkorten van de bestedingsperiode van vijf jaar (51 keer genoemd);
- afschaffen van een vaste bestedingsperiode en kiezen voor een opbouw van 1.000 euro per jaar (36);
- aanzetten tot een actieve(re) houding van de werkgever in het stimuleren van gebruik van PBB, bijvoorbeeld door een verbinding te leggen met een persoonlijk opleidingsplan (24);
- direct toegang krijgen tot administratieve systeem om op elk moment inzicht te krijgen in stand van zaken rondom besteding eigen budget (19).

Onder de geraadpleegde managers, OR-leden en P&O-functionarissen zijn de aandelen respondenten die wensen hebben om aanpassingen in de regeling door te voeren groter dan onder de medewerkers, namelijk respectievelijk 67%, 85% en 67%. Zij geven vooral aan dat ze meer kaders zouden willen voor de invulling van het PBB. Er heerst nog vaak onduidelijkheid over waar het PBB wel of niet voor kan worden ingezet. Aan de voorkant moet helder zijn waar het PBB voor kan worden ingezet opdat discussie in een later stadium van de aanvraag voorkomen wordt. Dit geldt met name op het gebied van vitaliteit. Veelgenoemd is het voorbeeld van het sportschoolabonnement. Vanuit een medewerker beredeneerd draagt zo'n abonnement bij aan de vitaliteit, terwijl veel werkgevers hier niet in meegaan. Enkele respondenten pleiten er zelfs voor om activiteiten gerelateerd aan de vitaliteit in het geheel niet meer vanuit het PBB te vergoeden, maar om daar een aparte faciliteit voor op te zetten. Een aantal respondenten merkt verder op dat de bestedingsstermijn van vijf jaar te lang is, en dat zij deze graag zien worden verkort tot drie of één jaar met daarbij wel een correctie voor het bedrag. Tenslotte geeft een aantal P&O-functionarissen aan dat ze graag de administratieve last verminderd zien, met bijvoorbeeld hulp van een systeem of tool.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk formuleren we allereerst de conclusies die aan de hand van de voorgaande bevindingen kunnen worden getrokken (paragraaf 7.2). Vervolgens presenteren we in paragraaf 7.3 de bouwstenen voor de toekomst in de vorm van concrete aanbevelingen.

7.2 Samenvattende conclusies

Sinds 1 januari 2016 hebben medewerkers binnen de sector waterschappen recht op een zogenoemd Persoonsgebonden basis budget (PBB). Zij kunnen daarmee in vijf jaar minimaal 5.000 euro besteden aan activiteiten die bijdragen aan hun ontwikkeling, loopbaan en vitaliteit. Met dit PBB beogen de sociale partners om de persoonlijke ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van medewerkers te bevorderen en hen daarbij meer zelfregie te geven. Dit laatste door medewerkers zelf zeggenschap over hun budget te geven.

Op verzoek van het A&O-fonds Waterschappen heeft Bureau Bartels een externe evaluatie van bovenstaand instrument uitgevoerd. Daartoe zijn 10 managers, 32 OR-leden en 30 P&O-functionarissen geraadpleegd. Verder vulden in totaal 2.845 medewerkers van waterschappen – namelijk 209 leidinggevenden en 2.636 overige medewerkers – een digitale vragenlijst in.

Gebruik PBB

Aan de hand van gegevens die vanuit de waterschappen aangereikt zijn, is inzicht verkregen in het gebruik van het PBB in 2019. In dat jaar heeft 34% van alle medewerkers één of meerdere bestedingen vanuit hun PBB gedaan, een fractie minder dan in 2018 (36%). Gemiddeld werd vanuit het PBB 1.300 euro per gebruiker besteed (tegenover 1.400 euro in 2018). In 2019 hebben de waterschappen ongeveer 0,9% van de totale loonsom aan het PBB besteed, terwijl dit bij het collectief opleidingsbudget om een aandeel van 1,9% ging.

Van alle 'unieke' medewerkers die in de periode 2016-2019 werkzaam zijn/waren in de sector waterschappen heeft 57% hun PBB geheel of gedeeltelijk aangewend. Medewerkers van middelbare leeftijd, met een vast contract, die al langere tijd bij het waterschap werken en hoger opgeleid zijn, maken iets vaker gebruik van het PBB dan andere medewerkers. Gemiddeld kwam de PBB-besteding voor die periode uit op 2.189 euro. Een klein deel (van 4%) had eind 2019 hun volledige PBB besteed. Geschat wordt dat in de eerste vier jaren van het instrument in de totale sector een investering van 20,85 miljoen euro is gedaan via het PBB.

Aangetekend dient te worden dat op alle bovenstaande kerncijfers rond het gebruik van het PBB grote verschillen worden waargenomen tussen organisaties binnen de sector.

Implementatie PBB bij waterschappen

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de implementatie van het PBB binnen hun organisatie. De evaluatie wijst uit dat zij het PBB uiteenlopend positioneren binnen het organisatiebeleid en het 'speelveld' voor de bestedingsmogelijkheden verschillend afbakenen. Aan de ene kant positioneren waterschappen het PBB binnen een open leercultuur waarbij volledige vrijheid en regie wordt gegeven aan medewerkers om hun budget in te zetten. Leidinggevenden vervullen in dit type organisaties niet zozeer een controlerende rol rondom de inzet van het PBB, maar een coachende rol om werknemers te helpen met het formuleren van

leerdoelen en het maken van keuzes in te financieren activiteiten. Aan de andere kant zijn er waterschappen die uitsluitend de tekst van de cao-maatregel intern hebben gecommuniceerd en nauwelijks richting of stimulansen geven aan medewerkers voor de inzet van hun PBB.

Zes op de tien waterschappen heeft een bestedingskader voor het PBB-instrument geformuleerd, meestal met algemene 'spelregels' voor de inzet van het budget en soms met een concrete lijst van activiteiten waaruit gekozen kan worden (en die per definitie uit het PBB betaald worden). Bij vier op de tien waterschappen is een bestedingskader achterwege gelaten. Er is geen relatie aangetroffen tussen het hebben van een bestedingskader en de mate van PBB-gebruik. Overigens is een derde van de leidinggevenden niet tevreden met het kader zoals dat in zijn of haar organisatie wordt gehanteerd voor het PBB, omdat dit te beperkt, te onduidelijk of te weinig duidelijkheid geeft over het onderscheid met het collectief opleidingsbudget.

Hoewel het primaat voor de besteding van het PBB bij de individuele medewerker ligt, stelt 83% van de waterschappen aanvullende voorwaarden voor de inzet van dit budget. Deze voorwaarden hebben vooral betrekking op het beperken van het gebruik tot werk- of loopbaangerichte activiteiten, uitsluiten van de aanschaf van fysieke middelen en abonnementen en van verzekerbare activiteiten (bijvoorbeeld consult bij fysiotherapeut of psycholoog). Deze inperkingen hebben vooral betrekking op het thema vitaliteit.

Vier op de vijf waterschappen hanteert naar eigen zeggen een strikte scheiding tussen het collectief opleidingsbudget en het PBB. Daar waar dit niet het geval is wordt voor elk verzoek vanuit medewerkers gekeken welk budget het beste ingezet kan worden. Soms wordt een activiteit deels vanuit het collectieve budget en deels met de inzet van het PBB gefinancierd.

Twee 'sporen' worden door waterschappen vooral ingezet om medewerkers te informeren over de mogelijkheden van het PBB, namelijk leidinggevenden en intranet. Dat vooral leidinggevenden een rol vervullen bij het stimuleren van het gebruik van het PBB, bevestigt 92% van de geraadpleegde leidinggevenden. Vooral verschillende gespreksmomenten worden benut om het PBB aan de orde te stellen. Daarnaast treedt een aanzienlijk deel het verzoek vanuit medewerkers welwillend tegemoet. De meerderheid zegt ook medewerkers te helpen met het bepalen van het bestedingsdoel voor hun PBB. Dit wordt ook vanuit de overige medewerkers bevestigd: zij die hierbij ondersteuning kregen ervaren dit vooral van hun leidinggevende. 80% van hen was positief tot zeer positief over de verkregen hulp vanuit de leidinggevende.

Het stimuleren van het gebruik gaat overigens niet probleemloos: 80% van de leidinggevenden ervaart hierbij namelijk knelpunten. Deze knelpunten hebben vooral betrekking op een gebrek aan inzicht bij medewerkers in mogelijkheden en ervaren noodzaak om in zichzelf te investeren, onduidelijkheden in het bestedingskader en 'concurrentie' van het collectief budget (waaruit verzoeken ook betaald kunnen worden). Drie op de tien leidinggevenden heeft in 2019 ervaring met afwijzing van verzoeken opgedaan. Bij 6% van de niet-gebruikers was een afwijzing de aanleiding waarom zij (nog) geen beroep op hun PBB hadden gedaan.

Waterschappen hanteren bij de uitvoering van het PBB drie hoofdvarianten van aanvraagprocedures. In de eerste variant legt de medewerker een keuze aan de leidinggevende voor en toetst deze het verzoek aan het bestedingskader. Na het groene licht volgt dan de aanvraag en de administratieve vastlegging. De kern van de tweede variant is een afgebakend aanbod van activiteiten waarvoor standaard het PBB benut kan worden en geen aanvraag nodig is. De leidinggevende hoeft dan geen toestemming te geven. Bij de derde variant speelt de

leidinggevende een coachende rol bij het formuleren van het leer- of ondersteuningsdoel en wordt de inzet van het PBB in onderling overleg bepaald en vervolgens geadmistreerd. Voor het vastleggen van de PBB-bestedingen worden uiteenlopende systemen gehanteerd, van geavanceerde systemen waarin een werknemer op elk moment inzicht kan krijgen in het nog te besteden budget tot Excel-bestanden die niet of periodiek met de werknemers 'gedeeld' worden. Van alle gebruikers heeft 15% geen inzage in de stand van zaken van hun PBB.

De gebruikers zijn in ruime meerderheid (74%) positief over de wijze van aanvragen en beoordelen van hun bestedingsverzoek. Zij die neutraal of negatief oordeelden beargumenteerden dit doordat verzoeken in hun optiek niet altijd uniform worden beoordeeld, geen inzicht werd gegeven in de wijze van beoordeling en de leidinggevende overtuigd moest worden van het belang van hun PBB-besteding.

Achtergrond (niet-)gebruik

Van de geënquêteerde werknemers heeft drie op de tien op het moment van de evaluatie (nog) geen gebruik van hun PBB gemaakt. De meest genoemde redenen van niet-gebruik zijn dat ze geen geschikte activiteit kunnen vinden, nog niet zo lang bij de werkgever in dienst zijn (en nog geen gelegenheid tot gebruik hebben gehad) of een activiteit op het oog hebben waarvoor het PBB niet gebruikt kan worden. In aanvulling hierop voeren de andere respondentgroepen nog twee redenen aan, namelijk dat medewerkers van waterschappen al een grote 'cursusdruk' ervaren en dat er met name bij medewerkers in de buitendienst en oudere medewerkers minder interesse in investeren in de eigen ontwikkeling bestaat.

Van de geraadpleegde niet-gebruikers wil 29% het PBB in de nabije toekomst alsnog benutten, vooral voor cursussen/trainingen en in mindere mate voor een meerdaagse opleiding of verbetering van de vitaliteit. Een kwart is niet voornemens om hun PBB aan te spreken, terwijl bijna de helft van de niet-deelnemers niet weet of ze alsnog een beroep op het budget gaan doen.

De respondenten die het PBB wel gebruikt hebben, hebben dit vooral gedaan om zich in hun werk te verbeteren (71%) of om zichzelf te ontplooien (65%), op enige afstand gevolgd door het vergroten van de kansen voor interne doorstroom (44%) en verbetering van de vitaliteit (35%). Gemiddeld ging het om 2,5 activiteit per gebruiker, met name cursussen/trainingen, meerdaagse opleidingen en vitaliteitsbevorderende activiteiten.

Meer dan de helft van de gebruikers had niet volledig op het netvlies voor welke typen activiteiten het PBB ingezet kan worden, voor 10% was dit zelfs volledig onduidelijk. Het hebben van een bestedingskader levert niet per definitie meer duidelijkheid over de bestedingsmogelijkheden op bij de medewerkers. Bij waterschappen met een algemeen of concreet bestedingskader had 37% respectievelijk 34% van de gebruikers volledig zicht op de mogelijkheden, bij waterschappen zonder bestedingskader bedroeg dit aandeel 44%.

Succesfactoren die mogelijk bijdragen aan PBB-gebruik zijn vooral een organisatiecultuur waarin medewerkers zich vrij en gestimuleerd voelen om van de mogelijkheden van het PBB gebruik te maken en een (pro)actieve rol van de leidinggevende in ondersteuning van de medewerker wat betreft besteding van het PBB.

Waardering en effecten PBB

Het PBB kan op veel waardering van gebruikers rekenen: zij waarderen het feit dat zij over een eigen budget beschikken met een 8 als gemiddelde rapportcijfer. Ook voorgelegde kenmerken

van dit budget – persoonlijk budget, medewerker kiest besteding, doelen, hoogte budget en de bestedingsperiode – worden met een ruime voldoende gewaardeerd, zowel door gebruikers als managers, OR-leden en P&O-functionarissen. 71% van de gebruikers ervaart één of meerdere sterke punten van het PBB-instrument, waarbij de eerste twee bovenstaande kenmerken het vaakst werden genoemd. Meer dan de helft van de gebruikers (53%) ervaart (ook) zwakke punten. Onduidelijkheden in de bestedingsmogelijkheden en willekeur bij de beoordeling door leidinggevendenden zijn het vaakst genoemd.

Over de bestedingsperiode (van vijf jaar) lopen de meningen het meest uiteen. Een deel van de gebruikers vindt dit een sterk punt, omdat daardoor langere opleidingen te volgen zijn. Een ander deel is kritisch over het vervallen van het resterende budget na vijf jaar. Sommige P&O-ers pleiten voor een kortere periode, omdat zij 'spaargedrag' bij een deel van de medewerkers ervaren. Opvallend is dat bij sommige waterschappen de opvatting heerst dat de periode van vijf jaar geldt vanaf 1 januari 2016 en dat medewerkers die later ingestroomd zijn een kortere bestedingsperiode krijgen (namelijk tot eind 2020).

Dat het PBB-instrument effectief is blijkt allereerst uit het grote aandeel gebruikers dat met de inzet van hun budget hun persoonlijke doelen geheel of gedeeltelijk weet te halen (68%) en het kleine aandeel dat zijn of haar doelen niet heeft bereikt (9%). Van de resterende 23% van de gebruikers waarvoor dit nog niet bekend is, verwacht een ruime meerderheid het doelbereik alsnog in de nabij toekomst. De bereikte doelen zijn zeer uiteenlopend, afhankelijk van waarvoor het PBB ingezet wordt. Het meest genoemd zijn persoonlijke groei en ontwikkeling, meer vakinhoudelijke kennis en betere competenties en vaardigheden voor de huidige functie. Een vijfde van de respondenten voelt zich meer vitaal. Een vergelijkbaar aandeel heeft met de inzet van het PBB volgende stappen in de loopbaan gezet.

Verder blijkt uit de evaluatie dat medewerkers die het PBB gebruiken hiermee meer regie en verantwoordelijkheid over de eigen ontplooiing en loopbaan ervaren, gestimuleerd zijn om stappen in de eigen ontwikkeling te maken, gemotiveerd zijn om een cursus of opleiding te volgen en merken dat de werkgever beter gebruik kan maken van hun talenten. Elke van deze effecten wordt door ongeveer de helft van de respondenten ervaren. Vanuit de andere respondentengroepen wordt aangevuld dat zij meer bewustzijn over het belang van de eigen ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid ervaren en dat het PBB de dialoog tussen werkgever en de werknemer stimuleert. Wel moet bij de uitkomsten over de effectiviteit worden aangetekend dat nog niet iedereen met het instrument is bereikt: 43% van alle medewerkers heeft op het moment van de evaluatie nog geen besteding uit hun PBB gedaan.

Toekomst PBB

Twee derde van de gebruikers hecht veel belang aan het PBB, een kwart oordeelt hierover neutraal. Onder medewerkers die het PBB (nog) niet gebruikt hebben, vindt 39% het instrument toch belangrijk. Slechts 9% van de gebruikers en 18% van de niet-gebruikers hecht weinig belang aan het instrument. Een ruime meerderheid van de gebruikers ervaart het PBB als waardevolle aanvulling op het collectief opleidingsbudget en vindt het instrument ook goed aansluiten bij zijn of haar behoeften (74% en 72%). Onvoldoende aansluiting bij de behoeften wordt relatief vaak door oudere medewerkers ervaren.

Onder alle respondentengroepen bestaat een groot draagvlak voor voortzetting van het PBB. 75% van de medewerkers – zowel bij leidinggevendenden als overige medewerkers (gebruikers en niet-gebruikers) – is hier voorstander van. Voor slechts 10% van de medewerkers geldt dat zij

voortzetting niet nodig achten, terwijl 15% hierover geen mening heeft. Onder gebruikers is het aandeel voorstanders van voortzetting 82%, maar ook onder niet-gebruikers bestaat brede steun voor een PBB in de toekomst (59%). Bij de geraadpleegde managers, OR-leden en P&O-functionarissen bedroeg het aandeel voorstanders van voortzetting 90%, 84% en 80%.

Bij ruim vier op de tien medewerkers die voorstander van voortzetting zijn leven wel wensen voor aanpassingen in de maatregel. De top 3 bestaat uit uitbreiding van de bestedingsmogelijkheden, verhoging van het budget en een duidelijker kader voor de bestedingen. Dit laatste is ook vanuit de andere respondentgroepen aangevoerd. Vanuit de groep P&O-ers pleit een aantal gesprekspartners voor een kortere bestedingsperiode en minder administratieve lasten.

7.3 Aanbevelingen

Op grond van de voorgaande uitkomsten reiken we enkele bouwstenen aan voor de besluitvorming over de toekomst van het PBB. In het onderstaande presenteren we deze bouwstenen in de vorm van aanbevelingen. Daarbij formuleren we telkens eerst de aanbeveling en daaronder de onderbouwing om tot deze aanbeveling te komen.

1. Zet het PBB in de toekomst voort.

Toelichting

Vanuit de uitkomsten die met deze evaluatie zijn verkregen, zijn voldoende argumenten verkregen om een voorziening als het PBB in de toekomst voort te zetten. Een eerste argument is dat er bij de doelgroep behoefte is aan en waardering bestaat voor dit instrument. Bijna zes op de tien werknemers in de sector waterschappen heeft minimaal één besteding vanuit hun PBB gedaan. Deze gebruikers waarderen het instrument met gemiddeld rapportcijfer van een 8. Een tweede argument is dat de inzet van het PBB effectief is. Het PBB draagt ertoe bij dat medewerkers naar eigen mening in belangrijke mate hun persoonlijke doelen – met name op het punt van persoonlijke groei en beter functioneren in de huidige functie – realiseren. Ook draagt het gebruik van het PBB bij aan meer ervaren regie over en verantwoordelijkheid voor de eigen ontwikkeling, loopbaan en inzetbaarheid. Veel medewerkers ervaren door het budget ook een stimulans om op deze thema's concrete stappen te zetten. En 'last but not least' bestaat er onder elk van de respondentgroepen veel draagvlak voor voortzetting van deze cao-maatregel. Dit geldt zelfs voor niet-gebruikers, waarvan een deel alsnog gebruik van het PBB wil maken.

2. Overweeg voor een toekomstig PBB meer kaders voor bestedingen mee te geven.

Toelichting

De sociale partners hebben er bij de introductie van het PBB bewust voor gekozen om zo min mogelijk kaders op te leggen voor hoe medewerkers hun PBB kunnen gebruiken. Dit om waterschappen de ruimte te bieden om zelf een vertaling te maken naar het beleid van hun organisatie en wensen en behoeften van hun medewerkers. De consequentie van deze keuze is dat er grote verschillen tussen waterschappen bestaan wat betreft de wijze van implementatie en het gebruik van het PBB door hun medewerkers. Bovendien blijken eerder geconstateerde onduidelijkheden over de bestedingsmogelijkheden van het PBB – zie bijvoorbeeld de evaluatie van het A&O-fonds Waterschappen uit 2017 – nog steeds bij een deel van de doelgroep voort te bestaan. Bijna twee derde van de gebruikers weet niet of niet volledig voor welke typen bestedingen het PBB ingezet kan worden. Ook leidinggevenden en P&O-medewerkers geven signalen af dat nog steeds onduidelijkheden rondom de bestedingsdoelen van het PBB bestaan. Deze onduidelijkheden worden door alle respondentgroepen het vaakst als zwak punt van het

instrument genoemd.

Bij voortzetting van het PBB in de volgende cao-periode dienen de sociale partners dan ook de afweging te maken of zij meer richting dienen te geven over de mogelijkheden van het PBB. Dit door in de regeling een minimale 'set' aan typen bestedingen te formuleren waarvoor het instrument sowieso ingezet kan worden. Verder kunnen situaties waarbij het wel of juist niet voor de hand ligt om het PBB toe te staan (beter) worden toegelicht/geïllustreerd. Ook het versterken van de voorbeeldwerking – zie volgende aanbeveling – kan bijdragen aan een beter zicht bij medewerkers op de mogelijkheden van het PBB.

3. *Verspreid meer goede praktijken van PBB-bestedingen.*

Toelichting

Het zicht op de mogelijkheden van een toekomstig PBB – en daarmee het gebruik van een dergelijk instrument – kan ook bevorderd worden door verspreiding van goede voorbeelden van activiteiten die gebruikers met hun persoonlijk budget financieren. Door verschillende praktijksituaties te illustreren krijgen medewerkers die nog niet weten waarvoor zij hun budget in kunnen en willen zetten, inspiratie om vergelijkbare stappen te gaan zetten. Bij de introductie van het PBB is vanuit de sociale partners slechts één goede praktijk beschreven en uitgedragen. Een aantal waterschappen heeft intern goede praktijken naar hun medewerkers verspreid. Hieruit kan wellicht geput worden bij het opvolgen van deze aanbeveling.

4. *Vergroot het gebruik en de effectiviteit van het PBB bij oudere medewerkers.*

Toelichting

Uit de evaluatie zijn indicaties verkregen dat oudere medewerkers naar hun eigen mening in zekere zin 'begrenst' zijn in de mogelijkheden om hun PBB te besteden. Gezien het feit dat zij binnen afzienbare tijd afscheid nemen van hun werkzame leven, zijn 60⁺-ers minder genegen om hun PBB in te zetten voor hun zelfontplooiing en loopbaan. Deze groep medewerkers heeft dan ook een grotere voorkeur voor de inzet van hun PBB voor activiteiten die hun vitaliteit verbeteren. Juist op dit onderwerp sluiten waterschappen dikwijls bepaalde typen investeringen uit (zoals aanschaf van fysieke zaken, sportabonnementen en dergelijke). Oudere medewerkers zijn dan ook relatief vaker van mening dat het instrument minder goed aansluit bij hun behoeften.

Het bovenstaande kan bij een toekomstig instrument voorkomen worden door de gebruiksmogelijkheden op het gebied van vitaliteit en gezondheid voor alle medewerkers te verruimen of te bevorderen dat juist specifiek voor oudere medewerkers het 'speelveld' van het instrument wordt vergroot.

5. *Sta niet toe dat medewerkers geen inzage hebben in de stand van zaken van hun PBB en de financiële ruimte die zij nog kunnen benutten.*

Toelichting

Op het moment van de evaluatie had 15% van de gebruikers geen inzage in het bedrag dat zij tot dan toe vanuit hun PBB hebben besteed en – als 'spiegel' – welk bedrag zij (in ieder geval) nog kunnen besteden. De administratieve systemen van de betreffende organisaties zijn niet ingericht of niet toegankelijk voor medewerkers om dit inzicht op elk moment te krijgen. Dit is een belangrijke omissie en past niet bij de aard van het instrument zoals de sociale partners voor ogen hebben. Medewerkers kunnen namelijk niet zelf de regie over het budget hebben als zij geen inzicht in de bestedingsruimte van hun eigen PBB hebben.

6. Borg dat enkele misinterpretaties rondom het PBB niet voortduren.

Toelichting

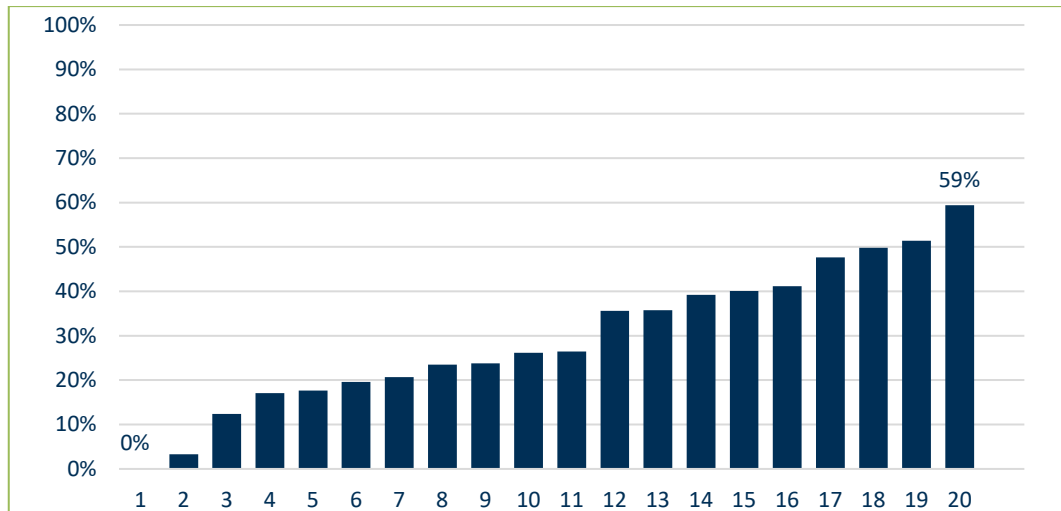
Bij het PBB hebben de sociale partners bewust veel vrijheid aan de waterschappen gegeven om het instrument te 'vertalen' naar hun organisatie. Dit heeft als voordeel dat waterschappen het PBB zelf konden aansluiten bij hun organisatiefilosofie en konden inbedden in hun beleid rondom ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid. Een nadeel is dat er soms onbedoelde interpretaties van de regeling zijn gemaakt die tot ongewenste 'ongelijke behandeling' van medewerkers in de sector leiden. Twee voorbeelden hiervan die in de resterende periode van het PBB en bij de mogelijke vormgeving van een nieuw instrument aandacht verdienen zijn:

- het hanteren van een kortere bestedingsperiode dan vijf jaar bij nieuw ingestroomde medewerkers: dit door de startdatum van het instrument (1 januari 2016) en niet de datum van instroom als vertrekpunt voor de duur van de bestedingsperiode te nemen;
- bij voortijdig vertrek van een medewerker binnen een bepaalde periode een deel van de PBB-besteding terug te laten betalen. Een dergelijke 'terugbetalingsregeling' past niet bij het persoonsgebonden karakter van de regeling en bij de mogelijkheden om het budget ook in te zetten voor een loopbaan elders.

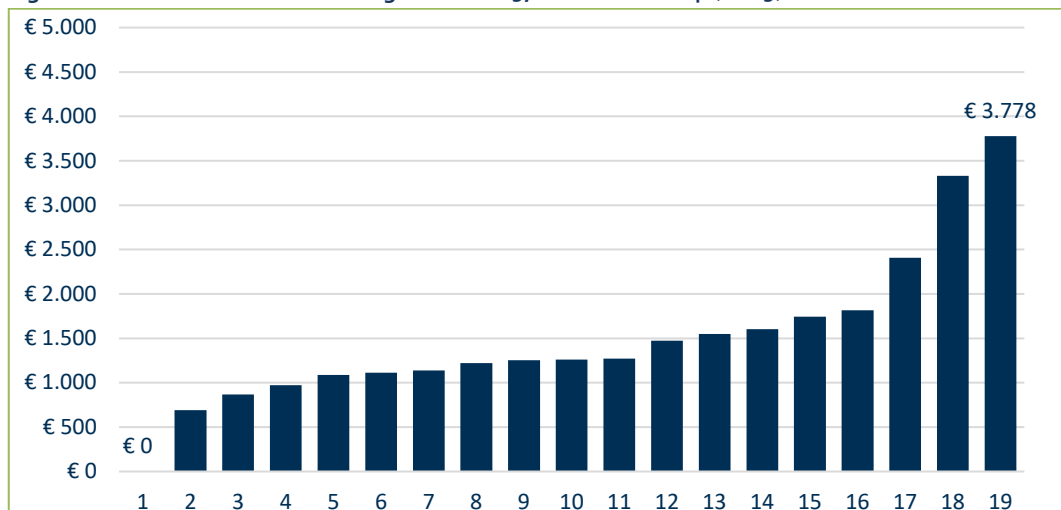
Bijlage I Verdiepende cijfers naar waterschap

Gebruik PBB 2019

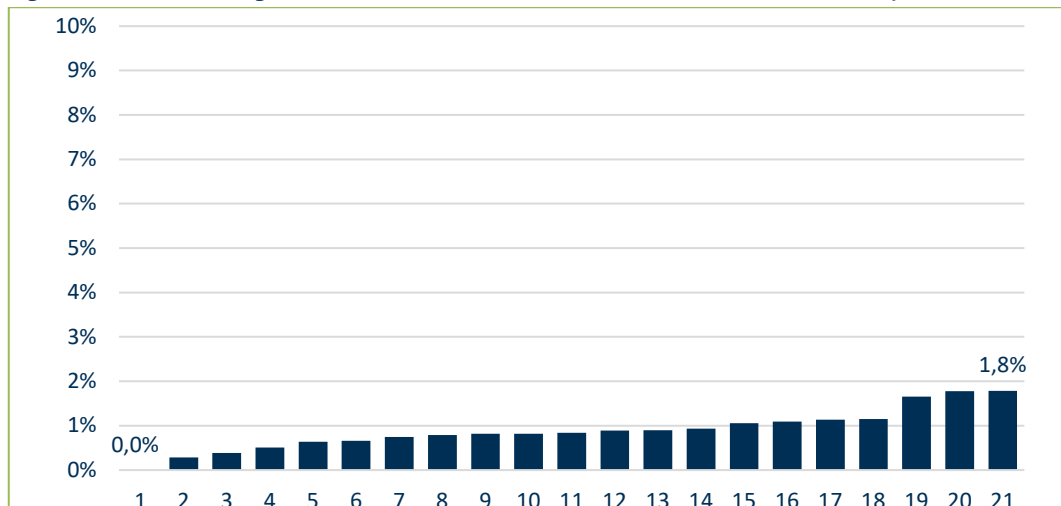
Figuur I.1 Aandeel gebruikers PBB in 2019, naar waterschap (N=20)



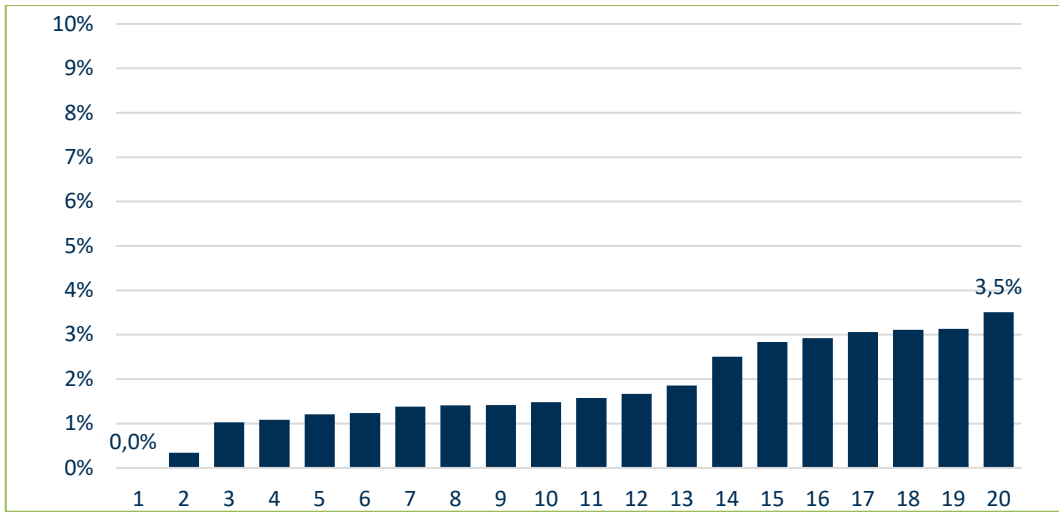
Figuur I.2 Gemiddelde besteding PBB in 2019, naar waterschap (N=19)



Figuur I.3 Besteding PBB als aandeel van totale loonsom in 2019, naar waterschap (N=21)

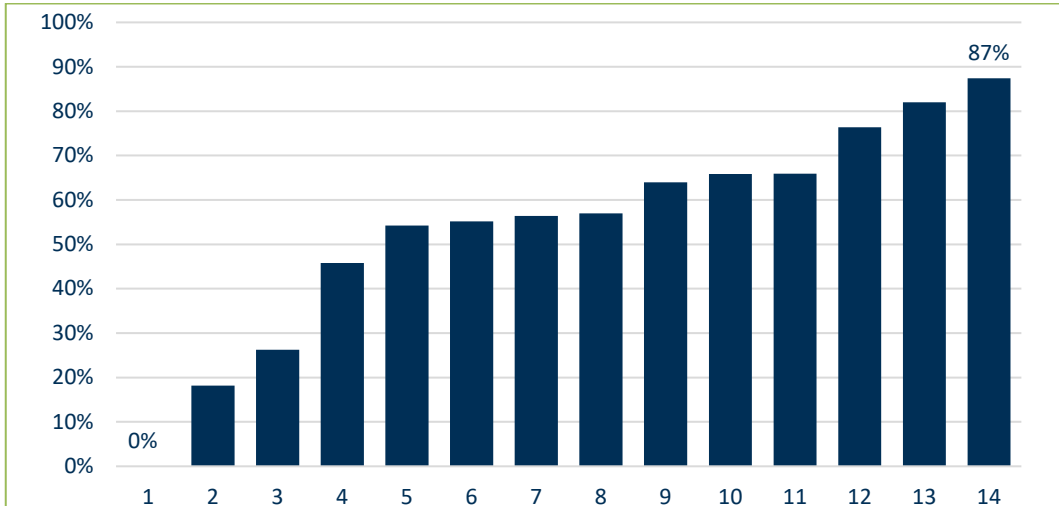


Figuur I.4 Besteding collectief opleidingsbudget als aandeel van totale loonsom in 2019, naar waterschap (N=20)



Gebruik PBB gehele periode tussen 2016 en 2019

Figuur I.5 Aandeel gebruikers PBB in periode 2016-2019, naar waterschap (N=14)



Figuur I.6 Gemiddelde besteding PBB in periode 2016-2019, naar waterschap (N=16)

