



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Staat van de ambtelijke dienst 2015 De overheid in tijden van verandering

Uijlenbroek, J.J.M.; Dijkstra, G.S.A.; Meer, F.M. van der; Berg, C.F. van den; Van, Kuik F.; Voet, J. van der; ... ; Kusiak, L.

Citation

Uijlenbroek, J. J. M., Dijkstra, G. S. A., Meer, F. M. van der, Berg, C. F. van den, Van, K. F., Voet, J. van der, ... Kusiak, L. (2016). *Staat van de ambtelijke dienst 2015 De overheid in tijden van verandering*. Den Haag: CAOP.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/37685>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/37685>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Staat van de ambtelijke dienst 2015

De overheid in tijden van verandering



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

Sichting
ten Dales
Leerstool

Sichting
Albeda
Leerstool

**comparative Public
&
civil Service Reform**

**LEERSTOEL
OAM**
ONDERWIJS- en ARBEIDSMARKT

**LEERSTOEL
Productiviteit
Publieke Sector**

CAOP

ABP

Rijksoverheid

X

FNW Overheid, AC Rijksvastgoed
CMWf, CNV Overheid

A+O fonds Rijk
van, voor en door
werkgever en werknemers

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 2015

Elke twee jaar brengen de Bijzondere Leerstoelen van het CAOP de 'Staat van de Ambtelijke Dienst' (STAD) uit. STAD is een kritisch, analytisch overzicht van hoe de ambtelijke dienst 'erbij staat', kwalitatief en kwantitatief. STAD biedt de lezer onafhankelijke analyses en observaties, geschreven door vertegenwoordigers van wetenschap en beleid.

Dit is de derde uitgave met als ondertitel 'In tijden van verandering'. De vele bijdragen en interviews laten zien dat de overheid als organisatie volop in verandering is: de inhoud van het werk verandert, de ambtenaar zelf verandert, de omgeving waarin het werk gedaan moet worden verandert en het lijkt erop dat ook de rechtspositie gaat veranderen. Met wat humor zou je kunnen zeggen dat het enige dat niet is veranderd het salaris van de ambtenaar is, vanwege de door het kabinet afgekondigde nullijn. Maar ook dat is met het afgesloten loonakkoord weer aan verandering onderhevig.

De vele ontwikkelingen vragen veel van de ambtelijke organisatie en de daarin werkzame ambtenaren. Ondanks alles blijft de ambtelijke dienst op basis van objectieve criteria behoorlijk presteren, maar er zijn ook duidelijke signalen dat de grenzen worden bereikt van wat haalbaar is wat betreft verandervermogen. Deze STAD laat zien welke veranderingen allemaal gaande zijn en wat dit doet met de ambtenaar, maar ook welke zaken nog kunnen worden verbeterd.

U treft delen aan die over de arbeidsvoorwaarden gaan en uiteraard over het initiatiefvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Beide onderwerpen waren ten tijde van het opstellen van deze STAD, zoals te verwachten, aan veranderingen onderhevig. Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden speelde het loonakkoord en het verzet van de FNV daartegen. Onduidelijk is hoe dat de komende maanden verder zal gaan. Evenzo is er onduidelijkheid over het initiatiefvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. De Eerste Kamer moet er nog over stemmen en de behandeling in eerste termijn liet een kritische Eerste Kamer zien. Kortom: onzekerheden waarmee we ook moeten omgaan bij de samenstelling van deze STAD. En aangezien onzekerheid nu eenmaal hoort bij verandering, is dat ook iets waarop de redactie van STAD maar moet inspelen. Daarom zijn enkele hoofdstukken opgenomen waarin is uitgegaan van het aannemen van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.

Nadat de Eerste Kamer over het wetsvoorstel heeft gestemd, zal het CAOP een losse publicatie uitbrengen over de harmonisering in de publicatiereeks 'Overheid en Arbeid'.

In deze STAD treft u bijdragen aan met een meer gedegen wetenschappelijke onderbouwing alsmede enkele meer opiniërende bijdragen. U zult ze eenvoudig als zodanig herkennen. Juist de combinatie van deze twee maakt dat deze STAD veel materiaal voor discussie in zich heeft en daarmee het debat over de doorontwikkeling van de ambtelijke dienst kan voeden.

Wij danken de auteurs, het ministerie van BZK, het A+O fonds Rijk en het CAOP voor hun waardevolle bijdragen en wensen u veel leesplezier.

Jaap Uijlenbroek, hoogleraar Albeda Leerstoel

INHOUDSOPGAVE

INHOUD

STAAT VAN DE AMBTELIJKE DIENST 2015	1
1. STAD 2015: DE OVERHEID IN TIJDEN VAN VERANDERING.....	9
<i>Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek</i>	
DEEL I. DE VERANDERENDE OVERHEID	19
2. IS ER NU WEL OF GEEN SPRAKE VAN EEN TERUGTREDEND OPENBAAR BESTUUR?	23
Het personeelsperspectief	
<i>Mr. dr. G.S.A. Dijkstra, prof. dr. F.M. van der Meer en dr. C.F. van den Berg</i>	
3. ORGANISEREN ALS PERMANENTE OPGAVE.....	37
<i>Mr. drs. F. van Kuik</i>	
4. ORGANISATIEVERANDERING BINNEN DE OVERHEID	49
Het perspectief van de ambtenaar.....	
<i>Dr. J. van der Voet en dr. B. Vermeeren</i>	
5. DE OVERHEID DIGITALISEERT!	63
Digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven	
<i>Drs. G. Bayens MBA</i>	
6. WAT BETEKENEN DIGITALISERING VAN WERK EN SCHAARSTE OP DE ARBEIDSMARKT VOOR HET OPENBAAR BESTUUR?	77
<i>P.J. Banis en drs. G.E. Evers</i>	
DEEL II. DE VERANDERENDE OVERHEID EN MEDEZEGGENSCHAP: INTERVIEWS	89
7. GEMEENTELIJKE SAMENWERKING ZET MEDEZEGGENSCHAP OP AFSTAND	93
Interview met Loe Sprengers, advocaat	
8. IN DE BRES VOOR EEN FRISSE WIND IN DE PARLEMENTAIRE ORGANISATIE.....	97
Interview met Irma Tichelaar, voorzitter ondernemingsraad Tweede Kamer	
9. BUNDELING VAN THEMA'S DIE DEPARTEMENTEN OVERSTIJGEN	103
Interview met Olav Welling, directeur Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk.....	
10. STROOM REORGANISATIES DEMOTIVEERT MEDEWERKERS	109
Interview met René van Urk Dam, voorzitter Centrale ondernemingsraad Amsterdam ..	

DEEL III. HRM-BELEID IN EEN VERANDERENDE OVERHEID	115
11. HRM-BELEID IN EEN TIJD VAN VERANDERING EN VERGRIJZING	119
Ervaringen van werkgevers in de publieke sector en hun ambtenaren met de maatregelen om de duurzame inzetbaarheid van ambtenaren te stimuleren.....	119
<i>Prof. dr. T. van Vuuren en dr. R.M. Montizaan</i>	
12. MOBILITEIT IN TURBULENTIE	133
<i>Drs. L. Lombaers en Drs. J. Buljac</i>	
13. INTEGRITEITSVERBANDEN	147
Vier coöperatieve werkvormen voor integriteitsmanagement.....	147
<i>Drs. A. Hoekstra, G. J. Talsma MA en prof. dr. M. Kaptein</i>	
14. AGRESSIE EN GEWELD TEGEN HET OPENBAAR BESTUUR	159
<i>Drs. B. Schomaker</i>	
15. KLEINERE OVERHEID KAN ALLEEN ALS TAKEN WEGVALLEN	167
Interview met Johan Remkes, commissaris van de Koning Noord-Holland	167
DEEL IV. COLLECTIEVE ARBEIDSVOORWAARDEN, SECTOROVERLEG EN GENORMALISEERDE ARBEIDSVOORWAARDEN	173
16. NIET TWEE MAAR DRIE PIJLERS VAN ONDERHANDELEND BESTUUR: HET BELANG VAN EUROPA VOOR DE NEDERLANDSE ARBEIDSVERHOUDINGEN	177
<i>Prof. dr A.C. Hemerijck en prof. dr M.J.S.M. van der Meer</i>	
17. HET CAO-OVERLEG IN DE SECTOREN	185
De stand van zaken	185
<i>Mr. dr. L.C.J. Sprengers</i>	
18. HOE KUNNEN CAO-PARTIJEN EEN STAP VERDER KOMEN?	201
<i>P. van der Meulen en drs. A.W. de Korte</i>	
<i>Verbreiding van de werkingssfeer van werknemers naar werkenden</i>	
<i>De beroepsgebonden cao</i>	
19. DE OVERHEIDSWERKNEMER, NORMAAL OF JUIST BIJZONDER?	217
<i>Mr. H. Moltmaker</i>	
20. NORMALISERING. EEN PROCESSIE VAN ECHTERNACH OF EEN RITUELE DANS?	225
<i>Prof. mr. B. Barentsen</i>	

INHOUDSOPGAVE

21. ARBEIDSVOORWAARDEN MOETEN RECHT DOEN AAN JONGEREN	233
Interview met Michiel Hietkamp, voorzitter CNV Jongeren.....	233
22. NORMALISATIE VAN DE AMBTELIJKE RECHTSPOSITIE.....	239
De ambtenaar vergeten	239
Drs. R.C. Bos	
DEEL V. DE AMBTENAAR, HET VAK EN DE VERGELIJKING MET ANDERE LANDEN EN DE EU... 249	
23. AMBTELIJKE ELITE OF VOETVEEG?	253
Drs. E. Schoonman	
24. DE GELAAGDE PRAKTIJK VAN AMBTELIJK VAKMANSCHAP	263
Dr. M.A. van der Steen	
25. DE AMBTENAAR ALS PROFESSIONAL	277
Drs. D. van Berlo, drs. L. Nijland en M. van Zaane	
26. DE VERHOUDING TUSSEN OVERHEID EN AMBTELIJKE ORGANISATIE	285
Overheid blijft aantrekkelijke werkgever, ondanks bezuinigingen	
– interview met Ralph Pans, staatsraad	285
27. DE NEDERLANDSE AMBTENAAR IN VERGELIJKING TOT DE EU 28	291
Ir. H.M. Kuperus	
28. NEDERLANDERS BIJ DE EUROPESE UNIE.....	307
Jouw carrière. Onze Europese Unie	308
Drs. D. van Altena	
INFORMATIE OVER DE AUTEURS	327

1. STAD 2015: de overheid in tijden van verandering

1 INLEIDING

De *Staat van de Ambtelijke Dienst* 2015 geeft weer hoe de overheid en haar werknemers ervoor staan in een bewogen periode. In reactie op de economische crisis hebben de kabinetten-Rutte I en -Rutte II veel maatregelen genomen die alle maatschappelijke sectoren raken. De ambtelijke dienst heeft daarbij een dubbele rol: enerzijds als voorbereider en uitvoerder van de noodzakelijke maatregelen en anderzijds als dienst die de maatregelen zelf moet ondergaan. De besparingen op de gemeenten, de rijksdienst en de tot voor kort gehanteerde nullijn voor de loonontwikkeling zijn daar goede voorbeelden van.

De overheid als organisatie staat onder druk. Er wordt veel gevraagd van de ambtelijke dienst door politiek en maatschappij. De grote decentralisaties op het terrein van werk, zorg en jeugd laten zien hoe ingrijpend het is om deze taken over te dragen van Rijk naar gemeenten, terwijl tegelijkertijd een taakstelling gerealiseerd wordt door het voorzieningenniveau voor burgers aan te passen.

Onderzoek van de OECD (OECD 2014) laat zien dat het functioneren van de overheid randvoorwaardelijk is voor welvaart en welzijn in een samenleving. Sterker nog: het functioneren van de overheid is een belangrijke factor die bepaalt hoe burgers de samenleving waarderen en hoe tevreden ze zijn over hun leven. En Nederlanders zijn

vrij tevreden met hun leven, zoals onder andere blijkt uit het CBS-onderzoek naar de kwaliteit van het leven in Nederland en de Europese Unie (CBS 2015). Wij waarderen ons leven met een 7,8 en laten daarmee alleen de Noordwest-Europese landen (Finland, Denemarken, Zweden en Oostenrijk) voorgaan. Ook uit ander internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de Nederlandse overheid relatief goed presteert, waarbij er overigens grote verschillen tussen sectoren kunnen zijn. Bijvoorbeeld het SCP-onderzoek 'Countries compared on public performance' (SCP 2012) toont aan dat Nederland over het algemeen goed presteert. Alleen in de sectoren zorg, sociale veiligheid en milieu blijven de prestaties achter bij de ingezette middelen. Dit onderzoek is evenwel alweer wat gedateerd en momenteel voert SCP een actualisering uit. Het is interessant om te kunnen vaststellen in welke sectoren Nederland het beter of slechter is gaan doen in vergelijking tot andere ontwikkelde landen en of het beleid van de kabinetten de achterstand heeft verkleind. Dat zegt namelijk iets over de effectiviteit van de hervormingen en de mate waarin de Nederlandse overheid presteert in tijden van verandering.

En veranderingen zijn er voldoende. Naast de al genoemde decentralisaties zijn andere voorbeelden: de vorming van de nationale politie, de krimp van de krijgsmacht (en recent weer de toekenning van extra middelen), de krimp bij de Dienst

Justitiële Inrichtingen, de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied, het voortgaande proces van gemeentelijke fusies en gemeentelijke samenwerking in regionale samenwerkingsverbanden et cetera. De Algemene Rekenkamer spreekt haar zorgen uit over bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties (ARK 2013) en constateert dat die gepaard gaan met versobering van de dienstverlening. De ARK herhaalt dit met krachtigere bewoording bij het verantwoordingsonderzoek 2014, waarin ze het kabinet oproept prioriteit te geven aan de uitvoering van beleid. Hierbij worden specifiek defensie, financiën (Belastingdienst), SZW en VWS genoemd.

De Nationale ombudsman concludeert echter dat de dienstverlening van de overheid in de periode 2009–2013 in het algemeen is verbeterd (NOM, 2014, en TNS Nipo, 2013). Echter, waar de dienstverlening over het algemeen beter wordt, is er ook een groep die ontevredener is: een tweedeling tussen tevreden en ontevreden. De ontevredenheid komt voort uit gebrek aan contact met de overheid als er iets bijzonders aan de hand is en met de wijze van bejegening. Anders geformuleerd: in de grote getallen van de dienstverlening aan de burgers gaat het goed, maar zodra je als burger geen 'standaardgeval' bent, ontstaan er problemen. Als gevolg van de verdergaande digitalisering worden burgers en bedrijven nog meer in standaardprocessen gedrukt, waardoor het

onderscheid tussen standaardgeval en uitzondering nog merkbaarder wordt. De arbeidsintensieve vormen van dienstverlening die juist nodig zijn als het geen standaardgeval betreft, zoals via balies, worden afgebouwd. Hier ontmoet de analyse van de ombudsman de analyse van de Algemene Rekenkamer. De dienstverlening versobert, waarvan specifieke groepen in de samenleving de nadelen ondervinden. Het recente voornemen van het UWV om weer persoonlijke gesprekken met werklozen te gaan voeren, is in dit verband een interessante ontwikkeling.

2 HOE DE VLAG ERBIJ HANGT IN VIJF DELEN

Deze *Staat van de Ambtelijke Dienst 2015* schetst in vijf delen en 28 hoofdstukken hoe de vlag erbij hangt bij de Nederlandse overheidsorganisatie in deze tijd van verandering. Deel I gaat over de veranderingen binnen de overheid. Allereerst komt de vraag aan de orde of de overheid echt terugtreedt. Hoofdstuk 2 gaat hierop in en laat zien dat de krimp van de overheid gepaard gaat met verschuivingen tussen de bestuurslagen. Hoofdstuk 3 beschrijft wat er allemaal aan reorganisaties gaande is. Het gaat hierbij om taakveranderingen en structuurveranderingen van organisaties. Hoofdstuk 4 schetst het perspectief van de ambtenaar op al deze veranderingen. Daaruit blijkt dat enerzijds organisatieveranderingen bij de overheid van alle tijden zijn: bijna elke twee

jaar ondergaat men een reorganisatie. Anderzijds laat dit hoofdstuk zien hoe reorganisaties het beste aansluiten bij de veranderbereidheid van de ambtenaar. Los van de interessante verschillen tussen de bestuurslagen, vraagt de ambtenaar om meer mogelijkheden om een bijdrage aan het implementatieproces te leveren. Veranderingen ingegeven door kwaliteitsverbeteringen kunnen op een groter draagvlak rekenen dan veranderingen met louter besparingen als doel.

De vele veranderingen gaan uiteraard gepaard met veel digitaliseringsprojecten. Uit het Tweede Kamer-onderzoek naar mislukte ICT-projecten blijkt dat dit niet zonder vallen en opstaan gaat. Hoofdstuk 5 nuanceert het beeld van de tijdelijke Kamercommissie ICT en laat zien dat naast het vallen, er ook heel vaak is opgestaan en dat er bij tijd en wijle niet eens gevallen wordt. Dat blijkt overigens ook uit gegevens van de Europese Unie (Digital Economy and Society Index (DESI) 2015) en de Verenigde Naties (UN E-Government Survey 2014), waarin staat dat de Nederlandse overheid tot de mondiale top vijf hoort voor wat betreft digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. De digitalisering gaat gepaard met veranderingen in de werkinhoud van de ambtenaar. Dat vraagt andere competenties en ervaringen van de ambtenaar en stelt de overheid in staat haar maatschappelijke taak te vervullen met minder ambtenaren. Hoofdstuk 6 gaat hier nader op in.

3 MEDEZEGGENSCHAP

Deel II beschrijft hoe de medezeggenschap omgaat met al deze veranderingen. De medezeggenschap heeft een belangrijke rol in de vele reorganisaties bij de overheid. Uit vier interviews komt naar voren wat de wisselwerking is tussen de vele reorganisaties en de medezeggenschap. Het interview met de voorzitter van de or van de Tweede Kamer laat zien dat de medezeggenschap een belangrijke toegevoegde waarde in het veranderproces (hoofdstuk 8) kan hebben. De medezeggenschap kan ook als geweten van de organisatie en bestuurders functioneren, zoals de voorzitter van de Amsterdamse centrale ondernemingsraad duidelijk maakt (hoofdstuk 10). Veranderingen raken evenwel ook de medezeggenschap zelf. Het interview met Loe Sprengers (hoofdstuk 7) laat zien dat de gemeentelijke samenwerking in het kader van de decentralisaties, het risico in zich heeft dat de medezeggenschap op afstand komt te staan. Ook bij de rijksoverheid speelt dat de ontwikkelingen van de afgelopen jaren om meer zaken voor de rijksdienst als geheel te regelen, een aanpassing van de medezeggenschapstructuur vraagt. Het interview met de directeur Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk vertelt ons hoe de groepsondernemingsraad van de rijksoverheid vorm krijgt en waarom dat op die manier gebeurt.

4 DE VERANDERENDE AMBTENAAR

Naast de veranderingen in de maatschappij en bij de overheid verandert de ambtenaar zelf ook. Dat laatste staat in deel III centraal. Al is het maar dat de ambtenaar gemiddeld ouder wordt. Bij al deze veranderingen moet de overheid aandacht hebben voor duurzame inzetbaarheid van haar medewerkers. Hoofdstuk 11 laat zien dat de overheidswerkgevers zelf dit beleid niet in de praktijk brengen. Waar de overheid maatschappelijk ervoor pleit om langer door te werken en werkgevers oproept in hun medewerkers te investeren, blijkt dat de overheidswerkgevers daar grote moeite mee hebben. Het HR-instrumentarium als zodanig is er wel, maar als het op de toepassing aankomt, hebben de overheidswerkgevers hier weinig aandacht voor.

Eén van de belangrijke kwaliteiten van een goed functionerende overheid is een actief en compleet integriteitsbeleid. Hoofdstuk 12 gaat nader in op de wijze waarop het integriteitsmanagement in de praktijk vorm krijgt en onderscheidt daarin vier vormen van integriteitsverbanden. Deze verbanden zijn nodig, omdat decentralisaties en toegenomen financiële druk tot integriteitsrisico's kunnen leiden. De integriteitsverbanden die vorm krijgen bij de samenwerking tussen organisaties, worden als positief gewaardeerd en leiden tot een kwaliteitsverbetering in het integriteitsmanagement.

De Nederlandse ambtenaar is van oudsher loyaal aan de overheidsorganisatie en de politieke bazen. Ook in tijden van taakstellingen en veranderingen blijft de betrokkenheid aan de publieke zaak groot. Het interview met Ralph Pans (hoofdstuk 26) laat zien dat de overheid ook in tijden van bezuinigingen een aantrekkelijke werkgever kan blijven. De werkinhoud van de ambtenaar maakt daarin het verschil.

5 CAO-ONTWIKKELINGEN

Echter, met de langdurige nullijn (die inmiddels is beëindigd) voor de ambtenarensalarissen is wel een sterk beroep gedaan op de ambtelijke loyaliteit. Deel IV gaat over de ontwikkelingen in de cao en de normalisering van de ambtelijke status. Bij deze onderwerpen is de ambtenaar subject van beleid, zoals vele maatschappelijke sectoren en partijen dat ook vaak zijn. Uiteraard laten de vakbonden horen wat ze ervan vinden en dat blijkt ook uit de stand van zaken bij de cao's. Enkele sectoren is het gelukt cao's af te spreken met een beheerste loonontwikkeling en tegelijkertijd ook een aantal vernieuwingen in de arbeidsvoorwaarden te realiseren. Met de aanpassingen van het pensioenstelsel bleek het echter moeilijk om een relatie te leggen tussen de pensioentafel en de cao-tafel. Het na de zomer afgesloten loonakkoord voor de publieke sector heeft een kader geschapen voor de sectorale loonafspraken. Dit akkoord kan evenwel niet op de steun van de FNV rekenen,

waarmee een conflict is ontstaan tussen FNV enerzijds en kabinet en de drie andere bonden anderzijds. De toekomst zal duidelijk maken wat de consequenties zijn van dit conflict en of het blijvende schade aanricht.

Ambtenaren zijn ook onderwerp van veranderingen bij de normalisering van de rechtspositie. De normalisering van de ambtelijke rechtspositie is een proces dat al sinds de jaren '80 gaande is. Met het initiatiefwetsvoorstel wordt de arbeidsverhouding tussen overheidswerkgevers en -werknemers juridisch op dezelfde wijze geregeld als tussen bedrijven en werknemers. De vraag is of er met een genormaliseerde juridische arbeidsverhouding ook sprake is van een 'normale' arbeidsrelatie? Hoofdstuk 18 gaat hier nader op in. Of het zover zal komen is echter nog altijd onduidelijk aangezien de stemming in de Eerste Kamer nog niet heeft plaatsgevonden. Hoofdstuk 19 laat zien dat de ambtelijke aanstelling en het tweezijdige contract al sterk naar elkaar toe zijn gegroeid en stelt dezelfde vragen die in de Eerste Kamer spelen: waartoe dient dit. De hoofdstuk 21 en 22 belichten de normalisering van de rechtspositie respectievelijk vanuit de jonge ambtenaar en vanuit de ambtenaar in het algemeen.

6 DE NEDERLANDSE AMBTENAAR EN DE EU

Het laatste deel van deze *Staat van de Ambtelijke Dienst*, deel V, gaat in op het vak van ambtenaar en vergelijkt de Nederlandse ambtenaar met de collega's binnen en bij de Europese Unie. Waar in het interview met Ralph Pans de inhoud van het werk als onderscheidend is benadrukt, toont Martijn van der Steen in hoofdstuk 24 de gelaagde praktijk van het ambtelijk vakmanschap. De complexiteit van het vak en de eisen die dit aan de ambtenaar stelt, worden echter maatschappelijk niet altijd onderkend. Hoofdstuk 23 met de titel 'Ambtelijke elite of ambtelijke voetveeg?' laat zien dat beelden belangrijker zijn dan feiten en dat deze beelden actief beïnvloed worden door belanghebbenden. De nieuwe media spelen in dit krachtenspel een belangrijke rol. De maatschappelijke veranderingen stellen nieuwe eisen aan de ambtelijke professionaliteit. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 25.

Uit de vergelijking met de andere EU-landen blijkt dat de historisch gegroeide verschillen tussen de overheidsorganisaties nog lang niet overbrugd zijn. Met wat goede wil zijn er enkele parallelle ontwikkelingen te zien, maar de verschillen blijven groot. Mobiliteit tussen de diverse nationale overheden zou helpen deze verschillen te overbruggen. De praktische problemen zijn evenwel zo groot dat dit feitelijk niet gebeurt. Anderzijds werken vanuit alle EU-landen mensen bij de

Europese Unie. Het systeem dat de Unie hanteert, vereist dat ook. Het laatste hoofdstuk laat zien dat Nederlanders in aantal wat ondervertegenwoordigd zijn bij de Unie, maar in kwalitatieve zin het redelijk goed doen. Belangrijke factor voor de ondervertegenwoordiging zijn de arbeidsvoorwaarden bij de Unie versus de arbeidsvoorwaarden en de kansen op de arbeidsmarkt in het land van herkomst. De relatief goede economische omstandigheden in Nederland hebben hier een keerzijde.

7 CONCLUSIE

Wat is het oordeel over de staat van de ambtelijke dienst? Allereerst de voor de hand liggende conclusie dat er veel veranderingen gaande zijn. De vraag is of het absorptievermogen van de overheid als organisatie niet bereikt is? Er zijn duidelijke signalen dat dit het geval is, gegeven de vele problemen die optreden bij de implementatie van de veranderingen, zoals de reorganisatie van de politie en de implementatieproblemen met de persoonsgebonden budgetten laten zien. Ook de Algemene Rekenkamer spreekt haar zorgen hierover uit. Om de vele veranderingen in goede banen te leiden, is er stabiliteit nodig voor uitvoeringsorganisaties: stabiliteit in beleid om de vele veranderingen te kunnen absorberen. Anders geformuleerd: even geen nieuwe politieke initiatieven, en zaken die fout gaan niet meteen met nieuw beleid proberen op te lossen.

In dit tijdsgewricht met vele veranderingen en complexe cao-gesprekken aan het einde van een langjarige periode van beperkte of geen loonontwikkeling, blijft de ambtelijke loyaliteit bij de inhoud van het vak en de kwaliteit van de dienstverlening liggen. Veranderingen ingezet vanuit kostenbesparing kunnen op minder draagvlak rekenen bij ambtenaren dan veranderingen die kwaliteitsverbeteringen van de dienstverlening tot doel hebben. Daarbij geven ambtenaren aan graag tijdig betrokken te zijn bij het veranderproces en zij tonen dan een grote veranderingsbereidheid. Ook de medezeggenschap stelt zich constructief op tegenover de vele veranderingen, zeker als die een kwalitatief doel hebben. Het organiseren van een goede ambtelijke betrokkenheid bij het veranderproces blijft moeilijk. Hier ligt een opgave voor het ambtelijk management om de veranderproces in de organisatie te verbeteren en ruimte te laten voor betrokkenheid vanaf de werkvloer.

Ten slotte een verandering waarbij de ambtenaar zelf onderwerp van gesprek is: het normaliseren van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren. Het initiatiefwetsvoorstel is ten tijde van het opstellen van deze *Staat van de Ambtelijke Dienst* in eerste termijn besproken in de Eerste Kamer. Daarbij zijn veel principiële vragen aan de orde geweest alsmede de verwachte en onverwachte financiële effecten. Het langdurige proces van het initiatiefwetsvoorstel heeft ertoe geleid dat er onverwachte effecten zijn door de samenloop met de inmiddels van kracht zijnde Wet werk en zekerheid en de daarin opgenomen transitievergoeding. Dit maakt het geen uitgemaakte zaak dat de Eerste Kamer zal instemmen met de normalisering van de ambtelijke status. Eind 2015/begin 2016 wordt de stemming verwacht en dan ontstaat wellicht duidelijkheid over deze verandering.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer. (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer (24 januari 2013).

Kazemier, B., Van Gaalen, R., & Moonen, L. (2015). *Sociaal economische trends. De kwaliteit van het leven in Nederland en in Europa in 2013*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (2015/05).

Nationale Ombudsman. (2014). *Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2013* (maart 2014).

Good Governance and National Well-being: What are the Linkages? 49th session of the Public Governance Committee, 1-2 april 2014. Parijs: OECD Conference Centre.

Van Campen, C. et al. (Red.). (2012a). *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (mei 2012).

Jonker, J. (Red.). (2012). *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Kanne, P., & Van den Berg, J., in opdracht van de Nationale Ombudsman. (november 2013). *Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013*. Amsterdam: TNS Nipo.

Deel I.

De veranderende overheid

De overheid als organisatie is permanent aan verandering onderhevig. Het aantal gemeenten en waterschappen neemt voortdurend af. Gemeenten krijgen nieuwe taken toebedeeld en moeten die een plek geven in hun organisatie. De taakstellingen op budgetten leiden tot een permanente druk op organisaties om taken anders uit te voeren: meer digitaal, meer gebruikmaken van samenwerkingsverbanden en soms taken beëindigen. Dit raakt alle geledingen van de overheid. Dit deel van de *Staat van de Ambtelijke Dienst* laat zien dat de som van al die veranderingen een gestage afname van de personeelsomvang laat zien, die gepaard gaat met verschuivingen tussen de bestuurslagen (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 geeft een *tour d'horizon* van de vele veranderingen en gaat daarbij dieper in op de grote veranderprogramma's bij de rijksoverheid.

De vele organisatieveranderingen raken uiteraard het werk van de ambtenaar. Hoofdstuk 4 schetst de veranderingen vanuit het perspectief van de ambtenaar, die, zoals zal blijken, gemiddeld elke twee jaar in een reorganisatie betrokken is. Organisatieveranderingen kunnen niet zonder ingrijpende ICT-aanpassingen met alle daarmee gepaarde gaande ICT-projecten. Het beeld bestaat dat de overheid haar ICT-projecten niet goed uitvoert. Hoofdstuk 5 nuanceert dit beeld en illustreert dat met voorbeelden van succesvolle projecten. Ten slotte laat het laatste hoofdstuk van dit deel zien dat als gevolg van de digitalisering ook bij de overheid steeds meer werk verdwijnt of inhoudelijk verandert. De eisen die het werk aan de ambtenaar stelt, zullen daardoor ook veranderen.

2. Is er nu wel of geen sprake van een terugtredend openbaar bestuur?

Het personeelsperspectief

1 INLEIDING

Al decennia wordt er gesproken en geschreven over ‘de terugtrekkende overheid’, beter geformuleerd: het openbaar bestuur.¹ Zowel in het politiek-maatschappelijke als in het wetenschappelijke discours is het een dominant idee dat het openbaar bestuur terugtreedt, of zou móeten terugtreden. In de wetenschap zien we dit terug in benaderingen als die van het New Public Management, de neo-weberiaanse staat, en *joined-up government*. In de Nederlandse bestuurspraktijk zien we dat verschillende achtereenvolgende kabinetten (sinds Lubbers I) het inkrimpen van het ambtenarenbestand als formeel kabinetsbeleid voerden. De afgelopen jaren wordt steeds meer gesproken over de zogenaamde participatiemaatschappij. De participatiemaatschappij houdt in dat burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid op zich nemen voor taken die tot voor kort als overheidsaangelegenheden werden gezien, en dat het openbaar bestuur zodoende deze taken kan loslaten of zich kan beperken tot een meer ondersteunende rol.

Toch bestaat er weinig systematische, empirische kennis over het al dan niet terugtreden van het Nederlands openbaar bestuur. Dit past in het beeld van meerdere soorten publiekesectorhervormingen: ze worden (mede vanwege hun politieke opportuniteit) afgekondigd, maar lang niet altijd worden de resultaten bekeken en/of geëvalueerd.

¹ Beide termen worden hier als synoniem gebruikt, met een voorkeur voor de aanduiding ‘openbaar bestuur’.

eerd. Is er dus in werkelijkheid wel sprake van een terugtredend openbaar bestuur? Of gaat het hierbij vooral om politieke en beleidsretoriek en weinig daadwerkelijke resultaten? Of heeft de implementatie wel degelijk plaatsgevonden, maar waren de resultaten minder dan beoogd? Wat zijn dan de redenen daarvoor geweest? Was de uitvoering wel degelijk geslaagd, maar werd het terugtreden deels tenietgedaan door juist een expansie van het openbaar bestuur op specifieke vlakken waar zich politieke of beleidsmatige behoefte voordeed, of bleken de voornemens inhoudelijk niet realistisch?

Er kunnen politiek-strategische redenen zijn om niet te veel nadruk te leggen op de mate van succes van pogingen om het openbaar bestuur te laten terugtreden (of juist wel vanuit het perspectief van *bureaucrat bashing* over ambtelijke onwil en sabotage). Maar een andere reden dat het debat over een terugtrekkend openbaar bestuur empirisch gezien zo onduidelijk verloopt, is van methodologische aard: waar begint en waar eindigt dat openbaar bestuur eigenlijk, welke tijdsperiode kunnen we het beste in ogenschouw nemen, wie rekenen we tot de werkenden en hoe valt vervolgens vast te stellen hoe omvangrijk, ingrijpend of actief dat openbaar bestuur is? Met name de tijdsperiode is belangrijk omdat op korte termijn er een sterke daling (zoals nu uit de publicatie *Werken in de publieke sector 2015* naar voren wordt gebracht) of stijging kan optreden, die op de langere termijn verdampt. Dit

zelfde geldt ook voor de UWV publicatie 'De overheid: Sectorbeschrijving', die gebruik maakt van de zelfde bronnen. Tevens blijkt bij verandering van vergelijkingsjaren de uitkomst substantieel kan veranderen. Ook de keuze van langere termijn heeft grote invloed op de uitkomsten. In de conclusie gaan we hierop in.

In deze bijdrage staat de vraag centraal of we daadwerkelijk kunnen spreken van een terugtredend openbaar bestuur, waarbij we het personeel werkzaam in de publieke dienst tot uitgangspunt nemen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we eerst ingaan op de vragen wat we nu precies onder openbaar bestuur moeten verstaan en welke indicatoren het meest relevant zijn om vast te stellen of het openbaar bestuur daadwerkelijk terugtreedt.

2 PUBLIEK DOMEIN, PUBLIEKE SECTOR, OPENBAAR BESTUUR EN OVERHEID: EEN GELAAGDE AFBAKENING

Omdat er talrijke definities bestaan van begrippen als 'het publiek domein', 'de publieke sector', 'de semipublieke sector', 'het openbaar bestuur', 'de overheid' en 'het ambtelijk apparaat', is het bij iedere discussie over een terugtredend of uitdijend openbaar bestuur van essentieel belang om met een heldere afbakening van begrippen te werken. Onder 'publiek domein' verstaan we de zorg voor

het algemeen belang met de daarbij behorende organisaties en personeel. Een belangrijk onderscheid is dat tussen personeel werkzaam in het publiek-publiek domein (openbaar bestuur) en het privaat-publiek domein (Van der Meer 2014).² Het publiek-publiek domein wordt gebruikelijk openbaar bestuur genoemd. Het omvat het Rijk met publiekrechtelijke staatsbedrijven, provincies, gemeenten, politie, defensie, waterschappen, rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast zijn ook de zelfstandige bestuursorganen tot het openbaar bestuur te rekenen. Daarbuiten is een schakering van private organisaties en individuele burgers werkzaam in het publiek domein, genaamd het privaat-publiek domein. Een verder onderscheid kunnen we maken tussen vijf schillen van organisaties in het publiek domein, met daarmee corresponderend het betrokken personeel (zie onder meer Van den Berg et al. 2015).³ We kiezen hier, mede vanwege het voorafgaande, voor de volgende indeling, waarin zes lagen met het daarbij behorende personeel zijn te onderscheiden:

- (1) De kern van het openbaar bestuur met een directe democratische legitimering, dat wil zeggen personeel werkzaam bij algemene bestuursinstanties als het Rijk. Hieronder vallen: publiekrechtelijke staatsbedrijven, provincies, gemeenten, direct verkozen functioneel besturen zoals waterschappen, tot het Rijk

behorende veiligheidsinstanties als politie en defensie, de vanuit de trias politica-gedachte gelegitimeerde onafhankelijke rechterlijke macht, en van het eerdergenoemde lokaal bestuur afgeleide gemeenschappelijke regelingen met een eigen rechtspersoonlijkheid.

- (2) Daarnaast is er een tweede onderdeel van het openbaar bestuur: zelfstandige uitvoeringsorganisaties op publiekrechtelijke grondslag.
- (3) Publiekrechtelijke onderwijs- en zorginstellingen, waaronder publiekrechtelijke universiteiten, overige openbaaronderwijsinstellingen, onderzoeksinstellingen en academische ziekenhuizen.
- (4) Het privaat-publiek domein met het daartoe behorende personeel. Dat wil zeggen privaatrechtelijke organisaties zonder winstoogmerk, die worden gefinancierd met publieke middelen, zoals overheidsstichtingen, bijzondere universiteiten, andere onderwijs- en zorginstellingen en burgers deelnemend aan de participatiesamenleving en de (grotendeels tot voor kort) verzuiilde samenleving.
- (5) Zij die in dienst zijn van een privaatrechtelijke organisatie en taken uitvoeren voor of namens het openbaar bestuur. Dat wil zeggen:

². Van der Meer, F. (2014). *Minder overheid, maar wie denkt er na over de lange termijn?* Tilburg: Mejudice (18 november 2014).

³. Van den Berg, C., Van der Meer, F., Van Mannekes, M., Van Osch, D., Porth, J., & Schmidt, A. (2015). *Koers houden in turbulentie. De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken*. Den Haag: CAOP Press.

personeel van een privaatrechtelijke organisatie met een winstoogmerk, waar openbaarbestuursorganisaties een meerderheidsaandeel in bezitten, zoals al dan niet verzelfstandigde staatsbedrijven als NS, ProRail, Tennet, Gasunie en Schiphol.

- (6) Externe inhuur: zij die in dienst zijn van een privaatrechtelijke organisatie met winstoogmerk, waarvan de openbaarbestuursinstanties geen aandeelhouder zijn en die op contractbasis taken voor of namens het openbaar bestuur uitvoeren, zoals aannemersbedrijven, adviesbureaus, catering-, schoonmaak- en beveiligingsbedrijven.

3 INDICATOREN EN INDICATIES VAN EEN TERUGTREDEND OPENBAAR BESTUUR

Hoe stellen we nu vast of het openbaar bestuur terugtreedt of niet? Hiervoor zijn verschillende benaderingen denkbaar. Ten eerste ligt het voor de hand om te spreken van een terugtredend openbaar bestuur als dat kleiner van omvang wordt, afgemeten in (a) personele en (b) financiële omvang, of afgemeten in veranderingen in (c) de omvang van het openbaar bestuur (dat wil zeggen de privatisering of verstatelijking (nationalisatie) van bepaalde organisaties).

Ten tweede kunnen we spreken van een terugtredend openbaar bestuur wanneer dit zich anders gaat 'gedragen'. Bijvoorbeeld wanneer het (d) ophoudt bepaalde taken voor zijn rekening te nemen (privatiseren, beleidsprogramma's beëindigen zonder er nieuwe voor in de plaats te stellen) of (e) op bepaalde taakgebieden minder of minder ingrijpend intervenueert in het maatschappelijke en economische verkeer (regulering, deregulering, re-regulering). Het is van belang hier op te merken dat de verschillende indicatoren van een terugtredend openbaar bestuur onafhankelijk van elkaar kunnen variëren: zo kan een verkleind openbaar bestuur juist ingrijpender interveniëren in de samenleving (denk aan marktregulering na privatisering) en kan een afgeslankte personele omvang gepaard gaan met stijgende overheidsuitgaven (denk aan hogere kosten vanwege externe inhuur).

Hieronder gaan wij, voor zover mogelijk binnen de kaders van deze bijdrage, in op een al dan niet terugtredend openbaar bestuur, afgemeten aan de verschillende indicatoren, waarbij het aandachtspunt als gezegd ligt bij de veranderende personele omvang van het openbaar bestuur.

De tabel toont de ontwikkeling in het personeelsbestand van het openbaar bestuur (het Rijk met publiekrechtelijke staatsbedrijven, provincies, gemeenten, politie, defensie, waterschappen,

rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen, zonder de zelfstandige bestuursorganen of ZBO's), van 1849 tot 2014.

Tabel 1: Ontwikkeling van het personeel in dienst van het openbaar bestuur (het Rijk met publiek-rechtelijke staatsbedrijven⁴ (op begroting vermeld), provincies, gemeenten, politie, defensie, waterschappen, rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen) afgerond op honderdtallen

Jaar	Werkzame personen	Werkzame personen als % van de totale bevolking
1849	42.500	1,4
1920	191.400	2,8
1947	360.100	3,8
1960	430.200	3,8
1983	618.300	4,3
1996	445.509	2,9
2000	456.900	2,9
2005	476.100	2,9
2006	474.300	2,9
2010	486.400	2,9
2011	474.000	2,8
2012	464.000	2,8
2013	455.500	2,7
2014	448.700	2,7

Bron: Van der Meer & Roborgh (1993); Van der Meer & Dijkstra (2012); Beroepstellingen 1849-1960; Kerngegevens Overheidspersoneel (2000-2011; Kennisbank Openbaar Bestuur (2012-2014)⁵

In vergelijking met het jaar 1849 zien we zowel in absolute als in relatieve zin een enorme stijging van het personeel in dienst van het openbaar bestuur (zonder de ZBO's). Binnen deze lange periode zien we interessante schommelingen: na een continue stijging tot aan het begin van de jaren '80 is de omvang van het personeel in absolute zin gedaald. Deze daling wordt deels veroorzaakt door de privatisering van de PTT, die in 1983 103.000 personeelsleden kende. Desondanks blijkt er een afname te zijn, ook wanneer we het personeel van de PTT buiten beschouwing laten. Het opgeschoonde cijfer zonder de PTT bedraagt 515.300 personen in 1983. Deze gerealiseerde teruggang is conform het beleid van de diverse kabinetten en andere overheden in de betreffende periode, maar pas na 2010 is er sprake van een constante daling.

Opvallend is dat het meest recente percentage van het personeel werkzaam in het openbaar bestuur op de totale bevolking (2,7 in 2014) ongeveer terug is op hetzelfde niveau als in 1920 (2,8). Dit zou erop duiden dat, afgemeten aan de omvang van het personeel, het openbaar bestuur sinds 1982 duidelijk teruggedreden is. Ook zou dit erop duiden dat, gezien de enorme toename van activiteiten in vergelijking met 1920, de arbeidsproductiviteit binnen het openbaar bestuur fors zou zijn gestegen.

⁴ NS, ProRail, Tennet, Gasunie en Schiphol zijn niet in de cijferreeks van staatsbedrijven begrepen.

⁵ Van der Meer, F. & Roborgh, R. (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., & Gerrit, S.A. The civil service system of the Netherlands. In: Frits M. van der Meer (Red.). *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar; Van der Meer, F.M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*, Oratie, Leiden.

Enkele kanttekeningen zijn echter op hun plaats. Zo heeft zich in de jaren '80 en '90 een golf aan verzelfstandigingen voorgedaan (onder andere op het gebied van studiefinanciering en arbeidsvoorzieningen). Het personeel in dienst van deze verzelfstandigde organisaties komt niet voor in tabel 1. De meeste verzelfstandigde (uitvoerings) organisaties kunnen echter wel volledig tot (de tweede laag van) het openbaar bestuur worden gerekend (een publiekrechtelijke grondslag, publieke financiering en publieke regulering). Hier is dus sprake van een verschuiving van personeel. Wel moet worden opgemerkt dat niet alle ZBO's ontstaan zijn als afsplitsingen van de departementen (in 2006 ongeveer 30 procent). Een ZBO als TNO heeft nimmer deel uitgemaakt van een ministerie. De meeste omvangrijke ZBO's (vanuit personeelsperspectief) zijn nimmer onderdeel van ministeries geweest. Zoals hieronder duidelijk zal worden, is in de afgelopen tien jaar de personeelssomvang van de ZBO's gedaald.

Ook kan een deel van de krimp van het openbaar bestuur in tabel 1 verklaard worden door de privatiseringen van in het bijzonder de jaren '80 en '90, op rijksniveau, maar ook bij provincies en in het bijzonder gemeenten. Grote privatiseringen van onder andere de PTT, de Staatsmijnen, de defensiebedrijven, de nutsbedrijven en andere economische activiteiten van provincies en gemeenten, hebben geleid tot een substantiële verkleining van

het openbaar bestuur (laag 1) en een vergroting van de private sector vanuit personeelsperspectief beschouwd. Daarbuiten is het aantal verzelfstandigde overheidsbedrijven (gemeentelijke vervoersbedrijven en havenbedrijven) toegenomen. Dit laatste geldt ook voor 'overheidsstichtingen'. Ook zijn bijvoorbeeld gemeentelijke ziekenhuizen en zorginstellingen organisatorisch geprivatiseerd en gefuseerd met bijzondere instellingen. Echter, de financiering van dit personeel blijft onveranderd grotendeels plaatsvinden vanuit collectieve middelen. Daarmee kunnen we dus stellen dat het openbaar bestuur zonder de ZBO's in omvang is afgenomen, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te gelden voor de omvang van het geheel (lagen 1 tot en met 6).

In de derde plaats maken de verschillende openbaarbestuursorganisaties, zeker sinds de jaren '80, in toenemende mate gebruik van het (privaatrechtelijk) uitbesteden van taken (*contracting out* in termen van New Public Management). Zo gaf de rijksoverheid in 2014 ruim 1,1 miljard euro uit aan de inhuur van personeel (Jaarverslag bedrijfsvoering Rijk 2014). Het volledige bedrag aan *contracting out* in het Nederlands openbaar bestuur bedraagt een veelvoud van dit bedrag. Het betreft hier een verschuiving van personeel naar laag 6. Van der Meer en Roborgh stelden in hun dissertatie (1993) dan ook al dat het openbaar bestuur voor een deel 'ondergronds' is gegaan. Op te merken

valt dat eind negentiende en begin twintigste eeuw voor wat betreft de uitvoering van taken contracting out ook sterk aanwezig was.

Een verfijning van bovenstaand beeld kunnen we aanbrengen door te kijken naar de ontwikkelingen binnen de verschillende sectoren, zie tabel 2 hieronder. De jaren 1996 en 1983 (het begin van het reductiebeleid onder het kabinet-Lubbers I) zijn toegevoegd.⁶

De belangrijkste conclusie uit tabel 2 moet zijn dat er voor de periode 2003-2014 inderdaad

sprake is van een terugtredend openbaar bestuur, wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het personeelsbestand van de drie bestuurslagen en de waterschappen. Vrijwel over de gehele linie constateren we deze daling, met uitzondering van de politie, waar tot aan 2014 een forse stijging van het personeelsbestand te zien is. Het jaar 2014 is voor wat betreft de politie een keerpunt. Ook de rechterlijke macht en de waterschappen zijn in het verleden gestegen, maar laten van 2013 naar 2014 een lichte daling te zien. Het personeel werkzaam bij gemeenschappelijke regelingen blijft fors door-
groeien. Dit moet in verband worden gezien met

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

Sector	1986	1996	2003	2008	2013	2014
Rijk	130.039	106.066	125.393	123.335	116.413	116.865
Gemeenten	216.222	173.305	197.523	171.189	155.140	147.827
Provincies	18.511	12.203	13.645	13.003	11.494	10.868
Rechterlijke macht	1.383	2.151	3.059	3.594	3.537	3.482
Waterschappen	7.327	8.748	10.490	9.675	10.091	9.986
Gemeenschappelijke regelingen	21.848	21.992	19719	24.705	33.548	36.519
Openbaar bestuur totaal	395.330	324.465	369.829	345.453	330.223	325.547
Defensie	85.581	75.450	72.793	67.527	60.185	59.123
Politie	30.850 ⁶	45.594	57.903	62.246	65.089	64.030
Openbaar bestuur totaal (incl. sector veiligheid)	511.761	445.509	500.525	474.226	455.497	448.700

Bron: Kernegegevens bezoldiging overheidspersoneel 1986, 1996, 2003, defensiebegrotingen, Kernegegevens Personeel Overheid en Onderwijs 2008 en Kennisbank Openbaar Bestuur

⁶. Voor wat betreft dit jaar zijn de cijfers enigszins onvergelykbaar, omdat in deze periode nog een onderscheid bestond tussen rijks- en gemeentepolitie. In de statistieken is het niet-executief personeel gerekend tot respectievelijk Rijk en gemeenten.

de continue daling van het gemeentelijk personeel. Opmerkelijk is ook de lichte stijging bij het Rijk in 2014.

Ook hier zijn echter enkele kanttekeningen op hun plaats. In de eerder aangehaalde bronnen (Kerngegevens bezoldiging Overheidspersoneel, Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs 2008 en Kennisbank Openbaar Bestuur) wordt uitgegaan van het zogenaamde sectorenmodel (per sector worden de arbeidsvoorwaarden geregeld). De bronnen gaan (in andere tabellen) ook in op het personeel in dienst van gemeenschappelijke regelingen en bij zelfstandige bestuursorganen. Ook bij de zelfstandige bestuursorganen blijkt een daling te zijn (49.294 fte in 2006 en 39.796 fte in 2013). Bij de gemeenschappelijke regelingen is daarentegen sprake van een stijging (in 2009: 26.250 werkzame personen; in 2014: 36.519 werkzame personen).

Wanneer we ook de sector onderwijs en wetenschap (onderdeel van lagen 3 en 4) bij onze data

betrekken, komen we tot het volgende beeld voor de periode 2008-2014.

De conclusie uit bovenstaande tabel moet zijn dat er weliswaar sprake is van een lichte daling in de personeelsaantallen binnen het onderwijs tussen 2008 en 2014, maar dat er in de periode 2003-2014 een stijging van 21.317 personen is opgetreden. Wanneer we het totaal bekijken van het personeel in dienst van openbaar bestuur en onderwijs, zien we tussen 2003 en 2014 weliswaar een daling (van meer dan 30.508 personen), maar die daling is minder groot dan bij het openbaar bestuur zonder het personeel van onderwijs en wetenschappen (51.825 personen).

Wanneer we ook de zorg- en welzijnssector erbij betrekken (niet behorend tot het openbaar bestuur, wel tot het privaat-publiek domein, wel publieke financiering of publiek eigendom, dus ook onderdeel van laag 4), zien we dat de werkgelegenheid in de zorg de afgelopen jaren sterk is gestegen. De universitaire medische centra vallen onder het onderwijs en zijn daarmee opgenomen in tabel 3 (2003:

Tabel 3: Ontwikkeling personeelsbestand openbaar bestuur (zonder ZBO's) en onderwijs (aantallen werkzame personen)

Sector	2003	2008	2013	2014
Openbaar bestuur totaal (incl. sector veiligheid)	500.525	475.226	455.497	448.700
Onderwijs en wetenschappen	482.015	503.876	501.582	503.332
Totaal openbaar bestuur en onderwijs	982.540	979.092	957.079	952.032

Bron: zie tabellen 1 en 2

55.663 werkzame personen; 2014: 67.861 werkzame personen). De stijging van het personeel in onderwijs en wetenschappen (zie tabel 3) van 21.317 personen (2003-2014) komt voor meer dan de helft voor rekening van de universitaire medische centra. De langdurige zorg wordt grotendeels gefinancierd uit publieke middelen, namelijk de Wet langdurige zorg (sinds 1 januari 2015; daarvoor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). De uitgaven op basis van de Wet langdurige zorg bedragen inmiddels meer dan 28 miljard euro (dit was in 2003 ongeveer 20 miljard euro).

Deze kosten worden grotendeels betaald uit verplichte premies en bijdragen van het Rijk. De meeste overige kosten in de zorg worden opgebracht uit de premies die betaald moeten worden aan de zorgverzekeraars (op basis van de Zorgverzekeringswet). Ook hierbij speelt het openbaar bestuur een grote rol. Iedereen dient zich verplicht te verzekeren en verzekeraars kennen een acceptatieplicht. De financiering geschiedt door een verplichte inkomensafhankelijke bijdrage, de premie die de verzekerde aan de verzekeraar betaalt en een algemene rijksbijdrage. Kortom, ook op het gebied van de zorg is er in belangrijke mate sprake van publieke financiering.

Bedroeg het aantal werknemers in de overige ziekenhuizen (dus met uitzondering van de academische medische centra) in 2006 ongeveer 201.900,

in 2012 lag dit aantal op 214.000 (bron: *Arbeid in Zorg en Welzijn, Integrerend Jaarrapport*, Panteia, Zoetermeer, 2014). In de geestelijke gezondheidszorg steeg het aantal personeelsleden van 74.400 (2006) naar 84.700 (2012). Ook verpleeg- en verzorgingshuizen laten een enorme stijging zien (van 241.300 in 2006 naar 275.300 in 2012). Hetzelfde geldt voor de thuiszorg (van 142.800 in 2006 naar 172.900 in 2012) en de gehandicaptenzorg (van 147.100 in 2006 naar 161.100 in 2012). Wanneer deze aantallen bij elkaar worden opgeteld, gaat het om een stijging met meer dan 100.000 personen (waarbij we nog niet eens zijn ingegaan op overige onderdelen van de zorg). Kortom, gemeten naar het aantal personen dat er werkt, is er op het gebied van de zorg geen sprake van een teruggang.

Behalve de indicator van de personele omvang zijn er ook de andere genoemde indicatoren. Een afname van de omvang van de overheidsuitgaven (al dan niet als percentage van het BNP) kunnen we gebruiken als indicator van een terugtrekend openbaar bestuur. Omwille van de beperkte ruimte in deze bijdrage kunnen we hier empirisch niet nader op ingaan.

Een andere indicator is de verandering van de (organisatorische) omvang van het openbaar bestuur zelf via processen van privatisering, nationalisering en verstatelijking. Zoals hierboven besproken

heeft privatisering een aanzienlijke invloed gehad op de omvang van het openbaar bestuur. Daarin zou een terugtrekend openbaar bestuur zichtbaar kunnen zijn. Maar ook het tegenovergestelde lijkt te zijn gebeurd. Het meest spectaculair is uiteraard het ingrijpen van de rijksoverheid in het bank- en verzekeringswezen geweest. Het gaat hierbij om de overname door de staat van ABN AMRO in 2011 en de nationalisering van SNS Reaal door het Rijk in 2013. Formeel was de overname van ABN AMRO geen nationalisatie, bij SNS Reaal was dit wel het geval. In de moderne Nederlandse geschiedenis is nationalisatie (van in dit geval een bank) volstrekt uniek. Zodoende is hier sprake van het tegengestelde van een terugtrekend openbaar bestuur in termen van invloed, beheersing en beïnvloeding. Formeel zijn deze banken in handen van NL Financial Investments (NLFI). NLFI is een stichting die namens de staat de aandelen van een viertal vennootschappen voornamelijk op het gebied van het bankwezen beheert. Het NLFI is enig aandeelhouder in ABN AMRO Group N.V., ASR Nederland N.V., SNS REAAL N.V., en Propertize B.V.

Een laatste relevante indicator van een mogelijk terugtrekend openbaar bestuur is deregulering. Ondanks pleidooien om te komen tot deregulering, blijkt het aantal wettelijke regels in de loop der jaren enkel opgelopen. Maar het aantal wettelijke regelingen zegt niet alles. Het gaat vooral ook om de intensiteit van de regelgeving. We

kunnen stellen dat er geen aanwijzingen zijn dat het openbaar bestuur door middel van regulering terughoudender optreedt. Eerder het tegendeel is het geval. Een greep uit de wetgeving van de afgelopen jaren laat dit zien: het rookverbod in de horeca en in openbare gebouwen, een verbod op de verkoop van alcohol aan personen beneden de achttien jaar en de normering van topinkomens in de publieke en semipublieke sector (waaronder ook private organisaties als woningbouwcorporaties vallen).

4 CONCLUSIE

De vraag of er daadwerkelijk een terugtrekend openbaar bestuur is, laat zich niet gemakkelijk in algemene zin beantwoorden. Of het openbaar bestuur terugtreedt, en zo ja in welke mate, hangt af van de gekozen tijdsafbakening en verschilt aanmerkelijk per bestuurslaag, overheidsorganisatie, beleidssector.

In deze bijdrage zijn wij daarom nadrukkelijk uitgegaan van een gelaagde opvatting van het openbaar bestuur. Deze opvatting van ‘werken voor het openbaar bestuur’ is van groot belang om de vraag of er sprake is van een terugtrekend openbaar bestuur te kunnen beantwoorden. Wanneer wij ons beperken tot het openbaar bestuur zonder de ZBO's, dan laat de periode sinds 1982 een duidelijke daling van het aantal personeelsleden zien. Ook binnen deze openbaarbestuursorganisaties is een

verschuiving te zien, bijvoorbeeld van gemeenten naar gemeenschappelijke regelingen. Eerder al zijn gemeenten in omvang gedaald door de politie-hervorming. Privatisering van publieke taken en -organisaties hebben vooral in het economisch (overheidsbedrijven) domein binnen het openbaar bestuur een vermindering van de werkgelegenheid veroorzaakt.

Vanouds heeft er een uitgebreide werkgelegenheid in de overige lagen van het publiek domein bestaan. Zo zijn niet alle ZBO's afsplitsingen van bijvoorbeeld de rijksoverheid. Gegevens laten zien dat ook bij ZBO's de personele omvang in het afgelopen decennium is gedaald. Interessant is wel een verschuiving in de zorgsector, waar bijvoorbeeld gemeentelijke ziekenhuizen gefuseerd zijn met bijzondere instellingen en nu in het privaat-publiek domein zijn terechtgekomen. Bestuurskundig geïnterpreteerd betekent dit dat bestuurders verschillende mogelijkheden hebben om bewust dan wel onbewust groepen overheids-

personeel in een volgende laag te 'verstoppen', waardoor de indruk kan ontstaan dat er een afname in het werkzame personeel voor de publieke dienst gerealiseerd wordt, terwijl dit in wezen niet het geval hoeft te zijn. Ook kan om politieke redenen het personeel uitbreiden. Een voorbeeld is de voorgenomen indienstneming van het schoonmaakpersoneel bij het Rijk (ongeveer 2000 tot 2500 personen). Anderzijds hebben recente bezuinigingsoperaties in het openbaar bestuur wel degelijk geleid tot een personeelsreductie, waarbij soms klachten naar voren komen dat het inhoudelijk schade oploopt. Waar deze problematiek gemeld wordt, is onder meer bij de Belastingdienst, de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) en enkele andere inspectiediensten. Ook de personeelsreductie is aan grenzen gebonden waar het de handhaving van de kwaliteit van de publieke dienstverlening betreft. Deze druk zou kunnen leiden tot het hiervoor gemelde uitwijkingsgedrag.

Eerder is gesteld dat de te bestuderen tijdsperiode en de lagen van het publieke domein essentieel zijn voor een analyse van de vraag: wordt het nu minder. Het lagenmodel helpt ons om te kijken waar het personeel eventueel naar toe zou kunnen zijn gegaan en de langere periode om tijdelijke “ups-and-downs” in de personeelsomvang te beoordelen en zo snelle en modieuze oordelen te kunnen vermijden. Wel moet rekening worden gehouden dat de keuze van de periode de uitkomst bepaalt. Zo ziet de UWV een daling van 2004 tot 2014 met 50.000 personen. Kiest men de periode 1996-2014 (tabel 1) dan is er een lichte stijging (3.200 personen) te zien. Een concentratie op de laatste twee jaar leidt tot een vertekening omdat ook eerder, onder bezuinigings- en reorganisatiedruk, een daling te zien is geweest; overigens deels van tijdelijke aard en per sector verschillend. Zoals in het laatste jaar het personeel werkzaam bij het rijk in tegenstelling tot de gemeente, gestegen is. Voor de meest recente periode (laatste twee jaar) zou kunnen worden gesteld, dat gegeven een vermindering van de bezuinigingsdruk, de toename van de defensie begroting, de inplaatsing van het schoonmaakpersoneel, de aanpak van de vluchtelingenproblematiek etc. er eigenlijk weer een mogelijke stijging is te verwachten. Mogelijke stijging omdat een toekomstverwachting (nog) speculatief is.

3. Organiseren als permanente opgave

1 INLEIDING

De organisatie van de overheid is voortdurend in beweging. Het nog steeds lezenswaardige eindrapport van een onderzoek naar de bestuurlijke organisatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen uit 1975 geeft een beeld van de toenmalige bestuurlijke organisatie van Nederland. Geconstateerd wordt dat maatschappelijke processen van schaalvergroting en schaalverkleining in samenhang met optredende stroomversnellingen het openbaar bestuur niet onberoerd laten. Het is dan ook noodzakelijk de bestuurlijke organisatie kritisch te bezien en waar nodig aan te passen aan de maatschappelijke (schaal)veranderingen. Het rapport doet daarvoor een aantal aanbevelingen. Hoewel het een schets geeft van een aantal mogelijke eindbeelden, geeft het er de voorkeur aan langs wegen van geleidelijkheid naar verbeteringen te streven. Het ziet de bestuurlijke reorganisatie daarmee als een blijvend proces, dat ook voortdurende aandacht behoeft.

Deze waarnemingen zijn anno 2015 nog steeds van kracht. Ook in het huidige tijdsgewricht is het van belang dat de organisatie van de overheid zich op de verschillende niveaus blijft aanpassen aan veranderingen in de omgeving. De praktijk van de afgelopen tientallen jaren laat zien dat het daarbij niet gaat om grote veranderingen van de ene dag op de andere, maar om aanpassingen die zich over langere perioden uitstrekken. Verschillende

blauwdrukken voor de bestuurlijke organisatie met voorstellen voor de vorming van districten, gewesten, miniprovincies of landsdelen en ook gedachten over een kleiner kernkabinet, zijn geen realiteit geworden. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de opgetreden veranderingen geschetst. In vogelvlucht gaan we in op de situatie bij de verschillende bestuurslagen: Rijk, provincie en gemeenten. Het accent ligt daarbij op de wijzigingen die zich bij het rijk hebben voorgedaan. Aan het slot van het hoofdstuk worden enkele vragen opgeworpen over de toekomst. Ook gaan we na in hoeverre de rijksdienst een voorbeeld zou kunnen nemen aan de situatie bij de overige overheden, en welke ontwikkelingen bij het Rijk het meest van belang zijn voor de toekomstige organisatie van die overige overheden.

2 DE GEMEENTEN

Met de totstandkoming van de Gemeentewet van 1851 kwam een eind aan de daarvoor bestaande structuur van stedelijk en plattelandsbestuur. Er bestaat sindsdien nog maar één soort gemeente met een raad en burgemeester en wethouders. Deze gemeentelijke structuur is tot op heden zo gebleven. Wel is het aantal gemeenten in de loop der jaren door een voortgezet beleid van gemeentelijke herindeling fors gedaald. Deze beweging van een geringer aantal grotere gemeenten zet nog steeds door. De forse afname van de gemeenten blijkt uit hun aantal in respectievelijk

1900 (1121), 1920 (1110) 1940 (1054), 1960 (994), 1980 (811), 2000 (537) en 2015 (393). Sommigen verdedigen de stelling dat grotere gemeenten beter in staat zijn hun taken te vervullen, omdat zij over een grotere bestuurskracht beschikken. Grotere gemeenten zijn daardoor beter in staat taken te vervullen die voor hun uitvoering om een grotere schaal vragen en zij kunnen ook beschikken over een hoogwaardiger ambtelijk apparaat. Voldoende bestuurskrachtige gemeenten zouden een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het adequaat kunnen oppakken van een steeds groter wordend aantal maatschappelijke opgaven. De recente decentralisatie in het sociale domein heeft een forse uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket opgeleverd. Omdat gemeenten niet alle nieuwe taken zelfstandig kunnen uitvoeren, zijn zij landsdekkende samenwerkingsverbanden aangegaan op deze nieuwe terreinen. Sinds 1900 zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht de vier grootste steden van Nederland. Het aandeel van deze steden qua bevolking was in 1900 nog 22 procent. Dat liep terug naar 13 procent in 2004. Op dit moment nemen deze grote steden weer een toenemend aandeel van de bevolking voor hun rekening en wordt voor de toekomst met verdere groei van hun aandeel in de bevolking rekening gehouden.

De gemeentelijke organisatie kent volgens Aardema en Korsten⁷ drie fasen van ontwikke-

⁷ Aardema, H. Korsten, A., gemeentelijke organisatiemodellen, opgenomen in: Bekke, A. e.a. (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, uitgave Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2009.

ling. Aanvankelijk waren de meeste gemeenten georganiseerd volgens het zogenaamde secretariemodel. In dat model vindt een scheiding plaats tussen beleid en uitvoering en vormt de secretarie de schakel tussen de uitvoering en het bestuur. De bedrijfsvoering is centraal georganiseerd en de gemeentesecretaris is de hoogste ambtenaar. Daarop volgde een periode waarin de ordening plaatsvond in sectoren van aandacht, waarin beleid en uitvoering beide waren ondergebracht. De bedrijfsvoering werd decentraal geregeld en toevertrouwd aan de integrale managers van de verschillende sectoren. De gemeentesecretaris was in dit model niet langer de hoogste baas, maar eerste onder gelijken in een managementteam. Op deze periode volgde uiteindelijk bij de meeste gemeenten de invoering van een directiemodel. De gemeentesecretaris is hierin weer de hoogste baas en wordt soms ook aangeduid als algemeen directeur. Deze geeft leiding aan een groter aantal afdelingen. Dit directiemodel wordt soms gekanteld en dan wordt de organisatie afgestemd op het perspectief van de burger in zijn verschillende rollen: klant, wijkbewoner, belastingbetaler. Er ontstaat zo een nieuwe structuur met bijvoorbeeld een beleidsafdeling, een frontoffice, een backoffice en vaak ook gecentraliseerde afdelingen voor onderdelen van de bedrijfsvoering.

Op dit moment blijken gemeenten zowel het directiemodel als – de grootste gemeenten – het sectorenmodel toe te passen. Veel gemeenten kennen daarbij een concernstaf, die de ambtelijke en politieke leiding ondersteunt en de hoofdlijnen van het beleid bewaakt. Deze rol was in het verleden toevertrouwd aan de secretarie. Vaak worden ook afzonderlijke onderdelen belast met het contact met doelgroepen als burgers of bedrijven. Dat element past bij het directiemodel met de burger als ordeningscriterium. Inhoudelijke samenhang wordt soms bereikt door de vorming van clusters of afzonderlijke programma's. Deze manier van organiseren zagen we bij het sectorenmodel. Kenmerkend voor de gemeentelijke organisatie is het collegiale bestuur, waarbij de verantwoordelijkheid voor de verschillende beleidsterreinen, waaronder ook de organisatie en/of bedrijfsvoering, is toevertrouwd aan een van de bestuurders, die dan op dit terrein het beleid bepaalt. Verder is er een hoogste ambtenaar in de persoon van de gemeentesecretaris, die de schakel vormt tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat.

Nemen we de gemeente Amsterdam als voorbeeld. Amsterdam gaf de grootste reorganisatie in de geschiedenis van de stad vorm. In combinatie met drie decentralisaties (jeugdzorg, zorg en arbeidsparticipatie) vanuit de rijksoverheid lag er een enorme uitdaging. Met de reorganisatie wilde Amsterdam een robuuste én flexibele organisatie

met resultaatgerichte sturing neerzetten en veel meer toe naar één Amsterdam, zowel binnen de organisatie als naar buiten. De stadsdeelraden zijn opgeheven en vervangen door bestuurscommissies. In de nieuwe organisatie zijn de diensten verdwenen en vervangen door resultaatverantwoordelijke eenheden, die binnen vier clusters vallen: Sociaal, Ruimte en Economie, Dienstverlening en Informatie en Bedrijfsvoering. Daarnaast zijn er zeven stadsdeelorganisaties en het staforgaan Bestuur en Organisatie. Alle bedrijfsvoeringsfuncties zijn gecentraliseerd. Deze centralisatie gaat gepaard met digitalisering van interne en externe processen. De ambtelijke aansturing vindt nu plaats vanuit het Gemeentelijk Managementteam, waarin de gemeentesecretaris, vier stedelijke directeuren en de concerncontroller zitten. De gemeentesecretaris stuurt ook de stadsdeelsecretarissen aan. Met deze ordening geeft Amsterdam invulling aan het sectorenmodel.

3 DE PROVINCIES

Ook de provincies wortelen in de geschiedenis. Zij zijn – met uitzondering van de nieuwe provincie Flevoland – de rechtstreekse opvolgers van de soevereine landsdelen die de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden hebben gevormd. Evenals de gemeenten hebben de provincies op grond van de Provinciewet allemaal dezelfde organisatie. Het aantal provincies is in de afgelopen periode constant gebleven. Er is wel regelmatig discussie

geweest over het takenpakket van de provincies en over het aantal provincies. Daarbij is in het kader van het laatste regeerakkoord opnieuw gekeken naar de vorming van landsdelen, een voorstel dat eerder werd gedaan in het eindrapport van het onderzoek naar de bestuurlijke organisatie uit 1975 en door de commissie-Geelhoed in 2002. Hier bleek uiteindelijk onvoldoende politiek draagvlak voor te bestaan. Eerder werd een einde gemaakt aan de bijzondere positie van Rijnmond.

De provinciale organisatie is vergelijkbaar met die van de gemeente. De secretaris/algemeen directeur staat aan het hoofd van de ambtelijke organisatie en vormt de verbinding met het bestuur, dat bestaat uit een commissaris van de Koning en gedeputeerden. De provincies kennen in het algemeen een organisatiestructuur volgens het sectorenmodel, waarbij de taken zijn verdeeld over directies, afdelingen of clusters. Ondersteunende afdelingen zijn gecentraliseerd.

De provincie Noord-Holland kent een directiemodel met vier directies: Beleid; Subsidies, Vergunningen en Toezicht; Beheer en Uitvoering; en Middelen. Deze indeling is gebaseerd op de oriëntatie op de burger. Ook de provincies kennen een collegiaal bestuur, waarbij de portefeuilles inclusief de bedrijfsvoering zijn verdeeld over de bestuurders.

4 HET RIJK

In de afgelopen jaren zijn bij het Rijk verschillende programma's uitgevoerd om de organisatie te veranderen. De verantwoordelijkheid voor de organisatie en bedrijfsvoering van de rijksdienst is daarbij telkens op een hoger niveau neergelegd en is in het huidige kabinet opgedragen aan een afzonderlijke minister voor Wonen en Rijksdienst.

Andere Overheid

In december 2003 bood de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties De Graaf de visie en het actieprogramma tot modernisering van de overheid 'Andere Overheid' aan de Tweede Kamer aan. Dit programma werd voorbereid door een programmadirecteur-generaal met een kleine staf. De modernisering wordt in de eerste plaats gezocht in een andere rolverdeling tussen burger en overheid. De visie heeft het over de overheid mede vanuit het besef dat de mensen de overheden als één overheid zien. De visie werkt dit uit in een aantal contouren van de moderne overheid. Onderdelen daarvan zijn: het maatschappelijke contract en de overheid, de aard en omvang van het publieke taakpakket, een nieuwe sturingsvisie, een betere inbedding van de beleidsuitvoering in het beleidsproces, de modernisering van verantwoording, toezicht en controle, de betrokkenheid van de burger bij de beeldsvorming, betere dienstverlening, moderne interbestuurlijke verhoudingen, de doorwerking in de organisatie van

de overheid, de herijking van advies en overleg, en de relatie met de Europese Unie.

Deze brede agenda is in het actieprogramma 'Andere Overheid' uitgewerkt in vier actielijnen:

- De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren.
- De overheid gaat minder en anders regelen.
- De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren.
- De rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen.

Bij de derde actielijn worden voorstellen gedaan op de terreinen beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering. Zo komt er een interdepartementaal beleidsonderzoek naar verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, wordt er een nieuwe kaderstellende visie op toezicht aangekondigd, wordt de personeels- en salarisadministratie van de ministeries ondergebracht in een *shared service* en worden voorstellen gedaan op het punt van de kwaliteit van het personeel van het Rijk en het adviesstelsel. Minister De Graaf kon het actieprogramma niet afronden door zijn aftreden in maart 2005, nadat zijn plannen om de gekozen burgemeester mogelijk te maken niet de vereiste steun kregen in de Eerste Kamer.

In april 2005 sprak De Graafs opvolger minister Pechtold met de Tweede Kamer af dat in het programma 'Andere Overheid' voortaan prioriteit

zou worden gegeven aan een beperkt aantal prioriteiten, namelijk verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening, vermindering van bureaucratie en regelzucht en verbetering van de slagkracht van het Rijk. Het brede karakter van het actieprogramma werd daarmee vervangen door een beperkt aantal acties op het terrein van de ‘Elektronische overheid’, een vermindering van de administratieve lasten voor burgers met 25 procent in de lopende kabinetsperiode en het tegen het licht houden van de eigen taken. Dit moest onder andere leiden tot nauwere samenwerking van rijksinspecties, zodat bedrijven en instellingen hier minder last van ondervinden. In het kader van het programma werden departementale en rijksbrede takenanalyses verricht en aan de Tweede Kamer aangeboden. De departementale takenanalyses laten in het algemeen zien dat de juiste taken worden verricht. De voornemens uit het programma zijn voor een deel gerealiseerd.

Vernieuwing Rijksdienst

In september 2009 bood minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de nota ‘Vernieuwing Rijksdienst’ aan de Tweede Kamer aan. Deze was voorbereid door een speciaal voor deze operatie bij wijze van voetnoot in het regeerakkoord aangestelde secretaris-generaal, Roel Bekker, met een zeer kleine staf. In het coalitieakkoord was het ten behoeve van de formatie opgestelde SG-rapport ‘De verkokering voorbij’

overgenomen. Kern van deze rapportage was dat een betere en kleinere overheid onder een aantal randvoorwaarden realiseerbaar was. Het programma ‘Vernieuwing Rijksdienst’ had als doelstelling een betere rijksoverheid met minder functies. Het programma voorzag daartoe aan de ene kant in een afslanking met een flink aantal fte’s op basis van departementale plannen en anderzijds in bovendeportementale of interdepartementale plannen die eveneens aan deze afslanking konden bijdragen. Het programma kende een zeer brede scope, variërend van beter beleid, een goede uitvoering en verbetering van de kennis- en adviesfunctie, de functie van planbureaus en de juridische functie, via de bevordering van minder lastendruk en een betere handhaving, tot aan een efficiënte bedrijfsvoering. In dit verband wordt bij het ministerie van BZK een nieuw directoraat-generaal (Organisatie en) Bedrijfsvoering opgericht. De met het programma verbonden taakstelling kent een zogenaamd dubbel slot in geld en fte’s: er wordt een besparing aangekondigd van 630 miljoen euro en van 12.800 fte’s. Het zwaartepunt van deze taakstelling ligt in 2010 en 2011. Veel van de aankondigingen uit het programma zijn gerealiseerd. Dat geldt ook voor de taakstelling.

Compacte Rijksdienst

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is onder de aanduiding ‘kleinere overheid’ een ombuiging opgenomen van 6,14 miljard euro in 2015

en 6,56 miljard euro structureel bovenop de nog lopende bezuinigingen van het vorige kabinet. Het realiseren van deze ambitie vraagt om een compacte overheid. Het uitvoeringsprogramma 'Compacte Rijksdienst' werd in februari 2011 door minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer aangeboden. Het programma is voorbereid door de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk en bouwt voort op de fundamenteën die werden gelegd door de programma's 'Andere Overheid' en 'Vernieuwing Rijksdienst'. De reikwijdte van het programma is echter beperkter. Het kent een beperkt aantal projecten binnen drie programmalijnen: de verdere opbouw van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering, een concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen en een clustering van uitvoerings- en toezichtsorganisaties.

De eerste programmalijn beoogt efficiencywinst te bereiken. Enkele projecten binnen deze programmalijn houden in dat het aantal datacenters van de rijksoverheid wordt teruggebracht van meer dan zestig naar vier á vijf, dat er één administratieve werkgever voor de rijksdienst komt en dat de diverse kantorenlocaties van het Rijk worden gebundeld. Binnen de tweede programmalijn wordt verder gewerkt aan de concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering voor de kerndepartementen. In dit verband komt er één

facilitaire dienstverlener voor alle kantoren in Den Haag, bijvoorbeeld voor schoonmaak en catering, en komt er één ICT-dienstverlener voor alle kerndepartementen. De derde programmalijn maakt werk van clustering van uitvoerings- en toezichtsorganisaties. Dit wordt bereikt door onderzoek naar vergaande samenwerking in clusters van organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen. Voorbeelden zijn incasso, subsidieverlening en uitvoerende taken op het terrein van de inkomensondersteuning. Het uitvoeringsprogramma 'Compacte Rijksdienst' draagt bij aan de invulling van de bezuinigingen op de departementen. De met dit programma gerealiseerde besparingen komen ten goede aan de departementale begrotingen, waarop de (meerjarige) kortingen reeds hebben plaatsgevonden. Het uitvoeringsprogramma bevat in totaal zestien projecten. Over de uitvoering werd tot en met mei 2015 jaarlijks gerapporteerd in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering*. Het programma is toen afgesloten, waarbij de resterende taken in de lijn zijn ondergebracht. De meeste projecten zijn gerealiseerd.

Hervormingsagenda Rijksdienst

Het aantreden van het kabinet-Rutte II gaat gepaard met een nieuwe departementale herindeling, die leidt tot een kleiner aantal ministeries en een zeer klein kabinet. In dit kabinet wordt een afzonderlijke minister benoemd voor Wonen en Rijksdienst, minister Blok. Deze biedt in mei 2014

de 'Hervormingsagenda Rijksdienst' aan de Tweede Kamer aan. Bovenop de al eerder afgesproken besparingen bevat het regeerakkoord opnieuw een taakstelling van meer dan 1,1 miljard euro. Deze is verdeeld over de ministeries. De agenda zet daarbij een beweging voort die de afgelopen jaren in gang is gezet met het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' (2006-2010) en het uitvoeringsprogramma 'Compacte Rijksdienst' (vanaf 2011). De 'Hervormingsagenda' zet verdere stappen op deze al ingeslagen weg. De projecten uit het programma 'Compacte Rijksdienst' worden afgerond. Zij worden waar mogelijk versneld uitgevoerd of geïntensiveerd. Toegevoegd zijn nieuwe initiatieven. Die bewegen zich nog meer dan voorheen op het terrein van de primaire processen van beleid, uitvoering en toezicht. Daarmee is de scope van het programma weer verbreed. De agenda bevat voorstellen op de volgende terreinen: de beleidskernen van de ministeries, het adviesstelsel, de bundeling van uitvoeringstaken op de terreinen incasso en subsidieverstrekking aan bedrijven en instellingen, inkomensondersteuning en de versnelde inzet van basisregistraties, vastgoed, digitalisering van de dienstverlening, de functionering en inrichting van inspecties en de verbetering van het fysiek toezicht op bedrijven. Verdere voorstellen betreffen de bedrijfsvoering, waaronder een vereenvoudiging van de structuur van aansturing, bekostiging en verantwoording.

Ten slotte zullen de zelfstandige bestuursorganen meer met de bedrijfsvoering van het Rijk kunnen worden verbonden en wordt hun status onderzocht. De 'Hervormingsagenda' gaat ook uitgebreid in op de rijksdienst als (blijvend) aantrekkelijke werkgever. In dit kader krijgen de functies in de laagste loonschalen en arbeidsgehandicapten speciale aandacht. De 'Hervormingsagenda' is in uitvoering. Jaarlijks wordt in de 'Jaarrapportage Bedrijfsvoering' over de stand van zaken gerapporteerd. De minister voor de Rijksdienst beschikt ten behoeve van de uitvoering over aanvullende bevoegdheden ten aanzien van de apparaatskosten van de rijksdienst, die het hem mogelijk maken de ontwikkeling daarvan beter te sturen.

5 CONCLUSIE

Uit dit korte overzicht blijkt dat alle bestuurslagen voortdurend bezig zijn de eigen organisatie aan te passen aan de eisen van de tijd. Het aantal gemeenten is in de loop der jaren fors afgenomen. Hun bestuurskracht is daarmee toegenomen. Dat is een ontwikkeling die het beter mogelijk maakt taken naar de gemeenten te decentraliseren. Dat streven staat sinds de Decentralisatienota van minister Van Thijn op de agenda en kreeg tijdens deze kabinetsperiode serieus vorm met een aantal grote decentralisaties, die overigens nieuwe eisen stellen aan de gemeentelijke organisatie.

De rol van de provincies is in de loop der jaren regelmatig ter discussie gesteld, maar dat heeft niet geleid tot grote veranderingen, zoals de vorming van gewesten of landsdelen.

Bij het Rijk zijn verschillende programma's uitgevoerd om verbeteringen aan te brengen in beleid, uitvoering, toezicht en vooral bedrijfsvoering. Naarmate deze programma's meer invloed hebben op het primaire proces van de ministeries, zijn veranderingen lastiger te realiseren. De grenzen van het huidige systeem met individuele ministeriele verantwoordelijkheid zijn hier bereikt.⁸

De verschillende bestuurslagen kunnen van elkaar leren door te kijken naar goede en slechte voorbeelden en ervaringen. Winst is nog te behalen door meer dan voorheen te redeneren vanuit de overheid als geheel. Het Rijk kan zich spiegelen aan het collegiale model van de overige bestuurslagen, waarin de ambtelijke organisatie voor het gehele bestuur werkt en er een afzonderlijke bestuurder knopen doorhakt op het terrein van de bedrijfsvoering.

⁸. Zie ook het advies 'Sturen én verbinden' van de Raad voor het openbaar bestuur van september 2015

4. Organisatieverandering binnen de overheid

Het perspectief van de ambtenaar

1 INLEIDING EN DOELSTELLING

De Nederlandse rijksdienst is in de afgelopen jaren vrijwel continu aan veranderingen onderhevig geweest. Met programma's als 'Vernieuwing Rijksdienst' en het uitvoeringsprogramma 'Compacte Rijksdienst' is geprobeerd de rijksdienst slagvaardiger, efficiënter en flexibeler te organiseren. In recente jaren is de rijksdienst daarnaast geconfronteerd met extra bezuinigingsopgaven als gevolg van de financiële crisis. Dergelijke veranderingen zijn met name vanuit historisch en internationaal perspectief geëvalueerd (bijvoorbeeld Van Twist et al., 2009; Kickert, 2012), waarbij de nadruk is gelegd op het analyseren van de inhoud van veranderingen die zijn doorgevoerd. Zo laten Jilke, Van der Voet en Van de Walle (nog te verschijnen) zien dat de Nederlandse rijksdienst ambitieuzer en succesvoller heeft hervormd dan die in andere Europese landen, maar dat de nadruk tegelijkertijd ook meer op bezuinigen dan op verbeteren heeft gelegen. Er is echter minder bekend over hoe ambtenaren binnen de rijksdienst en de overheid in het algemeen deze veranderingen ervaren. Dat is opvallend, omdat de literatuur over organisatieverandering juist de nadruk legt op het creëren van steun onder medewerkers als cruciale voorwaarde voor succesvolle organisatieverandering (Kuipers, De Witte & Van der Voet, 2013). Daarnaast bepalen niet alleen de doelstellingen van verandering – de veranderinhoud – hoe medewerkers op verandering reageren, maar laat

onderzoek zien dat ook de wijze waarop verandering wordt geïmplementeerd – het veranderproces – een belangrijke verklaring is voor de veranderbereidheid van medewerkers (bijvoorbeeld Van der Voet, Kuipers & Groeneveld, 2015).

In deze bijdrage bekijken wij veranderingen binnen de rijksdienst en de overheid daarom vanuit het perspectief van de ambtenaar. We hebben hierbij aandacht voor drie aspecten. Allereerst gaan we na hoe ambtenaren over de inhoud van organisatieveranderingen denken. Ten tweede brengen we in kaart hoe ambtenaren de implementatieprocessen van organisatieverandering beoordelen. Ten slotte brengen we in kaart in hoeverre ambtenaren veranderbereid zijn en in hoeverre deze bereidheid verklaard wordt door de veranderinhoud en het veranderproces.

Wij baseren onze analyse op onderzoek naar organisatieverandering in de publieke sector, uitgevoerd met behulp van het Flitspanel in juli 2013 in opdracht van ICTU-InternetSpiegel. De vragenlijst is verstuurd aan 29.602 ambtenaren uit alle overheidssectoren. De vragenlijst is uiteindelijk ingevuld door 11.545 ambtenaren (een respons van 39 procent). Hoewel het databestand ook informatie bevat over andere sectoren, beperken wij ons tot een vergelijking van de vier bestuurslagen binnen het openbaar bestuur: Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. In totaal analyse-

ren we in deze bijdrage de antwoorden van 3068 ambtenaren.

2 DE VERANDERINHOUD

De beeldvorming van ambtenaren over de veranderinhoud heeft in brede zin betrekking op de vraag: waar gaan de organisatieveranderingen over? Allereerst bekijken wij met welke frequentie ambtenaren in de vier geselecteerde sectoren te maken krijgen met veranderingen. In de vragenlijst is aan respondenten gevraagd of zij bij hun huidige werkgever één of meer organisatieveranderingen hebben meegemaakt. Binnen het Rijk geven 632 respondenten aan minimaal één reorganisatie meegemaakt te hebben. Dat komt neer op 62 procent. Bij de gemeenten gaat het om 607 respondenten (55,8 procent), bij de provincies om 275 respondenten (57,4 procent) en bij de waterschappen om 295 respondenten (61,2 procent). In totaal geven 1809 respondenten binnen de vier sectoren aan dat zij bij hun huidige werkgever ten minste één organisatieverandering hebben meegemaakt. Gemiddeld komt het erop neer dat 59 procent van de respondenten aangeeft een organisatieverandering meegemaakt te hebben.

Aan de respondenten is ook gevraagd *hoeveel* organisatieveranderingen zij in de afgelopen tien jaar hebben meegemaakt. Gecorrigeerd voor het aantal jaren dat zij in deze periode bij hun huidige werkgever in dienst zijn geweest, is per sector uitgere-

Tabel 1: Frequentie van reorganisaties

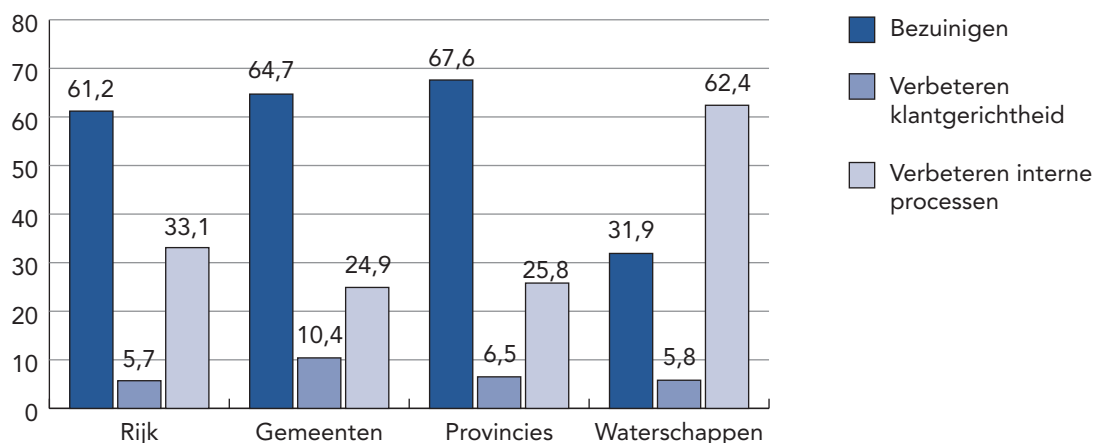
	Aantal respondenten	Aantal respondenten dat reorganisatie heeft meegemaakt	Gemiddeld aantal reorganisaties per dienstjaar bij huidige werkgever
Rijk	1019	632 (62%)	0,47
Gemeenten	1088	607 (55,8%)	0,41
Provincies	479	275 (57,4%)	0,38
Waterschappen	482	295 (61,2%)	0,36
Totaal	3068	1809 (59%)	0,42

kend met welke frequentie wordt gereorganiseerd. Deze frequentie ligt in de sector Rijk hoger dan in de overige sectoren. Rijksambtenaren rapporteren gemiddeld 0,47 reorganisaties per jaar. In de sector gemeenten is dat 0,41, onder provincieambtenaren 0,38 en bij de waterschappen 0,36. Gemiddeld ervaren rijksambtenaren dus iedere twee jaar een organisatieverandering, terwijl dat aantal bij de provincies en waterschappen dichterbij eens per drie jaar ligt.

Aan respondenten is ten slotte ook gevraagd wat het voornaamste doel van de organisatieveranderingen was. De resultaten zijn weergegeven in figuur 1. Van de respondenten binnen het Rijk

geeft 61,2 procent aan dat organisatieveranderingen met name gericht waren op bezuinigen. Een kleiner deel van de organisatieveranderingen was volgens respondenten gericht op verbetering van de klantgerichtheid (5,7 procent) en de verbetering van interne processen (33,1 procent). Wanneer we het Rijk vergelijken met gemeenten en provincies is een vergelijkbaar beeld zichtbaar. Bij de waterschappen geeft het merendeel van de respondenten (62,4 procent) echter aan dat de organisatieveranderingen vooral gericht waren op de verbetering van interne processen. Organisationsveranderingen bij de waterschappen lijken dus flink minder gericht te zijn op bezuinigingen dan in de overige drie sectoren.

Figuur 1: Organisatieverandering: bezuinigen of verbeteren?



3 HET VERANDERPROCES

De centrale these van verandermanagementtheorie is dat de mate waarin medewerkers bereid zijn verandering te steunen niet alleen afhankelijk is van wát er verandert – de *inhoud* van de verandering –, maar voor een belangrijk deel wordt bepaald door het *proces* waarmee de verandering wordt ingevoerd. Met andere woorden: verandering kan gemanaged worden. Er bestaat dan ook een veelvoud aan (quasi)wetenschappelijke stappenplannen voor het managen van een ‘succesvolle’ organisatieverandering (bijvoorbeeld Kanter et al. 1992; Kotter, 1996; Fernandez & Rainey, 2006). Hoewel de empirische onderbouwing

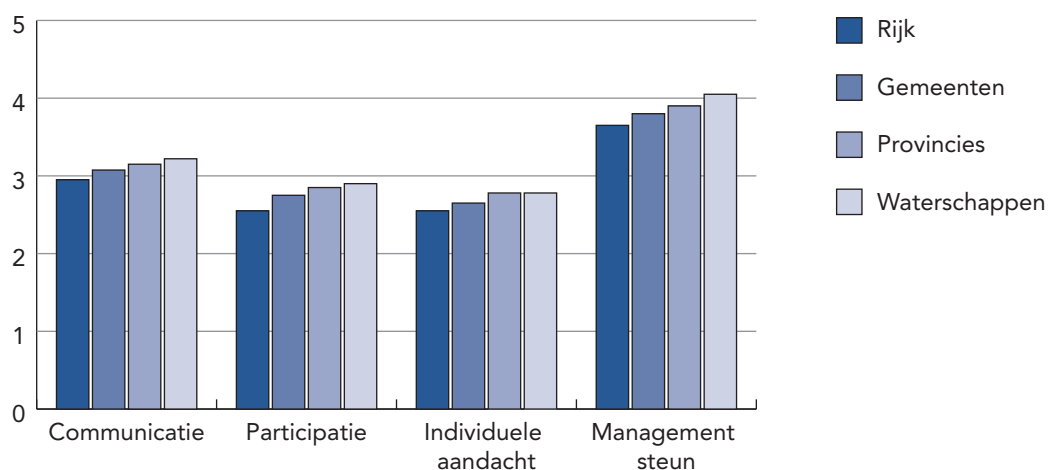
van dit soort literatuur veelal ontbreekt, genieten dergelijke aanbevelingen aanzienlijke bekendheid en navolging onder managers, ook binnen de publieke sector.

Er bestaan opvallend veel overeenkomsten tussen stappenplannen voor geplande verandering. Een eerste aandachtspunt is om duidelijk aan medewerkers te *communiceren* waarom de organisatieverandering noodzakelijk en urgent is en hoe het implementatieproces zal verlopen. Door goed te communiceren begrijpen medewerkers de noodzaak van de verandering en zijn er weinig verrassingen en onduidelijkheden in het implementatie-

proces, waardoor zij meer geneigd zullen zijn de organisatieverandering te steunen. Een ander belangrijk aspect van een succesvolle organisatieverandering is *participatie*. Wanneer medewerkers in staat worden gesteld mee te denken over en bij te dragen aan de inhoud van de organisatieverandering, zijn zij in staat invloed uit te oefenen over hun toekomstige situatie. Dit kan het zogenaamde ‘not invented here’-gevoel verminderen en daarmee de veranderbereidheid van medewerkers vergroten. Een derde aspect betreft de *individuele aandacht* die er gedurende organisatieverandering voor medewerkers dient te zijn. Een organisatieverandering beïnvloedt niet alle medewerkers op

dezelfde manier en verschillende medewerkers gaan op verschillende manieren met verandering om. Wanneer medewerkers het gevoel hebben dat zij als individu gewaardeerd worden, zijn zij meer geneigd organisatieverandering te steunen. Een vierde factor die van belang is voor een succesvolle organisatieverandering is *managementsteun*. Met managementsteun wordt bedoeld dat het management van de organisatie laat zien dat het achter de organisatieverandering staat. Door middel van voorbeeldgedrag en eenduidig leiderschap straalt het management een duidelijke visie uit naar medewerkers, waardoor medewerkers meer geneigd zijn de verandering te steunen.

Figuur 2: Veranderprocessen binnen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen



Op basis van de studie van Herold, Fedor, Caldwell en Liu (2006) zijn de vier bovenstaande aspecten middels een vijfpuntsschaal gemeten onder de respondenten van het Flitspanel. Een 1 geeft hierbij aan dat een aspect in sterk onvoldoende mate aanwezig was. Een 5 geeft aan dat een aspect in sterke mate aanwezig was. In figuur 2 zijn de gemiddelde scores voor de vier sectoren gegeven.

De resultaten laten zien dat de vier proceskenmerken volgens ambtenaren in verschillende mate aanwezig zijn. Al met al zijn respondenten neutraal over de kwaliteit van de communicatie gedurende het veranderproces, wat blijkt uit de score die ligt rond het middelpunt van de schaal (3,0). Verder zijn zij positief over de mate van managementsteun en beoordelen zij de mate van participatie en individuele aandacht gedurende organisatieveranderingen licht negatief (een score lager dan 3,0). Een vergelijking tussen de vier sectoren laat zien dat er statistisch significante verschillen bestaan (met $p < .01$). Hoewel rijksambtenaren niet negatief zijn over de kwaliteit van communicatie, beoordelen zij de communicatie significant slechter dan ambtenaren in de overige sectoren. Ook in termen van participatie, individuele aandacht en managementsteun zijn rijksambtenaren negatiever. Een mogelijke verklaring hiervoor is wellicht te vinden in de eerder besproken inhoud van de veranderingen die worden doorgevoerd. Zoals gezegd zijn rijksambtenaren

relatief vaak van mening dat organisatieveranderingen vooral gericht zijn op bezuinigen. Ook volgen de organisatieveranderingen elkaar binnen het Rijk sneller op. Uit een correlatieanalyse komt naar voren dat beide factoren statistisch significant negatief samenhangen met de vier bovenstaande proceskenmerken. Dit kan betekenen dat organisatieveranderingen die gaan over bezuinigingen minder ruimte geven voor de vier proceskenmerken, ofwel dat medewerkers de implementatie van dergelijke organisatieveranderingen negatiever beoordelen.

4 DE VERANDERBEREIDHEID

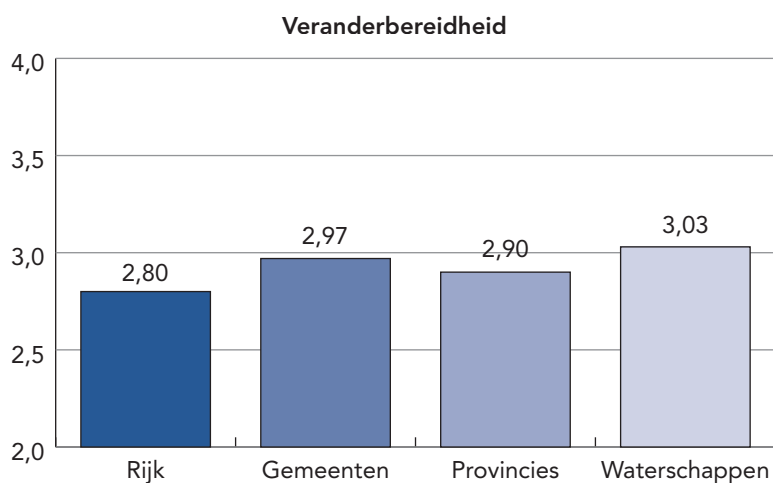
In het laatste deel van deze bijdrage concentreren wij ons op de vraag in hoeverre ambtenaren veranderbereid zijn en hoe deze veranderbereidheid samenhangt met de veranderinhoud en het veranderproces. Veranderbereidheid is een positieve gedragsintentie van een medewerker ten opzichte van een (geplande) organisatieverandering, met als insteek de implementatie van de verandering te ondersteunen of te versnellen (Metselaar, 1997). Medewerkers die veranderbereid zijn, zijn dus ook geneigd om de gewenste gedragingen te vertonen. Er verandert immers pas echt iets in een organisatie wanneer dat tot uiting komt in het gedrag van medewerkers (Kuipers et al., 2013). Onderzoekers gebruiken veranderbereidheid daarom als voorspeller van het succes van organisatieveranderingen.

In figuur 3 is de gemiddelde veranderbereidheid voor respondenten van de sectoren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen weergegeven. Veranderbereidheid is gemeten op een vijfpuntschaal, waarbij 1 staat voor een zeer lage mate en 5 voor een zeer hoge mate van veranderbereidheid. Zoals in het figuur te zien is, scoren respondenten hun veranderbereidheid rond het middelpunt van de schaal (3,0). Met een gemiddelde van 2,80 rapporteren rijksambtenaren een veranderbereidheid die iets onder het middelpunt van de schaal ligt. De respondenten bij de waterschappen rapporteren gemiddeld genomen de hoogste mate van veranderbereidheid. De verschillen tussen de

sectoren zijn klein, maar wel statistisch significant met $p < .001$.

Om te verklaren welke factoren van invloed zijn op de veranderbereidheid van ambtenaren, is een regressieanalyse uitgevoerd. In de regressieanalyse zijn verschillende verklarende variabelen opgenomen: de veranderinhoud (of de organisatieverandering gericht is op bezuinigen of verbeteren, de snelheid waarmee organisatieveranderingen elkaar opvolgen) en het veranderproces (communicatie, participatie, individuele aandacht en managementsteun). Ook is de betrokkenheid bij de organisatie in de analyse meegenomen als

Figuur 3: Veranderbereidheid binnen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen



verklarende variabele. Betrokkenheid geeft inzicht in de binding die ambtenaren hebben met hun organisatie en geeft op die manier een beeld van de rol die ambtelijke loyaliteit speelt gedurende organisatieverandering. Ten slotte is ter controle rekening gehouden met de persoonlijke kenmerken van de respondent (geslacht, leeftijd, oplei-

dingsniveau, aantal dienstjaren bij de werkgever) en de personeelsomvang van de organisatie waar de respondent werkzaam is. Voor elk van de vier sectoren is een aparte regressieanalyse uitgevoerd om mogelijke verschillen tussen de sectoren inzichtelijk te maken. De resultaten zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: De antecedenten van veranderbereidheid

	Rijk (N = 416)	Gemeente (N= 423)	Provincies (N = 190)	Wetenschappen (N= 213)
Geslacht (man = 0, vrouw = 1)	0,055	0,087*	0,075	0,171**
Opleidingsniveau	0,045	0,054	0,056	0,039
Leeftijd	-0,044	-0,101*	-0,111	-0,032
Aantal dienstjaren bij werkgever	-0,088+	0,012	-0,031	0,027
Organisatiegrootte	-0,041	0,119**	-0,023	-0,009
Aantal reorganisaties in de afgelopen 10 jaar	-0,019	-0,027	0,031	0,108+
Bezuinigen (bezuinigen = 1, overige categorieën = 0)	-0,131***	-0,146***	-0,096	-0,116+
Communicatie	-0,063	0,121*	0,049	0,078
Participatie	0,319***	0,240***	0,240**	0,159+
Individuele aandacht	0,262***	0,167**	0,227*	0,299***
Managementsteun	0,179***	0,075+	0,068	0,078
Betrokkenheid bij de organisatie	0,086*	0,146**	0,156*	0,051
Verklaarde variantie (adjusted r^2)	0,386	0,383	0,373	0,297

Gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten zijn gerapporteerd. Significantieniveaus:

+ staat voor $p < 0,1$; * staat voor $p < 0,05$; ** staat voor $p < 0,01$; *** staat voor $p < 0,001$.

De resultaten in tabel 2 laten zien dat de onafhankelijke variabelen 38,6 procent van de veranderbereidheid van rijksambtenaren verklaren. De verklaarde variantie voor gemeenten en provincie komt hier grofweg mee overeen. Binnen de waterschappen verklaart de analyse 29,7 procent van de veranderbereidheid.

De persoonlijke kenmerken van rijksambtenaren verklaren slechts in beperkte mate hun veranderbereidheid. Er bestaat een klein effect van het aantal dienstjaren: medewerkers die langer in dienst zijn, zijn iets minder geneigd organisatieveranderingen te ondersteunen. Binnen de waterschappen en gemeenten hangen persoonlijke kenmerken sterker samen met veranderbereidheid. Gemeenteamttenaren zijn minder geneigd te veranderen naarmate zij ouder zijn. Verder laten de resultaten zien dat vrouwen binnen de sector gemeenten, maar met name binnen de waterschappen, meer veranderbereid zijn. Daarnaast zijn gemeenteambtenaren in grote gemeenten meer veranderbereid dan medewerkers in kleine gemeenten.

Ook de *veranderinhoud* is van invloed op de veranderbereidheid. Rijksambtenaren zijn minder veranderbereid wanneer zij van mening zijn dat een organisatieverandering met name gericht is op bezuinigen. Dit verband is ook zichtbaar binnen gemeenten en, met mindere mate van statistische zekerheid, waterschappen. Opvallend is dat het

tempo waarin organisatieveranderingen elkaar opvolgen in geen van de sectoren samenhangt met veranderbereidheid. ‘Verandermoeheid’ lijkt dus geen belangrijke rol te spelen binnen de veranderbereidheid van ambtenaren.

De belangrijkste verklarende factoren voor veranderbereidheid worden, conform de literatuur over verandermanagement, gevonden in het *veranderproces*. Binnen het Rijk hangen participatie en individuele aandacht het sterkst samen met veranderbereidheid. Wanneer ambtenaren de mogelijkheid krijgen bij te dragen aan de verandering en er voldoende aandacht is voor hun persoonlijke zorgen, zijn zij dus meer bereid de verandering te ondersteunen. Ook managementsteun hangt positief samen met veranderbereidheid. Een opvallend resultaat is dat communicatie over organisatieverandering geen statistisch significant verband vertoont met veranderbereidheid. Ook in de andere sectoren biedt het veranderproces de belangrijkste verklaring voor veranderbereidheid. Binnen de gemeenten, provincies en waterschappen zijn participatie en individuele aandacht eveneens de belangrijkste verklaringen voor veranderbereidheid.

Ten slotte is ook betrokkenheid bij de organisatie meegenomen in de analyse, om de rol van de ambtelijke loyaliteit te duiden. De resultaten laten zien dat rijksambtenaren die een sterke binding voelen

met hun organisatie meer bereid zijn organisatieverandering te steunen. Een interpretatie van dit effect is dat ambtelijke loyaliteit ervoor zorgt dat ambtenaren meer geneigd zijn de negatieve kanten van organisatieverandering voor lief te nemen (vergelijk bijvoorbeeld Wright et al., 2013; Conway et al., 2014). Hoewel het effect statistisch significant is, is het opvallend dat het effect sterker is onder ambtenaren van de gemeenten en provincies. Binnen de waterschappen lijkt ambtelijke loyaliteit geen rol te spelen wanneer het gaat om veranderbereidheid. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veranderingen binnen de waterschappen meer gericht zijn op het verbeteren van klantgerichtheid en interne processen in plaats van op bezuinigen (zie figuur 1). Binnen dit soort veranderingen wordt de loyaliteit van ambtenaren wellicht minder op de proef gesteld, omdat aan dit type verandering minder persoonlijke nadelen verbonden zijn.

5 CONCLUSIES

Wat is de stand van de ambtelijke dienst met betrekking tot organisatieverandering? In deze bijdrage zijn organisatieveranderingen binnen het Rijk geanalyseerd vanuit het perspectief van de ambtenaar en is het Rijk vergeleken met gemeenten, provincies en waterschappen. Onze analyse laat zien dat organisatieveranderingen relatief vaak voorkomen binnen de rijksdienst. Medewerkers rapporteren dat zij gemiddeld eens in de

twee jaar een organisatieverandering meemaken. Volgens respondenten is het merendeel (61,2 procent) van de organisatieveranderingen binnen het Rijk gericht op bezuinigen. Binnen de gemeenten en provincies bestaat een soortgelijk beeld. Opvallend is dat organisatieveranderingen binnen de waterschappen aanzienlijk minder ervaren worden als bezuinigingen. Ook volgen organisatieveranderingen binnen de waterschappen elkaar in minder snel tempo op. Het hoge tempo waarin de rijksdienst veranderingen doorvoert, lijkt echter niet te resulteren in verandermoeheid. Voor organisatieveranderingen die ervaren worden als bezuinigingen, is binnen de Rijksdienst minder veranderbereidheid dan voor veranderingen die gericht zijn op verbetering van klantgerichtheid of interne processen.

Aan de hand van vier kenmerken van veranderprocessen is in kaart gebracht hoe rijksambtenaren de implementatie van organisatieveranderingen ervaren. Al met al geven zij aan niet ontevreden te zijn over de communicatie in veranderprocessen, maar zij zijn ook niet tevreden. Het management van organisaties binnen de rijksdienst lijkt organisatieverandering sterk te ondersteunen. De mate waarin er ruimte is voor de eigen inbreng van ambtenaren, evenals individuele aandacht voor hen gedurende het implementatieproces, wordt echter als onvoldoende beoordeeld. De andere sectoren laten hetzelfde beeld zien, maar

de beoordeling van rijksambtenaren is op alle proceskenmerken statistisch significant lager.

De regressieanalyse laat zien dat het veranderproces de belangrijkste verklaring biedt voor veranderbereidheid. Dit resulteert in de zorgelijke conclusie dat participatie en individuele aandacht, de onderdelen van het veranderproces waarop de rijksdienst het laagst beoordeeld wordt, het sterkst samenhangen met veranderbereidheid. Deze bevinding laat zich rijmen met de nadruk die de rijksdienst de afgelopen jaren heeft gelegd op rijksbrede hervormingsprogramma's, waarin de mogelijkheden voor participatie of individuele aandacht beperkt zijn. Een eerste aanbeveling is daarom om organisatieveranderingen niet alleen van bovenaf aan te sturen, maar ook de initiatieven lager in de organisatie te benutten. Tenslotte blijkt ambtelijke loyaliteit een belangrijke *resource* voor het veranderpotentieel te zijn. Ambtelijke loyaliteit zorgt ervoor dat medewerkers meer bereid zijn om zich in te zetten voor organisatieveranderingen. Een tweede aanbeveling is daarom om deze ambtelijke loyaliteit te waarborgen en te cultiveren, zodat deze verder ten goede komt aan de verandercapaciteit van de rijksdienst. Recent onderzoek (bijvoorbeeld Conway et al., 2014) toont echter aan dat ambtelijke loyaliteit als gevolg van bezuinigen onder druk komt te staan. Van der Voet en Vermeeren (2014) laten zien dat aandacht voor proceskenmerken, met name

individuele aandacht gedurende het veranderproces, de negatieve effecten van bezuinigingen op de loyaliteit verminderen. Ambtelijke loyaliteit kan de rijksdienst dus helpen bij het doorvoeren van bezuinigingen, maar de rijksdienst dient bij de implementatie van bezuinigingen aandacht te hebben voor het veranderproces om een afbraak van ambtelijke loyaliteit te voorkomen.

REFERENTIES

Conway, N., Kiefer, T., Hartley, J., & Briner, R.B. (2014). Doing more with less? Employee reactions to psychological contract breach via target similarity or spillover during public sector organizational change. *British Journal of Management*, 25(4), 737-754.

Fernandez, S., & Rainey, H.G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public administration review*, 66(2), 168-176.

Herold, D.M., Fedor, D.B., Caldwell, S., & Liu, Y. (2008). The effects of transformational and change leadership on employees' commitment to a change: a multilevel study. *Journal of Applied Psychology*, 93(2), 346.

Jilke, S., Van der Voet, J., & Van de Walle, S. (Nog te verschijnen, 2015). Administrative reforms in the Netherlands: Managerialism, collaboration and implications for future reform capacity. In Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Bezes, P. (Red.) (Nog te verschijnen, 2015). *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Kanter, R.M., Stein, B.A., & Jick, T.D. (1992). *The Challenge of Organizational Change*. New York: The Free Press.

Kickert, W. (2012). State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, 14(3), 299-309.

Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Boston: Harvard Business Press.

Kuipers, B.S., De Witte, M., & Van der Voet, J. (2013). Verandermanagement in publieke organisaties. In: Steijn, A.J., & Groeneveld, S.M. (Red.). *Strategisch HRM in de publieke sector (tweede editie)*, 153-178. Assen: Van Gorcum.

Metselaar, E.E. (1997). *Assessing the willingness to change, construction and validation of the DINAMO*. Aalsmeer: VU-huisdrukkerij.

Van Twist, M., Van der Steen, M., Karré, P.M., Peeters, R., & Van Ostaijen, M. (2009) *Vernieuwende verandering: continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de Rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

Van der Voet, J., Kuipers, B.S., & Groeneveld, S. (2015). Implementing change in public organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Management Review*, (ahead-of-print), 1-24.

Van der Voet, J., & Vermeeren, B. (2014). Can change management mitigate the negative effects of cutbacks on employee wellbeing: Evidence from the Dutch public sector? International Research Society for Public Management Conference: Ottawa, Canada (2014, April 9-April 11).

Wright, B.E., Christensen, R.K., & Isett, K.R. (2013). Motivated to adapt? The role of public service motivation as employees face organizational change. *Public Administration Review*, 73(5), 738-747.

5. De overheid digitaliseert!

Digitale dienstverlening aan
burgers en bedrijven

1 INLEIDING

Internationale benchmarks laten zien dat de Nederlandse overheid tot de top behoort op het gebied van digitale dienstverlening. Parlementariërs en journalisten weten hardnekkig een beeld neer te zetten van een stuntelende overheid als het gaat om digitalisering. Hoe is deze tegenstelling te verklaren? Dit hoofdstuk gaat over feiten en beeldvorming en over de het bijna wonderbaarlijke succes van de Nederlandse overheid als het gaat om digitalisering, terwijl de marges om dit professioneel uit te kunnen voeren steeds smaller worden.

Met de term ‘digitalisering’ bedoelen we de toepassing van informatie- en communicatietechnologie bij het verlenen van diensten en het uitvoeren van werkprocessen. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de digitalisering van de dienstverlening door de overheid. Om burgers en bedrijven met tussenkomst van computers, tablets en smartphones te kunnen bedienen, is echter ook een hoge mate van digitalisering van keten- en werkprocessen en dataopslag noodzakelijk.

2 DE KLANTEN AAN HET WOORD ...

Laten we eerst kijken naar de waardering door de burgers van digitale dienstverlening door de overheid. Er is hiervoor voldoende, actueel onderzoeksmateriaal beschikbaar. We maken gebruik van twee onderzoeksrapporten.

Everest Burgeronderzoek 2014

Uit een in 2014 uitgevoerd onderzoek naar de klanttevredenheid van burgers over de digitale dienstverlening door de overheid blijkt dat zij de huidige online dienstverlening waarderen met gemiddeld een 7. Dit betreft dan vooral zaken als het aanvragen van uitkeringen en toeslagen. Het digitaal zakendoen met de overheidervaart de helft van de respondenten als eenvoudig (52,5 procent), 16,7 procent spreekt dit tegen. Bijna twee derde van de respondenten vindt het online portaal of de website van de overheidsinstelling waarmee zij zaken deed gebruiksvriendelijk (60,9 procent). De burger lijkt op basis van deze cijfers op dit moment al redelijk tevreden met de digitale dienstverlening van de overheid. Volgens 68,1 procent van de respondenten verliep het gehele (online) dienstverleningsproces zelfs conform verwachting.⁹ Dit onderzoek bevestigt de uitkomsten van een onderzoek dat in opdracht van de Nationale Ombudsman in 2013 werd uitgevoerd¹⁰.

TNS-NIPO

De Nederlandse overheid is één van de wereldleiders op het gebied van e-government, zo blijkt uit onderzoek van de Verenigde Naties.¹¹ Het onderzoek toont aan dat Nederland hoog scoort op het aanbod van digitale dienstverlening en nummer 1 is op het gebied van e-participatie. Nederland

scoort wereldwijd vijfde op het aspect aanbod (Online Service Delivery). Een resultaat dat past bij de ambitie van de Nederlandse overheid: alles digitaal in 2017. Ook sluit deze ambitie aan bij de toename van het gebruik, zo blijkt uit onderzoek van Europese Unie dat 81 procent van de Nederlandse burgers online interactie heeft met de overheid.¹² Dit ten opzichte van 66,8 procent in 2012. In verhouding tot Europese landen is het aantal burgers dat online interactie heeft met de overheid hoog; zo is het percentage alleen in Denemarken en IJsland hoger.¹³

De geciteerde onderzoekers geven ook aan dat er nog veel te wensen overblijft. De lat mag hoger. We moeten niet tevreden zijn met een 7, maar we willen een 8. Het kabinet-Rutte neemt zich voor de digitale dienstverlening verder te versterken.

3 VERDERGAANDE AMBITIE

In het regeerakkoord is afgesproken dat de dienstverlening door de overheid beter moet. Zo moeten bedrijven en burgers uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen (zoals een vergunning aanvragen) digitaal kunnen afhandelen. In een brief beschrijft minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hoe de overheid dit doel voor burgers wil bereiken.

⁹ Everest Burgeronderzoek. 2014. Everest Business Engineering, www.everest.nl

¹⁰ Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013. G6765. TNS NIPO. 14 november 2013.

¹¹ UN E-Government Survey 2014 – E-government for the future we want

¹² European Commission, Delivering on the European Advantage?

¹³ European Commission, Eurostat, E-Government activities of individuals via websites 2014.

De zinnen in het regeerakkoord betekenen een forse ambitie voor al deze overheden, maar ook een kans om met een gezamenlijke en effectieve aanpak te komen tot:

- a. een kwaliteitsverbetering van de digitale overheidsinformatie en dienstverlening;
- b. aanzienlijk minder administratieve lasten voor burgers;
- c. belangrijke efficiencywinsten, waardoor onder meer departementale taakstellingen makkelijker gehaald kunnen worden.¹⁴

Hoe kritisch volksvertegenwoordigers ook mogen zijn als het om ICT-projecten gaat, het belemmert hen geenszins om van bestuurders te vragen verder te gaan met de toepassing van de modernste – en dus risicovolle – toepassingen van informatietechnologie. Er kan geen maatschappelijk probleem zijn of er wordt gevraagd om databases, controle- en opsporingssystemen. Integrale dienstverlening door ketens van overheidsorganisaties, *one stop shopping*, de klok rond en geen dubbele uitvraag van gegevens staan stevast bovenaan het wensenlijstje. Een debat later draait het om zorgen over informatiebeveiliging, bescherming van privacy en de risico's van het steeds meer koppelen van databestanden. We vinden het invullen van formulieren al gauw niet meer van deze tijd. De minister wordt naar de Kamer geroepen als vermiste personen of misda-

digers niet binnen enkele uren of dagen kunnen worden opgespoord. Grote administratieve en procedurele hervormingen, zoals de uitvoering van de Toeslagenwet door de Belastingdienst, de decentralisatie van taken naar gemeenten en de herziening van het persoonsgebondenbudgetstelsel, moeten, nadat de Kamer de beslissingen hierover heeft genomen, in slechts enkele maanden doorgevoerd worden. Moet kunnen. Alle vertrouwen in onze ambtenaren.

4 TWIJFEL AAN DESKUNDIGHEID

Heeft de overheid haar zaakjes echter wel voldoende op orde om deze verdergaande ambitie te kunnen realiseren? Hier beginnen feiten en beelden door elkaar te lopen. Er zijn namelijk ook negatieve ervaringen. Journalisten, Kamerleden, rekenkamers en ministers maken al jarenlang melding van mislukte ICT-projecten, waarbij veel meer geld is uitgegeven dan begroot, de werkende oplossing veel later kwam dan gepland en de kinderziektes bij de ingebruikname van een systeem tot ongenoegen bij de klanten leidde.

De tijdelijke commissie ICT van de Tweede Kamer heeft in 2014 een verdiepingsonderzoek naar een aantal ICT-projecten uitgevoerd. Het parlementair onderzoek was gericht op enkele moeizaam verlopen automatiseringsprojecten. Het onderzoek heeft een beeld van een amateuristische aanpak opgeleverd. De tijdelijke Commissie ICT, een aan-

¹⁴. [file:///H:/downloads/visiebrief-digitale-overheid-2017%20\(2\).pdf](file:///H:/downloads/visiebrief-digitale-overheid-2017%20(2).pdf)

tal getuigen én de beeldvorming in de pers hebben voor elkaar gekregen dat in de ogen van het grote publiek de overheid een rommeltje heeft gemaakt van de inzet van ICT en dat elk jaar miljarden euro's worden verspild.

De tijdelijke onderzoekscommissie heeft uit een inventarisatie een klein aantal projecten geselecteerd. Er is in de verslaglegging geen verantwoording voor deze selectie te vinden. Duidelijk is wel dat men vooral geïnteresseerd was in projecten waarover in een eerdere fase veel 'gedoe' was geweest. De geselecteerde projecten zijn, volgens onderzoeksbureau Policy Research Corporation, uniek in termen van te realiseren techniek, bestuurlijke context, tijdsperiode, betrokken stakeholders en andere onderscheidende elementen. Van een representatieve steekproef was dan ook geen sprake, integendeel. Daarom is een conclusie voor de gehele rijksoverheid op basis van deze beperkte en selecte steekproef onderzoekstechnisch gezien letterlijk onverantwoord.

Feit is dat er projecten 'mislukt' zijn, omdat er meer geld werd uitgegeven, de doorlooptijd langer was en het resultaat niet altijd om trots op te zijn. Door het ontbreken van een controlegroep in het door Elias uitgevoerde verdiepingsonderzoek, kan echter niet gesproken worden over een representatief beeld. De eenzijdige belangstelling voor probleemprojecten door volksvertegenwoordigers

en journalisten vormt dan ook voor een deel de verklaring voor de tegenstelling tussen Nederland als internationale koploper op het gebied van digitale dienstverlening door de overheid en het beeld dat er maar wat wordt af geklungeld binnen de overheid.

5 DE SMALLE MARGES VAN OVERHEIDSINNOVATIE

De reactie op negatieve berichten over ICT-projecten kan in het algemeen omschreven worden als: controle! Zo kwamen er in de loop van de tijd afspraken over rapportage aan de Kamer over grote projecten, *gateway reviews*, ICT-haalbaarheidstoetsen en in 2015 het Bureau ICT Toetsing (BIT). Wanneer je binnen het Rijk een ICT-project wil gaan uitvoeren, dien je daarvoor een Business Impact Analyse uit te voeren, een Privacy Impact Analyse, een Risicoprofiel-analyse Rijk, een BIHR-toets en een pre-BIT-toets. Het is moeilijk na te gaan hoeveel dit kost, terwijl er nog geen euro is uitgegeven aan het maken van de gewenste oplossing zelf.

Als een innovatie-initiatief al deze hordes heeft genomen, dienen vaak software of software-bouwers te worden ingekocht. De juridische en financiële geneugten van de Europese Aanbesteding zijn ook al vaker onderwerp geweest van parlementaire aandacht en honderden artikelen in de vakpers. Aanbesteden duurt vele maanden

en kost zowel de overheid als het bedrijfsleven enorme bedragen.

Een derde fenomeen is de discussie over de overheidssalarissen en de inhuur van externen. De achterblijvende overheidssalarissen in de achter ons liggende crisisjaren en de wens om de tarieven van externe specialisten laag te houden, dragen niet bij aan het professioneel uitvoeren van innovaties. De salarissen voor deskundigen op ICT-gebied en de tarieven van externe specialisten liggen binnen de overheid beduidend lager dan in het bedrijfsleven. Het is voor managers binnen de overheid dan ook vaak niet eenvoudig om voldoende gekwalificeerde deskundigen in huis te krijgen. Bovendien werden in tijden van ‘taakstellingen’ (lees: opgelegde bezuinigingen) vaak afdelingen die ‘niet tot de kernfunctie’ van de overheid behoorden, sterk ingekrompen. En het professioneel uitvoeren van innovaties wordt in sommige besprekingen al snel gezien als ‘geen kerntaak’, die je beter aan gespecialiseerde bedrijven kunt overlaten.

Het mag dan ook verbazing wekken dat ondanks deze smalle marges om innovaties binnen de overheid tot stand te brengen, de uiteindelijke resultaten mondiaal toonaangevend zijn.

6 NEDERLAND ALS KOPLOPER

Nederland startte in 1994 als een van de eerste Europese landen met e-overheidsprogramma's met het 'Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen'.¹⁵ De Nederlandse overheid is nog altijd een koploper met het inzetten van moderne ICT. Op internationale ranglijsten scoren we steevast hoog. De tijdelijke commissie heeft zich doelbewust gericht op slechts enkele spraakmakende projecten en dus vele honderden projecten buiten beeld gelaten. Het is daarom goed om de resultaten van deze projecten ook eens onder de aandacht te brengen. Het bleek bepaald eenvoudig daarvan een bloemlezing samen te stellen: caleidoscopisch en zonder enige moeite aan te vullen met meer voorbeelden. Of deze bijdrage voldoende is om onze collectieve bijziendheid op dit onderwerp wat bij te stellen, is de vraag. Iets meer trots op wat er in het afgelopen decennium door de overheid tot stand is gebracht, is op zijn plaats.

Digitale aangifte inkomstenbelasting

5,5 miljoen van de 7,7 miljoen aangifteplichtigen maakte in 2014 gebruik van de mogelijkheid om de jaarlijkse aangifte van de inkomstenbelasting digitaal te doen. Waarom? Omdat de Belastingdienst samen met een groot aantal overheidsorganisaties en private instellingen ervoor heeft gezorgd dat er op 1 maart van elk jaar een voorgevuld formulier voor elke afzonderlijke belastingbetaler gereedstaat. In dit formulier zijn

¹⁵ Voor een beknopt historisch overzicht van overheidsinitiatieven inzake digitalisering zie: <http://www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/over-de-e-overheid/geschiedenis>

alvast onze inkomensgegevens opgenomen, met dank aan de Nederlandse werkgevers, salarisverwerkers, gemeenten, UWV en Sociale Verzekeringsbank (SVB). En ook de WOZ-waarde van het eigen huis, met dank aan alle Nederlandse gemeenten, en gegevens van spaartegoeden en ontvangen rente, die door alle Nederlandse banken worden aangeleverd, zijn al opgenomen.

In 2015 was het mogelijk om de aangifte ook via een smartphone of tablet te doen. In dit introductiejaar maakten 200.000 personen meteen van deze eenvoudige, ultramoderne aangiftevorm gebruik.

Zo wordt het de belastingbetaler gemakkelijk gemaakt om de jaarlijkse aangifte te doen. Dat scheelt de belastingbetaler veel tijd en het inschakelen van een betaalde adviseur is voor veel mensen niet echt nodig.

Nagenoeg iedereen die voor 6 mei 2015 aangifte heeft gedaan kreeg voor 1 juli bericht van de Belastingdienst. Dit waren circa 8,7 miljoen aangifteplichtigen. In ruim 6,2 miljoen gevallen (71 procent) was dit ook meteen een definitieve aanslag. Het jaar ervoor waren dat er nog 5,5 miljoen. In circa 50.000 gevallen (0,6 procent) was het niet mogelijk voor 1 juli een aanslag op te leggen.

DigiD: Eén sleutel voor alle overheidsdiensten

Voor elke webshop heb je een andere gebruikersnaam en ander wachtwoord nodig. Zo niet voor de overheid: vrijwel alle overheidsorganisaties zijn voor burgers via internet benaderbaar door middel van één gebruikersnaam en wachtwoord. Je hebt geen 'digitale sleutelbos' nodig om gebruik te maken van de dienstverlening van de overheid. Ben je 'binnen' bij de ene overheidsorganisatie, dan kun je zonder opnieuw inloggen binnen bij een andere. Miljoenen Nederlanders beschikken over een DigiD-sleutel. Voor bedrijven die via internet contact willen met de overheid is er een vergelijkbare voorziening: e-Herkenning.

Wat wordt mijn pensioen?

Na een paar keer van werkgever veranderd te zijn, wordt het al snel lastig om overzicht te houden over je toekomstige pensioen. Dankzij het Nationaal Pensioenregister kan iedereen zien welk pensioen hij of zij tot nu toe heeft opgebouwd. Dankzij de samenwerking tussen Sociale Verzekeringsbank (SVB), pensioenfondsen en de pensioenverzekeraars kan iedereen via internet eenvoudig en uiterst transparant zien hoe het staat met de pensioenopbouw. De regelingen waarop AOW en pensioenen zijn gebaseerd, zijn zeer complex en verschillend. In het overzicht op het pensioenregister staat een persoonlijk en actueel overzicht van de optelsom van opgebouwde en op te bouwen rechten. Klare taal, voor iedereen

te begrijpen. Vroeger had je een gespecialiseerde pensioenadviseur nodig om wijs te worden uit je opgebouwde rechten.

Het Digitaal Klantdossier

Het Digitaal Klantdossier bevat alle informatie die belangrijk is om sociale uitkeringen te krijgen en hulp bij het vinden van werk. Gegevens van onder meer UWV, SVB, Belastingdienst, RDW, Dienst Uitvoering Onderwijs en gemeentelijke sociale diensten komen bijeen in het Digitaal Klantdossier. 25.000 medewerkers van UWV, SVB en gemeenten krijgen hierdoor een totaalbeeld van de financiële en arbeidsmarktpositie van hun cliënt. Uiteraard binnen de geldende regels voor de bescherming van de privacy. Per functie is wettelijk bepaald welke gegevens de medewerkers mogen zien. Hierdoor kunnen zij op basis van een volledig overzicht maatwerk leveren aan hun cliënten. Gegevens worden één keer aan de cliënt gevraagd en niet steeds opnieuw. Het Digitaal Klantdossier ondersteunt een effectieve ondersteuning van de uitvoering van de sociale zekerheid en het vinden van werk. Frauderen wordt lastiger.

Studielink

Studielink is de gemeenschappelijke aanmeld- en inschrijffapplicatie van alle hogescholen en universiteiten en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Studenten kunnen met gebruikmaking van DigiD via Studielink een verzoek tot inschrij-

ving indienen bij de hogeschool of universiteit en tegelijkertijd hun aanmelding bij DUO regelen. Studielink fungeert hierbij als portal voor de student én als doorgeefstation van gegevens naar en tussen de genoemde organisaties. Via Studielink worden gegevens van onder meer DUO, het Studenten Informatie Systeem van onderwijsinstellingen en de Basisregistratie Personen op een voor de student transparante wijze uitgewisseld. Studenten worden voortdurend via e-mail op de hoogte gehouden van de voortgang van onder meer het inschrijvingsproces.

Publieke Dienstverlening op de Kaart

Zeer uiteenlopende informatie over ons land en activiteiten die de overheid uitvoert, kan worden afgebeeld op landkaarten. Dit zijn actuele en betrouwbare gegevens voor zowel de publieke als private sector over onder meer bodem- en watergebruik, cultuurhistorie, wegen, geluidscontouren enzovoorts, enzovoorts. Informatie over een locatie of gebied speelt een belangrijke rol bij het analyseren en in beeld brengen van tal van maatschappelijke vraagstukken. Bij het uitvoeren van overheidstaken is actuele en adequate informatie over locaties essentieel. Daarnaast is 'locatie' een handige zoekingang bij het aanbieden van overheidsdiensten, zoals de aanvraag van subsidies en vergunningen. Ook voor het bedrijfsleven is geodata van de overheid vaak een belangrijke en gratis bron van informatie. Publieke Dienstverlening op

de Kaart is het resultaat van een samenwerking tussen het Kadaster, twee ministeries, Rijkswaterstaat en Geonovum.

Diensten en overheidspublicaties

Alle diensten die de overheid verleent, zijn eenvoudig te vinden via www.overheid.nl. Dit betreft diensten van het Rijk, uitvoeringsinstellingen, provincies, gemeenten en waterschappen. Dezelfde site biedt online toegang tot kilometers gedigitaliseerde rapporten, vergaderstukken, wetgeving, officiële overheidspublicaties et cetera; overzichtelijk ontsloten en voor iedereen gratis toegankelijk. Resultaat van jarenlange samenwerking tussen honderden overheidsorganisaties, die hiermee het papieren tijdperk achter zich beginnen te laten. Vergaderingen van de Tweede Kamer en heel veel gemeenteraden kunnen online gevolgd worden. Vergaderstukken zijn voor iedereen via internet toegankelijk. Het democratisch proces wordt meer transparant en is voor iedereen toegankelijk.

Het Ondernemingsdossier

Met het Ondernemingsdossier kunnen ondernemers slim voldoen aan wetten en regels. Daarmee besparen ondernemers en overheden tijd, geld en onnodige irritatie. Ondernemers hebben te maken met een groot aantal regels, toezichthouders en bijbehorende inspectiemomenten. Het Ondernemingsdossier stelt een ondernemer in staat om

bepaalde informatie uit de bedrijfsvoering eenmalig vast te leggen en meerdere keren beschikbaar te stellen aan overheden als toezichthouders en vergunningverleners.

Open data

Deze nog jonge loot aan de stam omvat datasets van onder meer ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en uitvoeringsinstellingen. De teller staat medio 2015 op 6700 datasets. We krijgen binnenkort nog veel meer overheidsinformatie in de vorm van kopieerbare datasets gratis tot onze beschikking. Voeding voor big data, waarmee beleidsmakers en het Nederlandse bedrijfsleven hun voordeel kunnen doen.

De OV-chipkaart

De invoering van de OV-chipkaart was het initiatief van en is uitgevoerd door een aantal vervoersbedrijven. Een particulier project dus, dat vreemd genoeg toch in de projectenlijst van de tijdelijke commissie ICT is terechtgekomen. Wat is door middel van dit project tot stand gebracht? Alle vervoersmodaliteiten zijn te gebruiken door middel van slechts één chipcard. Een twintigtal overheidsopdrachtgevers, vele tientallen abonnementssoorten, de tien openbaarvervoerbedrijven die in Nederland actief zijn en toch één oplossing. Er zijn ruim 14 miljoen actieve OV-chipkaarten in gebruik en 45 miljoen transacties per week. Ruim 2 miljard transacties in 2014. In 2013 zijn in totaal

484 OV-chipkaartgerelateerde klachten ontvangen. De gebruiksvriendelijkheid zal nog verder toenemen als naast het automatisch opladen ook de mogelijkheid van achteraf betalen breed beschikbaar wordt gesteld.

De elektronische deurmat

Elke burger een eigen postbus voor berichten van de overheid. Via 'mijnoverheid.nl' krijgt elke Nederlander een postbus of Berichtenbox, waarin overheidsorganisaties hun berichten deponeren. Deze kunnen gaan over toeslagen, kinderbijslag, betaalspecificaties WW, het verlopen van een rijbewijs of APK. Op dit moment doet een groot aantal gemeenten en waterschappen al mee, evenals de Belastingdienst, UWV, RDW en SVB. Er zullen spoedig meerdere organisaties volgen. De Berichtenbox is een persoonlijke postbus voor elektronische berichten van de overheid: gebruiksvriendelijk, snel, veilig en milieuvriendelijk. De burger bepaalt zelf van welke overheidsorganisaties hij berichten wil ontvangen en ontvangt deze berichten dan niet meer per papieren post. Per e-mail krijgt hij een melding dat er een nieuw bericht is.

Wegwijzers

Regelhulp is een voorbeeld van een digitale wegwijzer van de overheid voor iedereen die op zoek is naar zorg of ondersteuning. Het webportal bevat actuele informatie op het gebied van zorg,

welzijn, opvoeden en opgroeien en sociale zekerheid. Samenwerkende organisaties zijn onder andere gemeenten, CIZ, UWV, CAK, Stichting Opvoeden en SBV. Een tweede voorbeeld is Omgevingsloket online. Op Omgevingsloket online kan men controleren of er sprake is van een vergunnings- of meldingsplicht, vergunningen en meldingen online regelen en de status van de aanvraag volgen.

7 HOE IS HET MOGELIJK?!

Elk van de zojuist genoemde voorbeelden is uniek. In vrijwel geen enkel ander land in de wereld is dit type voorzieningen gerealiseerd, laat staan de combinatie van al deze mogelijkheden die wij nu al in Nederland kennen en waarvan er nog meer in ontwikkeling zijn. Nederland scoort niet alleen hoog wat betreft internettoegang en het bezit van pc's en mobiele apparatuur. De Nederlandse overheid, haar burgers en het bedrijfsleven blijken de mogelijkheden ervan ook vaak eerder toe te passen dan menig ander land.

De zojuist genoemde voorbeelden verraden een hoge automatiseringsgraad bij de meeste overheidsorganisaties. Immers, zonder een moderne interne informatiehuishouding zouden de brede samenwerkingsinitiatieven niet mogelijk zijn. Vele honderden projecten zijn uitgevoerd om de genoemde resultaten te kunnen bereiken. Projecten die minder in het oog springen. Die geen

miljoenen euro's hebben gekost. Projecten die niet slechts succesvol voor de ICT-leveranciers zijn geweest, zoals een cynicus onlangs opmerkte, maar die het beoogde resultaat hebben opgeleverd.

Bedrijfsprocessen binnen de overheid worden in toenemende mate geautomatiseerd: de verwerking van elektronische formulieren, de berekening van toeslagen, uitkeringen, subsidies, belastingen of de registratie van kentekens, salarissen, onroerende zaken en dergelijke verloopt vaak vrijwel zonder menselijke uitvoerders. Arbeidsintensieve loketten kunnen worden gesloten, omdat burgers en bedrijven liever via de elektronische snelweg hun zaken met de overheid afhandelen. Nederland telt niet voor niets het minste aantal ambtenaren per hoofd van de bevolking in vergelijking met andere moderne westerse landen.

Tabel 1: Burgerlijk overheidspersoneel als percentage van de bevolking, met (I) en zonder (II) gezondheidszorg- en onderwijspersoneel, in diverse landen in 2009¹⁶

	I	II
Groot-Brittannië	9,56%	4,66%
Frankrijk	7,88%	4,62%
VS	7,41%	3,31%
Duitsland	5,52%	3,68%
Nederland	5,76%	2,66%

8 CONCLUSIE

Moeten we dan maar voorbijgaan aan de beeldbepalende kommer-en-kwel-verhalen over overheid en ICT? Natuurlijk niet. Er zijn projecten faliekant mislukt. Overschrijdingen in budget en tijd zijn helaas een veelvoorkomend verschijnsel. In Nederland én in het buitenland, bij het bedrijfsleven én bij de overheid. En natuurlijk moeten we dit niet bagatelliseren, maar aanpakken.

Veel overheidsorganisaties hebben bezuinigingen doorgevoerd. Dit is ook ten koste van hun automatiseringsactiviteiten gegaan. Vacatures werden niet opgevuld en de aanschaf van nieuwe generaties software werd uitgesteld. De overheid wordt nog kleiner en de salarissen staan onder druk; ook een politieke keuze. De instroom van jonge en hoogopgeleide ICT-deskundigen loopt daardoor gevaar. Zij gaan aan het werk bij het bedrijfsleven. De afhankelijkheid van de overheid van externen en ICT-leveranciers zal daardoor eerder toe- dan afnemen. Bestuurders gaan daardoor de greep op automatisering verliezen. De overheid zal als 'grootverbruiker' van ICT het tij moeten keren en meer geld vrij moeten maken voor ICT en deskundige medewerkers.

“A person who never made a mistake never tried anything new” – Albert Einstein

¹⁶ Van der Meer, F.M., & Van den Berg, C. (2011). De groei en daling van het aantal ambtenaren. In *Staat van de Ambtelijke Dienst*. Den Haag: CAOP.

We moeten ons realiseren dat ICT een jonge discipline is, die bovendien razendsnel mogelijkheden voortbrengt die tot voor kort onvoorstelbaar leken. Ontwikkelingen als social media, mobile en big data zijn nog maar net uit hun ei gekropen of bestuurders beginnen te roepen dat dergelijke zaken bepalend zijn voor de toekomst van de overheid. De verwachtingen zijn torenhoog. Innovatie en ambitie zijn belangrijke waarden voor veel bestuurders en volksvertegenwoordigers. Wanneer hieraan wordt toegegeven, moeten we ons realiseren dat er gewerkt wordt met uiterst geavanceerde technologie, die vaak nog maar half ontwikkeld is en waarvan de kennis schaars is. Het is mooi om ambitieus te zijn en internationaal voorop te willen lopen. Maar dan moeten we accepteren dat er wel eens iets misgaat.

Kortom, de Nederlandse overheid loopt internationaal voorop als het gaat om automatisering. Dat is goed voor ons imago, biedt een stevige thuismarkt voor de vele ICT-bedrijven die ons land telt en draagt bij aan het klein houden van ons ambtelijk apparaat. We moeten blijven investeren in deze ontwikkeling en er de juiste randvoorwaarden voor creëren. En zelfs als we die hebben ingevuld zullen er ook in de toekomst nog projecten misgaan. Dat hoort bij de prijs die we betalen om koploper te blijven op het gebied van ICT.

Meer zien? Raadpleeg de volgende bronnen:

Pensioenoverzicht: www.mijnpensioenoverzicht.nl

Digitaal Klantdossier: bekijk de demo op <https://suwinet-inkijk-demo.suwinet.nl>

Publieke Dienstverlening op de kaart: <https://pdokviewer.pdok.nl>

Ondernemingsdossier: <http://www.ondernemingsdossier.nl/>

Open data: <https://data.overheid.nl>

Overheidsdiensten en publicaties: www.overheid.nl

OV-chipkaart: <https://www.translink.nl>

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/doorbraakprojecten-met-ict>

6. Wat betekenen digitalisering van werk en schaarste op de arbeidsmarkt voor het openbaar bestuur?

1 INLEIDING

De overheid heeft haar eigen arbeidsmarkt de afgelopen jaren flink op slot gegooid door de bezuinigingen. Veel overheden hebben om de bezuinigingsdoelstelling te realiseren een vacatu-restop ingesteld, waarmee nieuwe instroom van medewerkers zo goed als onmogelijk is gemaakt. Het resultaat is dat er weinig beweging meer is op de arbeidsmarkt van de overheid.¹⁷ Het effect hiervan is dat het aandeel vijftigplus-medewerkers stijgt en het aandeel medewerkers dat jonger is dan dertig jaar daalt.¹⁸ Bij gemeenten ligt de gemiddelde leeftijd in 2014 op 48,1 jaar en de verwachting is dat deze leeftijd binnen enkele jaren zal liggen op vijftig jaar. Daarnaast zien we dat de rol van de overheid aan het veranderen is, doordat de overheid steeds meer in co-creatie met andere partijen haar beleid vormgeeft.

Tegen de achtergrond van vergrijzing en ontgroening zal de overheid de komende tijd een forse inspanning moeten leveren om ervoor te zorgen dat ze de juiste mensen aantrekt. Dit met het oog op het leveren van kwalitatief goede dienstverlening, want van de overheid wordt steeds meer gevraagd dat zij de dienstverlening 24/7 levert en dat deze op de burger is toegesneden. Het ligt voor de hand dat de eisen die aan overheidsmedewerkers worden gesteld, omhoog zullen gaan.

¹⁷. Zie Personeelsmonitor Gemeenten 2014.

¹⁸. <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/samenstelling-personeel/>

In deze bijdrage belichten we enkele ontwikkelingen waarmee de overheid te maken heeft en wat zij kan doen om een aantrekkelijke werkgever te zijn.

2 ANDERE ROL VOOR DE OVERHEID IN DE SAMENLEVING

In de vorige eeuw is in Nederland een uitgebreide verzorgingsstaat opgebouwd, waarbij de overheid een grote verantwoordelijkheid op zich nam voor de burgers. Deze verzorgingsstaat bleek na verloop van jaren hoge kosten met zich mee te brengen, doordat steeds meer burgers zich tot de overheid richtten voor de oplossing van sociale problematiek. In de loop van de 21^e eeuw werd duidelijk dat er maatregelen genomen moesten worden om de houdbaarheid van de verzorgingsstaat te garanderen. De crisis van 2008 heeft de discussie over de rol van de overheid verdiept en heeft gezorgd voor een heroriëntatie op haar rol. De overheid is niet langer de instantie die maatschappelijke vraagstukken oplost, maar doet dat samen met andere partijen in de samenleving. Co-creatie en de participatiesamenleving zijn de manieren waarop de overheid haar werkzaamheden gaat inrichten, waarbij zij zich opstelt als een netwerkpartij.

Naast een andere rol van de overheid spelen bezuinigingen en het goedkoper maken van de dienstverlening een belangrijke rol. Er wordt sterk ingezet op het digitaliseren van de dienstverle-

ning. Na jaren van voorbereiding lijkt het erop dat in de komende tijd de burgers gaan merken dat het contact met de overheid digitaal zal verlopen.

3 TECHNOLOGIE EN BURGER

De technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat er steeds meer gegevens kunnen worden vastgelegd. De rekenkracht van computers is enorm toegenomen, er zijn sensoren ontwikkeld die (automatisch) waarnemingen doen, het aantal bronnen waar gegevens te vinden zijn neemt toe (social media), de opslagcapaciteit is zo goed als onbeperkt en er is sprake van een forse toename van algoritmes die gegevens doorzoeken en patronen kunnen herkennen.¹⁹ Kortom, er zijn vrijwel oneindige mogelijkheden ontstaan om gegevens op te slaan en te verwerken.

Deze technologische ontwikkelingen hebben de overheid de afgelopen jaren geholpen bij het opbouwen van een digitale infrastructuur. Dat wil zeggen dat er aan de achterkant veel ontwikkelingen zijn geweest die de voorwaarden hebben gecreëerd om de dienstverlening aan de burgers te digitaliseren. Gegevens worden eenmalig vastgelegd op de plek waar zij ontstaan en deze gegevens worden vervolgens door verschillende overheden gedeeld en gebruikt. Dat is mogelijk omdat er afspraken zijn gemaakt over de gestandaardiseerde opslag van gegevens. Het is binnenkort mogelijk dat de burger niet meer bij elk contact met de

¹⁹ Een mooi voorbeeld hiervan is het artikel in NRC van 22 augustus 2015 'Een misdrijf is al ontdekt voordat het gepleegd is'.

overheid zijn of haar gegevens hoeft in te vullen, maar dat de gegevens al zijn opgenomen in het contactformulier. Een voorbeeld hiervan zijn de formulieren inkomensbelasting van de Belastingdienst, waar de meeste rubrieken al zijn ingevuld op basis van bekende informatie.

De ambitie van de overheid is om in 2017 het contact met burgers en bedrijven zo veel mogelijk digitaal te laten verlopen.²⁰ Dat betekent dat burgers en bedrijven via een kanaal contact kunnen onderhouden met de overheid (*no wrong door*) en dat zij 24/7 terecht kunnen om vergunningen of een rijbewijs aan te vragen of overheidsinformatie te krijgen. Voor dienstverlening die zich niet leent om via het digitale kanaal te laten verlopen, is het nog altijd mogelijk om persoonlijk contact met de overheid te hebben. De verwachting is dat deze werkwijze de kwaliteit van de dienstverlening verhoogt en dat de kosten zullen dalen.²¹

De Nederlandse overheid is niet de enige overheid die druk bezig is om het dienstenaanbod te digitaliseren. Sterker nog, volgens Digicommissaris Bas Eenhoorn loopt Nederland achterop: ‘Van alle digitaal hoogontwikkelde landen bungelt de Nederlandse overheid onderaan.’²² Voor veel Nederlanders is het heel gewoon om veel zaken digitaal te doen, echter nog niet met de overheid.

Zo loopt Denemarken flink voorop als het gaat om digitalisering van het dienstenaanbod.²³

Door het digitaliseren van werkzaamheden zal het routinematige werk bij de overheid vervallen. Wat is bekend over de effecten van digitalisering voor het werk bij de overheid? We maken een verkenning.

4 TECHNOLOGIE EN WERK BIJ DE OVERHEID

In de discussie over digitalisering ligt de focus sterk op de technische aspecten en is er minder aandacht voor de vraag welke effecten digitalisering zal hebben op de organisatie en het werk. De noodzaak om het te hebben over de effecten, is gebleken uit het debat dat minister Asscher aanzwengelde over wat technologie kan betekenen voor werk.²⁴ De stelling is dat banen verloren gaan in verschillende sectoren (technologische werkloosheid) en in verschillende publicaties wordt betoogd dat het routinematige werk zal verdwijnen, maar dat ook delen van het werk dat kenniswerkers uitvoeren kunnen verdwijnen.²⁵ Zodra werk valt te codificeren (in regels vast te leggen), kan het werk worden geautomatiseerd. De verwachting is dat veel administratief werk de komende jaren geautomatiseerd kan worden, waarbij te denken valt aan berekeningen maken, boekhouden, processen bewaken en producten

²⁰ <http://www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017>

²¹ gemeente Molenwaard bespaart 1 miljoen euro op bedrijfskosten door loketten af te schaffen en digitaal te communiceren met burgers. <http://www.vngmagazine.nl/archief/18119/digicommissaris-bas-eenhoorn-wil-wethouder-voor-informatievoorziening>

²² <http://www.digicommissaris.nl/blog-item/wat-in-de-maatschappij-gewoon-is-is-dat-voor-de-overheid-nog-niet>

²³ Zie Gillebaard, H., & Vankan, A. (2013). *De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017*. Utrecht: Dialogic.

²⁴ <http://youtu.be/1mmC83rj5Qk>; NRC, 29 sept 2014.

²⁵ Zie Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *Het tweede machinetijdperk*. Houten: Unieboek/Spectrum.

beoordelen.²⁶ Het UWV geeft aan dat tussen 2008 en 2012 het aantal administratieve beroepen in hoog tempo is gedaald voornamelijk door digitalisering en automatisering van het werk. Voor de periode tot en met 2018 zal deze daling verder doorgaan door het gebruik van computerprogramma's en geprogrammeerde systemen.²⁷ Hoewel het UWV niet expliciet de overheid noemt, is het wel duidelijk dat bij de overheid een groot aantal administratieve beroepen voorkomt.

De verwachting is dat er polarisatie zal optreden, omdat de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt, de vraag naar lager opgeleiden niet sterk zal veranderen en dat er sprake zal zijn van een krimp van het aantal middelbaar opgeleide medewerkers.²⁸

Welke invloed zal digitalisering bij de overheid hebben? Wat gaat dat betekenen voor de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid en het type werknemers? Er valt weinig te vinden over de impact van technologie op het werk bij de overheid. Hierbij hoort de kanttekening dat het leggen van een directe relatie tussen technologie en de effecten lastig is. Doorgaans is er sprake van een aantal ontwikkelingen die zich gelijktijdig voordoen, zoals de invoering van lean management, de uitbesteding of het niet meer uitvoeren van werkzaamheden. Het A+O fonds Gemeenten heeft een rapport laten opstellen om in kaart te brengen welke effecten digitalisering op het werk kan heb-

ben.²⁹ Het rapport stelt vast dat veel routinematig werk zal verdwijnen doordat de computer deze werkzaamheden kan overnemen. Het gaat om werk dat bestaat uit de uitvoering van administratieve handelingen, die veelal zijn vastgelegd in vaste procedures. Een mooi voorbeeld hiervan is de digitale dakkapel, waarvoor de bewoner online een vergunning kan aanvragen om deze te laten plaatsen. Het hele vergunningsproces voor de bouw van een dakkapel kan de aanvrager online afhandelen.³⁰ Bij het uitvoeren van deze standaardwerkzaamheden is de toegevoegde waarde van een medewerker gering. Uitzonderingen hierop zijn overigens werkzaamheden die veel fysiek uitvoerende taken omvatten, zoals de groenvoorziening, straten maken, reinigingswerkzaamheden et cetera. Dezelfde studie van het A+O fonds Gemeenten haalt een Zweeds onderzoek aan waarin staat dat vooringevulde belastingformulieren geleid hebben tot ongeveer 15 procent minder werkgelegenheid. Verder gaan we ervan uit dat de manier waarop we belastingformulieren controleren ook wordt gedigitaliseerd. De gegevens worden jaarlijks vergeleken met het voorgaande jaar en zolang deze binnen een bepaalde marge blijven, is er niets aan de hand. Overschrijding van de marge is pas aanleiding om te controleren. Door deze werkwijze zijn minder belastingambtenaren nodig.

²⁶. Van Est, R., & Kool, L. (2015). *Werken aan de robotsamenleving: visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*. Den Haag: Rathenau Instituut.

²⁷. Administratieve beroepen. Arbeidsmarktbeschrijving. Amsterdam: UWV, maart 2015.

²⁸. Van de Berg, W., & Ter Weel, B. (2015). *Middensegment onder druk. Nieuwe kansen door technologie*. Den Haag: CPB.

²⁹. Digitalisering en de toekomst van het werk bij gemeenten. Trendanalyse HR. Den Haag: januari 2015.

Er zijn ook werkzaamheden die voorlopig nog niet gedigitaliseerd kunnen worden. Het gaat om werkzaamheden rondom het opstellen van een oordeel voor complexe situaties, bijvoorbeeld bij het aanvragen van voorziening in het kader van de WMO. Als daarbij verbindingen moeten worden gelegd met andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie of met zorginstellingen, levert een medewerker toegevoegde waarde. De verwachting is dat dit doorgaans functies betreft van hoogopgeleide medewerkers. Functies waarin de medewerker complexe beslissingen moet nemen en waarbij creativiteit van belang is om verbindingen te leggen, samenhang te zien en met de burger over de beslissingen te communiceren.

Een naar verhouding nieuwe ontwikkeling is het gebruik van big data. Big data zal steeds meer als hulpmiddel worden ingezet bij het nemen van beslissingen. De hoeveelheid data die door het gebruik van een verscheidenheid aan bronnen is vastgelegd over de openbare ruimte, is enorm toegenomen. Deze veelheid aan gegevens moet worden omgezet naar bruikbare beleidsinformatie, wat op zich een complexe taak is. De gegevens die worden verzameld moeten worden geïnterpreteerd en op basis daarvan moet handelend worden opgetreden. De gemeente Amsterdam is een interessant voorbeeld van het gebruik van big data. Amsterdam is in trek bij toeristen, maar dat levert ook de vraag op hoe deze bezoekers goed

door de stad kunnen worden geleid. De gemeente maakt gebruik van verschillende databronnen, zoals gps-data, hotelovernachtingen, openbaarvervoergebruik, social media en foto's geplaatst op Flickr, om te zien op welk moment van de dag er grote toeristenmassa's te vinden zijn.³¹ Met deze data kan de gemeente *realtime* de toeristendrukke monitoren. Op basis hiervan kan de gemeente bepalen of zij extra personeel moet inzetten in bepaalde gebieden (handhavers, reinigers, medewerkers openbaar vervoer et cetera).³²

De verwachting is dat, door de beschikbaarheid van veel data en de vraag om deze data om te zetten naar zinvolle (beleids)informatie, er nieuwe functies zullen ontstaan bij de overheid. Het ziet er niet naar uit dat de overheid zelf op basis van deze data nieuwe diensten gaat aanbieden, maar dat overlaat aan de markt. Een bekend voorbeeld hiervan is de app Buienradar.³³

Inschatten hoeveel werk door de digitalisering in zijn totaliteit bij de overheid mogelijk zal verdwijnen, is moeilijk, omdat het gaat om een balans in het wegvallen van werk en het ontstaan van nieuw werk door digitalisering. Hoewel we nog niet weten wat de impact zal zijn, lijken er wel belangrijke veranderingen te gaan optreden in het personeelsbestand van de overheid. Minder lager opgeleiden en meer hoger opgeleiden om de nieuwe complexe taken die gaan ontstaan, uit te

³⁰. <http://www.digitaledakkapel.com/Index.aspx> Zie ook G. Evers, die aangaf dat 60 procent van het werk in de Klant Contact Centra zal verdwijnen. In *Proces en Document*, september 2010, nummer 3.

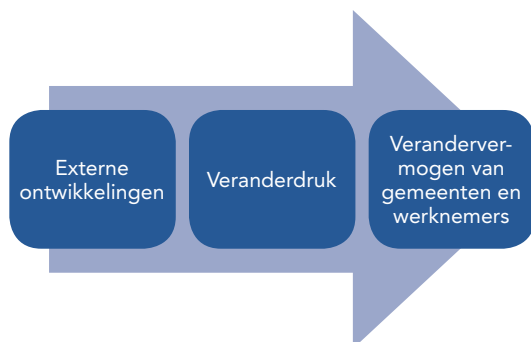
³¹. <http://www.nrcq.nl/2015/07/20/amsterdam-gaat-met-big-data-de-toeristendrukke-te-lijf>. Zie verder ook <https://www.deingenieur.nl/artikel/automatisch-mensen-tellen-op-sail>

³². Als in meldingen openbare ruimte bepaalde patronen zijn te ontdekken (bijvoorbeeld graffiti op vaak dezelfde plaatsen), kan de gemeente met de buurt het gesprek aangaan. Zie het voorbeeld van gemeente Palo Alto (VS) in *I-bestuur* nummer 14, april 2015.

³³. <http://koop.overheid.nl/producten/portal-open-data>. Zie ook artikel 'Haal als overhead meer waarde uit eigen data'. In *I-Bestuur* nr 16 oktober 2016

voeren. De vraag is hoe de overheid kan omgaan met deze veranderende werkzaamheden en in hoeverre zij zittende medewerkers in deze ontwikkelingen kan meenemen.

Wel duidelijk is dat de overheid te maken krijgt met veel externe ontwikkelingen, die leiden tot veranderdruk en verandervermogen van de gemeenten en de werknemers. Zal er sprake zijn van een *'war on talent'* en wat kan de overheid doen?



5 WAR ON TALENT: HOE BLIJFT DE OVERHEID AANTREKKELIJK OP DE ARBEIDSMARKT?

De overheid (zowel het Rijk als decentrale overheden) heeft te maken met veranderende werkzaamheden en dus een veranderende arbeidsmarkt. Werken voor de overheid wordt steeds complexer en veel laaggeschoolde arbeid is verdwenen door automatisering of outsourcing naar de private

sector. Tussen 2008 en 2014 daalde het percentage laag en middelbaar opgeleide werknemers van bijna 50 naar 43 en steeg dus het percentage hoger opgeleiden van 50 naar bijna 57.³⁴ Deze verandering houdt geen tred met het landelijke aanbod van de arbeidsmarkt; op dit ogenblik is immers maar 34 procent van de beroepsbevolking hoger opgeleid.³⁵ Deze trend gaat weliswaar omhoog, maar het is twijfelachtig of de komende decennia percentages van bijna 60 gehaald gaan worden, terwijl de overheid deze mensen steeds meer nodig heeft.

Een andere trend die tegelijk speelt, is de ontgroening van de bevolking en de afname van de beroepsbevolking. Volgens het CBS zal het aandeel jongeren (0 tot 19 jaar) tussen 2010 en 2030 afnemen van 24 naar 21 procent van de totale bevolking en het aandeel van 20- tot 65-jarigen dalen van 61 naar 55 procent van de totale bevolking. Een steeds kleiner deel van de bevolking zal dus werken en er zullen minder hoogopgeleide jongeren zijn. De verwachting is dan ook dat er een slag om deze hoogopgeleide jongeren ontstaat, de zogenaamde *war on talent*. Ook de overheid zal zich wel moeten mengen in deze strijd, zoals eerder aangegeven. Al in 2010 meldde het rapport 'De grote uittocht' van BZK dat de overheid een sterk vergrijsd werknemersbestand heeft, wat ertoe zou leiden dat grote groepen ambtenaren binnen afzienbare tijd met pensioen zouden gaan. De

³⁴ Personeels- en mobiliteitsonderzoek 2014.

³⁵ Zie www.cbs.nlcbs.nl

verwachte vervangingsvraag die daarmee gepaard zou gaan, zou leiden tot het nemen van dringende maatregelen om te voorkomen dat de overheid een probleem zou krijgen met haar dienstverlening aan de burgers. De voorspellingen van dit rapport zijn tot nu toe niet uitgekomen, onder andere door veranderend kabinetsbeleid (de taakstelling op de rijkdienst bijvoorbeeld door de kabinetten-Rutte) naar aanleiding van de grote recessie met dito bezuinigingen. Andere zaken die hier meespeelden, waren een verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 jaar, een versoepeling van het ontslagrecht en versobering van de WW. In 2013 leidde dit al tot de conclusie dat de overheid eerder een kwalitatief probleem heeft dan een kwantitatief probleem.³⁶

Hoe zorgt de overheid er dan voor dat zij een aantrekkelijke werkgever blijft voor jonge hoogopgeleide mensen? Deze groep is immers voor bijna alle sectoren in Nederland aantrekkelijk; ook de zakelijke en financiële dienstverlening vissen in dezelfde vijver en deze sectoren hebben vaak een aantrekkelijker imago en dito arbeidsvoorwaarden. Het openbaar bestuur kan gezien zijn maatschappelijke opdracht en een zuinig kabinetsbeleid niet concurreren op salaris, leaseauto en dure MBA-opleidingen in het buitenland. Dat betekent dus dat de overheid fors moet inzetten op andere middelen om aantrekkelijk te zijn voor deze doelgroep. Een van de punten die dan natuurlijk spelen, is het imago van de ambtenaar en het werken voor het

openbaar bestuur. Het imago van de ambtenaar is dat deze stoffig, overbodig en traag is, maar wel nuttig en dienstbaar.³⁷ Overigens blijkt dat men het dan vooral heeft over beleidsambtenaren en heel anders kijkt naar bijvoorbeeld gevangenispersoneel. Dit vraagt om een actief HRM-beleid, waarbij de overheid fors inzet op het belang van werken in het publieke domein met al haar stakeholders en relevantie voor de samenleving.

De overheid kan dus niet de slag winnen van de markt met hogere salarissen en dure leaseauto's, maar heeft wel een aantal andere troeven in handen als je kijkt naar cao's en cultuuraspecten. Ten eerste hebben alle cao's in het openbaar bestuur prachtige afspraken over deeltijdwerken, thuiswerken en vaak een maximale arbeidsduur van 36 uur per week, die in vier werkdagen mogen. Daarmee is de overheid zeer aantrekkelijk voor allen die de combinatie werk-privé belangrijk vinden. Dat zijn over het algemeen hoger opgeleide tweeverdieners met kleine kinderen, dus tussen de 30 en 45 jaar. Ten tweede zitten grote overheidswerkgevers (Rijk, grote gemeenten en provinciehuisen) vaak in grote steden, vooral in de Randstad. Deze steden zijn uitermate populair bij hoogopgeleide jongeren en ook bij jonge gezinnen.³⁸ De trend van toenemende urbanisatie in de Randstad en grotere provinciesteden komt doordat deze sociaal-cultureel aantrekkelijk zijn voor eerder genoemde doelgroepen. Na hun studie willen hoger

³⁶. De grote uittocht herzien. Een nieuwe verkenning van de arbeidsmarkt voor het openbaar bestuur. Den Haag: september 2013.

³⁷. Motivaction, september 2011.

³⁸. *De Volkskrant*, 22 augustus 2015.

opgeleiden werken in de stad waar vrienden wonen en waar cultureel veel te doen is. De trend is om in de stad te blijven wonen ook als er kinderen komen, zeker in steden als Amsterdam en Utrecht. Ten derde is de overheid een zekere werkgever en dat heeft, zeker na de afgelopen crisis, meer status dan in de jaren '90. Ondanks het feit dat ook bij de overheid steeds meer flexibele contracten komen, is werkzekerheid bij het openbaar bestuur meer gegarandeerd dan bij vele sectoren in de markt. Ten vierde worden in cao's afspraken gemaakt over ontwikkelbudgetten. Zo is in de cao waterschappen afgesproken dat medewerkers 5000 euro per vijf jaar mogen besteden aan opleiding, ontwikkeling loopbaan en vitaliteit, met als doel om de duurzame inzetbaarheid van medewerkers op peil te houden.³⁹

Deze voordelen heeft de overheid nu al als werkgever en die kunnen mensen veel beter uitbuiten. Daarnaast is er ook een aantal zaken die het openbaar bestuur beter zou kunnen oppakken. Aangezien de instroom van nieuwe medewerkers ook de komende jaren naar verwachting laag zal blijven, moet de overheid dus echt werk van mobiliteit maken om te zorgen dat er ook meer ruimte voor nieuwe medewerkers komt.⁴⁰ Het gebruik van externe detachering door het netwerk van de organisatie in te zetten, stages en trainee-programma's (voor alle medewerkers) en korte opleidingen gericht op de arbeidsmarkt buiten de

eigen sector, vergroten de mobiliteit. Er is al veel ervaring mee, maar het openbaar bestuur zou dit groter kunnen oppakken.

Naast mobiliteit moet er ook worden geïnvesteerd in duurzaamheid, in dit geval in medewerkers. Ondanks de vergrijzing en mogelijk meer mobiliteit zal de overgrote meerderheid in het openbaar bestuur blijven werken. Dat betekent dus meer aandacht voor scholing, coaching en leren op de werkplek. Maar gezien de technologische ontwikkelingen is er meer nodig. Dit vraagt misschien wel om een grote cultuurverandering; de verwachtingen van burgers over dienstverlening zal niet minder worden en het lijkt politiek onwaarschijnlijk dat er meer mensen en budget bijkomen de komende jaren. De zittende medewerkers zullen een flinke slag moeten maken, zowel in kennis als vaardigheden. De overheid moet als regiehouder, zoals eerder beschreven, creatiever worden en de burger verrassen met slimme, snelle en goedkope oplossingen. Dat vraagt om meer investeringen in bijvoorbeeld de ontwikkeltijd van medewerkers. Google heeft laten zien dat het winstgevend kan zijn dat medewerkers 20 procent van hun tijd mogen besteden aan eigen initiatieven die op het eerste oog niets met het werk te maken hebben.⁴¹ Waarom zou dit ook niet voor de overheid kunnen?

³⁹ Cao 1 januari 2014 – 1 januari 2017 artikel 5.3.1.

⁴⁰ De afspraak in de gemeente-cao over het generatiepact helpt hierbij. https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/20141002_ledenbrief_uitwerking-cao-2013-2015-1-algemeen_1.pdf

⁴¹ Bock, L. (2015). *De toekomst van werk. Inzichten die je kijk op het leven veranderen*. Amsterdam: Ambo/Anthos.

6 CONCLUSIE

Na jaren van bezuinigingen moet de overheid echt werk gaan maken van haar taak als werkgever voor het openbaar bestuur van de toekomst. Digitalisering en schaarste op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden vragen om een stevig HRM-beleid en lef om ervoor te zorgen dat de dienstverlening van de overheid bij de tijd blijft en kwalitatief goed is. Een klantgerichte overheid is ondernemend, loopt voorop en heeft de beste mensen nodig die er zijn. Kortom, geen tijd te verliezen!

Deel II.

De veranderende overheid en medezeggenschap: interviews

Medezeggenschapsorganisaties spelen een belangrijke rol bij de vele veranderingsprocessen beschreven in deel I. In deel II zijn interviews opgenomen met belangrijke spelers in deze veranderingsprocessen over de rol van de medezeggenschap. Uit de interviews blijkt dat de medezeggenschap haar rol veel breder ziet dan alleen belangenbehartiging van het personeel. De medezeggenschap heeft een opvatting over de inhoud van de verandering en geeft mede richting aan de verandering. Daarbij schuwt de medezeggenschap niet om een veranderingsgezinde houding te kiezen indien dat nodig is. Het is belangrijk dat de medezeggenschap daarbij een goede verbinding houdt met de medewerkers zodat aan de bestuurstafels doorklinkt wat leeft op de werkvloer. Anderzijds leiden de organisatieveranderingen er ook toe dat de medezeggenschapsstructuur zelf veranderd. Dit is vooral zichtbaar in relatie tot de decentralisaties en de gemeentelijke samenwerking die daaruit voortkomt, alsmede bij de rijksoverheid waar de samenwerking tussen de ministeries heeft geleid tot een bovendepartementale medezeggenschap.

7. Gemeentelijke samenwerking zet medezeggenschap op afstand

Interview met Loe Sprengers, advocaat

Interviewer: Loek Kusiak

Gemeenten hebben sinds 1 januari 2015 door de decentralisaties van de rijksoverheid zeggenschap over vrijwel het hele sociale domein. Dat betekent: meer doen met minder geld en minder formatieplaatsen. Hoe pakken zij in tijden van forse bezuinigingen deze opgaven op en vooral: wat is hierbij de rol van de medezeggenschap? Voor antwoorden kloppen we aan bij Loe Sprengers, advocaat bij Sprengers Advocaten in Utrecht, gespecialiseerd in medezeggenschaps-, arbeids- en ambtenarenrecht.

‘Gemeenten proberen de inkrimping van het ambtelijk apparaat op te vangen met automatisering van de administratieve processen, met meer digitale dienstverlening’, constateert Loe Sprengers. ‘Vertrouwen in de mogelijkheden van ICT is er ook bij uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, het UWV of de Raad voor de Rechtspraak, waar de digitalisering toeneemt. De spanning zit in het hoge tempo en de strakke tijdstermijnen die het kabinet dicteerde om klaar te zijn voor de nieuwe taken. De voorbereidings-tijd was niet alleen zeer kort, maar ook de kaders van de rijksoverheid waar de decentralisatie aan moest voldoen waren onduidelijk. Het gevolg was verwarring bij zowel medezeggenschappers als bestuurders. Die konden niet op voorhand doorgronden wat de decentralisatie betekende voor budgetten, aantallen formatieplaatsen, inhoud van functies. Ook de VNG had dit dilemma al in een vroeg stadium gesignaleerd, ofwel: hoe kun

je met minder geld op verantwoorde wijze een toename in de omvang van het werk realiseren? Een ingewikkeld en tijdrovend proces, dat men met vallen en opstaan onder de knie probeert te krijgen.’

SAMENWERKINGSVERBANDEN

‘Gemeenten reageren op de decentralisatie door elkaar op te zoeken. Dat kan in de meest ver-gaande vorm een herindeling zijn die voor meer schaalgrootte zorgt. Maar groter is niet altijd efficiënter. De heersende trend is het aangaan van ambtelijke fusies, van samenwerkingsverbanden voor de bedrijfsvoering, voor maatwerk per be-leidsonderwerp. Voor de jeugdzorg bijvoorbeeld werkt een gemeente dan samen met een andere gemeente, of met meer andere gemeenten dan wanneer het gaat om de sociale werkvoorziening of de bijstand. Deze ontwikkeling maakt het voor de medezeggenschap complexer om invloed te houden op wat er binnen deze samenwerkings-verbanden speelt. Dit klemmt des te meer wanneer zo’n samenwerking in het kader van een gemeen-schappelijke regeling in een aparte rechtspersoon is ondergebracht en ook de gemeenteraad op afstand staat.

‘Samenwerking gaat vooral in de beginfase ge-paard met onzekerheid. Een overzicht van wat de samenwerking precies gaat opleveren ontbreekt meestal. Wat de gevolgen op langere termijn zijn

voor de interne bedrijfsvoering is moeilijk voorspelbaar. Reden waarom de medezeggenschap anders moet doorpakken. Die moet zich meer stapsgewijs, per deelproject bijvoorbeeld, richten op onder meer de personele consequenties van de samenwerking. Daarbij is het wel zinvol als de or de achterban raadpleegt over waar de or in het overleg met de bestuurder extra kritisch op moet letten. Toenemende werkdruk, stress en overbelasting van medewerkers zijn risico's in organisaties die voortaan met minder mensen meer en vooral nieuwe taken moeten oppakken.'

ONGEVRAAGD INFORMEREN

'Ook voor de bestuurder van de or, de gemeentesecretaris, is de nieuwe situatie wennen. Belangrijk is dat hij kiest voor korte lijntjes in de communicatie. Dat kan door de medezeggenschap regelmatig en ook ongevraagd te informeren over de voorbereidingen rond een samenwerking met andere gemeenten. De bestuurder kan dan bijvoorbeeld aangeven hoe hij denkt dat taken en personele functies ingevuld worden. De bestuurder die de or vroegtijdig in het proces meeneemt, neemt veel formele en tijdrovende discussies, weerstanden en achteraf-vragen van de or weg.

'De afweging voor de bestuurder moet steeds zijn: waarover kan ik met de or wél en waarover kan ik geen besluiten nemen zonder het college van B en W of de gemeenteraad voor de voeten te

lopen? Bij principebesluiten van het gemeentebestuur komt de or nog niet met het adviesrecht aan de bak, wel bij de uitvoering. Het struikelblok is veeleer het moment bepalen waarop de or over de plannen om advies gevraagd moet worden, conform artikel 25 van de WOR. Daar zit niet zelden een verschil van inzicht of een bron van conflict, waar ons advocatenbureau ook juridische procedures over heeft gevoerd.'

PRIMAAT POLITIEK

'De bestuurder moet in de contacten met de or leren omgaan met het aspect "primaat van de politiek". Dit primaat legt de medezeggenschap immers een beperking op. Een nullijn, de ruimte die een regeerakkoord toelaat, de doelstellingen van een bezuiniging: allemaal zaken waarvan de medezeggenschap zich met recht afvraagt: waar kunnen wij eigenlijk nog over beslissen?! Maar wanneer de politieke besluitvorming betrekking heeft op de gevolgen voor de werkzaamheden van personeel, moet volgens WOR-artikel 46 ook de or geraadpleegd worden. Toch zie ik nog bestuurders bij gemeenten en het Rijk het primaat van de politiek gebruiken als uitvlucht om ergens niet met de or over te hoeven praten, met een houding van: als ik er met de or niet uit kom, schakel ik op naar de politiek. Maar of dat slim is en juridisch ook kan, is zeer de vraag.'

8. In de bres voor een frisse wind in de parlementaire organisatie

Interview met Irma Tichelaar, voorzitter
ondernemingsraad Tweede Kamer

Interviewer: Loek Kusiak

‘Wij zijn niet de ondernemingsraad van de kleur van het toiletpapier of de or die je kunt paaien met vage deeltjes. Wij willen ertoe doen als strategische gesprekspartner. Door een mix van vasthoudendheid, flexibiliteit en een proactieve opstelling hebben we onszelf op de kaart gezet en gezag verworven.’ Zo schetst Irma Tigchelaar, or-voorzitter van de Tweede Kamer en werkzaam bij de dienst Communicatie van de Kamer, het profiel van het medezeggenschapsorgaan in het democratische hart van Nederland.

Irma Tigchelaar, al meer dan twintig jaar actief in de medezeggenschap in en rond de ‘Haagse stolp’, noemt zichzelf een ‘verbinder’ in de zeven leden tellende or, die de 560 medewerkers van de Tweede Kamer vertegenwoordigt. Medewerkers die in uiteenlopende functies – van bode tot stenograaf en van ICT’er tot griffier – verantwoordelijk zijn voor de dienstverlening aan het parlement, zodat de 150 Kamerleden efficiënt hun wetgevende en controlerende taken kunnen uitoefenen.

‘Als ondersteunende organisatie’, zegt Tigchelaar, ‘zijn wij een bedrijf dat moeilijk met iets anders is te vergelijken. Aan de ene kant een informele cultuur, ingegeven door het politieke bedrijf. Aan de andere kant een organisatie met eilandjes en hiërarchische lijnen, waardoor medewerkers soms ook op hun tenen lopen. Tegelijk zijn deze bezielde medewerkers ons meest waardevolle ka-

pitaal en het visitekaartje van de Kamer. Voor het draagvlak en een goed geolied parlementair proces is het dus slim om deze medewerkers vroegtijdig bij de besluitvorming te betrekken. En dat is wat deze or dan ook voortdurend doet: onder de achterban peilen hoe de medezeggenschap bepaalde kwesties moet aanvliegen’.

De topstructuur van de ambtelijke organisatie, een driekoppig managementteam, wordt in het najaar van 2015 gewijzigd. De aansturing van de medewerkers krijgt een nieuwe invulling. Naast mr. Renata Voss als nieuwe griffier (sinds 1 september) van de Tweede Kamer en voorzitter van het overleg met de ondernemingsraad, komt er een directeur Constitutioneel Proces en een directeur Bedrijfsvoering / ICT.

FRISSE WIND

‘Bij de profielschets van de nieuwe griffier is de or nauw betrokken geweest’, vertelt Tigchelaar. ‘Maar wat betreft de blauwdruk voor een nieuwe organisatie, beschreven in een rapport van de adviesdienst voor de rijksoverheid ABD TOP-Consult, vond het managementteam aanvankelijk geen adviesrol voor de or weggelegd. Dat hebben we niet geaccepteerd, omdat het niet strookte met de WOR. Ons protest hielp, want er volgde alsnog een adviesaanvraag.’

De or trok zich voor beraadslaging twee dagen met het rapport van ABD TOPConsult op de hei terug. De or sprak ook uitvoerig met onderzoeker/opsteller van het rapport Johan de Leeuw. Tigchelaar: 'Het rapport is een gouden kans om een nieuwe, frisse wind door organisatie van de Kamer te laten waaien. Daar wil de medezeggenschap van meet af aan bij zijn. We hebben de medewerkers ook gevraagd het rapport van ABD TOPConsult onderling te bespreken en een vertaalslag naar de eigen dienst te maken. Met het uitbrengen van advies wacht de or totdat we de visie van Renata Voss als nieuwe griffier op de nieuwe topstructuur kennen. Niettemin heeft de or al heel vroeg een alternatief organogram voor de nieuwe organisatie en een functieprofiel van de nieuwe directeurs opgesteld. Zij zullen in staat moeten zijn om medewerkers bij alle veranderingen te inspireren.'

Een organisatieverandering waar de medezeggenschap niet over gehoord werd en die de or noodzaakte tot een gang naar de Ondernemingskamer, was de oprichting van een 'stafbureau' ter ondersteuning van voorzitter Van Miltenburg en het presidium van de Tweede Kamer. 'De oprichting van een apart stabureau kwam niet alleen volstrekt uit de lucht vallen', aldus Tigchelaar, 'de or vond dit bureau ook overbodig. We hadden eerder al een advies gegeven over de nieuw in te richten dienst Communicatie van de Tweede Kamer, waarbij overigens ook functies waren

geschrapd. Deze dienst had het Presidium net zo goed kunnen ondersteunen.'

ONDER DRUK GEZET

Ondanks een negatief or-advies werd het stabureau toch ingericht. 'Het toenmalige managementteam', brengt Tigchelaar in herinnering, 'heeft de or nog zwaar onder druk gezet om het negatieve advies in te trekken. De reactie naar ons was: waar bemoeien jullie je mee? Nogal intimiderend. Daarop zagen we nog maar één uitweg: de Ondernemingskamer om een uitspraak vragen. Die stap had nooit eerder een or van de Tweede Kamer gezet.'

De rechter stelde de or begin 2015 in het ongelijk. 'Toch voelde dat niet als een nederlaag', zegt Tigchelaar. 'De rechter gaf het managementteam een sneer over de gevolgde procedures. Die waren niet goed doorlopen. Sindsdien is er wel wat veranderd. Het management kijkt nu wel drie keer uit alvorens de medezeggenschap over een WOR-plichtig onderwerp te passeren. De gang naar de Ondernemingskamer heeft ons veel krediet onder de achterban opgeleverd. En als team is de or op een hoger niveau gebracht.'

Dat laatste, onderstreept Tigchelaar, is mede de verdienste van or-coach en ambtelijk secretaris Linde Jansen. 'Zij heeft ons onder meer met behulp van rollenspellen geleerd dat een goede

voorbereiding zeer belangrijk is. Je verdiepen in de andere partij is strategisch van essentieel belang om als or-eigen initiatieven op de agenda te krijgen en succesvol doelen te bereiken. Denk hierbij aan het nieuwe werken, maar ook aan de duurzame inzetbaarheid van medewerkers door de oprichting van een flexpool om in een andere functie te kunnen werken.'

PLATFORM HOCOSTA

De blik van de or van de Tweede Kamer is ook gericht op onderwerpen die ambtenaren rijksbreed raken. Zo is Tigchelaar namens de or deelnemer in het platform HoCoSta, een samenwerking van ondernemingsraden bij de Hoge Colleges van Staat, zoals de Nationale ombudsman, Algemene Rekenkamer en Raad van State.

'Het platform', vertelt Tigchelaar, 'heeft een gesprekspartner in de persoon van een ambtenaar van het ministerie van BiZa en vergadert regelmatig over regelingen die alle medewerkers van de Hoge Colleges van Staat aangaan. Neem de Mobiliteits-/OV-chipkaart voor rijksambtenaren. Een nieuwe reiskostenregeling, waar bonden noch or's over werden geraadpleegd en die deels een verslechtering inhoudt vergeleken met wat er was. Achteraf gezien hadden wie die regeling best kunnen tegenhouden, omdat we als colleges van staat geen convenant met het Rijk hebben.'

Tigchelaar maakt ook deel uit van de begeleidingscommissie die zich bezighoudt met de geplande verbouwing (in 2018) van de Tweede Kamer en het Binnenhof. 'Het parlement en de medewerkers moeten tijdelijk naar een andere locatie verhuizen, maar Kamerleden in de begeleidingscommissie hebben daar moeite mee. Vanwege de brandveiligheid is verhuizing echter absoluut noodzakelijk. Dus daar gaat namens het platform van HoCoSta ook een brandbrief over uit naar de ambtenaren die de regie hebben bij deze verbouwing. Wanneer je als or jouw visie en invloed niet vooraf en vroeg genoeg inzet, is het lastig om er achteraf van alles van te vinden.'



9. Bundeling van thema's die departementen overstijgen

Interview met Olav Welling, directeur
Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk

Interviewer: Loek Kusiak

Een rijksdienst die beter beleid maakt, minder verkokerd is, efficiënter werkt en in omvang kleiner is, vraagt ook om vernieuwing van de medezeggenschap. De groepsondernemingsraad Rijk (GOR-Rijk) is er voor de onderwerpen die de departementen overstijgen, zoals huisvesting, automatisering en personeelsbeleid. Volgens Olav Welling, de hoogste personeelsdirecteur van de rijksambtenaren, is daarmee een leemte in de medezeggenschap opgevuld.

‘Beleidsthema’s en organisatievraagstukken overstijgen steeds meer het individuele departement. Er is een toenemende noodzaak tot integraliteit van beleid. De overheid streeft naar effectieve en budgettair verantwoorde oplossingen voor zowel de samenleving als de werkwijzen van het Rijk. Verkokering en grenzen tussen ministeries vallen dus steeds meer weg. Voor het Rijk is bijvoorbeeld strategisch personeelsbeleid voor alle rijksambtenaren geformuleerd. Diensten van ministeries zijn steeds vaker bij elkaar in één gebouw gehuisvest. Je kunt dan niet per verdieping met verschillende ICT-systemen blijven werken of er meerdere regelingen voor bedrijfshulpverlening op nahouden.’ Aan het woord is Olav Welling, sinds 2010 directeur Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk (OPR). Dit onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft tot taak om het Rijk als werkgever en als efficiënte organisatie te laten functioneren. Welling is de hoogste personeels-

functionaris van ruim 120.000 ambtenaren bij in totaal elf ministeries en ruim tweehonderd landelijke uitvoeringsinstanties, zoals de Belastingdienst en Rijkswaterstaat.

COLLECTIEVE UITVOERDER

‘Rijksbrede bedrijfsvoering heeft betrekking op ondersteunende diensten, zoals Personeel en Organisatie, informatievoorziening en een digitale werkomgeving (ICT), huisvesting, inkoop, beveiliging en andere taken die afzonderlijke departementen overstijgen’, vertelt Olav Welling. ‘Een aantal van deze taken is ondergebracht in zogeheten *shared service centra*, die fungeren als collectieve uitvoerder voor de departementen. Zo kan de rijksdienst ook in tijden van bezuinigingen blijven werken aan maatschappelijke opgaven en de kwaliteit van de dienstverlening op peil houden. Medezeggenschap zou zonder invloed op de rijksbrede bedrijfsvoering veel van haar betekenis verliezen.’ Reden waarom de ministerraad gekozen heeft voor een rijksbrede groepsondernemingsraad, met rechten conform de WOR, die na jaren van voorbereiding in het najaar van 2015 van start is gegaan.

LEEMTE OPGEVULD

‘Met de installatie van de GOR’, vervolgt Olav Welling, ‘is het gat in de medezeggenschap opgevuld dat ontstaat bij afspraken om zaken op rijksniveau te bundelen. Ook de vakbonden

signaleerden trouwens een leemte in de medezeggenschap, waar dringend een oplossing voor nodig was. Wanneer de zeggenschap rijksbreed ligt, volgt de medezeggenschap als vanzelf. Dan kun je niet meer doorgaan met het inwinnen van adviezen bij elf departementale ondernemingsraden. Dat zou immers zorgen voor medezeggenschapsdruk, met langdurende besluitvorming en een geschakeerd pallet aan adviezen. Daar kunnen bestuurders niets mee. Met één rijksbrede or voorkom je deze verscheidenheid. De GOR is er voor eensluidende, beter doordachte besluiten, die ook beter uitvoerbaar zijn.’

De bestuurdersdelegatie voor het inhoudelijk overleg met de GOR bestaat uit de secretaris-generaal (SG) van BZK, aangevuld met de directeur-generaal (DG) Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR), de plaatsvervangend SG van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de CFO Belastingdienst en Olav Welling zelf. De 25 leden van de GOR worden voorgedragen door hun departementale ondernemingsraden en ondersteund door een ambtelijk secretaris en een adviseur voor communicatie. De GOR kan gebruikmaken van een scholingsbudget en externe deskundigheid inhuren.

BRUIKBARE ERVARING

Olav Welling: ‘Sinds 2012 kende het Rijk al een voorloper, het Overlegorgaan Rijk, OOR. Daar

is bruikbare ervaring mee opgedaan. Deze or had geen advies- en instemmingsbevoegdheid, maar wel informatierecht. Dat leidde tot interessante vragen, discussies en inzicht in de aard van rijksbrede thema’s, waar de or-leden standpunten over willen en kunnen innemen. De conclusie was: wanneer we met een rijksbrede bril naar thema’s kijken, zien we nog meer oplossingsmogelijkheden. Onderschat dus niet hoe rijksbreed or-leden kunnen denken.

‘Met de GOR-Rijk willen we zes tot acht vergaderingen per jaar houden. Om tot efficiënt overleg en draagvlak voor besluitvorming te komen, besteden we veel aandacht aan de voorbereiding van onderwerpen en dossiers. De medezeggenschappers moeten niet verrast of voor het blok gezet worden. Dat compliceert alleen maar het advies- en instemmingsproces. De GOR is een model dat al doende en lerende zal groeien.’

Voorbeelden van onderwerpen die de GOR zal behandelen? Welling: ‘We zijn bezig met het harmoniseren van de voortgangsgesprekken tussen leidinggevend en medewerkers op de departementen, ofwel de gesprekscyclus Rijk. Een ander onderwerp is de samenvoeging van alle regelingen voor bedrijfshulpverlening, meer dan twintig zelfs, tot één BHV-rijksregeling. Ik verwacht dat we voor onderwerpen op de GOR-overlegagenda ook voeding zullen halen uit de onderzoeken over

medewerkerstevredenheid bij de ministeries en onderzoeken naar klanttevredenheid. Kortom, de or-leden hoeven voor de input vanuit de werkvloer echt niet alles zelf te bedenken.'

COMMUNICATIE MET ACHTERBAN

De kwaliteit en de aard van de relatie die de GOR-leden onderhouden met hun achterban (de departementen waar de GOR-Rijk-leden werkzaam zijn), zal een belangrijke succes- of faalfactor zijn voor de rijksbrede medezeggenschap. 'Over de wijze van verantwoording van besluiten en het contact met de achterban maak ik me geen zorgen. De GOR-Rijk-leden zijn geen solisten. Het zijn medezeggenschappers die gewend zijn innovatief te denken en ideeën en voorstellen met hun achterban te bespreken. Or-leden willen meestal ook herkozen worden voor een nieuwe zittingsperiode. Dus moeten ze zichtbaar maken wat hun invloed is, welke resultaten ze hebben bereikt. Ik zie dan ook geen wezenlijk verschil met bijvoorbeeld een centrale ondernemingsraad van de Belastingdienst, waar 30.000 mensen werken en waar je de achterban bij de medezeggenschap moet betrekken. Het hangt er ook vanaf welke thema's er onder de achterban leven en welke vorm van communicatie je kiest. Dat kunnen spreekuren zijn, berichten via Twitter of het intranet, kantinebijeenkomsten.'

Is de geringe belangstelling onder jonge medewerkers voor de medezeggenschap nog een aandachtspunt? Absoluut, stelt Welling. Daar is ook wel reden toe. De gemiddelde leeftijd van de rijksambtenaren blijft toenemen. In 2020 verwacht het Rijk dat 34 procent van de rijksambtenaren 55 jaar of ouder is. En van de bijna 5000 ambtenaren die in 2014 het Rijk verlieten, was een kwart jonger dan 35 jaar. 'Een goede afspiegeling in leeftijd en diversiteit van het personeelsbestand in de medezeggenschap is zeer belangrijk. Binnen de GOR-Rijk is er overigens een goede mix van leeftijden. Maar wij zullen naar jonge medewerkers blijven communiceren dat or-werk een verrijking van de loopbaan kan zijn en een bron waaruit je nieuwe vaardigheden kunt putten.'

10. Stroom reorganisaties demotiveert medewerkers

Interview met René van Urk Dam,
voorzitter Centrale ondernemingsraad
Amsterdam

Interviewer: Loek Kusiak

‘De gemeente Amsterdam is recordhouder in reorganisaties. Medewerkers en de centrale ondernemingsraad (COR) worden ermee overspoeld. Sinds 2008 hebben we er al zeker 130 gehad, waarvan circa zeventig sinds 2011. Maar niemand kan vertellen wat die aan zogenaamde cultuurverandering of efficiëntieverbetering hebben opgeleverd, behalve dat vijfhonderd ambtenaren sinds 2010 hun baan hebben verloren’, resumeert René van Urk Dam, COR-voorzitter in het stadhuis aan de Amstel. Daarbij wil de gemeente ook nog het aantal medezeggenschappers fors inkrimpen.

De centrale medezeggenschap in de hoofdstad hekelde de reorganisatiedrift van de gemeente. En daarbij is, zoals ook al in 2013 werd geconcludeerd door de Rekenkamer Metropool Amsterdam, centrale regie goeddeels afwezig. ‘De organisatie oogt wat dat betreft stuurloos’, zegt Van Urk Dam, ‘terwijl centrale regie noodzakelijk is om te bewaken dat reorganisaties elkaar niet overlappen. Van de 75 afgeronde reorganisaties bleken er volgens de Rekenkamer maar vier schriftelijk te zijn geëvalueerd.’ In 2014 heeft de grootste reorganisatie (‘Fijnstructuur’) van de gemeente plaatsgevonden. Daarbij is volgens de COR-voorzitter, die werkt als adviseur kwaliteit bij de Dienst Basisadministratie, ‘alles op de schop’ gegaan.

‘De medezeggenschap’, vertelt Van Urk Dam, ‘is niet principieel tegen reorganisatie. De COR be-

grijpt dat de stad met zijn tijd moet meegaan, dat je bureaucratie moet verminderen en er minder geld te verdelen is. De COR wil voorafgaand aan een advies wel weten wat een ingreep in de organisatie gaat opleveren, maar zelfs leidinggevenden en directeuren moeten je daarop het antwoord schuldig blijven. Onze indruk is dat het niet gaat om een verbetering van het ambtelijk apparaat, maar om de euro’s die een bezuiniging oplevert. Medewerkers van stadsdelen en diensten vragen zich ondertussen af wat de zin is van al die reorganisaties. Ze zeggen: “Laat ons nu eens gewoon ons werk doen.” Als de banen elders voor het oprapen hadden gelegen, waren we vast al de nodige goede medewerkers kwijtgeraakt.’

DE REK IS ERUIT

‘De COR stelt in zijn adviezen ook dat te veel veranderingen tot chaos en onzorgvuldigheid leiden. Dat ligt mede aan het hoge tempo van uitvoering van de reorganisaties. Maar de politiek lijkt zich er niet van bewust dat de rek eruit is. Een kwart van de ambtenaren maakt zich ook zorgen over hun baan, blijkt uit een peiling die de gemeente zelf heeft uitgevoerd.’

Begin 2015 kondigde het college een bezuiniging van 65 miljoen aan voor 2016 en 2017. Daardoor verdwijnen volgens de wethouder Personeel en Organisatie ten minste negenhonderd van de bijna 13.000 voltijdbanen. ‘Deze aankondiging’,

zegt Van Urk Dam, ‘volgde nadat in januari 2015 de reorganisatie ‘Fijnstructuur’ was afgerond, maar andere reorganisaties nog doorliepen. Tijd om even voor bezinning op de hei te zitten, heeft de COR dus niet. We worden overstelpt met papier, plannen, adviesaanvragen.’

De COR adviseerde de gemeenteraad nog eens goed naar de bezuinigingsplannen voor 2016 en 2017 te kijken. En waarschuwde dat de dienstverlening aan de burgers bij verdere bezuinigingen in het gedrang komt. ‘En dan zal je horen dat de ambtenaren het weer gedaan hebben’, stelt Van Urk Dam. De COR heeft werkbezoeken gebracht aan de GGD, de Dienst Werk en Inkomen en Stadstoezicht. ‘Handhavers missen middelen om hun werk goed te doen en stadsloketten zijn onderbezet, waardoor burgers lang moeten wachten. Medewerkers ervaren stijgende werkdruk, overbelasting.’

NIEUWE STRUCTUUR

Voor overbelasting vreesden de COR-leden in Amsterdam ook wanneer de medezeggenschap verder weg van de werkvloer komt te liggen. Dat deze vrees reëel is, volgt uit een voor de COR negatief uitgevallen uitspraak (9 juli 2015) van de Amsterdamse kantonrechter. De COR had namens de 22 ondernemingsraden bij de gemeente een procedure aangespannen tegen het plan van de gemeen-

tesecretaris om de huidige, gelaagde structuur van medezeggenschapsraden af te schaffen.

De nieuwe medezeggenschapsstructuur moet zich aanpassen aan de ‘gecentraliseerde organisatie’, concern genoemd. Dit concern bestaat sinds begin 2015 uit vier clusters (Bedrijfsvoering, Ondersteunende Diensten, Ruimte en Economie, Sociaal). Binnen deze clusters opereren weer zeven stadsdelen en 44 resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE's). Bij de clusters en de RVE's houden or's zich bezig met afdelingsspecifieke zaken. De COR is er voor algemene onderwerpen, zoals breed arbobeleid.

Deze inrichting van de medezeggenschap belemmert ‘voortvarende besluitvorming’, aldus de gemeentesecretaris, die streeft naar één, 25 leden tellende ondernemingsraad als vertegenwoordiging van alle gemeenteambtenaren. Daarnaast kunnen eventueel onderdeelcommissies worden ingesteld voor de zogenoemde wat grotere belangen van de RVE's.

KWALITEITSVERLIES

‘In deze nieuwe structuur wordt de beslissingsmacht van de gemeentesecretaris behoorlijk vergroot’, verwacht Van Urk Dam, ‘maar ook de afstand van medezeggenschap tot de ambtenaren bij een stadsdeel of een RVE wordt onaanvaardbaar groot. Dat staat haaks op het uitgangspunt van de

WOR om de medezeggenschap zo dicht mogelijk bij de werkvloer te leggen en dat de gemeente steeds heeft omarmd. Specifieke kennis van de huidige or's over stadsdelen of werkeenheden zal straks nauwelijks nog in de centrale or aanwezig zijn. En waar kennis weglekt, voelen medewerkers zich al snel niet meer vertegenwoordigd.

‘Bovendien zal in de nieuwe structuur een grote *span of control* ontstaan. De or-leden krijgen mogelijk een *overkill* aan dossiers en kwesties op hun bordje. Die kunnen ze, naast hun eigen baan, onmogelijk behappen. De medezeggenschap zal er in kwaliteit en kritisch vermogen op achteruitgaan. We komen voor rare dilemma's te staan als we ons ook nog moeten bemoeien met werkroosters van de plantsoendienst of openingstijden van een loket.’

Volgens de uitspraak van de Amsterdamse kantonrechter blijven er in de ‘concernorganisatie’ voor de RVE's steeds minder onderwerpen over waar de or's over kunnen beslissen. Wanneer straks bovendien naast de COR onderdeelcommissies worden ingesteld, verandert er niets wezenlijks ten opzichte van de bestaande situatie, aldus de gerechtelijke uitspraak. De COR laat het hierbij niet zitten en besliste – in september, na een digitale rondvraag onder alle medewerkers – in hoger beroep te gaan.

Van Urk Dam: ‘Vernieuwing van de medezeggenschap is altijd bespreekbaar, maar niet de inperking of verschraving ervan. Jongeren bij de gemeente voelen zich best aangetrokken tot medezeggenschap, maar minder door middel van een gebondenheid aan de or voor drie jaar. We kunnen hen uitdagen om in kortlopende projecten voor de or specifieke kennis te leveren om een adviesprocedure af te ronden. Dat zie ik als een dynamisch model voor de toekomst. Maar belangrijker nog is voorkomen dat door alle reorganisaties jong talent onvoldoende kansen krijgt en het ambtelijk apparaat verlaat.’

Deel III.

HRM-beleid in een veranderende overheid

Mensen maken een organisatie en ambtenaren maken de publieke dienst. De wijze waarop ambtenaren in hun werk staan, maakt veel uit voor het presteren van een overheid. In tijden van verandering wordt een groot beroep gedaan op het verandervermogen van de individuele ambtenaar. Het HRM-beleid van de overheid is daarmee medebepalend voor het succes van de overheid in haar maatschappelijke functioneren. Dit deel laat zien hoe overheidsorganisaties inspelen op de demografische ontwikkeling, die ook leidt tot een vergrijzende ambtelijke organisatie (hoofdstuk 11). Het blijkt dat de implementatie van het beleid ten aanzien van ouderen, dat door het ministerie van Sociale Zaken wordt gepropageerd, minder makkelijk lukt in de eigen overheidsorganisatie.

Tenslotte geeft het interview met Johan Remkes op een goede wijze weer hoe de delicate balans tussen politieke sturing en meritocratische overwegingen in de politieke praktijk vorm krijgt.

Aan overheidsorganisaties en ambtenaren worden hoge integriteitseisen gesteld. De vele veranderingen binnen de overheid kunnen tot integriteitrisico's leiden. Hoofdstuk 13 laat zien op welke wijze samenwerking tussen organisaties kan helpen om de integriteitfuncties binnen de organisatie te versterken. Ambtenaren staan niet alleen bloot aan verleidingen die tot integriteitvraagstukken kunnen leiden, maar worden ook bij tijd en wijlen blootgesteld aan platte bedreigingen en zelfs geweld. Hoofdstuk 14 laat zien hoe onveilig het ambtelijk werk kan zijn en wat de organisatie hieraan kan doen.

11.HRM-beleid in een tijd van verandering en vergrijzing

Ervaringen van werkgevers in de
publieke sector en hun ambtenaren
met de maatregelen om de duurzame
inzetbaarheid van ambtenaren te
stimuleren

1 INLEIDING

De overheid bezuinigt op personeel. Tegelijkertijd streeft ze ernaar productiever, effectiever en efficiënter te worden. En dat in een tijd waarin sprake is van een sterk verouderend ambtenarenbestand. De overheid is volgens het CBS zelfs 'kampioen vergrijzing'. In de periode 1990-2012 is de gemiddelde leeftijd in het openbaar bestuur en de overheidsdiensten met acht jaar gestegen naar 43,7 jaar. In geen enkele andere sector in Nederland is dat zo sterk het geval (*Binnenlands Bestuur*, 2013). Deze ontwikkelingen vragen om een aanpassing van het strategisch human resource management in de overheidssectoren. Wil de publieke sector geen knelpunten krijgen in de personeelsvoorziening, dan zal deze een combinatie moeten hanteren van beleid gericht op vergroting van het arbeidsaanbod binnen de sector en de handhaving en verhoging van de productiviteit van het zittende ambtenarenbestand. Daartoe zal de publieke sector het overheidspersoneel moeten faciliteren en stimuleren om gemotiveerd langer te werken (Van Vuuren, 2011). Ook zullen overheidswerkgevers maatregelen moeten nemen om enerzijds het werk aan te passen aan de belastbaarheid van werknemers en anderzijds de inzetbaarheid van werknemers op peil te brengen en te houden.

Kortom, dit vraagt om strategisch human resource management gericht op de bevordering van duurzame inzetbaarheid. Een belangrijke vraag

is echter in hoeverre het bestaande HR-instrumentarium (gericht op onder andere scholing, taakbelasting, flexibiliteit en mentorfuncties) van de publieke werkgevers bij het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen geschikt is om de duurzame inzetbaarheid te bevorderen en of de ambtenaren hierdoor gemotiveerd en productief aan het werk blijven. En verschillen werkgevers en werknemers bij de overheid van inzicht hierover? Deze bijdrage gaat in op de vraag of het bestaande HR-instrumentarium van de overheidswerkgevers in voldoende mate de duurzame inzetbaarheid van de ambtenaren stimuleert.

Om deze vraag te beantwoorden, putten wij uit recente inzichten uit de bestaande literatuur en maken we gebruik van enkele bij het Researchcentrum voor Onderwijs en de Arbeidsmarkt (ROA) beschikbare bestanden van data die het ROA in samenwerking met pensioenuitvoerder APG heeft verzameld. De dataset is tot stand gekomen aan de hand van enquêtes van een werkgevers-werknemerspanel voor de overheid en het onderwijs, die in 2010, 2011 en 2012 zijn afgenomen. De werkgeversenquête is verzonden naar alle werkgevers die zijn aangesloten bij APG. De enquête is gehouden onder een representatieve steekproef van werknemers in de leeftijd van 35 tot 65 jaar in deze sectoren. We zijn in staat om deze enquêtegegevens van de werknemers en werkgevers aan elkaar te matchen. Dit leverde bruikbare

gegevens op van in totaal 914 werknemers en 266 werkgevers, waardoor het mogelijk is om de HR-instrumenten, zoals gerapporteerd door werkgevers, te linken aan de pensioenvoorkeuren en de tevredenheid met baan en personeelsbeleid, verlooptentatie, ervaren waardering door de leidinggevende en de disbalans tussen inspanningen en beloningen (*effort-reward imbalance*) van hun eigen werknemers.

2 WAT KUNNEN OVERHEIDS- WERKGEVERS DOEN OM DUURZAME INZETBAARHEID TE VERGROTEN?

Duurzame inzetbaarheid – gezond, productief en met plezier het huidige én toekomstige werk kunnen en willen blijven uitvoeren – vraagt om activiteiten voor de lange termijn (Van Vuuren, 2012). Het vraagt van werknemers om zuinig om te springen met hun eigen schaarse hulpbronnen. En van werkgevers om dit te faciliteren. Analooq aan duurzaam gebruik van natuur en energie gaat het erom dat ook de werkgevers deze menselijke hulpbronnen zodanig beheren dat deze een lange houdbaarheidsdatum hebben. Volgens de Sociaal Economische Raad (2009) bestaat duurzame inzetbaarheid uit drie elementen: vitaliteit, werkvermogen en employability. Vitaliteit staat volgens Schaufeli en Bakker (2007) voor energiek, veerkrachtig, fit, onvermoeibaar door kunnen werken en met een groot doorzet-

tingsvermogen. Werkvermogen is de mate waarin men fysiek, psychisch en sociaal in staat is om te werken (Ilmarinen et al, 2005). Employability is het vermogen om nu en in de toekomst verschillende werkzaamheden en functies adequaat te blijven vervullen, zowel in het eigen bedrijf als in een ander bedrijf of andere sector (De Vries et al., 2000, Van Vuuren, 2012).

Werkvermogen, vitaliteit en employability zijn in feite schaarse hulpbronnen, waarmee werknemers en werkgevers verantwoord moeten omgaan. Het gaat hierbij niet alleen om maatregelen gericht op het voorkomen van slijtage, disfunctioneren en ziekteverzuim (Van Vuuren, 2012). Maar ook om maatregelen die bijdragen aan het versterken van het functioneren, de gezondheid en het welbevinden en die zich ook richten op de omstandigheden en randvoorwaarden. Zo kan langer doorwerken en optimaal functioneren mogelijk worden gemaakt. (Van Vuuren, 2012).

3 HOE BELANGRIJK IS HET DAT OVERHEIDSWERKGEVERS MAATREGELEN TREFFEN OM DUURZAME INZETBAARHEID TE VERGROTEN?

De noodzaak voor werkgevers om de duurzame inzetbaarheid van hun werknemers te bevorderen, wordt benadrukt door de resultaten uit eerder onderzoek van De Grip et al. (2012) en Montizaan

en Vendrik (2014). Dit onderzoek richtte zich op de invoering van het ABP Keuzepensioen en de afschaffing van de FPU-regeling in 2006, die beoogde de arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers te verhogen. Werknemers die geboren zijn in 1950 of later hebben geen recht meer op de oude meer generieuze prepensioenrechten (FPU) en moeten daardoor langer doorwerken, terwijl degenen die geboren zijn in 1949 nog gebruik kunnen maken van de oude FPU-regeling. De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat de baantevredenheid van werknemers die op 1 januari 1950 of net daarna zijn geboren, beduidend lager is dan van de werknemers die in 1949 zijn geboren. Ook bleek dat degenen die *nét* geen recht meer hebben op een 'ruimer' pensioen omdat zij na 1 januari 1950 waren geboren, zelfs aanzienlijk vaker depressief zijn dan zij die dat nog net *wél* hebben omdat hun geboortedatum voor 1 januari 1950 lag. Het aantal depressieve werknemers nam met ongeveer 40 procent toe door de vermindering van het prepensioen (De Grip et al., 2012).

Voor de overheid is de demotiverende werking van de afschaffing van de FPU-regeling nog eens veel sterker. Montizaan et al. (2015) laten zien dat dit komt doordat veel overheidswerknemers hun eigen werkgever verantwoordelijk houden voor de daling in hun pensioenrechten en daarom extra gedemotiveerd raken. Dit geldt specifiek voor werknemers bij wie sprake is van negatieve we-

derkerigheid. Oftewel, het gaat hier om werknemers die het ‘oog om oog, tand om tand’-principe hanteren en hun motivatie bewust een tandje terugschroeven om hun eigen werkgever te laten voelen dat zij zich onterecht behandeld voelen. Voor de overheid betekent dit dat de motivatie van hun oudere werknemers juist een belangrijk agendapunt moet zijn.

Maatregelen om de duurzame inzetbaarheid te vergroten zijn echter niet alleen van belang voor oudere werknemers. Het Nederlandse kabinet erkent dit. Dat stelt in een brief aan de Tweede Kamer (Rijksoverheid, 2012, blz. 2): ‘Essentieel is dat de inzet op duurzame participatie niet begint bij 55 jaar, maar veel eerder in de loopbaan van elke werknemer. De nadruk moet dus liggen op het investeren in alle generaties in plaats van het in generieke zin ontzien van oudere werknemers, louter vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd.’

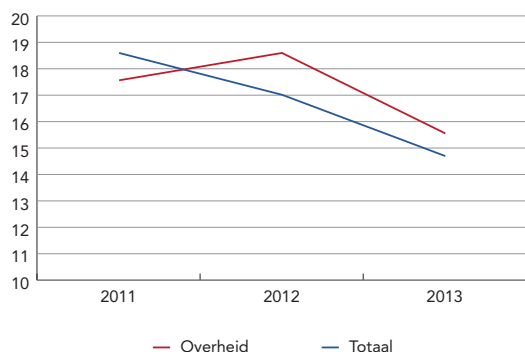
4 WAT DOEN DE OVERHEIDSWERKGEVERS OM DUURZAME INZETBAARHEID VAN HUN AMBTENAREN TE VERGROTEN?

Het sterk verouderende ambtenarenbestand zal in toenemende mate gevolgen hebben voor de balans die werkgevers ervaren tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, terwijl daarnaast het percentage

oudere ambtenaren aanzienlijk zal stijgen. Hoe gaan werkgevers in de publieke sector hiermee om? Erkennen zij het belang van het feit dat oudere werknemers langer zullen doorwerken? Immers, beleid gericht op duurzame inzetbaarheid zal pas ingezet worden als werkgevers hiervan de noodzaak inzien. En wat doen de overheidswerkgevers feitelijk om de duurzame inzetbaarheid te verhogen?

Op basis van werkgeversenquêtes die zijn gehouden sinds 2011 onder alle werkgevers binnen de overheid, het onderwijs en de geprivatiseerde sector (afvalreiniging, energie, kabel, telecom, water) blijkt dat er maar weinig werkgevers veel belang hechten aan het langer doorwerken van werknemers. Maar 18 procent van de werkgevers binnen de overheidssectoren (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) vindt het in 2011 belangrijk dat ouderen doorwerken (zie figuur 1). Dit percentage daalt tot minder dan 15 procent in 2013. Ook de werkgevers in het onderwijs en de geprivatiseerde sector hechten daar niet veel belang aan, maar zijn in 2012 en 2013 toch wat positiever hierover. Dit blijkt uit het in 2012 en 2013 grotere aandeel van de werkgevers uit alle sectoren die het belangrijk vinden dat oudere werknemers langer werken (Totaal).

Figuur 1: Hoe belangrijk vinden werkgevers dat ouderen langer werken (%)



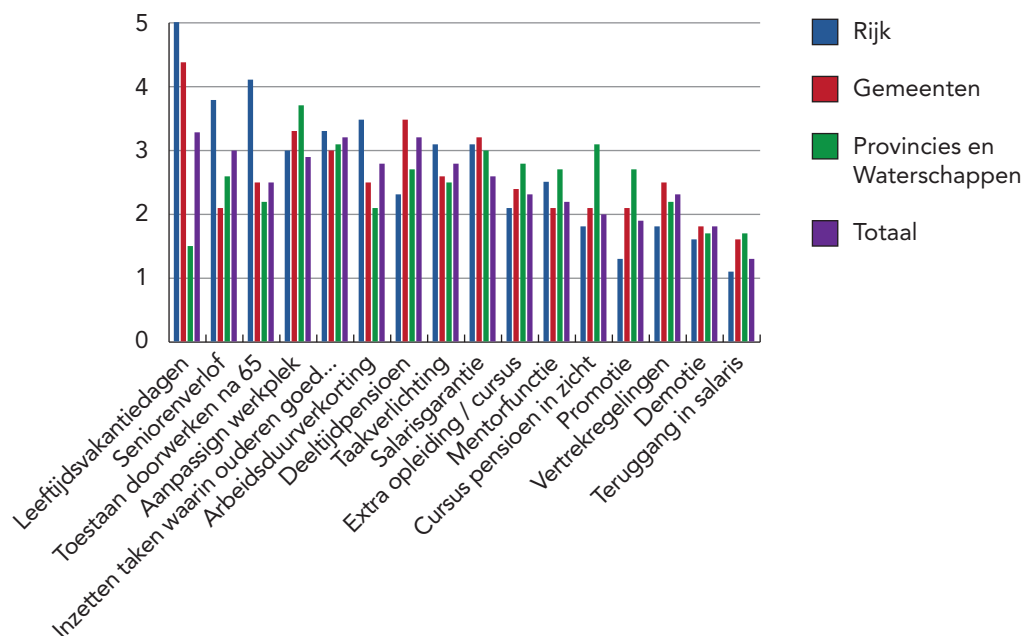
Wat doen de werkgevers in de publieke sector feitelijk om de duurzame inzetbaarheid te verhogen? Figuur 2 toont dat het beleid gericht op duurzame inzetbaarheid vooral bestaat uit maatregelen gericht op het ontzien van oudere werknemers. In de figuur wordt telkens het gemiddelde antwoord van de werkgevers weergegeven op de vraag voor welk aandeel werknemers zij het desbetreffende beleid inzetten (op een antwoordschaal van 1 'voor geen enkele werknemer' tot 5 'voor alle werknemers'). Duidelijk blijkt dat werkgevers het vaakst leeftijdsvakantiedagen toepassen om de duurzame inzetbaarheid te verhogen. Specifiek worden leeftijdsvakantiedagen vooral ingezet bij het Rijk en gemeenten en minder bij provincies en waterschappen. Seniorenverlof wordt eveneens het meest ingezet bij het Rijk, meer dan bij de provincies en waterschappen, en het wordt het minst

ingezet bij de gemeenten. De figuur laat ook zien dat ontzietmaatregelen als aanpassing van de werkplek, taakverlichting en deeltijdpensioen voor redelijk grote groepen ambtenaren worden toegepast. Verder maken de werkgevers ook in beperkte mate gebruik van demotie voor hun werknemers, al dan niet gepaard gaande met het geven van een salarisgarantie dan wel teruggang in salaris.

Deze ontzietmaatregelen dienen om de balans tussen de belasting door het werk en individuele belastbaarheid voor de ambtenaren te verbeteren (Veerman, 1990; Van Dijk et al., 1990). Ontzietmaatregelen verlagen de werkbelasting door minder uren en lichtere taken. De balans kan echter ook worden hersteld door de belastbaarheid van de ambtenaren te vergroten. Dit kan door HR-maatregelen gericht op de bevordering van het vakmanschap, de motivatie en de gezondheid van de ambtenaren (Van Vuuren, 2011).

Dergelijke maatregelen om de belastbaarheid te vergroten worden echter voor minder werknemers toegepast in de publieke sector dan ontzietmaatregelen, zo laat figuur 2 zien. Bijvoorbeeld het aanbieden van een extra opleiding of cursusdeelname voor oudere werknemers: gemiddeld geven de werkgevers bij provincies en waterschappen aan dit slechts voor een deel van hun oudere ambtenaren te doen. Bij het Rijk en gemeenten is dit nog minder het geval. Overigens doen de werkge-

Figuur 2: HR-instrumenten om duurzame inzetbaarheid te bevorderen (%)



vers in de provincies en waterschappen dit weer wel meer dan de werkgevers in de onderwijssectoren en de geprivatiseerde sector (zie ‘Totaal’). Ook boden de werkgevers slechts een deel van hun werknemers de mogelijkheid van een mentorfuncties, die zou kunnen leiden tot een verhoogde motivatie en een betere kennisoverdracht binnen organisaties. Het inzetten van oudere werknemers in taken waar zij goed in zijn, komt in even kleine mate voor in de sectoren Rijk, gemeenten

en provincies en waterschappen, terwijl alleen bij het Rijk vrijwel alle werknemers de mogelijkheid krijgen aangeboden om door te werken na de pensioengerechtigde leeftijd.

5 HOE EFFECTIEF ZIJN BESTAANDE MAATREGELEN OM DE DUURZAME INZETBAARHEID TE VERGROTEN?

HR-instrumenten zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren om de duurzame inzetbaar-

heid te bevorderen. Om dit nader te onderzoeken, illustreert tabel 1 de effectiviteit van de verschillende soorten HR-instrumenten die werkgevers aanbieden om hun oudere werknemers duurzaam inzetbaar te houden. De in de tabel getoonde resultaten zijn gebaseerd op analyses van de mate waarin HR-instrumenten volgens werkgevers worden ingezet en zijn gerelateerd aan de beleving van hun eigen werknemers. De werknemers is gevraagd naar verwachte pensioenleeftijd, intentie om van baan te veranderen, de door hen ervaren disbalans, de door hen ervaren waardering van hun leidinggevende, tevredenheid met het personeelsbeleid en baantevredenheid.

Voor deze analyses zijn de HR-instrumenten die figuur 2 toont op basis van een factoranalyse in vijf categorieën ingedeeld. Daarbij gaat het om maatregelen die gericht zijn op: 1 'taakaanpassing', 2 'beloningsprikkel', 3 'training en opleiding', 4 'werkurenbeleid' en 5 'pensioenbeleid'. De mate waarin werknemers een disbalans tussen inspanningen en beloningen ervaren, is gemeten aan de hand van een verkorte versie van de Effort-Reward Imbalance Questionnaire (ERI-Q; Siegrist et al. 2009). Een hogere score geeft aan dat de disbalans groter is. De verwachte pensioenleeftijd is gemeten door een surveyvraag die gaat over op welke leeftijd werknemers met pensioen denken te gaan. De intentie om van baan te veranderen, de ervaren waardering door de leidinggevende,

tevredenheid met het personeelsbeleid en baantevredenheid zijn gemeten door surveyvragen hierover.

Tabel 1 toont dat het aanbod van trainingen, zoals gerapporteerd door de werkgevers, sterk bijdraagt aan de motivatie in termen van de wens om langer door te werken, mindere verloopintentie, minder ervaren disbalans tussen inspanningen en beloningen, ervaren waardering door de leidinggevende, tevredenheid met het personeelsbeleid en baantevredenheid van hun eigen werknemers. Werknemers die werken in een organisatie waarin intensief trainingen aangeboden worden, verwachten ongeveer vijf maanden later uit dienst te treden dan werknemers in organisaties waarin geen trainingen worden aangeboden. Relevant is dat tabel 1 laat zien dat de verbanden met het aanbod van trainingen aanwezig zijn, terwijl wordt gecontroleerd op allerlei persoonskenmerken (opleiding, leeftijd, loon, aantal contracturen, duur van het dienstverband) en type sector (overheid, onderwijs of geprivatiseerde sector). De resultaten bevestigen dus de rol van trainingsinvesteringen als een cruciaal HR-instrument om de duurzame inzetbaarheid te verhogen en de mogelijke demotiverende werking van pensioenversoberingen te compenseren.

Tabel 1: Welk HR-beleid is effectief? OLS-regressieresultaten op de 2011-dataset voor overheids-, onderwijs- en geprivatiseerde sectoren

	(1) Verwachte pensioenleeftijd (in jaren)	(2) Op zoek naar een andere baan (ja/nee)	(3) Ervaren disbalans (schaal 1-5)	(4) Werknemer voelt voldoende waardering van leidinggevende (schaal 1-5)	(5) Tevredenheid met personeels-beleid (schaal 1-5)	(6) Baan-tevre-denheid (schaal 0-10)
Trainings- beleid	0.187** (0.093)	-0.023* (0.012)	-0.044** (0.017)	0.074* (0.038)	0.090** (0.040)	0.136*** (0.051)
Taakaan- passings-beleid	-0.148 (0.095)	0.010 (0.013)	0.001 (0.017)	0.063* (0.036)	0.069* (0.041)	0.000 (0.061)
Belonings- prikkels	-0.051 (0.061)	0.004 (0.008)	0.012 (0.010)	0.006 (0.025)	-0.007 (0.031)	-0.035 (0.037)
Werkuren-beleid	0.003 (0.121)	-0.007 (0.016)	-0.016 (0.019)	0.017 (0.051)	0.012 (0.056)	0.006 (0.074)
Pensioen-beleid	0.008 (0.104)	0.007 (0.017)	0.045** (0.020)	-0.082* (0.048)	-0.153*** (0.051)	-0.192*** (0.065)
Leeftijd 45-54 (35-44 is ref.)	-0.291 (0.368)	-0.104** (0.051)	-0.025 (0.054)	0.051 (0.137)	0.274* (0.146)	0.284 (0.248)
Leeftijd 55-65	-0.703** (0.319)	-0.247*** (0.048)	0.000 (0.054)	0.080 (0.130)	0.148 (0.136)	0.224 (0.245)
Laag-opgeleid	-0.245 (0.392)	-0.036 (0.042)	-0.159** (0.067)	0.194 (0.136)	0.099 (0.151)	0.089 (0.203)
Hoog-opgeleid	0.232 (0.239)	-0.034 (0.039)	-0.009 (0.059)	0.189 (0.123)	-0.008 (0.094)	-0.010 (0.146)
Overheid	0.155 (0.253)	0.047 (0.031)	0.004 (0.042)	-0.120 (0.106)	-0.296*** (0.084)	0.077 (0.095)
Onderwijs	0.472* (0.282)	0.079** (0.038)	0.191*** (0.052)	-0.245** (0.120)	-0.305*** (0.107)	-0.257* (0.134)

Loon (ln)	-0.395	0.099**	-0.105*	0.187	0.044	0.314
	(0.275)	(0.049)	(0.058)	(0.138)	(0.154)	(0.228)
Contract-uren	1.373**	-0.080	0.018	-0.124	-0.000	0.807*
	(0.568)	(0.082)	(0.102)	(0.224)	(0.234)	(0.437)
Duur dienst- verband	-0.017**	-0.003***	0.001	-0.002	-0.006*	-0.001
	(0.007)	(0.001)	(0.002)	(0.003)	(0.003)	(0.007)
Geslacht (man = 1)	0.068	0.097***	0.001	-0.152*	-0.151*	-0.547***
	(0.195)	(0.027)	(0.040)	(0.079)	(0.089)	(0.136)
Getrouwd	-0.619***	-0.061*	-0.029	0.108	0.161	0.300
	(0.168)	(0.032)	(0.040)	(0.121)	(0.119)	(0.212)
Constance	68.878***	-0.662	4.129***	1.384	2.607	2.935
	(2.973)	(0.496)	(0.616)	(1.450)	(1.632)	(2.342)
Observaties	845	858	820	854	853	849

Standaard- fouten in parentese * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Anders dan voor het aanbod van trainingen vinden wij voor de traditionele ontsiaatregelen die de belasting verlagen door te verlichten ('werk-urenbeleid' en 'taakaanpassing'), vrijwel geen enkel effect op de wens om langer door te werken noch op de mindere verloopintentie, de minder ervaren disbalans tussen inspanningen en beloningen, de ervaren waardering door leidinggevende, de tevredenheid met het personeelsbeleid of de baantevredenheid van hun eigen werknemers. Het hanteren van een pensioenbeleid (zoals het aanbieden van vertrekregelingen) hangt zelfs negatief samen met de ervaren waardering door de leidinggevende, tevredenheid met het personeelsbeleid, baantevredenheid en de ervaren disbalans.

6 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Deze bijdrage gaat na in hoeverre het bestaande HR-instrumentarium van de overheidswerkgevers in voldoende mate de duurzame inzetbaarheid van de ambtenaren stimuleert. Recent onderzoek (De Grip et al., 2012; Montizaan & Vendrik, 2014) laat zien dat zonder flankerend beleid, de vele versoberingen in het pensioenstelsel een sterke negatieve invloed hebben op de gezondheid en motivatie van werknemers. Voor de overheid zijn de demotiverende effecten nog eens beduidend sterker (Montizaan et al., 2015). In dit kader is duurzame inzetbaarheid – gezond, productief en met plezier het huidige én toekomstige werk kunnen en willen blijven uitvoeren – van belang om de productiviteit van oudere werknemers

te behouden. Deze bijdrage gaat daarom na in hoeverre het bestaande HR-instrumentarium (gericht op onder andere scholing, taakbelasting, flexibiliteit en mentorfuncties) van werkgevers in de publieke sector geschikt is om de duurzame inzetbaarheid van ambtenaren te stimuleren. Duurzame inzetbaarheid vraagt de overheids-werkgevers om activiteiten voor de lange termijn in te zetten. Ons onderzoek laat echter zien dat werkgevers bij het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen langer doorwerken niet zo belangrijk vinden. Slechts minder dan 15 procent van de werkgevers bij de overheid geeft in 2013 aan dat zij het belangrijk vinden dat werknemers langer gaan werken. Dit duidt erop dat werkgevers in deze sectoren nog weinig oog hebben voor de langetermijnconsequenties die de verouderende leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking zal hebben op hun arbeidsbestand. Hierbij speelt uiteraard mee dat veel overheidswerkgevers door de economische crisis in de periode 2011-2013 fors moesten bezuinigen.

Ook blijken de meeste werkgevers in de overheidssectoren vooral HR-beleid in te zetten dat is gericht op het ontzien van oudere werknemers, dat wil zeggen door de werkbelasting voor oudere werknemers te verlichten, door het aantal uren dat zij werken te verminderen en/of lichtere taken te geven. Dit met name door het gebruikmaken van leeftijdsvakantiedagen en seniorenverlof. De

recente beleidsdiscussie omtrent seniorenverlof doet echter vermoeden dat dit beleidsinstrument geen lang leven meer beschoren is. Werkgeversvereniging AWWN concludeerde na onderzoek dat het seniorenverlof bij 15 procent van alle werkgevers is verdwenen. Als de werkgevers in alle cao-onderhandelingen hun zin krijgen, loopt dat de komende jaren wellicht op tot ruim 60 procent.

HR-maatregelen als het trainen en scholen van oudere werknemers of hen inzetten voor mentorfuncties, wordt voor een minder groot deel van de oudere werknemers bij de overheid genomen. Dit terwijl ons onderzoek laat zien dat de inzet van extra opleiding voor oudere werknemers juist als enige instrument motiverend werkt. Wij vinden geen positief verband tussen ontsaai maatregelen, zoals gerapporteerd door de werkgever, en de wens om langer door te werken, de verloopintentie, de ervaren balans tussen inspanningen en beloningen, de waardering die werknemers ervaren van hun leidinggevende, de baantevredenheid en de tevredenheid over het personeelsbeleid van hun eigen werknemers. Overheidswerkgevers lijken dus niet de juiste dingen te doen. Zij doen te weinig om hun ambtenaren te motiveren om langer productief door te werken. De consequentie is dat de vitaliteit, het werkvermogen en de employability van werknemers en daarmee uiteindelijk ook de arbeidsproductiviteit op de lange termijn in gevaar is. Van belang is daarom dat het

afschaffen van het seniorenverlof niet uitsluitend een bezuinigingsactie wordt, maar dat de vrijgevallen gelden ingezet worden om te investeren in de duurzame inzetbaarheid en motivatie van het eigen personeel.

LITERATUUR

Binnenlands Bestuur (2013). Ambtenaren kampioen vergrijzing. Verkregen op 25 juli 2015 van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaaren-carriere/nieuws/ambtenaren-kampioen-vergrijzing.9013588.lynkx>

CBS (2014). Potentiële beroepsbevolking blijft straks op peil dankzij 65-plussers. Verkregen op 15 april 2015 van <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/C4EDE847-BA55-447D-90F4-EB6CD-281DB8C/o/pb12n073.pdf>

De Grip, A., Lindeboom, M., & Montizaan, R.M. (2012). Shattered Dreams: The Effects of Changing the Pension System Late in the Game. *The Economic Journal, Royal Economic Society*, vol. 122(559), pages 1-25, 03.

De Vries, S., Gründemann, R., Van Vuuren, T., & Willemsen, M. (2000). Employabilitybeleid in Nederlandse organisaties. *Gedrag & Organisatie*, 13, 5, 291-303.

Fouarge, D., De Grip, A., Mohamed, A., & Montizaan R. (2012). *Pensioenverwachtingen en personeelsbeleid: jaarverslag 2012*. ROA-R-2012/4, Maastricht University.

Ilmarinen, J., Tuomi, T. K., & Seitsamo J. (2005). New dimensions of work ability. *International Congress Series 1280*, 3-7.

Montizaan, R.M., & Vendrik, M.C.M. (2014). Misery Loves Company: Exogenous shocks in retirement expectations and social comparison effects on subjective well-being. *Journal of Economic Behavior & Organization*. Elsevier, vol. 97(C): 1-26.

Montizaan, R.M., Corvers, F., De Grip, A., & Dohmen, T. (2015). The impact of negatively reciprocal inclinations on worker behavior: Evidence from a retrenchment of pension rights. *Management Science*, <http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.2015.2157>

Rijksoverheid. (2012). Duurzame inzetbaarheid in cao en praktijk. Kamerstuk: Kamerbrief 29-11-2012. Verkregen op 17 april 2015 van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/11/29/duurzame-inzetbaarheid-in-cao-en-praktijk.html>

Schaufeli, W.B., & Bakker, A.B. (2007). Burnout en bevlogenheid. In: Schaufeli, W.B., & Bakker, A.B. (Red.). *De psychologie van arbeid en gezondheid*, pp. 341-358. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Siegrist, J., Wege, N., Puhlhofer F., & M. Wahrendorf. (2009). A short generic measure of work stress in the era of globalization: effort-reward imbalance. *Int Arch Occup Environ Health*, Vol. 82, 8, 1005-1013.

Sociaal Economische Raad (2009). *Een kwestie van gezond verstand: Breed preventiebeleid binnen arbeidsorganisaties*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Van Dijk, F.J.H., Van Dormolen, M., Kompier, M.A.J. & Meijman, T.F. (1990). Herwaardering model belasting-belastbaarheid. *Tijdschrift voor sociale gezondheidszorg* 3, 10.

Van Vuuren, T. (2012). Vitaliteitsmanagement: je hoeft niet ziek te zijn om beter te worden! Vergroot de duurzame inzetbaarheid van werknemers door hun vitaliteit, werkvermogen en employability te versterken. *Gedrag & Organisatie*, 25 (4), 400-418.

Vuuren, T. van (2011). De vergrijzing van de ambtelijke dienst vraagt om duurzame inzetbaarheid. In *Staat van de Ambtelijke Dienst: Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?*, pp. 54-58. Den Haag: CAOP.

Veerman, T.J. (1990). Theorieën over ziekteverzuim. In: Smulders, P.G.W. & Veerman, T.J. *Handboek verzuimmanagement: gids voor de bedrijfspraktijk*. Den Haag: Delwel.

12.MOBILITEIT IN TURBULENTIE

Auteurs:

Drs. L. Lombaers

Drs. J. Buljac

1. INLEIDING

Het aanpassingsvermogen, de flexibiliteit en de kwaliteit van het openbaar bestuur is en wordt deze jaren op de proef gesteld. In de afgelopen jaren is door bezuinigingen, hervormingen, decentralisaties, digitalisering technologische innovatie en roerige politieke ontwikkelingen een toenemend beroep gedaan op het vermogen van het openbaar bestuur zich daaraan aan te passen en er slim op in te spelen.

Niet alleen organisatorische en technologische ontwikkelingen hebben de behoefte aan een flexibele organisatie verder aangewakkerd, ook een veranderende maatschappij en politiek vergen een andere rol en houding van het openbaar bestuur. Enerzijds streven we naar een kleinere en terughoudende overheid, omdat we in de participatiesamenleving zo veel mogelijk ruimte en vrijheid aan de burger willen (terug)geven. Anderzijds staat de overheid flink in de schijnwerpers. We leven in een mediocratie, waarin vandaag niet altijd duidelijk is wat morgen op de politieke agenda zal staan en hoe de prioriteiten gerangschikt zullen zijn. We leven (nog steeds) in een *age of sell*, waarin maatschappelijk draagvlak verkrijgen voor je ambtelijke en bestuurlijke handelen belangrijk is, maar ook in de *age of consult, involve and empower*. Van de overheid wordt, terecht, verwacht om snel stelling te nemen en daadkrachtig op te treden waar dat nodig is, daar transparant over te

zijn en waar mogelijk de burgers en organisaties zo direct mogelijk hierbij te betrekken.

Het Nederlandse openbaar bestuur zet van oudsher zwaar in op ambtelijke deskundigheid en het opbouwen van een institutionele kennispositie en een fijnmazige operationele uitvoeringscapaciteit in ambtelijke diensten. Dit is geënt op stabiliteit en continuïteit. Tegelijkertijd zien we alles veranderen, en constant veranderen. Paul 't Hart (2014) stelt terecht dat de gemiddelde ambtelijke organisatie te maken heeft met een 'tsunami aan omgevingsdynamiek', waarvan het einde niet slechts buiten zicht, maar zelfs niet eens meer voorstelbaar is.⁴² We hebben het hier over nieuwe bestuurlijke opgaven, die voortvloeien uit politieke veranderingen, europeanisering en globalisering, informatie- en innovatieoorlogen en demografische veranderingen zoals vergrijzing. Prudent omgaan met deze meervoudige turbulentie is daarom de nieuwe laag in ambtelijke opgaven, aldus 't Hart. De ambtenaar in de turbulente samenleving kan omgaan met agenda-, gezags- en temporale turbulentie, en kan tegelijkertijd balanceren tussen rollen en interactief handelen in een netwerksamenleving ('t Hart, 2014). En daar hoort in de publieke sector eigentijds werkgeverschap, personeelsbeleid en personeel bij.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe het personeel wel of niet (mee)beweegt. We hebben het dan over personeelsmobiliteit. In hoofdstuk 14 zullen we overigens nader inzoomen op het openbaarbestuurpersoneel in termen van persoonskenmerken. Wie is de openbaarbestuurambtenaar, hoe ziet hij zichzelf en hoe ziet de buitenwereld hem of haar?

Wat is er zo belangrijk aan personeelsmobiliteit?

In principe niets, zolang er een match bestaat tussen het (te verrichten) werk en (de wensen en competenties van) de ambtenaar, met voldoende aandacht voor diens toekomstige inzetbaarheid. Personeelsmobiliteit is geen doel op zich, maar kan wel een onmiskenbare bijdrage leveren aan de vereiste flexibiliteit van de overheidsorganisatie de komende jaren.

Het lijkt allemaal abstract, de flexibiliteit van het openbaar bestuur, maar dat is het niet. Een recent voorbeeld van een situatie waarin een dienst snel een daadkrachtig actie moest ondernemen, betreft de aanpak van het gewelddadige jihadisme en de participatie van Nederlandse jongeren daarin. De Bulgarenfraude, waarna de Belastingdienst met systematische oplichting werd geconfronteerd, is een ander voorbeeld van hoe ambtenaren snel moeten inspelen op een zeer gevoelige realiteit. Het optreden van de Nederlandse overheid na de ramp met het toestel MH17 is een derde voorbeeld

⁴² Paul 't Hart. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*.

van een gebeurtenis waarop ministeries en andere overheden snel en feilloos moesten reageren. Een vanzelfsprekendheid, maar wel een die flexibiliteit van de organisatie vereist, waarbij (op korte termijn, maar ook op structurele basis) een fit tussen de vraag en het aanbod binnen de organisatie dient te bestaan.

Om mee te gaan in de veranderingen van deze tijd, wordt van de medewerker verwacht dat hij in staat en bereid is om van functie te veranderen, oftewel mobiel te zijn (SCP, 2015). Naast de flexibiliteit is ook een stevige productiviteit een eis die wordt gesteld aan het openbaar bestuur. Wie tijdens zijn loopbaan regelmatig van werk verandert, is waarschijnlijk ook productiever (SCP, 2015) en voor de organisatie daarmee veel beter, breder en succesvoller inzetbaar dan wie dat niet doet. Dus wederom is mobiliteit daarmee geen doel op zich, maar een middel om een hoger aanpassingsvermogen van het openbaar bestuur te realiseren en bij te dragen aan de inzetbaarheid van de individuele medewerker.

Het belang van personeelsmobiliteit lijkt ons duidelijk, nu wellicht meer dan ooit tevoren. Dit artikel geeft dan ook antwoord op de centrale vraag: hoe is het gesteld met de personeelsmobiliteit en waar kunnen we op verbeteren?

2. PERSONEELSMOBILITEIT IN HET OPENBAAR BESTUUR: DE STAND VAN ZAKEN.

Voordat we kijken naar hoe het gesteld is met de personeelsmobiliteit binnen de verschillende sectoren van het openbaar bestuur, is het goed om het begrip af te bakenen. Mobiliteit (of personeelsmobiliteit) definiëren we als: (interne of externe) positieverandering gedurende de loopbaan (SCP, 2005).

Om een antwoord te geven op de centrale vraag kijken we eerst naar het complete plaatje. Hoe is het gesteld met de mobiliteit van de openbaarbestuurmedewerker? Verschillende ontwikkelingen raken de mobiliteit. Zoals eerder beschreven krimpt het openbaar bestuur onder druk van taakstellingen en bezuinigingen in een tijd dat er tevens verminderde arbeidsmarktperspectieven voor medewerkers bestaan. Hierdoor is er weinig instroom en weinig natuurlijke uitstroom. Het aantal dienstjaren zal onder invloed hiervan toenemen. Jongeren worden dubbel geraakt doordat er weinig instroommogelijkheden en vaker tijdelijke contracten zijn, en bij reorganisaties zijn ze vaak als eerste boventallig. Dit heeft als consequentie dat het werk in het openbaar bestuur nu en in de toekomst voor een groot deel door dezelfde medewerkers gedaan wordt. Ten aanzien van deze groep is er reden voor zorg. Uit onderzoek blijkt dat hun mobiliteit laag is (en

overigens al begint te zakken na de leeftijd van 35 jaar⁴³) en dat er in toenemende mate sprake is van een groep die vastloopt. Hiermee bedoelen we, in navolging van de terminologie van het SCP, een groep medewerker die discrepantie ervaart tussen het gewenste werk en het werk dat ze (geacht worden te) doen, zonder dat ze op zoek zijn naar een andere baan. Het SCP (2010) onderscheidt daarnaast nog een tweede groep die niet mobiel is of wil zijn: de gecommiteerden. Het grote verschil tussen de vastlopers en de gecommiteerden is dat de gecommiteerde werknemers geen discrepantie ervaren tussen het werk dat ze doen

en hun wensen en ambities. Deze groep vormt vaak de ruggengraat van de organisatie.

	Kenmerken
Gecommiteerden	Ervaart geen discrepanties en zoekt ook geen andere baan.
Vastlopers	Ervaart wel discrepanties , maar zoekt geen andere baan.

De volgende tabel laat zien hoe het per sector gesteld is met het aantal niet-mobiele medewerkers in het openbaar bestuur.⁴⁴ Dit zijn dus medewerkers die zelf aangeven niet van baan te willen wisselen.

		Rijk	Gemeenten	Waterschappen	Provincies	Totaal openbaar bestuur
Niet-mobielen	Gecommiteerden	50%	50%	63%	50%	51%
	Vastlopers	11%	9%	9%	7%	10%

Het grote verschil tussen deze twee groepen niet-mobiele werknemers is dat één groep wél een match vormt met hun huidige baan en de andere groep werknemers niet en dus discrepanties ervaart tussen de gewenste werksituatie en hun huidige werksituatie.⁴⁵ Het is belangrijk om ons bewust te zijn van dit onderscheid tussen de verschillende groepen *niet-mobiele werknemers*. Niet op de laatste plaats omdat binnen veel organisaties een redelijk instrumentele benadering wordt

toegepast van personeelsmobiliteit, waarbij de indruk ontstaat dat werknemers *mobiel moesten zijn om het mobiel zijn*. Mobiliteit moet helpen om werknemers nieuwe vaardigheden en ervaringen te laten opdoen, maar het blijft telkens een afweging per individuele situatie of een bepaalde werknemer op zijn huidige plek tot z'n recht komt en een toegevoegde waarde heeft voor de organisatie, of dat zijn toegevoegde waarde groter zou zijn in een andere functie binnen of buiten de

⁴³ Trends & Cijfers 2015, werken in de publieke sector. Uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2015.

⁴⁴ Op basis van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2014 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴⁵ De werksituatie bestaat uit de baan (alles bijeengenomen), organisatie (alles bijeengenomen), inhoud van het werk, samenwerking met collega's, mate van zelfstandigheid, hoeveelheid werk, resultaatgerichtheid van de organisatie, wijze waarop de direct leidinggevende leiding geeft, informatievoorziening en communicatie binnen de organisatie, loopbaanontwikkelingsmogelijkheden, beloning, wijze waarop de medewerker beoordeeld wordt, mate van invloed die de medewerker heeft binnen de organisatie en de aandacht van de organisatie voor zijn persoonlijk welzijn.

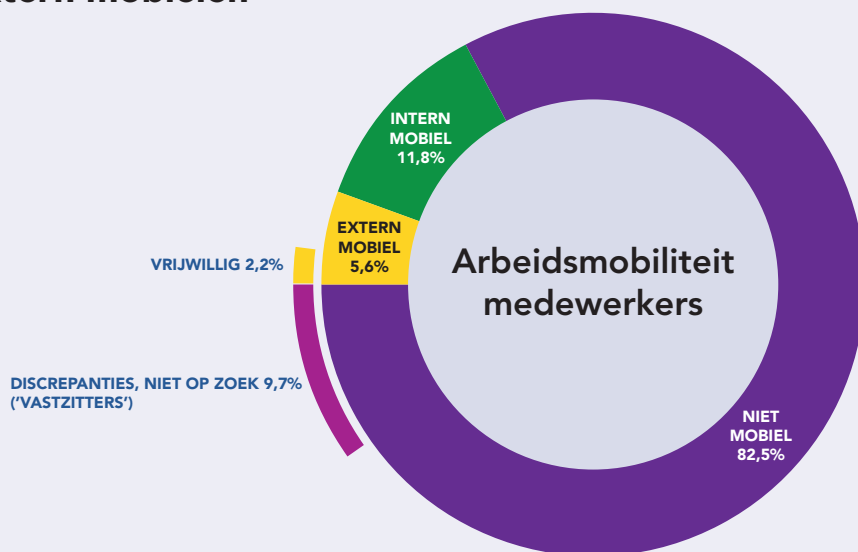
organisatie. Het is duidelijk dat de groep *gecommiteerde niet-mobiele medewerkers*, die aangeven géén discrepanties te ervaren tussen hun huidige werk en hun gewenste werk, in principe geen probleem vormt maar eerder als de ruggengraat voor de overheidsorganisatie gezien kan worden. De vastlopers, die een ‘stabiele’ groep van 10 procent (gemiddeld) vormen, zijn dat daarentegen meestal

wél. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de kenmerken van de groep vastlopers.

3. WIE IS DE VASTLOPER?

De vastloper hebben we gedefinieerd op basis van de definitie van het SCP (2005) en geoperationaaliseerd en ingevuld op basis van ons Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (2014). De vastloper

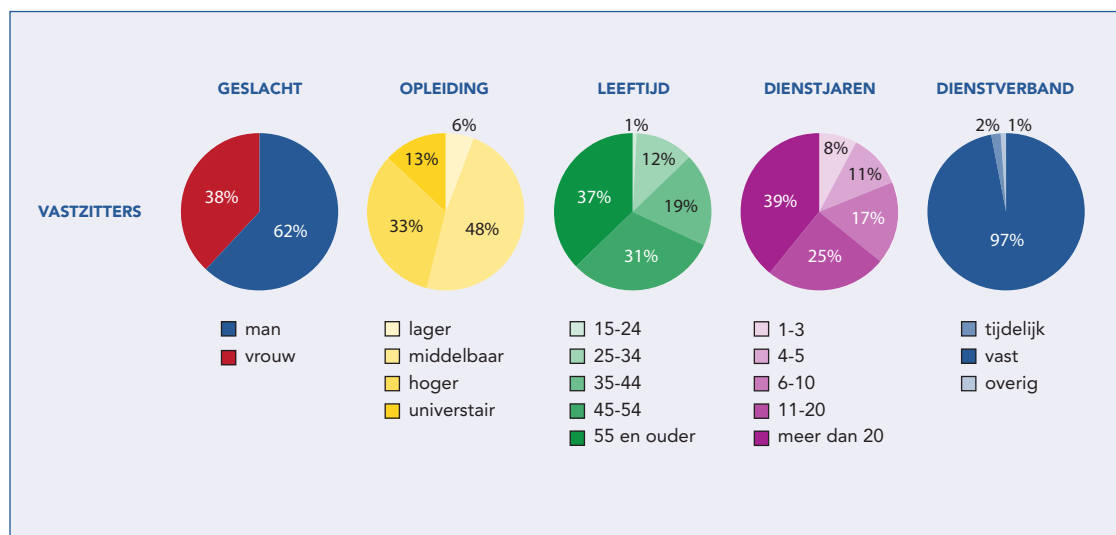
**De groep ‘vastzitters’
is 5x zo groot als de groep
vrijwillig extern mobielen**



is ontevreden tot zeer ontevreden over onder andere de inhoud van zijn werk, de organisatie en zijn leidinggevende, maar geeft tegelijkertijd aan niet naar een andere baan te zoeken en niet mobiel te (willen) zijn. Het aandeel vastlopers in het openbaar bestuur is ongeveer één op de tien. In absolute aantallen betreft het hier ruim 30.000 werknemers in het openbaar bestuur. In de afgelopen jaren is de omvang van deze groep gegroeid. In 2011 was het aandeel vastlopers iets lager, namelijk 9,6 procent. Het gaat hier om medewerkers die iets minder vaak hoog opgeleid zijn (hbo/wo: 50 procent tegenover 57 procent in het openbaar bestuur), vaak 55 jaar of ouder zijn (38 tegenover 27 procent), vaak meer dan twintig dienstjaren

erop hebben zitten (38 tegenover 29 procent) en meer dan tien jaar in dezelfde functie werken (64 tegenover 47 procent). De volgende figuur geeft een beeld van de belangrijkste persoonskenmerken binnen deze groep.

Vastlopers zijn ten opzichte van andere medewerkers het minst tevreden en komen niet uit zichzelf in beweging. Dit vormt een risico voor henzelf, maar ook voor de werkgever. Voor de vastloper is de kans groot dat zijn inzetbaarheid lager is en daarmee zijn ook de perspectieven op werk in de toekomst minder. Niet in de laatste plaats is het ook erg aannemelijk dat de vastloper zelf ongelukkig is op zijn werk. Hoewel niet per definitie



te zeggen valt dat vastlopers hun werk niet goed doen, is het op basis van de diverse wetenschappelijk inzichten (en die uit onze dagelijkse praktijk en ervaringen op de werkvloer) plausibel dat de ontevredenheid heel ongunstig is voor de inzet en prestatie van de werknemer. We kunnen daarom concluderen dat naarmate de groep vastlopers groter wordt, de kwaliteit van de organisatie verder onder druk komt te staan.

En nu raken we in feite de kern van het probleem: de kwaliteit van de organisatie, of beter gezegd de kwaliteit van de dienstverlening van de overheidsorganisatie. We kunnen, zoals gezegd, op basis van diverse wetenschappelijke en praktische inzichten stellen dat ontevreden medewerkers een ongunstige uitwerking hebben op de productiviteit en kwaliteit van de dienstverlening van de organisatie. Om dit specifieker te maken zouden we dus moeten kijken hoe groot de groep vastlopers is per organisatie. In de volgende paragraaf geven we daar een antwoord op.

4. IS HET DE OMVANG, HET ORGANISATIETYPE OF TOCH DE REGIO?

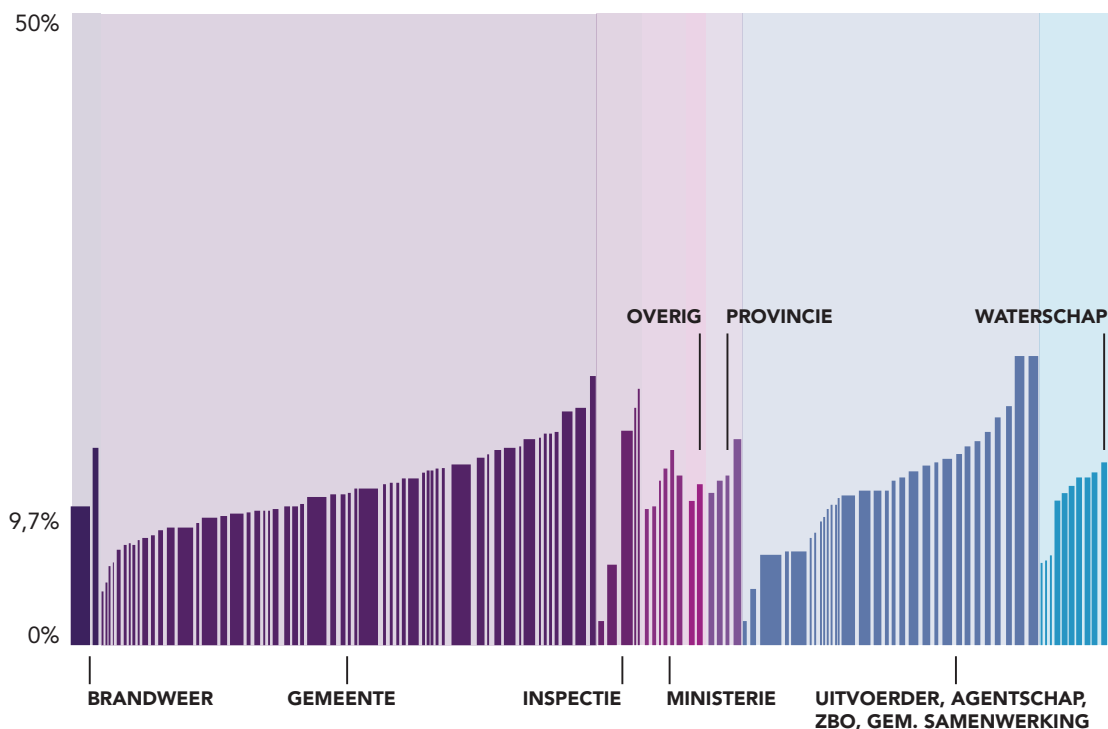
Binnen het openbaar bestuur als geheel is één op de tien werknemers een vastloper, maar dit is 'slechts' een gemiddelde. Op basis van medewerkersonderzoek hebben wij een analyse gemaakt waardoor we meer inzicht kregen in het aantal

vastlopers op organisatieniveau en daarmee ook in de mogelijke aanpak en oplossingen.⁴⁶ Wat blijkt? Tussen afzonderlijke organisaties onderling constateren we behoorlijke verschillen. Het aantal vastlopers varieert tussen de minder dan 2 en meer dan 20 procent per overheidsorganisatie. De onderstaande figuur schetst de spreiding van de (geanonimiseerde) organisaties uit het openbaar bestuur.

Het eerste wat ons opviel na deze analyse is: vastlopers komen in meer of mindere mate binnen alle sectoren voor en bovendien blijken er grote verschillen te bestaan tussen de verschillende overheidswerkgevers binnen de desbetreffende sectoren. De variaties tussen inspecties of uitvoerende organisaties is groter dan de variatie tussen organisaties met een beleidstaak, een inspectie of een uitvoerende organisatie. Dit duidt erop dat het aantal vastlopers niet samenhangt met *de sectorkenmerken* of de hoofdtak van de organisatie. Evenmin als *de sectorkenmerken* lijkt ook *de omvang van de organisatie* niet bepalend te zijn: vastlopers komen voor in zowel grote als kleine organisaties. De mogelijke assumptie dat er meer vastlopers binnen een kleine organisatie zullen zijn, klopt dus niet. Op basis van de cijfers zien we dat organisaties met meer dan vijfhonderd werknemers gemiddeld slechts 1 procent meer vastlopers tellen dan organisaties met minder dan vijfhonderd werknemers.

⁴⁶ Het POMO bevat te weinig waarnemingen om op organisatieniveau in te zoomen, zodoende dat hier het medewerkersonderzoek voor is gebruikt. De vraagstelling en gebruikte variabelen zijn niet identiek aan POMO maar wel vergelijkbaar en bruikbaar ter indicatie en globale vergelijking.

Verschillen per organisatie



Naast organisatieomvang zou het ook aannemelijk kunnen zijn dat regionale verschillen (bijvoorbeeld de beschikbare vacatures op de arbeidsmarkt in regio) een effect hebben op het aantal vastlopers per organisatie. Echter, op basis van de data op organisatieniveau kunnen we deze regionale effecten niet destilleren. Wel laten andere analyses

zien dat er geen betekenisvolle regionale verschillen in het aandeel vastlopers zijn.

Kortom, de aanwezige spreiding en verschillen van het aantal vastlopers tussen organisaties kunnen we dus niet verklaren door sectorkenmerken, de organisatieomvang of de regio. De invloeden

die leiden tot vastlopen (of juist niet) zijn waarschijnlijk te vinden op de werkvloer en bij de organisatie zelf.

Welke determinanten, waarschijnlijk op een meer geaggregeerd niveau, zijn dan wel van invloed?

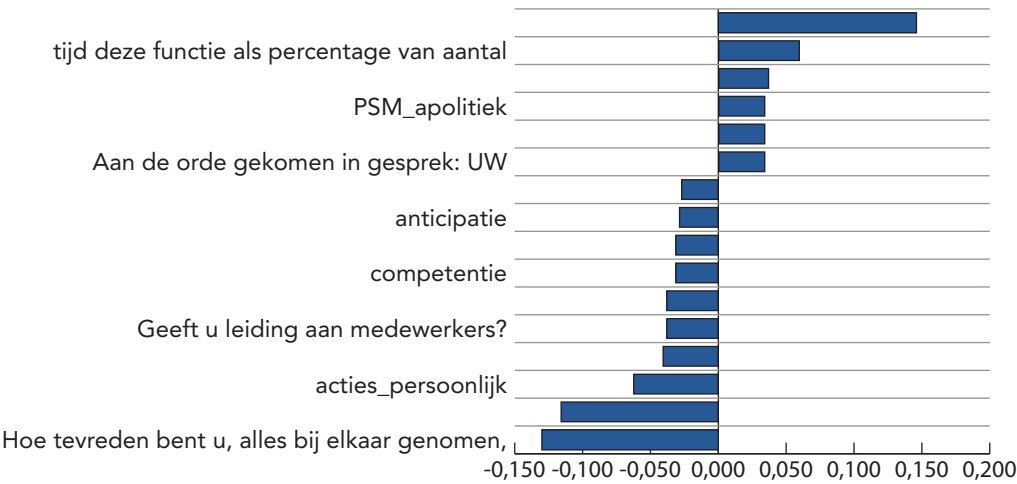
5. IT'S THE MANAGEMENT!

Laten we vooropstellen: als we ons beter bewust willen worden van de groep vastlopers en de grote verschillen tussen de organisaties willen zien, dan kan een analyse van factoren binnen die organisaties helpen. Als we kijken naar de determinanten die van invloed zijn op het vastlopen, zien we

dat met name regeldruk komt bovendrijven: een hogere ervaren regeldruk hangt samen met een grotere kans op vastlopen. Overheidsorganisaties houden zichzelf vaak in een wurggreep door complexe regelgeving en voorwaarden op het gebied van personeelszaken. Dit leidt ertoe dat vastzittend personeel niet (of niet snel) geneigd is om in beweging te komen. Dit geldt ook voor het aantal jaren dat iemand in een functie heeft doorgebracht. Met andere woorden, hoe langer je er zit hoe ‘hardnekkiger’ het vastlopen waarschijnlijk wordt.

We kunnen het ook omdraaien: wat verkleint de kansen op vastlopen? Er is een aantal determinan-

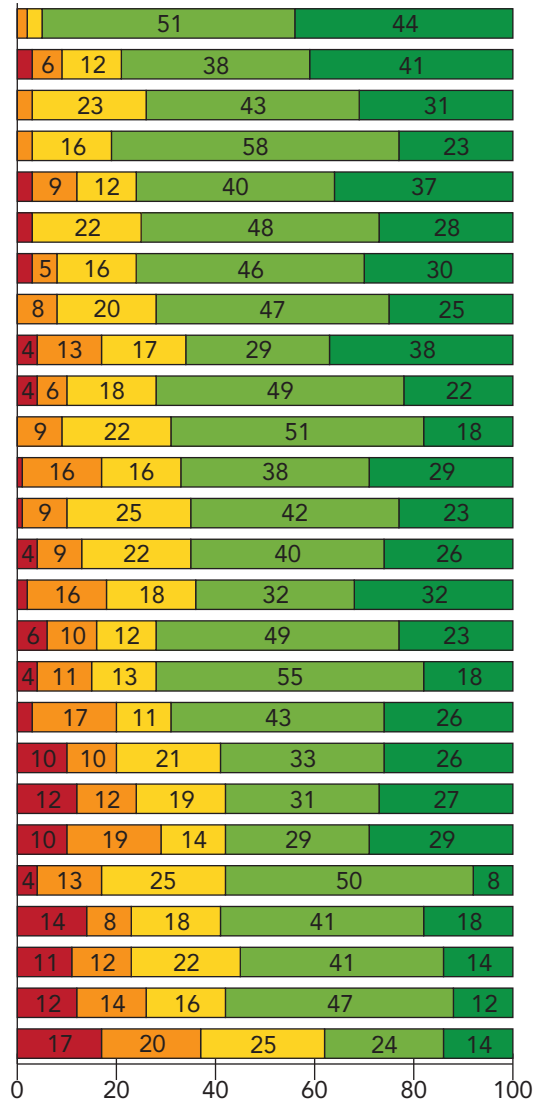
Figuur: gestandaardiseerde significante beta's, R-kwadraat is 0,34 (vastloper)



ten die juist samenhangen met een kleinere kans om een vastloper te zijn. De interactie tussen de leidinggevende en de medewerker springt hierbij in het oog: een hogere tevredenheid over de gesprekken met de leidinggevende correleert met een lagere kans op vastlopen. Daarnaast hangen een aantal zaken die in het functioneringsgesprek aan bod kunnen komen, samen met een kleinere kans op vastlopen: het bespreken van de persoonlijke ontwikkeling, de loopbaan en de beloning kan ervoor zorgen dat werknemers minder snel vastlopen of dat vastlopers juist ‘losgetrokken’ worden. Als de persoonlijke omstandigheden ter sprake zijn gekomen in het functioneringsgesprek, is de kans om een vastloper te zijn overigens weer wat groter. De binding met de organisatie heeft eveneens een significant effect: een hogere binding hangt samen met een lagere kans op vastlopen.

Opvallend is trouwens ook dat leeftijd en opleidingsniveau geen significante invloed hebben op het vastlopen, ondanks dat (zoals we eerder beschreven in paragraaf 3) vastlopers gemiddeld genomen ouder en lager opgeleid zijn dan andere medewerkers. Met andere woorden, er zijn veel oudere en lager opgeleide vastlopers, maar men is

Figuur: algehele tevredenheid met de leidinggevende per afdeling, medewerkersonderzoek ministerie van BZK, 2006



geen vastloper omdat men ouder of lager opgeleid is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat oudere en lager opgeleide werknemers hun kansen op de (interne of externe) arbeidsmarkt geringer achten en dat dit de reden is dat zij niet zoeken naar ander werk, ook al beleven zij de huidige plek niet als ideaal.⁴⁷ De slechter ingeschatte arbeidsmarktkansen voor ouderen en laagopgeleiden kan ontmoedigend werken om een baan te (blijven) zoeken, vooral buiten de deur.⁴⁸ Wat kunnen we hieruit concluderen? Kortweg, dat een flink deel van oorzaken van het vastlopen, maar ook de handvaten om mensen te helpen een nieuwe baan te vinden, bij het management ligt. De belangrijkste handvaten lijken te zijn de gesprekken met de werknemer, de aanpak van de regeldruk en het personeelsbeleid dat mobiliteit faciliteert.

Als we verder focussen op het management en dus ook op de significante invloed die de tevredenheid met de leidinggevende, direct en indirect, heeft op het aantal vastlopers in een organisatie, is het interessant om te kijken hoe het daarmee binnen organisaties gesteld is. Hetzelfde medewerkeronderzoek dat we hebben gebruikt om in te zoomen op organisatieniveau, gebruiken we nu om verder in te zoomen op afdelingsniveau. We hebben als voorbeeld, toepasselijk, het medewerkersonderzoek van het ministerie van BZK gebruikt. We zien dat de tevredenheid met de leidinggevende per afdeling behoorlijk kan ver-

schillen. Het onderzoek naar vastlopers hebben we echter niet doorgetrokken naar afdelings- of directieniveau. Onderbouwde uitspraken kunnen we er dus niet over doen. Maar op basis van de uitkomsten (zie figuur x) kunnen we voorzichtig stellen dat het aantal vastlopers hoogstwaarschijnlijk ook per afdeling of directie verschilt, of zelfs behoorlijk kan verschillen gezien de uiteenlopende beoordelingen van de leidinggevende. Het aantal vastlopers per organisatie zal dus, zeker bij de grotere overheidsorganisaties, ook 'slechts' een gemiddelde zijn.

Wat zegt dit ons? En, terugkomend op de centrale vraagstelling: hoe is het gesteld met de personeelsmobiliteit in het openbaar bestuur, wat zegt dit over het aanpassingsvermogen en waar kunnen we op verbeteren?

6. CONCLUSIE

De eisen die aan overheidsorganisaties worden gesteld, blijven veranderen door bezuinigingen, politieke ontwikkelingen en innovatie. Overheidsorganisaties zijn daarom gebaat bij het vergroten van hun aanpassingsvermogen. Mobiliteit van medewerkers levert daar een belangrijke bijdrage aan.

Uit onderzoek van het ministerie van BZK en analyse daarvan is gebleken dat gemiddeld één op de tien ambtenaren bij het openbaar bestuur vast-

⁴⁷ Dit lijkt ook terecht; zie bijvoorbeeld de CBP publicatie *'Ouderen aan het werk'*.

⁴⁸ De determinanten zijn in de gepresenteerde grafiek gerangschikt op basis van de grootte van hun bijdrage aan het verklaren van de betreffende afhankelijke variabele. Daarbij worden eerst de variabelen weergegeven die een positieve samenhang hebben en daarna de variabelen die een negatieve samenhang hebben.

loopt en zelf niet van plan is om een andere baan te zoeken. Het is nog zorgelijker dat er overheidsorganisaties zijn waarbij bijna een kwart van het personeel 'het niet ziet zitten'. Wat dit betekent voor het aanpassingsvermogen en (daarmee ook) de kwaliteit van de dienstverlening, spreekt voor zich. Vooral binnen organisaties met een maatschappelijke taak, betaald uit maatschappelijke middelen, is dit een zeer onwenselijk situatie.

Een andere conclusie die perspectief biedt, is de significante rol van de leidinggevende in de problematiek van de vastloper. Dit biedt mogelijkheden. Welbewust sturen op mobiliteit door de leidinggevende maakt mogelijk het verschil tussen berusting in het vastzitten en actief zoekgedrag. Ook al garandeert actief zoekgedrag niet het vinden van een andere baan, niet actief zoeken levert in ieder geval geen andere baan op. Onze boodschap is dan ook dat, los van de situatie op de arbeidsmarkt, de sleutel ligt bij de (direct) leidinggeven. Vooral het middenmanagement kan veel doen om actief arbeidsmarktgedrag te stimuleren, wat een voorwaarde is voor mobiliteit. Een goed begin is het aangaan van het gesprek met de werknemer, en de werknemer met de leidinggevende.

Wij sluiten af met een concrete vraag die iedereen zichzelf kan stellen: ben ik een vastloper of ken ik een vastloper? Ons advies: maak het concreet en sla de uitkomsten van uw medewerkersonderzoek erop na. Hoe stroken binnen uw organisatie de twee elementen 'ik ben tevreden of ontevreden met onder andere mijn baan, de inhoud en de organisatie' en 'ik ben wel of niet mobiel'? Onze inschatting is dat, gezien de steeds strengere eisen die aan de overheid en haar aanpassingsvermogen worden gesteld in het licht van de aanhoudende hervormingen en bezuinigingen, hier de grote uitdaging van de komende jaren voor onze interne organisatie en ons personeelsbeleid ligt.

Dit artikel is gebaseerd op de bevindingen uit het onderzoek naar arbeidsmobiliteit "Werken is bewegen, arbeidsmobiliteit in het openbaar bestuur" in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

13. Integriteitsverbanden

Vier coöperatieve werkvormen voor integriteitsmanagement⁴⁸

⁴⁹: Dit artikel is een bewerking van een onderzoekspaper dat in 2014 is gepresenteerd tijdens de jaarlijkse conferentie van de European Group for Public Administration (EGPA) in Speijer (Duitsland) in de workshop 'Quality and Integrity of Governance'.

1 INLEIDING

Sinds het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw besteden organisaties veel meer aandacht aan het managen van integriteit (Huberts, Maeschalck & Jurkiewicz, 2008). Onderzoek wijst uit dat externe druk ten grondslag ligt aan deze opkomst van integriteitsmanagement (Treviño, Den Nieuwenboer, Kreiner & Bishop, 2014). Integriteitsincidenten, aangescherpte wet- en regelgeving, versterkt toezicht en toegenomen media-aandacht zijn daar voorbeelden van. Volgens de institutionele (Scott 1995; 2008) en de cultuurtheorie (Douglas, 1970) leidt druk ook vaak tot samenwerking tussen organisaties: samen zijn zij beter in staat om daarmee om te gaan dan alleen.

Dit ligt in lijn met de suggesties van academici dat samenwerken op het gebied van integriteit verstandig is (zie bijvoorbeeld Adobor, 2006; Weber & Fortun, 2005). Temeer daar integriteitsfunctienarissen vaak nog over weinig intern draagvlak beschikken en weerstand ondervinden (Treviño, et al., 2014), kan het zinvol zijn om daar ondersteuning voor te zoeken bij andere organisaties (Hoekstra & Kaptein, 2013; Wulf, 2012). Ondanks de grote wetenschappelijk aandacht voor integriteit (Huberts, 2014) is het echter opmerkelijk dat er niet eerder onderzoek is gedaan naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, organisaties met andere partijen samenwerken om integriteit te managen.

Met dit onderzoek brengen wij dit soort coöperatieve werkvormen voor integriteitsmanagement, oftewel integriteitsverbanden (IVB's), voor het eerst in kaart. Het onderzoek sluit aan bij een tweetal andere recente ontwikkelingen binnen de overheid, te weten: de toenemende populariteit van lokale en regionale samenwerkingen in algemene zin en de toegenomen financiële druk op overheden als gevolg van de crisis. Op beide ontwikkelingen wordt in paragraaf 4 gereflecteerd.

2 THEORIE EN METHODE

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van de institutionele en de cultuurtheorie. Beide besteden aandacht aan de invloed van externe druk op het gedrag van organisaties en bieden verklaringen voor het ontstaan van samenwerking tussen organisaties.

De institutionele theorie '*...considers the process by which structures, including schemas, rules, norms, and routines, become established as authoritative guidelines for social behavior*' (Scott 1995: 408). In organisaties wordt dit proces in sterke mate beïnvloed door de externe druk (Zucker, 1987). Organisaties reageren (vanuit overlevingsdrang) op deze druk door zich te modelleren naar andere organisaties die succesvol met die invloeden weten om te gaan (DiMaggio & Powell, 1983; Selznick, 1996). Onderlinge afstemming organiseren of proberen externe eisen en verwachtingen

gezaamenlijk te beïnvloeden (Scott, 2008), zijn andere wijzen om met druk om te gaan. De cultuurtheorie (Douglas, 1970) houdt zich primair bezig met de vraag hoe actoren zich tot elkaar verhouden. De mate waarin zij zich afhankelijk voelen van anderen alsmede de mate waarin zij het gevoel hebben onder druk te staan (zoals bijvoorbeeld regelgeving en toezicht), is bepalend voor die verhouding. Binnen de cultuurtheorie worden die verhoudingen geduid in termen van hiërarchie, formalisme, vrijheid, autonomie, solidariteit en onderlinge gelijkheid. Vanuit beide theoretische perspectieven is in dit onderzoek een aantal vragen gesteld.

Met dit onderzoek wilden wij zicht krijgen op de verschillende integriteitsverbanden die in Nederland voorkomen. Daartoe zijn dertig personen geïnterviewd die in 23 verschillende IVB's participeren. Deze personen waren werkzaam in verschillende overheidssectoren, zoals het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, de rechterlijke macht alsook binnen het bedrijfsleven. De interviews zijn getranscribeerd, wat heeft geresulteerd in 702 pagina's tekst. Om deze grote hoeveelheid data overzichtelijk en gestructureerd te kunnen verwerken, is gebruikgemaakt van een datamatrix (Miles en Huberman, 1994). De onderzoeksgegevens zijn vervolgens systematisch geanalyseerd, onderling vergeleken en geordend volgens de *grounded theory*-aanpak (Boeije,

2008). Wij hebben zoveel mogelijk IVB's in kaart gebracht, maar aangezien het om een verkennend onderzoek gaat, pretenderen wij niet uitputtend te zijn geweest. Dit laat onverlet dat we een goed beeld hebben gekregen van de variëteit van de verschillende verschijningsvormen. Vanwege deze opzet kunnen wij geen kwantitatieve uitspraken doen over het totaal aantal IVB's in Nederland.

3 ONDERZOEKSRESULTATEN

Coöperatieve werkvormen voor integriteitsmanagement zijn nog geen gemeengoed in Nederland. Het kostte ons enige moeite om de 23 onderzochte IVB's te vinden. Binnen de overheid zagen wij de meeste samenwerking op dit gebied tussen gemeenten (wat niet verwonderlijk is, aangezien dit ook de grootste groep overheidsorganisaties is) en tussen ministeries (die van oudsher vaak eerder nieuwe ontwikkelingen omarmen en elkaar vanwege de fysieke nabijheid eerder weten te vinden). Desalniettemin waren alle overheidslagen vertegenwoordigd in de gevonden IVB's. Er blijkt dus geen principiële beperking te zijn: alle overheden kunnen samenwerken aan integriteitsmanagement.

Uit het onderzoek komen vier soorten IVB's naar voren. Het onderscheid komt primair voort uit de verschillende doelen die de IVB's nastreven. Hoewel sommige IVB's meerdere doelen nastreven, blijkt er steeds één hoofddoel te zijn. Op

basis hiervan zijn de categorieën geduid als het Integriteit Atelier (instrumentontwikkeling), de Integriteit Pool (capaciteitsdeling), het Integriteit Forum (kennisdeling) en de Integriteit Spreekbuis (vertegenwoordiging en beïnvloeding). De waardering voor het functioneren van de eigen IVB bleek, desgevraagd, goed te zijn. Tabel 1 geeft een overzicht van de vier IVB-soorten, waarin tevens de organisatorische kenmerken, alsmede de voordelen en aandachtspunten, zijn benoemd die volgens de respondenten kenmerkend zijn voor de categorieën.

Het Integriteit Atelier

Binnen het Integriteit Atelier richten de samenwerkende partijen zich op het – voor gezamenlijk gebruik – ontwikkelen van praktische integriteitsinstrumenten. Deze instrumenten zijn veelal verplicht gesteld in de Ambtenarenwet of in de Basisnormen Integriteit. Samenwerking is noodzakelijk, omdat individuele organisaties over te weinig middelen en deskundigheid beschikken om deze instrumenten zelf te kunnen ontwikkelen.

Samenwerking vindt plaats tussen soortgelijke overheidsorganisaties die doorgaans over dezelfde integriteitsinstrumenten moeten beschikken. De werkgroep is tamelijk beperkt qua omvang en wordt gekenmerkt door informaliteit. Dit bevordert de creativiteit die inherent is aan het

ontwikkelen van instrumenten en maakt het proces sneller. De deelnemende organisaties blijven autonoom: of de gezamenlijk ontwikkelde instrumenten daadwerkelijk door de deelnemende organisaties worden geïmplementeerd, blijft een keuze van de afzonderlijke organisaties.

De Integriteit Pool

Binnen de Integriteit Pool wordt integriteitscapaciteit gedeeld tussen organisaties. Het kan daarbij gaan om integriteitsbureaus van grote organisaties, die hun diensten aanbieden aan kleinere ‘collega’-organisaties, die doorgaans niet zelf beschikken over alle benodigde integriteits-expertises. De samenwerking ontwikkelt zich veelal geleidelijk van het verlenen van incidentele hulp bij integriteitsincidenten tot meer duurzame verbanden, die ook betrekking hebben op preventief integriteitsbeleid. Het doel is uiteindelijk om integriteitscapaciteit op een efficiënte wijze voor meerdere organisaties beschikbaar te maken.

De samenwerking vindt bij de Pool plaats tussen soortgelijke overheidsorganisaties, die doorgaans over dezelfde integriteitsexpertise moeten beschikken. Het aantal deelnemende organisaties is zeer beperkt en de samenwerking binnen deze categorie is formeler en minder vrijblijvend van aard, doordat er bindende overeenkomsten en convenanten aan ten grondslag liggen. Dit bete-

kent dat de onderlinge afhankelijkheid groter is en de partijen aan autonomie inleveren.

Het Integriteit Forum

Binnen het Integriteit Forum worden periodieke bijeenkomsten georganiseerd om bepaalde integriteits thema's en ontwikkelingen te bespreken, kennis uit te wisselen en van elkaar te leren. Dit wordt als nuttig en noodzakelijk ervaren, omdat veel integriteitsfunctionarissen aangeven een ‘solofunctie’ te vervullen en daarom behoefte hebben om te sparren met vakgenoten.

De variëteit aan deelnemende partijen is veel groter dan die bij het Atelier en de Pool. De idee daarbij is dat organisaties voldoende van elkaar moeten verschillen om optimaal van elkaar te kunnen leren. Vandaar dat hier sommige IVB's een publiek-privaat karakter hebben. Het Forum is het meest vrijblijvend en informeel van aard. De deelnemers zoeken elkaar op vrijwillige basis op om kennis en ervaringen uit te wisselen en hebben geen andere doelen. De deelnemers nemen op gelijke voet en op persoonlijke titel deel aan de bijeenkomsten, wat impliceert dat hun autonomie behouden blijft.

De Integriteit Spreekbuis

Deze IVB's functioneren als collectief vertegenwoordigd orgaan voor aan integriteit gerelateerde zaken en treden in overleg met bijvoorbeeld

regelgevende of toezichhoudende instanties. De IVB's ontstaan doorgaans naar aanleiding van integriteitsschendingen. Ze proberen de beeldvorming te beïnvloeden, ondersteunen hun leden om te kunnen voldoen aan de wet- en regelgeving en proberen om die regelgeving te beïnvloeden en beter aan te laten sluiten bij de behoeften van de sector. Organisaties zijn daar in hun eentje niet toe in staat en vinden samenwerking verder van belang, omdat het niet-integer opereren van een van hun sectorgenoten ook op hen kan afstralen.

Deze vorm van samenwerking komt voor binnen de overheid, maar vooral binnen het bedrijfsleven. Het zijn vaak organisaties die deel uitmaken van dezelfde sector. Zowel de diversiteit als het aantal deelnemers is daardoor wat groter. De Integriteit Spreekbuis is wat formeler dan andere IVB's vanwege de vertegenwoordigende rol. Het formuleren van collectieve standpunten alsmede het in overleg treden met en het beïnvloeden van regelgevers en toezichhouders, brengt met zich mee dat er heldere interne afspraken nodig zijn. De deelname is in principe vrijwillig maar niet vrijblijvend; de activiteiten en besluiten zijn dwingender dan bij de andere categorieën, waardoor de organisaties aan autonomie inboeten.

4 CONCLUSIE

Op basis van ons onderzoek blijkt dat organisaties op vier verschillende manieren samenwerken op het gebied van integriteitsmanagement. Elk IVB heeft zijn eigen kenmerken. De activiteit en aanleiding verschilt per IVB-categorie, net zoals de interne organisatie. In tabel 1 zijn de belangrijkste verschillen per categorie weergegeven en ook de geïnventariseerde voordelen en aandachtspunten opgenomen. De vierdeling biedt een handzaam overzicht van de aangetroffen samenwerkingsvormen op het gebied van integriteitsmanagement.

Het onderzoek sluit aan op twee actuele maatschappelijke ontwikkelingen, te weten: de trend naar meer samenwerking tussen (overheids) organisaties en de bezuinigingen die zijn ingezet naar aanleiding van de financiële crisis.

Uit recente bestuurskundige publicaties blijkt dat samenwerking tussen overheden weliswaar aan populariteit wint, maar niet geheel onproblematisch is (Aardema, 2010; Boogers, 2013; De Boer, 2014; De Man, Kensen & Weitering 2014). Samenwerking komt vaak moeilijk van de grond en blijkt nog vaak ineffectief. Als oorzaken daarvan worden genoemd dat organisaties nog te sterk zijn gericht op hun eigen belangen en posities, wat zich ook uit in een preoccupatie

Tabel 1: Overzicht Integriteitsverbanden (IVB's)

Type	Activiteiten & aanleidingen	Organisatorische kenmerken	Voordelen (+) en aandachtspunten (!)
Integriteit Atelier	- gezamenlijk integriteitsinstrumenten ontwikkelen - gebrek aan interne middelen om te kunnen voldoen aan nieuwe integriteitseisen	- komt hoofdzakelijk voor tussen publieke organisaties - samenwerkende partijen lijken sterk op elkaar - laag aantal deelnemers (7 tot 10) - beperkte levensduur (ongeveer een jaar) - intensiteit van samenwerking is hoog - informele setting - organisaties blijven autonoom	+ realiseert kwalitatief betere instrumenten tegen lagere kosten + participatie leidt tot meer aandacht voor integriteit in de organisatie ! noodzaak tot afstemming kan tot vertraging leiden ! instrumenten sluiten soms minder goed aan bij individuele organisaties ! sommige deelnemers leveren minder inzet, waardoor het werk bij enkelen terechtkomt
Integriteit Pool	- integriteitsexperts uitwisselen - gebrek aan fulltime beschikbare integriteitsexperts	- komt alleen voor tussen publieke organisaties - samenwerkende partijen lijken sterk op elkaar - zeer laag aantal deelnemers (2 tot 3) - incidentele samenwerking groet uit tot duurzaam contact - hoge mate van intensiteit en afhankelijkheid - formele setting gebaseerd op contracten - organisaties verliezen aan autonomie	+ organisaties krijgen een grotere variëteit aan integriteitsexpertise ter beschikking en hoeven niet zelf alle expertise zelf in huis te hebben + vergroot de flexibiliteit en continuïteit van integriteitscapaciteit ! cultuurverschillen kunnen leiden tot frustratie en vragen veel aandacht ! afspraken over de dienstverlening, financiën en capaciteitsinzet zijn nodig ! contactpersonen die de samenwerking coördineren zijn nodig
Integriteit Forum	- kennis en ervaringen over integriteit uitwisselen - gebrek aan interne 'sparringpartners' voor integriteitsfunctionarissen	- komt voor in publieke en private sector (ook gemengd) - grotere diversiteit tussen deelnemende organisaties - meer deelnemers (soms > 100) - langdurige samenwerking (meestal meerdere jaren) - ongebonden, informele relaties - deelnemers participeren op persoonlijke titel - organisaties blijven autonoom	+ bijeenkomsten bieden een pitters gelegenheid tot sparren met peers + grote diversiteit aan deelnemers optimaliseert de mogelijkheid tot leren ! te veel deelnemers beperkt de uitwisseling van kennis en ervaringen ! bijeenkomsten dienen met de juiste frequentie plaats te vinden ! grote (snel wisselende)
Integriteit Spreekbuis	- sectorale reputatie en regelgeving beïnvloeden - gebrek aan invloed van individuele organisaties	- komt vooral voor tussen private organisaties - grote diversiteit tussen deelnemende organisaties - veel deelnemers (soms > 100) - langdurige samenwerking (meestal meerdere jaren) - hoge mate van onderlinge afhankelijkheid - bindende afspraken en activiteiten - organisaties verliezen aan autonomie	+ gezamenlijk meer invloed op regelgevers dan alleen + men houdt elkaar scherp door gezamenlijke normkaders en ambities ! collectieve actie maakt afspraken over gezamenlijke standpunten nodig ! schendingen stralen al snel af op de gehele sector of op het collectief ! de deelnemers leveren aan autonomie in, de verbanden zijn minder vrijwillig en vrijblijvend van aard

met structuren, bevoegdheden, voorwaarden, controle en zeggenschap. Bovendien ontbreekt het vaak aan een duidelijke inhoudelijke visie en concrete samenwerkingsdoelen. Daarnaast blijkt er sprake van weinig onderling vertrouwen en is er onvoldoende aandacht voor samenwerkingsvaardigheden. De gebrekkige totstandkoming en ineffectiviteit, die in deze publicaties worden genoemd, blijken echter niet kenmerkend te zijn voor de onderzochte integriteitsverbanden. De IVB's worden juist positief gewaardeerd. Wellicht komt dat doordat de IVB's niet gerelateerd zijn aan de huidige pogingen om te komen tot meer algemene intergemeentelijke, regionale of bestuurlijke samenwerkingsarrangementen. De IVB's lijken los te staan van die trend en eerder voort te komen uit een diepere *sense of urgency*, die zich vertaalt in bereidwilligheid tot samenwerking op concrete doelstellingen.

In de literatuur over integriteitsmanagement is al eerder op de mogelijke voordelen van interorganisatorische samenwerking gewezen, zoals de ontwikkeling van de integriteitsfunctie, kennisuitwisseling en externe steun. De respondenten herkennen deze voordelen en geven aan dat zij dankzij IVB's hun werk beter kunnen doen. Het integriteitsbeleid, en daarmee de integriteit in de organisatie, profiteert ervan. Voorzichtigheid met deze positieve waardering van IVB's is echter op zijn plaats. De respondenten hebben zelf geïn-

vesteerd in de samenwerking en zijn derhalve misschien terughoudend met kritiek. Durven zij het wel toe te geven als de resultaten tegenvallen en zijn zij niet bang dat zij hiermee hun partners afvallen? Vanwege de aan de respondenten toegezegde anonimiteit, en aangezien zij zich tijdens de interviews ook zeer vrij bleken te voelen om de nadelen en valkuilen van de samenwerking te benoemen, zijn wij echter van mening dat de positieve waardering een reëel beeld geeft. Het vergt vervolgonderzoek om kwalitatief en kwantitatief verder in te zoomen op dit beeld.

Verder komt in onze studie duidelijk naar voren dat samenwerking ook leidt tot meer efficiency en kwaliteit. Deze voordelen passen in het huidige tijdsgewricht. Er zijn signalen dat de binnen de overheid ingezette bezuinigingen tot meer integriteitsrisico's leiden, terwijl de tijd en aandacht voor integriteitszorg afneemt (Hoekstra 2016). De risico's nemen toe, omdat bezuinigingen en reorganisaties bij de medewerkers aanleiding kunnen geven tot gevoelens van onrust, rancune, baanonzekerheid en wrok. Dit kan leiden tot niet-integer handelen tussen collega's (pesten, discriminatie, intimidatie et cetera). Dit sluit aan bij een recente studie van De Graaf en Struwer (2014), waaruit blijkt dat dit type integriteitsschendingen het vaakst voorkomt. Daarnaast kunnen werknemers zich uit rancune tegen de werkgever keren door zich bijvoorbeeld te vergrijpen aan bedrijfsmiddelen.

Tegelijkertijd bestaat het risico dat ‘... *het bevorderen en behouden van een behoorlijk niveau van integriteitszorg de komende jaren onder druk zal komen te staan als gevolg van taakstellingen en heroverwegingen*’ (Algemene Rekenkamer, 2010). Een doorlichting van het Nederlandse integriteits-systeem door Transparency International bevestigt die voorspelling: ‘... *organisations are no longer affording integrity the highest priority. From here it emerges that integrity is often still regarded as “something extra” and not as a basic requirement for an organisation’s good functioning. It is clear that such an attitude brings along great risks for ensuring integrity*’ (2012: 288). Integriteit blijkt met andere woorden een conjunctuurgevoelig onderwerp: de risico’s nemen toe terwijl preventie, controle en toezicht afnemen. Derhalve zouden overheden juist nu extra moeten investeren in integriteit(sbeleid). Ons onderzoek maakt vooral duidelijk dat organisaties en hun functionarissen daar niet alleen in hoeven te staan: ze hoeven het ‘integriteitswiel’ niet in hun eentje uit te vinden en draaiende te houden. IVB’s zijn een efficiënte manier om de kwaliteit van het integriteitsbeleid te verbeteren. Juist in tijden van bezuinigingen bieden coöperatieve werkvormen van integriteitsmanagement een wenkend perspectief.

Het onderzoek biedt organisaties inzicht in de verschillende mogelijkheden om samen te werken op dit gebied. De voordelen en positieve ervaringen

die uit deze studie naar voren komen, nemen niet weg dat samenwerking nadelen heeft. De geïnventariseerde nadelen en aandachtspunten maken inzichtelijk op welke knelpunten organisaties alert moeten zijn. Naast individuele organisaties kunnen regelgevers, beleidsmakers, toezichthouders en koepelorganisaties hun voordeel doen met het onderzoek, door oog te krijgen voor het nut van IVB’s. Door IVB’s te stimuleren, kunnen zij het niveau van integriteitsmanagement binnen de overheid versterken!

LITERATUUR

Aardema, H. (2010). Naar een spinnenwebconcept. *Tijdschrift voor public governance audit & control*, pp. 4-10.

Adobor, H. (2006). Exploring the role performance of corporate ethics officers. *Journal of Business Ethics*, vol. 69, 57-75.

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

Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom-onderwijs.

Boogers, M. (2013): Het raadsel van de regio; Waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert. TU Twente.

De Boer, J.H. (2014). Effectiviteit intergemeentelijke netwerken. *Openbaar Bestuur*, pp. 27-29.

DiMaggio, P.J., & Powell W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48: 147-160.

Douglas, M. (1970). *Natural symbols: Explorations in cosmology*. Londen: Barrie & Rockliff.

De Graaf, G., & Strüwer, T. (2014). *Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid*. Amsterdam: VU.

De Man, A.P., Kensen, S., & Weitering, A. (2014). *Kunnen gemeenten samenwerken? Een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten*. Utrecht: Sioo.

Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2013). The institutionalization of integrity in local government. *Public Integrity*, 15(1), 5-27.

Hoekstra, A. (2016). Institutionalizing integrity management: Challenges and solutions in times of financial crises and austerity measures. In Lawton,

A., Van der Wal, Z., & Huberts, L. (Red.), *Ethics in public policy and management. A global research companion* (pp. 147-164). Londen en New York: Routledge.

Huberts, L.W.J.C., Maesschalck, J., & Jurkiewicz, C.L. (2008). Global perspectives on good governance policies and research. In Huberts, L.W.J.C., Maesschalck, J., & Jurkiewicz, C.L. (Red.), *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers* (pp. 239-260). Cheltenham: Edward Elgar.

Huberts, L.W.J.C. (2014). *The Integrity of governance*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Miles, M.B., & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Londen: Sage.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations. Ideas and Interests* (derde druk). California: Sage Publications.

Selznick, P. (1991). Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly* 41: 270-277.

Transparency International. (2012). *National integrity system assessment Netherlands*. Den Haag: T.I. Netherlands.

Treviño, L.K., Den Nieuwenboer, N.A., Kreiner, G.E., & Bishop D.G. (2014). Legitimizing the legitimate: A grounded theory study of legitimacy work among ethics and compliance officers. *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, vol. 123, pp. 186-205.

Weber, J., & Fortun, D. (2005). Ethics and compliance officer profile; Survey, comparison and recommendations. *Business and Society Review*, vol. 110 (no.2), pp. 97-115.

Wulf, K. (2012). *Ethics and compliance programs in multinational organizations*. Wiesbaden: Gabler Verlag.

Zucker, L.G. (1987). *Institutional theories of organization*.

14. Agressie en geweld tegen het openbaar bestuur

1 INLEIDING

‘Buitengewoon Opsporingsambtenaar van gemeente mishandeld’ Gemeente doet aangifte na mishandeling medewerkers stadstoezicht’ ‘Aanval met hamer op ambtenaar gemeente’

De laatste jaren verschijnen in de media regelmatig berichten over agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers en medewerkers in het openbaar bestuur. De komst van asielzoekers, de huisvesting van een pedoseksueel in een woonwijk of een forse verhoging van de gemeentelijke belastingen kan veel onrust veroorzaken. Een deel van die onrust vertaalt zich in agressie en geweld tegen medewerkers van gemeenten, provincies of waterschappen. Agressie en geweld kunnen niet altijd worden voorkomen, maar soms ook wel. Dit artikel zet de drie meest voorkomende vormen van agressie op een rij en werkt toe naar vijf aandachtspunten die het openbaar bestuur meer in de praktijk zou moeten brengen om de kans op geweld te verkleinen.

2 MEER AANDACHT VOOR AGRESSIE EN GEWELD

Onder agressie en geweld tegen het openbaar bestuur verstaan we: ‘Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de

publieke taak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, psychische schade of de dood.⁵⁰

Deze definitie omvat ook agressie via sociale media. Denk aan het plaatsen van bewerkte foto's van ambtsdragers met suggestieve begeleidende teksten op Facebook of Twitter. De impact van agressie is groot; het leidt op z'n minst tot minder werkplezier en meer ziekteverzuim.

Uit een onderzoek dat in 2014 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd onder ambtenaren van gemeenten, provincies en waterschappen⁵¹ blijkt dat nog steeds één op de vier slachtoffer is van agressie en geweld. Hoewel het lastig is om de precieze oorzaken daarvan te achterhalen, is wel bekend dat steeds meer organisaties in het openbaar bestuur aandacht hebben voor agressie en geweld tegen hun medewerkers. Er zijn onder andere meldingssystemen, protocollen en trainingen ontwikkeld. Maar ze kunnen meer doen.

Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak onderscheidt globaal drie vormen van agressie:

1. *Instrumentele agressie en geweld*

Hierbij zet de dader agressie bewust in als middel om een bepaald doel te bereiken. Bijvoorbeeld iemand die een geweigerde vergunning alsnog wil verkrijgen.

2. *Frustratieagressie- en geweld*

Dit is een emotionele uitbarsting als gevolg van (een opeenstapeling van) negatieve ervaring(en). Bijvoorbeeld een burger die door een wijziging in procedures en regelgeving geen voorziening meer krijgt waarop hij eerder wel recht had.

3. *Onbeheerste agressie en geweld*

Dit ontstaat onder invloed van alcohol en/of drugs of door een psychiatrische aandoening, waardoor de controle over het eigen gedrag verdwijnt. Bijvoorbeeld agressie door een 'verward persoon'.

3 INSTRUMENTELE AGRESSIE EN GEWELD

Instrumenteel geweld wordt regelmatig in verband gebracht met ondermijnende criminaliteit. Dat is de georganiseerde criminaliteit, waarbij boven- en onderwereld in vaak ingewikkelde patronen met elkaar verweven zijn. Ambtenaren krijgen daar ook mee te maken. Ze beschikken namelijk over informatie die voor criminelen erg interessant kan zijn, zoals persoonsgegevens van inwoners van de gemeente. Een reeks artikelen in *de Volkskrant* in het voorjaar van 2015 deed de gemoederen oplopen. Een aantal burgemeesters gaf daarin aan hoe in hun gemeente ondermijning plaatsvindt, vaak heel subtiel en soms ongemerkt. Ook van binnenuit de lokale politiek. Een burge-

⁵⁰. *Handreiking Agressie en Geweld*. Expertisecentrum Veilige Publieke Taak.

⁵¹. Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014, I&O Research, juni 2014.

meester die uit angst voor represailles voor zijn gezin anoniem wil blijven, vertelt bijvoorbeeld over ondermijners die via een lokale fractie starten als ondersteuner, vervolgens actiever worden en dan zelf raadslid worden, en zo langzamerhand steeds meer politieke steun en macht verwerven. Uiteindelijk hebben zij zo veel steun opgebouwd dat onroerendgoedprojecten waarin ze grote belangen hebben, erdoor gedrukt kunnen worden. Dat gaat zonder agressie, maar de dreiging is niet-temin aanwezig.

Agressie en geweld zitten dan ook dicht tegen integriteit aan. Bestuurders voelen zich vaak machteloos in dergelijke situaties en hebben het gevoel dit probleem niet goed te kunnen delen. Ook niet met hun ambtelijke ondersteuning, omdat ze nooit zeker weten welke relaties hun eigen ambtenaren kunnen hebben met de ondermijnen-de criminaliteit. Pieter Tops spreekt in dit geval van ‘institutionele eenzaamheid’.⁵² Tops adviseert burgemeesters collectieve normen te stellen. Maar in de visie van het expertisecentrum zouden die normen niet alleen door burgemeesters gedeeld moeten worden, maar door alle organisaties die te maken kunnen krijgen met ondermijning, zoals gemeente, politie, Belastingdienst, UWV enzovoort. Daarover zou veel meer onderlinge discussie en uitwisseling van informatie moeten plaatsvinden. Dus niet alleen samenwerking in de aanpak, maar ook in het onderkennen van (de

mogelijke dreiging van) intimidatie en agressie. Een georganiseerde overheid tegenover georganiseerde criminaliteit.

4 FRUSTRATIEAGRESSIE EN -GEWELD

Ook de frustratieagressie tegen politieke ambtsdragers was dit jaar veel in het nieuws door de komst van pedoseksuelen in de wijk en de komst van asielzoekerscentra. Deze vorm van agressie hangt samen met wat we ook wel het NIMBY-principe (*not in my backyard*) noemen: we vinden dat asielzoekers een goede plek moeten krijgen en dat ook pedoseksuelen ergens moeten kunnen wonen, zolang het maar niet in onze buurt of stad is.

Frustratieagressie heeft verschillende oorzaken. Allereerst de individualisering, ook wel de ‘dikke-ik-mentaliteit’ genoemd. In deze tijd staat voor veel mensen het eigen individu voorop en gaat het individueel belang boven het belang van de gemeenschap. Het respect voor autoriteit en gezag is afgenomen. Deze mentaliteit wordt ondersteund door de toenemende tendens bij publieke organisaties om de burger als een klant te zien, en de klant is nu eenmaal koning. Burgers verwachten van publieke organisaties hetzelfde als van de winkel waar ze hun elektronica kopen: 24 uursservice en een ‘niet goed geld terug’-garantie. Er ontstaan verwachtingen waaraan de overheid – als vertegenwoordiger van het algemeen belang – niet kan voldoen. Dit leidt bij sommige burgers tot frustraties, die zij

⁵². *De Prijs van Agressie en Geweld*. Interview met Pieter Tops: ‘Institutionele eenzaamheid nog te weinig in beeld’, pp 20-22. Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (juli 2014).

uiten in agressie. Incidenten in de media, zoals het leeghalen van raadszalen met behulp van de politie, doen het imago van het openbaar bestuur geen goed. Het kan voor sommige burgers zelfs een rechtvaardiging van agressie worden.

Jacques Wallage⁵³, voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur, pleit ervoor dat de overheid meer in gesprek treedt met de burger. Wallage vindt 'dat de manier waarop de overheid werkt minder formeel, minder juridisch moet zijn en meer erop gericht om geïnteresseerd en serieus een dialoog te voeren. De overheid moet nieuwsgierig zijn naar wat de burger vindt en erin investeren om haar zorgen open te bespreken – in de media, maar ook rechtstreeks. De verticale organisaties moeten leren de afstand tussen horizontaal en verticaal te overbruggen, elke keer opnieuw. Dus niet: je voert beleid en legt dat één keer uit. Nee, beleid voeren is in feite communiceren.'

Hubert Bruls⁵⁴, burgemeester van Nijmegen en vicevoorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, vindt dat politieke ambtsdragers weer moeten werken aan moreel leiderschap. Bruls spreekt dan ook van de burgemeester als een makelaar in geluk, hoop en liefde. Het gezag en de autoriteit van weleer moeten weer herwonnen worden, maar dan wel in een vorm die past bij deze tijd. Dat kan door onder anderen zelf het goede voorbeeld te geven. Weliswaar maken bur-

gers tegenwoordig hun eigen afwegingen, maar ze hebben nog wel steeds behoefte aan duiding en perspectief.

De Duitse Bondskanselier Angela Merkel heeft dat goed begrepen toen ze begin oktober 2015 een ruim anderhalf uur durend televisie-interview gaf over haar visie op de opvang van vluchtelingen in Duitsland. Kijkers mochten vragen stellen. Merkel legde uit en was begripvol, maar week niet af van haar standpunt. Door zich als een moreel leider te gedragen, maakt ze het voor haar mensen in de uitvoering makkelijker om het beleid te verantwoorden naar de burgers.

5 ONBEHEERSTE AGRESSIE EN GEWELD

De agressie door onbeheerst gedrag kwam prominent in het nieuws door de moord op oud-politica Els Borst, de moord op een thuiszorgmedewerker en de ernstige mishandeling van een conductrice in Hoofddorp. De laatste maanden is de aandacht voor de relatie tussen veiligheid en zorg enorm toegenomen. Door de bezuinigingen in de zorg zou er meer druk staan op de veiligheid. Mensen met een psychiatrische aandoening worden vaker en sneller buiten een zorginstelling geplaatst of gehouden. Sommigen veroorzaken daarbij problemen in de wijk, maar kunnen ook agressief zijn tegen professionals. Maatregelen die een goede oplossing kunnen bieden voor een

⁵³ *De verbinding tussen bestuurlijk leiderschap en veiligheid*. Interview met en presentatie van Jacques Wallage: 'Beleid voeren is communiceren met de burger', pp. 10-15. Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (februari 2015).

⁵⁴ *De verbinding tussen bestuurlijk leiderschap en veiligheid*. Interview met en presentatie van Hubert Bruls: 'Laat zien dat je onkreukbaar bent', pp. 20-23, 'De burgemeester als makelaar in geluk, hoop en liefde', pp. 24-25. Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (februari 2015).

specifiek probleem, kunnen elders gevolgen hebben. Politieke ambtsdragers en ambtenaren dienen zich daarom beter bewust te zijn van de mogelijke gevolgen die beleid met zich meebrengt. Gerrit van de Kamp⁵⁵, voorzitter van de politievakbond ACP, pleit daarom voor de invoering van een veiligheidseffectrapportage, waarin je vooraf bekijkt wat de effecten van beleid zijn als het om veiligheid gaat. Dit vanuit de gedachte dat voorkomen beter is dan genezen. De commissie-Hoekstra heeft in juni 2015 een aantal aanbevelingen uitgebracht naar aanleiding van de moord op Els Borst, waarvan de minister van Veiligheid en Justitie al heeft toegezegd deze op te volgen. Het betreft onder meer de samenwerking tussen politie, het Openbaar Ministerie en de GGZ.

6 CONCLUSIE EN AANDACHTSPUNTEN

Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak houdt met ingang van 2016 op te bestaan. Er is dan vier jaar lang gewerkt aan het ontwikkelen van instrumenten, het geven van voorlichting en het verhogen van het bewustzijn bij organisaties met een publieke taak dat agressie en geweld niet toelaatbaar is. Maar daarmee is de taak nog niet klaar. Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak pleit voor meer aandacht voor de volgende kwesties:

- *Een betere voorbereiding*
Ontwikkel een veiligheidseffectrapportage gericht op het inschatten van de veiligheidsrisico's van bepaald beleid. Wees dus beter voorbereid.
- 1. *Kritisch zijn op de eigen organisatie*
Agressie en geweld tegen professionals gebeurt niet alleen door externen. De drie vormen van agressie kunnen ook tussen werkenden onderling plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van pesten of seksuele intimidatie. Wees daarom alert op de verhoudingen tussen leidinggevend en hun medewerkers en tussen collega's. Moeizame of zelfs agressieve onderlinge werkrelaties hebben effect op de relaties met externen.

⁵⁵ *De Prijs van Agressie en Geweld*. Interview met Gerrit van de Kamp: 'Bereken vooraf de veiligheidsgevolgen van beleid', pp. 30-33. Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (juli 2014).

2. *Meer samenwerking*

Door agressie en geweld alleen als werkgevers-verantwoordelijkheid te beschouwen, worden incidenten door de werkgever zelf 'opgelost'. Maar in de praktijk is er vaak een overlap in daders. Mensen die zich agressief gedragen tegenover een professional zijn sneller geneigd dat elders ook te doen. Dat geldt ook binnen private organisaties, zoals winkels en supermarkten. Door meer samen te werken bij de registratie van daders – vooral in gevallen waarin het incident nog te licht is voor een aangifte – kan een gerichtere en effectievere daderaanpak worden uitgevoerd. Creëer bijvoorbeeld een regionaal opgezet centraal registratiepunt, bijvoorbeeld in het Veiligheidshuis.

3. *Meer en beter communiceren met burgers*

Besteed meer aandacht aan communicatie. Moeten er impopulaire beslissingen meegedeeld worden, schakel dan experts in die kunnen adviseren over wat de beste manier is om de boodschap te brengen. Dat zal van boodschap tot boodschap en van doelgroep tot doelgroep verschillen. Neem de stakeholders, degenen die het nauwst betrokken zijn bij het resultaat van de boodschap, serieus en geef ze de ruimte om te reageren op de boodschap. Creëer een centraal punt of tijdstip waarop mensen vragen mogen stellen – en beantwoord die ook.

4. *Werken aan moreel leiderschap*

Draag als politiek ambtsdrager en als medewerker normen en waarden uit. Blijf eerlijk en authentiek. Want naast politiek ambtsdrager en ambtenaar bent u ook burger. Het kan soms helpen om te werken vanuit de gedachte: wat zou ik hiervan vinden als ik die ander was? En geef zelf het goede voorbeeld, want: wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet.

15. Kleinere overheid kan alleen als taken wegvallen

Interview met Johan Remkes, commissaris
van de Koning Noord-Holland

Interviewer: Berber Bijma

Het kabinet stelt de randvoorwaarden voor de financiering en omvang van de ambtelijke organisatie vast. De ruimte aan de onderhandelingsstafel op het departement is daarna beperkt, weet voormalig minister Johan Remkes uit ervaring. 'Maar de minister van Financiën is gevoelig voor goede argumenten als de vastgestelde kaders te krap blijken. Een substantiële verkleining van de ambtelijke organisatie kan alleen als er ook taken wegvallen.'

Jazeker, hij is wel eens bij Gerrit Zalm 'te biecht geweest' zegt Johan Remkes, van 2002 tot 2007 minister van Binnenlandse Zaken en sinds 2010 Commissaris van de Koning(in) in Noord-Holland. 'Ik heb een aantal keren gevraagd om meer financiële speelruimte dan eerder was afgesproken, bijvoorbeeld toen er onderhandelingen gaande waren over de politie-cao of de cao voor rijksambtenaren. Als minister ga je die onderhandelingen in met een bod dat door het kabinet gefiatteerd is. Dat beperkt de speelruimte enigszins, maar betekent niet dat je klem zit. Als de bonden met een reëel punt komen, ga je terug naar je collega van Financiën om te kijken wat mogelijk is. Een minister van Financiën moet weten dat er écht iets aan de hand is als een collega-minister langskomt met zo'n vraag. Bij Gerrit Zalm kon ik destijds met redelijke argumenten terecht. Daarbij geldt wel één belangrijke voorwaarde: die mogelijkheid moet je spaarzaam gebruiken. Als je de deur bij Financiën platloopt, verlies je totaal je

geloofwaardigheid.' Dat het kabinet de financiële en formatieve randvoorwaarden voor de ambtelijke organisatie stelt, daar is op zich niets mis mee, vindt Remkes.

Dat kan toch wel spanning opleveren als het in de cao-onderhandelingen gaat over bijvoorbeeld te hoge werkdruk?

'Als je de omvang van de ambtelijke diensten substantieel wilt verkleinen, zoals de rijksoverheid nu al een heel aantal jaren zegt – en met wisselend succes in de praktijk brengt –, dan moet dat wel gepaard gaan met ook een substantieel kleiner takenpakket. Dat is niet meer dan logisch. Nu de overheid zorgtaken naar gemeenten heeft overgeheveld en taken op het gebied van natuurbeleid naar provincies, is het niet onredelijk de ambtelijke organisatie van het Rijk wat te verkleinen.'

Ook rond benoemingen van hoge ambtenaren kunnen spanningen ontstaan, bijvoorbeeld als een minister per se een secretaris-generaal van de eigen politieke kleur wil. Heeft u zulke spanningen gezien?

'Ik heb wisselende praktijken meegemaakt. Voor mijzelf heeft altijd als een paal boven water gestaan dat de kwaliteiten van een persoon boven alles gaan. Als je een directeur-generaal of een secretaris-generaal benoemt, wil je die voordracht met overtuiging kunnen brengen aan je collega's in het kabinet – het gaat om voordrachten die het

kabinet moet bekrachtigen. Een ambtenaar is in zijn werk politiek kleurloos. De politieke kleur hoort geen enkele rol te spelen. Iets anders is dat er wel een klik moet zijn met de bewindspersoon. Dat is niet anders dan in het bedrijfsleven de klik tussen de directie en mensen met een hoge managementfunctie.'

Maar u heeft wisselende praktijken meegemaakt?

'Ik heb collega's gehad die de neiging niet konden bedwingen om bij een benoeming de politieke kleur van een SG een rol te laten spelen. Dat heb ik ze als minister van Binnenlandse Zaken wel eens moeilijk gemaakt. De voordracht aan het kabinet vindt namelijk mede namens de minister van Binnenlandse Zaken plaats. Die moet zich er dus in kunnen vinden. Ik ben wel eens niet akkoord gegaan met zo'n voordracht, omdat ik vond dat de politieke kleur in de sollicitatieprocedure een grotere rol had gespeeld dan de kwaliteit van de betreffende persoon. Dan moet er toch iemand anders worden gevonden.'

BESCHERMING VAN HOGE AMBTENAREN

In 2002 deed zich een bijzonder incident voor: LPF-minister Eduard Bomhoff verklaarde, nog voor hij officieel was beëdigd als minister van Volksgezondheid, dat hij directeur-generaal Peter van Lieshout zou ontslaan. Remkes, als minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor hoge ambtelijke benoemingen, stak daar een stokje voor. Hij weigerde toestemming te verlenen voor het ontslag. De precieze reden van de onenigheid tussen Bomhoff en zijn topambtenaar is nooit opgehelderd. Officieel ging het om het gedrag van Van Lieshout op een congres, maar in de wandelgangen werd ook gewezen op Van Lieshouts openlijke kritiek op de regeringsinspanningen om zorgwachtlijsten weg te werken.

Hoe kijkt u terug op dat incident?

'Ik denk dat een botsing tussen karakters de belangrijkste oorzaak was; de welbekende klik was er niet. De verhalen kwamen tot mij nog voor het kabinet officieel was beëdigd. Ik heb Bomhoff tot de orde geroepen. Je gaat niet als minister een hoge ambtenaar ontslaan voor je überhaupt met hem gewerkt hebt. Aan de andere kant is wel duidelijk dat er na zo'n incident iets moet gebeuren. Dat wordt geen goede werksituatie meer. Dus daar hebben we een oplossing voor gevonden.' Van Lieshout verhuisde naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Heeft u als minister van Binnenlandse Zaken vaker een hoge ambtenaar in bescherming moeten nemen?

‘Dit is in mijn herinnering de enige keer geweest. Gewoonlijk halen bewindspersonen gelukkig niet zulke rare fratsen uit.’

Naast politieke invloed op de omvang van het ambtelijke organisatie, is er ook sturing op de inrichting van die organisatie. Bijvoorbeeld als schoonmakers in dienst worden genomen. Hoe kijkt u daartegenaan?

‘Het in dienst nemen van schoonmakers was een puur politieke keuze. Net zoals het uitbesteden van bepaalde diensten dat is. Daar is niets mis mee, als je je als minister maar wel realiseert dat je bevraagd kunt worden op politieke keuzes. De secretaris-generaal heeft de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken op een departement. Net zoals de provinciesecretaris bij de provincie en de gemeentesecretaris bij de gemeente. Maar als het gaat om grote verandering in belangrijke delen van de organisatie, dan gaat dat niet buiten de bewindspersoon om. En evenmin buiten de ondernemingsraad, overigens. Een voorgenomen besluit wordt met de OR besproken en daarna pas valt er een definitief besluit. Dat geldt voor zowel Rijk, provincie als gemeente.’

Waarin verschilt het werken met een provinciale ambtelijke organisatie met het aansturen van een departement?

‘Met één ambtelijke organisatie werkt een provincie meer integraal, minder verkokerd dan de rijksoverheid met allemaal verschillende departementen. Ik ben er niet zozeer voorstander van om op rijksniveau alle departementen samen te voegen. Wat ik wel een goede ontwikkeling zou vinden, is dat rijksambtenaren in algemene dienst van de rijksoverheid komen, in plaats van bij een departement. Dat is méér dan een papieren verschil. Je krijgt er echt meer flexibiliteit door. Stel dat er op binnenlands gebied iets aan de hand is waar de kennis van de medewerkers van justitie voor nodig is. Als iedereen in algemene dienst is, gaat die uitwisseling over en weer veel makkelijker. Mensen horen nu in de eerste plaats bij een ministerie en dan pas bij het Rijk. Het lijkt mij goed die volgorde om te draaien.’

Wat verwacht u van de normalisering van de ambtelijke status?

‘Of het in de praktijk veel verschil zal maken weet ik niet, maar ik ben anno 2015 ten principale voor een tweezijdig contract. Oudere medewerkers zijn wat huiverig voor het verlies van de ambtelijke status. Dat is begrijpelijk: als je dertig jaar in ambtelijke dienst bent, ben je mentaal vergroeid met die status. Ik denk dat er in de praktijk weinig zal veranderen. De eisen die aan ambtenaren worden gesteld op het gebied van integriteit en geheimhouding veranderen niet.

Ik hoop wel dat de wetgever zich goed heeft gerealiseerd wat de kosten van de normalisering zijn. De implementatie is tamelijk ingewikkeld; er moeten heel wat computersystemen worden aangepast. En dat terwijl overheidsbeslissingen op het gebied van ICT extra gevoelig liggen. In mijn tijd als minister van Binnenlandse Zaken werd er ook al over gesproken. De hoge kosten waren voor mij destijds reden om ervan af te zien.’

Deel IV.

Collectieve arbeidsvoorwaarden, sectoroverleg en genormaliseerde arbeidsvoorwaarden

Dit deel begint met een beschouwing over de invloed van Europees beleid op de Nederlandse arbeidsvoorwaarden. De conclusie is dat we meer invloed ondervinden van Europees beleid dan we vaak denken aan de onderhandelingstafel.

En aan die onderhandelingstafel ging het, eufemistisch gezegd, niet allemaal soepel. De afgelopen jaren waren moeilijke cao-jaren in de publieke sector. Gegeven de beschikbare financiële ruimte is er geen of een sobere loonontwikkeling afgesproken. Na een lange periode van een nullijn, is in de zomer 2015 een loonakkoord afgesproken voor een groot deel van de publieke sector. Dit akkoord is door het kabinet gesloten met drie van de vier betrokken vakbonden. De FNV wijst het akkoord af en verzet zich hier actief tegen. Het is nog onduidelijk welke druk dat zal zetten op het overlegmodel. Ondertussen worden er wel sectorale cao's afgesloten op basis van het loonakkoord, waarmee er weer sprake is van loonontwikkeling bij ambtenaren. Hoofdstuk 17 geeft de stand van zaken weer van de cao's in de publieke sector en hoofdstuk 18 analyseert hoe kwalitatieve slagen in de arbeidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden. Kernpunt daarin is dat er economische groei nodig is om kwalitatieve veranderingen in de arbeidsvoorwaarden te kunnen afspreken. Feitelijk vindt dit plaats sinds medio 2015.

De normalisering van de arbeidsvoorwaarden is een langdurig proces dat al sinds de jaren '80 gaande is. Het initiatiefvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren heeft tot doel ambtenaren een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht te geven als vervanging van de eenzijdige aanstelling. Het wetsvoorstel kent een lange geschiedenis, die startte met de indiening bij de Tweede Kamer in november 2010. Bijna vijf jaar later (september 2015) is het wetsvoorstel in eerste termijn in de Eerste Kamer besproken. Partijen stelden zich kritisch op tijdens de behandeling en het is ten tijde van het opstellen van deze *Staat van de Ambtelijke Dienst* onduidelijk of het wetsvoorstel aangenomen gaat worden. Eind 2015/begin 2016 zal over het wetsvoorstel gestemd worden in de Eerste Kamer. In dit deel treft u enkele hoofdstukken aan waarin dezelfde vragen zijn opgeworpen als die in het laatste Eerste Kamerdebat aan de orde kwamen. Centraal staat de discussie of de eigenheid van de overheid een eigen rechtspositie nodig heeft.

16. Niet twee maar drie pijlers van onderhandelend bestuur: het belang van Europa voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen⁵⁵

⁵⁶. Deze bijdrage betreft een sterk ingekorte passage uit een hoofdstuk van de auteurs over Nieuw Nederlands Polderen, dat in 2016 verschijnt onder redactie van Maarten Keune bij Amsterdam University Press.

1 INLEIDING

De Nederlandse overlegeconomie heeft de laatste jaren een nieuwe gedaante gekregen, doordat er op tal van beleidsdomeinen nieuwe manieren van overleg zijn geïntroduceerd. De verklaring van deze verandering heeft zowel binnenlandse als buitenlandse oorzaken. In deze bijdrage gaan we in op de rol die de Europese beleidsvorming speelt in de nationale arena.

2 EVENWICHTSOEFENING TUSSEN PARLEMENTAIRE EN MAATSCHAPPELIJKE PIJLERS

Een van de grondleggers van de vergelijkende Europese politicologie, de Noorse sociale wetenschapper Stein Rokkan, heeft beargumenteerd dat de besturing van hoogontwikkelde democratieën het beste begrepen kon worden aan de hand van twee pijlers (*two tiers*): een parlementaire pijler (*parliamentary tier*) en een maatschappelijke pijler (*corporate tier*). Hierin zijn respectievelijk politieke partijen en georganiseerde belangen de drijvende actoren. Voor Rokkan (1970) bestond democratisch besturen bovenal uit de evenwichtsoefening tussen de parlementaire en maatschappelijke pijlers in de beleidsontwikkeling. Van doorslaggevend belang voor Rokkan, en later voor Philippe Schmitter en Gerhard Lehmbruch, de *founding fathers* in de studie naar neo-corporatistisch beleid, was hoe de maatschappelijk pijler

was georganiseerd en aan welke spelregels de politieke pijler was onderworpen.

In het Amerikaanse pluralisme betreft de maatschappelijke pijler een breed en gevarieerd veld van veel kleine pressiegroepen, die via hun lobbykantoren in Washington D.C. allemaal op ongecoördineerde wijze de nationale beleidsagenda trachten te beïnvloeden. In tegenstelling tot het Amerikaanse pluralisme, kennen de Europese democratieën, behalve Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, een hechter georganiseerde maatschappelijke pijler en overheden die werkgeversorganisaties en de vakbonden als geprivilegieerde gesprekspartners tegemoet treden. De kracht van georganiseerd overleg is volgens Schmitter en Lehmbruch dat overheid en sociale partners op basis van langdurig opgebouwd vertrouwen, afspraken over een bredere beleidsagenda voor de langere termijn mogelijk maken. De notie van een 'gedeelde politieke ruimte' (*shared public space*) van de Britse politieke socioloog Colin Crouch (1983) geeft een goed beeld van de wederkerigheid en de nabijheid van belangenvertegenwoordiging en regeringsbeleid. Door de politieke ruimte te delen en belangengroepen te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, staat de overheid in wezen een deel van haar regulerende bevoegdheden – namelijk het gebruik van wettelijke dwangmiddelen en het vermogen om bindende overeenkomsten te sluiten en de naleving ervan af te dwingen – af aan organisaties waarover de rege-

ring geen directe bestuurlijke zeggenschap heeft. Zo kunnen belangenorganisaties die nauw betrokken zijn bij besluitvormingsprocessen, uitgroeien tot *public regarding*, krachten die het publiek belang versterken.

In een van de meest originele empirische studies over deze thematiek, *Small States in World Markets* uit 1985, laat de Cornell-politicoloog Peter Katzenstein zien hoe de kleine neo-corporatistisch georganiseerde economieën in West-Europa na de Tweede Wereldoorlog proactieve beleidsstrategieën hebben weten te ontwikkelen. Dit zijn strategieën van enerzijds externe, *flexibele aanpassing* aan veranderingen in de wereldeconomie, gebaseerd op een diep verankerde consensus over handelsliberalisering, en van anderzijds binnenlandse *sociale compensatie* op basis van een breed scala aan sociale programma's gericht op een acceptabele verdeling van de sociale kosten die inherent zijn aan een door de liberalisering afgedwongen economische aanpassing (Katzenstein, 1985). In veel van de kleine en open economieën, zoals in Scandinavië, de Benelux en Oostenrijk, is de balans tussen economische wendbaarheid en sociale weerbaarheid permanent gespreksonderwerp in stevig verankerde advies- en onderhandelingsfora van centraal overleg tussen de sociale partners in bi- en tripartite samenspraak met de overheid. Polderinstituten, zoals de Sociaal-Economische Raad (SER) als vooraanstaand

adviesorganen van de overheid en de Stichting van de Arbeid (StvdA) als nationaal platform voor cao-onderhandelingen, zijn in dit opzicht zeker niet uniek in Europa.

3 DE EU ALS DERDE PIJLER

Maar hoe groot zijn de nationale marges voor probleemoplossend onderhandelen nog in de nasleep van de internationale kredietcrisis? Wat valt er nog uit te ruilen naar programmatisch beleid en politieke steun? De verheving van de internationale concurrentie door de principes van marktwerking, de Europeanisering van economisch beleid, de toegenomen diversiteit aan arbeidspatronen, de verdere afname van organisatiegraad van de vakbeweging en de toegenomen politieke volatiliteit met de opkomst van het populisme, hebben de beleidsautonomie en politieke slagkracht van de nationale polderinstituten en actoren aangetast.

Begin jaren'80, bij het Akkoord van Wassenaar, bestonden de hervormingsagenda's van Lubbers en Kok uit minutieus uitgewerkte regeerakkoorden, die konden worden ondersteund door ruime meerderheden in de parlementaire pijler (Visser en Hemerijck, 1997). Stevige verticale discipline van koepelorganisaties opgelegd aan de lid-organisaties in de maatschappelijke pijler vergemakkelijkte hiernaast het ruilverkeer tussen sociale partners en regering. Sluipenderwijs is

het democratisch mandaat van de regering in het parlement smaller geworden, hetgeen de stabiliteit van opeenvolgende coalities sinds de paarse kabinetten danig bemoeilijkt. Voor werkgevers die internationaal opereren, is de nationale schaal voor belangenuitruil in de maatschappelijke pijler te klein geworden en vanwege een dalend aantal lidmaatschappen is de vakbeweging in een diepe representativiteitscrisis terechtgekomen. Het dramatische verloop van het pensioenakkoord in 2009-2011 en de daarop volgende open leiderschaps crisis bij de FNV is hier de uiting van.

Maar de meest ingrijpende inperking van de beleidsruimte voor onderhandelend bestuur en sociaal overleg is zonder meer de verregaande Europeanisering van macro-economisch beleid, met name sinds de eurocrisis. Achteraf moeten we constateren dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) geheel nieuwe, en moeilijk te beïnvloeden, bestuurlijke verhoudingen in het leven heeft geroepen. In navolging van Stein Rokkan kunnen we met recht spreken van de toevoeging van een derde pijler van bestuur en beleid, de EU-pijler (*European tier*), naast de bestaande *two tiers* van onderhandelend bestuur en sociaal overleg.

Het zogeheten 'Europees Semester' (2010), samen met de afspraken over verscherpt begrotingstoezicht door de Europese Commissie in het kader van de Euro Plus Pact (2011), het Six-Pack (2011),

het Two-Pack (2011) en het Fiscale Compact (2012), hebben een elementaire bevoegdheid van soevereine staten – het budgetrecht – ondergeschikt gemaakt aan de bestuurlijke autoriteit van de Europese Commissie. Hierbij kan alleen de Europese Raad van regeringsleiders bij gekwalificeerde meerderheid interveniëren. Dit is een institutionele waterscheiding. Zo is afgesproken om de conceptbegrotingen van de eurolanden in het voorjaar *ex ante* te laten beoordelen door de Europese Commissie, inclusief een mandaat om beleidswijzigingen voor te stellen. De Europese ‘derde pijler’ van bestuur en beleid laat bovendien weinig ruimte voor landspecifieke macro-economische flexibiliteit en houdt geen rekening met het gegeven dat de Europese economieën naar sectorstructuur, handelsbalans en institutionele ordening sterk van elkaar verschillen. Deze voorjaarscyclus werpt een schaduw vooruit op de landelijke begroting die wordt aangeboden op Prinsjesdag, terwijl in de overlegeconomie het voorjaarsoverleg daarmee aan belang wint ten opzichte van het najaarsoverleg.

De nieuwe budgetregels van de EU zijn sterk restrictief van aard, gericht op het afremmen van de overheidsbestedingen, waarbij economisch tegenvallers onmiddellijk gevolgd moeten worden door procyclische bezuinigingen. Om een beeld te krijgen van de programmatische ingrepen die de Europese instellingen als derde pijler van beleid en bestuur in gedachten hebben voor de overtreders

van de budgetregels, spreken de brieven van Mario Draghi en zijn voorganger Jean-Claude Trichet aan het adres van de Griekse, Ierse, Italiaanse en Spaanse regeringen in nood, boekdelen. De brieven laten een expliciete voorkeur zien voor een ‘*one size fits all*’-beleidsmix van bezuinigingen, loonmatiging, decentralisering van collectieve onderhandelingen, arbeidsmarktderegulering, een kleinere verzorgingsstaat en een hogere pensioenleeftijd. Onder normale omstandigheid zijn dit allemaal onderwerpen van nationaal sociaal overleg en beleid.

Vanaf 2012 tekent zich een spagaat af in het macro-economisch beleid van de Eurozone. Enerzijds smooit procyclische begrotingsdiscipline, vastgelegd in het Europees Semester, economische groei; anderzijds probeert de onafhankelijke ECB – *contre coeur* – het deflatiespook af te wenden met lage rentes, *lender of last resort*-interventies, regelrechte monetaire transacties, *quantitative easing* en andere onorthodoxe maatregelen. Het beperkte mandaat – bewaken van prijsstabiliteit – dat de ECB in het kader van de EMU in 1999 heeft meegekregen, is ondertussen stevig opgerekt, tot groot ongenoegen van Duitse (en ook Nederlandse) centrale bankiers. De euro is weliswaar overeind gehouden, maar de tegenstrijdige beleidsmix van restrictieve bezuinigingsoriëntatie in de Eurogroep en de radicale geldverruiming door de ECB, kan gemakkelijk tot speculatieve bubbels leiden en daarmee een nieuwe kredietcrisis inluiden.

4 CONCLUSIE

Het is evident dat sinds de Eurocrisis de beleidsmarges voor nationale actoren – regeringen, politieke partijen en maatschappelijke spelers – zeer smal zijn geworden. Toch zijn de actoren die opereren in ‘parlementaire’ en ‘maatschappelijke’ arena’s niet machteloos en misschien zelfs wel belangrijker geworden in de schaduw van de derde EU-pijler van bestuur en beleid. In de eerste plaats moet worden onderstreept dat beleidssovereiniteit naar Europese instellingen, zoals de ECB, is overgedragen op basis van *democratisch* gedragen, nationale parlementaire besluitvorming aan de ‘input-kant’ van het beleidsproces. De meest recente crisismaatregelen leunen bovendien sterk op intergouvernementele besluitvorming door de Europese Raad van democratisch gekozen regeringsleiders. Ten tweede kan de Europese economische integratie niet zomaar een positieve rol worden ontzegd aan de ‘output-kant’ van beleid. De lange-termijn-successen van het Nederlandse poldermodel – banen, groei, sociale cohesie en politieke stabiliteit – staan niet los van de intensivering van Europese economische integratie sinds het midden van de jaren ’80. De interne markt van de EU heeft de handel en de binnenlandse economie waarschijnlijk versterkt. Van even groot belang om te benadrukken is dat vanaf de jaren ’90 zo goed als alle internationale recessies in Nederland zijn bezworen met meer en minder brede sociale akkoorden in de SER en de Stichting van

Arbeid (Visser en Van der Meer, 2010). Hierdoor zijn belangrijke aanpassingen in arbeidsregulering, sociale zekerheid en pensioenen en innovaties op het terrein van flexibiliteit en zekerheid, duurzaam bekrachtigd. Aldus moeten sociale investeringen worden gevonden in de schaduw van de verdere intensivering van Europese economische integratie.

LITERATUUR

Crouch, C. (1993). *Industrial relations and European state traditions*. Oxford: Clarendon.

Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A. en M. van der Meer (2016). *Nieuw Nederlands Polderen: Van brede sociale akkoorden naar 'ad hoc' hervormingscoalities* in M. Keune (in voorbereiding), *Het Poldermodel anno 2016: nog steeds A Dutch Miracle?* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Katzenstein, P. (1985). *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.

Visser, J. en A. Hemerijck (1997). 'A Dutch miracle': *job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Visser, J. en M. van der Meer (2010). *The Netherlands: social pacts in a concertation economy*. In: S. Agdavic, M. Rhodes en J. Visser (eds.), *Social Pacts in Europe: emergence, evolution, and institutionalization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 203-231.

17. Het cao-overleg in de sectoren

De stand van zaken

1 INLEIDING

De jaren 2014 en 2015 hebben een wisselend beeld gegeven voor wat betreft de ontwikkelingen in de cao's in verschillende overheidssectoren. Met name de kabinetssectoren ondervonden nog hinder van de naweeën van de recessie, het regeerakkoord en de nullijn. Dit leidde ertoe dat het in die sectoren moeizaam was om tot overeenstemming te komen. In juli 2015 is daarin een doorbraak gekomen door de opstelling van een overeenkomst over de loonruimte in de publieke sector. Daaraan wordt in paragraaf 2 aandacht besteed. In de overige sectoren was het wel mogelijk om tot vernieuwing of verlenging van cao-afspraken te komen. In paragraaf 3 geven we een overzicht van de stand van zaken. Een andere ontwikkeling die ook haar weerslag in cao-afspraken heeft en zal krijgen, is de Wet werk en zekerheid (WWZ). In paragraaf 4 gaan we na in welke mate de inhoud van de WWZ al een weerslag heeft gekregen in de cao-afspraken in de overheidssectoren.

2 LOONRUIMTE OVEREENKOMST PUBLIEKE SECTOR 2015-2016

Op 10 juli 2015 is een onderhandelaarsakkoord tot stand gekomen om de impasse te doorbreken aan de onderhandelingstafel als gevolg van de beperkte budgettaire ruimte voor arbeidsvoorwaarden. Een impasse die in verschillende sectoren, met name politie en Rijk, tot collectieve acties heeft geleid. Het akkoord is als uniek te kwalificeren,

omdat het gaat om een bovensectoraal akkoord, dat een uitzondering vormt op het geldende sectorenmodel. Partijen benadrukken dan ook uitdrukkelijk dat hier geen precedent vanuit mag gaan. Om afspraken te maken voor de loonruimte voor 2015 en 2016, is een koppeling gelegd tussen de pensioenafspraken en het primair loon. In de afspraken wordt vastgelegd dat het gaat om bindende afspraken voor de betreffende sectorale cao-tafels, tenzij sociale partners aan de sectorale tafels gezamenlijk besluiten tot een andere besteding. De uitwerking dient voor 1 januari 2016 gemaakt te zijn. Inmiddels is op basis van dit akkoord in verschillende sectoren een principeakkoord bereikt over nieuwe cao-afspraken (zie 16.3)

De overeenkomst is ook uniek omdat aan de zijde van de ambtenarencentrales maar drie van de vier het akkoord hebben ondertekend. De FNV heeft dit niet gedaan, omdat zij van mening is dat de gevolgen van dit onderhandelaarsakkoord voor de pensioenopbouw onvoldoende duidelijk zijn en dat er sprake zou zijn van een sigaar uit eigen doos, met name door de financiering door middel van vrijkomende pensioengelden. Omdat de FNV van mening was dat er geen sprake is geweest van open en reëel overleg conform de voorschriften die daarvoor gelden binnen de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), heeft zij een kortgedingprocedure aangespannen tegen het akkoord en de verdere uitwerking daarvan. De

rechter heeft de vordering van de FNV afgewezen. (Vzgnr. Rb Den Haag 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:11274). Hiertegen is hoger beroep aangetekend. De uitkomst daarvan was bij afronding van deze tekst nog niet bekend.

Zowel voor de kabinetssectoren als de onderwijssectoren wordt bepaald dat er ruimte is voor structurele loonsverhoging van 5,05 procent in 2015 en 2016, voor 2,2 procent afkomstig uit vrijval van de ABP-premie, waarvan 0.8 procent per 1 januari 2015. De vakcentrales hebben hierover nog een kortgedingprocedure gevoerd om uitbetaling daarvan separaat gerealiseerd te krijgen, los van de onderhandelingen over het cao-akkoord. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft zich gebogen over de vraag of de Staat hiertoe te houden is. Dit leidde tot een interpretatie van het pensioenakkoord, dat op 13 november 2014 is ondertekend door de partijen in de pensioenkamer van de ROP. De voorzieningenrechter concludeerde dat de vrijval van het werkgeversdeel van de pensioenpremie beschikbaar is met ingang van 1 januari 2015, dat dit geld tot besteding moet komen en dat daar binnen de sectoren afspraken over gemaakt moeten worden. De stelling van de minister dat eerst een sectorale cao dient te worden afgesloten voordat tot besteding van de pensioenvrijval kan worden gekomen, vindt geen steun in het pensioenakkoord. Maar dit laat onverlet dat de minister aan de sectorale cao-

tafel wel het voorstel kan doen om deze koppeling aan te brengen. Dit leidde tot afwijzing van de voor-
dering van de vakcentrales (Rb Den Haag 10 april
2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:4045).

De overige 2,85 procent bestaat uit een gefaseerde
structurele loonsverhoging. Daarbovenop komt
een eenmalige uitkering van 500 euro bruto in
september 2015 en mogelijk nog een voordeel van
circa 0,5 procent aan werknemerszijde voor verbe-
tering van nettoloon door de pensioenaanpassing.

Voor de overige sectoren wordt aangegeven dat
het primaire loon per 1 januari 2016 met 1,4 pro-
cent zal stijgen vanwege de verlaging van de ABP-
werkgeverspremie. Voor wat betreft de (overige)
arbeidsvoorwaarden wordt aangegeven dat de
overige sectoren een eigen zelfstandige verant-
woordelijkheid hebben.

De financiering van deze loonsverhoging is
mede mogelijk, omdat bovensectoraal beslo-
ten is per 1 januari 2016 de ABP-regeling voor
ouderdomspensioen niet meer te indexeren op
basis van de prijsinflatie, maar in plaats daarvan
op de looninflatie. Voorts nemen partijen in het
pensioenreglement op dat tot 1 januari 2021 er
geen premieopslagen geheven worden, omdat
in de huidige financiële situatie de kosten van
een structurele premieopslag niet in verhouding
staan tot het beslag dat het legt op de beschik-

bare middelen. Hierbij kan de opstelling van de
toezichthouder De Nederlandse Bank (DNB) nog
een rol spelen; direct na de totstandkoming van
deze overeenkomst meldde DNB dat met ingang
van 15 juli 2015 de rekenrente, waarmee pensioen-
fondsen de waarde van hun toekomstige verplich-
tingen berekenen, op een andere manier wordt
bepaald. Deze nieuwe, realistischer beprijzing
van de pensioenverplichting en -premies, zoals de
DNB het noemt, kan gaan leiden tot beslissingen
van pensioenfondsbesturen om over te gaan tot
premieverhoging. Of het ABP-bestuur daartoe
over zal gaan, moet de toekomst uitwijzen. In het
loonruimteakkoord is aangegeven dat, mocht de
situatie zich voordoen dat het ABP genoodzaakt
wordt om tot korten over te gaan, partijen dan
opnieuw in overleg getreden om de mogelijkheid
van incidentele premieopslag te bezien.

3 STAND VAN ZAKEN

Onderstaand overzicht geeft de stand van zaken
weer van het cao-overleg in de verschillende sec-
toren alsook voor wat betreft bijzondere afspraken
over het sociaal plan en van werk-naar-werkbe-
leid. Dit overzicht geeft de situatie per juli 2015
weer. Het kan zijn dat er nadien nog wijzigingen
zijn aangebracht, zeker gezien het feit dat op 10
juli 2015 het eerder besproken onderhandelaarsak-
koord over de loonruimte in de publieke sector is
bereikt.

Tabel 1: Stand van zaken van het cao-overleg

Sector	Looptijd cao	Belangrijkste wijzigingen/ onderhandelingspunten (stand 1 oktober 2015)	Voordelen (+) en aandachtspunten (!)
Rijk	1 september 2015 t/m 31 december 2016	Per 1 september 2015 worden de salarissen met 1,25% verhoogd en wordt € 500 (bruto) eenmalig uitgekeerd (naar rato arbeidsduur), per 1 januari 2016 worden de salarissen met 3% verhoogd. Over belangrijke onderwerpen uit de vorige cao en het sociaal akkoord (zoals het loongebouw, 'flex' en derde jaar WW) zijn procesafspraken gemaakt. Partijen hebben afgesproken om te gaan werken aan een agenda voor strategisch personeelsbeleid voor de rijksdienst.	Het akkoord tussen de minister en de bonden over 'Sociaal Beleid Rijk' en van-werk-naar-werkbeleid (VWNW), dat afloopt af op 1 januari 2016, is verlengd tot 31 december 2016.. Belangrijkste afspraken: - ambtenaren worden intensief van werk naar werk begeleid; - het <i>last in first out</i> principe wordt voor de duur van afspraken vervangen door afspiegelingsbeginsel; - tot 1 januari 2017 wordt geen reorganisatieontslag verleend, tenzij de medewerker niet meewerkt aan het vinden van ander werk. Partijen hebben afgesproken dat zij uiterlijk 1 oktober 2016 afspraken zullen maken over een meer structurele verlenging van het VWNW-beleid.
Provincies	1 juni 2012 t/m 31 december 2015	In oktober 2014 is een akkoord bereikt over een cao tot en met 31 december 2015. Dit omvat: - structurele loonsverhogingen van 2% per 1 januari 2015 en 1% per 1 juli 2015 - een eenmalige uitkering van € 450 bruto in de maand december 2014, inclusief vrijval werkgeversdeel pensioenpremie per 1 januari 2015; - invoering van een Individueel Keuzebudget dat werknemers meer keuzes biedt om hun arbeidsvoorwaardenpakket optimaal te laten aansluiten bij hun levensfase en/of persoonlijke omstandigheden; - een handreiking 'tijd- en plaats-onafhankelijk werken' die werknemers meer verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over hun arbeidsduur, werktijden en werkplek geeft; - reparatie van de bestaande 'AOW-hiaten' in de rechtspositieregelingen. Ten slotte zijn er diverse studies afgesproken: een quickscan naar duurzame inzetbaarheid, een tweede evaluatie van het beloningssysteem en een studie naar een nieuwe boven- en nawettelijke werkloosheidsregeling, die aansluit bij de veranderingen in de WW en bij het nieuwe ontslagrecht, dat straks ook voor ambtenaren gaat gelden.	Op 22 april 2015 is overeenstemming bereikt over de tekst van de sectorale Regeling Begeleiding Van Werk Naar Werk (Regeling VWNW) bij Reorganisaties. De regeling is van toepassing op ambtenaren in vaste dienst en daarmee in de regeling gelijkgesteld, die herplaatsbaar worden verklaard als gevolg van een reorganisatie. Het VWNW-beleid moet aansluiten bij de afspraken over het bredere beleid van mobiliteit, loopbaanbeleid, herplaatsing, reorganisatie en duurzame inzetbaarheid en is daar het sluitstuk van. Ook is het VWNW-beleid een wezenlijk onderdeel van het geheel aan spelregels en flankerend beleid bij reorganisaties, zoals in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) vastgelegd. De regeling werkt terug tot 1 januari 2015 en is voorshands een tijdelijke regeling tot 1 januari 2017. Medio 2016 wordt de regeling geëvalueerd.

Gemeenten	1 januari 2013 t/m 31 december 2015	De cao voorziet in een loonstijging van 1% per 1 oktober 2014, een eenmalige uitkering van € 350 per 1 oktober 2014 en € 50 per 1 april 2015. Voorts bevat de cao-afspraken op het gebied van werkgelegenheid en werkervaring, vergroting van de werkzekerheid, transparante gemeentelijke arbeidsmarkt en loopbaankansen, de 'cao van de toekomst' (waaronder invoering van een IKB per 1 januari 2016 en vereenvoudiging van het beloningshoofdstuk), studieafspraken (ervaring met van-werk-naar-werk-trajecten; bewust belonen) en overige afspraken.	Al in 2008 spraken sociale partners zich uit voor een aanpak waarbij het belang van werk boven dat van een uitkering wordt geplaatst. Dit uitgangspunt is niet gewijzigd. Per 1 april 2013 is hoofdstuk 10D van het CAR/UWO over het van-werk-naar-werk-traject aangepast en in stappen verdeeld. In het cao-akkoord is afgesproken te investeren in flexibiliteit, mobiliteit en loopbaanbeleid, zodat medewerkers goed zijn toegerust op een van-werk-naar-werk-traject. Het individuele loopbaanbudget en de aanstelling in algemene dienst zijn daar uitwerkingen van.
Waterschappen	1 januari 2014 t/m 31 december 2016	Begin juli 2015 is het cao-akkoord getekend. Werkzekerheid, opleiding, vitaliteit en (loopbaan)ontwikkeling staan centraal in deze cao. Hierover zijn afspraken gemaakt, zoals over het actief en fit kunnen blijven doorwerken en over het investeren in loopbanen, waarbij medewerkers zelf de regie voeren over hun carrière. Per 1 januari 2015 worden de salarissen verhoogd met 0,73%. In de zomer van 2015 ontvangen medewerkers eenmalig een bedrag van € 750 bruto. Per 1 januari 2016 vindt een salarisverhoging plaats van 1,5%.	In het onderhandelaarsakkoord is afgesproken dat er gedurende 6 jaar na ondertekening van dit akkoord geen gedwongen ontslagen plaatsvinden ten gevolge van reorganisatie. Indien (toch) nodig wordt er meer geïnvesteerd bij het begeleiden van werknemers van werk naar werk.
Rechterlijke macht	1 januari 2015 t/m 31 december 2016 Onderhandelaarsakkoord minister en NVVR van 14 september 2015	Over het loon zijn de volgende afspraken gemaakt: - van-werk-naar-werk-trajecten; - een loonstijging van 5,05% en eenmalig € 500 bruto in 2015 (0,8% loonsverhoging vanaf 1 januari 2015, 1,25% vanaf 1 september 2015, 3% per 1 januari 2016). Behalve over loon zijn afspraken gemaakt over: - een verhoging van de piketvergoeding voor rechters en officieren; - de premievrijval voor inkomens boven de 100.000 euro; - de NVvR en de minister van Veiligheid en Justitie gaan voor de volgende cao werken aan een kwaliteitsagenda voor actualisering van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de sector rechterlijke macht die recht doet aan de sector. En er is een regeling afgesproken voor de harmonisatie van het ouderschapsverlof met de sector Rijk.	Op 21 december 2011 is een akkoord voor sociaal flankerend beleid gesloten tussen de minister en de bonden i.v.m. herziening van de gerechtelijke kaart. Onderwerpen zijn onder andere: - de begeleiding van ambtenaren van werk naar werk; - facilitaire voorzieningen voor werknemers die met reorganisaties te maken krijgen.

Politie	1 januari 2014 t/m 31 december 2014	Het overleg binnen de sector politie verliep stroef en ging gepaard met collectieve acties. Op 23 september 2015 is een verkenner aangesteld. In juli 2015 is het loonruimteakkoord publieke sector 2015-2016 afgesloten. Dit krijgt een verdere uitwerking op de sectortafel.	Aanpassing van het Landelijk Sociaal Statuut in april 2013. Bij de reorganisatie bij de Nationale Politie zijn afspraken gemaakt die medewerkers beschermen wanneer er wijzigingen optreden in de organisatie: - salarisgarantie voor herplaatsingskandidaten; - een 18-maandenregeling; - een remplaçantenregeling; - politiejaar in plaats van overheidsdienstjaar zijn bij reorganisaties leidend; - schaalgarantie bij reorganisatie.
Defensie	1 januari 2015 t/m 31 december 2015 met loonafspraken voor 2016	Op 16 april 2015 is het eerste deelakkoord ondertekend door defensie en drie van de vier betrokken vakbonden. Dit deelakkoord bevat een drietal aspecten: 1. de 0,8%-premievrijval uit het pensioenakkoord; 2. de reparatie van het AOW-gat; 3. de loopbaanontwikkeling voor burgerpersoneel. In september 2015 is een tweede deelakkoord afgesloten met de meerderheid van de vakbonden met als inhoud: - 1,25 procent loonsverhoging per 1 september 2015; - 3 procent loonsverhoging per 1 januari 2016; - 0,8 procent is eerder dit jaar verwerkt in het salaris; - € 500 bruto (naar rato arbeidsduur) eenmalig in oktober 2015. Het overleg over een volledig arbeidsvoorwaardenakkoord gaat verder. Het eerste deelakkoord van maart 2015 moet hiervoor nog verder worden uitgewerkt.	Het Sociaal Beleidskader (SBK) 2012 is opgenomen als onderdeel van de cao, en bevat stimuleringsmaatregelen, interne en externe herplaatsing, begeleiding en bemiddeling, ontslag. Zomer 2013: het Sociaal Statuut Uitbesteding. Dit is een akkoord over een sociaal plan voor medewerkers die door outsourcing hun baan kwijtraken. Belangrijke onderwerpen zijn: een werk- en salarisgarantie bij outsourcing en faillissement van de nieuwe werkgever.
Primair onderwijs	1 juli 2014 t/m 30 juni 2015 De cao is wegens geen nieuw akkoord voortgezet, vermoedelijk tot 1 juli 2016.	Met deze cao is een aantal grote wijzigingen ingevoerd. Zo is de bapo-regeling vervangen door een regeling duurzame inzetbaarheid voor alle werknemers, is sinds vijf jaar een loonsverhoging afgesproken (1,2% per 1 september 2014) en moet uiterlijk 1 augustus 2015 de 40-urige werkweek zijn ingevoerd.	Het Sociaal Statuut is onderdeel van de cao primair onderwijs. Het Statuut Sociaal Beleid is een richtsnoer waarlangs het sociaal beleid in de instellingen zich met name in het overleg tussen de werkgever en het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad dient te ontwikkelen. Het voeren van een actief werkgelegenheidsbeleid heeft een belangrijke functie binnen het formatie- en personeelsbeleid. Indien de werkgelegenheidsgarantie niet meer is te handhaven en dit mogelijk leidt tot gedwongen ontslag, komt de werkgever in overleg met de vakbonden in het DGO een sociaal plan overeen conform het in artikel 10.3 beschreven 'Kader van een sociaal plan'.

		Twee onderdelen van deze cao worden op een later tijdstip toegevoegd. Het betreft een voorbeeldfunctie onderwijsassistent met medische taken. De andere toevoeging is in het hoofdstuk 'Professionalisering', waarbij de OnderwijSCOöperatie advies is gevraagd over de termen 'basisbekwaam' en 'startbekwaam'. Voorts bevat de cao bepalingen m.b.t. werkdruk en ontwikkeling. Voor de periode vanaf 1 januari 2015 zijn werkafspraken gemaakt (o.a. over de vrijval van de pensioenpremie in 2015). De cao bestuurders PO is per 1 september 2014 afgesloten voor de duur van 1 jaar. De wijzigingen in deze cao betreffen onder andere: - de verhoging van de beloning met 1,2% vanaf 1 september 2014; - bepalingen over de arbeidsduur en zaken in het kader van de sociale zekerheid (pensioen, ziekte/arbeidsongeschiktheid en werkloosheid) - Afspraken over de professionalisering en beoordeling.	
Voortgezet onderwijs	1 augustus 2014 t/m 31 juli 2015, raam-cao Het cao-overleg over een nieuwe cao is op 30 juni 2015 vastgelopen; er zijn achterbanraadplegingen.	Een loonsverhoging per 1 augustus 2014 van 1,2%. Verhoging per 1 januari 2015, afhankelijk van loonruimte overheids- en onderwijspersoneel. Bepalingen over: werkgelegenheid jonge docenten, tegengaan kleine aanstellingen, werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, werkdrukonderzoek, vrijvalgelden door nieuwe onderwijstijd, zeggenschap en professioneel statuut, levensfasebewust personeelsbeleid (i.p.v. o.a. bapo), professionalisering, loopbaanonderzoek onderwijsondersteunend personeel, entreerecht en vakantieregeling. De onderhandelingen over een nieuwe cao zijn in april 2015 vastgelopen. Het gaat hierbij nu met name om de geboden loonontwikkeling. Het loonruimteakkoord van juli 2015 zal leiden tot hervatting van de onderhandelingen.	Decentraal wordt een sociaal plan bij reorganisaties afgesloten.

		De cao bestuurders VO is per 1 januari 2014 afgesloten voor de periode van 1 jaar. Partijen hebben afgesproken de nullijn te hanteren en de beloning niet te indexeren. De variabele beloningscomponent is geschrapt, omdat deze in de Wet normering topinkomens niet is toegestaan. Verder zijn nadere richtlijnen opgesteld over afspraken over de inschaling van bestuurders.	
Wetenschappelijk onderzoek	1 januari 2015 t/m 30 juni 2016	Op 1 januari 2015 zijn de salarissen met 2,0% verhoogd. Op 1 januari 2016 worden de salarissen structureel met 1,0% verhoogd. Daarnaast ontvangen universitaire medewerkers die op 1 juni 2016 een dienstverband bij een Nederlandse Universiteit hebben, met uitzondering van studentassistenten, in juni 2016 een eenmalige uitkering van bruto € 350. Cao-partijen spreken af in 2015 verdere stappen te zetten in de modernisering van de cao. Met modernisering van de cao wordt bedoeld dat deze passend wordt gemaakt voor moderne arbeidsverhoudingen. Met de mogelijkheid van individueel maatwerk wordt recht gedaan aan de verschillen in persoon, levensfase, individuele omstandigheden en bepaalde wensen voor arbeidsvoorwaarden. Voorts zijn afspraken gemaakt over het beperken van flexibele constructies. In het sociaal akkoord van 2013 zijn afspraken gemaakt over de inzet van arbeidsgehandicapten bij werkgevers in Nederland. Partijen komen overeen dat universiteiten volop uitvoering geven aan de in het kader van de Participatiewet binnen het Verbond Sectorwerkgevers Overheid overeengekomen afspraken over het aantal te creëren arbeidsplaatsen per jaar. Conform de Participatiewet komen deze afspraken bovenop de huidige inspanningen.	Decentraal wordt een sociaal plan bij reorganisaties afgesloten. Voorts bevat de cao een preambule, die de universiteiten onder andere uitwerken in het eigen personeelsbeleid: de intensivering en verdere professionalisering van-werk-naar-werk-begeleiding
Onderzoeksinstellingen	1 januari 2015 t/m 31 december 2015	Belangrijkste afspraken: per 1-1-2015 salarisverhoging met 3,1%, inclusief 0.8% vrijvalwerkgeversdeel van de pensioenpremie. Een eenmalige bruto-uitkering van € 300. De cao is gemoderniseerd: vergroting van de keuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden, nieuwe arbeidsplaatsen in het kader van de Participatiewet.	Bij reorganisaties worden de reorganisatiecode en het sociaal beleidskader toegepast.

Universitaire Medische Centra	1 april 2015 t/m 31 december 2017	Het akkoord bevat bepalingen over het behoud van banen, de verbetering en modernisering van arbeidsvoorwaarden, loonontwikkeling, werkzekerheid, duurzame inzetbaarheid en afspraken voor specifieke (beroeps)groepen.	Decentraal worden afspraken gemaakt bij een reorganisatie. Reorganisatieontslag komt pas aan de orde als na zorgvuldig onderzoek, ondanks inspanningen van beide partijen, blijkt dat een medewerker niet van werk naar werk kan worden begeleid.

4 DE DOORWERKING VAN DE WET WERK EN ZEKERHEID

Op 17 juli 2014 is de Wet werk en zekerheid (WWZ) in het *Staatsblad* gepubliceerd (Stb.2014,274). De inhoud van deze wet is bepaald door het sociaal akkoord van 11 april 2013. In grote lijnen kent de wet drie verschillende onderwerpen:

- de versterking van de rechtspositie van de flexibele arbeidskrachten, voor een deel ingegaan op 1 januari 2015 en voor wat betreft de wijziging in de ketenbepaling voor contracten van bepaalde tijd per 1 juli 2015;
- de wijzigingen in het ontslagrecht alsmede de introductie van de wettelijke transitievergoeding is met ingang van 1 juli 2015 ingegaan;
- de wijzigingen in de duur van de WW alsmede enkele andere wijzigingen die ingaan op 1 januari 2016, met uitzondering van een andere invulling van het begrip 'passende arbeid', dat reeds op 1 juli 2015 is ingegaan.

Voor het overgrote deel heeft de WWZ betrekking op de gevolgen voor (civielrechtelijke) arbeidsovereenkomsten. Dit betekent dat de wet geen directe gevolgen heeft voor de overheidssectoren waar niet krachtens arbeidsovereenkomst wordt gewerkt. Wanneer het wetsontwerp over de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren wordt aangenomen (zie daarover hoofdstuk 19), zal dit anders worden. We kunnen constateren dat in het cao-overleg op dit moment nog niet wordt geanticipeerd op de stelselovergang van ambtenarenrecht naar het civiele arbeidsrecht. Daarvoor zal de wet eerst in het *Staatsblad* moeten te staan. Het vertalen van de WWZ-wijzigingen naar cao-afspraken in de overheidssectoren kan er wel toe bijdragen dat de overgang minder groot zal zijn. Dit is anders voor wat betreft de wijzigingen in de WW, die zowel voor werknemers als voor ambtenaren gelden.

Hierna gaan we per deelonderwerp na in welke mate de WWZ reeds gevolgen heeft of zal gaan hebben bij het cao-overleg in de overheidssectoren.

5 FLEXIBELE ARBEIDSRELATIES

In het sociaal akkoord is aangegeven dat het nodig is de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers te herzien. In de arbeidsrelaties moet flexibiliteit en zekerheid zorgvuldig in balans zijn. Nodig is aanpassing van het gebruik van (schijn)constructies, evenals van de doorgeschoten flexibiliteit.

In de WWZ is dit onder andere vertaald in een aanpassing van de bepalingen over de keten bij contracten voor bepaalde tijd. De oude regel 3 x 3 x 3 (maximaal drie contracten voor bepaalde tijd of maximaal drie jaar, waarbij tussenpozen van maximaal drie maanden meetelden) is vervangen door de regel 3 x 2 x 6 (maximaal drie contracten voor bepaalde tijd, maximaal twee jaar en tussenpozen van maximaal zes maanden tellen mee). Tevens is er een verplichting gekomen om, wanneer een arbeidsovereenkomst 24 maanden heeft geduurd, een transitievergoeding te betalen bij beëindiging op initiatief van de werkgever, ook in het geval van een contract voor bepaalde tijd.

Voor die overheidssectoren waar met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd wordt gewerkt, heeft dit gevolgen. Met name in de onderwijssector is er veel te doen over deze wijzigingen. Bijvoorbeeld over hoe om te gaan met invalkrachten in het primair onderwijs, waar de minister van SZW zowel binnen als buiten de Kamer herhaaldelijk over is bevraagd.

Omdat partijen er niet in geslaagd zijn om voor 1 juli 2015 per einde van de looptijd van de opgezegde cao PO tot overeenstemming te komen over een nieuwe cao, wordt gezien de bepalingen van de cao ervan uitgegaan dat deze cao wordt voortgezet na 1 juli 2015. Gezien het overgangsrecht van de WWZ betekent dit dat de nieuwe ketenbepaling nog niet van toepassing is. In de nieuwe cao voor deze sector zal daaraan aandacht moeten worden besteed. Dit geldt ook voor de andere onderwijssectoren.

Binnen de sector gemeente is het meest voortvarend geanticipeerd op de gewijzigde ketenbepaling. Met ingang van 1 juli 2015 is een gewijzigd artikel 2:4 CAR tot stand gekomen, waarin de ketenbepaling op een zelfde wijze wordt ingevuld als in de WWZ.

In het kader van de Wet flexibiliteit en zekerheid uit 1998 is voor het eerst de bepaling over de ketenbepaling (3 x 3 x 3) opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (BW). Voor ambtenaren is toen niet tegelijkertijd, bijvoorbeeld in de Ambtenarenwet, een dergelijke regeling ook opgenomen. Binnen de kaders van het sectorenmodel is op iedere sectortafel aan de orde geweest of deze bepaling overgenomen moest worden, wat nagenoeg onverkort in alle sectoren het geval is geweest. Nu in het BW de ketenregeling wordt gewijzigd, brengt dit met zich mee dat op iedere sectortafel

bekeken moet worden of een dienovereenkomstige aanpassing van de ketenregeling wenselijk is. Mocht overgegaan worden tot het aannemen van het wetsontwerp over de normalisatie van de rechtspositie van de ambtenaren, dan zou dit betekenen dat het arbeidsovereenkomstrecht voor het grootste deel van de ambtenaren van toepassing zal zijn. Als dat het geval is, is het niet meer noodzakelijk om de standaardregeling in de cao op te nemen, maar zal het alleen binnen de wettelijke kaders in de cao nog geregeld moeten worden als men gebruik wenst te maken van de mogelijkheden tot afwijking van de wettelijke regeling.

Ook op andere vlakken is merkbaar geweest dat de overheid als werkgever zich wat gelegen liet liggen aan de inhoud van het sociaal akkoord op dit vlak. Zo heeft de rijksoverheid de 'Circulaire afbouwregeling inhuurvorm payrolling bij de sector Rijk' opgesteld. Daarin is opgenomen dat overheidswerkgevers gefaseerd moeten toewerken naar de beëindiging van payrollcontracten en het niet aangaan van nieuwe contracten voor 1 mei 2015 of, in geval van verlenging, 1 mei 2016 (Stcrt.2014,10082).

Ook heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de minister wordt gevraagd aan te geven op welke wijze de rijksoverheid handelt in de geest van de WWZ (Kamerstukken II, 33818, nr. 66). Bij brief van 29 mei 2015 informeert de

minister voor Wonen en Rijksdienst de Kamer hierover. Daarin geeft hij aan dat de rijksoverheid niet meewerkt aan het omzeilen van de ketenbepaling door draaideurconstructies te hanteren om het ontstaan van vaste contracten te voorkomen. Bij het verlengen van contracten met uitzendkrachten speelt voor het Rijk, als inlenende partij, het ontstaan van een vast contract geen rol, net zomin als het in de toekomst mogelijk verschuldigd zijn van een transitievergoeding. Het Rijk kondigt aan in overleg te gaan met uitzendbureaus over de werkwijze bij uitzendkrachten die langdurig bij de rijksdienst worden ingezet. Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat de overheid steeds meer de spiegel voorgehouden krijgt om aan te tonen dat de politieke doelstellingen van het kabinet ook in het functioneren van de overheid als werkgever inhoud krijgen.

6 ONTSLAGRECHT

De wijziging in het ontslagrecht hebben geen gevolgen voor ambtenaren, maar alleen voor werknemers met een arbeidsovereenkomst. Met name in de onderwijssectoren zijn de directe gevolgen merkbaar sinds 1 juli 2015. Voor die tijd kenden de onderwijssectoren geen preventieve ontslagtoets. De werkgever kon een werknemer ontslaan, die vervolgens de mogelijkheid had om dit achteraf, repressief, te toetsen. Ambtenaren konden dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht, werknemers op grond van het feit

dat in de onderwijswetgeving was voorzien in de verplichting van scholen om aangesloten te zijn bij een Commissie van Beroep, die bevoegd was om ontslagbesluiten achteraf te toetsen alsook een aantal andere rechtspositionele maatregelen kon toepassen. Bij de totstandkoming van de WWZ is er discussie gevoerd over de vraag of deze aparte sectorale vorm van rechtsbescherming gehandhaafd zou moeten blijven of niet. De wetgever heeft de onderwijswetgeving aangepast, zodat er geen bekostigingsgrondslag meer is voor het aangesloten zijn bij de Commissie van Beroep. Dit betekent dat voor werknemers binnen de onderwijssectoren vanaf 1 juli 2015 een ontslag vooraf preventief getoetst moet worden. Afhankelijk van de ontslaggrond zal toetsing plaatsvinden door het UWV of de kantonrechter. Bij bedrijfseconomisch ontslag, waarvoor het UWV bevoegd is, bestaat de mogelijkheid om een cao-commissie in te stellen die deze taak van het UWV overneemt. Voor ontslagen die een relatie (kunnen) hebben met de identiteitsgrondslag van de school, is voorzien in aparte toetsing door een daartoe in te stellen commissie.

De wettelijke transitievergoeding is niet van toepassing op ambtenaren. Wel kan hierover discussie gaan ontstaan in de nabije toekomst: over de vraag of er nog reden is om voor ambtenaren te werken met afwijkende regelingen, nu er een wettelijke vergoedingsregeling is voor de opvang van

de gevolgen van ontslag. Daarbij moet men zich realiseren dat het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheid biedt om bij cao een aan de transitievergoeding gelijkwaardige voorziening op te nemen, waardoor de verplichting tot betaling van de wettelijke transitievergoeding komt te vervallen. Kijkend naar de historie is het in het recente verleden altijd zo geweest dat, wanneer er wijzigingen doorgevoerd werden in het BW, het onderwerp vervolgens aan de sectortafels in de overheidssectoren op de agenda kwam te staan of deze regeling ingevaren moest worden in de sector-cao.

7 WIJZIGINGEN WERKLOOSHEIDSWET

In de Werkloosheidswet worden een aantal wijzigingen doorgevoerd, waarvan de belangrijkste is de verkorting van de duur van de WW-uitkering van 38 maanden naar 24 maanden. Er is een overgangsregeling getroffen voor een geleidelijke afbouw van de WW tot aan 1 april 2019. Vanaf dan is de WW-duur voor een ieder maximaal 24 maanden. In het sociaal akkoord is echter afgesproken dat het mogelijk is bij cao af te spreken dat de WW langer duurt. Daarmee wordt naast de publieke WW (maximaal 24 maanden) de private WW geïntroduceerd. Dit is ook wel te beschouwen als een soort wachtgeldregeling die in de cao wordt opgenomen. Op 17 april 2015 heeft de Stichting van de Arbeid een brief aan de decentrale cao-partijen gestuurd over de aanvullende verzekering opbouw en duur WW in de cao's. Daarin

staat dat het van belang is om ervoor te zorgen dat uitvoeringsproblemen en kosten beperkt blijven, waarbij een belangrijke vraag is wie met de uitvoering belast gaat worden. De stichting adviseert cao-partijen om over de reparatie van de maximale duur tot 38 maanden en de opbouw vanaf tien jaar arbeidsverleden afspraken te maken. Met het oog op de invoering van deze wetswijziging per 1 januari 2016 zal hieraan in de verschillende overheidscao's aandacht besteed moeten gaan worden. Tot nu toe heeft dit nog geen concrete invulling gekregen.

8 CONCLUSIE

Het jaar 2014 en de eerste helft van 2015 kenmerkten zich in de meeste sectoren toch vooral door stilstand of een patstelling in het overleg over de arbeidsvoorwaarden. Dit is in de tweede helft van 2015 anders geworden, doordat er op basis van het loonruimteakkoord in verschillende sectoren afspraken gemaakt zijn over de sector-cao.

Naast ontwikkelingen op het terrein van de lonen en het van-werk-naar-werkbeleid, zullen de gevolgen van de WWZ, dan wel de analoge toepassing daarvan, een belangrijk onderwerp gaan vormen. Mocht de Eerste Kamer het wetsontwerp over normalisering van de rechtspositie van ambtenaren aannemen, dan zal het overgaan van de ambtelijke rechtspositieregeling naar een civielrechtelijke collectieve arbeidsovereenkomst het cao-overleg, met name in de overheidssectoren waar voornamelijk ambtenaren werkzaam zijn, gaan domineren.

Voor het jaar 2016 en daarna liggen er dus een aantal grote onderwerpen te wachten op de cao-tafels om aangepakt te worden.

18.Hoe kunnen cao-partijen een stap verder komen?

1 INLEIDING

2014 en de eerste helft van 2015 was een lastige periode voor het afsluiten van cao's. Nog niet de helft van het aantal cao's dat moest worden vernieuwd, is tijdig rondgekomen (zie het plaatje aan het eind van de tekst). In de tweede helft van het jaar is er sprake van een inhaalslag en is de eerdere achterstand in afgesloten cao's grotendeels ingelopen, vooral omdat veel lang openstaande cao's (contracten waarvan de einddatum was verstreken) werden vernieuwd. Maar het blijft een moeizame exercitie om tot cao-afspraken te komen. Een fenomeen dat al langere tijd zowel in de marktsector speelt als in het publieke domein. Voor de Tweede Kamer was dit zelfs aanleiding om in juni 2015 een hoorzitting te organiseren: 'Hoe komt het toch dat sociale partners er niet in slagen cao's af te sluiten? Loopt het systeem van regulatie via cao's op zijn eind?' Zijn cao's niet hard aan vernieuwing toe? Het in de zomer gesloten loonakkoord met drie vakcentrales en kabinet leek op een doorbraak in de zeven grote overheids-cao's. Maar de praktijk is weerbarstiger en het aantal vernieuwende cao-afspraken blijft achter. In dit artikel geven we een aantal suggesties om zowel de inhoud van de cao's als de wijze waarop ze tot stand komen op een moderne leest te schoeien. Tevens bieden we u een inkijkje in een aantal meer structurele vernieuwingen die wellicht een oplossing kunnen bieden voor de

huidige economische, maatschappelijke en demografische ontwikkelingen.

2 ECONOMISCHE GROEI

De beste voorwaarde voor partijen om een stap verder te komen in het afsluiten van cao's, is economische groei. Economische groei betekent meer loonruimte, meer werkgelegenheid, een betere balans op de arbeidsmarkt. Economische groei geeft zowel werkgevers- als werknemersorganisaties een steuntje in de rug. Werkgevers kunnen dan wat meer doen in de loonparagraaf en beschikken over meer wisselgeld of 'smeerolie' om op andere terreinen, zoals duurzame inzetbaarheid, scholing en ontwikkeling, anders inrichten van 'ontziemaatregelen', anders omgaan met inconvenientie uren en toeslagen of meer ruimte voor flexibiliteit, de gewenste modernisering een stap verder te brengen. Er is ruimte om eventuele nadelige gevolgen voor bepaalde groepen werknemers te compenseren.

Vakorganisaties zullen gemakkelijker de gewenste koopkrachtontwikkeling kunnen realiseren en voor de aanpassing van afspraken over ontziemaatregelen of toeslagen voldoende compensatie kunnen claimen. Bij een aantrekkende arbeidsmarkt zullen onderwerpen als 'hoe om te gaan met flexibiliteit?' of 'minder flexibiliteit' gemakkelijker op te pakken en banen voor mensen met een beperking gemakkelijker te realiseren zijn. Er is meer financiële ruimte voor scholing, ontwikkeling en mobiliteit.

Een grondige herziening of modernisering van de cao is op een aantal plaatsen nodig. Sinds het uitbreken van de crisis in 2008 is dat proces, behoudens enkele uitzonderingen, nagenoeg stilgevallen, terwijl de noodzaak alleen maar is toegenomen. De economie is in transitie, werkgelegenheid verschuift, technologische vernieuwing grijpt om zich heen, internationale concurrentieverhoudingen wijzigen en de demografische opbouw van de werknemerspopulatie is aan het veranderen. De ontwikkeling van de economie en de maatschappij gaat schoksgewijs en soms *disruptive*. De uitspraken van Schumpeter over vooruitgang en creatieve destructie gelden nog steeds. Met de veranderingen komen nieuwe winnaars en verliezers en moeten er, ook in cao's, nieuwe arrangementen worden getroffen. En laten we niet vergeten dat de politiek nogal wat vraagstukken op de cao-tafel heeft gedumpt: verhoging van de AOW-leeftijd, wijziging van het pensioenstelsel, de Wet werk en zekerheid, de normering van topinkomens, schrappen van het derde WW-jaar, de Participatiewet et cetera. Daarnaast is de arbeidsmarkt dusdanig veranderd, met een groei van 330.000 zzp'ers in 1996 naar ruim 800.000 in 2014, dat ook nagedacht moet worden over welk arrangement voor deze groep geldt. Voorkomen moet worden dat een groep werkenden onder het bestaansminimum zakt. Werkgeversvereniging AAVN pleit in mei '15 voor een 'bodem onder de prijs van arbeid' en het instellen van een basisre-

geling voor alle werkenden. Schijnbaar opvallend als werkgeversoproep, maar feitelijk gaat het om een herverdelingsvraagstuk, een eerlijke verdeling tussen oudere en jongeren generatie, vast en 'flex'. Allemaal vraagstukken waarvoor – deels aan de cao-tafel – oplossingen gevonden moeten worden. Maar het gesprek hierover op gang brengen tussen sociale partners is lastig, het ontbreekt de afgelopen jaren niet alleen aan vertrouwen tussen sociale partners, maar ook aan de benodigde loonruimte en smeerolie om het proces van vernieuwing van arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen op gang te brengen.

Ook in het publieke domein, bijvoorbeeld bij de overheid, is ruimte nodig om dit proces op gang te brengen. Het in de zomer gesloten loonakkoord tussen drie vakcentrales en het kabinet leek als smeerolie voor het benodigde vernieuwingsproces te fungeren. Het vertalen van deze bovensectorale afspraak in vernieuwende cao-afspraken blijkt echter lastig. Er zijn inmiddels onderhandelaarsakkoorden voor de cao Rijk, defensie en rechterlijke macht, maar in andere sectoren wordt nog druk onderhandeld en loopt het vaak moeizaam (politie). De juridische strijd over de status van het intersectoraal loonakkoord is hierbij ongetwijfeld van invloed geweest, maar lijkt nu te zijn gestreden waarop partijen hun vervolg zullen moeten bepalen.

De door de overheid gevonden smeerolie wordt echter, gezien de cao's die nu zijn afgesloten, niet aangewend voor vernieuwing van de cao, maar gaat in het inkomen zitten. Misschien ook niet zo vreemd na vijf jaar nullijn. Vrijwel alle belangrijke inhoudelijke onderwerpen (employability, mobiliteit, duurzame inzetbaarheid, tijd en plaats onafhankelijk werken, persoonlijk keuzebudget et cetera) zijn vooruitgeschoven. Het doet denken aan het belastingplan.

3 SOCIALE INNOVATIE EN VERNIEUWING VAN ARBEIDSVERHOUDINGEN.

Met genoeg geld is natuurlijk alles op te lossen, maar er zijn gelukkig ook andere wegen te bewandelen die in minder rijke tijden werken. Een deel van de oplossingen is te vinden in het domein van de sociale innovatie.

'Sociale innovatie' is een begrip dat vele omschrijvingen kent. Wij hanteren hier een definitie van Frank Pot (Xavier en Pot, 2012) die ook het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (NCSI) van 2006 tot de opheffing in 2012 als 'werkdefinitie' gebruikte: 'Sociale innovatie heeft betrekking op het participatief en in onderlinge samenhang vernieuwen van arbeid, organisatie en personeelsbeleid om het functioneren van mensen te verbeteren teneinde zowel de organisatieprestaties, de arbeidskwaliteit als de arbeidsrelaties op een hoger

niveau te brengen. Dit gebeurt uiteraard bijna altijd in samenhang met technologische innovatie.'

Vanuit dit gedachtengoed van sociale innovatie zijn het afgelopen decennium verschillende initiatieven genomen om te komen tot modernisering van arbeidsvoorwaarden en cao's en vernieuwing van arbeidsverhoudingen. We geven hier een aantal voorbeelden.

Eerst de koek vergroten, dan verdelen ...

Arbidsvoorwaardenoverleg en cao-onderhandelingen lopen een stuk gemakkelijker naarmate er meer te verdelen is. Als de beschikbare loonruimte toeneemt, wordt het verdelingsvraagstuk eenvoudiger. De beschikbare loonruimte wordt voor een deel bepaald door de productiviteitsstijging in de organisatie en partijen – werkgever en werknemers – kunnen samen op zoek gaan naar mogelijkheden om de productiviteit te laten toenemen of de kosten te laten dalen. Vanuit het domein van sociale innovatie worden daarvoor vele handreikingen gegeven: betere toepassing van technologie, beter benutten van de ervaring en talenten op de werkvloer, verhoging van het werkplezier en verlaging van ziekteverzuim, slimmere inrichting van primaire processen, verminderen of afschaffen van belemmerende regeltjes of procedures, meer zeggenschap van medewerkers over arbeidstijden of functie-inhoud, meer vertrouwen en minder controle van het management. Er zijn vele

knoppen waar je aan kunt draaien om de prestaties van de organisatie te verbeteren en de inzet, met meer plezier, van je mensen te vergroten.

Het spreekt voor zich dat deze gemeenschappelijke voordelen gemakkelijker te behalen zijn op organisatieniveau dan op sectoraal niveau en daarmee ook eerder inzet kunnen zijn van arbeidsvoorwaardenoverleg en de kwaliteit van arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau. Ook werkt een dergelijke aanpak alleen als medewerkers betrokken en creatief meedenken over en meewerken aan het realiseren van productiviteitsverhoging of kostenbesparingen en als zij erop kunnen rekenen dat de mogelijke opbrengsten 'eerlijk' verdeeld worden tussen werkgever en werknemer. Als de opbrengst van een dergelijke aanpak op voorhand in het kader van een 'bezuinigingsoperatie' wordt gegoten, eventuele opbrengsten verdwijnen en niet (deels) onderdeel van de loonruimte worden, kun je de betrokkenheid van medewerkers én een soepeler arbeidsvoorwaardenoverleg wel schudden.

Van collectieve naar individuele arrangementen; maatwerk en samen sterk

In vrijwel alle cao's zijn collectieve regelingen getroffen voor groepen medewerkers. Afhankelijk van je functie of van je leeftijd kun je aanspraak doen op bepaalde vergoedingen (voor overwerk, onregelmatig werken, werken in ploegen,

inconveniënte uren, consignatie), voorzieningen (bijzonder verlof, ouderschapsverlof, mantelzorgverlof, seniorendagen, functioneel leeftijdsontslag (FLO), studieverlof), vrijstellingen (voor overwerk, ploegenwerk, nachtarbeid) of andere toeslagen of regelingen. Hierbij kun je niet kiezen of je er als individuele medewerker behoefte aan hebt of wat in de collectieve regeling bijvoorbeeld als 'inconveniënt' wordt aangeduid, ook voor jou daadwerkelijk inconvenient is. Zo is het traditionele 'dagvenster': 'de gebruikelijke arbeidsuren zijn van maandag tot en met vrijdag van 08.00 tot 18.00 uur'. Daarbuiten is het overwerk of inconvenient en moet er extra betaald worden, nog een residu uit de jaren '50 van de vorige eeuw. De kostwinner moest op tijd thuis zijn voor de aardappels en de kinderen, anders moest de werkgever ervoor boeten. Voor veel huidige werknemers gelden andere normen. Maar in de cao geldt: iedereen hetzelfde, zoals het vroeger was. In dit hele 'verlof- en toeslagendomein' gaat al snel 15 tot 20 procent van de loonsom zitten. Dit kun je slimmer en meer op het individu toegesneden besteden.

'Herverdeling' van dit aanzienlijke deel van de loonsom kan, zonder dat de totale kosten toenemen, leiden tot als beter ervaren en beter passende arbeidsvoorwaarden. Er zijn meer mogelijkheden om tijd en geld tegen elkaar uit te ruilen en er zijn mogelijkheden om medewerkers meer zeggenschap te geven, bijvoorbeeld over hun eigen ar-

beidstijden (zelffroosteren) (de Korte, 2012). Meer keuzemogelijkheden en meer zeggenschap sluiten aan bij de pluriformiteit en het gegroeide zelfbewustzijn van werkenden in Nederland.

4 DEMOCRATISERING VAN HET PROCES VAN ARBEIDSVOORWAARDENVORMING

Veel cao-onderhandelingen verlopen volgens een met rituelen omgeven proces. Inzetnota's of onderhandelingsbrieven tussen werkgever en vakbonden uitwisselen, de spanning opvoeren, de pers of de publieke opinie bespelen, dreigen met acties of acties voeren, lange nachtelijke onderhandelingen en, in veel gevallen, de witte rook in de vroege ochtend als er een onderhandelingsakkoord is gesloten dat beide partijen 'voor de poorten van de hel' hebben weggesleept. Een spel dat door een beperkt aantal spelers veelal in afzondering wordt gespeeld. Werknemers spelen slechts op bepaalde momenten een rol en dan vaak nog alleen als ze lid van een vakorganisatie zijn.

De laatste jaren zien we een aantal mooie voorbeelden van democratisering en innovatie van dit proces. Het NCSI was een tijdje trendsettend met projecten om het proces van arbeidsvoorwaardenvorming op een nieuwe wijze vorm te geven met de 'Cao-wasstraat', de 'Battle of concepts' voor de cao van de toekomst, het project 'Zelffroosteren' en de 'Destination innovation'-bijeenkomsten

voor vernieuwing van arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen (NCSI, 2011). Voorbeelden volgden van bedrijven waar alle werknemers betrokken worden bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, ongeacht of ze lid zijn van een vakbond of niet. Dit kan door de toepassing van digitale tools (bijvoorbeeld het cao-platform van AWWN en a-advies) waarmee alle werknemers hun wensen en voorkeuren voor arbeidsvoorwaarden kenbaar kunnen maken, maar ook door het organiseren van bijeenkomsten met medewerkers om hen mee te laten praten over de arbeidsvoorwaarden. Bij bedrijven als ING, NN, Movares en Aegon, maar ook in een sector als de drinkwaterbedrijven (WWB), zijn hier mooie ervaringen opgedaan (Van Essen, 2013). Het breed betrekken van medewerkers erbij voorkomt ook dat er vragen worden gesteld over de representativiteit van de betrokken vakbonden, zonder dat de rol van de vakbonden bij de besluitvorming over een nieuwe cao ter discussie wordt gesteld. Het proces van arbeidsvoorwaardenvorming wordt zo meer een proces van co-creatie, waar alle betrokkenen een rol in kunnen spelen.

Sommige cao's zijn ook in de loop van decennia, door het stapelen van afspraken, schier onbegrijpelijk geworden en nauwelijks te lezen. Ook hier zien we een positieve ontwikkeling om cao-afspraken dichterbij de medewerkers te brengen door teksten op te schonen, taalgebruik te mo-

derniseren of een cao te vertalen in een app, zoals onlangs door de sociale partners in de ziekenhuisbranche is gedaan (STAZ, 2015).

De toepassing van deze praktijken uit het domein van de sociale innovatie, zowel op de inhoud van de cao, in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, als bij de vormgeving en toegankelijkheid van de cao, is ook mogelijk als er weinig loonruimte beschikbaar is. Het vraagt wel om vertrouwen van de betrokken partijen.

5 DE TOEKOMST VAN DE CAO, DE CAO VAN DE TOEKOMST

Met zekere regelmaat wordt de toekomst van de cao ter discussie gesteld. Volgens sommigen heeft het instrument zijn tijd overleefd, is het een voorbeeld van een 'dwingend keurslijf' en een handboek vol 'gestold wantrouwen', beperkt het de flexibiliteit in bedrijven of zijn de vakbonden niet (meer) representatief. Evenzovele keren wordt er op de voordelen van de cao gewezen. Vanuit de theorie van de transactiekosten: stel je voor dat de werkgever met alle werknemers individueel moet gaan onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden! Maar ook wordt gewezen op de relatief grote arbeidsrust in Nederland en op de voordelen die een *level playing field* heeft te bieden als het gaat om de kosten van arbeid in een bepaalde sector: geen concurrentie op loonkosten. En voor sommige groepen werknemers (en overigens ook voor

hun werkgevers) kan het geen kwaad als de basale arbeidsvoorwaarden en rechten en plichten over en weer vastliggen; de cao biedt ook bescherming. Over de toekomst van de cao zijn de meeste stakeholders en deskundigen het wel eens: het instrument biedt voldoende voordelen om nog lange tijd mee te gaan (SER, 2013).

Toch zullen aanpassingen en veranderingen nodig zijn om de cao te laten aansluiten bij veranderingen in de economie, de maatschappij en de arbeidsmarkt. We noemen hier drie ontwikkelingen die op enig moment hun effect op de cao gaan hebben.

6 VERVAGING VAN SECTORGRENZEN

Er zijn ondernemings-cao's en sector-cao's.

Ondernemingen lopen bij fusies en overnames aan tegen het feit dat ze binnen het bedrijf verschillende cao's moeten hanteren. Dat leidt tot ingewikkelde en soms kostbare harmonisatieprojecten. DSM rondde onlangs de harmonisatie van de zeven cao's af die binnen het bedrijf werden toegepast. Het project duurde vijf jaar.

Een bedrijf produceert speeltoestellen, glijbanen en straatmeubilair, veelal van staal en polyester. Voor deze activiteiten is geen sector-cao van toepassing, het bedrijf heeft een eigen arbeidsvoorwaardenregeling en een eigen pensioenvoorziening. Op enig moment raakt houten straatmeubilair in zwang en het bedrijf gaat, behalve

van staal en polyester, ook houten straatbanken maken. Na enige tijd valt er een brief in de bus van een pensioenfonds, waarin wordt gesteld dat het bedrijf valt onder de cao en het pensioenfonds voor de houtverwerkende industrie. Pensioenpremies worden geheven met drie jaar terugwerkende kracht plus een forse boete. Het vraagt een aantal rechtszaken om dit te voorkomen.

De meeste werknemers vallen onder een sector-cao (65 procent van de werknemers in Nederland). Sectoren zijn ergens in het verleden ontstaan als een blijkbaar herkenbaar en afgerond geheel, geschraagd door werkgeversverenigingen, vakbonden, A&O fondsen en andere instituties. Door maatschappelijke ontwikkelingen en politieke keuzes staan sectorgrenzen op de tocht. De decentralisatie van activiteiten naar gemeenten en verandering in de financiering van de zorg laten gemeentelijke activiteiten, thuiszorg, welzijnswerk en jeugdzorg door elkaar lopen. Bedrijven uit de catering en de schoonmaak betreden het domein van de thuiszorg. Hoe laat je mensen samenwerken die allemaal andere arbeidsvoorwaarden hebben? Welke arbeidsvoorwaarden hanteer je als je moet bieden op een aanbesteding van thuis-hulp door een gemeente? Integrale kindercentra brengen werknemers samen uit de kinderopvang, het primair onderwijs, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen. Die van het primair onderwijs hebben alle schoolvakanties vrij, de rest maar vijf

of zes weken vakantie. Hoe ga je met alle regeltjes mensen inzetten over de grenzen van hun oude 'sector' heen? Hoe laat je ze samenwerken? De eerder aangehaalde Schumpeter stelde ook dat innovatie het gevolg is van 'nieuwe combinaties'. Stevige sectorgrenzen en sector-regelingen kunnen het soepel laten functioneren van nieuwe combinaties moeilijker maken.

De flexwerkers, inside & outside, vervagende organisatiegrenzen

Waar we eerder hebben vastgesteld dat een steeds groter deel van de *loonruimte* buiten de cao om werd verdeeld (de Korte, 2000), kunnen we nu vaststellen dat een veel groter deel van de *arbeidskosten* buiten de cao wordt uitgegeven. Dit komt door de grote groei van het aantal *flexwerkers*: uitzendkrachten, payrollers, gedetacheerden, interimers en zzp'ers die deel uitmaken van onze werkgemeenschap. Deze mensen vallen (meestal) buiten de ondernemings- of sector-cao maar horen er vaak 'wel bij'. Bij de overheid gaat het om ongeveer 5 procent van de werknemerspopulatie, in de markt is het al 25 tot 30 procent. De cao is, in de gemiddelde organisatie, op een afnemend aantal werkenden van toepassing. Dit levert binnen werkgemeenschappen verschillen in behandeling op en ingewikkelde discussies. Bijvoorbeeld het gesprek in de directie over 'wie krijgt er dit jaar een kerstpakket?' *Inside of outside* de cao maakt ook verschil uit in de loonkosten en leidt tot verdrin-

ging. Werkgevers merken dat ze buiten de cao om goedkopere werkenden aan zich kunnen binden. Vaak niet vanwege het primaire salaris. Zo regelt de cao voor uitzendkrachten bijvoorbeeld de 'inlenersbeloning': een uitzendkracht heeft recht op hetzelfde salaris, ADV en vakantierechten en toeslagen als vaste werknemers. Maar wel vanwege allerlei andere voorzieningen in de cao waar werkgevers bij flexkrachten niet aan zijn gehouden, zoals verlofregelingen, afdrachten aan sociale fondsen, pensioenvoorziening of ontslagvergoedingen. Hierdoor wordt 'inhuur' goedkoper dan eigen werknemers en komen er steeds meer flexkrachten, tot grote ergernis van de vakorganisaties. Dit was de oorzaak van nogal wat arbeidsconflicten in de afgelopen jaren: de stakingen in de distributiecentra van AH tegen het grote aantal uitzendkrachten, acties bij Agentschap EZ wegens het grote aantal payrollers, rechtszaken over werk in de bouw in de Eemshaven en aan de A2 in Maastricht met onderbetaling door buitenlandse subcontractors, veroordelingen van champignon telers en van werkgevers van vrachtwagenchauffeurs en de discussie over de pakjesbezorgers van PostNL.

Flexwerk verschuift ook van het traditionele uitzendwerk naar andere vormen van flexibele arbeid. Het uitzendwerk is in Nederland goed geregeld: een cao met inlenersbeloning, controle op naleving van de cao (NCSI), certificering van uitzendbureaus (SNA), een eigen pensioenfonds

en een eigen scholingsfonds. Nieuwe vormen van flexarbeid vertonen meer kenmerken van het wilde Westen, waar relatief weinig regelgeving van toepassing is: detachering, zzp'ers, contracting, uitbesteding, (buitenlandse) schijnconstructies. In deze domeinen is meestal geen cao van toepassing. Sinds zijn artikel over 'Code Oranje' maakt ook minister Asscher er werk van om deze oneigenlijke concurrentie een halt toe te roepen, maar een aantal lekken kunnen alleen in overleg met zijn Europese collega's worden gedicht.

Het scheppen van een *level playing field* op het gebied van arbeidskosten, een van de pijlers onder de cao, gaat door deze nieuwe vormen van flexarbeid eroderen.

DE REGIONALISERING VAN NEDERLAND

De wereld wordt groter en kleiner. In Nederland wint de regio aan importantie. (Centrum)gemeenten krijgen veel overheidstaken toebedeeld. Er zijn 35 arbeidsmarktregio's ingesteld. We hebben het over Food Valley, Rotterdam Port, Brainport, Mainport, Energy Valley, grensregio's. Het beseft ontstaat dat de arbeidsmarkt grotendeels regionaal functioneert, dat bedrijven in de regio elkaar kunnen versterken, dat regionale samenwerking met overheid en onderwijs vruchten afwerpt. Mobiliteit in de regio wordt echter beperkt als mensen van de ene sector/onderneming naar de andere willen overstappen: andere arbeidsvoorwaarden,

ander pensioenfonds, ander scholingsfonds, andere ziektekostenverzekeraar, verlies van opgebouwde rechten, opnieuw opbouwen van diensttijd. Dit verhindert de regionale arbeidsmobiliteit. De eerste roep om een regionale cao om de regionale mobiliteit te kunnen bevorderen is al een aantal jaren geleden geuit, hij kwam uit Brainport.

Deze ontwikkelingen zijn structureel en onomkeerbaar. Cao's moeten hierop inspelen. We geven drie suggesties.

De regionale cao

Om de intersectorale mobiliteit en samenwerking tussen bedrijven in de regio te bevorderen, zijn voorstellen gedaan voor een regionale cao. Wat de regionale cao aan afspraken moet bevatten is nog niet helemaal helder, maar er wordt gedacht aan onder meer afspraken over de uitwisseling van medewerkers, opleidingen en loopbaantrajecten. Een variant wordt voorgesteld in de regio West-Brabant: 'Er wordt een pakket gelijklopende afspraken vastgelegd binnen zo veel mogelijk verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten die van kracht zijn in West-Brabant. Dat zal niet leiden tot één regionale cao binnen de verschillende sectoren, maar zo'n pakket afspraken zou gemakshalve wel als 'regio-cao' betiteld kunnen worden. Zo'n 'regio-cao' zou het voor werknemers makkelijker moeten maken om van het ene naar het andere bedrijf over te stappen.' (*De Stem*, 27-02-2013)

Verbreiding van de werkingssfeer van werknemers naar werkenden

Een tweede beweging is het verbreden van de werkingssfeer van (onderdelen van) de cao van werknemers in vaste dienst naar alle werkenden in de organisatie, dus ook flexkrachten als payrollers, interimers, gedetacheerden en zzp'ers. Hierdoor wordt het level playing field binnen een bedrijf of een sector hersteld en oneigenlijke concurrentie op loonkosten vermeden. Voor uitzendkrachten is dit deels – voor wat betreft de primaire arbeidsvoorwaarden – al geregeld met de zogenaamde inlenersbeloning. Het is het onderzoeken waard of deze inlenersbeloning ook niet kan worden toegepast op andere groepen flexwerkers of in het geval van uitbesteding of contracting.

Een recent advies van het Europese Hof geeft nu mogelijkheden om ook afspraken over zzp'ers in de cao op te nemen. Het maken van bijvoorbeeld tariefafspraken met zzp'ers was tot voor kort verboden vanuit mededingingswetgeving, maar wordt nu toegestaan als hierdoor de verdringing van werknemers in vaste dienst door oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt voorkomen. Een eerste doorbraak is gerealiseerd in de cao voor de architectenbranche, waar minimumtarieven voor zzp'ers zijn opgenomen die zijn afgeleid van de loonschalen uit de cao. Op deze wijze kan het *level playing field* worden hersteld en ongewenste concurrentie op arbeidskosten

worden voorkomen. Wel blijft de vrijheid bestaan om te kiezen voor verschillende arbeidsrechtelijke relaties tussen werkgever of opdrachtgever en werknemer of opdrachtnemer.

De beroepsgebonden cao

Een derde mogelijkheid is die van de functie- of beroepsgebonden cao. Deze is niet van toepassing op een bedrijf of op een sector, maar op een helder af te bakenen beroepsgroep: secretaresses, ICT-functies, commerciële functies, accountants/controllers, HRM-functies et cetera. De beroepsgebonden cao bestaat in wezen al voor politie, defensie, docenten, verpleging en artsen in loondienst. Niet toevallig beroepen waar de organisatiegraad hoog is. De beroepsgebonden cao biedt naast helderheid over loonschalen of tarieven ook basale, beroepsgebonden voorzieningen die te maken hebben met zaken als beroepskwalificatie, opleidingen, vakmanschap, veilig en gezond werken en pensioenen. Op basis van een dergelijke cao krijg je de belangrijkste arbeidsvoorwaarden die bij je beroep horen en niet die van het bedrijf waar je (toevallig) werkt. Ook kan hiermee het verschil tussen eigen mensen en ingehuurd of gedetacheerde werkenden voor een belangrijk deel worden weggepoetst. Het vak of het beroep wordt belangrijker dan de toevallige arbeidsrechtelijke relatie met je werkgever of opdrachtgever. Dit kan de mobiliteit op de arbeidsmarkt ten goede komen en ook zorgen voor een revival van herkenbare

vakorganisaties (de Korte, 2012). De organisatiegraad bij vakorganisaties is verreweg het grootst bij die vakbonden die heldere beroepsgroepen organiseren en die de vakbondstaken combineren met de activiteiten van een beroepsvereniging.

De beroepsgebonden cao is gemakkelijk te realiseren als er maar een beperkt aantal werkgevers is waar dat beroep voorkomt: politie, piloten, onderwijs. Het wordt complexer als het om een beroep gaat dat in veel bedrijven of sectoren voorkomt. Twee vragen die in dat geval nog beantwoord moeten worden zijn: wie onderhandelt er dan namens de werkgevers? En: wie bepaalt onder welke beroeps-cao je valt? (KIZO, 2014)

7 CONCLUSIE

De uitdaging is de cao te laten aansluiten op de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals vervaging van sectorgrenzen, regionalisering van de arbeidsmarkt, verbreding van de werkings-sfeer naar alle werkenden en verkenningen naar een functie- of beroepen-cao. De eerste cao van de architecten met afspraken over de tarieven van zzp'ers is een stap in deze richting. Het economische tij lijkt op dit moment te keren, het kan helpen als de koek eerst wordt vergroot om de weg van vernieuwing in te slaan. Duidelijkheid over het loonakkoord en een breed draagvlak daarvan lijken noodzakelijk om stappen tot vernieuwing te zetten in het publieke domein, maar ook daarbuiten helpt

het als het economisch meezit. De loonruimte in het publieke domein gaat, zoals het er naar uitziet, geheel in het inkomen zitten en wordt niet als wisselgeld voor vernieuwing gebruikt.

Maar ook zonder breed gedragen loonakkoord en economische groei kunnen partijen stappen zetten en een start maken met strategisch personeelsbeleid. Het begint met de wil van partijen om gezamenlijk nieuwe wegen te verkennen en afspraken te maken. Het betrekken van medewerkers bij het proces van arbeidsvoorwaardenvorming kan hierbij helpen. De jongere generatie pleit hier ook voor. Uit ReflexLAB, het platform van vijftig jonge denkers over de toekomst van de arbeidsmarkt, blijkt dat meer dan de helft van de jongeren vooraf graag betrokken wil worden bij de arbeidsvoorwaardenvorming. De jongeren pleiten voor een toegankelijke, begrijpbare en flexibele cao en digitale keuzemogelijkheden. Maar de stappen hiernaartoe moeten in gezamenlijkheid gezet worden. Laat de jongeren hierin het goede en inspirerende voorbeeld zijn en blijf als sociale partners niet hangen in de traditionele werkgevers- en werknemersgroeven. Heb het lef om het oude los te durven laten en kijk wat er speelt en wat nodig is om aantrekkelijk te blijven, zowel vanuit werkgevers- als werknemersperspectief. Kijk vooral ook over de grenzen van je eigen onderneming of sector heen, op zoek naar de *next practices*. Alleen dan krijgt de discussie over het

behoud en toegevoegde waarde van de cao een nieuwe impuls en worden daadwerkelijk stappen vooruit gemaakt.

LITERATUUR

Xavier, M., & Pot, F. (2012). *Doorgeven = aanpakken, tussenstand van 10 jaar sociale innovatie*. Rotterdam: NCSI.

De Korte, T. (Red.). (2000). *De cao van de Toekomst*. Den Haag: Elsevier.

De Korte, T., & Van der Roest, B. (Red.). (2012). *Arbeidsverhoudingen 2020, Maatwerk en samen sterk*. Assen: Van Gorcum.

De Korte, T. (Red.). (1997). *Strijd om de Tijd. De organisatorische gevolgen van de 24 uurseconomie*. Den Haag: Delwel.

NCSI. (2011). *Werkende werkvormen voor de cao*. Wasstraat. Verkrgen van www.kennisbanksocialeinnovatie.nl

Van Essen, M., & De Korte, T. (oktober 2013). *Cao-vernieuwing: van touwtrekken naar co-creatie*. In *HR-Strategie*. Amsterdam: WEKA Business Media B.V.

De Korte, T. (2010). *Vervagende organisatiegrenzen. Wie hoort erbij?* In *Zeggenschap*. Amsterdam: Zeggenschap (april 2010).

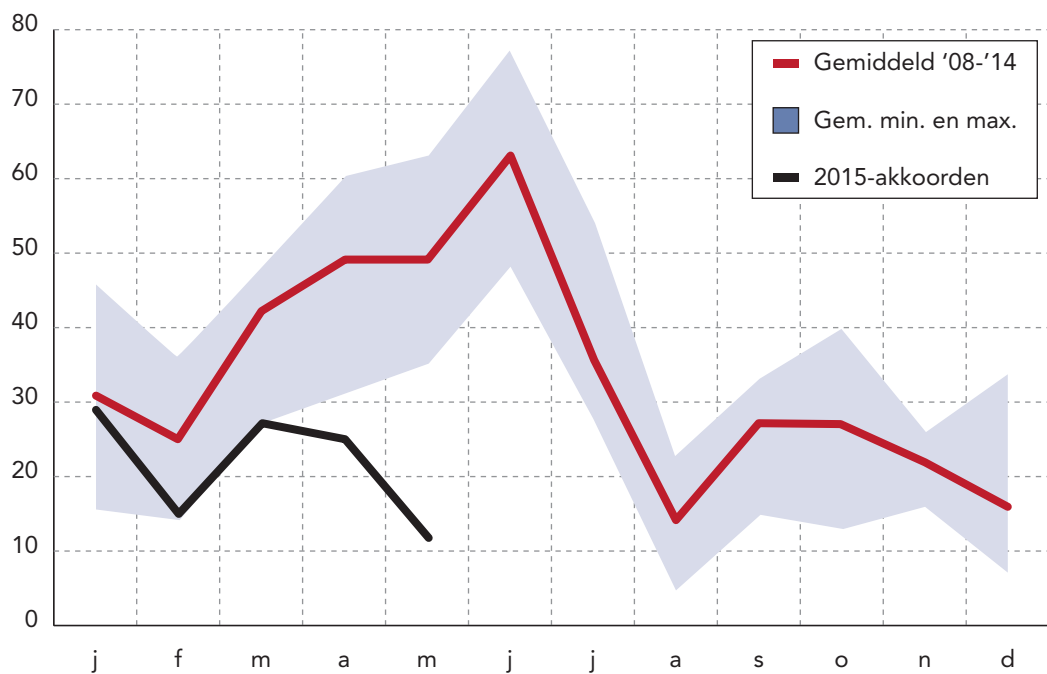
Streven naar een 'regio-cao' in West-Brabant. In *BN de Stem* (27 februari 2013).

STAZ, Stichting Arbeidsmarktfonds Ziekenhuizen. *Eerste in de zorg: de App Cas Ziekenhuizen met toelichting en rekentoets*. Persbericht 25 juni 2015.

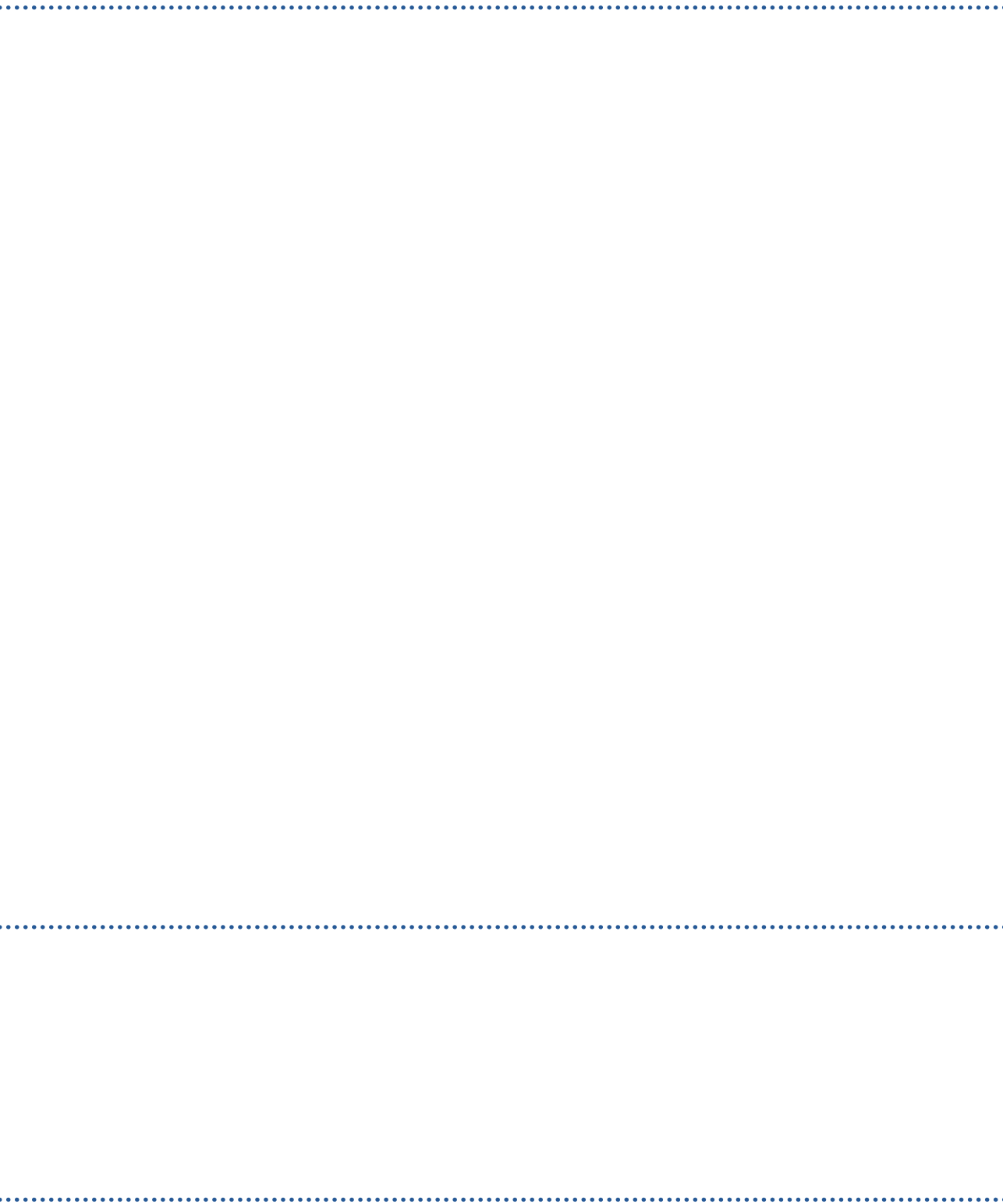
SER. (2013). *Verbreding draagvlak cao-afspraken*. Advies 2013/O3. (23 augustus 2013).

KIZO, Leidschendam (2014). *De zzp-maatschappij*. Plaats: uitgever?

Aantal afgesloten cao's (incl. akkoorden voor cao's geëxpireerd voor 2015)



NRC 230515 / RB / Bron: AWWN-data



19. De overheidswerknemer, normaal of juist bijzonder?

1 INLEIDING

Het proces dat in de regel wordt aangeduid als ‘de normalisatie van de ambtelijke status’⁵⁷, dat vanaf de jaren ’80 van de vorige eeuw in gang is gezet, is in een finale fase beland. Met de stemming door de Eerste Kamer over het initiatiefvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (naar verwachting eind 2015 / begin 2016) zal dit normaliseringsproces tot een afronding komen. Een belangrijk openstaand vraagstuk is hoe de implementatie van dit wettelijk kader (bij aanname door de Eerste Kamer vorm) zal krijgen en of dit de ambtenaar inderdaad zal normaliseren of dat de bijzondere positie van de ambtenaar behouden blijft. Het wettelijke kader zal pas afgerond zijn nadat de Eerste Kamer heeft gestemd.

In deze bijdrage bespreken we in vogelvlucht de belangrijkste veranderingen voor de overheid als werkgever en de ambtenaar als nieuwe overheidswerknemer. Dit in combinatie met enkele bespiegelingen over de mogelijke wijze van implementatie van het nieuwe wettelijke kader. In dat verband kan een kort overzicht van de aanzienlijke veranderingen die de Wet werk en zekerheid (WWZ) per 1 juli 2015 in volle omvang in het civiele arbeidsrecht heeft teweeggebracht, hier niet achterblijven. We sluiten af met een blik naar de wereld om ons heen en naar de toekomst.

⁵⁷ Sprengers, L.C.J. (2011). Normalisatie rechtspositie ambtenaren. In *Staat van de Ambtelijke Dienst 2011*. Den Haag: CAOP.

2 NORMALISERING VAN DE RECHTSPOSITIE VAN AMBTENAREN

Uit de parlementaire geschiedenis, en dan met name de aangepaste memorie van toelichting, blijkt dat in het nieuwe artikel 2 van de wet, de overheidswerkgevers uitputtend worden opgesomd.⁵⁸ Het betreft alle publiekrechtelijke rechtspersonen die het Nederlandse staatsrecht kent. De opsomming komt inhoudelijk overeen met de opsomming van publiekrechtelijke rechtspersonen in de Handelsregisterwet en de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Aanvankelijk was het idee om zo veel mogelijk ambtenaren te normaliseren, maar gaandeweg zijn er steeds meer uitzonderingen op de normalisering gekomen. Die betreffen met name ambtenaren werkzaam bij defensie, politie en justitie. Het wetsvoorstel voorziet dan ook niet in een volstrekte gelijkschakeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke en private sector. Het maakt wel de tweezijdige arbeidsovereenkomst tot norm, ook voor de publieke sector. Doordat de reikwijdte van de nieuwe wet feitelijk breder is dan de huidige ambtenarenwet, zou dit een faciliterend effect kunnen hebben op een soepeler overgang van privaat naar publiek en vice versa.

Een belangrijk gevolg van de wijziging van het wettelijk kader voor de arbeidsverhoudingen tussen de staat als werkgever en de (nieuwe) ambtenaar, is dat er invoeringsmaatregelen van

praktische aard moeten worden getroffen. Een belangrijke wijziging is dat er collectieve arbeidsovereenkomsten moeten worden afgesloten ter vervanging van de op de Ambtenarenwet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en verordeningen van decentrale overheden. Ik beperk mij hier tot het aanstippen van deze majeure verandering in de verhoudingen tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer.

3 ONTSLAGRECHT: OMGEKEERDE NORMALISATIE!

In de *Staat van de Ambtelijke Dienst 2013* refereert Barentsen⁵⁹ al aan de grootste wijziging in het civiele arbeidsrecht sinds de Tweede Wereldoorlog: de Wet werk en zekerheid. Door de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar, zal het procesrecht voor de ambtenaar ingrijpend wijzigen door de afschaffing van bezwaar en beroep bij beslissingen die de rechtspositie van de ambtenaar aangaan. Een belangrijk vraagpunt in dat kader is hoe er in de praktijk voor zal worden gezorgd dat de wijziging van het stelsel geen materiële achteruitgang van de positie van de ambtenaar met zich meebrengt. Een van de mogelijke oplossingen zou zijn om de in de WWZ ook gegeven mogelijkheid te gaan benutten in de cao (ontslag)commissies af te spreken. In dat kader zou een verkenning van verbreding naar advies- en arbitragecommissies, in zekere zin vergelijkbaar met de Advies- en

⁵⁸. TK wetsvoorstel 32 550 nr. 6, p. 23.

⁵⁹. Prof. mr. Barentsen, B. (2013) Ambtenarenstatus. In *Staat van de Ambtelijke Dienst 2013*. Den Haag: CAOP.

Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) maar dan ook op individueel niveau, een zinvolle exercitie zijn. Een bredere inzet van dergelijke commissies zou ook het mogelijk vastlopen van de ontslagprocedures bij UWV en kantonrechter kunnen voorkomen. Dat kan ook in de civiele sector van meerwaarde zijn. Voorwaar een omgekeerde normalisatie dus.

4 GOED OVERHEIDSWERKGEVERSCHAP

Een ander belangrijk element dat aandacht behoeft, is het feit dat de overheid in haar private handelingen ook gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo zal conform artikel 3:14 BW een overheidswerkgever de beginselen van behoorlijk bestuur moeten blijven toepassen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ingevolge een arbeidsovereenkomst.⁶⁰ Ook blijkt dit uit het zogenaamde IKON-arrest.⁶¹ Het is interessant om stil te staan bij de vraag hoe deze beginselen zich zullen verhouden tot het algemene beginsel van goed werkgeverschap ex artikel 7:611 BW in het civiele recht, waar het gaat om de relatie tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer. Ook hier ligt voor de rechtspraak een schone taak.

5 BEPERKING VAN DE GRONDRECHTEN

Een belangrijk onderscheid tussen publieke en private werknemers dat zal blijven bestaan, is de beperkingen op de grondrechten van ook de nieuwe ambtenaren. De nieuwe wet brengt geen verandering in de noodzaak van een integere overheid en de bevoegdheid om hiervoor maatregelen te nemen. Ook blijven het afleggen van een eed, de melding en openbaarmaking van nevenfuncties of financiële belangen en een procedure voor het melden van misstanden onderdeel van de nieuwe wet. Het nieuwe artikel 8 beperkt de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering en legt de ambtenaar een geheimhoudingsplicht op. Het is de vraag of dit niet ook onderwerpen waren geweest die (deels) in codes of reglementen hadden kunnen worden neergelegd of wellicht als onderdeel van de collectieve arbeidsovereenkomst overeengekomen hadden kunnen worden. Mogelijk dat de praktijk hier in de toekomst een nadere rol in gaat spelen, mede in het kader van een verdere convergentie in de arbeidsverhoudingen tussen de private en publieke sector.

6 MEDEZEGGENSCHAP EN PRIMAAT VAN DE POLITIEK

Een ander bijzonder onderdeel van het werken in de publieke sector blijft het feit dat de medezeggenschap van werknemers onder de Wet op

⁶⁰. TK wetsvoorstel 32 550 nr. 6, p. 9.

⁶¹. HR 27-03-1987, NJ 1987, 727 Amsterdam/Ikon.

de ondernemingsraden beperkt blijft door het zogenaamde primaat van de politiek. Dit beginsel behelst dat politieke besluiten over beleid, taken en uitvoering van die taken van medezeggenschap kunnen worden uitgesloten. Het is echter wel de vraag of onder het nieuwe wettelijke stelsel het zwaartepunt van dit beginsel op hetzelfde punt blijft liggen of dat er een verschuiving gaat plaatsvinden.

7 WWZ

Zoals hiervoor reeds aangegeven zal de WWZ een majeure invloed krijgen op vele (collectieve) regelingen in het publieke domein. Mede door de grote snelheid waarmee deze wetgeving is voorbereid en aangenomen, is er veel discussie over de gevolgen van de wet. De wetgever heeft bedacht dat de onduidelijkheden door de rechtspraak moeten worden opgelost. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste gevolgen van de WWZ.

- Het is niet langer toegestaan om een concurrentiebeding op te nemen in een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Alleen als er sprake is van een 'zwaarwichtig bedrijfs- of dienstbelang' kan een dergelijk beding geldig worden overeengekomen.
- Bij contracten voor een bepaalde tijd van zes maanden of langer moet de werkgever uiterlijk een maand voor het einde van het contract

schriftelijk aan de werknemer laten weten of hij het contract wel of niet verlengt. Als de werkgever dit verzuimt, moet hij een vergoeding ter hoogte van maximaal één maandloon betalen.

- Een proeftijd bij een tijdelijk contract van ten hoogste een halfjaar is niet langer toegestaan.
- Flexwerkers krijgen bij hun vierde arbeidsovereenkomst of na twee jaar diensttijd verplicht een vast contract. In de WWZ is de periode van tussenpozen om de keten te verbreken, verlengd naar zes maanden.
- Voorheen kon een werkgever in de private sector een ontslag altijd effectueren bij de kantonrechter of het UWV. Onder de WWZ kan dat, bij ontslag op grond van disfunctioneren of andere redenen gelegen in de persoon van de werknemer, alleen nog via de kantonrechter. Ontslag op grond van bedrijfseconomische redenen verloopt standaard via het UWV.
- De ontslagvergoeding naar billijkheid, voorheen ingevuld door de kantonrechtersformule, wordt vervangen door een transitievergoeding. Werknemers met een contract van tenminste 24 maanden hebben recht op een transitievergoeding van maximaal 75.000 euro of een jaarsalaris, afhankelijk van de lengte van het dienstverband. Afwijkingen zijn alleen mogelijk als de werkgever of werknemer zeer verwijtbaar is aan het ontslag.
- De WW-duur wordt vanaf 2016 geleidelijk afgebouwd. Dit gebeurt met 1 maand per

kwartaal. Vanaf 2019 is de maximale publieke WW-uitkering dan nog maximaal twee jaar. De hoogte van de WW-uitkering in deze periode is gekoppeld aan het laatstverdiende loon. In cao's kunnen werkgevers en vakbonden afspraken maken over aanvulling na die 24 maanden.

8 DE WERELD OM ONS HEEN

Voordat ik afsluit met een conclusie werp ik nog een korte blik op de wereld om ons heen. De rechtsvergelijking met Denemarken, Zweden, Italië en ook het Verenigd Koninkrijk laat zien dat al deze landen in meer of mindere mate bewegen naar normalisering.⁶² In Nederland is de keuze voor normalisering opgehangen aan een principiële keuze van gelijkheid in gelijke gevallen. Kortom, de initiatiefnemers voor de nieuwe wet zagen de positie van de ambtenaar als niet meer zo afwijkend van die van de civiele werknemer om de grote verschillen in rechtspositie nog te rechtvaardigen. Hiervoor hebben ze nu een meerderheid in zowel Tweede als Eerste Kamer gevonden.

9 CONCLUSIE

Er zal nog heel wat water door de Rijn stromen alvorens de ambtenaar respectievelijk werknemer in het publieke domein eenzelfde rechtspositie heeft als de werknemer in het private domein. De hoop dat een normalisering, naast principiële gelijkheid, ook een aanzienlijke kostenbesparing met zich mee zal brengen, is mogelijk vergeefs, gezien onder meer het onderzoek van Van der Meer et al. uit 2011.⁶³ De praktijk zal moeten uitwijzen wat op lange termijn de voordelen zijn van de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar. Het feit dat de ambtenaar altijd bijzonder zal blijven, lijkt echter een gegeven.

⁶². Zie o.a. De Becker, A.H.L., & Deckers, K. (2013). Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie. *TRA, Tijdschrift Recht en Arbeid*, 2013, 33.

⁶³. Van der Meer, F.M., Van den Berg, C., & Dijkstal, G. (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl. Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance vanuit internationaal perspectief bezien*. Leiden: Centrum voor Publieke Sectorhervormingen.

20. Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?

1 INLEIDING

Het wetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie heeft in ieder geval de ambtelijke gemoederen flink beziggehouden.⁶⁴ De Eerste Kamer heeft kritische geluiden laten horen. Ook vanuit partijen die in de Tweede Kamer (nog) voorstemden, vielen indringende vragen én serieuze punten van kritiek te beluisteren.⁶⁵

Valt het wetsvoorstel te vergelijken met de processie van Echternach, waarin met drie stappen vooruit en twee naar achteren, bitter weinig vooruitgang wordt geboekt? Of is het een rituele dans, die grotendeels losstaat van de dagelijkse werkelijkheid van de arbeidsverhoudingen bij de overheid? Juist omdat het op het moment van schrijven van deze bijdrage nog onduidelijk is hoe het dit wetsvoorstel zal vergaan, is het goed om op die tweede vraag in te zoomen. Op een aantal terreinen zet de normalisering toch al door, wetsvoorstel of niet. Op een aantal terreinen blijft werken voor de overheid bijzonder, om niet te zeggen ‘abnormaal’, ook als het voorstel het uiteindelijk wel haalt. In deze bijdrage ga ik in op contractualisering van de individuele rechtspositie, verwildering van de collectieve onderhandelingen en ‘abnormalisering’. De eerste twee trends leiden tot verdere normalisering, tot het naar elkaar toe groeien van de ambtelijke rechtspositie en die van werknemers. De derde trend gaat juist de andere kant op: op onderdelen wordt juist het

⁶⁴ Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Kamerstukken I* 2014/15, 32550, nr. A.

⁶⁵ Zie *Handelingen I* 2015/16, nr. 1 item 7 (22 september 2015).

bijzondere van het werken in en voor de publieke dienst benadrukt.

2 CONTRACTUALISERING

In het ambtenarenrecht valt een trend van contractualisering van de rechtspositie te bespeuren. Die maakt het verschil met werknemers aanzienlijk minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Strikt juridisch gezien berust het werkzaam zijn als ambtenaar op een aanstellingsbesluit, een eenzijdige rechtshandeling. Een ambtenaar wordt benoemd, een werknemer sluit een overeenkomst.

Een eerste relativering van het onderscheid is dat de verhoudingen tussen werkgever en werknemer naar burgerlijk recht ook weer niet zo tweezijdig en gelijkwaardig zijn als ze op het eerste gezicht lijken. Het hele arbeidsrecht is er nu juist op gebaseerd dat er een groot machtsonevenwicht bestaat tussen deze partijen. Daarom is de ruimte om vrijelijk te contracteren over arbeidsverhoudingen – te denken valt aan vakantiedagen, ontslaggronden of loon bij ziekte – met dwingend recht beperkt. Het gros van de werknemers heeft ook niet veel te onderhandelen bij het afsluiten van de arbeidsovereenkomst, zij worden min of meer eenzijdig ingeschaald in de cao-systematiek of het functiegebouw van de werkgever. Voorts staat de werknemer onder het gezag van de werkgever. Deze is bevoegd om *eenzijdig* voorschriften te

geven aan de werknemer omtrent de orde rond en de inhoud van de arbeid.

Belangrijker is echter dat de verhoudingen tussen overheidswerkgever en ambtenaar ook weer niet zo eenzijdig liggen. Die zijn veeleer wederkerig, contractueel van aard. Aan de aanstelling gaan sollicitatiegesprekken en onderhandelingen over salaris en werktijden vooraf. Daarover bereiken partijen op enig moment een akkoord, een wilsovereenstemming. De aanstelling is niet meer dan een formele laatste stap om dat akkoord ook bindend te maken. In zekere zin is de aanstelling een essentieel vormvoorschrift, maar geen materiële eis.

De wijze waarop de aanstelling de individuele rechtspositie regelt, is goed vergelijkbaar met hoe arbeidsvoorwaardenakkoorden tussen overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel de collectieve arbeidsvoorwaarden regelen. Eerst bereiken partijen een akkoord, dat ook wel eens ‘overheids-cao’ wordt genoemd. Daarna volgt de vertaling van dat akkoord in de ambtelijke rechtspositieregelingen; dat zijn formeel eenzijdig door de overheidswerkgever vastgestelde wettelijke voorschriften over de onder die werkgever werkzame ambtenaren, waarop overigens weer het overeenstemmingsvereiste van toepassing is. Feitelijk gaat het dus om een wettelijke vertaling, of eigenlijk een vantoepassingverklaring, van de met de bonden overeengekomen arbeidsvoorwaarden.

Ook in de ambtelijke ontslagpraktijk heeft de overeenkomst al lang haar intrede gedaan. In de ambtelijke verhoudingen heeft zo'n beëindigingsovereenkomst het karakter van een nadere regeling van de aan de overheidswerkgever toekomende ontslagbevoegdheid. Net als bij de aanstelling is het formeel de werkgever die beslist om de ambtenaar op diens eigen verzoek te ontslaan; feitelijk is er sprake van een beëindigingsovereenkomst die moet worden geformaliseerd. Aan de in die overeenkomst neergelegde afspraken is de overheidswerkgever én de ambtenaar gebonden.⁶⁶ Net als in het 'normale' contractenrecht kunnen wilsgebreken, bijvoorbeeld dwaling, tot een uitzondering leiden. De ambtenaar moet 'in vrijheid' tot zijn beslissing zijn gekomen om de arbeidsrelatie te beëindigen. Net als in het arbeidsrecht mogen overheidswerkgevers niet zonder meer afgaan op verklaringen van de ambtenaar, maar moet uit de omstandigheden blijken dat deze het verzoek echt meende. Relevant is bijvoorbeeld of er bedenktijd is geweest, of er op alternatieven is gewezen en of de ambtenaar een (rechtsgeleerd) adviseur had.⁶⁷ In het arbeidsrecht spelen nagenoeg dezelfde gezichtspunten een rol. Daar komt dan nog bij dat de inhoud van het contract door de bestuursrechter en de civiele rechter op dezelfde wijze wordt bepaald. Het zogeheten 'Haviltex-criterium' van de Hoge Raad wordt toegepast. De strikt taalkundige interpretatie van het contract is

niet beslissend. Er moet ook worden bekeken wat partijen redelijkerwijs mochten verwachten.⁶⁸

Bovenstaande ontwikkelingen hebben zich geleidelijk aan voorgedaan, maar de trend tot contractualisering is er onmiskenbaar. Een ander voorbeeld zijn nog de van-werk-naar-werk-inspanningen bij dreigend (reorganisatie) ontslag. De rechtspositieregelingen geven wel een kader, maar wat de werkgever precies moet doen en welke inspanningen er exact van de ambtenaar verwacht mogen worden, ligt niet vast. Ook daar komt het contract weer om de hoek kijken, of worden de wederzijdse rechten en verplichtingen door middel van gerichte afspraken geconcretiseerd. Zo kent de CAR-UWO een budget voor de herplaatsing van ambtenaren wier functie overtollig is geworden. Wat er met dat budget van 7.500 euro moet gebeuren, is afhankelijk van de in het van-werk-naar-werk-contract neergelegde afspraken (art. 10d:16 CAR-UWO). Bij een ontslag van een gemeenteambtenaar wegens disfuncties stelt de werkgever weliswaar eenzijdig een re-integratieplan op, maar dit gebeurt wel in samenspraak met de betrokkene. En het plan bevat naar de letter van de wet afspraken met en geen voorschriften aan de ambtenaar (art. 10d:10 CAR-UWO).

Het proces verloopt lang niet altijd even uitdrukkelijk, en langs lijnen van geleidelijkheid, maar de

⁶⁶. Vgl. CRvB 15 april 2004, TAR 2005/15.

⁶⁷. Vgl. CRvB 24 juli 2008, TAR 2009/34 en 23 september 2010, TAR 2010/172.

⁶⁸. CRvB 22 mei 2008, TAR 2008/171.

contractualisering en de rechtspraak over contracten tussen ambtenaar en bevoegd gezag hebben onmiskenbaar voor een ‘stille normalisering’ gezorgd.

3 VERWILDERING VAN COLLECTIEVE ONDERHANDELINGEN

Hiervoor is al besproken hoe de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid plaatsvindt. Per sector wordt er onderhandeld en vervolgens wordt het bereikte akkoord in de rechtspositieregeling omgezet. Om ervoor te zorgen dat de ambtenaren en hun bonden in die onderhandelingen van gewicht zijn, is het overeenstemmingsvereiste geïntroduceerd. De overheid kan de bonden niet passeren, door eenzijdig van haar wetgevende bevoegdheid gebruik te maken om de arbeidsvoorwaarden naar haar smaak aan te passen. Wijziging van de rechtspositieregeling behoeft instemming van de bonden. De overheid bereikt in beginsel niets door, als dat zo uitkomt, de pet van werkgever te verruilen voor de pet van wetgever. De introductie van het instemmingsvereiste had tot doel om de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen zo sterk mogelijk op cao-onderhandelingen te laten lijken.

In vergelijking met de marktsector valt op dat de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen nadrukkelijker gereguleerd en geprotocolleerd zijn. Er is vastgelegd wie de onderhandelingspartners zijn. Van de onderhandelende partijen wordt ook

verwacht dat zij reëel en open overleg voeren. Bij geschillen over dat overleg voorzien de regelingen in advies- en arbitrageprocedures. In de marktsector geldt een grotendeels ongeclausuleerde vrijheid van collectief onderhandelen. Vakbonden genieten daarom een grote vrijheid bij het inzetten van het stakingswapen. Recent heeft de Hoge Raad benadrukt dat staken en andere vormen van collectieve actie in beginsel zijn toegestaan.⁶⁹ Aan de andere kant hebben werkgevers de vrijheid om niet te onderhandelen, of om alleen met bepaalde vakbonden te onderhandelen. De rechter kan corrigerend optreden, maar is terughoudend. Vorderingen van representatieve vakbonden om tot de onderhandelingstafel te worden toegelaten, zijn nog wel kansrijk. Rechtszaken van bonden tegen het afketsen van cao-onderhandelingen, met als gevolg dat er geen cao of een met andere bonden tot stand komt, zijn vrijwel altijd tot mislukken gedoemd. Als een vakbond meer en anders wil, dan moet die maar een staking gaan organiseren, is de gedachte.⁷⁰

De afgelopen jaren hebben geleerd dat het model van gereguleerd arbeidsvoorwaardenoverleg niet onverkort is gehandhaafd. De rijksoverheid heeft misschien niet haar rol van werkgever en wetgever verward, maar vond het vanuit het algemeen belang niet wenselijk om tot loonsverhoging over te gaan. Het gevolg: een jarenlange nullijn voor rijksambtenaren en aanverwante sectoren. In sec-

⁶⁹. HR 19 juni 2015, JAR 2015/188.

⁷⁰. Vgl. Jacobs, A.T.J.M. (2012). *Collectief Arbeidsrecht* (pp. 157 e.v.). Deventer: Kluwer.

toren die op wat grotere afstand van het kabinet staan, valt er overigens nog wel een loonstijging op te merken.⁷¹ De overheid nam de vrijheid, waar ook werkgevers in de marktsector gebruik van maken, om geen cao's af te sluiten. Dat is ook een verschijningsvorm van de door internationale verdragen geborgde onderhandelingsvrijheid. Gesterkt door het stakingswapen en door de bundeling van belangen, kunnen bonden op basis van gelijkwaardigheid met de overheidswerkgever onderhandelen. Of zij het gewenste resultaat binnenhalen en of de werkgever zich redelijk opstelt zijn au fond geen juridische vragen. Het is mogelijk dat een salarisverhoging een sigaar uit eigen doos is, omdat die uit verlaging van de pensioenpremie wordt betaald. Als (een meerderheid van) de bonden daar genoeg mee nemen, is dat echter hun zaak.

Het heeft er alle schijn van dat de ooit zo keurig aangeharkte arbeidsvoorwaardenonderhandelingen bij de overheid wat verwilderd zijn. Van cricket in keurige witte kledij tot rugby met de poten in de modder.

Uiteindelijk is er wel een scheidsrechter, maar die stelt zich terughoudend op. In de uitspraak van 10 april 2015 oordeelde de rechter in feite dat partijen maar verder moesten onderhandelen. Voor toewijzing van de geclaimde pensioengelden

zag de rechter geen ruimte. Dat moeten de betrokken partijen toch echt zelf regelen.⁷² Op 1 oktober 2015 wees de kortgedingrechter het beroep van de ACOP FNV op de onderhandelingsregels af. De een-op-een omzetting van het bovensectorale loonakkoord in de pensioenkamer werd niet ongeldig verklaard.⁷³

4 ABNORMALISERING

Een heel andere tendens is die van abnormalisering. Deze term bedoel ik niet pejoratief. Ik doel op een aantal initiatieven waarmee het bijzondere van het werken bij de overheid juist wordt benadrukt. Voor het dienen van de publieke zaak gelden nu eenmaal bijzondere eisen, zo is de gedachte.

Te denken valt aan het benadrukken van het belang van de ambtseed, die hier en daar toch wat in onbruik was geraakt. Een ander belangrijk issue is integriteitsbeleid ten aanzien van medewerkers bij de overheid, waar ook meer aandacht voor is. Deze tendensen zijn zeker niet nieuw, maar opvallend is dat zij juist ook tijdens de behandeling van het normaliseringswetsvoorstel ook door de indieners ervan van harte worden onderschreven.⁷⁴ Binnen het ministerie van BZK is een team actief dat het 'ambtelijk vakmanschap' moet helpen ontwikkelen.⁷⁵ Bij alle marktwerking, efficiencylagen, privatiseringen en klantgerichtheidsinitiatieven valt op dat ook de laatste jaren

⁷¹ Zie Uijlenbroek, J.J.M. (2015). *Arbeidsverhoudingen aan de slag* (oratie Leiden) (p. 24) Den Haag: CAOP.

⁷² Vznr. Rb. Den Haag 10 april 2015, TAR 2015/121 (ECLI:NL:RBDHA:2015:4045).

⁷³ Vznr. Rb. Den Haag 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:11274.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 3, p. 9.

⁷⁵ Zie de blog [http://www.deambtenaar.nl/2015/09/wat-is-ambtelijk-vakmanschap-een-verkenning/en'tHart,P.\(mei2014\).Ambtelijkvakmanschap3.o,\(EssayvoordeVerenigingvoorOverheidsManagement,VerenigingvanGemeentesecretarissenenstichtingIKPOB\).](http://www.deambtenaar.nl/2015/09/wat-is-ambtelijk-vakmanschap-een-verkenning/en'tHart,P.(mei2014).Ambtelijkvakmanschap3.o,(EssayvoordeVerenigingvoorOverheidsManagement,VerenigingvanGemeentesecretarissenenstichtingIKPOB).)

weer het eigene van het werken voor de overheid sterker wordt geaccentueerd, in beleid en in de regelgeving. Een goed voorbeeld van deze tendens is ook de aanscherping van de regels rond de vrijheid van meningsuiting en contacten met de pers van rijksambtenaren. Verschillende incidenten rond het gebruik van de sociale media tonen aan dat van ambtenaren soms meer terughoudendheid wordt verwacht dan van een doorsneeburger. Nogmaals, het is niet allemaal nieuw, maar toch krijgt een en ander weer wat meer nadruk de laatste jaren.

De Wet normering topinkomens is een ander belangrijk voorbeeld. Op grond van deze wet mogen het salaris en de ontslagvergoeding van bestuurders van (semi)publieke instellingen, uiteenlopend van ministeries tot woningcorporaties, niet meer bedragen dan een wettelijk vastgelegd maximum. Ook bonussen zijn verboden. De wet moet excessieve beloningen voorkomen en moet ervoor zorgen dat er zuinig met publieke gelden wordt omgesprongen. De overheid grijpt hier rechtstreeks in de arbeidsvoorwaarden van bepaalde publieke functionarissen in. Zeker wat het bonusverbod betreft zit daar de gedachte achter dat zij niet door geldelijk gewin gedreven mogen worden. Zij moeten de publieke zaak op grond van andere motieven willen dienen. In die zin is werken voor de overheid dus toch bijzonder.

Opvallend is wel dat de wet zowel op ambtenaren als werknemers van publieke instellingen van toepassing is. Niet de ambtenaar als zodanig is dus bijzonder, maar degene die voor een publieke instelling werkt. Opvallend is verder dat de wet, naar de letter genomen, afspraken - contractuele bedingen - boven de wettelijke plafonds verbiedt.⁷⁶ De regels gelden echter ook voor ambtenaren. Kennelijk is een op afspraken gebaseerde arbeidsovereenkomst met een te hoog salaris in de optiek van de wetgever hetzelfde als een 'eenzijdig' aanstellingsbesluit als ambtenaar waarin een te hoge bezoldiging is opgenomen.

5 CONCLUSIE

Het beeld van de karavaan die rustig voorbijtrekt, terwijl de honden blaffen, heeft een hoog cliché-gehalte. Wat de normalisering betreft klopt het echter wel. Los van de wet die normalisering tot doel heeft, speelt er een aantal autonome tendensen. Aan de ene kant lijken werknemer en ambtenaar steeds meer op elkaar. Aan de andere kant is er ook een aantal ontwikkelingen dat de positie van de ambtenaar toch weer verbijzondert.

⁷⁶. Art. 2 lid 1 WNT: 'Partijen komen geen bezoldiging overeen die per kalenderjaar meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.3.'

21. Arbeidsvoorwaarden moeten recht doen aan jongeren

Interview met Michiel Hietkamp,
voorzitter CNV Jongeren

Interviewer: Berber Bijma

De overheid is voor jongeren een aantrekkelijke werkgever, zegt Michiel Hietkamp, voorzitter van CNV Jongeren. Kansen om je te ontwikkelen zijn er volop. Het lukt echter maar heel weinig jongeren om een baan bij de overheid te bemachtigen, omdat oudere werknemers nauwelijks vertrekken. Modernisering van de cao, met meer zeggenschap voor jongeren, is volgens hem noodzakelijk.

Modernisering van de cao, daar kan niemand tegen zijn. Maar in de praktijk blijkt dat werkgevers en werknemers iets totaal verschillends bedoelen met die modernisering, zegt Michiel Hietkamp, sinds 2013 voorzitter van CNV Jongeren. 'Als de werkgevers het hebben over moderne cao's, bedoelen ze uitgekleden raamwerken, die zorgen voor verslechtering van de positie van werknemers. Werknemers denken juist aan modernisering in de zin van meer flexibiliteit, bijvoorbeeld met mogelijkheden voor uitruil van pensioen, vakantiedagen en extra loon.'

De ambtenaren-cao is bij uitstek conservatief, vindt Hietkamp. 'Dat komt vooral door de sterke vergrijzing onder overheidswerknemers. De oudere generatie voert in de cao-onderhandelingen te boventoon. Jongeren komen daardoor in een slechtere positie, ook qua inkomen. Ze betalen mee aan de rechten van ouderen.'

Hoe aantrekkelijk is de overheid dan als werkgever voor jongeren?

'Toch wel aantrekkelijk. Wij merken onder jongeren dat een baan bij de overheid hen stabiliteit geeft. De werkzekerheid lijkt bij de overheid groter te zijn dan bij marktpartijen. Als je bij de overheid werkt, heb je een degelijke baan en ruimte voor ontwikkeling. De overheid investeert relatief veel in jongeren. Neem zoiets als de prijs voor de 'Jonge ambtenaar van het jaar'; de winnaar mag een jaar lang de spreekbuis van jonge ambtenaren zijn. Dat is een heel mooi initiatief. Waar vroeger de ambtenaar een duf en saai imago had, krijg je tegenwoordig juist de ruimte om je te ontwikkelen, bijvoorbeeld met traineeships. Ministeries, gemeenten, waterschappen, de rechterlijke macht en de politie zijn instellingen waar je als jonge werknemer kansen krijgt.'

De cao, die oudere collega's bevoordeelt, nemen jongeren dan wel voor lief?

'Vaak wel, als je het tenminste voor elkaar krijgt een baan bij de overheid te krijgen. Diezelfde werkzekerheid is namelijk ook een grote belemmering voor jongeren om binnen te komen: het bestand van bestaande medewerkers is heel vast. De gemiddelde leeftijd van werknemers in de publieke sector stijgt jaarlijks met bijna een jaar. Dat betekent dat er nauwelijks aanwas is van jongeren. Die traineeships zijn prachtig, maar het zijn de *lucky few* die na zo'n traineeship van

een tot drie jaar een vaste baan krijgen. Dat we nu een VVD-kabinet hebben, dat een krimpende overheid voorstaat, helpt natuurlijk ook niet. De salarissen liggen in veel publieke sectoren ook niet zo hoog. Een leraar heeft bijvoorbeeld een prima beginsalaris, maar kan vervolgens geen grote loonontwikkeling meer maken gedurende de rest van z'n carrière. Zeker niet als er ook nog eens vijf jaar lang een nullijn geldt.'

Er moet dus iets gebeuren om werken in de publieke sector aantrekkelijker te maken?

'Zeker. Wat er nu gebeurt is ook een gevaar voor de overheid zelf: als je nu geen jongeren aantrekt, heb je straks een enorm probleem als er grote cohorten ouderen uitgaan. Ik ben vrij optimistisch over die verandering. Alleen al door diezelfde vergrijzing móeten er straks wel jongeren worden aangenomen. Met de oude werknemers zullen ook de oude regelingen verdwijnen die nadelig zijn voor jongeren. Dat moet ook wel; wil de overheid aantrekkelijk zijn voor jongeren, dan moet ze de pot eerlijk verdelen. Er moet ook meer perspectief zijn om vanuit een tijdelijk contract of een flexpositie door te groeien naar een vaste baan. Anders vertrekken de beste mensen naar de private sector.'

Met de normalisering van de ambtenarenstatus zullen de private en publieke sector dichter bij elkaar komen. Gaat dat veel veranderen?

'Ik denk dat er enorm veel gaat veranderen. De overheid wordt een werkgever als andere werkgevers, de beschermde positie van ambtenaren wordt opgeheven. Dat heeft twee kanten. Als je vanwege je functie dicht op bepaalde gevoelige informatie zit, is het goed om bescherming te krijgen. De normalisering van de ambtenarenstatus zou mensen kwetsbaarder kunnen maken, maar het is de vraag hoe dat in de praktijk uitpakt. Aan de andere kant staan wij als jongeren niet negatief tegenover die normalisering, want het kan de arbeidsmobiliteit vergroten en daardoor meer kansen voor jongeren bieden. Maar ook op dat punt is het afwachten: gaat de mobiliteit daadwerkelijk toenemen? Dat is lastig te voorspellen.'

JONGERENAKKOORD

Hietkamp is een van de initiatiefnemers van het 'Jongerenakkoord', dat in het voorjaar van 2015 werd gesloten tussen jongerenorganisaties van zowel werkgevers- als werknemerszijde. Zij pleiten daarin voor vernieuwing van de arbeidsvoorwaarden, om jongeren meer kansen te geven. 'Bij de oudere generatie staan werkgever en werknemer gepolariseerd tegenover elkaar. Wij ontdekten als jongeren dat we een gezamenlijk toekomstbeeld hebben en dat we elkaar moeten opzoeken in plaats van bestrijden.'

Het Jongerenakkoord gaat overigens niet specifiek over arbeidsvoorwaarden in de publieke sector, maar over alle sectoren. De jonge werkgevers en werknemers formuleerden drie speerpunten: generatieneutraliteit, duurzame inzetbaarheid en een modernere vorm en totstandkoming van de collectieve arbeidsovereenkomsten. ‘Generatieneutraliteit is niet alleen goed voor jongeren, maar ook voor ouderen’, zegt Hietkamp. ‘Ouderen zijn nu minder aantrekkelijk voor werkgevers, omdat ze relatief duur zijn met hun recht op bijvoorbeeld extra vrije dagen. Aan de andere kant is het onredelijk dat jongeren bijvoorbeeld in bepaalde overheids-cao’s meebetalen aan de vutregelingen van ouderen. Solidariteit is goed, maar blinde solidariteit is naïef.’

Wat moet er gebeuren om duurzame inzetbaarheid te stimuleren?

‘Werknemers moeten continu gestimuleerd worden om zich bij te scholen en verder te ontwikkelen. Daarnaast vinden wij als jongeren dat demotie bespreekbaar moet worden. De pensioenleeftijd van mijn generatie wordt waarschijnlijk rond de 72 jaar; niemand kan beweren dat je op je zeventigste méér productief bent dan op je veertigste. Als we zo lang doorwerken, moet het ook gewoon worden om een stapje terug te doen, ook in salaris. Het probleem is dat dat niet in onze cultuur zit, zoiets vertel je niet op een verjaardagsfeestje.

Dat maakt het ontzettend moeilijk om demotie gewoon te maken.

‘Investeren in duurzame inzetbaarheid kan al aan het begin van de loopbaan beginnen. Juist door de overheid, met haar voorbeeldfunctie. Wij merken dat veel mensen met een flexbaan bij de overheid binnenkomen en na twee of drie jaar weer vertrekken, zonder dat er tussentijds in hen is geïnvesteerd. De overheid zou als werkgever met deze mensen een ontwikkelpad kunnen vastleggen, dat verder reikt dan die drie jaar, ook al gaat de werknemer daarna elders werken. Zo’n ontwikkelpad helpt een jongere om goed de arbeidsmarkt op te komen. Een flexwerker zou met andere woorden niet een arbeidscontract, maar een arbeidsmarktcontract moeten kunnen krijgen, inclusief bijvoorbeeld een scholingsbudget dat meegenomen kan worden.

‘Het derde speerpunt van ons akkoord is een modernere vorm van de cao. Een cao kan een raamwerk bieden, met collectieve afspraken die zekerheid bieden, maar daarnaast veel ruimte overlaten voor individueel maatwerk. Dat maakt zo’n overeenkomst meer generatie*proof*: je kunt je arbeidsvoorwaarden zo invullen als bij jouw levensfase past.’

Hoe is het jongerenakkoord ontvangen?

‘De Tweede Kamer vindt het interessant, maar het is ook een kwestie van de sociale partners zelf om de arbeidsvoorwaarden te vernieuwen. Politieke partijen denken er verschillend over. D66 voelt wel voor individualisering met een raamwerkcao, maar de VVD wil liefst van de hele cao af. Wij brengen onze boodschap op zoveel mogelijk plekken, om de geesten rijp te maken voor verandering. Wil je jongeren een plek geven op de arbeidsmarkt, dan moet je die ook aantrekkelijk voor hen maken.’

22. Normalisatie van de ambtelijke rechtspositie

De ambtenaar vergeten

1 INLEIDING

Het moment van schrijven van dit betoog over normalisatie is zomer 2015. Alles wijst erop dat de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren in de Eerste Kamer plaatsvindt op 22 september en dat een meerderheid van de senatoren met dit wetsvoorstel zal instemmen. De verdere procedure van invoering en uitvoering van dit wetsvoorstel is op dit moment nog tamelijk ongewis. Zeker is wel dat het veel tijd gaat kosten. Maar laten we nu eens aannemen dat het januari 2018 is. Het normalisatieproces is, op welke wijze dan ook, afgerond en alle wetswijzigingen zijn doorgevoerd. Welk probleem is dan opgelost en merkt een ambtenaar er iets van in zijn dagelijks werk? Of is normalisering een Haagse oplossing voor een Haags probleem?

2 TERUGBLIK: WAT WAS HET PROBLEEM?

Laten we vanuit de toekomst eerst eens terugkijken. In november 2010 werd het wetsvoorstel om de ambtelijke rechtspositie af te schaffen, ingediend door twee Kamerleden. In de Memorie van Toelichting geven zij een aantal redenen en problemen die opgelost moeten worden om dit 'sluitstuk van de normalisering, de afschaffing van de ambtelijke rechtspositie' in te dienen bij de Tweede Kamer. Deze redenen zijn onder te verdelen in vier categorieën: principiële en praktische redenen, P&O-problemen en proceseconomische redenen.

Principiële redenen

De indieners willen dat iedereen die in loondienst werkt onder het civiele arbeidsrecht valt. Hierdoor worden niet alleen de arbeidsverhoudingen gelijkwaardiger en transparanter, maar komt ook een principiële gelijkheid tussen ambtenaar en overheidswerkgever tot stand. Bovendien maakt normalisatie een einde aan de vermenging van rollen van de overheid, namelijk die van wetgever enerzijds en werkgever anderzijds. In cao-onderhandelingen wordt contractvrijheid nu het leidend principe, passend bij de ILO-verdragen.

Praktische redenen

De arbeidsmobiliteit tussen de private en de publieke sector moet groter worden, er is nu te veel sprake van gescheiden arbeidsmarkten. Normalisatie bevordert bovendien deregulering: cao's werken direct door in de arbeidsovereenkomst en ook nieuwe arbeidswetgeving geldt gelijk voor de publieke sector. Vervolgens wordt ingegaan op de kosten en de duur van de ontslagprocedure in het ambtenarenrecht. Hierbij wordt gesteld dat de Algemene wet bestuursrecht, die dit ontslagrecht reguleert, daarvoor niet geschikt is en er sprake is van 'ongerechtvaardigde verschillen in rechtsbescherming'.

P&O-problemen

De derde categorie problemen die, volgens de indieners van het voorstel opgelost moeten worden, is 'de publiekrechtelijke conditionering van het personeelsbeleid bij de overheidswerkgevers'. Ik noem ze de categorie P&O-problemen. De op te lossen problematiek is samen te vatten als de mogelijkheid (maar soms ook de verplichting) van ambtenaren om bedenkingen, bezwaar en beroep te kunnen aantekenen tegen besluiten waardoor zij in hun rechtspositie worden geraakt. De werkgeversrol van de overheid wordt, aldus de indieners, te veel bepaald door 'organisatie overstijgende jurisprudentie of publiekrechtelijke rechtsbescherming die daar niet op is toegesneden' en zou veel meer bij de organisatie zelf moeten liggen.

Proceseconomische redenen

Deze laatste categorie valt uiteen in twee onderdelen. In de eerste plaats is het duur en inefficiënt om twee rechtssystemen naast elkaar te laten bestaan om nagenoeg dezelfde vraagstukken te regelen. En, volgens de indieners een 'argument van een heel ander orde': de ambtelijke rechtspositie draagt bij aan het stoffige imago van de ambtenaar, waardoor jongeren zich niet snel aangetrokken voelen tot een baan bij de overheid. Bovendien zal het afschaffen van de ambtelijke rechtspositie leiden tot een betere concurrentiepositie van overheden op de arbeidsmarkt, omdat 'allerlei beperkende scheidslijnen' opgeheven worden.

Niet alle genoemde redenen voor normalisatie van de ambtelijke rechtspositie, of problemen die door normalisatie opgelost moeten worden, raken de arbeidsverhouding van de ambtenaar. De financiële redenen bijvoorbeeld raken de ambtenaar niet, behalve in zijn hoedanigheid als belastingbetalende burger. Dat geldt ook voor de dereguleringswensen, die politiek bepaald zijn. Voor de ambtenaar zijn de belangrijkste formele veranderingen:

- van een eenzijdige naar een tweezijdige arbeidsverhouding onder BW;
- een ander ontslagrecht;
- geen bezwaar en beroep meer mogelijk tegen besluiten.

Ik ga hieronder in op de vraag of de ambtenaar hier veel van zal merken in zijn dagelijks werk. Tot slot komt ook de beoogde verandering waar het gaat om het stoffige imago van de ambtenaar aan de orde.

3 TERUG NAAR DE TOEKOMST

Januari 2018. De ambtenaar verschijnt voor het eerst in het nieuwe jaar op zijn werk. Hij is nu ‘ambtenaar nieuwe stijl’ geworden, een ambtenaar met een arbeidsovereenkomst met de overheid. Die arbeidsovereenkomst is een tweezijdige overeenkomst, waar twee handtekeningen onder horen te staan van gelijkwaardige partijen. Het wetsvoorstel heeft echter beslist dat de aanstellingen van rechtswege overgaan in arbeidsovereen-

komsten. Daarvoor is dus geen handtekening van de ambtenaar nodig geweest. Maar goed, de eenzijdige aanstelling die de ambtenaar jaren geleden thuisgestuurd kreeg, was vooral formeel eenzijdig; uiteraard stemde de ambtenaar al tijdens de werving- en selectieprocedure in met het dienstverband bij de overheid. Er lag dus feitelijk wel een afspraak tussen twee partijen aan ten grondslag, de aanstellingsbrief – die hij toen ook niet hoefde te ondertekenen – was slechts een formalisering van die afspraken.

Zal de ambtenaar iets merken van de principiële gelijkheid tussen hem en zijn werkgever, die door het wetsvoorstel tot stand gekomen is? ‘Voor zover er in de arbeidsverhouding formeel sprake is van een gezagsrelatie, dient de rechtsverhouding gebaseerd te zijn op een (tweezijdige) arbeidsovereenkomst. Deze keuze voor een gelijke rechtspositie voor alle werkenden is vooral ook een principiële keuze.’ Daarmee geven de indieners eigenlijk al aan dat er, net als in een ambtelijke aanstelling, in de civiele arbeidsrelatie een gezagsrelatie bestaat. Sterker nog, er is pas sprake van een arbeidsovereenkomst als er sprake is van een gezagsverhouding (BW7:610 spreekt van ‘in dienst van de andere partij’). De ambtenaar zal in de praktijk van principiële gelijkheid weinig merken: enerzijds is die er in het civiele arbeidsrecht ook niet, anderzijds kan niet gezegd worden dat de ambtelijke arbeidsverhouding zoals die zich de laatste twintig jaar ontwikkeld heeft,

gekenmerkt wordt door een geheel andere gezags-verhouding tussen de individuele ambtenaar en de overheidswerkgever.

Tijdens de behandeling van het initiatiefwets-voorstel was het ambtelijke ontslagrecht een van de meest besproken thema's. Vooral de media presenteerden de discussie over normalisatie als het afschaffen van het ambtelijke ontslagrecht. Zo kopte *de Volkskrant* op 11 april 2011: 'Sneller ontslag ambtenaren' en schreef *De Telegraaf* op 4 mei 2014 onder de kop 'Voorkeursbehandeling ambtenaar aangepakt': 'De Tweede Kamer wil de royale bescherming die ambtenaren krijgen als ze ontslagen worden, afschaffen.'

Waaruit bestaat die 'royale bescherming' bij ontslag? Die leek er te zijn in relatie tot de civiele ontslagbescherming zoals die vóór juli 2015 gold. Tot die datum was het voor een werknemer met een arbeidsovereenkomst niet mogelijk om in hoger beroep te gaan tegen een ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter, noch tegen een ontslagvergunning die het UWV verleende. Voor werkgevers in de marktsector was er een vrije keuze in de ontslagroute, via de rechter of via het UWV. Feitelijk was ontslag altijd een mogelijkheid: wanneer de ontslagvergoeding – onderling overeengekomen of door de kantonrechter opgelegd – maar hoog genoeg was, kon de arbeidsovereenkomst vrijwel altijd beëindigd worden.

Voor ambtenaren gold tot de normalisatie de Algemene wet bestuursrecht, waarbij tegen een besluit, dus ook tegen ontslagbesluit, (achteraf) wel bezwaar gemaakt en beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter ingesteld kon worden. Bovendien schreven de rechtspositieregelingen veelal de ontslaggronden en de bijbehorende formaliteiten voor.

De wijzigingen in het civiele ontslagrecht zoals die in 2015 ingevoerd zijn, worden door juristen niet onterecht vaak aangeduid als 'verambtelijking van het ontslagrecht'. Niet alleen zijn de ontslaggronden en de bijbehorende routes in de wet vastgelegd, ook wordt het makkelijker voor werknemers om in (hoger) beroep te gaan bij de rechter. En daarmee is het civiele ontslagrecht veel meer gaan lijken op het ambtelijke ontslagrecht. In die zin zal er voor de ambtenaar nieuwe stijl wel iets veranderen op het gebied van ontslag, maar niet zo veel als de indieners oorspronkelijk beoogden.

Er is nog een ander punt dat vaak naar voren komt als het gaat om de ontslagbescherming van ambtenaren: ambtenaren moeten beschermd worden tegen politieke willekeur. Nu heeft politieke willekeur twee verschijningsvormen. Meestal wordt het gebruikt om aan te geven dat een ambtenaar beschermd moet worden tegen ontslag vanwege een andere politieke kleur dan de politiek verantwoordelijke wenselijk vindt. Dat betreft met name

de topambtenaren die direct onder een minister of wethouders werken. Voor de 'gewone' ambtenaar is er echter een andere vorm van politieke wil-lekeur die hem in zijn baan zekerheid bedreigt. Die ontstaat door veranderingen van politieke kleur van het democratisch bestuur. Op lokaal niveau verandert die, meer of minder drastisch, iedere vier jaar. Op nationaal niveau hebben we de afgelopen vijftien jaar zeven kabinetten gehad. Ieder kabinet neemt nieuwe bezuinigingen op in zijn regeerakkoord en die brengen nieuwe reorganisaties met zich mee. Hoe de ontslagprocedures bij reorganisaties echter gaan lopen, is voor de ambtenaar in 2018 nog niet duidelijk. Volgens minister Plasterk zal de 'normale' regeling zoals die voor de markt geldt (een ontslagvergunning aanvragen bij het UWV), voor de overheid 'om voor de hand liggende redenen' niet gelden. Maar hoe wordt de redelijkheid van zo'n ontslag dan wel preventief getoetst? En door wie? Gezien de nadruk die tijdens de Kamerbehandeling op het makkelijker kunnen ontslaan van ambtenaren is gelegd, heeft de ambtenaar in 2018 in deze situatie een flinke aanslag op zijn ontslagbescherming te vrezen.

In 2018 kan de ambtenaar nieuwe stijl geen bezwaar meer maken tegen besluiten op grond van de Awb. Niet tegen een ontslagbesluit, maar ook niet tegen bijvoorbeeld beoordelingsbesluiten of plaatsingsbesluiten in het kader van reorganisaties. De indieners zien dit als een voordeel van

normalisatie, een einde aan de juridisering van het personeelsbeleid bij de overheid.

Als beleidsadviseur bij FNV Overheid (voorheen Abvakabo FNV) heb ik tientallen presentaties gegeven over de gevolgen van het afschaffen van de ambtelijke rechtspositie. Voor de daar aanwezige leden was dit onderwerp meestal een van de grootste bezwaren tegen dit voorstel, vaak gemotiveerd door het argument dat het juist goed is dat besluiten van de overheidswerkgever getoetst worden, omdat er zo veel fouten gemaakt zouden worden. De vraag is niet of dat waar is, de vraag is of dat in de marktsector anders is. Ik verwacht niet dat de markt minder fouten maakt, of minder slecht onderbouwde besluiten neemt, althans, ik kan het nergens op baseren. Punt is wel dat door de toetsing van besluiten van overheidswerkgevers op grond van de Awb fouten eerder geconstateerd en hersteld kunnen worden. Maar na de normalisatie kan dat niet meer, althans niet in de huidige vorm.

Maar hoe zal dat gaan in 2018? Is de ambtenaar vogelvrij? Kan een overheidsorganisatie met haar werknemers doen wat ze wil? Het antwoord is 'nee' en wel om drie redenen.

In de eerste plaats kan dat ook in het huidige civiele arbeidsrecht niet. Eenzijdig ingrijpen in de tweezijdige arbeidsrelatie, bijvoorbeeld in de

functie die uitgeoefend wordt of zomaar de standplaats van de werknemer wijzigen, kan alleen bij zwaarwegende redenen (BW7:613). En die neemt de rechter niet snel aan, mocht het zover komen. De VNG schrijft op haar website: 'In het private arbeidsrecht kan alles, tenzij het verboden is. Dat geeft veel ruimte en vrijheid aan partijen. In het bestuursrecht (in dit geval de rechtspositieregeling) is het zo dat er in beginsel niets kan, tenzij er een wettelijke grondslag is om het te doen.' Dat zou een ambtenaar in 2018 ongerust kunnen maken. Maar het is naar mijn mening eerder *wishful thinking* dan de realiteit. Het arbeidsovereenkomstenrecht kenmerkt zich juist door veel dwingendrechtelijke bepalingen en beperkt afwijkingsmogelijkheden vaak tot de cao of de schriftelijke overeenkomst. In veel marktsectoren onderhandelen de sociale partners over die afwijkingen en worden de grenzen in de cao vastgelegd. Dat zal straks in de overheids-cao's niet anders zijn.

In de tweede plaats willen de vakbonden bij de omzetting van de huidige rechtspositieregelingen in cao's in ieder geval op belangrijke onderwerpen, zoals reorganisaties, disciplinaire maatregelen en functiewaardering, vergelijkbare bezwaar- en beroepsmogelijkheden afspreken. Iets wat overigens in veel marktsectoren ook gebruikelijk is.

Tot slot blijven de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die een belangrijke rol spelen in

de beoordeling van het handelen van de overheid, via de schakelbepaling Awb 3:1 lid 2 ook van toepassing op het handelen van de overheid wanneer het geen besluiten als in de zin van de Awb betreft.

4 TUSSENCONCLUSIE

De tussenconclusie kan dus zijn dat de omzetting van een formeel eenzijdige naar een tweezijdige arbeidsverhouding geen substantiële, praktische veranderingen voor de ambtenaar met zich mee hoeft te brengen. Dat is enerzijds het gevolg van de verambtelijking van het civiele ontslagrecht, Anderzijds is het daarvoor wel noodzakelijk dat sociale partners het niet langer van toepassing zijn van de Algemene wet bestuursrecht repareren en dat de preventieve ontslagtoets goed vormgegeven wordt. Daarvoor is het nodig dat de vakbonden hun positie in het overleg behouden en ze bijvoorbeeld niet, zoals sommige overheidswerkgevers graag willen, door ondernemingsraden vervangen worden.

Het imago van de ambtenaar is niet goed. De 'raamambtenaar' is een begrip geworden en de ambtenarenmoppen tieren nog steeds welig. Uit onderzoek van Motivaction in 2011 blijkt dat Nederlanders ambtenaren traag, niet doortastend, inefficiënt en lui vinden. De indieners hebben het over een stoffig imago, wat in dat onderzoek bevestigd lijkt te worden. Ze noemen het vooral een probleem omdat de overheid daardoor voor

jongeren een onaantrekkelijke werkgever zou zijn. Nu is het waar dat de instroom van jonge ambtenaren bij de overheid klein is. Of dat iets te maken heeft met een slecht imago van de overheid als werkgever, is bij mijn weten niet onderzocht. Het heeft in ieder geval ook te maken met een steeds hoger wordende uittreedleeftijd en tegelijkertijd krimpende overheid.

Zal de burger de ambtenaar nieuwe stijl in 2018 beschouwen als snel, doortastend, hardwerkend en efficiënt? Als dat al zo zou zijn, dan is dat niet het gevolg van de aanstelling die als gevolg van een wetswijziging opeens een arbeidsovereenkomst geworden is. Dat blijkt wel uit het feit dat er talloze, vaak jonge medewerkers bij de overheid rondlopen die al lang een tweezijdige arbeidsrelatie hebben en formeel helemaal geen ambtenaar zijn. Dat zijn de uitzendkrachten en de payrollers, vaak al jarenlang aan het werk in gewone ‘ambtenarenbanen’. Dat weet de burger niet, die beschouwt deze medewerkers als ambtenaren en zal ze echt niet anders beoordelen op grond van een andersoortige arbeidsrelatie.

Dat is trouwens jammer voor de ambtenaar (de oude, de nieuwe én de eigenlijk-geen-ambtenaar). Want dat gebrek aan waardering en respect, niet alleen van de burger maar ook van politici die ambtenaren toch vaak als een kostenpost beschouwen waarop veel bezuinigd moet worden, verdient een echte oplossing.

5 CONCLUSIE

Uit de opsomming van redenen om de ambtelijke rechtspositie af te schaffen, is duidelijk geworden dat die vooral gelegen zijn in redenen van principes, financiën en deregulering. Daarmee zijn het inderdaad Haagse problemen. De problemen van de ambtenaren komen niet aan de orde en worden door normalisatie ook niet opgelost. Waar grote aantasting van de ontslagbescherming in het verschiet lag, is dit door het sociaal akkoord en de Wet werk en zekerheid behoorlijk afgezwakt, hoewel er voor de ambtenaar nog een flinke onzekerheid bestaat over hoe ontslag bij reorganisaties in zijn werk zal gaan. De vakbonden zullen in het overleg de bescherming van overheidswerknemers uiteraard zo goed mogelijk willen repareren.

Deel V.

De ambtenaar, het vak en de vergelijking met andere landen en de EU

Het ambtenaarschap is een vak. In Nederland wordt dat buiten de publieke sector niet vaak zo gezien. Dit deel gaat in op het ambtelijke vak. Hoofdstuk 23 laat zien hoe de beeldvorming over dat vak veranderd is in de loop van de tijd en dat het vanuit politieke overwegingen soms kleiner wordt gemaakt dan het is. Hoofdstuk 24 beschrijft wat dat vakmanschap behelst en laat zien vanuit welke perspectieven tegen het vak aangekeken kan worden. Zoals in elk vak, telt ervaring. Daarom is in dit deel een interview opgenomen met de zeer ervaren vakman Ralph Pans die duidelijk maakt dat juist de eigenheid van het ambtelijke vak, maakt dat de overheid een organisatie is waar men graag voor wilt werken.

Dit deel sluit af met de Nederlandse ambtenaar in vergelijking met ambtenaren uit andere Europese landen en hoe de Nederlander het doet als ambtenaar bij de EU.

23. Ambtelijke elite of voetveeg?

1 INLEIDING

Ooit waren er contactadvertenties, in hun compactheid pareltjes van de waarden die iemand wenst te ventileren, met de eenvoudige tekst: ‘Ambtenaar zoekt vrouw’. Waarschijnlijk beoogde de man daarmee te communiceren dat hij een vaste functie had en de vrouw derhalve met een betrouwbare economische partner van doen had. Maar betrouwbaar heeft nog wel meer connotaties. De onsterfelijke Dorknoper⁷⁷ in de gemeente Rommeldam was nog van het type ambtenaar bij wie men, in publieke dienst, slechts een nieuw potlood kreeg bij inlevering van het stompje van het vorige potlood. Van ‘perverse prikkels’ (in verleiding gebracht worden om een potlood van kantoor mee naar huis te nemen) kon eenvoudig geen sprake zijn.⁷⁸ Betrouwbaarheid is dan synoniem aan integriteit: ambtenaren zijn onkreukbaar en men kan op ze bouwen. Anno 2015 komt het epitheton ambtenaar nog maar zelden voor in advertenties. De samenleving mag ambtenaren al snel vereenzelvigen met niet erg hard lopende papierverplaatsers, die veel verdienen en weinig presteren. Heeft u een groot project? ICT, Fyra, Betuwelijn? Vertrouw het toe aan een groep ambtenaren. Dan weet u zeker dat het niet afkomt en vier keer zo veel kost: dat is het huidige sentiment. Er is een mismatch tussen de rolopvatting van de ambtenaar en de publieke perceptie daarvan. De ambtenaar is in luttele decennia tijd aan een vrije glijvlucht begonnen.

⁷⁷ Agterberg, Toonder, M. & Weijman, A. (2001) *Dorknoper, een voorbeeldig ambtenaar*. Maarssen: Uitgeverij Cliché/Ton Paauw.

⁷⁸ Men spreekt doorgaans van een ‘perverse prikkel’ als een neveneffect van een maatregel is dat mensen in de verleiding worden gebracht om voor de uitvoering van een bepaalde beleidsmaatregel, de financiële consequenties positief te beïnvloeden ten behoeve van zichzelf of de organisatie waar ze voor werken.

2 DE 'SYSTEMATIEK' ACHTER DE MISMATCH

Keizers en koningen weten sinds mensenheugenis hun reputatie op waarde te schatten en hieraan te werken. Julius Caesar ontpopte zich als schrijver, getuigend van zijn strategisch inzicht en eminentie als veldheer.⁷⁹ Keizer Augustus stelde een lijst op van zijn goede werken⁸⁰, die hij vervolgens tentoonstelde teneinde de beeldvorming rond zijn persoon in positieve zin te beïnvloeden. De Franse president Mitterrand liet acht architectonische hoogstandjes bouwen: de *Grands Travaux*. Politici in de twintigste en eenentwintigste eeuw draaien tijd- en geldroerende verkiezingscampagnes. De *cause célèbre* van de behartiging van een reputatie en de hardnekkigheid van een slecht imago is het koningschap van de vijftiende-eeuwse Engelse koning Richard III, wiens reputatie na zijn dood werd verwoest, vooral door geschiedschrijver Thomas More. Richard III zou een wrede vorst en moordenaar van zijn neefjes Edward en Richard zijn. More baseerde in deze casus naar verluidt zijn eigen gezag ter zake onder meer op de claim dat hij een tijdgenoot van Richard III was. Dat viel strikt feitelijk wel mee. More was een jaar of zeven toen Richard omkwam bij de Slag om Bosworth in 1485 en schreef zijn *History of King Richard III* zo'n 25 tot 30 jaar later (1510-1518). De ruim honderd jaar na de dood van Richard geschreven en goeddeels op het werk van More gebaseerde *Tragedy of Richard III* van William Shakespeare deed de rest: de

telkens herhaalde opvoering⁸¹ zal in de zeventiende eeuw hetzelfde effect gehad hebben als bij ons de televisie die een bepaald beeld zo vaak herhaalt dat het emblematisch werkt. Wie naar wat dan ook over de Tour de France kijkt of luistert, hoort er altijd het drietonige toetertje doorheen snerpen en we weten als Pavlovs hondje: aha, wielrennen. Zo ook gaat iedere berichtgeving die te maken heeft met islam, Midden-Oosten of moslims gepaard met het achtergrondgeluid 'Allah Akbar'. Wij worden geprogrammeerd door beeld, geluid en narratief. Dat in alle culturen gehanteerde narratief neemt daarbij altijd de vorm aan van drie spelers: de booswicht, het slachtoffer en de held. Deze spelers worden gekleed in de woorden die bij die rol in het gekozen frame behoren. Een overheid die een luxe remigratieregeling cadeau doet aan voormalige gastarbeiders, zit in een heldenrol. De schurkenrol is voor een overheid die de stakkers met een oprotpremie het land uitgooit. De arme Richard moest ondertussen tot 1951 in zijn booswichtenjas blijven spoken voordat iemand durfde te opperen dat het wel eens niet waar kon zijn en dat de neefjes niet, althans niet door Richard, vermoord waren.⁸² Nog weer zestig jaar later kwam pas de echte rehabilitatie op gang⁸³, resulterend in de vondst van het stoffelijk overschot van de vorst en een herbegravenis op een prominente plaats in de kathedraal van Leicester. Richard was eindelijk held geworden. Onze overheid kantelde de andere kant op, de heldenrol verbleekte.

⁷⁹. *Commentarii de bello civili*.

⁸⁰. *Res Gestae*.

⁸¹. Eerste opvoering 16 november 1633.

⁸². Tey, J. (1951/1995). *The Daughter of Time*. New York: Simon & Schuster.

⁸³. Langley, Ph., & Jones, M. (2013). *The Search for Richard III, the King's Grave*. London: John Murray Publishers.

3 REPUTATIEBEHARTIGING EN DRAAGVLAK

Draagvlak is te zien als noodzakelijk bestanddeel voor het gezag en het openbaar bestuur, gezamenlijk 'de overheid'. Het gaat hierbij ten eerste over de taak die de overheid heeft, en ten tweede over de waardering dat onze overheid deze taak ook uitstekend behartigt. Hier zitten mogelijke discrepanties tussen het interne perspectief van de overheid zelf en het externe perspectief van iedereen die daar niet als functionaris toe behoort. De overheid zal zichzelf deskundig en betrouwbaar vinden. Het externe perspectief van de rest van de samenleving hoeft dat beeld natuurlijk niet (zonder meer) te delen. Wie kent er niet de bard Assurancetourix uit Uderzo et Goscinny's *Les Aventures d'Astérix le Gaulois*: 'Les opinions sur son talent sont partagées: lui, il trouve qu'il est génial. Tous les autres pensent qu'il est innomable.'⁸⁴ Onze overheid mag zich enige communicatie-inspanningen voor de eigen reputatie getroosten – al mag dit niet in propaganda ontaarden⁸⁵ – teneinde de kloof tussen het interne en het externe perspectief zo klein mogelijk te houden en daarmee draagvlak te verwerven, maar lijkt in deze pogingen soms een beetje op de geniale bard.

4 'DE' AMBTENAAR BESTAAT NIET – EN WEL

De overheid is een veelkoppig verschijnsel. Ondanks de diversiteit, ondanks het onderscheid tussen ambtenaren bij gemeenten en Rijk en anderen die werken voor de publieke zaak, ondanks het feit dat sommigen er ook 'de politiek' onder verstaan, is er toch sprake van een totaalbeeld van 'de' overheid, een imago van 'de' overheid. Voor de overheid geldt dat de burger het beleid moet accepteren, zich eraan gedraagt en belasting blijft betalen. Wie van het overheidspersoneel ook daadwerkelijk ambtenaar is, zal de meeste mensen koud laten. Toch zijn het vaker ambtenaren dan overige personeelsleden in bijvoorbeeld zorg of onderwijs, over wie misprijzend gesproken wordt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de groep 'beleidsambtenaren'. Niemand die ze ziet, weinigen die weten wat zij ertoe doen. 'Een ambtenaren-apparaat is niets anders dan een hulpmiddel bij het oplossen van maatschappelijke problemen, problemen die de meeste burgers – vaak uit eigen ervaring – kennen, of het nu gaat om door zure regen aangetaste bossen, om verkeersopstoppen of om woningnood. Ambtenaren zijn behulpzaam om deze problemen op hun ernst te bestuderen, om ze te definiëren, om doelstellingen voor het beleid te helpen formuleren, om mogelijke oplossingen aan te dragen, deze op hun effectiviteit te onderzoeken en om aldus te komen met een voorstel voor concreet beleid. Als dit beleid wordt

⁸⁴ De meningen over zijn talent zijn verdeeld: hijzelf vindt dat hij geniaal is. Alle anderen vinden hem niet om aan te horen. *Innomable* heeft een breed betekenispalet op het gebied van onpruimbaarheid, maar we blijven in dit verband, de bard zingt immers, binnen zijn beroepsuitoefening.

⁸⁵ Propaganda stamt van de in 1622 door Gregorius XV gevestigde commissie van kardinalen *Congregatio de propaganda fide* (congregatie voor de verbreiding van het geloof). Het is een activiteit van een organisatie om aanhangers te winnen voor zekere principes. Van propaganda spreken we vooral wanneer in het gepropageerde een *ideëel* element aanwezig is of verondersteld wordt, anders spreken we van reclame. *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, 14e druk 2010.

goedgekeurd zijn ze verantwoordelijk voor een juiste uitvoering. Eerst moet het beleid intern geïmplementeerd worden. Daarna kan de burger ervan meegenieten. Gaandeweg in dit beleidsproces wordt de ambtenaar tot ambtenaar en groeit de kloof tussen hem en de burger. (...) Op een bepaald tijdstip is dit proces zover gevorderd dat de stap terug niet meer gezet kan worden. Anders gezegd: dan is de ambtenaar niet meer in staat over het thema te praten in andere termen dan dat hij gewend is. Hij is zich zelfs van die speciale taalwereld niet meer bewust, zoals een vis niet weet dat hij in water zwemt.”⁸⁶ Beleidsambtenaren, wij kennen hen niet, zij kennen ons niet.

Er is nog een groep ambtenaren reputatiedrager van ‘de’ overheid. Zij die relatief ver van de macht afstaan en relatief dicht bij de burger: ambtenaren bij uitvoeringsorganen. Zij draaien op voor de verandering van ieder beleid en iedere regel en onderhouden het burgercontact.

5 DE BEELDEN GERELATEERD AAN DE VERSCHILLENDE TAKEN EN ROLLEN VAN DE OVERHEID

De overheid heeft een ordenende, sturende, preserende en arbitrerende functie. Ze dient in al deze rollen onze rechtszekerheid te waarborgen. Als dit beginsel echter met voeten getreden wordt, met name door ambtenaren die de politieke wensen in (juridische) regelgeving moeten omzetten, staan

de burger niet veel wegen open. Natuurlijk, hij kan naar de bestuursrechter. Maar dat kost al snel een paar duizend euro, die hij bovendien niet kan verhalen op de tegenpartij, de overheid. Zelfs niet als hij de zaak wint. Natuurlijk, hij kan een actiegroep beginnen of een demonstratie organiseren. Maar ook werkt hij een ambulancebroeder tegen het asfalt of slaat ongeremd aan het foeteren op de sociale media.

De overheid begreep ooit dat het gezag tanende was en meende het tij te kunnen keren door een geheel nieuw concept voor reputatie en draagvlak in te voeren. Ze bedacht dat de (mondige) burger toe was aan een klantvriendelijke overheid en promoveerde de burger tot klant. Dat bleek een denkfout. De burger is helemaal geen klant en zeker geen klant die tegen de belastingdienst kan zeggen: “Deze maand maar eens geen loonbelasting, fiscus.” Zoals hij wel: “Deze week geen kilo mandarijntjes, groenteman”, kan zeggen. Klant ben je vrijwillig, burger verplicht. De ‘klant’ gaat naar het UWV en vraagt om een uitkering, maar hoort daar: “Nee, die krijgt u niet. U bent niet werkloos en/of invalide.” Ik moet de eerste groenteman nog ontmoeten die een dergelijke tekst uitspreekt. Wie ‘klant’ zegt, zegt ‘markt’ en ‘producten’. Een ondernemer streeft naar winst en heeft daartoe het liefst *zo veel mogelijk* klanten. Een gemeente daarentegen wil *zo min mogelijk* klanten, bijvoorbeeld voor de Wmo, anders wordt de regeling onbetaalbaar. De

⁸⁶. Van Woerkum, C.M.J. (1988). De onbegrijpelijke onbegrijpelijkheid van overheidsvoorlichting. In Van Eemeren, F.H., & Grootendorst, R. (Red.). *Taalbeheersing in ontwikkeling* (p. 230) Dordrecht: Foris Publications.

gemeente heeft aan de Wmo een 'structureel verliesgevende activiteit'. Een ondernemer zou het zo snel mogelijk uit het sortiment halen. De gemeente kan dat niet, want is geen verkoper, maar uitvoerder van een regeling. Wat moet de gemeente dan met een marketingplan dat als doelstelling heeft *zo veel mogelijk* klanten te werven? Als de markt geen markt is, het product geen product en de klant geen klant, dan is het van een zeldzame paradigmatische hardnekkigheid om een model, dat gebaseerd is op markt, product en klant, van toepassing te verklaren op overheidsdossiers.

Toch ging de overheid monter voorwaarts op dit heilloze pad. Er kwamen heuse marketingstrategieën.⁸⁷ En ze ging iets doen dat het bedrijfsleven om een hele goede reden liever niet doet: om de paar jaar reorganiseren, met nieuwe loketten, nieuwe namen en nieuwe logo's. Er kwam weliswaar één rijksoverheid.nl, maar tegelijkertijd verdwenen ministeries, en gemeentelijke diensten kwamen en gingen, met telkens nieuw briefpapier, nieuwe campagnes om het volk op de hoogte te stellen en nieuwe medewerkers, die weer helemaal opnieuw begonnen. Iedere burger die met de (jeugd)zorg te maken had, werd er hoorndol van en in die refragmentatie bleef er van een degelijke reputatie van betrouwbaar gezag steeds minder over. De uitvoerende overheid werd mede door haar voortdurende, intern gerichte reorganisaties onvindbaar en onzichtbaar.

De overheid biedt 'waar het de voorlichting betreft een welhaast caleidoscopische aanblik'.⁸⁸ Binnen dit caleidoscopische gezelschap, voortdurend veranderend van naam en kerntaken, bedrijven alle partijen iets van overheidscommunicatie, veelal bilateraal. Er is geen enkele regie. Bovendien blijkt niet alleen dat al die onderdelen van de overheid onderling geen idee hebben van wat al die anderen van pakweg het CIZ, het UWV, het CAK en de DUO zoal communiceren, noch alle gemeentelijke diensten van Zorg en Samenleven of Werk en Inkomen. Het blijkt vooral ook dat ze zichzelf geen enkele matiging opleggen als ze communiceren.⁸⁹ Een beetje burger krijgt minimaal één brief per dag! In het tijdperk van de media-explosie⁹⁰, de schier onuitputtelijke communicatiemogelijkheden, weet de overheid zich op Facebook en Twitter veelal met haar telkens nieuwe identiteiten geen raad. Waarom is de ongeholpen naamsbekendheid van Coca Cola zo groot? Zou dat er iets mee te maken hebben dat de firma sinds 1866 noch haar naam noch haar logo ooit veranderd heeft?

⁸⁷ Zijdelings zij aangestipt dat de budgetten voor communicatie in het bedrijfsleven veelvouden vormen van wat de overheid eraan uitgeeft. Bierbrouwer Heineken bijvoorbeeld presenteerde bij de halfjaarcijfers 2014 een omzet van 10,2 miljard euro. *NRC Handelsblad* schrijft: 'Personeelskosten (81.000 werknemers) waren Heinekens grootste uitgavenpost: 1,5 miljard. Aan niet recyclebare verpakkingen gaf de brouwer 1,26 miljard uit, aan reclame en marketing 1,24 miljard. De uitgaven aan personeel daalden, die aan marketing stegen.' De overheid heeft belastinginkomsten van een ruime 300 miljard euro per jaar. Daarvan wordt zeker geen 35 miljard, de ruim 10 procent die Heineken hieraan besteedt, aan communicatie uitgegeven, en de overheid geeft zéker niet bijna net zoveel geld uit aan personeel als aan communicatie.

6 WIE 'VOEDT' DE VERSCHILLENDE BEELDEN?

Als gevolg van die moderne opvatting over positionering van de overheid, zagen tal van puntige pay-offs het licht om het (nieuwe) bestaan toe te lichten. De politie koos voor 'dienstbaar en waakzaam'. Dienstbaar lijkt een overheid die er voor de burger is, een overheid die 'in een ondergeschikte betrekking geplaatst is'. Maar de politie heeft er niet voor gekozen om samen met de burgers tegen fietsendieven en frauderende directies op te rukken. Vanuit een ondergeschikte positie is het heel lastig boeven vangen en mensen bekeuren. Maar als men een woord gebruikt waarvan de dominante betekenis een andere is dan men zelf op het oog heeft, dan is communicatieve prudentie geboden en zal men veel energie in de duiding moeten steken.

De ruimte om een woord als 'dienstbaar' van betekenis te voorzien is zo groot, dat ook de duiding 'bescherming van de democratische rechtsstaat' geldig is. Om 'dienstbaar' aan de betekenis 'bescherming' te helpen, is echter wel enige intellectuele elasticiteit vereist. Nu is de politie een wel heel speciale overheidsdienst. Een dienst die mét ons is als we slachtoffer van een misdrijf zijn, en tégen ons is als we een overtreding begaan. Dat wij de, uiteraard altijd onterecht uitgeschreven, prent niet ogenblikkelijk associëren met het algemeen belang en de functie van de politie

in de democratische rechtsstaat, lijkt tamelijk evident. Kahneman⁹¹ zou dit vermoedelijk duiden in termen van systeem 1 en systeem 2 in onze hersens.⁹² Systeem 1 beoordeelt rap de situatie: politie, betrapt, boete. Om het woord 'dienstbaar' te begrijpen als betekenend 'bescherming', moet systeem 1 systeem 2 aanzetten. Maar daar is in deze situatie geen enkele aanleiding toe. Systeem 1 kan heel goed zelf een bekeuring *handelen*. Systeem 1 maakt systeem 2 pas wakker als systeem 1 zich realiseert dat iets te ingewikkeld voor hem is. Maar wat is er ingewikkeld aan dienstbaar? Niets, zal systeem 1 denken. Dat dienstbaar in dit verband betekent dat de politie alle weggebruikers beschermt tegen mensen die overtredingen begaan, vraagt inspanning van systeem 2. Tot zover de problemen met 'dienstbaar'.

En dan komt 'waakzaam' er nog achteraan. 'Waakzaam', dat half Nederland achter zijn voordeur heeft gestickerd. Een herder, een bouwvier, een rottweiler, en allemaal spreken ze de woorden: 'Hier waak ik.' Waakzaam, zo luidt al snel de misvatting, tegen de búrger, terwijl de politie waakzaam tegen túig zou moeten zijn. Legendarisch is de uitspraak van de bekeurde minister: "Ga toch boeven vangen."⁹³ Waakzaam op dat hele abstracte niveau van de democratische rechtsstaat. Wat moet iemand dan wel niet allemaal weten en ter plekke bedenken? Dat onze strafvordering in lijn is met artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten

⁸⁸. De Roon, A. (2000) Overheidsvoorlichting: de progressie van een onvolgroeid beleidsinstrument. In Klandermans, B., & Seydel, E. (Red.). *Overtuigen en Activeren, publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk* (p. 134). Assen: Van Gorcum.

⁸⁹. Zo blijkt uit het (geestige en tegelijk treurigstemmende) boekje *De brievenbus van Mevrouw de Vries* van Stephan Steinmetz. Amsterdam: Atlas Contact 2013.

⁹⁰. Van Wijk, K. (2011). *De Media Explosie. Trends en issues in massacommunicatie*. Den Haag: Academic Service/BIM Media.

⁹¹. Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow*. New York: Farrar, Strauss & Girou. Verdere uitwerking van Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). *Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases*, Vol. 185. Science, New Series.

van de Mens, behelzende het ‘recht op een eerlijk proces’? Dat betekent dat het hele strafproces, waar het gedrag van de politie deel van uitmaakt, met hindernissen omgeven is.⁹⁴ De politie mag hier niet zomaar de deur intrappen, niet iemand zomaar van zijn bed lichten, niet zonder meer vastzetten. Iemand is onschuldig tot het tegendeel bewezen is. Om dat tegendeel te bewijzen, moet de politie bewijsmiddelen leveren. Het beste bewijsmiddel is een schuldbekenenis. En dan komt er uit het Europese Hof een missive dat de politie niet mag verhoren buiten aanwezigheid van een raadsman.⁹⁵ Die wijst de verdachte op zijn recht te zwijgen en ... weg is de schuldbekenenis. Honderden regels maken het de politie moeilijk. Ze verkleinen echter de kans op het opsluiten van een onschuldige, want dat is een van de dingen die wij onder ‘rechtsstaat’ begrijpen. Die moet de politie allemaal borgen. Dat is waakzaamheid.

Het is misschien niet gek dat maar weinig mensen ‘*Rechtsstaat plus artikel 6 EVRM plus onschuld-presumptie plus Salduz = waakzaamheid!*’ staan te bedenken tijdens een bekeuring. In het narratief wordt de politie niet vanzelfsprekend de held die de democratische rechtsstaat beschermt. Maar als de organisatie niet oppast wel de booswicht (die zich geen fout kan permitteren zonder op sociale media op doodsb bedreigingen getraakteerd te worden).

7 PRESTATIES VAN DE PUBLIEKE SECTOR

Maar reputatie noch duiding zijn geheel los te zien van de (gepercipieerde) prestaties van de sector. ‘De rijksoverheid negeert vaak de deskundigheid bij ICT-leveranciers, terwijl de ICT-kennis bij de overheid bijlange na niet op het niveau ligt van de leveranciers. De – schaarse – malen dat een leverancier zijn (potentiële) opdrachtgever waarschuwt voor vermijdbare problemen, wordt deze waarschuwing regelmatig niet serieus genomen. De Kamer maakt haar controlerende taak niet waar door een gebrek aan interesse voor ICT en een gebrek aan deskundigheid op ICT-gebied.’⁹⁶ Dat komt hard aan bij de ambtelijke elite zelf en bij hen die ambtenaren zien als deze elite. Prutsers zijn het. De eerdergenoemde kloof leidt tot het oordeel ‘arrogantie’. Arrogantie wordt onverteerbaar wanneer ze niet stoelt op prestatie.

Die gepercipieerde arrogantie van de machtheerspiegelt zich ook in de zendergedomineerde communicatie van de overheid. De overheid hanteert nog steeds het zogenoemde ZMBO-model (zender, medium, boodschap, ontvanger). Ze stort informatie van bovenaf over de burger uit. Campagnes, brieven, websites, een lawine van zendergedomineerd handelen. Een zo oud paradigma als het zendermodel, dat bovendien zo mooi past bij een organisatie met het (machts)monopolie,

⁹² Systeem 1 in de hersens is, volgens Kahneman en zijn vroeggestorven wetenschappelijke compaan Tversky, een deel dat snel oordeelt, instinctief de situatie inschat en emotioneel reageert. Systeem 1 regelt zo’n beetje de dagelijkse gang van zaken. Systeem 2 daarentegen is veel langzamer, nadenkend en logisch. Systeem 2 moet zich over veel moeilijker vraagstukken buigen en als dat niet nodig is, volgt het de weg van de minste weerstand en laat het zich niet makkelijk aanzetten. De menselijke hersens bestaan aldus uit twee systemen, eentje is snel, maar dom en de tweede is slim, maar lui. Het blijft dus behelpen met die hersens van ons.

⁹³ Herman Heinsbroek, LPF-minister van Economische Zaken, augustus 2002.

⁹⁴ Damaška, M.R. (1991). *The Faces of Justice and State Authority. A comparative approach to the Legal Process*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

is echter niet zomaar verlaten, ‘want het zijn nu eenmaal sterke benen, die de weelde van een monopoliepositie kunnen dragen.’⁹⁷ Zo was het vroeger en zo is het vaak nog, want het is inherent aan de maatschappelijke positie van de overheid. Ooit was de overheid monopolist in beleid alsook monopolist in communicatie. Daarna kwam de periode dat de massamedia, vooral kranten, later radio en televisie, een rol in de communicatie (en daarmee de vorming van de publieke opinie) opeisten. De overheid nam journalisten in dienst en de regierol kon behouden blijven. Ook in het tweede decennium van de 21^e eeuw heeft de overheid nog steeds een sterke voorkeur voor journalisten op cruciale ‘woordvoeringsposten’.

Toen kwam de volgende vloedgolf: de macht van de sociale media, van de burger zelf dus. De overheid dacht dit met dezelfde beproefde methode op te lossen: binnenhalen en erbij blijven. Ambtenaren gingen twitteren, en iedereen ging op Facebook. Of dit tot de gewenste regiepositie heeft geleid, valt te betwijfelen. Het op het lijf geschrevene maakt het paradigma ‘zendmodel’ voor de overheid zo attractief en zo moeilijk vervangbaar bovendien. Ambtenaren zullen dan ook ‘een nieuw kandidaat-paradigma pas accepteren, als aan twee zeer belangrijke voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet de nieuwe kandidaat de oplossing lijken te brengen voor een algemeen

als zodanig erkend probleem, dat op geen enkele andere wijze aangepakt kan worden. In de tweede plaats moet het erop lijken dat het nieuwe paradigma een tamelijk groot deel van het concrete probleemoplossend vermogen dat men zich heeft eigen gemaakt intact laat. Vernieuwing uitsluitend om de vernieuwing is (...) niet zo’n desideratum als op zo veel andere gebieden van creativiteit.’⁹⁸

8 CONCLUSIE

Zo gaat dat in de wetenschap, en zo gaat het bij ambtenaren eveneens. Met haar zelfverzonnen beeld van de burger als klant, de onrustige profileringsdrang gekoppeld aan steeds complexere regelingen en moeizame ICT, het zichtbare falen bij de uitvoering van diverse *Grand Travaux* en het hardnekkige vanuit de zendstand communiceren, heeft de overheid zichzelf en haar reputatie geen dienst bewezen. Zo het publiek ambtenaren vooralsnog niet als voetveeg of booswicht beschouwt, dan scheelt dat niettemin niet veel.

⁹⁵ Voor de fijnproevers: het arrest Salduz. NJ 2009, 214; LJN BH 0402, 27 augustus 2008.

⁹⁶ Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Vergaderjaar 2014-2015, 33 326 Nr. 5.

⁹⁷ Rooij, M., & Nieuwenhuis, J. (1968). *Gemeentelijke voorlichting, Bestuurlijke verkenningen*. Serie uitgaven over de werking van het openbaar bestuur, de inrichting daarvan en de verhouding tussen bestuur en bestuursorganen, Brasz, H.A. et al. (Red.). Deel 14 (p. 189). Den Haag: Vuga-Boekerij.

⁹⁸ Kuhn, T.S. (1962/1979). *De structuur van wetenschappelijke revoluties* (p. 220). Meppel: Boom.

24. De gelaagde praktijk van ambtelijk vakmanschap

1 INLEIDING

De wereld waarin de overheid publieke waarde realiseert is ingewikkelder geworden (zie 't Hart, 2014). Wat betekent dit voor ambtelijk vakmanschap? Het vraagstuk van ambtelijk vakmanschap op deze manier introduceren omvat al een belangrijke aanname. Namelijk dat de aard van het vakmanschap een afgeleide van de omgeving is: van het soort vraagstukken dat op het bordje van ambtenaren ligt, de aard van samenleving en de verbanden waarbinnen ambtenaren hun werk doen. Maatschappelijke dynamiek, politieke cultuur, economische omstandigheden en technologie zijn van invloed op het vak. Wat er nodig is, wordt in belangrijke mate bepaald door wat er 'buiten' gebeurt.

Een belangrijke verandering in de omstandigheden waarin ambtenaren hun werk doen, is dat veel vraagstukken een andere dynamiek kennen dan voorheen. Overheidsorganisaties realiseren publieke waarde, maar doen dat steeds meer in verbanden met anderen. Steeds meer partijen zijn bij vraagstukken betrokken. Niet als omstander, maar als onderdeel van de oplossing. Soms zijn ze uit eigen beweging al heel actief, vaak ook zijn ze zich niet bewust van hun rol of onthouden ze zich bewust van deelname. Het gebeurt steeds meer dat het realiseren van publieke waarde gebeurt met of zelfs geheel door anderen. De overheid is partij in netwerken, maar is daarin niet de enige partij.

Tegelijkertijd is de overheid op heel veel terreinen nog ‘gewoon’ wel de partij die zelf verantwoordelijk is en zelf voor de productie zorg draagt. In veel beleidsdomeinen gebeurt niets als de overheid niet de leiding neemt. Net zoals er domeinen zijn die door anderen verzorgd zouden kunnen worden, maar waarvoor de overheid om politieke redenen zelf de verantwoordelijkheid in eigen hand wil houden. Rechtspraak is een voorbeeld daarvan, net als de handhaving van de openbare orde. De overheid handelt in onze tijd steeds meer tussen en te midden van anderen, maar dat betekent niet dat alles met of door anderen gebeurt. Soms is de overheid zelf aan zet, omdat niemand anders het doet, of omdat er een politieke keuze is om de taak dichtbij te houden.

Opvallend is ook dat de vraagstukken waarmee de overheid wordt geconfronteerd complex zijn. En daarmee bedoelen we een specifieke vorm van complexiteit, niet ‘gewoon heel ingewikkeld’. Complexiteit is het verschijnsel dat gevolgen ontstaan in interacties tussen partijen, die geen voorspelbare uitkomst hebben. Daarmee zijn de problemen niet vooraf volledig kenbaar. Niet omdat we niet goed kijken of te weinig tijd nemen voor een gedegen analyse, maar simpelweg omdat de problemen beweeglijk, veranderlijk en daardoor intrinsiek onvoorspelbaar zijn. De gevolgen van interventies zijn dan pas zichtbaar nadat ze zijn genomen, we kunnen ze vooraf niet goed

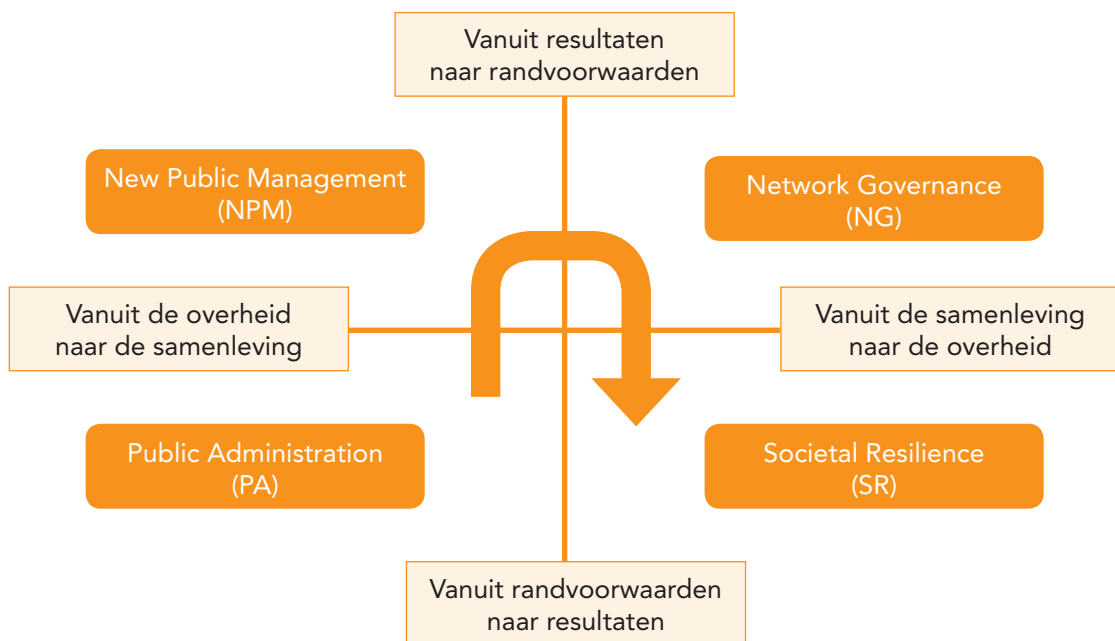
voorspellen. Kleine stappen, experimenten en incrementele strategie zijn dan nodig om al doende te ontdekken hoe het probleem in elkaar zit en wat blijikbaar in de praktijk werkende oplossingen zijn. Doelverplaatsing, incrementalisme en zoeken zijn dan de belangrijkste strategieën om tot oplossingen te komen. Het gaat niet alleen om het bij elkaar brengen van netwerken, maar ook om het zodanig te doen dat dit gaandeweg ontdekken van het doel en de aanpak mogelijk is.

Deze combinatie van factoren maakt dat overheidssturing sterk in beweging is. Nieuwe werkvormen komen op, naast de bestaande werkwijzen. Samen zijn ze bepalend voor wat goed ambtelijk vakmanschap is. In deze bijdrage verkennen we eerst de vier perspectieven op overheidssturing die vanuit de literatuur en de praktijk af te leiden zijn. Daarna gaan we in op de onderlinge verhouding tussen die perspectieven. Ten slotte bespreken we de consequenties van de meervoudigheid van overheidssturing voor het ambtelijk vakmanschap. Of simpel gezegd: wat moeten ambtenaren kunnen om vanuit de toemende variëteit en complexiteit in overheidssturing tot publieke waarde te komen?

2 VIER PERSPECTIEVEN OP OVERHEIDSSTURING

Het denken over overheidssturing is in te delen in vier perspectieven (Van der Steen et al., 2015;

Figuur 1: Vier sturingsperspectieven (zie Van der steen et al, 2015)



Bourgon, 2011). Het realiseren van publieke waarde kan op verschillende manieren gebeuren. We maken daarbij onderscheid op twee variabelen: de verhouding tussen resultaten en randvoorwaarden en de relatie tussen overheid en samenleving (zie figuur 1).

Eerst de variabele *randvoorwaarden-resultaten*. De nadruk op randvoorwaarden betekent niet dat het

gaat om bijzaken, maar dat de nadruk ligt op het proces van het formuleren en realiseren van maatschappelijke doelen. Bij de nadruk op resultaten zijn er uiteraard ook te realiseren maatschappelijke doelen, maar ligt de nadruk op de vertaling daarvan in concrete prestaties. Vanuit de randvoorwaarden naar de resultaten betekent dat het erom gaat hoe maatschappelijke doelen op tafel komen, alvorens die tot prestaties en beleidsresultaten worden

gebracht. Vanuit de resultaten naar de randvoorwaarden betekent dat het erom gaat de afgesproken prestaties te realiseren, vanuit en/of met gebruikmaking van de randvoorwaarden die ervoor gelden. Zo zijn onderin ons schema de randvoorwaarden fundamenteel en principieel, terwijl deze bovenin het schema meer instrumenteel zijn.

De variabele *overheid-samenleving* gaat over waar de nadruk in de relatie tussen beide ligt. Is de samenwerking de landingsplaats van overheidsbeleid, de plek waarin het door de overheid bedachte repertoire moet werken? Of is de samenleving een actief en (mee)producerend deel bij de totstandkoming van publieke waarde? Links in het schema ligt de nadruk op de overheid die produceert. Rechts in het schema ligt de nadruk meer op de samenleving die produceert. Rechtsboven betekent dat vooral het ‘meedoen om de beleidsresultaten te realiseren’, dus meer ‘meedoen met de overheid’. Rechtsonder gaat het om de samenleving die eigen doelen formuleert en eigen beweging initieert. Niet in antwoord op een vraag van de overheid of een door de overheid geformuleerd target, maar vanuit een zelf gevoeld belang. Daarmee bedoelen we niet dat dé samenleving een eenduidig geheel is of dat er sprake is van een breed gedeeld algemeen belang. Veel meer zal dit gaan over delen van de samenleving die in hun eigen kring gevoelde doelen formuleren, die elkaar vinden in gedeelde belangen, of die zich inspan-

nen voor een bepaalde publieke waarde. Vanuit hun eigen randvoorwaarden: op hun eigen manier, in hun eigen tempo, in eigen woorden, met eigen motieven – soms plezier en soms frustratie.

Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing benoemen. We bespreken ze hier kort (zie Van der Steen et al, 2015).

De rechtmatige overheid (linksonder)

De basis van wat overheidsorganisaties en ambtenaren doen, is altijd de verankering in het democratisch systeem en het recht (Friszen, 2010). Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid – rechtstatelijkheid – staan aan de basis van alles wat ambtenaren doen (Bovens et al, 2012). Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het bewaken en naleven van rechten en plichten, die de basis voor overheidshandelen vormen. Er moet een juridische basis zijn, gelijke behandeling en procedurele zorgvuldigheid. Deels instrumenteel, via wettelijke bevoegdheden die overheidshandelen mogelijk maken. Maar ook juist om het gebruik van die instrumenten in te kaderen: de wet begrenst het handelen van de overheid en legt daar inhoudelijke en procedurele beperkingen aan op. Het perspectief van de rechtmatige overheid is een legalistisch perspectief. Daarnaast is het een

perspectief dat de weberiaanse principes van de overheidsbureaucratie centraal stelt: een strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijke domein. Ambtenaren voeren neutraal de politieke opdrachten uit, binnen de politiek gestelde kaders. Het goed laten verlopen van het politieke proces is een kenmerk van een goede overheidsorganisatie: als het politieke proces zijn weg vindt en goed verloopt, volgens de procedures en afspraken die daarvoor gelden, dan is het 'goed'. De ambtenaar doet zijn werk goed als het politieke proces zijn weg vindt, ongeacht wat daarvan de uitkomsten zijn. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren en die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is in alle sturingsprincipes het uitgangspunt, maar in dit geval is het *hét* uitgangspunt. Handelen is goed als het op juridische manier deugdelijk is en als het de basis legt voor of uitvoering geeft aan het politieke proces. Ambtenaren stellen zich onpartijdig en integer op, en handelen volgens de wettelijke en intern procedurele vereisten van goed bestuur. Uiteraard proberen ze resultaten te bereiken, maar de randvoorwaarden van waaruit dat gebeurt – in het bijzonder de rechtmatigheid – staan voorop. Ambtelijk vakmanschap is dan het vermogen om de randvoorwaarden te bewaken: het democratische proces goed te laten verlopen, de principes van de rechtstaat en rechtmatigheid te borgen en te zorgen voor het zorgvuldig doorlopen van

afgesproken procedures. Als dat goed is, dan is het ambtelijk werk goed.

De presterende overheid (linksboven)

In het perspectief van de presterende overheid gaat het primair om het bereiken van resultaten. Dit perspectief komt rechtstreeks voort uit het New Public Management-denken (NPM), dat sinds de jaren '90 op allerlei manieren in organisaties is geïntroduceerd (Pollit & Bouckaert, 2011). De idee achter de opkomst van NPM was dat de overheid legitimiteit niet alleen ontleent aan procedurele zorgvuldigheid, maar vooral ook aan het vermogen om te leveren wat er beloofd wordt: niet alleen zorgvuldig en juist, maar ook efficiënt en effectief. Doelmatige besteding van overheidsmiddelen, het realiseren van gestelde doelen en het bereiken van de afgesproken meetbare resultaten. Overheidsprocessen worden opgevat als bedrijfsmatige productieprocessen, die leiden tot meetbare prestaties. Het accent ligt hier niet op methoden, technieken en processen om prestaties te realiseren; een goede overheid is de overheid die zijn targets haalt, binnen budget en op tijd. Wetten en procedurele bepalingen zijn er wel, maar gelden vooral als instrumenten om het doel te bereiken. Het zijn randvoorwaarden om een resultaat te halen. Ze zijn belangrijk, maar uiteindelijk gaat het om het halen van de prestatie. Of die prestatie exact de achterliggende en politiek bekrachtigde waarde vertegenwoordigt.

dig, is niet direct van belang. Vaak lukt het niet om de oorspronkelijke bedoeling te vertalen naar prestaties die 'SMART' te maken zijn. In dit perspectief is dat niet direct een probleem. We benoemen prestaties die in de buurt komen en gaan die realiseren, waarover heel precies en op gezette tijden verantwoording wordt afgelegd. Dat laatste is in dit perspectief van groot belang. Er ligt een sterke nadruk op verantwoording van resultaten, op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de opbrengst is. Dat kan periodiek, maar ook in *realtime*. Bijvoorbeeld via dashboards die permanent laten zien hoe het met de veiligheid in de wijk gaat. In dit perspectief is de ambtenaar primair resultaatgericht. Hij is in staat om processen efficiënt in te richten, kan output realiseren en weet de voortgang te bewaken. Daarbij hoort ook het belang van de verschillende stafdiensten en functies die zorgen voor het meten en inzichtelijk maken van prestaties, zoals auditors, controllers, financieel beheer de rekenkamer en aspecten van bedrijfsvoering. Ambtelijk vakmanschap is het vermogen om de afgesproken prestaties ook meetbaar te realiseren en daarover verantwoording af te leggen.

De netwerkende overheid (rechtsboven)

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat beleidsdoelen niet worden bereikt door de overheid alleen, maar dat de samenwerking met anderen daarvoor nodig is (Klijn & Kop-

penjan, 2012). Dat betekent dat om de eigen doelen en de afgesproken prestaties te realiseren, de organisatie en de ambtenaren de weg naar buiten moeten bewandelen. Ze gaan op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen, omdat ze dezelfde, gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen en het bundelen van de middelen die organisaties kunnen bijdragen, vormt de kern van de netwerkende overheid. Dan gaat het om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. Voor de overheid gaat het daarbij primair om het realiseren van de eigen doelen: de overheid zoekt bondgenoten die mee willen optrekken met de overheid om doelen te realiseren. Tegelijkertijd vereist het erbij betrekken van anderen ook dat de overheid op sommige momenten afstand neemt van haar eigen probleemstelling of de eigen oplossingen voor het vraagstuk. Het opereren in dit soort netwerken vereist onderhandelen, het vermogen om uiteenlopende belangen in een gedeelde coalitie bijeen te brengen en te houden. In de regel gebeurt dat door het doorlopen van een onderhandelingsproces om tot een overeenkomst te komen, maar ook door contractmanagement en procesmanagement daarna (Klijn & Van Twist, 2007). Veel van deze type netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten en akkoorden, of in publiek-private samenwerkingen, die partijen

binden aan bepaalde afspraken. Tegelijkertijd is, hoe bindend de afspraken contractueel misschien ook zijn, het ook de kunst om partijen gemotiveerd en binnenboord te houden. Er zijn tegenslagen, het project loopt vertraging op of de kosten vallen hoger uit. Dan is het nodig om de voortgang erin te houden, partijen eventueel aan te jagen, maar ze ook betrokken te houden. Dit alles is de kern van de netwerkende overheid: de kunst van het smeden van resultaatgerichte coalities en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen. Ambtelijk vakmanschap is dan het vermogen om verbanden met andere partijen te organiseren en daarin op efficiënte wijze de gestelde doelen te bereiken. Dat betekent het aanknopen van contacten met partijen buiten, maar ook ervoor zorgen dat de afspraken worden nagekomen en dat alle partijen voldoende bijdragen aan de samenwerking.

De participerende overheid (rechtsonder)

In het perspectief van de participerende overheid staat de maatschappelijke energie van de samenleving centraal (PBL, 2011; Van der Steen et al, 2014). Publieke waarde wordt niet primair door de overheid ‘gemaakt’, maar komt van anderen. Op de manier die zij willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen (Rob, 2012; Van der Lans & De Boer, 2012) De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met

een maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat maatschappelijk initiatief dat al aansluit bij de eigen agenda en past binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak ook zijn het initiatieven die niet of maar gedeeltelijk passen binnen de doelen van de overheid. Dan gaat het dus om de vraag hoe de overheid omgaat met praktijken die iets doen dat al dan niet past binnen de overheidsdoelen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het ‘gewoon niets doen en laten bestaan’, soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt. Dat laatste is de minder vrolijke kant van maatschappelijke netwerken: soms produceren ze waarde die ten koste gaat van anderen en kan het niet verder. Daar komt bij dat ook als initiatieven wel bijdragen, ze vaak niet helemaal binnen de regels en kaders passen. Ze doen iets waarvoor eigenlijk een vergunning nodig is, of dat formeel gezien alleen op een andere plek in de stad mag. Tegelijkertijd zitten ze niet in de weg en passen ze wel in de ‘geest van de wet’ of de bedoeling van het beleid. Dat roept voor de overheid de vraag op hoe zich tot het initiatief te verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen? Of niets doen? Initiatieven komen vanzelf op en hebben dus een eigen agenda. De overheid heeft er zelden een formele positie in, anders dan die van strikte handhaving. Interessant voor dit perspectief is ook de vraag hoe maatschappelijk initiatief verder te stimuleren, uit te lokken of zelfs op te schalen is? Het

komt van onderop, uit eigen beweging, maar er is in veel domeinen voor de overheid tegelijkertijd ook een wens en een belang om er 'meer' van te krijgen. Meer zelforganisatie, als uitgelokt eigen initiatief of opgeschaalde kleinschalige lokale initiatieven. Dat zijn spanningsvolle praktijken, die horen bij het perspectief van sturen in de rol van de participerende overheid. De gemeenschap stelt haar eigen doelen en kaders, volgens haar eigen processen; de overheid moet zich ertoe verhouden en liefst zo productief mogelijk. Goed ambtelijk vakmanschap is het vermogen van een ambtenaar om zich productief te verhouden tot initiatieven in de buitenwereld. Dat begint al bij het herkennen van initiatief en het leggen van contact, maar het gaat ook om het vinden van een goede houding van de overheid tegenover het initiatief. Dat kan zijn meebewegen, maar misschien juist wel het stoppen of reguleren ervan. Het vermogen om dat in de praktijk goed te doen, is waar ambtelijk vakmanschap in dit perspectief om draait.

3 VAKMANSCHAP ALS GELAAGDE PRAKTIJK

Het onderscheiden van vier perspectieven op overheidssturing suggereert dat het gaat om het één óf het ander. Links of rechts, onder of boven. Het wekt ook de suggesties dat vakmanschap sequentieel verandert: eerst was dit nodig, nu dat. Dat is niet de bedoeling van deze bijdrage. De perspectieven zijn tegelijkertijd aan de orde. Recht-

matigheid vormt de basis van elk overheidshandelen. Het is de kern van wat publieke organisaties – en ambtenaren – doen. Ook prestatiesturing is altijd relevant. De overheid die alleen belooft maar niet presteert, verliest eerst gezag en uiteindelijk ook bestaansrecht. Prestatiesturing gaat ook over verantwoording, een andere basis van goed bestuur. Ambtenaren en overheidsorganisaties moeten kunnen uitleggen wat er met publiek geld is gedaan en tot welke prestaties dat heeft geleid. In de rechterkant van het schema zijn het sturen in netwerken van institutionele partners en het werken met initiatieven van onderop allebei eveneens aan de orde. Het gebeurt allebei en tegelijk. Een goede overheid moet met elk van de vier vormen kunnen omgaan (Van der Steen et al, 2015).

Het gaat dus niet om perspectieven die elkaar opvolgen, maar die tegelijkertijd aan de orde zijn. Om sedimentatie, om *gelaagdheid*. De kwadranten liggen als laagjes over elkaar heen en zijn gelijktijdig relevant. Rechtmatigheid en prestatie vormen de basis waarover andere laagjes komen te liggen. Overheidsorganisaties zijn mengvormen, waarin elementen uit de verschillende kwadranten tegelijk aan de orde zijn. De kunst van ambtelijk vakmanschap is om de vier perspectieven productief te combineren, op een manier die past bij de maatschappelijke opgave én die aansluit bij de politieke en bestuurlijke ambities. Het ambtelijk repertoire gaat altijd over rechtmatigheid, de verantwoording

van prestaties en om de doelmatige inzet van middelen. Maar het gaat vaak ook om samenwerking en responsiviteit richting maatschappelijk initiatief. Wel het netwerk benutten, maar ook de juridische basis op orde hebben. Maatschappelijke meerwaarde centraal stellen bij het omgaan met actieve burgers, maar ook zorgen voor deugdelijke verantwoording in het parlement. Ruimte maken voor verschil in institutionele kaders, maar wel uitlegbaar en geborgd op een manier die past. Maatschappelijke dynamiek ondersteunen, waar mogelijk en wenselijk. Het ambtelijk vakmanschap 'van 2015 en verder' is *gelaagd*.

Gelaagdheid betekent niet 'alles tegelijk'. Het gaat om verhouding, om het maken van een analyse van wat voor welk probleem de beste manier van werken is: op welk laagje komt de nadruk te liggen en hoe krijgen van daaruit de andere lagen goed invulling? Ambtenaren moeten verschil maken, maar dat begint bij het vermogen om verschil te zien: kunnen doorzien wat een situatie vraagt en wat de best passende aanpak is. In sommige wijken of dossiers is het netwerk krachtig en kan de samenleving het zelf wel. In andere wijken, misschien wel in dezelfde stad, of in dossiers binnen dezelfde directie, is het juist nodig of politiek wenselijk om de taak dichtbij te houden. Vakmanschap is dan het vermogen om het verschil te kunnen zien tussen wat op welk moment waar nodig is, en om dan het bijpassende repertoire in

te zetten. Verantwoording afleggen over de rol van de overheid in wat burgers zelf aan initiatieven ondernemen, maar dan wel op een manier die ook in die praktijk van maatschappelijke zelforganisatie past. Of zelf het initiatief nemen en de lijnen uitzetten, maar dan wel op een manier die oog heeft op wat anderen willen en hoe de buitenwereld gaat reageren. Ambtelijk vakmanschap gaat dus om het kennen van de verschillen tussen de vier kwadranten, om het vermogen om te zien waar de nadruk in dossiers zou moeten liggen, én om het vermogen om van daaruit ook de andere perspectieven en onderliggende waarden goed in te vullen.

4 CONCLUSIE

Een terugkerend punt in de discussie over ambtelijk vakmanschap is of ambtenaren alle kwadranten moeten 'kunnen' of dat het juist gaat om specialisatie en het vermogen om een van de kwadranten heel goed te beheersen. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat één ambtenaar al deze aspecten beheerst. Elke ambtenaar zal vanuit talent en achtergrond een voorkeur hebben voor een of enkele van de kwadranten. Misschien dat vakmanschap daarom vooral een teamcompetentie is: organisaties die werken met teams waarin de verschillende sturingsperspectieven en bijbehorende competenties goed vertegenwoordigd zijn. En waarin het vermogen bestaat om de verschillende perspectieven in te zetten waar ze nodig

zijn. Cruciaal is dat een ambtelijk vakman in staat is om de verschillen te herkennen, om van daaruit de strategie voor het vraagstuk te bepalen. Dat betekent ook het vermogen om anderen in te schakelen op wat zij goed kunnen en het perspectief begrijpen van waaruit zij werken. Juristen moeten eerst en vooral denken vanuit het perspectief van rechtmatigheid, maar dat belemmert ze niet om die kwaliteit in te zetten om een goede oplossing 'rechtsonder' te realiseren. Net zoals 'netwerkers' moeten zoeken naar manieren om verantwoording af te leggen over wat ze doen en wat ze bereiken. De kwadranten sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan. Dat klinkt aangenaam, maar het is misschien wel de grootste uitdaging voor de ambtenaar van deze tijd. De verschillende perspectieven benutten, zonder het verschil weg te werken of een van de onderliggende waarden dominant te maken en de andere waarden weg te strepen. Misschien is *omgaan met verschil* wel de kern van ambtelijk vakmanschap in onze tijd.

REFERENTIES

Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. Montreal: McGill-Queen's University Press

Bovens, M., P. 't Hart en M. van Twist (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer; Noordegraaf, M. (2011) *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma.

Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.

't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.

Klijn, E.H. & van Twist, M.J.W. (2007). Publiek-Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk. *M&O*, 61 (3/4), p. 156-170.

Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan (2012), Governance network theory: past, present and future, *Policy and Politics*, vol 40 (4): 187-206

Lans, J. van der & N. de Boer (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *De energieke samenleving*. Den Haag: PBL.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen*.
Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur

Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, NSOB: Den Haag.

Van der Steen, M., J. Scherpenisse & M. Van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.

25. De ambtenaar als professional

1 INLEIDING

Ambtenaren worden over het algemeen gezien in de context van hun organisatie. Zij vormen een bureaucratische machine, waarmee politiek geïnitieerd beleid effectief wordt gemaakt. Het zijn uitvoerders van beleid, die betrouwbaar en consistent overheidsdiensten leveren aan de samenleving. Er is langzamerhand echter aanleiding om dit beeld van ambtenaren te wijzigen, of beter gezegd: aan te vullen.

In lijn met maatschappelijke ontwikkelingen is de positie van ambtenaren aan het veranderen. In dit artikel kijken we naar de opkomende rol van de ambtenaar als professional. Daartoe bekijken we in eerste instantie wat het begrip professional inhoudt en passen we dat begrip vervolgens toe op de veranderende overheid. Ten slotte inventariseren we wat er nodig is om ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen als daadwerkelijke professie.

2 MAATSCHAPPELIJKE ÉN ORGANISATORISCHE VERANDERING

Nederland is bezig te veranderen in een participatie- en een netwerksamenleving. Het is ondertussen al vaak gezegd, maar die verandering betekent voor de overheid in de eerste plaats een zoektocht naar een andere rol (in relatie tot die energieke samenleving) en in de tweede plaats een andere manier van werken (in netwerken en andere horizontale verbanden).

Zoals ook Martijn van der Steen aangeeft in hoofdstuk 24 (De gelaagde praktijk van ambtelijk vakmanschap) betekent dit niet zozeer dat de oude rol van de overheid verdwijnt, maar dat nieuwe rollen worden toegevoegd. De rechtmatige en presterende overheid blijft bestaan, maar wordt aangevuld met een netwerkende en participerende rol. Deze omslag (noem het paradigma-verandering, transitie of kanteling) stelt nieuwe vragen aan organisaties, maar verandert ook de organisaties zelf.

Om te kunnen functioneren als rechtmatige en presterende overheid, is gekozen voor een bureaucratisch organisatiemodel met hiërarchische sturing en verantwoording, protocollen en monitoringsystemen. Deze systemische wereld heeft als doel een gelegitimeerd en eenduidig resultaat en een onzekerheidsreductie voor politieke verantwoordelijken. Echter, een netwerkende en participerende overheid vraagt om een ander, horizontaler model, aangesloten op de samenleving.

Cruciaal in dat organisatiemodel is de positie van medewerkers. De ambtenaren zijn in dit model niet meer de anonieme uitvoerders van opdrachten 'van boven', maar de verbindingspersonen tussen de verwachtingen vanuit de bestuurder en de organisatie enerzijds en die vanuit de samenleving anderzijds. Zij zijn het die namens de participerende en netwerkende overheid het contact met

de samenleving invulling geven (lees 'De boom en het rizoom' en 'Wij, de overheid').

De participatie- en de netwerksamenleving hebben zo tot gevolg dat ambtenaren vaker hun resultaten moeten behalen in samenwerking met (zowel overheids- als maatschappelijke) partners en in directer contact met de buitenwereld. Door deze en andere ontwikkelingen worden ambtenaren minder anoniem (met voor- en nadelen tot gevolg) en komt bij hen meer verantwoordelijkheid te liggen voor het succes (of het falen) van overheidshandelen.

Om deze ontwikkeling kans van slagen te geven, moet aan de kant van overheidsorganisaties het nodige veranderen (en bij partners in de samenleving, maar dat terzijde). Hoe ga je ruimte en verantwoordelijkheid geven? Welke nieuwe sturings- en verantwoordingsafspraken moeten worden gemaakt? Hoe organiseer je de ondersteuning en bescherming van medewerkers?

Echter, niet alleen organisaties moeten veranderen. Ook ambtenaren zelf moeten mee in deze transformatie. Zij moeten hun vakmanschap uitbreiden met de kennis en kunde die nodig zijn in een participerende en netwerkende overheid, maar tevens moeten zij zich bewust zijn van hun veranderende positie: hun nieuwe rol en groeiende verantwoordelijkheid bij het creëren van

maatschappelijke meerwaarde. Deze verschuiving van instituut naar individu vraagt om een versterking van het ambtelijk vakmanschap en om de professionalisering van ambtenaren.

3 PROFESSIONALISERING VAN AMBTENAREN

In zijn essay over ambtelijk vakmanschap 3.0 heeft Paul 't Hart de veranderende opgaven onderzocht die aan de overheid en aan ambtenaren worden gesteld. Net als Van der Steen concludeert hij dat de oorspronkelijke opgave en het bijbehorende vakmanschap (ambacht 1.0) in de loop van de tijd is uitgebreid met nieuwe opgaven en toenemende eisen aan het ambtelijk vakmanschap, te weten ambacht 2.0 en 3.0.

't Hart stelt dat ambtenaren in de participatie- en de netwerksamenleving te maken krijgen met steeds meer 'turbulentie' en het ambtelijk vakmanschap 3.0 is er dan ook met name op gericht om daarmee om te gaan. Echter, de 'oudere' opgaven blijven ook bestaan, met als gevolg een opstapeling van eisen die aan ambtenaren (individueel dan wel in teamverband) worden gesteld. De lat komt steeds hoger te liggen.

Zoals hierboven betoogd bestaat de verandering voor ambtenaren niet alleen uit het uitbreiden van het ambtelijk vakmanschap met de kennis en kunde die nodig zijn om te werken in de turbu-

lente samenleving. Ambtenaren krijgen ook een andere positie in relatie tot bestuurder, organisatie, partners en samenleving. Meer nog dan de toenemende eisen betekent deze verschuiving een fundamentele verandering van het ambtelijk vakmanschap.

Om deze tussenrol effectief en succesvol te kunnen vervullen, moeten ambtenaren steeds opnieuw hun positie bepalen, niet alleen tot partners en samenleving (buiten de eigen organisatie), maar ook tot organisatie en bestuurder. Ze moeten rekening houden met de politiek-bestuurlijke context én ze werken voor het algemeen belang. Het is een eigenstandige positie, waarin zij de juiste balans moeten vinden tussen verschillende loyaliteiten. In het vinden van die balans schuilt het ambtelijk vakmanschap.

Daarvoor zijn ambtenaren nodig die in staat zijn om professionele identiteit te ontwikkelen (naar Manon Ruijters) en op basis daarvan morele afwegingen te maken, bijvoorbeeld in het contact met hun bestuurder (*truth to power*) en in contacten met de samenleving (bijvoorbeeld om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen). Deze professionele identiteit wordt deels gevormd door de organisatie waar zij deel van uitmaken en de eigen persoonlijkheid, maar ook bepaald door een collectieve kijk op het vak van ambtenaar.

Door deze verschuiving komt de positie van ambtenaren dichterbij de buurt te liggen van 'klassieke' professionals, zoals artsen, advocaten en notarissen. Volgens Mirko Noordegraaf wordt professioneel werk in de eerste plaats gekenmerkt door het belang van een vertrouwde verstandhouding tussen de professional en de 'relatie', bijvoorbeeld de patiënt of verdachte. In een overheid die steeds meer moet aansluiten bij activiteiten in de samenleving en waar ambtenaren steeds vaker de verbinding zijn met die activiteiten, kan professionalisering een manier zijn om die aansluiting te versterken en een 'vertrouwende' verbinding te creëren.

Deze beweging wordt versterkt door de digitalisering van een groot deel van de dienstverlening van de overheid. Door de standaardcontacten tussen overheid en burger digitaal af te handelen, blijven alleen de 'bijzondere gevallen', ofwel de unieke contacten, over. Zo voorspelt de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) dat de meeste lokethandelingen bij gemeenten zullen verdwijnen, maar dat de zaken die overblijven juist de aandacht, kennis en betrokkenheid van professionals nodig hebben.

Een tweede kenmerk dat Noordegraaf noemt, zijn de individuele eigenschappen van professionals (en het vertrouwen daarin), te weten de vakken-nis, motivatie en waarden die horen bij de profes-

sie. Bij ambtenaren bestaat daar nog geen eenduidig beeld van. Hoewel we dus kunnen constateren dat de positie van ambtenaren meer en meer gaat lijken op die van andere professionals, kunnen we tegelijkertijd constateren dat ambtenaren nog niet voldoen aan de bijbehorende eisen van professionaliteit. Zo zijn het ambtelijk vakmanschap en de ambtelijke waarden niet eenduidig beschreven en ontbreekt het aan een collectief bewustzijn.

4 BUREAUCRATISCHE EN PROFESSIONELE WAARDEN

Overigens constateert Noordegraaf dat de werelden van professionals en van functionarissen in organisaties naar elkaar toe aan het groeien zijn. Artsen en advocaten voeren hun professie immers steeds nadrukkelijker uit in een organisatorische context, als deel van grotere systemen, binnen hiërarchische verbanden en te midden van hoger liggende belangen. Hij heeft het over de 'hybridisering van professionalisme', waarbij een balans wordt gezocht tussen kwaliteit die voortkomt uit de professie en de kwaliteiten van een bureaucratie.

Hij bepleit dus dat beide systemen niet tegenover elkaar worden geplaatst, maar dat een werkwijze wordt gevonden waarin de voordelen elkaar aanvullen. In deze hybride situatie is de professional niet meer de 'eigenaar' van kwaliteit, maar speelt hij een cruciale rol in het *organiseren* van kwaliteit. Georganiseerd professionalisme (*organizing*

professionalism) vraagt om toegeruste professionals in een op kwaliteit ingerichte organisatie. Het vraagt om een gelijkwaardige benadering van professionele en bureaucratische waarden.

Waar Noordegraaf zich concentreert op de rol van de professional, beschrijft Margo Trappenburg, ook hoogleraar bij de USBO in Utrecht, de voorwaarden voor het zijn van een professional. Volgens haar wordt een professie gekenmerkt door specialistische kennis, een gemeenschappelijke ideologie (een hoger doel dus) en een ruime mate van autonomie. Die autonomie uit zich doordat de leden van de beroepsgroep zelf de kwalificatie-eisen bepalen, daarop controleren en in staat zijn om leden die daar niet aan voldoen uit het vak te zetten.

Bij 'klassieke' professionals (artsen, advocaten et cetera.) is al sprake van een vergaand ontwikkelde professie, met curriculum, vakgenootschap en tuchtrecht. Door institutionalisering is aan die professionele kwaliteit steeds meer bureaucratische kwaliteit toegevoegd. De professional wordt dus steeds meer ingebed in en ondersteund door de organisatie en die beide kwaliteiten horen elkaar daarbij te versterken. Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot de ambtenaar als professional?

Een dergelijk model zou voor de overheid ook kunnen werken, zij het komend van de andere kant. Voor ambtenaren is de systeemwereld over het algemeen goed geregeld: organisatorische inbedding, protocollen en procedures. De professionele kant is echter veel minder goed ontwikkeld. Hoewel de publieke motivatie (de 'ideologie') sterk is, ontbreekt het aan een gemeenschappelijk beeld van ambtelijk vakmanschap en zijn ambtenaren niet als professionals georganiseerd (autonomie). Daar ligt de komende tijd de uitdaging.

5 CONCLUSIE: INVESTEREN IN DE AMBTENAAR ALS PROFESSIONAL

De beweging naar een participatie- en een netwerksamenleving vraagt om een nieuwe balans tussen bureaucratische waarden, geïmplementeerd via instituties en protocollen, en professionele waarden, toegepast via daartoe toegeruste personen. Gezien de sterke systeemwereld waarbinnen ambtenaren nu al hun werk doen, is vooral een investering nodig in de professionaliteit van de ambtenaar.

De professionele ambtenaar is in staat om te werken in een context van verschillende partijen: bestuurder, organisatie, vakgenoten, burgers (en bedrijven, bijvoorbeeld als partner) en (andere spelers in de) samenleving. Hij is in staat om te midden van de turbulentie van de huidige samenleving te werken 'volgens de bedoeling', op

basis van zijn ambtelijke waarden. Dat vraagt om kennis en bewustzijn van die waarden en om een gedeeld beeld over wat die waarden zijn.

Daar ligt dan ook de eerste stap: om als ambtenaren gezamenlijk het gesprek aan te gaan over onze professionele waarden, om een gemeenschappelijk beeld te vormen van het ambtelijk vakmanschap. Terwijl de samenleving steeds sneller verandert en juist nu de overheid daar in mee verandert, is het tijd om pas op de plaats te maken en te bedenken waar we voor zijn. Het antwoord op de turbulentie is stilstaan en reflectie.

LITERATUUR

Van Berlo, D. (2012) *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit

Hart, P 't. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: IKPOB

Van Hassel, D., Tonkens, E., & Hoijtink, M. (2012) Vluchten in bureaucratie. Bureaucratische gehechtheid onder professionals in de jeugdhulpverlening. In *Beleid en Maatschappij* 39 (1): 5-24. Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Noordegraaf, M. (2015). Hybrid Professionalism and Beyond: (New) Forms of Public Professionalism in Changing Organizational and Societal Contexts. In *Journal of Professions and Organization* 2, (2): 187-206. Oxford: Oxford University Press

Ruijters, M. et al. (2010) *Je Binnenste Buiten. Over professionele identiteit in organisaties*. Deventer: Vakmedianet

Van der Steen, M., Peeters, R., & Van Twist, M. (Jaar). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: NSOB

Trappenburg, M. (2011). Managers en professionals. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Red.). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers

26. De verhouding tussen overheid en ambtelijke organisatie

*Overheid blijft aantrekkelijke werkgever,
ondanks bezuinigingen – interview met
Ralph Pans, staatsraad*

Interviewer: Berber Bijma

Rijksambtenaren ervaren de overheid in de eerste plaats als werkgever. Dat die overheid ook wetgever is, levert soms spanning op, is de ervaring van staatsraad Ralph Pans, eerder werkzaam bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever is volgens Pans nog steeds groot, al is een baan in de buurt van het Binnenhof wel iets heel anders dan bij een gemeente.

Ralph Pans heeft vanuit heel verschillende functies gewerkt voor en met de overheid: als wethouder en burgemeester, als secretaris-generaal op het ministerie van Verkeer en Waterstaat, als voorzitter van de directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en sinds 2013 met wat meer afstand als staatsraad bij de Raad van State. Een loopbaan die hem een breed perspectief heeft gegeven op de verhouding tussen overheid en ambtelijke organisatie.

Hoe heeft u die verhouding ervaren in uw tijd op het ministerie?

‘Als secretaris-generaal heb je een wat buitengewone positie. Je bent werknemer, maar ook de bestuurder die namens de minister het overleg met de ondernemingsraad voert. In de praktijk zit je dicht bij de minister als werkgever dan bij je collega-werknemers.

‘De gemiddelde werknemer ziet het ministerie in de eerste plaats als werkgever, niet als overheid. Mensen werken met ziel en zaligheid aan de klus waarvoor ze zijn aangenomen. Je rechten en arbeidsvoorwaarden zijn vergelijkbaar met die van werknemers in andere sectoren. Maar natuurlijk werk je in een politieke context en zo nu en dan zijn er situaties waarin die context heel belangrijk is. De overheid heeft een voorbeeldfunctie; de manier waarop de organisatie werkt, ligt onder een vergrootglas. Fouten in de werkwijze van de organisatie worden de overheid extra zwaar aangerekend.

‘Soms is er spanning tussen de politiek en de organisatie. Als er een politieke keuze wordt gemaakt die de organisatie treft – reorganisatie, diensten uitbesteden of juist in huis halen, een nullijn vaststellen voor ambtenarensalarissen – dan heeft de politiek het primaat. Voor zo’n keuze wordt niet eerst met de or overlegd. Bij Verkeer en Waterstaat heb ik meegemaakt dat de or zich verzette tegen een voornemen van de minister. Het enige dat je dan als or kunt doen, is naar de Ondernemingskamer gaan, die een uitspraak doet over het conflict.’

Een overheid die een voorbeeldfunctie heeft én wil bezuinigen – dat levert toch spanning op?

‘Zeker. De overheid zegt al jarenlang geen geld te hebben voor verbetering van de ambtelijke organisatie en rechtspositie, waardoor het kan gebeuren

dat er vier, vijf jaar geen nieuwe ambtenaren-cao is. Het is onderdeel van de overheidsideologie om te bezuinigen op het ambtelijk apparaat, zowel in aantallen als in loonhoogte. De nullijn is weliswaar afgelopen zomer losgelaten, maar het extra geld komt voornamelijk uit de pensioenpot. Er wordt vooral uitgesteld loon naar voren gehaald.

‘Tegelijk met die bezuinigingsdoelstelling zie je dat de overheid veel ambitie heeft op het gebied van wetgeving, handhaving en toezicht. En de overheid wil bijvoorbeeld koploper zijn op ICT-gebied. Dan kun je je geen fouten permitteren, maar het moet wel met steeds minder mensen. Lange tijd is dat opgelost door externe mensen in te huren, maar dat ventiel is inmiddels gesloten. Ik zeg niet dat het fout gaat, maar er dreigt wel een onbalans tussen de ambities en de bewerktuiging. Als je wilt dat werknemers zich ontwikkelen en met plezier werken, moet je in hen investeren en ervoor zorgen dat ze het volhouden om langer door te werken. In plaats daarvan levert de overheid consequent maar weinig op het gebied van primaire en secundaire voorwaarden.’

Wordt de overheid daarmee een minder aantrekkelijke werkgever?

‘Dat valt mee, omdat er nog steeds belangrijke voordelen zijn ten opzichte van andere sectoren. Er is veel baanzekerheid, het werk is over het algemeen leuk en gevarieerd, met complexe

afwegingsprocessen. En ondanks de focus op een terugtrekkende overheid zie je dat de overheid op sommige punten juist belangrijker wordt – bijvoorbeeld als het gaat om regelgeving voor de financiële sector. Voor zulk boeiend werk zijn mensen vaak best bereid een prijs te betalen. De nationale politie vindt zich weliswaar op over een te lang durende reorganisatie en de trend dat agenten makkelijker voor de rechter worden gesleept, maar je hoort niemand zeggen: “Ik vind dat ik een waardeloze baan heb.”

‘Mensen die voor de overheid werken, vinden over het algemeen dat ze interessant en mooi werk hebben. Nadeel is wel dat er weinig modern leiderschap is. Werknemers willen ruimte en richting – een combinatie waarmee veel overheidsmanagers niet uit de voeten kunnen. Zij denken eerder verticaal.’

Hoe groot is de invloed van bewindspersonen op de benoeming van zulke managers? Met name in de topfuncties willen ministers en staatssecretarissen misschien liefst iemand van hun eigen kleur?

‘Een minister doet er natuurlijk verstandig aan de beste mensen te benoemen, ongeacht hun politieke kleur. Daarin zie je enorme verschillen tussen ministers. De een selecteert ook op kleur, de ander helemaal niet. Ook vindt de ene partij het belangrijker dan de andere. In de 4,5 jaar dat

ik bij de rijksoverheid heb gewerkt, heb ik geen politieke benoemingen van hoge ambtenaren meegemaakt. Ik ben zelf als PvdA'er door een VVD'er benoemd.

‘Ik vermoed dat de politieke kleur van hoge ambtenaren steeds minder belangrijk wordt, ook al door het feit dat mensen politiek steeds minder honkvast worden. Als je als bewindspersoon de politieke kleur van een ambtenaar dan toch belangrijk blijft vinden, doe je jezelf wel enorm tekort.’

In hoeverre is er volgens u sprake van politieke sturing op de ambtelijke organisatie?

‘Tot op zekere hoogte is dat onvermijdelijk. Bewindslieden houden zich niet alleen bezig met het ‘wat’, maar ook met het ‘hoe’. Het is niet meer dan logisch dat ze zich verdiepen in de vraag hoe iets georganiseerd is – daar zijn ze tenslotte ook voor verantwoordelijk. De organisatie moet ook weten: wat hier gebeurt, heeft de steun van de minister. Het is de kunst het juiste midden te vinden tussen de hoe-vraag en de daadwerkelijke operatie van het ambtelijke apparaat.

‘Om de ambtelijke organisatie goed te kunnen besturen, zie je een trend om beleid, uitvoering en toezicht steeds meer te scheiden. Voor ambtenaren die altijd hebben gewerkt met een combinatie van regelgeving en toezicht, kan die scheiding

lastig zijn, maar politiek gezien is het belangrijk dat het onderscheid transparant is.

‘De keuze om schoonmakers in dienst te nemen in plaats van in te huren, is ook zo’n politieke keuze met duidelijke gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Dat druist weliswaar in tegen het uitgangspunt om als overheid zo krap mogelijk bemenst te zijn, maar politiek kunnen daar goede redenen voor zijn, in dit geval: betere arbeidsvoorwaarden.’

U heeft zowel bij de rijksoverheid als bij gemeenten gewerkt. Zijn dat heel verschillende ambtelijke organisaties?

‘Als je bij de rijksoverheid werkt, gonst het Binnenhof op de achtergrond altijd mee. Werken bij een departement wordt gedomineerd door die kaasstolp en de enorme mediadruk die dat met zich meebrengt. Bij alle bewindslieden op de Kamer staat continu Teletekstpagina 101 aan, zodat ze voortdurend zien en horen wat er gebeurt. Voor het minste of geringste worden ze naar de Kamer geroepen. Alles moet heel snel: vandaag nog een reactie, morgen naar de Kamer. Er is geen andere overheid waar je de stukken zó laat krijgt.

‘De gemeentelijke politiek is veel minder hijgerig, juist omdat de mediadichtheid zo veel kleiner is. De energie is veel meer gericht op de klus zelf, op de inhoud en uitvoering van het beleid.’

27. De Nederlandse ambte- naar in vergelijking tot de EU 28

1 INLEIDING

In 2016 is Nederland voorzitter van de EU. Op vele terreinen komen dan ambtenaren uit alle EU-lidstaten en de Europese Commissie of andere EU-instellingen bijeen om in formeel en informeel verband over de belangrijkste dossiers op hun werkterrein met elkaar kennis en ervaringen uit te wisselen, standpunten te bespreken en besluiten te nemen. Enig inzicht in de ambtenarij in andere lidstaten in vergelijking met de ambtenarij in Nederland kan eraan bijdragen om elkaars positie en achtergrond te begrijpen. Maar het helpt ook om te zien waar onderlinge uitwisseling en verdere congruentie tussen lidstaten de kwaliteit van de ambtenarij in Europa kan versterken. Welke verschillen en overeenkomsten bestaan er tussen de Nederlandse ambtenaar in rijksdienst en die in andere lidstaten? En wat maakt het Nederlandse ambtenaarschap anders?

De verantwoordelijke DG's voor de (centrale) overheid als organisatie en werkgever vanuit de Europese lidstaten en de Europese Commissie komen regelmatig bijeen in EUPAN (European Public Administration Network). In dat verband wisselen ze kennis en ervaringen uit en initiëren vergelijkende onderzoeken op het gebied van het inrichten, sturen, functioneren en instrumenteren van de overheidsorganisaties. Organisatieontwikkeling, personeel- en arbeidsmarktbeleid staan daarbij centraal. Samen bouwen ze aan de

verbetering van de kwaliteit en prestatie van de (rijks)overheden in Europa. De Europese Commissie heeft (nog) geen formele bevoegdheid op dit terrein, maar streeft naar meer convergentie en een bepaald minimumniveau dan wel gezamenlijk gedeeld beeld van de benodigde kwaliteit en prestatie van overheden als basisvoorwaarde voor economische groei en duurzame ontwikkeling binnen de EU. De recente discussies over Griekenland illustreren deze samenhang. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap organiseren wij de bijeenkomsten van EUPAN.

2 VERSCHILLEN IN ORGANISATIE

De systemen van (rijks)overheden in Europa verschillen nogal. Zowel in wat eronder valt als hoe ze zijn georganiseerd. Daarbij speelt de politieke, historische en geografische context een rol. Ook de mate waarin taken belegd zijn bij regionale en lokale overheden heeft invloed op de omvang van de centrale overheid. Verder heeft in veel landen de crisis geleid tot reductie van ambtenaren.

In vrijwel alle lidstaten lopen min of meer permanent hervormingen, die deels leiden tot meer divergentie en deels tot convergentie binnen Europa. Diverse rapporten van EIPA (onder andere C. Demmke⁹⁹ et al.) en *Transforming for Europe*¹⁰⁰ gaan uitgebreid hierop in. Hier beperken we ons tot enkele saillante voorbeelden van de huidige situatie.

In Nederland werkt, volgens de tweejaarlijkse OECD-publicaties *Government at a Glance*, ruim 12 procent van de beroepsbevolking bij de publieke sector. Dit is iets meer dan in Duitsland, Polen en Oostenrijk, maar veel minder dan in Scandinavische landen en Frankrijk (22 tot 30 procent). In Nederland werkt daarvan ongeveer 23 procent op centraal niveau, net als in Finland en Denemarken. Luxemburg, Griekenland en Ierland zijn het meest gecentraliseerd (meer dan 70 procent), Duitsland en België kennen een federaal systeem en liggen onder of rond 15 procent. Frankrijk, Italië en veel andere Midden- en Zuid-Europese landen vormen de middenmoot met 45 tot 55 procent. De centrale overheid is in Nederland dus relatief klein. Het Rijk is daar slechts weer een onderdeel van.

In Nederland vallen onder de rijksoverheid zowel het Rijk (alle ministeries en de agentschappen die onder ministers vallen) als zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), het defensiepersoneel en personeel in de rechtspraak en Hoge Colleges van Staat. De sectoren onderwijs en gezondheid vallen buiten de rijksoverheid. In Frankrijk en Engeland vallen de gezondheidszorg en sociale diensten wel onder de centrale overheid.¹⁰¹ De indeling in ministeries verschilt ook nogal tussen de lidstaten, net als de samenstelling van de ministeries. Sommige landen (zoals de Baltische Staten en Polen) hebben een vrij breed coördinerend ministerie (vaak 'Kanselarij' genoemd) met een veel breder

⁹⁹. Zie ook Demmke, C., & Moilanen, T. (2010). *Civil Services of the EU 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

¹⁰⁰. Van der Berg, C.F. (2011). *Transforming for Europe*. Leiden: University Press.

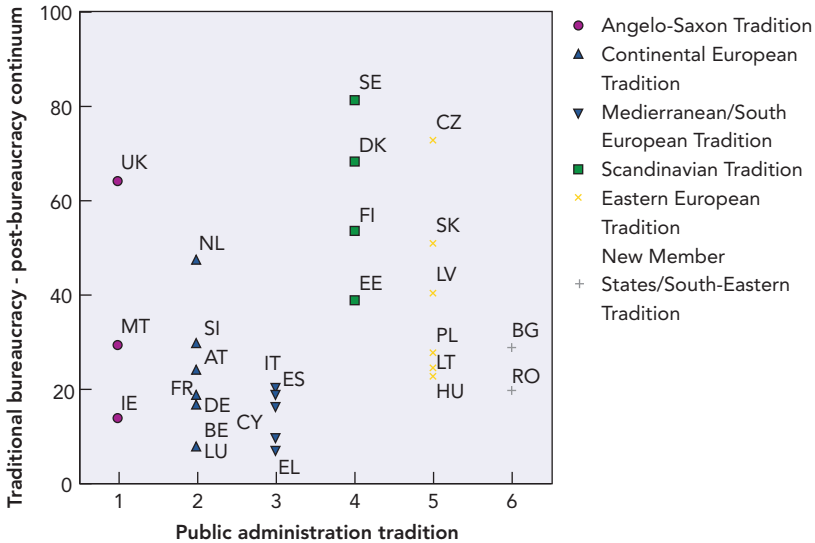
¹⁰¹. OECD. (2015). *Building on Basics, Value for money in Government*. Parijs: OECD Publishing.

takenpakket dan ons Algemene Zaken. Andere landen, zoals Nederland, hebben coördinerende taken bij diverse ministeries belegd (onder andere bij AZ, Economische Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken). Zweden heeft vrijwel alle taken in agentschappen ondergebracht en daardoor heel kleine ministeries, Luxemburg belegt juist veel taken bij de ministeries zelf.

Vaak worden de Europese landen gegroepeerd naar geografische ligging en politiek bestuurlijke traditie. De combinatie met ieders plek op het continuüm van traditionele bureaucratie tot postbureaucratie laat zien dat er weliswaar overeenkomsten zijn tussen groepen landen, maar dat tegelijkertijd ook geen eenduidig beeld ontstaat (zie figuur 1).¹⁰² Hoewel Nederland valt onder de

Figuur 1: Administratieve modellen in Europa

Development of Administrative Models
0% = traditional bureaucracy, 100% = post-bureaucracy



BRON: C. Demmke,
presentatie EIPA
10 februari 2012

¹⁰² Demmke, C. *Civil Services in the EU of 27*. Presentatie EIPA, Maastricht, 10 februari 2012.

groep landen met een continentale traditie, past het met de hogere scores richting postbureaucratisch beter bij de Scandinavische landen en Engeland dan bij de traditionele bureaucratieën als Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk, België en Frankrijk. De voormalige Oostblokstaten kennen ook een redelijk grote spreiding, mede afhankelijk van oorspronkelijke invloeden bij de inrichting van hun overheid. Estland lijkt in vele opzichten op Scandinavische landen, Litouwen en Polen passen meer bij de continentale traditie. Letland zit daartussenin.

Hoewel deze classificatie voor discussie vatbaar is¹⁰³, is er niet erg veel toegankelijk vergelijkend onderzoeksmateriaal op dit gebied beschikbaar. De hiervoor gesignaleerde verschillen tussen de Europese Lidstaten hangen mede samen met de verschillen in personeelsbeleid: ambtenaar of niet, de manier van werven en selecteren, loopbaanmogelijkheden en overige arbeidsvoorwaarden.

3 VERSCHILLEN IN PERSONEELSBELEID

In de meeste (centrale) overheden werken mensen met een ambtenarenstatus. Dit betekent dat hun rechtpositie is gebaseerd op specifieke wetgeving, waarin ook meer specifieke rechten en plichten zijn opgenomen dan in de algemene arbeidswetgeving voor ‘gewone’ medewerkers. Dit is tot nu toe het geval in Nederland, maar er ligt een wets-

voorstel om veel meer ambtenaren onder normale wetgeving te brengen en slechts voor een beperkt aantal functiegroepen of organisatieonderdelen de specifieke ambtenarenwetgeving te handhaven, bijvoorbeeld voor politie, defensie en de rechterlijke macht.

Voor zover sprake is van ambtenaren werken die met name in de centrale overheden. Uit onderzoek¹⁰⁴ blijkt dat de centrale overheid in Nederland, samen met die van Estland, Finland, Hongarije en Slowakije, aan de ene kant van het spectrum zit, met bijna 90 procent ambtenaren (na Ierland, Malta en Litouwen met 100 procent). Tsjechië en Zweden zitten geheel aan het andere einde, met vooral medewerkers vallend onder de gewone arbeidswetgeving. Daartussen zit een groep landen met tamelijk veel ambtenaren, zoals Oostenrijk, Luxemburg, België, Griekenland, Cyprus, Frankrijk en Spanje. En een groep met vooral veel ‘gewone’ medewerkers, zoals Polen, Denemarken, Italië en Portugal. Andere zitten min of meer in het midden van het spectrum (Letland, Duitsland en Bulgarije).

Binnen Europa worden nogal verschillende manieren van werving, selectie en loopbaanontwikkeling gebruikt. De twee belangrijkste systemen zijn het zogenaamde meer gesloten ‘carrièregerichte’ systeem aan de ene kant en het meer open ‘vacaturegerichte’ systeem aan de andere kant,

¹⁰³. Zie bijvoorbeeld de boekrecensie van F.M. Van der Meer & C.F. van den Berg in *Common market law review*, Vol. 48, No. 6, December 2011, Kluwer.

¹⁰⁴. Demmke, C., & Moilanen, T. (november 2012). *The future of public employment in central public administration*. Study for the Polish Presidency of EUPAN, EIPA.

maar inmiddels zijn er heel wat ‘hybride’ systemen tussenin, die elementen van beide uitersten combineren. In het vrij gesloten carrièregerichte systeem – vanouds gebruikelijk in continentale landen als Frankrijk, België, Duitsland en Luxemburg, Ierland, enkele Zuid-Europese landen (bijvoorbeeld Griekenland) en bij de Europese Commissie – vindt werving van ambtenaren vooral plaats onderaan de loopbaanladder, meestal via groepsexamens of groepscompetitie (concours). Soms georganiseerd per functiegroep, soms meer algemeen. Daarna volgen interne opleidingen. Loopbaanstappen zijn intern geregeld via een vast systeem, gebaseerd op verblijfstijd of het aantal jaren in functie, behaalde opleidingen of via een (jaarlijkse) interne competitie. Functies op hogere niveaus worden vrijwel uitsluitend intern ingevuld.

In het open vacaturegerichte systeem (met name in de Scandinavische landen, nieuwere lidstaten, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Nederland) worden vacatures op elk niveau in principe ingevuld door specifieke werving en selectie voor die vacature. Interne en externe kandidaten kunnen hierop solliciteren en worden op hun geschiktheid geselecteerd. Dit geldt ook voor functies op hogere niveaus.

Het voordeel van het carrièregerichte systeem is dat na de aanstelling voor een ambtenaar duide-

lijke en gestuurde loopbaanstappen mogelijk zijn, mits men voldoet aan de eisen van verblijfsduur in een bepaalde positie en wellicht tussentijdse opleidingen. Soms vindt promotie naar het eerstvolgende niveau hoger min of meer automatisch plaats, soms is daar een vacature voor nodig, waar men al dan niet via interne competitie of ranking voor in aanmerking komt. Nadeel is dat de selectie niet altijd op kwaliteit plaatsvindt, maar soms meer op verblijfstijd en wellicht leeftijd. Verder kan de organisatie, als die wil veranderen en vernieuwen door mensen van buiten of andere organisaties aan te trekken of modernere competenties te eisen, dit niet snel doen. Het duurt vele jaren om een nieuwe lichter ambtenaren via interne promoties zover te krijgen.

Het voordeel van het vacaturegerichte systeem is dat tot op hoog niveau mensen van binnen en buiten de organisatie kunnen worden gewonnen op basis van de vereisten voor de functie. Nieuwe eisen zijn dus onmiddellijk om te zetten in nieuwe mensen met die kwalificaties. Vernieuwing is dus veel sneller bereikbaar, ook in het topmanagement. Daartegenover staat als nadeel dat echte loopbaanplanning, beloftes of gestuurde loopbaanstappen niet of nauwelijks mogelijk zijn. Iedere vacature staat open voor iedereen die over de gevraagde kwalificaties beschikt en selectie vindt plaats op kwaliteit. Eigen loopbaanambities van interne kandidaten op niveaus eronder kun-

nen daardoor gefrustreerd worden als de verwachtingen niet goed gemanaged worden.

Om de voor- en nadelen van beide systemen beter te ondervangen, is inmiddels een scala aan hybride systemen ontstaan. Zo kent de Nederlandse overheid bijvoorbeeld voor de politie, defensie, de rechterlijke macht en sommige andere functiegroepen deels al langer een systeem dat veel elementen heeft van het carrièregerichte systeem, terwijl bij het Rijk van oudsher sprake is van een echt 'vacaturegebaseerd' systeem. Maar in de laatste tien tot vijftien jaar zijn aan de onderkant van de loopbaanladder onder meer diverse traineeprojecten ingericht, die in feite een vorm van groepswerving via examens of competitie zijn, met een interne opleiding. Om in te dalen in de organisatie is meestal (niet altijd) wel een vacature nodig en vindt vaak geen nieuwe selectie meer plaats met meerdere kandidaten. Aan de top is er een topmanagementgroep (TMG) ontstaan van secretarissen-generaal en directeuren-generaal die uiterlijk na zeven jaar van functie moeten verwisselen. De Algemene Bestuursdienst faciliteert dit proces, waarbij met name de interne kandidaten van de hele rijksoverheid meer of minder gestuurd van functie veranderen. Enige instroom van buiten is mogelijk, evenals vanuit andere functieniveaus dan direct eronder. Maar er gelden duidelijke eisen om te kunnen toetreden tot de TMG, die los staan van specifieke eisen voor een specifieke functie.

Van oudsher typische carrièregerichte systemen hebben inmiddels vaak juist voor de topfuncties meer open vacature-vervullingselementen ingevoerd om ook goed gekwalificeerde kandidaten van buiten de eigen organisatie te kunnen aantrekken om sneller te vernieuwen. Het landschap van de EU-lidstaten is op dit punt dus zeer veelkleuriger geworden en minder gepolariseerd dan vroeger. Nederland zit op het continuüm dichter naar het uiteinde van het vacaturegerichte systeem, maar niet meer zo sterk als voorheen.¹⁰⁵

4 VERSCHILLEN IN SAMENSTELLING VAN HET PERSONEEL

De gemiddelde leeftijd van rijksambtenaren stijgt, doordat er minder jongeren bij het Rijk werken en het aantal ouderen snel toeneemt. Op dit moment is een kleine 12 procent van de rijksambtenaren zestig jaar of ouder en 46% is vijftig+. Van de 564 TMG-/ABD-managers is bijna 65 procent vijftig jaar of ouder. De gemiddelde leeftijd van het rijkspersoneel stijgt en varieert per ministerie tussen de 44 en 49 jaar. Eind 2014 was de gemiddelde leeftijd van de rijksambtenaar 47 jaar.¹⁰⁶

¹⁰⁵. Kuperus, H., & Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe*. Maastricht: EIPA. (Update te verschijnen in 2016).

¹⁰⁶. Ministerie van BZK. (mei 2015). *Jaarrapportage Rijk 2014*. Den Haag.

Tabel 1: Leeftijdopbouw bij het Rijk

Leeftijdopbouw Rijk	2010	2011	2012	2013	2014	ABD/2014
tot 30 jaar	7,90%	6,90%	6,40%	6,10%	6,10%	3,00%
30-40	22,90%	21,80%	20,80%	20,20%	19,40%	
40-50	31,80%	31,30%	30,50%	29,40%	28,40%	33,20%
50-60	31,00%	32,50%	33,60%	34,20%	34,30%	50,40%
60+	6,30%	7,40%	8,70%	10,20%	11,80%	13,50%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: P-Direkt

Volgens de OECD¹⁰⁷ lag in 2009 het aandeel jongeren (tot en met dertig jaar) in de centrale overheid in nieuwere lidstaten in Oost-Europa (Estland, Polen, Hongarije) op ongeveer 20 procent en in oude lidstaten in de EU op 3 tot 15 procent. Het aandeel vijftigplussers ligt vooral hoog in oudere lidstaten, zoals Spanje en Italië (meer dan 50 procent), Zweden, Denemarken, Oostenrijk en Nederland (35 tot 45 procent).

Een recente inventarisatie van Letland voor zijn voorzitterschap EUPAN in 2014¹⁰⁸ toont dat ook Frankrijk en Luxemburg relatief veel jongeren in hun centrale overheid hebben (respectievelijk 15 en 17 procent) en dat het aandeel ouderen ook hoog (tussen 40 en 50 procent) is in Duitsland, Finland, Verenigd Koninkrijk, Portugal, Ierland en Litouwen.

Van de in totaal 116.883 rijksambtenaren was in 2014 56 procent man en 44 procent vrouw (zie

figuur 2). Vooral de oudere ambtenaren (45 jaar en ouder) zijn van het mannelijk geslacht. Onder de 45 jaar is het aantal vrouwen in de meerderheid. Het aandeel vrouwen binnen de TMG/ABD steeg in 2014 met 0,9 procentpunt naar 28,4 procent.¹⁰⁹

Binnen de EU¹¹⁰ is het aandeel vrouwen bij de Nederlandse rijksoverheid nog steeds lager dan in veel andere landen. Met name bij de centrale overheid van voormalige Oostbloklanden en Italië werken van oudsher (veel) meer vrouwen (oplopend tot boven de 70 procent) dan mannen. Maar ook in de noordelijke lidstaten en in Midden- en West-Europa ligt het aandeel rond de 55 procent en dus hoger dan in Nederland en Duitsland. Uit de genoemde Letse informatie van 2014 blijkt dat ook Slovenië relatief weinig vrouwen (43 procent) heeft bij de centrale overheid, terwijl dit aandeel in Ierland inmiddels ook al op 60 procent ligt.

¹⁰⁷ OECD. (2015). *Government at a Glance 2015* (pp.29-30). Parijs: OECD Publishing.

¹⁰⁸ *Survey for EUPAN by the Latvian State Chancellery during their Presidency in 2014*. (Nog te verschijnen).

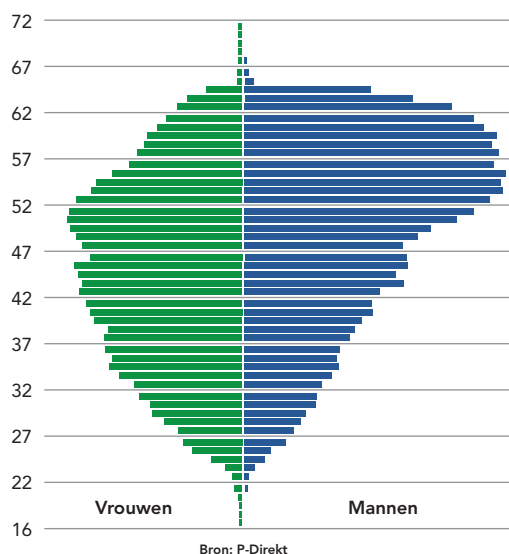
¹⁰⁹ Ministerie van BZK. (mei 2015). *Jaarrapportage Rijk 2014*. Den Haag.

¹¹⁰ OECD. (2013). *Government at a Glance 2013*. Parijs: OECD Publishing.

¹¹¹ European Commission. (januari 2010). *More women in senior positions* (pp. 60-62).

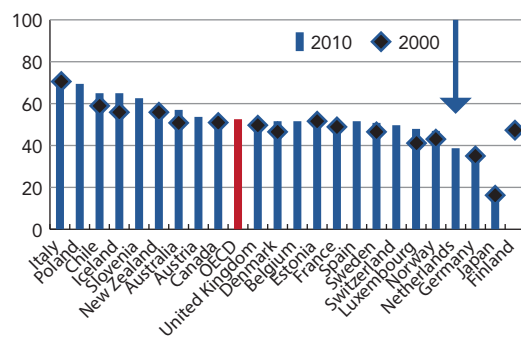
Figuur 2: Aandeel vrouwen bij het Rijk in Nederland en in OECD lidstaten

Man-Vrouw verdeling naar leeftijd in 2014



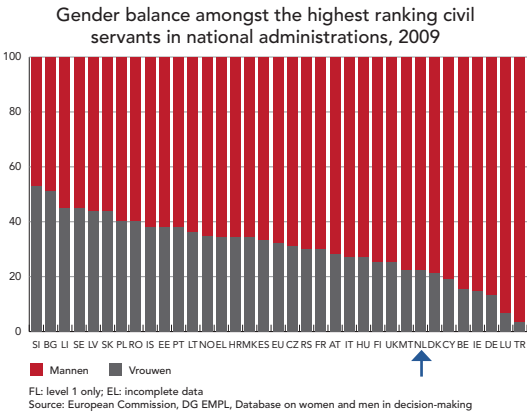
De participatie van vrouwen aan betaalde arbeid is pas relatief laat in de vorige eeuw gemeengoed geworden in Nederland. Met Ierland stond Nederland lange tijd op de laatste plaats. Deze achterstand loopt ons land echter duidelijk in, maar wel langzamer dan Ierland. Onder de 45 jaar is het aandeel vrouwen ook bij het Rijk al groter dan dat van mannen. Op universiteiten en in bijvoorbeeld

Share of women in central government employment



de rechterlijke macht zijn vrouwen inmiddels in de meerderheid. Overigens blijken in Italië, Polen, Portugal, Estland en Frankrijk naar verhouding vooral veel meer vrouwelijke professionals te werken dan in bijvoorbeeld Nederland, Zwitserland, Duitsland en Noorwegen. In de eerste vier van de vijf genoemde landen zijn bovendien veel meer vrouwelijke middenmanagers.

Figuur 3: Aandeel vrouwen in top management-functies



B = Basic functions
E = Economy
I = Infrastructure
S = Socio-cultural functions

■ > 50% ■ 10-29%
■ 30-49% ■ 0-9%

Country	Total	B	E	I	S
SI	53	43	57	45	68
BG	51	25	56	50	67
LI	45	38	43	50	60
LV	44	63	37	25	40
SK	44	42	33	33	60
SE	44	41	39	64	51
PL	40	22	43	60	51
RO	40	40	35	37	50
EE	38	28	43	38	46
PT	38	34	33	44	43
IS	38	47	26	44	45
LT	36	29	54	12	48
NO	35	37	29	26	40
EL	34	31	28	37	40
HR	34	29	38	27	39
MK	34	33	24	70	33
ES	33	32	26	37	37
CZ	31	37	28	14	38
FR	30	22	28	29	40
RS	60	26	30	21	41
AT	28	23	29	28	34
IT	27	31	25	15	30
HU	27	17	16	0	46
FI	25	27	13	43	26
UK	25	28	20	36	19
MT	22	25	22	16	20
NL	22	22	15	20	30
DK	21	21	15	25	24
CY	19	20	14	0	33
BE	15	28	5	50	0
IE	14	11	8	16	22
DE	13	11	8	0	29
LU	6	0	0	33	9
TR	3	5	0	0	5

Zoals blijkt uit figuur 3¹¹¹ is het aandeel vrouwen onder topmanagers (2009) in Nederland ook relatief laag vergeleken met vele andere Europese lidstaten. Alleen Denemarken, Cyprus, België, Ierland, Duitsland en Luxemburg liggen nog lager dan Nederland. Uit de Letse informatie (2014) blijkt dit percentage bij met name voormalige Oostbloklanden inmiddels vaak al tussen 50 en 62 procent te liggen en scoren alleen België, Duitsland en Frankrijk lager of gelijk aan Nederland. De doorgroei tot topmanagersposities loopt natuurlijk nog meer achter dan de vertegenwoordiging van vrouwen onder rijksambtenaren in het algemeen en de inhaalslag duurt dus ook wat langer. De vrouwelijk topmanagers in Nederland werken vooral in sociaal-culturele banen, terwijl in lidstaten met hogere aandelen vrouwen zij ook in de basis-, economische en infrastructurale functies beter vertegenwoordigd zijn.

5 VERSCHILLEN IN BELONING

Vergelijkingen tussen beloningen van ambtenaren in de diverse lidstaten van Europa is lastig. Brutolonen zijn mede afhankelijk van de levensstandaard in ieder land en bijvoorbeeld het aantal werkuren per week, het aantal vakantiedagen, de werkgeversbijdrage in sociale lasten en beloningsbestanddelen in natura. Dit verschilt nogal binnen Europa. Nettolonen worden bovendien beïnvloed door verschillen in belastingregimes.

Uit OECD-onderzoek¹¹² is wel enig beeld te geven voor verschillende groepen ambtenaren in centrale overheden in een aantal OECD-landen, dus geen vergelijking voor alle Europese lidstaten. Hierbij wordt voor een aantal van bovengenoemde verschillen tussen lidstaten gecorrigeerd en de gemiddelde jaarlijkse beloning uitgedrukt in US dollars conform de PPP-methode¹¹³. Voorzichtigheid bij de interpretatie blijft echter geboden, omdat andere verschillen, zoals de omvang van de groep en (hun positie op) de arbeidsmarkt, niet zijn meegenomen.

De groepen die worden onderscheiden zijn: topmanagers, middenmanagers, professionals en secretariael medewerkers. Daarnaast is een vergelijking gemaakt voor inspecteurs bij uitvoerende organisaties, zoals politie, douane, Belastingdienst en immigratiedienst.

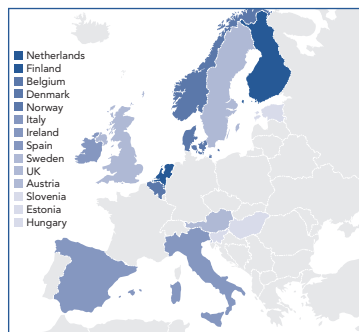
Hieronder enkele grafische voorbeelden van dergelijke vergelijkingen voor 2010 binnen Europa (een beperkt aantal landen is opgenomen in de OECD-studie, de rest is grijs), namelijk voor top- en middenmanagers en voor secretariael personeel. Voor alle drie de groepen, maar ook voor professionals, kent Nederland naar verhouding hoge beloningen en staat daarom voor secretariael personeel op nummer 1, voor middenmanagement op de derde plek en topmanagers op de zesde plek. Ook in 2012, waarvoor Frankrijk en Duitsland ook zijn meegenomen in het onderzoek, blijft de Nederlandse positie vrijwel hetzelfde.

¹¹². OECD. (2011 en 2013). *Government at a Glance 2011 en 2013*. Parijs: OECD Publishing.

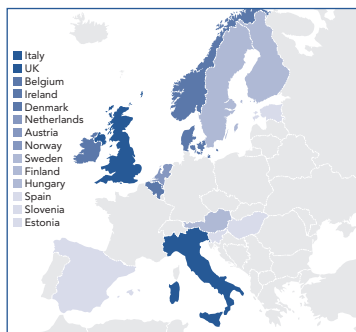
¹¹³. PPP = Purchasing Power Parities: 'This compensates for differences in exchange rates and in relative price levels'. Zie *Government at a Glance 2011* (p. 205). Parijs: OECD Publishing.

Figuur 4: Beloningsverschillen tussen nationale ambtenaren in Europa

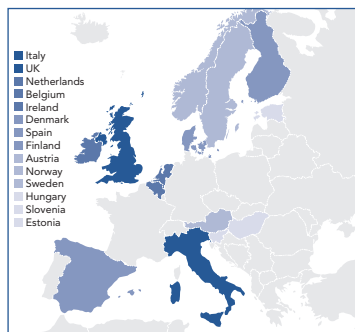
Executive secretary remuneration
Average annual compensation (USD\$ AT PPP)



Senior management remuneration
Average annual compensation (USD\$ AT PPP)



Middle management remuneration
Average annual compensation (USD\$ AT PPP)



Bron: *Institute of International and European Affairs (IIEA-blog 14 juli 2011, Ierland)*, bewerking van OECD-gegevens

Voor professionals heeft de OECD twee groepen onderzocht: economen en statistici. Nederland staat ook hier, samen met de Belgen, op de eerste plek voor economen en op nummer 3 voor statistici. Bij de uitvoerende beroepen valt op dat in Nederland (2011) belastinginspecteurs veel meer verdienen dan vergelijkbare groepen bij de politie, douane en immigratiedienst en ook veel meer dan in de andere Europese lidstaten in dit OECD-onderzoek (inclusief Frankrijk). Voor de andere groepen hoort Nederland bij de middenmoot. Daarbij worden over het algemeen douane en immigratie iets beter betaald dan politie.

6 VERSCHILLEN IN MARKTSITUATIE

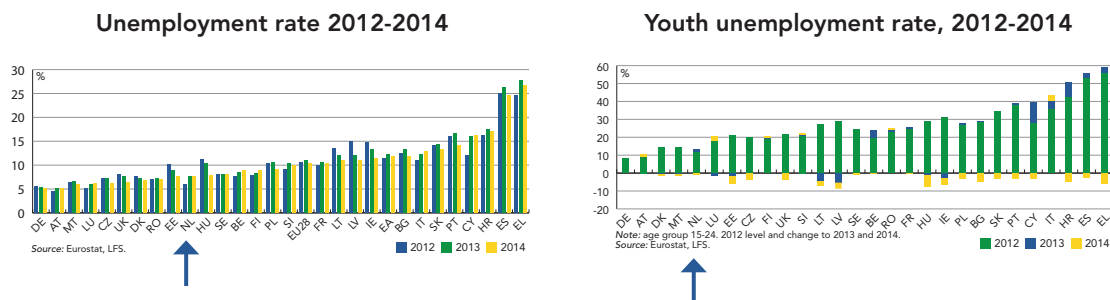
Voor de positie van ambtenaren op de arbeidsmarkt speelt de algemene situatie in een land een grote rol. Tussen de EU-lidstaten bestaan grote verschillen in die situatie. In de meeste Zuid- en Oost-Europese lidstaten is de werkloosheid in het algemeen de laatste jaren hoog (meer dan 10 procent) tot zeer hoog, met name in Spanje en Griekenland (meer dan 25 procent).

Nederland ligt, met Denemarken, Engeland, Luxemburg, Malta en nog enkele landen, redelijk gunstig rond de 6 à 7 procent (de tiende plaats), terwijl Oostenrijk en Duitsland de minste werkloosheid hebben. Voor jongeren scoort Neder-

land nog beter, op de vijfde plaats na Duitsland, Oostenrijk, Denemarken en Malta. In Spanje en Griekenland is de zeer hoge jeugdwerkloosheid in 2014 tenminste iets gedaald. In Italië ligt de

jeugdwerkloosheid naar verhouding hoger dan de algehele werkloosheid en het is een van de weinige landen waar deze nog verder is gestegen in 2014.

Figuur 5: Werkloosheid en jeugdwerkloosheid in Europa



Bron: Labour Market and Wage Developments in Europe, EC DGEMPL 2015

Voor de Baltische staten Estland, Letland en Litouwen alsmede Hongarije en Ierland zagen niet alleen hun algehele maar ook hun jeugdwerkloosheid stevig dalen. In deze landen zijn al in het begin van de financiële en economische crisis ingrijpende maatregelen getroffen, ook voor de overheid als werkgever. Soms werden de lonen bevroren of gekort, soms de aantallen ambtenaren of tijdelijk personeel verminderd, soms de werktijden – inclusief het loon – (tijdelijk) verlaagd,

of er was een mix van dergelijke maatregelen. De werkgelegenheid bij de overheid is in meer dan de helft van de EU-lidstaten (vooral de zuidwestelijke) en gemiddeld voor de EU afgenomen in de periode 2008-2013. In Letland zelfs met 29 procent! Slechts in negen landen vond (enige) groei van de werkgelegenheid plaats, met name in noordoostelijk Europa. In Hongarije en Slowakije met meer dan 20 procent.¹¹⁴

De vergrijzing van de werkzame bevolking is in veel landen groot. Maar overheden zijn vaak nog meer vergrijsd. Het aandeel vijftigplussers bij de centrale overheid ligt vooral in de noordelijke en westelijke lidstaten meer dan 10 procentpunt hoger dan in het algemeen. De enige uitzondering is Estland, waar bij de overheid meer jongeren en minder vijftigplussers werken dan in het algemeen. In een land als Duitsland, waar de economische groei en de vergrijzing hoger is dan in omliggende landen, is de arbeidsmarkt duidelijk knapper en zijn er ook de komende tijd meer kansen voor werkzoekenden. Uit enkele voormalige Oostblokstaten zijn veel jongeren vertrokken, onder meer vanwege de crisis, en daar zal naar verwachting de bevolkingsgroei beperkt zijn. Bij enig aantrekken van de economie kunnen hier snel weer tekorten ontstaan. Veel jongeren uit Spanje zijn vertrokken om in andere lidstaten werk te zoeken. Werkmobiliteit over landsgrenzen heen kan perspectief bieden en is in principe binnen de Europese Unie makkelijk mogelijk. Toch blijkt dit maar beperkt te gebeuren en ook nog zeer ongelijk verspreid. Volgens de EC¹¹⁵ werkte in 2014 in de EU 27 (nog zonder Kroatië) gemiddeld slechts 3 procent van de werkende bevolking in een ander EU-land. Alleen in Luxemburg werken veel andere EU-burgers (bijna 40 procent). In België, Ierland en Cyprus tussen de 5 en 10 procent en in de overige landen vrijwel niet. In Nederland ook maar ongeveer 2 procent.

Het mobiliteitspercentage in 2013¹¹⁶ laat zien dat sinds 2009 vooral mensen uit Letland en Litouwen in andere EU-lidstaten zijn gaan werken. Ook al is het aantal personen dat elders wil gaan werken toegenomen, de feitelijke mobiliteit is maar beperkt en minder dan voor de verbetering van de situatie op Europese arbeidsmarkt goed zou zijn. Zelfs vlak over de grens met Duitsland en België werken minder mensen uit Nederland dan in theorie mogelijk zou zijn, en omgekeerd.¹¹⁷

7 CONCLUSIES

De verschillen tussen EU-lidstaten zijn groot, zowel wat betreft de organisatie als het personeelsbeleid van de (rijks)overheid. Maar de Europeanisering gaat gestaag voort en het wederzijds van elkaar leren en overnemen van goede voorbeelden uit andere systemen leidt op een aantal gebieden zeker tot convergentie, maar soms ook niet. Ook tijdsverschillen spelen hierbij een rol: sommigen bewegen nog in een richting waarvan anderen alweer wat terug komen.

Om de verschillen in arbeidsmarktsituatie en perspectieven voor de komende tijd tussen landen te verbeteren, zou meer werkmobiliteit over grenzen van lidstaten heen soelaas kunnen bieden.

¹¹⁴ Eurofound (2015), *Eurofound yearbook 2014*, Living and working in Europe, Publication Office of the European Union, Luxemburg.

¹¹⁵ Europese Commissie/DGEMPL. (2015). *Demography report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹¹⁶ Council of the European Union (2015). *Joint Employment Report*. Brussel.

¹¹⁷ Weterings, A., & Van Gessel-Dabekaussen, G. (2015). *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. Den Haag: PBL.

Voor ambtenaren geldt dit zeker ook. Vanuit arbeidsmarktoverwegingen, waarbij meer mensen langer doorwerken en duurzaam inzetbaar moeten blijven in wellicht plattere organisaties, is meer variatie in loopbaanpaden gewenst. Vanuit het uitwisselen en opdoen van ervaring kan het daarbij nuttig en gewenst zijn om een (tijdelijke) periode in de overheid van een andere lidstaat te gaan werken, of bij een van de Europese instellingen. Veel jongeren komen in Nederland studeren, maar weinigen stromen vervolgens in bij de overheid. En als dit gebeurt, dan vooral op gemeentelijk niveau. Omgekeerd verblijven Nederlandse studenten graag een tijdje in het buitenland, maar daar instromen bij de overheid is ook niet gebruikelijk. Voor mensen die al werken bij de overheid ligt dit kennelijk nog minder voor de hand, behalve voor de diplomaten en enkelen werkzaam op Europese dossiers. Hierbij spelen diverse belemmeringen een rol, waaronder taal, afstand, verstedelijking of niet, specificiteit van de sector en de mate van openheid van de grenzen. Voor de overheid komen daar dus ook de specifieke kenmerken zoals eerder beschreven bij.

Een mogelijke overstap van een Nederlands ministerie naar een Duits of Belgisch ministerie of de Europese Commissie betekent van een vacaturericht systeem willen overstappen naar een carrièregericht systeem met examens en interne opleidingen. Dat kan dus niet gemakkelijk zomaar

ergens middenin de loopbaan, maar juist voor topmanagers gaan de systemen steeds meer op elkaar lijken. Bovendien hebben zowel Duitsland als België een federale overheid, waar slechts een beperkt aantal taken bij de centrale overheid ligt en veel meer bij de *Länder* of de Vlaamse en Waalse overheid. Taalproblemen zijn in deze landen wellicht nog te overkomen, maar worden ingewikkelder bij de Scandinavische landen, de Baltische staten en Polen of landen in Oost- en Zuid-Europa. Echter, menigeen blijkt bij nadere bevraging een ouder uit een ander land te hebben, elders te hebben gestudeerd of gewoond of uit interesse een andere taal te hebben geleerd. Verder kunnen relatieve verschillen in beloning een rol spelen. Maar die hangen deels ook weer samen met de arbeidsmarktsituatie in een land. Ook bij werkmobiliteit tussen lidstaten en met de EC is dus maatwerk nodig.

De globalisering is alom, maar nog maar beperkt in de (tijdelijke) werkmobiliteit van ambtenaren tussen Europese lidstaten en de EU-instellingen. Daar kan en wil Nederland tijdens zijn voorzitterschap van EUPAN een bescheiden bijdrage aan leveren door ervaringen uit te wisselen, belemmeringen waar mogelijk te verhelpen, gezamenlijke activiteiten te stimuleren en op kleine schaal daadwerkelijk ambtenaren tijdelijk uit te wisselen. Topmanagers kunnen daarbij het goede voorbeeld geven.

28.Nederlanders bij de Europese Unie

1 INLEIDING

Jouw carrière. Onze Europese Unie.

Werken voor de EU, betekent werken voor meer dan 500 miljoen mensen. Het betekent werken bij één van de tien instellingen¹¹⁸ of de meer dan veertig agentschappen.¹¹⁹ De Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn daarbij de grootste werkgevers. Het merendeel van de functies bevindt zich dan ook in Brussel en Luxemburg. In (bijna) ieder EU-land zijn er ook agentschappen. In Nederland zijn dit Europol en Eurojust. Dan zijn er ook onderdelen van de Europese Commissie gevestigd in de EU-lidstaten, zoals in Petten het Institute for Energy and Transport (IET).

Alles bij elkaar werken er zo'n 55.000 mensen bij Europese instellingen. Ongeveer 33.000 ambtenaren werken voor de Europese Commissie, 6000 bij het Europees Parlement en 3500 bij de Raad voor de Europese Unie. De rest is medewerker bij een van de overige instellingen en agentschappen van de Europese Unie of werkt als

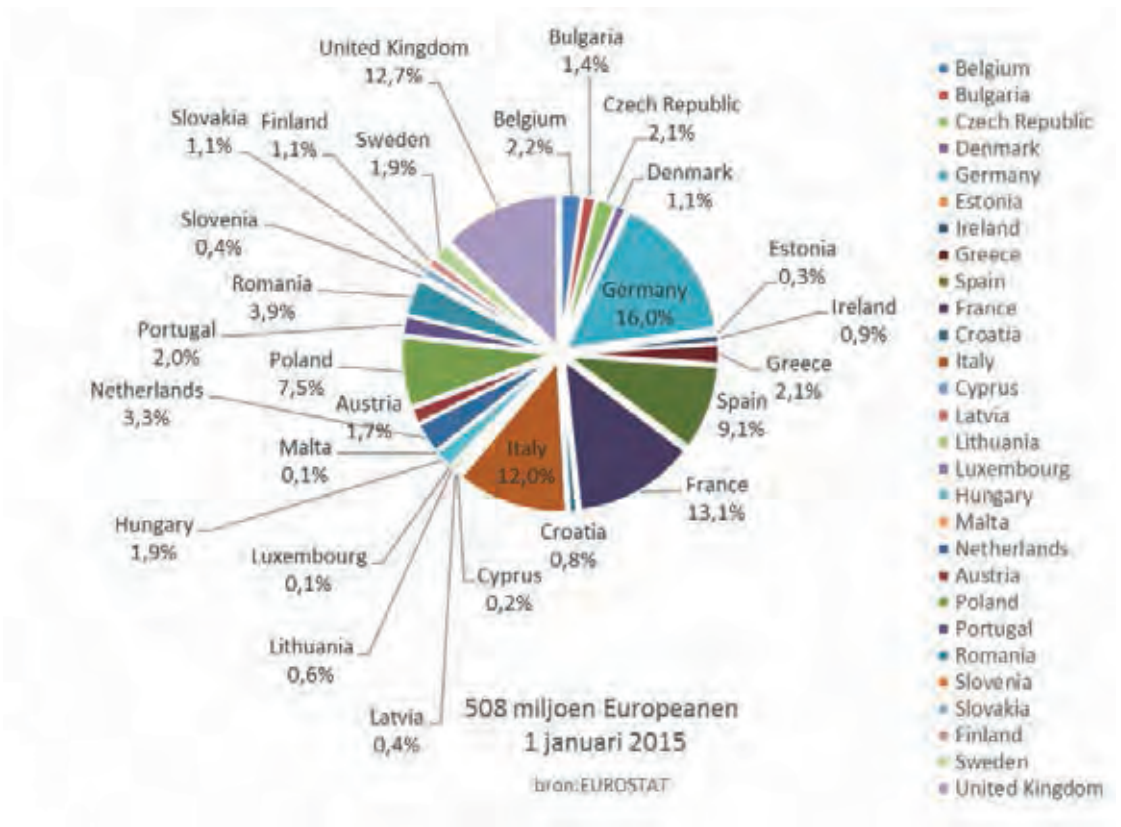
De totale bevolking van de EU bedroeg op 1 januari 2015, 508 miljoen mensen (figuuri). Een ambtenarenapparaat van 55.0000 is daarbij vergeleken klein (0.001%). Vergelijk dat met de Nederlandse Rijksoverheid (beperkt tot sector Rijk) 109.487 fte op 16,9 miljoen inwoners, goed voor 0.64%.¹²⁰

¹¹⁸. <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/>

¹¹⁹. http://europa.eu/about-eu/agencies/index_en.htm

¹²⁰. bron: *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 - pagina 20*

Figuur 1: Aandeel van de EU lidstaten in de totale EU bevolking



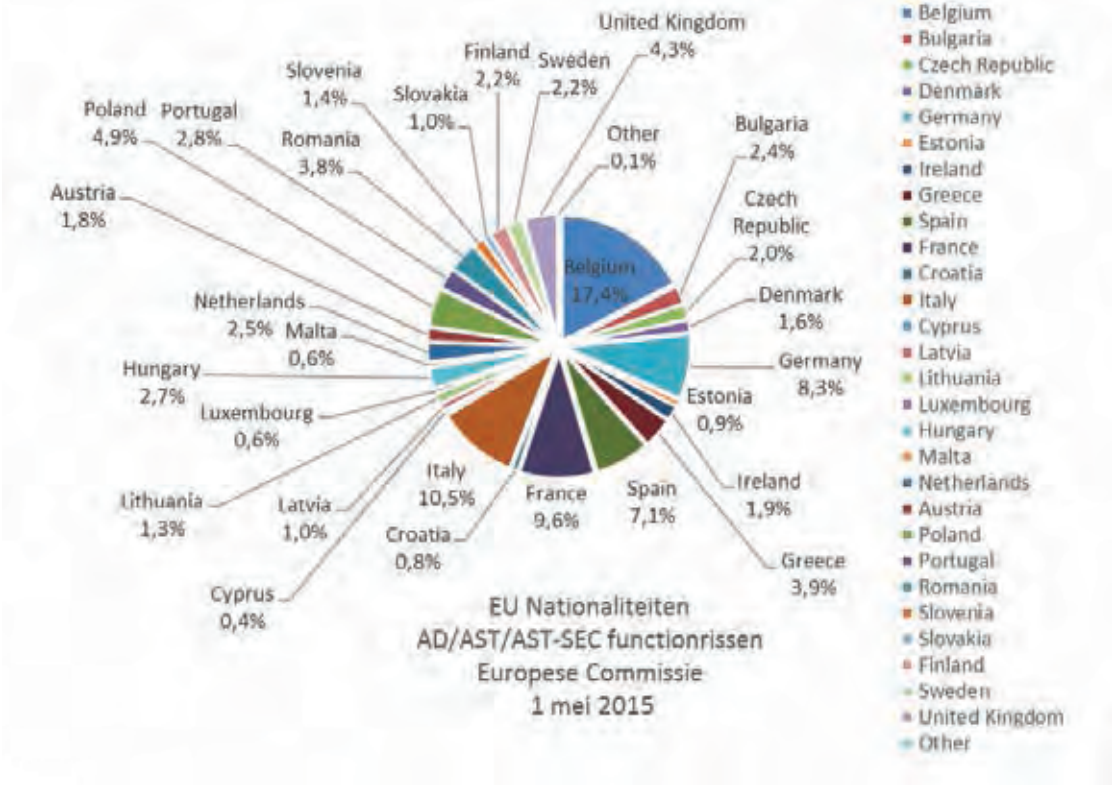
Bij de grootste werkgever, de Europese Commissie (EC), heeft 2,5 procent van het personeel de Nederlandse nationaliteit. Het aandeel van Nederland in de Europese bevolking bedraagt, zo'n

3,3 procent. Je zou misschien verwachten dat het aandeel overeenkomstig zou zijn met het aandeel in de bevolking. Er zit echter een wereld achter, die zich niet in statistieken laat vangen.

Veel EU instellingen (waaronder de EC) zijn in België gevestigd en daarmee ook lokaal omvangrijke werkgevers. In de Belgische lijstjes voor aantrekkelijke werkgevers, staat de organisatie permanent in de top drie. Het Joint Research Centre is een van de grote EC-onderdelen, met instituten op locaties in België, Duitsland, Italië, Nederland

en Spanje. Binnen het JRC werken, vergeleken met de andere EC onderdelen, de meeste Duitsers, Italianen, Nederlanders en Spanjaarden. Ook zijn er verschillen in omvang per lidstaat op welk type contract en op welk niveau binnen de organisatie mensen werkzaam zijn.

Figuur 2: EU nationaliteiten binnen de Europese Commissie (AD/AST/AST-SC functiegroepen)



Dit artikel gaat in op Nederland en Europa als werkgever, waarbij we *alleen* kijken naar de EC, de grootste werkgever. Een (openbaar) overzicht met geaggregeerde personeelsgegevens van alle EU-instellingen is er niet. Er is gebruikgemaakt van openbare informatie van de EC, gegevens van het Europees Bureau voor Personeelsselectie (EPSO) over de aanmeldingen voor het profiel van startend beleidsmedewerker (AD5-generalisten-concours), en Eurostat.

2 DE ORGANISATIE

De verdeling naar nationaliteit van functionarissen binnen de onderdelen van de Europese Commissie is opgenomen in figuur 2 (peildatum 1 mei 2015).

De gegevens over functionarissen (AD-, AST- en AST-SC-rangen) binnen de EC worden regelmatig bijgewerkt en gepubliceerd. Voor de gegevens van arbeidscontracten is dit niet het geval. Figuur 3 geeft een *indicatie* van de omvang van het type contracten naar nationaliteit. Er zijn gegevens van twee verschillende jaren gebruikt. Bij de weergave is het aandeel AD-functionarissen het meest bepalend. De AD-rang – Administrator – is de hoogste binnen de hiërarchie.

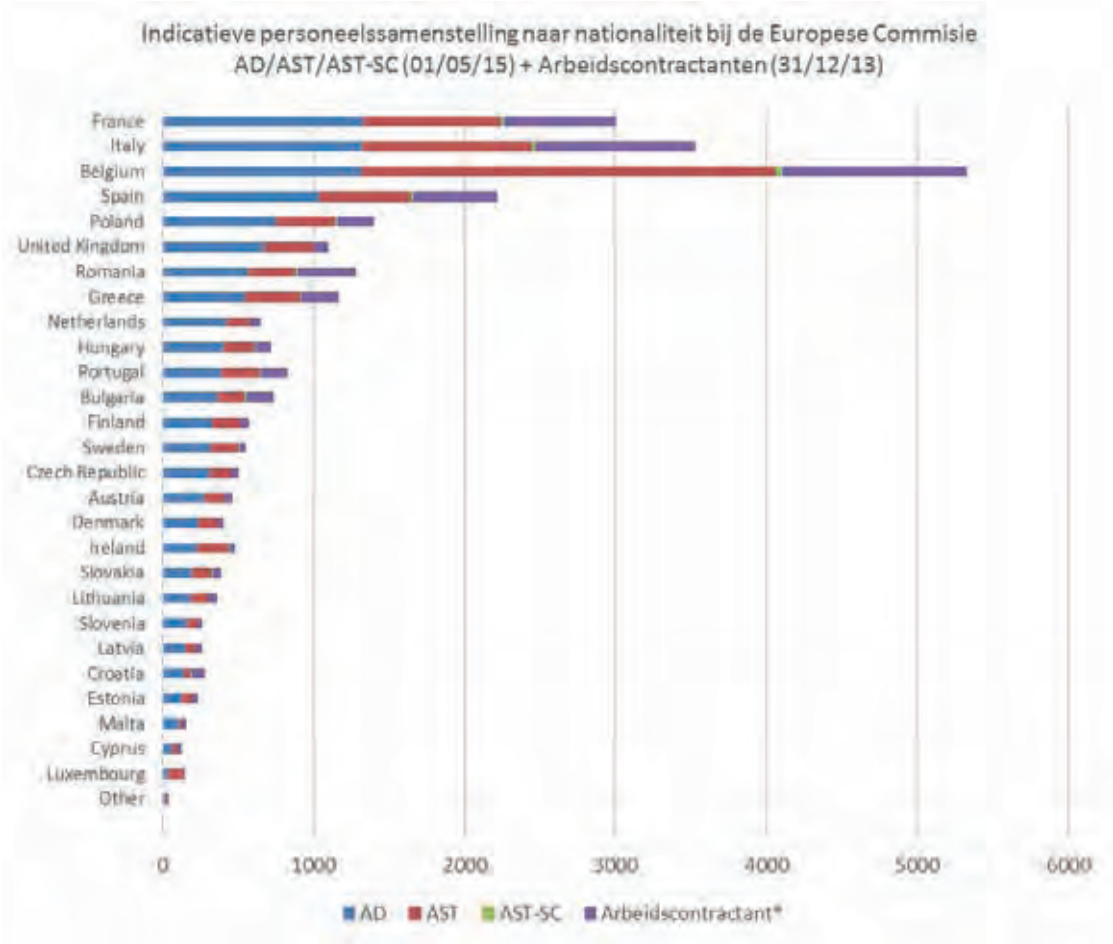
De gegevens over de Nederlandse nationaliteit in detail:

- 592 functionarissen bestaand uit 426 AD, 167 AST, geen AST-SC (01-05-2015)
- 57 arbeidscontractanten. (31-12-2013)

Voor de AD-functiegroep is minimaal een diploma van een bacheloropleiding (hbo of wo) nodig. Daarna volgt de AST-groep – Assistant – waartoe de minimale eis is een diploma van middelbaar onderwijs dat toegang geeft tot hoger onderwijs, gevolgd door minimaal drie jaar werkervaring. Sinds 2013 bestaat er de categorie AST-SC voor secretariael ondersteunende functies. Hiervoor is minimaal vereist een beroepsopleiding evenwaardig aan het Europees kwalificatiekader niveau 4 van ten minste één jaar, aangevuld met ten minste drie jaar werkervaring.

Naast de indeling AD, AST en AST-SC die van toepassing is voor contracten van onbepaalde tijd en voor tijdelijke functionarissen (TA – temporary agent), is er ook de categorie arbeidscontractanten (CA – contract agent) waarbij het niveau van de functie aangegeven wordt door FG I (laagste) tot en met IV (hoogste). Temporary agents hebben dezelfde arbeidsvoorwaarden als vaste functionarissen. Contract agents vallen onder een andere regeling, met een beperkte loonschaal en arbeidsvoorwaardenpakket (zie tabel 1 in de annex).

Figuur 3: Type contract per nationaliteit van EU medewerkers



Nederlanders zijn veel minder werkzaam als arbeidscontractant dan andere nationaliteiten. Van de in 2013 totaal 5807 arbeidscontracten (contract agents) hadden 57 (1 procent) een Nederlands paspoort. België was daar met 1299 (22 procent) en Italië met 1061 (18 procent) sterk in vertegenwoordigd. Andere relatief slecht vertegenwoordigde landen zijn het Verenigd Koninkrijk (93 (1,6 procent)), Duitsland (208 (3,5 procent) en Polen (255 (4 procent))

Niet opgenomen zijn de trainees. Twee keer per jaar is een traineeronde van vijf maanden. In totaal zijn er rond de 619 te vergeven plekken, met een verdeelsleutel (quota) voor de 28 lidstaten- en niet-lidstatenplaatsen. Het programma dat al meer dan veertig jaar bestaat, bereikt voornamelijk afgestudeerden onder de dertig jaar.

Voor oktober 2015, hebben zich 408 Nederlanders gemeld voor tussen de 19 en 22 plaatsen. Effectief levert het de EC jaarlijks een impuls van bijna 1400 recent afgestudeerden op. Het aandeel jonge mensen binnen de EC verdubbelt dan tijdelijk van 3 naar 5 procent. De gemiddelde leeftijd binnen de

EC bedraagt overigens 46,7 jaar (mannen 48,2 jaar, vrouwen 45,4 jaar).

In de huidige selectieprocedures bestaan geen quota's per EU-lidstaat. Uitgezonderd hiervan zijn het aantal plaatsen bij de traineeshipposities en de speciale concoursen, wanneer er een nieuwe lidstaat toetreed – meest recentelijk Kroatië.

De EU heeft de wettelijke verplichting om in het personeelsbestand een geografische balans te houden. Geen lidstaat mag relatief voor veel meer of veel minder EU-ambtenaren tekenen dan andere lidstaten. Veel van de personeelsleden die binnenkort uitstromen, zijn afkomstig uit lidstaten van het eerste uur. Dit gecombineerd met relatief weinig sollicitanten uit deze landen, kan op enige termijn gaan knellen.

WerkenbijdeEU.nl, onderdeel van het ministerie van Buitenlandse zaken, organiseert voorlichtingsbijeenkomsten en trainingen om meer (jonge) Nederlanders te interesseren voor een baan bij de EU. Met succes, want de afgelopen jaren is de interesse voor het traineeship gestegen

en het aandeel succesvolle Nederlanders voor het AD5-concours bedraagt sinds een aantal jaar tussen de 5 en 10 procent. Voor het traineeship van de Europese Commissie, dat van start gaat in oktober 2015, geldt zelfs een nieuw record van 408 aanmeldingen.

3 INSTROOM – HET CONCOURS

Instromen bij de EU-instellingen kan op meerdere manieren. Het concours is de selectieprocedure voor specifieke instroomniveaus, zoals AD5 (startend beleidsmedewerker) en AST-SC (secretarieel ondersteunende functies).

Hoe ziet de procedure eruit? Voor een vaste baan bij de EU-instellingen solliciteer je niet op een specifieke functie met cv en brief met motivatie. Een concours of in het Nederlands een ‘vergelijkend onderzoek’ heeft verschillende rondes. De Engelse vertaling, *open competition* geeft de dynamiek beter weer: alleen de beste sollicitanten halen de eindstreep.

In het voorjaar van 2015 meldden zich voor het concours voor startend beleidsmedewerker met 149 posities op de reservelijst (daarover zo meer), 31.400 kandidaten uit heel Europa. Begin 2016 (circa tien maanden later) zal bekend zijn wie de beste zijn én hoeveel van de 530 Nederlandse deelnemers daartussen zitten.

Voldoen aan de profielvereisten is de eerste stap. In de basis is dit voor alle concoursen: in het bezit zijn van een Europees paspoort en beschikken over een uitstekende kennis van een van de 24 officiële EU-talen en een goede beheersing van een tweede taal (Engels, Frans of Duits). Voor het AD5-profiel is minimaal een diploma van een bacheloropleiding (hbo of wo) nodig, maar relevante werkervaring is niet vereist.

Hoewel? Uit een analyse van de cv's van bijna vierhonderd succesvolle deelnemers aan de AD5-procedure in 2010-2012 bleek dat twee derde (66 procent) een master had als hoogst genoten opleiding, voor iets minder dan een kwart (22 procent) was dit een PhD. Ongeveer 43 procent had werkervaring bij de EU-instellingen. De meest voorkomende nationaliteiten: Italiaans, Duits, Belgisch, Spaans en Frans. Behalve dat men in deze (en andere) landen gestudeerd had, hadden meerdere mensen een studie in het Verenigd Koninkrijk voltooid.

In de praktijk blijkt dat mensen die de concoursen succesvol doorlopen, vaak over fors meer bagage beschikken dan de standaardvereisten voor een profiel. Deelnemers kunnen niet van procedures uitgesloten worden omdat zij overgekwalificeerd zijn.

De procedure kent drie ronden. In de eerste ronde, de preselectie, gaat het om het toetsen van intelligentie met meerkeuze vragen in de 1e taal en in 2e taal. Dit is bedoeld om de topscoorders te selecteren. In de 2e en 3e ronde, beide in de tweede taal Engels, Frans of Duits, staan competenties centraal.

De tweede ronde (ingevoerd in 2015) bestaat uit een digitale inbakoefening (e-tray). Een vooraf vastgesteld aantal kandidaten met de beste scores in de eerste ronde wordt hiervoor uitgenodigd.

De assessmentfase is voor de bestpresterende kandidaten uit ronde 2. Onderdelen zijn: een casestudy, groepsdiscussie, competentiegericht interview (STAR) en presentatie. In dit onderdeel komt de kandidaat naar Brussel; de overige testen

worden afgenomen achter de computer in een testcentrum in Europa.

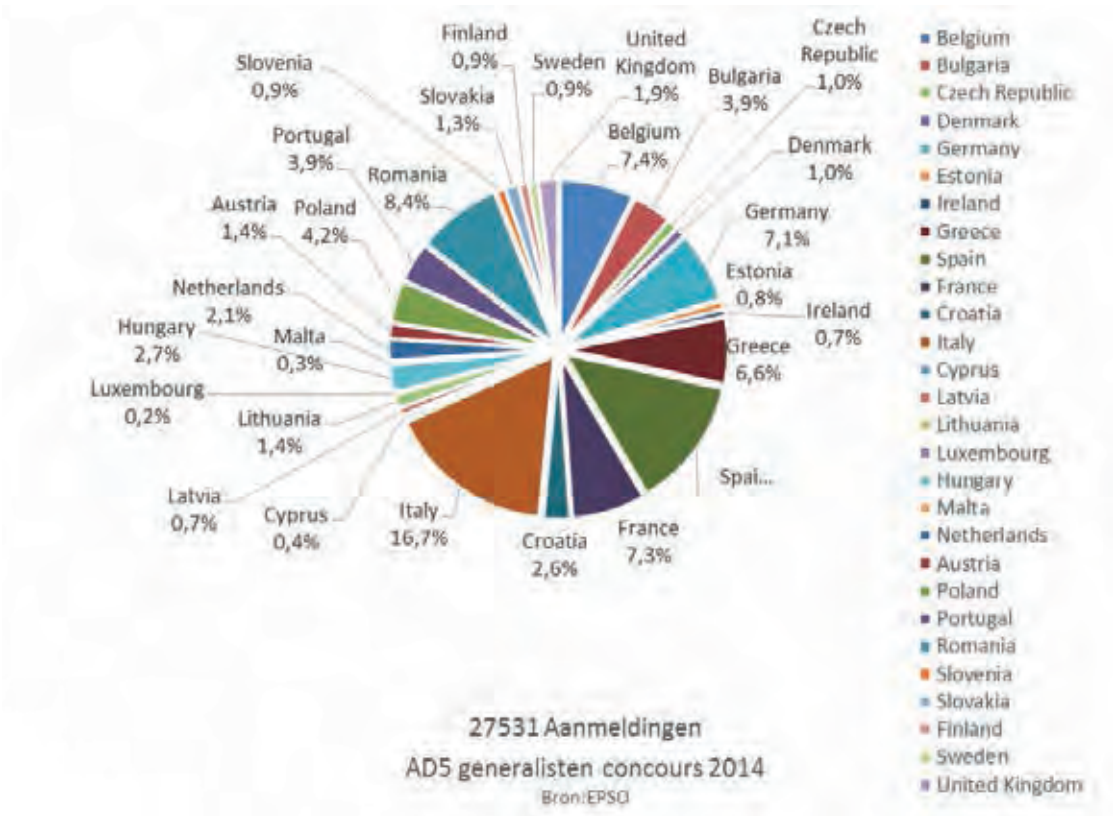
Ongeveer tien maanden na sluiting van de deadline is de procedure afgerond en de lijst met de allerbeste kandidaten bekend. Zij worden opgenomen in een database, de 'reservelijst', overigens zonder baangarantie. Zodra een EU instelling een extern opengestelde vacature op hetzelfde niveau als het concours heeft, kunnen mensen van de lijst uitgenodigd worden voor een sollicitatiegesprek of solliciteren op vacatures die zij ontvangen.

Succesvolle kandidaten wordt aangeraden om zelf actief te lobbyen bij de organisatieonderdelen waar zij graag zouden willen werken. De reservelijst is voor een bepaalde tijd geldig en het komt voor dat mensen binnen dit tijdvak geen baan vinden. Als

Trainen om te solliciteren

Het Europese Bureau voor Personeelsselectie (EPSO), het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor de organisatie van het concours, heeft op zijn website eu-careers.eu voorbeelden van de testen die gebruikt worden in de verschillende rondes van de selectieprocedure. Het competitieve karakter – het gaat om de beste zijn in een omvangrijke groep – zorgt ervoor dat mensen trainen om zo goed mogelijk te presteren in de verschillende testen. Bij de boekhandel vlakbij het Schumanplein, waar de EC zetelt, zijn de handboeken te koop met titels als *The Ultimate EU testbook*. Googlend op 'EU-concours' kun je materiaal tegenkomen van vakbonden en 'experts' die trainingsseminars, webinars en testboeken aanbieden. Sommigen gaan er prat op dat ze trainers hebben die ooit onderdeel waren van EPSO-selectiepanels. Voor alle duidelijkheid: EPSO is niet bij deze trainingsaanbieders betrokken.

Figuur 4: Aanmeldingen naar rato van nationaliteit



de kandidaat wordt aangenomen, wacht op hem de toegangspas met de F van het Franse woord *fonctionnaire*. Na een proeftijd van negen maanden is het contract van onbepaalde tijd van kracht.

De verhoudingen in de aanmeldingscijfers uit de EU-landen voor het AD5-concours zijn niet vergelijkbaar met de percentages in de Europese bevolking. Een deel van de sollicitanten is al in Europese sferen werkzaam. Deze pool van

talent werkt vaak al voor de EU met een tijdelijk contract, zoals arbeidscontractanten en trainees, in een lagere graad of in aanverwante organisaties (public affairs, NGO's, serviceproviders). Als iemand dan succesvol een procedure doorloopt, kan het ook eenvoudiger zijn om, dankzij een al bestaand netwerk en/of bij de huidige werkgever, in vaste dienst te treden.

Figuur 4 geeft de aanmeldingen naar rato van de nationaliteit weer. Op basis daarvan kunnen we het volgende constateren:

- De grootste interesse komt uit Italië, Spanje, Roemenië en België. Van de 27.500 aanmeldingen in 2014 waren zij samen goed voor 45 procent van de sollicitanten. Op de reservelijst met 146 namen (geen grafiek beschikbaar) is dezelfde groep goed voor 51 procent: (Italië 26, Roemenië 7, Spanje 8, België 10 procent)
- Het aantal sollicitanten uit Noord-Europa ligt lager. Frankrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden, Verenigd Koninkrijk, Ierland zijn samen goed voor: 18.6 procent. Op de reservelijst zijn ze goed voor 24 procent (Frankrijk 10, Duitsland 10, Denemarken 0,7, Zweden 1,4, Verenigd Koninkrijk 1,4 en Ierland 0,7 procent)
- Nederland was goed voor 2 procent (584) van de aanmeldingen en 5 procent (zeven personen) op de reservelijst.

4 ANIMO IN CONTEXT

Willen, kunnen en gaan werken voor Europa. Bij een selectie-procedure waar het om het beste talent van Europa gaat, is het van belang om naar de Europese context te kijken. Denk daarbij aan de populariteit van Europa zelf, de bekendheid als werkgever en de geografische mobiliteit, die nauw verbonden is met de werkgelegenheid in de EU-landen en, hoe banaal het misschien klinkt, de 'gelukkigheidsindex'.

De perceptie van Europa in de lidstaten wordt regelmatig gepeild met de Eurobarometer (publieke opinieonderzoek in opdracht van de Europese Commissie). In tijden waar het Europese project onder druk staat, blijkt dit beeld positief. In het onderzoek uit november 2014 was gemiddeld genomen de eerste associatie met Europa (gelukkig) nog altijd positief: de 'vrijheid om te reizen, studeren en werken waar dan ook in de EU'. Gevolgd door de associaties euro, vrede en culturele diversiteit. Pas op de vijfde en zesde plaats kwamen negatievere associaties, zoals bureaucratie en verspilling van geld. Ook blijkt dat jonge mensen en meer bevoorrechte mensen Europa eerder met positieve kenmerken associëren.

Voor Nederland levert de vraag 'Wat betekent de EU voor u persoonlijk?' een iets andere top vier op. Nummers 1 en 2 zijn identiek aan het Europese gemiddelde, maar op 3 staat bureaucratie, gevolgd

door nummer 4 ‘*stronger say in the world*’. Het onderwerp bureaucratie komt ook voor in de top van Ierland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Finland, Tsjechische Republiek en Slowakije. De eerste drie landen zijn eveneens landen waar het aantal aanmeldingen voor de EU sollicitatieprocedures achterblijft.

5 EUROPA ALS WERKGEVER

Positieve associaties met de EU zijn mooi meegenomen. Maar hoe kijken jonge mensen aan tegen Europa als werkgever? Jaarlijks onderzoeken partijen als Trendence, Universum en Staufenberg in Europa (en daarbuiten) de gepercipieerde aantrekkelijkheid van werkgevers. Deze vragenlijsten worden uitgezet onder studenten. In verschillende lidstaten prijken de Europese Commissie en andere Europese instellingen in de toptienlijstjes. In België staat de EU vrijwel altijd op de eerste plaats, niet verwonderlijk: ze is zichtbaar, dichtbij en biedt heel goede arbeidsvoorwaarden vergeleken met de lokale markt.

De recensies op de internationale beoordelingswebsite voor werkgevers Glassdoor.com geeft meningen weer van oud- en huidige employees. De site geeft inzicht in de sterke en zwakke punten. ‘Interessant werk’, ‘veel intelligente collega’s’ en een ‘fantastische internationale ervaring’ zijn zeer positieve kenmerken. Daartegenover staan negatieve punten als ‘verlammende bureaucratie’,

‘beperkte carrièremogelijkheden’ en ‘laag gewaardeerde kwaliteit van management’.

Mensen die aan de basisprofielvereiste van meertaligheid voldoen, hebben al meer kansen op de arbeidsmarkt. Dit is mogelijk een verklaring waarom voor Nederland en aantal andere landen de vertegenwoordiging in de AST-, AST-SC- en arbeidscontractant profielen lager is dan voor de meer zuidelijke landen. De taalvereisten zijn een struikelblok voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland om potentieel een groot publiek te interesseren. Iemand met Engels als moedertaal heeft de keuze uit Frans of Duits. Terwijl bijvoorbeeld Spaans ook een grote tweedetaalgroep is in het VK en Ierland. Meertaligheid is er schaars en goed betaald, een meertalige secretaresse kan in de Londense City zonder te verhuizen meer verdienen dan bij de EU-instellingen.

6 GEOGRAFISCHE MOBILITEIT GEDREVEN DOOR DE ARBEIDSMARKT

Wat beweegt mensen om buiten hun eigen land te solliciteren? Daar kunnen legio redenen voor zijn. Eurostat onderzocht in 2013 de bereidheid om geografisch mobiel te zijn in Europa voor het werk. De belangrijkste motivatoren om een baan in een ander EU-land te zoeken is een ‘hogere salaris’, met een gedeelde tweede plaats voor ‘betere professionele ontwikkeling/carrièremogelijkheden’ en

‘de onmogelijkheid om een baan in eigen land te vinden’. Voor de verschillende lidstaten loopt dit wel sterk uiteen.

Nederlanders scoren niet zo hoog op ‘geografische mobiliteit’. Gemiddeld gezien lag in Europa deze bereidheid op 25 procent. Nederland scoorde daar 19 procent, terwijl dit in 2011 nog 29 procent bedroeg (de vraagstelling was wel iets anders). Oostenrijk (12 procent), Tsjechische Republiek, Duitsland en Luxemburg (beide laatste 16 procent) scoorden nog lager. Een aantal van deze landen had ook de laagste werkloosheidscijfers. Dit indiceert dat mensen minder geneigd zijn om in het buitenland te werken als zij goede mogelijkheden hebben in eigen land. Voor de EU 15-landen, waar Nederland toe behoort, ligt de nadruk op de reden ‘betere professionele ontwikkeling of carrièremogelijkheden’, de wens om in een ander land te wonen en te werken, of is de behoefte aan ‘geografische mobiliteit’ gerelateerd aan persoonlijke omstandigheden.

Als deeltijdwerken bij deze persoonlijke carrièrewensen hoort, dan biedt de EU beperkte mogelijkheden. Vier dagen werken is er geen vanzelfsprekendheid. In 2014 is, in het kader van bezuinigingen, de officiële werkweek opgetrokken van 37,5 uur naar 40. Er is een flink pak regels waaraan voldaan moet worden om voor deeltijdwerken in aanmerking te komen. Burgers in de

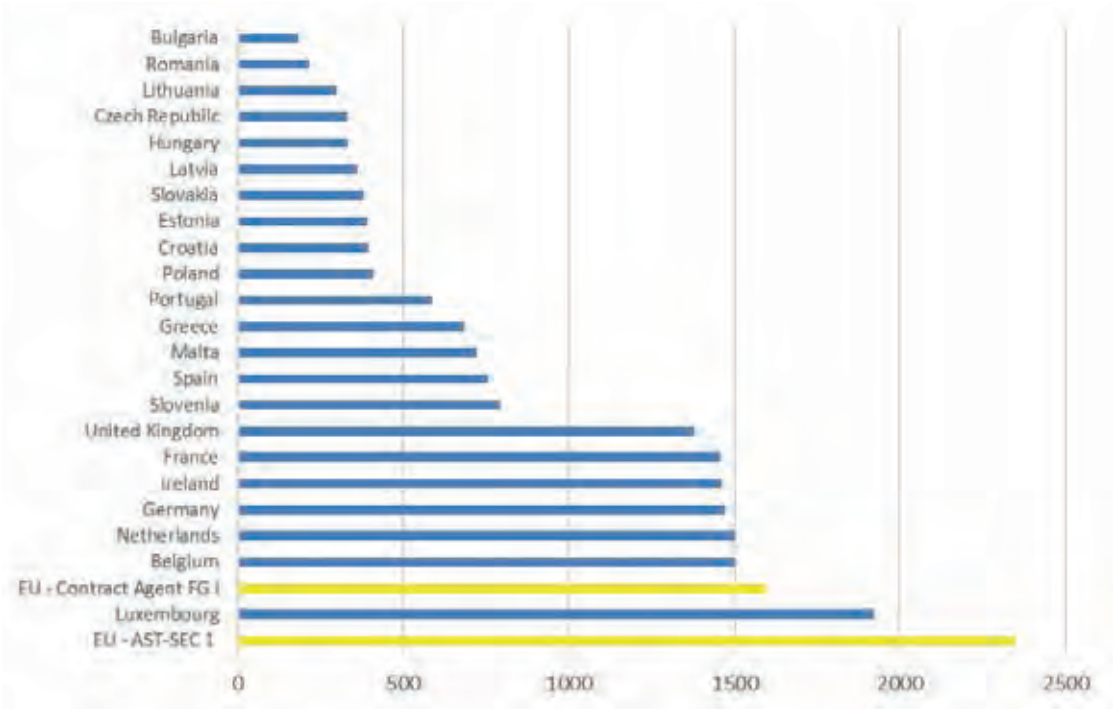
zuidelijke EU 15-lidstaten noemen daarbij wel veel vaker, vergeleken met de meer centrale en oostelijke lidstaten, ‘de onmogelijkheid om een baan in eigen land te vinden’. Terwijl de nieuwere lidstaten (de EU 12) vaker ‘een beter salaris, betere werk condities en betere sociale garanties’ als motivatie noemen.

Italië en Spanje, samen goed voor 30 procent van de aanmeldingen voor het AD5-concours, horen tot de Europese landen met lage werkgelegenheid: 60 procent van de bevolking heeft een baan. In Nederland is dit 75 procent.

Al is het niet helemaal reëel om de gemiddelde minimumlonen in Europa te vergelijken met de salarissen bij de EU, het geeft wel achtergrond waarom het extra motiverend kan zijn – of juist niet, afhankelijk van waar je woont – om te solliciteren bij de EU-instellingen. Hieronder zijn ze weergegeven – waarbij ook de laagste loonschalen bij de EU voor contractant (functiegroep 1) en voor AST-SC 1 zijn opgenomen.

Figuur 5 laat zien dat Bulgarije het laagste minimumloon heeft met 184 euro per maand. Het hoogste minimum loon van 1923 euro heeft Luxemburg. Nederland zit met 1500 euro aan de hoge kant. Vertrekken voor een beter salaris is dan logischerwijs niet de eerste gedachte. Dene-

Figuur 5. Minimumloon in Europa – 1 januari 2015 vergeleken met laagste salarisschalen bij de EU instellingen (Contract Agent FG I en AST-SC 1).



marken, Italië, Cyprus, Oostenrijk, Finland en Zweden kennen geen minimumloon.

Nederland staat in de top tien van het World Happiness Report 2015, een studie uitgevoerd voor de Verenigde Naties. Zwitserland voert de lijst aan,

andere EU-landen in de top tien zijn Denemarken, Finland en Zweden. Een rijk land zijn helpt, maar voor geluk telt onder ander ook dat je in een tolerante samenleving leeft met een overheid met een lage corruptiescore. Daarin schuilt wellicht een deel van het antwoord op de vraag waarom

het aantal Nederlanders dat voor Europa werkt, niet zo hoog is. Of zoals Ryan Heath, voormalig speechschrijver van Neelie Kroes, tegenwoordig journalist bij het Brusselse Politico het formuleerde in een interview met The Guardian over Brussel:

“There are so many reasons people end up here (...) For some people, Brussels is an escape – if your home country is corrupt, say, or homophobic. That’s why Italians and Bulgarians and gay men are so overrepresented here.”

Misschien denkt een groot deel van de Nederlanders wel: waarom vertrekken als ik het thuis goed heb?

5 CONCLUSIE

Het Europa van 508 miljoen mensen kent grote politieke, economische en maatschappelijke verschillen. Nederland zit in een fortuinlijke positie, onze context biedt beperkte aanleiding om andere arbeidsoorden op te zoeken. Lage werkloosheid en hoge salarissen zouden mogelijk als een verklaring gezien kunnen worden voor het beperkte aantal arbeidscontractanten, AST-SC- en AST-functionarissen met de Nederlandse nationaliteit. Voor de arbeidscontractantprocedures geldt ook dat zij minder regelmatig georganiseerd worden, dus de bekendheid lager is. De interesse om voor Europa te werken, als deze gestoeld zou zijn op financiële motivatoren, lijkt daarom laag. Neder-

land is daarin niet het enige Noord-Europese land, hetzelfde geldt voor de andere landen die in de top van de ‘positieve’ rijtjes als het gaat om werkgelegenheid en salaris staan, zoals Denemarken, Zweden, Duitsland, Ierland en Engeland.

Gelukkig weet WerkenbijdeEU.nl jaarlijks sterk gemotiveerde Nederlandse kandidaten met internationale opleidings- en ervaringsprofielen te bereiken en de weg te wijzen naar het AD5-concours en specifieke AD-specialistenconcoursen. Voor mensen die geïnteresseerd zijn in Europa, internationale publieke organisaties, bestuurlijke betrekkingen en vraagstukken, is dit een *place to be*. Europa is ten slotte wel de plek waar je niet een land, maar een continent kunt vertegenwoordigen en een wereldspeler kunt zijn.

BRONNEN

http://www.europa-nu.nl/id/vh93qqnk8atd/nederland_over_europa)

http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/images/howmany/howmany_en.jpg

<http://werkenbijdeeu.nl/>

http://europa.eu/epso/index_en.htm

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Gegevens over personeelsbestand en contracten Europese Commissie:

http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_en.htm

http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_grade_en.pdf (state of play 01/07/2015)

Verslag van de Europese Commissie aan de Europese Raad over de inschakeling van arbeidscontractanten in 2012 en 2013: COM (2015) 67 final

Traineeship Europese commissie: http://ec.europa.eu/stages/index_en.htm

Evaluatie EC Traineeship – pagina 28 & 29: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/evaluations/docs/traineeships/traineeship-evaluation-final-report_en.pdf

Europa/Europa als werkgever

Eurobarometer 2014: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_publ_en.pdf

Glassdoor.com:

http://www.glassdoor.com/Overview/Working-at-European-Commission-El_IE147109.11,30.htm

Geografische mobiliteit / salarissen/deeltijd / tevredenheid

Minimumloon in Europa: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6652357/3-26022015-AP-EN.pdf/42097ff5-231b-4116-b0cf-8a28ca316f84>

<https://www.werkenvoornederland.nl/arbeidsvoorwaarden/salarisschalen>

Staff regulations: http://ec.europa.eu/civil_service/job/official/index_en.htm

http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_en.htm

<http://worldhappiness.report/>

<http://www.theguardian.com/world/2015/jun/18/can-politico-make-brussels-sexy>

<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/05/economist-explains-12>

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=208239#Part-time_and_fixed-term_contracts

Tabel 1: Overzicht contractvormen en bijbehorende procedures (zie voor gedetailleerde informatie werkenbijdeeu.nl, eu-careers.eu en de website van de EC: http://europa.eu/index_nl.htm)

Afkorting op personeels-pas	Type	Selectie-procedure	Publicatie van vacatures
F	Ambtenaar in vaste dienst 'Official'/ Fonctionnaire	Concours Instroomposities + specialisten	Website: eu-careers.eu
	AST-Secretaries & Clerks (AST-SC) Assistant (AST) Administrator (AD)/ Onbepaalde tijd	AST-SC 01/02 AST 1 t/m 3 AD5 t/m AD9	
		AD Management/ adviseurs posities (geen concours) Sollicitatie met motivatie en assessment	Hogere posities worden anders geworven Voor de EC zie: http://ec.europa.eu/ dgs/human-resources/ working_senior_mgt_ en.htm EPSO is hier niet bij betrokken
TA	Tijdelijke functionaris (Temporary agent) Bepaalde tijd Maximaal 6 jaar	Afhankelijk van EU Instelling Veelal: cv + brief gevolgd door assesment	EPSO-website: http://eu-careers.eu http://WerkenbijdeEU.nl heeft een completer aanbod. Zie websites van instellingen en agentschappen. Sommige vacatures worden verzonden naar de permanente vertegenwoordigingen

EXT	Onder andere Trainee 5 maanden	Online sollicitatie-formulier met punten-toekenning	WerkenbijdeEU.nl: http://werkenbijdeeu.nl/traineeships/ Europa.eu overzichtspagina: http://europa.eu/about-eu/working-eu-institutions/traineeships/index_en.htm Traineeship Europese Commissie: http://ec.europa.eu/stages/index_en.htm
END	Gedetacheerd Nationaal expert/Seconded national expert (SNE) Expert national detache (END) Bepaalde tijd Maximaal 6 jaar	Via de permanente vertegenwoordiging bij de EU Cv + motivatie	Over procedures zie http://ec.europa.eu/civil_service/job/index_en.htm

Informatie over de auteurs

OVERZICHT AUTEURS:

Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek
Mr. dr. G.S.A. Dijkstra
Prof. dr. F.M. van der Meer
Dr. C.F. van den Berg
Mr. drs. F. van Kuik
Dr. J. van der Voet
Dr. B. Vermeeren
Drs. G. Bayens MBA
P.J. Banis
Drs. G. Evers
Prof. dr. T. van Vuuren
Dr. R.M. Montizaan
Drs. L. Lombaers
Drs. J. Buljac
Drs. A. Hoekstra
G.J. Talsma MA
Prof. dr. M. Kaptein

Drs. B. Schomaker
Prof. dr A.C. Hemerijck
Prof. dr M.J.S.M. van der Meer
Mr. L.C.J. Sprengers
Dr. P. van der Meulen
Drs. A.W. de Korte
Mr. H. Moltmaker
Prof. mr. B. Barentsen
Drs. R.C. Bos
Drs. E. Schoonman
Dr. M.A. van der Steen
Drs. D. van Berlo
Drs. L. Nijland
M. van Zaane
Ir. H.M. Kuperus
Drs. D. van Altena

INTERVIEWERS:

Drs. B. Bijma
L. Kusiak

PROF. DR. J.J.M. UIJLENBROEK

Prof. dr. Jaap Uijlenbroek bekleedt sinds september 2014 de, door het CAOP in stand gehouden, Albeda Leerstoel (Arbeidsverhoudingen Publieke Sector) aan de Universiteit Leiden. Hij is tevens directeur-generaal Rijksvastgoedbedrijf bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

MR. DR. G.S.A. DIJKSTRA

Mr. dr. Gerrit Dijkstra is verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Campus Den Haag, Universiteit Leiden. Hij is opgeleid als jurist en bestuurskundige en begeeft zich zowel wat onderwijs als onderzoek betreft op het snijvlak van beide disciplines. Zijn onderzoeksthema's betreffen onder andere civil service systems, juridisering en de structuur van de publieke sector. Hij is ook rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Den Haag (sector bestuursrecht) en voorzitter van de Commissie bezwaarschriften personele aangelegenheden van het ministerie van Financiën.

PROF. DR. F.M. VAN DER MEER

Prof. dr. Frits van der Meer is bijzonder hoogleraar met als leeropdracht 'Comparative Public Sector and Civil Service Reform'. Hij heeft onderzoek gedaan naar en internationaal gepubliceerd over vergelijkend publiek management, vooral over hervormingen in de publieke sector

en civil service. Houdt zich ook bezig met bestuurshistorische onderwerpen.

DR. C.F. VAN DEN BERG

Dr. Caspar van den Berg is als universitair hoofd-docent verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Hij werkt aan een vierjarig onderzoek naar meritocratie en politisering onder topambtenaren in veertien westerse landen, gefinancierd vanuit het NWO-Veni programma. Zijn proefschrift *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance* werd in 2013 bekroond met de Van Poelje Jaarprijs voor het beste proefschrift in de bestuurs- en beleidswetenschappen in Nederland en Vlaanderen. In 2013-2014 was hij als *visiting research fellow* verbonden aan het Princeton University.

MR. DRS. F. VAN KUIK MBA

Mr. drs. Frank van Kuik is coördinerend beleidsmedewerker bij de directie Organisatie en Personeelsbeleid van het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het ministerie van BZK. Tijdens zijn studie bestuurswetenschappen aan de Universiteit Utrecht werkte hij bij de Algemene Leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Na een korte overstap naar het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (project Bezetting Hogere Functies Rijksdienst) vervulde hij bij Binnenlandse Zaken diverse functies in het

minderhedenbeleid. Hij trad op als secretaris van verschillende interdepartementale overleggen – waaronder het SG-beraad- en van de interbestuurlijke projectgroep sociale vernieuwing. Sinds eind jaren negentig werkt Van Kuik op het terrein van de organisatie van de rijksdienst.

DR. J. VAN DER VOET

Dr. Joris van der Voet is Assistant Professor of Public Management aan de Universiteit Leiden, Campus Den Haag. Hij promoveerde in 2014 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een proefschrift over Veranderleiderschap in Publieke Organisaties en was in 2014 en 2015 als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het Institute of Public Governance and Management van ESADE Business School in Barcelona. Zijn onderzoek is gericht op organisatieverandering in de publieke sector, bezuinigingsmanagement en de arbeidsmotivatie van ambtenaren. Publicaties en meer informatie zijn beschikbaar via www.jorisvandervoet.com.

DR. B. VERMEEREN

Dr. Brenda Vermeeren is universitair docent bij de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij promoveerde in 2014 op een proefschrift over HRM en prestaties in de publieke sector. Haar onderzoek richt zich op het bevorderen van prestaties van publieke organisaties vanuit een HR-perspectief, de werkbeleving

van ambtenaren en de rol van de leidinggevende hierbij. Naast haar aanstelling op de Erasmus Universiteit Rotterdam werkt zij als adviseur/onderzoeker bij het ICTU-programma 'InternetSpiegel' (in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), waar zij betrokken is bij de uitvoering van HR-onderzoek voor diverse publieke organisaties.

DRS. G. BAYENS MBA

Drs. Guido Bayens MBA studeerde sociologie aan de Rijksuniversiteit Utrecht en Master of Business Administration aan de Henley Business School - University of Reading. Hij werkte onder meer voor de Industriebond FNV, het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden en het UWV. Hij is tegenwoordig partner van Adviesgroep Novius. Bayens is een autoriteit op het gebied van bedrijfsarchitectuur en wordt beschouwd als de grondlegger van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, een afsprakenstelsel dat de basis vormt voor het ontwerpen van bedrijfsprocessen en de informatievoorziening van overheidsorganisaties. Hij adviseert vooral ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Zijn boeken over bedrijfsarchitectuur zijn in veel organisaties te vinden.

P.J. BANIS

Patrick Banis is directeur arbeidsmarkt bij het CAOP. Hij begon zijn loopbaan in het onderwijs

als leraar aardrijkskunde en heeft jarenlang bij zowel FNV als CNV gewerkt als cao-onderhandelaar. Bij CNV Onderwijs was hij dagelijks bestuurder als vicevoorzitter en voorzitter van de ambtenarencentrale voor het CNV, de CCOOP.

DRS. G. EVERS

Drs. George Evers is onderzoeker/adviseur op het brede terrein van arbeidsvraagstukken. Hij werkte tot 1 september 2015 als onderzoeker bij het CAOP en daarvoor als programmamanager bij het A+O fonds Gemeenten. Zijn werkzaamheden richten zich veelal op de vraag hoe de kwaliteit van werk kan bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid van medewerkers.

PROF. DR. T. VAN VUUREN

Prof. dr. Tinka van Vuuren is bijzonder hoogleraar Strategisch Human Resource Management, in het bijzonder Vitaliteitsmanagement, aan de Open Universiteit Nederland en senior consultant bij Loyalis Kennis & Consult. Zij is sinds 2002 ook actief voor de sectie Arbeid & Organisatie van het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP). Daarnaast was zij onder meer vijf jaar voorzitter van de sectie Arbeid & Gezondheidspsychologie van het NIP.

DR. R.M. MONTIZAAN

Dr. Raymond Montizaan is researcher bij het research centrum voor onderwijs en de arbeids-

markt (ROA) aan de Universiteit Maastricht. Hij is opgeleid als econoom en promoveerde op onderzoek naar de gevolgen van hervormingen van het Nederlandse pensioenstelsel voor de ontwikkeling van ‘menselijk kapitaal’ en het welzijn van werknemers.

DRS. L. LOMBAERS

Drs. Lucas Lombaers is interim-directeur/-adviseur bij de Algemene Bestuursdienst. Tot 1 september 2015 was hij directeur Arbeidszaken Publieke Sector bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

DRS. J. BULJAC

Drs. Jelena Buljac is strategisch communicatieadviseur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Na haar studie bestuurskunde heeft zij gewerkt voor Leefbaar Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar zij onderzoek deed naar agendavormingsprocessen in de politiek en de invloeden van (met name social) media. Als communicatieadviseur bij BZK is zij voornamelijk betrokken bij de ontwikkeling en invulling van publicatiebeleid.

DRS. A. HOEKSTRA

Drs. Alain Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en promovendus aan de RSM Erasmus Universiteit. Hij studeerde

Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Werkte als beleidsadviseur bij het ministerie van BZK en is een van de oprichters van het BIOS. Hoekstra verricht onderzoek naar integriteitsmanagement en participeert in verschillende internationale netwerken.

G.J. TALSMA MA

Jitse Talsma MA is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Hij studeerde filosofie met als specialisatie wijsgerige ethiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Als ethicus houdt Talsma zich bezig met het versterken van de integriteit van de overheid door middel van onderzoek en advies op het gebied van integriteit en integriteitsbeleid.

PROF. DR. S.P. KAPTEIN

Prof. dr. Muel Kaptein is hoogleraar Bedrijfsethiek en Integriteitsmanagement aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit en partner bij accountants- en adviesorganisatie KPMG. Hij verricht onder meer onderzoek op het gebied van managementethiek en compliance-programma's. Kaptein schreef zes boeken en ruim vijftig artikelen in bladen als *Journal of Management Studies*, *Journal of Organizational Behavior* en *Academy of Management Review*.

DRS. B. SCHOMAKER

Drs. Bernadette Schomaker is sinds 2011 het hoofd van het expertisecentrum Veilige Publieke Taak. Het eVPT is een samenwerkingsproject van het CAOP, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en Slachtofferhulp Nederland. Zij werkt bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, en daarvoor bij de Algemene Rekenkamer en het toenmalige ministerie van Justitie.

PROF. DR. A.C. HEMERIJCK

Prof. dr. Anton Hemerijck is Centennial Professor of Social Policy aan de London School of Economics and Political Science (LSE) en Hoogleraar Institutionele Beleidsanalyse aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij was van 2003 tot 2009 directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Daarna werkte hij van 2009 tot begin 2015 als decaan van de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

PROF. DR. M.J.S.M. VAN DER MEER

Prof. dr. Marc van der Meer is bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt bij het onderzoeksinstituut ReflecT/ Tilburg Law School van Tilburg University en van het CAOP. Hij is tevens als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur verbonden aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) in het mbo. Van 2009

tot begin 2014 was hij directeur van het landelijk Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo). Van der Meer studeerde economie in Tilburg en Madrid en promoveerde in de sociale wetenschappen in Amsterdam. Werkte eerder bij het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies en het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie.

MR. DR. L.C.J. SPRENGERS

Mr. Loe Sprengers heeft van 2002 tot 2012 als bijzonder hoogleraar de Albada-leerstoel bekleed aan de Universiteit Leiden. Hij werkt sinds 1984 als advocaat bij het Advokatenkollektief Utrecht, tegenwoordig 'Sprengers advocaten' geheten. Sprengers is gespecialiseerd in het individueel en collectief arbeids- en ambtenarenrecht en medezeggenschapsrecht.

P. VAN DER MEULEN

Paulien van der Meulen is aan het CAOP verbonden als senior-adviseur en projectleider cao-dienstverlening. Zij geeft op klantgerichte wijze invulling aan allerlei vormen van cao-dienstverlening en is gedreven partijen te helpen bij de realisatie van eigentijdse cao-afspraken. Zij heeft de landelijk verkenner cao Politie en cao Ambulance ondersteund en een paritaire werkconferentie 'Cao van de Toekomst' voor een overheidssector ontwikkeld. Momenteel houdt zij zich bezig met de modernisering van een bedrijfs-cao in het publieke domein.

DRS. A.W. DE KORTE

Drs. Ton de Korte is hoofd afdeling Projecten en Advies van het CAOP. Hij begeleidt adviseurs en projectleiders bij het CAOP die zich toeleggen op HR-vraagstukken en arbeidsverhoudingen in het publieke domein. De Korte studeerde economische en sociale geschiedenis aan de RUU. Van 1989 tot 2006 werkte hij als managing director en consultant bij adviesbureau Berenschot. Vervolgens was hij tot 2012 directeur van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (NCSI). Dit kennis- en actiecentrum was opgericht door werkgeversorganisaties, vakorganisaties en universiteiten met als doel om sociale innovatie (slimmer werken) in Nederland aan te jagen.

MR. H. MOLTMAKER

Mr. Hans Moltmaker is coördinerend adviseur van het CAOP. Hij is een expert op het gebied van het individueel en collectief arbeids- en ambtenarenrecht en medezeggenschap binnen het CAOP. Hans is momenteel bij de Albada Leerstoel bezig met een promotieonderzoek gericht op de normalisering van de positie van de ambtenaar.

PROF. MR. B. BARENTSEN

Prof. mr. Barend Barentsen is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen publieke sector aan de Albada Leerstoel. Daarnaast is hij hoogleraar Sociaal Recht aan de Universiteit Leiden. Hij doet onderzoek naar onder meer de arbeidsrechte-

lijke, ambtelijke en socialezekerheidsrechtelijke regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ook werkgeversaansprakelijkheid is voor hem een belangrijk thema. Hij publiceert regelmatig over deze onderwerpen.

DRS. R.C. BOS

Drs. Renate Bos is sinds 2010 werkzaam als beleidsadviseur Rijk en Overheid bij FNV Overheid (voorheen AbvaKabo FNV). Daarvoor werkte zij tien jaar in het hoger onderwijs als docent recht aan de Academie Mens & Arbeid (een opleiding voor P&O'ers). Ze was ook zelf P&O-manager bij verschillende organisaties in de private sector. Bos studeerde kunstgeschiedenis en rechten in Nijmegen en Amsterdam. Vanuit haar huidige functie heeft zij de discussie over het afschaffen van de ambtelijke rechtpositie steeds op de voet gevolgd en daarover verschillende opiniestukken gepubliceerd.

DRS. E. SCHOONMAN

Drs. Eliane Schoonman (Argumentatie & Retorica, Universiteit van Amsterdam) is consultant bij het Issues Management Institute in Amsterdam. Zij adviseert overheid en bedrijfsleven over sociale legitimatie en waardering. In haar visie is draagvlak nodig voor de acceptatie van beleid en daartoe moet men beheersen 'wat' men zegt en 'hoe' men het zegt. Zo'n linguïstische benadering vormt de basis van het begrijpen van publieke

opinie en het werken aan begrip voor de eigen organisatie. Schoonman fungeert ook als interim corporate communications manager en is inspecteur HBO/WO in Nederland en Vlaanderen.

DR. M.A. VAN DER STEEN

Dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB in Den Haag. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar het sturen in netwerken en strategie en toekomst in overheidsbeleid. Van der Steen is verantwoordelijk voor de inhoudelijke ontwikkeling van de denktank van de NSOB en voor een aantal van de door de NSOB verzorgde opleidingen.

DRS. D. VAN BERLO

Drs. Davied van Berlo werkt als is strategisch adviseur netwerksamenleving, ambtelijk vakmanschap en kennisnetwerken bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is actief met het versterken van het ambtelijk vakmanschap in Nederland. Van Berlo is initiatiefnemer van het netwerk Ambtenaar 2.0 en van Pleio, het samenwerkplatform van de overheid.

DRS. L. NIJLAND

Drs. Lotte Nijland is senior beleidsmedewerker Arbeidszaken Publieke Sector bij ministerie van BZK. Zij is gespecialiseerd in onder meer opdrachtgeverschap, strategie, omgevingsbewust-

zijn, evidence based beleid, e-government en identiteitsmanagement.

M. VAN ZAANE

Maarten van Zaane is projectmanager bij de Vereniging voor Overheidsmanagement.

IR. H.M. KUPERUS

Ir. Herma Kuperus is strategisch beleidsmedewerker Arbeidsmarkt, P&O, EU/internationaal bij het ministerie van BZK. Zij houdt zich nu vooral bezig met de voorbereiding van de drie bijeenkomsten in 2016 van het European Public Administration Network (EUPAN) tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap. Voordien ontwikkelde zij het strategisch personeels- en arbeidsmarktbeleid Rijk 2020. Verbinding leggen tussen beleid en onderzoek deed zij ook in eerdere functies, onder meer: bij het European Institute of Public Administration (EIPA), afdelingshoofd en plaatsvervangend directeur PO&I bij het ministerie van VROM, programmamanager arbeid en samenleving aan de Open Universiteit Heerlen.

DRS. D. VAN ALTENA

Drs. Diana van Altena is namens het ministerie van BZK gedetacheerd als nationaal expert bij het Europees Bureau voor Personeel Selectie (EPSO) in Brussel. Zij brengt Europa als aantrekkelijke werkgever onder de aandacht bij toptalent en geeft zo vorm aan 'EU Careers', het werkgeversmerk

voor de EU-instellingen. Van Altena werkt met WerkenbijdeEU.nl samen om meer Nederlanders te interesseren in het werken voor Europa. Haar loopbaan begon in de HR-dienstverlening, gevolgd door een traineeship bij de Belastingdienst. Tussen 2006 en 2010 was ze bij het ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken bij de arbeidsmarktcommunicatie van de rijksoverheid.

DRS. B. BIJMA

Berber Bijma is zelfstandig tekstschrijver en eindredacteur. Voorheen werkte ze tien jaar bij het Friesch Dagblad.

L. KUSIAK

Loek Kusiak, van oorsprong sociaal-economisch verslaggever, is zelfstandig journalist/tekstschrijver. Hij is gespecialiseerd in onderwerpen over medezeggenschap, zorg en welzijn, duurzaamheid, ICT en innovatie, arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt, openbaar bestuur en ruimtelijke planning. Hij publiceert hierover in uiteenlopende (vak)media.



ISBN 978-94-90171-13-1

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Fotografie: Shutterstock, Rijksvoorlichtingsdienst
en Sebastiaan ter Burg

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: G3M Zoetermeer

© 2015 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES	Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON	070 - 376 57 65
FAX	070 - 345 75 28
INTERNET	www.caop.nl
E-MAIL	info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-13-1



9 789490 171131 >