

Stichting
Albeda
Leerstoel

Stichting
ten Doles
Leerstoel

& comparative Public Sector
civil Service Reform

LEERSTOEL
OAM
ONDERWIJSARBEIDSMARKT

LEERSTOEL
Productiviteit
Publieke Sector



Staat van de Ambtelijke Dienst

De motiverende overheid anno 2017



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Richting
Albeda
LEERSTOEL

Richting
Van Dales
LEERSTOEL

comparative Public
&
Civil Service Reform

LEERSTOEL
OAM
ONDERNEMINGSGEBIED

LEERSTOEL
Productiviteit
Publieke Sector

CAOP ABP



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

STAD 2017 werd mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Staat van de Ambtelijke dienst 2017

VOORWOORD

De bijzondere leerstoelen van het CAOP brengen elke twee jaar de Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) uit. STAD biedt onafhankelijke en kritische beschouwingen over de ontwikkelingen in de overheid en combineert wetenschappelijke analyses met ervaringen uit de praktijk.

STAD 2017 is de vierde editie met als ondertitel 'De motiverende overheid'. Deze ondertitel heeft alles te maken met het tijdsgewricht waarin deze STAD uitkomt: aan het einde van de regeerperiode van kabinet-Rutte II, waarin beleid geïmplementeerd is onder de noemer 'participatiesamenleving'. De participatiesamenleving vraagt een grotere verantwoordelijkheid van de burger, en de overheid poogt met beleid en feitelijk handelen de burger daartoe te stimuleren. Dat vereist ook ander gedrag van de ambtenaar, namelijk meer stimulerend en motiverend gedrag richting de burger. De motiverende overheid is zowel richting burgers als ambtenaren stimulerend om de participatiesamenleving vorm te geven.

Aan het einde van de kabinetsperiode van Rutte II is het goed de balans op te maken van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden bij de ambtelijke dienst. Dat gebeurt in twee delen. Deel I gaat in op de veranderingen in relatie tot de voornemens uit het regeerakkoord. Deel II laat zien hoe gemeenten, provincies en waterschappen dit doorvertalen in personeelsbeleid en nieuwe werkwijzen. Daarmee heeft deze STAD een andere opzet dan de vorige editie. STAD 2015 gaf een vrij compleet overzicht van alle aspecten van de ambtelijke dienst en heeft nog altijd een hoge actualiteitswaarde. Door de balans op te maken van de kabinetsperiode van Rutte II bestrijken STAD 2015 en STAD 2017 samen de hele kabinetsperiode en bieden daarmee een goed overzicht op het totaal van de ontwikkelingen in de ambtelijke dienst tijdens Rutte II.

STAD 2017 is tot stand gekomen dankzij steun van het ministerie van BZK en het ABP. Wij danken de auteurs voor hun waardevolle bijdragen en het CAOP voor de coördinatie en begeleiding.

Jaap Uijlenbroek, hoogleraar Albeda Leerstoel

INHOUDSOPGAVE

STAAT VAN DE AMBTELIJKE DIENST 2017	1
1. INLEIDING: RUTTE II, EEN KABINETSPERIODE MET VEEL HERVORMINGEN MET GEVOLGEN VOOR OVERHEIDSORGANISATIES	9
<i>Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek</i>	
DEEL I	15
DE 'STAAT VAN DE AMBTELIJKE DIENST' NA KABINET RUTTE II	15
ONTWIKKELINGEN.....	17
2. OMVANG EN KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENST: ONTWIKKELINGEN IN DE KABINETSPERIODE RUTTE II IN PERSPECTIEF	19
<i>Prof. dr. Frits van der Meer</i> <i>Mr. dr. Gerrit Dijkstra</i>	
3. OVERHEIDSCAO'S NA RUTTE II: STILTE NA DE STORM?.....	41
<i>Prof. mr. Barend Barentsen</i>	
4. COLLECTIEF ARBEIDSVOORWAARDENOVERLEG IN DE PUBLIEKE SECTOR: WAT NA DE NORMALISERING?	53
<i>Prof. mr. Alexander de Becker</i>	
5. VIJFENTWINTIG JAAR INTEGRITEIT EN INTEGRITEITSBELEID: VAN DALES TOT RUTTE II	61
<i>Prof. dr. Zeger van der Wal</i>	
6. DIVERSITEITSBELEID TIJDENS KABINET-RUTTE II	75
<i>Prof. dr. Sandra Groeneveld</i>	
DEEL II	91
DE MOTIVERENDE OVERHEID	91
DUURZAAM INZETBAAR	93
7. RESULTATEN VAN EXPERIMENTEN MET HET ACTIEPROGRAMMA 'VITAAL VAKMANSCHAP' OMKEREN VAN MOTIVATIEVEROUDERING.....	95
<i>Dr. Jos Sanders</i>	

8. WATERSCHAPPEN STIMULEREN LOOPBAANONTWIKKELING	115
Duurzaam meanderen naar 2025	115
Interview Ingrid Blom-Meeusen	115
9. 'HEEL NORMAAL OM IEDERE DRIE TOT VIJF JAAR VAN FUNCTIE TE WISSELEN'	121
Interview drs. Olav Welling	121
10. LANGER GEMOTIVEERD DOORWERKEN: 'UITSTROOM VAN WERKENDEN BIJ OVERHEID EN ONDERWIJS: SELECTIE UIT DE POORT'¹	131
<i>Prof. dr. Frank Cörvers</i>	
<i>Dr. Janneke Wilschut</i>	
11. LANGER DOORWERKEN VRAAGT OM EEN NIEUWE KIJK OP DUURZAME INZETBAARHEID	143
<i>Drs. Diana Lettink</i>	
<i>Mr. Jan de Jong</i>	
<i>Drs. Riemer Kemper</i>	
KENNIS EN KUNDE VAN MEDEWERKERS VAN EEN MOTIVERENDE OVERHEID	153
12. NAAR EEN MOTIVERENDE SAMENWERKINGSRELATIE TUSSEN PUBLIEKE PROFESSIONALS EN BURGERS	155
<i>Dr. Niels-Ingvar Boer</i>	
<i>Dr. Corina Hendriks</i>	
13. DE MOTIVERENDE OVERHEID EN EU-ACTIVITEITEN	169
Een genuanceerder beeld over de waardering van EU-werk.....	169
<i>Dr. Caspar van den Berg</i>	
<i>Prof. dr. Ellen Mastenbroek</i>	
<i>Prof. dr. Sebastiaan Princen</i>	
14. INSPELEN OP VERANDERENDE MAATSCHAPPELIJKE VRAAG EN BEHOEFTE VAN MEDEWERKERS	181
'Je hebt met elkaar een psychologisch contract'	181
Interview drs. Piet Sennema	181
15. MEDEWERKERS MOETEN GEEN FUNCTIES MAAR ROLLEN VERVULLEN	187
Interview Feiko Hielkema.....	187

INHOUDSOPGAVE

16. GEMEENTEAMBTENAAR ZELF AAN HET STUUR VAN DE LOOPBAAN	193
Interview drs. Karin Sleeking	193
17. SLIM MET SWITCH STIMULEERT FUNCTIERUIL	201
Inspiratie door in elkaars keuken te kijken.....	201
Interview Anneke van Londen.....	201
18. E-LEARNING IS ECHT EEN SUCCESVERHAAL	207
Interview drs. Peter Smits.....	207
MEDEZEGGENSCHAP IN EEN MOTIVERENDE OVERHEID	217
19. MOTIVERENDE MEDEZEGGENSCHAP	219
<i>Mr. Danielle Haenen</i>	
<i>Drs. Tineke Visser</i>	
20. VERNIEUWENDE MEDEZEGGENSCHAP IN HENGELO	231
De or als regisseur van werknemersparticipatie	231
Interview Ineke Nijhuis.....	231
21. KAASSCHAAFMETHODE TAST MOTIVATIE MEDEWERKER AAN	239
Interview Johan Remmits en drs. Gemma Sweeren	239
22. 'PERSONEELSZORG OM AMBTENAAR MOBIEL TE MAKEN VOOR LOOPBAANSTAPPEN'	249
Interview Marco Ouweland MBA	249
23. DE MOTIVERENDE OVERHEID IN DE REGIO	259
Ervaringen van de werkplaats arbeidsmarktbeleid in Metropoolregio Eindhoven.....	259
<i>Prof. dr. Marc van der Meer</i>	
<i>Mr. Paul van Leeuwen</i>	
AUTEURSREGISTER.....	273

INTERVIEWS: LOEK KUSIAK

Freelance journalist/tekstschrijver

1. Inleiding: Rutte II, een kabinetsperiode met veel hervormingen met gevolgen voor overheidsorganisaties

Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek
Universiteit Leiden, CAOP
Bijzonder hoogleraar Albada Leerstoel / CAOP

RUTTE II, EEN KABINETSPERIODE MET VEEL HERVORMINGEN MET GEVOLGEN VOOR OVERHEIDSORGANISATIES

Met de verkiezingen op 15 maart 2017 werd het op 5 november 2012 beëdigde kabinet-Rutte II demissionair. Rutte II heeft in het verlengde van de kredietcrisis die in 2008 uitbrak veel hervormingen doorgevoerd. Het regeerakkoord *Bruggen slaan* kondigde grote hervormingen aan in de zorg, de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het buitenlands beleid en de energiemarkt. Daarnaast werd in het regeerakkoord de keuze gemaakt om uit te gaan van een overheid die de burger niet als consument ziet, maar als burger, die soms moet worden geholpen en tegelijkertijd de ruimte moet krijgen om initiatieven te nemen. Tevens sprak het regeerakkoord uit dat de overheid een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening moet leveren. Naast vergaande digitalisering van de dienstverlening stelde het regeerakkoord dat hoogwaardige dienstverlening alleen kan indien er meer ruimte en waardering voor vakmanschap ontstaat, voor de ambtenaren die in de voorste linie staan: de politie, het onderwijs en de zorg. Vertrouwen, ruimte en voldoende tijd werden als belangrijke randvoorwaarden daartoe genoemd en het voornemen werd uitgesproken niet toe te geven aan de reflex om na een incident te reageren met nieuwe regelgeving. Ook werd het voornemen geuit om bewezen vakmanschap te belonen met minder verantwoording afleggen en minder controle.

Beter maatwerk leveren

De grote hervormingen op het terrein van de zorg raken de verhoudingen tussen gemeenten en de rijksoverheid. Het idee achter de decentralisatie van zorgtaken is dat gemeenten dichterbij de burger staan en daardoor beter maatwerk kunnen leveren. De nieuwe taken die gemeenten krijgen toebedeeld in het regeerakkoord nopen ook tot aanpassingen in het bestuur. In het regeerakkoord is het langetermijnperspectief opgenomen van vijf landsdelen, waarin de waterschappen opgaan en gemeenten met een minimale omvang van 100.000 inwoners. Dit om de medeoverheden te organiseren op een 'passende schaal', gegeven de nieuwe taken die ze krijgen. Als eerste stap in het langetermijnperspectief wordt aangekondigd de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samen te voegen. Met gemeenten wordt het gesprek gestart om toe te werken naar de schaalvergroting.

Ten aanzien van de rijksoverheid wordt aangekondigd de door Rutte I in gang gezette ontwikkelingen onder de noemer 'Compacte rijksdienst' af te ronden en daarbij een verbreding te zoeken naar de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Daarbij wordt aangegeven te onderzoeken of ZBO nog wel een passende organisatievorm is en wordt aangekondigd de product- en bedrijfsschappen op te heffen. Ten aanzien van het personeelsbeleid zijn enkele voornemens opgenomen. Het stra-

tegisch personeelsbeleid dient gericht te zijn op 'voortdurende kwaliteitsverbetering, het flexibiliseren van de organisatie en het verminderen van de coördinatielagen'. Minimaal 30 procent van de hogere leidinggevende functies, de Algemene Bestuursdienst-functies, dient door vrouwen te worden vervuld. Ten slotte is het voornemen het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming te brengen met het ontslagrecht in de markt, evenals de secundaire arbeidsvoorwaarden, die meer marktconform moeten worden. In dit verband is het belangrijk te melden dat het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren dat in 2010 is ingediend, in de kabinetsperiode van Rutte II tot afronding komt (publicatie in de *Staatscourant* in maart 2017).

Het kabinet-Rutte II had met dit pakket aan maatregelen een forse ambitie voor de publieke dienst: veel beleidsinhoudelijke veranderingen met grote uitvoeringsconsequenties en daarmee effecten voor de overheidsorganisatie. Het kabinet-Rutte I had ook al forse taakstellingen doorgevoerd, wat de Algemene Rekenkamer ertoe had gebracht een onderzoek te starten naar de effecten van bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties. Dat in januari 2013 uitgebrachte rapport¹ had als aanleiding de stapeling van bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties door opeenvolgende kabinetten en de daarmee samenhangende zorg over de effecten op de kwaliteit van de uitvoering. Hoofdconclusie

¹ Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*, 24 januari 2013, Den Haag.

was dat taakstellingen uitvoeringsorganisaties aanzetten tot efficiënter werken, maar dat dit ook gepaard kan gaan met een verschraling van de dienstverlening en erosie van de kwaliteit.

De motiverende overheid

In deel I van de *Staat van de Ambtelijke Dienst* worden de effecten van de kabinetsperiode Rutte II in beeld gebracht aan de hand van vier invalshoeken: de omvang en de kwaliteit van de ambtelijke dienst, ontwikkelingen in arbeidsvoorwaarden en arbeidsvoorwaardenoverleg, integriteit en integriteitsbeleid, en diversiteit.

Er zijn in de kabinetsperiode Rutte II veel veranderingen gerealiseerd: de decentralisaties zijn doorgevoerd en gemeenten en provincies hebben de veranderingen aangegrepen om nieuwe werkwijzen te introduceren. De ambitie ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van Nederland is niet gelukt: opschaling van gemeenten en waterschappen heeft wel plaatsgevonden, maar in het gebruikelijke proces 'van onderop'. Ten aanzien van de provincies is het niet gelukt om stappen te zetten. De product- en bedrijfschappen zijn wel opgeheven.

Deel II van deze *Staat van de Ambtelijke Dienst* heeft de titel 'De motiverende overheid'. Tijdens het kabinet-Rutte II is het woord 'participatiesamenleving' in zwang geraakt. In het regeerak-

koord wordt het nog niet gebruikt, maar in de in 2013 uitgesproken troonrede heeft het een voornaam plaats. De participatiesamenleving vraagt meer eigen verantwoordelijkheid van de burger, waarbij de burger er niet van uit kan gaan dat de overheid alles regelt. Alleen zij die echt hulp nodig hebben, kunnen op de overheid rekenen. Dit vraagt ander gedrag van burgers en van de overheid en daarmee van ambtenaren: meer stimulerend en motiverend gedrag, zodat de burger die eigen verantwoordelijkheid ook gaat nemen.

Daarnaast zijn er nog andere ontwikkelingen die gevolgen hebben voor overheidsorganisaties en de eisen die aan ambtenaren worden gesteld. Bijvoorbeeld vergrijzing in het ambtelijk apparaat, de noodzaak om een aantrekkelijke werkgever te blijven voor jongere medewerkers en de behoefte aan een meer flexibele organisatie, zodat benodigde organisatieveranderingen snel kunnen worden gerealiseerd. Daarmee dient het personeelsbeleid ook stimulerend te zijn voor ambtenaren om te komen tot de gewenste nieuwe werkwijze.

Centraal in deel II staat het personeelsbeleid en de wijze waarop in de praktijk met alle veranderingen is omgegaan. Meer theoretische hoofdstukken worden afgewisseld met interviews met ambtenaren die werken bij gemeenten, provincies en waterschappen. Daaruit blijkt dat het kabinetsbeleid ook daadwerkelijk doorwerkt op de werkloer

van gemeenten, provincies en waterschappen en leidt tot nieuwe werkwijze en nieuwe omgangsvormen. Daarbij komen het kabinetsbeleid en de meer autonome ontwikkelingen bij elkaar.

Deel I.

De 'Staat van de ambtelijke dienst' na Kabinet Rutte II

Ontwikkelingen

2. Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst: ontwikkelingen in de kabinetsperiode Rutte II in perspectief

Prof. dr. Frits van der Meer
Universiteit Leiden, CAOP
Bijzonder hoogleraar Comparative Public Sector
and Civil Service Reform.

Mr. dr. Gerrit Dijkstra¹
Universiteit Leiden
Universitair docent

1. INLEIDING

Aangezien de periode van het kabinet-Rutte II erop zit, is het interessant te bekijken wat deze regeerperiode heeft opgeleverd voor wat betreft de omvang en de kwaliteitsbevordering van het overheidspersoneel (zie ook Kas, 2016). Voor de kwantitatieve bepaling maken we gebruik van het begrip ‘civil service system’. Hierbij wordt uitgegaan van een diversiteit aan organisaties in de publieke sector en een variëteit aan typen en vormen van werkgelegenheid. De inhoud van dit ‘civil service system’ en de argumentatie achter het gebruik ervan leggen we in de volgende paragraaf uit. Het merendeel van de beschikbare gegevens loopt tot het einde van 2016, vlak voor de verkiezingen. Waar mogelijk hebben we geprobeerd om aan de hand van al beschikbare gegevens en voorlopige CBS cijfers de situatie ook in het eerste kwartaal van 2017 te duiden.

Om de ontwikkelingen ten tijde van het kabinet-Rutte II (2012-2017) in het juiste perspectief te plaatsen, maken we een vergelijking met Rutte I (2010-2012), het kabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV, en de daaraan voorafgaande kabinetten.² De keuze voor een vergelijking met het beleid en de praxis van deze kabinetten vindt een basis in de overweging dat mogelijke effecten niet alleen het gevolg zijn van een onderscheiden politieke samenstelling, maar ook hun oorsprong kunnen vinden in een

¹ Frits van der Meer en Gerrit Dijkstra zijn werkzaam bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden in Den Haag en bij het Centre for Public Sector Reform.

² Op een enkele plek nemen we ook Kok I (1994-1998) en Kok II (1998-2002) mee, uit de periode voorafgaande aan wat wel de politieke waterscheiding na paars wordt genoemd.

gevoelde noodzaak tot bezuiniging en de crisisbestrijding. Deze twee typen factoren zijn relevant om veranderingen op ons terrein gedurende in ieder geval de korte en middellange termijn te verklaren.³ Typerend voor de periode na 2002 is een vrijwel aanhoudend bezuinigingsbeleid geweest; in ieder geval waar dit het openbaar bestuur betreft. Een geval apart is de bestrijding van de bancaire crisis en de gevolgen ervan voor de overheden ten tijde van het kabinet-Balkenende-Bos (2007-2010) geweest. Toen lijkt in het eerste begin voor een expansief beleid gekozen te zijn. Een opmerking moet worden gemaakt bij de keuze voor de kabinetstermijnen als ordening van de presentatie en analyse van gegevens. We gaan niet uit van een 'rijkscentrische' benadering. Zoals uit het onderstaande zal volgen, is er breder scala aan verklarende factoren aan te wijzen waar het de oorzaken van veranderingen in de omvang en het kwaliteitsbeleid van het openbaar bestuur betreft.

Naast deze kwantitatieve aspecten kijken we ook, zij het in het kort, naar de kwalitatieve aspecten: de verbetering van het niveau van het ambtelijk apparaat en de aanpassing van dat apparaat aan de eisen van een veranderende samenleving en openbaar bestuur. Immers, nog steeds geldt, in ieder geval officieel in het overheidsbeleid, het adagium 'kleiner maar beter', zoals dat in de jaren '80 is gelanceerd. Of dat ook nu recentelijk feitelijk het geval mag zijn geweest, komt in de vierde para-

graaf aan de orde. Laten we nu eerst kijken naar de veranderingen in de omvang van het personeelsbestand van het openbaar bestuur, de publieke sector en het bredere publieke domein met een nadruk op de periode tussen 2006 en eind 2016.

2. CIVIL SERVICE SYSTEMS EN KWANTITATIEVE ANALYSE

Bij de analyse van de kwantitatieve ontwikkeling van het overheidsperoneel is het begrip 'civil service system'⁴ bruikbaar. Dit begrip, afkomstig uit de internationale vergelijkende bestuurswetenschappelijke literatuur, is ontwikkeld om personeelssystemen geworteld in diverse politiek-bestuurlijke stelsels te kunnen bestuderen en vergelijken (Bekke, Perry & Toonen, 1993; Van der Meer, Raadschelders & Toonen, 2015). Voor de beschrijving hieronder is het hier aangehangen uitgangspunt van belang dat personeel werkzaam in het publieke domein niet bij uitsluiting beperkt is tot wat wij in Nederland (momenteel nog) ambtenaren noemen (zie ook Dijkstra, Van der Meer & Van den Berg, 2016). Onder civil service systems wordt al het personeel in het publieke domein gerekend, ongeacht het (juridische) karakter van de aanstelling, ongeacht of het personeel aangesteld is op het eigen overheidsperoneelsbudget (hetzij op vaste aanstelling of flex- of inhuurcontracten) of ingeleend is wanneer de taken uitbesteed zijn aan externe organisaties, en ongeacht de sector (bijvoorbeeld openbaar bestuur en veiligheid,

³ Andere verklaringen en theorieën over de omvang van de publieke sector vragen om het gebruik van een lange termijnperspectief zoals de plateautheorie van Peacock en Wiseman, de Wet van Wagner of om een microanalyse op afzonderlijk organisatie- en zelfs afdelingsniveau (onder ander Baumol's cost disease, de budgetmaximalisatietheorie van Niskanen en de bureaushapingtheorie van Dunleavy).

⁴ Een civil service system wordt in de literatuur omschreven als een 'intermediary institution mobilizing human resources in the service of the state in a given territory'.

het onderwijs, de volksgezondheid of de zorg). Een civil service system bestaat dus niet alleen uit personeel met een ambtelijke aanstelling of overheidscontract. Er toe behoren ook: ingehuurd personeel; mensen die werken bij organisaties die uitbestede en verzelfstandigde publieke taken uitvoeren, wat de juridische basis van die organisaties ook mag zijn; participerende en coproducerende burgers; en mensen in het onderwijs, de verpleging en de zorgsector. Het interessante aan deze benadering is dat een krimp van het ambtelijk apparaat door bijvoorbeeld inhuur, uitbesteding, privatisering of verzelfstandiging niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot een verkleining van, maar wel tot een verschuiving binnen, het civil service system. Zelfs wanneer (de leiding van) een organisatie dat zou willen wordt het moeilijker om personeel te verstoppen (zie voor een beschrijving van) dit fenomeen Van der Meer & Roborgh Ambtenaren in Nederland uit 1993.

Gegeven de beperking van de omvang van deze bijdrage en de aard van het aanwezige cijfermateriaal, presenteren we de personeelontwikkeling van de verschillende overheden in het openbaar bestuur met inbegrip van de veiligheidssectoren vanaf 1994.⁵ De cijfers, waarin ook het personeel werkzaam bij de zelfstandige bestuursorganen is opgenomen, worden vanaf 2006 gegeven, aangezien de personeelsgegevens van zelfstandige bestuursorganen pas vanaf dat jaar beschikbaar zijn,

en wel in fte's. Voor de analyse van het personeel werkzaam in het bredere publiek domein (openbaar bestuur met veiligheid en ZBO, het onderwijs en personen werkzaam in de gezondheidszorg en zorgsectoren) presenteren we gegevens die afkomstig zijn uit de Nationale en (arbeids-) Rekeningen als gepubliceerd door het CBS vanaf eind 1970. Met een zekere voorzichtigheid geven we ook de omvang van de inhuur bij overheidsorganisaties, het personeel van bedrijven in het openbaar vervoer, publieke nutsvoorzieningen en stichtingen in de publieke sector. Deze categorie is gegeven de aard van het beschikbare materiaal het meest onzeker. Samen met de inzet van burgers en bedrijven bij de uitvoering van publieke taken, waarover helaas geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn⁶, vormt dit geheel het 'civil service system'.

3. KWANTITATIEVE VERANDERINGEN⁷ PERSONEELSOMVANG MET HET ACCENT OP 2006-2016

Een eerste analyse wijst op een personeelsstijging van het openbaar bestuur, inclusief veiligheid, van 2007 tot aan 2010. Binnen deze periode valt de financieel-economische crisis van 2008/2009 gedurende het kabinet-Balkenende-Bos. De stijging is opvallend, omdat dit kabinet in de operatie Vernieuwing Rijksdienst (VRD) het voornemen had de personele omvang van de rijksdienst te verminderen. Aangezien de VRD-krimp betrek-

⁵ In tabel 7 wordt 1970 als startpunt genomen omdat dit de verschuiving over de tijd binnen het publiek domein goed inzichtelijk maakt en met name de vermindering van het aandeel van het openbaar bestuur binnen het publiek domein..

⁶ De auteurs houden zich beschikbaar voor dit materiaal, dat mogelijk aanwezig is bij de lezers.

⁷ Op te merken valt dat de daling van 2009 op december 2010 het effect is van beleid in de nadagen van Balkenende IV. Echt specifiek kan dat worden in de analyse van het rijkspersoneel in tabel 4, waarin eveneens na 2009 de daling is ingezet.

king had op (delen van) de rijksdienst en niet op het gehele openbaar bestuur of publieke domein, moeten we hier voorzichtig in ons oordeel zijn. Hieronder komen we op specifieke onderdelen binnen het openbaar bestuur en het gehele publieke domein terug. In het laatste regeerjaar 2009/2010 van dit kabinet werden er overigens voornemens tot omvangrijke bezuinigingen ontwikkeld in twintig ambtelijke werkgroepen onder auspiciën van het ministerie van Financiën. Ook in de cijfers van 2009 op 2010 is die ombuiging zichtbaar. Overigens is de stijging in Balkenende-Bos geringer dan die in de nadagen van Kok II optrad. Die laatste vond plaats in een periode van hoogconjunctuur van 2000 tot en met 2002. De uitloop wat betreft de absolute aantallen zette zich voort in 2003, het eerste jaar van Balkenende I.⁸ Dit is niet zo opmerkelijk, aangezien het resultaat

van nieuw beleid met een tijdsvertraging optreedt. Daarop komen we ook in de verdere bespreking van het rijkspersoneel terug.

In Rutte I (2010) werd een omvangrijk bezuinigingsbeleid met ook de nodige personele consequenties ingezet, dat in Rutte II is voortgezet. Daarbij moet aangetekend worden dat tijdens de kortere zittingsduur van Rutte I (2010-2012) iets dieper in het personeelsbestand is gesneden dan tijdens Rutte II (2012-maart 2017). De daling werd in eerdere edities van de Staat van de Ambtelijke Dienst al belicht en heeft in juli 2017 nu ook publicitaire aandacht gekregen na een OECD publicatie *Government at a Glance 2017*, waarin aangegeven is dat het Nederlands openbaar bestuur het meest van de lidstaten in recente jaren is gedaald.

⁸ Kok I laat tot 1998 een daling zien.

Tabel 1: De veranderingen in de omvang van het personeel van het openbaar bestuur zonder ZBO-personeel van 1994 tot op heden (2016) in personen en fte.

Jaar	Werkzame personen op		Fte		Deeltijd-factor
1994	460.300	97.2	423.200	97.2	0.93
1998	450.400	95.1	417.600	95.9	0.93
2000	456.900	96.4	419.900	96.4	0.92
2001	473.800	100.0	438.100	100.6	0.92
2002	493.900	104.2	457.000	104.9	0.91
2003	494.100	104.3	456.100	104.7	0.91
2004	481.000	101.5	443.200	101.7	0.92
2005	472.300	99.7	432.200	99.2	0.92
2006	473.800	100.0	435.600	100.0	0.92
2007	472.800	99.8	434.600	99.8	0.92
2008	479.300	101.2	438.600	100.7	0.92
2009	488.400	103.1	447.400	102.7	0.91
2010	485.400	102.4	445.200	102.2	0.92
2011	475.000	100.3	435.700	100.0	0.92
2012	462.700	97.7	425.100	97.6	0.92
2013	454.200	95.9	418.300	96.0	0.92
2014	449.300	94.8	414.400	95.1	0.92
2015	444.700	93.9	412.800	94.8	0.93
2016	445.700	94.1	414.200	95.1	0.93

Bronnen: Van der Meer & Roborgh (1993); Van der Meer (2012, 2015); Van der Meer & Dijkstra (2012); Kerngegevens overheidspersoneel en Kerngegevens personeel overheid en onderwijs (1994-2001); Kennisbank Openbaar Bestuur (2001-2015): sector

openbaar bestuur en veiligheid (2001-2014) en totaal personeel (2015 en 2016).

De vervolgvraag luidt: is er een variatie te zien binnen het cluster openbaar bestuur en veiligheid? Immers, de afslankingsvoornemens van de rijksoverheid hoeven geen directe en gelijke consequenties te hebben voor de overige overheidslichamen. Ook andere factoren kunnen in deze sectoren effect sorteren op de personele omvang. Om dat te kunnen analyseren, is in tabel 2 de personeelsontwikkeling van het openbaar bestuur uitgesplitst naar de sectoren Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, rechterlijke macht, politie en defensie.⁹ Binnen dat openbaar bestuur valt op dat de gemiddelde teruggang sinds 2012 3,7 procent is. De omvang van de rijksoverheid blijft nagenoeg onveranderd. Defensie en politie krimpen met respectievelijk 8,0 en 4,7 procent. Dat laatste is overigens een trendbreuk met de vorige jaren van stijging. Gemeenten en provincies hebben te maken gehad met een sterkere daling dan gemiddeld met respectievelijk 11,6 en 13,8 procent.

Opgemerkt moet worden dat de zeer sterke stijging van de gemeenschappelijke regelingen (34,5 procent) vooral van de gemeenten, maar ook de provincies en waterschappen afkomstig is. Corrigeren we het gemeentelijke cijfer voor deze toename van de gemeenschappelijke regelingen, dan is er nog steeds een gemeentelijke daling te

⁹ Gekozen is voor de peiljaren 2006 (laatste jaar Balkenende II) en 2007 (laatste jaar Balkenende III). Het jaar 2007 vormt verder de start van Balkenende IV (Balkenende-Bos). Het kabinet Balkenende-Bos liep tot 2010. De jaren 2008 en 2009 markeren tevens de bancaire crisis. Het jaar 2010 vormt de start van Rutte I, 2012 de start van Rutte II en 2015 is het laatst beschikbare jaar met de Vanwege onderscheiden gegevensbronnen lopen cijfers in de tabellen 2 en 3 niet helemaal gelijk. Het verschil is bij defensie in 2008 een hoger cijfer in statistiek werknemers in openbaar bestuur en veiligheid in vergelijking tot statistiek werknemers in openbaar bestuur, veiligheid en onderwijs.

zien, maar dan van 4,3 procent. De substantiële gemeentelijke daling is vooral na 2009 ingezet als gevolg van de bezuinigingsnoodzaak na de crisis van 2008/2009. Hoewel het op dit moment moeilijker is vast te stellen, worden ook de financiële implicaties van de decentralisatieoperaties genoemd, waarvoor expertise in eerste instantie is ingehuurd en budget moest worden vrijgemaakt (Personeelsmonitor Gemeenten 2015). Naast regionalisering, verzelfstandiging en uitbesteding van taken zijn ook, mede als gevolg van de crisis, (nog) niet uitgevoerde of verkeerd ingeschatte woningbouw- en bedrijfsterreinprojecten maar wel gedane grondaankopen verantwoordelijk.

Voorts is ook de omvorming naar regiegemeenten van invloed op de daling van gemeenten geweest. Daardoor is de concrete uitvoering geregionaliseerd (bijvoorbeeld naar regionale uitvoeringsdiensten), op afstand gezet of uitbesteed.

Dat er bij het Rijk in het bijzonder betrekkelijk weinig lijkt te zijn gebeurd, is slechts schijn; wanneer we ook hier de analyse verlengen naar 2009, is het rijk met 5,3 procent gedaald. Rutte II lijkt tegen de grenzen zijn aangelopen, zoals we hieronder bij de bespreking van de kwalitatieve aspecten zullen bespreken.

Tabel 2: Ontwikkeling personeelsbestand Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (aantallen werkzame personen).

Sector	2006	2008	2009	2010	2012	2016
Rijk	120.287	123.335	123.599	122.537	116.997	117.107
Gemeenten	177.618	171.189	177.133	175.176	163.115	144.206
Provincies	13.337	13.003	13.284	13.217	12.179	10.499
Rechterlijke macht	3.371	3.546	3.619	3.692	3.564	3.338
Waterschappen	9.915	9.675	9.941	10.085	10.070	9.947
Gemeenschappelijke regelingen	19.533	24.705	26.250	28.195	30.843	41.473
Openbaar bestuur totaal	344.061	345.453	353.826	352.809	336.768	326.570
Defensie	71.009	67.527	69.377	68.956	61.770	56.833
Politie	59.247	62.246	65.298	64.531	65.440	62.346
Openbaar bestuur totaal (incl. sector Veiligheid)	474.317	475.226	488.501	486.386	463.978	445.749

Bronnen: Kerngegevens overheid: Trends & Cijfers werken in de publieke sector 2015 en 2016; Kennisbank Openbaar Bestuur, totaal cijfers.

In tabel 3 is de personeelsontwikkeling (in fte's) van de sectoren Rijk en veiligheid sinds 2006 weergegeven. Het verloop van beide onderdelen binnen de centrale overheid is van een nagenoeg gelijke orde van grootte. In het bijzonder daalt het personeel van de zelfstandige bestuursorganen in deze jaren sterk. Dat lijkt haaks te staan op de opvatting dat in het bijzonder de stabilisering/daling bij het Rijk tot stand is gekomen door een verzelfstandiging van taken en diensten. Dat is in deze jaren zeker niet het geval geweest. In de veiligheidssectoren is tot eind 2009 nog een stijging te zien en een forse daling daarna. Op te merken valt dat daarbinnen defensie sinds 2006 een voortdurende daling – met een versnelling na 2010 (Rutte I) – laat zien, terwijl de politie vooral na 2012 in de periode van Rutte II ook een forsere personeelsafname laat zien.¹⁰ Vergelijkenderwijs is in de kabinetsperiode van Rutte I de daling qua absolute aantallen en percentages het meest omvangrijk wanneer we rekening houden met de kortere zittingsduur van dit kabinet. Het lokaal bestuur komt qua daling netto gezien ongeveer

hetzelfde uit als de andere sectoren, met uitzondering van de zelfstandige bestuursorganen. De lokale krimp is vooral vanaf 2009/2010 scherp te noemen; hierboven zijn we al op de mogelijke verklaring ingegaan. De gegevens laten zien dat het Rijk van eind 2016 met 2.2% ten opzichte van 2006 is gedaald, waarbij het laatste jaar een lichte stijging is te zien. Bij het lokaal bestuur lijkt sinds 2014 de dalende lijn te zijn doorbroken, dat komt voornamelijk door een stijging van de Gemeenschappelijke regelingen te zijn opgetreden. Voor gemeenten is dat nog niet te constateren.¹¹ Uit de Personeelsmonitor Gemeenten 2016 blijkt dat 80% van de gemeenten een gelijkblijvende omvang of een groei in 2017 verwachten; dit lijkt in tegenstelling te staan tot de arbeidsmarktanalyse van de UWV (Factsheet Arbeidsmarkt Overheid) die bij het openbaar bestuur tot 2020 een daling verwacht van 8000 personen onder als gevolg van automatisering en samenwerking tussen gemeenten. De exacte basis voor deze veronderstelling wat betreft de personeelsimplicaties blijft wat abstract en moeilijk navolgbaar.

¹⁰ Aangetekend moet worden dat het executief personeel vrijwel continu is gestegen, van 37.769 in 2010 tot 41.299 in 2015, dat het technisch administratief personeel is gedaald van 21.641 in 2010 tot 18.996 in 2015 en dat de aspiranten zelfs fors zijn afgenomen, van 5121 in 2010 tot 2202 in 2015. De daling van het aantal aspiranten heeft vooral na 2012 plaatsgevonden Bron: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254107/trends-en-cijfers-2016.pdf> met Kennisbank Openbaar bestuur Werknemers Overheid en onderwijs met verdeling naar sub-sectoren in 2010 en 2015.

¹¹ In de Personeelsmonitor Gemeenten (+1250 personen) wordt in 2016, in tegenstelling tot de cijfers van BZK (-1186), wel een toename geconstateerd. De omvangcijfers lopen voor 2016 overigens ook uiteen (Personeelsmonitor Gemeenten: 157.210 en BZK: 144.206). Deze discrepantie zou te maken kunnen hebben met toerekening van personeel van gemeenschappelijke regelingen. Voor de consistentie is in dit stuk voor de BZK cijfers gekozen.

Tabel 3: Omvang personeel centrale overheid (Rijk, ZBO, politie en defensie) in fte, 2006-2016 ultimo december.

Jaar	Rijk		ZBO		Veiligheid (politie en defensie)		Totaal centrale overheid		Totaal lokaal	
	fte	%	fte	%	fte	%	fte	%	fte	%
2006	111.994	100.0	49.294	100.0	124.726	100.0	286.014	100.0	193.117	100.0
2007	114.850	102.5	47.702	96.8	123.296	98.9	285.848	99.9	188.716	97.7
2008	114.999	102.7	46.204	93.7	123.180	98.8	284.383	99.4	192.547	99.7
2009	115.288	102.9	44.524	90.3	128.223	102.8	288.035	100.1	199.417	103.3
2010	114.272	102.0	42.681	86.6	127.650	102.3	284.603	99.5	200.222	103.7
2011	110.992	99.1	40.492	82.1	124.496	99.8	275.980	96.5	195.715	101.3
2012	109.098	97.4	40.222	81.6	122.008	97.8	271.328	94.9	191.753	99.3
2013	108.836	97.2	39.796	80.7	120.910	96.9	269.542	94.2	187.023	96.8
2014	109.487	97.8	39.032	79.2	118.975	95.4	267.494	93.5	182.596	94.6
2015	109.150	97.5	38.988	79.1	117.685	94.3	265.823	92.9	182.725	94.6
2016	109.580	97.8	39.292	79.7	116.790	93.6	265.662	92.9	184.452	95.5

Bronnen: *Werken bij de overheid: Trends & Cijfers 2015 en 2016; Lokaal bestuur 2006-2008; Kennisbank Openbaar bestuur: cijfers openbaar bestuur en veiligheid.*

Ook in de sector onderwijs met daarbij de academische ziekenhuizen en de publieke onderzoeksinstellingen (tabel 4) lijkt in eerste instantie een soortgelijke trend zichtbaar als bij de sectoren in het openbaar bestuur. Een uitzondering is de lichte stijging gedurende Rutte II. Opgemerkt

moet worden dat, hoewel niet zichtbaar in deze gegevens, het personeel van het primair onderwijs sinds 2010 tot en met 2015 met 8% gedaald; het MBO daalt tot 2012 om daarna licht te stijgen en na 2015 daalt ook het voorgezet onderwijs terwijl het primair onderwijs in 2016 weer wat toeneemt.

Tabel 4: Ontwikkeling personeelsbestand openbaar bestuur (zonder ZBO) en onderwijs (aantallen werkzame personen).

	2002	2006	2008	2010	2012	2016
Openbaar bestuur totaal (incl. sector veiligheid)	498.855	474.317	475.226	486.389	463.978	445.749
Onderwijs en wetenschappen	469.462	482.142	503.876	512.377	499.710	507.816
Totaal openbaar bestuur en onderwijs	968.317	956.459	979.102	998.766	963.688	953.565

Bronnen: Kennisbank Openbaar Bestuur, totaalcijfers en Kerngegevens Openbaar bestuur

In tabel 5 is voor de volledigheid het personeel van de zelfstandige bestuursorganen toegevoegd en de cijfers zijn in fte weergegeven. In tegenstelling tot tabel 4 zien we hier een afname in het onderwijs,

ook gedurende Rutte II. Het lagere onderwijsvolume heeft te maken met (een toename van) het aantal deeltijdbanen in deze sector.

Tabel 5: Ontwikkeling personeelsbestand openbaar bestuur (met ZBO) en onderwijs (fte) 2006-2016.

	2002	2006	2008	2010	2012	2016
Openbaar bestuur totaal (incl. sector veiligheid)	484.923	484.835	488.264	466.405	451.767	453.250
Onderwijs en wetenschappen	383.302	398.283	404.799	392.861	392.441	397.597
Totaal openbaar bestuur en onderwijs	868.225	883.118	893.063	859.266	844.208	850.847

Bronnen: Trends en cijfers. Werken in de publieke sector 2015 en 2016 en gegevens BZK voor het jaar 2016.

We hebben hier gesproken over de personeelsontwikkelingen binnen het personeel van het sectormodel, uitgebreid met dat van de zelfstandige bestuursorganen. In tabel 6 staat de ontwikkeling van dat personeel, uitgebreid met het aantal werknemers in de zorg en de volksgezondheid weer-

gegeven. Die sectoren samen worden hier met de term 'publiek domein' aangeduid. In deze tabel staat de ontwikkeling van het aantal werknemers in het publieke domein (P). Dat publieke domein bestaat uit het openbaar bestuur met sociale verzekeringsinstellingen en zelfstandige bestuursor-

ganen, welzijn en verzorging, de gezondheidszorg en het onderwijs in de periode 1995 tot en met 2016.¹² Voorts zijn de aantallen van het publieke domein (P) en het openbaar Bestuur (OB) berekend als percentage van de totale bevolking en de beroepsbevolking.

Het beslag van het personeel in het publiek domein op de beroepsbevolking (P/BB) en de totale bevolking (P/B) stijgt tot 2012 en daalt daarna met de welzijn- en zorgbezuinigingen maar de percentage effecten zijn relatief klein. De veranderingen hebben te maken met een verandering van de omvang van de beroepsbevolking gerelateerd aan de daling van het personeel in het publieke domein. Het aandeel openbaar bestuur in het totaal van de werkgelegenheid in het publieke domein is sinds 1995 fors gedaald. Het openbaar bestuur daalt vanaf 2010 tot 2017 in absolute termen met

29.000 personen. Het beslag op de beroepsbevolking vermindert van 6,0 procent in 2010 tot 5,4 procent in 2017. Het percentage beslag van het openbaar bestuur (OB) op de totale bevolking ligt in 2017 lager (2,8 procent) dan in 1995 (3,1 procent) in het eerste regeringsjaar van Kok I. Dit betekent niet dat onderwijs, welzijn en verzorging en/of gezondheidszorg in absolute zin toenemen. Sinds 2010 is ook daar in totaal een daling te zien van 2.000 personen (zie verandering 2010-2017 totaal P minus totaal OB), zoals verder in tabel 7 zal worden uitgewerkt. Uit de verdere tabel 7 blijkt verder dat dit vooral in de zorgsector heeft plaatsgevonden. Geconcludeerd: in Rutte 2 is de werkgelegenheid in het publiek domein sterk gedaald. De daling van het personeel van het openbaar bestuur was in Rutte I sterker dan in Rutte II; mede gelet op de kortere zittingsduur van Rutte I.

¹² De cijfers voor 2015 en 2016 zijn CBS ramingen. In deze cijfers zijn niet de openbaar vervoersbedrijven, havenbedrijven e.d. begrepen.

Tabel 6: Ontwikkeling van het personeelsbestand (werkzame personen) van het Openbaar Bestuur (OB) en van het publiek domein (P) alsmede het percentage van OB op P, het percentage van OB en respectievelijk P op de beroepsbevolking (BB) en de bevolking (B) maal duizend in de periode 1995-2017.

Jaar	OB	P	B	BB	OB/P	OB/B	P/B	OB/BB	P/BB
1995	475	1762	15459	7276	27.0	3,1	11,4	6,5	24,2
2006	495	2208	16346	8519	22.4	3,0	13,5	5,8	25,9
2008	498	2324	16405	8914	21.4	3,0	14,2	5,6	26,1
2010	523	2445	16575	8778	21.4	3,2	14,8	6,0	27,9
2012	501	2464	16730	8836	20.3	3,0	14,7	5,7	27,9
2015	490	2394	16934	8792	20.5	2,9	14,1	5,6	27,2
2016	483	2384	17080	8901	20.3	2,8	14.0	5,4	26,8
2017 ¹²	486	2406	17099	8936	20.2	2,8	14.1	5.4	26.9

Bron: CBS *Arbeidsvolume en werkzame personen, kwartalen; nationale rekeningen*

Om de omvang van het totale civil service system te kunnen berekenen, is het nodig om naast de bovenstaande sectoren ook de overheidsbedrijven en inhuur mee te nemen. Die gegevens zijn in (volledige) arbeidsjaren (fte) beschikbaar. Daarom staat in tabel 7 de ontwikkeling van het aantal werknemers in het publieke domein (P), bestaande uit het openbaar bestuur met sociale verzekeringsinstellingen en zelfstandige bestuursorganen, welzijn en verzorging (Zorg) en de gezondheidszorg en het onderwijs (OND) totaal en afzonderlijk in

de periode 1970 tot en met 2016.¹³ Die langere periode laat overigens zien dat het aandeel van het personeel van het openbaar bestuur in het publiek domein van 1970 tot en met 2016 bijna is gehalveerd. Dat is met name veroorzaakt door de sterke groei van de overige sectoren onderwijs, gezondheidszorg, zorg en Kunst en Cultuur in de eerste decennia tot aan ongeveer 2010-2012. Pas in Rutte II treedt er een stabilisering dan wel daling op zoals eerder gesteld.

¹³ De cijfers voor 2015 en 2016 zijn CBS ramingen. In deze cijfers zitten niet de openbaar vervoersbedrijven, havenbedrijven en dergelijke. We zullen later een raming voor deze bedrijven voor 2015 geven.

Tabel 7: Arbeidsvolume Publiek Domein (TP) Openbaar bestuur (OB), Onderwijs (OND), Gezondheidszorg (GEZ), Verzorging (ZORG) en inclusief Kunst en Cultuur (KC) in fte en openbaar bestuur als percentage op totaal publiek domein (OP/TP) alsmede openbaar bestuur en totaal publiek als percentage op bevolking (respectievelijk OP/B en TP/B) en beroepsbevolking bevolking (resp. OP/BB en TP/BB) in de jaren 1970-2016

Jaar	OB	OND	GEZ	Zorg	KC	TP	OP/TP	BB	OP/BB	TP/BB	OP/B	TP/B
1970	378	230	130	187	18	813	46,5	4965	7,6	16,4	2,9	6,2
1975	406	275	169	251	23	1124	36,1	4961	8,2	22,7	3,0	8,2
1980	456	308	188	277	29	1258	36,2	5177	8,8	24,3	3,2	8,9
1985	487	308	199	289	30	1313	37,1	5014	9,7	26,2	3,4	9,1
1990	497	308	199	312	34	1350	36,8	5536	9,0	24,4	3,3	9,0
1995	452	314	233	336	41	1376	32,4	5774	7,8	23,8	2,9	8,9
1995	462	336	243	376	46	1463	31,6	5959	7,8	24,6	3,0	9,5
2000	462	368	287	435	56	1608	28,7	6728	6,9	23,9	2,9	10,1
2005	471	398	375	489	63	1796	26,2	6712	7,0	26,8	2,9	11,0
2006	465	397	384	505	65	1816	25,6	6860	6,8	26,5	2,8	11,1
2008	468	423	406	539	78	1914	24,8	7181	6,5	26,7	2,9	11,7
2010	492	429	419	584	83	2007	24,5	7056	7,0	28,4	3,0	12,1
2012	470	423	442	596	83	2014	23,3	7055	6,7	28,5	2,8	12,0
2013	471	418	445	587	84	2005	23,5	6972	6,8	28,8	2,8	11,9
2014	466	421	447	570	85	1989	23,4	6964	6,7	28,6	2,8	11,8
2015	460	424	450	560	86	1980	23,2	7037	6,5	28,1	2,7	11,7
2016	459	429	452	558	87	1985	23,1	7131	6,4	27,8	2,7	11,6

Bron: Arbeidsrekeningen; arbeidsvolume naar bedrijfstak en geslacht; 1969-2012 1970-1995; 1995-

De omvang van de overheidsbedrijven eind 2015¹⁴ bedroeg ongeveer 110.000 fte, inclusief de genationaliseerde banken en bedrijven ABN AMRO, SNS, Propertize en ASR. Tellen we daarbij de woningbouwcorporaties met 23.810 fte in 2015¹⁵,

de ongeveer 55.500 fte aan ingehuurd personeel bij de diverse overheden en de 1.980.000 fte uit tabel 7, dan komen we afgerond uit op 2.169.000 fte voor 2015. De personeelseffecten van de uitbesteding zijn hier *niet* bij inbegrepen en deze zijn

¹⁴ Cijfers voor 2016 zijn nog niet volledig beschikbaar, maar waar wel informatie is, vertonen ze in lijn met de totale werkzame beroepsbevolking en het personeel een lichte stijging. Op grond hiervan kan verwacht worden dat de verhoudingsgetallen ten opzichte van beroeps- en totale bevolking marginaal van de situatie in 2015 verschillen.

¹⁵ Bron: Aedes <https://www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/bedrijfsvoering/hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseerd/expert-hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseerd.html>

evenmin eenduidig te bepalen. De effecten van privatisering en verzelfstandiging zijn in bovenstaande cijfers echter wel meegenomen. Deze 2.169.000 fte voor 2015 houdt een beslag in van 12,8 procent op de bevolking en 30,8 procent op de beroepsbevolking (in fte). Er is echter een grote 'maar'. Wanneer we van het civil service system-begrip uitgaan, zou eigenlijk ook de bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) niet in overheidsdienst, de inzet van burger(participatie) in bijvoorbeeld de mantelzorg en het overige vrijwilligerswerk (waaronder de vrijwillige brandweer, politie en de reservisten bij de krijgsmachtsonderdelen: samen rond 24.500 personen) moeten worden meegenomen. Met inbegrip van de vrijwillige brandweer, politie en reservisten is in het totaal beslag (in fte.) op de beroepsbevolking 31,2 procent. Wanneer we heel strikt formuleren, zouden we ook bijvoorbeeld het werk verricht voor overheidsinstanties, zoals het inhouden van inkomstenbelasting en btw, als onderdeel van de administratieve lastendruk in beschouwing moeten nemen. Het belang van een dergelijke beschouwing is dat het inzichtelijk maakt dat een inkrimping van personeel, taken en uitgaven in het openbaar bestuur ook een verschuiving naar andere delen van het civil service system kan betekenen.

4. KWALITATIEVE ASPECTEN: TEKORTSCHIETENDE AANDACHT OP POLITIEK SYSTEEMNIVEAU

De uitgangspunten van Rutte II aangaande het openbaar bestuur en de ambtenaren hadden vooral betrekking op krimp en het streven naar efficiency van de publieke dienst; onder andere te realiseren in een compactere, efficiëntere en meer digitale bedrijfsvoering en publieke dienstverlening. Op rijksniveau sprak de voortgezette doelstelling van het programma 'Compacte Rijksdienst', en in het bijzonder een efficiencybevordering, boekdelen. Slechts weinig aandacht is in het regeerakkoord besteed aan een kwalitatieve sprong in het openbaar bestuur en de ambtelijke apparaten buiten terreinen waarop terecht of ten onrechte, we komen hier nog op terug, financiële baten waren te behalen.

Bij aanvang werd in commentaren over de kabinetsvoornemens al gesteld dat er weinig politieke aandacht was om het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat uit te rusten voor een veranderende rol en plaats in een sterk veranderende samenleving. Slechts een omstreden initiatiefwet voor de normalisering van de ambtelijke rechtspositie haalde de eindstreep, een wetsontwerp waarbij de inhoudelijke meerwaarde en de juridische kwaliteit de nodige vraagtekens zijn te plaatsen. In dit opzicht is deze wet een goed voorbeeld van een tekortschietende politiek, waarbij een symbool-

functie van het aanpakken van veronderstelde disfunctionele ambtelijke privileges het wint van de vraag wat er nodig is voor een toekomstbestendige ambtelijke dienst. Initiatieven werden voornamelijk ambtelijk ondernomen. Echter, voor fundamentele veranderingen op dit terrein is ook politieke steun en interesse essentieel (Raadschelders & Bemelmans, 2015). Dat is zowel begrijpelijk als jammer te noemen. Begrijpelijk omdat je, om met de woorden van Wouter Bos te spreken, met het onderhoud van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie geen kiezers wint. Kortom, het draagt niet bij aan partijpolitieke stemmenmaximalisatie. Middelen en tijd aan dat onderhoud besteden, is op korte termijn niet erg verstandig. Op de langere termijn ligt dit anders. Die gebrekkige interesse voor kwaliteitsverbetering buiten de kosten is ook zeer goed begrijpelijk, omdat Rutte I en II het als hun taak zagen om een omvangrijk bezuinigingsprogramma door te voeren. Het kostenaspect stond bij die veranderingsvoornemens centraal. De inventarisatie van de heroverwegingswerkgroepen van het ministerie van Financiën voor de verkiezingen voorafgaande aan Rutte I waren behulpzaam. Met verschillende ombuigingspercentages werden ook op het terrein van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisaties veranderingen, zowel rijp als groen en veelal zonder beoordeling van de kwalitatieve zin en meeropbrengst, in kaart gebracht. De effecten komen minder in beeld, pas achteraf en geïsoleerd

bij wijze van incident. De Algemene Rekenkamer heeft in een onderzoek naar opvattingen van betrokken leidinggevenden uit 2013, midden in de recente krimpperiode, gesteld dat de (kwalitatieve) effecten van de bezuinigingen op de publieke dienstverlening en de organisatie onvoldoende duidelijk zijn. Het rapport blijft wat op de vlakte over daadwerkelijke effecten. Signalen vanuit onder meer de Belastingdienst, de NVWA, de AIVD en het openbaar ministerie wijzen op de nodige spanning. Ook op lokaal niveau speelt dit.

Dat gebrek aan inhoudelijke interesse was ook bij de kabinetten daarvoor waar te nemen. Het lijkt een terugkerend en stelselmatig fenomeen. Vraagstukken van de inrichting van en arbeid bij het openbaar bestuur lijken bij aanvang van Rutte I en II, maar ook bij de kabinetten-Balkenende en daarvoor die van Kok, voor partijen niet voldoende belangrijk om opgenomen te worden in een regeerakkoord. Behalve over enkele goed scorende onderwerpen als extra geld voor politie, onderwijs en nu ook defensie, is er eigenlijk weinig tot niets te horen over de inrichting en hervorming van het openbaar bestuur, de arbeidsverhoudingen daar en de rol en positie van ambtenaren. Nu lijkt er een absolute rust te zijn neergedaald. Er hoeft minder bezuinigd te worden. Wie is er dan nog geïnteresseerd in dit type vraagstukken waar je moeilijk kiezers mee kan winnen?

5. CONCLUSIE

Vanaf Rutte I (2010) is een omvangrijk bezuinigingsbeleid voor het openbaar bestuur in gang gezet; het eerste begin daarvan was overigens al in de nadagen van het kabinet-Balkenende-Bos te zien. De personele consequenties zijn gegeven de korte periode van Rutte I (2010-2012) nog iets ingrijpender geweest dat bij Rutte II (2012-maart 2017). Tussen de rijksdienst (inclusief de zelfstandige bestuursorganen), de veiligheidssectoren en het lokaal bestuur zijn wat dat betreft weinig opzienbarende verschillen waar te nemen. De effecten van de recente decentralisatieoperaties zijn aan de hand van het hierboven gepresenteerde cijfermateriaal niet te bepalen. Dit vraagt om een nader detailonderzoek. Alleen de tijdsfasering kan verschillen. Binnen de centrale overheid zijn het vooral de zelfstandige bestuursorganen en de defensie die bij voortduring krimpen. Bij de politie volgt die daling pas in Rutte II, waarbij in het bijzonder het aantal aspiranten daalt en niet de omvang van het executief personeel. In de ministeries is relatief vooral gedurende Rutte I sterk gesneden. Er is weliswaar ook een daling tijdens Rutte II te zien, maar die verloopt iets rustiger. In het lokaal bestuur krimpt vooral het gemeentepersoneel. Die daling wordt voor een deel, maar zeker niet in het geheel, gecompenseerd door een sterke toename van het personeel van de gemeenschappelijke regelingen. Ten slotte hebben we gekeken naar de ontwikkeling van het totale personeel in het

publieke domein. Daarbij is geconcludeerd dat in Rutte II het arbeidsvolume in het publieke domein sterk is gedaald, mede gegeven de bezuinigingen in het openbaar bestuur en de stelselveranderingen en bezuinigingen in voornamelijk de zorg, waarbij de sectoren kunst en cultuur, onderwijs en volksgezondheid (totaal) nog licht toenemen. Gegeven de stijgende vraag naar dienstverlening in vooral het onderwijs en de (gezondheids)zorg, zegt dit weinig over werkdruk, mede gegeven het feit dat hier geen materiaal is gepresenteerd over een onderverdeling naar type werkzaamheden.

Door gebruik te maken van het begrip ‘civil service system’ – waarbij ook ramingen worden gegeven voor sectoren en instellingen die normaal gesproken buiten de analyse van het personeel in overheidsdienst blijven – vestigen we de aandacht op de variëteit aan publieke werkgelegenheid. Ook wijzen we op mogelijke personeelsverschuivingen binnen het ‘civil service system’. Krimp bij het openbaar bestuur kan in andere onderdelen van de publieke sector worden opgevangen. De omvang van het personeel (arbeidsjaren) in het publieke domein van 31 procent lijkt in eerste instantie bijna van Franse, Duitse en Scandinavische proporties. Daar dienen geen (negatieve) normatieve conclusies aan te worden verbonden. Hoewel nader onderzoek noodzakelijk is en we de nodige voorzichtigheid in acht moeten nemen, lijkt er bijna een Europees format wat betreft het perso-

neelsbeslag van het publieke domein te bestaan, waartoe overigens ook andere Europese landen dan de voornoemde gerekend kunnen worden. Het grote onderliggende verschil betreft de vraag of dat personeel van het publieke domein binnen het ambtelijk apparaat is geconcentreerd, zoals in Frankrijk, of gespreid is over ambtenaren, de samenleving en profit- en non-profit-bedrijven, zoals in Nederland. Beide modellen kennen voor en nadelen bekeken vanuit een 'good governance'-perspectief. Deze voorzichtige waarneming maant ook tot de nodige terughoudendheid bij al te snel oordelen over (te) grote of wellicht ook (te) kleine publieke sectoren in andere landen. Een fixatie op een krimpende omvang moet gerelativeerd worden wanneer we voor ogen houden dat er in een complexer wordende samenleving en economie een noodzakelijke behoefte is aan collectieve actie, hoe die dan ook in een publieke sector wordt vormgegeven: ambtelijk of op andere wijze. De fixatie op personeelskrimp van het bestuur als lakmoesproef voor een moderne samenleving is daarom al te simpel en verdient heroverweging. Allereerst zou moeten worden gekeken wat voor ambtelijke dienstverlening gegeven de overheids-taak wenselijk is en dan pas of er met een hervorming ook bezuinigingen zijn te bereiken.

Vraagstukken van de inrichting van en arbeid bij het openbaar bestuur lijken bij aanvang van Rutte I en II, maar ook bij de Balkenende-kabinetten en

daarvoor die van Kok, voor partijen niet vol-
doende belangwekkend om op te nemen in een
regeerakkoord, gegeven ook de inzet van partijen
bij de verkiezingen. We kunnen er vraagtekens bij
zetten of de kwaliteit van het openbaar bestuur als
gevolg van de krimpopperatie is toegenomen. Wat
betreft het kwaliteitsverlies wordt pas achteraf
duidelijk of en wat er precies is misgegaan. De
crises bij onder meer de Belastingdienst en de
uitvoering van de persoonsgebonden budgetten
hebben ook te maken met de staat van de organi-
satie van het openbaar bestuur en de professionele
gezondheidssituatie van de ambtelijke diensten.
Maar niet alleen deze korte termijneffecten op de
kwaliteit zijn van belang. Zijn dat openbaar be-
stuur en de ambtelijke dienst gegeven gebrekkige
politieke aandacht en interesse in staat om zich
aan te passen aan de ook door de politieke partijen
herkende maatschappelijke uitdagingen? Op de
korte baan springt dit niet zo in het oog. Ook
internationaal scoort de Nederlandse publieke
dienst nog goed¹⁶, maar ook daar wordt de druk op
die kwaliteit gezien. Zie onder meer de naar het
midden tenderende positie van Nederland in het
recente internationaal vergelijkende International
Civil Service Effectiveness Index van de Blavatnik
School of Government in Oxford en het Britse
Institute of Government naar de kwaliteit van
civil services gebaseerd onder meer op de sustain-
able governance indicatoren van de Bertelsmann
Foundation. Op dit onderzoek valt veel af te din-

¹⁶ Zie onder meer F.M. van der Meer (2016/2017), *Report on Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in the Netherlands*. EUPACK, Hertie/Eipa.

gen gegeven de aard van de gekozen indicatoren, de kwaliteit van het basismateriaal, de onderlinge vergelijkbaarheid, de sterk Angelsaksische bias en het statische karakter en dat zal elders geschieden maar het wijst er wel op dat een zelfgenoegzaamheid niet op zijn plaats is. Echter, op de wat langere termijn is een gebrekkige politieke aandacht van partijen voor het openbaar bestuur, zowel inhoudelijk ten gevolge van een tekortschietende publieke dienstverlening als politiek vanwege de groter wordende kans op politieke ongelukken, nogal onverstandig te noemen.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer 2017, *Staat van de Rijksverantwoording 2016. Inzicht in Publiek Geld*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene rekenkamer, *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer 2013, *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*, 24 januari 2013, Den Haag: Algemene Rekenkamer

Bekke, A.J.G.M., J.L. Perry and Th.A.J. Toonen (1993), 'Comparing civil service systems', *Research in Public Administration*, 3, 191-211.

Centraal Bureau Statistiek (CBS), Statline, <http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=slnl&pa=82563ned>

Dijkstra, G.S.A. and F.M. van der Meer (2011). The Civil Service System of the Netherlands. In Frits M. van der Meer (Ed.), *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar, 149-185.

Dijkstra, G.S.A., F.M. van der Meer & C.F. van den Berg, Is er nu wel of niet sprake van een terugtrekkende overheid? In; J.J.M. Uijlenbroek, *Staat van de ambtelijke Dienst 2015*, CAOP: Den Haag 23-37.

Dijkstra G.S.A; Meer F.M. van der (2017), *Ambtelijke tegenspraak en de Wet open overheid, De Hofvijver 7(74)*.

Kas, A, *Bezuinigen op het Rijk?* Dat lukt dus nooit in: *NRC Handelsblad*, 25 juli 2016.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2015 en 2016), *Trends en cijfers. Werken in de publieke sector 2015 en 2016*, Den Haag.

Ministerie van Financiën, *Staatsdeelnemingen 2015*, Den Haag.

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, <http://dx.doi.org/10.1787/22214399> .

Personeelsmonitor Gemeenten 2015, A&O fonds: Den Haag.

Raadschelders, J.C.N. & M.L. Bemelmans-Videc, Political (system) reform; can administrative reform succeed without? In F.M. van der Meer, F.M. Raadschelders J.C.N. & Toonen T.A.J. (2015), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition: Comparative Perspectives*, Houndsmill: Palgrave/McMillan.

Uijlenbroek J (red.), 2016), *the Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments*, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Public Service Labour Affairs Directorate.

UWV, 2017, *Factsheet Arbeidsmarkt Overheid*, <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/Factsheet%20overheid%2018%20april%202017%20def.pdf>

Van der Meer, F.M. & L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland: Omvang, Bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen a/d Rijn; Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Van der Meer, F.M. Raadschelders J.C.N. & Toonen T.A.J. (2015), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition: Comparative Perspectives*. Houndsmill: Palgrave/McMillan.

Van der Meer, F.M. Minder overheid, maar wie denkt er na over de lange termijn? In *MeJudice* 2014, <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/minder-overheid-maar-wie-denkt-er-na-over-de-lange-termijn>.

Van der Meer F.M. & G.S.A. Dijkstra, Drie valkuilen en denkfouten in de drang naar een kleinere overheid, in *Me Judice* januari 2016. <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/drie-valkuilen-en-denkfouten-in-de-drang-naar-een-kleinere-overheid>

Van der Meer, F.M. van der (2016), *Interim Report on Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in the Netherlands*. EUPACK, Hertie/Eipa.

Van der Meer, F.M. & G.S.A. Dijkstra (2017), *Loyal Contradiction within Bureaucracy. The scope for loyal contradiction (including appraisal) through ex ante voice towards the political and organizational leadership of and colleagues within civil service systems. An agenda for comparative research and analysis*. International Conference on Public Policy (ICPP) Singapore 28 - 30 June 2017.

3. Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?

Prof. mr. Barend Barentsen
Universiteit Leiden, CAOP
Hoogleraar sociaal recht
Bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel / CAOP

1. INLEIDING

Aan werken bij de overheid kleeft helaas weleens een saai imago. Datzelfde geldt voor vakbonden, die zich bezighouden met collectieve-arbeidsvoorwaardenvorming – het woord alleen al – in de publieke sector. Dat beeld is zeker niet terecht, zeker niet als we terugblikken op de afgelopen kabinetsperiode. Het na de invoering van het sectorenmodel zo keurig aangeharkte tuintje van gereguleerd overleg leek soms meer op een wilde jungle, waar partijen op het scherpst van de snede met elkaar streden. Is dit een voorproefje van wat de ambtelijke arbeidsverhoudingen te wachten staat na de normalisering, wanneer instituties als het georganiseerd overleg, de Advies- en Arbitragecommissie en de wettelijke regeling van de inhoud én partijen bij het arbeidsvoorwaardenoverleg (in beginsel) niet terugkeren? In deze bijdrage blik ik terug op de collectieve arbeidsverhoudingen in de afgelopen vier jaar tijdens het kabinet-Rutte II. Vervolgens bekijk ik wat er, in het bijzonder nu de normalisering op de agenda staat, voor de nabije toekomst te verwachten valt.

2. EEN TERUGBLIK

Dat de collectieve verhoudingen in de publieke sector wat gespannen waren, is een understatement. In het bijzonder op rijksniveau zaten de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden jarenlang op slot. Met enig hangen en wurgen kwamen er nog wel afspraken tot stand over

van-werk-naar-werkbeleid (VWNW) tussen de minister en de bonden¹, maar de door het vorige kabinet ingezette nullijn bleef onder Rutte II aanvankelijk gehandhaafd. In andere overheidssectoren voelde men de effecten van de financiële crisis en de begrotingsperikelen van het kabinet ook, maar kwamen uiteindelijk wel akkoorden over de arbeidsvoorwaarden tot stand. Hoe groter de afstand tot Den Haag, of meer precies het Binnenhof, hoe groter de ruimte was voor sociale partners om tot een bevredigend arbeidsvoorwaardenakkoord te komen.²

De aanstaande normalisering en de structurele impasse in de onderhandelingen noopten tot de instelling van de werkgroep Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector, ook wel de Commissie-Borstlap genoemd. Hoe om te gaan met het ‘dubbelepettenprobleem’ van de overheid, die zowel werkgever is (en goed moet onderhandelen met het personeel) als wetgever (die het algemeen belang moet dienen en de rijksfinanciën gezond moet houden)? Dat probleem kwam met die omstrede nullijn wel weer heel pregnant naar voren.

De commissie adviseerde om op nationaal niveau de rollen van arbeidsvoorwaardenonderhandelaar en regeringslid, die ministers thans beide moeten vervullen, duidelijker van elkaar te scheiden.

De commissie staat een systeem voor waarbij de regering globaal de (financiële) kaders voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen vastlegt. Vervolgens is aan de betrokken vakminister om het mandaat voor zijn arbeidsvoorwaardenonderhandelaars vast te stellen. Die minister bepaalt dus wat de precieze onderhandelingsruimte van de overheid is en besluit in hoeverre hij akkoord kan gaan met de wensen van de bonden. Vervolgens zou dat akkoord alleen nog aan de vooraf vastgestelde algemene kaders mogen worden getoetst.³

Alleen al de historie rond de nullijn illustreert dat dit model lastig houdbaar is bij grote politieke en budgettaire druk. Als het algemene politieke kader ‘nul’ is, dan heeft de vakminister feitelijk geen onderhandelingsruimte. Buiten dergelijke crisis-situaties zou het model wel kunnen bijdragen aan het verminderen van doorsijpeling van politieke wensenlijstjes in de arbeidsverhoudingen. Het lastige blijft echter dat het voor een minister een moeilijke toer is om zichzelf in een cao-onderhandelaar en een loyaal kabinetslid te splitsen. Dat wil niet zeggen dat het niet de moeite waard is om dit te gaan proberen.

Heel terecht merkt de werkgroep op dat het pettenprobleem ook na normalisering de kop kan blijven opsteken. Als de rijksoverheid, bijvoorbeeld, in 2025 wederom voor een nullijn kiest,

¹ Zie het Advies van de AAC van 7 februari 2013 (AAC-92), <https://www.adviesenarbitragecommissie.nl/downloads/adviezen/AAC-advies-092-2012.pdf>.

² L.C.J. Sprengers, ‘Het cao-overleg in de sectoren’, *Staat van de ambtelijke dienst 2013*, Den Haag: CAOP 2013, p. 174-175 en L.C.J. Sprengers, ‘Het cao-overleg in de sectoren’, *Staat van de ambtelijke dienst 2015*, Den Haag: CAOP 2015, p. 198.

³ Buitengewoon normale sturing (Advies van de werkgroep Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector), Den Haag, 18 juni 2015, p. 5-7.

zal dat de cao-onderhandelingen even zeer op slot zetten als dat onder het bestaande systeem gebeurde.

De nullijn bleek ook nog een flink staartje te hebben. Nadat de vakbonden en de minister voor de rechter hadden gestaan over de uitvoering van het pensioenakkoord, kwam er sectoroverstijgend overleg op gang over de besteding van de vrijgevallen pensioenpremie. Dit leidde uiteindelijk tot het loonruimte-akkoord, waarin die ruimte werd vertaald in een salarisverhoging in alle overheidssectoren.⁴ (In sommige sectoren, bijvoorbeeld de politie, werden aanvullende afspraken gemaakt. Het loonruimteakkoord fungeerde daar als het minimum.)

De grootste bond van overheids personeel (FNV) beschouwde die salarisverhoging als een sigaar uit eigen doos, juist omdat die vanuit vrijgeval- len pensioenpremie moest worden betaald. In plaats van uitgesteld loon (pensioenpremie) krijgen ambtenaren wat meer loon direct in de hand. Ook hier kwam de rechter eraan te pas. De FNV stelde dat de andere bonden en de overheid de regel dat er over aanpassing van arbeidsvoor- waarden open en reëel overleg moet plaatsvinden, met voeten hadden getreden. De rechter ging hier niet in mee.⁵ Intussen had de ‘Alleingang’ van de andere drie bonden bij de FNV kwaad bloed gezet, en had het aanspannen van de rechtszaak door

de FNV de verhoudingen tussen de bonden ook geen goed gedaan. Nadien hebben de bonden (en werkgevers) tegenover verkenners Van de Donk wel de wens uitgesproken om (weer) tot stabiele en vredige arbeidsverhoudingen te komen. De bonden hebben verklaard het verleden te willen laten rusten en in te zetten op samenwerking.⁶

Een ander probleem in de collectieve verhou- dingen was de normalisering van de ambtelijke rechtspositie. De bonden zaten daar op zijn zachtst gezegd niet echt op te wachten of hadden er op zijn minst meer overleg over willen heb- ben. In de Eerste Kamer is het al of niet voldoende betrokken zijn van de bonden nog een serieus issue geweest, maar uiteindelijk is het wetsvoor- stel zonder extra overleg aangenomen. De bonden hebben nog wel geprobeerd om dat overleg via de rechter af te dwingen voordat de minister van BZK de wet zou ondertekenen. De rechter wees deze eis echter af.⁷

Al met al zou je zeggen dat de terugblik tot som- berheid en pessimisme stemt. De onderhandelin- gen verliepen moeilijk door begrotingsproblemen, of lagen soms zelfs helemaal stil. Bonden voelen zich gepasseerd in het normaliseringsdossier. En af en toe liepen de meningsverschillen zo hoog op, dat de stap naar de rechter werd gemaakt. Wat zijn de perspectieven voor de toekomst dan?

⁴ De academische ziekenhuizen achtten zich overigens niet gebonden aan dat akkoord en kregen daarin gelijk van de rechter.

⁵ Gerechtshof Den Haag 27 oktober 2015, *JAR* 2015/296 (ECLI:NL:GHDHA:2015:2949).

⁶ Zie de brief van de minister van BZK van 18 april 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 33566, nr. 92.

⁷ Rb. Den Haag 17 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13777, *TAR* 2017/17 en in hoger beroep het Hof Den Haag, 23 december 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3858, *TAR* 2017/36

3. HOE VERDER?

Met de normalisering in het vooruitzicht geven de spanningen van de afgelopen jaren wel enige reden tot zorg. Hoewel de normaliseringswet niet beoogt de materiële arbeidsvoorwaarden van overheidspersoneel te wijzigen, zal er de komende tijd het nodige gevraagd worden van de wetgever én van sociale partners om met nieuwe regels en nieuwe cao's voor een zo geruisloos mogelijke overgang te zorgen. Dit komt bovenop de normaal ook al niet geringe uitdaging om tot goede en evenwichtige afspraken over arbeidsvoorwaarden te komen.

De inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie (WNRA) ambtenaren is uitgesteld tot 1 januari 2020.⁸ Die overgangperiode is onder meer bedoeld om werkgevers en vakorganisaties in de publieke sector de tijd te geven om de bestaande rechtspositieregelingen om te zetten in cao's naar burgerlijk recht.

Ervan uitgaande dat de economie de komende tijd beter gaat draaien dan bij de start van Rutte II, zullen bij de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen de gebruikelijke kwesties spelen. Het is ook denkbaar dat partijen er niet uitkomen, en dat de bonden zo af en toe naar het stakingswapen zullen grijpen.

De aanstaande normalisering voegt hier echter een heel eigen dynamiek aan toe. Het idee is dat er op het moment van inwerkingtreding van de wet cao's zijn afgesloten, die in de plaats komen voor de huidige rechtspositieregelingen. In de komende onderhandelingen binnen het nu nog geldende ambtelijke model zal daarop geanticipeerd kunnen worden.

Nu is nog onduidelijk of het gaat lukken om tijdig cao's af te sluiten voor de nieuwe situatie. In de wet is daarom bepaald dat de huidige rechtspositieregelingen van kracht blijven *indien en voor zover* er nog geen cao tot stand is gebracht. Als bepalingen uit die regelingen echter in strijd zijn met regels van dwingend burgerlijk recht (zoals ontslagrecht), vervallen ze toch. Een vraag hierbij is of het afsluiten van een cao leidt tot verval van alle regelingen, ook die waar geen afspraken over zijn gemaakt in de cao. Gelet op het in de wet geschiedenis herhaaldelijk genoemde uitgangspunt dat de wet de bestaande arbeidsvoorwaarden intact laat, ligt dat niet direct voor de hand. De WNRA gaat niet over de materiële arbeidsvoorwaarden, maar verandert alleen de manier waarop die tot stand komen. Zaken als de hoogte van het loon, de hoeveelheid vakantiedagen en secundaire arbeidsvoorwaarden als kinderopvang zijn een zaak van de sociale partners. Met dat uitgangspunt zou slecht te rijmen zijn dat de bonden alle

⁸ Brief van de minister van BZK van 20 januari 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 32550, nr. 60.

bestaande afspraken kwijt raken zodra er op een deelonderwerp een cao tot stand komt..

Een ander punt is dat nog onduidelijk is wanneer de huidige regels, bijvoorbeeld die over VWNW-inspanningen die ambtenaren juist extra ontslagbescherming bieden, in strijd zijn met het dwingend recht. Die onduidelijkheden kunnen ten dele nog in de invoeringswetgeving worden weggenomen, maar hier is ook een rol weggelegd voor het arbeidsvoorwaardenoverleg. In feite was open en reëel overleg nog nooit zo belangrijk als nu.

Een probleem dat van toenemende invloed kan zijn op de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen naarmate de normaliseringsdatum dichterbij komt, is dat van de binding van genormaliseerde ambtenaren aan cao's. Anders dan de huidige rechtspositieregelingen hebben zij niet de kracht van wet en zijn ambtenaren er straks niet automatisch aan gebonden. Een cao geldt alleen dwingend voor werknemers die lid zijn (of worden) van een vakbond die partij is bij die cao (art. 9 jo. 12 en 13 Wet op de cao). Weliswaar is een werkgever die gebonden is aan de cao verplicht om deze toe te passen op het voltallige personeel – vakbondslid of niet -, maar de medewerkers zijn niet gehouden om dat te accepteren.

Zeker wanneer een cao op onderdelen ten nadele van een medewerker afwijkt van een wettelijke hoofdregel, zoals dien over het maximum aantal tijdelijke contracten, kunnen ongebonden genormaliseerde ambtenaren zich na 1 januari 2020 op het standpunt stellen dat zij met die cao-bepaling niets te maken hebben. Het is de vraag hoe groot dit probleem daadwerkelijk gaat worden, omdat werkgevers in de marktsector ook te maken hebben met ongebonden werknemers. Veel al passen zij de cao toe en kraait daar verder geen haan naar. Zelfs in juridische procedures wordt hoogst zelden een punt gemaakt van de binding aan de cao.⁹

Maar goed, in ieder geval is er een zeker risico op bindingsproblemen. Dit kan ondervangen worden met het opnemen van een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst. Dat houdt in dat de werknemer ervoor tekent dat de cao van toepassing is en integraal onderdeel is van de arbeidsovereenkomst. Ongeacht vakbondslidmaatschap is de genormaliseerde ambtenaar dan aan de cao gebonden. Incorporatiebedingen komen uiteraard niet in de bestaande ambtelijke aanstellingen voor. Overheidswerkgevers die 100% op zeker willen spelen, zullen die met hun personeel *op individuele basis* moeten afspreken.

⁹ A.T.J.M. Jacobs, *Collectief Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 111-112.

Hier en daar is wel de gedachte geopperd dat overheidscao's algemeen verbindendverklaard zouden kunnen worden om bindingsproblemen tegen te gaan. Hoewel de tekst van de wet niet uitsluit dat dat instrument wordt ingezet om onwillige werknemers aan collectieve afspraken te binden, is het eigenlijk alleen bedoeld om cao's op te leggen aan onwillige werkgevers. Algemeenverbindendverklaring heeft als doel gebonden werkgevers tegen oneerlijke concurrentie door ongebonden werkgevers te beschermen. Het is uitdrukkelijk niet bestemd voor het versimpelen van de interne arbeidsverhoudingen bij een werkgever. Bovendien is algemeenverbindendverklaring alleen mogelijk voor een 'bedrijfstak-cao' (zoals de bouw-cao), niet voor zogeheten ondernemingscao's (zoals de cao voor het bouwbedrijf BAM).¹⁰ Een rijksambtenaren-cao algemeen verbindend verklaren zou hoe dan ook niet kunnen, omdat daar niet een branchevereniging maar een individuele werkgever cao-partij is. En dan heb ik het nog niet eens over het dubbelepettenprobleem van de minister van SZW: legt deze arbeidsvoorwaarden op in het algemeen belang of vooral met het oog op het eigen belang van het kabinet als werkgever?

4. TOEKOMSTSCENARIO'S

Alleen al gegeven de politieke en economische onzekerheden, is het lastig te voorspellen waar de collectieve onderhandelingen toe gaan leiden. Een vijftal scenario's lijkt mij mogelijk voor de situatie per 1 januari 2020. Afhankelijk van de koers die gevaren wordt, de stip op de horizon waarop de sociale partners aansturen, zal die voorziene eindtoestand ook zijn weerslag hebben op de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in de nadagen van het bestaande stelsel. De mogelijke scenario's:

Geen cao: partijen verschillen te zeer van mening over het regelen van de normalisering en/of de salarisontwikkeling, zodat er geen afspraken tot stand komen. Dit zou zich met name kunnen voordoen als partijen allerlei langgekoesterde wensen die tot nu toe niet realiseerbaar waren, tot inzet van de onderhandelingen maken.

Deel-cao's: in dit scenario zijn de meningsverschillen ook groot, maar kunnen er over deelonderwerpen (ook sociaal flankerend beleid bleek mogelijk tijdens de nullijn) wel akkoorden worden bereikt. Dit scenario wordt bemoeilijkt door de onzekerheid over de vraag of een deel-cao alle rechtspositieregelingen doet verdwijnen. Hier zullen cao-partijen dus ook afspraken over moeten maken: wat beogen zij?

¹⁰ Zie over strekking van en grenzen aan algemeenverbindendverklaring Jacobs, a.w., par. 6.2.

Letterlijke-vertalings-cao's: de bestaande rechtspositieregelingen worden – voor zover niet in strijd met het arbeidsrecht – integraal omgezet in cao's, zonder dat er aan de inhoud van de arbeidsvoorwaarden iets verandert. Omdat men het over veranderingen niet eens worden kan, maar wel duidelijk wil hebben wat er na de normalisering blijft gelden, worden bestaande afspraken neergelegd in cao's.

Nieuwe cao's: ongetwijfeld met overname van enige elementen, bijvoorbeeld de salarisschalen, komen er integrale nieuwe cao's tot stand.

Lok-cao's: cao's die dermate aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden bevatten dat bonden willen meewerken aan een soepele transitie naar het arbeidsrecht, én dat ambtenaren die geen vakbondslid zijn bereid zijn om de cao met een incorporatiebeding te aanvaarden.

Uiteraard kunnen sommige scenario's elkaar gedeeltelijk overlappen en blijft als gezegd veel afhankelijk van de bredere maatschappelijke, economische en politieke omstandigheden. Andere mogelijke ontwikkelingen zijn, en daar zou in de onderhandelingen voor de regelingen die in de tussentijd gelden al op kunnen worden voorgesorteerd, een verdere differentiatie in de arbeidsvoorwaardenregelingen en het inbouwen

van procedurele elementen van de huidige rechtspositieregelingen in cao's.

Het sectorenmodel is sinds 1993 sterk gedecentraliseerd en gedifferentieerd, in het bijzonder in het onderwijs. Onder het cao-regime wordt dat simpeler, omdat er geen regels zijn die dwingen tot overleg met bepaalde partijen. Dat is aan werkgevers(organisaties) en vakbonden zelf. De ruimte voor categorale cao's (uitsluitend voor belastinginspecteurs, wetgevingsjuristen) of categorale aanvullingen op basis-cao's wordt groter. Gemeenten en onderwijsinstellingen willen mogelijk voor een deel buiten de werkgeversorganisatie om eigen cao's afsluiten, en ook dat wordt juridisch gezien makkelijker. Met algemeenverbindendverklaring van cao's voor de 'bedrijfstak' gemeentes zou er wel paal en perk kunnen worden gesteld aan pogingen om collectieve afspraken te ontduiken.

Het is mogelijk om bepaalde elementen van het bestaande stelsel, zoals een interne bezwaarprocedure, voordat een rechtspositionele beslissing definitief wordt genomen, in een cao op te nemen. Heel wat cao's in de marktsector voorzien in een bezwaarprocedure bij de toepassing van een sociaal plan of bij de uitvoering van een reorganisatie. Ook is het mogelijk om regels voor het overleg over aanpassing van de cao vast te leggen. Dat kan dan gaan om het tijdstip van het overleg en degenen

die daarbij betrokken moeten worden, of een geschillenregeling waarin de AAC of een daarmee vergelijkbare instantie als adviseur/arbiter wordt aangewezen.

Al deze opties en belangen gaan de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen kleuren en steeds sterker naar mate de normalisering dichterbij komt.

5. DE VOORTEKENEN

Kijkend naar de uitkomst van een aantal (redelijk) recente cao-onderhandelingen in de publieke sector, lijken de laatste twee scenario's wat waarschijnlijker dan het eerste.

In het bijzonder onderwijs heeft al een minimalisering plaatsgevonden. Het bijzonder onderwijs genoot een uitzonderingspositie in het civiele ontslagrecht, maar die is met de invoering van de Wet werk en zekerheid komen te vervallen. De Commissie(s) van Beroep die daar in eerste instantie over ontslagen oordeelde(n) in plaats van het UWV zijn niet gehandhaafd, maar wel is er voor andere beslissingen dan ontslag in een interne bezwaarfase voorzien.

Het onderwijs is in die zin ook een voorbeeld, omdat men daar erin geslaagd is om cumulatie van ambtelijke ontslagregels (bovenwettelijke en nawettelijke werkloosheidsuitkering) met de wettelijke transitievergoeding te voorkomen. Zou

er niets geregeld zijn, dan zouden werknemers in het bijzonder onderwijs een dubbele aanspraak hebben gehad. Omgekeerd is in de cao voor de universiteiten nu vastgelegd dat ook ambtenaren werkzaam bij openbare universiteiten recht hebben op een transitievergoeding, maar dan niet ook nog eens op aanvulling op de WW. Zeker in het primair onderwijs zijn dergelijke afspraken niet heel gladjes tot stand gekomen, maar het lukte uiteindelijk wel. In andere (deel)sectoren worden nu vergelijkbare afspraken gemaakt.

Ook op gemeentelijk niveau en op rijksniveau zijn er in de zomer van 2017 akkoorden gesloten, die juist op de aanvulling op de WW betrekking hebben. In aansluiting op de marktsector is gekozen voor aanvulling van de wettelijke WW, die thans maximaal 24 maanden duurt, tot 38 maanden. Dat is de oude wettelijke termijn, maar de regelingen voor rijksambtenaren en gemeentambtenaren boden daarbovenop nog eens een aanzienlijke verlenging. Die forse aanvullingsverplichting zou in de onderhandelingen over normaliserings-cao's een flinke hinderpaal kunnen zijn, maar die is nu al opgeruimd. De bonden hebben niet alleen maar ingeleverd; zij hebben in ieder geval het gat in de WW gerepareerd gekregen. En (bij het Rijk) toezeggingen over VWNW-maatregelen of beperking van flexibele arbeid.

6. CONCLUSIE

Collectieve arbeidsverhoudingen bij de overheid blijven uitdagend, maar zijn onder het nieuwe kabinet wellicht minder een probleem. Een en ander is afhankelijk van de economische ontwikkelingen, maar de kou lijkt in 2017 voorlopig uit de lucht. Als de voortekenen niet bedriegen, zijn sociale partners ook steeds meer bezig met het ontwerpen van passende arbeidsvoorwaarden en zijn zij niet (langer) gericht op behoud van al hetgeen nu is vastgelegd in ambtelijke regelingen. Ook die normalisering zal nog de nodige tijd en aandacht van de sociale partners vergen, maar bij ontdooide verhoudingen is dat een overkomelijke uitdaging.

4. Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector: wat na de normalisering?

*Prof. mr. Alexander de Becker
Universiteit Gent, Universiteit Hasselt,
Hoofddocent-Hoogleraar*

1. INLEIDING

Het beleid van het kabinet-Rutte II over ambtenaren zal altijd verbonden blijven met de principiële goedkeuring van de laatste juridische stap in het normaliseringstraject. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) werd, na een heel lange dracht, goedgekeurd door de Eerste Kamer op 8 november 2016. Deze wet van 9 maart 2017 voor wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten die verband houden met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, werd op 28 maart 2017 in het Staatsblad gepubliceerd.

De redenen waarom de goedkeuring zolang op zich heeft laten wachten, zijn talrijk. Het debat in de Eerste Kamer heeft opnieuw de voor- en nadelen van de normalisering op een rijtje gezet. Opvallend daarbij is dat ook de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling uitgebreid werd belicht in de stemmingsverklaringen van sommige partijen.¹ Dit aspect is zeer complex, omdat het samenhangt met de eigenheid van het ambtenaren- en het arbeidsrecht.

¹ Parlementaire Handelingen, stemmingsverklaringen van PvdA en SP, Eerste Kamer, 8 november 2016, 6-4-1.

2. INVALSHOEKEN IN AMBTENAREN- EN ARBEIDSRECHT: EEN OVERZICHT VAN DE ONTWIKKELING

De verdeeldheid tussen de voor- en tegenstanders van normalisering heeft voor een groot deel te maken met de wijze waarop het probleem werd aangevlogen. Oorspronkelijk, zoals Sprengers terecht aangaf, was vooral de vereenvoudiging van de rol van de overheid als werkgeefster het doel, zonder dat er een duidelijk einddoel werd bepaald.² Aansluitend ging men in de gemeenschap uit van het geringe onderscheid dat de maatschappij ziet in het materiële werk dat ambtenaren en werknemers verrichten. Om die reden werd het behoud van een ambtelijke status niet nodig geacht.³ Daartegenover staat de bijzondere positie die de overheid in het maatschappelijke bestel inneemt. Ze is tezelfdertijd werkgever en wetgever en heeft daardoor een positie die geen enkele andere werkgever inneemt. Als bestuur heeft ze een rol te spelen die objectiviteit en neutraliteit impliceert, en daarbij is de bescherming van de ambtenaar een cruciaal element.⁴ Daarom kan een bestuur vanuit dat oogpunt niet zonder meer een vrijgeleide geven om tot ontslag van een personeelslid over te gaan. Daartoe dient de ambtelijke status.⁵

Eén van de belangrijkste verschillen tussen het ambtenaren- en het reguliere arbeidsrecht bestaat in de wijze waarop de juristen inhoud geven aan de rol die de rechtstak te vervullen heeft. In het ambtenarenrecht wordt, omwille van de historische verankering, de individuele invalshoek als uitvalsbasis verkozen. Daarbij erkende Sprengers ook reeds dat het belang van het overheidspersoneel bij normalisering een stuk moeilijker lag.⁶ Dat betekent dat ambtenaren, omdat zij individueel en eenzijdig werden aangesteld, hun rechtspositie vanuit die individuele bescherming hebben zien groeien.

² L.C.J. Sprengers (1998). *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers*, pp. 692-693. Deventer: Kluwer.

³ L.C.J. Sprengers (1998). *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers*, p. 694. Deventer, Kluwer.

⁴ A. de Becker (2007). *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, pp. 616-618. Brugge: Die Keure.

⁵ A. de Becker (2007). *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, pp. 616-618. Brugge: Die Keure.

⁶ L.C.J. Sprengers (1998). *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers*, p. 694. Deventer: Kluwer.

De vergelijkbaarheid zou groeien door de sterke elementen van de individueel-georiënteerde ambtenaarrechtelijke rechtspositie ook van toepassing te maken op werknemers in de private sector, zoals van Peijpe opperde.⁷ Tot op zekere hoogte heeft de Wet werk en zekerheid (WWZ) dat ook gedaan.⁸

Het arbeidsrecht heeft zich op een heel andere wijze ontwikkeld. De bescherming van de werknemer wordt mee gestalte gegeven door het collectief arbeidsrecht. Onderhandelingen en akkoorden op collectief niveau waren en zijn cruciaal om de minimale standaarden inzake arbeids(rechtelijke) bescherming te bieden.⁹ Het collectief arbeidsrecht zorgt voor een evenwicht met het individueel arbeidsrecht.

In de publieke sector ontwikkelde zich pas een collectieve component na de Tweede Wereldoorlog, toen de overheid een heel andere rol begon te spelen. De omwenteling van nachtwerkerstaat naar sociale verzorgingsstaat zorgde ervoor dat het aantal overheidstaken zich uitbreidde en dat de vergelijkbaarheid van de taakhoud van ambtenaren en werknemers, maar ook die van ambtenaren onderling toenam. Dit zorgde ervoor dat het belang van collectief overleg in de publieke sector groeide.¹⁰ Er werden (veel meer dan tevoren) volwaardige collectieve onderhandelings- en overlegstructuren ontwikkeld, maar de eigenheid van het

ambtenarenrecht zorgde er toch nog steeds voor dat het collectieve ambtenarenrecht op een andere wijze werd vormgegeven dan in het arbeidsrecht. Dat had nog steeds te maken met het oorspronkelijke individuele karakter van de ambtelijke status. Een ambtenaar werd beschermd, omdat hij zich ten dienste van de gemeenschap inzette.¹¹ Een ambtelijk reglement omvat namelijk regels die focussen op de rechtspositie die de betrokken ambtenaar zelf geniet en de daaraan gekoppelde status. Extern omvat het feit dat de ambtenaar vanaf een zeker bevoegdheidsniveau de overheid vertegenwoordigt, uiteraard ook een individualisering van de ambtelijke rechtspositie. Het is precies die twee-eenheid (de staat krijgt zijn aangezicht door de mensen die er werken) die ertoe leidt dat deze ambtenaren uitermate loyaal en gehoorzaam moeten zijn. Als compensatie voor die loyaliteit en gehoorzaamheid (die een individuele vereiste vormen) werd een vast dienstverband in het leven geroepen. Dat zou namelijk die loyaliteit en die gehoorzaamheid garanderen.

Nochtans zijn loyaliteit en hiërarchie (of gezag) elementen die in elke arbeidsrelatie bestaan. Dit brengt ons telkens opnieuw bij het heel moeilijke debat om precies aan te geven wat het verschil tussen een ambtelijke status en een arbeidsovereenkomst precies is en waarom de juridische kwalificatie anders is. De juridische kwalificatie van de arbeidsrelatie in de publieke sector leidt

⁷ T. van Peijpe (2005). AW of BW. SMA, pp. 403-405.

⁸ L.C.J. Sprengers (2015). Het cao-overleg in de sectoren. In *Staat van de Ambtelijke Dienst 2015*, p. 184. Den Haag: CAOP.

⁹ H.L. Bakels, W. Bouwens & I. Asscher-Vonk (2015). *Schets van het Nederlands arbeidsrecht*, pp. 243-253. Deventer: Wolters Kluwer.

¹⁰ A. de Becker (2007). *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, pp. 90-91. Brugge: Die Keure.

¹¹ H. Hattenhauer (1980). *Geschiede des Beamtentums*, p. 140. Keulen: Heymanns.

immers al lang tot veel debat. Op individueel niveau rijst vaak de vraag of het wel juist is dat er in werkelijkheid geen overeenkomst wordt gesloten. Een ambtenaar met een ambtelijke status stemt toch ook in met zijn aanstelling. Dat betekent toch dat er wilsovereenstemming wordt bereikt. Dit argument, dat in ook in België¹² en Frankrijk¹³ werd opgeworpen, leidt er meteen toe dat het niet zo evident is om een duidelijke demarcatielijn te trekken aan de hand van juridische instrumenten en juridische kwalificaties. Recht vormt nog steeds de vertaling van maatschappelijke keuzes en naarmate de arbeidsrelatie in de publieke sector meer en meer wordt beschouwd als een arbeidsrelatie als alle andere, is het moeilijk om het onderscheid precies af te bakenen. Daardoor wordt het debat bij tijd en wijle een debat over het geslacht van de engelen. Het is namelijk niet de juridische kwalificatie van de arbeidsrelatie die doorslaggevend hoort te zijn, maar wat de maatschappij wel of niet beoogt als enige uitzonderingen op de gewone arbeidsrechtelijke bepalingen voor ambtenaren.¹⁴ Vanuit dat perspectief is de individuele benadering nog steeds het uitgangspunt van de vraagstelling.

3. DE SPRONG NAAR HET COLLECTIEF OVERLEG

De andere oorspronkelijke juridische invalshoek in het ambtenarenrecht is, ondanks het grondige studiewerk van Sprengers, wat minder naar voren geschoven in Nederland. Het collectief overleg en de collectieve onderhandelingen in de publieke sector vormden niettemin, tot voor de normalisering, nog steeds een uitzondering op de regel dat bindende collectieve arbeidsovereenkomsten konden worden gesloten in de private sector. Artikel 125, eerste lid, m bepaalde dat er voorschriften moesten worden vastgesteld over de wijze waarop het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector dient te verlopen en hoe overeenstemming in dat overleg moet worden bereikt. Dit is een fundamenteel verschil met de private sector, waar de vrijheid tussen beide contractspartijen bestaat. Die bepaling zal met de normalisering verdwijnen. Het vroegere argument inzake de eenzijdigheid verdwijnt ook op het ogenblik dat de normalisering volledig wordt doorgevoerd. Vanuit dat oogpunt moet dan ook het zeer summiere artikel III A van de Wnra worden gelezen. Dit brengt de arbeidsrelaties, met inbegrip van het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg, ten volle onder het regime van de private sector.

Dat impliceert nogal wat.

¹² M. Paques (1991). *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, p. 123. Brussel: Story-Scientia.

¹³ Lees hierover C. Kaftani (1998). *La formation du concept de la fonction publique en France*, p. 132. Parijs: Dalloz.

¹⁴ Het is vanuit dat oogpunt dat de tussenkomst van sommige partijen in de Eerste Kamer moet worden bekeken. Zij focussen op de arbeidsrelatie *an sich*, terwijl het debat over de inhoud moet gaan. Waarin verschilt de rol van een ambtenaar van die van werknemers (als die verschilt) en welke maatregelen passen daarbij? Zie hierover de tussenkomst van de ChristenUnie over haar stemmingsverklaring, Parlementaire Handelingen, Eerste Kamer, 8 november 2016, 6-4-1.

Als gevolg van de introductie van het collectief arbeidsvoorwaardenoverlegmodel van de private sector rijzen er immers vragen naar de rollen die de overheid hier als werkgever en als regelgever heeft te vervullen. Vaak werd (en in sommige landen, zoals Denemarken¹⁵, wordt) daarbij verwezen naar de jaarlijkse begrotingsbevoegdheid van het parlement. In een land als Denemarken heeft dat nog niet tot problemen geleid, maar wanneer er een discrepantie zou ontstaan tussen de begrotingscontrole en de collectieve arbeidsvoorwaardenafspraken, moet er wel een wijze zijn waarop dit wordt geregeld. Denemarken heeft dit opgevangen door de centrale onderhandelingsbevoegdheid volledig bij de minister van Financiën te leggen.¹⁶ Andere landen, zoals Zweden en Italië, hebben een autonome instantie in het leven geroepen die onafhankelijk de onderhandelingen moet kunnen voeren binnen het bestaande wettelijke en reglementaire kader.

In het rapport 'Buitengewoon normale sturing' van de commissie onder leiding van Hans Borstlap wordt gezocht naar een wijze om die twee rollen te verzoenen.¹⁷ De commissie wijst terecht op de gelijkwaardigheid die beide onderhandelingspartijen als gevolg van de normalisering verkrijgen. Zij worden gelijkwaardige partners in de onderhandelingen, waarbij de sturing door de werkgever (door bijvoorbeeld voorafgaand reeds een nullijn vast te leggen) in een juridisch heel andere context komt te

staan. Er bestaat een veel meer bindend en dwingend juridisch kader dan voorheen. De commissie wijst op de impact die internationale verdragen kunnen en zullen hebben op het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg.¹⁸ Internationale juridische bronnen, zoals artikel 11 van het EVRM en artikel 28 van het Europees Sociaal Handvest, kunnen nu ten volle worden aangegrepen om werkelijke onderhandelingen af te dwingen met de overheid als werkgever. Dat houdt risico's in die nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd. In Portugal oordeelde het Grondwettelijk Hof meermaals dat bepaalde, door de Europese trojka opgelegde bezuinigingen die niet waren onderhandeld met de vakbonden in de publieke sector, een schending van het Portugese grondwettelijk recht inhielden omdat het beginsel inzake collectief overleg grondwettelijk verankerd is.¹⁹

Toch moet het parlement als emanatie van het volk zelf de volle bevoegdheid kunnen houden om regelgevend op te treden en bijvoorbeeld te beslissen. Het advies van de werkgroep is een belangrijke stap in de goede richting. Aanbevolen wordt dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid consultaties houdt wanneer er initiatief wordt genomen, telkens als er een intentie is om wetgeving te wijzigen. Als er een budgettaire impact is, wordt ook Financiën erbij betrokken. Ook voor het vastleggen van de budgettaire impact worden Financiën en SZW als de-

¹⁵ J. Kristiansen (2002). *Arbejdsretlig laerebog*, p. 73. Kopenhagen: Thomson Gadjura.

¹⁶ K. Larsen (2002). Retsgrundlaget for ansaettelse i forvaltningen. In H. Gammeltoft-Hansen (ed.), *Forvaltningsret*, pp. 164-165. Kopenhagen: Djøf.

¹⁷ Rapport *Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector*, 18 juni 2015.

¹⁸ Rapport *Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector*, 18 juni 2015, 6 en 11.

¹⁹ R. Cisotta & D. Giallo (2014). The Portuguese Constitutional Court Case Law on Austerity Measures. Working paper, Luiss, 2014/4.

partement naar voren geschoven, omdat zij geen rechtstreekse werkgeversrol te spelen hebben. Die rol is uiteraard weggelegd voor de ministeries van BZK, OCW, V&J, Defensie en W&R. De commissie vertrekt hierbij van het eigen Nederlandse sectorenmodel. De verklaring geeft de commissie zelf. Zij vindt dat het Nederlandse sectorenmodel centraal moet staan.²⁰ Daar valt zeker iets voor te zeggen maar de oefening is hiermee nog lang niet afgelopen. Voor de Nederlands gemeenten moet nog worden uitgemaakt hoe zij zich inpassen in het nieuwe wetgevende kader. Zij moeten nog een collectief arbeidsvoorwaardenoverlegmodel ontwikkelen. De ontubbeling van de rol tussen werkgever en regelgever is op lokaal niveau veel complexer. Misschien kan daarvoor worden gekeken naar het Zweedse model, waar een werkgeversgroep is opgericht die de Zweedse gemeenten vertegenwoordigt om op dat niveau de grote afspraken inzake collectieve arbeidsvoorwaarden te maken.

4. CONCLUSIE

De Wnra heeft een heel belangrijke principiële ommezwaai gerealiseerd. Toch blijft in Nederland de verhouding tussen individueel en collectief recht van het overheidspersoneel een thema dat nog voort ontwikkeld moet worden. Het belang van het collectief overleg na normalisering zal namelijk cruciaal zijn. Zelfs al bestond er voorheen een overeenstemmingsvereiste, dan nog is het nieuwe evenwicht fundamenteel verschillend van het tot voor kort bestaande ambtenarenrecht. Het rapport “Buitengewoon normale sturing” van de commissie Borstlap vormt er een eerste belangrijke stap naar de installatie van een model voor collectief arbeidsvoorwaardenoverleg. Dat is echter helemaal nog geen eindpunt. De komende jaren zullen moeten worden gebruikt om een goed model vorm te geven.

²⁰ Rapport *Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector*, 18 juni 2015, 18.

5. Vijfentwintig jaar integriteit en integriteitsbeleid: Van Dales tot Rutte II

Prof. dr. Zeger van der Wal
Faculty of Governance and Global Affairs
Universiteit Leiden, CAOP
Hoogleraar Ien Dales Leerstoel

1. INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van integriteit en integriteitsbeleid in Nederland in de afgelopen 25 jaar, vanaf het moment dat toenmalig minister Ien Dales haar beroemde speech hield voor de VNG (“Een beetje integer kan niet.”).¹ Ik besteed daarbij specifiek aandacht aan wat er in de afgelopen vijf jaar is gebeurd tijdens de regeerperiode van het kabinet-Rutte II.

Ik blik echter niet alleen terug, maar kijk ook vooruit. Is verdere aanscherping van beleid nodig gezien de hernieuwde aandacht voor integriteit en diverse incidenten in de afgelopen jaren? En vereisen nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen – de vervaging tussen werk en privé door nieuwe media, meer diversiteit in organisaties en de spanningen die dat soms kan opleveren, en bestuurders en ambtenaren die in onze netwerksamenleving steeds horizontaler opereren – nieuwe instrumenten en accentverschuivingen?

Het hoofdstuk sluit ik af met een korte visie op hoe de Nederlandse overheid haar integriteitsbeleid meer toekomstbestendig kan maken.

¹ Zie: Huberts, 1992, en ook: Van der Wal, 2017c.

2. INTEGRITEITSBELEID IN NEDERLAND: VAN 1992 TOT NU

Laat ik starten met een korte terugblik. Sinds de jaren negentig heeft veel beleidsontwikkeling plaatsgevonden, en de speech van Ien Dales heeft daar een belangrijke aanzet toe gegeven. Een mooi overzicht werd in 2016 gepubliceerd door Hoekstra, Huberts en Gaisbauer onder de titel ‘Integrity management in the public sector – The Dutch approach’.² De auteurs onderscheiden drie fasen in de beleidsontwikkeling ‘sinds Dales’, die ik hier samenvat.

Fase 1 – Agendering en regulering (1992-2003)

In de jaren negentig publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn eerste nota’s over integriteit. Vervolgens werden beleidsbepalingen toegevoegd aan de Ambtenarenwet. Het ging daarbij vooral om regulerend instrumentarium (ook wel integriteitsbeleid 1.0 genoemd³), zoals geschenkenregelingen, regelingen omtrent nevenfuncties en financiële belangen en klokkenluidersregelingen. BZK ontwierp methoden en procedures om de integriteit van overheidsorganisaties te auditen en kwam met een brochure voor vertrouwenspersonen.

Fase 2 – Bewustwording en ondersteuning (2003-2007)

De aandacht voor integriteit en het bijbehorende instrumentarium intensiverde vanaf 2003, vooral als reactie op de grootschalige bouwfraude die klokkenluider Ad Bos in die tijd aan het licht bracht. Dit leidde in 2006 tot een herziening van de Ambtenarenwet. Tegelijkertijd committeerden alle Nederlandse overheidsorganisaties zich aan dertien integriteitsnormen. Een aantal ondersteunende organisaties zag in die tijd ook het licht. Prominente voorbeelden zijn het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), dat overheidsorganisaties ging ondersteunen bij de naleving van de dertien integriteitsnormen en hen daarbij ook adviseerde, en het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING), dat lokale overheden adviseerde en op verzoek affaires ging onderzoeken. Diverse overheidsorganisaties richtten daarnaast eigen integriteitsbureaus en afdelingen op, waarvan het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam destijds veel aandacht kreeg. Het aantal dilemmatrainingen en integriteitsdagen dat overheden organiseerde, alsmede de formulering van gedragscodes en waardenstatements nam in deze periode een grote vlucht: een verschuiving in de richting van het zogeheten ‘integriteitsbeleid 2.0’.⁴

² Hoekstra e.a., 2016.

³ Karssing en Spoor, 2010.

⁴ Karssing en Spoor, 2010.

Tegelijkertijd nam ook in het bedrijfsleven de aandacht voor integriteit en goed bestuur (corporate governance) toe⁵, door een aantal grote schandalen bij onder meer Ahold, Parmalat en Worldcom. Tot slot moet worden opgemerkt dat de ontwikkeling van beleidsinstrumentarium voor en door politici en bestuurders achterbleef bij dat van ambtenaren. Zo verzuimde de Tweede Kamer meerdere malen voor zichzelf een gedragscode op te stellen.⁶ Pas jaren later werden formele verantwoordelijkheden op het gebied van integriteit belegd bij raadsgriffiers, commissarissen van de Koning en burgemeesters.⁷

Fase 3 – Systemen,(re)organisatie en monitoring (2007-heden)

In het afgelopen decennium nam de aandacht voor politieke en bestuurlijke gezagsdragers inderdaad toe in alle overheidslagen. Tegelijkertijd verscheen een aantal kritische studies over de behandeling van klokkenluiders en de afwezigheid van het bijbehorende instrumentarium, de mate waarin de ambtelijke en politieke leiding van gemeenten verplicht instrumentarium implementeerde en onder de aandacht bracht, de soms gebrekkige en gefragmenteerde implementatie van integriteitsbeleid, en de mate waarin meldsystemen voor integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid functioneerden.⁸ Mede als reactie hierop zagen weer nieuwe regelingen en instituties het licht, zoals het Steunpunt Integriteitsonder-

zoek Politieke Ambtsdragers (onderdeel van het CAOP), het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO), waarbij de nadruk lag op verlaging van de drempel voor melders van integriteitsincidenten en de adequate begeleiding van meldingen en melders. In termen van beleidsontwikkeling is de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders in juli 2016 de voornaamste gebeurtenis van de afgelopen jaren (waarover zo meteen meer).

Samenvattend zien we in de afgelopen 25 jaar een gelaagde ontwikkeling van integriteitsbeleid, waarbij eerst vooral aandacht was voor de harde infrastructuur (integriteitsbeleid 1.o) terwijl in de fase daarna waarden, bewustwording en training centraal stonden (integriteitsbeleid 2.o). Meer recentelijk zien we dat discussies over integriteit in een breder kader plaatsvinden. Integriteit wordt verbonden met professionele verantwoordelijkheid en ambtelijk vakmanschap, ook in relatie tot de nieuwe Ambtenarenwet, de heroplevende discussie over de ambtseed en ambtelijke kernwaarden. Dit wordt ook wel aangeduid als integriteitsbeleid 3.o.⁹

⁵ Van Luijk en Schilder, 2000.

⁶ Zie ook Huberts, 2007.

⁷ Zie Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal en Steenbergen, 2010.

⁸ Zie o.a. Algemene Rekenkamer, 2010; BIOS, 2010; BZK, 2008; De Graaf, 2007; De Graaf e.a., 2013; USBO, 2008, Van den Heuvel e.a., 2010.

⁹ Karssing en Spoor, 2010.

3. INTEGRITEIT EN INTEGRITEITSBELEID IN NEDERLAND: HEDEN

Dat brengt mij bij het heden. Wat is de stand van zaken anno 2017 wanneer het gaat om de integriteit van de publieke dienst in Nederland? En vooral: staat het er nu beter voor dan vijf jaar geleden? Er zijn in de afgelopen vijf jaar de nodige affaires geweest, op lokaal, provinciaal en nationaal niveau en zeker ook in de semipublieke sector (waar de beleidsverplichting vanuit de overheid vrij beperkt is). Tegelijkertijd bestaat bij velen het gevoel dat de beleidsaandacht in diezelfde periode wat afnam door de nadruk op bezuinigingen en de nasleep van de financiële en de Eurocrisis¹⁰, na de diverse hierboven beschreven intensiveringen voor met name lokale en provinciale overheden in de hieraan voorafgaande periode.¹¹

Bij het analyseren van integriteitsaffaires en beleidsontwikkelingen in de afgelopen regeerperiode is het van belang onderscheid te maken tussen het politieke en bestuurlijke domein enerzijds en het ambtelijke domein anderzijds. De thematiek, omvang en aard van incidenten verschillen nogal en dat geldt ook voor verantwoordelijkheden, instrumenten en de bijbehorende sancties. Ik begin met het politieke domein.

Politici en bestuurders

De vraag of het er nu beter of slechter voor staat dan vijf jaar geleden is lastig te beantwoorden, maar een aantal aanknopingspunten is er wel. Collega's Leo Huberts (Vrije Universiteit Amsterdam) en Muel Kaptein (Erasmus Universiteit Rotterdam) brengen sinds 2013 samen met Vrij Nederland de jaarlijkse integriteitsindex uit.¹² Zij rapporteren 46 politieke integriteitsincidenten in 2016 tegenover 67 in 2015, 49 in 2014 en 64 in 2013; het schommelt over de jaren heen. Volgens de auteurs gaat het te ver om in de cijfers een duidelijke dalende trend te zien, al is een mogelijke verklaring wellicht de afwezigheid van verkiezingen in 2016. (Aangezien politieke integriteit steeds meer een onderdeel van het politieke spel aan het worden is, zeker op lokaal en provinciaal niveau, is het wel denkbaar dat er rondom verkiezingen ook meer affaires aan het licht komen.¹³)

De VVD is sinds 2013 ieder jaar de partij met de meeste schandalen. Volgens de samenstellers van de Index komt dit waarschijnlijk doordat de VVD sindsdien in veel gemeenten, provincies en vanuit het kabinet zichtbare bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt (de partij was in de voorafgaande decennia juist relatief 'schoon') en niet zozeer omdat liberalen door hun politieke opvatting of hun innige contacten met ondernemers vatbaarder zouden zijn voor niet-integer gedrag, al denken

¹⁰ Overigens laat onderzoek zien dat er best eens een verband zou kunnen bestaan tussen bezuinigingen – en reorganisaties en de bijbehorende onzekerheid en afnemende arbeidsmotivatie – en een toename van het aantal integriteitsschendingen (Hoekstra, 2016).

¹¹ Van der Wal, 2017c.

¹² Vrij Nederland, 2017.

¹³ Zie ook Van der Wal, 2017c.

sommigen daar anders over.¹⁴ Hoe het ook zij, ‘de schijnwerpers staan aan’ en wie bestuurt leeft duidelijk in een glazen huis, zeker in ons tijdperk van ultratransparantie.¹⁵

Wanneer we kijken naar de aard van de incidenten, zien we alle negen schendingen uit het welbekende rijtje van Huberts¹⁶ wel voorbijkomen: fraude en omkoping, belangenverstrengeling, on gepaste omgangsvormen, seksuele intimidatie, machtsmisbruik, misbruik van de informatiepositie, verspilling van overheidsmiddelen, kwestieus declaratiegedrag en – het politici steeds zwaarder aangerekende – wangedrag in privé-tijd.

Met betrekking tot meldingen van incidenten door bestuurders zien we eenzelfde stabiel of zelfs enigszins dalend beeld.¹⁷ In 2016 werden bij het Steunpunt Politieke Gezagsdragers 65 incidenten gemeld, tegenover 76 in het jaar daarvoor. Verreweg de meeste meldingen betreffen belangenverstrengeling op lokaal niveau, het lekken van informatie en ongewenst gedrag, en dus geen harde corruptie of fraude (daar zijn ook andere instanties bij aan zet), maar ‘politieke akkefietjes die overigens wél veel politieke aandacht trekken’, aldus Hans Groot van het steunpunt¹⁸.

Ambtenaren

Hoe zit het met meldingen en schendingen binnen de ambtenarij? Er is veel informatie beschikbaar, maar tegelijkertijd ontbreekt in Nederland een centraal register of monitoringsinstrument dat alle meldingen, incidenten en de afhandeling daarvan binnen de diverse lagen van ons openbaar bestuur systematisch verzamelt en categoriseert. Het Financieele Dagblad (FD) rapporteert ieder jaar op basis van een verzoek op de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) over het aantal incidenten binnen overheidsorganisaties, en baseert zich daarbij weer deels op de vierjarige Monitor Integriteit en Veiligheid van de rijksoverheid.

Het meest recente overzicht in het FD is gebaseerd op cijfers binnen de rijksoverheid van 2009 tot 2014.¹⁹ De totale optelsom van het aantal incidenten in 2014 is ongeveer duizend. In 121 gevallen leidde zo’n incident tot gedwongen ontslag en in 284 gevallen tot een opgelegde disciplinaire straf (demotie, onbetaald verlof, schorsing of anderszins). Hieruit blijkt een lichte stijging ten opzichte van 2013, maar een lichte daling ten opzichte van 2012. We kunnen dus wederom geen harde conclusies trekken over een toename of afname in de omvang van het aantal incidenten in de afgelopen kabinetsperiode.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de recent column van Marc Chavannes in De Correspondent, 4 mei 2017.

¹⁵ Van der Wal, 2017c, 2017d.

¹⁶ Huberts, 2007.

¹⁷ Hans Marijnissen, Trouw, 27 maart 2017.

¹⁸ Steunpunt Politieke Gezagsdragers.

¹⁹ Rob de Lange en Siem Eikelenboom., Financieele Dagblad, 12 april 2016.

Uit deze rapportages blijkt wel dat (net als bij bestuurders en politici) het merendeel van de incidenten te maken heeft met omgangsvormen en onheus gedrag, zowel tijdens werktijd als in privé-tijd, terwijl grootscheepse omkoping en fraude maar weinig voorkomen. Organisaties die direct met cliënten en hun gegevens werken, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Belastingdienst, blijken extra kwetsbaar.²⁰

Nogmaals, binnen gemeenten, provincies en waterschappen worden gegevens niet centraal en geaggregeerd bijgehouden. We weten dus weinig over de aard en omvang van het aantal incidenten in de afgelopen jaren in vergelijking met periodes daarvoor. Een overzicht uit 2010 onder alle Nederlandse gemeenten laat zien dat het aantal schendingen in relatie tot het aantal functionarissen niet wezenlijk is toegenomen ten opzichte van eerdere metingen uit 1999 en 2004.²¹ Wel laat ook dit onderzoek zien dat het merendeel van de incidenten ongewenste omgangsvormen betreft (pesten, seksuele intimidatie en discriminatie). Het aantal 'harde' fraude- en corruptiegevallen is wederom beperkt. Een consistente bevinding met betrekking tot de afhandeling van incidenten is tot slot dat meer dan twee derde van de gevallen waarin daadwerkelijk van een incident sprake is, dit intern (en dus disciplinair) wordt afgehandeld en dat in minder dan een derde van de gevallen een strafrechtelijke, externe procedure wordt ge-

start. Niet alle typen integriteitsschendingen zijn immers ook in strafrechtelijke zin een misstand.

Hoe luidt tot slot het oordeel van internationale watchdogs en rankings? Nederland staat sinds het verschijnen van de jaarlijkse 'Corruption Perception Index' van integriteitswaakhond Transparency International in de jaren negentig steevast in de top tien van minst corrupte landen ter wereld, te midden van andere sterspelers zoals Finland, Noorwegen, Nieuw-Zeeland en Singapore. Toch daalde ons land in het afgelopen jaar maar liefst drie plaatsen.²² Gezien de manier waarop de ranking tot stand komt (enquêtes onder experts en internationale zakenmensen met van jaar tot jaar verschillende meetmethoden en samples), is dat niet direct een robuuste indicatie van een daling van (vertrouwen in) de integriteit van ons bestuur. De daling geeft wel aan dat de vele breed uitgemeten incidenten in de afgelopen jaren dat vertrouwen kunnen beïnvloeden.

Hans Groot zei daarover onlangs in Trouw: 'Dat komt vooral omdat we geen antwoord hebben op de vraag van buiten wat wij doen om corruptie en belangenverstrengeling tegen te gaan. Nederland is een corruptievrij land, vinden we zélf. Maar de buitenlandse beoordelaars zeggen: corruptie is in Nederland een taboe-onderwerp. Dat is wel iets waarover we moeten nadenken.'²³ Harde cijfers om dit externe oordeel te bevestigen ontbreken

²⁰ Uit de cijfers is overigens niet altijd specifiek af te leiden of een melding ook altijd als een incident wordt geregistreerd of dat meldingen die 'loos' blijken te zijn vervolgens niet als incident te boek komen te staan.

²¹ Van den Heuvel e.a., 2010.

²² www.transparency.org/country/NLD.

²³ Hans Groot (CAOP), Trouw, 27 maart 2017.

dus, maar het mag duidelijk zijn dat continue bewustwording geboden is.

Beleidsontwikkeling

In termen van beleidsontwikkeling is de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders in juli 2016 de voornaamste gebeurtenis van de afgelopen jaren. Het huis kwam tot stand na bijna een decennium van voorstellen, tegenvoorstellen en overleg tussen parlement, kabinet en diverse belanghebbers. Het eerste concrete initiatiefwetsvoorstel ter oprichting van het huis van SP Tweede Kamerlid Ronald van Raak – de drijvende kracht achter dit initiatief – stamt uit mei 2012; zijn eerste motie tot oprichting van een Fonds voor Klokkenluiders al uit 2007. Het leek er in 2015 even op dat het huis zou worden ondergebracht bij de Nationale ombudsman, maar op het laatste moment werd via een novelle besloten tot de oprichting van een eigenstandig huis als ZBO. Het huis bedient zowel de publieke als de private sector.

Met de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders zijn het eerdergenoemde Adviespunt Klokkenluiders, BIOS en de OIO als zelfstandige organisaties komen te vervallen (en grotendeels opgegaan in het huis). Het Steunpunt Politieke Ambtsdragers is wel blijven bestaan. Het huis houdt zich zowel met advies aan (potentiële) klokkenluiders als met onderzoek naar vermeende schendingen bezig,

waarbij men intern een strikte scheiding aanhoudt tussen beide activiteiten/afdelingen. De afdeling Advies van het huis geeft juridisch advies en biedt ondersteuning aan klokkenluiders tijdens het verloop van de procedure, waarbij men zo nodig ook zorgt voor psychosociale begeleiding. De werksfeer van het huis is breder dan die van voorgaande initiatieven, omdat nu voor het eerst ook klokkenluiders uit de private sector ergens terecht kunnen met hun melding of vraag.

Of het Huis voor Klokkenluiders als consolidatie van diverse integriteitsinitiatieven en instituties klokkenluiders effectiever zal kunnen bijstaan en misstanden effectiever zal kunnen helpen oplossen, moet nog blijken. Wel heeft het huis in het eerste jaar van zijn bestaan vele honderden meldingen binnengekregen, hetgeen gezien alle publiciteit rondom de start weinig verbazing zal wekken.

4. INTEGRITEIT EN INTEGRITEITSBELEID IN NEDERLAND: TOEKOMST

Welke integriteitsincidenten gaan in de toekomst de agenda bepalen en wat betekent dat voor integriteitsbeleid en hernieuwde bewustwording? De afgelopen twee jaar heb ik vele lezingen gegeven en columns geschreven over nieuwe typen integriteitskwesaties.²⁴ Drie daarvan licht ik er kort uit.

²⁴ Bijvoorbeeld lezingen bij het CAOP op 24 mei 2016 en bij Rijkswaterstaat in de Week van de Integriteit op 29 november en 1 december. Plus interviews in VNG Magazine (20-10-2016, pp. 14-17): 'Ambtenaar meer op het podium' (<http://www.vngmagazine.nl/archief/22413/wetenschapper-zeger-van-der-wal-ambtenaar-meer-op-het-podium>), en BZK E-zine 16-05-2017: 'Bestuurders liggen wel erg onder een vergrootglas' (<https://www.magazines.rijksoverheid.nl/bzk/blikopbzk/2017/12/integriteit>).

Integriteitskwestie 1: De vervagende grenzen tussen werk en privé

De ontwikkelingen op het gebied van nieuwe media hebben allerlei mogelijke implicaties voor integriteit en integriteitsbeleid. We zien de grenzen tussen werk en privé en tussen de publieke en private sfeer in rap tempo vervagen. Nieuwe werkvormen en nieuwe generaties werknemers versnellen en versterken die ontwikkeling. Nu al zijn omgangsvormen en gedrag verreweg de grootste categorie wanneer we naar recente integriteitsincidenten kijken, en deze betreffen in toenemende mate de privésfeer.

Deze ontwikkelingen roepen allerlei intrigerende vragen op voor politici en ambtenaren, zowel over hun eigen gedrag als over hun (voorbeeld)gedrag als leidinggevende. Als je op je privéaccount politiek

gekleurde standpunten online verkondigt, doe je dat dan ook als functionaris? En schaad je dan de reputatie van de overheid? Ben je inderdaad echt 24/7 ambtenaar, zoals steeds meer gedragscodes stellen, en wat betekent dat dan (zie kader)?

Ook zullen leidinggevendenden zich moeten bezinnen op de mate waarin ze (al dan niet bewust) inbreuk maken op het privéleven van medewerkers, bijvoorbeeld door hen om elf uur 's avonds nog e-mails te sturen. Verwachten ze dan ook eigenlijk direct een antwoord en communiceren ze daar wel duidelijk over? Recente wetsvoorstellen over het 'recht op onbereikbaarheid' in diverse buurlanden en de daaropvolgende discussie in Nederland vormen een interessant voorbeeld van vast te stellen nieuwe gedragsnormen op dit gebied.²⁵

Nederlandse ambtenaren, sociale media en de vrijheid van meningsuiting

Vrijheid van meningsuiting is als fundamenteel recht verankerd in artikel 7 van de Nederlandse Grondwet. Tegelijkertijd stelt artikel 125a van de Ambtenarenwet dat ambtenaren zich moeten onthouden van uitingen en gevoelens die de uitoefening van hun taken of het functioneren van het ambtelijk apparaat zouden kunnen schaden. De gedragscode voor de rijksoverheid stelt: 'Wanneer uitlatingen problemen hebben veroorzaakt voor de publieke dienst, kun je aansprakelijk worden gesteld en mogelijk achteraf worden gesanctioneerd. Temeer wanneer deze problemen ernstig van aard zijn en je deze had kunnen voorzien.' Dit gegeven maakt duidelijk dat leidinggevendenden hun werknemers op het hart moeten drukken dat zij zich gepast gedragen in hun vrije tijd, online en offline, aangezien gedragscodes in toenemende mate stellen dat zij 24/7 ambtenaar zijn, met alle implicaties van dien.

²⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/samenleving/franse-werknemer-krijgt-recht-op-offline-zijn-na-werktijd-a208235e/> en <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/02/werkdruk-asscher-wil-recht-op-onbereikbaarheid-6511592-a1544083>.

Integriteitskwestie 2: Toenemende diversiteit en de daarmee gepaard gaande spanningen

De toenemende diversiteit van overheidsorganisaties (die de komende decennia sterk zullen vervrouwen, verkleuren en verjongen) en de weerstand die dat ook kan oproepen, leiden tot allerlei nieuwe typen spanningen op het gebied van neutraliteit en omgangsvormen. Hoe leid je bijvoorbeeld een afdeling met een goed presterend medewerkersbestand dat bestaat uit zowel openlijke, flamboyante transgenders als behoudende moslims en christenen? Hoe zorg je ervoor dat iedereen zich ten opzichte van elkaar fatsoenlijk en open gedraagt én naar buiten toe de neutraliteit en professionaliteit blijft uitdragen die we van onze overheid mogen verwachten? Dit klinkt nu wellicht nog als toekomstmuziek in de gemeente Oegstgeest of de provincie Groningen, maar de dag gaat komen met alle implicaties voor beleidsinstrumentarium, training en leiderschap van dien.

Integriteitskwestie 3: Integriteit van overheid en partners in de netwerksamenleving

Tot slot, waar overheidsmanagers goed over moeten gaan nadenken, is wat de netwerksamenleving waarin beleid en diensten steeds meer in coproductie tot stand komen, betekent voor integriteit. Zijn overheidsmanagers ook medeverantwoordelijk voor het gedrag van hun maatschappelijke en private partners? Zo ja, hoe dek je dat af en hoe

organiseer je dat? Zo nee, hoe leg je dat uit aan burgers en hoe reageer je als een van de partners in je netwerk over de schreef gaat? Het openbaar bestuur wordt daar toch altijd extra op aangekeken, zo werkt dat nu eenmaal.

Dergelijke spanningsvelden zijn lang niet altijd in gedragscodes te vangen. Voortdurende bespreekbaarheid is belangrijk. Het goede voorbeeld geven ook. En kwetsieus gedrag consistent en in alle openbaarheid afstraffen al helemaal. Anders ziet niemand dat de met de mond beleden normen ook worden nageleefd. Cruciaal is wel dat leidinggevendenden zo'n moment ook benutten om de bewustwording te vergroten en normen opnieuw te bespreken in plaats van alleen maar te bestraffen. Incidenten zouden juist momentum moeten genereren voor een hernieuwde discussie. Helaas vervallen discussies op zulke momenten nog weleens in zwartepieten. Begrijpelijk is dat wel, want betrokkenen zien graag een schuldige en een schuld bekentenis, maar intern liggen er op zulke momenten juist kansen om de weerbaarheid te vergroten en nieuwe uitdagingen te voorkomen.

5. CONCLUSIE

Al met al lijkt er sprake van een betrekkelijk stabiel aantal integriteitsincidenten in het politieke en ambtelijke domein. Tegelijkertijd zien we – mede door bovenstaande ontwikkelingen – dat de aandacht voor incidenten alleen maar toeneemt. Het glazen huis voor ambtenaren en bestuurders bestaat nu zowel fysiek als online en ook nog eens 24/7. Bovendien worden gedragingen die twintig jaar geleden nog door de beugel konden, nu politiek en juridisch afgestraft. Daarmee leggen we onszelf als samenleving steeds strengere normen op.²⁶ Beleid en wetgeving lopen per definitie altijd achter bij de zogeheten ‘moresprudentie’²⁷ die daarmee ontstaat. We zullen de komende jaren dus ongetwijfeld blijven bediscussiëren of de toegenomen aandacht voor integriteit een vloek of een zegen is. Duidelijk is in ieder geval wel dat we ons over de feiten en cijfers niet al te grote zorgen moeten maken: het aantal integriteitsincidenten in het Nederlandse openbaar bestuur blijft relatief laag en beheersbaar en dat is de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd.

²⁶ Kerkhoff, T. en P. Overeem, 2017

²⁷ Niessen en Karssing, 2008.

REFERENTIES

Algemene Rekenkamer. (2010). Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Brink, G. van den, & Jansen, T. (2016). Ambtelijk Vakmanschap en Moreel Gezag. Amersfoort: De Vrije Uitgevers.

Graaf, G. de. (2007). Wat valt er over melden te melden? Amsterdam: Vrije Universiteit.

Graaf, G. de, Lasthuizen, K., Bogers, T., Ter Schegget, B., & Strüwer, T. (2013). Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Wal, Z. van der, & Steenbergen, K. (2010). Integriteit van het Lokaal Bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Den Haag: Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Wal, Z. van der, & Steenbergen, K. (2010). Integriteit van het Lokaal Bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Den Haag: Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., & Muller, E. (Red.). (2012). Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland. Deventer: Kluwer.

Hoekstra, A. (2016). Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In A. Lawton, Z. van der Wal & L.W.J.C. Huberts (Eds.). Ethics in Public Policy and Management: A Research Companion. London: Routledge.

Hoekstra A., & Dijk, M. van. (2016). The Marriage of Heaven and Hell Integrity and Social Media in the Public Sector. Den Haag: BIOS.

Huberts, L.W.J.C. (1992). Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Huberts, L.W.J.C. (2005). Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoenpast... Inaugurele rede 23 februari 2005. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Karssing, E., & Spoor, S. (2009). Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid. In E. Karssing & M. Zweegers (Eds), Jaarboek Integriteit 2010, pp. 72-81. Den Haag: BIOS.

Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2017). Kenmerken van Integriteitsschendingen. Den Haag: CAOP.

Ministerie van BZK. (2008). Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Den Haag: ministerie van BZK.

Niessen, R., & Karssing, E. (Red.) (2008). Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots. Den Haag: CAOP.

USBO. (2008). Evaluatie Klokkenluidersregelingen Publieke Sector. Utrecht: USBO.

Wal, Z. van der. (2017a). De 21e-eeuwse Overheidsmanager. Een reis door tijd, plaats en context. Inaugurele rede. Den Haag: CAOP.

Wal, Z. van der. (2017b). The 21st Century Public Manager. London: Palgrave Macmillan.

Wal, Z. van der. (2017c). 'Bestuurders liggen wel erg onder een vergrootglas'. Blik op BZK 12, 16-05-2017. E-zine ministerie van BZK.
<https://magazines.rijksoverheid.nl/bzk/blik-opbzk/2017/12/integriteit>.

Wal, Z. van der. (2017d). 'Integriteit: de schijnwerpers staan aan.' Interview Magazine Universiteit Leiden, 12-04-2017.
<https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2017/04/integriteit-de-schijnwerpers-staan-aan>.

6. Diversiteitsbeleid tijdens kabinet-Rutte II

1. INLEIDING

Met de beëdiging van het kabinet-Rutte II op 5 november 2012 trad het kabinet met het hoogste aandeel vrouwelijke ministers ooit aan: vijf van de dertien ministers waren vrouw, een aandeel van 39 procent. Tegelijkertijd was dit kabinet opmerkelijk wit: op de bordesfoto was geen enkele minister met een migrantenachtergrond te zien. Het was te verwachten geweest dat de Partij van de Arbeid die diversiteit in politieke en bestuurlijke functies al langere tijd hoog op de agenda had staan, haar invloed in die richting had doen gelden. In de snelle formatie die slechts 54 dagen duurde, was etnisch-culturele diversiteit echter geen prioriteit geweest.

De bordesfoto van kabinet-Rutte II was wat diversiteit betreft illustratief voor dat moment. Dat er geen allochtone ministers waren gevonden, werd weggewuifd onder het mom van dat men nu eenmaal de beste bestuurders op de posten wilde. De overtuiging dat de weg naar zowel gelijke kansen als kwaliteit erom vroeg dat men achtergrondkenmerken juist buiten beschouwing moest laten, had Rutte I radicaal doen afrekenen met diversiteitsbeleid. Deze kleurenblinde visie op diversiteit werd breed gedragen (Groeneveld, 2013). Terwijl het streven naar representatieve vertegenwoordiging van vrouwen in topposities een aandachtspunt bleef, gold dat voor diversiteit verder niet.

¹ Met dank aan Marieke van der Hoek en het CAOP voor de verzameling van de gegevens.

Gedurende de kabinetsperiode van Rutte II is er echter veel veranderd in het denken over diversiteit. Het aanzwellend maatschappelijk debat over integratie en racisme heeft discussies aangezwengeld over de aansluiting tussen publieke organisaties en de samenleving. Dat maakt het interessant om de voornemens van Rutte II ten aanzien van diversiteit, het beleid dat in de loop van de periode is gevoerd en ontwikkelingen in de samenstelling van het personeelsbestand van de overheid, in kaart te brengen.

Hoewel de aandacht voor seksuele oriëntatie, leeftijd en arbeidsgehandicapten de laatste jaren is toegenomen, focus ik in dit hoofdstuk op twee aspecten van diversiteit, namelijk geslacht en etnisch-culturele herkomst. Welke voornemens had het kabinet in het regeerakkoord geformuleerd ten aanzien van diversiteit op deze kenmerken, welk beleid is er ingezet in de verschillende bestuurslagen en wat is er gerealiseerd? En wat zijn de belangrijkste uitdagingen voor het nieuwe kabinet? Maar eerst: welke visies op diversiteit en representativiteit worden in de literatuur onderscheiden, waarop beleid gestoeld kan zijn?

2. VISIES OP DIVERSITEIT

Met 'diversiteit' verwijzen we doorgaans naar twee verschillende zaken. De term kan doelen op variatie of heterogeniteit en heeft dan betrekking op kenmerken waarop medewerkers van

elkaar verschillen. Met diversiteit wordt daarnaast verwezen naar de mate waarin minderheidsgroepen vertegenwoordigd zijn in organisaties. Deze representativiteit heeft betrekking op de mate waarin de samenstelling van het personeelsbestand een afspiegeling is van de populatie, dat is de bevolking in het algemeen dan wel een specifiek deel daarvan, zoals de beroepsbevolking vanaf een bepaald niveau of de inwoners in een bepaalde gemeente. Heterogeniteit en representativiteit vallen niet noodzakelijkerwijs samen. Het aandeel allochtonen in managementposities in een organisatie kan representatief zijn in vergelijking met hun aandeel in de beroepsbevolking, maar dat maakt het management van die organisatie nog niet heterogeen samengesteld zolang allochtonen een kleine minderheid van de bevolking zijn.

Deze twee betekenissen waarin we diversiteit (en diversiteitsbeleid) gebruiken, hangen samen met verschillende motivaties voor of visies op diversiteit. In de literatuur worden allereerst twee motivaties onderscheiden die diversiteit verbinden aan de kwaliteit en prestaties van de organisatie (gebaseerd op Ely en Thomas, 2001). Volgens de eerste motivatie, Toegankelijkheid en legitimiteit, vergroot de diversiteit van het personeelsbestand de aansluiting die een organisatie heeft met haar omgeving, klanten of burgers, en de arbeidsmarkt. De tweede motivatie, Integratie

en leren, beschouwt diversiteit als een bron van nieuwe ideeën, creativiteit en innovatie.

Naast deze twee strategische motivaties hebben Ely en Thomas (2001) nog een derde onderscheiden: Rechtvaardigheid. Volgens deze visie moet de organisatie weliswaar bewust beleid voeren op diversiteit, maar omwille van het tegengaan van discriminatie en niet om strategische redenen. Kleurenblindheid verwijst naar het streven om iemands achtergrond in de organisatie geen enkele rol te laten spelen, en is een vierde visie op diversiteit. Het verschil met de rechtvaardigheidsvisie is gelegen in de overtuiging dat discriminatie en ongelijkheid het best kan worden tegengegaan door geen aandacht aan achtergrondkenmerken te besteden. Volgens de rechtvaardigheidsvisie is deze specifieke aandacht voor achtergrond echter noodzakelijk om ongelijkheid die verweven is in de instituties in de samenleving, te compenseren.

Celik (2016) voegt in haar dissertatie nog een visie toe: Verbinding. Met het toenemende belang van het betrekken van burgers bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering is de relatie tussen overheid en burgers steeds meer centraal komen te staan. Ten behoeve van deze relatie is het volgens deze visie van waarde om zich in burgers te kunnen verplaatsen en op een vanzelfsprekende manier te kunnen communiceren.

3. DIVERSITEITSBELEID TIJDENS RUTTE II

Naar visies op diversiteit is het in het regeerakkoord van Rutte II lang zoeken.² Opvattingen over diversiteit zijn verrassend genoeg niet te vinden in de paragraaf over de arbeidsmarkt en ook niet in de paragrafen over bestuur, zorg, veiligheid en justitie. Hoewel het overbruggen van verschillen een rode draad is in het regeerakkoord, wordt dit nauwelijks verbonden met een visie op diversiteit. Enkel in de paragraaf over onderwijs is onder het kopje Emancipatie en gelijke behandeling de volgende visie te lezen: 'Iedereen moet iets van zijn of haar leven kunnen maken, ongeacht geslacht, seksuele geaardheid, afkomst, religie, levensovertuiging of handicap. Dat vraagt van iedereen een bijdrage: van individuen zelf, sociale partners, overheden, levensbeschouwelijke groepen en etnische gemeenschappen. *De overheid kan anderen alleen met overtuiging aanspreken als zij zelf het goede voorbeeld geeft.*' (p. 18; cursivering SG) De laatste zin suggereert dat diversiteit binnen de overheid belangrijk wordt gevonden omwille van haar legitimiteit en daarin is de toegankelijkheids- en legitimiteitsvisie te herkennen.

Concrete beleidsvoornemens ten aanzien van diversiteit zijn eveneens verre van talrijk. In de paragraaf over bestuur wordt één concrete maatregel genoemd: 'Het kabinet streeft naar meer vrouwen in hogere (management)functies bij de rijksoverheid, zowel bij nieuwe instroom in de

² *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, Den Haag, 29 oktober 2012.

algemene bestuursdienst als in overige functies. In 2017 bestaat tenminste 30 procent van de algemene bestuursdienst (ABD) uit vrouwen.’ (p. 41) Behalve als werkgever ziet het kabinet ook een rol voor zich weggelegd aangaande de emancipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt in het algemeen: ‘Het kabinet zet zich actief in om nog bestaande loonverschillen tussen mannen en vrouwen voor gelijke arbeid weg te nemen.’ (p. 18) Beide beleidsvoornemens zijn gestoeld op het rechtvaardigheidsperspectief.

Een regeerakkoord is behalve algemeen en beknopt, ook een bevestiging van standpunten op een bepaald moment. Het regeerakkoord bevat bovendien nauwelijks een kabinetsvisie op diversiteit, wat ruimte kan geven voor visieontwikkeling binnen de sectoren. Het is dan ook zinvol om na te gaan welke visies en welk beleid de verschillende sectoren van het openbaar bestuur in de loop van de kabinetsperiode hebben ontwikkeld.

Het Rijk

In de visie van het Rijk op diversiteit voeren strategische overwegingen de boventoon. In de eerste plaats verwijzen deze overwegingen naar enge definities van de zogenoemde businesscase, die diversiteit verbindt met de effectiviteit van de organisatie. Hier worden met name de positieve effecten van heterogeniteit benadrukt in overeenstemming met de Integratie en leren-visie. In deze visie komen ‘mensen met verschillende

(culturele) achtergronden [...] samen tot beter afgewogen oplossingen.’³ In de tweede plaats wordt ook melding gemaakt van ruimere strategische overwegingen, die diversiteit verbinden met de legitimiteit van de overheid. Dat de overheid een afspiegeling moet zijn van alle groepen in de samenleving, wordt in deze visie benadrukt. Zo valt te lezen op de website van de rijksoverheid: ‘De overheid wil werknemers uit alle groepen uit de samenleving: mannen en vrouwen, jongeren en ouderen, allochtonen en autochtonen. Dan is het personeel net zo verschillend van elkaar als de inwoners van Nederland.’ Deze afspiegeling heeft volgens deze visie voordelen voor de organisatie van de overheid en voor de samenleving: ‘Mensen herkennen zich beter in de overheid.’ Hierin is nadrukkelijk de Toegankelijkheid en legitimiteitsvisie te herkennen.

Deze beide strategische overwegingen zijn mooi verwoord op de website van het A+O fonds Rijk.⁴ Daar worden echter, naast de strategische overwegingen, ook morele overwegingen genoemd om specifieke aandacht te hebben voor diversiteit. Waar in de strategische visies diversiteit gewaardeerd wordt om de bijdrage aan de strategische doelen van de overheid, is in deze morele visie diversiteit, met name in de betekenis van representativiteit, een doel in en van zichzelf (Groeneveld & Van de Walle, 2010). De rijksoverheid draagt dit uit door zichzelf als werkgever als voorbeeld te

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/inhoud/diversiteit-overheidspersoneel>

⁴ Bron: <https://www.diversiteitsportaal.aofondsrijk.nl/diversiteit/het-belang-van-diversiteit/>

stellen voor andere organisaties, maar heeft hierin ook een rol als wetgever en als partner in samenwerking met andere organisaties.

Met de verschuiving die heeft plaatsgevonden in de richting van een strategische visie op diversiteit, is het vervolgens de vraag naar welk beleid gekeken moet worden. Een strategische visie impliceert immers dat diversiteit onderdeel is van het strategische en organisatiebeleid en mogelijk geen separaat beleidsdomein is. Sterker nog, meer dan beleid is diversiteit dan een managementkwestie geworden (Groeneveld, 2013). Het is dan ook lastig te achterhalen welk beleid, en nog lastiger welke praktijken rond diversiteit, de overheid in de afgelopen jaren heeft ingezet en daarvan een representatief beeld te schetsen.

Uit een gang langs de websites van de rijksoverheid, de ABD en het A+O fonds Rijk doemen grofweg twee beleidslijnen op die overeenkomen met eerdere onderzoeksbevindingen (Celik, 2016). In de eerste plaats is een toenemende focus op diversiteit en inclusiviteit waarneembaar, en een toenemende nadruk voor de management- of leiderschapsopgave die daarmee verbonden is. In de tweede plaats blijft de aandacht voor de vertegenwoordiging van vrouwen op de hogere posities onverminderd bestaan. Ter ondersteuning van beide beleidslijnen hebben de ministeries en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland het

Charter Diversiteit ondertekend met als inzet 'een inclusieve bedrijfscultuur met een evenwichtige personeelssamenstelling en gelijke kansen voor iedereen'.⁵ Ook de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie hebben dit charter ondertekend.

Provincies en waterschappen

De visies en het beleid dat is aan te treffen bij het Rijk, strekken verder dan het Rijk als werkgever alleen, maar betreffen soms ook de andere overheidssectoren. De visies en het beleid van de provincies en waterschappen in deze kabinetsperiode lijken met name verbonden te zijn aan het project 'Diversiteit' dat het ministerie van BZK in 2012 en 2013 aan het afronden was. Met dit project gaven sociale partners in de sector provincies een impuls aan diversiteitsbeleid met als doel dat het personeelsbestand van de sector een reële afspiegeling is van de samenleving. Insteek was met name de businesscase van diversiteit: diversiteit is van meerwaarde voor het functioneren van de organisatie.⁶

Voor de periode vanaf 2014 is er op de websites van alle provincies, het A+O-fonds Provincies en het IPO echter geen visie op diversiteit te vinden. Net als voor de provincies staat er op de website van het A+O-fonds Waterschappen geen informatie over diversiteit. Voor beide sectoren lijkt diversiteit kortom niet hoog op de agenda te staan. Zij hebben evenmin het Charter Diversiteit ondertekend. In het coalitieakkoord 2015-2019 van

⁵ Bron: <http://diversiteitinbedrijf.nl/charter-diversiteit-wat-is-het/wat-is-het-charter-diversiteit/>

⁶ Bron: <http://aenoprovincies.nl/archief/archief-diversiteit-doelstellingen/>

het Hoogheemraadschap van Delfland is enkel nog het volgende te vinden: ‘Delfland blijft inzetten op een organisatie met een zo mogelijk evenredige afspiegeling van de maatschappij.’ (p. 18)⁷

Gemeenten

Ook het A+O fonds Gemeenten expliciteert diversiteit van het medewerkersbestand op dit moment niet als een prioriteit. Bij de VNG is dat evenmin terug te vinden. Een algemeen beeld is verder lastig te geven, omdat ik daarvoor moet terugvallen op de communicatie van de gemeenten zelf en dat valt buiten het bestek van deze bijdrage. Ik zoom daarom bij wijze van illustratie in op de grote steden Amsterdam en Den Haag die net als Utrecht en Rotterdam het Charter Diversiteit hebben ondertekend.

De gemeente Amsterdam verbindt diversiteit en inclusiviteit van de gemeentelijke organisatie nadrukkelijk met de missie en visie van een grote internationale en multiculturele stad.⁸ Op grond van deze strategische visie heeft de gemeente begin 2015 een uitgebreid palet van maatregelen geformuleerd voor de periode 2015-2019. De gemeente Den Haag heeft gekozen voor een ‘brede en offensieve diversiteitsaanpak op drie sporen: inclusief leiderschap, een inclusieve werkcultuur en werving, behoud en doorgroei van talentvolle mensen uit ondervertegenwoordigde groepen.’ De Coördinator Diversiteit & Inclusie vertelt

begin 2017 daarover: ‘De gemeente is er voor de stad. Om als gemeente slagvaardig te kunnen opereren, moet je in verbinding staan met de inwoners. Dat vergt een pluriform personeelsbestand, [...] om voldoende toegerust te zijn voor de verschillende vraagstukken, moeten we blinde vlekken zien te vermijden.’ En zij voegt toe: ‘De gemeente is een van de grotere werkgevers in Den Haag. Dus behalve ons eigen belang om een aantrekkelijke werkgever te zijn voor een gevarieerde groep werknemers, weegt ook onze maatschappelijke rol als goed werkgever mee.’⁹ De eerste twee sporen leggen de focus op interventies in het management van de organisatie. De gemeente Den Haag stond in 2016 daarnaast in de belangstelling vanwege haar proef met anoniem solliciteren, onderdeel van het derde spoor. Deze verschillende sporen zijn daarmee gestoeld op verschillende visies die met elkaar op gespannen voet staan: enerzijds wordt diversiteit van strategische waarde beschouwd, terwijl anderzijds anoniem solliciteren als onderdeel van het derde spoor stoelt op een kleurenblinde visie.

4. DIVERSITEIT IN DE SAMENSTELLING VAN HET PERSONEELSBESTAND TIJDENS RUTTE II

Hoe heeft de vertegenwoordiging van vrouwen en etnisch-culturele minderheden bij de overheid zich gedurende de kabinetsperiode ontwikkeld? In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte

⁷ Bron: <https://www.hhdelfland.nl/over-ons/doelen-en-resultaten-1/coalitieakkoord-2015>

⁸ Bron: Voorgenomen aanpak Amsterdam inclusieve organisatie - Actieplan 2015 – 2019 (maart 2015)

⁹ Bron: <http://www.aofondsrijk-vingrijck.nl/magazine/ao-fonds-rijk-februari-2017/anoniem-solliciteren-werkt-voor-kandidaten-en-vacaturehouders/>

Tabel 1: Vrouwelijke medewerkers (totaal en top-10 procent) tijdens kabinet-Rutte II naar sector openbaar bestuur

	Rijk					Provincies				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	115.916	116.772	117.053	116.738	117.184	12.179	11.494	10.870	10.970	10.499
Aantal FTE	108.182	109.403	109.877	109.552	109.780	11.028	10.431	9.883	9.993	9.569
Vrouwen (% werknemers)	43%	43%	44%	44%	45%	43%	43%	44%	44%	44%
Top 10 totaal	11.151	11.255	11.296	11.197	11.311	1.148	1.084	1.026	1023	982
Top 10 vrouw (% top 10)	27%	28%	29%	28%	30%	24%	25%	26%	27%	27%
Instream totaal	2.718	9.004	6.151	4.444	7.151	272	254	283	738	466
Instream vrouw (% instroom)	46%	53%	49%	55%	55%	40%	45%	42%	41%	45%
Instream top 10 totaal	1.209	1.594	1.179	1.514	1.753	156	143	122	181	183
Instream top 10 vrouw (% instroom top 10)	32%	34%	37%	33%	44%	33%	39%	34%	31%	30%

	Gemeenten					Waterschappen				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	163.252	155.267	147.945	145.392	144.206	10.074	10.092	9.986	9.933	9.947
Aantal FTE	144.490	137.689	131.258	129.574	128.820	9.477	9.500	9.414	9.368	9.374
Vrouwen (% werknemers)	47%	48%	48%	49%	50%	28%	28%	28%	28%	29%
Top 10 totaal	15.166	14.422	13.766	13.401	13.359	966	971	963	949	950
Top 10 vrouw (% top 10)	27%	28%	29%	32%	33%	16%	16%	18%	20%	22%
Instream totaal	5.024	5.334	4.131	6.950	8.504	536	832	531	355	474
Instream vrouw (% instroom)	50%	51%	54%	58%	57%	27%	30%	34%	39%	35%
Instream top 10 totaal	1.783	1.666	1.601	1.329	1.508	112	148	129	109	103
Instream top 10 vrouw (% instroom top 10)	36%	35%	39%	43%	43%	20%	16%	24%	28%	33%

Bron: *Cijfers kennisbank openbaar bestuur – databron Personen en FTE (instellingen openbaar bestuur en veiligheid) (voorlopige cijfers voor 2015 en 2016)*

1 Top 10 zijn functies waarvan het voltijd-salaris bij de hoogste 10% van de salarissen binnen een organisatie of sector behoort.

II zijn als gezegd weinig concrete voornemens over de gewenste ontwikkeling van de vertegenwoordiging van vrouwen en etnisch-culturele minderheden opgenomen. De uitzondering is het streefcijfer van 30 procent vrouwen in de ABD, waartegen we de feitelijke ontwikkeling kunnen afzetten. De bespreking van de visies en het beleid

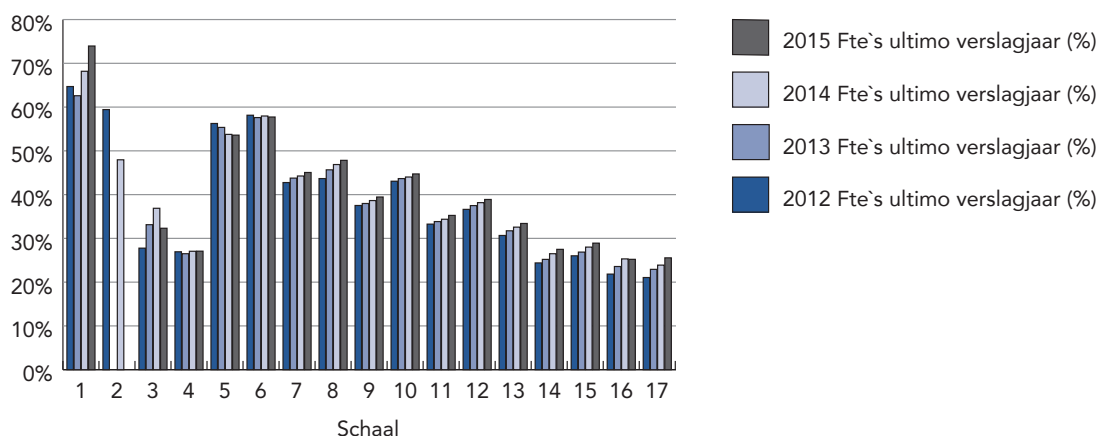
in de vier sectoren van het openbaar bestuur liet bovendien zien dat de kabinetsperiode startte met het afbouwen van lopende projecten en eindigde met hernieuwde aandacht voor diversiteit. In de tussenliggende jaren leek diversiteit geen prioriteit te hebben. De cijfers in dit hoofdstuk moeten tegen deze achtergrond beschouwd worden.

Figuur 1: Percentage vrouwen in fte bij rijksoverheid tijdens kabinet-Rutte II (2012-2015) naar salarisschaal

Dossier: Werknemers Overheid en Onderwijs

Databron: Dienstverbanden Rijk

Onderwerpen: Fte's ultimo verslagjaar, Fte's ultimo verslagjaar (%) naar Verslagjaar (gefilterd), BBRA salarisschaal, Geslacht



Bron: Salarisadministratie Rijk

Bestandsdefinities:

Contact: voor inhoudelijke vragen mail BZK (kennisbank@minbzk.nl), voor technische vragen mail de helpdesk (support@enigmatry.com)

Opmerkingen: [Fte's ultimo verslagjaar] Van 2010 op 2011 doet zich als gevolg van herindeling een trendbreuk voor in de cijfers per ministerie. Merk op dat de codes voor provincie en werksoort niet voor alle jaren zijn ingevuld.

Diversiteit naar geslacht

Tabel 1 toont het aandeel vrouwen bij het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen in het totale personeelsbestand en in de categorie van 10 procent van hoogst ingeschaalde medewerkers. Bijna de helft van de medewerkers bij het Rijk, de provincies en de gemeenten is vrouw, terwijl het aandeel vrouwen bij de waterschappen met 28 procent wat lager ligt. Het aandeel vrouwen binnen de 10 procent hoogst ingeschaalde medewerkers is voor alle vier de bestuurslagen weliswaar flink lager dan het aandeel vrouwen in het personeelsbestand in het algemeen, maar licht stijgende. Dat vloeit mede voort uit het relatief hoge aandeel vrouwen in de instroom in de topfuncties, al zijn zij in deze instroom nog altijd ondervertegenwoordigd ten opzichte van mannen.

Voor het Rijk is er informatie beschikbaar over de vertegenwoordiging van vrouwen per salarisschaal, maar die informatie is beperkt tot de periode 2012-2015. Figuur 1 geeft hiervan een beeld. Dit beeld bevestigt dat het aandeel vrouwen in de hogere schalen ieder jaar toeneemt, maar dat hun vertegenwoordiging nog altijd afneemt naarmate de schaal stijgt. Inmiddels is ook bekend dat het streefcijfer van 30 procent vrouwen in ABD-functies in 2017 behaald is.

Diversiteit naar etnisch-culturele herkomst

Tabel 2 toont het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand in de vier sectoren van het openbaar bestuur.¹⁰ Het aandeel niet-westers allochtone medewerkers is in 2016 met respectievelijk 10 en 9 procent het hoogst bij het Rijk en de gemeenten. Het aandeel niet-westers allochtone medewerkers is met respectievelijk 4 en 3 procent bij de provincies en de waterschappen behoorlijk geringer. De vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen onder de top 10 procent vertoont een vergelijkbaar beeld voor wat betreft de verschillen tussen de sectoren. Het meest in het oog springt echter dat in alle vier de sectoren niet-westers allochtone medewerkers zeer beperkt vertegenwoordigd zijn onder de top 10 procent. De instroom van niet-westerse allochtonen in de hoogste functies bij het Rijk en de gemeenten ligt weliswaar wat hoger, maar is nog altijd lager dan de vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand als geheel. De instroom van niet-westerse allochtonen bij het Rijk over alle niveaus bekeken is behoorlijk hoger dan hun aandeel in het personeelsbestand. Dat zal bijdragen aan de verhoging van het aandeel niet-westerse allochtonen in het personeelsbestand bij het Rijk, mits de uitstroom beperkt blijft. Voor de andere drie sectoren zien we dit patroon van relatief hoge instroom niet of nauwelijks, met uitzondering van de gestegen

¹⁰ Niet-westerse allochtonen: personen van wie minstens één ouder in één van de volgende landen is geboren: Turkije of een land in Afrika of Azië (met uitzondering van Indonesië en Japan) of Latijns-Amerika.

Tabel 2: Niet-westers allochtone medewerkers (totaal en top-10 procent¹) tijdens kabinet-Rutte II naar sector openbaar bestuur

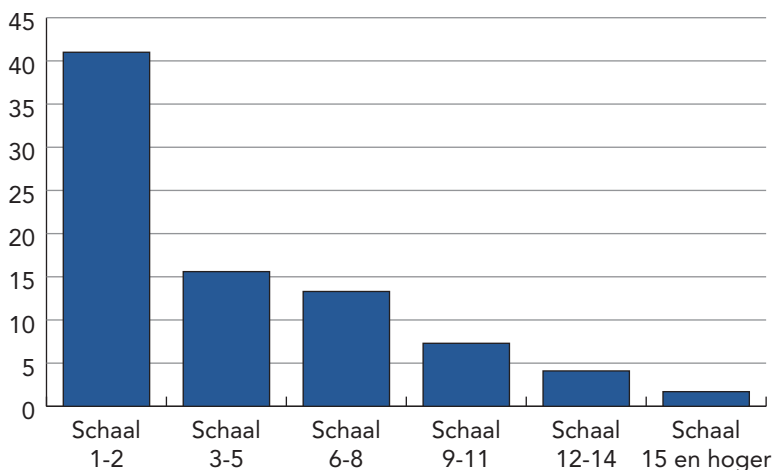
	Rijk					Provincies				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	115.916	116.772	117.053	116.738	117.184	12.179	11.494	10.870	10.970	10.499
Aantal FTE	108.182	109.403	109.877	109.552	109.780	11.028	10.431	9.883	9.993	9.569
Niet-westers allochtoon (% werknemers)	8%	9%	9%	9%	10%	4%	4%	4%	4%	4%
Top 10 totaal	11.151	11.255	11.296	11.197	11.311	1.148	1.084	1.026	1.023	982
Top 10 niet-westers allochtoon (% top 10)	2%	3%	3%	2%	3%	1%	1%	1%	1%	2%
Instream totaal	2.718	9.004	6.151	4.444	7.151	272	254	283	738	466
Instream niet-westers allochtoon (% instroom)	13%	15%	16%	12%	19%	6%	3%	5%	3%	8%
Instream top 10 totaal	1.209	1.594	1.179	1.514	1.753	156	143	122	181	183
Instream top 10 niet-westers allochtoon (% instroom top 10)	4%	4%	4%	3%	4%	*	*	*	*	*

	Gemeenten					Waterschappen				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal werknemers	163.252	155.267	147.945	145.392	144.206	10.074	10.092	9.986	9.933	9.947
Aantal FTE	144.490	137.689	131.258	129.574	128.820	9.477	9.500	9.414	9.368	9.374
Niet-westers allochtoon (% werknemers)	9%	9%	9%	9%	9%	2%	2%	2%	2%	3%
Top 10 totaal	15.166	14.422	13.766	13.401	13.359	966	971	963	949	950
Top 10 niet-westers allochtoon (% top 10)	2%	2%	2%	2%	3%	1%	1%	1%	1%	1%
Instream totaal	5.024	5.334	4.131	6.950	8.504	536	832	531	355	474
Instream niet-westers allochtoon (% instroom)	10%	7%	8%	13%	14%	5%	4%	3%	6%	3%
Instream top 10 totaal	1.783	1.666	1.601	1.329	1.508	112	148	129	109	103
Instream top 10 niet-westers allochtoon (% instroom top 10)	3%	3%	3%	4%	5%	*	*	*	*	*

Bron: *Cijfers kennismarkt openbaar bestuur – databron Personen en FTE (instellingen openbaar bestuur en veiligheid) (voorlopige cijfers voor 2015 en 2016)*

¹ Top 10 zijn functies waarvan het voltijd-salaris bij de hoogste 10% van de salarissen binnen een organisatie of sector behoort.

Figuur 2: Aandeel niet-westers allochtone medewerkers bij de Rijksoverheid naar schaal niveau (2015)



Bron: <http://www.aofondsrijk-vindingrijk.nl/magazine/ao-fonds-rijk-februari-2017/2857/>

instroom van niet-westerse allochtonen bij de provincies en gemeenten in 2016.

In figuur 2 is het aandeel niet-westerse allochtonen werkzaam bij het Rijk weergegeven per schaalniveau. Deze gegevens zijn beschikbaar voor 2015. Uit de figuur is af te leiden dat ook in 2015 niet-westerse allochtonen sterk zijn ondervertegenwoordigd op de hoogste schaalniveaus. Het verschil met de laagste schaalniveaus is opmerkelijk te noemen. Uit tabel 2 viel al af te leiden dat hun vertegenwoordiging in de hogere schalen niet vanzelf op het niveau van evenredigheid zal

komen, gezien de relatief geringe instroom in de topfuncties.

5. CONCLUSIE EN VOORUITBLIK

Het kabinet-Rutte II toonde blijkens het regeerakkoord weinig ambitie op het gebied van diversiteit. De uitgesproken doelstelling om de vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies bij de overheid te vergroten, vormde hierop een uitzondering. Deze doelstelling is ook behaald. Niet-westerse allochtonen zijn echter nog altijd ondervertegenwoordigd in de overheidssectoren, niet alleen in leidinggevende

posities, maar ook in beleidsfuncties. De ontwikkeling verloopt traag en gaat niet vanzelf, zo valt uit de cijfers in dit hoofdstuk af te leiden.

Tegen de achtergrond van deze achterblijvende ontwikkeling van de vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen en bredere maatschappelijke ontwikkelingen, valt te begrijpen dat tegen het einde van de kabinetsperiode diversiteit bij de overheid weer meer aandacht krijgt. De strategische meerwaarde van diversiteit en representativiteit voert in de recente visies de boventoon. Daarbij wordt, aansluitend op veranderende ideeën over de relatie tussen overheid en samenleving, beargumenteerd dat representativiteit eraan bijdraagt dat burgers zich herkennen in de overheid. Naast dit symbolische effect dat bijdraagt aan de legitimiteit van de overheid, is deze visie ook gestoeld op het menselijk en sociaal kapitaal dat een divers samengesteld personeelsbestand met zich meebrengt: specifieke kennis over sociale groepen en hun netwerken dragen bij aan de effectiviteit van de overheid. In recente berichten in de media over diversiteit bij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie worden deze argumenten bijvoorbeeld nadrukkelijk gecommuniceerd.¹¹

Naast deze strategische overwegingen om meer werk te maken van diversiteit, worden in toenemende mate ook morele overwegingen genoemd, zoals het streven naar gelijke kansen en het tegen-

gaan van discriminatie, waarbij de overheid voor zichzelf als werkgever een voorbeeldrol ziet weggelegd. Dat deze morele overwegingen opnieuw een drijfveer zijn voor overheidsorganisaties om meer aandacht te besteden aan diversiteit, valt te begrijpen tegen de achtergrond van het maatschappelijk debat over racisme en discriminatie.

De overheid beweegt zich daarmee op een ingewikkeld spanningsveld. Het beleid van de gemeente Den Haag laat bijvoorbeeld zien dat de combinatie van visies in een en dezelfde organisatie tegenstrijdigheid met zich mee kan brengen. Hoe kan in de dagelijkse organisatiepraktijk de etnisch-culturele achtergrond van werknemers geen rol spelen in de selectie, maar tegelijkertijd ook strategisch gewaardeerd worden? Een ander spanningsveld betreft de aansluiting van de overheid bij de samenleving als belangrijke drijfveer om werk te maken van diversiteit van het personeelsbestand. In de samenleving bestaan uiteenlopende opvattingen over diversiteit en de rol van de overheid, die op gespannen voet kunnen staan met de visie die overheidsorganisaties met hun diversiteitsbeleid willen uitdragen. Verschil van mening over de betekenis van inclusiviteit en de neutraliteit van de overheid kunnen een eenduidige strategie ten aanzien van diversiteit ingewikkeld maken. Het benadrukken van de strategische meerwaarde van diversiteit gaat dan ook niet vanzelf samen met de insluiting van alle

¹¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/samenleving/korpschef-breekt-lans-voor-diversiteit-a54bo2ec/>; <https://www.trouw.nl/home/politie-wil-meer-agenten-met-een-diverse-achtergrond-maar-moet-hen-wel-vasthouden-aa04bbc8/>; <https://www.volkskrant.nl/binnenland/meer-gekleurde-aanklagers-nodig-bij-openbaar-ministerie-anders-dreigt-een-kenniskloof-a4487250/>

groepen in de samenleving. Het balanceren op dit spanningsveld is in de huidige tijd een van de belangrijkste uitdagingen voor overheidsorganisaties. Het verdient daarom een centrale plaats op de agenda van Rutte III.

LITERATUUR

Celik, S. (2016). *Sturen op verbinden. De business case van diversiteit voor publieke organisaties*. Proefschrift Universiteit Leiden.

Ely, R. J. & D.A. Thomas (2001). Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 46(2), 229-273.

Groeneveld, S. (2013). *Diversiteitsmanagement*. CAOP. *De Staat van de Ambtelijke Dienst*. Den Haag: CAOP.

Groeneveld, S. & S. Van de Walle (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 239-258.

Deel II.

De motiverende overheid

Duurzaam inzetbaar

7. Resultaten van experimenten met het actieprogramma 'Vitaal Vakmanschap' Omkeren van motivatieveroudering

Dr. Jos Sanders
TNO, Senior Scientist Sustainable Productivity
& Employability

1. INLEIDING

De Nederlandse beroepsbevolking wordt gemiddeld steeds ouder en verlaat op steeds hogere leeftijd het arbeidsproces. Dat geldt ook voor ambtenaren. De gemiddelde leeftijd van werknemers in het openbaar bestuur is in de periode 2004-2014 opgelopen van 41,6 tot ruim 44,6 jaar (CBS, 2016). Die vergrijzing zet druk op ons sociale stelsel en heeft er onder andere al toe geleid dat de AOW-leeftijd in Nederland is verhoogd en dat vervroegde uittrederoutes zijn afgesloten. Oók voor ambtenaren. Langer gezond, gemotiveerd, competent en productief aan het werk blijven, is dus vereist.

Snelle technologische en organisatorische ontwikkelingen in en om het werk maken langer, competent en productief doorwerken ook voor onze ambtenaren tot een stevige uitdaging. Kennis en vaardigheden verouderen steeds sneller en zijn dus steeds vaker niet toereikend om het werk van nu op een adequate wijze uit te voeren. Dat betekent dat productief doorwerken steeds lastiger wordt. Om veroudering van kennis en vaardigheden te voorkomen, zijn ambtenaren nodig die vooral ook zélf gemotiveerd zijn en blijven om veroudering van hun eigen kennis en vaardigheden te bestrijden. Daarvoor schiet het 'ontziebeleid' van de afgelopen jaren waarschijnlijk tekort en lijkt een meer stimulerend hr-beleid nodig.

De publieke sector is daarom op zoek naar nieuwe wegen om ambtenaren niet alleen gezond maar vooral ook gemotiveerd, competent en productief te laten doorwerken tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Hoe krijg en hoe houd je je ambtenaren gemotiveerd voor vernieuwing, zodat ze er zelf voor zorgen dat hun kennis en vaardigheden niet verouderen en zij langer, gezond en productief kunnen doorwerken?

Deze zoektocht vindt sinds 2015 onder andere plaats in de proeftuinen vitaal vakmanschap, waar TNO samen met de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Doc-Direct en de Nationale Politie uitgebreid experimenteert met het actieprogramma 'Vitaal Vakmanschap'.

In dit artikel leest u wat het concept vitaal vakmanschap is, wat de onderliggende constructen zijn en waarom het belangrijk is om het vakmanschap van ambtenaren te blijven vitaliseren. Daarna vat ik kort samen wat de stappen zijn in het actieprogramma 'Vitaal Vakmanschap', dat TNO op basis van onderzoek naar vitaal vakmanschap heeft ontwikkeld. Wat zijn per stap de resultaten van de proeftuinen bij SVB, DUO, Doc-Direct en de Nationale Politie, wat levert het actieprogramma op en hoe draagt het bij aan de

benutting en versterking van vitaal vakmanschap onder ambtenaren?

2. THEORETISCH KADER

Met het toenemen van de leeftijd vinden mensen het in het algemeen lastiger om nieuwe technologieën te beheersen (de zogenoemde fluide intelligentie).¹ Ook de ambitie om nieuwe dingen te proberen neemt af.² Daarnaast wordt werken minder belangrijk in het leven.³ Externe motivatoren, zoals loon en doorgroeimogelijkheden, verliezen aan belang en maken plaats voor meer intrinsieke motivatoren, zoals kwaliteit van werk, zingeving en sociale relaties.⁴ Op het eerste gezicht maken al deze factoren bij elkaar oudere werknemers geleidelijk minder aantrekkelijk voor de arbeidsmarkt. Voor oudere werknemers zelf lijkt het bovendien 'verstandiger' om in te zetten op het behoud van de huidige baan. Op deze wijze kunnen zij een beroep blijven doen op hun opgebouwde ervaring en kennis, waartoe zij met het vorderen van de leeftijd ook steeds beter in staat zijn (*crystallized intelligence*).⁵ Deze strategie van behoud leidt echter tot wat in de internationale literatuur *career plateauing* wordt genoemd.⁶ Onderzoek naar (vrijwillige) baan-baanmobiliteit bevestigt dat die inderdaad laag is onder oudere werknemers (45 jaar en ouder).⁷ Ook investeren oudere werknemers doorgaans minder in opleiding en het opbouwen van beroepsvaardigheden dan hun

¹ Salthouse, 2011.

² Adams & Rau, 2011.

³ Zie bijvoorbeeld: Kanfer & Ackermann, 2004; Kanfer, Beier & Ackermann, 2013.

⁴ Zie ook Ekerdt & DeViney, 1993 en Sanders, Dorenbosch, Gründemann & Blonk, 2011.

⁵ Zie bijvoorbeeld Ebner, Freund & Baltes, 2006; Kooij, De Lange, Jansen, Kanfer & Dikkers, 2011.

⁶ Bown-Wilson & Parry, 2009.

⁷ Ybema & Geuskens, 2011; Sanders, Van Wijk, Boneschansker & Ybema, 2012.

jongere collega's.⁸ Dit wijst op een strategie die meer gericht is op behoud dan op ontwikkeling en groei. De achterblijvende investeringen in zowel mobiliteit als opleiding verminderen echter de kansen op langer doorwerken en maken werknemers qua inzetbaarheid dus ook relatief kwetsbaar. Oudere werknemers raken in zekere zin 'gevangen' in de interne arbeidsmarkt, waardoor hun kansen op de externe arbeidsmarkt verminderen en de duurzaamheid van hun inzetbaarheid in gevaar komt. Het proces van verlies van waarde voor de arbeidsmarkt wordt in de literatuur *skills obsolescence* of veroudering van kwalificaties genoemd.⁹ De ervaring van een waardevermindering van het eigen menselijk kapitaal doet bij medewerkers de werkmotivatie verminderen en verschuiven in de richting van andere zaken dan werk, beroep en/of organisatorische doelen.¹⁰ Werknemers verliezen dan niet alleen de binding met het werk, de collega's en de organisatie, maar geleidelijk aan ook die met het arbeidsproces als geheel. Werknemers beginnen de dagen af te tellen tot aan hun pensioen. Het proces waarbij werknemers mentaal afscheid nemen, ondanks dat ze fysiek nog aan het werk blijven en dat ook nog jaren zullen (moeten) blijven, is te omschrijven als een proces van 'voorsorteren'¹¹ of 'mentale pensionering'.¹² Tegenover deze voorgesorteerde of mentaal gepensioneerde medewerker staat de 'vitale vakman of -vrouw'.¹³

Figuur 1 laat op basis van verkennend longitudinaal onderzoek onder een groep van 12.000 werknemers in de leeftijd van 45 tot 64 jaar de belangrijkste determinanten en effecten van vitaal vakmanschap zien.¹⁴

⁸ Zie ook: Boermans, Kraan & Sanders, 2017.

⁹ Sanders & Kraan, 2013; Sanders, 2016.

¹⁰ Sanders, Dhondt, Liebrechts, Keijzer & Geuskens, 2013.

¹¹ Damman, Henkens & Kalmijn, 2013.

¹² Sanders, Dhondt, Liebrechts, Keijzer & Geuskens, 2013.

¹³ Sanders en Keijzer, 2015.

¹⁴ Sanders, Dhondt, Liebrechts, Keijzer & Geuskens, 2013.

Figuur 1: Basismodel vitaal vakmanschap



Vitale vakmensen beschikken over een proactieve leeroriëntatie (kwalificatie), zijn bevoegen in hun werk (motivatie), weten zich gewaardeerd door de organisatie (zingeving) en hebben waarschijnlijk hun focus onder werktijd vooral ook op hun werk liggen en niet op wat er in de vrije tijd allemaal nog zou moeten gebeuren (focus). Belangrijke voorspellers van vitaal vakmanschap (links in de figuur) zijn onder andere het vertrouwen dat me-

dewerkers hebben in hun eigen vermogen om met veranderingen om te gaan of om nieuwe dingen te leren (*self-efficacy*), de mate waarin medewerkers de ruimte hebben zelf te bepalen hoe ze hun werk uitvoeren (autonomie) en de mate waarin medewerkers het idee hebben dat ze invloed hebben op wat er in het werk en om hen heen gebeurt (*mastery*). Maatregelen die organisaties treffen om oudere werknemers te ontzien, werken het vitaal

vakmanschap *tegen* in plaats van het te stimuleren, en ook ervaren leeftijdsdiscriminatie en gebrek aan steun van leidinggevendenden voor langer doorwerken hebben een negatief effect op de vitaliteit van het vakmanschap en bevorderen het ‘voorsorteergedrag’ of de ‘mentale pensionering’.

Rechts in de figuur staan de te verwachten effecten van een vitalisering van het vakmanschap. Toename van vitaal vakmanschap blijkt vele positieve effecten te hebben voor zowel werknemer als werkgever. Werknemers zijn meer tevreden met hun werk, productiever en ook vaker bereid om langer door te werken. Ook voelen ze zich gezonder en competent en lopen ze minder risico om uit te stromen naar arbeidsongeschiktheid of vroegpensioen. Het basismodel vitaal vakmanschap in figuur 1 vormt de basis voor het actieprogramma ‘Vitaal Vakmanschap’, waarmee in proeftuinen bij SVB, DUO, Doc-Direct en de Nationale Politie is geëxperimenteerd.

3. DE VIJF STAPPEN VAN HET ACTIEPROGRAMMA ‘VITAAL VAKMANSCHAP’

In elk van de proeftuinen doorloopt TNO met medewerkers en leidinggevendenden van de vier deelnemende publieke organisaties de volgende vijf stappen:

1. Mindmap: wat is vitaal vakmanschap; bewustwording en draagvlak.
2. Diagnose: vitaal vakmanschap meten, aanknopingspunten voor interventie vaststellen.
3. Keuze: interventie(s) kiezen.
4. Interventie: interventie(s) uitvoeren.
5. Evaluatie: proces en effect evalueren.

Stap 1: Mindmap

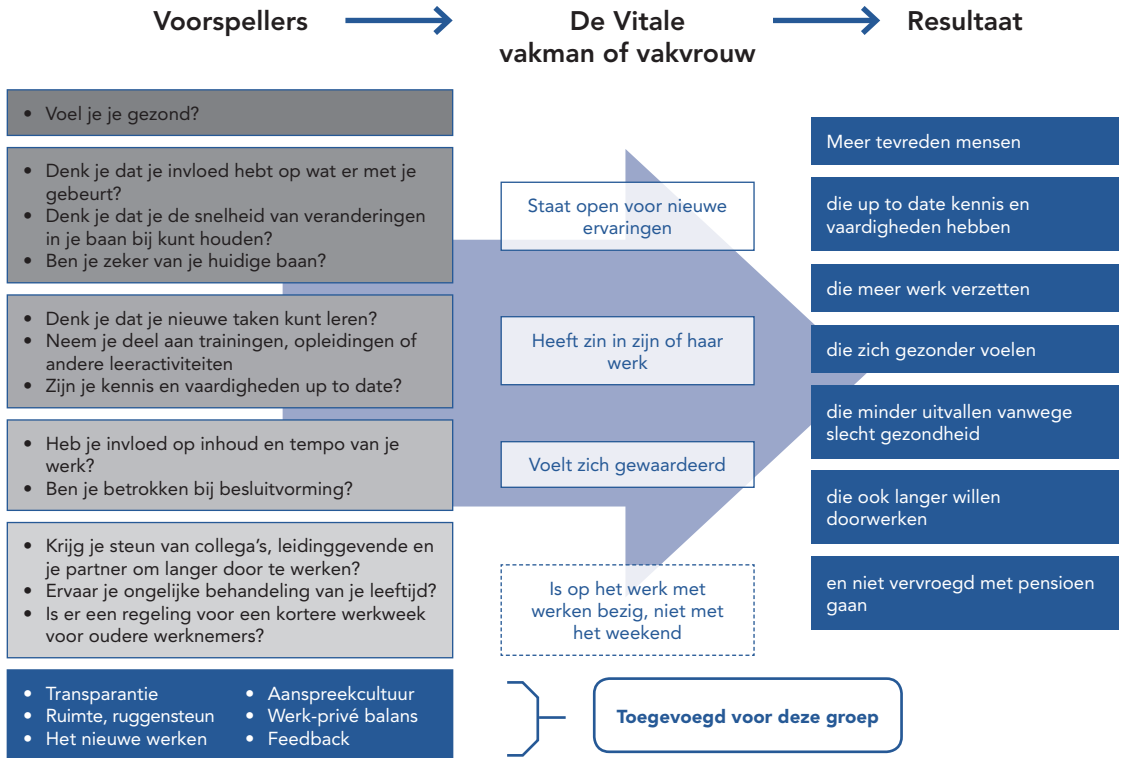
Het doel van de mindmapsessies is tweeledig. Het eerste doel is het opstellen van een organisatie-eigen model voor vitaal vakmanschap. Dit model leggen we naast het generieke TNO-basismodel vitaal vakmanschap (figuur 1) om daar waar nodig en wenselijk het TNO diagnose-instrument vitaal vakmanschap te verrijken met organisatiespecifieke thema’s. Gebaseerd op het organisatie-eigen model maken we vervolgens een diagnose-instrument op maat, waarin we optimaal rekening houden met de specifieke situatie van een organisatie.

Daarnaast heeft de mindmapsessie het doel om bewustwording voor vitaal vakmanschap te creëren én draagvlak voor eventuele veranderingen te versterken. Dat gebeurt door samen met medewerkers en leidinggevendenden intensief na te denken over wat vitaal vakmanschap voor hen precies betekent, wat er volgens hen aan bijdraagt en wat er afbreuk aan doet, en wat de effecten zouden zijn van een vitalisering van het vakmanschap voor henzelf en voor de organisatie. Om ervoor te zorgen dat het niet bij bewustwording alléén blijft, maar dat een gewenste ‘beweging’ ook echt op gang komt, staan we ook stil bij concrete en acute acties van werknemers, leidinggevendenden en hr-professionals.

Stap 2: Diagnose

Met de input van de mindmapsessies wordt het basismodel vitaal vakmanschap (zie figuur 1) aangevuld en specifiek gemaakt. Figuur 2 geeft een voorbeeld waarbij op basis van een mindmapsessie de voorspellers transparantie, ruimte en ruggeleuning, het nieuwe werken, aanspreekcultuur, werk-privébalans en feedback zijn toegevoegd.

Figuur 2: Organisatie eigen model voor vitaal vakmanschap



Het organisatie-eigen model zetten we vervolgens in stap 2 om naar een vragenlijst op maat, om vitaal vakmanschap te meten (stap 2). Deze vragenlijst bevat vragen over de vier aspecten van vitaal vakmanschap (leeroriëntatie, bevoegdheid, waardering en focus), maar ook over de determinanten en uitkomsten. Daarbij worden voor de or-

ganisatie-specifieke onderwerpen (transparantie, ruimte, ruggensteun, aanspreekcultuur et cetera) zo veel mogelijk valide vragen toegevoegd aan de basisvragenlijst van TNO. De vragenlijst op maat stellen we vervolgens online beschikbaar via een portaal aan alle medewerkers van een organisatie, afdeling of team. Deelnemers krijgen via dat por-

taal een persoonlijke terugkoppeling op de resultaten met persoonlijke, concrete tips, zodat zij zelf ook direct aan de slag kunnen met het vitaliseren van hun vakmanschap. Deze terugkoppeling helpt ze ook om goed voorbereid keuzes te maken uit de interventies die hun organisatie hen aanreikt voor de vitalisering van hun vakmanschap in stap 3.

Stap 3: Keuze

Na het in kaart brengen van het vitaal vakmanschap binnen de organisatie, afdeling of team met de op maat gemaakte vragenlijst, volgt stap 3: het kiezen van interventies. Op basis van de uitkomsten van de vragenlijst kijken we op welk van de vier aspecten van vitaal vakmanschap (leeroriëntatie, waardering, bevoegenheid en focus) de meeste vooruitgang geboekt kan worden.

Bij zowel SVB als DUO, Doc-Direct en de Nationale Politie wees de diagnose in stap 2 uit dat de *ervaren waardering* en de *bevoegenheid voor het werk* onder ambtenaren voor verbetering vatbaar waren. De scores op leeroriëntatie onder deelnemende ambtenaren waren al hoog en nog nauwelijks te versterken.

Daarna werden verbeterpunten geïdentificeerd aan de hand van de antwoorden op de volgende twee vragen:

1. Welke determinanten hangen sterk samen met het te versterken aspect (correlaties)?
2. Op welk van deze determinanten is ook ruimte voor verbetering?

Op basis van deze analyse (correlaties) is per proeftuin een korte lijst van maximaal zes determinanten opgesteld die als verbeterpunten worden geïdentificeerd.

Schema 1: Verbeterpunten voor de publieke proeftuinen

Verbeterpunten	
1. Aanspreekcultuur en feedback versterken.	6. (Meer) ruggensteun bieden voor ontwikkeling en langer doorwerken.
2. Medewerkers betrekken bij besluitvorming en zorgen voor invloed.	7. (Meer) richting bieden voor ontwikkeling en langer doorwerken.
3. Kennisuitwisseling en deelname aan leeractiviteiten stimuleren.	8. Tevredenheidsplanning vergroten.
4. Vertrouwen vergroten in het eigen vermogen om veranderingen bij te houden en nieuwe werktaken te leren.	9. Gelijke(re) behandeling van medewerkers, (ervaren) leeftijdsdiscriminatie verminderen.
5. (Meer) werkzekerheid bieden.	10. Verwachtingen t.o.v. het nieuwe werken verbeteren.

Schema 1 vat voor de gezamenlijke proeftuinen (SVB, DUO, Doc-Direct en Nationale Politie) de verbeterpunten samen waar het gaat om vitalisering van het vakmanschap.

Vervolgens is per proeftuin met een projectgroep (medewerkers, leidinggevenden, hr, or, directie) op basis van deze verbeterpunten en de reeds beschikbare interventies een voorselectie gemaakt van mogelijke interventies/acties. De uitkomsten van de diagnose zijn weliswaar het uitgangspunt, maar er wordt nadrukkelijk óók gekeken naar wat er leeft en speelt in een organisatie, zodat mogelijke interventies ook goed passen in lopende processen. De voorselectie van de projectgroep wordt vervolgens in één of twee werksessies aan medewerkers voorgelegd (intervention-mapping). Tijdens deze werksessies krijgen zij eerst

de resultaten van de diagnose gepresenteerd en daarna de voorgestelde interventies voorgelegd. Na een korte uitleg van de interventies wordt de medewerkers gevraagd om, indien zij het eens zijn met de in te zetten interventies, gezamenlijk met de projectgroep een plan van aanpak op te stellen. Hierin komen vragen aan de orde als: wie gaat wat wanneer en hoe doen, wat zijn de randvoorwaarden en wanneer is het een succes? Ook wordt de medewerkers gevraagd om, daar waar nodig, zelf aanvullende interventies te bedenken en uit te werken.

Schema 2 geeft een overzicht van de in de publieke proeftuinen gekozen interventies. De meeste van deze interventies dienen meerdere doelen. Een een-op-een koppeling aan een verbeterpunt is dus niet goed mogelijk.

Schema 2: Welke interventies zijn er gekozen?

Overzicht van gekozen interventies	
<ul style="list-style-type: none">• 360 graden feedback• Waarderende en open dialoog• Resultaatgericht sturen, teamleider als coach• Jobcrafting/taken van de toekomst• Gesprekscyclus hr en ontwikkeling• E-portfolio• EVC• Zelfreflectie en intervisie	<ul style="list-style-type: none">• Training on the job, kennisuren• Teamgesprek informatieoverdracht• Employabilitybudget A&O fonds Rijk• Lik-op-stuk beloning/<i>secret service</i>• Bezoek aan opdrachtgever/klant• Regelvrije teams• Medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor werkverdeling• Medewerkers organiseren zelf werkoverleg

Stap 4: Interventie

Na de terugkoppeling van de resultaten en de begeleiding van de interventiesessies trekt TNO zich terug. De organisatie gaat hierna zelf aan de slag met het daadwerkelijk uitvoeren van de interventies. Gedurende de periode van interventie wordt in elke proeftuin een logboek bijgehouden om relevante ontwikkelingen in en om de organisatie zelf te kunnen noteren. Externe ontwikkelingen kunnen er immers voor zorgen dat interventies minder, meer of andere effecten hebben dan vooraf bedacht. In de proeftuin bij SVB speelde bijvoorbeeld ten tijde van het actieprogramma de pgb-discussie. Die discussie had grote impact op veel medewerkers en dus ook op de resultaten van het actieprogramma. Ook bij Doc-Direct (bestuurswissel en aanhoudende reorganisatie) en bij de Nationale Politie (reorganisatie) speelden vergelijkbare ‘impactvolle’ ontwikkelingen, die van invloed kunnen zijn geweest op de resultaten van het actieprogramma ‘Vitaal Vakmanschap’.

Stap 5: Evaluatie

Ongeveer een jaar nadat de eerste meting is geweest, vindt er (in principe) een vervolgmeting plaats. De vragenlijst wordt nogmaals uitgezet onder de medewerkers om zo de effecten van het traject in kaart te brengen. De vragenlijst is gelijk aan de vragenlijst bij de diagnosefase, aangevuld met vragen over de bekendheid met, het gebruik van en de tevredenheid over de in de betreffende

proeftuin uitgevoerde interventies. Naast de effectevaluatie vindt in principe ook een procesevaluatie plaats. Voor de procesevaluatie wordt gebruikgemaakt van een logboek, waarin alle ontwikkelingen in een proeftuin worden bijgehouden, en van semigestructureerde interviews met betrokkenen (medewerkers, leidinggevendenden, hr, or, directie).

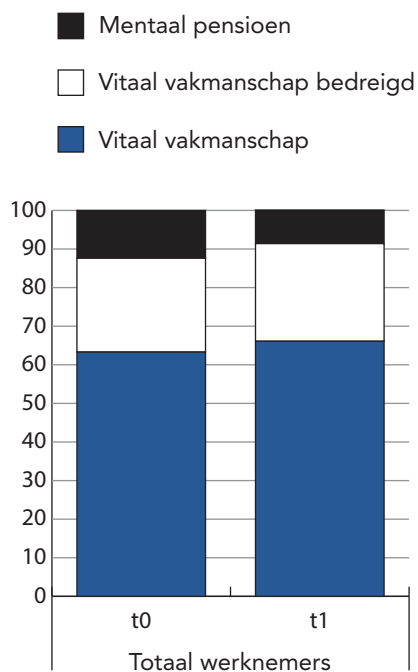
Om de effectiviteit van het actieprogramma ‘Vitaal Vakmanschap’ bij de publieke proeftuinen te toetsen, is één databestand aangemaakt met daarin de gegevens van SVB, DocDirect en drie eenheden van de Nationale Politie. Bij DUO heeft voorsnog geen nameting plaatsgevonden. Die gegevens konden we dus nog niet meenemen. In het gezamenlijke databestand zitten gegevens van 887 ambtenaren. Van hen hebben er 409 (46 procent) aan zowel de voormeting (T₀) als de nameting (T₁) meegedaan. Tabel 1 beschrijft de groep die aan het onderzoek begon (n = 887). De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 46,8 jaar. De jongste deelnemers zijn 22 jaar, de oudste 68. Er deden meer mannen dan vrouwen mee (60 om 40 procent). De helft van de deelnemers heeft een mbo-diploma (50 procent), maar er deden ook niet of lager geschoolden (26 procent) en hoger geschoolden mee (23 procent). Gemiddeld zijn deelnemers bijna dertien jaar in dienst en werken zij bijna zeven jaar in hun huidige functie. De meerderheid van de deelnemers werkt 35 uur of meer per week (voltijds). De overige 30 procent werkt tussen de 20 en 34 uur per week.

Tabel 1: Beschrijving van de groep ambtenaren die deelnam aan het actieprogramma ‘vitaal vakmanschap’ (n = 887)

	Deelnemers voormeting (n = 887)		
	Gemiddelde	standaarddeviatie	
	Aantal	percentage	min-max
Organisatie:			
Nationale Politie	456	51	
SVB	182	21	
Doc-Direct	249	28	
<i>Leeftijd</i>	46,8	11,3	22-68 jaar
Geslacht:			
• Man	402	60%	
• Vrouw	265	40%	
Opleiding			
• Geen opleiding	2	0,3%	
• Lagere school	17	3%	
• LBO	152	23%	
• MBO	332	50%	
• HBO	118	18%	
• WO	35	5%	
• Anders namelijk	10	2%	
<i>Jaren in dienst</i>	12,8	10,9	0-46 jaar
<i>Jaren in huidige functie</i>	6,7	6,9	0-43 jaar
Werkuren per week:			
• ≥ 35 uur	464	70%	
• 20-34 uur	187	28%	
• 12-19 uur	9	1%	
• < 12 uur	7	1%	

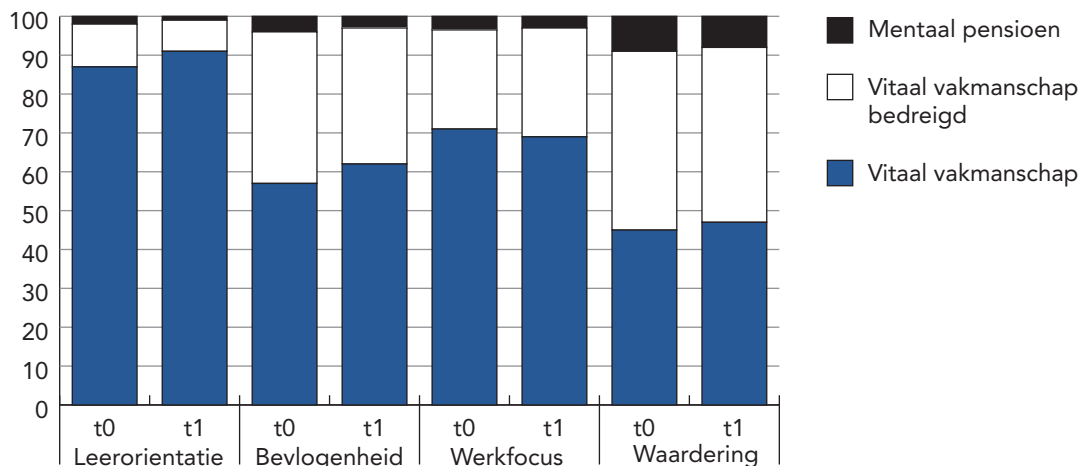
Figuur 3 laat vervolgens de totaalscores op vitaal vakmanschap zien. Links staan de scores op de voormeting, rechts die op de nameting. Zowel bij de voormeting als bij de nameting valt ruim 60 procent van de deelnemers in de categorie ‘vitaal vakman’ en geldt voor ongeveer 25 procent dat de vitaliteit van het vakmanschap bedreigd wordt. Bij de voormeting gold voor ruim 12 procent van de deelnemende ambtenaren dat die dreiging zo groot is dat we spreken van ‘mentaal pensioen’. Vergelijking van de voor- en nameting leert dat er kleine verschillen optreden binnen de groep ambtenaren die aan het actieprogramma ‘Vitaal Vakmanschap’ hebben deelgenomen. Het percentage mentaal gepensioneerd is op de nameting lager (-3,7 procentpunt) dan op de voormeting, het percentage met een bedreigd vitaal vakmanschap (+1 procentpunt) en het percentage vitale vakmensen ligt is daarentegen gestegen (+2,8 procentpunt).

Figuur 3: Vitaal vakmanschap, scores op de voor- en nameting



Op de onderliggende constructen zijn de opbrengsten van het programma ‘Vitaal Vakmanschap’ beter waar te nemen. Figuur 4 laat op leero-riëntatie, bevoegenheid en waardering significante toenames zien op T1 (nameting) ten opzichte van T0 (voormeting). Deze verschuivingen duiden op kleine stappen in de richting van een vitalisering van het vakmanschap.

Figuur 4: Aspecten van vitaal vakmanschap, scores op de voor- en nameting



Tabel 5 toont ten slotte nog de scores op de uitkomstmaten voor alle ambtenaren die een voor- én nameting hebben ingevuld. Voor de totale groep zijn er op alle uitkomstmaten kleine verbeteringen waarneembaar, behalve op de ervaren gezondheid. Die blijft echter wel constant. Met uitzondering van de verbetering op verzuimprevalentie gaat het hierbij om kleine, statistisch niet significante verbeteringen. Die verbeteringen kunnen dus 'toevallig' zijn waargenomen. Omdat we echter op (bijna) alle uitkomstmaten deze verbeteringen zien, lijkt het actieprogramma zijn eerste vruchten wel degelijk af te werpen.

Tabel 5: Effecten van vitaal vakmanschap

	N	T0	T1	p-waarde
Gezondheid (1-5)	345	3,19	3,19 (o)	0,94
Werktevredenheid (1-5)	377	3,76	3,79 (+)	0,41
Productiviteit (1-11)	370	6,72	6,83 (+)	0,28
Leeftijd doorwerken	168	63,12	63,31 (+)	0,69
Verzuim (ja/nee)	231	0,72	0,58 (-)	0,00*
Aantal keren verzuim	227	1,73	1,63 (-)	0,85
Aantal dagen verzuim	225	9,00	8,31 (-)	0,75

* significant verschil To → T1 (p<0,01)

4 CONCLUSIES

Vergrijzing in combinatie met snelle technologische ontwikkelingen maakt verduurzaming van de inzetbaarheid van ambtenaren tot een absolute prioriteit voor hr in het publieke domein. Verduurzaming van de inzetbaarheid vereist allereerst het behoud van voor de arbeidsmarkt waardevolle kwalificaties. Naarmate de leeftijd vordert, neemt de deelname aan de daartoe meest geëigende activiteiten (mobiliteit, opleiding) echter opvallend af, waardoor met het vorderen van de leeftijd de inzetbaarheid op den duur kwetsbaar kan worden als gevolg van verschillende vormen van kwalificatieveroudering. Een belangrijke oorzaak voor de teruglopende deelname aan bijvoorbeeld mobiliteit of training is ‘motivatieveroudering’.

Eerder onderzoek naar het proces van motivatieveroudering¹⁵ laat zien wat dit proces inhoudt

en dat het zich gedurende de hele loopbaan kan voordoen en zich niet concentreert aan het einde van de loopbaan. Bovendien is het proces van motivatieveroudering op vele manieren omkeerbaar en heeft het omkeren ervan vele positieve effecten. Bijvoorbeeld op de arbeidstevredenheid, de arbeidsproductiviteit, de ervaren gezondheid en de individuele risico's van uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid. In deze bijdrage heet het omkeren van het proces van motivatieveroudering het vitaliseren van vakmanschap.

Deelname aan het TNO-actieprogramma ‘Vitaal Vakmanschap’ brengt deelnemers voorlopig nog maar beperkte (meetbare) resultaten. Het vakmanschap blijkt slechts in zeer beperkte mate geïmplementeerd. Er zijn verbeteringen zichtbaar op drie van de vier aspecten van vitaal vakmanschap (leeroriëntatie, bevoegdheid en ervaren waarde-

¹⁵ Sanders et al (2013).

ring). Ook zijn er kleine verbeteringen op vrijwel alle uitkomstmaten (langer willen doorwerken, verzuim, productiviteit en werktevredenheid). De gemeten verbeteringen zijn echter statistisch niet significant. Alleen de verzuimprevalentie is significant gedaald. Hierbij zij opgemerkt dat significante effecten van de interventies, zoals die werden ingezet op termijn van een jaar, in het algemeen ook moeilijk vast te stellen zijn. Ook kunnen we, omdat we niet beschikken over metingen bij controlegroepen, nog niet de conclusies trekken dat verbeteringen ook kunnen worden toegewezen aan deelname aan het actieprogramma zelf, of dat andere factoren of ontwikkelingen hebben bijgedragen dan wel afbreuk hebben gedaan aan de effecten van het actieprogramma zelf.

Met een statistische slag om de arm is de conclusie op basis van de in deze bijdrage beschreven experimenten met het actieprogramma 'Vitaal Vakmanschap', dat het programma lijkt bij te dragen aan het omkeren van processen van motivatieveroudering. Die conclusie trekken we op basis van: 1) de bevinding dat *alle veranderingen die we in de proeftuinen meten veranderingen ten goede zijn*, 2) de *positieve reacties* van vrijwel alle deelnemende ambtenaren en organisaties in de verschillende procesevaluaties en 3) de resultaten in één van de proeftuinen, waar het mogelijk was om scores van een controlegroep met die van een experimentele groep te vergelijken en duidelijk werd dat de controlegroep er bij de nameting aanzienlijk slechter voorstond dan bij de voormeting, terwijl bij de experimentele groep van die verslechtering geen sprake was.

REFERENTIES

Adams, G. A., & Rau, B. L. (2011). Putting off to-morrow to do what you want today: planning for retirement. *American Psychologist*, 66(3), 180.

Boermans, S., Kraan, K., & Sanders, J. (2017). Ongelijke kansen in leven lang leren. In K. Chkalova, J. van Genabeek, J. Sanders, & W. Smits (Eds.). *Dynamiek Nederlandse arbeidsmarkt; De focus op ongelijkheid* (pp. 241-272). Den Haag/Heerlen/Bonaire/Leiden: Centraal Bureau voor de Statistiek/TNO.

Bown-Wilson, D., & Parry, E. (2009). *Career plateauing in older workers. Maintaining focus, energy and options over the career*, Charlotte, North Carolina: Information Age Publishing, Inc, 75-107.

Damman, M., Henkens, K., & Kalmijn, M. (2013). Late-career work disengagement: The role of proximity to retirement and career experiences. *Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 68(3), 455-463.

Ebner, N. C., Freund, A. M., & Baltes, P. B. (2006). Developmental changes in personal goal orientation from young to late adulthood: from striving for gains to maintenance and prevention of losses. *Psychology and aging*, 21(4), 664.

Ekerdt, D. J., & DeViney, S. (1993). Evidence for a preretirement process among older male workers. *Journal of Gerontology*, 48(2), S35-S43.

Kanfer, R., & Ackerman, P. L. (2004). Aging, adult development, and work motivation. *Academy of Management Review*, 29(3), 440-458.

Kooij, D. T., De Lange, A. H., Jansen, P. G., Kanfer, R., & Dijkers, J. S. (2011). Age and work-related motives: Results of a meta-analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 32(2), 197-225.

Salthouse, T. A. (2011). Neuroanatomical substrates of age-related cognitive decline. *Psychological bulletin*, 137(5), 753.

Sanders, J., Dorenbosch, L., Gründemann, R., Blonk, R. (2011). Sustaining the work ability and work motivation of lower-educated older workers: directions for work redesign. *Management Revue*, 22 (2), 132-150.

Sanders, J., Van Wijk, E., Boneschansker, O. & Ybema, J.F. (2012). Van baan naar baan-mobiliteit bij laagopgeleide 45 plussers. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28 (4), 474-490.

Sanders, J. & Kraan, K. (2013). *Kwalificatieveroudering in Nederland; aard en omvang, oorzaken en gevolgen*. TNO: Hoofddorp.

Sanders, J., Jetten, A., Dhondt, S., Geuskens, G., Keijzer, L. & Liebrechts, W. (2013). *Mentale pensioenering; een onderzoek naar kenmerken, determinanten en gevolgen*. Hoofddorp: TNO.

Sanders, J., & Keijzer, L. (2015). Verzekerd van vitaal vakmanschap. *OR Informatie*, 12, 2425.

Sanders, J. (2016). *Sustaining the employability of the low skilled worker; development, mobility and work redesign*. (dissertatie). Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market (ROA).

Ybema, J.F., Geuskens, G. & Heuvel, S. van den (2011). *Study on Transitions in Employment, Ability and Motivation (STREAM). Methodologie en eerste resultaten 2010*. Hoofddorp: TNO.

Ybema, J.F. & Geuskens, G. (2011). Transitie op de arbeidsmarkt van oudere werknemers. In: Van Gaalen, R., Sanders, J., Smits, W. & Ybema, J.F. (red.) *Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt; de focus op kwetsbare groepen*. pp. 207-225. Den Haag/Heerlen: CBS.

8. Waterschappen stimuleren loopbaanontwikkeling

Duurzaam meanderen naar 2025

Interview Ingrid Blom-Meeusen

Ingrid Blom-Meeusen
Beleidsmedewerker Arbeidsvoorwaardenbeleid
en Personeelsbeleid
Unie van Waterschappen

De 22 waterschappen, met ruim 10.000 medewerkers, voeren lokaal peilbeheer uit, zuiveren het afvalwater en bewaken de dijken, zodat iedereen droge voeten houdt. Ook monitoren ze de waterkwaliteit en richten ze bergingsgebieden in. Voor het duurzaam uitvoeren van deze taken is deskundig en gemotiveerd personeel nodig. Daarom heeft het A+O-fonds Waterschappen een campagne gelanceerd die medewerkers met zes instrumenten ondersteunt bij het ontwikkelen van hun loopbaan.

Waterschappen zijn bestuurlijk autonoom (een functionele overheid, met een eigen belasting) en kennen de uitdagingen op het vlak van duurzaamheid, innovatie en veiligheid. Water heeft ruimte nodig. In een dichtbevolkt land als Nederland moeten waterschappen samenwerken met bedrijven, boeren, overheden, natuurorganisaties en kennisinstellingen om duurzaam waterbeheer te realiseren.

‘De opgaven zijn complex,’ zegt Ingrid Blom-Meeusen, beleidsmedewerker arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid Unie van Waterschappen. ‘De bodem daalt en de klimaatverandering vraagt om stevige maatregelen om ook in de toekomst een veilige woon- en werkomgeving en voldoende schoon water te kunnen garanderen. Elk gebied in Nederland heeft zijn eigen uitdaging, maar integrale gebiedsontwikkeling en meervoudig ruimtegebruik zijn steeds meer de standaard.’

BOUWSTENEN

Een brede groep medewerkers bij de waterschappen heeft haar bestuurders bouwstenen aangereikt voor een visie op werken en werkgeverschap met als motto: 'Samen meanderen naar 2025'. Met deze visie spelen de waterschappen in op de huidige netwerk- en kennissamenleving. Blom-Meeusen: 'Digitalisering en vrije toegang tot informatie hebben geleid tot mondige burgers, die zelf het heft in eigen hand nemen. Een samenleving die van verticale gezagsverhoudingen de omslag maakt naar processen die horizontaal, dus samen met burgers en andere klanten, worden ingericht, vraagt om een ander type sturing en beïnvloeding door overheden.'

'De waterschappen zoeken als open organisaties steeds vaker de verbinding met klanten om aan hun verwachtingen te voldoen. Dit stelt eisen aan de professionaliteit van medewerkers en de kwaliteit van dienstverlening. Door kennis en informatie met de buitenwacht te delen, ontwikkelen waterschappen ook nieuwe kennis en informatie. Ze stellen talenten van medewerkers in de eigen organisaties beschikbaar voor het oplossen van vraagstukken bij andere organisaties.'

MANAGEN VAN KENNIS

Door digitalisering, slimme technologieën en de mogelijkheid tot tijd- en plaatsafhankelijk werken, hetgeen ook een kostenbesparing oplevert, verandert de organisatie van het werk van de waterschappen.

Blom-Meeusen: 'Dit betekent dat er taken verdwijnen, maar ook nieuwe bijkomen. Waterschappen kampen met vergrijzing en een toenemende schaarste aan technisch personeel. Het managen van kennis en bevorderen van duurzame inzetbaarheid krijgen steeds meer prioriteit. Om in 2025 een werkgever te zijn die met professionals volwassen arbeidsrelaties onderhoudt en uitdagend werk te bieden heeft, slaan de waterschappen nieuwe wegen in. Dat doen ze met innovatieve vormen van werken en belonen. Elk waterschap zal in eigen tempo en op eigen wijze, maar met lef en daadkracht, de weg naar een bestendige toekomst uitstippelen.'

Cultuur en managementstijl zijn in iedere organisatie, profit en non-profit, in hoge mate bepalend voor de persoonlijke ontwikkeling, de flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. 'De nieuwsgierige professional die meerwaarde wil leveren, verwacht van zijn werkgever een inspirerende houding en coachend leiderschap. Deze werkgever faciliteert de middelen en de ruimte die nodig zijn voor loopbaanontwikkeling.'

ZES INSTRUMENTEN

Sociale partners vormen samen het Arbeidsmarkt & Ontwikkelingsfonds (A+O-fonds) Waterschappen. Doel is het bevorderen van goed werkgeven en werknemerschap. Dit vertaalt zich in dynamische, creatieve en lerende organisaties, met een gezond arbeidsklimaat en wendbare en weerbare medewerkers. Het A+O-fonds heeft de campagne 'Ontwikkelen in je werk, zo doe je dat' gelanceerd, die in mei 2017 in de vorm van een magazine aan alle medewerkers is gestuurd. Daarin staan zes instrumenten beschreven die zij kunnen gebruiken voor loopbaanplanning en het op peil houden van de eigen vitaliteit:

1. De loopbaanscan: ontdek je talent
2. Loopbaan op peil: 5 stappen voor een goed loopbaangesprek.
3. Het Persoonsgebonden Basis Budget: een afspraak uit de cao 2016, ofwel 5000 euro voor iedere medewerker, die hij of zij gedurende vijf jaar kan investeren in opleidingen of andere activiteiten die bijdragen aan de loopbaan en vitaliteit.
4. Het EVC-traject (Erkenning Verworven Competenties): laat zien wat je waard bent.
5. De financiële loopbaanplanner: inzicht in je financiële situatie, nu en later.
6. De scan 'Vitaal in je werk': gericht op gezond en plezierig werken.

Bart de Zwart, programmamanager van het A+O-fonds Waterschappen verwacht dat de campagne meer medewerkers ertoe zal aanzetten regie te nemen in de ontwikkeling van hun werk en loopbaan. 'De waterschappers staan zelf aan het roer om perspectief op boeiend werk en een daarbij passend inkomen te ontwikkelen. Wij informeren hen over de vele en unieke mogelijkheden die de sector hen hiervoor biedt. Behalve de praktische instrumenten voor verschillende loopbaanvragen die het A+O-fonds aanbiedt, organiseren het fonds en de waterschappen ook ieder jaar de Week van de Loopbaan. En we zetten ontwikkelingsgerichte medewerkers in de schijnwerpers als inspiratie voor hun collega's, onder het motto *zien bewegen doet bewegen*.'

Blom-Meeusen: 'Met het bundelen van hun uitvoeringskracht bereiken de waterschappen makkelijker hun doelen. En kunnen zij hun klanten beter en eenduidiger bedienen. Deze ambitie vraagt om krachtige medewerkers, om mensen die de handelingsruimte hebben om vanuit eigenaarschap met durf en verantwoordelijkheidsgevoel hun werk goed te willen doen en zich willen blijven ontwikkelen.'

Nederlanders wonen, werken en recreëren in een van de laagste maar ook veiligste delta ter wereld. 'Maar,' aldus Ingrid Blom-Meeusen, 'de waterschappen kunnen nooit iedereen 100 procent tevreden stellen. Ze streven wel naar een afgewogen resultaat, waarin alle belanghebbenden zich kunnen vinden.'

9. 'Heel normaal om iedere drie tot vijf jaar van functie te wisselen'

Interview drs. Olav Welling

Drs. Olav Welling
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directeur Directie Ambtenaar en Organisatie

Werknemers bij de overheid worden gemotiveerd door hun interesse voor de publieke zaak. Tegelijk is de tijd van lifetime employment ook bij de overheid voorbij. Veel werk is al gedigitaliseerd, waardoor minder handjes nodig zijn. Ambtenaren moeten daarom niet afwachten, maar op tijd de stap maken naar nieuwe uitdagingen en inzetbaar zijn voor andere functies. Investeren in jong talent is de remedie tegen de personele vergrijzing en moet zorgen voor zelfredzame en gedreven ambtenaren. 'Meer dynamiek in de interne mobiliteit op gang brengen, heeft nu hoge prioriteit', zegt Olav Welling, directeur Ambtenaar en Organisatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en als plaatsvervangend directeur-generaal Overheidsorganisatie belast met het P&O-beleid van de rijksoverheid (met uitzondering van Defensie).

'In alle discussies over het personeelsbeleid bij de overheid zijn we geneigd te praten over dé ambtenaar, dé organisatie of dé leidinggevende', zegt Olav Welling, de hoogste ambtenaar voor het personeelsbeleid bij de rijksoverheid. 'We hebben echter een grote variatie aan soorten medewerkers en ook verschillen in motivatie. Voor veel medewerkers staat voorop dat ze dienstbaar willen zijn aan het publieke belang. Zij zijn er trots op hun vakmanschap in te kunnen zetten voor het hogere doel, namelijk het goed functioneren van de maatschappij. Daarin zie ik ook niet direct een onderscheid tussen rijksoverheid en pro-

vincie of gemeente. Of het nu in laboratoria, bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, in het gevangeniswezen, in gebiedsgericht beleid of andere vakgebieden is, er is mooi en boeiend werk te verrichten. Anderen kiezen voor een overheidsbaan, omdat die dichtbij huis ligt en het werk goed betaald wordt. De primaire loon- en arbeidsvoorwaarden bij het Rijk zijn tot schaal 12 ook aanmerkelijk beter dan in de markt. 'Een kernvraag op dit moment bij departementen en andere overheden is: bestaat het werk dat iemand nu doet over drie tot vijf jaar nog? Welke functies worden door automatisering overbodig? Olav Welling: 'Door digitalisering zijn veel papieren processen en saae werkzaamheden verdwenen, vooral in de lagere loonschalen. Nieuwe informatietechnologie biedt veel kansen om processen anders en uitdagender te organiseren. Vaak zijn ook andere competenties nodig.' Onder invloed van digitalisering ontstaan andere verhoudingen met de omgeving. 'Denk aan controles en inspecties door overheidsorganisaties, die steeds meer op afstand worden uitgevoerd. Dit betekent dat de organisatie bij deze verandering de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker moet ondersteunen.'

IN NETWERKVERBAND

Voor hoogopgeleide ICT'ers is de overheid – als verzamelaar en beheerder van gigantische hoeveelheden data – een interessante werkgever, met veel mogelijkheden op cruciale functies. 'Samen

met het CBS', vertelt Welling, 'werven we nu ICT'ers, voor wie we een traineeprogramma willen opstarten. Deze mensen krijgen een uitstekend salaris en mogelijkheden om in deeltijd te werken, om betaald of onbetaald ouderschapsverlof op te nemen en vrije dagen te kunnen kopen. Dat is over het algemeen ook aantrekkelijk voor de jongere generatie medewerkers die vaak van een universiteit komen en enige internationale ervaring hebben. Ze willen misschien ook een gezin stichten en op een eigentijdse manier werken.' Overigens zijn de loopbaankansen voor ICT'ers bij de overheid nog relatief onbekend, voegt Welling toe. 'Hoewel we na het rapport van de commissie-Elias (van het parlementaire onderzoeksrapport *Naar grip op ICT*) wel meer bekendheid en ook meer ICT-sollicitanten hebben gekregen.' Daarnaast zoeken overheidsorganisaties vooral naar mensen die ook in netwerkverband in plaats van top-down tot beleidsontwikkeling kunnen komen. Verbindende types die met de bevolking praten en de tijdgeest, de sector of lokale eigenheid aanvoelen en er ook voor zorgen dat het beleid wordt uitgevoerd. Tegelijk moet je je als ambtenaar 2.0 ervan bewust zijn dat je naar burgers of andere partijen geen verwachtingen scheidt die je niet kunt waarmaken, en als je bij het Rijk werkt dat je niet de gemeente of provincie voor de voeten loopt.'

De kwaliteit van de dialoog tussen leidinggevende en medewerker bepaalt mede de motivatie van de medewerker. 'Blijft de ambtenaar strikt binnen zijn opdracht? Of wil hij ook leren en het blikveld of de actieradius van zijn functie verruimen? We brengen bij het Rijk de relatie tussen medewerker en leidinggevende samen binnen het zogenoemde 5R-analysemodel. De vijf R's staan voor: richting, ruimte, resultaten, rekenschap en relatie. Het is een analysemodel, dat stap voor stap de samenwerkingsrelatie tussen manager en medewerker beschrijft. Het doel is om de bereidheid en het vermogen tot leren en presteren van mensen vast te stellen en maximale energie bij de medewerker te mobiliseren.'

REKENSCHAP GEVEN

De gedachte achter dit hr-model is dat resultaten het gevolg zijn van de ruimte die medewerkers krijgen om zich te ontwikkelen tot zelfsturende ambtenaar. 'Ruimte is nodig', aldus Welling, 'voor een individuele interpretatie op basis van verschillen in werksituaties, om de doelen die een medewerker voor een richting gekozen heeft, te realiseren. Daarbij moet de medewerker zich er rekenschap van geven dat hij hierover verantwoording aflegt. De rol van management en directie is vooral voorwaardenscheppend. In plaats van opdrachten te geven, zie ik liever dat managers hun medewerkers vragen: "Wat kan ik doen om

jou te helpen om de collectieve doelen en jouw verdere ontwikkeling te realiseren?"'

'Ambtenaren die dynamiek in hun werk zoeken, verwachten ook het vertrouwen van de leidinggevende dat zij autonoom kunnen werken en hun werk goed uitvoeren. Dat zijn de medewerkers, ongeacht of ze bij het Rijk of een andere overheid werken, die je niet of nauwelijks hoeft te begeleiden. Dat doen ze zelf wel. Ze zoeken zelf de dingen op die passen bij hun interesses en professionele ontwikkeling. Medewerker A wil na drie maanden werken aan een klus weer wat anders doen, terwijl medewerker B zich best voor een jaar of langer aan zo'n klus wil verbinden.'

Voor de langere termijn is het volgens Welling belangrijk dat werknemers de deur naar de arbeidsmarkt openhouden. 'We hebben bij de overheid de mensen te lang geschikt gehouden voor de functie en te weinig gekeken naar de geschiktheid voor de arbeidsmarkt. We vergaten werknemers mentaal fit en alert te houden en hen voor te bereiden op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen.'

FLEXIBELERE OVERHEID

Deze constatering ligt ook mede ten grondslag aan de Kamerbrief van november 2015 van minister Blok (Rijksdienst). Om als rijksoverheid een wendbare en kwalitatief hoogwaardige organisatie te blijven, is een zekere mate van personeelsmo-

biliteit noodzakelijk, schrijft de bewindsman. Hoewel er binnen het Rijk, met zo'n 110.000 ambtenaren, al veel gedaan wordt aan personeelsmobiliteit, levert dit volgens Blok nog onvoldoende resultaat op. Het Rijk loopt in mobiliteit van werknemers duidelijk achter bij de markt en andere sectoren in het openbaar bestuur, aldus onderzoek (2015) door Stichting ICTU.

Het openbaar bestuur vergrijsst en ontgroent tegelijkertijd. Er komen netto weinig nieuwe en jonge werknemers bij, en de oudere bewegen niet. Dat is deels ook een gevolg van de crisisjaren vóór 2015, toen mensen bleven zitten waar ze zaten.

Blok kondigde in zijn Kamerbrief een scala aan maatregelen aan die bijdragen aan een flexibelere en innovatievere overheid. Zo moet in arbeidscontracten worden opgenomen dat werknemers geregeld van functie veranderen, waardoor ze een betere arbeidsmarktpositie krijgen en breder inzetbaar zijn. Leidinggevend moeten, aldus een andere maatregel van de minister, beoordeeld worden op de mobiliteit van hun medewerkers. En topmanagers en directeuren moeten voor maximaal zeven jaar benoemd worden.

MOBILITEITSMATREGEL

Sinds de brief van Blok is er in positieve zin al het nodige veranderd, constateert Welling. 'De maatregel om topmanagers, de ongeveer zestig

hoogste ambtenaren in rang, om de zeven jaar te laten verschuiven, heeft inmiddels een verplicht juridisch karakter. Een dergelijke mobiliteitsmaatregel, zo is in het overleg van de secretarissen-generaal enkele maanden geleden afgesproken, komt er ook voor directeuren. Departementen hebben nu een meerjarig personeelsplan, dat om de drie jaar wordt geactualiseerd. Directeuren en P&O-managers hebben een goed beeld van het huidige personeelsbestand. Ze kijken naar wat de uitstroom zal zijn en waar de organisatie over drie jaar moet staan. Daardoor kunnen ze tijdig anticiperen op het soort functies dat het Rijk moet invullen en waarbij kennis vergaard door ervaring vaak belangrijker is dan de kennis uit de boekjes van de instituten.'

'Kennismangement in de zin van kennis delen is een aspect dat we bij de overheid verleerd waren, omdat we toch weinig instroom hadden, stilstaand water in feite. Daardoor waren er geen kansen voor meester-gezelsituaties, waarbij de oudere zijn ervaring over hoe in situaties te handelen doorgeeft aan de jongere medewerker. Bovendien vertrokken ook veel mensen met kennis, die we niet meer nodig hadden.'

Functies worden nu ook eerder rijksbreed opengesteld, wat een breuk is met het verleden, benadrukt Welling. 'Voorheen keken we voor het opvullen van vacatures eerst op organisatieonder-

deel, daarna op het niveau van het departement en als laatste rijksbreed. Nu is afgesproken dat eerst op organisatieonderdeel wordt gekeken en daarna rijksbreed. Ook willen we binnenkort aan de slag met een tool om het wervings- en selectieproces rijksbreed, inclusief Defensie, digitaal te ondersteunen. Daarmee komt er in de vorm van een database managementinformatie beschikbaar over het aantal sollicitanten en hun kwaliteiten. Mocht iemand op de ene plek niet worden aangenomen, dan is snel na te gaan of die persoon wel interessant kan zijn voor een ander organisatieonderdeel.'

STABILITEIT

Ook de mobiliteit laat volgens Welling sinds 2016 een kentering ten goede zien. 'In 2013 bedroeg de instroom 4000, tegenover een uitstroom van 7500, vooral door pensioen. In 2016 was de instroom volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 7500, tegenover een uitstroom van 7000. Dat is een indicatie dat er weer vaart zit in de mobiliteit. Generiek zie ik dat er nadrukkelijk wordt gewerkt aan duurzame inzetbaarheid en mobiliteit. Tegelijk moeten we ook uitkijken dat mensen niet te snel vertrekken. Overheidsorganisaties zijn gediend bij een zekere mate van stabiliteit, betrouwbaarheid en behoud van kennis en ervaring. Leidinggevend hebben er belang bij om goed presterende medewerkers zo lang mogelijk vast te houden in hun functie. Te veel mobiliteit werkt immers verstorend op de productie, en mobiliteit

vraagt ook niet in elke organisatie om dezelfde aanpak. Uitvoeringsorganisaties als inspectiediensten hebben ook veel specifiek opgeleid personeel. Deze mensen kun je niet van vandaag op morgen vervangen.'

NIEUWE UITDAGINGEN

Heeft de stilstand in mobiliteit dan vooral, zoals gedacht wordt, betrekking op oudere werknemers, op 50- of 55-plussers? Een gestolde garde bij wie de ambitie en de beweging naar iets nieuws is weggevloeid? 'Nee, niet uitsluitend', zegt Welling. 'Over het algemeen zorgt vergrijzing voor een afnemende vitaliteit, maar ik zie bij overheden ook genoeg medewerkers van 56, 57 jaar die nog fit en gemotiveerd zijn om nieuwe uitdagingen aan te gaan. Onder de afwachters zijn ook dertigers en veertigers die niet uit zichzelf intrinsiek gemotiveerd zijn om regelmatig van functie te veranderen. Het levert absoluut rendement op wanneer iemand op latere leeftijd kiest voor een opleiding om tot zijn pensioen geschikt te blijven voor zijn functie. We hebben ook niet voor niets de pensioenleeftijd verhoogd. Hadden we in het verleden niet de keuze gemaakt om een halt toe roepen aan de mensen die op hun 55^e of 56^e vertrekken, dan zouden we nu een veel somberder gesprek hebben over onze personeelsvoorziening en ons pensioenstelsel.'

'Bij de mensen die niet uit zichzelf van functie veranderen, geven leidinggevendens steeds nadrukkelijk aan dat we als werkgever niet kunnen garanderen dat je tot aan je pensioen bij ons kan blijven werken. Ik vind het heel normaal dat je om de drie jaar tot vijf jaar een nieuwe klus doet. Logisch is ook dat een leidinggevende na zeven jaar vraagt: "Had je niet wat anders moeten doen?" Het doel is dat je voldoende bagage hebt om in de toekomst goed te blijven functioneren. Dan kan het best zijn dat iemand nog een jaar in zijn oude functie blijft, maar dan heb je in ieder geval wel het gesprek over zijn ontwikkeling gehad. Dat was er vroeger niet.'

WERKSOORTEN

Binnen recente focusgroepen van rijksambtenaren over toekomstig strategisch personeelsbeleid was te horen dat ambtenaren zich soms 'gevangen' voelen in hun functie, waardoor hun motivatie afneemt. Om te kunnen wisselen in soorten werkzaamheden is meer flexibiliteit in werksorten en de organisatie noodzakelijk. Meer vrijheid is wenselijk om het werk zelf te kunnen invullen en te kunnen variëren in rollen of daarmee ervaring op te doen. Aan die behoefte is volgens Welling al grotendeels tegemoetgekomen met het Functiegebouw Rijk, wat gaat over de rijksbrede harmonisatie van gesprekscycli, loopbaanplanning en mobiliteit.

'Van 30.000 functiebeschrijvingen, met elk hun eigen taal en begrippen, zijn we teruggegaan naar circa tweehonderd functiebeschrijvingen, die ondergebracht zijn in een aantal functiegroepen. Dat heeft de transparantie en bereikbaarheid van functies verbeterd en de kans op het vinden van passend werk vergroot. Met het Functiegebouw is inzichtelijk gemaakt wat er in jouw functie allemaal kan en hoe je kunt doorgroeien naar een hogere functieschaal. Bovendien worden jouw kennis en vaardigheden als uitgangspunt genomen, niet de tijd die je ergens hebt gewerkt. We kennen tegenwoordig bijvoorbeeld de functie van coördinerend specialistisch inspecteur, een globalere omschrijving, ofwel een kernprofiel, terwijl zo'n functie vroeger zeer gedetailleerd was omschreven. In de voortgangsgesprekken wordt gekeken welke resultaten je behaald hebt en wat de relatie is tot de rol die je vervuld hebt.'

Het gesprek tussen medewerker en leidinggevende helpt verwachtingen duidelijk te maken. 'Het zijn niet altijd de makkelijkste gesprekken, maar afspraken over ontwikkeling en doorstroom, vermindering van werkdruk en een betere werk-privébalans zijn een extra motivatie voor medewerkers. Juist de mens achter de ambtenaar is belangrijk, waarbij er aandacht is voor de verschillen van de medewerkers en deze verschillen ook benut worden. Een voorbeeld is ziekteverzuim en hoe je daar als leidinggevende op reageert.'

Een medewerker die intrinsiek voor zijn werk gemotiveerd is, kun je bij ziekte anders benaderen dan de medewerker die alleen door zijn salaris gemotiveerd is.'

INGEWIKKELDE REGELS

Op de vraag of hij ook zaken kan benoemen die niet motiveren om voor de overheid te werken, antwoordt Olav Welling zonder aarzelen: 'Wat niet motiveert zijn regels en procedures waarvan medewerkers niet begrijpen waarom ze zich eraan moeten houden. We zijn een bureaucratie in de goede betekenis van het woord, maar in sommige opzichten zijn we ook een bureaucratie in de negatieve betekenis van het woord. En dat zit vooral in het feit dat het nog steeds niet altijd lukt om uit te leggen waarom we bepaalde regels hebben. Soms valt dat ook niet uit leggen, maar dan gaat het om een categorie regels die weg zou moeten en daar kijken we ook geregeld naar.'

'Soms organiseren we het ook nog niet zodanig dat we intern makkelijk kunnen uitleggen dat deze regels er zijn omdat de buitenwacht verwacht dat we als overheid betrouwbaarder zijn dan andere organisaties. Neem de aanbestedings- en inkoopregels en een deel van onze financiële regels. Die zijn ingewikkeld en vergen veel tijd en aandacht om ze goed toe te passen. We hebben als overheid 99,5 procent rechtmatigheid. Toch moeten we blijven vertellen waarom we dingen doen zoals we ze doen. Wanneer medewerkers niet snappen waarom wij de werkzaamheden op een bepaalde manier doen, begrijpen ze ook niet wanneer ze ervan af mogen wijken. Ik beweer niet dat mensen om die reden de organisatie verlaten, maar spelregels over integriteit en zorgvuldigheid hebben wel effect op de arbeidstevredenheid van mensen.'

10. Langer gemotiveerd doorwerken: 'Uitstroom van werkenden bij overheid en onderwijs: selectie uit de poort'¹

¹ Een uitgebreide versie van dit paper met literatuur en verantwoording van de methodiek is te vinden in: F. Cörvers en J. Wilschut (2016), Uitstroom van oudere werknemers bij overheid en onderwijs, Selectie uit de poort, Netspar Design Paper 61, Industry Paper Series, Tilburg University.

Prof. dr. Frank Cörvers

ROA, Maastricht University; ITEM, Maastricht University; NEIMED; Tilburg University/ReflecT, CAOP

Onderzoeksleider Menselijk kapitaal in de regio; Hoogleraar Demografische transitie, menselijk kapitaal en werkgelegenheid; Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt

Dr. Janneke Wilschut

v.h CAOP; ISPE Studies, TU Delft

1. INLEIDING

De vraag waarop we in dit hoofdstuk antwoord willen geven, is welke kenmerken uittreeders of baanwisselaars bij de overheid of in het onderwijs hebben ten opzichte van degenen die blijven. Juist de maatschappelijke betrokkenheid of de roeping worden vaak genoemd als factoren die van belang zijn voor het werken in de publieke sector. Enerzijds kan worden verwacht dat de (oudere) ambtenaren en leraren die bovengemiddeld goed functioneren, graag langer in de publieke sector willen blijven werken dan hun minder goed functionerende collega's, daarbij gefaciliteerd door hun werkgever. Anderzijds kunnen er omstandigheden zijn die hen ertoe aanzetten om juist eerder uit te stromen dan gemiddeld. Deze omstandigheden kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld ontevredenheid over de uitdaging en de werkomstandigheden, en voldoende pensioenopbouw in combinatie met wellicht meer mogelijkheden in een andere baan of met uitdagende werkzaamheden als zelfstandige. De uitstroom van deze groep kan ten koste gaan van de kwaliteit van het openbaar bestuur en het onderwijs.

De onderzochte kenmerken hebben betrekking op het functioneren van de uitstromers en de aard van de taken die ze uitvoeren. Functioneren oudere werkenden die vertrekken bij hun werkgever in de publieke sector beter dan de achterblijvers of juist minder goed? Inzicht in de uitstroom en

uittrede van personeel in de publieke sector is met name van belang, omdat de werkgevers niet alleen de beste afgestudeerden willen aantrekken door selectie *aan de poort*, maar ook de beste oudere werkenden willen behouden om de kwaliteit van het openbaar bestuur en het onderwijs te waarborgen. Door een betere selectie *uit de poort* van personeel in de publieke sector, oftewel het beïnvloeden van degenen die vertrekken, kan de kwaliteit van het (oudere) ambtenaren- en lerarenkorps een positieve impuls krijgen. Inzicht in de kenmerken van de uittreedende ambtenaren en leraren is daarbij een eerste vereiste. Goed openbaar bestuur en kwalitatief goede leraren zijn immers van groot belang voor de Nederlandse economie.

Of ambtenaren en leraren die langer dan hun collega's werkzaam blijven, beter functioneren dan gemiddeld of juist minder goed, is een empirische vraag. De huidige literatuur geeft weliswaar inzicht in de mate waarin werkgevers en sectoren differentiëren met de inzet van hr-instrumenten (zie bijvoorbeeld Fouarge et al., 2013), maar niet of werkgevers verschil maken tussen werknemers met verschillende ambities, kwaliteiten en wijzen van functioneren. Het is gunstig voor de organisatie als de werkgever kan selecteren op kwaliteit (dan wel productiviteit) van de werknemers, of als werknemers die minder goed functioneren uit zichzelf eerder vertrekken (zelfselectie). In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre dat

al gebeurt en welke aanknopingspunten er zijn voor beleid om dit te stimuleren.

2. ANALYSE

We gebruiken gegevens die in opdracht van het ministerie van BZK zijn verzameld voor het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (POMO) in de publieke sector.¹ In 2014 zijn er vragenlijsten voorgelegd aan (oud-)ambtenaren en werknemers² uit de veertien overheidssectoren (Rijk, gemeenten, provincies, rechterlijke macht, waterschappen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoekinstellingen, universitair medische centra, defensie en politie) over hun achtergrond, baankenmerken, functioneren en het hr-beleid van de werkgever. We gebruiken hier het personeelonderzoek (PO) waarin het zittende personeel wordt ondervraagd. Het betreft mensen die het gehele jaar 2013 bij dezelfde overheidswerkgever in dienst zijn geweest. De respons bedroeg 28 procent en betreft 24.334 respondenten.

We kijken naar het uittredegedrag en de mobiliteit van verschillende groepen werknemers, waaronder de groep in de leeftijd van 55 jaar en ouder, omdat werknemers vanaf 55 jaar met pensioen beginnen te gaan. Mobiliteit geeft de mobiliteitswens weer en wordt gemeten door de vraag 'Bent u momenteel op zoek naar een andere functie?' De zogeheten pensioengroep geeft aan dat deze vraag

¹ Zie voor de onderzoeksverantwoording en een uitgebreide rapportage over de uitkomsten: ministerie van BZK (2015) en Stichting ICTU (2015).

² Zoals eerder opgemerkt, maken we geen onderscheid tussen ambtenaren en werknemers in de publieke sector en duiden we beide groepen aan als 'werknemers'.

over mobiliteit niet van toepassing is vanwege pensionering. Met andere woorden, pensionering is aanstaande, waardoor overwegingen ten aanzien van een andere baan of werkgever binnen of buiten de sector niet (meer) van toepassing zijn; zonder aanstaande pensionering had men wellicht wel interesse gehad om mobiel te zijn.³ Onder de overige groepen 55-plussers vallen degenen die niet mobiel zijn (immobiel), mobiel zijn binnen of buiten de sector (mobiel) of uitsluitend mobiel zijn buiten de sector (extern mobiel).

Tabel 1 geeft een overzicht van de persoons- en baankenmerken die we in deze paragraaf gebruiken. Daarbij worden de kenmerken van de 55-plussers met naderend pensioen vergeleken met de andere drie groepen van 55-pluswerkne-

mers in de publieke sector. De pensioengroep is gemiddeld meer dan drie jaar ouder en langer in dienst dan de overige drie groepen. Passend bij het naderende pensioen is dat ze minder vaak generieke en specifieke training hebben gevolgd dan de overige groep van 55-plussers. De immobiele groep is vaker vrouw, is wat langer in dienst en wel in dezelfde functie als de mobiele groepen. De immobiele groep heeft bovendien het laagste brutoloon. Zowel de pensioengroep als de immobiele groep omvat minder westerse allochtonen, minder leidinggevend, minder hoger opgeleiden en meer lager opgeleiden. De twee mobiele groepen geven vaker leiding, volgen veel vaker generieke training, en vooral de extern mobiele groep heeft een veel hoger brutomaandloon dan de overige groepen.

³ In de immobiele groep zitten ook oudere werknemers van wie het pensioen nadert, maar die waarschijnlijk helemaal geen interesse hebben om mobiel te zijn, dat wil zeggen om van functie of baan te wisselen.

Tabel 1: Persoons- en baankenmerken van oudere werknemers (55-plussers) in de publieke sector, naar verwachte pensionering en mobiliteit, 2014

Kenmerk	Pensionering nadert	Immobiel	Mobiel	Extern mobiel
Geslacht (% man)	65%	56%	63%	64%
Gemiddelde leeftijd (jaar)	62,0	58,7	57,7	57,9
<i>Herkomst</i>				
Autochtoon	88%	88%	84%	87%
Westers allochtoon	7%	8%	10%	10%
Niet-westers allochtoon	5%	4%	6%	3%
<i>Opleidingsniveau</i>				
Basis onderwijs	0%	1%	0%	1%
Lbo/mavo	19%	17%	12%	9%
Mbo/havo/vwo	20%	20%	16%	9%
Bachelor hbo-wo	37%	41%	42%	44%
Master hbo-wo	24%	21%	30%	37%
<i>Baankenmerken</i>				
Vaste dienst	96%	99%	97%	95%
Arbeidsduur (uur per week)	32	32	34	32
Jaar in huidige functie	1996	1998	2002	2002
Jaar in dienst bij werkgever	1987	1990	1992	1993
Leidinggevend	16%	13%	22%	22%
Loon bij fulltime dienstverband	€ 4.371	€ 4.225	€ 4.409	€ 4.987
Lid van vakbond	52%	48%	52%	50%
Generieke training	15%	24%	34%	33%
Specifieke training	30%	49%	49%	37%
<i>Totaalaantal 55-pluswerknemers</i>	5.169	344	517	116

Bron: POMO

Productiviteit is uit het vragenblok over beroepsexpertise afgeleid en wordt elders (Stichting ICTU, 2015) ook wel als competentie aangeduid.

De stellingen over productiviteit luiden als volgt:

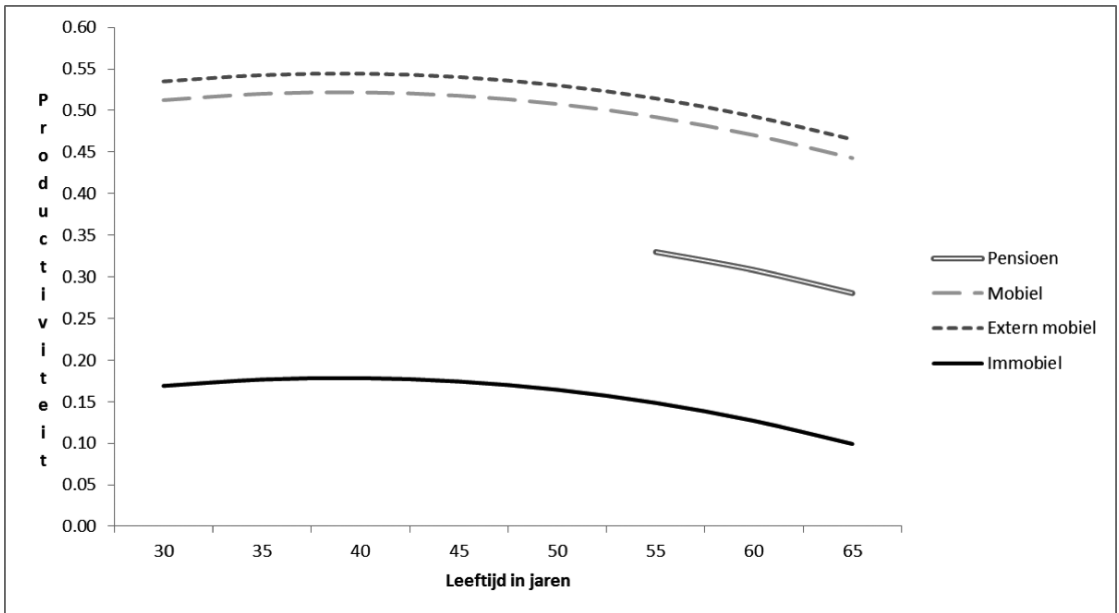
- Ik heb er vertrouwen in dat ik veel verschillende taken effectief kan uitvoeren.
- Vergeleken met mensen die hetzelfde werk doen als ik, word ik hoog gewaardeerd.
- In mijn werk vragen mijn collega's mij om raad als het ingewikkeld wordt.
- In mijn werk geeft men moeilijke klussen aan mij.

Alle stellingen bij de vragenblokken hebben van de respondent een score op een vijfpuntschaal gekregen ('Helemaal oneens', 'Mee oneens', 'Niet mee eens, niet mee oneens', 'Mee eens', 'Helemaal mee eens'). Vervolgens zijn de antwoorden op de

stellingen van een vragenblok via *principal component analysis* (PCA) geclusterd.

Schattingsresultaten laten zien (Cörvers en Wilschut, 2016) dat de werknemers die intern of extern mobiel zijn, een hogere productiviteit hebben dan de pensioengroep en de immobiele groep. De pensioengroep blijkt bovendien een statistisch significant grotere productiviteit te hebben dan de immobiele groep. In beide gevallen betekent dit dat er talent verloren gaat vanwege mobiliteit door vertrek naar een andere werkgever binnen of buiten de sector of door uittrede vanwege pensionering. De implicatie is hoe dan ook dat de 'beste' werknemers uitstromen en de minder productieve werknemers achterblijven. In figuur 1 zijn de geschatte effecten grafisch weergegeven.

Figuur 1: Geschatte relatie tussen productiviteit en leeftijd naar mobiliteitsgroep



3. VERKLARINGEN

De achterliggende vraag is hoe oudere werknemers die uittreden vanwege pensioen (en daarom niet meer mobiel zijn) hun baan en organisatie ervaren ten opzichte van de groep die niet meer mobiel is. Deze pensioengroep bestaat uitsluitend uit werknemers van 55 jaar en ouder. Ook voor de twee andere groepen, met een mobiliteitswens binnen of buiten de sector (mobiel) of uitsluitend buiten de sector (extern mobiel), is gekeken naar het verschil met de immobiele groep.

De pensioengroep geeft aan een relatief hoge productiviteit te hebben ten opzichte van de groep die niet meer mobiel is. De andere twee groepen vertonen eveneens een positief productiviteitsverschil ten opzichte van de immobiele groep. Deze verschillen zijn gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd en dienstjaren (bij werkgever). Op dezelfde wijze zijn voor de andere variabelen in tabel 2 de verschillen tussen de mobiliteitsgroepen bepaald.

Tabel 2: Productiviteit, baanperceptie en training van oudere werknemers in de publieke sector naar mobiliteitswens ten opzichte van immobiele groep, 2014

<i>Immobil is referentiegroep</i>	Pensionering nadert	Mobiel	Extern mobiel
Productiviteit	+	+	+
Investeringsbereidheid		+	
Ervaringskennis		-	
Tevredenheid organisatie	-	-	-
Tevredenheid baaninhoud			-
Trots		-	-
Loopbaanplanning	-	+	+
Behoud employability	+	+	+
Betrokkenheid bij organisatie		-	-
Ontbreken van regeldruk		-	-
Relatie met publieke zaak / samenleving	+	+	+
Interesse in politiek	+	-	-
Inzet voor samenleving		-	-
Bijdrage aan maatschappij		+	-
Functioneringsgesprek	-	-	-
Training (generiek en specifiek)	-		
Generieke training	-	+	+
Specifieke training	-	-	-

Positieve en negatieve tekens geven aan of er een statistisch significant positief of negatief verschil bestaat (van minimaal 10%) met de groep werknemers die niet mobiel is. Alle verschillen zijn gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd en dienstjaren (bij werkgever).

De resultaten in tabel 2 laten zien dat werknemers met een mobiliteitswens buiten de sector een hogere investeringsbereidheid hebben, maar een lagere ervaringskennis. Beide zijn dimensies van vakmanschap, maar dit resultaat laat zich

wat moeilijk interpreteren voor deze groep. De tevredenheid met de organisatie is voor deze groep, evenals voor de groep met een interne mobiliteitswens en de pensioengroep, lager dan voor de groep zonder mobiliteitswens. Wat betreft

tevredenheid met de baaninhoud scoren degenen met een mobiliteitswens buiten de sector laag, wat een goede verklaring zou kunnen zijn voor het zoeken naar een baan in een andere richting. Geringe beroepstrots, een lage betrokkenheid bij de organisatie en regeldruk zouden het vertrek van degenen met een mobiliteitswens (intern en/of extern) kunnen bespoedigen. Ook is er bij deze mobiele groepen relatief weinig interesse in politiek en hecht men minder aan de inzet voor de samenleving dan binnen de immobiele groep en de pensioengroep.

Op loopbaanplanning scoort de pensioengroep lager, terwijl de groep met een mobiliteitswens hier juist hoger scoort dan de immobiele groep. Ook dit is goed te rijmen met de oriëntatie op een andere baan. Het behoud van employability is voor alle drie de groepen van relatief groot belang, hoewel dit bij de pensioengroep wellicht wat moeilijk valt uit te leggen (zie de opmerkingen bij tabel 2). Op betrokkenheid bij de publieke zaak en de politiek wordt door de pensioengroep hoger gescoord dan door de groep zonder mobiliteitswens. Een functioneringsgesprek met de leidinggevende vindt minder vaak plaats in de pensioengroep en de mobiele groepen dan in de immobiele groep. Gemiddeld ligt de trainingsparticipatie lager in de pensioengroep dan in de overige twee groepen met mobiliteitswens. Maar in de mobiele groepen komt generieke training juist meer voor,

en specifieke training minder vaak. Dit sluit goed aan bij hun voorkeur voor een baan bij een andere werkgever binnen en/of buiten de sector.

Uitstel van pensionering door verlate uittrede van de pensioengroep is voor werkgevers wellicht aantrekkelijk, omdat deze groep een hogere productiviteit heeft dan de niet-mobiele groep van werkenden (met dezelfde leeftijd). Positief is tevens dat deze groep trotser is op zijn werk, meer betrokkenheid heeft bij de organisatie en minder last heeft van regeldruk dan de groepen die willen vertrekken naar een andere werkgever. Bovendien zijn de mobiele oudere werkenden die met pensioen gaan meer geïnteresseerd in politiek en hebben zij meer oog voor de publieke zaak dan gemiddeld. Om oudere werkenden in deze groep te bewegen tot langer doorwerken, zou echter een aantal obstakels in het hr-beleid moeten worden weggenomen. Zo is de tevredenheid over de organisatie lager dan bij de immobiele groep. Bovendien zou er ten behoeve van het faciliteren van langer doorwerken door oudere werknemers meer aandacht moeten komen voor loopbaanplanning, gesprekken met de leidinggevende en training.

4. CONCLUSIES

Centraal in dit hoofdstuk staat de inschatting van de kenmerken van werkenden die bij overheid en onderwijs uitstromen ten opzichte van degenen die blijven. Daarbij is gekeken naar onder meer

productiviteit, baanperceptie en training. Het is een empirische vraag of het personeel dat langer werkzaam blijft bij de overheid of in het onderwijs, beter functioneert dan gemiddeld of juist minder goed dan de achterblijvers. Mogelijkerwijs kan de werkgever via het hr-beleid selecteren op kwaliteit (dan wel productiviteit) van de werknemers of vertrekken werknemers die minder goed functioneren uit zichzelf (zelfselectie).

De uitkomsten van de empirische analyses laten zien dat juist de meest productieve werknemers in de publieke sector vertrekken naar een andere werkgever en sector of eerder uittreden vanwege pensioen dan gemiddeld. Er moet bij dit resultaat een slag om de arm gehouden worden, onder andere omdat alle hier gebruikte maatstaven gebaseerd zijn op zelfrapportage door werknemers en omdat we geen gebruik konden maken van panneldata. Niettemin wijzen de resultaten erop dat werkgevers getalenteerd of bovengemiddeld goed arbeidspotentieel letterlijk laten lopen of vroegtijdig kwijttraken. Zij zouden hun hr-beleid kunnen aanpassen, door ervoor te zorgen dat de werkbeleving en de tevredenheid en betrokkenheid met de organisatie verbetert voor degenen die uitstromen naar een andere werkgever of sector, omdat deze uitstromers (de mobiele groep) hierop lager scoren dan degenen die niet mobiel zijn. De pensioengroep is daarentegen juist gemiddeld meer

tevreden met de organisatie dan de mobiele groep en laat ook meer tevredenheid met de baan, meer betrokkenheid bij de organisatie en een hogere interesse in politiek en samenleving zien dan de immobiele groep. De pensioengroep zou wellicht kunnen worden verleid tot langer doorwerken als er meer aandacht komt voor hun loopbaanplanning, voor gesprekken met de leidinggevende en voor de trainingsmogelijkheden bij de organisatie waar ze werken.

Door een betere selectie *uit de poort* van personeel in de publieke sector kan de kwaliteit van het (oudere) ambtenaren- en lerarenkorps een positieve impuls krijgen. We concluderen dat er tot op heden sprake lijkt te zijn van een impliciete selectie van werknemers die ongunstig uitpakt voor de werkgevers bij overheid en onderwijs. We hebben aangegeven dat er voor werkgevers aanknopingspunten zijn om selectie op kwaliteit te stimuleren door middel van het intensiveren van de bovengenoemde elementen in het hr-beleid. De selectie dient echter niet letterlijk te worden opgevat, als zouden werknemers door werkgevers worden uitgeselecteerd voor vertrek of uittrede. Selectie *uit de poort* verloopt via het hr-beleid op een indirecte manier en kan ervoor zorgen dat juist de meest gekwalificeerde, gemotiveerde en betrokken werknemers het langst voor de publieke sector behouden blijven.

11. Langer doorwerken vraagt om een nieuwe kijk op duurzame inzetbaarheid

Drs. Diana Lettink
Senior adviseur
CAOP

Mr. Jan de Jong
Senior adviseur
CAOP

Drs. Riemer Kemper
Senior beleidsmedewerker
SER (ten tijde van het schrijven verbonden aan
het CAOP)

1. INLEIDING

Langer doorwerken en een blijvende dynamiek op de arbeidsmarkt maken het voor werkenden én organisaties noodzakelijker om aan hun duurzame inzetbaarheid te werken. Nu generalistische (ontzie)maatregelen voor ouderen op hun retour zijn, lijkt de balans om te slaan naar een individuele verantwoordelijkheid die niet altijd realistisch is. De vraag is of werkenden en arbeidsorganisaties elkaar kunnen vinden in een aanpak van duurzame inzetbaarheid, die voor beide partijen profijtelijk is. Defensie, waar één functie voor het leven vanwege de fysieke en psychische belasting al nooit vanzelfsprekend was, biedt een interessante casus om die vraag te beantwoorden.

2. LANGER DOORWERKEN

De baan voor het leven staat onder druk. Het tempo waarin banen ontstaan en weer verdwijnen, neemt steeds verder toe.¹ Bovendien wisselen mensen vaker van baan en passen banen zich aan de telkens veranderende context aan. Daar komt nog bij dat we steeds ouder worden en het werkende leven met het opschuiven van de AOW-leeftijd steeds langer duurt. Dit alles doet een groeiend beroep op werkenden én arbeidsorganisaties om werk te maken van hun inzetbaarheid. Om toegerust te blijven op langer doorwerken in een veranderende omgeving, moeten beide partijen zich blijven ontwikkelen en wendbaar zijn. Van verschillende kanten is in dat licht al gewezen

¹ SCP (2012). *Vraag naar arbeid*.

op het belang van een lerende economie.² Dat leren kan gebeuren binnen een functie of organisatie, maar is niet vanzelfsprekend.

De geschetste dynamiek is voor de markt voornamelijk veel tastbaarder dan voor overheidssector. Weliswaar werken ook ambtenaren steeds langer door, maar van toenemende mobiliteit is weinig sprake.³ Afschaffing van VUT, verhoging van de AOW-leeftijd en bezuinigingen hebben die mobiliteit juist afgeremd, concludeert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, net als de instroom van jongeren. Na de leeftijd van 35 jaar neemt de oriëntatie van overheidswerknemers op ander werk af. Die oriëntatie beperkt zich bovendien veelal tot de eigen organisatie. Het ministerie, dat de mobiliteitscijfers in 2014 'alarmerend' noemde⁴, stelt twee jaar later opnieuw dat een grotere interne én externe mobiliteit nodig is om gelijke tred te houden met de snel veranderende omgeving van overheidsorganisaties.

3. MINDER ONTZIEMAATREGELEN

Wat betekent die wens tot meer 'meebewegen' en mobiliteit voor de (oudere) werknemer? Tot dusver lag in collectieve maatregelen voor die groep een belangrijke nadruk op ontsiemaatregelen als extra verlof, vrijstelling van nachtdiensten en

maatwerkroosters. Door in arbeidsvoorwaarden rekening te houden met afnemende belastbaarheid, kunnen ouderen vitaler en productiever de eindstreep halen, zo is de gedachte. Inmiddels zijn die leeftijdsgebonden maatregelen op hun retour, blijkt uit een inventarisatie van rechtspositieregelingen ten behoeve van dit artikel.⁵ Die trend geldt overigens niet alleen voor de overheid, maar voor de hele arbeidsmarkt, constateert de AWWN.⁶

Voor die kentering zijn verschillende redenen. Allereerst praktische: door de vergrijzing worden die leeftijdsmaatregelen steeds duurder en veel ervan zijn bovendien in strijd gebleken met de in 2004 ingevoerde Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd, stellen sociale partners.⁷ Meer inhoudelijke redenen zijn er ook: is leeftijd eigenlijk wel zo'n goede indicator voor belasting? Ook jongere werknemers kunnen het in bepaalde omstandigheden zwaar hebben, terwijl een deel van de ouderen juist fluitend het pensioen haalt. Nog fundamenteeler is de vraag in hoeverre ontsiemaatregelen daadwerkelijk bijdragen aan duurzame inzetbaarheid. Is minder werken (door arbeidstijdverkorting of vervroegde uittreding) altijd het meest passende antwoord op toegenomen belasting, of ligt ontwikkeling naar een andere functie in sommige gevallen meer voor de hand? Bij dat laatste speelt mee dat verworven rechten de mobi-

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Naar een lerende economie*.

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Werken in de publieke sector 2015. Trends en cijfers*.

⁴ *Binnenlands Bestuur* (2014). 'Alarmerend' lage mobiliteit ambtenaren. 2014:6.

⁵ Hoewel in de publieke sector geen sprake is van collectieve arbeidsovereenkomsten, maar van rechtspositieregelingen, gebruiken we hierna omwille van de leesbaarheid beide termen.

⁶ Algemene Werkgeversvereniging Nederland (2016). *Tussenevaluatie cao-seizoen 2016. Wendbaarheid en weerbaarheid*.

⁷ SEO (2014). *Beweging in cao's. Een verkenning van ontwikkelingen in decentralisatie, differentiatie, duurzame inzetbaarheid en mobiliteit*.

liteit van ouderen mogelijk belemmeren.⁸ Ook maken collectieve maatregelen steeds vaker plaats voor individueel maatwerk, vanuit de gedachte dat wensen en behoeften rond arbeid per individu verschillen en bovendien niet constant zijn.

Dat wil overigens niet zeggen dat de leeftijdsregelingen overall zijn verdwenen; wel is er sprake van een kentering. Een aantal sociale partners is bezig met de omvorming of heeft die benoemd als onderdeel van volgende onderhandelingen. Ook zijn ontsiemaatregelen niet per se discriminerend en dus onwettig. Het College voor de Rechten van de Mens heeft al meerdere keren geoordeeld dat leeftijdsmaatregelen als onderdeel van een levensfasebewust personeelsbeleid gerechtvaardigd zijn. Levensfasebewust wil zeggen dat er voor iedere leeftijdscategorie een pakket voorwaarden is geformuleerd om medewerkers zo lang mogelijk optimaal te laten functioneren. Het college kijkt met andere woorden naar de bredere context van regelingen in een cao voor verschillende groepen.

4. MEER EIGEN REGIE

In lijn met de landelijke trend zien we in de rechtspositieregelingen een verschuiving van ontsiemaatregelen naar meer eigen regie voor werknemers. Zo willen de partijen rond de cao-Rijk onderzoeken of de bestaande seniorregeling is om te vormen tot een individueel keuzebudget (IKB) voor alle werknemers. De cao's

voor waterschappen en gemeenten kennen al zo'n budget, dat medewerkers vrij kunnen besteden aan persoonlijke doelen. Medewerkers waarderen die mogelijkheid, al blijft de vraag of zij de middelen ook echt inzetten om inzetbaar te blijven. Een eerste evaluatie door de waterschappen leert dat ze die niet gebruiken voor opleiding, al speelt daarbij mee dat een werkgerelateerde opleiding buiten het budget om bekostigd wordt.⁹ Werknemers laten het budget meestal uitbetalen.

Veel hr-managers maken zich zorgen over het vermogen tot eigen regie.¹⁰ De belangrijkste reden is volgens hen dat de waan van de dag dat niet toelaat. Ook onbekendheid en urgentiebesef spelen echter een rol: duurzame inzetbaarheid is nog vaak iets van het management of voor mensen wiens baan op de tocht staat – iets voor anderen, kortom. Het Rijk wil die eigen regie daarom graag inbedden in een hr-beleid dat zich richt op een wendbare organisatie en dat is 'toegesneden op levens- en loopbaanfasen van medewerkers'.

5. HR ALS AANJAGER

Meer in het algemeen kan hr-beleid een brug vormen tussen de eigen regie van werknemers, de ondersteunende rol van leidinggevenden hierbij, het streven van organisaties naar wendbaarheid en het collectieve belang om werknemers op een gezonde en productieve manier langer door te laten werken. Maar hoe kunnen werkenden en over-

⁸ Expertisecentrum Leeftijd (2009). *Van ontzien naar duurzaam ontwikkelen. Alternatieven voor seniorregelingen in cao's*.

⁹ A&O-fonds Waterschappen (2013). *Evaluatie individueel keuzebudget*.

¹⁰ Raet (2017). *HR Benchmark 2017*.

heidsorganisaties elkaar vinden in zo'n hr-aanpak van duurzame inzetbaarheid die voor beide partijen profijtelijk is? Die zowel leidt tot wendbaarheid van individu als organisatie? En hoe is zo'n aanpak te ondersteunen met cao-afspraken?

Defensie biedt een interessante casus om deze vragen te beantwoorden. Vanwege de fysieke en mentale belasting was een baan voor het leven er immers al nooit vanzelfsprekend. Daar komt bij dat het streven naar fitheid en wendbaarheid een prominente plek heeft in het organisatiebeleid. Wat kunnen overheidsorganisaties leren van de ervaringen? We zoomen hierna in op de casus defensie en trekken daarna enkele lessen voor een nieuwe kijk op duurzame inzetbaarheid in overheidsorganisaties.

6. DE CASUS DEFENSIE

Voor defensie is het van operationeel belang dat de opbouw van het personeelsbestand aansluit bij de eisen die worden gesteld aan een nationaal en internationaal snel inzetbare en professionele krijgsmacht. Om dit te verwezenlijken, is er traditioneel binnen de krijgsmacht een groot deel van het personeelsbestand tijdelijk aan de organisatie verbonden. De snelle doorstroom die daardoor ontstaat, zorgt ervoor dat het personeel mobiel, vitaal en inzetbaar blijft, dat de krijgsmacht niet vergrijsd en dat de organisatie betaalbaar blijft. Defensie slaagt daar goed in. Van alle overheids-

sectoren heeft defensie relatief het meeste jong personeel: 44 procent van de werknemers was in 2015 jonger dan 35 jaar, tegenover 20 procent in de hele overheid.¹¹ Defensie is bovendien de enige sector die permanent baankansen biedt aan jongeren.

Dat evenwicht is er niet altijd geweest. Door de jaren heen bleek dat het aantal militairen in tijdelijke dienst in verhouding te laag was. Het gevolg was een te snelle doorstroom, die nadelig uitpakte voor het ervaringsniveau en de opleidingsbelasting. Daarop nam de behoefte om mensen voor onbepaalde tijd aan te nemen toe, waardoor de organisatie uiteindelijk te duur, niet flexibel genoeg en te oud bleek. Om de krijgsmacht in een tijd van forse bezuinigingen betaalbaar te houden, werd een groter vlottend personeelsbestand met lagere rangen afgesproken. Lastig aan deze zogeheten *numerus fixus*-operatie was om de jaarlijkse vervangingsbehoefte van duizenden militairen te halen. Zeker in een krappe arbeidsmarkt vraagt het veel zelfbeheersing om meer mensen in vaste dienst te nemen dan op de lange termijn verantwoord is.

Om het personeelsbestand te herstructureren, werd rond 2010 in overleg met de vakbonden het flexibel personeelssysteem (FPS) ingevoerd en vastgelegd in het Algemeen Militair Ambtenarenreglement. Daarmee kreeg de organisatie een bredere basis en smallere top. De kern ervan lijkt

¹¹ UWV (2017). *Factsheet arbeidsmarkt Overheid*, 18 april 2017.

enigszins op een “*up or out*” stelsel: militairen maken promotie óf stromen uit naar de civiele arbeidsmarkt. Het (nog niet helemaal behaalde) streven is om ten hoogste 40 procent van het personeelsbestand in vaste dienst te hebben en de rest tijdelijk aan de organisatie te binden. Bij een tijdelijke aanstelling is daarbij vaak sprake van een langere duur: aanstellingen van meer dan tien jaar zijn geen uitzondering. Gemikt wordt op een uitstroomleeftijd van ongeveer 35 jaar.

Het streven is om ook voor de ‘blijvers’ op termijn de algemene ontslagleeftijd – die inmiddels naar de zestig klimt – te vervangen door individuele ontslagmomenten ergens na het 62e levensjaar. Dit gegeven roept de vraag op hoe defensie deze groep oudere medewerkers (ook) duurzaam inzetbaar houdt nu zij langer (kunnen/moeten) gaan werken. Onderzoek laat zien dat militairen over het algemeen neutraal staan tegenover het fenomeen langer doorwerken, maar dat militairen er vaker negatief tegenover staan als hen wordt gevraagd of zij ook *zelf* langer zouden willen doorwerken.¹²

Onderdeel van de strategische personeelsplanning is een specifiek ontslagrecht, dat gebaseerd is op beperkte doorgroei mogelijkheden in combinatie met een maximale verblijfsduur in een bepaalde rang. Het personeelssysteem kan flexibel inspelen op wat de organisatie nodig heeft door ‘regelknop-

pen’, zoals looptijd in rang, de maximale duur van functievervulling en de aantallen werkenden per rang, aan te passen. De mogelijkheid om medewerkers te ontslaan wegens het ontbreken van doorstroommogelijkheden (ook al blijft de functie bestaan), is uniek in de Nederlandse arbeidsverhoudingen.

Door deze opzet verandert het psychologische contract tussen de militair en zijn werkgever. De aloude ‘deal’ van loyaliteit in ruil voor baan zekerheid of promotiekansen is immers niet meer vanzelfsprekend. Toch ervaren militairen de miniloopbaan als een pluspunt. Zij stellen zich bij aanvang erop in dat ze na een vaak intensieve periode bij defensie, met de mogelijkheid extra te verdienen met uitzendingen, op relatief jonge leeftijd elders gaan werken. Cruciaal daarbij is het loopbaan- en opleidingsbeleid, dat ertoe moet bijdragen dat die overstap naar een maatschappelijke carrière ook echt van de grond komt. In feite is de nieuwe deal loyaliteit en eigen verantwoordelijkheid in ruil voor een goede leerschool, met aandacht voor perspectief, ontwikkeling en daadwerkelijke toeleiding naar ander werk.

De militair krijgt daarbij actieve ondersteuning door één van de 150 interne loopbaanbegeleiders. Voor eveneens intensieve begeleiding en bemiddeling naar de civiele arbeidsmarkt zijn bovendien contracten afgesloten met externe begeleidings-

¹² Zant, M. (2016). *Vrijwillig langer doorwerken voor Defensie: je moet het maar kunnen (en willen)*. Breda: Avans+.

en bemiddelingsorganisaties. De ervaringen met beide intermediairs zijn overwegend positief.¹³ Defensie heeft aan het FPS een actief netwerk van bedrijven gekoppeld, via een nationaal Platform Defensie-Bedrijfsleven, dat voorziet in een groot regionaal netwerk van bedrijven die uitstromende militairen kunnen en willen overnemen. Naast bemiddelingsactiviteiten krijgen militairen in tijdelijke dienst een opleiding aangeboden middels een persoonlijk opleidingsbudget. Die opleiding – ten minste gericht op een erkende startkwalificatie – begint al bij de instroom.

Ondanks deze zorg vindt defensie vooral (het stimuleren van) eigen verantwoordelijkheid belangrijk. Volgens onderzoek is die doorslaggevend voor de wendbaarheid van ambtenaren.¹⁴ De organisatie probeert daarom actief een trainings- en werkklimaat te creëren, dat het geloof in eigen kunnen van medewerkers bevestigt en doet groeien. Behalve van een loopbaanbegeleider kunnen militairen gebruikmaken van een persoonlijk ontwikkelingsplan, erkenning van verworven competenties en een e-portfolio.

Het flexibel personeelssysteem is vooral gericht op een evenwichtig, goed toegerust en betaalbaar personeelsbestand. De benodigde strategische personeelsplanning is stevig in de (hr-)organisatie verankerd. Daarmee is de krijgsmacht voor de komende jaren voldoende duurzaam inzetbaar.

Voor de betrokken militairen geldt dat het pakket aan flankerende maatregelen, inclusief een groot regionaal arbeidsmarktnetwerk, een stevige uitgangspositie biedt voor een tweede loopbaan. Het is zeer wel denkbaar dat deze set maatregelen op meerdere organisaties uitstekend toepasbaar is. Vooral organisaties die de doorstroom, de leeftijdsopbouw en de mobiliteit van personeel willen verbeteren, zonder daarbij de bestaans- en rechtszekerheid van de betrokken medewerkers te benadelen, kunnen hier hun voordeel mee doen.

7. CONCLUSIE

Door een combinatie van langer doorwerken en een meer dynamische arbeidsmarkt is de baan voor het leven op veel plekken al niet meer vanzelfsprekend. Bij de overheid gaat dat weliswaar minder snel, maar ook daar verandert het denken over duurzame inzetbaarheid: behoud van ontzietmaatregelen wordt in rechtspositieregelingen niet alleen als onhaalbaar, maar ook als niet meer toereikend beschouwd om werknemers én de arbeidsorganisatie wendbaar en (arbeids)fit te houden.

In cao's en rechtspositieregelingen maken ontzietmaatregelen dan ook (langzaam maar gestaag) plaats voor een brede kijk op duurzame inzetbaarheid. Daarin heeft ontwikkeling een centrale plek en ligt de verantwoordelijkheid daarvoor nadrukkelijk meer dan voorheen bij de werk-

¹³ Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Kamerstukken II 31 516 Nr. 10 (*Beleidsdoorlichting Defensie*).

¹⁴ Van der Horst, A. C., Klehe, U. C., & Van der Heijden, B. (2016). Adapting to a looming career transition: How age and core individual differences interact. *Journal of Vocational Behavior*. Amsterdam: Elsevier.

nemer, die daarvoor ruimte en steeds vaker ook een persoonlijk budget ontvangt. In dit artikel concluderen we dat die regio op zichzelf mooi is, maar dat inbedding in een aanjagend en faciliterend hr-beleid met een goede dialoog tussen medewerker en leidinggevende gewenst is. Dat is ten eerste omdat de waan van de dag de werknemersblik op de lange termijn kan belemmeren, en ten tweede omdat ook de werkgever er belang bij heeft om te anticiperen op die langere termijn. Door samen de dialoog aan te gaan over inzetbaarheid, geven werkgever en werknemer vorm aan een nieuw psychologisch contract, waarbij loyaliteit in ruil voor baanzekerheid plaatsmaakt voor (bijvoorbeeld) eigen verantwoordelijkheid in ruil voor ontwikkelingskansen. In een aantal rechtspositieregelingen zien we die inbedding gaandeweg ontstaan. Defensie biedt daarvan een mooie illustratie.

Daarmee is niet gezegd dat de bredere kijk op duurzame inzetbaarheid rond is. Vooral als ontwikkeling gericht is op een plek buiten de eigen organisatie, lopen de belangen van werkgever en werknemer niet synchroon: de baten van de investering in ontwikkeling belanden buiten de organisatiegrenzen. Hoewel de defensiecasus hoopgevend is, blijft de vraag of de werkgever in dat geval, alle hr-beleid ten spijt, altijd dezelfde inspanning zal leveren als bij een werknemer die zich binnen de organisatie ontwikkelt.

Een andere vraag is of de investering in alle werkenden gelijk is, zeker naarmate de dialoog lager in de lijn plaatsvindt. Harde cijfers over de overheid zijn er niet. Uit algemeen onderzoek is niettemin bekend dat kwetsbare groepen als ouderen, laaggeschoolden en flexwerkers minder scholing krijgen aangeboden.¹⁵ Individuele budgetten kennen bovendien een aanzienlijke *deadweight loss*: de scholingsmiddelen komen deels terecht bij een groep die zich buiten de collectieve middelen om toch al ontwikkeld zou hebben.¹⁶

Dergelijke vragen zijn nog niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Tot slot leert de casus van defensie ons zinvolle lessen over het voorbereiden van werknemers op een carrière buiten de organisatie. Daarmee geeft de casus inzicht in de wendbare organisatie en in de ontwikkeling van werknemers, maar minder in het langer doorwerken binnen de eigen organisatie. Behalve een goede ‘toeleider’ als defensie zijn er ook veel organisaties nodig die juist de oudere werkende de kans geven om hun tweede, derde of vierde loopbaan vorm te geven.

Hoe de ontwikkeling naar die volgende carrière eruitziet, daarover biedt defensie niettemin een aantal zinvolle en hoopgevende lessen – over het belang van goed werkgeverschap, van actief hr-beleid, van investering in ontwikkeling en van duidelijke afspraken bij aanvang van de arbeidsre-

¹⁵ SCP (2016). *Aanbod van arbeid*.

¹⁶ Groot, W. (2016). *De financiering, organisatie van bekostiging van leven lang leren in Nederland*. TIER – Top Institute for Evidence Based Education Research Universiteit Maastricht. Achtergrondstudie in opdracht van de Onderwijsraad.

latie. Die randvoorwaarden zijn cruciaal om van
langer doorwerken een nieuwe realiteit te maken.

Kennis en kunde van medewerkers van een motiverende overheid

12. Naar een motiverende samenwerkingsrelatie tussen publieke professionals en burgers

Dr. Niels-Ingvar Boer
Afdelingshoofd Kennis
CAOP

Dr. Corina Hendriks
Onderzoeksadviseur
CAOP

1. INLEIDING

Het publieke debat richt zich de laatste jaren veelvuldig op het groeiende ‘maatschappelijk onbehagen’: het idee van toenemend pessimisme, onvrede en onmacht onder de bevolking, die concreet wordt belichaamd door ‘de boze burger’ (SCP 2017: 29). Dit onbehagen is het meest zichtbaar als politieke correctie van het establishment, zoals de verkiezing van Trump of de Brexit, en in Nederland de groei van anti-establishment partijen als PVV en Forum voor Democratie. Op dagelijkse basis uit dit onbehagen zich echter vooral in het directe contact tussen burgers en publieke professionals, zoals ambtenaren aan het gemeenteloket, politieagenten, zorgmedewerkers en docenten. Niet alleen burgers voelen zich overigens onbehaaglijk, ook de publieke professionals zelf uiten hun onvrede en frustraties. Omdat ze niet altijd weten hoe om te gaan met ‘boze burgers’, maar ook doordat zij niet altijd de ruimte voelen om die dingen te doen waarvan zij denken dat ze nodig zijn om burgers te bedienen.

Maatschappelijk onbehagen kent diverse oorzaken. Onbehagen *in de relatie tussen burger en professional* komt in onze ogen voor een belangrijk deel voort uit een aantal *misfits* of incongruenties op sociaal, organisatorisch en maatschappelijk niveau tussen wat burgers en publieke professionals belangrijk vinden en de werkelijkheid zoals zij die ervaren. In deze bijdrage gaan we in

op deze incongruenties en richten we ons op een drietal handelingsperspectieven dat nodig is om deze incongruenties te verkleinen. We betogen tot slot dat elk van deze drie handelingsperspectieven weliswaar noodzakelijk zijn, maar dat het succes hiervan afhangt van de ‘betekenisgevende oriëntatie’ waarmee professionals hieraan invulling geven.

2. ONBEHAGEN BIJ BURGERS EN PUBLIEKE PROFESSIONALS

Hoewel er veel goed gaat in de relatie tussen publieke professionals en burgers, voelt deze relatie soms toch ‘onbehaaglijk’. En de publieke professional weet niet altijd goed hoe hier mee om te gaan (Tonkens, 2008). Soms is het onbehagen heftig: rellen rond de opvang van asielzoekers, agressie tegen hulpverleners en het over het bureau trekken van gemeenteambtenaren wanneer een beslissing op een aanvraag negatief uitvalt. Vaker is het onbehagen subtieler: frustraties rond het in- en uitchecken in het openbaar vervoer, onvrede over de beperkte aandacht voor de patiënt aan het bed en druk op de docent om de hooggespannen verwachtingen van ouders over hun kind waar te maken. Maatschappelijk onbehagen is iets van alle tijden, maar het is onder invloed van onder andere social media nu zichtbaarder geworden (RMO, 2013). De zogenaamde ‘onderstroom’ verwordt daarmee (soms) tot een ‘bovenstroom’ (Schnabel, 2011).

Hoewel het verleidelijk is om een enkelvoudige verklaring te geven voor het maatschappelijke onbehagen, zijn de oorzaken ervan veelzijdig en complex (zie RMO, 2013; SCP, 2017). Er zijn ten minste drie clusters van oorzaken te onderscheiden (Steur et al., 2017). De *sociaal-culturele oorzaken* hebben betrekking op het ervaren verlies van identiteit en sociale stabiliteit als gevolg van onder andere de individualisering van de samenleving, migratie en toegenomen maatschappelijke scheidslijnen. *Sociaal-economische oorzaken* hebben te maken met de toegenomen werk- en inkomensonzekerheid als gevolg van bijvoorbeeld globalisering, technologisering en flexibilisering. *Politieke oorzaken* komen vooral neer op het verlies van grip van de politiek op de samenleving en de ontideologisering van de politiek.

Wij voegen hier een vierde cluster van *politiek-institutionele oorzaken* aan toe, waarbij maatschappelijk onbehagen voortvloeit uit het functioneren van de (semi-)publieke sector zelf. Er is sprake van een drietal *misfits* of incongruenties in de relatie tussen burger en publieke professional dat onbehagen in de hand werkt. Er is allereerst op het niveau van het individu sprake van sociale incongruentie waarbij publieke professionals en burgers elkaar letterlijk en figuurlijk niet meer verstaan en begrijpen. Er is ten tweede op het niveau van de organisatie sprake van organisatorische incongruentie waarbij de organisatieloga

van (domeinen van) de publieke sector niet meer correspondeert met de wensen en behoeftes van burgers (maar ook die van professionals zelf). En er is ten derde op het niveau van de samenleving sprake van maatschappelijke incongruentie waarbij de verwachtingen van en het beeld over de toegevoegde waarde van het publieke domein niet (langer) overeen komen.

In de volgende paragrafen gaan we kort in op deze drie incongruenties en benoemen we een drietal handelingsperspectieven dat het onbehagen bij publieke professionals kan verminderen en hen in staat stelt om een meer motiverende samenwerkingsrelatie aan te gaan met burgers.

3. HANDELINGSPERSPECTIEF 1: ANDERE COMPETENTIES ONTWIKKELEN

Onbehagen in de relatie tussen burger en professional ontstaat allereerst omdat de burger en professional elkaar niet altijd (meer) begrijpen of verstaan. De professional die op basis van regels en beleid een beslissing neemt die onlogisch is of frustreert in de ogen van de burger. Om beter met dit ongenoegen van de burger om te kunnen gaan, vooral in de vorm van agressie en geweld, is een breed aanbod beschikbaar van trainingen, workshops, handreikingen en communicatiestrategieën. Denk hierbij aan weerbaarheidstrainingen en workshops over het omgaan met multiculturaliteit.

Tabel 1: Traditionele en nieuwe competenties en waarden voor overheidsmanagers volgens Van der Wal (2017: 49)

	TRADITIONEEL (maar nog steeds van belang)	NIEUW (en steeds meer van belang)
Competenties	<ul style="list-style-type: none"> - Politieke sensitiviteit - Kritisch adviseren - Diplomatie - Onderhandelen - Domein expertise 	<ul style="list-style-type: none"> - Netwerkend werken - (Omgekeerd) mentorschap - Stakeholder-communicatie - Digitaal alfabetisme - Denken vanuit designs - Navigeren tussen netwerken
Waarden	<ul style="list-style-type: none"> - Beoordelingsvermogen - Prudentie - Belangenloosheid - Menselijkheid - Neutraliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Empathie - Responsiviteit - Adaptiviteit - Vindingrijkheid - Durf - Ondernemingszin

Naast deze ad-hoc trainingen en workshops wordt in toenemende mate ook benadrukt dat de publieke professional 2.0 sowieso over nieuwe vaardigheden en competenties moet beschikken om zijn rol adequaat te kunnen vervullen in een veranderende samenleving. Van der Wal (2017) geeft in zijn oratie een overzicht van nieuwe competenties en waarden voor overheidsmanagers (zie tabel 1; deze gelden ook in bredere zin voor publieke professionals). Flexibel kunnen navigeren tussen netwerken, ondernemend en sociaal slagvaardig zijn, komen bovenop de ‘traditionele’ competenties, zoals politieke sensitiviteit en het hebben van domeinkennis.

Er is niets mis met het aanleren van andere vaardigheden wanneer de veranderende samenleving daarom vraagt. Maar dit is slechts een deel van het verhaal. De sociale incongruentie van ‘elkaar niet verstaan’ wordt hiermee niet volledig opgelost. Niet zelden worden mensen op cursus gestuurd, terwijl het probleem eigenlijk in de organisatie zelf ligt.

4. HANDELINGSPERSPECTIEF 2: BURGERGERICHT ORGANISEREN

Een deel van het onbehagen in de relatie tussen burger en professional vloeit dan ook voort uit de manier waarop publieke organisaties zijn ingericht. Hierbij wordt vaak verwezen naar de verschillen tussen de bureaucratische en hiërar-

chische systeemwereld van de overheid versus de meer organische en horizontale leefwereld van de burgers. Deze verschillen leiden tot fricties, spanningen en onvrede bij burgers maar ook bij professionals. Burgers stuiten vaak op een ‘ambtenaren-cultuur’ die bestaat uit een mix van wantrouwen, neerbuigendheid, controle, onbekendheid met een dienende rol en bezorgdheid bij het ‘loslaten’. En de professional heeft te maken met allerlei regels en procedures die hen hinderen bij een adequate uitvoering van hun werk. Deze ‘bureaucratie’ vloeit voort uit politieke beslissingen die te maken hebben met zaken als de noodzaak tot transparantie en verantwoording, die (deels) overigens weer door burgers worden afgedwongen.¹ Dit past in de trend van verdere verzakelijking van de publieke sector van de afgelopen decennia.

Publieke organisaties hebben de afgelopen jaren veel gedaan om deze organisatorische incongruentie te verkleinen door meer integraal, omgevings- of burgergericht te werken: de burger wordt actiever bij de totstandkoming en uitvoering van beleid betrokken, er is steeds vaker sprake van eenduidige aanspreekpunten en er lopen tal van trajecten om de administratieve lasten te verkleinen. Maar vaak wordt hierbij de bureaucratische organisatie- en beleidslogica niet ‘losgelaten’, met nieuwe fricties tot gevolg. Er staat hierbij vooral de publieke manager nog veel te doen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om thema’s als het verbeteren

¹ Immers, als ergens iets fout gaat, vragen burgers aan de politiek om snel en daadkrachtig in te grijpen, ‘zodat zoiets zich in de toekomst niet nog een keer kan voordoen’. Versterkt door media-aandacht en electorale overwegingen sturen politici vervolgens aan op het snel ontwikkelen van (ad-hoc) beleid, niet zelden met specifieke uitzonderingen op reeds bestaand beleid. Tegelijk roept de kiezer de politiek ter verantwoording voor een goede besteding van publieke middelen, wat resulteert in monitoring en evaluaties met de bijbehorende administratieve lasten.

van interne en externe samenwerking en co-creatie, het vergroten van de professionele autonomie (discretionaire bevoegdheden), het vergoten van de diversiteit binnen de organisatie zodat deze een betere afspiegeling is van de samenleving die zij bedient en het waarborgen van integriteit.

Echter, ook als de publieke professional de benodigde vaardigheden bezit én de organisatie hem faciliteert, dan nog kan onvrede voortbestaan als er totaal verschillende (en vaak onuitgesproken) beelden en verwachtingen bestaan over de samenwerkingsrelatie tussen overheid en burgers.

5. HANDELINGSPERSPECTIEF 3: EEN GEDEELD REFERENTIEKADER ONTWIKKELEN

Een terugtrekkende overheid die niet ‘zorgt voor’ maar ‘zorgt dat’ impliceert een andere relatie tussen overheid (inconcreto de publieke professional) en burgers. In de praktijk blijkt dat het voor zowel de publieke professional als de burger nog erg wennen en zoeken is hoe deze ‘nieuwe’ relatie vorm te geven (Staat van het Bestuur, 2016: 112): hoe geef je vertrouwen aan burgers die zelf wat willen regelen, wat doe je als het mis gaat en hoe ga je om met burgers die niet willen of kunnen? Aan de andere kant leidt een terugtrekkende overheid soms ook tot teleurstelling bij burgers, omdat de overheid bepaalde zaken juist niet meer doet

of op een manier die niet (meer) aansluit bij de wensen en verwachtingen van burgers.

Het is (nog) niet altijd duidelijk welke plaats, rol en toegevoegde waarde de publieke sector heeft in deze veranderende samenleving. De vanzelfsprekendheid dat we hierover dezelfde beelden hebben, is afgenomen. Om in de woorden van de Rob (2011:8) te spreken, ontbreekt het aan ‘een vanzelfsprekend gedeeld referentiekader, dat wil zeggen een coherent geheel van werkwijzen, opvattingen en gedragvormen dat min of meer onbetwist is’. Dit kan leiden tot maatschappelijke incongruenties wanneer er verschillende beelden bestaan over zaken als: waar gaat de overheid wel over en waarover niet, wanneer doet de overheid iets zelf en wanneer laat zij dit over aan anderen, wat is de maatschappelijke meerwaarde van de overheid en wat is het profiel van een goede publieke professional? Verschillen in verwachtingen tussen mensen bestaan er altijd, maar deze komen extra aan het licht in een tijd waarin we met zijn allen aan het zoeken zijn naar hoe de (semi-)overheid eruit zou moeten zien in onze veranderende samenleving.

Om weer een overheid te krijgen met publieke professionals die hierin optimaal functioneren, is een maatschappelijk gedeeld beeld nodig over onze publieke waarden en idealen, het ‘algemeen belang’ of ‘het Hogere’ zoals emeritus hoogleraar Gabriël van den Brink het noemt. Alleen door met elkaar het

gesprek aan te gaan over wat al deze veranderingen betekenen en wat hiervan de consequenties zijn, kan een nieuw gemeenschappelijk referentiekader ontstaan. Hierin kan ook de publieke professional een rol spelen, maar dit is uiteindelijk een maatschappelijke opgave voor ons allemaal.

6. HET BELANG VAN VERSCHILLENDE MANIEREN VAN BETEKENISGEVING

De hierboven genoemde handelingsperspectieven kunnen in potentie bijdragen aan het genereren van een motiverende en meer ‘behaaglijke’ samenwerkingsrelatie tussen burger en professional. Maar de praktijk leert dat dit niet zo hoeft te zijn. Een publieke professional die goed kan communiceren en netwerken verliest de burger nog steeds als hij met goed onderbouwde argumenten aan de ratio van de burger blijft appelleren. En een overheidsorganisatie kan heel klant- of burgergericht werken, maar nog steeds de plank misslaan door bijvoorbeeld verantwoordingseisen aan de burger op te leggen. Veel van onze instituties zijn georganiseerd via een rationele logica en ook publieke professionals spreken deze rationele taal. Maar de ratio/rede is niet de enige ‘logica’. Om succesvol invulling te geven aan de handelingsperspectieven is het van belang om oog te hebben voor de verschillende manieren waarop mensen betekenis geven aan hun leven.

Van Dinten en Schouten (2011) onderscheiden vier fundamentele vormen van betekenisgeving, ofwel ‘oriëntaties’: de rationele oriëntatie, de sociale oriëntatie, de zelfreferentiële oriëntatie en de open oriëntatie (zie tabel 2). De rationele en zelfreferentiële oriëntatie zijn intern gericht en de sociale en open oriëntatie zijn extern gericht. Mensen hebben doorgaans een dominante manier van betekenis geven. Professionals kunnen de drie handelingsperspectieven bijvoorbeeld vanuit een rationele oriëntatie aanvliegen. Maar als de ‘definitie van de situatie’ niet overeenkomt met de dominante oriëntatie van de professional (of organisatie), dan kan dit leiden tot onbegrip, ontevredenheid en stress. Dit is alleen op te lossen als we ons bewust zijn van de verschillende oriëntaties van betekenisgeving.

Dit bewustzijn vraagt van de professional om, wat ook wel wordt genoemd, *sociaal reflexief* te zijn: hij moet zich bewust zijn van de verschillen tussen hemzelf en anderen. Hij moet in staat zijn om te reflecteren op het eigen handelen in relatie tot anderen, met oog voor ieders rol en omstandigheden waarin dit gebeurt (Lichterman, 2005). Dit begint vaak met beter luisteren, vaker in contact treden met mensen (door middel van dialoog – vergelijk Sennett, 2016), meer begrip en een empathische houding.

Eenzelfde reflexiviteit zou een kenmerk moeten zijn van organisaties. In veel publieke organisaties heeft de laatste decennia het marktdenken en de rationele logica van New Public Management zijn intrede gedaan, wat heeft geleid tot stopwatchzorg, prestatieafspraken en protocollering. Burgers en publieke professionals die vanuit een andere dan de rationele oriëntatie opereren, voelen zich minder senang bij zo 'n organisatiecontext. Ruimte bieden aan deze andere oriëntaties, bin-

nen organisaties, maar ook in relatie tot de burger, vormt de grote uitdaging van deze tijd.

Tot slot kan ook het derde handelingsperspectief worden ingevuld met bewustzijn van verschillende oriëntaties. De oproep tot maatschappelijke dialoog, waarbij argumenten worden uitgewisseld over wat het publieke vermag, volgt een rationele logica. De ontwikkeling van een gedeeld referentiekader vindt echter ook op andere manieren plaats: door te doen en te ervaren.

Tabel 2: Vier vormen van betekenisgeving volgens Van Dinten en Schouten (2011)

INTERN GEORIENTEERD	EXTERN GEORIENTEERD
<ul style="list-style-type: none"> - Bij de rationele oriëntatie fungeert het verstand als referentie bij het betekenis geven aan verschijnselen. Verschijnselen zijn hierbij lineair met elkaar te verbinden en verbanden zijn te onderscheiden in termen van oorzaken en gevolgen. Met dit principe is verbonden hoe we betekenis <i>scheppen</i>. De vormen van organiseren hierbij zijn rationaliseren en overtuigen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij de sociale oriëntatie vormt de groep mensen met wie je verbonden bent de belangrijkste bron van betekenisgeving. Binnen deze oriëntatie geeft een persoon betekenis aan verschijnselen voor zover deze aan de groep kunnen worden gerelateerd. Met dit principe is verbonden hoe we betekenis van anderen ontvangen en met hen delen. De vormen van organiseren hier zijn normeren en sociale samenhang.
<ul style="list-style-type: none"> - Bij de zelfreferentiële oriëntatie vormt de persoon zelf het referentiepunt voor betekenisgeving. Binnen deze oriëntatie geeft een persoon vanuit zichzelf, los en onafhankelijk van ieder ander, betekenis aan verschijnselen. Met dit principe is verbonden hoe personen de <i>eigen</i> betekenis laten domineren en vestigen. De vormen van organiseren hierbij zijn construeren en macht. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij de open oriëntatie vormt de omgeving de referentie voor betekenisgeving. Binnen deze oriëntatie is een verschijnsel de expressie van betekenis die de omgeving geeft. Met dit principe is verbonden hoe wij betekenis die <i>ontstaat</i> respecteren. Het vormen van organiseren hierbij is de zogenaamde stadium-gewijze evolutie ('stavolutie'), waarbij de huidige situatie van de realiteit wordt beschouwd als de resultante van alle invloeden uit het verleden.

7. CONCLUSIES

De samenleving verandert, en de overheid moet mee veranderen. Maar hoe komen we daarbij naar een motiverende overheid? Tabel 3 vat ons verhaal samen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de publieke professional: hij geeft op dagelijkse basis vorm aan de relatie tussen burger en overheid. Permanent professionaliseren is noodzakelijk om als publieke professional in staat te zijn zich te kunnen aanpassen aan de veranderende context waarbinnen en waarvoor hij werkt. Maar denk hierbij dan niet alleen aan de 21st century skills, maar ook aan het herkennen van en het kunnen inspelen op de vier manieren van betekenisgeving, de zogenaamde *sociale reflexiviteit*. Want hoe meer publieke professionals in hun (in) directe contact met burgers weten aan te sluiten bij hun betekenis gevende oriëntatie, des te beter zullen deze burgers zich begrepen voelen.

Het zou echter kortzichtig zijn om de verantwoordelijkheid voor deze verandering bij de individuele publieke professional te leggen. De inrichting van publieke organisaties en de manier van leidinggeven is even belangrijk. Hoewel de burger

de afgelopen decennia is veranderd (mondiger, beter geïnformeerd, hoger opgeleid en dergelijke) en ook de rol opvatting van de overheid is geëvalueerd van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat', is de organisatie als zodanig hierin nog lang niet altijd (consequent) mee veranderd. Om de competente publieke professional echt tot zijn recht te kunnen laten komen, is de nodige *organisatorische reflexiviteit* gewenst.

Maar wat bovenal nodig is, is een gedeeld beeld over de maatschappelijke meerwaarde van de overheid en wat die betekent voor de publieke organisaties en de samenwerkingsrelatie van publieke professionals en burgers. Ook hier bepaalt de gekozen wijze van betekenis geven de manier waarop deze vragen worden beantwoord. Een overheid die motiverend wil zijn naar burgers, heeft gemotiveerde professionals nodig die het vertrouwen herwinnen van burgers. En dan helpt het wanneer publieke professionals de mechanismen herkennen en gebruiken die ten grondslag liggen aan de wrijving tussen burger en publieke professional.

Tabel 3: Relatie tussen onbehagen, handelingsperspectieven en initiatiefnemers

ONBEHAGEN <i>Wat is er aan de hand?</i>	HANDELINGSPERSPECTIEF <i>Wat is er nodig?</i>	INITIATIEF <i>Wie is er aan zet?</i>
<p>Sociale incongruentie Publieke professionals en burgers 'verstaan' en begrijpen elkaar letterlijk en figuurlijk niet (meer). Het rationele beleidsdenken van de professional botst met de emotionele 'onderbuik' van de burger.</p>	<p>Andere competenties Uitbreiden van het repertoire van competenties ten aanzien van: 21st century skills, omgaan met ontevreden burgers en vergroting van de sensitiviteit voor verschillende oriëntaties van betekenisgeving (sociale reflexiviteit).</p>	<p>Publieke professional Onder meer door 'boze' burgers serieus te nemen, proberen elkaar te begrijpen, communiceren over gemaakte keuzes, reflecteren op eigen gedrag en aandacht geven aan emotionele dimensie.</p>
<p>Organisatorische incongruentie De dominante logica van de publieke sector correspondeert niet met de wensen en behoeftes van professionals en burgers. De rationele systeemwereld van publieke organisaties botst met de sociale leefwereld van burgers en publieke professionals.</p>	<p>Anders organiseren Een organisatie zodanig vormgeven dat publieke professionals die dingen kunnen doen waarvan zij op basis van hun professionaliteit denken dat dit het 'goede' is (organisatorische reflexiviteit).</p>	<p>Publieke manager Onder meer door ruimte te geven aan professionals, de representatieve diversiteit te vergroten, te denken en organiseren vanuit burgers en maatschappelijke opgaven en organisatorische barrières en niet-passende regels weg te nemen.</p>
<p>Maatschappelijke incongruentie De verwachtingen van en beelden over de toegevoegde waarde van het publieke domein en publieke professionals komen niet (langer) overeen. Het rationele mens- en maatschappij beeld botst met wat voor mensen echt waardevol is.</p>	<p>Gedeeld referentiekader Een gedeeld maatschappelijk referentiekader creëren/laten ontstaan over bijvoorbeeld (rol) opvattingen en wederzijdse verwachtingen (maatschappelijke reflexiviteit).</p>	<p>Politiek en samenleving Onder meer door expliciet te benoemen waarover de overheid gaat, wat zij verwacht van burgers, wat de maatschappelijke meerwaarde van de overheid is en dit consequent doorredeneren naar implicaties voor professionals en organisatie.</p>

LITERATUUR

BZK (2016). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dekker, P. & Ridder, J. den (2013). *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bochove, M. van, Tonkens, E. & Verplanke, L. (Red.) (2014). *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*. Den Haag: Platform 31.

Dellaart, H. et al. (2016). *Boze Burgers. Omgaan met weerstand tegen de multiculturele samenleving*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Van Dinten en Schouten (2011). *Zijn zij gek of ben ik het?* Delft: Uitgeverij Eburon.

Heijne, B. (2016). *Onbehagen: nieuw licht op de beschaafde mens*. Amsterdam: Ambo/Anthos.

Van der Lans, J. (2005). *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam: Atlas Contact.

Lichterman (2005). *Elusive togetherness: church groups trying to bridge America's divisions*. Princeton University Press.

Meer, T. van de (2017). *Niet de kiezer is gek*. Utrecht: Het Unieboek/Spectrum.

NSOB (2017). *Omgaan met onvrede: overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: NSOB.

ROB (2011). *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*. Den Haag: Raad voor het openbaar Bestuur.

RMO (2013). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: RMO.

Sennett, R. (2016). *Samen: een pleidooi voor samenwerking en solidariteit*. Amsterdam: Meulenhoff.

Schnabel, P. (2011). *Rare jaren en barre tijden*. Alternatieve troonrede uitgesproken op 21 september 2011 aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

SCP (2017). *Burgerperspectieven 2017/1*. Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Den Haag: SCP.

SCP (2016). *Zorg en onbehagen in de bevolking. Een verkenning van de publieke opinie op verzoek van de Raad voor Gezondheid & Samenleving ter voorbereiding van zijn congres op 10 oktober 2016.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Snel, E. & Engbersen, G. (augustus 2015). 'Mattheus in de buurt. Over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden', Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Steenvoorden, E. (2016). Maatschappelijk onbehagen heeft gevolgen voor de democratie, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 26 augustus 2016. Utrecht: Movisie.

Steur, B. et al. (2017). *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur.* Strategische Verkenning 1. Den Haagministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector.* Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.

Wal, Z. van der (2017). *De 21ste eeuwse overheidsmanager. Een reis door de tijd, plaats en context.* Oratie uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar op het gebied van de overheid als arbeidsorganisatie, Universiteit Leiden (3 maart 2017).

13. De motiverende overheid en EU-activiteiten

Een genuanceerder beeld over
de waardering van EU-werk

Dr. Caspar van den Berg
Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden
Universitair Hoofddocent

Prof. dr. Ellen Mastenbroek
Radboud University
Professor in European Public Policy

Prof. dr. Sebastiaan Princen
Universiteit Utrecht
Hoogleraar Bestuur en Beleid in de Europese Unie

1. INLEIDING

Een goed functionerende overheid is een overheid met personeel dat deskundig, toegewijd en gemotiveerd is. Dat betekent dat de overheid als werkgever mensen moet werven en selecteren die aan dit profiel voldoen, maar ook dat overheids-personeel deskundig, toegewijd en gemotiveerd dient te blijven naarmate de arbeidsjaren verstrijken. Veel onderzoek wordt gedaan naar specifieke motivatie voor de publieke zaak (*public service motivation*, zie Ritz et al. 2016) en naar verschillende soorten beloningsbeleid in de publieke sector (waaronder prestatiebeloning, zie Bryson et al. 2017). Daarbij wordt meestal niet gekeken naar de keuzes die ambtenaren maken om zich te bekwaamen in een bepaald onderwerp of bepaald type ambtelijke activiteit. Ambtenaren zijn daartoe meer gemotiveerd wanneer zij die bekwaamheid ook zien als een pluspunt voor de verdere carrièreontwikkeling. Sommige onderwerpen zien zij als een carrièrespringplank, terwijl ze andere onderwerpen juist als carrièrereemers ervaren. In welke mate specifieke ervaring en expertise beloond worden, kan variëren van sector tot sector, van organisatie tot organisatie en door de tijd heen.

Een deelgebied van het ambtelijk werk waarop het gepercipieerde carrièrevoordeel met name een rol speelt, is het EU-beleidswerk. Lange tijd is 'Europa' een tak van sport binnen de overheid geweest met een wat minder ronkende bijklank. De EU is ver van het bed, het EU-beleidsproces is complex en echt behulpzaam voor carrièreontwikkeling zou het ook niet zijn. Dit beeld lijkt de afgelopen jaren enigszins gekanteld te zijn. Niet alleen is het EU-gerelateerde werk in de afgelopen decennia steeds meer een gangbaar onderdeel geworden van het ambtelijk werk, ook wil de rijksoverheid ambtenaren met internationale en Europese ambities duurzaam aan zich binden en inzetbaar houden (Van den Berg 2011). Bovendien geldt internationale en/of Europese werkervaring voor de ABD als een voorwaarde voor toetreding tot de Top Management Groep (TMG).

De vraag is echter in hoeverre hr-intenties om ambtenaren meer te motiveren om zich in EU-zaken te bekwamen en daarin uit te blinken, ook daadwerkelijk zo ervaren worden door ambtenaren zelf. Vanuit dit perspectief is het van belang te weten op welke plekken binnen de rijksoverheid en onder welke omstandigheden ambtenaren ervaren dat EU-werkervaring bijdraagt aan hun verdere carrièrekansen, en wanneer zij deze EU-ervaring juist niet als behulpzaam ervaren.

2. ENQUÊTEONDERZOEK ONDER RIJKSAMBTENAREN

Onderstaande analyse is gebaseerd op ons Eurocrats 2.0 survey-onderzoek: een recente, grote enquête naar EU-gerelateerde taken en de opvattingen van Nederlandse ambtenaren over EU-integratie. Dit project is een samenwerking van de auteurs van deze bijdrage, werkzaam bij respectievelijk de Universiteit Leiden, de Radboud Universiteit en de Universiteit Utrecht. De enquête is deels ontworpen als herhaling van de enquête uit 2006 over EU-gerelateerde activiteiten en opvattingen over de organisatorische ondersteuning van EU-werkzaamheden (Mastenbroek en Princen 2010). Daarnaast hebben we vragen opgenomen naar EU-gerelateerde loyaliteiten, voorkeuren ten aanzien van het integratieproces en de houding van ambtenaren ten aanzien van de naleving van EU-beleid.

De enquête is afgenomen in november 2015, in het kader van het zogenoemde Flitspanel, het instrument van het Ministerie van BZK voor periodieke enquêtes onder overheids personeel over onderwerpen die te maken hebben met de personele aspecten van de overheid. De enquêtes van het Flitspanel werden uitgevoerd door GfK, een wereldwijd bureau voor marktonderzoek. Voor een uitgebreide methodologische verantwoording, zie Van den Berg et al., 2016.

We hanteren de volgende vier hypothesen:

1. *Hoe jonger de ambtenaar, hoe meer hij/zij EU-ervaring als een pre voor carrièreontwikkeling percipieert.* De redenering achter deze hypothese is dat, doordat het EU-gerelateerde werk in de afgelopen decennia steeds meer een gangbaar onderdeel is geworden van het werk dat ambtenaren doen, jongere ambtenaren een positiever beeld hebben van de bijdrage die hun EU-ervaring aan hun loopbaanontwikkeling levert of zal leveren dan oudere ambtenaren.
2. *Hoe meer tijd een ambtenaar zelf aan EU-gerelateerde activiteiten besteedt, hoe meer hij/zij EU-ervaring als een pre voor carrièreontwikkeling percipieert.* De redenering achter deze hypothese is dat er variatie is binnen de groep ambtenaren die betrokken zijn bij EU-activiteiten, in de zin van hoe méér tijd zij aan EU-activiteiten besteden, hoe meer zij ook terugzien dat dit een positief effect op hun carrièreontwikkeling heeft. Met andere woorden, er is een drempel van een bepaalde tijdsbesteding aan EU-zaken die men over moet voordat de investering zich terugbetaalt.
3. *Hoe meer geëuropeaniseerd de beleidssector is, hoe meer de ambtenaar EU-ervaring als een pre voor carrièreontwikkeling percipieert.* De redenering achter deze hypothese is dat er in meer geëuropeaniseerde beleidssectoren meer aandacht en waardering voor opgedane EU-

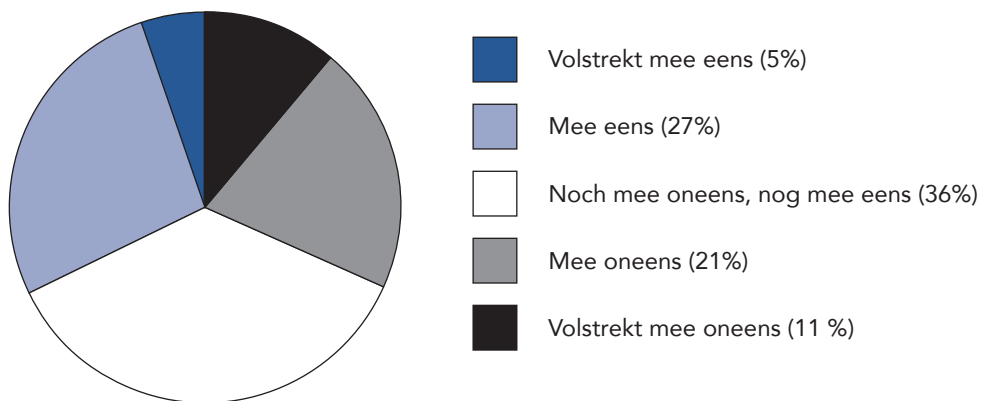
ervaring is dan in beleidssectoren waar Europese wet- en regelgeving slechts een beperkte rol speelt.

4. *Rijksambtenaren die betrokken zijn bij de beleidsvormende fase van het EU-beleidsproces, percipiëren EU-ervaring meer als een pre voor carrièreontwikkeling dan rijksambtenaren die betrokken zijn bij de beleidsuitvoerende fase van het EU-beleidsproces.* De redenering achter deze hypothese is dat betrokkenheid in de beleidsvormende fase meer zichtbaarheid als EU-deskundige oplevert en dat betrokkenheid bij de beleidsuitvoerende fase minder erkend wordt als specifieke EU-ervaring. Daarom is het te verwachten dat ambtenaren die betrokken zijn bij beleidsvormende EU-activiteiten, meer carrièrevoordeel ervaren dan ambtenaren die betrokken zijn bij beleidsuitvoeren EU-activiteiten.

3. BEVINDINGEN

Van alle rijksambtenaren die zich bezighouden met EU-gerelateerde zaken ervaart 32 procent EU-ervaring als een pre voor carrièreontwikkeling. Daarentegen is 36 procent neutraal en ervaart 32 procent EU-ervaring niet als een pre voor carrièreontwikkeling.

Figuur 1: Mate waarin geëuropeaniseerde rijksambtenaren het eens zijn met de stelling: Europese ervaring is een pre voor de ontwikkeling van mijn loopbaan (N=429)



De bevindingen per hypothese in grote lijnen:

- Leeftijd.* Er blijkt geen lineair (negatief noch positief) verband te zijn tussen leeftijd en de mate waarin rijksambtenaren EU-ervaring als pluspunt voor loopbaanontwikkeling ervaren. Wel is het zo dat de relatief jonge groep van 35-tot en met 39-jarigen het positiefst oordeelt over de bijdrage van hun EU-ervaring aan carrièreontwikkeling. Het aandeel respondenten dat neutraal antwoordt, slinkt naarmate de leeftijd hoger wordt. Dat is begrijpelijk: hoe ouder men is, hoe beter men kan beoordelen welke impact EU-ervaring op de eigen carrière heeft gehad.
- Tijdsbeslag van 'Europese' werkzaamheden.* Deze hypothese gaat op voor de groep amb-

tenaren die tussen de 0 en 40 procent van hun werktijd aan EU-gerelateerde activiteiten besteden. Binnen deze groep is een toename te zien naarmate men een groter deel van de werktijd aan EU-zaken besteedt. Van hen die tot 10 procent van hun werktijd aan EU-zaken besteden, ziet 24 procent hun EU-ervaring als een carrière-pluspunt, voor de groep van 10 tot 20 procent stijgt dit naar 33 procent, en voor de groepen die 20 tot 30 en 30 tot 40 procent van hun werktijd aan EU-zaken besteden, ziet ongeveer 50 procent hun EU-ervaring als een carrière-pluspunt. Deze totale groep (zij tussen de 0 en 40 procent van hun tijd aan EU-zaken besteden) is ook het overgrote deel (circa 80 procent) van de respondenten met EU-ervaring.

Voor de circa 20 procent van de respondenten met EU-ervaring die meer dan 40 procent van hun werktijd aan EU-activiteiten besteden, is het verband veel minder duidelijk. Hypothese 2 wordt dus slechts gedeeltelijk ondersteund.

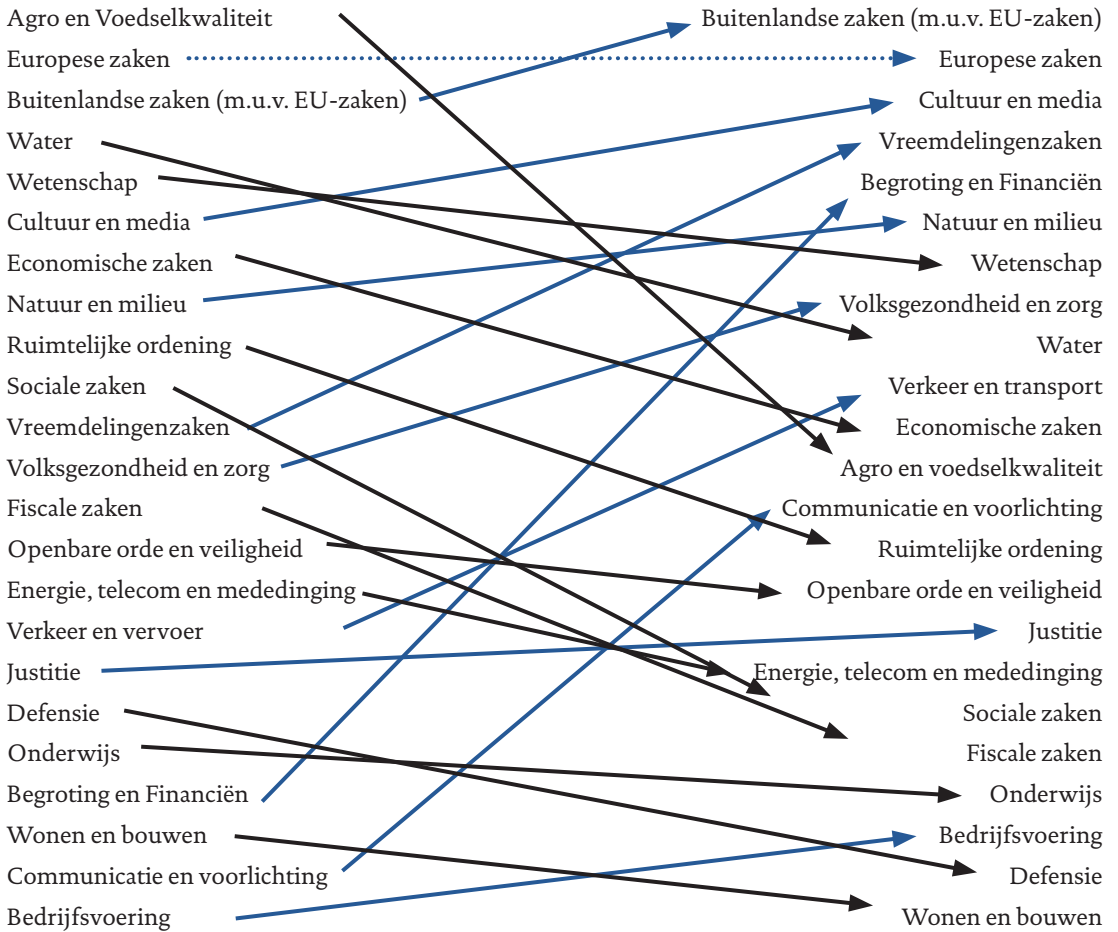
3. *Beleidssector*. Figuur 2 rangschikt in de linker kolom beleidssectoren op de mate van Europeanisering. De rechterkolom toont voor deze beleidsonderwerpen de mate waarin respondenten hun EU-ervaring als een pre bij loopbaanontwikkeling zien. De pijlen verbinden de diverse beleidssectoren met elkaar. Als de meeste pijlen horizontaal zouden lopen, zouden we steun vinden voor onze hypothese dat EU-ervaring het meest beloond wordt in hoog-geëuropeaniseerde sectoren. Echter, dit blijkt niet het geval te zijn. De meest geëuropeaniseerde sectoren scoren minder goed dan verwacht op de rechter rangschikking, terwijl de middenmoot min of meer zoals verwacht scoort en de minst geëuropeaniseerde onder-

werpen beter dan verwacht scoren. De vermoedelijke verklaring hiervoor ligt in de schaarste van expertise: in laag-geëuropeaniseerde sectoren zijn individuen die veel ervaring met de EU hebben schaars, en die ervaren daardoor een carrièrevoordeel op grond van hun EU-ervaring. In hoog-geëuropeaniseerde sectoren is EU-ervaring veel minder schaars, en kunnen individuen zich veel moeilijker op grond van EU-ervaring positief onderscheiden van hun *peers*, waardoor het ervaren carrière voordeel afneemt. De middenmoters zitten hier precies tussenin, waardoor zij op beide variabelen min of meer in dezelfde regionen scoren.

Figuur 2 De rangschikking van beleidsonderwerpen naar mate van Europeanisering (l) en mate van gepercipieerd carrière-voordeel van EU-ervaring (r) vergeleken.

**Mate van sectorale Europeanisering
(van hoog naar laag)**

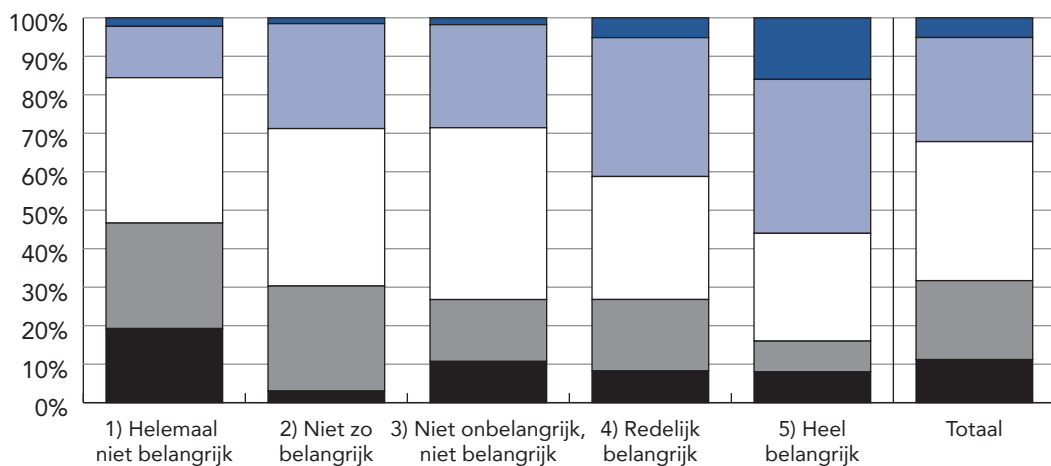
**Mate waarin EU-ervaring gezien
wordt als een pre bij loopbaan-
ontwikkeling, per sector
(van hoog naar laag)**



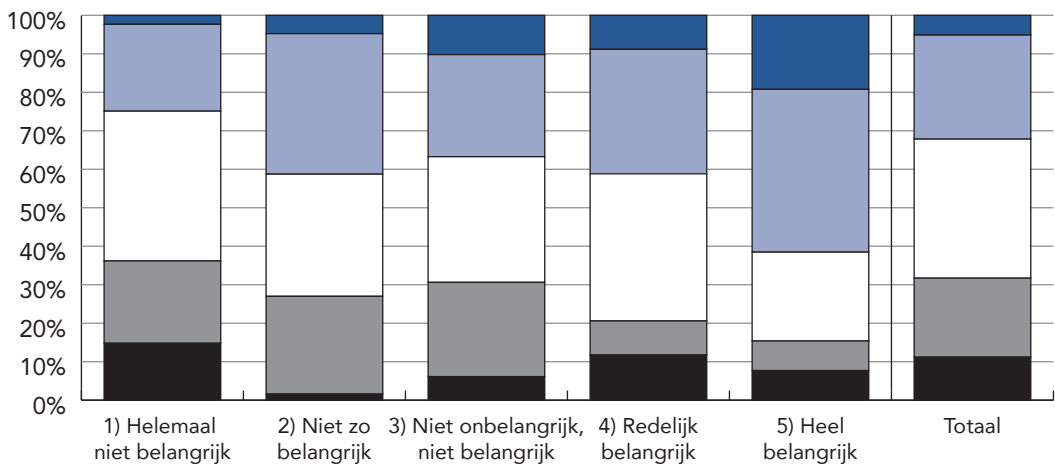
Type 'Europese' werkzaamheden. Hoe groter de betrokkenheid van ambtenaren zijn bij de voorbereiding van nationale standpunten voor overleggen in EU-verband (beleidsvoorbereiding), hoe meer zij de eigen EU-ervaring als een pre voor de carrièreontwikkeling zien. Datzelfde geldt voor het geven van inbreng in raads werkgroepen (beleidsvoorbereiding): hoe meer ambtenaren daarbij betrokken zijn, hoe meer zij de eigen EU-ervaring als een pre voor de carrièreontwikkeling zien. Voor de beleidsuitvoerende werkzaamheden is dit patroon er niet. Het percentage responden-

ten voor wie deze werkzaamheden redelijk of zeer belangrijk zijn én die vinden dat EU-ervaring hen helpt bij carrièreontwikkeling, is beduidend lager dan voor de beleidsvoorbereidende activiteiten. De figuren hieronder laten zien in welke mate respondenten vinden dat hun EU-ervaring een carrière-pluspunt is, uitgesplitst naar de mate waarin beleidsvoorbereidende EU-taken (voorbereiding Nederlands EU standpunt en deelname aan raads werkgroepen) of beleidsuitvoerende EU-taken (praktische uitvoering en/of handhaving van EU-beleid) voor hun van belang zijn.

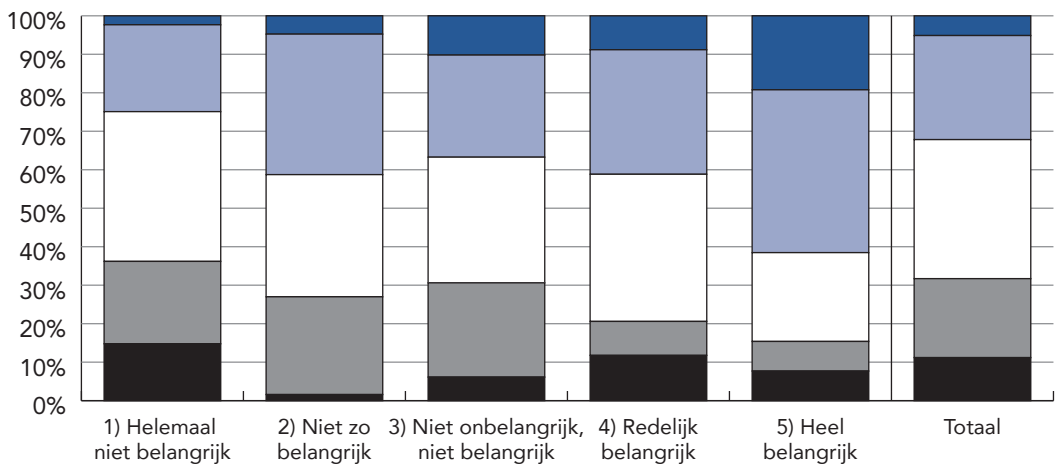
Figuur 3: Gepercipieerd carrièrevoordeel van EU ervaring, uitgesplitst naar (a) mate van betrokkenheid bij voorbereiding van Nederlandse inbreng bij overleggen in EU-verband (b) deelname aan raads werkgroepen en (c) praktische uitvoering en/of handhaving van EU-beleid.



Vorbereiding van de inbreng vanuit mijn organisatie aan overleggen in EU-verband



Deelname aan werkgroepen van de Raad van Ministers



Praktische uitvoering en/of handhaving van wetgeving en beleid van Europese oorsprong

4. CONCLUSIE

Al met al komt er uit de data een genuanceerd beeld naar voren ten aanzien van de bijdrage van EU-ervaring aan carrièreontwikkeling. De groep ambtenaren die positief over deze stelling oordeelt, is even groot als de groep die negatief oordeelt. Wat met name opvalt is dat EU-expertise juist in minder geëuropeaniseerde beleidssectoren gezien wordt als een springplank. Dit voordeel is kleiner voor sectoren waar EU-expertise meer gemeengoed is. Tegen de verwachting in, is er in deze hoog-geëuropeaniseerde sectoren dus reden tot alertheid om de eigen EU-experts te blijven motiveren en deze kennis niet verloren te laten gaan. Ook zien we dat hoe meer ambtenaren aan de voorkant van het beleidsproces werken, hoe meer zijn hun EU-ervaring als een carrière-pluspunt zien. Wil de overheid haar personeel meer stimuleren om zich in Europese zaken te bekwamen, dan is de meeste winst te behalen onder de mensen die belast zijn met de uitvoering en handhaving van EU-beleid.

LITERATUUR

Berg, C.F. van den (2011) *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: Leiden University Press.

Berg, C.F. van den, S.B.M Princen, en E. Mastenbroek (2016) Aan de knoppen maar uit de pas? Eurosceptis en euro-enthousiasme onder Nederlandse ambtenaren *Res Publica*, vol. 58, no. 4: 397-422

Bryson, A., Forth, J., en Stokes, L. (2017) How much performance pay is there in the public sector and what are its effects?. *Human Resource Management Journal*, doi: 10.1111/1748-8583.12153.

Mastenbroek, E. en Princen, S.B.M. (2010), Time for EU matter: The Europeanization of Dutch central government. *Public Administration*, 88: 154-169. doi:10.1111/j.1467-9299.2010.01797.x

Ritz, A., Brewer, G. A. en Neumann, O. (2016), Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, 76: 414-426. doi:10.1111/puar.12505

14. Inspelen op veranderende maatschappelijke vraag en behoefte van medewerkers

'Je hebt met elkaar een psychologisch contract'

Interview drs. Piet Sennema

Drs. Piet Sennema
Secretaris-directeur Waterschap Aa en Maas
Voorzitter A+O-fonds Waterschappen

*'We willen een lerende organisatie zijn, met bevo-
gen en flexibele medewerkers die meer uit zichzelf
halen. Door meer oor te hebben voor de wensen van
onze klanten op het gebied van waterbeheer, kun-
nen we onze omgeving nog duurzamer inrichten,'
zegt Piet Sennema. Hij is voorzitter van het A+O-
fonds Waterschappen en secretaris-directeur van
het Waterschap Aa en Maas, dat in het oostelijk
deel van Noord-Brabant verantwoordelijk is voor
veilig en schoon water. Aa en Maas werd in 2015 en
2016 genomineerd als beste overheidsorganisatie
door de stichting Innovatie, Kwaliteit en Professio-
naliteit Openbaar Bestuur.*

In 2016 is voor de waterschappen het Waterbe-
heerplan (WBP) voor de periode tot 2021 vastge-
steld. Dit plan voor integraal waterbeheer speelt in
op thema's als klimaatverandering, toenemende
schaarste aan grondstoffen en circulaire economie.
Slimme technologieën en innovaties bieden kan-
sen om grondstoffen terug te winnen uit afvalwa-
ter en vezels of maaisel te vermarkten.

'Op ons slotmaaisel kweken we oesterzwammen
die via een ondernemer in de winkel terecht-
komen', vertelt Piet Sennema. 'Uit het slib van
de rioolwaterzuivering maken we biogas dat
bierbrouwer Heineken gebruikt voor het stoken
van ketels. We zien ook dat burgers in hun wijk
ook hun eigen zuivering willen hebben. Het past

bij hun ideeën over een circulaire economie. Deze initiatieven willen we graag omarmen.'

Waterschap Aa en Maas is momenteel met zestig partners actief in dertig innovatieprojecten rondom water en duurzaamheid.

KRUISBESTUIVING

Sennema: 'In de snel veranderende wereld waarin de waterschappen actief zijn wordt van medewerkers meer flexibiliteit verwacht. Snelheid van beleid en handelen is de nieuwe kwaliteit. In 2016 lanceerde het waterschap het strategiedocument MOOI. Dit document beschrijft de koers van het waterschap tot 2021 op het gebied van doelmatig waterbeheer en personele ontwikkeling. MOOI is de vertaling van het WBP naar de dagelijkse werkvloer en tot stand gekomen in een kruisbestuiving met ruim vijftig medewerkers van Aa en Maas. Het document onderstreept het vertrouwen dat het bestuur in de medewerkers heeft. Want zonder vertrouwen ook geen heldere lijn in denken en doen van de organisatie. Je hebt met elkaar een psychologisch contract. Het werkklimaat moet veilig zijn. En falen mag. Falen en vervolgens straffen, dat kennen we hier niet.'

INNOVATIEMARATHON

'Om medewerkers te motiveren, moet je prikkelen en koesteren. En prikkelen doe je door mensen uit te dagen met nieuwe doelen. We hebben onder

medewerkers de innovatiemarathon 'Het beste idee boven water' gehouden, een zoektocht naar suggesties voor beter waterbeheer, duurzaamheid en andere technieken. En dat alles vanuit de gedachte: doen we de dingen goed en doen we de goede dingen? Geen prijsvraagje voor de gekkigheid, maar de beste ideeën worden ook uitgevoerd.'

Medewerkers koester je volgens Sennema door waardering uit te spreken en ze aandacht te geven. 'Ook als hun kind ernstig ziek is. Of door een schouder te bieden aan de onderhoudsman die een verkeerde hendel overhaalt, waardoor een dure installatie op tilt slaat. Daar ligt zo'n man nachten wakker van.'

Aa en Maas wil medewerkers 'levenslang vrolijk, fruitig en ook duurzaam inzetbaar' laten werken.

Elke medewerker heeft een talent, stelt Sennema. 'Met de medewerker die zwaar werk doet, moet je niet over zijn loopbaan gaan praten als zijn knieën versleten zijn. Want dan ben je te laat. Wil je vitaal blijven? Dan moet je daar ook zelf op anticiperen. Daar is het Persoonsgebonden Basis Budget (PBB) voor, ofwel: kennis bijspijkeren en niet blijven hangen in een van negen-tot-vijfmentaliteit. Leidinggevend worden getraind in het aangaan van de dialoog met de medewerker over waar hij staat, wat hij wil leren. Ook hebben 130

medewerkers een *assessment*, een beoordeling in leiderschapontwikkeling gedaan.'

WISSELENDE OPDRACHTEN

Toen Sennema de leiding kreeg bij Aa en Maas viel hem één ding meteen op: een 'cascade aan overcompensatie', zoals hij het noemt. 'Iedereen leunde op zijn baas, die desnoods een deel van jouw werk overnam. Voor een aantal groepen is toen een opleiding verplicht gesteld, van mbo- naar hbo-niveau. Werd in het begin veel over gesputterd. Moet ik op mijn vijftigste nog gaan leren? Ja, dat moet! 90 procent heeft zijn opleiding ook afgerond. Dat heeft de organisatie een waardevolle spin-off opgeleverd. Deze lijn is doorgetrokken, in het aanjagen van het persoonlijk leiderschap van medewerkers, ook wel *dienend leiderschap* genoemd, en in het uitvoeren van wisselende opdrachten in steeds wisselende teams. De verantwoordelijkheid voor het integrale resultaat blijft.'

Vijf maanden nadat het PBB beschikbaar kwam, is bij Aa en Maas 'reeds 32 procent van het budget besteed', rekent Sennema voor. 'De vrees dat medewerkers zouden afwachten, bleek ongegrond. We hebben een baangarantie, geen functiegarantie. Blijkbaar is dat aantrekkelijk om in jezelf te investeren.'

FLEXIBELE BELONING

Het PBB is voor de helft besteed aan persoonlijke ontwikkeling en vitaliteit, en voor de andere helft aan vakinhoud. Van het centrale opleidingsbudget (1 procent van de loonsom, een cao-afspraken) is in 2016 na vijf maanden zelfs 62 procent besteed.

Piet Sennema heeft nog andere cijfers bij de hand: 'Vorig jaar is 52 procent van onze vacatures intern vervuld. En met 0,9 procent is ons ziekteverzuim bijzonder laag.'

De afdelingen hebben ook ieder 10.000 euro te besteden aan flexibele beloning, een bonus dus. 'Collega's belonen elkaar in overleg met de leidinggevende voor een bijzondere prestatie, voor hard werken. We voeren waarderingsgesprekken. Dat is een breuk met de klassieke beoordelingscyclus van vroeger.'

'In 2016 hadden we 9 ton opbrengst door onze medewerkers tijdelijk uit te lenen aan de Provincie, gemeenten en Rijkswaterstaat. Met de gemeenten in de regio, Provincie en andere waterschappen loopt ook een programma om trainees acht maanden bij elk van deze overheden een stage te laten lopen, met uitzicht op een dienstverband. Dit programma zal overheden goed opgeleide medewerkers opleveren die snappen wat de vragen van morgen zijn.'

15. Medewerkers moeten geen functies maar rollen vervullen

Interview Feiko Hielkema

Feiko Hielkema
Manager Bedrijfsvoering
Waterschap Noorderzijlvest

'Als waterschap en oudste bestuurslaag van Nederland hebben we lange tijd introvert geopereerd. Wat we deden, schreeuwden we niet van de daken. Maar inmiddels zijn de deuren wijd opengezet', zegt Feiko Hielkema, manager bedrijfsvoering, met P&O-beleid als onderdeel, bij het waterschap Noorderzijlvest, dat het waterbeheer in Groningen en delen van Drenthe voert.

'De toegenomen mondigheid van de burger, de opmars van de één-loket-gedachte en de digitalisering van informatiestromen hebben ons toegankelijker gemaakt. Efficiency, visievorming en besturing worden met enige regelmaat onder de loep genomen. Hierdoor krijgen we scherper in beeld waar wij als waterschap voor moeten staan. De veranderende omgeving zorgt ervoor dat medewerkers niet zozeer functies maar rollen vervullen. Zo'n rol is bijvoorbeeld vaker en beter communiceren met klanten. Wanneer een bezorgde boer of burgers vragen naar de toestand van een dijk, moeten wij niet weken over een antwoord doen.'

Roldiversiteit draagt bij aan een vitale tweede loopbaanhelft en voorkomt dat de medewerker in zijn ontwikkeling blijft steken. Hielkema: 'Wanneer iemand zich alleen als expert opstelt, is het maar de vraag of hij dat veertig jaar volhoudt.'

Omgevingsbewust en resultaatgericht werken zijn de twee competenties die voor iedere medewerker gelden. Ze vormen tevens het DNA van de strategische personeelsplanning waarmee we in 2015 zijn gestart. Het heeft ook geholpen dat de nieuwe cao voor de waterschappen meer ruimte biedt voor loopbaanontwikkeling, onder meer met het Persoonsgebonden Basis Budget (PBB).'

'In de hr-cyclus is in alle loopbaangesprekken aandacht voor de diverse loopbaaninstrumenten. Het perspectief voor de medewerker wordt geplaatst in de ontwikkeling die de afdeling of de organisatie doormaakt. De leidinggevende weet welke medewerker met welke vaardigheden of talenten daar het beste bij past. Bij een loopbaan die focust op verschillende rollen van de medewerker passen geen nauw omschreven functiegebieden.'

MINDFULNESS

Vroeger waren het vooral de hoger opgeleide waterschappers die interesse toonden in bijscholing. Tegenwoordig, constateert Hielkema, willen ook de uitvoerders in het veld, zoals technische medewerkers, dingen bijleren, ook al omdat de aard van het vak verandert. 'Dat biedt hen ook een nieuwe stap in het salaris. Bovendien is het scholingsaanbod aanmerkelijk uitgebreid. Medewerkers hebben nu de vrijheid om naast de reguliere beroepsontwikkeling de eigen ontwikkeling en vitaliteit ter hand te nemen.' Een cursus mind-

fulness bijvoorbeeld, omdat je daarmee beter in balans met jezelf je werk kan doen? 'Dat kan. Maar we voeren er wel eerst een goed gesprek over.'

WATERVLOOIEN

Momenteel zitten circa honderd van de 350 medewerkers bij Noorderzijlvest in een opleidingstraject. Hielkema: 'Vooral de millennials, de medewerkers die na 1980 zijn geboren, maken er gebruik van. Zij willen leuke projecten doen en zien het waterschap ook meer als opdrachtgever dan als werkgever. Maar vergeet ook de oudere leeftijdsgroepen niet, zoals de vangers van muskusratten. Een zwaar beroep. Sloot in, sloot uit. Een aantal van hen vroeg zich af: Wat kan ik nog meer? Heb ik kans op een tweede loopbaan? Ze kunnen nu lichter werk doen, zoals het schouwen: controleren of er geen takken in de sloot liggen, of duikers schoon zijn, hoe de dijken erbij liggen.'

'Of neem de ecooloog die uitgekeken is op onderzoek naar watervlooiën en een beleidsfunctie ambieert. De cursus hiervoor wordt betaald uit het PBB van 5000 euro, dat iedere medewerker kan besteden. Valt een cursus duurder uit terwijl het volgen ervan toch wenselijk is, dan legt het waterschap de rest van het scholingsgeld bij.'

Waterschappers van Noorderzijlvest kunnen hun kennis en blik ook verruimen bij andere organisaties in de regio. Hielkema: 'Over deze horizon-

tale detachering zijn met werkgevers afspraken gemaakt. Rond de programma's voor hoogwaterwaterbescherming, waarin we projectmatig met Rijkswaterstaat samenwerken, hebben we het model van de meester-gezelverhouding geïntroduceerd. Van elkaar leren en plekken opvullen van collega's bij andere organisaties staan daarin centraal.'

360 GRADEN FEEDBACK

Managers en teamleiders bij het waterschap worden getraind in coachend leiderschap en het effectief voeren van loopbaangesprekken. Hielkema: 'De traditionele functioneringsgesprekken, waarbij het er vaak over ging waarom iemand bepaalde doelen niet had gehaald, zijn bij ons losgelaten', aldus Hielkema. 'In voortgangsgesprekken ligt nu de focus op hoe je de dingen doet en wat de mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling zijn. We draaien ook een pilot met twintig medewerkers die zichzelf mogen beoordelen en de 360 graden feedbackmethode hanteren. Wanneer meningen over jouw functioneren van

meerdere kanten komen, kan de terugkoppeling genuanceerder en eerlijker worden.'

De gemiddelde leeftijd bij Noorderzijlvest ligt op ruim 48 jaar. 'Dat is aan de hoge kant', stelt Hielkema. 'Zolang dat past binnen een bepaald organisatie-model is er niks aan de hand. Maar als het gaat knellen, zullen we wellicht opleidingstrajecten moeten verplichten. Daarom houden we medewerkers steeds voor, onder meer met zogeheten zeepkistbijeenkomsten, om de deur niet voor zichzelf op slot te gooien. Probeer te ontdekken welke talenten je nog meer in huis hebt en leer die verder te ontwikkelen. Maar er zijn ook medewerkers die gewoon dijken willen blijven maaien. Ze zijn tevreden met wat ze doen. Ze vragen niet om een opleiding. Zoals er ook medewerkers zijn die geen loopbaanscan willen. Ze zijn bang voor een uitkomst die zou kunnen aangeven dat ze voor hun functie niet meer geschikt zijn. Ook die angst proberen we weg te nemen. We doen er alles aan om mensen in beweging te krijgen en schwing in de organisatie te houden.'

16. Gemeenteambtenaar zelf aan het stuur van de loopbaan

Interview drs. Karin Sleeking

Drs. Karin Sleeking
A+O fonds Gemeenten
Directeur

In tijden van decentralisatie van overheidstaken en burgerparticipatie vraagt het werken bij gemeenten om een andere aanpak. Bij de beleidsontwikkeling staat de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties steeds meer centraal. Ambtenaren beseffen ook dat ze geen functie voor het leven meer hebben. Ze denken na over hun rol en inzetbaarheid en moeten stappen zetten. Het A+O fonds Gemeenten ondersteunt hierbij met leernetwerken, scholing, subsidies en evenementen. 'De uitdaging', zegt directeur Karin Sleeking, 'is het behouden en binnenhalen van vakbekwaam en gemotiveerd personeel, dat een open antenne heeft naar wensen van de veranderende samenleving.'

De gemeente is de overheid die het dichtst bij de inwoners staat. En in deze verbondenheid, of zo men wil wederzijdse afhankelijkheid, gaat het al lang niet meer alleen over routinematige diensten als de uitgifte van het paspoort of de vergunning voor een dakkapel. De relatie tussen gemeente en inwoner wordt inniger sinds de rijksoverheid landelijke taken steeds vaker bij de lokale overheden neerlegt. De 388 gemeenten zijn nu ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en werk en inkomen. Het werk van de sociale teams is veranderd van het regelen wat inwoners vragen naar het faciliteren van eigen kracht van burgers en het stimuleren van zelfredzaamheid.

In het fysieke domein worden gemeenten vanaf 2019 verantwoordelijk voor de Omgevingswet, die de regels voor ruimtelijke ontwikkeling moet vereenvoudigen en samenvoegen, zodat bouwprojecten van initiatiefnemers makkelijker van de grond kunnen komen. Daarnaast heeft de digitalisering van de samenleving veel impact op de interne gemeentelijke organisatie, de kwaliteit van de arbeid en de dienstverlening aan de burger. Zo heeft Leidschendam-Voorburg als eerste gemeente in Nederland een robot (Elvie) ingezet om bezoekers van het Servicecentrum te verwelkomen. En inwoners van Hollandse Kroon krijgen tegenwoordig hun paspoort thuisbezorgd en kunnen een geboorteaangifte digitaal afhandelen. Burgers waarderen de gemeentelijke dienstverlening met gemiddeld een uitzonderlijk hoog cijfer van 8,7.

COMMUNICATIEF VAARDIG

'De afgelopen tien jaar heeft zich op veel gemeentehuizen een ware transitie voltrokken', zegt Karin Sleeking, sinds 2016 directeur van het A+O fonds Gemeenten en eerder werkzaam als programmamanager bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). 'In het verleden zag je vaak dat een gemeente de oplossing voor een maatschappelijk probleem vooral zocht door niet verder dan in de eigen organisatie rond te kijken. Ik kom nog uit een tijd dat een beleidsambtenaar bijvoorbeeld een bestemmingsplan aan de wethouder gaf en dat de afdeling dit binnenskamers toetste. Vervol-

gens ging het plan voor formele inspraak naar de burger, maar waren aanpassingen meestal vrijwel onmogelijk. Tegenwoordig praten in veel gemeenten bewoners al in een vroeg stadium mee over de contouren en effecten van zo'n plan. De ambtenaar van nu moet lokaal en regionaal over een netwerk beschikken en communicatief vaardig zijn naar burgers, ondernemers, lokale politiek, waterschap en provincie. Hij moet kunnen luisteren, maar ook in staat zijn tot regisseren. Afspraken met organisaties moet hij ook betrouwbaar vastleggen. Daarnaast moet hij digitaal inzicht hebben en inhoudelijke kennis creatief kunnen inzetten.'

Het profiel van de nieuwe ambtenaar is vanzelfsprekend voor jonge mensen die nu hun loopbaan bij de overheid beginnen. 'Maar voor de ambtenaren die al langer in dienst zijn, is dit schakelen', aldus Sleeking. 'De veranderende rol van gemeenten vraagt dat ambtenaren zich bezinnen op hun eigen rol en hun toegevoegde waarde. Ze moeten manieren ontwikkelen om leren en veranderen te laten samengaan met hun dagelijks werk. Het A+O fonds zoekt met zijn programma's zoveel mogelijk aansluiting bij de actuele inhoudelijke veranderingen waar gemeenten mee bezig zijn.'

KENNIS BIJHOUDEN

Om arbeidsfit te blijven en de kwaliteit van het gemeentelijk product te verbeteren, zijn oplei-

ding, omscholing, training en het bijhouden van kennis van essentieel belang, benadrukt Sleeking. 'Van het traditionele verkokerd werken hebben veel gemeenten de omslag gemaakt naar integraal werken. Van specialist wat hij eerst was, gaat de ambtenaar naar generalist en adviseur. Functies veranderen of verdwijnen. Neem alleen al de uitgifte van paspoorten. Omdat paspoorten nu tien in plaats van vijf jaar geldig zijn, worden functies overtollig. Medewerkers moeten actief op zoek gaan naar andere functies, naar nieuwe uitdagingen. Ambtenaren bij gemeenten zitten zelf steeds meer achter het stuur van hun loopbaan om hun inzetbaarheid te vergroten.'

Bovendien zet interne mobiliteit de gemeentelijke arbeidsmarkt, die tijdens de financiële crisis op slot zat, weer in gang. Volgens de Personeelsmonitor 2016 van A+O fonds Gemeenten wordt ruim 40 procent van de vacatures gevuld met interne kandidaten. Karin Sleeking: 'Maar soms kost het tijd voordat mensen uit eigen beweging hun loopbaan een nieuwe impuls geven. Niet iedereen heeft meteen een helder beeld van zijn of haar ontwikkelingsmogelijkheden. En vaak speelt onzekerheid mee: je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt. Medewerkers kunnen ook vertrouwen krijgen wanneer een goede training *on the job* wordt meegegeven en een nieuwe baan of project om fris elan vraagt.'

Ambtenaren die nu actief zijn in het sociale domein, zijn dat straks wellicht bij de invoering van de Omgevingswet. Gemeentesecretarissen kunnen bewustwording over loopbaanontwikkeling en mobiliteit prikkelen door te wijzen op onze opleidingsmogelijkheden. We ontwikkelen onze programma's vraggestuurd en werken op onderdelen samen met de VNG, maatschappelijke organisaties en de A+O fondsen voor de provincies en de waterschappen.'

LEERZAME KRUISBESTUIVING

Zo is het programma 'Meesterinjewerk.nl' gericht op het stimuleren van zelfregie van medewerkers in hun loopbaan. 'We organiseerden in 2017 voor de derde keer de Meester in je werk-week. Die stond opnieuw volledig in het teken van vakmanschap, loopbaan en persoonlijke ontwikkeling door middel van tientallen workshops en lezingen. Via de digitale menukaart kunnen gemeenten voor de Meester in je werk-week uiteenlopende activiteiten boeken, zoals de workshops TalentSpiegel en Design Thinking, of deelnemen aan de Dag van de Mobiliteit. Door het hele land heen schuiven ambtenaren van meer dan honderd gemeenten bij elkaar aan tafel. Ze verdiepen zich in casussen en wisselen ervaringen en ideeën uit over hun manier van werken. We trekken er volle zalen mee. De Meester in je Werk-week is een leerzame kruisbestuiving, die zorgt voor innovaties en motiveert om de loopbaan een wending te geven.'

ANDERE BRIL

Op de site meesterinjewerk.nl biedt het A+O fonds ook gratis toegang tot interessante online cursussen, loopbaantools en webinars. Sleeking: 'Leren wordt vaak belemmerd door de drukte van het werk overdag. Door online te gaan bepaalt de gemeenteambtenaar zelf het tijdstip en de duur van een cursus. We hebben nu een kleine 8000 deelnemers.'

Met de A+O Colleges, waarvan er zes per jaar door het land worden georganiseerd, wil het A+O fonds de gemeenteambtenaren door een andere bril naar hun vak laten kijken. 'Voor de A+O Collegereeks nodigen we gerenommeerde sprekers uit. Zoals de bioloog Patrick van Veen, die een lezing houdt over persoonlijk leiderschap, maar ook neuropsycholoog Margriet Sitskoorn. Zij vertelt over breinonderhoud, loopbaanzelfregie en wat je tegen stress kunt doen. Daarnaast worden in de collegereeks interessante praktijkcases behandeld en gaan deelnemers ook zelf aan de slag met het onderwerp. Met partijen als het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) organiseren we zogeheten leernetwerken waar deelnemers alles te weten komen over een specifiek onderwerp. Neem datagedreven sturing, een zeer actueel thema. Deelnemers leren op zo'n dag hoe je met behulp van data uit ICT-applicaties beleid ontwikkelt en stuurt.'

INNOVATIEVE PROJECTEN

Het A+O fonds kent ook subsidieregelingen om gemeenten te stimuleren kennis in de praktijk toe te passen. In 2017 ligt veel nadruk op innovatie. Er zijn subsidies voor vernieuwende projecten (varierend van het aanleren van nieuwe competenties bij medewerkers tot projecten over zelfsturende teams), nieuwe technologieën, nieuwe vormen van medezeggenschap, verbetering van arbeidsomstandigheden en het omgaan met agressie en geweld van publiek in het sociale domein. Ook worden gemeenten met subsidie ondersteund bij het aannemen van jongeren tot 27 jaar ('Jongerenregeling') en het trainen van medewerkers in nieuwe taken in het kader van voor onder meer de Omgevingswet en de decentralisaties (Impulsregeling). De subsidies kunnen oplopen tot 10- à 15.000 euro. Daarvoor kan een gemeente ook een extern bureau inhuren.

'We vragen wel cofinanciering van de gemeente. Op het tweejaarlijkse HR-festival voor gemeenten, provincies en waterschappen zetten we de innovatieve projecten ook in het zonnetje en hopen we dat de gepresenteerde resultaten een spin-off krijgen naar andere gemeenten. Want waarom zou je voor een originele aanpak die zich bewezen heeft weer het wiel uitvinden?'

GOEDE AFSPIEGELING

De eerdergenoemde Personeelsmonitor Gemeenten die het A+O fonds jaarlijks publiceert, is een belangrijke benchmark voor gemeenten. De monitor biedt inzicht in verschillende hr- en arbeidsmarktindicatoren.

Karin Sleeking: 'Arbeidsmarktbeleid ligt primair bij de gemeenten, maar de monitor geeft wel een goed beeld van waar de behoefte aan arbeidskracht zit, wat kwetsbare functies zijn, welke functies veranderen. Deze informatie levert gemeenten handvatten om te streven naar een personeelsbestand dat een goede afspiegeling is van de samenleving. De monitor 2016 laat zien dat de gemeentelijke arbeidsmarkt na een aantal jaren van stilstand en banenreductie weer in beweging

is. De grootste bezuinigingen lijken ook achter de rug te zijn.'

Bij de gemeenten in Nederland werkten in 2016 155.000 mensen (was 179.000 in 2010). De trend van vergrijzing van voorgaande jaren – de gemiddelde leeftijd van gemeenteambtenaren ligt op circa 48 jaar – zet niet door. 'Positief is,' concludeert Sleeking 'dat er bij gemeenten dankzij de Jongerenregeling weer meer mogelijkheden zijn om jongeren een plek te geven in de organisatie. Ook is er bij gemeenten toenemende vraag naar deskundige medewerkers op het gebied van vastgoed, juridische zaken en duurzaamheid. Het blijft al met al noodzakelijk om volop te investeren in opleiding en interne mobiliteit, zodat gemeenten wendbare organisaties worden en blijven.'

17. Slim met Switch stimuleert functieruil

Inspiratie door in elkaars keuken te kijken

Interview Anneke van Londen

Anneke van Londen
Projectleider Talentontwikkeling bij Gemeenten
Projectleider Regionale Samenwerking
Bedrijfsvoering
(gemeente Leusden)
Adviseur A+O fonds Gemeenten

In de jaren dat Anneke van Londen als fulltime hr-manager bij de gemeente Leusden werkte, zag ze regelmatig dat voor projecten een externe werd ingehuurd. Dat was niet alleen duur, maar blokkeerde ook nieuwe uitdagingen voor de bestaande gemeenteambtenaren, vond ze. Om hierin verandering te brengen, bedacht ze de prijswinnende klussenbank Slim met Switch. 'Meer gemeenten zouden functieruil als onderdeel van hun mobiliteitsbeleid moeten overnemen.'

'Wie tijdelijk van functie ruilt, toont lef. Je levert niet alleen je vertrouwde werkplek in voor het onbekende, maar vertrouwt ook jouw team toe aan een ander. Behalve dat om je heen kijken naar een andere werkomgeving goed is voor je persoonlijke ontwikkeling, verrijkt het je netwerk. Bovendien verlaag je daarmee de drempel voor collega's om hetzelfde te doen en kom je eerder tot afspraken met andere publieke organisaties in de regio.'

Aan het woord is Anneke van Londen, in dienst van de gemeente Leusden, voor de helft van de tijd als zelfstandig adviseur voor innovatieve hr-projecten. Van Londen is de bedenker en projectleider van Slim met Switch, de klussenbank van de gemeenten Amersfoort, Nijkerk, Leusden, Soest, Woudenberg, De Bilt, Bunnik, Utrechtse Heuvelrug en Zeist. De gemeenten melden op een interne website tijdelijke 'klussen' aan, geen vacatures. Medewerkers van de gemeenten kunnen

zich als 'klusnier' aanmelden om te zien of een match mogelijk is en zij de klus mogen klaren.

Van Londen bracht haar idee in bij '3-2-1-Co, werken aan de Next Practice', de jaarlijks terugkerende uitvraag van A+O fonds Gemeenten naar innovatieve hr-projecten bij gemeenten. Twee jaar geleden was Van Londen een van de winnaars. 'Dankzij die prijs werd de uitvoering van het idee concreet op de rails gezet. Anders was het vast en zeker gesneuveld.'

GESLOTEN BEURZEN

In de jaren dat Van Londen als fulltime hr-manager voor Leusden werkte, zag ze geregeld dat voor een 'leuk, nieuw project' een externe kracht werd ingehuurd. 'Dat was niet alleen duur, het blokkeerde ook nieuwe uitdagingen voor onze eigen mensen. Dat moest anders, vond ik. Waarom niet als gezamenlijke gemeenten de medewerkers de ruimte bieden om flexibel te zijn, om in elkaars keuken te kunnen kijken en inspiratie op te doen?'

Toen de andere gemeenten het prijswinnende idee eenmaal hadden omarmd, is er wel nog lang gepraat over de praktische uitwerking. Moest er een businessplan komen? Waren er juridische angelen die afgetimmerd moesten worden?

Van Londen: 'Uiteindelijk is besloten het helemaal met gesloten beurzen te doen. Dus geen bureau-

cratische rompslomp met onderlinge verrekening, maar innovatief zijn door eenvoud en door klussen aan te melden die te overzien zijn voor een korte periode of iets langere tijd, bijvoorbeeld vier of acht uren in de week.'

Een medewerker krijgt een klus op basis van zijn competenties en talenten, niet vanwege werkervaring, onderstreept Van Londen. 'En hij regelt zelf in overleg met collega's of zijn leidinggevende een oplossing voor de uren dat hij niet kan werken in zijn huidige baan.'

Inmiddels is Slim met Switch bij de deelnemende gemeenten volledig ingeburgerd. In juni 2017 stond de teller van het aantal aangeboden klussen op 65. Niet altijd is een match te maken, maar waar dat wel lukt zijn de reacties volgens Van Londen enthousiast.

INHOUDELIJKE FEEDBACK

'De klussen variëren sterk qua werkinhoud. Iemand kan kiezen voor een functieruil door administratieve kennis aan een andere gemeente te leveren, maar het kan ook gaan om ICT-beveiliging, parkeerbeleid, een plan voor landschappelijke beplanting. Of een beleidsmedewerker neemt ter vervanging van een collega uit een andere gemeente die met zwangerschapsverlof gaat haar taak over. De vervanger doet hetzelfde werk als bij de gemeente waar hij in dienst is, maar door de

nieuwe omgeving raakt het vuur voor zijn functie weer aangewakkerd. Meer gemeenten zouden functieruil als onderdeel van hun mobiliteitsbeleid moeten overnemen.'

'Waar wel scherp voor gewaakt moet worden, is dat Slim met Switch niet gebruikt wordt om van lastige of minder productieve mensen af te komen. De klussenbank is juist een uitgelezen kans om mensen in beweging te krijgen. Er doemt een nieuwe horizon op. Ze ontdekken verborgen talenten, krijgen inhoudelijke feedback en een klus voegt vaak ook iets toe aan hun status.'

Anneke van Londen is ook projectleider van de Samenwerking bedrijfsvoering van Bunschoten, Nijkerk, Leusden en Putten. De vier gemeenten (samen 110.000 inwoners) hebben sinds begin 2017 voor onbepaalde tijd de handen ineengeslagen op het gebied van financiën, personeel en organisatie, ICT en juridische zaken. De krachtenbundeling leidt tot kostenbesparing, tot een efficiëntere dienstverlening aan de burger en tot mogelijkheden voor de 130 betrokken ambtenaren om in teams – en passend bij de eigen expertise – 'grensoverschrijdend' samen te werken.

'Niet meer het oude denken van ieder voor zich', zegt Van Londen, 'maar een nieuwe manier van aansturen die het werkplezier en de carrières van medewerkers een *boost* geeft. Belangrijk voor het

welslagen van het project is de wil om elkaar te vertrouwen en iets te gunnen. Het aantrekkelijke van de samenwerking zit voor medewerkers in de toegenomen autonomie en de besliskracht van onderop. Ieder team koos uit zichzelf voor de meest logisch aanpak van het eigen taakveld.'

POSITIEVE ENERGIE

Zo is de debiteuren-crediteurenadministratie van de vier gemeenten zo veel mogelijk geharmoniseerd. Iedere financiële medewerker is voor een andere gemeente inzetbaar. Bij een vacature wordt ook eerst gekeken of die via de samenwerking opgevuld kan worden.

Van Londen: 'Het team juridische zaken van de vier gemeenten komt om de veertien dagen bijeen in een gehuurde ruimte in Putten om de casuïstiek te bespreken. En in het taakveld P&O zijn de personeelsadviseurs bezig arbeidsvoorwaarden in de vier gemeenten te harmoniseren. Daarnaast is een aanbestedingstraject gerealiseerd voor een nieuw hrm-systeem. Door specialismen te bundelen, wordt tijdwinst geboekt en is minder inhuur nodig. Neem de beveiliging van ICT-systemen in het kader van regels voor privacybescherming. Normaliter zou elk van de vier gemeenten voor deze beveiliging een aparte kracht moeten aantrekken. Nu ben je klaar met één specialist, die het voor alle vier doet. Bij medewerkers die zelf de businesscase per taakveld en vanuit de eigen

expertise kunnen maken, maak je veel positieve energie los. Zo blijft de vitaliteit van de organisatie behouden.'

18. E-learning is echt een succesverhaal

Interview drs. Peter Smits

Drs. Peter Smits
A+O-fonds Provincies
Directeur

Met e-learning, zelftests en andere moderne leermiddelen geeft het A+O-fonds Provincies de persoonlijke ontwikkeling en inzetbaarheid van de provinciemedewerkers een krachtige injectie. Afwachten en blijven zitten waar je zit, is niet langer een optie. 'Flexibiliteit en mobiliteit van ambtenaren passen bij de nieuwe wind die bij de provincies waait: opgavegestuurd en programma-tisch werken', zegt A+O-fondsdirecteur Peter Smits. De bezuinigingen van rijkswege bij de provincies, decentralisaties en de personele krimp zorgden voor een heroriëntatie op provinciale kerntaken en functies van medewerkers.

Als bestuurslaag tussen Rijk en gemeenten genieten de dertien provincies onder de bevolking weinig bekendheid. Veel van de provinciale taken spelen zich af buiten het directe gezichtsveld van de burgers, met uitzondering wellicht van de werken aan de rijkswegen. Onbekend of niet, de provincies nemen in ons staatsbestel een belangrijke plaats in. Het gaat om de planning en uitvoering van zaken die te lokaal zijn voor 'Den Haag', maar uitstijgen boven de gemeentegrenzen. Provinciale taken liggen vooral op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en openbaar vervoer, regionale economie, milieu en natuurbeheer, cultuur en recreatie.

Hoewel sommige provincies een sterke vermogenspositie hebben, onder meer door de verkoop

van aandelen van nutsbedrijven, werd er de afgelopen jaren ook fors geknipt in de bijdragen uit het Provinciefonds. Ook zijn in het kader van de decentralisatie jeugdzorgtaken overgeheveld naar de gemeenten. Vermindering van het aantal banen, grotendeels via natuurlijk verloop en vacaturestops, leidde bij veel provincies tot interne sollicitatierondes, kanteling van de organisatie en andere opvattingen over de werkwijzen en inzetbaarheid van provinciemedewerkers. Met bijvoorbeeld de Omgevingswet in het verschiet is het ontwikkelen van een omgevingsvisie, als basis voor integraal omgevingsbeleid, een prominent onderwerp geworden.

Voor het realiseren van maatschappelijke opgaven en duurzaamheidsdoelen zijn provincies ook sterk afhankelijk van andere overheden, waterschappen, maatschappelijke instellingen, burgers, ondernemers, onderwijsinstellingen. De kennis bij deze stakeholders over de nieuwste technologie en de laatste innovaties kan ook dienen als katalysator voor nieuwe inzichten en vaardigheden bij provinciemedewerkers.

DOE-ORGANISATIE

'We zien bij de provincies over het algemeen een verschuiving van taakgericht naar relatiegericht handelen, naar verbindend en inspirerend besturen', zegt directeur Peter Smits van het A+O-fonds Provincies. 'In plaats van "stellen" gaat het

veel meer om "uitnodigen" en de dialoog zoeken. Programmatisch werken in kleine teams in plaats van pragmatisch en afstandelijk opereren, is de nieuwe trend bij de provincies. Deze verandering in cultuur vraagt ook om een persoonlijke vertaling, ofwel: wat kan een andere werkwijze en rolneming betekenen voor mijn organisatieonderdeel? Wat vraagt dit van mijn stijl van communiceren? Welke competenties van medewerkers en leidinggevendenden zijn gewenst? Hoe houd ik medewerkers inzetbaar en gemotiveerd om nieuwe projecten te starten? En is de *mindset* van medewerkers niet belangrijker dan regels en procedures?

Het A+O-fonds Provincies is de kennismakelaar en doe-organisatie, die als taak heeft medewerkers te faciliteren in actuele ontwikkelingen en in hun flexibiliteit en mobiliteit. Onze producten zijn vraaggestuurd en moeten voor de provinciemedewerker in Zeeland net zo interessant zijn als voor de medewerker in Friesland.'

Daarmee onderstreept Smits ook de veranderende werkwijze die het A+O-fonds sinds de oprichting in 2007 heeft ondergaan. 'In de begintijd waren de ondernemingsraden en hr-afdelingen van de provincies onze sleutelfiguren, circa honderd mensen. Zij moesten onze programma's voor loopbaanontwikkeling in hun organisatie op de agenda zetten en verspreiden. Tegenwoordig

richten wij ons direct tot de individuele provincie-medewerker. En dan gaat het om een doelgroep van tienduizend provincieambtenaren.'

Het vergroten van het werkvermogen, meer eigen regelruimte voor medewerkers: bij deze missie heeft het A+O-fonds de wind in de rug van de tweejarige cao (looptijd tot eind 2018) voor het provinciepersoneel. In dit akkoord zijn naast een loonsverbetering de afspraken over persoonlijke ontwikkeling en duurzame arbeidsplaatsen de belangrijkste punten.

EIGEN ONTWIKKELAGENDA

Het is voor het eerst dat een provincie-cao tot stand is gekomen door middel van co-creatie in het voortraject. 'Door zoveel mogelijk medewerkers van alle rangen en standen te laten meepraten, heeft de collectieve arbeidsovereenkomst meer draagkracht en waarde gekregen. Via het A+O-fonds zijn de afspraken uit de cao goed uitvoerbaar en kun je de juiste accenten leggen.'

Medewerkers zijn verantwoordelijk voor hun persoonlijke ontwikkelagenda. Zij worden hierin ondersteund door hun werkgever, die aangeeft waaraan de provincie op langere termijn behoefte heeft. Daarnaast hebben de medewerkers 5000 euro te besteden uit een individueel keuzebudget. Het A+O-fonds kan het gebruik en de kwaliteit van de ondersteunende middelen uit de cao ook monitoren.

Zelf zet het A+O-fonds sinds 2014 breed in met vormen van digitaal leren op de website van de A+O Provincie Academie. Provincie-medewerkers kunnen via deze portal 24/7 gratis kiezen uit circa tachtig modules voor e-learning, ontwikkeld door Skills Town, aanbieder van digitale leermiddelen.

'Een prachtig en divers aanbod', vindt Smits. 'Het varieert van cursussen snellezen, plannen en organiseren middenkader, big data en politieke sensitiviteit tot cursussen Duits, effectief communiceren, sociaal media, mind mapping, omgaan met stress en fit en vitaal blijven. Wanneer medewerkers inloggen, gaat er geen signaal naar de leidinggevende. Wat iemand achter zijn computer doet, gebeurt uit persoonlijke interesse of als verdieping van het vakmanschap. En ik ga ervan uit dat de medewerker dit in het loopbaangesprek ook aangeeft.'

RUIM LEERAANBOD

Vroeger moest een medewerker zich door vele procedures worstelen om een cursus te mogen volgen, brengt Smits in herinnering. 'Heb je dat wel nodig? Is dat niet wat duur? Dus zeiden veel mensen "Laat maar zitten"'. De laagdrempeligheid van e-learning en het ruime leeraanbod heeft de belangstelling enorm aangewakkerd en overtreft alle verwachtingen.'

Toen het A+O-fonds in 2014 het idee voor de e-learning academie lanceerde, stuitte dat op scepsis bij de sector. 'Aan de reacties merkte ik,' zegt Smits, 'dat de indruk bestond dat de medewerkers boven de vijftig, die bij de provincies in de meerderheid zijn, niet te activeren waren voor cursussen. De ouderen zouden het liefst tot aan hun pensioen hun tijd met routineuze werkzaamheden willen uitzitten. Volgens de prognose was hooguit 6 of 7 procent van alle provincieambtenaren in e-learning geïnteresseerd. Vervolgens is er met een campagne en daadkrachtige ondersteuning van het toenmalige bestuur hard aan getrokken om e-learning te promoten. Een taart voor de vijftigste cursist, een boekenbon voor de honderdste cursist, de duizendste cursist in het zonnetje zetten als ambassadeur e-learning, dat soort acties. Anno 2017 tellen we bij de provincies bijna vierduizend deelnemers die voor e-learning gekozen hebben. Echt een succesverhaal'.

Onderzoek van de onafhankelijke certificeringsinstelling Cedeo naar de waardering van e-learning laat zien dat 83 procent van de gebruikers 'tevreden tot zeer tevreden' is over aanbod en inhoud van de cursussen. Het A+O-fonds is dan ook gecertificeerd als intermediair van e-learning.

In de top tien van de meest populaire cursussen staan onder meer snellezen, foutloos Nederlands

schrijven, mindfulness. LinkedIn, timemanagement, taalcursussen.

'Of neem de cursus omgaan met agressie', geeft Smits als voorbeeld. 'Die is vooral geschikt voor de medewerkers die geregeld omgang hebben met burgers, zoals handhavers in buitengebieden, kantonniers en brugwachters. De cursus was bij wijze van spreken nog nat van de inkt of hij werd al uit onze handen getrokken, zó groot was de vraag. We bekijken nu of we de kern van een aantal cursussen ook in een beknopte samenvatting, in een *essential*, op het portal kunnen zetten. Een shotje informatie zodat je in een paar minuten weet waar het ook alweer om draait. Daarnaast willen we een soort diploma of kwalificatiepaspoort uitreiken aan medewerkers die de cursussen over arbeidsomstandigheden en veilig werken volledig hebben doorlopen.'

NIEUWE ARBOCATALOGUS

Deze zomer lanceerde het fonds op het A+O Zomerfestival, als onderdeel van de viering van zijn tienjarig bestaan, ook de Arbo Campus, een website waarop provincie-medewerkers de vernieuwde arbocatalogus kunnen raadplegen. De oude arbocatalogus was gericht op de overdracht van informatie naar de leidinggevende die voor arbeidsomstandigheden bij de provincie verantwoordelijk is.

Smits: 'De nieuwe catalogus is innovatiever en toegankelijker, op de huid van de werknemer geschreven. Regelgeving voor veilig en gezond werken wordt gecombineerd met snelle leervormen voor de individuele medewerker, zoals korte tips en video-instructiefilms over het instellen van je bureaustoel, over verlichting en ventilatie, maar ook voorlichting over voeding, bewegen, stoppen met roken, minder alcohol, een gezonde leefstijl.'

Het ministerie van SZW heeft aan de totstandkoming van de nieuwe catalogus meebetaald. Smits verwacht dat de Arbo Campus zorgt voor meer bewustzijn bij medewerkers over wat een gezonde werkplek is. 'Niet meer arbo als ver-van-mijn-bedshow en de houding van 'als ik maar zorg dat ik niet ziek word tot aan mijn pensioen', maar de houding 'vanaf mijn pensioen wil ik nog zeker zijn van een aantal gezonde levensjaren'. Daar moet je dan wel op je veertigste, of eerder nog, aan beginnen.'

Ook de website Meesterinjewerk.nl – waar ook gemeenteambtenaren kunnen inloggen – ondersteunt provinciemedewerkers op hun loopbaanpad. 'Medewerkers kunnen op de site zelftests doen, vacatures zoeken, een e-portfolio aanmaken en inspirerende verhalen lezen van medewerkers die stappen in hun ontwikkeling maken.'

LANGE DIENSTVERBANDEN

Smits, die zelf kan bogen op vele jaren ervaring als hr-manager, is enthousiast over wat de site te bieden heeft: 'Ik adviseer iedere medewerker: vul die test in, ga ermee aan de slag! En tegen leidinggevenden en hr-afdelingen zeg ik: kijk verder dan het keurslijf waarin functies ingesnoerd zitten en ga innoveren. Zoek de kansen en laat als hr-manager je toegevoegde waarde zien. Voor veel provincieambtenaren is lange tijd bepaald wat ze moesten doen en wat goed was voor hun loopbaan. Dat was ook relatief makkelijk gezien hun loyaliteit naar de organisatie, de lange dienstverbanden en de goede loon- en arbeidsvoorwaarden, die overigens ook kunnen leiden tot een bijna gedwongen ineffectiviteit, tot afwezigheid van een drive naar mobiliteit. De ontwikkelingen in de samenleving en het publieke bestuur gaan echter te snel om op je lauweren te rusten.'

De trend van digitalisering en informatisering zet volgens Smits veel druk op een organisatie, waardoor ook functies verdwijnen. '*Lifetime employment* is niet meer vanzelfsprekend. Ook bij de overheid gaan we van baanzekerheid naar werkzekerheid. De flexibiliteit en de bereidheid tot veranderen moeten bij de vaste medewerkers groeien. De ondernemingsraden bij de provincies mogen ook sterker benadrukken bij deze ontwikkelingen te willen aanhaken.'

TALENTEN AANBOREN

Opgavegestuurd werken is een nieuwe trend bij de provincies. Smits: 'Er wordt nadrukkelijker aandacht besteed aan een integrale aanpak van maatschappelijke projecten en welk type medewerker daaraan kan of wil bijdragen. Als het project is afgerond, kom je weer in een verzamelpoule voor nieuwe projecten terecht. Je moet sowieso altijd excellente leidinggevend en excellente medewerkers willen hebben. Het aanboren van talenten om mensen gemotiveerd en inzetbaar te houden vergt continue aandacht en inspanning.'

'De strategische personeelsplanning kunnen provincies inventiever gebruiken om te bepalen welke talenten de komende één tot twee jaar in een team nodig zijn. Echte aandacht voor talent vraagt om een andere manier van kijken naar mensen en hoe je dingen organiseert. Dat begint bij geloof in het natuurlijke principe dat wanneer mensen meer beslissruimte krijgen ze ook betere resultaten bereiken.'

Sinds 2016 werkt het A+O-fonds Provincies met expertgroepen waarin provincied medewerkers kennis op hun vakgebied delen met collega's bij andere provincies. 'Leden van een expertgroep sparren met elkaar over een onderwerp en komen tot een concreet resultaat, zoals het verbeteren van de site Meesterinjewerk.nl en bekendheid geven aan onze arbocampagne. Een bestuurslid van het fonds is

voorzitter van een expertgroep. De werving van leden gebeurt via oproepen op de website, in de nieuwsbrief en in netwerkgesprekken.'

HERIJING SYSTEEM

Zoals gezegd zijn in de nieuwe cao voor het provinciepersoneel afspraken vastgelegd om mobiliteit en loopbaanontwikkeling te bevorderen. Deze afspraken zijn een uitvloeisel van een Quickscan Duurzame Inzetbaarheid, die het A+O-fonds Provincies onder de vorige cao (2015) op vraag van vakbonden en werkgevers (Interprovinciaal Overleg, IPO) hebben uitgevoerd. Alle provincies hebben deze scan ingevuld. Dat leidde tot het rapport 'Sprongkracht versterken', met aanbevelingen en wensen voor instrumenten voor de nieuwe (dus huidige) cao. Genoemd werden onder meer de verdere ontwikkeling van e-learning, meer bekendheid geven aan het scholingsaanbod van het A+O-fonds en het belang van duurzame inzetbaarheid van de medewerker, extra focus op talenten in plaats van op competenties, meer uitwisseling van best practices, herijking van het systeem 'Beoordelen, Belonen, Competentiemanagement en Functiewaardering (BBCF)' – een systeem dat thans als 'te weinig prikkelend' ervaren wordt – en extra aandacht voor maatwerkoplossingen voor medewerkers.

Smits: 'Cao-partijen benadrukken ook het goede gesprek dat leidinggevende en medewerker

moeten aangaan. Elke levensfase brengt bepaalde vormen van belasting met zich mee. Het goede gesprek kan voorkomen dat iemand vastloopt in zijn werk en de inzetbaarheid afneemt, hetgeen ook het aanpassingsvermogen van de organisatie op macroniveau kan belemmeren.'

OPEN LUISTERHOUDING

De vraag is dan hoe een 'goed gesprek' eruitziet. 'Vaak lopen hr-gesprekken nog volgens een klassiek model,' stelt Smits. 'Een vorm van eenrichtingsverkeer, waarbij tijdrovende lijstjes worden afgevinkt. Terwijl dat gesprek juist moet zorgen voor een positieve prikkel in de samenwerking. Zowel leidinggevend als medewerkers hebben duidelijkheid nodig over doelstelling en samenhang van de verschillende hr-gesprekken om er een zinvolle ontmoeting van te maken. Het gaat om een open luisterhouding, waarin men een vertrouwensrelatie opbouwt en zoekt naar de juiste strategie om competenties van de medewerker te ontwikkelen. Ook dat willen we als A+O-fonds stimuleren, met een toolbox, een app en masterclasses.'

De leidinggevende van tegenwoordig hoeft ook 'echt niet meer de knapste van de klas' te zijn. 'Hij moet vooral een *people manager* zijn, oog hebben voor de wensen en noden van de individuele medewerker. Managers hoor ik soms zeggen: "Ik kan wel investeren in iemands opleiding, maar zodra die is afgerond neemt hij afscheid." Andersom

kun je redeneren: doe ik als leidinggevende niets aan het stimuleren van opleiding, dan blijft deze medewerker zitten waar hij zit. Overigens, geregeld een paar woorden van waardering en bewondering voor een medewerker kosten zo weinig en doen zo veel goed. Vitamine Aandacht, zoals ik het noem, activeert ieders motivatie op een krachtige manier. Of zoals de Chinese wijsgeer Confucius het formuleerde: "Geef me een leuke baan en ik hoef nooit meer te werken."

BIG DATA

Uiteindelijk gaat het erom, resumeert Smits, dat provinciemedewerkers excelleren in de dienstverlening aan een samenleving die voortdurend verandert en waarin kennisvermeerdering een steeds grotere rol speelt.

'Neem de trend in big data die we met z'n allen produceren. Bedrijven breiden hun activiteiten uit op basis van data-analyses over klantgedrag. Ook voor provincies en de A en O fondsen die cursussen ontwikkelen, zou het verzamelen van data meerwaarde kunnen opleveren. Data over bijvoorbeeld ziekteverzuim, trends in mobiliteit en leerbehoeften. Het idee om meer rendement uit data te halen wil ik in mijn bestuur bespreken. En wellicht moeten A en O fondsen ook eens nadenken over het innoveren van het cursusaanbod. Een soort Netflix-model, waarbij de fondsmanagers niet uitsluitend het cursusaanbod op de vraag van

de provincies inrichten, maar juist zoveel mogelijk trainingen aanbieden. De medewerker bepaalt wat het beste bij hem of haar past.'

'Ander aandachtspunt is de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Ook overheden huren uitzendkrachten en ander tijdelijk personeel in. Moeten we deze groepen dan ook niet toegang gaan bieden tot ons gratis cursusaanbod? Dat verstevigt de status van de tijdelijke kracht en kan de binding met het vaste personeel versterken. Door te investeren in het leervermogen van tijdelijke, maar wel gemotiveerde medewerkers kun je op termijn nieuw talent aan je binden.'

Medezeggenschap in een motiverende overheid

19. Motiverende medezeggenschap

Mr. Danielle Haenen

Directeur Bestuurszaken Sociaal-Economische Raad

Het artikel is geschreven op persoonlijke titel

Drs. Tineke Visser (CAOP)

Opleidingscoördinator/adviseur medezeggenschap

1. INLEIDING

Medezeggenschap is niet meer weg te denken uit de Nederlandse arbeidsverhoudingen. De ondernemingsraad is in veel ondernemingen en organisaties een belangrijke schakel in de besluitvorming. Dit hoofdstuk gaat over motiverende medezeggenschap, oftewel medezeggenschap die ertoe doet. Binnen diverse organisaties is en wordt ervaring opgedaan met het effectiever benutten van de medezeggenschap om het functioneren van die organisatie en het welzijn van de werknemers te vergroten. Dergelijke voorbeelden zijn nuttig en dragen bij aan motiverende medezeggenschap voor alle betrokkenen.

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) stamt uit 1971, de tijd van politici als Den Uyl, Van Agt en Wiegel. Sindsdien is er veel veranderd. We leven in een 24 uurseconomie, de structuur in bedrijven is veranderd, en dat geldt zeker ook voor de gezagsverhoudingen. Tegenwoordig kijken we anders aan tegen medezeggenschap en trekken werkgevers en werknemers meer gelijk op. Er heeft een natuurlijke verschuiving richting moderne arbeidsverhoudingen plaatsgevonden, waarbij inspraak en medeverantwoordelijkheid dragen meer nadruk hebben gekregen.

De WOR biedt een kader en veel mogelijkheden om medezeggenschap vorm te geven. Formeel zijn er op het gebied van medezeggenschap twee

organen te onderscheiden: de personeelsvertegenwoordiging (PVT) en de ondernemingsraad (or). De PVT is er voor organisaties met tussen de tien en vijftig werknemers, de or voor bedrijven of organisaties met meer dan vijftig werknemers.

2. HET ALGEMENE BEELD

In Nederland geven veel ondernemingen en organisaties op de een of andere manier vorm aan medezeggenschap. Uit de nalevingsonderzoeken die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met enige regelmaat laat uitvoeren, blijkt gemiddeld genomen zo'n 71 procent van de organisaties met vijftig of meer werknemers een or te hebben. Dat percentage is over de afgelopen jaren redelijk stabiel. De meest genoemde reden om geen or in te stellen, is dat het personeel hier geen behoefte aan heeft. In bepaalde sectoren is vaker een or ingesteld dan in andere. Overheidsinstellingen scoren hoger dan gemiddeld (bijna 100 procent).

Er zijn inmiddels allerlei vormen van medezeggenschap. Echter het is verstandig om aansluiting te zoeken bij de WOR, om daarmee de in de wet vastgelegde rechten en plichten te behouden. In tijden dat de afstemming met de bestuurder en interne toezichthouders goed verloopt, is een beroep op de WOR nauwelijks nodig, maar in tijden waarin de verhoudingen verslechteren, kan een beroep op de wet uitkomst bieden.

Veelal is een organisatieverandering aanleiding om ook de medezeggenschap anders in te richten. Bijvoorbeeld waarde- of team gestuurd werken heeft bij veel zorgorganisaties geleid tot een andere vorm van medezeggenschap (zoals bij zorgverlener Vanboeijen en zorginstelling Dimence). Ook gemeenten experimenteren met meer directe participatie om te komen tot een grotere betrokkenheid van medewerkers (zoals de gemeenten Lelystad, Almere, Hengelo en Utrecht). Het bedrijfsleven kent eveneens voorbeelden van anders vormgegeven medezeggenschap (ABN AMRO, PGGM, DSM). Bovendien is er in cao's en in het sociaal akkoord tussen werkgevers- en werknemersorganisaties aandacht voor de bevordering van medezeggenschap (zoals in de architectenbranche, het sociaal akkoord van de openbare bibliotheken) waarin stimulerende maatregelen zijn getroffen ten behoeve van de medezeggenschap.

Duidelijk is dat er geen vast format bestaat om medezeggenschap motiverender te maken. Afhankelijk van de context of situatie van een organisatie of branche kan je aan verschillende doelen werken om te komen tot een meer motiverende medezeggenschap. Doelen kunnen bijvoorbeeld zijn: de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren, helderheid over visies en gezamenlijke belangen krijgen, draagvlak en commitment vergroten, het oplossend vermogen in de organisatie versterken en de persoonlijke ontwikkeling van

werknemers vergroten. Van belang is dat een doelstelling telkens concreet wordt uitgewerkt voordat het beoogde resultaat, het benodigde traject en de aanpak duidelijk worden. Het is dan ook maatwerk. Organisaties verschillen van elkaar, dus een geslaagde aanpak in het ene geval, hoeft in een ander geval geen succes op te leveren.

3. MEER FLEXIBELE VORMEN

Er is een duidelijke beweging zichtbaar naar meer flexibele vormen van participeren in de besluitvorming in organisaties. Meepraten en meedenken vanuit alle lagen van de organisatie is onderdeel van de bredere 'stakeholdersdialoog'. Zo is inspraak van vrijwilligers en flexwerkers in opkomst, zeker nu de verhoudingen tussen betaalde krachten en flexkrachten en vrijwilligers in organisaties aan het veranderen zijn. Medezeggenschap wordt in dit hoofdstuk dan ook breder beschouwd dan alleen het hebben van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Het gaat om het geheel van onderlinge afspraken en de invulling daarvan in de werkwijze tussen bestuurder, ondernemingsraad en interne toezichthouders (raad van commissarissen, raad van toezicht). Elk van deze drie partijen heeft een eigen rol en taak. Zij zien het belang van de organisatie veelal als het gezamenlijk belang. Daar moet de medezeggenschap goed op aansluiten, want ontwikkelingen volgen elkaar snel op.

Situaties zijn vaak zo complex, dat niemand alle antwoorden op (nieuwe) uitdagingen heeft.

Er zijn steeds minder 'vaste' netwerken, dus is het zoeken naar mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Je hebt elkaar nodig om met de hedendaagse ontwikkelingen goed te kunnen omgaan. Deze veranderingen vragen om een nieuwsgierige en open houding van alle betrokkenen. Van de medezeggenschap wordt een onderzoekende houding gevraagd om gezamenlijk tot betere resultaten te komen. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn: hoe kom je samen (bestuurder, ondernemingsraad, interne toezichthouders én vele stakeholders) verder? Hoe betrek je elkaar tijdig bij ontwikkelingen waar de organisatie of onderneming voor staat? Hoe zorg je voor lerend vermogen? Hoe neem je kennis van én maak je gebruik van goede ervaringen die elders zijn opgedaan? Hoe zorg je ervoor dat er onderling voldoende vertrouwen is om fouten te kunnen maken en daarvan te leren? Motiverende medezeggenschap is erop gericht dat alle direct betrokkenen (medewerkers, bestuurder, toezichthouder) de toegevoegde waarde ervan ervaren. Medezeggenschap wordt vandaag de dag dan ook gezien als functioneel instrument voor de organisatie: de organisatie heeft er wat aan.

Onderzoeken tonen aan dat de meeste respondenten van mening zijn dat or's in het algemeen een nuttige functie binnen de onderneming of organisatie (kunnen) vervullen. In verreweg de meeste gevallen vervult de eigen or deze functie ook. De meerwaarde van de or zit hem volgens de onderzoeken vooral in de rol als:

- informatiekanaal voor wat speelt op de werkvloer;
- middel om draagvlak voor beleid te creëren;
- extra check op kwaliteit en volledigheid besluiten;
- aanspreekpunt en onderhandelaar voor de personeelsbelangen.

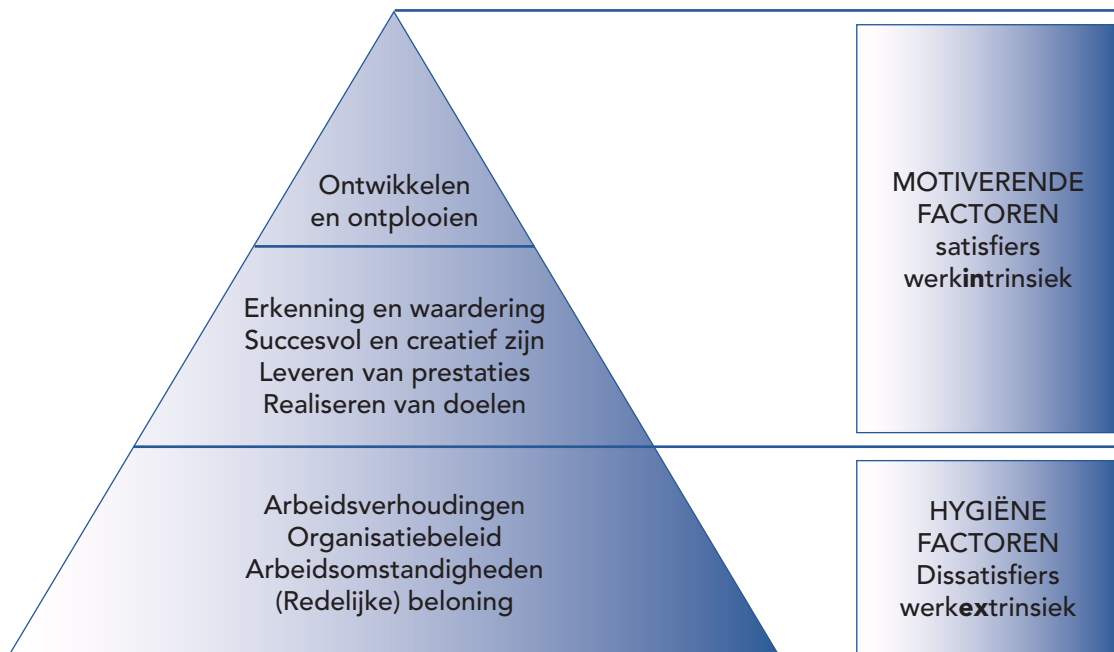
Diverse organisaties proberen de medezeggenschap zo goed mogelijk te laten aansluiten bij hun eigen situatie. De WOR biedt ruimte om medezeggenschap een eigen accent te geven. Kijken naar hoe medezeggenschap binnen verschillende sectoren is vormgegeven, geeft dan ook een divers beeld.

Als het belang van de organisatie vooropstaat en de vorm van de medezeggenschap in het teken staat van het bevorderen van dat belang, is het allereerst zaak dat de betrokken medezeggenschapsorganen hetzelfde doel voor ogen hebben. Factoren die daarbij een rol spelen zijn: kennis, kunde, houding, vertrouwen, op zoek zijn naar betere resultaten, fouten kunnen maken en lerend vermogen tonen, de bereidheid en overtuiging hebben om samen verder te komen en elkaar tijdig te betrekken bij (nieuwe) ontwikkelingen.

4. DE MOTIVATIE VAN MEDEWERKERS

Wat betreft psychologische inzichten in de motivatie van medewerkers zijn er in de loop van de tijd diverse theorieën ontwikkeld. Een voorbeeld is de motivatietheorie van Herzberg, die een mooie kapstok biedt voor organisaties en medezeggenschap om motiverende medezeggenschap vorm te geven.

Figuur 1 Herzberg (1970, motivatietheorie)



In de basis van deze theorie zijn goede arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden essentieel. Zo draagt sociale collegiale steun bij aan goede arbeidsverhoudingen (net als werkplekken met ruimte voor ontmoeting en dialoog), terwijl voorlichting over gezondheid, veiligheid en welzijn van de werknemer bijdraagt aan goede arbeidsomstandigheden. Thema's waarvoor ook medezeggenschap toegevoegde waarde kan hebben.

Deze motiverende factoren zijn volgens Herzberg werkintrinsiek en gaan over de individuele behoeftes van medewerkers. Voorbeelden van motiverende factoren zijn:

- de mogelijkheid om je te ontwikkelen en ontplooiën;
- autonomie en voldoening in het werk;
- erkenning en waardering ontvangen;
- persoonlijke doelen realiseren.

Juist deze thema's keren terug in het loopbaanbeleid, waarop ook de medezeggenschap haar stem kan laten horen.

5. HANDEIKINGEN EN PRAKTIJKVOORBEELDEN

Er zijn inmiddels ook verschillende handreikingen opgesteld die de kans op motiverende medezeggenschap vergroten. Zo heeft de Commissie Bevordering Medezeggenschap (CBM) van de Sociaal-Economische Raad (SER) elf 'uitgangspunten voor goede medezeggenschap' opgesteld (www.ser.nl). Deze zijn gebaseerd op de ervaringen van leden van ondernemingsraden, werkgevers en medezeggenschapsexperts. De onderliggende gedachte is dat goede medezeggenschap kwaliteit heeft, effectief is en toeziet op de belangen van iedereen die in de organisatie werkt. Het medezeggenschapsorgaan (doorgaans de or) is daarbij representatief samengesteld. Verder zijn, naast primair de bestuurder en het medezeggenschapsorgaan, ook de achterban en de interne toezichthouders erbij betrokken, zoals de raad van commissarissen (rvc) of raad van toezicht (rvt).

In het Advies 'goede medezeggenschap in het onderwijs' (kort) zijn normen, afspraken en gedragingen geformuleerd die samen de basis vormen van geslaagde medezeggenschap. Het gaat daarbij om op ervaring gebaseerde aanbevelingen voor

goede medezeggenschap en een hogere kwaliteit van de besluitvorming.

Er is niet alleen aandacht voor de or, maar bijvoorbeeld ook voor de rol van de bestuurder en de interne toezichthouder (rvc/rvt). Zo is er een handreiking Vestigen en verstevigen van de relatie tussen rvc en or opgesteld, die kan bijdragen aan het bewaken van de koers en de continuïteit van de onderneming op de lange termijn. Zowel de or als de rvc/rvt heeft een interne toezichthoudende rol. Beide kijken ze vanuit een andere invalshoek en beschikken over andere informatie. Hun gedeelde belang is het goed functioneren van de onderneming.

Om meer aandacht te besteden aan alle partijen die zich op de medezeggenschap richten, hebben de SER en de stichting Nationaal Register in het voorjaar van 2015 de Alliantie Medezeggenschap en Governance opgericht. Inmiddels hebben diverse sociale partners en organisaties uit het bedrijfsleven zich hierbij aangesloten. Doel is om te komen tot een meer actieve rol van de medezeggenschap bij de samenstelling van de raden van toezicht en commissarissen. Ook willen partijen de dialoog in organisaties tussen toezichthouder en medezeggenschap stimuleren en de positie van de (voordrachts)commissaris versterken (www.or-en-commissaris.nl).

Naast handreikingen zijn er praktijkvoorbeelden van organisaties die hun medezeggenschap onder de loep hebben genomen. De vele praktijkvoorbeelden, waarvan enkele in het begin van dit hoofdstuk zijn genoemd, leveren nuttige informatie en ervaringen op. Dergelijke ervaringen, zeker ook als zaken ‘verkeerd’ of anders uitpakken, kunnen heel behulpzaam zijn voor organisaties die aan het begin van een dergelijk traject staan. Niet alleen kunnen de voorbeelden nieuwe inzichten geven, ze kunnen ook inspirerend werken voor anderen.

De afgelopen decennia laten zien dat medezeggenschap verschuift van een toetsend orgaan naar een meer adviserend en participatief gremium, waarbij medezeggenschap ook een manier is om werknemers te motiveren, doordat zij meer inspraak en autonomie ervaren.

6. CONCLUSIE EN AANDACHTSPUNTEN

Als een organisatie wil werken aan motiverende medezeggenschap, is het belangrijk om te zien hoe invulling wordt gegeven aan de toegevoegde waarde van medezeggenschap. Daarbij komen wezenlijke vragen aan de orde als: waarom doen we de dingen zoals we ze doen? Is er ruimte voor reflectie en dialoog? Kan je elkaar bevragen, empathisch of kritisch, en constructief zijn? Een zorgvuldige analyse is essentieel om tot de (voor deze organisatie) passende doelstelling te komen.

Wat daarbij helpt is om goed en tijdig terug te koppelen. Zorg steeds wanneer je als bestuurder (en als ondernemingsraad) input vraagt van medezeggenschap (of de medewerkers), voor een goede en tijdige terugkoppeling. Liefst zo kort en bondig mogelijk, en vooral concreet. Wat heeft de organisatie gedaan met de inbreng van de medezeggenschap? Hoe zijn de ideeën of adviezen meegewogen in de besluitvorming? Welke punten zijn overgenomen, welke punten niet en waarom niet?

De ervaring in veel organisaties leert dat de terugkoppeling vaak op de lange baan geschoven wordt of zelfs helemaal van de actielijst verdwijnt. Toch is het voor de organisatie van groot belang om de terugkoppeling meteen mee te nemen in de planning. Goed en tijdig communiceren laat zien dat de organisatie waarde hecht aan de inbreng van medezeggenschap. Het draagt bij aan de beeldvorming van de organisatie: het geeft een beeld van zorgvuldigheid en betrouwbaarheid. Dat maakt dat de medezeggenschapsleden de volgende keer (weer) mee willen doen. En voor iedereen is het een signaal dat medewerkers door de organisatie gehoord en gezien worden.

Tot slot enkele aandachtspunten voor de inrichting van motiverende medezeggenschap in de organisatie:

Bedenk goed wat het doel is van de organisatie en op welke wijze medezeggenschap daaraan kan bijdragen. Sluit aan bij korte- en lange termijn-doelstellingen van de organisatie.

Ga na in hoeverre de betrokken medezeggenschapsorganen (bestuurder, or en rvc/rvt) hetzelfde belang voor ogen hebben. Een goed functionerende medezeggenschap vraagt (en krijgt) draagvlak van de leden van de medezeggenschap en van de overlegpartner van de raad.

Ga na hoe de medezeggenschap binnen deze organisatie of onderneming goed wordt vormgegeven. Welke inbreng van de medewerkers heeft de organisatie nodig? Is de or representatief samengesteld? Is de diversiteit voldoende gewaarborgd? Vertaal het beleid naar concrete beschrijvingen. Beschikt de or over secretariële ondersteuning?

Geef ruimte voor en stimuleer waar mogelijk een onderzoekende houding zodat gezamenlijk (nog) betere resultaten worden bereikt. Bevorder kennisontwikkeling, scholing en een klimaat om te leren. Leer van andere ervaringen/goede voorbeelden, eventueel uit andere sectoren.

Dat kan bijvoorbeeld via het eigen netwerk, de belangenvereniging in de medezeggenschap en or-platformen.

Zorg voor een goede en tijdige terugkoppeling aan betrokkenen. Maak het bespreekbaar als het overleg een rituele dans dreigt te worden en er geen wezenlijke zaken meer besproken worden. Kortom: wees kritisch, kaart aan, doe constructieve voorstellen.

Medezeggenschap is een verworven recht, waarop we (ook als we kijken naar de landen om ons heen) trots mogen zijn. Tegelijkertijd is het belangrijk om met regelmaat na te gaan of de manier waarop we de medezeggenschap inrichten nog past bij de organisatieontwikkeling. Motiverende medezeggenschap kan een antwoord zijn om medezeggenschap beter te laten aansluiten (en aangesloten te houden) bij de hedendaagse tijd. Waarbij we onszelf steeds afvragen: waarom doen we wat we doen en waar maken we het verschil? Daarmee draagt motiverende medezeggenschap bij aan het bereiken van de doelstellingen van de organisatie.

REFERENTIES

SER publicaties over medezeggenschap
(zie www.ser.nl bij 'OR en medezeggenschap')

Lang Leve de ondernemingsraad! Overtuigende redenen voor een toekomstbestendige medezeggenschap, redactie Harry Hartmann en Johannes Kooistra, Vakmedia 2015

'Ontwikkelingen in scholing van ondernemingsraden' uit 2016 (zie www.ser.nl bij 'Publicaties')

Nalevingsonderzoek van de wet op de ondernemingsraden (Rapport Regioplan i.o.v. SZW)
https://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/nalevingsonderzoek_van_de_wet_op_ondernemingsraden_2011

Advies 'goede medezeggenschap in het onderwijs' (kort) http://www.infowms.nl/fileadmin/wms/Versterking_medezegegnchap/Advies__goede_medezegegnchap__in_het_onderwijs__kort_.pdf

Onderzoek SBI Formaat door Simone van Houten en John Snel, Insight Performa <https://www.sbiformaat.nl/sites/default/files/uploads/files/OR%20insight%20Medezeggenschapsonderzoek%20Simone%20van%20Houten.pdf>

Medezeggenschapsmonitor hoger onderwijs 2016

Jan de Jonge, Arthur Hol en Bart de Lange, Medezeggenschap in beweging, Vakmedianet 2014.

website NOV
<http://www.medezegegnchapvrijwilligers.nl/>

MZ Lab, <https://rijk.mzlab.nl/>

www.leaufort.nl
<http://www.leaufort.nl/hr-gereedschappen/hrm-hoe-motiveer-ik-medewerkers-tijdsverandering>

ITS-rapport
'Ontwikkelingen in scholing van ondernemingsraden' uit 2016 (zie www.ser.nl bij 'Publicaties')

20. Vernieuwende medezeggenschap in Hengelo

De or als regisseur van werknemersparticipatie

Interview Ineke Nijhuis

Ineke Nijhuis
Gemeente Hengelo
Procesregisseur Duurzaamheid, voorzitter
Ondernemingsraad

De ondernemingsraad (or) van de gemeente Hengelo zat op een doodlopende weg. Te weinig kandidaten voor een or-zetel, dikke pakken papier voor or-leden, weinig invloed op het beleid. Dus werd de klassieke werkwijze van medezeggenschap overboord gezet en de weg ingeslagen naar directe participatie van de werkvloer. Medewerkers praten als flexibele schil in klankbordgroepen mee over allerlei onderwerpen. Bij voldoende draagvlak volgt een beter doortimmerd advies van de or.

'Medezeggenschap is voor onze medewerkers niet langer een abstracte aangelegenheid of een vervan-mijn-bedshow. Het gaat nu concreet over wat er leeft in de organisatie en bij medewerkers. Zij beschouwen meepraten over veranderingen in de organisatie zelfs als een verplichting. De ondernemingsraad heeft daardoor aan doorzettingsmacht gewonnen. Praat je als medewerker niet mee, dan moet je achteraf niet klagen over genomen besluiten', zegt Ineke Nijhuis, voorzitter van de or Hengelo.

De or slijpt en boetseert al enige jaren aan een model van medezeggenschap waarin zoveel mogelijk medewerkers actief meedoen. In dat model beperkt de or zich tot de rol van facilitator en bewaker van het reglementaire proces van inspraak en besluitvorming. Meningsvorming over de beleidsinhoud wordt overgelaten aan een flexibele

schil van medewerkers. Zij brengen hun specialis- tische kennis in en wegen de voors en tegens van een voorstel of besluit af. Een werkwijze die vol- gens Nijhuis goed aansluit bij de nieuwe tijdgeest in het lokale bestuur, dat sinds de decentralisatie van 2015 verantwoordelijk is – en met krimpende budgetten te maken heeft – voor nieuwe taken in het sociaal domein, zoals jeugdzorg, werk en inkomen en zorg voor langdurig zieken.

STAR SYSTEEM

'Bezuinigingen en lastige keuzes over welke uit- gaven een gemeente moet schrappen, hebben ook gevolgen voor de manier van werken van mede- werkers', zegt Nijhuis. 'Dan is een traditioneel opererende or niet het geschikte vehikel, niet bij ons in ieder geval, om het gemeentelijk apparaat te laten inspelen op de nieuwe tijd. De organisatie moet dooraderd zijn met werknemersparticipatie om doelstellingen over actief burgerschap en de participatiesamenleving te realiseren. Als veran- dering de nieuwe constante is, dan zijn creativiteit en mobiliteit in de medezeggenschap de nieuwe condities.'

Enkele jaren geleden stond het voortbestaan van de or in Hengelo nog op het spel. Voor de or-verkie- zingen in 2014 waren te weinig kandidaten voor de dertien or- zetels. Kort na de verkiezingen haakten ook nog enkele leden af. 'Ze waren te druk met hun werk', aldus Nijhuis, 'maar ook teleurgesteld over

het management, dat in snel tempo bezuinigin- gen wilde doorvoeren. Voor deze bezuinigingen ontbrak ook het draagvlak onder de medewerkers. De prangende vraag was toen: heeft deze or, deze vorm van medezeggenschap, nog wel toekomst? Ik vond van niet. Het roer moest om.'

Ineke Nijhuis besloot persoonlijk 'bevlogen medewerkers' te benaderen die wilden bijdragen aan een nieuw model medezeggenschap. 'Van medewerkers hoorde ik dat zij medezeggenschap wel belangrijk vonden, maar ze wilden niet drie jaar lang vastzitten aan een star systeem. Or-leden liepen rond met dikke pakken papier, als radertjes in een bureaucratisch model. Het duurde zestien weken voordat we een advies konden afgeven. Ondertussen liep de organisatie door, maar liep de or al achter de feiten aan.'

FLEXIBELE SCHIL

Gaandeweg Nijhuis' rondgang door het gemeen- telijk apparaat ontstond het idee voor een flexibele schil van medewerkers, een poule van gemoti- veerde ambtenaren die vanwege een specifieke deskundigheid in klankbordgroepen meepraten over onderwerpen die advies- of instemmings- plichtig zijn of kunnen zijn.

Nijhuis: 'Door medewerkers al in een vroeg stadium bij een onderwerp te betrekken, creëer je betrokkenheid en draagvlak. Je voorkomt ook ver-

moeiende discussies achteraf over de vraag of een onderwerp wel of niet in het or-overleg besproken had moeten worden.'

Nijhuis besprak haar ideeën ook met filosofe Nephtis Brandsma van het bureau Wiekiesjij, dat or's ondersteunt bij het organiseren van or-verkiezingen en adviseert over medewerkersparticipatie. De klassieke or vertegenwoordigt de representatieve democratie, stelt Brandsma. Werknemers kiezen collega's in de or en ontdekken na enige tijd dat hun stem weinig impact heeft. Wanneer medezeggenschap over de hoofden van werknemers is georganiseerd, verliest een or zijn legitimatie. 'Behalve misschien voor de enkelingen die altijd wel een mening over iets hebben en daarmee de discussie sterk kleuren.'

De meerwaarde van een dialoog met medewerkers in het model van de participatieve or zit volgens Brandsma in 'het verschil tussen een oppervlakkige en een diepgewortelde mening. Medewerkers moeten de voelsprietten van de organisatie zijn. Ze moeten de juiste informatie krijgen en in een debat kunnen beargumenteren waarom ze voor of tegen een bepaald voorstel zijn. Dat kan met klankbordgroepen of andere middelen voor consultatie.'

DIGITALE KAARTENBAK

Met subsidie van het A+O fonds Gemeenten uit de pot van innovatieve projecten voor medezeggenschap ging de or van Hengelo aan de slag om het zaad voor vernieuwing te zaaien. Nijhuis: 'Het idee om met klankbordgroepen te werken sloeg aan, ook bij de WOR-bestuurder. Er melden zich twaalf medewerkers. Dat kasplantje is uitgegroeid tot circa 120 mensen op dit moment. De kwaliteiten en kennisgebieden van deelnemers aan de klankbordgroepen zijn vastgelegd in een digitale kaartenbak. Daar kan de or uit putten en de flexibele schil bijeenroepen aan dialoogtafels, in brainstormsessies of voor lunchbijeenkomsten. De or stelt geen adviezen meer op over onderwerpen waar or-leden te weinig van afweten.'

'Een ambtenaar die actief is in een flexibele schil, legitimeert ook dat hij soms tijd en aandacht investeert in zaken die deze persoon anders aan zich voorbij had laten gaan. Zijn of haar band met de organisatie wordt inniger. Bovendien is de traditionele verhouding tussen management en medezeggenschap doorbroken. Leidinggevend draaien mee in de klankbordgroepen. Hoe meer medewerkers aanhaken, des te beter doortimmerd het or-advies. Bijvoorbeeld toen het ging over de overheveling en de begeleiding van onze medewerkers voor de openbare ruimte naar het SW-bedrijf, de sociale werkvoorziening in de regio.'

KRITISCH MEELEZEN

Toen Hengelo op de begroting voor 2015-2018 meer miljoenen moest bezuinigen dan gedacht, was de cruciale vraag op welke taken geknipt moest worden. De or pakte zijn rol en vroeg de ambtelijke werkgroepen om het conceptpakket met de bezuinigingsvoorstellen. 'Dit pakket hebben we allereerst door de klankbordgroepen laten beoordelen,' zegt Nijhuis, 'dus voordat de voorstellen naar B en W en gemeenteraad gingen en voordat de or er een standpunt over had. De klankbordgroepen lazen kritisch mee om aan te geven op welke taken bezuinigd kon worden en welke wettelijke gemeentelijke taken met behoud van de bijbehorende functies slimmer te organiseren waren. Dit tegenlezen leidde tot andere fundamentele keuzes en een afgewogen aanpassing van de bezuinigingsvoorstellen. Uiteindelijk zijn er slechts drie of vier medewerkers in hun functie door geraakt.'

FORMELE SLUITSTUK

Ook gemeentesecretaris en or-overlegbestuurder Jan Eshuis, sinds medio 2014 bij Hengelo in dienst, ziet louter voordelen in het werken met een flexibele schil. 'Met het participatieve model heeft de or zichzelf opnieuw uitgevonden en op de kaart gezet. In de oude situatie werd de or door leidinggevenden als een hindermacht ervaren, in de trant van: hebben we het allemaal doorgesproken, moet het ook nog naar de or. Vaak ging het dan om

een uitgekauwd voorstel waar door de or weinig aan te beïnvloeden viel. Frustrerend. Tegenwoordig is de adviesaanvraag aan de or het formele sluitstuk van een medezeggenschapsproces dat al uitvoerig in de flexibele schil heeft plaatsgevonden. Het or-advies mag geen verrassing meer zijn.'

Door de werkvloer bij de planning en de invulling van je onderwerpen te betrekken, bespaar je bovendien veel tijd, onderstreept Eshuis. 'Dat is goed voor de slagvaardigheid en de efficiëntie van de organisatie. De or is nu ook in de positie om organisatiebreed eerder voor uniforme oplossingen te pleiten, ofwel: als we de taken op afdeling X op een bepaalde manier, waarom gebeurt het op afdeling Y dan op een andere manier? Medewerkers kijken vooral naar hun eigen werkprocessen, hun eigen afdeling. Maar ik merk dat managers het nu ook leuk vinden dat de or er breder tegenaan kijkt. Door het vooroverleg in de flexibele schil worden er per saldo betere besluiten genomen. De discussies aan de voorkant kunnen ook best stevig zijn. Kom ik er met een klankbordgroep echt niet uit, dan schuiven we de kwestie door naar de orvergadering. Ook de mensen uit de flexibele schil kunnen daar aanschuiven.'

CULTUUROMSLAG

'Afdelingshoofden begrijpen nu ook waarom voor veranderingen draagvlak in de organisatie een must is', constateert Nijhuis. 'Door meer trans-

parantie aan de voorkant is het wederzijds begrip toegenomen. Heel anders dan vroeger, toen de voorbereiding van besluiten werd overgelaten aan beleidsmensen en managers. Waarna een medewerker zich niet begrijpend afvroeg waarom nu juist zijn functie de pineut was geworden.'

Zelf schuift Eshuis bij gelegenheid ook aan in de klankbordgroepen. 'Zij zijn de barometer van de organisatie. Van medewerkers met jarenlange ervaring hoor ik uit de eerste hand wat er speelt op de werkvloer, bijvoorbeeld over de soms penibele situaties in spreekkamers tussen onze medewerkers en agressieve klanten. Dat verscherpt mijn beeld.'

Eind 2016 jaar organiseerde de or onder de 850 ambtenaren van Hengelo een meting naar de ervaringen met het model voor participatieve medezeggenschap in de praktijk. Zijn we op de goede weg? 'Reken maar', concludeert Nijhuis. 'Een meerderheid van de medewerkers geeft aan dat meepraten over de organisatie zelfs een verplichting is. Dat zegt genoeg over de cultuuromslag die gaande is. De or organiseerde ook een themabijeenkomst 'Hoe ziet jouw toekomst er uit?' Daar ging het onder meer over veranderingen in werken en functies in het publieke bestuur en de betekenis van open overleg. Een thema dat blijkbaar leeft, want maar liefst tweehonderd medewerkers woonden de bijeenkomst bij. Innovatief is ook

onze app, waarmee we medewerkers informeren met nieuwtjes of via een enquête raadplegen over bepaalde problemen.'

SLAPENDE OR

Ineke Nijhuis heeft zich soms afgevraagd wat de meerwaarde van een or nog is als de flexibele schil van medewerkers voldoende alert en scherp op de beleidsinhoud is. 'Als medezeggenschap van ons allemaal is en medewerkers die taak ook voortvarend oppakken, moet het hogere doel dan niet zijn om de or op te heffen? Maar wettelijk kan dat natuurlijk niet. De or zou wel een accorderend orgaan kunnen zijn, een slapende or die je alleen wakker schudt als het volgens de WOR niet anders kan.'

Vanwege de participatie van de flexibele schil werd voor de verkiezingen voor een nieuwe or, in juni 2017, besloten de or van dertien zetels af te slanken naar zeven. Voor deze verkiezingen waren in ieder geval net voldoende kandidaten beschikbaar: acht. Drie van de gekozen or-leden zijn nieuw.

Nijhuis: 'Iedereen heeft een drukke baan. De leden van de or nieuwe stijl moeten daarom ook vooral goed zijn als procesregisseur en organisator van relevante onderwerpen. Ze zijn de *linking pin* naar de medewerkers.'

Sporadisch krijgt gemeentesecretaris Jan Eshuis van een leidinggevende nog wel vragen als: moet dit onderwerp dan nú al op tafel van de or? Of: moet ik echt op vragen van de or reageren? Onbekend maakt soms onbemind. Maar ik antwoord dan: “Ja, dat moet. Nodig de or uit. En anders is de or wel wijs genoeg bij je aan te kloppen als je niet open bent over wat in de organisatie dient te veranderen.” Dat kwartje is bij de meeste managers wel gevallen.'

21. Kaasschaafmethode tast motivatie medewerker aan

Interview Johan Remmits
en drs. Gemma Sweeren

Johan Remmits
Raadsonderzoeker Raad voor de
Kinderbescherming
Voorzitter Groepsondernemingsraad Rijk

Drs. Gemma Sweeren
Senior adviseur online media, lid
Groepsondernemingsraad Rijk
Ministerie van Algemene Zaken

De carrousel aan bezuinigingen en organisatieveranderingen heeft de motivatie van de rijksambtenaar geen goed gedaan. 'Van goed werkgeverschap is niet altijd sprake geweest', constateert de Groepsondernemingsraad Rijk (GOR). Die heeft zijn kritiek op het 'ondoordachte rijksbeleid' al meerdere malen neergelegd bij de ambtelijke top en de politiek. De GOR pleit voor herstel van het ambtelijk vakmanschap, rust in de organisaties en een hr-functie die zich actief openstelt voor de wensen en noden van de medewerker.

'De afgelopen jaren is niet altijd sprake geweest van goed werkgeverschap. Het efficiënter inrichten van de bedrijfsvoering door kostenbesparing heeft vooral gezorgd voor schijnefficiency. Taken zijn op papier verdwenen, maar in de praktijk simpelweg bij andere functies ingeschoven. Deze kaasschaafmethode is de dienstverlening niet ten goede gekomen en heeft nadelige gevolgen voor het draagvlak en de motivatie van medewerkers. Gedwongen taken uitvoeren die niet tot jouw primaire taak behoren, verhoogt de werkdruk en zorgt voor onnodige onrust en verlies aan kennis.'

Het is een passage uit de open brief van de Groepsondernemingsraad Rijk, afgelopen voorjaar, aan toenmalig kabinetsformateur Edith Schippers. Daarin roept de GOR een nieuw kabinet op af te zien van nieuwe 'grote structuur- en

organisatiewijzigingen en bezuinigingen zonder heldere inhoudelijke keuzes’.

Eerder stuurde de GOR een brief met soortgelijke strekking aan het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO), de Tweede Kamer en (juni 2016) Richard van Zwol, de SG van het ministerie van Binnenlandse Zaken en overlegbestuurder van de GOR. De onderliggende boodschap van de centrale medezeggenschap is klip en klaar: ‘Geef prioriteit aan een goed personeelsbeleid. Het zijn de mensen die het doen. Het personeel moet niet als kostenpost worden gezien, maar als een factor die het verschil maakt’, stellen GOR-voorzitter Johan Remmits en GOR-lid Gemma Sweeren, actief in de werkgroepen ICT en Communicatie en in de GOR afgevaardigd namens de departementale or (DOR) van het ministerie van Algemene Zaken.

NADELIG VOOR PRIMAIRE TAKEN

De GOR is het centrale medezeggenschapsorgaan dat de 110.000 rijksambtenaren van alle ministeries (met uitzondering van Defensie) vertegenwoordigt in rijksbrede onderwerpen, zoals de gemeenschappelijke huisvesting van ministeries, ICT-infrastructuur en inkoop van diensten en materialen. Alle rijkszaken kortom die geen betrekking hebben op het primaire proces, zoals het voorbereiden en handhaven van wetten en regels. De GOR (28 leden) pleit sinds zijn oprichting in 2015 voor wat Remmits omschrijft

als ‘een gezonde balans tussen een doelmatige bedrijfsvoering en een vitaal en duurzaam inzetbaar ambtenarenapparaat. Daarbij staat ambtelijk vakmanschap centraal en is sprake van voldoende loopbaankansen en ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers.’

Er is echter nog een lange weg te gaan. ‘We constateren’, zegt Remmits, ‘dat door de snelle opeenvolging van bezuinigingen het vakmanschap van ambtenaren in de knel komt. Als ambtenaar moet je steeds meer registreren en data vastleggen, maar de productienorm wordt niet lager. De werkdruk neemt toe. Als daarbovenop nog ingrijpende organisatieveranderingen komen, vragen mensen zich af: wat gebeurt met mij? Dat bevordert de motivatie en de productiecapaciteit niet.’

Het probleem speelt volgens de GOR bij de politie, het gevangeniswezen, de Raad voor de Rechtspraak, de IND en ook de Belastingdienst, waar medewerkers twijfels hebben bij aangiftes, ‘maar er niets mee kunnen doen, omdat van hogerhand kennelijk de prioriteit ligt bij het binnenhalen van de echt grote sommen geld’.

Gemma Sweeren: ‘Ambtenaren zijn intrinsiek gemotiveerd om het goede te doen, om dienstbaar te zijn aan de maatschappij. Maar zodra veel tijd en energie gaat zitten in veranderingen waar ambtenaren niet om gevraagd hebben, en de burger

evenmin, leidt dit alleen maar af van de primaire taken en werkt het verstorend. Veranderingen in de organisatie moeten door ambtenaren gedragen worden. En dat is, ondanks dat de intenties van de werkgever niet altijd verkeerd zijn, nog onvoldoende het geval. Signalen hierover vangen we op van de vele bloedgroepen en onderliggende organisaties die de GOR vertegenwoordigt. Onze werkgroepen, die vanuit interdepartementale commissies worden samengesteld en over veel ervaring in het medezeggenschapswerk beschikken, houden ons met hun verslagen en actuele informatie scherp.’

Remmits: ‘In de pioniersfase was de GOR vooral reactief bezig. Inmiddels kunnen we veel beter anticiperen. We zitten dicht aan tafel om mee te praten over goede regelingen en afspraken die de departementen overstijgen. Wanneer departementale ondernemingsraden met gelijksoortige problematieken kampen, kunnen we dat in de GOR als een rijksbreed vraagstuk agenderen en eventueel behandelen als een instemmings- of adviesplichtig onderwerp. In wezen opereert de GOR in het spanningsveld tussen enerzijds de ambitie van het Rijk om de samenwerking tussen ministeries te bevorderen en anderzijds de aarzeling bij ministeries om eigen keuzes uit handen te geven en bij de GOR neer te leggen.’

ANDERE FUNCTIE

De GOR kan de taakopvatting en het functioneren van rijksambtenaren evenmin los zien van de besluiten die de politiek over de bedrijfsvoering van het Rijk neemt. ‘De politiek moet bepalen welk soort openbaar bestuur ze wil hebben en wat voor mensen daar dan voor nodig zijn’, aldus Remmits. ‘Daarom moet de GOR ook signalen aan de politiek doorgeven als daar aanleiding toe is.’

En die aanleiding is er volop, vindt de GOR, want de grenzen van efficiency in de bedrijfsvoering bij het Rijk zijn bereikt, zo niet reeds overschreden. Centralisatie en concentratie zijn ‘doorgeschoten’. De nadelen daarvan ondervinden vooral de grote uitvoeringsorganisaties van het Rijk, waar ruim 70 procent van alle rijksambtenaren werkt. Van hen wordt ook steeds meer flexibiliteit verwacht, terwijl dat in de praktijk vaak tot obstakels leidt.

Remmits: ‘Neem het beleid voor interne mobiliteit, dat zegt dat ambtenaren geregeld van functie veranderen. De richtlijn is dat je als ambtenaar drie jaar de tijd krijgt om je vak te beheersen en vijf jaar om 100 procent te presteren. Na zeven jaar wordt het tijd om na te denken over een volgende stap. Veel medewerkers zien in die richtlijn te weinig de menselijke factor verankerd. Niet dat we tegen doorstroming zijn, maar de vraag is of dat in alle situaties wel zo motiverend en ook praktisch haalbaar is. Je kunt dat niet streng of generalistisch

hanteren. Op een manager die op afstand van het beleid staat, is de richtlijn makkelijker toepasbaar dan op gekwalificeerde mensen die puur op de inhoud zitten. Soms duurt een interne opleiding wel vijf jaar. Kun je je eindelijk specialist met wat ervaring noemen, moet je je al weer voorbereiden op het doorschuiven naar een andere functie. Van een hartchirurg kun je ook moeilijk verlangen dat hij zich voortaan op knieoperaties richt.'

VLOOTSCHOUW PERSONEEL

'Mobiele inzetbaarheid moet per departement of bloedgroep worden uitgerold', zegt Gemma Sweeren. 'Dat vereist maatwerk en ondersteuning van mensen. Als je specialist bent in een bepaalde methode van onderzoek maar er is geen andere functie bij het Rijk beschikbaar, waar ga je dan heen? Dit soort dilemma's kun je vermijden wanneer de ministeries met de gesprekscyclus en een vloot-schouw van hun personeelsbestand strategisch bekijken welke functies of types medewerker op termijn nodig zijn. Je kunt als Rijk achteraf niet zeggen: "Dit is het beleid, maar dat er ambtenaren buiten de boot zouden vallen en de werkdruk zou toenemen, wisten we niet." Anticipeer als goed werkgever op functies die door digitalisering verdwijnen en zorg dat alle medewerkers, ook de hogere functieschalen die met digitalisering te maken krijgen, op tijd mobiel gemaakt worden.'

'Vooral de lagere functies, de medewerkers in de facilitaire ondersteuning', vult Remmits aan, 'hebben op de arbeidsmarkt weinig kansen, want ook daar vallen dit type functies weg. Met extra aandacht voor opleidingsbudgetten, loopbaanscans en de werk-naar-werkbegeleiding, waar met vakbonden een regeling over is afgesproken, zijn mensen te motiveren om in beweging te komen en hun talenten te ontwikkelen. En wellicht ook bereid een arbeidsplaats buiten het Rijk te aanvaarden.'

NIEUW BLOED

De GOR legt ook de kritische vinger op de 'sterke vergrijzing van het ambtenarenapparaat', die mede een gevolg is van het hervormingsbeleid van de afgelopen tien jaar. Bezuinigingen waarvan volgens de GOR de gevolgen, zoals niet-vervulde vacatures, nog steeds worden opgevangen met tijdelijke externe krachten. In 2015 gaf het ministerie van Binnenlandse Zaken veel meer geld uit aan externe inhuur dan begroot. Dat ging vooral naar samenwerkingsprojecten met andere departementen en naar ICT. De regel is dat een ministerie ongeveer 10 procent van de totale personele kosten aan externe inhuur mag uitgeven en anders moet uitleggen waarom het méér is geworden. Bij al deze projecten om de samenwerking te bevorderen, kwam in 2016 de externe inhuur veel hoger uit, op 31 procent: 150,3 miljoen euro.

De GOR heeft medio 2017 over de inhuur vragen gesteld aan de overlegbestuurder. Externe inhuur kan tijdelijk voor het zittende personeel verlichting betekenen. Dat begrijpt de GOR ook wel. Maar de GOR ziet tegelijk dat 'ondoordachte taakstellingen' leiden tot kennisverlies, dat even later weer moeizaam opgebouwd moet worden, of tot dure inhuur van externen. 'Als inhuur een structureel karakter krijgt, is er kennelijk eerder in het personeelsbeleid geen rekening mee gehouden dat door bezuinigingen en vertrek van ambtenaren gaten in de bedrijfsvoering gingen vallen.'

Een duurzame inzet van rijksambtenaren moet volgens de GOR hand in hand gaan met een goed seniorenbeleid en vertrekregelingen, waardoor nieuw bloed kan binnenstromen. De mobiliteit bij het Rijk is al jaren laag. Van alle rijksmedewerkers had in 2015 27,6 procent al langer dan tien jaar dezelfde functie. De GOR ziet dat het moeilijk is om jonge medewerkers voor het Rijk te behouden, omdat doorgroeimogelijkheden vaak ontbreken.

PASSIE KWIJTRAKEN

Johan Remmits: 'Het ambtenarenapparaat bij het Rijk moet een betere afspiegeling van de maatschappij worden. We moeten ruimte bieden aan de jongere generatie zonder ruimte weg te nemen bij de oudere generatie. Jonge mensen met nog weinig levenservaring maar met goede kwalificaties en een creatieve visie op het vak, moet

je koppelen aan de oudere ambtenaar bij wie de productie afkalft. Hij moet in de positie komen dat hij zijn ervaring en expertise aan de nieuwe, jongere collega kan doorgeven. Ons devies: onderzoek of we bij de rijksoverheid de meester-gelzilverhouding kunnen invoeren, vergelijkbaar met wat bedrijven doen. Daarmee kunnen we een kwaliteitsverbetering behalen. Je moet voorkomen dat jongere, onervaren medewerkers die complexe vraagstukken nog niet in een bepaalde context kunnen plaatsen, de passie voor het vak kwijtraken.'

Coaching van jongeren door ouderen kost tijd. Is die er wel? Niet of nauwelijks, zegt Remmits. 'Heel veel werktijd van ambtenaren bij veel inspectie- en onderzoeksdiensten gaat op aan de registratie van allerlei gegevens, wat ten koste gaat van de professionele kwaliteit. Ik zie het ook in mijn eigen vak als onderzoeker bij de Raad voor de Kinderbescherming. Aldoor maar registreren gaat ten koste van de tijd die je aan cliënten wilt besteden. Bureaucratie demotiveert ook de jonge medewerkers die een inhoudelijk uitdagende klus ambiëren. Het leidt maar al te vaak tot vervroegd vertrek bij de rijksoverheid.'

Gemma Sweeren: 'Klopt, het blijft lastig om jongeren aan te trekken. Ik zie vooral dat medewerkers, maar ook potentiële medewerkers, kijken naar hun kansen om door te groeien. Je moet

motiveren, niet verplichten. Als er bovendien een tekort is aan mensen in het werkveld waar je verantwoordelijk voor bent, is dat ook demotiverend. Voor ICT-projecten kijkt de GOR mee of in rijksbrede ontwikkelingen de belangen van alle rijksambtenaren ook behartigd worden. Bij ICT op departementaal niveau buigt de DOR zich over het betreffende vraagstuk.'

'Op het gebied van ICT moet ook inzichtelijk zijn welke projecten of digitale problemen er zoal bij de departementen spelen. Door de kennis en ervaring hierover bij elkaar te brengen, kun je de interne mobiliteit van ICT'ers bevorderen. Dat is waar de ICT-werkgroep van de GOR op hamert. Wanneer een ICT'er bij een bepaald ministerie geen zicht heeft op zijn doorgroeimogelijkheden, niet weet wat er op zijn vakgebied bij andere rijksdiensten speelt of staat te gebeuren, wordt het lastig hem voor de overheid te behouden. En vooral wanneer het bedrijfsleven deze ICT'er gouden bergen belooft.'

WERVING EN SELECTIE TOOLING

De rijksoverheid verwacht in de toekomst vacatures sneller te kunnen opvullen met de zogeheten Werving en Selectie Tooling, een rijksbreed digitaal instrument, dat Europees is aanbesteed. De tooling moet zorgen voor meer inzicht in de effectiviteit van rijksbrede wervingscampagnes, het verzamelen van managementinformatie,

hergebruik van sollicitatiegegevens en transparantie op de interne arbeidsmarkt. Voor sollicitanten wordt het solliciteren binnen het Rijk eenduidig. De GOR heeft ingestemd met de tooling.

Vijf shared service organisaties met nu nog elk een eigen systeem voor werving en selectie gaan met de tooling werken: Defensie, Belastingdienst, Rijkswaterstaat, Dienst Justitiële Inrichtingen en EC O&P/P-Direkt.

'Omdat veel informatie-uitwisseling zal plaatsvinden, wordt een betere en snellere matching van kandidaten voor vacatures verwacht, meer dynamiek in de mobiliteit van rijksambtenaren en hopelijk ook meer instroom van jongere medewerkers', zegt Sweeren.

Ook het 'Charter Diversiteit', dat door alle ministeries is ondertekend, moet bijdragen aan een betere uitstraling van de rijksoverheid als aantrekkelijke werkgever. Met het Charter verbinden de ministeries zich aan het bevorderen van diversiteitsbeleid op de werkvloer. Sweeren: 'Dit betekent in de praktijk gelijke behandeling en het bevorderen van de instroom en doorstroom van werknemers, ongeacht arbeidsbeperking, leeftijd, sekse, etnische of religieuze achtergrond. Een hele uitdaging, die niet alleen een cultuuromslag vergt, maar ook fysieke aanpassingen. Denk aan gebouwen die beter toegankelijker worden voor

rolstoelen en aparte kamers voor mensen met een autismestoornis.'

Bij diversiteitsbeleid moet volgens Sweeren het uitgangspunt zijn: ga als rijksoverheid niet op zoek naar het schaap met de vijf poten. Zoek de mensen die je echt nodig hebt, of ze nu een arbeidsbeperking hebben of niet. Om meer diversiteit te realiseren, kunnen departementen elkaar ook ondersteunen door informatie over vacatures uit te wisselen.'

HERINRICHTING HR

GOR-voorzitter Johan Remmits pleit voor een betere ondersteuning bij de loopbaanmogelijkheden van de rijksambtenaar door personeelszaken, ofwel de human resources (hr)-afdelingen bij de ministeries. 'Dat hebben we overlegbestuurder Van Zwol in onze brief ook meegegeven. Als van mensen verwacht wordt dat ze meer sturen op hun ontwikkeling, mogen ze ook rekenen op een betrokken ondersteuning door een personeelsadviseur. Dat ontbreekt nu. Ook op hr is bezuinigd waardoor het volledig op afstand van de medewerker is komen te staan. Hr is er vooral voor het management.'

Medewerkers registreren gegevens die met hun functie of arbeidsvoorwaarden te maken hebben, zoals vakantiedagen, in het hr- en salarisverwerkingsstelsel P-Direkt, dat zogenaamd compact

en innovatief is en waarmee de rijksdienst zich wil profileren. Remmits: 'Maar hoe spreek je elkaar aan op elkaars functioneren als er binnen jouw afdeling door de invoering van zelfsturende teams geen leidinggevende meer is? Waar kun je in vertrouwen je ei kwijt? De GOR wil een diepgaande herinrichting van de hr-functie.'

Sweeren: 'Hr is een containerbegrip waar veel thema's onder vallen, van woon-werkverkeer tot arbeidsomstandigheden, verzuim, opleiding en loopbaan. Op het moment dat over een van deze onderwerpen een rijksbreed besluit over ligt, is belangrijk hoe dat specifiek per organisatie wordt uitgewerkt en een aandachtspunt voor de departementale or. De bestuurder heeft per slot van rekening de verplichting tot goed werkgeverschap en de or moet hem daarop beoordelen. Als je van je mensen verlangt dat ze flexibel zijn en geen van-negen-tot-vijfmentaliteit hebben, moet je ook niet raar doen als een werknemer op vrijdagmiddag wat eerder naar huis gaat als privé-omstandigheden daarom vragen. De flexibiliteit moet wel van twee kanten komen.'

'De rijksambtenaar', zegt Remmits, 'moet weer als een professional worden aangestuurd. Door oneigenlijke taken bij hem weg te nemen, kan hij volledig de focus richten op zijn vak.'

22. 'Personeelszorg om ambtenaar mobiel te maken voor loopbaanstappen'

Interview Marco Ouwehand MBA

Marco Ouwehand MBA
Bestuurder en cao-onderhandelaar FNV
Overheid
Voorzitter A+O fonds Rijk

Rijksambtenaren hebben voor een hogere arbeidstevredenheid meer beslisruimte nodig over hun werkinhoud en hoe ze die organiseren. Ruimte voor eigen creativiteit ontbreekt vaak. Zoals ze ook gebaat zijn bij een aanspreekpunt voor personeelszorg, een onafhankelijke vraagbaak met wie ze vrijuit kunnen praten over vervolgstappen in hun loopbaan. ‘Wat niet motiveert is een leidinggevende die zich hoofdzakelijk bekommert om zijn eigen taken en productiecijfers’, zegt Marco Ouwehand, FNV-onderhandelaar bij het Rijk en voorzitter van het A+O fonds Rijk.

‘Ambtenaren werken steeds meer in projecten. Maar wanneer je tijdelijk iets anders hebt gedaan, blijkt het vaak moeilijk terug te keren in je oude functie. Dat motiveert niet om flexibel te zijn. De top van het Rijk propageert bij monde van minister Blok voor Wonen en Rijksdienst wel dat flexibiliteit en duurzame inzetbaarheid belangrijk zijn, maar als puntje bij paaltje komt stellen departementen zich nog te veel op als koninkrijkes. De verschillen tussen ministeries en diensten in cultuur zijn groot en ik zie niet dat men zoveel van elkaar leert’, constateert Marco Ouwehand. We spreken hem in augustus 2017 wanneer er nog steeds, behalve een akkoord over het werknar-werk-beleid, geen nieuwe cao voor het Rijk is en ambtenaren sinds 2010 op de nullijn zitten. ‘Een open deur als ik zeg dat ook dat allesbehalve motiverend werkt.’

Dat mobiliteit en duurzame inzetbaarheid binnen de rijksoverheid de mantra's van de laatste jaren zijn, zegt Ouwehand alleszins te begrijpen en ook te willen ondersteunen. Zowel de interne als de externe mobiliteit van ambtenaren bij de rijksoverheid is laag, terwijl de gemiddelde leeftijd met rond de 49 jaar aan de hoge kant is. Meer doorstroming om zittend personeel gemotiveerd te houden en instroom van nieuw personeel zijn gewenst.

‘Maar de praktijk is weerbarstig’, aldus Ouwehand. ‘De zogenoemde compacte rijksdienst, die op het gebied van mobiliteit echt stappen zet, is nog ver weg. Wat dat betreft zit het Rijk behoorlijk op slot. Als het doel is om personeel te motiveren en meer in beweging te krijgen, dan helpt het niet dat alles opgesloten zit in aparte budgetten per afdeling of dienst. Een leidinggevende heeft een budget toegewezen gekregen voor het aantal fte's waarmee het werk gedaan moet worden. Daar houdt hij graag aan vast, maar het belemmert medewerkers ook in hun mobiliteit. De leidinggevende heeft vooral de focus op het halen van de productie, want daar wordt hij op afgerekend. Daarnaast wordt van hem verwacht dat hij meedenkt over de ontwikkeling en mobiliteit van zijn medewerkers. In alle drukte wil dat meedenken er vaak niet van komen, en daar wordt hij weer niet op afgerekend.’

JUISTE VRAGEN STELLEN

Mobiliteit is een begrip dat in de oren van rijksambtenaren ook veelal een negatieve lading heeft, signaleert Ouwehand. ‘Bij mobiliteit wordt al snel de link gelegd met overtolligheid, met reorganisaties. Daarmee is het Rijk de afgelopen jaren niet zuinig geweest. Onvrijwillige mobiliteit is vaker aan de orde geweest dan vrijwillige, en slecht nieuws gaat nu eenmaal sneller dan goed nieuws. Mensen houden bovendien graag vast aan oude patronen. Een individueel keuzebudget is een mooi instrument, maar iemand moet voor zichzelf ook een goede reden vinden om flexibeler te worden, een opleiding te beginnen, een verandering te accepteren.’

Nudging, zegt Ouwehand, heet de methode waarbij je mensen een duwtje in de goede richting geeft door het gewenste gedrag aantrekkelijker te maken. ‘Het stellen van de juiste vraag is dan een van de beste wapens om iemand te beïnvloeden en te motiveren. Wat vindt de ander belangrijk? Wat drijft diegene? Kan ik daarop aansluiten? Door de juiste vragen te stellen, bevordert je intrinsiek gemotiveerd gedrag en overtuigt iemand uiteindelijk ook zichzelf. Mensen die het van nature al in zich hebben om na vijf, zes jaar weer iets anders te willen, redden zich wel. Maar neem nu de functies op mbo-niveau, waarvan de rijksoverheid voorspelt dat veel werk op dat niveau door digitalisering zal verdwijnen. Dat zijn de functies met de directe

aansturing van bovenaf: zo moet je het werk doen, doe maar precies wat ik zeg. Werkoverleg is vaak ook eerder een briefing van boodschappen dan overleg. Als je, even plat gezegd, medewerkers zo opvoedt en de boodschap steevast is dat ze binnen hun keurslijf blijven en een x-aantal dossiers moeten verwerken, dan moet je hen niet verwijten dat ze niet nadenken over hun verdere loopbaan. Zij zijn immers ook onderdeel van die cultuur.'

DINGEN UITPROBEREN

Ouwehand vervolgt: 'De situatie is nu bijvoorbeeld dat voor een deel de ICT al wordt aangeschaft, maar tegelijk wordt tegen een categorie medewerkers gezegd: "We hebben je nu wel nog hard nodig om het werk af te krijgen!" Dit kortetermijndenken bevat in feite een dubbele boodschap. "Ik verwacht dat je mobiel bent omdat het werk verdwijnt, maar in je huidige functie ben je nog onmisbaar." Dus wordt er niets actiefs gedaan voor de medewerker die pakweg al vijftien jaar hetzelfde werk doet maar wellicht met een opleiding zou kunnen doorstromen naar een hbo-functie.'

Nudging is gewoon een kwestie van veel dingen uitproberen en kijken wat wel en niet werkt, stelt Ouwehand. 'Op dit vlak kan de overheid veel actiever zijn en beter anticiperen om iemand ook naar een andere functie te begeleiden. Probeer medewerkers in het dagelijkse werk ruimte en vertrouwen te geven, zodat ze zelf met nieuwe

initiatieven komen. Er zijn ook helemaal niet zo veel mensen die op mbo-niveau bij het Rijk binnenkomen en per se altijd maar hetzelfde taakje willen doen.'

'Het is makkelijk om als Rijk te zeggen: het is goed om mobiel te zijn. Natuurlijk, het is ook goed om biologisch vlees te kopen of je afval gescheiden in te zamelen. De vraag is: laat je alleen het organisatiebelang prevaleren of geef je medewerkers ook concrete handvatten om mobiel te zijn en stappen te zetten? Kleine stappen het liefst. Dat sluit beter aan op wat medewerkers al weten en kunnen verhapstukken, want veranderen is soms een kwestie van lange adem. Wanneer een organisatie in aparte eenheden en starre functies blijft ingericht, is er op de werkvloer ook geen experimenteer-ruimte voor functieruil, voor een andere manier van werken, die ook de werkdruk kan verlichten.'

NALATIG IN ZORGPLICHT

Ouwehand noemt als actueel voorbeeld de werkdruk in justitiële inrichtingen. 'Die is extreem hoog en bedreigt de veiligheid van zowel medewerkers als gedetineerden. Hier is de werkgever nalatig in zijn wettelijke taak om te zorgen voor veilige en gezonde werkomstandigheden. Kan ik het, om een simpele suggestie mee te geven, slimmer organiseren door een gevangenisbewaarder meer afwisseling te bieden en één dag per week in het vervoer van gedetineerden te laten werken?'

Als zijn functie als bewaarder door bezuinigingen wordt opgeheven, heeft hij in ieder geval ervaring in he vervoer opgedaan. Naar die werkdruk in gevangenissen is FNV Overheid ook een onderzoek gestart. De agressie van gedetineerden lijkt toe te nemen, waardoor ook het regime wat repressiever wordt. Maar gevangenisbewaarders willen ook graag dat gedetineerden socialiseren. Dat vraagt om interactie, als bewaarder wil je de gedetineerde recht in de ogen kunnen kijken. Dat is niet makkelijk. Het is een vaardigheid die je in de loop der jaren moet leren. We praten dan over kwaliteitseisen en hoeveel bewaarders je hiervoor nodig hebt. Maar wat zien we? Gebeurt er opeens een incident, dan roept de Tweede Kamer dat extra bewaarders aangenomen moeten worden. Maar de volgende keer roepen bewindsman of Kamer weer dat er te veel bewaarders zijn en er in de bedrijfsvoering gesneden moet worden. Het is ook niet makkelijk om een motiverende organisatie te ontwikkelen als je de politiek als baas hebt.'

FUNCTIONARIS PERSONEELSZORG

Omdat medewerkers vanuit de organisatie de persoonlijke begeleiding op het gebied van opleiding, persoonlijke ontwikkeling en cao-gerelateerde kwesties missen, moet er volgens FNV Overheid 'een vorm van personeelszorg' komen in de hoedanigheid van een onafhankelijk persoon naast hrm bij wie medewerkers met loopbaanvragen terecht kunnen.

Ouwehand: 'Van medewerkers bij het Rijk hoor ik dat ze voor vragen omtrent hun functie een loket missen sinds personeelszaken in hrm is opgegaan. Hrm is al jaren een adviesfunctie voor het management. Vragen over carrièremogelijkheden of arbeidsvoorwaarden moeten tegenwoordig door de direct leidinggevende worden beantwoord. Dat is voor veel ambtenaren een precair punt. Voorbeeld: een medewerker vertelt zijn leidinggevende dat hij zijn werk niet meer zo uitdagend vindt. Hij wil wat anders, een vervolgstap maken, een schaal hoger in salaris wellicht. Is de leidinggevende dan nog wel bereid in de ontwikkeling van deze medewerker investeren? Staat die medewerker nog wel vooraan als er opleidingen te vergeven zijn of wordt hij min of meer afgeschreven?'

Meldt een vakbonds lid zich bij de afdeling juridische zaken van FNV Overheid, dan is volgens Ouwehand meestal de reden een wisseling van de wacht in leidinggevende.

'In een team van pakweg 25 man zijn er altijd vier of vijf die een minder goede relatie met hun leidinggevende hebben. Dat is heel natuurlijk. Wanneer die relatie onder druk staat, kan dat ook de mobiliteit belemmeren. Want in hoeverre is de leidinggevende bereid actief mee te werken aan een nieuwe carrièrestap van de medewerker met wie hij wat moeite heeft? Gevolg is dat mensen

stil blijven staan en kansen binnen de huidige organisatie mislopen.'

Via het A+O fonds Rijk kunnen medewerkers ook een loopbaanscan maken. Daar is volgens Ouwehand ook veel interesse voor. 'Maar los daar- van pleit ik voor een *bypass* van hrm, voor een onafhankelijk functionaris die voor medewerkers fungeert als veilige en betrouwbare vraagbaak, die doorzettingsmacht heeft en een leidinggevende ook aan afspraken kan houden. We hebben het onderwerp op de agenda van het cao-overleg gezet en zien hierin ook een inbreng van de medezegenschap weggelegd.'

VAN MENS TOT MENS

Als de organisatie gaat voor het medewerkersbelang, is de stelling van Ouwehand, dan dien je op lange termijn ook het organisatiebelang.

'Laat je het medewerkersbelang versloffen omdat je als leidinggevende druk bent met het halen van je productie, dan is zo'n medewerker binnen twee jaar verzuurd. Vooral medewerkers in mbo-functies missen de vaardigheden om hun weg te vinden in een grote rijksorganisatie. "Waar kan ik mijn vinger opsteken als ik wat anders wil?" Zij hebben een kruiwagen nodig.'

Dus waarom niet in een gebouw waar drie rijks- diensten zijn gevestigd ruimte maken voor een

medewerker personeelszorg met statuur die direct aanspreekbaar is, stelt Ouwehand voor. 'Iemand met wie je van mens tot mens kunt praten. En dat die functionaris na drie maanden in de kantine bij je aanschuift en vraagt: "Hoe is het nou met jou? Ik moest bij die vacature laatst aan jou denken." Of dat deze personeelszorgmedewerker tegen de leidinggevende zegt: "Waarom is voor die functie iemand van 33 jaar van buiten aangenomen, terwijl ik een goede medewerker van 45 vanuit de eigen organisatie heb aangedragen?!" Dan gaat het dus over cultuur en inrichting van de organisatie.'

Hrm moet er zijn om de leidinggevende te helpen en kritisch op de leidinggevende te reflecteren, ook als het gaat om uitleg van de cao. Want ook dat is een heikel punt, hoort Ouwehand van zijn leden. 'Je moet als medewerker bij het Rijk best dapper zijn om naar je leidinggevende te stappen met de vraag of een bepaalde cao-regeling ook voor jou geldt. "Nee joh", is dan vaak het antwoord, "wij hebben hier een eigen regeling." Wordt er glashard ontkend dat iets al in de cao geregeld is.'

CREATIEVE OPLOSSINGEN

Om met personeelszorg ervaring op te doen, heeft het A+O fonds Rijk bij het ministerie van Economische Zaken een pilot opgezet. 'Het gaat om een infopunt', legt Ouwehand uit, 'waar medewerkers terecht kunnen met vragen over

hun functie, opleiding, stappen in hun loopbaan. Een loket waar het draait om de menselijke maat en vertrouwelijkheid. In de toekomst willen we als fonds ook op zoek naar proeftuinen waar we medewerkers leren hoe zij dingen anders kunnen organiseren. In plaats van zaken dwingend op te leggen of op voorhand te kiezen voor een reorganisatie die banen kost, kun je hen ook de ruimte geven zelf met creatieve oplossingen te komen. Werkprocessen kun je ook efficiënter organiseren door mensen aan te spreken op hun inhoudelijke motivatie en ze meer tools voor eigen sturing te geven. Goede voorbeelden om medewerkers ook op hogere leeftijd inzetbaar te houden, werken ook veel beter dan een maatregel als demotie.'

Ouwehand refereert aan het voorstel van minister Blok om in een nieuwe cao voor het Rijk afspraken te maken over demotie. Bij langdurig onvoldoende functioneren op het eigen niveau, moet een medewerker in een lagere schaal geplaatst worden met het daarbij behorende salaris. Verworvenheden als seniorendagen of extra vakantiedagen passen volgens de minister ook niet meer in deze tijd.

'Demotie is een onzinnige suggestie, die veel weg heeft van symboolpolitiek en waar je met ons heel snel ruzie over kunt krijgen', reageert Ouwehand. 'Daar zit ook versluierd de boodschap in dat de medewerker van 55 mogelijk remmend werkt op de productie. Als iemand merkt dat zijn kracht af-

neemt, kan hij ook solliciteren naar een functie in een lagere schaal. Vrijwillig. Negatieve maatregelen als demotie werken demotiverend. De top van de bestuursdienst bij het Rijk moet van Blok ook om de zeven jaar iets anders doen. Maar daarvoor is geregeld dat het oude salaris gehandhaafd blijft.'

'Ik kan me ook niet voorstellen dat er binnen de rijksoverheid een immens probleem van slecht functionerende ambtenaren bestaat. En ook hier is de vraag: als iemand niet naar behoren presteert, heeft zijn leidinggevende dan wel goed gefunctioneerd om hem te corrigeren? Heeft de leidinggevende geleerd om een moeilijk gesprek met een medewerker te voeren? Bij een adequate toepassing van het functionerings- en beoordelingssysteem is het niet mogelijk dat mensen langdurig onvoldoende functioneren.'

MINDER FLEXWERKERS

Ouwehand is ook kritisch over Bloks voorneemen om met de inhuur van tijdelijke krachten de flexibiliteit van rijksdiensten te verhogen. 'De Roemer-norm uit 2010, die zegt dat maximaal 10 procent van de personeelskosten aan interim-managers mag worden uitgegeven, is al royaal. Inmiddels weten we dat op enkele departementen deze norm fors is overschreden. Hoe dat te rijmen is met een overheid die haar medewerkers wil motiveren en door mobiliteit beter inzetbaar wil maken, ontgaat mij volledig. Als je als Rijk kritische en bevlo-

gen medewerkers wil, moet je zeer terughoudend zijn met de inhuur van flexwerkers. Die zeggen alleen wat jij wilt, anders worden ze een volgende keer niet meer ingehuurd. Ik snap best dat een organisatie voor onverwachte zaken komt te staan, zoals bij de IND, waar fluctuaties in medewerkers samenhangen met sterk wisselende aantallen asielzoekers. Maar het werk van een Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is relatief goed te voorspellen. Toch werken daar veel flexkrachten. Dat slaat nergens op. “Flexkrachten inzetten voor structureel werk, is niet in de geest van de wet”, heeft minister Asscher hier zelf over gezegd.’

ARBEIDSMARKTBELEID

In de van-werk-naar-werkbegeleiding van ambtenaren zou het Rijk ook actiever kunnen kijken naar herplaatsing bij andere ofwel lokale overheden, stelt Ouwehand. Wat dat betreft valt er het nodige te leren van een initiatief in de regio Eindhoven-Helmond (Brainport Eindhoven), waar gemeenten met bedrijven en vakbonden samenwerken in een Werkplaats Arbeidsmarktbeleid. Doel is om werkzoekenden te bemiddelen naar een baan in het sociale domein of bij bedrijven in de bouw, de zorg en de logistiek.

‘Ik zie zeker mogelijkheden om ook buiten de Randstad vacatures voor de overheid te vervullen,’ zegt Ouwehand. ‘Die behoefte is er ook bij medewerkers. De medewerker bij een belastingkantoor in Enschede die overtollig wordt, is er meer bij gebaat om in Twente iets te vinden dan in Apeldoorn, dat een grotere reisafstand heeft en hem minder mobiel maakt.’

‘Toen de decentralisatie van taken van het Rijk naar gemeenten werd ingezet, heb ik vreemd genoeg geen initiatief gezien om rijksambtenaren met kennis van het sociale domein naar gemeenten te laten doorstromen. Bij het Rijk zie ik wel een sterke neiging om de arbeidsplaatsen, zeker als ze wat interessanter zijn, te centraliseren op de as Den Haag-Utrecht. Daar moet je mee uitkijken. Sla de provincies niet over. Dus zou het zeker goed zijn als rijksoverheid en gemeenten samen nagaan wat ze voor elkaar kunnen betekenen in de afstemming van hun vacaturebeleid en het vervullen van functies door werken op afstand, zoals ruimere mogelijkheden voor thuiswerken.’

23. De motiverende overheid in de regio

Ervaringen van de werkplaats arbeidsmarkt-
beleid in Metropoolregio Eindhoven

Prof. dr. Marc van der Meer
Tilburg University/Reflect; CAOP
Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt

Mr. Paul van Leeuwen¹
Procesmanager arbeidsmarkt bij de
Metropoolregio Eindhoven.

Kan de overheid als motiverende partij in de regio oplossingen vinden voor werkzekerheid op de arbeidsmarkt? Welke partijen moeten daarbij worden betrokken? We schetsen enkele recente ervaringen uit de Metropoolregio Eindhoven (MRE), waar traditioneel twee werkwijzen op elkaar worden betrokken: de overheid in een deductieve rol die zorg draagt voor een goede probleemstelling, en de overheid die op inductieve wijze partijen uitnodigt knelpunten op te lossen.

1. INLEIDING

In de beleidsliteratuur worden doorgaans verschillende strategieën van interactie tussen openbaar bestuur en maatschappelijk middenveld onderscheiden: er kan sprake zijn van kortetermijnonderhandelingen of een meer langetermijnoriëntatie, waarbij zich diverse vormen van herverdelend bestuur en probleemoplossing voordoen. In Nederland maken regering en sociale partners op landelijk niveau regelmatig afspraken over de aard en richting van sociaaleconomisch beleid. Politieke partijen delen daarmee een deel van de publieke ruimte met maatschappelijke organisaties en geven hen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van beleid. De kracht van het georganiseerde overleg is dat overheden en sociale partners op basis van langdurig opgebouwd vertrouwen, afspraken over een bredere en meer langetermijnbeleidsagenda mogelijk maken. Kennis en expertise van middenveldorganisaties

¹ Met dank aan Anton Hemerijck en Jean-Paul Kroese voor hun bijdrage aan enkele ideeën voor dit artikel. De voorbeelden in de tekst zijn ontleend aan het verslag van de werkplaats arbeidsmarktbeleid van 2016-2017, die onder verantwoordelijkheid valt van de wethouders Jos Bree en Staf Depla.

worden ingezet bij beleidsvorming en uitvoering. Het begrip 'gedeelde politieke ruimte' (*shared public space*) van de Britse politieke socioloog Colin Crouch (1993) verwijst naar de wederkerigheid en de nabijheid van belangenvertegenwoordiging en overheidsbeleid. Als maatschappelijke organisaties structureel in de beleidsvoorbereiding en uitvoering worden betrokken, worden ze 'staatsdragende' krachten. Dit doet overigens niets af aan het politieke primaat dat de regering regeert en het parlement controleert. Hiertegenover staan kritische geluiden over de stroperigheid van sociaaleconomisch overleg door georganiseerde hindermacht, waarbij de sociale partners als insiders in het beleidsbestel ten opzichte van andere maatschappelijke belangen (Zie Van der Meer en Hemerijck, 2016).

Hoe werkt dit model op regionaal niveau? De landelijke overheid heeft de laatste periode op allerlei terreinen de bakens verzet en steeds vaker partijen in de regio aangesproken. Vooral in de sociale zekerheid is sprake van een sterke decentralisatie van besluitvorming van landelijk naar gemeentelijk niveau (Participatiewet). Ook voor vraagstukken op het terrein van het Techniepact en Zorgpact worden regionale oplossingen gezocht. En in het onderwijs is uiteraard sprake van een decentrale werkwijze.

De vormgeving van een lokaal afwegingsproces onder condities van strategische onzekerheid heeft belangrijke ontwerp vragen: wie mag met elkaar spreken en over welke thema's? In de literatuur over regionale afstemming binnen 'multiple helix'-verband onderscheidt Etkowitz (2008) de volgende criteria: er moet sprake zijn van samenwerking van kennisinstellingen, van een gedeeld urgentiebesef, en een ondersteuningsstructuur of ontwikkelingsbureau moet beleid voorbereiden.

De metropoolregio Eindhoven

De regio Eindhoven-Helmond bestaat uit de 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant, die ongeveer 750.000 inwoners tellen. Deze Brainport Regio Eindhoven is bekend vanwege het hechte netwerk van onderzoeks- en kennisinstellingen, kennisintensieve bedrijven en hoogwaardige maakindustrie, en werd in 2011 uitgeroepen tot de slimste regio van de wereld. Samenwerking en samenwerkingsbereidheid zijn diep verankerd in de geschiedenis, die overigens ook heel vaak werd gekenmerkt door economische schaarste en gemeenschapszin (Van Leeuwen en Kroese, 2011). Dat blijkt wel uit de oprichting van de Coöperatieve Boerenleenbank eind 19^e eeuw in Eindhoven. Nog steeds laten de inwoners van deze regio zich voorstaan op de traditie en cultuur van samenwerking. Hier overlegt men eerst en gaat dan pas onderhandelen. In de Randstad is het vaak precies andersom.

Crisis als begin van samenwerking

De samenwerking die we vandaag kennen als triple helix of multiple helix heeft diepe historische wortels: het Rijnlands model, dat sterk is geïnspireerd op de samenwerking tussen bedrijven, vakbonden en overheden in Nordrhein-Westfalen. Toen rond 1990 de industrie in een diepe crisis geraakte door de verliezen bij Philips en het faillissement van DAF, werd duidelijk dat een economische crisis geen incident is, maar een constante. Er is een bewustzijn nodig waarbij aanpassingsprocessen vanwege het voortdurend bijstellen van de koers van belang zijn. Wat partijen toen verbond, waren een aantal uitgangspunten gericht op behoud van welvaart in de regio. Sindsdien zijn die uitgangspunten nauwelijks veranderd:

- Het economisch proces staat voorop. Bedrijfsleven is de leverancier van werk en welvaart. Zij zijn *in the lead* en bepalen de richting, mede in het licht van nieuwe technologische mogelijkheden. De anderen moeten volgen.
- Iedereen aan het werk. Het individu staat centraal. Burgers dienen via arbeid in hun eigen levensonderhoud te voorzien.
- Dit perspectief overstijgt institutionele belangen en vertaalt zich in het bundelen van kennis, informatie én middelen in regionale programma's gericht op het investeren in talent. Dat startte met het Stimulus-programma, toen circa fl. 100 miljoen in extra scholing van mensen

werd gestoken, deels Europese middelen. Kennis per kilo was toen het motto. Een massieve investering in alle burgers, wel met een voorkeur voor de industrie.

Het Brainport-ontwikkelingsprogramma is daar een modern gevolg van. Denk bijvoorbeeld aan Brainport Industries, waarbij circa honderd middelgrote hightechbedrijven zijn aangesloten. Hierin concentreren zich industrieën als semicon, medical systems, photonics en printing. Hun arbeidsmarktbeleid wordt bepaald door een dynamiek van *low volume-high complexity*: de technologische ontwikkeling leidt tot complexe producten, die in zeer kleine series (vaak maar één stuk) gemaakt moeten worden. Ook in de toekomst verwachten opdrachtgevers dat bedrijven steeds meer met hen meedenken en technologiepartners worden. De wereldmarkt is bovendien sterk cyclisch van aard, met hoge pieken en diepe dalen. Bedrijven worden daarom tot maximale wendbaarheid en flexibiliteit gedwongen. Ze kunnen niet anders. Dat stelt eisen aan vakmensen, zeker gezien de vergrijzing op de arbeidsmarkt. Daarom werken werkgevers samen in opleidingsprogramma's onder de noemer van het Brainport Industries College (BIC). Er is een Teclab-topopleiding op het ROC Summa en bedrijven kruipen fysiek bij elkaar op de Brainport Industrial Campus, die moet werken als 'magneet voor jonge mensen, achter oude gevels zitten vaak mooie bedrijven'.

De werkplaats arbeidsmarktbeleid

De afgelopen periode hebben wethouders van de gemeenten in de arbeidsmarktregio's Eindhoven en Helmond in een gezamenlijke werkplaats met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en onderwijs de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt verkend.² Binnen de werkplaats gaat het om de integratie van economische zaken met het sociale domein, ten aanzien van zowel de onderkant als de bovenkant van de arbeidsmarkt. Het doel is in stappen te komen van analyse naar een doe-agenda voor de komende tien jaar. Waar móet de overheid op inzetten, waar kán de overheid op inzetten?

Deze agendavorming vindt plaats in een periode van sterke verandering van het economische klimaat in de regio Zuidoost-Brabant. Was er mid-

den 2016 nog sprake van de naweeën van de economische crisis, nu trekt de economie flink aan. Tegelijkertijd is het werkloosheidsvraagstuk nog niet opgelost, er is zelfs sprake van een grote mismatch op de arbeidsmarkt, met zo'n 90.000 werkzoekenden en misschien wel 50.000 vacatures op de schaal van Brabant.³ De werkgelegenheid groeit met name in de bouw, de logistiek, de groothandel, de horeca en detailhandel. Kennelijk past het aanbod niet goed bij de vraag. Om welke interventies vraagt dat? In deze tekst bespreken we enkele ontwikkelingen in de logistiek, de zorg en de arbeidsbemiddeling. Ook laten we de vakbonden en de sociale werkbedrijven aan het woord. In het schema hieronder staan tien voorstellen die in de besprekingen aan de orde zijn geweest.

² Daarnaast zijn er werkplaatsen voor economische strategie, werklocaties, wonen, mobiliteit en innovatie en ruimtelijke strategie.

³ Zie SER Brabant, *Hoogzomer in de Brabantse economie*, 17 juli 2017.

2. DE ONTWIKKELING VAN EEN VERSNELLINGSAGENDA - ENKELE VOORBEELDEN

Samenvattend kader: 10 thema's van de versnellingsagenda 2016-2017

1. *Technische infrastructuur à la Transit Brabant in de logistiek (met nadruk op connectiviteit tussen organisaties en eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers).*
2. *Eén opleidingsbedrijf voor de samenwerking tussen school en bedrijfsleven: een kansrijk perspectief voor BBL'ers en het mkb.*
3. *Vereenvoudigde plaatsing uit de SW-bedrijven (sociale werkvoorziening).*
4. *Tools voor sociaal ondernemerschap, ook voor kwetsbare groepen vrouwen.*
5. *Introductie van een 'low risk'-polis om ingewikkelde regelgeving en ziekterisico's te reduceren.*
6. *'Job carving' (en eigenlijk ook 'people carving').*
7. *Motivatieverhogende maatregelen bij bemiddeling van werkzoekenden.*
8. *Een te ontwikkelen werknemersservicepunt.*
9. *Een aanzet tot een Human Capital Agenda voor scholing- en mobiliteitsbevordering in sectoren met nieuwe product-marktcombinaties, zoals bouw, infra, installatie, zorg en welzijn in 2017.*
10. *Portfolio's en betere arbeidsmarktstatistieken op individueel niveau.*

De logistiek

In de logistiek is de groei van de economie merkbaar. De werkgelegenheid is fors gegroeid, maar tegelijkertijd doen zich knelpunten voor bij vacatures en zijn er volop kansen aan de onderkant. Daarom is in het voorjaar van 2016 een Human Capital Agenda opgesteld met bedrijven, onderwijs en de vakbeweging om te komen tot afspraken die tot duurzame arbeidsinzet in de logistiek leiden. De ontwikkeling van deze agenda toont de wil om inductief tot een verbeteraanpak te komen. Wat zijn de betrokken partijen in het samenwerkingsproces tegengekomen?

- Ten eerste was er, afgezien van de onderlinge inspiratie, vooral behoefte aan informatie op individueel niveau. Hoeveel vacatures zijn er te verwachten, welke opleiding, welke mensen, waar? Als wij het niet weten, wie dan wel? Arme burger!
- De vraag is vervolgens hoe je een duurzame verbinding tussen partijen maakt. Er is weinig kennis van elkaars belangen en taal, wat tot gemiste kansen leidt. De noodkreet van het ROC Summa dat die zijn logistiek planners niet kwijtraakt, terwijl er wel behoefte aan is, is hier een goed voorbeeld van.

- Oude afbakeningen en grenzen verdwijnen. Meer dan vroeger is sprake van *value added logistics* en *value added services*. Vormen van dienstverlening waarbij logistieke bedrijven bijvoorbeeld het hele inkoop- en onderhandelingsproces overnemen van bedrijven die bij hen goederen opslaan.
- Onderdelen van de industrie, maar ook food, zoals assemblage en voorraadbeheer, kruipen tegen de logistiek aan.

Dit kan ook vertaald worden in een nieuwe combinatie van rollen en verantwoordelijkheden tussen partners die zich geleidelijk aan ontwikkelt, zoals:

- De scheiding tussen onderwijs en bedrijfsleven is achterhaald. Men wil samenwerken.
- Werkgevers en werknemers vinden duurzame arbeidsinzet en kwaliteit van personeel allebei van belang.
- De factor arbeid verandert: mkb'ers werken samen en geven meer eigen verantwoordelijkheid aan werknemers voor de eigen carrière.
- Voor intreders die te ver weg staan van de arbeidsmarkt is soms een schakelaar nodig, pas daarna komt een volwaardige opleiding in beeld.

De gezondheidszorg

De zorgsector heeft het afgelopen decennium zeer turbulente tijden meegemaakt. Zorg en welzijn was eerst een banenmotor, daarna volgde mas-

saantslag en nu dreigen er weer tekorten. Van de 168.000 medewerkers in Brabant in 2012 zijn er in 2016 nog maar 120.000 over. In Zuidoost-Brabant werken 42.300 mensen in de zorg (28.100 fte), van wie 3.600 flexkrachten. Volgens cijfers van Transvorm is de laatste vier jaar het aantal jongeren gedaald van 22,8 naar 17,3 procent, terwijl het aantal 55-plussers juist is gestegen van 15,7 naar 23,3 procent. En de vraag neemt weer toe. Vooral bij de hogere kwalificatieniveaus, niveau 4, verwacht men de komende periode stevige tekorten door de verschuivingen in het werk: van zorgen voor naar zorgen dat, meer regie bij patiënten en nieuwe technologie. Om deze reden onderneemt men diverse acties om werkzekerheid en een leven lang leren te bevorderen, zoals:

- een mobiliteitscafé met inzet van bijscholingsmogelijkheden via een sectorplan;
- het streven naar duurzame inzetbaarheid, onder meer via het Transvorm Loopbaan Portal;
- imago- en samenwerkingsprojecten.

Arbeidsmarktallocatie

Volgens deelnemers aan de werkplaats zou er veel meer informatie over arbeidsmarktgegevens beschikbaar moeten zijn. 'We moeten de rugnummers kennen.' Misja Bakx, directeur van Match-care, stelde: 'Neem V&D, waar de server met de 5.000 personen in het personeelsdossier niet toegankelijk is voor de ontslagen werknemers. Ze moeten nu 1.500 euro betalen om toegang tot hun

eigen gegevens te krijgen. Te gek voor woorden toch. (...) Weer anderen zijn lange tijd op een uitkering aangewezen: de werklozenindustrie, waar sommige personen te lange tijd in bivakkeren. (...) Dat is een schijnzekerheid: we moeten een nieuwe balans in flexibiliteit en zekerheid vinden. Dat vraagt dat burgers en werkenden investeren in zelfredzaamheid, waarbij ze zelf verantwoordelijk hebben voor de ontwikkeling van hun eigen talent. Niet de overheid, niet de werkgever, maar de burger zelf.'

Wat voor instrumenten kan de markt bieden om de afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren?

1. Een online platform waarbinnen je van jongs af aan (anders dan destijds bij V&D) een eigen personeelsdossier beheert. Binnen zo'n platform moet alle informatie over vacatures, werk, opleiding en subsidies direct voor de burger beschikbaar gemaakt worden, inclusief diagnostische testen, zonder dat zij eerst bij intermediairs langs moeten.
2. Overheden, sectoren en intermediairs zouden de middelen/budgetten direct voor de burgers toegankelijk kunnen maken. Eigen regie geeft meer eigen verantwoordelijkheid. Zo leidt het ontwikkelen van talent en het bevorderen van zelfredzaamheid tot duurzaam aantrekkelijke organisaties en individuen.

3. Voor reguliere werknemers is af en toe een loopbaan-APK nodig. Iedereen wordt zelf eigenaar van de eigen loopbaan. Dat kan helpen om talenten te ontdekken en de intrinsieke motivatie van individuen te activeren. Mensen leren ook als ze fouten maken, laat ze hun vraagstukken zelf oplossen, dat past in de trend naar meer eigen verantwoordelijkheid.

Bundeling van werkzaamheden voor SW'ers

Ook het SW-bedrijf Senzer in Helmond heeft behoefte aan achterliggende cijfers ter onderbouwing van de plaatsing van zijn cliëntèle. Hier is de opdracht om mensen met een lagere productiecapaciteit aan de slag te houden. Ook voor deze doelgroep is een online platform en een competentiegerichte aanpak wezenlijk. Directeur René Niks: 'Competenties gerelateerd aan vacatures zijn onvoldoende. Men moet mensen meer in de ogen kijken naar wat ze kunnen en niet alleen kijken naar opleiding en ervaring.' Niks brengt de volgende prioriteiten aan, zeker omdat 70 procent van zijn bestand geen startkwalificatie heeft:

1. Van vraagtekens naar uitroeptekens! Leg mensen niet steeds uit wat ze niet kunnen, maar wat ze wél kunnen. Een goede vraaggerichte diagnostiek (en soms nader onderzoek) is daarbij wezenlijk.
2. Probeer met het bedrijfsleven pakketten af te spreken. Zoals samen klussen uitvoeren (met een mix van makkelijke en moeilijkere elemen-

- ten), maar ook het bundelen van werkzaamheden voor cliënten.
3. Faciliteer mensen via begeleiding en stages, proefplaatsingen en nazorg.
 4. Maak goede objectieve afspraken over de loonwaarde van mensen en de duur van compensatie.

Is er nog een rol voor de vakbeweging?

De vakbeweging komt op voor de positie van werknemers; dat gebeurt doorgaans binnen landelijke structuren. Ron van Baden en Auke Blauwbroek zijn FNV-bestuurder in Noordoost- en Zuidoost-Brabant. Zij wijzen erop dat strategisch arbeidsmarktbeleid voor doelgroepen via de gemeenten maar moeilijk van de grond komt. Het ontbreekt veelal aan kennis van de vraagzijde. Dat is reden voor de vakbonden om in Eindhoven te kijken of er samen met werkgevers een brede aanpak voor transitie van werk naar werk kan worden ontwikkeld. De vakorganisaties realiseren zich dat veel partijen hen niet als een voor de hand liggende partij zien. Toch menen zij dat ze met hun kennis en netwerk veel te bieden hebben: 'Voor het versterken van investeringen in individuele werknemers zijn 'wij' moderner dan bijvoorbeeld veel ondernemers. Dat zijn vaak "Blauwdenkers". Star en naar binnen gericht, dus niet op samenwerking, en dat is juist nodig, zeker ook aan de on-

derkant van de arbeidsmarkt'. Hier doet zich in de ogen van de vakbondsbestuurders te veel slechte flexibilisering voor. Innovatie kan alleen ontstaan als men zich kan verplaatsen in het paradigma van de anderen, dus ook in hun emoties en belangen. De regio Eindhoven-Helmond heeft daarbij veel potentie wat betreft ecosysteem en diversiteit aan sectoren (industrie en logistiek). De vakbonden willen de werkloosheid terugdringen door een pilot met een werknemersadviescentrum. Daarvoor doen zij een beroep op de denkkraft en kennisdeling in de regio.⁴ Het gaat om:

- Verbindingen leggen tussen de sectoren in de regio: preventieve en curatieve oplossingen vinden als werknemers boventallig dreigen te worden. Innovatieve instrumenten zijn nodig, zoals de startersbeurs, meestersbeurs, jobcreation, jobcarving en *reshoring*.
- Een netwerk waarin werknemers die tijdelijk uitvallen, worden opgevangen, ondersteund, opgeleid en doorgeleid naar nieuw werk met bijscholing, zodat ze terugkomen met meer competenties.
- Banen zijn niet langer uitgangspunt, 'werk' is het uitgangspunt op basis van beschikbare competenties. Er zou sprake moeten zijn van een gesloten werkend systeem, waarin elke inwoner met arbeidspotentie is opgenomen.

⁴ Zie ook het SER-advies over de toekomstige infrastructuur van de arbeidsmarkt, dat voorziet in tripartite samengestelde Adviescentra WW, voor sociale partners, de gemeente en ook het onderwijs.

3. CONCLUSIES: EEN MOTIVERENDE OVERHEID IN DE REGIO

De verkenningen in het kader van de werkplaats arbeidsmarktbeleid hebben verschillende nieuwe inzichten opgeleverd. Een motiverende overheid helpt om maatschappelijke vragen scherp te krijgen, om duurzame vraagstukken (hier op het terrein van de arbeidsmarkt) te agenderen en te faciliteren. Partijen moeten met elkaar in gesprek blijven om concrete oplossingen te vinden voor nieuwe vraagstukken die zich aandienen, waarvoor geen eenduidige kosten-batenafweging kan worden gemaakt. De motiverende overheid op lokaal niveau geeft zelf het goede voorbeeld in ethische zin en maatschappelijk gedrag. Dat wil naar onze indruk zeggen: een overheid die de *power of identity* van groepen ondersteunt (Castells, 2003) – dat is niet één identiteit, het gaat om verschillende identiteiten op hetzelfde moment. Het organiseren van pluriformiteit en verbinding vergt een proces van permanent onderhoud. Dat kan een gemotiveerde overheid niet zelf, dat gaat alleen samen met het maatschappelijk veld. Maar centraal punt is dat maatschappelijke actoren ook van anderen afhankelijk zijn: het bedrijfsleven heeft het onderwijs nodig, de gemeente of de vakbeweging kan niet zonder het bedrijfsleven et cetera. Het gaat dus om een proces van breien en smeden, steeds weer anticiperen op toekomstige knelpunten, periodiek herbevestigen van de gekozen strategie en ervoor zorgen dat belangen over

en weer gediend worden, waarbij rekening wordt gehouden met minderheidsstandpunten.

Deze methodiek is in de kern gebaseerd op het combineren van overheidssturing met marktwerking. Het model bestaat uit een estafette in twee stappen met een onderscheid tussen een politieke logica en de programmatische logica van institutionele vernieuwing. Ten eerste de politieke logica, die verwijst naar de dimensie van het verkrijgen van politiek draagvlak en maatschappelijke steun voor politieke beslissingen, waardoor ruimte ontstaat om de beleidsintenties na te komen en uit te werken. Dit is de overheid in een trekkende rol. Deze beoogt de vorming van een politieke coalitie, een pluralistisch model van publieke keuzes: waar gaan we met onze regio naar toe? Welk doel willen wij in 2025 of 2030 bereiken hebben? Wat zijn daarbij de relevante maatschappelijke en economische vragen? Daarbij is nu eens sprake van overleg en het verkennen van beleidsvraagstukken (hoe zit een thema inhoudelijk elkaar, welke problemen zijn er en hoe worden deze veroorzaakt?). Eenheid ontstaat daarbij door overtuigingskracht. Deze stap gaat uit van: het identificeren van een probleem, het ontwikkelen van de ‘juiste’ oplossing, het ondersteunen van deze oplossing met politieke lobby en media en (indien relevant) het verankeren van de oplossing in ‘wetgeving’. Het is een deductieve manier van werken, van het geheel naar het deel, beschouwend van buitenaf werkend van theorie naar probleemoplossing.

Ten tweede is er sprake van een programmatische of beleidsinhoudelijke logica binnen een bepaald beleidsveld. Zodra er sprake van overeenstemming is, wordt voor het realiseren van het doel juist voor de private benadering gekozen. Marktdenken en ondernemerschap zijn bepalend. De programmatische logica heeft betrekking op de inhoudelijke beleidsafwegingen die belanghebbende actoren maken in de context van een bepaald beleidsdomein. Het publieke domein faciliteert voornamelijk via randvoorwaarden (middelen, experimenteerruimte), met als doel een concreet onderdeel te realiseren. Er is sprake van directe onderhandelingen over de aard en koers van het betreffende beleidsthema in algemene zin (wat heeft prioriteit, welke keuzes moeten worden gemaakt?). Wel met als oogmerk te komen van een voorbeeld naar een algemene lijn, van een deel naar een geheel. Inductief dus. De werkwijze is meer discreet. Het gaat om minder zichtbaar afstemmen tussen groepen met uiteenlopende belangen, het creëren van voorstellen waarin voor

iedere partij iets opgenomen is en waarin niets is opgenomen dat voor anderen onbespreekbaar is.

De Amerikaanse rechtssocioloog Charles Sabel (1994) zegt over dit geheel dat een discursieve benadering noodzakelijk is. Hij hanteert daarvoor de term 'diagnostisch leren' of 'lerend monitoren', actoren moeten weten wat er speelt en aldus nieuwe beleidsafwegingen in kaart brengen. Bovendien stelt Sabel dat bij herstructurering van beleidsuitgangspunten een vorm van experimenteel bestuur mogelijk wordt. Dat vraagt om 'bewust vertrouwen' tussen actoren. Bestaande instituties van overleg en onderhandeling kunnen het basisvertrouwen genereren om experimenten voor bijvoorbeeld een Teclab of een werknemersservicepunt mogelijk te maken. Ten slotte is het voor succes op langere termijn noodzakelijk dat mogelijke winnaars in de regio ook rekening houden met eventuele verliezers, die niet zomaar van het toneel zijn verdwenen.

LITERATUUR

Crouch, C. (1993). *Industrial relations and European state traditions*. Oxford: Clarendon.

Castells, M. (2003). *The power of identity*. Wiley.

Etzkovitz, H. (2008). *The Triple Helix: university-industry-government. Innovation in Action*. London: Routledge.

Sabel, Ch.F. (1994). Learning by monitoring: The institutions of economic development. In N.J. Smelser & R. Swedberg (eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 137-165). Princeton: Princeton University Press & New York: Russell Sage Foundation.

Van Leeuwen, P., & J.P. Kroese (2011), Samenwerking in de Eindhovense regio, *Tijdschrift voor conflicthantering*, nr.8, pp.39-41.

Van der Meer, M., & Hemerijck, A.C. (2016). Anders polderen – Langetermijnhervormingsbeleid in de veel-partijen-overlegeconomie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr.4.

Auteursregister

AUTEURSREGISTER STAD 2017

Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek

Universiteit Leiden, CAOP

Bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel / CAOP

Prof. dr. Frits van der Meer

Universiteit Leiden, CAOP

Bijzonder hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform.

Mr. dr. Gerrit Dijkstra

Universiteit Leiden

Universitair docent

Prof. mr. Barend Barentsen

Universiteit Leiden, CAOP

Hoogleraar sociaal recht

Bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel / CAOP

Prof. mr. Alexander de Becker

Universiteit Gent, Universiteit Hasselt,

Hoofddocent-Hoogleraar

Prof. dr. Zeger van der Wal

Faculty of Governance and Global Affairs

Universiteit Leiden, CAOP

Hoogleraar Ien Dales Leerstoel

Prof. dr. Sandra Groeneveld

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden

Hoogleraar Publiek Management

Dr. Jos Sanders

TNO, Senior Scientist Sustainable Productivity & Employability

Prof. dr. Frank Cörvers

ROA, Maastricht University; ITEM, Maastricht

University; NEIMED; Tilburg University /

ReflecT, CAOP

Onderzoeksleider Menselijk kapitaal in de regio;

Hoogleraar Demografische transitie, menselijk

kapitaal en werkgelegenheid; Hoogleraar

Onderwijsarbeidsmarkt

Dr. Janneke Wilschut

v.h CAOP; ISPE Studies, TU Delft

Drs. Diana Lettink

Senior adviseur

CAOP

Mr. Jan de Jong

Senior adviseur

CAOP

Drs. Riemer Kemper
Senior beleidsmedewerker
SER (ten tijde van het schrijven verbonden aan
het CAOP)

Dr. Niels-Ingvar Boer
Afdelingshoofd Kennis
CAOP

Dr. Corina Hendriks
Onderzoeksadviseur
CAOP

Dr. Caspar van den Berg
Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden
Universitair Hoofddocent

Prof. dr. Ellen Mastenbroek
Radboud University
Professor in European Public Policy

Prof. dr. Sebastiaan Princen
Universiteit Utrecht
Hoogleraar Bestuur en Beleid in de Europese Unie

Mr. Danielle Haenen
Directeur Bestuurszaken Sociaal-Economische
Raad
Het artikel is geschreven op persoonlijke titel

Drs. Tineke Visser (CAOP)
Opleidingscoördinator/adviseur
medezeggenschap

Prof. dr. Marc van der Meer
Tilburg University/ReflecT; CAOP
Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt

Mr. Paul van Leeuwen
Procesmanager arbeidsmarkt bij de
Metropoolregio Eindhoven.

GEINTERVIEWDEN

Ingrid Blom-Meeusen
Beleidsmedewerker Arbeidsvoorwaardenbeleid
en Personeelsbeleid
Unie van Waterschappen

Drs. Olav Welling
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Konink-
rijksrelaties
Directeur Directie Ambtenaar en Organisatie

Drs. Piet Sennema
Secretaris-directeur Waterschap Aa en Maas
Voorzitter A+O-fonds Waterschappen

Feiko Hielkema

Manager Bedrijfsvoering
Waterschap Noorderzijlvest

Drs. Karin Sleeking

A+O fonds Gemeenten
Directeur

Anneke van Londen

Projectleider Talentontwikkeling bij Gemeenten
Projectleider Regionale Samenwerking
Bedrijfsvoering (gemeente Leusden)
Adviseur A+O fonds Gemeenten

Drs. Peter Smits

A+O-fonds Provincies
Directeur

Ineke Nijhuis

Gemeente Hengelo
Procesregisseur Duurzaamheid, voorzitter
Ondernemingsraad

Johan Remmits

Raadsonderzoeker Raad voor de
Kinderbescherming
Voorzitter Groepsondernemingsraad Rijk

Drs. Gemma Sweeren

Senior adviseur online media, lid
Groepsondernemingsraad Rijk
Ministerie van Algemene Zaken

Marco Ouwehand MBA

Bestuurder en cao-onderhandelaar FNV Overheid
Voorzitter A+O fonds Rijk



ISBN 978-94-90171-17-9

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Fotografie: Shutterstock

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: G3M

© 2017 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

POSTADRES Postbus 556, 2501 CN Den Haag

TELEFOON 070 - 376 57 65

INTERNET www.caop.nl

E-MAIL info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans,
e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-17-9



9 789490 171179 >