

De arbeidsmarkt



Investeren in mensen en kwaliteit

in de

collectieve sector

Februari 2001

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoud

Managementsamenvatting

Inleiding 11

1 Arbeidsmarktpositie in de collectieve sector 17

- 1.1 Werkgelegenheid in de collectieve sector 17
- 1.2 Vacatureproblematiek in de collectieve sector 19
- 1.3 Mobiliteit 21
- 1.4 Attractiviteit collectieve sector 23
- 1.5 Arbeidsvoorwaarden 24
- 1.6 Sociale zekerheid 28
- 1.7 Arbeidsmarktpositie taakvelden 29

2 Toekomstverkenning arbeidsmarktspanningen 37

- 2.1 Inleiding 37
- 2.2 Vraag naar arbeid 38
- 2.3 Aanbod van arbeid 40
- 2.4 Omvang onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt 41
- 2.5 Aanpassingsmechanismen 45

3 Beleidsprioriteiten 49

- 3.1 Versterking preventie- en reïntegratiebeleid 49
- 3.2 Bevordering arbeidsparticipatie 52
 - 3.2.1 Bevordering arbeidsparticipatie ouderen 52
 - 3.2.2 Verlenging van de werkweek 54
 - 3.2.3 Bevordering van (her)intreding 55
- 3.3 Verbetering arbeidsvoorwaarden 56
- 3.4 Versterking arbeidsmarkt- en personeelsbeleid 59
- 3.5 Oplossingen voor de langere termijn 61
 - 3.5.1 Management en sturing 62
 - 3.5.2 Informatie- en communicatietechnologie (ICT) 63
 - 3.5.3 Human Resource Management 65
 - 3.5.4 Gebruik van bestaande initiatieven 67
 - 3.5.5 Taskforces voor de Innovatiecentra 68
 - 3.5.6 Werken aan vernieuwing 70

4 Noodzakelijke maatregelen 73

- 4.1 Maatregelen voor het oplossen van bijzondere knelpunten 73
- 4.2 Bevordering van sectorspecifieke afspraken 77
- 4.3 Op gang brengen van het vernieuwingsproces 79
- 4.4 Invoering beleidsmix: maatwerk per sector 80

Samenstelling Stuurgroep en Werkgroep 83



Managementsamenvatting

De arbeidsmarkt in de collectieve sector

Investeren in mensen en kwaliteit

Waarom dit rapport?

De vraag naar personeel is de laatste jaren sterk gegroeid. Net als in de marktsector begint het in de collectieve sector ernstig te wringen tussen vraag en aanbod. Er zijn toenemende problemen met het vinden en behouden van gekwalificeerd personeel. Het gevaar bestaat dat de publieke dienstverlening waarop de burger moet kunnen rekenen zonder nadere maatregelen onvoldoende kan worden gegarandeerd, dat de kwaliteit onvoldoende gewaarborgd kan worden en dat aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen niet tijdig de noodzakelijke aandacht kan worden gegeven.

Daarom heeft het kabinet een interdepartementale werkgroep opdracht gegeven de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector op de korte en middellange termijn in kaart te brengen en te komen met oplossingen voor de geconstateerde problemen. De resultaten zijn terug te vinden in bijgaand rapport. Deze samenvatting geeft de hoofdlijnen weer.

Vraag en aanbod: waar knelt het?

De personele problemen doen zich inmiddels in grote delen van de collectieve sector voor. Concentreerden de problemen zich voorheen nog bij de werving van hoger opgeleiden, inmiddels wordt het ook steeds moeilijker om personeel op lager en middelbaar niveau aan te trekken. In de zorg en het onderwijs doen de grootste knelpunten zich voor bij de uitvoerende beroepen (verplegers, verzorgers, docenten). In het openbaar bestuur en de sector defensie en politie is de werving van geschoolde specialisten (economen en technici) het grootste probleem.

Algemene oorzaken

De voortdurende economische groei is een belangrijke oorzaak van de krapte op de arbeidsmarkt. Bovendien doen bij die aanhoudende groei ook andere, meer structurele ontwikkelingen zich verscherpt gelden. Zo neemt de beroepsbevolking af door een verhoogde uitstroom van ouderen (naoorlogse geboortegolf) en een dalend nieuw arbeidsaanbod van jongeren. Ook arbeidsduurverkorting, vervroegde uittreding en de grote instroom in WW en WAO hebben de participatie verminderd. Verder werken mensen minder door een groeiende behoefte aan vrije tijd en langere opleidingen. Tegelijkertijd neemt het ziekteverzuim na enige jaren van daling weer toe. De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen zorgt deels voor verlichting, echter onvoldoende.

Daarnaast is voor de overheid van belang dat door het gevoerde begrotingsbeleid de personele opbouw sterker vergrijsd is dan in de markt. Tevens heeft de overheid een periode achter de rug waarin weinig nieuw personeel is geworven, waardoor overheidswerkgevers jarenlang minder zichtbaar zijn geweest op de arbeidsmarkt en men minder gebruik is gaan maken van nieuwere wervingsstrategieën

Attractiviteit en beloningspositie

De attractiviteit van het werken in de collectieve sector wordt door een veelheid van factoren bepaald. Over het algemeen is het werk in de collectieve sector voldoende uitdagend. Wel zijn er op onderdelen knelpunten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om loopbaanperspectief, werkdruk en management en organisatie.

Vergelijking van het totale arbeidsvoorwaardelijke pakket tussen collectieve sector en marktsector geeft een gedifferentieerd beeld te zien. Het blijkt dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief is en voor de hoger opgeleiden negatief.

Verder blijkt dat voor het taakveld zorg en welzijn en met name voor het taakveld onderwijs en wetenschappen de beloningsverschillen negatief zijn. De andere taakvelden geven positieve beloningsverschillen te zien.

Op het terrein van de secundaire arbeidsvoorwaarden scoort de collectieve sector beter als het gaat om voorzieningen om arbeid en zorg te combineren. Zichtbare blijken van waardering zoals winstdeling, 13e maand, bonussen, prestatiebeloning worden in de marktsector veelvuldiger toegepast.

Wat heeft de nabije toekomst in petto?

De komende vijf jaar zal de personeelsbehoefte in de collectieve sector sterk oplopen, zo blijkt uit analyses van de werkgroep. Debet daaraan is de stijgende vraag naar personeel, op grond van vervanging en uitbreiding, terwijl demografische ontwikkelingen een beperking van het stijgende arbeidsaanbod indiceren. De vervangingsvraag groeit tot 2006 gestaag als gevolg van het toenemend aantal (voortijdig) uittredende werknemers. Hoewel de arbeidsparticipatie in diezelfde periode naar verwachting flink stijgt, blijft het aanbod achter bij de vraag. Uiteraard is een en ander ook afhankelijk van de economische ontwikkelingen.

Zonder nadere maatregelen zullen de spanningen op de arbeidsmarkt verder toenemen en zal de collectieve sector niet in staat zijn aan de groeiende personeelsbehoefte te voldoen. De wervingskracht en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd aanbod schieten daarvoor tekort. Zonder nadere maatregelen leidt het personeelstekort zonder twijfel tot een aantasting van de publieke dienstverlening. Om onacceptabele aanpassingsmechanismen als kostenstijgingen en een vertraagde of gebrekkige uitvoering van taken te voorkomen, is een scala aan maatregelen noodzakelijk – voor de korte én de langere termijn.

Voorgestelde maatregelen

Door de werkgroep worden langs drie beleidlijnen een mix van maatregelen voorgesteld. Deze zullen in het CAO-overleg moeten worden betrokken. De drie beleidlijnen zijn:

(1) Maatregelen voor het wegnemen van sectorspecifieke knelpunten

- a. Verbeteren van het loopbaanperspectief vooral in de sectoren onderwijs, zorg en welzijn. Daarbij gaat het om maatregelen gericht op: meer functiedifferentiatie, verkorting loopbaanpaden en meer mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie en prestatiebeloning om achterstanden op de marktsector in te lopen;
- b. Verbeteren van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Hier zijn maatregelen noodzakelijk in de sfeer van ouderschapsverlof, kinderopvang, buitenschoolse opvang en

- 24-uurs opvang om het aanwezige en toekomstige personeel (beter) te binden en de aantrekkelijkheid van de overheid verder te vergroten;
- c. Beperken van ziekteverzuim en verbeteren van preventie en reïntegratie. Dit is voor alle sectoren van belang om zo min mogelijk uitval van arbeidspotentieel te hebben;
 - d. Verbeteren van het leeftijdsbewust personeelsbeleid, mede ondersteund door - opwerknemers en werkgevers gerichte - stimulansen, ten einde het uittreden op een hogere leeftijd te doen plaatsvinden;
 - e. Verbeteren van arbeidsmarktcommunicatie en werving. Dit is van belang om de overheid beter te positioneren en groepen van werknemers effectiever te bereiken.

(2) Sectorspecifieke afspraken

Het is wenselijk dat in het CAO-overleg afspraken worden gemaakt over verlenging van de werkweek, waarbij individuele keuzemogelijkheden van werknemers worden gehandhaafd. In samenhang daarmee kunnen sectoren, dan wel delen van sectoren, afspraken maken over:

- a. werkdrukvermindering;
- b. invoering prestatieafspraken;
- c. scholing;
- d. beleid gericht op ziekteverzuim, preventie en reïntegratie;
- e. combinatie van arbeid- en zorgtaken;
- f. regionale differentiatie;
- g. verdergaande flexibilisering en individualisering van werktijden en arbeidsvoorwaarden;
- h. de opbouw naar een 13e maand.

(3) Het inzetten op vernieuwing

Er moet snel begonnen worden met het nemen van maatregelen om op korte termijn een ingrijpende vernieuwingsslag in gang te kunnen zetten, die voor de langere termijn van cruciaal belang is. Speciale taskforces moeten daarvoor in het komende halfjaar voor elk taakveld innovatiecentra opzetten. Deze centra voeren volgens een programmatische aanpak structurele verbeteringen door op drie samenhangende terreinen:

- management en sturing;
- inzet van moderne informatie- en communicatietechnologie;
- vernieuwing van het Human Resource Management (HRM).

Op die manier kunnen de problemen met de krappe arbeidsmarkt worden omgebogen tot een brede kwaliteitsverbetering in de collectieve.

Management en sturing

De zorg en verantwoordelijkheid voor een goed personeels- en organisatiebeleid dient aan de top van de organisaties beter te worden verankerd. Een gesystematiseerd kwaliteitsbeleid, verruiming van de mogelijkheden van projectmatig werken en een daarop toegesneden ambtelijke en politieke sturing en verantwoording, afspraken maken over de te leveren prestaties, het programmatisch ontwikkelen van managementvaardigheden en het organiseren van kennis delen, zijn daarbij de kernpunten.

De inzet van ICT

De inzet van ICT om de kwaliteit en efficiency van productie- en beleidsprocessen in de collectieve sector te verhogen kan beter en systematischer. De focus moet daarbij ook op

het primaire productieproces liggen en niet alleen op de ondersteunende processen. In veel gevallen is een meer centrale sturing die het versnipperde gebruik van ICT tegengaat nodig. Veel kennis en ervaring, die is opgedaan uit initiatieven en andere sectoren, kan op die wijze minder vrijblijvend worden toegepast. Er moet meer worden geïnvesteerd in systemen voor kennismanagement.

Het HRM-beleid

Het HRM beleid is aan vernieuwing toe: de medewerkers van nu stellen andere eisen aan organisatie en management dan vroeger, door ICT en toegenomen coördinatievraagstukken verandert de organisatie en werkwijze en de krappe arbeidsmarkt vraagt een pro-actieve wervingsstrategie.

De aandacht voor de individuele medewerker in de organisatie zal toenemen. Dit betekent dat het HRM beleid zich sterker zal moeten richten op loopbaanontwikkeling, programmering van het opleidingsbeleid, ontwikkeling van gedifferentieerde carrièrelijnen, het systematisch invoeren van functioneringsgesprekken, individualisering en flexibilisering in arbeidsvoorwaarden en beloningssystemen. Een vernieuwing en aanpassing van de P&O-organisatie en instrumenten is noodzakelijk.

Invoering beleidsmix: maatwerk per sector

De hierboven beschreven mix van maatregelen dient via sectorspecifieke afspraken in de CAO-trajecten ingevuld te worden, in het licht van de in de betreffende sector aanwezige problematiek en bestaande financiële mogelijkheden en tegen de achtergrond van de algemene noodzaak van een beheerste loonontwikkeling. Om het tot stand komen van de afspraken te bevorderen kan, indien en voorzover dit geschiedt, extra financiële ruimte beschikbaar worden gesteld.



Inleiding

Dienstverlening onder druk

De vraag naar personeel is de laatste jaren sterk gegroeid. Net als in de marktsector begint het in de collectieve sector ernstig te wringen tussen vraag en aanbod. Er zijn toenemende problemen met het vinden en behouden van gekwalificeerd personeel. Het gevaar bestaat dat de publieke dienstverlening waarop de burger moet kunnen rekenen zonder nadere maatregelen onvoldoende kan worden gegarandeerd, dat de kwaliteit onvoldoende gewaarborgd kan worden en dat aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen niet tijdig de noodzakelijke aandacht kan worden gegeven.

Daarom heeft het kabinet een interdepartementale werkgroep opdracht gegeven de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector op de korte en middellange termijn in kaart te brengen en te komen met oplossingen voor de geconstateerde problemen. De bevindingen van deze werkgroep vinden hun weerslag in de onderhavige rapportage.¹

Gespannen arbeidsmarkt: de structurele oorzaken

Sinds een paar jaar voltrekt zich een opmerkelijke verandering op de arbeidsmarkt. In betrekkelijk korte tijd heeft er een overgang plaatsgevonden van een vraagbepaalde naar een aanbodbepaalde arbeidsmarkt. De economische hoogconjunctuur speelt hierin een belangrijke rol. Heel direct, door de stijgende vraag naar arbeid – maar ook indirect. De aanhoudende economische groei versterkt namelijk structurele onderstromen die de krapte op de arbeidsmarkt verder vergroten. De spanning op de arbeidsmarkt is dus een gevolg van een combinatie van factoren.

Vergrijzing en ontgroening

De generatie uit de naoorlogse geboortegolf zal op korte en middellange termijn de arbeidsmarkt verlaten. Tegelijkertijd is er sprake van een dalend nieuw arbeidsaanbod als gevolg van sterk gedaalde geboortepercentages na 1975. Per saldo betekent dit dat er een einde komt aan de sterke stijging van de potentiële beroepsbevolking. Na enige jaren van stabilisatie zal het effect van deze leeftijdsopbouw van de bevolking nog geruime tijd merkbaar blijven: de uittredende generaties oudere werknemers zullen nog jaren groter zijn dan de intredende generaties jonge werknemers.

Verhoogde uitstroom uit arbeid

Sinds eind jaren '70 en de jaren '80 hebben meerdere ontwikkelingen geleid tot verkorting van de werkweek, allerlei vervroegde uittredingsregelingen, ADV en een verhoogde instroom in werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Hierdoor is de participatie van met name de oudere leeftijdsgroepen fors teruggelopen. De laatste jaren is sprake van een kentering en blijkt de participatie van ouderen weer wat stijgen. In 1996 was 40 procent van de 55-59 jarigen werkzaam, thans is dat 50 procent. In de leeftijdsgroep 60-64 is sprake van een stijging van 11 naar 16 procent. Internationaal gezien is de arbeidsparticipatie van ouderen echter nog steeds laag. Ondanks de toenemende participatie van ouderen zullen de verschillende uittrederegelingen ook de komende jaren voor extra uitstroom zorgen.

Beschikbaarheid neemt af

Veranderingen in maatschappelijke normen en waarden hebben tot gevolg dat mensen meer dan vroeger waarde hechten aan vrije tijd. En ze zijn daar financieel ook beter toe in staat. De bereidheid bij jongere generaties om net zoveel te werken als vroegere generaties neemt af. Deze afname is zichtbaar zowel in de wensen ten aanzien van de arbeidsduur per dag en de arbeidsduur per week en/of per jaar als ten aanzien van de life-time werksituatie.

Bovendien is, door het toegenomen opleidingsniveau en de langere opleidingstijd, de effectieve beschikbaarheid van mensen voor de arbeidsmarkt op life-time basis afgenomen.

Maar: steeds meer vrouwen werken

Door de toegenomen participatie van met name vrouwen, alsook door de immigratie, zijn de eerder genoemde tendensen van een krimpende beroepsbevolking de afgelopen jaren gemitigeerd. De toename van de arbeidsparticipatie zal eveneens nog een aantal jaren doorzetten. De arbeidsparticipatie van jongere leeftijdsgroepen ligt namelijk hoger dan die van de oudere leeftijdsgroepen, en deze jongere groepen vertonen de tendens om ook op oudere leeftijd te blijven werken.

Ook productiviteitsstijging kan de spanning mitigeren

Zoals gezegd: de economische hoogconjunctuur is uiteraard een belangrijke oorzaak van de spanning op de arbeidsmarkt. Door de aanhoudende economische groei is de vraag naar arbeid de laatste jaren sterk blijven stijgen. Een overgang naar een periode van minder hoge groei is niet uitgesloten. Dit zal de druk op de arbeidsmarkt weliswaar verminderen, maar de eerdergenoemde meer structurele ontwikkelingen blijven hun invloed behouden. In dit verband is ook van belang dat in de huidige lange periode van hoogconjunctuur de werkgelegenheidscreatie aanmerkelijk sterker is geweest dan het dempende effect van productiviteitsstijgingen. Door middel van productiviteitsstijgingen kunnen de spanningen op de arbeidsmarkt ook gemitigeerd worden.

Specifieke ontwikkelingen in de collectieve sector

Hierboven is een aantal algemene ontwikkelingen geschetst die gezamenlijk van invloed zijn op de huidige gespannen arbeidsmarktsituatie, die in de marktsector nog groter is dan in de collectieve sector. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt en de daaruit voortvloeiende problemen voor de overheid als werkgever, worden echter niet alleen veroorzaakt door deze algemene ontwikkelingen. Er zijn ook meer specifieke ontwikkelingen die het imago van de overheidswerkgevers, en daarmee hun (relatieve) positie op de arbeidsmarkt, mede bepalen.

Onevenwichtige leeftijdsopbouw

Het werkgelegenheidsbeleid van opeenvolgende kabinetten heeft een wezenlijke invloed gehad op de huidige onevenwichtige leeftijdsopbouw in de collectieve sector. In de jaren '70 en begin '80, toen Nederland te kampen had met grote werkloosheid, is sprake geweest van een aanzienlijke werkgelegenheidscreatie in de collectieve sector. De werknemers die toen zijn ingestroomd, maken deel uit van de naoorlogse geboortegolf en stromen derhalve het komend decennium uit. Daardoor heeft de collectieve sector, méér dan de marktsector, nu reeds te maken met een toenemende vervangingsvraag. De onevenwichtige leeftijdsopbouw werd bij de overheidswerkgevers nog eens versterkt door het begrotingsbeleid in de jaren '80 en '90. Hierdoor was er jarenlang weinig ruimte voor jonge instroom bij de overheid, waardoor het aandeel oudere werknemers verder toenam. De laatste jaren zien we daarentegen weer een uitbreiding van het

aanbod van collectieve voorzieningen. In de zorgsector is overigens geen sprake geweest van krimp, alleen een tijdelijke pas op de plaats midden jaren '80.

Werkweek collectieve sector is korter

De arbeidsduurverkorting, primair bedoeld als middel om het beschikbare werk eerlijker te verdelen, is het eerst in de collectieve sector ingevoerd en ook het meest vérgaand doorgevoerd. Concreet betekent dit dat de gemiddelde werkweek van een voltijder in de collectieve sector circa 2 uur lager ligt dan in de marktsector. Voor bepaalde doelgroepen wordt hierdoor een baan in de collectieve sector juist aantrekkelijker, maar het is wel een beperking van het beschikbare arbeidspotentieel.

Imago van de collectieve sector

Het noodzakelijke begrotingsbeleid in de jaren '80 en '90 heeft een duidelijke impact gehad op het imago van de overheidswerkgevers. Voorheen konden zij veel arbeidsvoorwaardelijke regelingen bieden die als gunstiger werden gezien dan die in de marktsector. In het kader van het begrotings- en normalisatiebeleid is een belangrijk deel van deze regelingen (gedeeltelijk) afgebouwd tot het marktniveau. Daar staat tegenover dat de overheid vooroploopt bij het introduceren van faciliteiten om arbeid en zorg te combineren.

Anderzijds zijn de gunstiger regelingen in de marktsector niet doorvertaald naar de overheidssectoren. Ook hebben de werkgever in de collectieve sector vooropgelopen bij de loonmatiging. Zonder dat dit hoeft te leiden tot feitelijke beloningsachterstanden wordt, alleen al door het beeld dat ermee opgeroepen wordt, de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt beïnvloed. De jarenlang volgehouden ombuigingsinspanningen, en de daarmee samengaande publiciteit en discussie in parlement en media, kunnen het beeld oproepen dat werken voor de collectieve sector minder wordt gewaardeerd dan werken in de particuliere sector. Een en ander heeft ertoe bijgedragen, dat de belangstelling voor een baan bij de overheid en daaraan grenzende organisaties in die jaren is teruggelopen: je kon er niet mee "pronken".

Daarnaast is de behoefte aan nieuw personeel beperkt geweest. Daardoor hebben de overheidswerkgevers minder noodzaak gehad zich goed te manifesteren op de arbeidsmarkt en is onvoldoende gewerkt aan een specifiek overheidsprofiel op de arbeidsmarkt.

Investerings

Grootschalige investeringen om productiviteitsstijgingen te realiseren, zijn in de collectieve sector lang achterwege gebleven. Eerst in het afgelopen regeerakkoord zijn weer duidelijke investeringen gedaan. Evenals in de marktsector zijn productiviteitsstijgingen in de collectieve sector mogelijk en ook noodzakelijk, hoewel niet in alle delen van de collectieve sector in gelijke mate. In de marktsector worden die stijgingen voornamelijk gerealiseerd als gevolg van eerdere investeringen. In de collectieve sector zijn dergelijke investeringen kleinschaliger van aard, waardoor mogelijke productiviteitsstijgingen niet altijd gerealiseerd worden.

Naar een oplossing: investeren in mensen en kwaliteit

De aanhoudende economische groei leidt tot een steeds luider klinkende vraag om intensivering, vernieuwing en verbetering. Dit vraagt echter, bij de huidige wijze van tot stand brengen van voorzieningen, om substantieel meer werknemers voor de collectieve sector. Ook het laatste regeerakkoord bevatte op dit vlak reeds een forse toename in de vraag naar personeel (meer blauw op straat, klassenverkleining, intensivering in zorg- en welzijnssectoren en vergroting van het justitieel apparaat, etc.). Deze vraag om nieuwe en grote investeringen in de collectieve sector

komt qua timing in een periode, dat allerlei onderstromen samenkomen die leiden tot een verkrapping van de arbeidsmarkt.

Rapportwijzer

Voor de korte termijn is het noodzakelijk om de wervingskracht van de werkgevers in de collectieve sector te verbeteren. Vanuit de analyse van de huidige situatie (hoofdstuk 1) en verwachtingen omtrent de toekomstige arbeidsmarktproblematiek (hoofdstuk 2) worden maatregelen gepresenteerd die de spanningen op de arbeidsmarkt kunnen verminderen (hoofdstuk 3).

Het is echter de vraag of dat voldoende is om de kwaliteit van de collectieve dienstverlening op termijn te waarborgen en - waar mogelijk - te verbeteren. Het is daarom van belang om nu te investeren in een krachtdadige, aantrekkelijke en productieve collectieve sector. Daarbij kan een versterking van de arbeidsmarktpositie gepaard gaan met een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en verhoging van de productiviteit. Spanningen op de arbeidsmarkt kunnen daarmee verminderd worden, ook voor de marktsector.

In vele delen van de collectieve sector zijn reeds initiatieven in deze richting genomen. Het is van belang deze initiatieven waar mogelijk en zinvol te bundelen en te voorzien van krachtige nieuwe impulsen. In de laatste paragraaf van hoofdstuk 3 worden daarvoor initiatieven gepresenteerd.

Immers, een krachtdadige en goed functionerende collectieve sector is in ieders belang.

In hoofdstuk 4 wordt ter afsluiting een overzicht gegeven van de noodzakelijke maatregelen om de spanningen op de arbeidsmarkt in de collectieve sector voor de korte en de middellange termijn te mitigeren.

De collectieve sector: vier taakvelden

In dit rapport wordt de collectieve sector onderscheiden in vier taakvelden:

1. *Zorg en Welzijn*: ziekenhuizen, verzorgings- en verpleeginstellingen en de overige gezondheids- en welzijnszorg;
2. *Onderwijs en Wetenschappen*: primair en voortgezet onderwijs, beroeps- en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, universiteiten en onderzoekinstellingen;
3. *Defensie en Politie*;
4. *Openbaar Bestuur*: rijksoverheid, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen.

De rapportage richt zich primair op de totale collectieve sector en deze vier onderscheiden taakvelden. Indien mogelijk en verhelderend wordt ook afzonderlijk ingegaan op de onderliggende sectoren.



▶ 1 De arbeidsmarktpositie in de collectieve sector

In dit hoofdstuk wordt de arbeidsmarktpositie van de verschillende taakvelden binnen de collectieve sector op hoofdlijnen belicht en geanalyseerd. De vraag is daarbij aan de orde in hoeverre de collectieve sector in staat is voldoende gekwalificeerd personeel te werven en te behouden, welke factoren daarbij een belangrijke rol spelen en welke positie de collectieve sector daarbij inneemt ten opzichte van de marktsector.

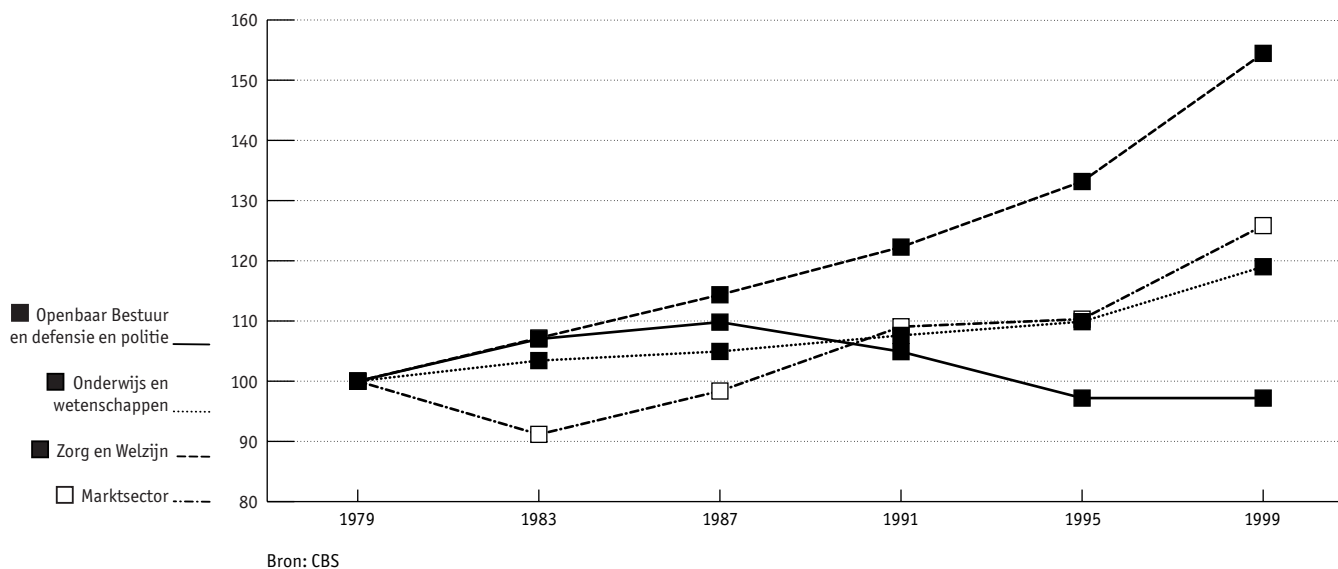
Sinds het midden van de jaren negentig draait de Nederlandse economie op volle toeren. Dat heeft zich inmiddels vertaald in een ruime werkgelegenheidsgroei. In de periode 1995-1999 is de totale werkgelegenheid in Nederland toegenomen van 6,2 tot 6,8 miljoen werknemers. Een groot deel van deze werkgelegenheidsgroei is totstandgekomen in de marktsector, maar ook in de collectieve sector is de laatste jaren sprake van een omvangrijke werkgelegenheidsgroei. Volgens het CPB zijn er in 2000 nog eens 156.000 werknemers bijgekomen in de marktsector en de collectieve sector. In 2001 zwakt de werkgelegenheidsgroei naar verwachting licht af naar 142.000 werknemers. Door de aanhoudende werkgelegenheidsgroei van de afgelopen jaren is de druk op de arbeidsmarkt toegenomen en worden knelpunten meer en meer zichtbaar.

Alvorens nader in te gaan op de omvang van de huidige wervingsproblematiek in de collectieve sector, wordt eerst meer aandacht besteed aan de werkgelegenheid. Daarna wordt ingegaan op de arbeidsmobiliteit, de attractiviteit van het werken in de collectieve sector, de beloningspositie en het gebruik van socialezekerheidsregelingen. Uitgangspunt hierbij is de positie van de collectieve sector, waar mogelijk in relatie tot de marktsector. Tot slot zal in paragraaf 7 per taakveld binnen de collectieve sector een algemene schets gegeven worden van de arbeidsmarktpositie. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen wordt verwezen naar bijlage 1.

1.1 Werkgelegenheid in de collectieve sector

De ontwikkeling van het arbeidsvolume van de collectieve sector in de afgelopen 20 jaar vertoont naar taakveld een zeer gedifferentieerd beeld. Grafiek 1.1 brengt deze ontwikkeling in beeld voor de taakvelden binnen de publieke sector (openbaar bestuur (inclusief defensie en politie), onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn) en tevens voor de marktsector.

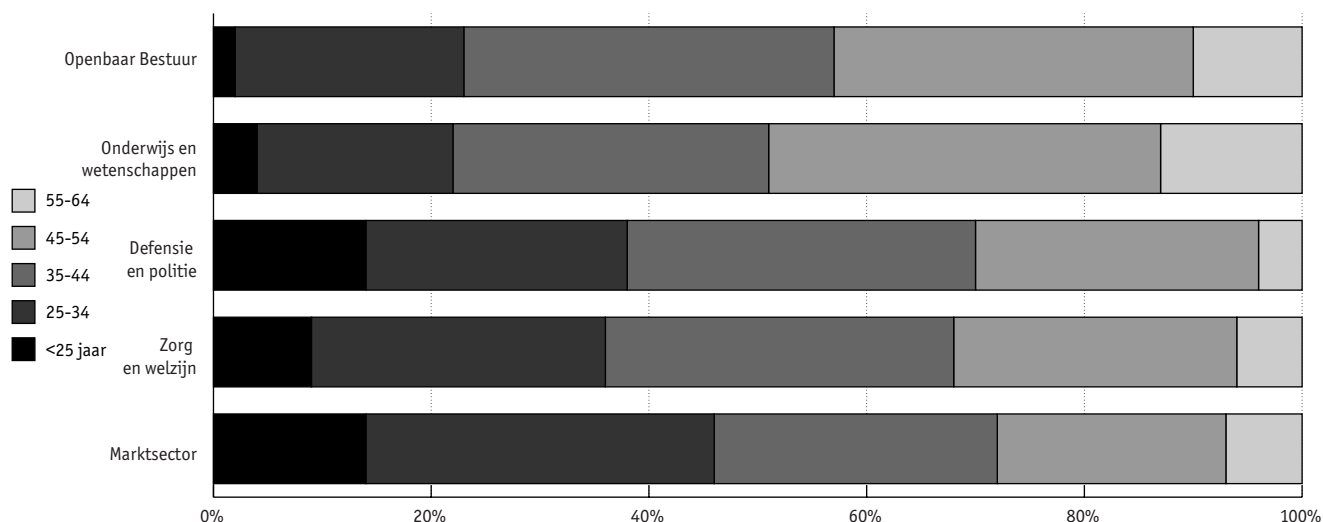
Grafiek 1.1 *Ontwikkeling arbeidsvolume naar taakveld 1979-1999, 1979=100.*



In zorg en welzijn is de werkgelegenheid sinds 1979 het meest toegenomen. Ook in het taakveld onderwijs en wetenschappen is sprake van een groei van de werkgelegenheid, echter gematigder dan in zorg en welzijn. Openbaar bestuur, defensie en politie laten gezamenlijk eerst een stijging te zien, vervolgens tussen 1987 en 1995 een daling en daarna een stabilisering. Afslankings- en efficiency-operaties, privatiseringen en verzelfstandigingen liggen hieraan ten grondslag. Het opschorten van de dienstplicht speelt in de jaren 1993-1995 ook een rol hierbij. Overigens is de matige groei van de werkgelegenheid in delen van de collectieve sector in de jaren '80 een reactie op de uitbundige groei van de werkgelegenheid in de jaren daarvoor.

In de marktsector komt de conjuncturele ontwikkeling meer tot uiting: na een daling begin jaren '80 volgt een geleidelijke stijging tot 1991, een periode van stabilisatie tot 1995 en vervolgens een sterke stijging vanaf 1995. De stijging na 1995 is vergelijkbaar met die van zorg en welzijn en ligt boven de andere taakvelden in de collectieve sector.

Grafiek 1.2 *Leeftijdsopbouw werknemersbestand naar taakveld in 1999*



In de collectieve sector werken - in vergelijking met de marktsector - veel ouderen, veel vrouwen en veel hoogopgeleiden. Met name het hoge aandeel ouderen is relevant in verband met de toenemende vervangingsvraag die daarvan het gevolg is. Dit vergroot het beroep op de arbeidsmarkt in de komende periode. Naar verwachting zal de piek van de uitstroom van ouderen in de collectieve sector zich voordoen in de periode 2005-2010.

Tussen de taakvelden bestaan hierin nog wel verschillen (zie grafiek 1.2). Met name in het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld openbaar bestuur is het aandeel van de werknemers boven de 45 jaar met bijna 50 procent fors te noemen.

1.2 Vacatureproblematiek in de collectieve sector

Moeilijk vervulbare vacatures

Collectieve sector

De voortdurende economische groei en de daarmee samenhangende toename van de werkgelegenheid - in combinatie met de toenemende vervangingsvraag als gevolg van de vergrijzing - leiden tot steeds meer spanningen op de arbeidsmarkt. Ook de werkgevers in de collectieve sector ondervinden steeds meer de gevolgen hiervan. Grafiek 1.3 laat zien dat het aantal moeilijk vervulbare vacatures (als percentage van de totale werkgelegenheid) in de collectieve sector vanaf 1997 sterk is opgelopen. Naast de sterk groeiende werkgelegenheid en de daarmee gepaard gaande toegenomen concurrentie om gekwalificeerd personeel, zijn ook demografische factoren (afname schoolverlaters, toenemende vervangingsvraag) debet aan deze ontwikkeling. Voor een aantal overheidssectoren binnen de collectieve sector komt daar nog bij dat na jaren van afslankingen en stabilisering de werkgelegenheid sinds enkele jaren weer stijgt, mede als gevolg van beleidsintensivering en de doorgevoerde arbeidsduurverkorting. Dit vertaalt zich ook in een toename van het totaal aantal vacatures (wederom als percentage van de totale werkgelegenheid).

Marktsector

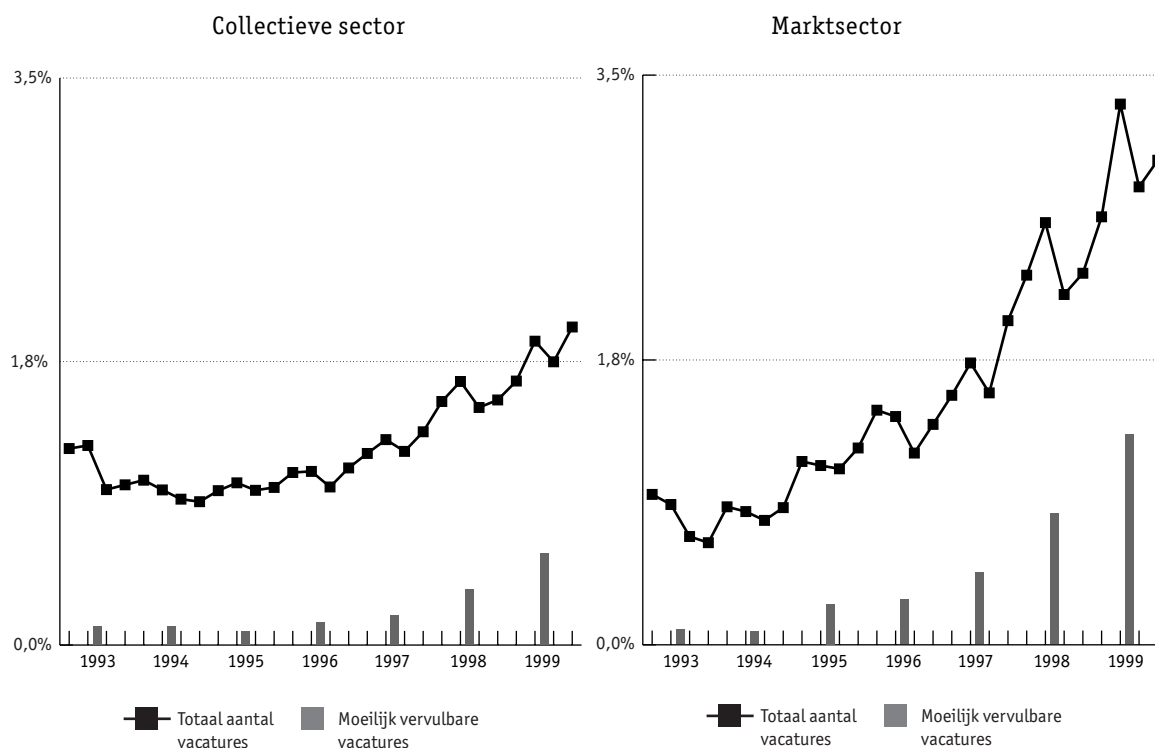
Niet alleen in de collectieve sector is sprake van een toenemende vacatureproblematiek. In de marktsector is de stijging van het aantal moeilijk vervulbare vacatures reeds in 1994 ingezet. In de jaren 1990/1991 was de vacatureproblematiek in de marktsector ook hoog. De ontwikkeling van de economische conjunctuur komt hierin tot uiting¹. In 1999 ligt het aantal moeilijk vervulbare vacatures (uitgedrukt als percentage van de werkgelegenheid) in de marktsector boven dat van de collectieve sector (1,6 procent versus 0,7 procent), zoals ook uit grafiek 1.3 blijkt. Het groter aantal vacatures in de marktsector speelt hierbij ook een rol².

Bij de vergelijking tussen de collectieve sector en de marktsector dient overigens bedacht te worden dat de maatschappelijke impact van de personeelstekorten in de collectieve sector aanzienlijk kan zijn. Burgers en instellingen kunnen bij het in gebreke blijven van de overheid - anders dan bij de commerciële dienstverlening - veelal niet uitwijken naar alternatieve dienstverleners, aangezien de meeste publieke diensten thans niet in de marktsector verkrijgbaar zijn.

¹ In hoeverre de collectieve sector hiervoor ook gevoelig is, is vanwege het gebrek aan gegevens thans niet te bepalen.

² In navolging van de MEV 2001 (pagina 101) wordt hierbij ook gewezen op de mogelijke overlap in vacaturemeldingen van bedrijven, waardoor het totaal aantal vacatures groter is dan het aantal personen dat tegelijkertijd zou kunnen gaan werken.

Grafiek 1.3 *Ontwikkeling van het aantal vacatures en het aantal moeilijk vervulbare vacatures in de collectieve sector (exclusief defensie) en de marktsector, 1993-1999 (in % van de totale werkgelegenheid)*



Bron: vacature-enquête (1993-1999), CBS; EBB (1993-1999), CBS; Kerngegevens overheidspersoneel (1993-1999), BZK.

Wervingsproblematiek naar taakveld

Naast bovenstaande problematiek kan ook op een andere manier gekeken worden naar de moeilijk vervulbare vacatures. Door die te relateren aan het totaal aantal vacatures wordt meer inzicht verkregen in de moeilijkheden bij de werving van personeel. Het blijkt dat de verschillen tussen collectieve sector en marktsector dan minder groot zijn. In de collectieve sector ligt het zogenoemde aandeel moeilijk vervulbare vacatures in 1999 op 40 procent en in de marktsector op 57 procent. In de collectieve sector zijn deze aandelen in 1998 en 1999 harder gestegen dan in de marktsector.

Binnen de collectieve sector doen zich de sterkste stijgingen in het aandeel moeilijk vervulbare vacatures voor bij de politie en in het openbaar bestuur. Dat neemt niet weg dat het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in zowel het taakveld zorg en welzijn (43 procent) als het taakveld onderwijs en wetenschappen (44 procent) hoger is. In de sector Onderwijs (po,vo,bve) is het aandeel met 52 procent inmiddels het gemiddelde van de marktsector (57 procent) dicht genaderd. Hoewel voor de sector Defensie geen CBS-vacaturecijfers beschikbaar zijn, blijkt uit gegevens van het Ministerie van Defensie dat ook deze sector in toenemende mate kampt met wervingsproblemen, in het bijzonder bij militaire functies.

De grootste wervingsproblemen binnen de taakvelden van de collectieve sector zijn behoorlijk gespreid over het land. In het noorden van het land zijn de knelpunten doorgaans beperkter, maar voor de overige landsdelen is sprake van een wisselend beeld. Per taakveld zijn er regionale

verschillen, maar op het niveau van de gehele collectieve sector heffen deze verschillen zich deels op. Het is dus niet zo dat de grootste problemen in alle sectoren uitsluitend in de Randstad voorkomen. Wel zijn de problemen in de grote steden doorgaans groter dan gemiddeld. Dit geldt met name voor het taakveld zorg en welzijn en de sectoren Onderwijs (po,vo,bve) en Politie.

Knelpunten naar opleiding en beroep

Waar in voorgaande jaren de wervingsproblemen in de collectieve sector zich duidelijk concentreerden in het segment voor de hoger opgeleiden, zien we inmiddels dat ook op lager en middelbaar niveau de wervingsproblemen toenemen. Binnen de collectieve sector zijn de knelpunten in 1999 het grootst in het segment voor hbo'ers, gevolgd door dat voor academici, mbo'ers en lager opgeleiden.

Naast het opleidingsniveau is ook de beroepsgroep relevant voor het inzichtelijk maken van de wervingsproblemen. Binnen zorg en welzijn doen de grootste problemen zich voor bij (para-) medische, verpleegkundige en verzorgende functies van allerlei niveaus, kortom de echte zorgfuncties. In het taakveld onderwijs en wetenschappen doen de grootste problemen zich voor bij de typische onderwijsfuncties, in het bijzonder de docenten basisonderwijs en 2e en 3e graads docenten.

Hoewel het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in het openbaar bestuur en bij de Politie lager is dan in het taakveld zorg en welzijn en in het taakveld onderwijs en wetenschappen, blijkt dat voor specifieke beroepsgroepen de problemen niet kleiner zijn. De problemen zijn vooral groot bij de werving van economen en technici. Afgezien van de beveiligingsberoepen (vooral politiepersoneel) op middelbaar en lager niveau liggen de problemen vooral bij de hogere en academische beroepen.

De problemen bij Defensie zijn vooral gelegen zijn in de werving voor gevechts- en gevechts-ondersteunende functies en enkele specialistische functies, zoals vliegverkeersleiders, automatiseringsdeskundigen en technische functies.

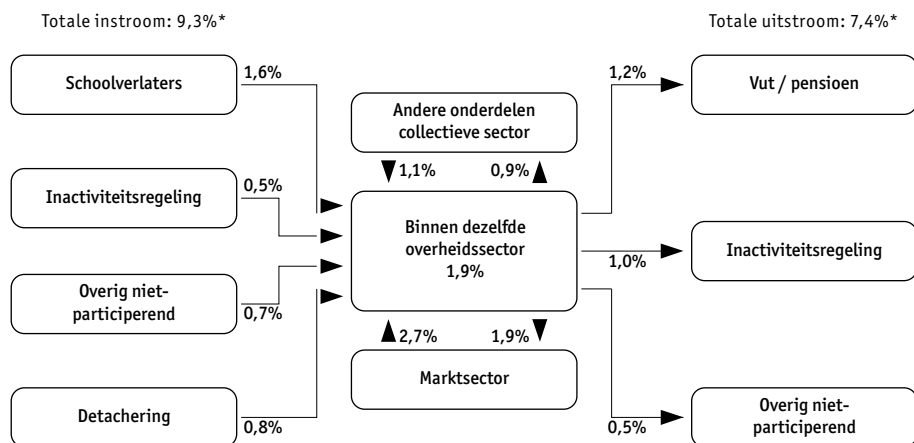
1.3 Mobiliteit

Algemeen beeld van de mobiliteit

De in- en uitstroom van werknemers bij een werkgever geven een indicatie van de mate waarin de werkgever er in slaagt personeel te behouden en aan te trekken. Mobiliteit geeft derhalve een indicatie van de arbeidsmarktpositie en de aantrekkelijkheid van werkgevers.

In figuur 1.4 is schematisch de omvang van de mobiliteit bij de overheid naar herkomst- en bestemmingscategorie weergegeven, uitgedrukt in percentages van de werkgelegenheid. Voor het taakveld zorg en welzijn ontbreken soortgelijke gegevens vooralsnog. Wel is voor deze sector bekend dat de mobiliteit binnen de sector 4,3 procent bedroeg en de totale in- en uitstroom respectievelijk 13,0 procent en 10,3 procent. De omvang van de mobiliteit bij de overheid is beperkt in vergelijking met de mobiliteit in Nederland als geheel. In 1998 had 16 procent van de werkenden in Nederland een nieuwe baan. Bij de overheid lag dit cijfer in 1998 en 1999 op ongeveer 9,5 procent. In zorg & welzijn was dat 13 procent. De mobiliteit bij de overheid verschilt sterk per sector, in 1999 variërend van 5 procent bij de Rechterlijke Macht tot ruim 14 procent bij de universiteiten.

Figuur 1.4 Omvang mobiliteit bij de overheid naar herkomst- en bestemmingscategorieën, in % van de totale werkgelegenheid (1999) *



Bron: Mobiliteitsonderzoek BZK (2000)
* Inclusief de mobielen binnen dezelfde overheidssector.

Mobiliteit tussen overheid en marktsector

Figuur 1.4 maakt verder duidelijk dat zowel de uitstroom van overheids personeel naar de marktsector als de instroom van personeel uit de marktsector bij de overheid omvangrijk is. Het betreft bij beide stromen circa 30 procent van de totale in- en uitstroom. Dat betekent dat de overheid in de komende jaren bij het werven en behouden van personeel nadrukkelijk de concurrentiepositie ten opzichte van de marktsector dient te waarborgen. Dit geldt voor alle overheidssectoren, echter bij het onderwijs (po,vo,bve) en de rechterlijke macht wat minder dan in de andere sectoren.

Instroom in collectieve sector van niet-werkenden

Naast de mobiliteit met de marktsector is voor de concurrentiepositie van de collectieve sector ook de wervingskracht onder de niet-werkenden van belang. Het gaat dan om schoolverlaters en andere niet-werkenden (onder andere herintreders, werklozen en arbeidsgehandicapten). In de periode 1994-1998 was de instroom van schoolverlaters in de collectieve sector ongeveer 25 procent lager dan verwacht zou mogen worden op basis van de relatieve omvang van de sector. Bezien we de instroom van de overige niet-werkenden (veelal herintredende vrouwen) in de periode 1994-1998, dan blijkt binnen de collectieve sector alleen het taakveld zorg en welzijn relatief meer werknemers uit dit segment aan te trekken dan verwacht zou mogen worden op basis van de omvang van de sector. Dit geldt met name voor lager en middelbaar opgeleiden. Bij de hoger opgeleiden is het beeld in alle taakvelden van de collectieve sector ongunstig.

In plaats van de instroom van nieuwkomers te relateren aan de omvang van de werkgelegenheid, kan die ook gerelateerd worden aan het beroep dat op nieuwkomers gedaan wordt (vervangingsvraag als gevolg van het verlaten van de arbeidsmarkt plus uitbreidingsvraag). Waarschijnlijk komt het beeld voor de collectieve sector minder ongunstig uit. Gegevens daaromtrent zijn echter onvoldoende bekend.

1.4 **Attractiviteit collectieve sector**

Algemeen

Een belangrijke factor die een rol speelt bij de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector, is de vraag of de werkgevers in staat zijn zich als een aantrekkelijke werkgever te manifesteren. Daarbij zijn van belang de motieven van werknemers om voor een baan in de collectieve sector te kiezen c. q. om van baan te veranderen, evenals de beelden en oordelen die mensen (ook van buiten de collectieve sector) hebben van het werk binnen de collectieve sector. Dergelijke informatie levert directe aangrijpingspunten op voor beleid gericht op een versterking van dit imago en - daarmee - van de wervingskracht.

Inhoud van het werk, kwaliteit van management en loopbaanperspectief

In het algemeen geldt dat de inhoud van het werk een belangrijk, zo niet het belangrijkste motief is voor werknemers om van baan te wisselen. Dit geldt zowel voor werknemers in de collectieve sector als voor werknemers in de marktsector. Van het totale personeelsbestand bij de overheid blijkt de overgrote meerderheid redelijk tot zeer tevreden te zijn met zijn of haar baan. Bovendien geldt in het algemeen dat werknemers in de collectieve sector positiever oordelen over het werk in de collectieve sector dan personen daarbuiten (inclusief inactieve, potentiële herintreders). Voorkomende klachten over de inhoud van het werk verschillen tussen sectoren, maar hangen onder meer samen met: het gebrek aan resultaatgerichtheid, trage besluitvorming, bureaucratie, carrièremogelijkheden, overkwalificatie en dergelijke.

Veel werknemers bij de overheid die van baan wisselen, geven aan dat de kwaliteit van het management het belangrijkste motief was om uit te zien naar een andere baan. Dit geldt in het bijzonder voor diegenen die uiteindelijk uitstromen naar de marktsector.

Ook het (gebrek aan) loopbaanperspectief vormt een belangrijk motief om een andere baan te zoeken of te accepteren. In 1998 heeft het zittende personeel binnen het taakveld openbaar bestuur een relatief gunstig oordeel over de loopbaanmogelijkheden binnen de eigen sector. In het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld zorg en welzijn zijn werknemers daar minder positief over. Hoger opgeleide potentiële herintreders schatten in dat zij betere carrièreperspectieven hebben in de marktsector dan bij de overheid. Het omgekeerde geldt voor lager en middelbaar opgeleide potentiële herintreders.

Arbeidsvoorwaarden

Uit onderzoek blijkt dat zowel werknemers in de marktsector als in de collectieve sector minder belang hechten aan de primaire beloning dan aan de inhoud van het werk, goede arbeidsverhoudingen en dergelijke. Uit mobiliteitsonderzoek bij de overheid blijkt dan ook dat slechts 2 à 3 procent van degenen die van baan wisselen, de beloning als belangrijkste motief opgeven.

Dat betekent natuurlijk niet dat de beloning onbelangrijk is. Zo zullen weinig werknemers bereid zijn een andere baan te accepteren als ze er financieel op achteruitgaan. Instromers vanuit de marktsector zijn relatief ontevreden over hun inkomen. Hoger opgeleide potentiële herintreders verwachten meer te kunnen verdienen in de marktsector dan bij de overheid. Het omgekeerde geldt voor de lager en middelbaar opgeleiden. Overigens weegt ook voor deze groepen het inkomen niet het zwaarst.

Op het vlak van de secundaire arbeidsvoorwaarden heeft de collectieve sector een ronduit gunstig imago met de mogelijkheid om arbeid en zorg te combineren (kinderopvang, zorgverlof en de

mogelijkheid om in deeltijd te werken). Instromers vanuit de marktsector blijken vaak vanwege de omvang van het dienstverband voor de overheid te kiezen. Ook de mogelijkheid om de baan te combineren met de thuissituatie wordt door deze categorie hoog gewaardeerd. De waardering voor de mogelijkheid om arbeid- en zorgtaken te combineren is daarnaast erg hoog bij (herintredende) vrouwen, (voormalig) uitkeringsgerechtigden en andere werknemers die voorheen niet actief waren. Deze doelgroepen verwachten bij de overheid op dit vlak veel beter af te zijn dan in de marktsector.

Arbeidsomstandigheden

Bij instromers vanuit de marktsector worden de fysieke arbeidsomstandigheden het vaakst genoemd als motief om een baan bij de overheid te kiezen. Een groot deel van het overheidspersoneel werkt dan ook onder relatief gunstige fysieke omstandigheden. Hoewel de aandacht voor werkdruk groot is, met name in het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen, blijkt dit in de collectieve sector in relatief weinig gevallen de keuze voor een (andere) baan te bepalen. Over de geestelijke arbeidsomstandigheden bij de overheid (stress) bestaat geen eenduidig beeld. Werknemers in de collectieve sector ervaren hun werk vaker als zwaar dan werknemers in de marktsector. Een geringe invloed op de inhoud van het werk en het werken met mensen, worden in dit verband als belastende factoren aangemerkt.

1.5 Arbeidsvoorwaarden

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat het loon in het baankeuzeproces niet doorslaggevend is. Onderzoeken laten echter zien dat het loon wel het zoekproces kanaliseert. Banen waarvan de betaling onder het gewenste niveau ligt, worden veelal niet in beschouwing genomen, ook al zijn de andere baanaspecten wel acceptabel. Het gewenste loonniveau wordt daarbij gerelateerd aan de beloning in de huidige baan, dan wel aan de beloning in andere banen die in aanmerking komen. Daarnaast maakt het loon ook onderdeel uit van het loopbaanperspectief. Daarvan is in de vorige paragraaf geconstateerd dat het relevant is in het baankeuzeproces.

Om deze redenen wordt in deze paragraaf ingegaan op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, waarbij de vergelijking met de markt nadrukkelijk aan de orde wordt gesteld.

Primaire arbeidsvoorwaarden

Verschillen tussen de collectieve sector en de marktsector met betrekking tot de primaire arbeidsvoorwaarden kunnen op verschillende wijzen in kaart worden gebracht. Voor de bepaling van de arbeidsvoorwaardenruimte wordt middels het referentiemodel de contractloonontwikkeling in de marktsector als uitgangspunt genomen. Een eerste vergelijkingsmaatstaf is derhalve de gerealiseerde contractloonontwikkeling.

In de collectieve sector zijn de contractlonen in de periode 1995-2000 in totaal met 12,8 procent gestegen. Dat is ongeveer 2 procent minder dan in de marktsector. Dit verschil wordt vrijwel volledig gecompenseerd doordat in de collectieve sector in de betreffende periode sprake is geweest van verdergaande arbeidsduurverkorting. In alle taakvelden ligt de contractloonontwikkeling onder dat van de marktsector in de betreffende periode. Dit is méér het geval in het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen.

Beloningsniveau

Naast mutaties in de contractloonontwikkeling is ook het beloningsniveau van belang voor de vergelijking tussen sectoren. De vraag naar het verschil in beloningsniveau is echter niet

eenvoudig te beantwoorden. Afhankelijk van de gehanteerde methodiek en uitgangspunten kunnen uitkomsten variëren. Daarnaast speelt mee dat beloningsvergelijkingen veelal gebaseerd zijn op steekproefgegevens en om die reden al enige variatie in de uitkomsten bevatten. Door CentER zijn op basis van bestanden van het CBS uurloonvergelijkingen gemaakt tussen de collectieve sector en de marktsector.

Bij de beloningsvergelijking is door CentER gecorrigeerd voor relevante persoons- en functiekenmerken. Daarbij heeft CentER twee analysemethoden gehanteerd. In de eerste methode wordt conform algemeen gebruik bij de analyses gecorrigeerd voor geslacht en deeltijd. Vrouwen en deeltijders maken gemiddeld minder carrière dan mannen en voltijders, waardoor het beloningsniveau gemiddeld lager is. Dit geldt met name voor de marktsector. In de collectieve sector zijn dergelijke verschillen ook aanwezig, maar in veel mindere mate.

Met name in sectoren waar sprake is van een vrij vlakke functiestructuur met relatief veel vrouwen, zoals het primair onderwijs en delen van de zorg- en welzijnssector, zijn de uitkomsten van de beloningsvergelijking gevoelig voor deze discrepantie tussen collectieve sector en marktsector. Indien bij de beloningsvergelijking *wel* gecorrigeerd wordt voor geslacht en deeltijd, dan wordt het beloningverschil voor sectoren met veel vrouwen en deeltijders vooral bepaald door de (mindere) beloningspositie van vrouwen en deeltijders in de marktsector. Hierdoor kunnen de beloningsverschillen onderschat worden. Om die reden heeft CentER ook een vergelijking opgesteld waarbij *niet* gecorrigeerd wordt voor deeltijd en geslacht. Het achterwege laten van deze correcties vermindert echter de kwaliteit van de geschatte beloningsvergelijking en

leidt waarschijnlijk tot overschatting van de beloningsverschillen. In tabel 1.5 zijn van beide methoden de uitkomsten gepresenteerd. De gegevens hebben betrekking op 1997. Ontwikkelingen daarna zijn dus niet in de uitkomsten verdisconteerd.

Tabel 1.5 **Procentuele uurloonverschillen tussen marktsector en collectieve sector naar taakveld en opleidingsniveau volgens twee berekeningsmethodes (1997)**

	Met correctie voor deeltijd en geslacht	Zonder correctie voor deeltijd en geslacht
Collectieve sector totaal		
basisonderwijs	+3%	+2%
lager onderwijs	+3%	+2%
middelbaar onderwijs	+4%	+2%
hoger beroepsonderwijs	-5%	-11%
wetenschappelijk onderwijs	-9%	-13%
Openbaar bestuur		
basisonderwijs	+6%	+9%
lager onderwijs	+9%	+8%
middelbaar onderwijs	+7%	+8%
hoger beroepsonderwijs	+2%	-1%
wetenschappelijk onderwijs	+3%	-2%
Onderwijs en wetenschappen		
basisonderwijs	+3%	-3%
lager onderwijs	-4%	-4%
middelbaar onderwijs	-2%	-5%
hoger beroepsonderwijs	-7%	-16%
wetenschappelijk onderwijs	-18%	-17%
Defensie en politie		
basisonderwijs	+10%	+9%
lager onderwijs	+12%	+13%
middelbaar onderwijs	+8%	+13%
hoger beroepsonderwijs	+5%	+3%
wetenschappelijk onderwijs	+5%	-0%
Zorg en welzijn		
basisonderwijs	+1%	-2%
lager onderwijs	-0%	-3%
middelbaar onderwijs	+3%	-1%
hoger beroepsonderwijs	-7%	-11%
wetenschappelijk onderwijs	-7%	-15%

Beloningsverschillen versus beloningsachterstanden

Deze in tabel 1.5 gepresenteerde beloningsverschillen kunnen niet zonder meer geïnterpreteerd worden als beloningsachterstanden dan wel als beloningsvoorsprongen. In de beloningsvergelijking is wel gecorrigeerd voor het niveau van het beroep, maar niet voor de verschillen binnen een beroepsniveau. In grote delen van het onderwijs en de zorg is sprake van een vrij platte structuur, met veel werknemers in identieke functies (leerkrachten, verplegers). In de marktsector, maar ook binnen het openbaar bestuur, is veel meer sprake van differentiatie in functies. Dit betekent dat werknemers met een gelijke opleidingsachtergrond in de marktsector meer mogelijkheden hebben om hogere functies te bezetten dan werknemers in grote delen van het onderwijs en de zorg. Onvermijdelijk gaat dit gepaard met een betere beloning. De aan- of afwezigheid van carrièrelijnen en de

Bron: Loonstructuuronderzoek 1997, CBS: bewerking CentER Applied Research.

daaraan gekoppelde beloningsdifferentiatie is vooral bij de hoger opgeleiden van invloed op de in de tabel geconstateerde beloningsverschillen. Wat de precieze impact hiervan is op de beloningsverschillen, is onduidelijk. De gebruikte data van het CBS staan binnen een beroepssegment geen verdere functiedifferentiatie toe.

Dit in ogenschouw nemend geeft tabel 5.1 aanleiding tot een tweetal conclusies. Ten eerste blijkt dat voor de collectieve sector als geheel geldt dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief is en voor hoger opgeleiden negatief. Hoewel dit niet voor alle afzonderlijke taakvelden geldt, blijkt wel dat in alle taakvelden de beloningsverschillen voor de hoger opgeleiden minder gunstig zijn dan die voor de lager en middelbaar opgeleiden.

Ten tweede blijkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de vier taakvelden. Het taakveld zorg en welzijn en (vooral) het taakveld onderwijs en wetenschappen hebben te maken met negatieve beloningsverschillen. Het taakveld defensie en politie heeft overwegend te maken met positieve beloningsverschillen, voor het taakveld openbaar bestuur geldt dat met name voor de lagere en middelbaar opgeleiden.

Het relatief grote positieve beloningsverschil voor het taakveld defensie en politie kan voor een deel verklaard worden door de functiestructuur. Binnen het taakveld is het aandeel lage en middelbare functies groter dan in de andere taakvelden. Daarnaast speelt in dit taakveld mee dat toeslagen voor onregelmatigheidsdiensten in de marktsector gemiddeld minder voorkomen, waardoor het positieve beloningsverschil alleen maar groter wordt. Dit laatste speelt in het taakveld zorg en welzijn eveneens een rol.

Ontwikkeling uurlonen na 1997

De analyses van CentER over de beloningsverschillen hebben betrekking op 1997. Ontwikkelingen daarna zijn dus niet verdisconteerd in de uitkomsten. In 1997 waren de spanningen op de arbeidsmarkt veel minder pregnant aanwezig dan nu. Dit geldt zowel voor de collectieve sector als de marktsector. Niet uitgesloten dient te worden dat de ontwikkelingen nadien gevolgen hebben gehad voor de beloningsverhoudingen tussen marktsector en collectieve sector. Recenter materiaal voor een gedetailleerde beloningsvergelijking is echter niet beschikbaar.

Op basis van het Arbeidsvoorwaardenonderzoek van de Arbeidsinspectie zijn wel gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de bruto uurlonen in de jaren 1998 en 1999. Het blijkt dat de ontwikkeling in de marktsector harder is gegaan dan in de collectieve sector. Over de twee jaren betreft het een verschil van 1 procent. In alle taakvelden van de collectieve sector is de ontwikkeling van het uurloon lager geweest.

Secundaire financiële arbeidsvoorwaarden

Op hoofdlijnen is het beeld ten aanzien van de secundaire arbeidsvoorwaarden als volgt. Op het vlak van het betaalde ouderschapsverlof, het recht op een kinderopvangregeling en de tegemoetkoming in de ziektekosten scoort de collectieve sector in het algemeen beter dan de marktsector. Op een aantal andere aspecten (financieel voordeel autoregeling, vergoedingen reiskosten, goedkope of gratis artikelen, 13e maand, winstdeling) scoort de marktsector beter. Opvallend daarbij is dat de voordelen van de collectieve sector zich concentreren bij zaken die een vergoeding voor gemaakte kosten inhouden (ziektekosten, kinderopvang), terwijl de voordelen van de marktsector meer gelegen zijn in zaken die ervaren worden als extra beloningscomponenten.

Totaalbeeld primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden

Vergelijking van het totale arbeidsvoorwaardelijke pakket tussen collectieve sector en marktsector geeft een gedifferentieerd beeld te zien. De contractloonontwikkeling is in de collectieve sector enigszins achtergebleven. Dit verschil valt weg als het effect van arbeidsduurverkortening hierin verdisconteerd wordt. Vergelijking van het beloningsniveau laat zien dat dit in 1997 minder gunstig was voor het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen en daarnaast ook voor de hoger opgeleiden. Na 1997 zijn de ontwikkelingen in de uurlonen een indicatie dat de beloningsverhoudingen zich ten gunste van de marktsector hebben ontwikkeld. Op het terrein van de secundaire arbeidsvoorwaarden valt op dat de collectieve sector beter scoort wat betreft de beschikbaarheid van voorzieningen (vergoedingen voor gemaakte kosten), maar dat - waar het gaat om meer directe extra beloningscomponenten - de marktsector een voorsprong heeft. Naar taakveld en opleidingsniveau zijn er overigens wel verschillen.

Niet alleen de feitelijke beloningsverschillen zijn relevant voor de positie op de arbeidsmarkt, het gaat ook om het beeld dat men daarvan heeft. Dat beeld is over het algemeen negatiever dan de werkelijkheid. Bij grote groepen bestaat de indruk dat de beloning in de collectieve sector aanmerkelijk minder is dan in de marktsector. Ook daarbij zijn overigens allerlei nuances mogelijk. Dit zou weleens te maken kunnen hebben met de samenstelling van de beloning. In de marktsector is meer sprake van extra beloningscomponenten. Dergelijke zichtbare blijken van waardering hebben in de beleving van werknemers een grote betekenis. Ook als er in werkelijkheid geen verschil in de hoogte van het totale salaris bestaat. Daarbij komt dat in de marktsector meer gebruik wordt gemaakt van loon naar prestatie. Ook dat is voor het imago aantrekkelijk. Het geeft een ieder het idee dat er meer te bereiken is. Winstdeling, 13e maand, bonussen, prestatiebeloning zijn beloningscomponenten die een zekere charme hebben en de aantrekkingskracht van een werkgever vergroten.

Beloningspositie topambtenaren

In de in september 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden nota Management- en Personeelontwikkeling Rijksdienst (MPR) is gewezen op de arbeidsmarktpositie van topambtenaren. In deze nota werd gesteld dat het in hogere managementfuncties steeds moeilijker wordt om concurrerend te zijn op de arbeidsmarkt. De voorspelde schaarste op het voor de rijksdienst belangrijke segment van de arbeidsmarkt, zal leiden tot scherpere concurrentie met andere werkgevers uit de collectieve sector en de commerciële dienstensector. In de nota MPR is vervolgens aangekondigd dat het beloningsniveau bij deze concurrenten dan ook scherp in de gaten zal worden gehouden. Immers, het salarisniveau speelt een stevige rol in de aantrekkelijkheid van een werkgever.

Bij recente benoemingen van topfunctionarissen komen steeds meer signalen die indiceren dat de beloningsstructuur van de ambtelijke top niet meer adequaat is. Hierbij is mede van belang dat de arbeidsduurverkortening bij de overheid ook voor topfunctionarissen geldt, maar naar alle waarschijnlijkheid niet heeft geleid tot een vermindering van het feitelijk aantal gewerkte uren. Verder zien we een gestage stijging van het aantal topfunctionarissen met variabele beloningselementen. Op grote schaal gebruikmaken van variabele beloning kan leiden tot distorsies in het beloningssysteem. In het kader van de wijziging in de rechtspositie van de ambtelijke top is uitvoerig de vraag aan de orde geweest of grotere onzekerheid moet worden vertaald in een verhoging van het vaste salaris.

Tegen deze achtergrond wordt door het Ministerie van BZK een onderzoek verricht naar de beloningspositie van de ambtelijke top (S19) en daarvan afgeleid de politieke top (S20 en S21).

Het onderzoek bestaat uit drie elementen. In de eerste plaats een internationale vergelijking: hoe is de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top en de eventuele procedure tot bijstelling daarvan in andere landen geregeld? In de tweede plaats wordt de beloningspositie van topfunctionarissen van de rijksoverheid vergeleken met topfunctionarissen uit de meest relevante deelarbeitsmarkten (ZBO's en de not-for-profitsector). Tot slot wordt een gedetailleerde vergelijking gemaakt van het arbeidsvoorwaardenpakket van topfunctionarissen in de rijkssector met een aantal CAO's uit bovengenoemde deelarbeitsmarkten. Naast andere gegevens (bijvoorbeeld interviews) zal dit onderzoek worden gebruikt om te bezien of de beloningspositie van topfunctionarissen in de sector Rijk concurrerend is met de beloning van topfunctionarissen van relevante deelarbeitsmarkten, en hoe één en ander zich verhoudt tot de situatie in het buitenland. Het Ministerie van BZK wordt bij het onderzoek ondersteund door een adviesbureau met ruime kennis en ervaring op dit terrein.

1.6 Sociale zekerheid

De laatste jaren zijn veel maatregelen getroffen om het gebruik van socialezekerheidsregelingen terug te dringen. Zowel op het nationale niveau en het sectorale niveau als op het niveau van de individuele werkgever is dat het geval. Deze maatregelen zijn vooral ingegeven door financiële en maatschappelijke overwegingen.

Ziekteverzuim

Na een aanvankelijke daling van het ziekteverzuim is het verzuim sinds 1996-1997 weer aan het stijgen. De stijging geldt voor zowel de marktsector als de collectieve sector. Het geregistreerde ziekteverzuimpercentage in de collectieve sector is met ongeveer 7 procent ruim 2 procent hoger dan in de marktsector. Het is onduidelijk in hoeverre dit te wijten is aan onderregistratie in de marktsector. Andere relevante verklaringen zijn de ongunstige arbeidsomstandigheden (met name in de zorgsector) en de leeftijdsopbouw. Feit blijft dat het ziekteverzuim in de collectieve sector relatief hoog is en - evenals in de marktsector - na een aanvankelijke daling de laatste jaren weer stijgt. Een hoog ziekteverzuim komt vooral voor in het taakveld zorg en welzijn en in de sectoren Onderwijs (po,vo,bve) en Politie. Opmerkelijk is dat de stijging van het ziekteverzuim in de collectieve sector niet te wijten is aan een verhoging van het aantal ziekmeldingen, maar aan een verlenging van de verzuimduur. Deze toenemende verzuimduur kan vervolgens van invloed zijn op de kans op arbeidsongeschiktheid.

Arbeidsongeschiktheid

In het kader van de preventie van arbeidsuitval is het van belang de instroom in de WAO in beschouwing te nemen. De instroom in de collectieve sector ligt enige procenten hoger dan in de marktsector. Gegeven het feit dat het WAO-risico nauw gerelateerd is aan de leeftijd, is een hogere instroom in de collectieve sector niet verwonderlijk. Des te opmerkelijker is het dat de WAO-instroom in het taakveld zorg en welzijn het hoogste is, de sector met het kleinste aandeel ouderen. De andere delen van de collectieve sector hebben elk een lager instroompercentage dan de marktsector.

Gerelateerd aan de werkgelegenheid zijn er in de marktsector meer arbeidsgehandicapten dan in de collectieve sector. Het verschil wordt grotendeels bepaald door het lage aantal arbeidsgehandicapten in het taakveld defensie en politie (4 procent). Voor de overige taakvelden ligt het WAO-percentages boven de 10 procent, net iets onder dat van de marktsector.

Voor een beter inzicht in de reïntegratiemogelijkheden van WAO-ers is de samenstelling naar leeftijd en mate van arbeidsongeschiktheid van belang. Minder dan 15 procent (15.000 fte) van de WAO-ers in de collectieve sector is een gedeeltelijk arbeidsgehandicapte en jonger dan 55 jaar. Het merendeel van deze 15 procent is tussen de 50 en 55 jaar. Van de volledig arbeidsgehandicapten is het merendeel eveneens ouder dan 50 jaar. Het grote aantal arbeidsgehandicapten vraagt ook in de collectieve sector om een krachtig reïntegratiebeleid. Verwachtingen omtrent te bereiken resultaten dienen – gegeven de samenstelling van het WAO-bestand – realistisch te zijn.

WW- en wachtgeldregelingen

Het aantal wachtgelders en WW-ers in de collectieve sector daalt gestaag ten opzichte van voorgaande jaren. Als het werkloosheidspercentage uitgedrukt wordt in aantallen fte's ten opzichte van de werkgelegenheid, dan blijkt dit in de marktsector ruim 4 procent te zijn en in de collectieve sector bijna 3,5 procent. De verschillen binnen de collectieve sector zijn beperkt. Met bijna 4 procent is alleen de problematiek binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen wat groter dan in de andere taakvelden.

Circa 60 procent van de wachtgelders bij de overheid is 55 jaar of ouder. Dit is een gevolg van de verhoogde instroomkans van ouderen. Ook jongeren hebben – als gevolg van de afloop van tijdelijke contracten – een hogere instroomkans, maar ze vinden sneller een andere baan dan ouderen. De instroom van ouderen in werkloosheidsregelingen kan wellicht verlaagd worden met een specifiek ouderenbeleid. De laatste jaren is dat reeds op gang gekomen, en nu blijkt de werkloosheidskans voor ouderen in de collectieve sector dan ook te dalen.

1.7 Arbeidsmarktpositie taakvelden

In deze laatste paragraaf wordt per taakveld een beeld geschetst van de arbeidsmarktpositie. De beelden zijn algemeen van aard. Dat houdt in dat van de nuances die in eerdere paragrafen aangebracht zijn, in deze paragraaf is geabstraheerd. Bij het taakveld defensie en politie wordt van beide sectoren afzonderlijk een beeld geschetst.

Zorg en welzijn

Het taakveld zorg en welzijn bestaat uit een veelheid van deelsectoren, te weten ziekenhuizen, allerlei andere medische voorzieningen, verpleeg- en verzorgingstehuizen, thuiszorg, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, kinderopvang en andere welzijnsinstellingen. Eind 1999 waren er ruim 1.000.000 personen werkzaam. Dat is ruim 50 procent van de totale collectieve sector en circa 15 procent van alle werkenden in Nederland. De laatste 20 jaar is sprake van een aanzienlijke stijging van de werkgelegenheid. Zorg en welzijn loopt wat dat betreft voorop in Nederland. Ook de laatste paar jaar is de stijging groter dan in de marktsector. Gezien de toenemende vergrijzing in Nederland zal dat de komende jaren niet anders zijn. Daarbij is tevens van belang dat het bestaan van wachtlijsten voor allerlei zorgvoorzieningen steeds minder acceptabel gevonden wordt en - daarmee samenhangend - dat het beleid in de zorg- en welzijnssectoren steeds meer gericht gaat worden op vraagsturing in plaats van aanbodsturing. Op de korte termijn kan dat leiden tot extra verhoging van het beroep op de arbeidsmarkt.

Van oudsher werken in zorg en welzijn veel vrouwen. Van het totale arbeidsvolume wordt circa 70 procent door vrouwen uitgevoerd. De laatste 20 jaar is dat percentage vrij constant, ondanks de toenemende participatiegraad van vrouwen. Het hoge aandeel vrouwen gaat gepaard met een hoog

aandeel deeltijders. De veroudering van het personeelsbestand komt ook in het taakveld zorg en welzijn tot uiting. Hoewel er minder ouderen werkzaam zijn dan in andere delen van de collectieve sector, is de ontwikkeling er niet anders. In de marktsector is sprake van een meer gematigde ontwikkeling, waardoor het aandeel ouderen in het taakveld zorg en welzijn thans boven dat van de marktsector ligt.

Zorg en welzijn worden gekenmerkt door een aantal specifieke zorgberoepen, (para)medici, verpleegkundigen en verzorgenden, tezamen goed voor 70 procent van de werkgelegenheid. In de rest van de economie komen dergelijke beroepen in mindere mate voor. Het marktaandeel ligt bij de (para)medische en verpleegkundige beroepen dan ook ruim boven de 80 procent. Het is niet verwonderlijk dat de specifieke opleidingen voor deze beroepen belangrijke rekruteringsbronnen zijn. In de praktijk blijkt dat een niet gering deel van de voor zorgberoepen opgeleide mensen in andere sectoren werkzaam is, waardoor een deel van het potentieel voor de zorg- en welzijnssector thans niet beschikbaar is. Dit geldt met name voor (para)medisch en verpleegkundig opgeleid personeel.

Samen met het taakveld onderwijs en wetenschappen heeft het taakveld zorg en welzijn binnen de collectieve sector het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures. De ontwikkeling van de laatste twee jaar geeft - evenals in de rest van de collectieve sector - een toenemende problematiek aan. Inmiddels wordt duidelijk dat de wachtlijsten soms ook ten dele veroorzaakt worden door het gebrek aan personeel. Grosso modo doen de problemen zich in gelijke mate voor bij de verzorgenden, verpleegkundigen en (para)medici. Bij het ondersteunend personeel zijn de problemen over het algemeen minder, maar er zijn signalen dat de problematiek daar ook groeiende is. Gegeven de werkgelegenheidsstructuur is het niet verwonderlijk dat in absolute termen het aantal vacatures vooral bij de verpleegkundigen en de verzorgenden hoog is. Verder blijkt dat de problemen groter zijn in de welzijnssector en de verzorgingstehuizen en wat minder in de (academische) ziekenhuizen. De problemen bij de medici worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de beschikbare opleidingscapaciteit voor deze groep.

De primaire arbeidsvoorwaarden zijn voor de hoger opgeleiden in het taakveld zorg en welzijn (na correctie voor allerlei relevante factoren) gemiddeld lager dan in de marktsector. Van belang hierbij is op te merken dat bij de hogere beroepen (verpleegkundigen en (para)medici op hbo-niveau) veelal sprake is van vrij vlakke carrièrelijnen met weinig hiërarchische lagen, en dat een groot deel van de werknemers belast is met uitvoerende taken. Bij het openbaar bestuur en in de marktsector is sprake van meer gelaagdheid, waardoor een relatief grotere groep met managementtaken is belast en er meer mogelijkheden zijn voor beloningsdifferentiatie.

Het loon is zeker niet het enige baanaspect dat de aantrekkelijkheid van een sector bepaalt. Uit onderzoek blijkt telkens weer dat arbeidsinhoud, werksfeer en carrièreperspectieven minstens zo belangrijk zijn. De arbeidsinhoud is van oudsher een pre geweest voor de zorgsector. De laatste jaren is dit enigszins onder druk komen te staan, mede door de toenemende werkdruk en de vermindering van omgangsmogelijkheden met cliënten. Ook daardoor is het imago van bepaalde beroepsgroepen in het taakveld zorg en welzijn verslechterd. Verwacht mag worden dat de investeringen in werkdrukvermindering hier hun vruchten zullen afwerpen.

Het ziekteverzuimpercentage en de instroom in de WAO liggen in het taakveld zorg en welzijn hoog ten opzichte van andere sectoren. De hoogte ervan springt nog meer in het oog als rekening wordt gehouden met de leeftijdsopbouw. Blijkbaar is de kans om op middelbare leeftijd in de WAO terecht te komen binnen zorg en welzijn groter dan in andere sectoren. Cijfers over de uitstroom uit de WAO laten verder zien dat in de zorgsector de uitstroom vanwege werkhervatting dan wel herstelverklaring beduidend hoger ligt dan in andere sectoren.

Onderwijs en Wetenschappen

Het taakveld onderwijs en wetenschappen bestaat uit een zestal sectoren, te weten het primair onderwijs (155.000 werknemers), het voortgezet onderwijs (85.000), de beroeps- en volwasseneneducatie (51.000), het hoger beroepsonderwijs (28.000), de universiteiten (52.000) en de onderzoekinstellingen (4.000). De afgelopen 20 jaar is sprake van een geleidelijke, maar betekenisvolle, toename van de werkgelegenheid. Net als in de afgelopen jaren is ook de komende jaren de toename in de werkgelegenheid deels een gevolg van autonome factoren (meer schoolgaande kinderen die gemiddeld hogere opleidingen volgen) en deels van beleidsinterventies (o.a. klassenverkleining in het primair onderwijs, arbeidsduurverkorting).

Binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen zijn relatief veel vrouwen werkzaam (55 procent), die circa 45 procent van het arbeidsvolume voor hun rekening nemen. Dit laatste percentage is de afgelopen 20 jaar nauwelijks gestegen. Het primair onderwijs is koploper met bijna 70 procent. In de overige deelsectoren ligt het gemiddeld tussen de 30 en 40 procent, enkele procenten hoger dan in het openbaar bestuur en de marktsector. In de collectieve sector heeft de vergrijzing het hardst toegeslagen binnen onderwijs en wetenschappen. Op dit moment is bijna 50 procent 45 jaar of ouder. Op (korte) termijn leidt dit tot een aanzienlijke toename van de vervangingsvraag. Alleen bij de onderzoekinstellingen ligt het onder de 30 procent vanwege de onderzoekers-in-opleiding (oio's); in de overige onderwijssectoren varieert het van 37 procent (universiteiten) tot 57 procent (voortgezet onderwijs en beroeps- en volwasseneneducatie).

Evenals zorg en welzijn wordt onderwijs en wetenschappen gekenmerkt door een aantal specifieke beroepen (docenten voor allerlei vakken). Dit is voornamelijk van toepassing op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie. In deze sectoren bestaat 80 procent van de werkgelegenheid uit docentfuncties. In de overige sectoren (het hoger onderwijs) ligt dat aanzienlijk lager. Gegeven de opleidingsvereisten voor docentfuncties is het niet verwonderlijk dat een groot deel van de werknemers binnen onderwijs en wetenschappen minimaal een hbo-opleiding heeft gevolgd (78 procent). Docentfuncties komen in de rest van de economie slechts beperkt voor. Desondanks blijken voor docent opgeleide werknemers in ruime mate werkzaam te zijn in andere sectoren, maar dan niet (meer) als docent. Voor de docenten basisonderwijs gaat het om circa 25 procent, bij andere docenten ligt dat hoger.

De vacatureproblemen binnen onderwijs en wetenschappen zijn de laatste jaren duidelijk gestegen. De grootste problemen doen zich voor in het primair onderwijs, gevolgd door het voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie. In het primair onderwijs is het aandeel moeilijk vervulbare vacatures inmiddels even hoog als in de marktsector. De problemen uiteten zich soms in het aanstellen van onbevoegde vervangers (bij gebrek aan bevoegden), het uitvallen van lessen en het naar huis sturen van klassen. Verder blijkt dat in bepaalde regio's (grote steden) de problemen groter zijn dan elders.

De arbeidsmobiliteit is in het hoger onderwijs groter dan in de andere onderwijssectoren. Dit is in lijn met de gedachte dat het hoger onderwijs te maken heeft met een meer open arbeidsmarkt. Echter, ook in bijvoorbeeld het primair onderwijs blijkt het steeds vaker voor te komen dat mensen vanuit de marktsector aangetrokken worden of juist daar naartoe vertrekken. Daarnaast blijkt de baan-baanmobiliteit in de meeste onderwijssectoren niet of nauwelijks onder te doen voor de baan-baanmobiliteit in de rest van de economie. De instroom van schoolverlaters ligt duidelijk onder het niveau van de marktsector. Dit geldt eveneens voor de herintreders op hbo- en wo-niveau.

Werknemers met een hbo- of universitaire opleiding blijken in het taakveld onderwijs en wetenschappen (na correctie) gemiddeld minder te verdienen dan in de marktsector en delen van het openbaar bestuur. Voor een belangrijk deel is dit te wijten aan de geringe carrièremogelijkheden. Waar in de marktsector en het openbaar bestuur de mogelijkheid bestaat voor hoger opgeleiden om door te groeien naar hogere functies, is dat in het onderwijs veel minder het geval. Dit geringe perspectief (zowel qua betaling als qua functieverandering) is niet bevorderlijk voor de aantrekkelijkheid van een onderwijsbaan. Samen met een hoge (ervaren en uitgedragen) werkdruk is dat een belangrijk aspect van de toegenomen wervingsproblemen in het onderwijs.

Ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bestaan er duidelijke verschillen tussen het hoger onderwijs en de overige onderwijssectoren. In de sector Onderwijs (po,vo,bve) zijn het ziekteverzuimpercentage en de instroom in de WAO hoger dan gemiddeld in Nederland, terwijl deze in het hoger onderwijs beduidend onder het gemiddelde liggen. Bij het totaal aantal WAO-ers is het beeld hetzelfde: hoger onderwijs laag en overige onderwijssectoren hoog. Een groot deel van de WAO-ers en wachtgelders is overigens ouder dan 55 jaar.

Defensie en politie

Defensie

Tot de sector Defensie behoren 52.000 beroepsmilitairen en 22.000 burgers. Vooral als gevolg van de opschorting van de dienstplicht is de werkgelegenheid bij Defensie in het laatste decennium met ruim 30.000 fors gedaald. Voor de komende jaren wordt stabilisatie voorzien. Wel wordt de al enige jaren in gang gezette ontwikkeling van het omzetten van arbeidsplaatsen voor Beroepsmilitairen Onbepaalde Tijd (BOT) in arbeidsplaatsen voor Beroepsmilitairen Bepaalde Tijd (BBT) versterkt voortgezet.

Van oudsher werken er in de sector Defensie weinig vrouwen, met name bij de militairen. De laatste jaren is sprake van een toename, maar eind 1999 werd 8 procent van het militaire arbeidsvolume door vrouwen bezet. Bij het burgerpersoneel is het aandeel vrouwen beduidend hoger. De leeftijdsopbouw in de sector Defensie wijkt, evenals bij de politie, af van de rest van de collectieve sector. Het aandeel ouderen is beduidend lager dan bijvoorbeeld in het openbaar bestuur en het taakveld onderwijs en wetenschappen. Voor een belangrijk deel is dat te verklaren uit de specifieke uittrederegelingen bij Defensie. Daarnaast is van belang dat hier veel gewerkt wordt met BBT'ers die voor het overgrote deel niet ouder zijn dan 35 jaar.

Het militaire personeel drukt een duidelijke stempel op de werkgelegenheidsstructuur in de sector. Waar in het taakveld zorg en welzijn en ook in het taakveld onderwijs en wetenschappen de sectorspecifieke opleidingen veelal ondergebracht zijn bij het reguliere onderwijs, is dat in de sector Defensie niet het geval. Niet alleen qua opleidingsrichting, maar ook qua niveau verschilt de sector Defensie van de andere taakvelden. Het aandeel hoger opgeleiden is lager en het aandeel lager en middelbaar opgeleiden hoger.

De vacatureproblematiek is voor Defensie niet zonder meer vergelijkbaar met de andere delen van de collectieve sector. Bij het militair personeel is geen sprake van vacatures, maar van een (jaarlijks vast te stellen) wervingsbehoefte. De resultaten laten zien dat er na 1996 sprake is van dalende wervingsresultaten en dat een steeds kleiner deel van de wervingsbehoefte gerealiseerd wordt. Bij alle krijgsmachtonderdelen is sprake van knelpunten voor specifieke functies.

De instroom bij Defensie komt voor een groot deel uit twee bronnen, de marktsector en de schoolverlaters. Bij de uitstroom blijkt de trek naar de marktsector omvangrijk te zijn. Vanwege de afloop van contracten van BBT'ers is dat niet verwonderlijk. Ondanks het relatief kleine aandeel ouderen bij Defensie is de uitstroom vanwege vervroegde uittreding niet lager dan in de rest van de collectieve sector. Hierin worden de mogelijkheden weerspiegeld om op lagere leeftijd dan elders vervroegd uit te treden.

In tegenstelling tot het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen blijkt de sector Defensie een positief beloningsverschil ten opzichte van de marktsector te hebben. Dit geldt overigens alleen voor het militair personeel en niet voor het burgerpersoneel. Voor een deel is dat te verklaren uit de werkgelegenheidsstructuur (groter aandeel lage en middelbare functies) en voor een deel uit de speciale toelagen voor onregelmatigheidsdiensten die in de marktsector minder gehonoreerd worden. Het beloningsverschil is, evenals in de rest van de collectieve sector, minder gunstig voor hogere en wetenschappelijke functies.

Het ziekteverzuim in de sector Defensie is het laagste voor de gehele collectieve sector. Ook de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen is beduidend lager dan elders; de uitstroom is juist groter en daarmee is het aantal lopende uitkeringen relatief laag. Daarentegen is het gebruik van het wachtgeld niet lager dan elders in de collectieve sector. De inkrimping bij het burgerpersoneel en de afloop van contracten van BBT-ers zijn hier debet aan.

Politie

In de sector Politie waren in 1999 47.000 werknemers werkzaam. De laatste jaren is sprake van een geleidelijke maar voortdurende stijging van de werkgelegenheid. Voor de komende jaren wordt een verdergaande stijging bij Politie voorzien.

Evenals in de sector Defensie zijn er in de sector Politie weinig vrouwen werkzaam. Hun aantal neemt weliswaar toe, maar eind 1999 wordt 15 procent van het volume aan executief politiepersoneel bezet door vrouwen. Bij de ondersteunende politiediensten is het aandeel hoger. De leeftijdsopbouw in de sector Politie wijkt af van die van andere sectoren. De politie wordt gekenmerkt door een combinatie van relatief weinig jongeren (tot 30 jaar), weinig ouderen (vanaf 50 jaar) en een grote middengroep.

Het spreekt voor zich dat het executief personeel bepalend is voor de werkgelegenheidsstructuur. De opleidingen hiervoor worden voor het merendeel binnen de sector zelf verzorgd. Evenals in de sector Defensie is ook bij de politie het aandeel hoger opgeleiden lager en het aandeel lager en middelbaar opgeleiden hoger dan in de rest van de collectieve sector.

In de sector Politie ligt het aandeel moeilijk vervulbare vacatures onder het gemiddelde voor de collectieve sector, maar ook daar is sinds 1998 sprake van een duidelijke stijging van de problematiek. De problemen concentreren zich vooral bij de executieve diensten en in mindere mate bij de ondersteunende diensten. Daarnaast blijkt de problematiek ook een regionale component te bevatten.

Het beloningsverschil met de marktsector is voor de sector Politie positief. Voor een deel is dat te verklaren uit de werkgelegenheidsstructuur (groter aandeel lage en middelbare functies) en voor een deel uit de speciale toelagen voor onregelmatigheidsdiensten die in de marktsector minder gehonoreerd worden. Bij de berekening van het beloningsverschil voor de sector Politie is uitgegaan van de gehele marktsector en is geen nadere differentiatie gemaakt naar de beveiligingsbranche, een marktsector waarvan het belang de laatste tijd beduidend is

toegenomen. Evenals in de rest van de collectieve sector is het beloningsverschil overigens minder gunstig voor de hogere functies.

Het ziekteverzuimcijfer bij de politie behoort tot de hoogste in de collectieve sector. Dit hoge ziekteverzuim gaat overigens niet samen met een hoog gebruik van de WAO. De instroom in de WAO is relatief laag, de uitstroom relatief hoog en als gevolg daarvan is het aantal lopende uitkeringen ook laag. Ook het aantal wachtgelders is bij de politie duidelijk lager dan elders in de collectieve sector.

Openbaar bestuur

Het openbaar bestuur bestaat uit de sectoren Rijk, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Eind 1999 waren er circa 330.000 werknemers in deze sectoren werkzaam. Sinds het eind van de jaren zeventig is de werkgelegenheid bij het openbaar bestuur licht gedaald. Dit is het resultaat van enerzijds privatiseringen van allerlei uitvoerende diensten, en anderzijds van intensiveringen op andere terreinen en gedeeltelijke herbezetting als gevolg van arbeidsduurverkortende maatregelen. Voor de komende jaren wordt een lichte stijging van de werkgelegenheid verwacht, mits verdergaande verzelfstandigingen achterwege blijven.

Midden jaren zeventig was het openbaar bestuur een mannenbolwerk. Sindsdien is daar verandering in gekomen en is het aandeel van vrouwen in het arbeidsvolume verdubbeld naar 30 procent. Dit is vergelijkbaar met de marktsector. Evenals in de andere delen van de collectieve sector is bij het openbaar bestuur sinds 1990 sprake van een aanzienlijke stijging van het aandeel oudere werknemers. Op dit moment is bijna 45 procent ouder dan 44 jaar. Op (korte) termijn leidt dat tot een stijging van de vervangingsvraag.

In tegenstelling tot het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen wordt het openbaar bestuur niet of nauwelijks gekenmerkt door specifieke beroepen. Het takenpakket is zeer divers en als gevolg daarvan ook de opleidingsachtergrond van werknemers. Alleen voor (juridisch) bestuurskundigen geldt dat meer dan de helft van de werkzame beroepsbevolking in het openbaar bestuur werkzaam is. De consequentie hiervan is dat voor allerlei beroepen en opleidingen het openbaar bestuur te maken heeft met de concurrentie van de marktsector als het gaat om de werving en binding van goed gekwalificeerd personeel. Het gemiddeld opleidingsniveau is in het openbaar bestuur (38 procent hoger opgeleiden) overigens wel hoger dan in de marktsector (22 procent hoger opgeleid).

De vacatureproblematiek, gemeten naar het aandeel moeilijk vervulbare vacatures, ligt in het openbaar bestuur lager dan in de marktsector en andere delen van de collectieve sector. Hierbij dient aangetekend te worden dat in het openbaar bestuur problemen met de vacaturevervulling niet direct leiden tot zichtbare productieuitval. Hierdoor worden vacatures wellicht minder snel dan in andere sectoren als moeilijk vervulbaar bestempeld, terwijl de vacaturevervulling niet minder problematisch hoeft te zijn. Dat er in het openbaar bestuur wel degelijk sprake is van ernstige arbeidsmarktknelpunten, blijkt uit de sterke stijging van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in de periode 1997-1999. De grootste problemen doen zich voor bij de hoger opgeleiden. Het gaat daarbij vooral om technici en economen, waarvoor de problematiek in het openbaar bestuur nietonder doet voor vergelijkbare groepen in de marktsector.

Met uitzondering van de Rechterlijke Macht laten de verschillende sectoren van het openbaar bestuur een vergelijkbaar mobiliteitspatroon zien. De baan-baanmobiliteit is vergelijkbaar met de marktsector, waarbij opvalt dat de uitwisseling met de marktsector groter is dan de mobiliteit binnen de eigen sector en de uitwisseling met andere onderdelen van de collectieve sector. Dit

geeft eens te meer aan dat het openbaar bestuur en de marktsector belangrijke concurrenten zijn voor elkaar op de arbeidsmarkt. Dit geldt overigens alleen als het gaat om de werving en binding van werkenden. Bij de werving van schoolverlaters en herintreders blijkt het openbaar bestuur ver achter te lopen bij de marktsector.

De beloningsverhouding tussen het openbaar bestuur en de marktsector is bij de hoger opgeleiden in evenwicht. Bij de lager en middelbaar opgeleiden is het beloningsverschil voor het openbaar bestuur positief.

Het ziekteverzuim in het openbaar bestuur is vergeleken met andere onderdelen van de collectieve sector niet hoog, wel is het percentage hoger dan in de marktsector (1,5 procentpunt). De leeftijdsopbouw van het werknemersbestand is hierbij een verklarende factor. In het verlengde daarvan is het opvallend dat de instroom in de WAO bij het openbaar bestuur lager ligt dan in de marktsector, de uitstroom uit de WAO (vanwege herstelverklaring) hoger, en het aantal WAO-ers (gerelateerd aan de werkgelegenheid) weer lager. Ook is het aantal wachtgelders niet hoger dan elders. Verder blijkt dat de huidige wachtgelders en WAO-ers bij het openbaar bestuur veelal ouder zijn dan 50.



2 Toekomstverkenning arbeidsmarktspanningen

2.1 Inleiding

Op dit moment treden in diverse taakvelden van de collectieve sector knelpunten in de personeelsvoorziening op. Deze toenemende knelpunten op de arbeidsmarkt vragen om een actief beleid van de collectieve sector. Richting en omvang van de in te zetten beleidsmaatregelen is echter niet eenvoudig te bepalen. Daartoe is inzicht nodig in de aard en omvang van de spanningen op de korte en middellange termijn.

Aanpassingsmechanismen

Momenteel zijn er geen actuele ramingen of scenario's voor de middellange termijn beschikbaar. De economische modellen van het CPB gaan ervan uit dat op de middellange termijn vraag en aanbod elkaar wederzijds beïnvloeden. Indien er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt zullen actoren op die markt zich daaraan proberen aan te passen. Het geheel van al deze aanpassingsmechanismen zorgt ervoor dat vraag en aanbod zich naar elkaar toe bewegen. Aanpassingsmechanismen kunnen geheel verschillend van aard zijn. Zo is aannemelijk dat er een opwaartse druk op de lonen (en eventueel ook op andere arbeidsvoorwaarden) zal ontstaan. Onder meer vanwege deze hogere lonen zal gepoogd worden de arbeids-productiviteit te verhogen om de vraag naar en kosten van personeel te beperken. Via incentives kunnen werknemers gestimuleerd worden om meer uren te werken of minder vroegtijdig het arbeidsproces te verlaten. Het bieden van aantrekkelijke voorwaarden kan gebruikt worden om nieuw personeel te werven en de concurrentie aan te gaan met andere vragers op de arbeidsmarkt. De productie kan beperkt worden door bijvoorbeeld sluitingen of verplaatsingen van bedrijven. Dergelijke aanpassingsmechanismen verminderen weliswaar de druk op de arbeidsmarkt, maar hebben daarnaast consequenties die niet allemaal even wenselijk zijn. Vooral de mechanismen die de kwaliteit en kwantiteit van de publieke dienstverlening in gevaar brengen, maken de problemen voor de collectieve sector alleen maar groter. Maar ook sterk stijgende lonen en andere symptomen die schadelijk zijn voor een duurzame economische groei, zijn maatschappelijk gezien problematisch. Daarnaast zijn er ook aanpassingsmechanismen die als positief gekwalificeerd kunnen worden, zoals de stijging van de arbeidsproductiviteit en de daling van het aantal werklozen, WAO-ers en VUT-ers.

Onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt

Niet alleen de uitkomst van de aanpassingsmechanismen is derhalve van belang, maar ook kennis omtrent de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt. Deze onderliggende spanningen en de ontwikkeling daarin, geven namelijk inzicht of en zo ja in welke mate gericht beleid noodzakelijk is. Met gericht beleid kunnen het kabinet en de werkgevers in de collectieve sector vervolgens invloed uitoefenen op de omvang van de onderliggende spanningen, en ongewenste aanpassingen zoveel mogelijk vermijden. Een dergelijk gericht beleid heeft de voorkeur boven symptoombestrijding en min of meer autonome en toevallige aanpassingen welke veelal bepaald worden door reacties vanuit de marktsector en 'prioriteitsstelling op de werkvloer' (bijvoorbeeld lesuitval).

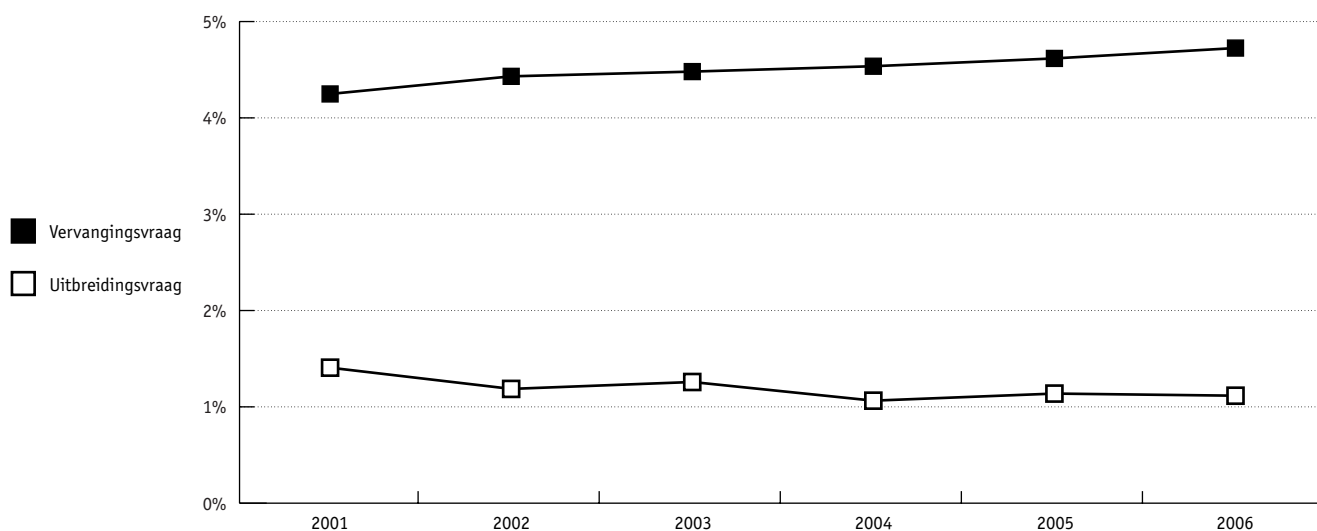
Doel van dit hoofdstuk is het inzichtelijk maken van de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt voor de korte en middellange termijn (tot en met 2006). Het is geen exacte raming voor de werkelijke ontwikkelingen van arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Daarvoor zou immers de werking van aanpassingsmechanismen wél meegenomen moeten worden. Hierna wordt eerst afzonderlijk ingegaan op ontwikkelingen omtrent de arbeidsvraag (paragraaf 2.2) en het arbeidsaanbod (2.3). Vervolgens worden vraag en aanbod met elkaar geconfronteerd (2.4) als indicator voor de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt¹. Dit vormt het vertrekpunt voor een nadere beschouwing over de aanpassingsmechanismen (2.5) en daaropvolgende oplossingsrichtingen (hoofdstuk 3).

2.2 Vraag naar arbeid

Collectieve sector

De totale vraag naar personeel wordt gevormd door de vervangingsvraag en de uitbreidingsvraag. De omvang hiervan in de overheidssectoren wordt sinds enige jaren door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in kaart gebracht. Daartoe is een model ontwikkeld dat berekent welk deel van de overheidspopulatie de komende jaren de arbeidsmarkt verlaat (als gevolg van vervroegd uittreden, pensionering, overlijden, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of anderszins stoppen met werken). Dit gebeurt op basis van zeer uitgebreide en gedetailleerde databestanden en kanssystemen voor de overheid. Bij de berekening van de uitbreidingsvraag wordt rekening gehouden met demografische ontwikkelingen en in gang gezet beleid. Ten behoeve van het taakveld zorg en welzijn is het model geschikt gemaakt voor het verwerken van gegevens uit een omvangrijke steekproef van het CBS. Daardoor is de omvang van de vervangings- en uitbreidingsvraag op eenzelfde manier berekend als voor de overheidssectoren, maar is de vervangingsvraag vanwege het steekproefkarakter van de gegevens met meer onzekerheid omgeven.

Grafiek 2.1 *Vervangings- en uitbreidingsvraag* in de collectieve sector in de periode 2001-2006 (percentages)*



Bron: BZK (mede op basis van CBS-gegevens)

* Vervangingsvraag door uittrede uit arbeidsproces.

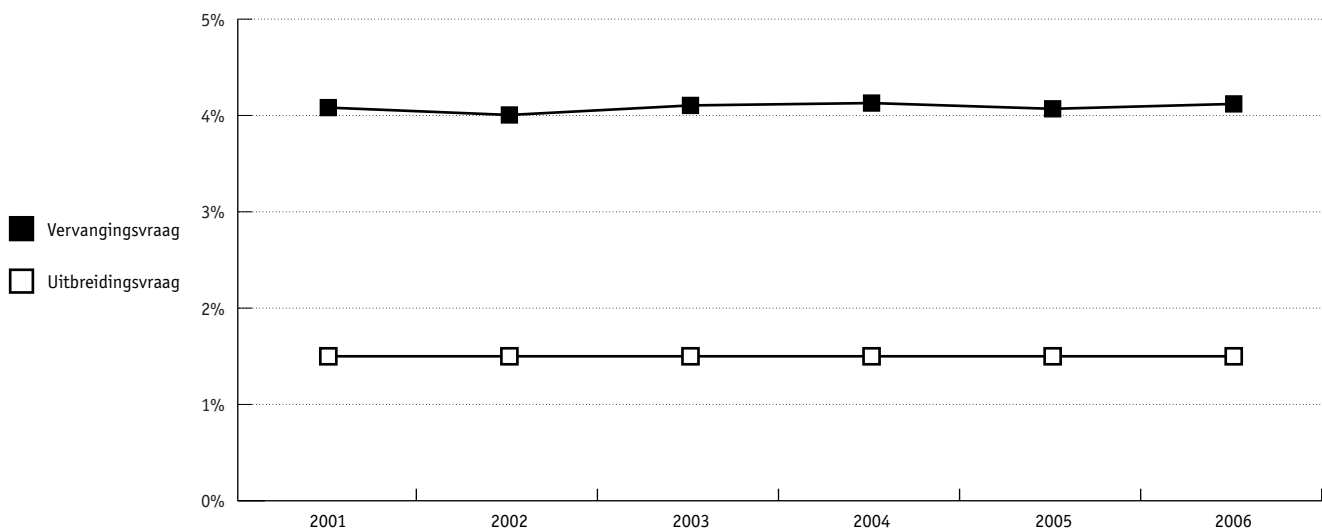
Vervangingsvraag collectieve sector

Grafiek 2.1 laat zien dat de vervangingsvraag in de collectieve sector de komende jaren geleidelijk aan toeneemt als gevolg van het toenemend aantal werknemers dat (vervroegd) zal uittreden. De stijgende tendens doet zich voor in alle taakvelden van de collectieve sector. Wel blijken er niveauverschillen te bestaan tussen de taakvelden (zie ook tabel B2.2 van Bijlage 2). Openbaar bestuur, defensie en politie hebben een lagere vervangingsvraag dan zowel onderwijs en wetenschappen als zorg en welzijn. In onderwijs en wetenschappen is de leeftijdsopbouw een belangrijke factor, in zorg en welzijn het hoge aandeel vrouwen (meer uitstroom vanwege arbeidsongeschiktheid en (tijdelijk) stoppen met werken).

Uitbreidingsvraag collectieve sector

De uitbreidingsvraag ligt qua niveau lager dan de vervangingsvraag en bedraagt in alle jaren tussen de 1,0 en 1,5 procent, licht aflopend in de tijd. Over de gehele periode is de uitbreidingsvraag in het taakveld zorg en welzijn het hoogst, gevolgd door onderwijs en wetenschappen, defensie en politie en openbaar bestuur². De uitbreidingsvraag is gebaseerd op eigen ramingen van de sectoren en afgestemd met CPB en SCP. Daarbij is uitgegaan van zogenoemd 'staand beleid', dat wil zeggen dat alleen uitgegaan is van afspraken die reeds zijn vastgelegd (onder andere in het regeerakkoord). Voorgenomen nieuw beleid, dat niet voor 10-10-2000 is geaccordeerd door het kabinet, is buiten beschouwing gelaten. Wel zijn gevolgen van demografische ontwikkelingen verdisconteerd in de uitbreidingsvraag. De ramingen zijn conservatief, aangezien geen rekening wordt gehouden met eventuele intensiveringen in de volgende kabinetsperiode. Het wegwerken van de wachtlijsten in de zorg- en welzijnssector en intensiveringen op het terrein van onderwijs en wetenschappen en politie blijven hoog op de politieke agenda staan. Daartegenover staat dat aangenomen is dat de uitstroom in de WW, wachtgeld en Vut niet sterker dan in de afgelopen drie jaar reageert op de spanningen op de arbeidsmarkt. Om de eerste reden wordt bij de confrontatie van vraag en aanbod (paragraaf 2.4) een variant in oenschouw genomen, waarbij sprake is van een minder conservatieve raming voor de werkgelegenheidsvraag in de collectieve sector.

Grafiek 2.2 Vervangings- en uitbreidingsvraag* marktsector in de periode 2001-2006



Bron: BZK (op basis van CBS-gegevens)

* Vervangingsvraag door uittrede uit arbeidsproces.

Marktsector

De vervangingsvraag in de marktsector is op eenzelfde manier bepaald als voor zorg en welzijn. Dat wil zeggen dat gegevens uit een omvangrijke steekproef van het CBS ingebracht zijn in het door BZK ontwikkelde model voor de overheidssectoren. De uitbreidingsvraag voor de marktsector is minder eenvoudig te bepalen. Bij de berekeningen is uitgegaan van een werkgelegenheidsgroei in de marktsector van 1,5 procent per jaar in de periode 2001-2006. Voor de jaren 2001-2002 komt dat overeen met de meest recente ramingen van het CPB voor de werkelijke werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland (lage variant in CPB, 2000). Daarnaast is ook een variant berekend, waarbij is uitgegaan van een beoogde jaarlijkse groei van 1 procent in de marktsector.

Grafiek 2.2 laat zien dat de vervangingsvraag in de marktsector vrij constant is in de periode 2001-2006. Van een toenemende vervangingsvraag, zoals in de collectieve sector, is geen sprake. Hierin weerspiegelt zich de andere leeftijdsopbouw in de marktsector. Het niveau van de vervangingsvraag ligt in de marktsector dan ook lager.

2.3 Aanbod van arbeid

Naast meer kennis over de ontwikkeling in de vraag naar arbeid is ook meer kennis over de ontwikkeling van het arbeidsaanbod van belang. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat het voorspellen van de groei in het arbeidsaanbod geen eenvoudige zaak is. De onverwacht zeer sterk toegenomen arbeidsparticipatie heeft de voortdurende economische groei mede mogelijk gemaakt. Mede op basis van de ontwikkelingen in de periode 1992-1999 heeft het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) toekomstramingen gemaakt voor het arbeidsaanbod. Daarbij is dus de sterk toegenomen participatie van de laatste jaren ook naar de toekomst doorgetrokken.

Ontwikkeling arbeidsaanbod

Tabel 2.3 *Ontwikkeling netto participatie 1992-2006 volgens ramingen van het NIDI*

	Participatiegraad
1992	64%
1999	71%
2006	76%

Bron: NIDI

Tabel 2.3 laat zien dat bij voortzetting van de ontwikkelingen in het arbeidsaanbod, de netto participatiegraad stijgt van 71 procent in 1999 tot 76 procent in 2006. Dat betekent dat in 2006 76 procent van de bevolking tussen 15 en 65 jaar daadwerkelijk betaalde arbeid verricht.

Omdat de sterke toename van de deelname aan het arbeidsproces - die zich in het recente verleden heeft voorgedaan - wordt doorgetrokken naar de toekomst, dient de berekening gezien te worden als een maximumvariant. Daarom zijn ook twee lagere varianten doorgerekend. De lage en hoge variant vormen tezamen de bandbreedte voor de berekening van de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt.

De aanbodramingen van het NIDI hebben betrekking op het totale aanbod. Door het zittend personeel hiervan af te trekken, wordt het nieuwe aanbod verkregen. Dit nieuwe aanbod is het deel van het totale aanbod dat beschikbaar is om in de uitbreidings- en vervangingsvraag te voorzien. Het nieuwe aanbod dient over de onderscheiden taakvelden in de collectieve sector en de marktsector verdeeld te worden. Dit gebeurt naar evenredigheid van de vraag die uitgeoefend wordt. De impliciete veronderstelling gaat hierachter schuil dat de taakvelden in de collectieve

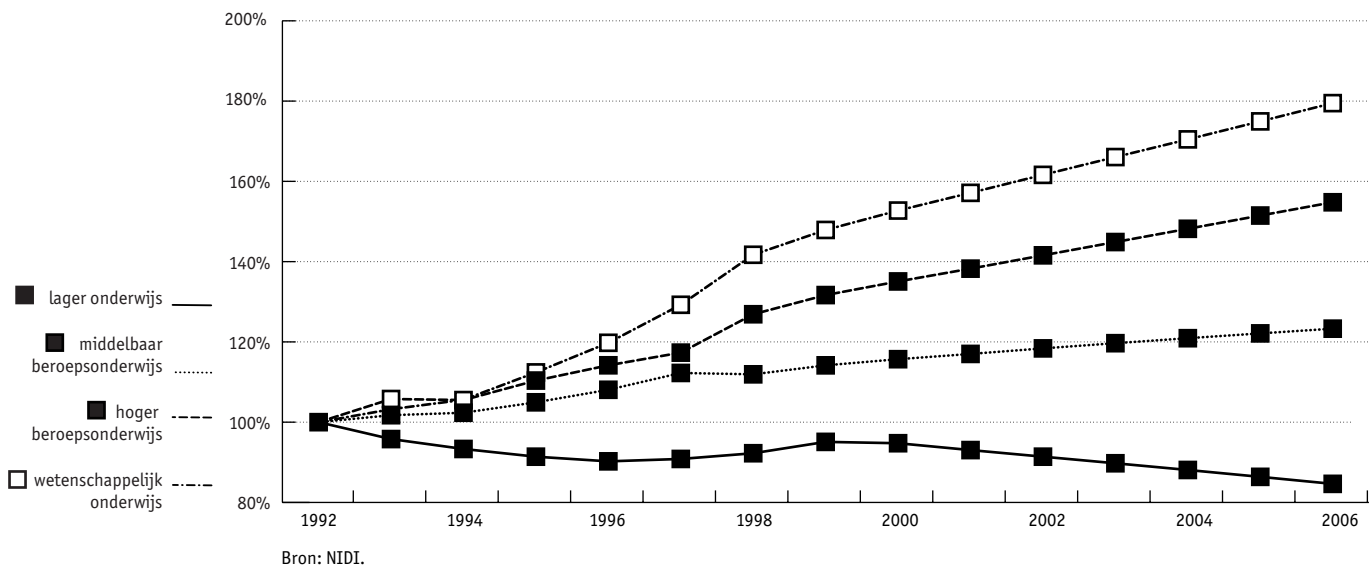
sector een gelijke concurrentiepositie hebben, zowel onderling als met de marktsector. Dit is in lijn met de veronderstelling dat het mobiliteitssaldo tussen collectieve sector en marktsector gelijk is aan nul.

Upgrading

Naast de omvang van het arbeidsaanbod is ook de samenstelling naar opleiding van dit aanbod van belang. Grafiek 2.4 laat zien dat het arbeidsaanbod voor de drie hoogste opleidingsniveaus in de afgelopen jaren sterk is gestegen. In de ramingen van het NIDI zet deze stijging zich de komende jaren in een wat gematigder tempo voort. Het arbeidsaanbod voor lager opgeleiden (dit is bo, vbo en mavo) daalt. Hierin weerspiegelt zich de upgrading van het arbeidsaanbod.

Aangezien de ramingen van het NIDI betrekking hebben op degenen die daadwerkelijk betaalde arbeid verrichten, betekent dit dat de upgrading in de arbeidsvraag gelijk is aan die van het arbeidsaanbod. Niet uitgesloten dient te worden dat de vraag naar arbeid een ander opleidingsprofiel heeft dan het aanbod van arbeid. Bij de confrontatie in de volgende paragraaf worden ook berekeningen gemaakt waarbij de (gewenste) upgrading van de vraag afwijkt van de upgrading in het aanbod.

Grafiek 2.4 *Ontwikkeling arbeidsaanbod naar opleidingsniveau voor de periode 1992-1999 (realisaties) en 2000-2006 (ramingen), (1992=100)*



2.4 Omvang onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt

Confrontatie tussen de onafhankelijk van elkaar vastgestelde vraag en aanbod van arbeid geeft inzicht in de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt. Deze spanningen dienen niet als werkelijke tekorten op de arbeidsmarkt geïnterpreteerd te worden. Het is een kunstmatige grootheid, bedoeld om inzicht te verkrijgen in de omvang van de noodzakelijke aanpassingsmechanismen. De gehanteerde methodiek en de daarbij gemaakte veronderstellingen nopen tot voorzichtigheid bij het trekken van al te harde conclusies. De uitkomsten dienen vooral beschouwd te worden als indicaties voor te verwachten ontwikkelingen.

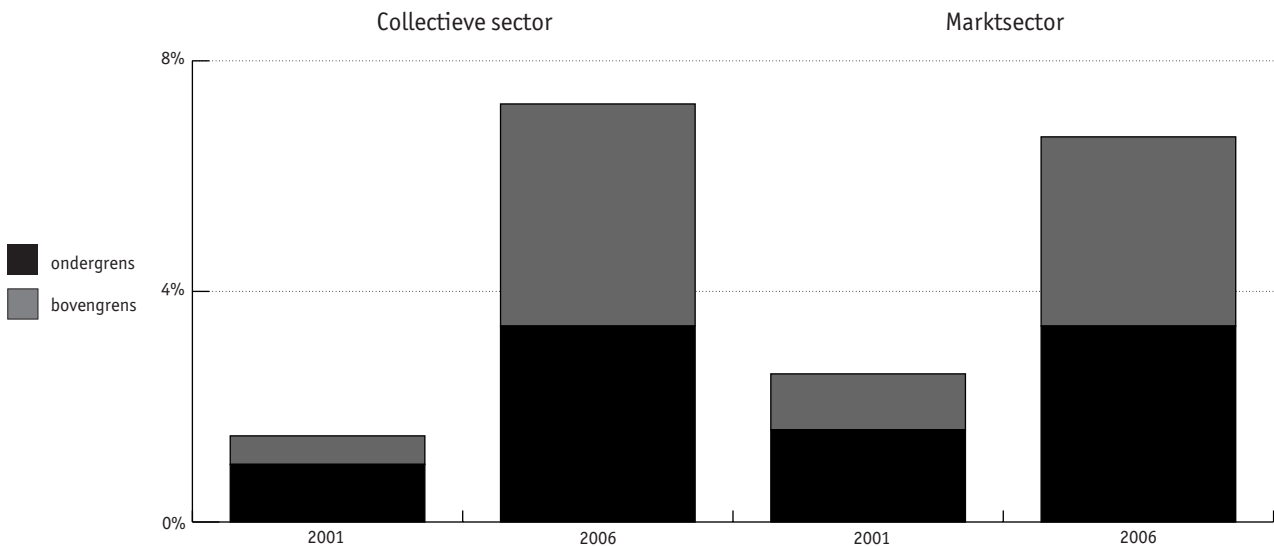
De hier gepresenteerde indicator voor de onderliggende spanningen dient niet verward te worden met het begrip moeilijk vervulbare vacatures, dat in hoofdstuk 1 aan de orde is gesteld. Een vacature ontstaat op het moment dat allerlei aanpassingsmechanismen gaande zijn en deels al hun werk gedaan hebben. Daarnaast is een moeilijk vervulbare vacature een subjectief begrip, waarbij niet alleen de moeilijkheid van het vinden van geschikt personeel een rol speelt, maar ook de nadelige consequenties voor het productieproces van het onvervuld zijn van een vacature.

Om een vergelijking tussen sectoren en taakvelden mogelijk te maken, wordt de onderliggende spanning op de arbeidsmarkt gerelateerd aan de omvang van de werkgelegenheid.

Indicatie voor de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt

In grafiek 2.5 wordt een indicatie gegeven voor de ontwikkeling van de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt in de collectieve sector en de marktsector. Deze spanningen zijn in 2001 in de marktsector groter dan in de collectieve sector. Gedurende de prognoseperiode loopt de spanning op. Voor de collectieve sector betreft het een verdrievoudiging van de spanning. Dat de spanning in de collectieve sector iets harder oploopt dan in de marktsector, heeft te maken met de grotere vraag (vervanging plus uitbreiding) van de collectieve sector. De grafiek geeft verder aan dat de spanningen meer toenemen naarmate de groei van het arbeidsaanbod lager is. Bij een gematigde groei van het arbeidsaanbod (de minimumvariant van het NIDI) zijn de spanningen op de arbeidsmarkt twee keer zo groot als bij een forse groei van het arbeidsaanbod.

Grafiek 2.5 *Ontwikkeling onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt 2001-2006 voor de collectieve sector en de marktsector, als percentage van de werkgelegenheid*



Bron: BZK

Gevoeligheidsanalyses laten zien dat bij een lagere beoogde werkgelegenheids groei in de marktsector de spanningen minder hard oplopen. Bij een groei van 1,0 procent in plaats van 1,5 procent zijn de spanningen in 2006 voor de collectieve sector circa 35 procent lager dan getoond in de grafiek. Ook in dat geval is nog sprake van een verdubbeling van de spanningen in de periode 2001-2006.

Ontwikkeling spanningen naar opleidingsniveau

In hoofdstuk 1 is gebleken dat de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector per opleidingsniveau verschilt. Het is daarom van belang na te gaan hoe deze verschillen naar opleidingsniveau zich in de periode 2001-2006 ontwikkelen. Uit de berekeningen blijkt dat de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt voor de collectieve sector bij alle opleidingsniveaus oplopen. De toename is het hoogst voor de hbo-ers en de wo-ers. De toename van onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt is het laagst voor het laagste onderwijsniveau. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij de berekeningen het lager onderwijs wordt gevormd door het basisonderwijs, het vbo en de mavo. In het CEP 2000 wordt door het CPB, op basis van ramingen van het ROA, wel onderscheid gemaakt tussen enerzijds basisonderwijs en anderzijds het vbo en de mavo. Uit die berekeningen blijkt dat de spanningen op de arbeidsmarkt in het lagere opleidingssegment zich volledig voordoen bij het vbo en de mavo en dat voor de groep die alleen basisonderwijs heeft genoten uitsluitend overschotten worden geraamd.

Ontwikkeling spanningen naar taakveld

De onderliggende spanningen per taakveld tonen in 2001 nog vrij geringe verschillen. De ontwikkeling in de periode 2001-2006 verschilt echter per taakveld, waardoor de spanningen in 2006 verder uit elkaar liggen. De spanningen lopen in het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld zorg en welzijn sterker op, waardoor ze in 2006 groter zijn dan in de andere twee taakvelden. Het grotere beroep op de arbeidsmarkt van deze twee taakvelden komt hierin tot uitdrukking. In het taakveld defensie en politie loopt de spanning het minst op. Wel blijkt dit taakveld het meest gevoelig te zijn voor de ontwikkelingen in de marktsector. Dit vloeit voort uit het feit dat het opleidingsprofiel van dit taakveld het meest overeenkomt met dat van de marktsector.

Gevoeligheidsanalyses

In het voorgaande is ingegaan op de ontwikkelingen in vraag en aanbod van arbeid. De ramingen zijn veelal gebaseerd op uitgebreide kennis, data en kanssystemen uit het verleden. Daarbij zijn enige veronderstellingen gemaakt, die van invloed zijn op de omvang van beide grootheden. Ten aanzien van een aantal veronderstellingen worden in deze paragraaf gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Daarbij gaat het om de mate van upgradering van de vraag naar arbeid, de werkgelegenheidsgroei in de marktsector en de werkgelegenheidsgroei in de collectieve sector. Een aantal andere veronderstellingen heeft nauw betrekking op mogelijke beleidsopties van de overheidswerkgevers om de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt voor de collectieve sector te verminderen. Deze worden in het volgende hoofdstuk aan de orde gesteld. Het gaat daarbij met name om de concurrentie op de arbeidsmarkt tussen de collectieve sector en de marktsector, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen de mobiliteit tussen marktsector en collectieve sector en het aantrekken van het nieuwe arbeidsaanbod.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de:

- upgradering van de vraag;
- werkgelegenheidsgroei in de marktsector;
- werkgelegenheidsgroei in de collectieve sector.

Upgradering arbeidsvraag

In de periode 1992-1999 blijkt het aandeel van de lager opgeleiden in de totale werkgelegenheid in Nederland gedaald te zijn. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat oudere

uitstromende werknemers gemiddeld minder hoog opgeleid zijn dan jongere instromende werknemers. In de ramingen van het NIDI omtrent het arbeidsaanbod 2001-2006 zet deze trend zich (in een meer gematigd tempo) voort. In de basisvariant is verondersteld dat de upgradering van de arbeidsvraag gelijke tred houdt met de door NIDI geraamde upgradering in het arbeidsaanbod.

In geval de upgradering van de arbeidsvraag 25 procent lager is dan geraamd voor het arbeidsaanbod³ nemen de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt in de collectieve sector af bij de hoogste drie opleidingsniveaus, terwijl ze toenemen bij de lager opgeleiden. Hierboven is reeds aangegeven dat de spanningen bij de lager opgeleiden zich volledig voordoen bij het vbo en de mavo en dat bij de groep die alleen basisonderwijs heeft genoten uitsluitend sprake is van overschotten. De berekeningen in het CEP 2000 laten zien dat ook bij een zeer lage upgradering van de arbeidsvraag de toenemende spanningen voor lager opgeleiden blijven leiden tot overschotten bij de groep die alleen basisonderwijs heeft genoten.

Bij het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs nemen in 2006 de spanningen in vergelijking met de oorspronkelijke situatie met (ruim) 20 procent af. In absolute aantallen is deze afname groter dan de toename bij de lager opgeleiden, waardoor per saldo de onderliggende spanningen voor de collectieve sector afnemen. In de marktsector neemt de onderliggende spanning per saldo juist toe. Dit is te verklaren uit het feit dat de marktsector meer dan de collectieve sector is aangewezen op lager opgeleiden.

Een hogere mate van upgradering in de arbeidsvraag in vergelijking met het arbeidsaanbod leidt tot een tegengesteld effect. Er ontstaan grotere spanningen op de hogere opleidingsniveaus en minder grote spanningen op het laagste opleidingsniveau.

Werkgelegenheids groei marktsector

In de basisvariant is verondersteld dat de beoogde groei van de werkgelegenheid in de marktsector voor de gehele periode 2001-2006 1,5 procent bedraagt. De beoogde groei kan in de marktsector echter ook lager uitvallen.

Als de beoogde werkgelegenheids groei in de marktsector in de betreffende periode 1,0 procent per jaar zou bedragen, dan blijken de spanningen op de arbeidsmarkt in alle vier taakvelden van de collectieve sector af te nemen, variërend van een afname van 30 procent in 2006 in het taakveld onderwijs en wetenschappen tot een afname van ruim 50 procent in het taakveld defensie en politie. In de marktsector worden veel lager en middelbaar opgeleiden tewerkgesteld. Door de minder sterke toename van de werkgelegenheid in de marktsector zijn relatief meer lager en middelbaar opgeleiden beschikbaar op de arbeidsmarkt. Aangezien het taakveld defensie en politie een hoog aandeel lager en middelbaar opgeleiden heeft, profiteert dit taakveld het meest van de lagere werkgelegenheids groei in de markt. De consequenties voor de omvang van de onderliggende arbeidsmarktspanningen in de marktsector zijn natuurlijk nog groter dan in de collectieve sector. Het zal duidelijk zijn dat bij hogere groeicijfers voor de marktsector de problematiek alleen maar groter wordt, ook in de collectieve sector.

Een werkgelegenheids groei van gemiddeld 1,0 procent per jaar houdt overigens in dat, bij huidige ramingen van het CPB voor de periode 2001-2002, de werkgelegenheids groei in de marktsector voor de periode 2003-2006 per jaar niet boven de 0,5 procent uitkomt.

Werkgelegenheids groei collectieve sector

In de basisvariant is voor de periode 2003-2006 voor de collectieve sector de werkgelegenheids groei opgenomen voor zover deze het resultaat zal zijn van staand beleid. Het beleid is echter volop in ontwikkeling en nieuw in te zetten beleid zal dan ook verdere consequenties hebben voor de werkgelegenheids groei in de periode 2003-2006. Het is moeilijk in

³ Dit houdt in dat de toename van het aandeel middelbaar, hoger en wetenschappelijk opgeleiden in de arbeidsvraag 25 procent lager is dan de toename in het arbeidsaanbod.

te schatten wat het effect van nog in te stellen beleid zal zijn. Daarom is verondersteld dat de effecten van het gevoerde beleid voor de periode 2003-2006 gemiddeld genomen hetzelfde effect op de werkgelegenheidsontwikkeling in de collectieve sector zullen hebben als het effect dat het beleid in de periode 1999-2002 heeft gehad. Dit houdt in dat voor de jaren 2003-2006 de werkgelegenheidsontwikkeling voor de collectieve sector 0,6 procent per jaar hoger is dan in de basisvariant.

Door de hogere werkgelegenheidsontwikkeling in de collectieve sector zullen de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt in alle taakvelden verder toenemen. Wanneer het gevoerde beleid in de periode 2003-2006 hetzelfde effect op de werkgelegenheid zou hebben als in de periode 1999-2002, stijgen de arbeidsmarktspanningen in het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld defensie en politie het sterkst. Hierin schuilt het effect van verdere intensivering in het taakveld onderwijs en wetenschappen (zoals er in de periode 1999-2002 klassenverkleining in het primair onderwijs plaatsvond) en de sector Politie ('meer blauw op straat'). De onderliggende spanningen nemen dan in beide taakvelden toe met (ruim) 15 procent ten opzichte van de basisvariant. In het taakveld zorg en welzijn en het taakveld openbaar bestuur laten de spanningen een toename van 10 procent zien.

2.5 Aanpassingsmechanismen

In dit hoofdstuk zijn de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt in kaart gebracht. De omvang van de spanningen dient niet beschouwd te worden als het te verwachten tekort. Immers, allerlei aanpassingsmechanismen, alsmede gericht beleid vanuit de overheid, moeten nog hun werk doen. Het zijn juist deze mechanismen die ervoor zorgen dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. Naarmate de spanningen meer oplopen, zijn aard en omvang van de aanpassingsmechanismen belangrijker, aangezien niet alle mechanismen maatschappelijk even wenselijk zijn. Gericht beleid vanuit de overheid kan hier sturing aan geven. Hieronder wordt daarom nader ingegaan op mogelijke aanpassingsmechanismen. Vijf groepen worden daarbij onderscheiden:

- toenemende concurrentie;
- stijging arbeidsproductiviteit;
- toename arbeidsaanbod;
- afwenteling op zittende werknemers;
- beperking productie.

Toenemende concurrentie

Bij spanningen op de arbeidsmarkt neemt de concurrentieslag om het schaarse personeel toe. Werkgevers verbeteren hun baanaanbod, zodat zittende werknemers minder snel vertrekken en nieuwkomers meer instromen. De verbetering van het baanaanbod vindt plaats op vele terreinen. Indien het bijvoorbeeld gaat om verbetering van de arbeidsomstandigheden, zijn dat positieve ontwikkelingen vanuit maatschappelijk oogpunt. Dit geldt echter niet voor alle aanbodverbeteringen. Vaak gaat het ook om verhoging van het loon. Jarenlang is de voortdurende loonmatiging een belangrijke aanjager geweest voor de Nederlandse economie. Er zijn nu aanwijzingen dat deze loonmatiging onder druk staat. In een gespannen arbeidsmarkt is een zekere loonontwikkeling geen enkel probleem. Het leidt tot meer arbeidsbesparende investeringen en is daarmee een regulerend mechanisme in de economie. Het wordt echter problematisch wanneer een loon-prijsspiraal ontstaat die een voorspoedige economische ontwikkeling in gevaar brengt. Werkgevers in de collectieve sector kunnen zich niet onbetuigd

laten bij een toenemende loonconcurrentie, anders verslechtert de concurrentiepositie. De oplossing voor de marktsector gaat in dat geval ten koste van grotere problemen voor de collectieve sector.

Stijging arbeidsproductiviteit

Een van de meest geijkte aanpassingsmechanismen om spanningen op de arbeidsmarkt te verminderen, is de verhoging van de arbeidsproductiviteit. Als arbeid schaarser (en duurder) wordt, zal de (economische) noodzaak hiervoor ook toenemen. Bijkomend voordeel is dat het de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven verbetert. De afgelopen jaren is de economische groei mede mogelijk geweest door de groei in het arbeidsaanbod. De productiviteitsstijging heeft, ook in internationaal perspectief, een gematigde ontwikkeling laten zien. In dat kader is een hogere productiviteitsstijging dan ook gewenst.

Een stijging van de arbeidsproductiviteit vindt echter niet zomaar plaats. Daarvoor is het ook van belang om het productieproces te veranderen. Daarbij kan gedacht worden aan verbeteringen op het terrein van ICT. Alvorens daadwerkelijke productiviteitsstijgingen te kunnen realiseren, dienen veelal eerst de noodzakelijke investeringen gepleegd te worden. In dit verband dient opgemerkt te worden dat niet alle delen van de collectieve sector dezelfde mogelijkheden hebben om tot productiviteitsstijgingen te komen. Vergroting van klassen of minder handen aan het bed zijn geen relevante opties.

Toename arbeidsaanbod

De toename van het arbeidsaanbod kan plaatsvinden via een toenemend aantal mensen dat betaalde arbeid verricht en ook via een verlenging van de gemiddelde werkweek. Bij de berekeningen in paragraaf 2.4 is al rekening gehouden met een sterke stijging van het arbeidsaanbod. De geraamde stijging is gebaseerd op de sterke stijgingen van de afgelopen jaren. Een nog sterkere stijging dan thans geraamd, ligt dan ook niet voor de hand. Dat wil niet zeggen dat niet alles gedaan moet worden om het arbeidsaanbod te maximaliseren.

Verlenging van de gemiddelde werkweek van zittend personeel is ook een veelbelovend mechanisme om de spanningen op de arbeidsmarkt te verlichten. Het vermindert in de mate dat het personeel ook werkelijk meer gaat werken de vraag naar nieuw personeel. Binnen de collectieve sector, is daar ook ruimte voor. Door de vergaande arbeidsduurverkorting van de afgelopen jaren in de collectieve sector is de gemiddelde voltijd baan 2 uur korter dan in de marktsector. Deze arbeidsduurverkorting werd mede ingegeven door de noodzaak om meer mensen een kans op betaalde arbeid te geven.

De collectieve sector kent verder een groot aantal deeltijders (taakveld zorg en welzijn en taakveld onderwijs en wetenschappen). Ook dit geeft mogelijkheden om het arbeidsaanbod te vergroten. Bedacht dient echter te worden dat verlenging van de (gemiddelde) werkweek ingaat tegen de maatschappelijke tendens van de afgelopen jaren dat vrije tijd aan belang toeneemt, en dat vrije tijd - gezien de financiële positie van veel huishoudens - ook steeds meer tot de mogelijkheden behoort.

Afwenteling op zittende werknemers

Indien door de spanningen op de arbeidsmarkt vacatures niet vervuld kunnen worden, kan dat betekenen dat de werkdruk verhoogd wordt, onder andere in de vorm van meer overwerk. Op de langere termijn werkt dit veelal contraproductief, omdat een verhoogde uitval wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid reële risico's daarbij zijn.

Er zijn eerder aanwijzingen dat in de collectieve sector een verlaging van de werkdruk noodzakelijk is. In het taakveld zorg en welzijn en de sectoren Onderwijs (po,vo,bve) en Politie is sprake van een hoog en toenemend ziekteverzuim. Het niet-ervullen van vacatures is daarbij niet de enige oorzaak, maar draagt er wel aan bij.

Beperking productie

Beperking van productie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Naast het daadwerkelijk verminderen van de productie, gaat het ook om verplaatsing van productie naar het buitenland en het verlengen van de levertijden. Wat dit betreft, is er een belangrijk verschil tussen de collectieve sector en de marktsector. In de collectieve sector is de productie veel meer plaats- en tijdgebonden dan in de marktsector. Daarnaast gaat het in de collectieve sector om publieke diensten waarvoor een (maatschappelijke) leveringsplicht bestaat, en burgers en andere belanghebbenden veelal geen uitwijkmogelijkheden hebben.

Gericht beleid van de overheid is noodzakelijk om de toenemende spanningen op de arbeidsmarkt te verminderen. Dit beleid dient gericht te zijn op een versterking van de attractiviteit van het werken in de collectieve sector (onder de voorwaarde dat de loonontwikkeling niet leidt tot een loonexplosie), stijging van de arbeidsproductiviteit en toename van het arbeidsaanbod. Voorkomen dient te worden dat de spanningen op de arbeidsmarkt leiden tot ongewenste ontwikkelingen. Daarbij gaat het onder andere om een verder toenemende werkdruk en de beperking van de publieke dienstverlening vanwege personeelstekorten.



3 Beleidsprioriteiten

In de vorige hoofdstukken is aandacht besteed aan de huidige arbeidsmarktpositie van de collectieve sector en de spanningen die op de middellange termijn in het verschiet liggen. Op basis van deze analyses worden in dit hoofdstuk enkele oplossingsrichtingen en de daarbij behorende beleidsprioriteiten besproken. Daarbij komen vier clusters van oplossingsrichtingen aan de orde. Het gaat om maatregelen gericht op:

- versterking preventie- en reïntegratiebeleid;
- bevordering arbeidsparticipatie;
- verbetering arbeidsvoorwaarden;
- versterking arbeidsmarkt- en personeelsbeleid.

Per cluster wordt allereerst ingegaan op recente ontwikkelingen en reeds genomen maatregelen¹. Daarna wordt inzicht gegeven in de theoretische mogelijkheden van deze maatregelen om de spanningen op de arbeidsmarkt te verminderen. Vervolgens komt de vraag aan de orde welke beleidsprioriteiten gesteld moeten worden om vermindering van de spanningen te bewerkstelligen. Deze beleidsprioriteiten hebben vooral betrekking op maatregelen voor de korte termijn. In de laatste paragraaf (3.5) wordt aandacht besteed aan relevante zaken voor de meer middellange termijn.

3.1 Versterking preventie- en reïntegratiebeleid

Recente algemene ontwikkelingen

Uit de analyse in hoofdstuk 1 blijkt dat het ziekteverzuim in de collectieve sector gemiddeld 7 procent bedraagt tegenover 5 procent in de marktsector. Bovendien is de WAO-instroom in het taakveld zorg en welzijn enige procenten hoger dan in de marktsector. Op het niveau van de totale economie zijn door het kabinet in de jaren '90 diverse maatregelen genomen om het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen, alsmede om het ontslag van met name oudere werknemers te beperken. Het gaat er daarbij onder andere om de verantwoordelijkheid en gevolgen van het ziekteverzuim bij de individuele werkgever te leggen, de toegangscontrole voor de WAO te verscherpen, de uitkeringsrechten in de WAO te versoberen, de reïntegratie te bevorderen en het voorrangbeleid voor ouderen bij ontslag af te schaffen. Ook zijn er thans voor werkgevers extra kosten aan verbonden indien hun werknemers meer dan gemiddeld een beroep doen op de WAO, en lagere kosten als het beroep *minder* dan gemiddeld is. Een interdepartementale werkgroep vallend onder de taskforce WAO (de werkgroep 'Inventarisatie financiële prikkels bij de collectieve sector'), onderzoekt thans de vraag of de prikkels voortvloeiend uit WULBZ en Pemba geheel of gedeeltelijk ongedaan worden gemaakt door de financieringsstructuur bij de overheidssectoren.

1. In de hoofdtekst wordt telkens een kort overzicht van de genomen maatregelen gepresenteerd. Voor een meer gedetailleerde opsomming van alle maatregelen wordt verwezen naar bijlage 3, waarin per sector een overzicht wordt gegeven.

In alle taakvelden is aan het kabinetsbeleid een vervolg gegeven middels het arbobeleid. Belangrijk onderdeel van dit beleid vormen sinds 1998 de arboconvenanten die in delen van de collectieve sector inmiddels zijn afgesloten, of waartoe een intentieverklaring is opgesteld. Primair doel van deze convenanten is beperking van ziekteverzuim en WAO-instroom, bevordering van vroegtijdige reïntegratie en verbetering van de kwaliteit van het werk. Hieronder worden per taakveld de belangrijkste ontwikkelingen aangegeven.

Maatregelen per taakveld

Openbaar bestuur

Hoewel bij het openbaar bestuur het beeld van ziekteverzuim en reïntegratie van wachtgelders en arbeidsongeschikten, in vergelijking met andere taakvelden, relatief gunstig is, is in de afgelopen periode het beleid voor preventie van arbeidsuitval en reïntegratie van wachtgelders en arbeidsongeschikten op de rails gezet, en zijn arboconvenanten in voorbereiding.

Defensie en politie

De maatregelen binnen het taakveld defensie en politie zijn vooral gericht op het terugdringen van het ziekteverzuim binnen de sector Politie. Streven bij de sector Politie is om het ziekteverzuim met 1 procentpunt terug te dringen, via onder andere intensivering van de verzuimbegeleiding, verbetering van registratie en werkplekadvisering. Bij de sector Defensie zijn ziekteverzuim en instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen traditioneel laag.

Zorg en Welzijn

De ondanks het relatief gunstige leeftijdsprofiel hoge arbeidsuitval in het taakveld zorg en welzijn, vraagt om substantiële maatregelen om het ziekteverzuim terug te dringen en de instroom in arbeidsongeschiktheid te beperken. In het Convenant Arbeidsmarktbeleid Zorgsector (CAZ) en het Convenant Arbeidsmarktbeleid Welzijn en Jeugdhulpverlening (CAWJ) is een breed scala aan maatregelen op dit terrein opgenomen, waaronder verbreding van peilstations ziekteverzuim en de oprichting van een kenniscentrum ziekteverzuim en arbo. Streven van de partijen is een reductie van het ziekteverzuim met 1,2 procentpunt in 2004. Daarnaast zijn arboconvenanten afgesloten tussen de ministeries van SZW en VWS en de sociale partners in de thuiszorg, kinderopvang, academische ziekenhuizen en de geestelijke gezondheidszorg. Bij de meeste andere sectoren in dit taakveld zijn intentieverklaring en ondertekend en worden naar verwachting nog dit jaar definitieve convenanten ondertekend.

Onderwijs en wetenschappen

Ziekteverzuim en instroom in de arbeidsongeschiktheid zijn binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen vooral hoog in de sector Onderwijs (po,vo,bve). In mei 2000 is een arbodeelconvenant verzuimbegeleiding en reïntegratie gesloten. Inmiddels is er een overkoepelend arboconvenant voor het gehele taakveld onderwijs en wetenschappen totstandgekomen, dat deelconvenanten over arbo- en verzuimbeleid voor de vijf onderwijssectoren samenbrengt. In de sector Onderwijs (po,vo,bve) zijn daarnaast decentrale schoolbudgetten beschikbaar gesteld, die (onder meer) kunnen worden besteed aan werkdrukverlichting (extra ondersteunend personeel), ziekteverzuimbesteding en preventie van instroom in de arbeidsongeschiktheid. De decentrale budgetten zijn een eerste stap voor het creëren van meer armslag voor instellingen om op de schoolomstandigheden toegesneden beleid te voeren. In de sector HBO is voor het preventie- en reïntegratiebeleid een zogenaamd wachtgeldproject opgezet. Voor preventie van ziekteverzuim en instroom in arbeidsongeschiktheid is recent een arbodeelconvenant gesloten voor alle sectoren van het hoger onderwijs (streefcijfer reductie ziekteverzuim met 10%, reïntegratie van 250 langdurig zieken).

Veel maatregelen zijn pas recentelijk totstandgekomen, zodat er op korte termijn nog geen resultaten kunnen worden verwacht. Daarnaast speelt mee dat als gevolg van de spanningen op de arbeidsmarkt in enkele sectoren sprake is van een toename van de werkdruk, met mogelijk negatieve gevolgen qua ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Ook het gemiddeld ouder wordend personeelsbestand speelt hierbij een rol.

Theoretische effecten

Terugdringing werkloosheid en arbeidsongeschiktheid

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de vervangingsvraag het merendeel van de totale vraag naar arbeidskrachten bepaalt. Twee belangrijke groepen van deze vervangingsvraag zijn werklozen en arbeidsongeschikten (wachtgeld, WW en WAO). In 1999 besloeg de instroom van arbeidskrachten in werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen in de collectieve sector bijna de helft van de totale vervangingsvraag (exclusief de baan-baanmobiliteit). Preventie van deze arbeidsuitval kan dus een zeer belangrijke bijdrage leveren aan een reductie van de spanningen op de arbeidsmarkt.

Indien de stroom naar werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in alle vier taakvelden jaarlijks met 1 procent verminderd wordt, houdt dat in dat de spanning op de arbeidsmarkt voor de collectieve sector in 2006 afneemt met 2,5 procent. In het openbaar bestuur en het taakveld onderwijs en wetenschappen ligt het percentage lager dan in de andere twee taakvelden.

Terugdringing ziekteverzuim

Terugdringing van het ziekteverzuim is eveneens een mogelijkheid om de onderliggende spanning op de arbeidsmarkt te verminderen. Het effect van maatregelen met betrekking tot ziekteverzuim is echter niet eenvoudig te kwantificeren en zal tussen taakvelden verschillen. Bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid gaat het om een arbeidsplaats die (gedeeltelijk) openvalt en waarvoor een vervanger moet worden aangetrokken. Komt deze arbeidsplaats als gevolg van preventieve maatregelen niet open te vallen, dan vindt er geen vervanging plaats. Het beroep op de arbeidsmarkt vermindert hierdoor. Ziekteverzuim heeft veelal een tijdelijk karakter en de koppeling met een specifieke arbeidsplaats die open valt, is veel minder direct dan bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dit betekent dat terugdringing van het ziekteverzuim op de korte termijn niet zonder meer leidt tot een geringer beroep op de arbeidsmarkt. Dit is vooral afhankelijk van de mate van herbezetting van het ziekteverzuim. Cijfers hieromtrent ontbreken voor de collectieve sector. Gegeven de aard van de werkzaamheden zal de herbezetting in het onderwijs (met name het primair onderwijs) en de zorg hoger zijn dan in het openbaar bestuur en het taakveld defensie en politie. Op langere termijn kan een hoger (langdurig) ziekteverzuim leiden tot een hogere WAO-instroom. Bestrijding van het huidige ziekteverzuim is dus een van de eerste stappen om toekomstige WAO-instroom te beperken. Overigens leidt terugdringen van het ziekteverzuim in ieder geval wel op korte termijn tot een vermindering van de werkdruk.

Uitgaande van de veronderstelling dat in het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld zorg en welzijn de helft van het ziekteverzuim herbezet wordt, en in de andere twee taakvelden een kwart, dan leidt reductie van het ziekteverzuim met 15 procent tot een vermindering van bijna 10 procent van de spanningen op de arbeidsmarkt. Dit is voor het geheel van de collectieve sector. Verschillen tussen de taakvelden laten zien dat het effect in zorg en welzijn iets groter en in het openbaar bestuur kleiner is dan gemiddeld. Daarnaast heeft terugdringing van het (langdurig) ziekteverzuim een positief effect op het verminderen van de werkdruk en op de beperking van de instroom in arbeidsongeschiktheid, en levert zo ook indirect een bijdrage aan de vermindering van de onderliggende spanning op de arbeidsmarkt.

Beleidsprioriteiten

De laatste jaren zijn binnen alle taakvelden meerdere maatregelen genomen om het ziekteverzuim en de daarmee samenhangende instroom in arbeidsongeschiktheid terug te dringen. Dit arbobeleid is recent nog geïntensiveerd, waardoor op dit moment de effecten nog onvoldoende zichtbaar zijn². Berekeningen laten zien dat terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in theorie substantieel effect kan hebben op vermindering van de spanningen op de arbeidsmarkt. Omdat in delen van de collectieve sector sprake is van een hoog ziekteverzuim en een groot aantal WAO-ers dat aan de kant staat, is het van het grootste belang dat het reeds ingezette beleid krachtdadig wordt voortgezet en zo nodig met enkele aanvullende maatregelen wordt ondersteund. Indien voortzetting van dit (recent in gang gezette) beleid op termijn onvoldoende resultaat oplevert, dienen meer verdergaande maatregelen bezien te worden.

3.2 Bevordering arbeidsparticipatie

Maatregelen om de arbeidsparticipatie te bevorderen, kunnen gericht zijn op zowel het zittend personeel als de niet-werkzame beroepsbevolking. Concreet worden drie aspecten onderscheiden:

- bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen;
- verlenging van de (gemiddelde) werkweek;
- bevordering van de (her)intreding.

3.2.1 Bevordering arbeidsparticipatie ouderen

Recente algemene ontwikkelingen

De arbeidsparticipatie van ouderen is te laag. Dit geldt niet alleen voor de collectieve sector maar voor de gehele Nederlandse economie. Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met de uittredmogelijkheden voor ouderen³. In de tweede helft van de jaren negentig zijn om die reden in de collectieve sector de op omslagdekking gefinancierde VUT-regelingen omgezet in (gedeeltelijke) op kapitaaldekking gefinancierde pre-pensioenregelingen, waarmee voor de werknemer positieve financiële prikkels zijn geïntroduceerd om langer te blijven werken. Ook deeltijd-uittreding behoort thans tot de mogelijkheden. Mede om financiële redenen zijn echter lange overgangstermijnen afgesproken, met als gevolg dat de stimulans om langer te blijven werken voor de huidige generatie oudere werknemers beperkt is. In de zorgsector is men overigens met de kapitaaldekking verder gegaan dan in de overheidssectoren.

Zeer onlangs is in de overheidssectoren overeenstemming bereikt over een aanpassing van de FPU-regeling. Hierdoor is een effect van het overgangsrecht, welke ertoe leidde dat het nauwelijks aantrekkelijk was om door te werken na 61 jaar, verminderd. De regeling gaat in op 1 augustus 2001. Omdat sociale partners bij de aanpassing zijn uitgegaan van budgettaire neutraliteit, is de aanpassing beperkt van omvang en zal deze daarom nog maar een beperkt effect hebben op het later uittreden.

Sectorale maatregelen

In het verlengde van deze omzettingen is op sectorniveau een tendens waarneembaar, waarbij pré-FPU-arrangementen en regelingen voor functioneel leeftijdsontslag worden omgezet in meer flexibele arrangementen (onder andere deeltijd-FPU en het overgaan tot kapitaaldekking van de

3. In deze paragraaf beperken we ons tot de vrijwillige uittredmogelijkheden (VUT/FPU).

FLO). Daarnaast zijn in sommige sectoren binnen de aanvullende seniorenregelingen prikkels ingebouwd om op latere leeftijd van deze arrangementen of van deeltijd FPU, gebruik te maken.

Thans zijn nog geen effecten zichtbaar van deze maatregelen. In 2000 ligt als gevolg van het afgesproken overgangsregime het vervroegd uittreden bij de overheid nog op het niveau van 1997. Dit overgangsregime geldt voor de leeftijdscohorten die voor 1-4-2008 de 61-jarige leeftijd bereiken. Daarna gaat effectief de spilleeftijd naar 62 jaar (en daarmee ligt deze dan ook hoger dan gemiddeld in de marktsector).

Theoretische effecten

Feit blijft dat het bij een vergrijzende populatie arbeidskrachten effectief kan zijn om nog verdere maatregelen te richten op het verminderen van het vervroegd uittreden. Met uitzondering van het taakveld zorg en welzijn bedraagt de uitstroom naar de VUT/FPU ongeveer een kwart van de totale vervangingsvraag. Voor het taakveld zorg en welzijn is het aandeel van de VUT/FPU in de vervangingsvraag ongeveer 10 procent.

Indien middels nadere maatregelen ervoor gezorgd kan worden dat degenen die vervroegd uittreden gemiddeld één jaar langer blijven werken, dan leidt dat voor de collectieve sector tot een vermindering van circa 20 procent van de spanningen op de arbeidsmarkt⁴. Het theoretische effect is in het taakveld defensie en politie alsmede in het taakveld openbaar bestuur het grootst en in het taakveld zorg en welzijn het kleinst.

Werknemers gemiddeld één jaar langer laten werken, betekent overigens dat een aanzienlijk deel van de werknemers meer dan één jaar langer in dienst moet blijven. Immers een aanzienlijk deel zal minder dan een jaar of in het geheel niet langer blijven werken. De veronderstelling is dan ook fors.

Beleidsprioriteiten

De laatste jaren is een trend waarneembaar dat steeds meer ouderen werken. Het CBS constateert dat van de 55-59 jarigen in 2000 de helft werkt; in 1996 was dit nog 40 procent. Ook het aantal werkenden van 60 tot 64 jaar nam toe; van 11 procent in 1996 tot 16 procent in 2000.

Door beperking van het vervroegd uittreden kan een aanzienlijk deel van de spanningen op de arbeidsmarkt weggenomen worden. Vanwege de lange overgangstermijnen die in de huidige maatregelen besloten liggen, is echter tot 2008 weinig effect van een dergelijke maatregel te verwachten. Ook dient rekening gehouden te worden met verwachtingen en wensen van de betrokken actoren, veel meer nog dan bij de verlenging van de werkweek. Het gaat daarbij zowel om de oudere werknemers zelf als de werkgevers.

Nader onderzoek is nodig naar de vraag hoe werknemers gestimuleerd kunnen worden om gemiddeld één jaar langer te blijven werken. Daarbij moet ook worden gekeken naar de te verwachten effecten van het genomen principebesluit om VUT-regelingen om te zetten in een pre-pensioen, waarbij sprake is van volledige actuariële neutraliteit bij de beslissing om al dan niet uit te treden.

Onmisbaar daarbij is aanvullend sectoraal maatwerk en het stimuleren van werkgevers om een personeelsbeleid te voeren gericht op het langer in dienst houden van oudere werknemers. Ook in de leeftijdsgroepen vanaf 50 jaar kan nog veel worden gedaan aan vergroting van de participatie. Een leeftijdsbewust personeelsbeleid, met een belangrijke plaats voor scholing daarin, hoort hier onderdeel van uit te maken. Daarbij is tevens nader onderzoek gewenst naar de voor- en nadelen

4. Het effect is weliswaar eenmalig van aard, omdat uittrede alleen een jaar wordt uitgesteld, maar het eenmalige effect is wel structureel omdat elk jaar opnieuw een aantal mensen blijft participeren in plaats van uit te treden.

van het (fiscaal) stimuleren van zowel de werkgever als de werknemer, alsmede naar de vraag of er nog andere maatregelen denkbaar zijn.

3.2.2 Verlenging van de werkweek

Recente ontwikkelingen

Een aantal jaren geleden is in grote delen van de collectieve sector om verschillende redenen de werkweek verkort (onder andere beperking personeelseffecten efficiencymaatregelen, als compromis in het arbeidsvoorwaardenoverleg, voorbeeldfunctie overheid). Gegeven de situatie op de arbeidsmarkt zijn in navolging van de sector Gemeenten inmiddels in verschillende sectoren afspraken gemaakt die het mogelijk maken om op vrijwillige basis, al dan niet tijdelijk, adv- of verlofuren in te leveren. Dit onder handhaving van de 36-urige werkweek als norm.

De effecten van deze reeds genomen maatregelen zijn thans nog niet zichtbaar. De vraag is of met dergelijke, op vrijwilligheid gebaseerde afspraken substantiële resultaten behaald kunnen worden. De normweek wordt niet verhoogd en het gaat tegelijkertijd tegen de maatschappelijke tendens in van het meer waarde toekennen aan vrije tijd. Gegeven de urgentie van de arbeidsmarktproblematiek dienen meer stimulerende maatregelen serieus te worden overwogen.

Theoretische effecten

Alvorens nadere maatregelen te overwegen, zal eerst inzicht nodig zijn in de mogelijke effecten van een verlenging van de werkweek op de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt. Thans omvat de gemiddelde voltijd baan in de collectieve sector 36,3 uur per week. Als deze voor alle taakvelden tot 40 uur per week zou worden opgetrokken (waarbij voor deeltijd banen een evenredige verlenging van de arbeidsduur verondersteld is) dan stijgt de werkgelegenheid in de collectieve sector met ruim 10 procent. Hiermee zou in 2006 de onderliggende spanning op de arbeidsmarkt in het geheel verdwenen zijn. Het is – gegeven het recht op deeltijd arbeid – echter niet mogelijk om een ieder te verplichten meer uren te gaan werken. Het effect van de maatregel hangt ook af van de vorm die gekozen wordt. Zo zal het effect groter zijn indien de formele werkweek verhoogd wordt en de huidige voltijders een aanvraag voor deeltijd arbeid moeten indienen als ze niet meer uren willen gaan werken.

Als de formele werkweek in alle delen van de collectieve sector verhoogd zou worden met 2 uur per week, dan kan aangenomen worden dat een aanzienlijk deel van de werknemers de eigen werktijd ook zal verhogen. Dit geldt met name voor de voltijders en minder voor de deeltijders. Dit laatste heeft te maken met het feit dat een groot deel van de deeltijders de arbeidstijd heeft afgestemd op de privé-omstandigheden, dat het psychologische effect van het geen voltijder zijn voor niet speelt en dat bij een deel van de deeltijders juist de wens bestaat om minder uren te werken.

Als ervan uitgegaan wordt dat bij verhoging van de formele arbeidstijd met 2 uur, 50 procent van de voltijders en 5 procent van deeltijders twee uur meer gaat werken, en dat er daarnaast een weglekeffect van 25 procent is, dan verminderen de spanningen in de collectieve sector met ruim 30 procent⁵. De effecten zijn het grootst in de taakvelden met een groot aandeel voltijders (defensie en politie, openbaar bestuur) en minder groot in de taakvelden met relatief weinig voltijders (onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn).

Beleidsprioriteiten

Voor het geheel van de collectieve sector geldt dat verlenging van de werkweek de spanningen op de arbeidsmarkt substantieel kan verminderen. Het is daarom zinvol om dit met gericht beleid te stimuleren. Een verlenging van de formele werkweek is een voorwaarde om het substantiële effect te realiseren. Dit kan vervolgens aangevuld worden met de mogelijkheid om op vrijwillige basis meer of minder uren te werken.

Verlenging van de formele werkweek dient, evenals het creëren van mogelijkheden om vrijwillig langer dan de formele werkweek te werken, vormgegeven te worden in CAO-onderhandelingen. Voor de werknemersvertegenwoordiging kan dit een gevoelig onderwerp zijn. Daarbij kan overigens sprake zijn van sectorale verschillen. Per sector moet worden bezien op welke manier afspraken hierover kunnen worden gemaakt.

3.2.3 Bevordering van (her)intreding

Recente ontwikkelingen

De economische groei van de tweede helft van de jaren negentig is gepaard gegaan met een sterke stijging van het arbeidsaanbod. In die periode is het gelukt om een groot aantal mensen te stimuleren deel te nemen aan het arbeidsproces. Hoewel de marktsector hierbij het leeuwendeel voor zijn rekening heeft genomen, zijn ook in het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen veel (her)intreders gaan werken. Met uitzondering van enkele algemene wervingscampagnes is daarbij geen specifiek sectoraal beleid gevoerd.

Theoretische effecten

Bij de berekening van de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt in het vorige hoofdstuk, is verondersteld dat ook in de periode tot 2006 de arbeidsparticipatie fors zal toenemen. Zo zal in de (hoogste) prognose van het NIDI voor het arbeidsaanbod de netto participatiegraad met 4,5 procentpunt stijgen tot ruim 76 procent. Deze aanzienlijke toename van de participatie komt geheel voor rekening van de arbeidsdeelname van vrouwen; het aandeel mannen dat werkt neemt zelfs licht af. Vrouwen gaan verhoudingsgewijs meer werken en treden later uit het arbeidsproces. Dit heeft gevolgen voor de arbeidsreserve: het deel van de bevolking tussen 15 en 64 jaar dat niet werkt. Deze groep niet-participerenden neemt tussen 2000 en 2006 af van 2,5 tot 2,2 miljoen personen (exclusief voltijds scholieren en studenten): een daling van meer dan 10 procent⁶. Verondersteld mag worden dat deze 10 procent het meest kansrijke deel is van de totale arbeidsreserve. De samenstelling van de arbeidsreserve verandert dan ook: het aandeel van vrouwen neemt af en de gemiddelde leeftijd neemt beduidend toe. Het is niet reëel te veronderstellen dat de toename van het arbeidsaanbod nog groter zal zijn dan de in het vorige hoofdstuk veronderstelde toename.

Beleidsprioriteiten

Bevordering van de (her)intreding zal ook de komende jaren noodzakelijk zijn om de spanningen op de arbeidsmarkt te beperken. De wervingsactiviteiten die enige jaren geleden zijn ingezet in de collectieve sector dienen daartoe doorgezet en waar mogelijk geïntensiveerd te worden. Voor het taakveld zorg en welzijn betekent dit dat bestaande initiatieven versterkt moeten worden. Binnen het openbaar bestuur en het taakveld defensie en politie dienen daartoe de nodige initiatieven genomen te worden en zal het arbeidsmarkt- en wervingsbeleid meer dan nu ook gericht moeten

6. Alloctonen vormen thans een aanzienlijk deel van de arbeidsreserve. Een toename van de participatiegraad zal naar verwachting dan ook resulteren in een forse toename van de arbeidsdeelname van alloctonen.

worden op (her)intreding van doelgroepen die minder participeren op de arbeidsmarkt. Aangezien het voor het overgrote deel de (her)intreding van vrouwen betreft, dienen dergelijke inspanningen gepaard te gaan met flankerend beleid in de zin van faciliteiten voor het combineren van arbeid- en zorgtaken (bijvoorbeeld ruime mogelijkheden voor kinderopvang). Verder is het van belang instrumenten in te zetten voor om-, her- en bijscholing, zodat de aansluitingsproblematiek voor de niet-participerenden verminderd wordt. Het instrumentarium van Arbeidsvoorziening en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dient daarbij optimaal benut te worden.

3.3 Verbetering arbeidsvoorwaarden

Waar de bevordering van de arbeidsparticipatie en van preventie- en reïntegratiebeleid min of meer een interne aangelegenheid is van de collectieve sector, geldt dit niet voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden. In een krappere wordende arbeidsmarkt mag men ervan uit gaan dat de werkgevers in de marktsector er alles aan zullen doen om aan hun behoefte aan personeel te voldoen. Daarbij concurreren ze niet alleen met elkaar, maar ook met de werkgevers in de collectieve sector. Tendensen daarvan zijn momenteel reeds waarneembaar in een gestaag oplopende CAO-loonontwikkeling en bovendien een sterk stijgende incidentele beloning in de marktsector.

Recente ontwikkelingen

De laatste tijd staan de CAO-onderhandelingen in de collectieve sector meer in het teken van de positie op de arbeidsmarkt, ook arbeidsvoorwaardelijk. Naast de contractloonontwikkeling zijn in meerdere sectoren salarismaatregelen genomen om de beloningspositie van specifieke groepen te verbeteren.

Specifieke salarismaatregelen

In de sector Openbaar Bestuur is de beloningspositie van hoger opgeleiden versterkt via een verruiming van de mogelijkheden van individuele beloning. In de sector Defensie zijn met name de salarissen van jongeren en lager opgeleiden verbeterd. In de sector Politie is onlangs de bezoldiging gedurende het opleidingstraject verhoogd.

Binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen zijn de carrièrelijnen in de sector Onderwijs (po,vo,bve) ingekort, maar ze duren nog steeds langer dan 20 jaar. Daarnaast is daar ruimte gecreëerd voor functiedifferentiatie en competentiebeloning. Om het draagvlak voor verdere functiedifferentiatie te versterken wordt thans, zoals afgesproken in de CAO 2000-2002, onderzoek verricht naar een nieuwe functieordening. Dit onderzoek moet eind 2001 tot concrete voorstellen leiden. Ook in de sector HBO wordt, vanuit een vergelijkbare optiek, gestudeerd op het loon- en functiebouwwerk. In de sector Universiteiten is een systeem van functieordening en prestatie- en competentiebeloning in ontwikkeling. In deze sector is daarnaast een versterking van de arbeidsmarktpositie van jong talent aan de orde. De (minimum) beloning voor aio's is recent verhoogd en de mogelijkheden voor het toekennen van functioneringstoelagen zijn verruimd.

In het taakveld zorg en welzijn hebben de sociale partners overeenstemming bereikt over de noodzaak om in enkele deelsectoren te komen tot herijking van het functiewaarderingsstelsel.

Maatwerk arbeidsvoorwaarden

Verder zijn in alle taakvelden afspraken gemaakt over mogelijkheden tot individuele beloning en maatwerk bij de vormgeving van de arbeidsvoorwaarden. De gemaakte afspraken zijn overigens

verschillend naar aard en reikwijdte. Bij sommige sectoren beperken de afspraken zich tot keuzes ten aanzien van de arbeidsduur. Andere sectoren bieden een bredere CAO à la carte. Sectoren binnen het taakveld openbaar bestuur zetten daarnaast het bestaande instrumentarium voor flexibel belonen (premies, toelagen) in om bij de beloning van hoger opgeleiden de concurrentieslag met de marktsector aan te gaan. In de sector Politie worden mogelijkheden gecreëerd voor het hoger belonen bij zwaardere werkomstandigheden en voor het belonen van individuele prestaties in meer algemene zin. In het taakveld zorg en welzijn zijn afspraken over individueel maatwerk onderwerp van nog te voeren overleg tussen sociale partners.

Arbeid en zorg

Recentelijk zijn in alle sectoren de gevolgen van de Wet Arbeid en Zorg verwerkt in de eigen arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Verder is met name aandacht besteed aan de kinderopvangfaciliteiten. Zo zullen in de sector Defensie de kinderopvangfaciliteiten worden verbeterd. Ook in het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen zijn maatregelen op het terrein van kinderopvang en buitenschoolse opvang genomen, die een betere combinatie van arbeid- en zorgtaken mogelijk maken. In zorg en welzijn wordt daarbij geëxperimenteerd met een betere aansluiting van opvang in geval van wisselende arbeidstijden.

Theoretische effecten

Bovenstaande maatregelen zijn gunstig voor de concurrentiepositie van de werkgevers in de collectieve sector. De analyses met betrekking tot de omvang van de mobiliteit in hoofdstuk 1 laten zien, dat een goede concurrentiepositie van wezenlijk belang is voor de collectieve sector. Beleidsmaatregelen zijn van invloed op de concurrentieverhoudingen. De omvang van de invloed van specifieke beleidsmaatregelen is niet of nauwelijks te bepalen, zeker op voorhand niet. Daarvoor zijn te veel onzekere factoren in het spel. De acties en de reacties vanuit de marktsector zijn ongewis, en het is haast onmogelijk om effecten van maatregelen af te zonderen van allerlei andere ontwikkelingen.

Zonder beleidsmaatregelen is de kans op verslechtering van de concurrentiepositie waarschijnlijk. De werkgevers in de marktsector gaan wel verder met het verbeteren van hun positie. Zo zijn ze zich inmiddels terdege bewust van het belang van goede zorgvoorzieningen, en zijn ze op deze terreinen hun concurrentiepositie aan het verbeteren. De concurrentieverhoudingen zijn derhalve van invloed op de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt. Als deze verhoudingen zodanig veranderen dat de collectieve sector erin slaagt om 5 procent extra binnen te halen van het nieuwe aanbod én 5 procent extra van de totale mobiliteit met de marktsector, dan zouden de onderliggende spanningen voor de collectieve sector dalen met ruim 25 procent. De verschillen tussen de taakvelden zijn niet al te groot. In het taakveld defensie en politie is de daling groter dan gemiddeld en in het taakveld onderwijs en wetenschappen lager. Een verslechtering van de concurrentieverhoudingen betekent daarentegen dat de spanningen voor de collectieve sector navenant oplopen.

Beleidsprioriteiten

Het kabinet heeft bij de CAO-onderhandeling in de verschillende delen van de collectieve sector niet dezelfde rol. In de zogenaamde kabinetssectoren (Rijk, Rechterlijke Macht, Onderwijs (po,vo,bve), Politie en Defensie) voert de vakminister namens het kabinet zelf de CAO-onderhandelingen. In de overige sectoren stelt het kabinet de middelen beschikbaar aan werkgevers (overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling of via gemeente- en provinciefonds), maar werkgevers en werknemers maken vervolgens zelfstandig CAO-afspraken. Voor de implementatie van kabinetsbeleid in deze sectoren zijn dan ook heldere afspraken met sociale partners nodig.

De concurrentiepositie op de arbeidsmarkt vraagt continu aandacht van de werkgevers in de collectieve sector, anders zal terrein verloren worden op de werkgevers in de marktsector en lopen de spanningen op de arbeidsmarkt voor de collectieve sector op. De attractiviteit van het werken in de collectieve sector wordt bepaald door meerdere factoren, waarbij inhoud, werkverhoudingen en loopbaanperspectieven zeer belangrijk zijn.⁷ Verder blijkt dat de waardering van de arbeidsvoorwaarden van invloed is op het allocatieproces.

Arbeidsinhoud

Er zijn geen aanwijzingen dat de collectieve sector op het punt van de arbeidsinhoud in algemene zin slecht scoort⁸. Voor onderdelen van de collectieve sector geldt de inhoud van het werk echter wel als een belangrijk aandachtspunt. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek bij de sector Rijk in 1998 dat slechts een zeer krappe meerderheid van de rijksambtenaren op academisch en HBO-niveau de eigen werkinhoud als stimulerend ervaart, tegen bijna 70 procent bij concurrerende werkgevers. Vervolgonderzoeken in 1999 en 2000 onder specifieke beroepsgroepen bevestigen dit beeld. Gezien de aard van het werk ligt het voor de hand dat deze conclusies ook voor andere onderdelen van het openbaar bestuur relevant zijn.

Management

Voorts wordt het management door werknemers in de collectieve sector gezien als een belangrijke drijfveer om uit te zien naar een andere baan. Relevante aspecten die in dat verband genoemd worden, zijn het algemene beleid van de organisatie, het personeelsbeleid, de werkverhoudingen en de wijze van leidinggeven en aansturen. De noodzaak om hierin verbetering te brengen is groot. De noodzakelijke investeringen zullen vooral op langere termijn vruchten moeten afwerpen. In paragraaf 3.5 wordt daar nader op ingegaan.

Salarismaatregelen algemeen

Analyses van de beloningsverschillen tussen de collectieve sector en de marktsector geven een zeer gedifferentieerd beeld te zien. Naar taakveld en opleidingsniveau zijn er duidelijke verschillen. Wel blijkt dat het beeld bij de buitenwacht, maar ook bij de werknemers zelf, slechter is dan uit de feiten kan worden afgeleid. Dit is wellicht mede het gevolg van een zeer beperkt arsenaal aan extra financiële beloningscomponenten.

Knelpunten doen zich met name voor in het taakveld onderwijs en wetenschappen en in mindere mate in het taakveld zorg en welzijn. De voor deze taakvelden geconstateerde beloningsverschillen zijn voor een belangrijk deel gelegen in de geringe loopbaanperspectieven voor omvangrijke beroepsgroepen binnen die taakvelden, in sommige sectoren in combinatie met vlakke lange carrièrelijnen. Het beleid zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op het aanzetten tot (vergaande) vormen van functiedifferentiatie, waardoor er voor groepen werknemers een beter loopbaanperspectief ontstaat en navenant ook meer uitzicht op verbetering van de salarispositie. Onderzocht moet worden welke mogelijkheden hiertoe zijn.

Salarismaatregelen bijzondere groepen

Binnen alle taakvelden bestaan voorts specifieke arbeidsvoorwaardelijke knelpunten voor bepaalde functies, waardoor vanwege de toenemende concurrentiepositie het moeilijk is om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Maatregelen op dit terrein kunnen onder andere liggen in de sfeer van actualisatie van de functiewaardering, inkorting van de carrièrelijnen, harmonisatie van salarisschalen.

De analyses uit hoofdstuk 1 laten verder zien dat in alle taakvelden de relatieve beloningspositie

7. In een motie van de Tweede Kamerleden Bussemaker en Schimmel (TK, vergaderjaar 2000/2001, 27 061, nr 6) is in dit verband ook gewezen op het belang om de arbeidssituatie van vrouwen van hoog tot laag als belangrijke factor mee te wegen.

8. Wel blijkt ook bij deze factor dat het imago van de collectieve sector bij het grote publiek niet altijd overeenkomt met hetgeen door de werknemers zelf ervaren wordt. Dit vraagt om een verbetering van de wijze waarop met het grote publiek gecommuniceerd wordt. Daarop wordt in de volgende paragraaf bij het arbeidsmarktbeleid nader ingegaan.

voor lagere en middelbare functies beter is dan voor hogere functies. Dit knelt te meer daar in de marktsector de beloningspositie van de hogere functies meer verbetert dan die van de lagere en middelbare functies. Vanuit concurrentieoogpunt is een vergelijkbare aanpak voor de collectieve sector gewenst. Tot nu toe is daar – afgezien van enkele specifieke knelpunten – weinig aandacht aan besteed. Meer mogelijkheden voor individuele beloning, beloningsdifferentiatie en prestatiebeloning kunnen hiervoor aangrijpingspunten zijn. Een andere methode is om de toegenomen opleidingsvereisten voor allerlei functies enigszins terug te draaien. Dit laatste is met name relevant voor het taakveld openbaar bestuur en kan ook van belang zijn voor onderdelen van zorg en welzijn.

Voorts blijkt dat de arbeidsmarktproblematiek soms een regionale component bevat. Dit verschilt overigens naar taakveld. Arbeidsvoorwaardelijke maatregelen (bijvoorbeeld in de vorm van (tijdelijke) arbeidsmarkttoeslagen) zouden een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van dergelijke regionale knelpunten.

Arbeid en zorg

Door de steeds verdere toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen, blijven de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren de komende jaren de aandacht vragen. De werkgevers in de collectieve sector hebben op dat terrein in vergelijking met de marktsector een goede concurrentiepositie. Om deze goede positie te behouden, zal daarin continu geïnvesteerd moeten worden. Het gaat daarbij vooral om beleid gericht op de uitbreiding van de mogelijkheden voor kinderopvang (met name buitenschoolse opvang en opvang bij onregelmatige werktijden) en binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen de invoering van betaald ouderschapsverlof⁹. Dergelijke maatregelen zijn ook dienstbaar als flankerend beleid bij de invoering van arbeidsduurverlengende maatregelen en het bevorderen van (her)intreding. In dat kader is ook de flexibilisering van arbeidstijden relevant.

3.4 Versterking arbeidsmarkt- en personeelsbeleid

Recente ontwikkelingen arbeidsmarktbeleid

Gedwongen door de toegenomen concurrentie op de arbeidsmarkt zijn de wervingsinspanningen van de werkgevers in de collectieve sector de laatste jaren fors toegenomen. Veelal worden dergelijke inspanningen als het domein beschouwd van de individuele werkgever. Toch worden op het niveau van de sector ook steeds meer activiteiten ontplooid. Het beeld is echter divers.

Zo is de sector Rijk actief via het traineeproject en het verder ontwikkelen van duale in- en doorstroomprogramma's, wordt geïnvesteerd in werving en andere arbeidsmarktcommunicatie via internet en een gezamenlijke arbeidsmarktcommunicatie op deelarbeitsmarkten. De sector Gemeenten richt zich (daarnaast) op het verbeteren van het imago bij starters en werkzoekenden. De werving en selectie in de sector Defensie wordt geprofessionaliseerd en gemoderniseerd, met een meer regionale aanpak en een gerichte wervingsstrategie voor allochtone jongeren. In aanvulling op de traditioneel regionale aanpak in de sector Politie, zijn nu ook landelijke campagnes en andere wervingsmaatregelen ontwikkeld. Deze worden uitgebreid en meer gericht op specifieke doelgroepen (allochtonen, vrouwen).

Voor het taakveld zorg en welzijn bevatten de arbeidsmarktconvenanten CAZ en CAWJ enkele initiatieven op het gebied van werving, waaronder een subsidieregeling gericht op doelgroepen, een meerjarige landelijke imagocampagne en het faciliteren van wervingsactiviteiten in regio's en instellingen. De afspraken zijn gemaakt in een meerjarig beleidskader en worden ieder jaar geconcretiseerd met jaarplannen met zoveel mogelijk meetbare doelen. De uitvoering van de

9. Dit geldt niet voor de sector Universiteiten, want daar is, evenals in de overige taakvelden van de collectieve sector, betaald ouderschapsverlof reeds ingevoerd.

plannen ligt grotendeels in handen van de sectorfondsen. Speerpunten wat betreft het arbeidsmarktbeleid zijn versterking van de instroom, behoud van zittend personeel, verbetering van de beeldvorming, versterking van de regionale structuur en onderzoek en monitoring. De succesvolle wervingscampagne 'Leraar, elke dag anders' krijgt een vervolg in de sector Onderwijs (po,vo,bve). Daarnaast is een campagne over de mogelijkheden voor flexibele invulling van de arbeidsduur in deze sector in ontwikkeling. In de sector HBO wordt een cv-site als onderdeel van het mobiliteitsfonds ontwikkeld.

Recente ontwikkelingen personeelsbeleid

Het personeelsbeleid in de collectieve sector is volop in ontwikkeling. Daarbij richt de aandacht op sectoraal niveau zich vooral op scholing en loopbaanontwikkeling van het personeel. Ook hierbij is het beeld divers.

De sectoren binnen het openbaar bestuur stimuleren een gestructureerde aanpak van scholing en loopbaanbeleid, ontwikkelen daartoe een eigentijds instrumentarium (E-learning) en leggen daarbij accenten op (individuele) ontwikkelings-plannen, specifieke functies (secretariaat, ICT) en op werkzoekenden. In het taakveld defensie en politie wordt in beide sectoren gewerkt aan omvorming en modernisering van de initiële opleidingen, zodat deze meer instroombevorderend worden. In het taakveld zorg en welzijn zijn middels de arbeidsmarktconvenanten CAZ en CAWJ initiatieven genomen ter versterking van het personeelsbeleid, zoals extra scholing, betere begeleiding bij stages, deskundigheidsbevordering management, leeftijdsbewust personeelsbeleid en versterkte regionale samenwerking van instellingen op dit terrein.

In de sector Onderwijs (po,vo,bve) is integraal personeelsbeleid in ontwikkeling. In de sector HBO wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de scholingsmogelijkheden en -rechten in het kader van de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. Daarvoor zal een instrumentarium worden ontwikkeld. Voor de sector Universiteiten worden initiatieven genomen om toptalent te behouden. Daarnaast wordt de in- en doorstroom van vrouwen via instroompremies en specifieke zorgfaciliteiten gestimuleerd, en is in samenwerking met de sector Academische Ziekenhuizen de loopbaansite 'Academic Transfer' ontwikkeld. Ook zijn er in de CAO afspraken gemaakt over loopbaanontwikkeling met aandacht voor scholing.

Bovenstaande initiatieven en activiteiten zijn belangrijk om de concurrentie met andere werkgevers om het schaarser wordende personeel aan te kunnen. Door de afslankingsoperaties in de jaren '80 en begin van de jaren '90 -en de ruime arbeidsmarkt in die tijd- heeft het wervings- en personeelsbeleid in de collectieve sector weinig aandacht gehad. Het gevolg is dat er thans onvoldoende sprake is van een eigen gezicht op de arbeidsmarkt en dat er onvoldoende slagkracht ontwikkeld wordt om de concurrentie goed aan te kunnen. In de marktsector zijn allerlei (wervings)strategieën al langer in ontwikkeling en daardoor meer uitgekristalliseerd. Veel grote werkgevers in de marktsector hebben dan ook een duidelijk imago van zichzelf neergezet en communiceren daarover continu met het potentiële arbeidsaanbod. Dat een goed wervingsbeleid van belang is, bewijzen succesvolle wervingscampagnes zoals 'Leraar, elke dag anders' in het onderwijs en die van de belastingdienst.

Beleidsprioriteiten

Verdere ontwikkeling van het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid is voor de afzonderlijke sectoren in de collectieve sector noodzakelijk. Er is wat dat betreft nog veel op delen van de marktsector in te halen. Het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid moet meer gewicht krijgen binnen organisaties. Op het hoogste managementniveau dient dat vertegenwoordigd te zijn. Dit is niet alleen van belang voor de werknemers, maar ook voor de werkgevers. Goed gemotiveerd personeel dat op een

juiste wijze uitgedaagd wordt om de taken uit te voeren, is essentieel voor een goede publieke dienstverlening. De taak van sectoren is hierbij vooral gelegen in een initiërende en faciliterende rol. In het volgende hoofdstuk wordt daar nog nader op ingegaan.

Verbetering imago

Op het terrein van het arbeidsmarktbeleid is het van belang de relevante doelgroepen te bereiken en deze op een adequate wijze aan te spreken. Een mix van wervings- en communicatiestrategieën is daarbij noodzakelijk. De rol van de sectoren gaat verder dan initiëren en faciliteren. Uit de analyses blijkt dat het imago dat de buitenwacht heeft van het werken in de collectieve sector, niet overeenkomt met hetgeen de werknemers in de collectieve sector zelf ervaren. Blijkbaar is de collectieve sector onvoldoende in staat om zich goed te profileren.

Het mindere imago dat de buitenwacht heeft van de collectieve sector is aan een veelheid van factoren toe te schrijven. In de inleiding van dit rapport is een aantal factoren genoemd, waaruit blijkt dat het imago deels ook bepaald wordt door ontwikkelingen die buiten het bereik van de afzonderlijke sectoren plaatsvinden. Gerichte sectorale imago- en wervingscampagnes kunnen een bijdrage leveren aan bijstelling van dit beeld. Daarbij is ook van belang de campagnes te richten op scholen en universiteiten, zodat vroegtijdig de voordelen en aantrekkelijkheden van het werken in de collectieve sector duidelijk worden gemaakt en vooroordelen worden bestreden. Als immers reeds in die fase meer leerlingen en studenten voorgesorteerd kunnen worden voor beroepen die opleiden voor een baan in de collectieve sector, dan heeft dat een verlichting van de arbeidsmarktproblematiek tot gevolg.

Scholing

Permanente scholing is van groot belang om medewerkers mogelijkheden te geven adequaat hun taken uit te laten voeren in een veranderende omgeving. In veel sectoren worden thans initiatieven genomen om te komen tot een integraal personeelsbeleid, waarbij scholing een prominente plaats inneemt. Uitgangspunt daarbij is dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van werkgevers en werknemers. Sinds kort worden werkgevers fiscaal gestimuleerd om hun medewerkers scholing te laten volgen. Nagegaan dient te worden op welke wijze werknemers zelf gestimuleerd kunnen worden om scholing te gaan volgen. Daarbij gaat het niet alleen om scholing gericht op de huidige functie, maar ook om scholing gericht op het vervolg van de loopbaan, opdat werknemers ook op latere leeftijd goed kunnen blijven functioneren.

3.5 Oplossingen voor de langere termijn

Naar een moderne overheid: kwaliteit en productiviteit

In de voorgaande paragraaf is een breed scala aan beleidsprioriteiten besproken, dat op korte termijn het arbeidsaanbod moet vergroten en de aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector moet verhogen. Maar om de personeelsvoorziening en de dienstverlening op langere termijn veilig te stellen, moet de productiviteit en de kwaliteit van de collectieve sector structureel worden verhoogd.

Immers, de collectieve sector zal met stijgende kwaliteitseisen worden geconfronteerd in een situatie waarin arbeidskrachten steeds schaarser worden. Juist die combinatie noodzaakt tot maatregelen ter verhoging van de kwaliteit en productiviteit. Daarvoor is een ingrijpende aanpak nodig. Een aanpak die een vernieuwingsslag over de hele linie oplevert. Het komend halfjaar moeten daarvoor speciale Innovatiecentra worden opgezet, die per taakveld een investeringsprogramma uitwerken.

Deze paragraaf bevat een aanzet tot een vernieuwende en programmatische aanpak van de arbeidsmarktproblemen, mede gericht op een versterking van de kwaliteit van de collectieve sector. De ideeën achter deze aanpak kwamen naar voren tijdens vier bijeenkomsten, waar deskundigen - van binnen en buiten de overheid - alle mogelijke oplossingen hebben besproken¹⁰. De conclusie van deze bijeenkomsten was dat op drie samenhangende terreinen dringend innovatie gewenst is: management en sturing, ICT-inzet en personeelsbeleid. Verder moet worden nagegaan in hoeverre door institutionele veranderingen (prikkel tot efficiënt werken, benchmarking, afrekenen op resultaat) en andere vormen van (prestatie)beloning de productiviteit kan worden verhoogd.

Er zijn nu initiatieven nodig om in de (nabije) toekomst tot betere werkwijzen en werkomstandigheden en tot een hogere productiviteit binnen de collectieve sector te komen. Daarbij verdient elk taakveld zijn eigen, passende aanpak. Er zal op een onorthodoxe manier naar oplossingen moeten worden gezocht, in een nieuwe vorm die vooruitgrijpt op de werkwijze in de toekomst. Daarom ook is gekozen voor de opzet van Innovatiecentra, waarin per taakveld de noodzakelijke verbeteringen in samenhang worden benaderd. Inspirerende taskforces - bestaande uit ambtenaren uit de betreffende sectoren, ervaringsdeskundigen uit de sectoren, deskundigen uit het veld en de wetenschap en 'klanten' - zullen deze centra in gang moeten zetten.

Later in deze paragraaf komen opzet en werkwijze van de taskforces en Innovatiecentra nader aan de orde. Eerst wordt nagegaan op welke punten zoal verbetering en vernieuwing mogelijk is op het gebied van management, ICT en personeelsbeleid. Let wel: deze opsomming pretendeert niet om volledig te zijn en is ook niet als blauwdruk bedoeld. Het is aan de taskforces en Innovatiecentra om creatief met deze agenda aan de slag te gaan en er liefst nog méér uit te halen dan erin zit.

3.5.1 Management en sturing

Het kan niet genoeg benadrukt worden hoe groot de verantwoordelijkheid van het (top)management is voor de kwaliteit van de organisatie. Veel overheidswerknemers die van baan wisselen, geven aan dat de kwaliteit van het management het belangrijkste motief was om naar ander werk uit te zien. Alleen al daarom is het nodig de kwaliteiten van het management te versterken en de verwachtingen omtrent de rol van het management te verduidelijken. Bezien moet worden in hoeverre institutionele veranderingen daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Meer prestatieafspraken

- Allereerst is het nodig dat managers met hun (politieke) leiding concrete afspraken gaan maken:
- Welke resultaten moeten worden bereikt, welke mensen en middelen zijn daarvoor beschikbaar en hoeveel vrijheid van handelen hoort daarbij?
 - Wat wordt verwacht van de inhoudelijke of conditionerende rol jegens (de ontwikkeling van) medewerkers en medeleidinggevend, de eigen ontwikkeling, het interne delegeren, de communicatie met de omgeving en de samenwerking over de grenzen van het eigen domein heen?
 - In hoeverre moeten de werkprocessen worden geïnnoveerd (zo mogelijk met behulp van ICT)?
 - Op welke wijze moet worden gerapporteerd?
 - Welke incentives staan tegenover het realiseren van de afspraken?

Ontwikkelen managementvaardigheden

Het "management" van overheidsorganisaties is een vak apart. In het verleden werd de overheidsmanager veelal gerekruteerd op basis van zijn beleidsinhoudelijke prestaties. Maar de medewerker van nu en straks stelt andere eisen aan management en organisatie. Dit vereist een andere wijze van rekruteren van overheidsmanagers, een permanente en geprogrammeerde

ontwikkeling van de managementvaardigheden en een gestuurde mobiliteit, waarmee bijvoorbeeld in de rijksdienst goede ervaringen zijn opgedaan met de Algemene Bestuursdienst.

Geprogrammeerd werken aan kwaliteit

Overheidsorganisaties worden (terecht) geconfronteerd met steeds hogere kwaliteitseisen vanuit de samenleving. Dit vereist een intern en extern kwaliteitsbeleid, dat systematisch de resultaten meet. Er zijn in de collectieve sector gelukkig veel initiatieven op dit punt, maar een systematische en meerjarige aanpak ontbreekt veelal. Vier elementen zouden in ieder geval deel moeten uitmaken van het kwaliteitsbeleid:

- Benchmarking: vergelijk systematisch de resultaten van de ene organisatie met die van andere (vergelijkbare) organisaties; organisaties krijgen daarmee inzicht op welk niveau hun kwaliteit zich bevindt en worden daardoor geprikkeld om hun kwaliteit verder te verbeteren. De gebleken verschillen maken hen bewust van verbetermogelijkheden.
- Klanttevredenheidsonderzoek: dit instrument bewijst in de dienstverlenende sector al sinds lang zijn waarde om inzicht te krijgen in de eigen prestaties.
- Kwaliteitsbeleid en kwaliteitscontroles: deze helpen om de noodzaak van kwaliteit en innovatie voortdurend onder de aandacht van het management te houden.
- Onderzoek naar personeelsmotivatie: de meest directe waarnemers van het succes van de organisatie zijn de mensen die er werken; zij kunnen een gefundeerd oordeel over de gang van zaken geven.

Organiseren van kennis delen

Zeker nu personeel steeds schaarser wordt, neemt de noodzaak om kennis te delen toe. Dat geldt zowel binnen organisaties in de collectieve sector als *tussen* organisaties. Het tijdig bijeenbrengen van noodzakelijke expertise of het delen van kennis, voorkomt dat veel organisaties "ieder voor zich" kennis en expertise moeten opbouwen en bijhouden.

Het is noodzakelijk om slagvaardiger dit kennis delen te kunnen organiseren, zonder dat dit tot ingewikkelde en tijdrovende reorganisaties leidt. Het ontwikkelen en uitvoeren van beleidsprogramma's binnen én tussen sectoren zou verder en sneller moeten worden ontwikkeld, waarbij zowel de ambtelijke sturing (meer programma- en projectmanagement) als de politieke sturing moet worden aangepast.

3.5.2 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

De voortschrijdende technologie op het gebied van informatie en communicatie kan een grote bijdrage leveren aan kwaliteit en efficiency in de collectieve sector. En daarmee aan de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt. ICT biedt volop kansen om de processen van dienstverlening, rapportage en beleidsvorming te stroomlijnen en productiever te maken. Het is zaak om die kansen optimaal te benutten. Door goed te kijken naar succesvolle oplossingen elders, en waar nodig nieuwe mogelijkheden te creëren. De ICT-ontwikkeling verloopt zo snel en grillig, dat een proactieve en creatieve benadering is geboden. Te meer omdat een uitgekiende inzet van ICT een flinke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van het arbeidsmarktprobleem.

Innovatieve werkwijze

De inzet van ICT is nog vaak gericht op het vergemakkelijken en efficiënter maken van het werk, zónder de werkwijze zelf te veranderen. De mogelijkheden van ICT reiken echter verder: met behoud én vergroting van het resultaat kan ICT bijdragen aan innovatieve werkwijzen die anders niet aan de orde zouden zijn. Anders gezegd: ICT is niet alleen een hulpmiddel voor efficiencyverbetering, maar biedt ook kansen om tot nieuwe, voorheen ongedachte oplossingen te

komen in het primaire proces. Bovendien draagt ICT-inzet bij aan een groter maatschappelijk rendement van beleid. Deze ontwikkelingen verdienen sterke stimulansen. Binnenkort gaat het project ICT-Kanskaart van start, waarin per sector wordt verkend wat ICT kan betekenen. Het is evident dat ICT een essentiële rol speelt bij kwaliteits- en productiviteitsverbetering. De vraag is hoe ICT kan worden ingezet om dat voor elkaar te krijgen. Een succesvolle aanpak vereist dat ICT-deskundigheid sterk wordt gekoppeld aan vakinhoudelijke deskundigheid én beleidsmatige kennis.

Zo zal het onderwijssysteem spectaculaire wijzigingen doormaken als gevolg van de ontwikkeling van internet, de mogelijkheden van distant (e-) learning en individueel adaptief onderwijs met behulp van computers. Organisatie, werkwijze én onderwijshoud (kennis en/of waarden en normen) moeten opnieuw worden doordacht en opnieuw worden ontworpen.

Bij de sector Onderwijs is "de 21ste Carmel school" een belangrijk initiatief in het voortgezet onderwijs, waarbij functiedifferentiatie, een hoge mate van integratie van ICT in het onderwijs en een nieuw onderwijsconcept hand in hand gaan. Gewerkt zal gaan worden met onderwijsteams bestaande uit docenten, specialisten en onderwijsassistenten die samen een grotere groep leerlingen onder hun hoede zullen hebben.

In de zorgsector zal de ICT-inzet er opgericht zijn meer tijd vrij te maken voor "de handen aan het bed". Grote efficiency is nog mogelijk door betere registratie- en patiëntvolgsystemen. De mogelijkheden tot zelfdiagnose door patiënten zullen worden geïntegreerd in de beoordeling door artsen en specialisten. Door geïndividualiseerde technologie kunnen ouderen langer zelfstandig blijven wonen of in zelfstandiger woonvormen worden verzorgd.

Bij de politie kan er meer tijd worden vrijgemaakt voor "blauw op straat" door inzet van ICT voor communicatie- en registratieprocessen.

In het openbaar bestuur kunnen handhaving en toezichtfuncties met behulp van ICT beter worden ingericht. En telewerken zal, al dan niet in combinatie met kantoorinnovatie, grote gevolgen gaan hebben voor de organisatie en werkwijze van het interne beleids- en bedrijfsproces.

Meer topdown sturen

In veel sectoren vinden veel experimenten plaats om met inzet van ICT de kwaliteit te verhogen en/of het productieproces efficiënter te maken. Gelet op de langere termijn van de arbeidsmarktproblematiek, is het zaak te komen van experimenten tot minder vrijblijvende programma's per sector.

De Minister voor GSI en de Minister van BZK hebben onlangs de "adviescommissie ICT en nieuwe overheid" in het leven geroepen. Deze commissie zal adviseren over de invloed van ICT-ontwikkelingen in combinatie met internationalisering op de positie, rol en institutionele structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie. Centrale vraag daarbij zal zijn hoe het beleidsproces en de interbestuurlijke verhoudingen binnen de overheid zich zouden moeten ontwikkelen om op een effectieve wijze in te spelen op de kansen die ICT-ontwikkelingen bieden om tot een duurzame overheidsorganisatie voor de toekomst te komen. De commissie brengt 1 september 2001 haar advies uit. Daarmee wordt dus al een belangrijke invulling gegeven aan dit deel van het Innovatiecentrum voor het openbaar bestuur.

In veel gevallen is een meer geprogrammeerde en centrale benadering op zijn plaats. Topdown sturing op ICT-ontwikkelingen zal veelal kostenbesparend werken, tot betere en snellere productieprocessen leiden en tot een grotere herkenbaarheid voor de burger¹¹.

Overigens wordt er op diverse fronten al gewerkt aan meer eenheid. Zo wordt binnen het programma 'Stroomlijning basisgegevens' straks voorzien in meer basisregistratiesystemen zoals het GBA. En er is een uniforme virtuele catalogus van producten en diensten in ontwerp die alle

11. De staat Texas in de VS heeft alle lokale autoriteiten gestimuleerd om tot uniforme invulling van de "look & feel" van de individuele websites te komen. Dit door een ontwerp met applicaties beschikbaar te stellen en een zodanig deel van de ontwikkelkosten voor het additionele deel te financieren, dat het aantrekkelijk is voor de lokale overheden om zich in het uniforme beeld te plooiën.

gemeenten op hun website kunnen plaatsen.

Bij het ontwikkelen van ICT-toepassingen is het noodzakelijk steeds uit te gaan van de behoeften van de 'klant'¹². Dit kan alleen als de direct belanghebbenden betrokken worden bij het formuleren van de eisen waaraan systemen en toepassingen moeten voldoen.

Investeren in kennismanagement systemen

Waar meer projectmatig gewerkt wordt, neemt de noodzaak van kennismanagement toe. Te veel kennis die groepen van mensen nodig hebben, is nu nog opgesloten in de hoofden van afzonderlijke individuen. ICT biedt de mogelijkheid om kennis uit de mens te halen en vast te leggen in systemen die voor iedereen toegankelijk zijn. Bovendien maakt ICT de uitwisseling van kennis en ervaring veel gemakkelijker: via on-line verbindingen is het mogelijk wederzijds verrijkende discussies te voeren tussen professionals. Zo kunnen virtuele kenniskringen groeien, die ook voor een sterke arbeidsmarktpositie van nut zijn.

3.5.3 Human Resource Management

Hoe belangrijk de techniek ook is voor het werk: zonder mensen geen resultaten. Mét de voortschrijdende technologie groeit dan ook de aandacht voor Human Resource Management (HRM). Een deel van de sleutel tot de oplossing van de arbeidsmarktproblemen in de collectieve sector is in handen van haar medewerkers. Tevreden medewerkers zijn productiever en creatiever. Bovendien trekken zij talent aan en blijven ze langer gemotiveerd. Als er aandacht is voor hun loopbaanperspectief, er een klimaat heerst waarin ieders talent tot zijn recht kan komen, dan zullen mensen trots zijn op hun werkring. Kortom: een goed personeelsbeleid - met open oog voor menselijke waarden en ontwikkelingsmogelijkheden - draagt wezenlijk bij aan een hogere productie en een beter imago van de overheid als werkgever. En daarmee aan een stevigere concurrentiepositie op de arbeidsmarkt.

Een van de belangrijkste voorwaarden voor een gezond en vruchtbaar werkklimaat is in paragraaf 3.5.1 al behandeld: goed management zorgt immers voor gemotiveerde medewerkers. Hierna komt een aantal andere actiepunten aan de orde om het HRM-beleid verder te versterken.

Grenzen aan integraal management: investeren in P&O

Overheidsbreed is het laatste decennium het beleid gericht geweest op versterking van integraal management. Op deze wijze immers zijn managers in staat om voor hun organisatieonderdeel een optimale mix te bewerkstelligen van beheer en beleid. Twee ontwikkelingen maken echter dat de grenzen van die benadering in zicht zijn. In de eerste plaats vindt er in de dagelijkse managementpraktijk een forse concurrentieslag plaats tussen aandacht voor inhoud, personeel, financiën, huisvesting, et cetera. Juist nu een vergrote aandacht voor de personele component wordt gevraagd, neemt deze spanning fors toe. Het is zeer de vraag of het management qua tijd en vaardigheden daartoe voldoende geëquipeerd is.

In de tweede plaats is, mede in het licht van de versterking van het integraal management, onvoldoende geïnvesteerd in het beleid, de organisatie en het instrumentarium van de P&O-functie. De noodzakelijke wisselwerking tussen (inhoud van) beleid en gevolgen daarvan voor (toekomstig) personeel en organisatie, heeft daaronder geleden.

Verankering van de P&O-functie op topmanagementniveau en modernisering van de P&O-organisatie en -instrumenten zijn noodzakelijk.

12. Het begrip klant wordt in vele vormen gebruikt. Hier wordt het gebruikt om de directe belanghebbenden bij de ICT-toepassing te duiden. Dat zijn er per definitie meer dan één en die "klanten" kunnen tegengestelde belangen hebben; ICT kan bijdragen aan het overbruggen van die tegenstellingen doordat er win-winsituaties mogelijk worden.

Meer aandacht voor talent en behoud van kwaliteit: investeren in leren

Voor de langere termijn is het in een krappe arbeidsmarkt noodzakelijk om niet alleen kwalitatief goed personeel te werven, maar vooral ook om het te behouden. De ontwikkeling van individuele loopbaanpaden moet daarom worden gestimuleerd. In de organisatie moet systematisch aandacht zijn voor de ontwikkeling van talent. In veel organisaties wordt daarmee een speciaal daarop gerichte functionaris belast.

Voorts is het noodzakelijk explicieter te formuleren welke eisen worden gesteld aan instromers, middenmanagement en topmanagement, zodat helder is welke kennis, competenties en vaardigheden zijn vereist; individu en organisatie kunnen daar vervolgens systematisch aan werken.

Durven differentiëren

Het toekennen van beloningen en het hanteren van secundaire arbeidsvoorwaarden zijn in de collectieve sector te zeer een automatisme geworden. Tegelijkertijd bestaan er weinig incentives voor goede en schaarse mensen. Voor een deel komt dit doordat nogal wat managers er moeite mee hebben onderscheid tussen medewerkers te maken. Toch kunnen beloningen in allerlei vormen de werkmotivatie en productiviteit positief beïnvloeden. Het is daarbij wel zaak dat management en medewerkers duidelijke afspraken maken over elkaars verwachtingen. In dit verband is het belangrijk dat functionerings- en beoordelingsgesprekken professioneel en met strakke regelmaat gevoerd worden.

Incentivebeleid¹³ voor talentvolle en uitstekend functionerende medewerkers (en managers!) zou op korte termijn vorm moeten krijgen. Professionals worden vooral gemotiveerd door uitdagingen, en zien daar dan ook graag de waardering voor. Maar ook de medewerkers die met hart en ziel binnen hun sector voor hun klanten werken, hebben tastbare erkenning nodig in de vorm van aandacht en ontwikkelingsmogelijkheden.

Interculturalisatie van het P&O-beleid

Het personeelsbestand zal in de toekomst steeds meer gaan bestaan uit leden van etnische minderheden. Om optimaal gebruik te maken van de kwaliteiten van deze medewerkers, is het van groot belang het P&O-beleid daar meer op af te stemmen. Dit betekent ook een verrijking voor autochtone werknemers. Tevens kan daarmee de attractiviteit van een baan in de collectieve sector voor leden van etnische minderheden worden verhoogd.

Belemmeringen in functiewaardering wegnemen

In veel overheidsorganisaties loopt de carrièrelijn via inhoud naar management. In veel gevallen sluit dat niet goed aan op de ontwikkeling van kennis en capaciteiten van medewerkers. Het ligt voor de hand uiteenlopende groeipaden te creëren, waarbij voor de één een managementfunctie in het verschieft ligt en voor de ander een zware (specialistische) inhoudelijke functie, waarbij deze keus niet op voorhand wordt bepaald door grote beloningsverschillen.

Het verder ontwikkelen en doorvoeren van competentie management en het vergroten van de mogelijkheden van individueel belonen vormen hiervoor de aangewezen weg.

Meer uitwisseling en mobiliteit

Carrières hoeven niet te beginnen en te eindigen bij een overheidsinstelling. Of te beginnen en te eindigen in de private sector. De wisselwerking tussen overheid en bedrijfsleven vindt nu vooral plaats op lager niveau. Op alle plekken waar dat makkelijk kan, zou gestreefd moeten worden naar een doorstroommodel. Een individu komt binnen, ontwikkelt zich, groeit soms door tot de hoogste regionen, maar weet ook zeer wel de weg naar een werkgever in een andere sector te vinden. Het

13. Het begrip incentives omvat meer dan financiële stimulansen. Het gaat om erkenning van de bijdrage van de professional en kan zich uiten in een veelheid aan mogelijkheden, zoals (buitenlandse) opleidingen, een studiereis, een door de baas betaald uitje (eten, Efteling, show, etc.), extra vrije dagen, thuis bij de baas worden uitgenodigd, e.d. En in sommige gevallen is het creëren van een prijs een goed middel om iemand in het zonnetje te zetten.

nieuw op te zetten HRM-systeem moet expliciet invulling geven aan de weg naar buiten, al dan niet begeleid. Overigens zou op alle niveaus uitwisseling tussen overheden, bedrijven en instellingen mogelijk en normaal moeten worden. Een voorwaarde daarvoor is dat de overheden zich voluit openstellen naar de private sector, en andersom. Dit is noodzakelijk om klantgericht te kunnen werken.

3.5.4 Gebruik van bestaande initiatieven

Momenteel zijn binnen de sectoren reeds initiatieven gaande. Uiteraard zullen de in te stellen taskforces en later de Innovatiecentra in nauwe samenwerking met deze initiatieven moeten opereren. Het gaat immers niet om een monopolie op creativiteit, maar om een *bundeling* van zoveel mogelijk creativiteit, zowel van binnen de sector als van daarbuiten.

Eerder was in dit hoofdstuk al sprake van het initiatief van de Minister voor GSI en de Minister van BZK met de "adviescommissie ICT en nieuwe overheid". Een initiatief dat van groot belang is voor de taskforce en het Innovatiecentrum openbaar bestuur.

Daarnaast zijn de activiteiten in het kader van 'Het contract voor de toekomst' en het project ICT-Kanskaart, waarin per sector wordt verkend wat ICT kan betekenen, van belang voor elk van de taskforces (en Innovatiecentra). Een personele unie tussen deze projecten en de taskforces (en Innovatiecentra) lijkt dan ook gewenst.

Gemeenten

Ook binnen de gemeenten is men zich ervan bewust dat een bijzondere problematiek om bijzondere oplossingen vraagt. Het is onmiskenbaar dat verbetering van de kwaliteit van de mensen en van het werkproces tot verbetering van de productiviteit leidt en het imago versterkt. Afhankelijk van de mate waarin een gemeente dit als probleem ervaart, is reeds een proces van kwaliteitsverbetering ingezet. Het gaat er in het licht van de aanhoudende problematiek op de arbeidsmarkt echter om de inspanningen te intensiveren. Er gebeurt al veel, maar er moet meer en het moet gericht. Gemeenten gaan zich hiervoor inzetten en zullen een taskforce instellen om het proces te coördineren en van voortdurende impulsen te voorzien. Daarbij zal ook worden gezocht naar samenwerking en afstemming met de activiteiten van de taskforces van andere sectoren in het openbaar bestuur.

Overigens is bij de inrichting en werkwijze van de taskforce een belangrijke voorwaarde dat rekening wordt gehouden met wat al in gang is gezet, en met wat in gemeenten zelf op decentraal niveau gebeurt. De maatregelen die worden voorgesteld, moeten op de werkvloer uitvoering krijgen en moeten daarom zoveel mogelijk van onderop ontwikkeld worden. Taskforces spelen een faciliterende en innoverende rol.

Onderwijs

Ook in het onderwijs is een reeks van innovatieve initiatieven in ontwikkeling. Onderwijskundige vernieuwingen, de toepassing van ICT in het onderwijs en organisatorische innovaties spelen daarbij een belangrijke rol. Recentelijk is binnen het Ministerie van OC&W een strategische eenheid in het leven geroepen, die samen met andere directies een aanjaagfunctie heeft voor het ontwikkelen en implementeren van juist dit type innovaties in het onderwijs. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is uiteraard het lerarentekort. In de voornoemde strategische eenheid is zowel interne als externe deskundigheid vertegenwoordigd.

Een en ander moet leiden tot moderne arbeidsorganisaties, die voldoende zijn geëquipeerd voor hun taak, een onverminderd hoge kwaliteit leveren en een relatief gering(er) beroep op de arbeidsmarkt uitoefenen. In dit kader zijn inmiddels een aantal initiatieven genomen. Het betreft pilot-projecten op het terrein van de "regelvrije school", een project "innovatieve scholen", een

ontwerpwedstrijd en "de 21ste Carmel school".

In het project "innovatieve scholen" wordt met een groep van ongeveer dertig scholen uit het primair en voortgezet onderwijs verkend op welke wijze het onderwijs beter toegerust kan worden voor de vereisten van de kennissamenleving. Daarbij wordt besproken voor welke uitdagingen de scholen staan, welke condities deze belemmeren in een optimale aanpak van die uitdagingen en wat daaraan gedaan kan worden.

De ontwerpwedstrijd beoogt de creativiteit binnen en buiten het onderwijs te mobiliseren, teneinde nieuwe ideeën te genereren over de toekomst van het onderwijs. Bijdragen kunnen betrekking hebben op de inrichting van het onderwijs, de organisatie, het personeelsbeleid, de rol van de professionals in de school, het bestuur, et cetera. Uitgangspunt is dat er meer ruimte moet ontstaan voor de scholen om op een eigen wijze invulling te geven aan hun kwaliteitsopdracht. Voor de beoordeling van de voorstellen is een jury ingesteld.

De '21ste Carmel school' is een belangrijk initiatief in het voortgezet onderwijs, waarbij functiedifferentiatie, een hoge mate van integratie van ICT in het onderwijs en een nieuw onderwijsconcept hand in hand gaan. Gewerkt zal gaan worden met onderwijsteams bestaande uit docenten, specialisten en onderwijsassistenten, die samen een grotere groep leerlingen onder hun hoede zullen hebben.

Politie

Binnen de sector politie worden verschillende beleidsmaatregelen genomen om (verschillende elementen van) arbeidsmarktproblemen tegen te gaan. Kenmerkend voor die initiatieven is een nauwe samenwerking tussen de verschillende politieregio's, het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) en het Ministerie van BZK. Zo is onlangs door de Raad van Hoofdcommissarissen de Task Force Recruitment Police opgericht, die in nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen de keten van werving en selectie beter moet afstemmen en aanbevelingen moet doen om de arbeidsmarktpositie van de politie te verbeteren. Een andere voorgenomen ontwikkeling is de verdere intensivering en inbedding van het reeds bestaande Project Personeelsvoorziening Politie. Dit samenwerkingsverband tussen regio's, LSOP en BZK zal voorstellen doen om de arbeidsmarktknelpunten van de politie tegen te gaan. Beide initiatieven hebben eveneens vele personele unies.

3.5.5 Taskforces voor de Innovatiecentra

Een vernieuwingsslag wordt niet gemaakt met de oude, vertrouwde middelen. De opdracht waarvoor de collectieve sector zichzelf stelt - al innoverend complexe problemen oplossen - vraagt om een onorthodoxe en samenhangende benadering. Een aanpak die vooruitloopt op een nieuwe manier van werken bij de overheid.

Innovatiecentra: van ideeën naar actie

Per taakveld (openbaar bestuur, defensie en politie, onderwijs en wetenschappen en zorg en welzijn) wordt een Innovatiecentrum ingericht. Ieder Innovatiecentrum krijgt de opdracht om de ideeën in dit hoofdstuk - nader uit te werken. De hier benoemde aandachtsgebieden en onderwerpen zijn voor de Innovatiecentra uitgangspunten. Daarbij wordt uiteraard aangesloten bij de in de verschillende sectoren al lopende initiatieven. In voorkomende gevallen zal moeten worden gezien of personele unies met die initiatieven gewenst zijn (bv. ICT -Kanskaart). De resultaten van die bestaande initiatieven worden gedeeld, verbreed en omgezet in een actieprogramma, gericht op de drie speerpunten: management, ICT-inzet en HRM-beleid.

Taskforces starten innovatie op

Om de Innovatiecentra voortvarend te laten starten, worden speciale taskforces opgericht. Deze dienen binnen een halfjaar met concrete voorstellen te komen over vorm en inrichting, beoogde (meetbare) doelen¹⁴, werkwijze en bemensing van de centra. Ook wordt van hen een raming van de kosten en de doorlooptijd van de activiteiten verwacht.

Gemengde samenstelling

De taskforces per sector zullen gemengd worden samengesteld: nieuwe en ervaren beleidsmedewerkers en specialisten uit de overheidssectoren, deelnemers uit de wetenschap, vertegenwoordigers van klanten en consumenten, ervaringsdeskundigen uit het veld en professionals uit het bedrijfsleven. Samenwerking wordt gezocht met de reeds in gang zijnde initiatieven.

Optimaal faciliteren

De onderwerpen die de taskforces bij de hand krijgen, zullen vaak zowel een centrale als een decentrale betekenis hebben. Doorgaans zullen ze moeten leiden tot acties op verschillende niveaus binnen de collectieve sector, maar ook op regionaal niveau en bij de private sector. Daarnaast is inbreng uit de politieke, ambtelijke en particuliere sfeer gewenst. Dit kan niet alles tegelijk een plek krijgen in de taskforces. Wel betekent dit, dat zij uit een veelheid van bronnen informatie en ideeën moeten putten. Bij de instelling moet veiliggesteld worden dat de taskforces toegang hebben tot alle bronnen die hen voor het werk dienstig lijken. De taskforces worden daartoe adequaat gefaciliteerd.

Een goede inbedding in politieke verantwoordelijkheden

De taskforces dienen dicht bij de top van de organisatie te functioneren. Immers, de vruchten van hun aanpak zullen veelal politieke acties behoeven om breed en succesvol verder te komen. De advisering zal ook aan de primair verantwoordelijke minister voor het betreffende taakveld geschieden.

Daarnaast kan ook bestuurlijk contact met de gemeentelijke en provinciale politiek gewenst zijn - zeker voor de taskforce openbaar bestuur. In dit taakveld is immers sprake van drie autonome bestuurslagen, terwijl de problematiek veelal gelijkvormig zal zijn. Vormen van intensieve samenwerking en regelmatig bestuurlijk contact tussen de lokale initiatieven en de centrale taskforce (en later het innovatiecentrum) zijn dus van groot belang, onder handhaving van ieders bijzondere verantwoordelijkheid.

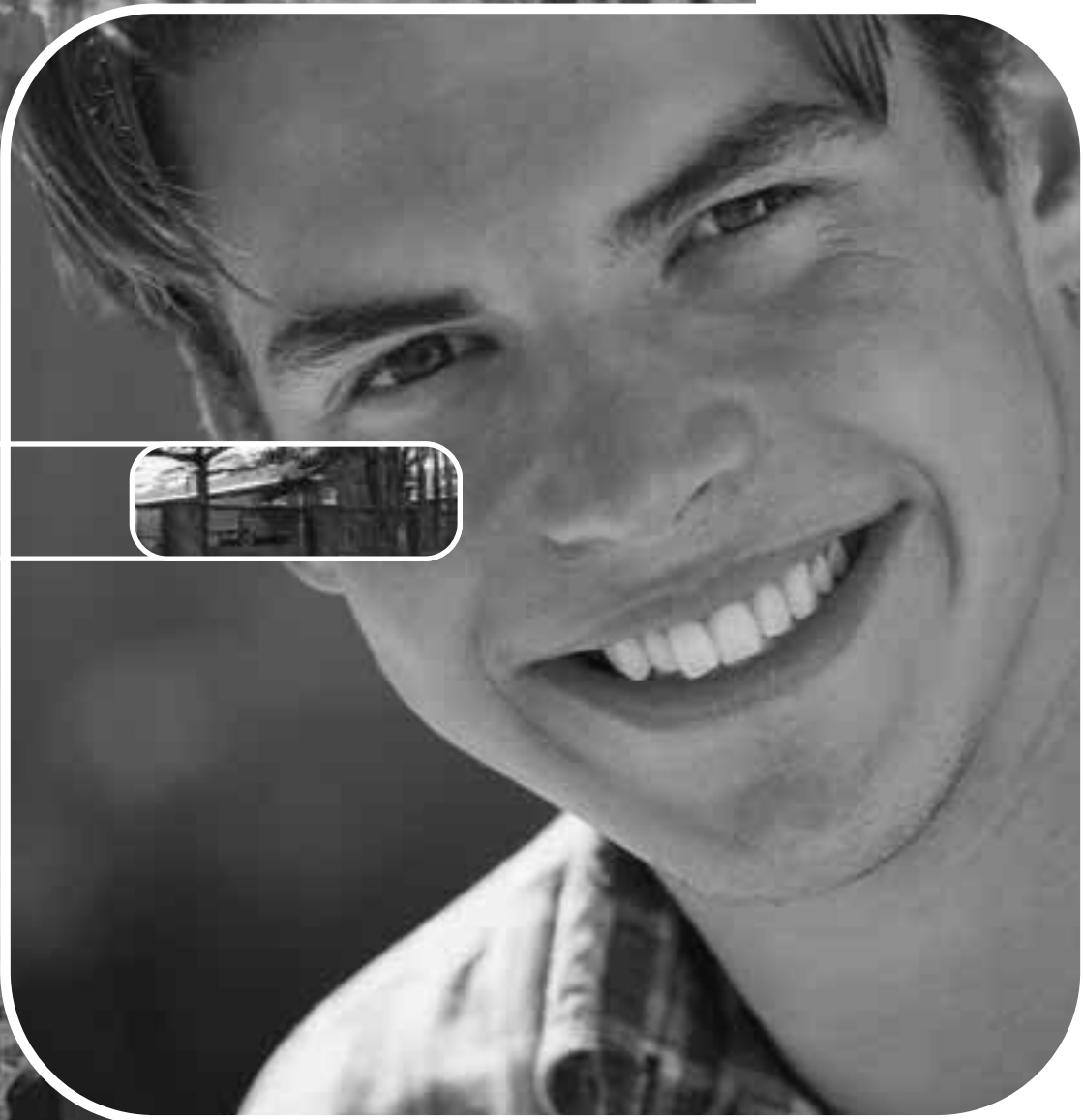
In de zorg is de verantwoordelijkheidsverdeling nog weer wat gecompliceerder. In de sector Zorg en Welzijn zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties binnen die sector verantwoordelijk voor een adequaat arbeidsmarktbeleid. De overheid is financier door middel van het beschikbaar stellen van collectieve middelen. De noodzakelijke versterking van het personeelsbeleid zal moeten plaatsvinden in een tripartiet overleg tussen de beide sociale partners en het Rijk. Vanuit die achtergrond zal het kabinet in overleg treden met sociale partners in de sector, om te komen tot de oprichting van een Stichting van de Arbeid voor de zorg. Net als in de marktsector vormen sociale partners hiervan het bestuur. De vorming van deze Stichting van de Arbeid heeft mede tot doel om de effectiviteit van het overleg binnen CAZ-verband en de daaruit volgende maatregelen te vergroten, en de implementatiesnelheid van tussen Rijk en sociale partners overeengekomen beleid te verhogen. Onderdeel hiervan kan eveneens zijn het bundelen van expertise op een aantal terreinen, zoals de (bovenwettelijke) sociale zekerheid, bestrijding van ziekteverzuim en versterking van functiedifferentiatie door ontwikkeling van daartoe geëigende beroepsprofielen. Het Innovatiecentrum kan daarbij worden aangehaakt.

Rapportage over de voortgang zal steeds in het teken moeten staan van de vooraf gedefinieerde resultaten en de manier waarop die worden gemeten, conform de eigen invulling van de opdracht.

14. Te denken valt daarbij aan onderwerpen als: leren in de toekomst; mobilisatie van eigen verantwoordelijkheid; incentive gerichte financiering in de zorgsector; resultaat gericht samenwerken; leiderschap in de publieke sector; "regelvrije" zones en experimenten met vergaande delegatie; bundeling van inkoopkracht; Academy for Public Management; versnelling van de ICF-inzet voor dienstverlening, inkoop, kennismanagement; herinrichting en instrumentatie HRM-functie, etc. Sommige onderwerpen kunnen uiteindelijk leiden tot oplossingen die in meer sectoren kunnen worden toegepast.

3.5.6 Werken aan vernieuwing

De taskforces zijn geslaagd als zij voor een werkbare invulling van de Innovatiecentra zorgen. De Innovatiecentra zijn op hun beurt geslaagd als zij positieve veranderingen in werkwijzen, ontwikkeling van menselijk vermogen, organisatiecultuur en dienstverlening teweeg brengen. Het zal nog even duren voordat die resultaten zichtbaar worden. Maar wel zal direct voor iedereen zichtbaar zijn dat er hard wordt gewerkt aan vernieuwing in de collectieve sector. Dan kunnen de problemen met de krappe arbeidsmarkt ook worden aangepakt met een brede kwaliteitsverbetering bij de overheid.



4 Noodzakelijke maatregelen

Met het oog op de geconstateerde en te verwachten spanningen op de arbeidsmarkt dient een scala aan beleidsinstrumenten te worden ingezet. In het vorige hoofdstuk zijn de contouren van de beleidsprioriteiten aangegeven. In dit slothoofdstuk worden deze prioriteiten nader geconcretiseerd en vertaald naar een set van noodzakelijke beleidsmaatregelen. Het gaat daarbij om een goed gedoseerde mix van maatregelen gericht op de volgende doelstellingen:

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

Maatregelen dienen niet geïsoleerd genomen te worden, maar moeten in elkaars verlengde liggen om goed te kunnen werken en elkaar te kunnen versterken. Per sector kunnen de prioriteiten anders liggen, afhankelijk van de in de sector aanwezige problematiek. Realisatie van de doelstellingen dient langs drie beleidslijnen gerealiseerd te worden.

1. Het nemen van maatregelen voor het oplossen van bijzondere knelpunten;
2. Het bevorderen van sectorspecifieke afspraken;
3. Het op gang brengen van een proces van vernieuwing.

Onderstaand worden deze drie beleidslijnen nader uitgewerkt. De focus ligt daarbij op die delen van de collectieve sector waarvoor het Kabinet een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Dat wil niet zeggen dat voor de overige delen van de collectieve sector (onder andere lagere overheden, hoger onderwijs, openbaar vervoer) de voorgestelde maatregelen niet mogelijk of wenselijk zijn, maar dat over het al dan niet inzetten van dergelijke maatregelen in andere gremia besloten moet worden.

4.1 Maatregelen voor het oplossen van bijzondere knelpunten

A. Arbeidsmarktcommunicatie en werving

De wervingskracht van de werkgevers in de collectieve sector dient verbeterd te worden. Daarbij is het van belang de relevante doelgroepen te bereiken en deze op een adequate wijze aan te spreken. Een mix van wervings- en communicatiestrategieën is daarbij noodzakelijk. Uit de analyses blijkt dat het imago dat de buitenwacht heeft van het werken in de collectieve sector, op belangrijke aspecten niet overeenkomt met hetgeen de werknemers in de collectieve sector zelf ervaren. Blijkbaar is de collectieve sector onvoldoende in staat om zich goed te profileren. In nagenoeg alle sectoren zijn concrete plannen met betrekking tot arbeidscommunicatie en werving - gericht op de voor hen grootste knelpunten - voorhanden. Gerichte sectorale imago- en

wervingscampagnes kunnen een bijdrage leveren aan bijstelling van het hiervoor geschetste beeld. Daarbij is van belang de campagnes ook te richten op scholen en universiteiten, zodat vroegtijdig de voordelen en aantrekkelijkheid van het werken in de collectieve sector duidelijk worden gemaakt en vooroordelen worden bestreden.

Daarnaast is een versterking en uitbreiding gewenst van nieuwe wervingsmethoden en van op deelmarkt- en doelgroepgerichte werving, zoals het traineeproject bij de sector Rijk en de gerichte werving onder allochtonen en vrouwen bij de politie.

B. Scholing

Permanente scholing is van groot belang om medewerkers mogelijkheden te geven adequaat hun taken uit te laten voeren in een veranderende omgeving. In veel sectoren worden thans initiatieven genomen om te komen tot een integraal personeelsbeleid, waarbij scholing een prominente plaats inneemt. Uitgangspunt daarbij is dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van werkgevers en werknemers. Het gaat daarbij niet alleen om scholing voor de huidige functie, maar ook om scholing gericht op het vervolg van de loopbaan. Met name in het kader van functiedifferentiatie en ook leeftijdsbewust personeelsbeleid is dergelijke scholing van belang.

Sinds kort worden werkgevers fiscaal gestimuleerd om hun medewerkers scholing te laten volgen. Nagegaan dient te worden op welke wijze werknemers zelf gestimuleerd kunnen worden om scholing te gaan volgen.

Scholing is ook van belang voor de bevordering van de arbeidsparticipatie van degenen die thans nog aan de kant staan. Het gaat daarbij vooral om instrumenten voor om-, her- en bijscholing, zodat de aansluitingsproblematiek voor de niet-participerenden verminderd wordt. Het instrumentarium van Arbeidsvoorziening en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dient hierbij optimaal benut te worden.

C. Intensivering van preventie- en reïntegratiemaatregelen

Aanzienlijke beperking van de arbeidsuitval vanwege ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, levert een wezenlijke bijdrage aan de reductie van de spanningen op de arbeidsmarkt. Deze problematiek speelt al enige jaren en heeft in die jaren geleid tot aanscherping van het kabinetsbeleid in deze. Eventuele wijzigingen en aanscherpingen van de Ziekwet en de WAO liggen buiten de taakopdracht van de werkgroep; daar zijn reeds andere trajecten voor gaande.

Dat neemt echter niet weg dat in de managementsfeer meer gedaan kan worden aan met name het voorkomen en begeleiden van ziekteverzuim. Harde meting van resultaten en benchmarking op het individuele managementniveau, met daaraan gekoppeld afspraken over budgetten en beloning, heeft reeds bewezen een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan een intense bewustwording van deze problematiek bij managers. Zo kunnen ook prestatieafspraken (bijvoorbeeld over ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid) worden gemaakt waarop, kan worden afgerekend.

Onlangs nog heeft het algemene kabinetsbeleid binnen alle sectoren navolging gekregen, met name door maatregelen gericht op terugdringing van het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Vanwege de recente inwerkingtreding kunnen resultaten daarvan thans nog niet zichtbaar zijn. Om die reden zijn op dit moment nieuwe maatregelen slechts in beperkte mate aan de orde. Wel kunnen via maatregelen die meer op andere terreinen liggen óók de nodige resultaten worden geboekt. Daarbij gaat het onder andere om versterking van het (midden)management. Meer aandacht voor het personeelsbeleid in den brede en de inzetbaarheid

en het loopbaanperspectief van medewerkers, heeft een positieve invloed op het functioneren van medewerkers. Vergelijkende informatie over de resultaten van het management op allerlei terrein kan daarbij stimulerend werken.

In het taakveld zorg en welzijn gaat het om verbeteringen van de arbocontracten, waarin een actief beleid ten aanzien van ziekteverzuim en reïntegratie centraal staat. Een kenniscentrum met verzuimmonitor maakt daar onderdeel van uit. In het taakveld onderwijs en wetenschappen betreft het de versterking van de personeels- en management-functies, waardoor deze meer geëquipeerd zijn voor het voeren van een adequaat verzuimbeleid. In de sector Rijk betreft het de aanstelling van casemanagers 'preventie en reïntegratie' en in de sector Politie de aanstelling van reïntegratiemedewerkers. In deze laatste sector handelt het ook om maatregelen ter versterking van het middenmanagement en aanpassing van de organisatie aan gehandicapten. In de sector Defensie gaat het om vergelijkbare maatregelen.

Al deze maatregelen versterken de reeds in gang gezette trajecten, waarvoor de middelen reeds in het voorjaar van 2000 door het kabinet ter beschikking zijn gesteld. Ze moeten leiden tot een vermindering van arbeidsuitval.

D. Bevordering participatie ouderen

Vervroegde uittreding vormt een belangrijk onderdeel van de vervangingsvraag. Gegeven de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking neemt die de komende jaren alleen maar toe. Daar staat tegenover dat er een trend waarneembaar is dat steeds meer ouderen (50+) werken. De toegenomen participatie van vrouwen wordt ook in de oudere leeftijdsgroepen zichtbaar. Het is de vraag hoe deze trend verder kan worden gestimuleerd. Beperking van vroegtijdig uittreden kan een belangrijke maatregel zijn waarmee spanningen op de arbeidsmarkt weggenomen kunnen worden.

Enige jaren geleden zijn in de collectieve sector derhalve de VUT-regelingen omgezet in gedeeltelijke pre-pensioneringsregelingen voor de overheidssectoren en volledige pre-pensioneringsregelingen in het taakveld zorg en welzijn. Vanwege de lange overgangstermijnen die in de huidige maatregelen besloten liggen, is echter tot 2008 weinig effect van de maatregel te verwachten. Ook dient rekening gehouden te worden met verwachtingen en wensen van de betrokken actoren, veel meer nog dan bij een verlenging van de werkweek. Dit betreft zowel de oudere werknemer als zijn werkgever.

De werkgroep adviseert om nader onderzoek te doen naar de vraag hoe werknemers gestimuleerd kunnen worden om langer te blijven werken. Daarbij moet ook gekeken worden naar de te verwachten effecten van het genomen principebesluit om VUT-regelingen om te zetten in een prepensioen, waarbij dan vervolgens sprake is van volledige actuariale neutraliteit bij de beslissing om al dan niet uit te treden.

Onmisbaar daarbij is aanvullend sectoraal maatwerk, waarbij werkgevers gestimuleerd worden om een personeelsbeleid te voeren gericht op het langer in dienst houden van oudere werknemers. In de leeftijdsgroepen vanaf 50 jaar kan nog veel worden gedaan aan vergroting van de participatie. Een leeftijdsbewust personeelsbeleid, met een belangrijke plaats voor scholing daarin, hoort daar onderdeel van te zijn. Nader onderzoek is verder gewenst naar de voor- en nadelen van het stimuleren van de werkgever (bijvoorbeeld fiscaal) en/of de werknemer (bijvoorbeeld via 'ouderenplusje' op arbeidskorting), alsmede naar de vraag of er nog andere maatregelen denkbaar zijn.

E. Verbetering combinatie arbeid en zorgtaken

Het bieden van goede mogelijkheden om arbeid en zorgtaken te combineren, blijft ook de komende jaren van groot belang. Het is van belang voor de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt, om delen van de arbeidsreserve te stimuleren betaalde arbeid te verrichten, en om het zittend personeel betere mogelijkheden te geven meer uren te werken.

In de collectieve sector heeft de combinatie van arbeid en zorgtaken altijd de nodige aandacht gehad. Op drie terreinen zijn op dit moment extra maatregelen gewenst.

Ten eerste is in grote delen van het taakveld onderwijs en wetenschappen thans nog geen sprake van betaald ouderschapsverlof. Invoering betekent het inlopen van bestaande achterstanden ten opzichte van de andere delen van de collectieve sector.

Ten tweede hebben werknemers in het taakveld zorg en welzijn en in de sector Politie veelal te maken met onregelmatigheidsdiensten. Voor deze werknemers zijn er nu nog onvoldoende mogelijkheden voor kinderopvang, aangezien de meeste kinderopvangverblijven alleen overdag open zijn. Uitbreiding van de mogelijkheden voor 24-uursopvang betekent dat werknemers met kleine kinderen in deze sectoren beter in staat zijn hun werk met zorgtaken te combineren.

Ten derde geldt voor alle delen van de collectieve sector dat buitenschoolse opvang nog onvoldoende vorm heeft gekregen. Verbeteringen hierin kunnen knelpunten voor grote groepen werknemers wegnemen.

F. Verbetering loopbaanperspectief en functiedifferentiatie

De attractiviteit van het werken in zowel het taakveld zorg en welzijn als in het taakveld onderwijs en wetenschappen wordt beperkt door het geringe loopbaanperspectief. Enerzijds hebben werknemers weinig mogelijkheden hebben om van functie te veranderen, waardoor de uitdagingen van het werk onvoldoende kunnen worden. Anderzijds hebben werknemers weinig financiële doorgroeimogelijkheden hebben, waar dat in andere sectoren wel meer het geval is. Dit is negatief voor de concurrentiepositie en vermindert de uitwisselingsmogelijkheden met andere sectoren. Er dienen daarom maatregelen genomen te worden om het carrièreperspectief in deze twee taakvelden te verbeteren. In de andere taakvelden speelt dit in beperkte mate en daar kan dan ook volstaan worden met beperkte aanpassingen.

Onderwijs en wetenschappen

In het taakveld onderwijs en wetenschappen kan met meer functiedifferentiatie het loopbaanperspectief voor docenten verbeterd worden. Ondersteunend personeel, onderwijsassistenten en nieuw te introduceren 'assistent-leraren' op MBO-niveau kunnen een deel van de taken van de docent overnemen. De leraar kan meer leerlingen bedienen als hij wordt ondersteund door een of meer assistent-leraren.

Met de creatie van nieuwe functies in het onderwijs verandert de taak van de docent; hij krijgt naast onderwijsgevende ook coördinerende en coachende taken ten aanzien van het ondersteunend personeel. De introductie van meer ondersteunend personeel kan ook een gunstig effect hebben op de werkdruk en het ziekteverzuim van de leraar. Een en ander vergt ook aanpassingen in het functiegebouw. Een consistent functiegebouw draagt bij aan de doorstroom in het beroep en biedt het zittende personeel meer loopbaanmogelijkheden. Het zal de motivatie van het onderwijzend personeel versterken en de kans op "burn-out" terugdringen. Daarnaast kan het onderwijs door meer functies te creëren, zich ook meer richten op andere delen van de arbeidsmarkt.

Het geringe arbeidsperspectief komt ook door de lange carrièrelijnen. Door deze te verkorten

wordt niet alleen meer perspectief geboden aan het zittende personeel, maar ook aan mogelijke zij-instromers, op wie de sector Onderwijs (po,vo,bve) zich de laatste jaren meer en meer richt.

Zorg en welzijn

Waar in het taakveld onderwijs en wetenschappen het geringe loopbaanperspectief zich over een breed terrein van het taakveld manifesteert, is in het taakveld zorg en welzijn veel meer sprake van een te eenzijdig takenpakket voor verschillende functies. Veelal is sprake van een omschreven takenpakket dat te weinig differentieert naar wensen en mogelijkheden van de individuele werknemer, en waarin specialisaties en het delen van taken op basis van specifieke kwaliteiten te wensen overlaat.

Het geringe carrièreperspectief dat hiermee samenhangt voor met name het hoger opgeleide deel van het verplegend en verzorgend personeel, dat al snel aan het einde van de eigen schaal zit, vraagt om een oplossing, gezien het effect op zowel de werving als het behoud van dit personeel. De invulling van functies en de daarin noodzakelijke specialisaties en doorgroeikansen zijn onvoldoende, en vormen een belangrijke reden voor werknemers om de sector te verlaten. Functiedifferentiaties, zoals het aan verpleegkundigen overlaten van sommige vormen van medisch handelen die nu nog aan medici zijn voorbehouden, kan de aantrekkelijkheid van het beroep vergroten. Ook het meer betrekken van werknemers op HBO-niveau bij managementvraagstukken kan het carrièreperspectief voor werknemers verbreden, zodat de wervingskracht van de sector wordt vergroot.

Voor de sector zorg en welzijn geldt dat het streven naar meer efficiency in het zorgaanbod, in combinatie met de toegenomen zorgvraag, ertoe heeft geleid dat de gemiddelde functiezwaarte in een aantal deelsectoren fors is toegenomen. Met name gaat het dan om de verplegende en verzorgende functies. Functiewaarderingsonderzoeken wijzen uit dat er een toenemende discrepantie is ontstaan tussen de inschaling van de verschillende functies, de zwaarte van de functie en de kwalificaties die worden vereist. Functiedifferentiatie (ook van belang voor het bieden van meer carrièreperspectief) kan hierin enige oplossing bieden. Daarnaast zullen maatregelen moeten worden genomen om beloning en functiezwaarte meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

Politie, defensie en openbaar bestuur

In alle delen van de collectieve sector zijn daarnaast nog specifieke knelpunten die nadere maatregelen vergen. In het taakveld politie en defensie en het taakveld openbaar bestuur gaat het om maatregelen waarbij de beloning enigszins losgekoppeld wordt van de functie of de rang, zodat voor specifieke functies een beter loopbaanperspectief geboden wordt. Ook het bieden van parallelle loopbaanpaden, waarbij specialisten ook zonder managementinvulling toch een goed perspectief kan worden geboden, behoort tot de opties. Dit is met name van belang met het oog op de concurrentie met de marktsector. Daarnaast speelt bij de sector Defensie in de wervingssfeer nog een probleem met de salariering van soldaten bij de landmacht. Deze loopt achter bij andere krijgsmachtonderdelen en beperkt daardoor de wervingskracht van de landmacht.

4.2 Bevordering van sectorspecifieke afspraken

Op diverse CAO-tafels zijn momenteel twee onderwerpen actueel. Enerzijds is dat de wens om te komen tot werktijdverlenging (WTV) en anderzijds de wens om te komen tot opbouw van een eindejaarsuitkering naar een 13e maand.

Werktijdverlenging

In bijna alle CAO's zijn inmiddels afspraken gemaakt om op vrijwillige basis te komen tot afspraken over meer of minder uren werken dan de standaard werkweek (normtijd). Dit geeft al aan dat - mede in het licht van de knellende arbeidsmarkt - er ruimte bestaat om over de lengte van de werktijd te spreken. De effecten van deze reeds genomen maatregelen zijn thans nog niet zichtbaar. Verlenging van de normtijd dient gegeven de urgentie van de arbeidsmarktproblematiek, echter nu reeds serieus overwogen te worden.

Uit onderzoek (OSA-aanbodpanel) blijkt dat 20 procent van de voltijders in de collectieve sector meer uren zou willen werken. Als de formele werkweek in alle delen van de collectieve sector verhoogd zou worden met 2 uur per week, dan kan aangenomen worden dat een substantieel deel de eigen werktijd ook zal verhogen. Het effect van extra arbeidsaanbod in uren zal verschillen tussen deeltijders en voltijders. Dit laatste heeft te maken met het feit dat een groot deel van de deeltijders de arbeidstijd heeft afgestemd op de privé-omstandigheden. Bij deze sectoren gaat het dan vooral om het verhogen van de gemiddelde werktijd.

Voor het geheel van de collectieve sector geldt dat verlenging van de werkweek (of het verhogen van de gemiddelde werktijd) de spanningen op de arbeidsmarkt substantieel kan verminderen. Het is derhalve zinvol om met gericht beleid dit te stimuleren. Een verlenging van de formele werkweek is een voorwaarde om het substantiële effect te realiseren. Dit kan vervolgens aangevuld worden met een (vergroete) mogelijkheid om op vrijwillige basis meer of minder uren te werken. De individuele keuze van werknemers komt hiermee niet in het geding, maar maatwerk is nodig.

Verlenging van de formele werkweek (maar ook maatregelen om deeltijders te stimuleren om langer te gaan werken) dient, evenals het creëren van mogelijkheden om vrijwillig langer dan de formele werkweek te werken, vorm te krijgen in CAO-onderhandelingen.

13e maand

Het tweede onderwerp wat op diverse CAO-tafels besproken wordt is de 13e maand. In de marktsector hebben de 13e maand - of vergelijkbare extra beloningscomponenten - een blijvend zichtbaar en daardoor imagoverhogend effect. Door werknemers worden zichtbare blijken van waardering zeer betekenisvol geacht. Vandaar dat de opbouw van een 13e maand een door de centrales van overheidspersoneel een vaak geuite wens is. Dit wordt in zekere zin ook gezien als een compensatie voor de op vele plaatsen in de collectieve sector ervaren werkdruk die mede veroorzaakt is door de krapte op de arbeidsmarkt. Ook kan een 13e maand de voor sommige beroepsgroepen erg sterke lokroep van de marktsector doen verstillen.

Introductie van een 13e maand vergt een zorgvuldige afweging, omdat een volledige 13e maand een fors financieel beslag legt, en de opbouw een proces van meerdere jaren omvat. Wanneer in een sector eenmaal gekozen is voor de opbouw naar een 13e maand, committeert men zich aan een meerjarig proces. Dat kan in de praktijk moeilijk zijn af te stemmen met voor de collectieve sector relevante nieuwe ontwikkelingen, zoals economische en budgettaire ontwikkelingen of ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Een mogelijke opbouw van een 13e maand (of andere daaraan verwante beloningsprikkel gekoppeld aan (groeps)prestaties) dient dan ook goed gedoseerd plaats te vinden. Zowel het tempo waarin de opbouw plaatsvindt als de bronnen waaruit de opbouw wordt gefinancierd, zijn daarbij van belang. De afwegingen daarbij kunnen overigens per sector anders uitvallen.

Sectorspecifieke pakketten

Het is wenselijk dat in het CAO-overleg afspraken worden gemaakt over verlenging van de werkweek, waarbij individuele keuzemogelijkheden van werknemers worden gehandhaafd. In samenhang daarmee kunnen sectoren, dan wel delen van sectoren afspraken maken over:

- a. werkdrukvermindering;
- b. invoering prestatieafspraken;
- c. scholing;
- d. beleid gericht op ziekteverzuim, preventie en reïntegratie;
- e. combinatie van arbeid- en zorgtaken;
- f. regionale differentiatie;
- g. verdergaande flexibilisering en individualisering van werktijden en arbeidsvoorwaarden;
- h. de opbouw naar een 13e maand.

4.3 Op gang brengen van het vernieuwingsproces

Naast de hierboven beschreven beleidslijnen voor de korte termijn, is ook een vernieuwingslag voor de middellange en lange termijn noodzakelijk. Daartoe moet snel begonnen worden met het nemen van maatregelen om op korte termijn een ingrijpende vernieuwingslag in gang te kunnen zetten, die voor de langere termijn van cruciaal belang is. Speciale taskforces moeten daarvoor in het komende half jaar voor elk taakveld innovatiecentra opzetten. Deze centra voeren volgens een programmatische aanpak structurele verbeteringen door op drie samenhangende terreinen:

- management en sturing,
- inzet van moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) en
- vernieuwing van het Human Resource Management (HRM).

Belangrijkste doel hiervan is het verhogen van de productiviteit en kwaliteit van de collectieve sector, zodat de arbeidsmarktknelpunten op lange termijn kunnen verminderen en een kwaliteitsverbetering in de collectieve sector kan worden gerealiseerd.

Management en sturing

De zorg en verantwoordelijkheid voor een goed personeels- en organisatiebeleid dient aan de top van de organisaties beter te worden verankerd. Een gesystematiseerd kwaliteitsbeleid, verruiming van de mogelijkheden van projectmatig werken en een daarop toegesneden ambtelijke en politieke sturing en verantwoording, afspraken maken over de te leveren prestaties, het programmatisch ontwikkelen van managementvaardigheden en het organiseren van kennis delen zijn daarbij de kernpunten.

De inzet van ICT

De inzet van ICT om de kwaliteit en efficiency van productie- en beleidsprocessen in de collectieve sector te verhogen kan beter en systematischer. De focus moet daarbij ook op het primaire productieproces liggen en niet alleen op de ondersteunende processen. In veel gevallen is een meer centrale sturing - die het versnipperde gebruik van ICT tegengaat - nodig. Veel kennis en ervaring die is opgedaan uit initiatieven en andere sectoren kan op die wijze minder vrijblijvend worden toegepast. Er moet meer worden geïnvesteerd in systemen voor kennismanagement.

Het HRM-beleid

Het HRM beleid is aan vernieuwing toe: de medewerkers van nu stellen andere eisen aan organisatie en management dan vroeger, door ICT en toegenomen coördinatievraagstukken verandert de organisatie en werkwijze en de krappe arbeidsmarkt vraagt een pro-actieve wervingsstrategie.

De aandacht voor de individuele medewerker in de organisatie zal toenemen. Dit betekent dat het HRM beleid zich sterker zal moeten richten op loopbaanontwikkeling, programmering van het opleidingsbeleid, ontwikkeling van gedifferentieerde carrièrelijnen, het systematisch invoeren van functioneringsgesprekken, individualisering en flexibilisering in arbeidsvoorwaarden en beloningssystemen. Een vernieuwing en aanpassing van de P&O-organisatie en instrumenten is noodzakelijk.

4.4 Invoering beleidsmix: maatwerk per sector

De hierboven beschreven mix van maatregelen dient via sectorspecifieke afspraken in de CAO-trajecten ingevuld te worden in het licht van de in de betreffende sector aanwezige problematiek en bestaande financiële mogelijkheden en tegen de achtergrond van de algemene noodzaak van een beheerste loonontwikkeling. Om het tot stand komen van de afspraken te bevorderen kan, indien en voorzover dit geschiedt, extra financiële ruimte beschikbaar worden gesteld.

Samenstelling Stuurgroep

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	drs. M.J. van Rijn (voorzitter)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	dr. B.E.C. Plesch
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	drs. A.H.C. Annink
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	mr. drs. T.W. Langejan
Ministerie van Defensie	drs. W.J.M. Bunnik
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	drs. H. Borstlap
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	drs. P.H.B. Pennekamp
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	drs. W.H. van Leeuwen
Ministerie van Economische Zaken	drs. J.W. Oosterwijk
Ministerie van Financiën	drs. D.M. Sluimers
Ministerie van Algemene Zaken	drs. W.J. Kuijken
Centraal Planbureau	dr. F.J.H. Don
Sociaal Cultureel Planbureau	drs. T.H.H. Roes

Samenstelling Werkgroep

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	drs. M.J. van Rijn (voorzitter)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	drs. A. Kersten (secretaris)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	drs. J. Walraven (secretaris)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	drs. C.J.A. Maas
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	drs. F. Van Dongen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, sector Rijk	drs. P.J. Heij
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, sector Rijk	ir. J. De Groot
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, sector Politie	drs. L. Ongering
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, sector Politie	drs. H.J. Albert
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	drs. E. Bolhuis
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	drs. J.J. Teeuwisse
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	drs. P.L. Stroink
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	drs. A. Vrij
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	mr. J.A.P. Veringa
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	drs. J.A. Schwartz
Ministerie van Justitie	drs. E.R. Winsum
Ministerie van Algemene Zaken	mr. A.C.M. Rijnen
Ministerie van Economische Zaken	drs. P.G. van der Graaff
Ministerie van Defensie	drs. J.M.W. Willems
Ministerie van Financiën	dr. B. Ter Haar
Ministerie van Financiën	drs. P.J.C.M. van den Berg
Centraal Planbureau	drs. R. Okker
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	drs. C.M. Sjerps
Unie van Waterschappen	drs. W. van Heemst
Interprovinciaal Overleg	P. Van der Wiel
Vereniging samenwerkende Nederlandse Universiteiten (namens het gehele hoger onderwijs)	dr. C.M.E. Otten
Sociaal Cultureel Planbureau	drs. B. Kuhry

De arbeidsmarkt in de collectieve sector
Investeren in mensen en kwaliteit

Uitgave:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid
Directie Arbeidszaken Overheid
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

De volledige publicatie verschijnt eveneens op internet: www.minbzk.nl

Advisering en bijdrage aan de redactie: Stupers van der Heijden PR

Productiebegeleiding:

Directie Voorlichting en Communicatie

Ontwerp omslag, vormgeving en lay-out:

Bureau Erkelens

Opmaak en drukwerk:

Drukkerij De Bink bv

Februari 2001

21035

De Arbeidsmarkt

▶ Investeren in mensen en kwaliteit

in de

collectieve sector

Bijlagen

Februari 2001

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

	pagina
Bijlage bij hoofdstuk 1	5
B1.1 Werkgelegenheid	7
B1.2 Vacaturepositie	14
B1.3 Arbeidsmobiliteit	20
B1.4 Attractiviteit collectieve sector	25
B1.5 Arbeidsvoorwaarden	31
B1.6 Sociale zekerheid	37
Bijlage bij hoofdstuk 2	43
B2.1 Technische beschrijving rekenmodel	45
B2.2 Vraag naar arbeid collectieve sector naar taakveld	48
B2.3 Uitkomsten gevoeligheidsanalyses	49
Bijlage bij hoofdstuk 3	51
B3.1 Overzicht van sectorale maatregelen	53
B3.1.1 Zorg en welzijn	53
B3.1.2 Rijk	56
B3.1.3 Gemeenten	60
B3.1.4 Provincies	64
B3.1.5 Waterschappen	66
B3.1.6 Rechterlijke Macht	67
B3.1.7 Onderwijs sector PO/VO/BVE	70
B3.1.8 HBO	73
B3.1.9 Wetenschappelijk Onderwijs	78
B3.1.10 Onderzoekinstellingen	82
B3.1.11 Defensie	85
B3.1.12 Politie	88
B3.2 Verslaglegging bijeenkomsten arbeidsmarktproblematiek	93
B3.2.1 Verslag expertmeeting Defensie en Politie	96
B3.2.2 Verslag expertmeeting Openbaar Bestuur	99
B3.2.3 Verslag expertmeeting Zorg en Welzijn	102
B3.2.4 Verslag expertmeeting Onderwijs en Wetenschappen	104
B3.2.5 Appendix I De oplossingsmatrices	107
B3.2.6 Appendix II Aanwezigen bij de bijeenkomsten	111

1 Bijlage bij hoofdstuk 1

B1.1 Werkgelegenheid

B1.2 Vacaturepositie

B1.3 Arbeidsmobiliteit

B1.4 Attractiviteit collectieve sector

B1.5 Arbeidsvoorwaarden

B1.6 Sociale zekerheid



B.1.1 Werkgelegenheid

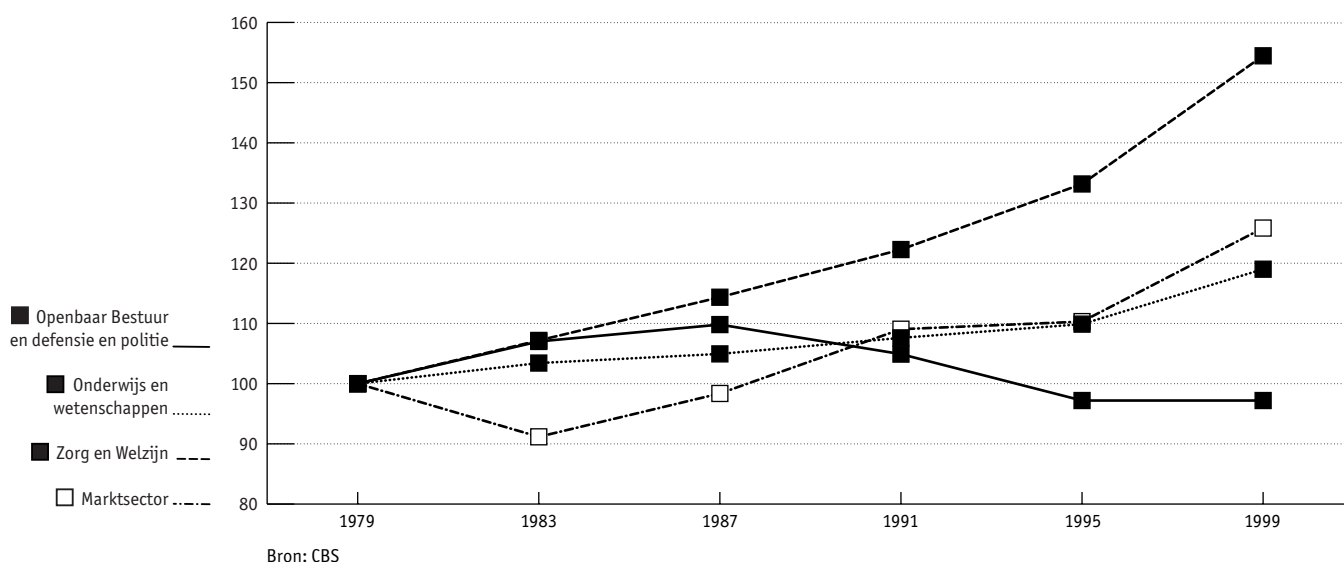
Sinds het midden van de jaren negentig draait de Nederlandse economie op volle toeren. Dat heeft zich inmiddels vertaald in een ruime werkgelegenheidsgroei. Eind 1999 was de werkgelegenheid (exclusief de kleine banen) in Nederland toegenomen tot 6,8 miljoen werknemers; in 1995 werkten er nog 6,2 miljoen mensen. Een groot deel van deze werkgelegenheidsgroei is totstandgekomen in de marktsector. Volgens het CPB komen er in 2000 nog eens 156.000 werknemers bij. In het jaar daarna zwakt de werkgelegenheidsgroei licht af naar 142.000 werknemers.

Werkgelegenheidsontwikkelingen collectieve sector

Ontwikkeling arbeidsvolume collectieve sector 1979-1999

De ontwikkeling van het arbeidsvolume van de collectieve sector in de afgelopen 20 jaar vertoont naar taakveld een zeer gedifferentieerd beeld. Grafiek B1.1 brengt deze ontwikkeling in beeld voor de taakvelden binnen de publieke sector (openbaar bestuur (inclusief defensie en politie), onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn) en tevens voor de marktsector. Opvallend is de gestage, forse toename van het arbeidsvolume in het taakveld zorg en welzijn, die naar verhouding aanzienlijk groter is dan die in de marktsector. Het arbeidsvolume in dit taakveld steeg van 404.000 in 1979 naar 624.000 in 1999. Ook het taakveld onderwijs en wetenschappen laat een toe-name van het arbeidsvolume zien (van 263.000 naar 313.000). Deze is procentueel overigens geringer dan de toename in de marktsector. Het taakveld openbaar bestuur (inclusief defensie en politie) is per saldo het enige segment in de collectieve sector waar het arbeidsvolume in de loop van de jaren tachtig is afgenomen. Afslankings- en efficiency-operaties, privatiseringen en verzelfstandigingen liggen hieraan ten grondslag. Het opschorten van de dienstplicht speelt in de jaren 1993-1995 ook een rol hierbij. Het arbeidsvolume van deze sector daalde van 428.000 in 1979 naar 416.000 in 1999. Per saldo steeg het arbeidsvolume van de collectieve sector van 1.095.000 in 1979 naar 1.353.000 in 1999, per saldo een stijging van bijna 24 procent. Deze stijging deed zich met name voor in de tweede helft van de jaren negentig.

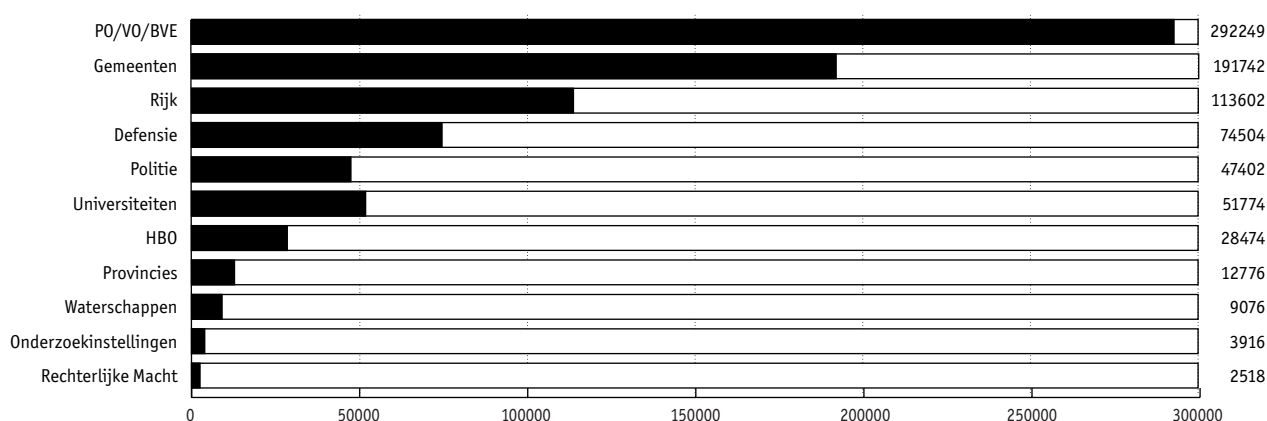
Grafiek B1.1 *Ontwikkeling arbeidsvolume naar taakveld 1979-1999, 1979=100*



Ontwikkeling aantal banen collectieve sector 1997-1999 (inclusief kleine banen)

Niet alleen het arbeidsvolume is in de afgelopen periode fors gegroeid, maar ook het aantal werknemers. Dit geldt in het bijzonder voor de afgelopen jaren. In deze periode steeg het aantal banen in de marktsector van 5.463.600 naar 5.793.134 (+6 procent) en in de collectieve sector (overheid en zorgsector) van 1.765.770 naar 1.855.567 banen (+ 5,1 procent). De collectieve sector beslaat nu ruim 24 procent van de totale werkgelegenheid in Nederland. In de periode 1997-1999 zijn er bijna 90.000 banen in de collectieve sector bijgekomen, waarvan bijna 67.000 in het taakveld zorg en welzijn. Eind 1999 telde de zorgsector 1.027.534 banen en de overheidssectoren samen bijna 828.033 banen. Grafiek B1.2 geeft een overzicht van de omvang van de werkgelegenheid per overheidssector.

Grafiek B1.2 Aantal banen per overheidssector in 1999.



Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, BZK

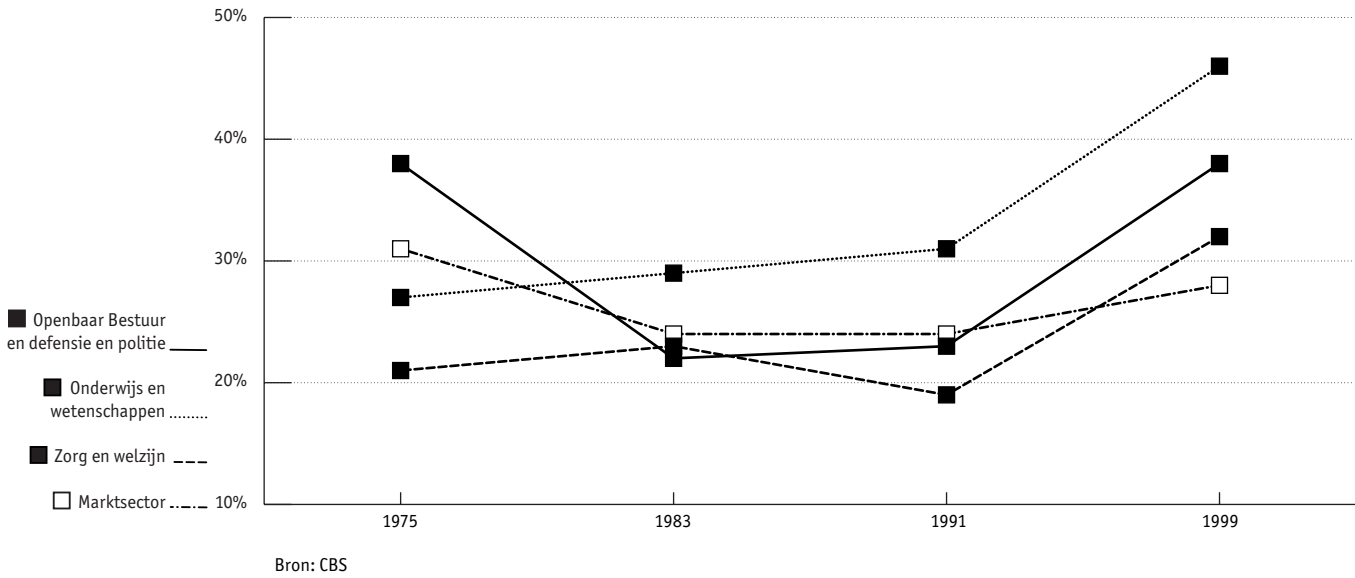
Een deel van de werkgelegenheidsgroei binnen de collectieve sector is onder meer het gevolg van de toename van de additionele arbeid, met name ID-banen (ca. 30.000). Verder speelt de toename van de deeltijdarbeid een rol, bijvoorbeeld in het primair onderwijs. In arbeidsvolume is de groei derhalve minder groot.

De ontwikkelingen per sector laten het volgende beeld zien. Een daling van de werkgelegenheid deed zich voor bij de sectoren Defensie (herstructurering van de krijgsmacht) en Onderzoekinstellingen. Bij de sectoren Politie, Rechterlijke Macht, Rijk, de decentrale overheden (Gemeenten, Provincies en Waterschappen), het HBO en de Universiteiten groeide het aantal banen. In de sector Onderwijs (po,vo,bve) steeg de werkgelegenheid in de periode 1997-1999 met ruim 16.000. Naast de herbezetting als gevolg van de in 1998 overeengekomen arbeidsduurverkorting speelt in deze sector ook de verkleining van de groepsgrootte in het primair onderwijs een rol. De grootste stijging in de collectieve sector komt voor rekening van het taakveld zorg en welzijn (+67.000). Een substantieel deel hiervan komt voor rekening van de uitbreiding van de werkgelegenheid in de kinderopvang.

De leeftijdsopbouw van het personeelsbestand

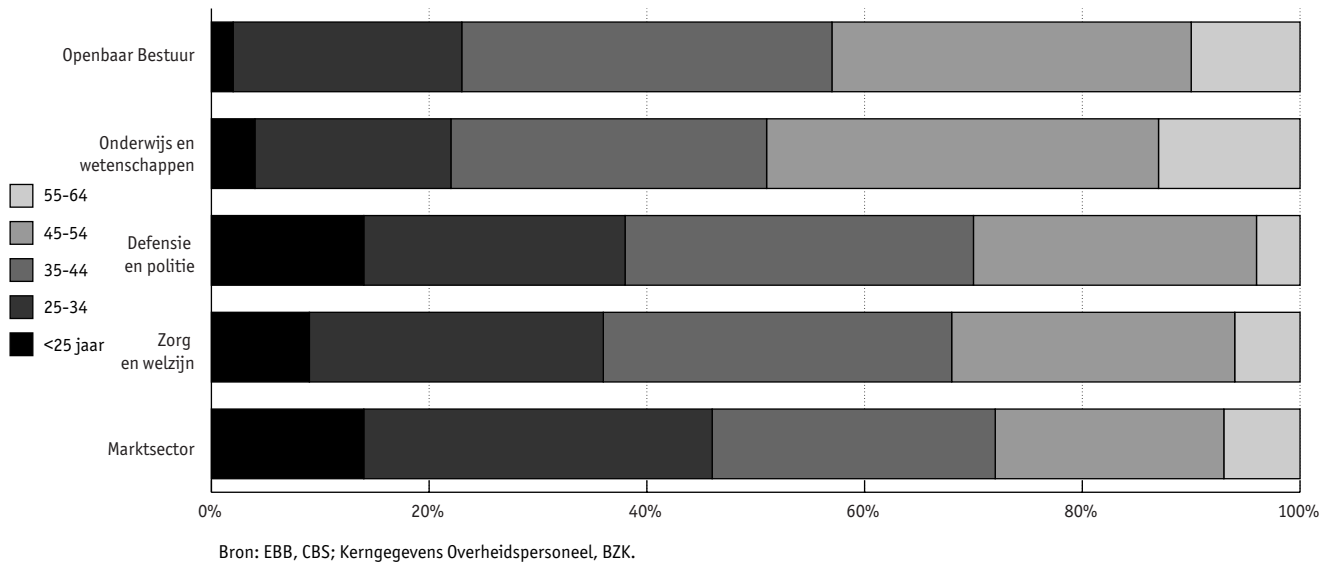
De huidige krapte op de arbeidsmarkt wordt, behalve door de aanhoudende economische groei, onder meer veroorzaakt door de sterk toenemende vervangingsvraag. De werkzame beroepsbevolking vergrijst, waardoor grote cohorten oudere werknemers uittreden en vervangen moeten worden. In de komende kabinetsperiode zal de versterkte vervangingsvraag zich reeds stevig doen gelden. Naar verwachting zal de piek van de uitstroom van ouderen in de collectieve sector zich voordoen in de periode 2005-2010.

Grafiek B1.3 *Ontwikkeling aandeel ouderen (>44 jaar) naar taakveld 1975-1999.*



In grafiek B1.3 is voor de marktsector en de taakvelden openbaar bestuur (inclusief defensie en politie), onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn weergegeven hoe het aandeel ouderen (45 jaar en ouder) zich in de afgelopen 25 jaar ontwikkeld heeft. De grafiek toont aan dat er grote verschillen bestaan in de ontwikkeling van het aandeel ouderen in het personeelsbestand. Zo is het aandeel ouderen in de afgelopen tien jaar in de collectieve sector scherp gestegen, terwijl dat in de marktsector slechts in beperkte mate het geval is. Deze stijging hangt in belangrijke mate samen met de groei van de collectieve sector in de jaren '60 en '70 en de grote instroom van jonger personeel in die tijd.

Grafiek B1.4 *Leeftijdsofbouw werknemersbestand naar sector in 1999*



In grafiek B1.4 is de leeftijdsopbouw van het werknemersbestand in 1999 weergegeven voor de taakvelden openbaar bestuur, defensie en politie, onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn, en daarnaast voor de marktsector. Het aandeel ouderen (45 jaar en ouder) in het taakveld

onderwijs en wetenschappen (48 procent) en in het taakveld openbaar bestuur (44 procent) is aanzienlijk groter dan in de overige taakvelden en de marktsector. Hier wordt het effect zichtbaar van de sterke groei van de werkgelegenheid in de jaren zestig en zeventig en de reductie en stabilisering in de jaren daarna.

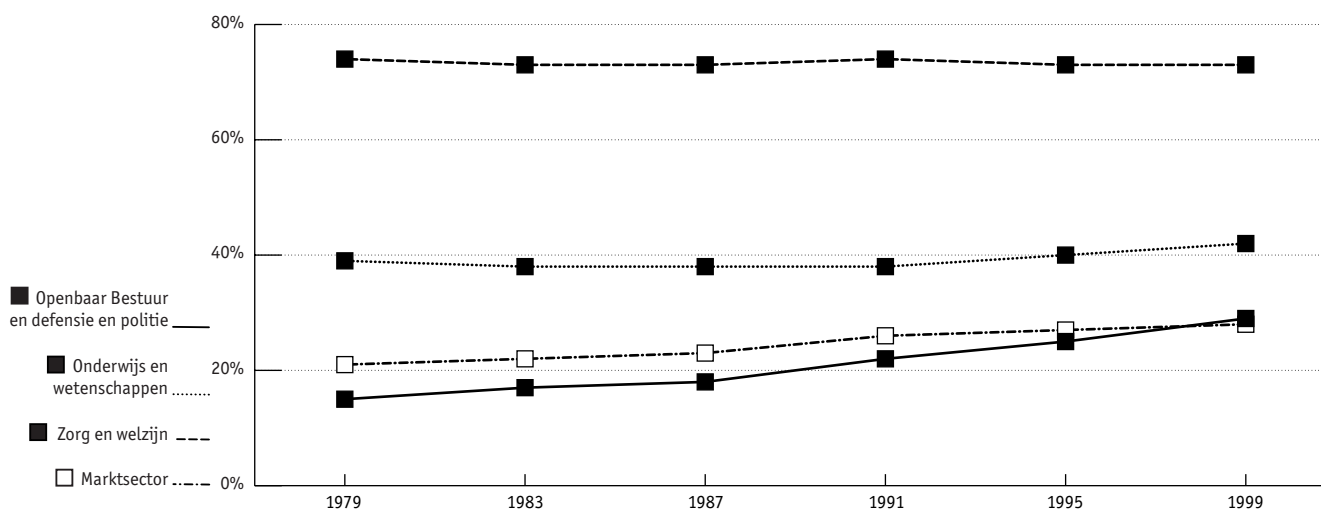
Het taakveld defensie en politie (30 procent) en het taakveld zorg en welzijn (32 procent) hebben veel kleinere aandelen ouderen in dienst. Bij defensie en politie hangt dit onder meer samen met de behoefte aan jonger militair personeel met een aanstelling voor bepaalde tijd en ook met het gegeven dat in de sectoren Politie en Defensie het executief personeel eerder uitstroomt (FLO/UKW). Het laagste aandeel ouderen (28 procent) vinden we in de marktsector.

De werkgelegenheid naar geslacht

Ontwikkeling van het aandeel vrouwen in het arbeidsvolume 1979-1999

In grafiek B1.5 is voor de marktsector en de taakvelden openbaar bestuur (inclusief defensie en politie), onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn weergegeven hoe het aandeel van vrouwen in het arbeidsvolume zich in de afgelopen 20 jaar heeft ontwikkeld. Het is niet verwonderlijk dat het aandeel vrouwen binnen het taakveld zorg en welzijn niet verder gestegen is. Het aandeel vrouwen in deze sector was met 74 procent namelijk in 1979 reeds aanzienlijk. In 1979 was 39 procent van de werknemers in het taakveld onderwijs en wetenschappen vrouw. Dit aandeel is slechts in beperkte mate gestegen, namelijk naar 42 procent in 1999. De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft wel een fors effect gehad in de marktsector en het taakveld openbaar bestuur (inclusief defensie en politie). Daar steeg het aandeel vrouwen naar een niveau van respectievelijk 28 en 29 procent. De stijging van het aandeel vrouwen in het taakveld openbaar bestuur hangt onder meer samen met de opschorting van de dienstplicht bij defensie en de gelijktijdig doorgevoerde afslanking van het personeelsbestand. Per saldo is het aandeel vrouwen in het arbeidsvolume van de collectieve sector in de periode 1979-1999 met enkele procenten gestegen.

Grafiek B1.5 *Ontwikkeling van het aandeel vrouwen in het arbeidsvolume naar taakveld 1979-1999*



Bron: CBS

Aandeel vrouwen in 1999 naar banen

Waar grafiek B1.5 betrekking heeft op het arbeidsvolume, wordt in tabel B1.6 ingegaan op het aandeel van vrouwen in het totaal aantal werknemers, dus niet gecorrigeerd voor de omvang van het dienstverband. De cijfers in de tabel tonen aan dat de collectieve sector een aanzienlijk groter aandeel vrouwen kent dan de marktsector, namelijk 62 procent tegenover 32 procent. Dit hoge aandeel is specifiek toe te schrijven aan het taakveld zorg en welzijn en in mindere mate ook aan het taakveld onderwijs en wetenschappen.

Tabel B1.6 **Aandeel vrouwen in de werkgelegenheid naar taakveld, 1999.**

Nederland	marktsector	collectieve sector	openbaar bestuur	defensie en politie	onderwijs en wetenschappen	zorg en welzijn
40%	32%	62%	35%	17%	55%	79%

Bron: EBB, CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel, BZK.

De werkgelegenheid naar opleiding en beroep

Werkgelegenheid naar opleidingsniveau

Het opleidingsprofiel van de werknemerspopulatie in de collectieve sector wijkt sterk af van dat in de marktsector. Werknemers in de collectieve sector zijn gemiddeld hoger opgeleid dan werknemers in de marktsector (zie tabel B1.7). Van hen is 52 procent hbo'er of academicus, tegenover 23 procent in de marktsector.

Tabel B1.7 **Opleidingsniveau naar sector en taakveld, 1997 (percentages)**

Sector	LO/VBO/MAVO	MBO/HAVO/VWO	HBO	WO	Totaal
Nederland	28	45	18	9	100
Marktsector	30	47	15	8	100
Collectieve sector	14	34	35	17	100
Zorg en welzijn	15	50	23	12	100
Onderwijs en wetenschappen	8	15	54	23	100
Onderwijs (po,vo,bve)	9	13	64	14	100
HBO	7	18	31	44	100
Universiteiten en Onderzoekinstellingen	8	18	19	57	100
Openbaar Bestuur	19	43	23	15	100
Rijk	16	45	19	20	100
Rechterlijke Macht	0	0	0	100	100
Gemeenten	20	43	26	11	100
Provincies	20	31	29	20	100
Waterschappen	21	47	22	10	100
Defensie en politie	21	64	12	3	100
Defensie	28	55	13	4	100
Politie	10	79	9	2	100

Bron: CBS/LSO 1997

Het hoogste aandeel hoger opgeleiden (hbo/wo) treffen we aan in het taakveld onderwijs en wetenschappen, namelijk 77 procent. Het aandeel hoger opgeleiden in deze sector hangt in het bijzonder samen met het grote bestand docenten en daarnaast ook met het aantal wetenschappelijk onderzoekers. Daarna volgt het taakveld openbaar bestuur met 38 procent. Binnen het openbaar bestuur valt de sector Rechterlijke Macht op met een aandeel van 100 procent. Dit valt te verklaren door het gegeven dat hiertoe uitsluitend de zittende en staande

magistratuur gerekend worden, werknemers met een wetenschappelijke juridische opleiding. Het taakveld zorg en welzijn heeft een aandeel van 35 procent hoger opgeleiden. Het geringste aandeel hoger opgeleiden (15 procent) treffen we aan in het taakveld defensie en politie. Dit hangt samen met het grote bestand aan militairen en politiefunctionarissen die veelal middelbaar opgeleid zijn en soms ook lager opgeleid.

Werkgelegenheid naar beroep

Het relatief hoge opleidingsniveau van het personeelsbestand in de collectieve sector hangt nauw samen met het beroepsprofiel van het personeelsbestand of wel de functiestructuur. Uit tabel B1.8 blijkt dat het personeelsbestand van het taakveld onderwijs en wetenschappen gedomineerd wordt door twee grote groepen, namelijk de docenten basisonderwijs (ruim 30 procent) en de overige docenten (bijna 36 procent). Bovendien blijkt uit de aanzienlijke marktaandelen dat dat taakveld voor deze beroepsgroepen de werkgever bij uitstek is. Het personeelsbestand bestaat verder overwegend uit lager, middelbaar en hoger administratief en economisch/commercieel personeel, lager en middelbaar technisch personeel, wetenschappers van allerlei disciplines en managers.

Tabel B1.8 *Meest voorkomende beroepen in het taakveld onderwijs en wetenschappen*

Onderwijs en wetenschappen	(343.020 werknemers)	Werkgelegenheidsaandeel	Marktaandeel	Aantal Werknemers
Leraar basisonderwijs		31,8	92,8	109080
Leraren 2e en 3e graads		20,0	73,0	68707
Leraren 1e graads		15,8	75,6	54266
Middelbare administratieve, commerciële beroepen ed.		6,5	2,7	22159
Lagere technische beroepen		2,8	2,3	9673
Hoger overig		2,8	3,8	9502
Managers (wetenschappelijk werk- en denkniveau)		2,5	10,2	8541
Hogere administratieve, commerciële, economische beroepen		1,8	1,4	6003
Middelbare technische beroepen		1,5	0,9	5283
Wetenschappelijke overig		1,5	6,8	5111
Lagere administratieve, commerciële beroepen ed.		1,5	1,1	5077
Middelbare overig		1,5	0,8	5077
Elementaire beroepen		1,3	1,1	4288
Hogere beroepen mbt. gedrag en maatschappij		1,1	3,7	3910
Wetenschappelijke beroepen mbt. gedrag en maatschappij		0,9	7,5	3087
Hogere technische beroepen		0,7	2,3	2298
Andere beroepsgroepen		6,1	-	20959

Bron: ROA/CBS 1998/1999

Het personeelsbestand binnen het taakveld openbaar bestuur (inclusief defensie en politie) (tabel B1.9) wordt gekenmerkt door een grote heterogeniteit aan beroepen, die samenhangt met de grote verscheidenheid aan taken die uitgevoerd moeten worden. Dominant is de groep personeel die ingezet wordt voor vrede en veiligheid en openbare orde. Voor dit type personeel is het taakveld - zoals blijkt uit de marktaandelen - tevens de belangrijkste werkgever in Nederland. Daarnaast is het administratief personeel en het personeel met een juridische, juridisch-bestuurlijke en - fiscale achtergrond van groot gewicht. Ook bij de laatste categorie personeel geldt dat het taakveld een zeer belangrijke, zo niet de belangrijkste werkgever in Nederland is. Ook personeel met een financieel-economische en sociale achtergrond en leidinggevend personeel komt veel voor. Tot slot is er een veelheid van beroepen die qua omvang weliswaar niet groot zijn, maar die wel van wezenlijk belang zijn voor het productieproces, zoals accountants, informatici en technici van allerlei disciplines en niveaus.

Tabel B1.9 **Meest voorkomende beroepen binnen de taakvelden openbaar bestuur (inclusief defensie en politie)**

Openbaar bestuur (incl. defensie en politie) (445.161 werknemers)	Werkgelegen- heidsaandeel	Marktaandeel	Aantal werknemers
Middelbare administratieve, commerciële beroepen ed.	14,5	6,9	64548
Politieagenten, onderofficieren, en beveiligingsemployés	9,1	95,9	40688
Lagere administratieve, commerciële beroepen ed.	5,8	5,2	25864
Juridisch en fiscaal medewerkers (middelbaar)	5,6	71,1	24884
Hogere administratieve, commerciële, economische beroepen	5,5	5,2	24573
Middelbare technische beroepen	4,9	3,2	21857
Wetenschappelijke juridische, bestuurlijke beroepen	4,9	37,8	21813
Lagere beveiligingsberoepen	4,8	54,6	21190
Hogere beroepen mbt. gedrag en maatschappij	4,2	15,7	18875
Managers(wetenschappelijk werk- en denkniveau)	4,2	19,8	18563
Hoger overig	3,8	6,0	17094
Middelbare overig	3,5	2,3	15759
Elementaire beroepen	2,4	2,5	10862
Lager overig	2,3	2,5	10328
Hogere technische beroepen	2,3	9,3	10328
Wetenschappelijke beroepen mbt. gedrag en maatschappij	2,3	22,6	10328
Juridisch, bestuurlijk medewerkers (hoger)	2,2	54,1	9705
Middelbare beroepen mbt. gedrag en maatschappij	2,1	15,7	9259
Wetenschappelijke economische, administratieve beroepen	2,0	9,1	9037
Lagere agrarische beroepen	1,8	7,7	8146
Lagere technische beroepen	1,7	1,6	7390
Politie-inspecteurs en officieren	1,3	98,1	5787
Leraar basisonderwijs	1,3	4,4	5743
Wetenschappelijke overig	1,3	6,7	5743
Wetenschappelijke technische beroepen	0,9	8,9	3962
Leraren 2e en 3e graads	0,8	3,3	3517
Leraren 1e graads	0,5	2,7	2137
Andere beroepsgroepen	3,9	-	17183

Bron: ROA/CBS, 1998/1999.

Het taakveld zorg en welzijn (zie tabel B1.10) wordt gedomineerd door verzorgend en verpleegkundig personeel, doktersassistenten, apothekersassistenten, laboranten, analisten, paramedici en artsen. Samen vormen deze beroepsgroepen bijna 65 procent van het personeelsbestand binnen het taakveld zorg en welzijn. Voor de meeste van deze categorieën personeel geldt dat zorg en welzijn tevens de belangrijkste werkgever in Nederland is. Tot slot werkt er in dit taakveld ook veel personeel met een administratief en sociaal beroep.

Tabel B1.10 **Meest voorkomende beroepen binnen het taakveld zorg en welzijn.**

Zorg en welzijn	(926.000 werknemers)	Werkgelegenheidsaandeel	Marktaandeel	Aantal Werknemers
Verzorgend personeel (middelbaar)		13,3	63,0	122695
Verplegenden en doktersassistenten (middelbaar)		12,3	96,3	113620
Therapeuten en verpleegkundigen (hoger)		12,2	94,1	112787
Hulpkrachten horeca en verzorging (lager)		6,9	40,7	64172
Ziekenverzorgenden (middelbaar)		6,9	97,7	63709
Artsen (wetenschappelijk)		6,1	85,6	56393
Hogere beroepen mbt. gedrag en maatschappij		5,4	38,2	49634
Middelbare administratieve, commerciële beroepen ed.		4,8	4,4	44170
Middelbare beroepen mbt. gedrag en maatschappij		4,2	60,9	39170
Elementaire beroepen		3,8	7,5	35003
Lagere administratieve, commerciële beroepen ed.		2,8	4,8	25650
Managers(wetenschappelijk werk- en denkniveau)		2,8	25,2	25558
Verpleeghulp en leerling-verpleegkundigen (lager)		2,3	97,2	21391
Medisch secretaresses (middelbaar)		2,2	94,4	20557
Wetenschappelijke beroepen mbt. gedrag en maatschappij		2,1	38,7	19076
Medisch analisten (hoger)		2,0	87,9	18150
Hogere administratieve, commerciële, economische beroepen		1,7	3,0	15372
Apothekersassistenten en medisch laboranten (middelbaar)		1,6	63,0	14909
Leraren 1e graads		0,9	9,2	7964
Middelbare technische beroepen		0,6	0,8	5926
Lagere technische beroepen		0,5	0,9	4723
Leraren 2e en 3e graads		0,5	4,1	4723
Wetenschappelijke economische, administratieve beroepen		0,3	2,8	2963
Andere beroepsgroepen		4,1	-	37688

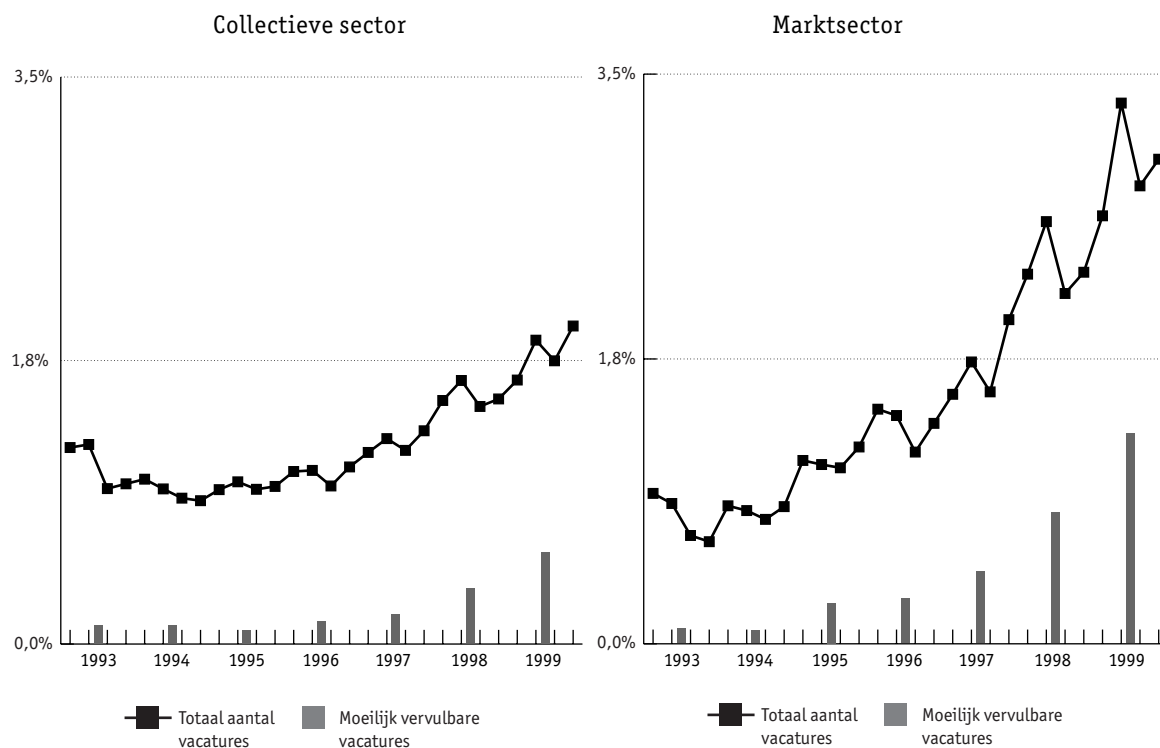
Bron: CBS/ROA, 1998/1999.

B.1.2 Vacaturepositie

Moeilijk vervulbare vacatures

Collectieve sector

De voortdurende economische groei en de daarmee samenhangende toename van de werkgelegenheid in combinatie met de toenemende vervangingsvraag als gevolg van de vergrijzing, leiden tot steeds meer spanningen op de arbeidsmarkt. Ook de werkgevers in de collectieve sector ondervinden steeds meer de gevolgen hiervan. Grafiek B.1.11 laat zien dat het aantal moeilijk vervulbare vacatures (als percentage van de totale werkgelegenheid) in de collectieve sector vanaf 1997 sterk is opgelopen. Naast de sterk groeiende werkgelegenheid en de daarmee gepaard gaande toegenomen concurrentie om gekwalificeerd personeel, zijn ook demografische factoren (afname schoolverlaters, toenemende vervangingsvraag) debet aan deze ontwikkeling. Voor een aantal overheidssectoren binnen de collectieve sector komt daar nog bij dat na jaren van afslankingen en stabilisering de werkgelegenheid sinds enkele jaren weer stijgt, mede als gevolg van beleidsintensivering en de doorgevoerde arbeidsduurverkorting. Dit vertaalt zich ook in een toename van het totaal aantal vacatures (wederom als percentage van de totale werkgelegenheid).



Bron: vacature-enquête (1993-1999), CBS; EBB (1993-1999), CBS; Kerngegevens overheidspersoneel (1993-1999), BZK.

Marktsector

Niet alleen in de collectieve sector is sprake van een toenemende vacatureproblematiek. In de marktsector is de stijging van het aantal moeilijk vervulbare vacatures reeds in 1994 ingezet. In de jaren 1990/1991 was de vacatureproblematiek in de marktsector ook hoog. De ontwikkeling van de economische conjunctuur komt hierin tot uiting¹. In 1999 ligt het aantal moeilijk vervulbare vacatures (uitgedrukt als percentage van de werkgelegenheid) in de marktsector boven dat van de collectieve sector (1,6 procent versus 0,7 procent), zoals ook uit grafiek B1.11 blijkt. Het groter aantal vacatures in de marktsector speelt hierbij ook een rol².

Bij de vergelijking met de marktsector dient bedacht te worden dat de collectieve sector – vanwege haar publieke functie – een unieke positie inneemt. Personeelsproblemen in de marktsector kunnen ook daar een adequate dienstverlening aan burgers en bedrijven bemoeilijken. Voor de publieke dienstverlening zijn echter niet of nauwelijks alternatieven voorhanden en is uitstel van levering bij veel diensten niet mogelijk. Een knelpunt in de collectieve sector weegt (maatschappelijk gezien) dan ook zwaarder dan een knelpunt in de marktsector. Om die reden is met name de ontwikkeling van de arbeidsmarktproblematiek maatgevend voor de ernst van de situatie in de collectieve sector³.

1. In hoeverre de collectieve sector hiervoor ook gevoelig is, is vanwege het gebrek aan gegevens thans niet te bepalen.

2. In navolging van de MEV 2001 (pagina 101) wordt hierbij ook gewezen op de mogelijke overlap in vacaturemeldingen van bedrijven, waardoor het totaal aantal vacatures groter is dan het aantal personen dat tegelijkertijd zou kunnen gaan werken.

3. Een andere reden om eerder naar de ontwikkeling te kijken en minder naar het niveau, is gelegen in de subjectieve meting van de moeilijk vervulbare vacatures. Het is de werkgever die zelf aangeeft of een vacature moeilijk vervulbaar is. Verondersteld mag worden dat de werkgever daarbij de gevolgen voor het productieproces van het op dat moment hebben van een vacature meeneemt in zijn afweging. Hierin kunnen verschillen zitten tussen sectoren, waardoor in de ene sector een vacature eerder als moeilijk vervulbaar wordt bestempeld dan in een andere sector, terwijl er geen verschil is in de moeite die het kost om de vacature te vervullen.

Ontwikkelingen naar taakveld en sector

Naast bovenstaande problematiek kan ook op een andere manier gekeken worden naar de moeilijk vervulbare vacatures. Door die te relateren aan het totaal aantal vacatures wordt meer inzicht verkregen in de moeilijkheden bij de werving van personeel. Het blijkt de verschillen tussen collectieve sector en marktsector dan minder groot zijn. In de collectieve sector ligt het zogenoemde aandeel moeilijk vervulbare vacatures in 1999 op 40 procent en in de marktsector op 57 procent. In de collectieve sector zijn deze aandelen in 1998 en 1999 harder gestegen dan in de marktsector.

De hiervoor geconstateerde sterke stijging van de vacatureproblematiek in de collectieve sector doet zich voor in alle taakvelden. In tabel B1.12 is voor alle onderdelen van de collectieve sector de stand 1999 en de ontwikkeling 1998/1999 in kaart gebracht; ook wordt daar een vergelijking met de marktsector gepresenteerd. In de tabel wordt ingegaan op de moeilijk vervulbare vacatures, uitgedrukt in zowel aandelen van het totaal aantal vacatures (=aandeel mvv) als in aandelen van de totale werkgelegenheid (=intensiteit mvv).

Tabel B1.12

Aandeel moeilijk vervulbare vacatures ten opzichte van totaal aantal vacatures (aandeel mvv) en totale werkgelegenheid (intensiteit mvv), 1999 + mutaties 1998-1999 (absoluut en relatief)

Sector	Aandeel mvv	Mutatie '98-'99 absoluut	Mutatie '98-'99 relatief	Intensiteit mvv	Mutatie '98-'99 absoluut	Mutatie '98-'99 relatief
Nederland	53,9%	8,1	18%	1,3%	0,5	58%
Marktsector	57,2%	7,5	15%	1,6%	0,6	58%
Collectieve sector*	39,2%	10,0	34%	0,7%	0,3	62%
Zorg en welzijn	43,2%	8,4	24%	0,8%	0,3	58%
Onderwijs en wetenschappen	44,2%	9,2	26%	0,5%	0,1	30%
Onderwijs (po/vo/bve)	52,4%	10,4	25%	0,5%	0,1	19%
Hoger Onderwijs	29,5%	10,6	56%	0,5%	0,2	82%
Openbaar bestuur	30,8%	13,0	73%	0,7%	0,4	94%
Rijk	27,8%	11,9	75%	0,5%	0,2	69%
Rechterlijke Macht	**	**	**	**	**	**
Gemeenten	35,4%	14,0	65%	0,9%	0,4	104%
Provincies	8,0%	5,7	248%	0,4%	0,3	393%
Waterschappen	28,6%	8,6	43%	0,5%	0,1	34%
Defensie en politie*	21,0%	14,6	228%	0,6%	0,5	531%
Defensie	*	*	*	*	*	*
Politie	21,0%	14,6	228%	0,6%	0,5	531%

Bron: Vacature-enquête (1998-1999), CBS; Kerngegevens Overheidspersoneel (1998-1999), BZK; Enquête beroepsbevolking (1998-1999), CBS.

*: exclusief sector Defensie; wordt hierna behandeld; **: te weinig waarnemingen.

De tabel laat zien dat de omvang van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in 1999 in de marktsector groter is dan in de collectieve sector (exclusief defensie), maar wijst ook uit dat het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in de collectieve sector sterk stijgt. Voor het eerst sinds jaren blijkt de stijging over de gehele linie van de collectieve sector sterker te zijn dan in de marktsector, zowel in absolute als relatieve zin. In 1998 was er slechts bij een enkele sector (met name onderwijs & wetenschappen) sprake van een sterkere stijging van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures dan in de marktsector. Tegenover een stijging van 7,5 procent in de marktsector staat een gemiddelde stijging van 10 procent in de collectieve sector. De sterkste

stijgingen doen zich voor bij de politie en het openbaar bestuur. Dat neemt niet weg dat in de zorg en welzijn en onderwijs & wetenschappen het aandeel moeilijk vervulbare vacatures nog steeds hoger is. In de sector Onderwijs (po,vo,bve) is het aandeel inmiddels het gemiddelde van de marktsector dicht genaderd⁴.

Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures bedraagt in 1999 voor de totale zorgsector 43 procent. Binnen zorg & welzijn doen zich de grootste problemen voor in de verpleeg- en verzorgingshuizen, daar ligt het aandeel boven de 50 procent. In de ziekenhuizen is het aandeel gemiddeld en in de overige gezondheids- en welzijnszorg lager dan gemiddeld voor de zorgsector (39 procent moeilijk vervulbaar).

Regionale verschillen

Ook naar regio blijkt de vacatureproblematiek verschillen te vertonen. In de marktsector zijn deze verschillen beperkt. Naar boven toe zijn er nauwelijks uitschieters. Naar onder toe blijkt dat in de marktsector de problemen het minst zijn in de provincies Friesland en Drenthe. Daarnaast zijn de problemen ook minder in Zeeland en Noord-Holland.

In zorg & welzijn zijn de meeste problemen in Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant en het minst in Overijssel en Noord-Holland⁵. In onderwijs & wetenschappen zijn de problemen relatief omvangrijk in de provincies Noord-Holland, Flevoland en Gelderland. Duidelijk minder problemen zijn er in Zeeland, Limburg, Friesland en Groningen. In het openbaar bestuur (inclusief veiligheid) zijn de meeste problemen in de provincies Utrecht en Noord-Holland en de minste problemen in Friesland, Groningen, Limburg, Gelderland, Noord-Brabant en Zeeland.

Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt is dat de regionale verschillen bij de taakvelden in de collectieve sector groter zijn dan in de marktsector. Binnen de collectieve sector is echter geen algemeen patroon terug te vinden. In het noorden zijn de problemen over het algemeen kleiner, maar ten aanzien van de overige landsdelen geven de taakvelden een wisselend beeld te zien.

Vacaturepositie Defensie

Voor de sector Defensie zijn in tabel B1.12 geen gegevens beschikbaar over vacatures. Dit hangt samen met het feit dat deze sector voor het militaire personeels-bestand een systeem van personeelsvoorziening hanteert, dat sterk afwijkt van andere overheidssectoren.

Om toch enigszins een vergelijking te kunnen maken met de vacature-intensiteit van andere sectoren wordt uitgegaan van de aanstellingsbehoefte. Voor beroepsmilitairen met een aanstelling voor onbepaalde tijd (BOT'ers) bedraagt die behoefte jaarlijks tussen de 600 en 1.000 en voor beroepsmilitairen met een aanstelling voor bepaalde tijd (BBT'ers) tussen 6.000 en 8.000. In 1999 bedroeg de totale aanstellings-behoefte 7.650 beroepsmilitairen. Dit is vergelijkbaar met een vacature-intensiteit van 14,5 procent, een niveau onder dat van de markt maar boven het gemiddelde van de collectieve sector. In 1999 is het Defensie gelukt om 85 procent van de aanstellingsbehoefte daadwerkelijk te realiseren. Ten opzichte van 1998 betreft het een daling van 2 procent.

Knelpunten collectieve sector naar opleiding

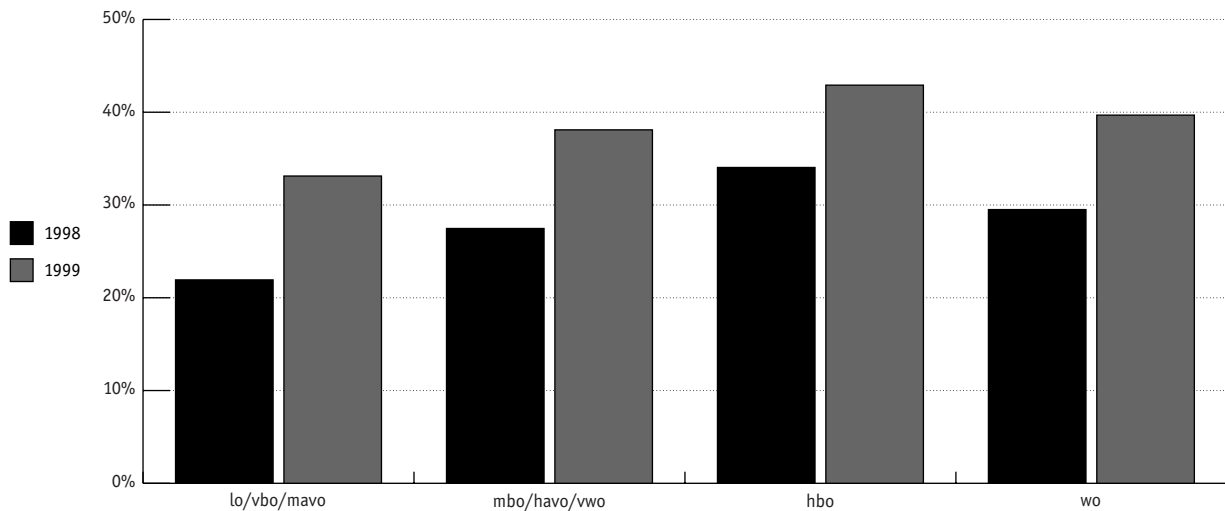
In de Arbeidsmarkttrapportage Overheid 2000 is geconstateerd dat de vacatureproblematiek zich met name manifesteert bij de hoger opgeleiden. De verschillen tussen de opleidingsniveaus waren bij de overheid overigens groter dan in de marktsector. De ontwikkelingen in 1999 laten zien dat ook in de collectieve sector de verschillen tussen de opleidingsniveaus kleiner worden, immers de grootste stijgingen (in absolute zin) hebben zich voorgedaan bij de lager en middelbaar opgeleiden en de academici. Op alle opleidingsniveaus is thans sprake van een hoog aandeel

5. Hierbij dient aangetekend te worden dat vanwege de kleine aantallen de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland en Zeeland buiten beschouwing gelaten zijn.

4. De gegevens voor onderwijs en wetenschappen in tabel B1.12 zijn in lijn met de ontwikkelingen die Regioplan constateert in de arbeidsmarktbarometers voor het onderwijs. De licht gedaalde vacature-intensiteit in het onderwijs wordt veroorzaakt doordat de toenemende mobiliteit in 1999 net niet het eenmalige ADV-effect in 1998 gecompenseerd heeft.

moeilijk vervulbare vacatures. De grootste problemen zijn nog steeds bij de werving van hbo-ers, gevolgd door de werving van academici, middelbaar opgeleiden en lager opgeleiden.

Grafiek B1.13 *Aandeel moeilijk vervulbare vacatures in de collectieve sector naar opleidingsniveau (1998 en 1999).*



Bron: Vacature-enquête (1998-1999), CBS.

Knelpunten collectieve sector naar beroep

Naast het opleidingsniveau is ook de beroepsgroep relevant voor het inzichtelijk maken van de wervingsproblemen. In tabel B1.14 is voor de verschillende taakvelden aangegeven bij welke beroepsgroepen de wervingsproblemen het grootst waren. In de tabel zijn alleen beroepsgroepen opgenomen waarvan het aantal openstaande vacatures op 30 september minimaal 100 en het aandeel moeilijk vervulbare vacatures ten minste 40 procent bedroeg.

In zorg en welzijn zitten de grootste problemen bij de uitvoerende beroepen. Het gaat daarbij om alle vier onderscheiden niveaus. Bij de overige, overwegend ondersteunende, beroepsgroepen ligt het aandeel moeilijk vervulbare vacatures onder het gemiddelde voor de totale zorgsector. De gepresenteerde uitvoerende beroepsgroepen nemen gezamenlijk circa 70 procent in van het totaal aantal openstaande vacatures in zorg en welzijn.

Binnen onderwijs en wetenschappen is het beeld vergelijkbaar met de zorgsector. De grootste problemen doen zich voor bij de uitvoerende beroepen, dat wil zeggen de docenten. De gegevens laten overigens ook zien dat tussen de onderscheiden groepen van docenten de verschillen niet klein zijn. De grootste problemen doen zich voor bij de docenten basisonderwijs, gevolgd door de 2e en 3e graadsdocenten en daarna de 1e graadsdocenten. Ook bij de overige beroepen op hoger niveau zijn de problemen aanzienlijk. Het gaat daarbij om een relatief klein aantal vacatures voor met name technisch ondersteunend personeel. De in tabel B1.14 genoemde beroepsgroepen nemen circa 70 procent van het totaal aantal vacatures binnen onderwijs & wetenschappen in.

Hoewel het totaal aandeel moeilijk vervulbare vacatures in het openbaar bestuur en veiligheid (exclusief defensie) onder dat van de zorgsector en onderwijs en wetenschappen ligt, blijkt wel dat voor specifieke beroepsgroepen de problemen niet lager te zijn. De problemen zijn met name groot bij de werving van economen en technici op academisch niveau. Met uitzondering van de beveiligingsberoepen op laag niveau liggen de problemen vooral bij de hogere en academische beroepen. De in tabel B1.14 genoemde beroepsgroepen nemen gezamenlijk circa 25 procent van de openstaande vacatures bij het openbaar bestuur en veiligheid in. Voor een deel van de

Beroepsgroepen met het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures in drie taakvelden van de collectieve sector (1999)

Beroepsgroep	% moeilijk vervulbare vacatures
Zorg en welzijn (totaal)	43%
1) medici op academisch niveau	57%
2) (para)medici en verzorgenden op laag niveau	50%
3) (para)medici en verzorgenden op middelbaar niveau	48%
4) (para)medici en verzorgenden op hoger niveau	45%
5) managers op academisch niveau	40%
Onderwijs en wetenschappen (totaal)	44%
1) docenten basisonderwijs	56%
2) 2e en 3e graadsdocenten	49%
3) overige beroepen op hoger niveau	46%
4) 1e graadsdocenten	41%
5) economen op hoger niveau	40%
Openbaar Bestuur en politie (totaal)	30%
1) economen op academisch niveau	65%
2) technici op academisch niveau	57%
3) beveiligingsberoepen op laag niveau	52%
4) juridisch en bestuurskundig medewerkers op hoger niveau	48%
5) managers op academisch niveau	47%
6) technici op hoger niveau	47%
7) economen op hoger niveau	40%

Bron: Vacature-enquête (1999), CBS.

beroepsgroepen is het aandeel moeilijk vervulbare vacatures beduidend lager dan het gemiddelde van 30 procent voor het gehele taakveld.

In aanvulling op het bovenstaande blijkt dat de problemen bij defensie vooral gelegen zijn in de werving voor gevechts- en gevechtsondersteunende functies en enkele specialistische functies, zoals vliegverkeersleiders, automatiseringsdeskundigen en technische functies.

B.1.3 Mobiliteit

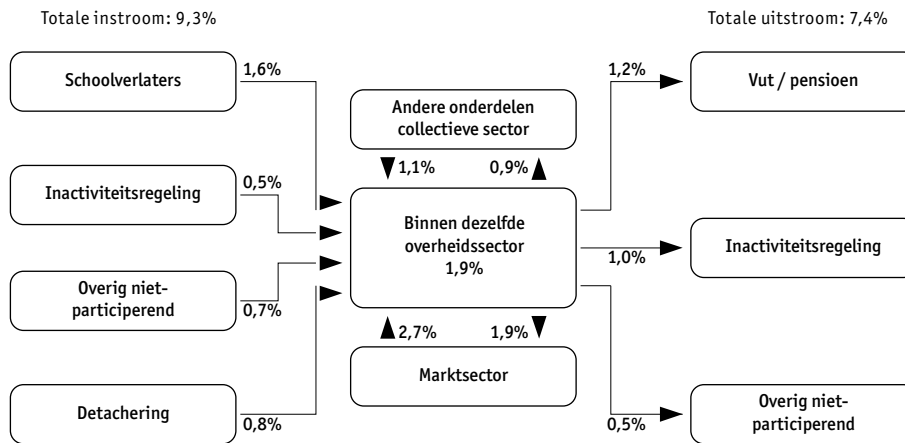
Algemeen beeld

De in- en uitstroom van werknemers bij een werkgever geven een indicatie van de mate waarin de werkgever erin slaagt personeel te behouden en aan te trekken. Mobiliteit geeft derhalve een indicatie van de arbeidsmarktpositie en de aantrekkelijkheid van werkgevers. In figuur B1.15 is schematisch de omvang van de mobiliteit bij de overheid naar herkomst- en bestemmingscategorie weergegeven, uitgedrukt in percentages van de werkgelegenheid. Voor het taakveld zorg en welzijn ontbreken soortgelijke gegevens vooralsnog. Wel is voor dit taakveld bekend dat de mobiliteit binnen de sector 4,3 procent bedroeg en de totale in- en uitstroom respectievelijk 13,0 en 10,3 procent.

De omvang van de mobiliteit bij de overheid is beperkt in vergelijking met de mobiliteit in Nederland als geheel. In 1998 had 16 procent van de werkenden in Nederland een nieuwe baan.⁶ Bij de overheid lag dit cijfer in 1998 en 1999 op ongeveer 9,5 procent. In het taakveld zorg en welzijn was dat 13 procent. De mobiliteit bij de overheid verschilt sterk per sector, in 1999 variërend van 5 procent bij de Rechterlijke Macht tot ruim 14 procent bij de Universiteiten. In de rest van deze paragraaf wordt nader ingegaan op twee onderdelen die nauw gerelateerd zijn

aan de arbeidsmarktpositie van de overheid, te weten de uitwisseling met de marktsector en de instroom van niet-participerenden. Een derde relevant onderdeel, de in- en uitstroom in socialezekerheidsregelingen, komt in paragraaf B1.6 aan de orde.

Figuur B1.15 *Omvang mobiliteit bij de overheid naar herkomst- en bestemmingscategorieën, uitgedrukt in percentages van de totale werkgelegenheid (1999)*

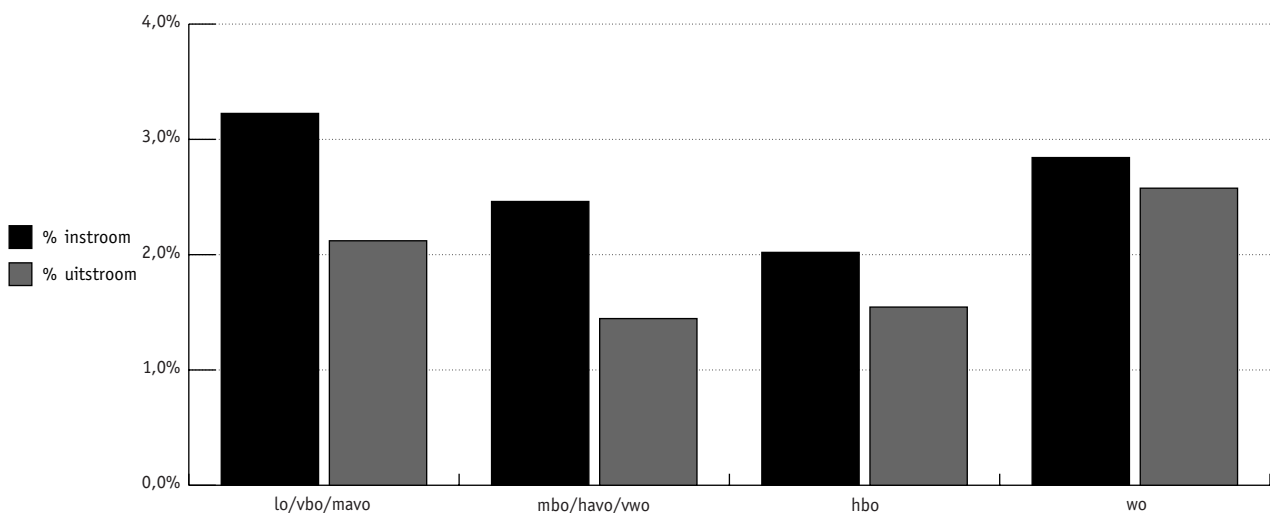


Bron: Mobiliteitsonderzoek BZK (2000)
* Inclusief de mobiele binnen dezelfde overheidssector.

Mobiliteit tussen overheid en marktsector

Figuur B1.15 maakt verder duidelijk dat zowel de uitstroom van overheids personeel naar de marktsector als de instroom van personeel uit de marktsector bij de overheid omvangrijk is. Het betreft bij beide stromen circa 30 procent van de totale in- en uitstroom⁷. De figuur laat overigens zien dat de instroom vanuit de marktsector in 1999 groter was dan de uitstroom naar de marktsector. Dit geldt voor alle opleidingsniveaus, zoals grafiek B1.16 duidelijk maakt.

Grafiek B1.16 *Omvang mobiliteit tussen overheid en marktsector naar opleiding, uitgedrukt in percentages van de werkgelegenheid (1999)*



Bron: Mobiliteitsonderzoek BZK (2000)

7. De in- en uitstroom van en naar het taakveld zorg en welzijn is hierbij buiten beschouwing gelaten.

De grafiek laat zien dat bij alle vier opleidingsniveaus de instroom groter is dan de uitstroom. De grootste overschotten zijn bij lager en middelbaar opgeleiden. Bij de hbo'ers en met name bij de academici is het verschil tussen instroom en uitstroom beperkt. Vergelijking met de resultaten van 1998 geeft aan dat in 1999 het positieve mobiliteitssaldo iets is teruggelopen. Dat komt volledig voor rekening van de hbo'ers en academici. Bij beide groepen is in 1999 ten opzichte van 1998 sprake van een halvering van het mobiliteitssaldo.

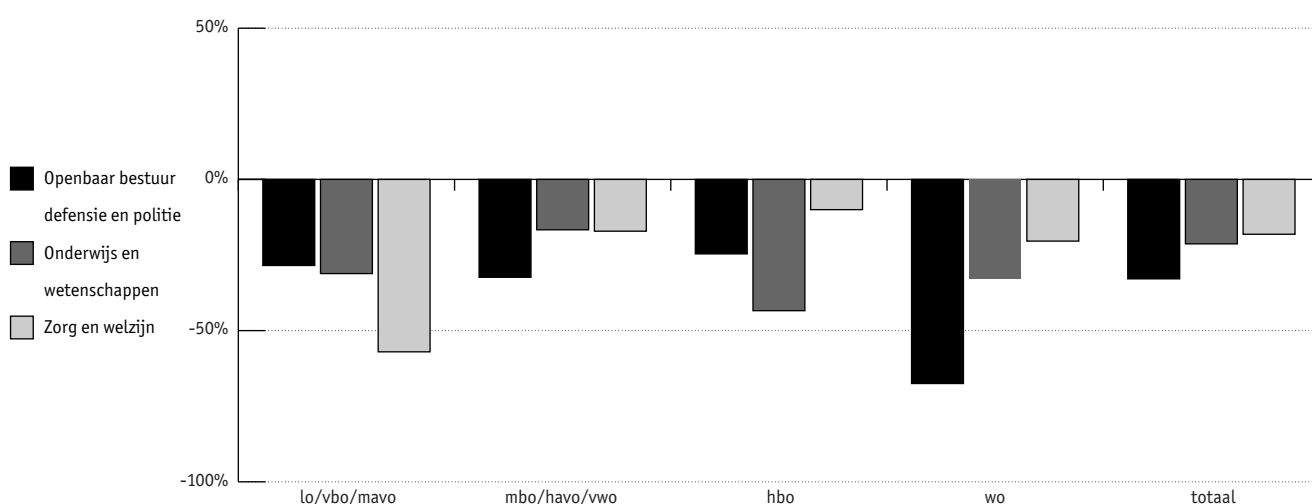
Voor de hoger opgeleiden (academici en hbo'ers) geldt dat de zakelijke dienstverlening (inclusief het bank- en verzekeringswezen) een belangrijke concurrent van de overheid is. Van de academici en hbo'ers die uitstromen naar de marktsector accepteert meer dan de helft een baan in deze sector. Van de academici die vanuit de marktsector instromen bij de overheid is een iets kleiner deel, bijna 50 procent, afkomstig uit de zakelijke dienstverlening. Bij de hbo'ers is dit minder, namelijk ongeveer 30 procent.

Instroom bij overheid van niet-werkenden

Naast de mobiliteit met de marktsector is voor de concurrentiepositie van de collectieve sector ook de wervingskracht onder de niet-werkenden van belang. In onderstaande (B1.17 en B1.18) grafieken zijn de niet-werkenden in twee groepen verdeeld: de schoolverlaters en de overige niet-werkenden (onder andere herintreders, werklozen en arbeidsgehandicapten).

In de grafieken B1.17 (schoolverlaters) en B1.18 (overige niet-werkenden) is aangegeven in hoeverre het marktaandeel van de taakvelden openbaar bestuur (inclusief defensie en politie), onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn in deze instroomgroepen afwijkt van hun marktaandeel in de totale werkgelegenheid⁸. Nu hoeft een relatief laag marktaandeel niet per se op een slechte arbeidsmarktpositie te duiden. Immers, werkgevers kunnen ook minder gericht zijn op het werven van niet-werkenden. Wel geeft een laag marktaandeel aan dat er kansen zijn om arbeidsmarkt knelpunten te verminderen.

Grafiek B1.17 *Aandeel in instromende schoolverlaters van het openbaar bestuur (inclusief defensie en politie), onderwijs en wetenschappen, zorg en welzijn ten opzichte van het aandeel in de totale werkgelegenheid naar opleidingsniveau (1994-98) (0%=aandelen zijn gelijk)*



Bron: Enquête Beroepsbevolking (1994-1998), CBS.

8. In plaats van de instroom van nieuwkomers te relateren aan de omvang van de werkgelegenheid, kan die ook gerelateerd worden aan het beroep dat op nieuwkomers wordt gedaan (vervangingsvraag en uitbreidingsvraag). Gegevens daaromtrent zijn echter onvoldoende bekend.

Grafiek B1.17 laat zien dat voor het totaal van de collectieve sector het marktaandeel onder de instromende schoolverlaters bijna 25 procent lager is dan verwacht mocht worden op basis van de werkgelegenheidsaandelen. Dit betekent dat de collectieve sector ten opzichte van de marktsector minder schoolverlaters aan zich weet te binden. De relatief lage instroom van schoolverlaters doet zich voor bij elke combinatie van taakveld en opleidingsniveau.

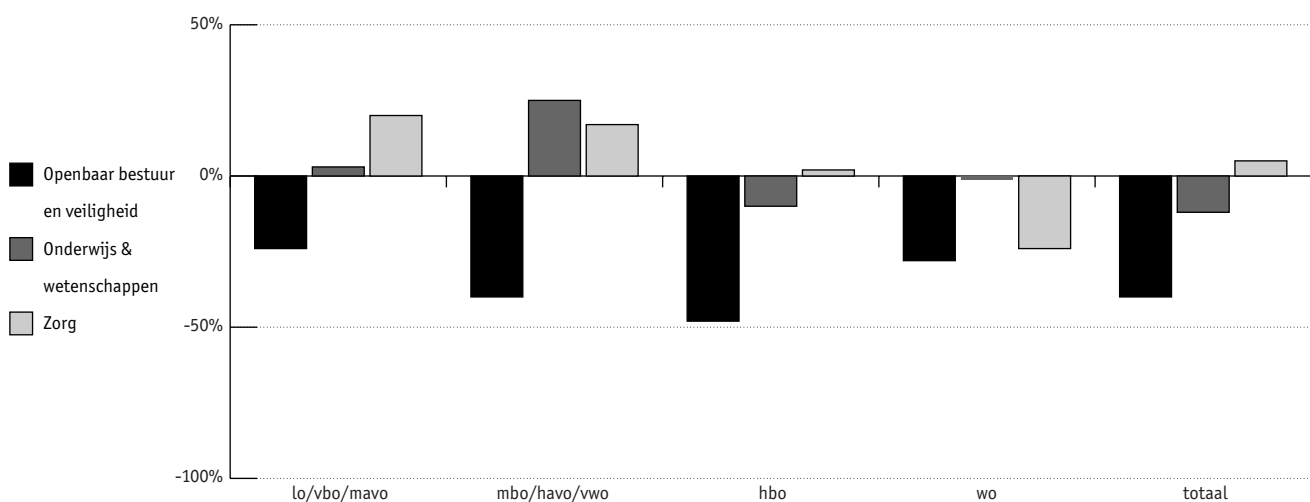
Het aandeel van het openbaar bestuur (inclusief defensie en politie) blijft het meest achter bij de verwachtingen. Dit geldt met name bij de academici. Het marktaandeel van het openbaar bestuur onder deze groep schoolverlaters ligt bijna 70 procent lager dan verwacht. Het - ten opzichte van de academici - minder ongunstige marktaandeel bij de lager en middelbaar opgeleiden is vooral toe te schrijven aan de sectoren Defensie en Politie. De wervingsresultaten van de verschillende bestuurslagen zijn bij deze groepen beduidend lager dan in de veiligheidssectoren.

Onderwijs en wetenschappen scoort op alle opleidingsniveaus lager dan verwacht mag worden op basis van de werkgelegenheidsaandelen. Met name bij de hbo'ers is het aandeel van dit taakveld laag; onderwijs en wetenschappen heeft daar een hoog marktaandeel in de totale werkgelegenheid (20 procent). Relevant daarbij is dat het onderwijs bij de hbo'ers veelal is aangewezen op afgestudeerden van enkele specifieke opleidingen en derhalve sterk afhankelijk is van de instroom in deze opleidingen. Ook voor het taakveld zorg en welzijn geldt dat de lagere instroom van schoolverlaters zich manifesteert op alle opleidingsniveaus. De laagste score wordt behaald bij de lager opgeleiden.

Uit het bovenstaande blijkt dat de instroom van schoolverlaters op hbo- en wo-niveau in de collectieve sector achterblijft bij de marktsector. Dit weegt des te zwaarder, daar het marktaandeel van de collectieve sector onder werkende hbo'ers en academici met bijna 50 procent zeer omvangrijk is. Ter illustratie: van de afgestudeerde hbo'ers en academici in de periode 1994-1998 is 65 procent naar de marktsector gegaan en 35 procent naar de collectieve sector. Als 50 procent naar de collectieve sector zou zijn gegaan dan was de instroom van jonge hbo'ers en academici in die periode ruim 20.000 hoger geweest.

Grafiek B1.18

Aandeel in instromende niet-werkenden (exclusief schoolverlaters) van het openbaar bestuur, onderwijs en wetenschappen en zorg en welzijn ten opzichte van het aandeel in de totale werkgelegenheid naar opleidingsniveau (1994-98) (0%=aandelen zijn gelijk)



Bron: Enquête Beroepsbevolking (1994-1998), CBS.

In grafiek B1.18 wordt, zoals eerder aangegeven, nader ingegaan op de instroom van de overige niet-werkenden. Deze groep is in omvang beduidend groter dan de schoolverlaters. Tegenover de ruim 180.000 schoolverlaters per jaar in de periode 1994-1998, staan bijna 350.000 instromende overige niet-werkenden.

Uit de grafiek valt af te leiden dat het marktaandeel onder de ingestroomde overige niet-werkenden in de periode 1994-1998 duidelijk verschillend is voor de drie onderscheiden taakvelden. Het totale marktaandeel is voor het taakveld zorg en welzijn iets hoger dan in de werkgelegenheid. De grote instroom van herintreders komt hierin tot uiting. Met name bij de lager en middelbaar opgeleiden is het marktaandeel van zorg en welzijn hoog, bij de hbo'ers iets hoger dan verwacht en bij de academici lager dan het aandeel in de werkgelegenheid.

De instroom van de overige niet-werkenden in het taakveld onderwijs en wetenschappen is 10 procent lager dan het marktaandeel van dit taakveld in de totale werkgelegenheid. Dit wordt volledig veroorzaakt door het relatief lage aandeel bij de hbo'ers. Bij de middelbaar opgeleiden daarentegen is het aandeel hoger dan verwacht.

Evenals bij de schoolverlaters blijft ook de instroom van de overige niet-werkenden in het openbaar bestuur (inclusief defensie en politie) ver achter bij hetgeen verwacht mocht worden op basis van de werkgelegenheid. Dit geldt voor alle vier opleidingsniveaus. Blijkbaar werft het openbaar bestuur relatief weinig herintreders, werklozen en arbeidsgehandicapten. Ter illustratie: indien de instroom evenredig aan de werkgelegenheid zou zijn, dan was de jaarlijkse instroom in het openbaar bestuur (inclusief defensie en politie) in de periode 1994-1998 niet 16.000 personen, maar 29.000 personen geweest.

Omvang arbeidsreserve

Het ministerie van BZK heeft in 2000 een enquête laten uitvoeren onder de arbeidsreserve. In het licht van huidige en voorspelde knelpunten op de arbeidsmarkt, was het doel van het onderzoek te achterhalen in hoeverre de overheid uit dit reservoir kan putten om in haar behoefte aan nieuwe werknemers te voorzien. Tot de arbeidsreserve is in dit onderzoek iedereen gerekend die geen betaald werk heeft en tussen de 15 en 65 jaar oud is, met uitzondering van voltijds scholieren en studenten.⁹

Op 1 januari 2000 telde de aldus gedefinieerde arbeidsreserve bijna 2,5 miljoen personen, ruim 80 procent hiervan is vrouw. De arbeidsreserve bestaat voor een groot deel uit lager opgeleiden: 1,6 miljoen personen die ten hoogste op MAVO/VBO niveau geschoold zijn. Een ruime meerderheid van de arbeidsreserve is ouder dan 45 jaar. Gevraagd naar de bereidheid om betaald werk te verrichten, geeft 17 procent van de respondenten een bevestigend antwoord. Nog eens 22 procent geeft aan onder voorwaarden of op termijn te willen werken. Gezamenlijk zijn dit bijna één miljoen personen. De resterende 61 procent (bijna 1,5 miljoen mensen) wil of kan niet werken. De bereidheid om te werken is groter naarmate men hoger opgeleid is, en duidelijk lager naarmate men ouder is.

Voor ruim 60 procent van de potentiële (her)intreders (degenen die aangeven onder voorwaarden of op termijn te willen werken, 920.000 personen in totaal) is de zorg voor kinderen de belangrijkste reden om op dit moment niet te werken. Voor deze groep is de inhoud van het werk (leuk, interessant, uitdagend) het belangrijkste baanaspect, maar daarnaast worden vooral de combinatie van arbeid en zorg, de arbeidsduur en de nabijheid van het werk van groot belang geacht. Twee op de drie ondervraagden wil 4 tot 6 uur op een dag werken, 80 procent wil tussen de 8 en 24 uur per week werken. De hoogte van het salaris, de baan zekerheid en met name de carrièreperspectieven worden duidelijk van minder groot belang geacht.

9. Door deze afbakening kunnen de hier gepresenteerde cijfers afwijken van elders gepubliceerde getallen. Zo rekent het CBS personen die minder dan 12 uur per week werken, tot de niet-werkzame beroepsbevolking.

Op de vraag of men bij de overheid zou willen werken, geeft 80 procent van de potentiële intreders een bevestigend antwoord. Van de overheid verwacht men dat het perspectief op de combinatie van arbeid en zorg en op een vast dienstverband beter is. In de marktsector verwacht men een beduidend leukere/interessantere/uitdagender functie en een betere sfeer op het werk. Over een drietal baankenmerken blijken de meningen tussen lager en hoger opgeleiden sterk uiteen te lopen: de hoogte van het salaris, de doorgroeimogelijkheden en de mogelijkheid om het aantal uren van de eigen voorkeur te kunnen werken. Op het gebied van salaris, het realiseren van de gewenste arbeidsduur en de doorgroeimogelijkheden houden markt en overheid elkaar min of meer in evenwicht. Van de hoger opgeleiden denkt driekwart meer te kunnen verdienen en een beter carrièreperspectief te hebben in de marktsector, maar daar minder mogelijkheden te hebben om de arbeidsduur af te stemmen op de eigen voorkeur.

Potentiële intreders en de vraag naar arbeid in de collectieve sector

Van het totale aantal potentiële intreders bij de overheid (709.000 personen willen werken, en willen bovendien bij de overheid werken) is maar 12,5 procent hoger opgeleid. Hierbij moet in gedachte gehouden worden dat het feit dat men zegt bij de overheid te willen werken, geen garantie vormt dat men -eenmaal voor de keuze gesteld- ook daadwerkelijk bij de overheid gaat werken. In de marktsector bestaat eveneens een grote vraag naar hoger opgeleiden, en in diezelfde marktsector verwachten hoogopgeleide potentiële intreders meer te kunnen verdienen, interessanter en uitdagender werk, betere carrièreperspectieven en een beduidend betere sfeer. Met het oog op de te verwachten kraptes in het segment, zijn optimistische verwachtingen over de mogelijkheden om uit de arbeidsreserve te putten niet gerechtvaardigd.

Het perspectief van de overheid en zorgsector om uit de arbeidsreserve middelbaar opgeleid personeel aan te trekken, lijkt gunstiger. Deze groep vormt ruim de helft van de potentiële herintreders en heeft voor een deel beroepskwalificaties die aansluiten bij de vraag die vanuit de overheid en het taakveld zorg en welzijn bestaat. Eenderde van de middelbaar opgeleide potentiële herintreders heeft een economisch, administratief of juridisch beroep, een richting waarin volgens de vooruitberekeningen van het ROA in 2004 grote knelpunten voor het openbaar bestuur zullen bestaan.⁹ Nog eens eenderde van de middelbaar opgeleide potentiële herintreders (en 40 procent van de lager opgeleiden) heeft een verzorgend of dienstverlenend beroep, waaraan met name in zorg en welzijn grote behoefte bestaat.

Om potentiële intreders daadwerkelijk bij de overheid te laten instromen, zal rekening moeten worden gehouden met de wensen die hieromtrent in de arbeidsreserve leven. Met name op het vlak van de combinatie van arbeid en zorg (kinderopvang, arbeidsduur en arbeidstijden) heeft de collectieve sector op dit moment in vergelijking met de marktsector een sterke troef in handen. Of dit voldoende is om de relatief kleine groep hoger opgeleide potentiële intreders uit de arbeidsreserve aan te trekken, is de vraag; de middelbaar opgeleiden lijken in dit opzicht het meeste perspectief te bieden.

B.1.4 Attractiviteit van de collectieve sector

Inleiding

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de attractiviteit van de collectieve sector als werkgever. Er zijn verschillende methoden om een beeld van het werkgeversimago te verkrijgen. Hier wordt gekozen voor een benadering waarin wordt gekeken naar de motieven van werknemers om voor een baan in de collectieve sector te kiezen of om van baan te veranderen. Een dergelijke benadering levert directe aangrijpingspunten op voor beleid gericht op een versterking van dit imago, en daarmee van de wervingskracht.

In het rapport *Beweegredenen: De relatie tussen de arbeidsvoorwaarden en de baanmobiliteit* (IVA, 1996) zijn de motieven van werknemers bij de overheid voor mobiliteit gestructureerd in kaart gebracht. Resultaat van dit onderzoek is een rangorde van baanaspecten die respondenten belangrijk bleken te vinden bij de beoordeling van een (nieuwe) baan. Qua gewicht kunnen de factoren worden gegroepeerd in drie clusters:

Cluster I

- * *Inhoud van het werk*
- * *Werkverhoudingen*

Cluster II

- * *Basissalaris*
- * *Privé-situatie*
- * *Carrière mogelijkheden*
- * *Baan zekerheid*
- * *Arbeidstijden en verlof*
- * *Psychische arbeidsomstandigheden*
- * *Salarisvooruitzichten*

Cluster III

- * *Sociale zekerheidsregelingen*
- * *Fysieke arbeidsomstandigheden*
- * *Extra beloningscomponenten*

Deze rangorde geeft een gemiddeld beeld voor alle werknemers. Het beeld naar type werknemer blijkt echter weinig te verschillen indien wordt gefocust op specifieke groepen werknemers. Dit is ook het geval bij het onderscheid naar overheid en marktsector.

Uit bovenstaand overzicht kan worden opgemaakt dat de inhoud van het werk de belangrijkste drijfveer is om voor een bepaalde baan te kiezen. Aan de beloning wordt een minder zwaar gewicht toegekend. Deze uitkomst vraagt om enige voorzichtigheid.

Ten eerste kan een vertekend beeld ontstaan vanwege sociaal gewenst gedrag bij de geënquêteerden. Het ligt in de Nederlandse volksaard om geen expliciete uitspraken te doen over de eigen inkomenspositie en andere financiële aspecten.

Ten tweede blijkt uit het bovengenoemde IVA-onderzoek dat ook salaris een belangrijke factor blijft in het baankeuzeprocess. Mobiel personeel zal in de regel geen nieuwe baan accepteren wanneer de beloning achterblijft bij het huidige salaris. Het salarisoniveau in de huidige functie is dus een drempelwaarde voor het accepteren van een eventuele nieuwe baan. Een hogere beloning is echter geen voldoende compensatie voor het accepteren van een baan met een minder positief gewaardeerde werkinhoud. Werknemers geven zelden of nooit aan louter om financiële redenen van baan te willen wisselen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt nagegaan hoe de overheid scoort op deze verschillend gewaardeerde baanaspecten. Met het oog het de arbeidsmarktbeleid is daarbij niet alleen relevant hoe de overheid scoort bij arbeidsmarktsegmenten waaruit de overheid traditioneel het personeel rekruteert. Wanneer nieuwe bronnen voor arbeidsaanbod moeten worden aangeboord, is het imago van de overheid bij de "buitenwacht", in brede zin, van belang. Dit imago zal mede bepalend zijn voor de mogelijkheden om een effectief beroep te doen op de beschikbare arbeidsreserve.

Actueel beeld

In de arbeidsmarktrapportage 2000 wordt een actueel beeld gegeven van de motieven voor mobiliteit. Daarbij zijn de volgende baanaspecten onderscheiden:

- inhoud van het werk;
- beloning en andere financiële arbeidsvoorwaarden;
- loopbaanperspectief;
- (on)tevredenheid over het management ;
- secundaire arbeidsvoorwaarden;
- arbeidsomstandigheden en baan(on)zekerheid.

Deze informatie is ontleend aan het mobiliteitsonderzoek 1999¹⁰. Daarin is tevens een onderscheid gemaakt tussen verschillende mobiliteitscategorieën;

- mobielen binnen de eigen overheidssector;
- mobielen tussen overheidssectoren;
- instromers vanuit de marktsector;
- uitstromers naar de marktsector;
- overige instromers.

Het gemiddelde beeld voor de overheid zal niet altijd volledig sporen met de ontwikkelingen per overheidssector. Waar mogelijk is gepoogd om daarom, aan de hand van sectorspecifiek onderzoek, het beeld van het werkgeversimago per sector scherper te stellen. Vanwege het diverse karakter van deze onderzoeken levert dat geen volledig en integraal beeld op.

In de Arbeidsmarktrapportage Overheid 2000 wordt gewezen op het belang om onderscheid te maken tussen de beslissing om naar een andere baan te zoeken en de beslissing om een andere baan te accepteren. Aan beide beslissingen blijken verschillende motieven ten grondslag te liggen. Uit de rapportage blijkt dat door werknemers als belangrijk(st)e reden voor het gaan zoeken naar een andere baan, het meest worden genoemd: het gebrek aan loopbaanperspectief, de

(ontevredenheid over) de inhoud van het werk en ontevredenheid over het management. Meest genoemde redenen voor het accepteren van een (andere) baan zijn: de inhoud van het werk, de werksfeer en de aantrekkelijkheid van de organisatie. Deze motieven zijn dominant, ongeacht of het gaat om instromers in de overheidssector, om intra- en intersectorale mobiliteit of uitstromers naar de marktsector.

Inhoud van het werk

Dat de inhoud van het werk een belangrijke, zo niet de belangrijkste drijfveer is voor het accepteren van een andere baan, geldt zowel voor werknemers bij de overheid als voor werknemers in de marktsector. Bij zes van de tien onderscheiden overheidssectoren binnen de overheid wordt de inhoud van het werk door meer dan de helft van het mobiele personeel aangemerkt als de belangrijkste reden voor mobiliteit. Opvallend is dat de inhoud van het werk vooral een belangrijk motief is voor instromers vanuit de marktsector en uitstromers naar de marktsector, en een minder belangrijk motief is bij mobiliteit tussen en binnen overheidssectoren. Mogelijk hangt dit samen met een binnen de overheid vergelijkbare inhoud van banen.

Saillant detail is dat ná baanacceptatie de ontevredenheid over de inhoud van het werk het grootst is bij uitstromers naar de marktsector. Van het totale personeelsbestand bij de overheid blijkt overigens de overgrote meerderheid redelijk tot zeer tevreden te zijn met zijn of haar baan. Blijkbaar is de overheid in staat om een relatief boeiende en uitdagende werkinhoud te bieden.

Een recent (augustus 2000) door het Centrum voor Arbeid en Beleid van de Rijksuniversiteit Groningen uitgevoerde quick scan, levert een scherper beeld op van de preferenties van jonge ambtenaren. De respondenten werken overigens voor een belangrijk deel (ca. 50 procent) bij gemeenten. Gevraagd naar de belangrijkste redenen om bij de huidige werkgever te gaan werken, wordt vrijwel altijd de inhoud van het werk genoemd. Daarnaast scoren ook de prettige sociale sfeer, de zelfstandigheid in het werk, de ontplooiings- en opleidingsmogelijkheden en de bijdrage aan maatschappij of kwaliteit van leven hoog. Ook bij deze jonge ambtenaren zijn arbeidsvoorwaarden van secundair belang.

Na gemiddeld 1 à 2 jaar bij de overheid te hebben gewerkt, concluderen de jonge ambtenaren in meerderheid dat het slechte imago van de overheid als werkgever op gespannen voet staat met de werkelijkheid. Ambivalenten zijn de respondenten waar het gaat om de trots op de organisatie en het aanbevelen van de werkgever bij anderen. Dit lijkt te maken te hebben met vertragende structuren en procedures, te weinig resultaatgericht werken en traagheid in politieke besluitvorming. Niettemin is de tevredenheid over het eigen werk hoog, is er binnen het werk voldoende ruimte voor eigen initiatief en biedt de werkgever voldoende opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden. Het werken bij de overheid blijkt ruimschoots te voldoen aan de vooraf bij jonge ambtenaren levende verwachtingen. Uitermate positief zijn de respondenten over de flexibele werktijden en de mogelijkheden om werk en privé te combineren.

Sectorspecifiek onderzoek bevestigt op hoofdlijnen het algemene beeld voor de overheid. Ook in het taakveld zorg en welzijn hangen mobiliteitsgeneigdheid en baantevredenheid sterk samen met de inhoud van het werk. Specifiek voor zorg en welzijn is dat mobiliteit vanwege ontevredenheid over de inhoud van het werk, vaak samenhangt met de klacht overgekwalficeerd te zijn¹¹. In de sector Onderwijs (po, vo, bve) is er een grote discrepantie tussen het negatieve beeld van het leraarsberoep bij de buitenwacht en de gemiddeld vrij positieve beroepsbeleving bij leraren. Daarbij is er een groot verschil tussen jongeren en volwassenen. Het beeld bij volwassenen is positiever naarmate de afstand tot de (eigen) middelbare schoolperiode is toegenomen¹². Uit de Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst 1999 blijkt dat de goede aansluiting van de functie op het

11. Zie: Arbeid in zorg en welzijn, Integreerend OSA-rapport 2000; en: Oudejans, A. en M.J. Meesters (2000), Opleiding en scholing in zorg en welzijn [OSA-publicatie ZW 4].

12. Maatwerk 2, Vervolgnota over een open onderwijsarbeidsmarkt (OCenW, 2000).

opleidingsniveau als een sterk punt van de sector Rijk wordt ervaren. Nuancering daarbij is wel dat slechts een krappe meerderheid de arbeidsinhoud als stimulerend ervaart. Ook in de sector Politie is de inhoud van het werk een zwaarwegende factor. Een stimulerende arbeidsinhoud wordt door vrijwel alle ondervraagde politiewerknemers aangewezen als een belangrijk baanaspect, een veel geringere percentage (ca. 55 procent) vindt echter dat dit aspect in de baan sterk van toepassing is. Een beeld dat overigens weinig afwijkt van dat bij Rijksambtenaren¹³.

Evenals in het taakveld onderwijs en wetenschappen is bij het openbaar bestuur en het taakveld defensie en politie sprake van een sterke discrepantie tussen het ongunstige algemene imago en beroepsimago bij de buitenwacht, en het gunstiger beeld van de beroepsinhoud bij de werkenden in de sector zelf.

Dit bovenstaande beeld wordt bevestigd door onderzoek onder de arbeidsreserve. De inhoud van het werk scoort ook bij deze categorie potentiële (her)intreders hoog. De verwachtingen over de inhoud van het werk zijn echter positiever ten aanzien van banen in de marktsector¹⁴.

Financiële arbeidsvoorwaarden

Evenals bij de factor inhoud van het werk, speelt de factor beloning een grotere rol bij instroom vanuit en uitstroom naar de marktsector, dan bij inter- en intrasectorale mobiliteit. Voor elk van de mobiliteitsgroepen geldt dat het belang van de beloning relatief gering wordt geacht. Slechts een zeer beperkt aantal werknemers (2 à 3 procent) geeft aan de beloning dé belangrijkste factor te vinden voor het zoeken en accepteren van een baan.

Dit mag zo zijn, maar aan de andere kant leidt beloning wel, in vergelijking met andere baanaspecten, tot veel ontevredenheid na acceptatie van een baan. Deze ontevredenheid over de beloning is het grootst bij personeel dat is ingestroomd vanuit de marktsector. Dit kan een indicatie zijn van een relatief lage beloning bij de overheid, maar kan ook samenhangen met een rigide beloningsstructuur.

Tussen overheidssectoren zijn er grote verschillen in de mate van tevredenheid over de beloning na baanacceptatie. Bij sectoren waar deze ontevredenheid relatief groot is (HBO, Universiteiten en Politie), doet dit zich voor bij alle mobiliteitsgroepen (en dus niet alleen bij instromers vanuit de marktsector). Ook zorg en welzijn geeft een gedifferentieerd beeld. Ontevredenheid over de beloning is relatief hoog in de welzijnssector (jeugdzorg, kinderopvang).

Ook bij potentiële (her)intreders vanuit de arbeidsreserve weegt de beloning minder zwaar dan de inhoud van het werk en de mogelijkheid om arbeid- en zorgtaken te combineren. Een ruime meerderheid (75 procent) van de hoger opgeleiden verwacht overigens meer te kunnen verdienen in de marktsector.

Loopbaanperspectief

Het loopbaanperspectief wordt door werknemers als een belangrijke factor gezien bij het zoeken en accepteren van een baan. Met name uitstromers naar de marktsector kennen een hoge waarde toe aan dit aspect. Deze uitstromers naar de marktsector zijn vervolgens ook het meest tevreden over het loopbaanperspectief na acceptatie van de nieuwe baan in de marktsector. Bij werknemers die recent een (andere) baan binnen de overheid hebben geaccepteerd, is circa 25 procent ontevreden.

Juist bij de ontevredenheid over het loopbaanperspectief zijn de verschillen tussen overheidssectoren groot. Deze ontevredenheid is het grootst in het taakveld onderwijs en wetenschappen, niet alleen in geval van mobiliteit binnen de eigen sector, opmerkelijk genoeg

ook na uitstroom naar een andere sector.

Bovenstaande informatie heeft alleen betrekking op mobiel personeel. Wanneer het loopbaanperspectief van zittend personeel wordt bezien, is het beeld voor het openbaar bestuur niet ongunstig, waar het gaat om: de interne mobiliteit, het vinden van een andere baan vanwege het loopbaanperspectief en de verwachtingen ten aanzien van het vinden van een andere functie binnen of buiten de eigen organisatie. Dit beeld ten aanzien van deze factoren is minder positief voor het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen. De verwachtingen van potentiële intreders vanuit de arbeidsreserve ten aanzien van het loopbaanperspectief zijn afhankelijk van het opleidingsniveau. Hoger opgeleiden verwachten minder goede carrièremogelijkheden bij de overheid dan in de marktsector, lager en middelbare opgeleiden waarderen hun kansen bij de overheid in dit opzicht hoger.

(On)tevredenheid over het management

Ontevredenheid over het management is een belangrijke factor bij het zoeken naar een andere baan. Uit het mobiliteitsonderzoek 1999 blijkt dat deze factor, bij mobiliteit binnen de eigen overheidssector, een relatief geringe rol speelt. Van relatief groot belang is ontevredenheid over het management bij uitstroom naar de marktsector. In het mobiliteitsonderzoek 2000 zijn geënquêteerden uitgebreider ondervraagd over verschillende aspecten van het management (personeelsbeleid, algemeen beleid, wijze van leidinggeven). Dit onderzoek bevestigt het algemene beeld van het mobiliteitsonderzoek 1999. Ten aanzien van het relatieve belang van verschillende managementaspecten voor het zoeken van een baan, is sprake van een wisselend beeld per taakveld. Ontevredenheid over de wijze van leidinggeven (openbaar bestuur) en over het personeelsbeleid (defensie en politie) zijn bij uitstromers naar de marktsector een relatief belangrijke drijfveer. Bij acceptatie van een nieuwe baan zijn de wijze van leidinggeven maar ook het personeelsbeleid van minder belang. Het algemene beleid van de werkgever weegt hier relatief zwaar.

Na acceptatie van een (nieuwe) baan is de tevredenheid redelijk tot groot. Wel is deze tevredenheid voor alle aspecten van het management, behoudens in het taakveld onderwijs en wetenschappen, wederom groter bij uitstromers naar de marktsector dan bij de andere mobiliteitscategorieën. De tevredenheid bij het openbaar bestuur blijft daarbij wat achter bij het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld defensie en politie.

Secundaire arbeidsvoorwaarden

De secundaire arbeidsvoorwaarden vormen een breed spectrum. De overheid scoort goed waar het gaat om immateriële zaken, in casu: de mogelijkheid om arbeid- en zorgtaken te combineren (kinderopvang, zorgverlof) en de mogelijkheid om in deeltijd te werken. Bij de baan-baan-mobielen blijken met name instromers vanuit de marktsector, vanwege de omvang van het dienstverband, voor de overheid te kiezen. Ook de mogelijkheid om de baan te combineren met de thuissituatie wordt door deze categorie hoog gewaardeerd.

De waardering voor de mogelijkheid om arbeid- en zorgtaken te combineren, is daarnaast erg hoog bij (herintredende) vrouwen, (voormalig) uitkeringsgerechtigden en andere werknemers die voorheen niet actief waren. Deze potentiële (her)intreders verwachten bij de overheid hiervoor veel meer mogelijkheden te hebben dan in de marktsector.

Arbeidsomstandigheden en baan(on)zekerheid

Bij instromers vanuit de marktsector worden de fysieke arbeidsomstandigheden het vaakst genoemd als factor om een baan bij de overheid te kiezen. Het overheidspersoneel werkt dan ook onder relatief gunstige fysieke omstandigheden. Hoewel de aandacht voor werkdruk groot is, blijkt dit toch in relatief weinig gevallen de keuze voor een (andere) baan te bepalen.

Relatief belangrijk is de factor werkdruk in de sector Onderwijs (po,vo,bve) en in de sector HBO, maar, opmerkelijk genoeg, evenals bij andere sectoren, met name bij instromers in de sector. De ontevredenheid over de werkdruk blijft echter ook na baanverandering binnen deze sectoren relatief groot. Dit is in mindere mate het geval bij instroom vanuit andere overheidssectoren en de marktsector.

Over de psychische arbeidsomstandigheden bij de overheid (stress) bestaat geen eenduidig beeld. Werknemers binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld openbaar bestuur ervaren hun werk vaker als zwaar dan werknemers in de marktsector. Een geringe invloed op de inhoud van het werk en het werken met mensen, worden in dit verband als belastende factoren aangemerkt.

Het ontbreken van een vast arbeidscontract is niet zozeer een reden om naar een (andere) baan te zoeken. Als reden voor acceptatie van een baan, wordt het vaste contract met name genoemd door personeel dat instroomt uit of uitstroomt naar de marktsector. Etnische minderheden blijken een relatief hoge waarde toe te kennen aan een vast contract, naast goede fysieke werkomstandigheden en gunstige reistijden. Ontevredenheid over het contract is het grootst bij instromers vanuit de marktsector.

Voor potentiële (her)intreders is een vast dienstverband niet de meest zwaarwegende factor voor de keuze van een baan. De potentiële intreders hebben bij dit baanaspect wel hogere verwachtingen van de collectieve sector dan van de marktsector.

Totaalbeeld

Resumerend levert het onderzoeksmateriaal over de attractiviteit van de collectieve sector als werkgever, een gedifferentieerd beeld op. Dit beeld varieert niet alleen per taakveld en sector, maar het werkgeversimago van de overheid bij (potentiële) werknemers is ook afhankelijk van de herkomst van dit personeel (marktsector, collectieve sector, arbeidsreserve). Voor de verschillende baanaspecten kunnen wel enkele grote lijnen worden getrokken.

De inhoud van het werk is een zwaarwegend motief bij de beslissing om in de collectieve sector te gaan werken of te *blijven* werken. Dit motief is vooral herkenbaar bij personeel dat al ervaring heeft met werken in de collectieve sector. Bij de buitenwacht in algemene zin, maar ook meer specifiek bij potentiële intreders, bestaat een negatiever beeld van werken in de collectieve sector. De beloning en het loopbaanperspectief lijken, gemiddeld genomen, minder zwaar te wegen. De beloning moet echter wel aan een bepaalde drempelwaarde (hoger dan in de huidige baan) voldoen, willen (potentiële) werknemers bereid zijn om voor een (andere) baan te kiezen. Van belang is ook dat de ontevredenheid over de beloning ná acceptatie van een baan bij de overheid relatief groot is. De waardering van dit baanaspect verschilt overigens sterk per sector. Deze ontevredenheid hangt in sterke mate samen met het carrièreperspectief dat een sector te bieden heeft. Dit laatste is met name in het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen problematisch.

Ontevredenheid over het management is een belangrijke factor bij uitstromers naar de marktsector. Na acceptatie van een (andere) baan is de tevredenheid over de hele linie redelijk, maar wederom relatief groot bij uitstromers naar de marktsector.

De collectieve sector scoort, zowel onder mobiele als onder de potentiële intreders vanuit de arbeidsreserve, goed waar het gaat om de secundaire arbeidsvoorwaarden. Daarbij gaat het met name om de mogelijkheid om arbeid- en zorgtaken te combineren en de keuze om (tijdelijk) in deeltijd te werken.

Ook de arbeidsomstandigheden en baan zekerheid worden, ten opzichte van de marktsector, hoog gewaardeerd. Ook hier is sprake van sectorale verschillen. Hoewel de ontevredenheid zich opmerkelijk genoeg met name bij instromers in deze sectoren voordoet, is werkdruk vooral een probleem in de onderwijssectoren. Zowel mobiele (vanuit de marktsector) als potentiële instromers vanuit de arbeidsreserve hebben goede verwachtingen van de overheid waar het gaat om de mogelijkheid van een vast arbeidscontract.

B1.5 Arbeidsvoorwaarden

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat het loon in het baankeuzeproces niet doorslaggevend is. Dit betekent echter geenszins dat het niet relevant is. Onderzoeken laten zien dat het loon tenminste het zoekproces kanaliseert. Banen waarvan de betaling onder het gewenste niveau ligt, worden veelal niet in beschouwing genomen, ook al zijn de andere baanaspecten wel acceptabel. Het gewenste loonniveau wordt daarbij gerelateerd aan de beloning in de huidige baan dan wel aan de beloning in andere banen die in aanmerking komen. Daarnaast maakt het loon ook onderdeel uit van het loopbaanperspectief. Daarvan is in de vorige paragraaf geconstateerd dat het zeer relevant is in het baankeuzeproces.

Om deze redenen wordt in deze paragraaf ingegaan op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, waarbij de vergelijking met de markt nadrukkelijk aan de orde wordt gesteld. Allereerst wordt kort ingegaan op de wijze waarop de arbeidsvoorwaardenruimte voor de werkgevers in de collectieve sector wordt vastgesteld. Daarna volgt een vergelijking met de marktsector van de primaire arbeidsvoorwaarden en vervolgens ook van de secundaire arbeidsvoorwaarden. In de laatste paragraaf wordt de beloning in de collectieve sector vergeleken met de beloning in een aantal ons omringende landen.

Werking van referentiemodel

In 1993 is binnen de overheid - als onderdeel van het normalisatieproces - het sectorenmodel ingevoerd. Dit houdt in dat vanaf die tijd iedere overheidssector verantwoordelijk is voor de arbeidsvoorwaardenvorming in de eigen sector. De arbeidsvoorwaardelijke onderhandelingen worden aan werkgeverszijde niet meer gevoerd door de minister van Binnenlandse Zaken, maar door de sectorwerkgever zelf. Vanaf dat moment hebben de centrales voor overheidspersoneel tevens formeel instemmingsrecht met betrekking tot het onderhandelingsakkoord.

Niet alleen de onderhandelingen werden gedecentraliseerd, ook was dat het geval met de financiële ruimte voor de arbeidsvoorwaarden. Via het zogenoemde referentiemodel wordt de kabinetsbijdrage bepaald¹⁵. Daarmee is de situatie voor de overheidswerkgevers vergelijkbaar met die in de zorgsector. Doel van het referentiemodel is de werkgevers in de collectieve sector een zodanige arbeidsvoorwaardelijke ruimte te geven, dat ze volwaardig kunnen concurreren op de arbeidsmarkt.

15. Voor de lagere overheden is niet het referentiemodel van toepassing, maar worden de financiële middelen via het Gemeente- en Provinciefonds ter beschikking gesteld.

16. Bij regeerakkoord is dit thans vastgesteld op 0,6% van de loonsom, in het vorige regeerakkoord betrof het 0,7% van de loonsom.

In het referentiemodel wordt de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van de collectieve sector derhalve afgestemd op die van de marktsector. Volgens dit model krijgen de overheidswerkgevers - op basis van CPB-ramingen - het volgende vergoed:

- contractloonontwikkeling marktsector;
- arbeidsduurverkorting marktsector;
- incidentele loonontwikkeling (hiervoor geldt geen koppeling aan de marktsector maar een gebudgetteerd percentage¹⁶);
- ontwikkeling werkgeverslasten pensioen en sociale zekerheid in marktsector (inclusief bovenwettelijk deel).

Het afstemmen van de arbeidsvoorwaardelijke ruimte op de ontwikkelingen in de marktsector is niet geheel zonder problemen. Zo zal het omzetten van de thans nog als VUT gefinancierde delen in de FPU in opgebouwde (pre)pensioenrechten eenmalig een forse investering vereisen (zie de nog aan het kabinet aan te bieden rapportage van de interdepartementale werkgroep "Consequenties afschaffing fiscale facilitering VUT voor de overheidsregelingen"). Dit zijn in hoge mate tijdelijke kosten die op termijn kunnen worden terugbetaald uit het vervallen van de VUT-component uit de FPU-premie. Van belang is echter dat het ABP-bestuur geen financiële ruimte ziet om een last van deze omvang zonder premieaanpassing op te vangen binnen de financiële positie van het ABP. Voor de relatieve arbeidsmarktpositie van de overheidswerkgever is dan met name de ontwikkeling van prepensionering in de marktsector van belang. In een aantal gevallen is daarbij sprake van een zodanige financiële positie van ondernemingspensioenfondsen, dat deze zonder premieaanpassing een prepensioen kunnen financieren. Daarmee kan de ruimte om het overheidspersoneel een marktconforme loonontwikkeling te kunnen bieden, onder druk komen te staan.

Daarnaast zijn de bovenstaande vergoedingen niet het exacte equivalent van de totale loonkostenontwikkeling in de marktsector. De combinatie van contractloonontwikkeling en gebudgetteerde incidentele loonontwikkeling is niet zonder meer gelijk aan de totale loonontwikkeling in de marktsector. Vanwege pragmatische redenen is echter hiervoor gekozen, aangezien een andere maatstaf dan de contractloonontwikkeling niet voorhanden was. Een tweede relevant aspect is dat het referentiemodel geen equivalent bevat voor de ontwikkelingen in de marktsector op het terrein van de secundaire arbeidsvoorwaarden.

Hierboven is ingegaan op het technische deel van het referentiemodel. Daarnaast bevat het een beleidsmatig deel. Dat houdt in dat het kabinet te allen tijde het recht heeft om beleidsmatig in te grijpen in de technische uitkomst van het referentiemodel. Dit kan plaatsvinden op basis van financieel-economische argumenten, zoals de hoogte van het financieringstekort of op basis van sociaal-economische argumenten, zoals de arbeidsmarktpositie van de overheid als geheel¹⁷. In de periode 1994-2000 heeft het kabinet in meerdere jaren een beleidsmatige korting toegepast.

Primaire arbeidsvoorwaarden

Verschillen tussen de collectieve sector en de marktsector met betrekking tot de primaire arbeidsvoorwaarden, kunnen op meerdere manieren in kaart worden gebracht. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de vergelijking van de contractloonontwikkeling, de uurloonontwikkeling en het beloningsniveau.

Contractloonontwikkeling

Vergelijking van de contractloonontwikkeling sluit nauw aan bij het referentiemodel. Tabel B1.19 laat zien dat in de periode 1995-2000 de cumulatie van de jaarlijkse contractloonontwikkeling in de marktsector bijna 2 procent hoger is geweest dan in de collectieve sector. Binnen de collectieve

17. Sinds 1999 is met de invoering van de OVA het niet meer mogelijk om de beleidsmatige korting toe te passen in de zorgsector.

sector is de contractloonontwikkeling in het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen relatief laag geweest en in de andere twee taakvelden relatief hoog. Echter ook in deze laatste twee taakvelden ligt de gecumuleerde contractloonontwikkeling circa 1 procent lager dan in de marktsector.

Tabel B1.19 **Contractloonontwikkeling op jaarbasis in de periode 1995-2000 naar sector en taakveld**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Cumulatief
Marktsector	1,3%	1,6%	2,2%	3,0%	2,5%	3,3%	14,7%
Collectieve sector	0,8%	1,5%	1,0%	2,3%	3,3%	3,2%	12,8%
Zorg en welzijn	0,8%	1,7%	-0,1%	2,6%	3,4%	3,5%	12,5%
Onderwijs en Wetenschappen	0,7%	1,8%	1,1%	1,6%	3,6%	3,2%	12,4%
Defensie en politie	1,2%	1,0%	2,2%	2,6%	3,1%	2,7%	13,4%
Openbaar bestuur	0,9%	1,0%	3,0%	2,5%	2,6%	3,0%	13,8%

Bronnen: Arbeidsinspectie, SZW; BZK.

De contractloonontwikkeling voor de marktsector, zoals die blijkt uit de cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft betrekking op de werknemers onder grote cao's (5000 werknemers en meer). In de jaarlijkse contractloonmutatie ontbreekt dus de initiële loonontwikkeling van werknemers die niet direct onder dergelijke cao's vallen. Voorts werkt arbeidsduurverkorting zoals die bij een aantal sectoren is doorgevoerd, niet door in de bruto contractloonontwikkeling op jaarbasis. Tenslotte wordt bij de contractloonontwikkeling niet gekeken naar de ontwikkeling in de overige beloningscomponenten, zoals toelagen, winstdelingsregelingen, 13e maand etc.

Uurloonontwikkeling

De Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verricht jaarlijks een onderzoek naar de feitelijke loonontwikkeling van werknemers in de marktsector en de collectieve sector. Het onderzoek heeft betrekking op alle werknemers in de marktsector, ook op diegenen die niet onder een cao vallen¹⁸. In het onderzoek staat de ontwikkeling van het bruto uurloon centraal. Het effect van de arbeidsduurverkorting is daarin verdisconteerd. Buiten beschouwing blijven echter ontwikkelingen rond de eenmalige uitkeringen, zoals winstdelingen, 13e maand, en dergelijke.

Tabel B1.20 **De bruto uurloonontwikkeling naar onderscheiden looncomponenten in de periode 1996-1999 naar sector en taakveld (percentages)**

	mutatie uurloon	=	structuur effect	+	mutatie blijvers	opbouw mutatie blijvers		
						effect adv	Initieel	+ Incidenteel
Marktsector	13,2		-8,8		22,2	0,5	8,1	13,5
Collectieve sector	15,4		-6,2		21,6	2,8	8,6	10,1
Zorg en welzijn	17,5		-5,6		23,1	3,1	8,9	11,1
Onderwijs en wetenschappen	9,6		-6,9		16,4	2,1	7,4	6,9
Defensie en politie	15,5		-7,6		23,1	1,6	8,6	12,9
Openbaar bestuur	17,6		-5,9		23,5	3,7	9,4	10,4

Bron: Arbeidsvoorwaardenonderzoek (1996-1999), Arbeidsinspectie SZW.

Uit deze onderzoeken blijkt dat de gemiddelde uurloonontwikkeling van de collectieve sector in de periode 1996-1999 beter is geweest dan bij de markt (15,4 versus 13,2 procent). Bij eliminatie van het structureffect (dit is het loonverschil tussen komers en gaanders en zegt niets over de inkomensontwikkeling van een specifieke groep werknemers) verdwijnt dit verschil volledig en is sprake van een geringe achterstand (21,6 versus 22,2 procent).

Een nadere uitsplitsing van de mutatie van de blijvers leert dat de initiële loonontwikkeling in de

marktsector iets lager is (collectieve sector 8,6 procent; marktsector 8,1 procent) en het effect van arbeidsduurverkorting fors lager (2,8 versus 0,5 procent). Dit wordt volledig gecompenseerd door de incidentele loonontwikkeling. In de marktsector is dat bijna 3,5 procent hoger (10,1 versus 13,5 procent). Relevante factoren bij de incidentele loonontwikkeling zijn onder andere de leeftijdsopbouw en de aanvangssalarissen.

Ouderen maken minder promotie en bevinden zich vaker aan het eind van een loonschaal. Dit beperkt de incidentele loonontwikkeling. Binnen de collectieve sector hebben met name het taakveld onderwijs en wetenschappen en het taakveld openbaar bestuur hiermee te maken.

Uit onderzoek blijkt dat in de periode 1996-1998 de aanvangssalarissen bij de collectieve sector hoger liggen dan in de marktsector. Dit geldt in mindere mate voor de hoger opgeleiden en ook minder voor het taakveld zorg en welzijn. In de marktsector start men derhalve lager en kan een hoger incidenteel gezien worden als een inhaaloperatie. Een jarenlang hoger incidenteel kan echter in de praktijk al snel leiden tot een meer dan volledige compensatie van een lager aanvangssalaris.

Een vergelijking van de taakvelden binnen de collectieve sector op basis van tabel B1.20, laat zien dat de lagere mutatie bij de blijvers zich met name manifesteert in het taakveld onderwijs en wetenschappen. Daar is die mutatie circa 6 procent lager dan in de marktsector. Dit verschil concentreert zich bij het incidenteel. Relevant is dit verband zijn de bovengenoemde factoren: leeftijdsopbouw en hoogte aanvangssalaris. Daarnaast zijn binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen de met kleine stapjes gepaard gaande lange carrièrelijnen en de geringe mogelijkheden voor (individuele) beloningsdifferentiatie van belang.

Beloningsniveau

Naast mutaties in de beloning is ook het beloningsniveau van belang voor de vergelijking tussen sectoren. De vraag naar het verschil in beloningsniveau is echter niet eenvoudig te beantwoorden. Afhankelijk van de gehanteerde methodiek en uitgangspunten kunnen uitkomsten variëren. Daarnaast speelt mee dat beloningsvergelijkingen veelal gebaseerd zijn op steekproefgegevens en om die reden al enige variatie in de uitkomsten bevatten. Door CentER zijn op basis van bestanden van het CBS uurloonvergelijkingen gemaakt tussen de collectieve sector en de marktsector (tabel B1.21).

Bij de beloningsvergelijking is door CentER gecorrigeerd voor relevante persoons- en functiekenmerken. Daarbij heeft CentER twee analysemethoden gehanteerd. In de eerste methode wordt conform algemeen gebruik bij de analyses gecorrigeerd voor geslacht en deeltijd. Vrouwen en deeltijders maken gemiddeld minder carrière dan mannen en voltijders, waardoor het beloningsniveau gemiddeld lager is. Dit geldt met name voor de marktsector. In de collectieve sector zijn dergelijke verschillen ook aanwezig, maar in veel mindere mate.

Met name in sectoren waar sprake is van een vrij vlakke functiestructuur met relatief veel vrouwen, zoals het primair onderwijs en delen van de zorg- en welzijnssector, zijn de uitkomsten van de beloningsvergelijking gevoelig voor deze discrepantie tussen collectieve sector en marktsector. Indien bij de beloningsvergelijking wel gecorrigeerd wordt voor geslacht en deeltijd, dan wordt het beloningsverschil voor sectoren met veel vrouwen en deeltijders vooral bepaald door de (mindere) beloningspositie van vrouwen en deeltijdes in de marktsector. Hierdoor kunnen de beloningsverschillen onderschat worden. Om die reden heeft CentER ook een vergelijking opgesteld waarbij *niet* gecorrigeerd wordt voor deeltijd en geslacht. Het achterwege laten van deze correcties vermindert echter de kwaliteit van de geschatte beloningsvergelijking en leidt waarschijnlijk tot overschatting van de beloningsverschillen. In tabel B1.21 zijn van beide methoden de uitkomsten gepresenteerd. De gegevens hebben betrekking op 1997. Ontwikkelingen daarna zijn derhalve niet in de uitkomsten verdisconteerd.

Tabel B1.21

Procentuele uurloonsverschillen tussen marktsector en collectieve sector naar taakveld en beroepsniveau volgens twee berekeningsmethodes (1997)

	Met correctie voor deeltijd en geslacht	Zonder correctie voor deeltijd en geslacht
Collectieve sector totaal		
basisonderwijs	+3%	+2%
lager onderwijs	+3%	+2%
middelbaar onderwijs	+4%	+2%
hoger beroepsonderwijs	-5%	-11%
wetenschappelijk onderwijs	-9%	-13%
Openbaar bestuur		
basisonderwijs	+6%	+9%
lager onderwijs	+9%	+8%
middelbaar onderwijs	+7%	+8%
hoger beroepsonderwijs	+2%	-1%
wetenschappelijk onderwijs	+3%	-2%
Onderwijs en wetenschappen		
basisonderwijs	+3%	-3%
lager onderwijs	-4%	-4%
middelbaar onderwijs	-2%	-5%
hoger beroepsonderwijs	-7%	-16%
wetenschappelijk onderwijs	-18%	-17%
Defensie en politie		
basisonderwijs	+10%	+9%
lager onderwijs	+12%	+13%
middelbaar onderwijs	+8%	+13%
hoger beroepsonderwijs	+5%	+3%
wetenschappelijk onderwijs	+5%	-0%
Zorg en welzijn		
basisonderwijs	+1%	-2%
lager onderwijs	-0%	-3%
middelbaar onderwijs	+3%	-1%
hoger beroepsonderwijs	-7%	-11%
wetenschappelijk onderwijs	-7%	-15%

Bron: Loonstructuuronderzoek 1997, CBS: bewerking CentER Applied Research.

Beloningsverschillen versus beloningsachterstanden

Deze in tabel B1.21 gepresenteerde beloningsverschillen kunnen niet zonder meer geïnterpreteerd worden als beloningsachterstanden dan wel als beloningsvoorsprongen. In de beloningsvergelijking is wel gecorrigeerd voor het niveau van het beroep, maar niet voor de verschillen binnen een beroepsniveau. In grote delen van het onderwijs en de zorg is sprake van een vrij platte structuur, met veel werknemers in identieke functies (leerkrachten, verplegers). In de marktsector, maar ook binnen het openbaar bestuur, is veel meer sprake van differentiatie in functie. Dit betekent dat de werknemers met een gelijke opleidingsopleidingsachtergrond in de marktsector meer mogelijkheden hebben om hogere functies te bezetten dan werknemers in grote delen van het onderwijs en de zorg. Onvermijdelijk gaat dit gepaard met een betere beloning. De aan- of afwezigheid van carrièrelijnen en de daaraan gekoppelde beloningsdifferentiatie is vooral bij de hogere opgeleiden van invloed op de in de tabel geconstateerde beloningsverschillen. Wat de precieze impact hiervan is op de beloningsverschillen, is onduidelijk. De gebruikte data van het CBS staan binnen een beroepssegment geen verdere functiedifferentiatie toe.

Dit in ogenschouw nemend geeft tabel B1.21 aanleiding tot een aantal conclusies. Ten eerste blijkt dat voor de collectieve sector als geheel geldt, dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief is en voor de hogere opgeleiden negatief. Hoewel dit niet voor alle afzonderlijke taakvelden geldt, blijkt wel dat in alle taakvelden de beloningsverschillen voor de hoger opgeleiden minder gunstig zijn dan die voor de lager en middelbaar opgeleiden.

Ten tweede blijkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de vier taakvelden. Het taakveld zorg en welzijn en vooral het taakveld onderwijs en wetenschappen hebben te maken met negatieve beloningsverschillen. Het taakveld defensie en politie heeft overwegend te maken met positieve beloningsverschillen, voor het taakveld openbaar bestuur geldt dat met name voor de lagere en middelbaar opgeleiden.

Het relatief grote positieve beloningsverschil voor het taakveld defensie en politie kan voor een deel verklaard worden door de functiestructuur. Binnen het taakveld is het aandeel lage en middelbare functies groter dan in de andere taakvelden. Daarnaast speelt in dit taakveld mee dat toeslagen voor onregelmatigheidsdiensten in de marktsector gemiddeld minder voorkomen, waardoor het positieve beloningsverschil alleen maar groter wordt. Dit laatste speelt in het taakveld zorg en welzijn eveneens een rol.

Secundaire financiële arbeidsvoorwaarden

De secundaire arbeidsvoorwaarden bestaan voor een deel uit vergoedingen en tegemoetkomingen voor allerlei kosten, en voor een deel uit voorzieningen die beschikbaar worden gesteld aan de werknemer.

Tabel B1.22 **Beschikbaarheid dan wel gebruik van secundaire arbeidsvoorwaardelijke regelingen naar taakveld (totaal en hoogopgeleiden), 1998/1999 (in % van het totale aantal werknemers)**

	Marktsector totaal	Markt hoog- opgeleiden	Overheid totaal	Overheid hoog- opgeleiden	Zorg en welzijn totaal	Zorg hoog- opgeleiden
Beschikbaarheid voorzieningen						
Recht op kinderopvangregeling	57%	nb	86%	nb	83%	nb
Recht op betaald ouderschapsverlof	3%	nb	37%	nb	n.b.	nb
Gebruik regelingen						
Bijdrage in de ziektekosten (boven de ziekenfondsgrens)	nvt	79%	nvt	99%	nvt	99%
Spaarloonregeling	56%	73%	66%	68%	48%	66%
Door werkgever betaalde opleidingen	40%	53%	48%	45%	37%	41%
Woon-werkverkeer	38%	45%	34%	36%	37%	45%
Goedkope of gratis artikelen	23%	20%	5%	3%	4%	4%
Eenmalige uitkeringen (tantièmes, 13e maand)	30%	40%	11%	9%	6%	6%
Financieel voordeel vanwege autoregeling	14%	28%	5%	6%	3%	2%

Bronnen: OSA-aanbodpanel 1988; Arbeidsvoorwaardenonderzoek 1998, Arbeidsinspectie (1997); Nyfer (1999).

Tabel B1.22 geeft aan dat op enkele aspecten (ouderschapsverlof, kinderopvang, bijdrage ziektekosten) de collectieve sector beter scoort dan de marktsector. Ten aanzien van het ouderschapsverlof en de kinderopvang houdt dat in, dat in cao's vaker afspraken zijn gemaakt. In de marktsector worden daarentegen omtrent kinderopvang vaker op bedrijfsniveau afspraken gemaakt. Over het feitelijk gebruik van dergelijke voorzieningen bestaan geen goede vergelijkingscijfers. Het gebruik van dergelijke voorzieningen beperkt zich tot de groep werknemers met kleine kinderen en is daarmee van meer tijdelijke aard. Dit doet overigens niets af aan het belang van dergelijke voorzieningen voor degenen die het betreft. Op een aantal andere aspecten scoort de marktsector beter dan de collectieve sector. Het gaat daarbij om zaken als een 13e maand, tantièmes, een gunstige autoregeling, goedkope of gratis artikelen, maar ook winstdelingen (niet in de tabel). Dit zijn voordelen die aan grote groepen werknemers ten goede komen en veelal niet van tijdelijke aard zijn.

Er is slechts beperkt informatie beschikbaar over de hoogte van het financiële voordeel van dergelijke secundaire regelingen. Voor het geheel van de collectieve sector is de bijdrage voor ziektekosten van belang, hoewel in meerdere sectoren onlangs afspraken zijn gemaakt om de hoogte van deze bijdrage te bevriezen. In de marktsector zijn vooral zaken als een 13e maand, winstdelingen en de auto van de zaak relevant. Het gaat daarbij al snel om aanzienlijke bedragen.

Naast de mate van het gebruik en de hoogte van het financiële voordeel van dergelijke regelingen, is voor de positie op de arbeidsmarkt ook de uitstraling van belang. Opvallend daarbij is dat de voordelen van de collectieve sector zich concentreren bij zaken die een vergoeding voor gemaakte kosten inhouden (ziektekosten, kinderopvang), terwijl de voordelen van de marktsector meer gelegen zijn in zaken die ervaren worden als extra beloningscomponenten.

Totaalbeeld primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden

Vergelijking van het totale arbeidsvoorwaardelijke pakket tussen collectieve sector en marktsector geeft een gedifferentieerd beeld te zien. De contractloonontwikkeling is in de collectieve sector enigszins achtergebleven. Dit verschil valt weg als het effect van arbeidsduurverkorting hierin verdisconteerd wordt. Vergelijking van het beloningsniveau laat zien dat dit in 1997 minder gunstig was voor het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen en daarnaast ook voor de hoger opgeleiden. Na 1997 zijn de ontwikkelingen in de uurlonen een indicatie dat de beloningsverhoudingen zich ten gunste van de marktsector hebben ontwikkeld. Op het terrein van de secundaire arbeidsvoorwaarden valt op dat de collectieve sector beter scoort wat betreft de beschikbaarheid van voorzieningen (vergoedingen voor gemaakte kosten), maar dat waar het gaat om meer directe extra beloningscomponenten de marktsector een voorsprong heeft. Naar taakveld en opleidingsniveau zijn er overigens wel verschillen.

Niet alleen de feitelijke beloningsverschillen zijn relevant voor de positie op de arbeidsmarkt, het gaat ook om het beeld dat men daarvan heeft. Dat beeld is over het algemeen negatiever dan de werkelijkheid. Bij grote groepen bestaat de indruk dat de beloning in de collectieve sector aanmerkelijk minder is dan in de marktsector. Ook daarbij zijn overigens allerlei nuances mogelijk. Dit zou weleens te maken kunnen hebben met de samenstelling van de beloning. In de marktsector is meer sprake van extra beloningscomponenten. Dergelijke zichtbare blijken van waardering hebben in de beleving van werknemers een grote betekenis. Ook als er in werkelijkheid geen verschil in de hoogte van het totale salaris bestaat. Daarbij komt dat in de marktsector meer gebruik wordt gemaakt van loon naar prestatie. Ook dat is voor het imago aantrekkelijk. Het geeft een ieder het idee dat er meer te bereiken is. Winstdeling, 13e maand, bonussen en prestatiebeloning zijn beloningscomponenten die een zekere charme hebben en de aantrekkingskracht van een werkgever vergroten.

B1.6 Sociale zekerheid

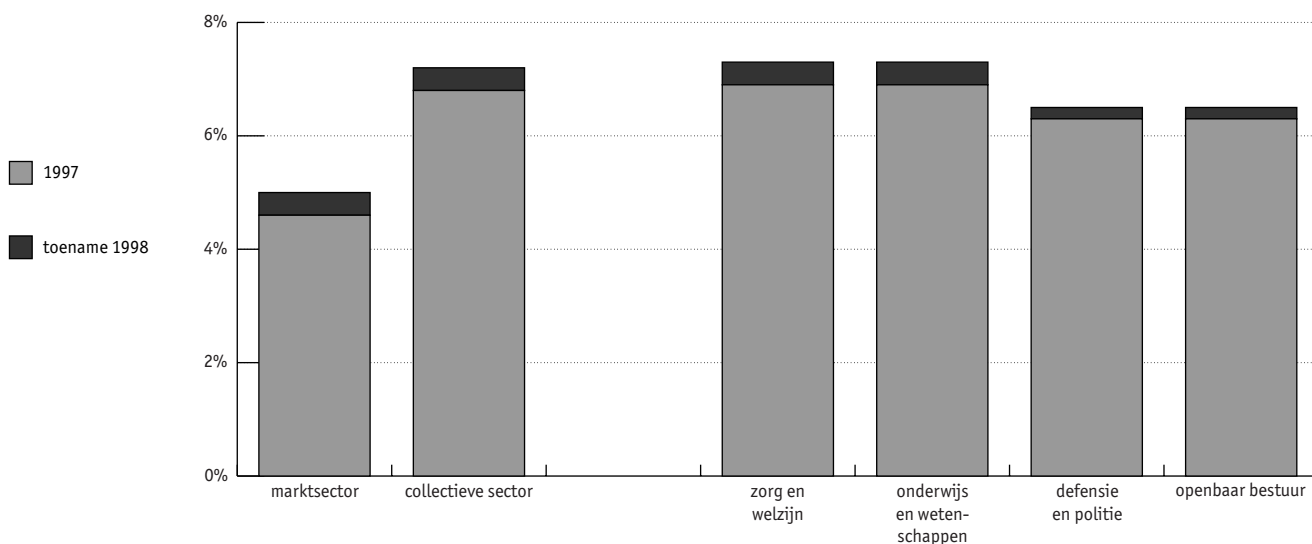
De laatste jaren zijn veel maatregelen genomen om het gebruik van de sociale zekerheid terug te dringen. Zowel op het nationale niveau en het sectorale niveau als op het niveau van de individuele werkgever is dat het geval. Tot voor kort waren deze maatregelen vooral ingegeven vanuit financiële en maatschappelijke overwegingen. Thans staat ook de arbeidsmarktproblematiek hierbij centraal. Verder is van belang dat in het kader van het normalisatieproces bij de overheid, is voortgegaan met het onderbrengen van het overheidspersoneel onder de algemene socialezekerheidsregelingen.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het gebruik van de regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De relatie met (het beperken van) de arbeidsmarktproblematiek staat daarbij centraal. Dit betekent dat met name aandacht besteed wordt aan de mogelijkheden voor preventie en reïntegratie.

Ziekteverzuim

Na een aanvankelijke daling van het ziekteverzuim, is dit verzuim sinds 1996-1997 weer aan het stijgen. De stijging geldt voor zowel de marktsector als de collectieve sector. Absolute cijfers over het ziekteverzuim zijn niet zonder meer vergelijkbaar vanwege verschillen in populatie, leeftijdsopbouw en kwaliteit van de ziekteverzuimregistratie. Wel zijn de cijfers indicatief voor ontwikkelingen in een sector.

Grafiek B1.23 Ziekteverzuim (exclusief zwangerschapsverlof) naar sector en taakveld (percentage 1997 + toename 1998)



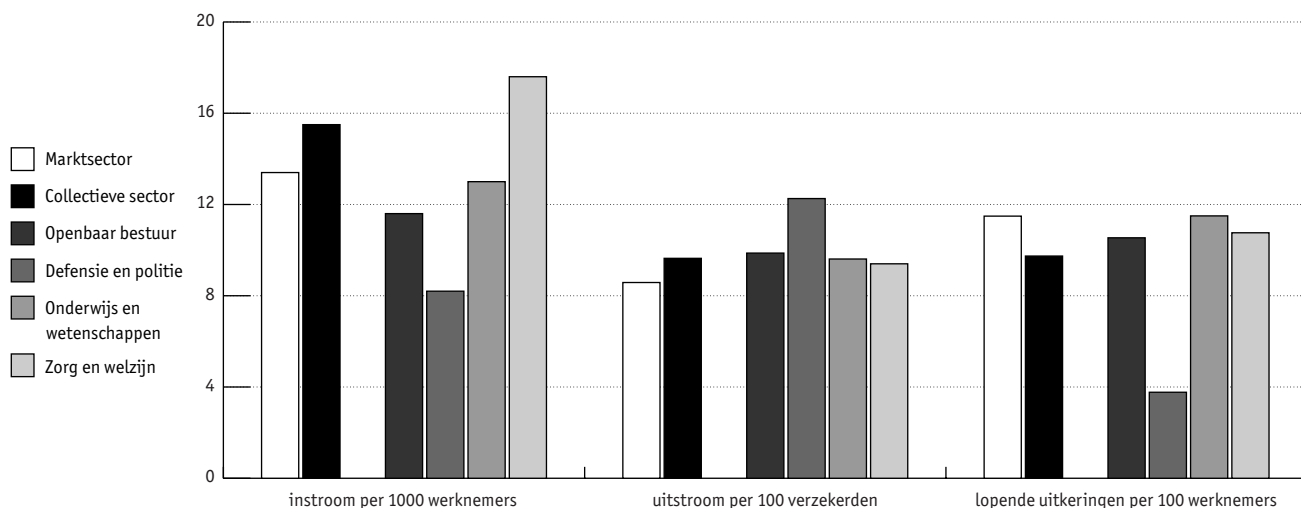
Bronnen: Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001, BZK; Rapportage Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn 2000, VWS; Ziekteverzuim binnen de overheid 1998, CBS; gegevens HBO-raad.

Grafiek B1.23 laat zien dat het geregistreerde ziekteverzuimpercentage in de collectieve sector ruim 2 procent hoger ligt dan in de marktsector. Het is onduidelijk in hoeverre dit te wijten is aan onderregistratie in de marktsector. Andere relevante factoren zijn de ongunstige arbeidsomstandigheden (met name in het taakveld zorg en welzijn) en de leeftijdsopbouw. Feit blijft dat het ziekteverzuim in de collectieve sector relatief hoog is, en evenals in de marktsector na een aanvankelijke daling de laatste jaren weer stijgende is. Opmerkelijk is dat de stijging van het ziekteverzuim in de collectieve sector niet te wijten is aan een verhoging van het aantal ziekmeldingen, maar aan een verlenging van de verzuimduur. Deze toenemende duur van het ziekteverzuim kan van invloed zijn op de kans op arbeidsongeschiktheid.

Binnen de collectieve sector is het ziekteverzuim het hoogste in het taakveld zorg en welzijn en het taakveld onderwijs en wetenschappen (met name in de sector Onderwijs (po,vo,bve)). In zorg en welzijn is dat, gezien de leeftijdsopbouw in vergelijking met de andere delen van de collectieve sector, opmerkelijk. Hierbij spelen de ongunstige arbeidsomstandigheden (werkdruk, fysiek zwaar werk, werktempo niet zelf kunnen regelen, onregelmatigheidsdiensten) in dit taakveld een belangrijke rol.

Arbeidsongeschiktheid

In grafiek B1.24 is een overzicht gegeven van de meest relevante indicatoren voor de WAO, namelijk de instroom, de uitstroom en de lopende uitkeringen. In het kader van de preventie is het van belang de instroom in de WAO in beschouwing te nemen. De grafiek laat zien dat de instroom in de collectieve sector hoger ligt dan in de marktsector. Gegeven het feit dat het WAO-risico nauw gerelateerd is aan de leeftijd, is een hogere instroom in de collectieve sector niet verwonderlijk. Des te opmerkelijker is het dat de hogere instroom volledig voor rekening komt van het taakveld zorg en welzijn, het taakveld met het kleinste aandeel ouderen. De factoren die genoemd als verklaring van het hogere ziekteverzuim in het taakveld zorg en welzijn, zijn ook hierbij van belang. De andere delen van de collectieve sector hebben elk een lager instroompercentage dan de marktsector. Dit geldt in het bijzonder voor het taakveld defensie en politie. Relevant daarbij is dat in dit taakveld het leeftijdsontslag over het algemeen laag ligt, en dat voor de uitoefening van de executieve functies een goede gezondheid een belangrijke voorwaarde is.



Bronnen: Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, jaaroverzicht wao/waz/wajong, Lisv 2000; bewerking BZK.

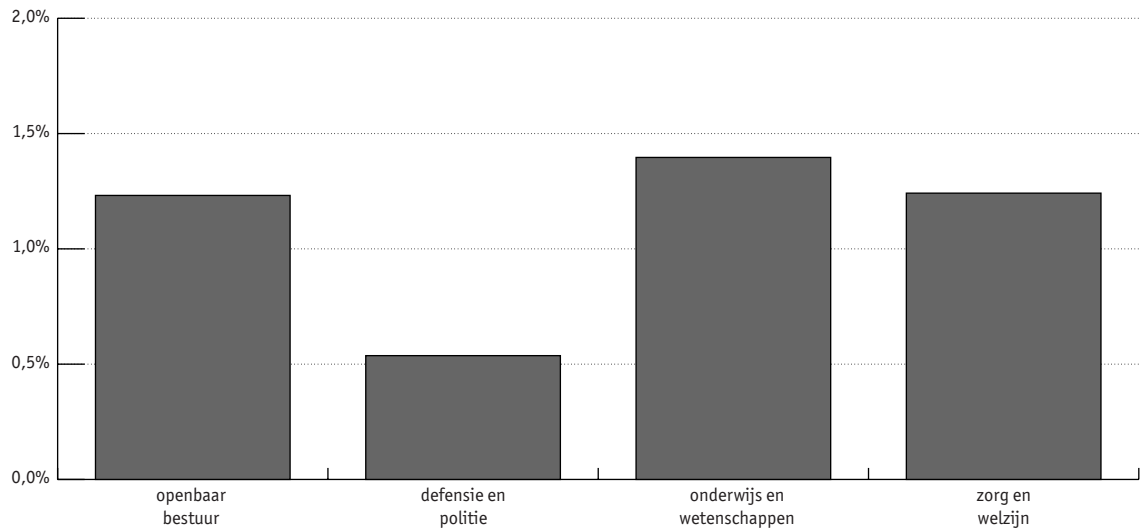
Een eerste relevant gegeven voor de reïntegratiemogelijkheden binnen een taakveld, is de omvang van de lopende uitkeringen. Bovenstaande grafiek toont dat het aantal arbeidsongeschikten (gerelateerd aan de werkgelegenheid) in de collectieve sector weliswaar lager is dan in de marktsector, maar met bijna 10 procent is ook de omvang van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek in de collectieve sector groot. Slechts het taakveld defensie en politie valt met 4 procent in positieve zin op.

Qua omvang is er dus een groot arbeidspotentieel. In de grafiek zijn daarnaast ook gegevens over de uitstroom opgenomen. Daaruit blijkt dat die uitstroom in de collectieve sector hoger ligt dan in de marktsector. Met name in het taakveld defensie en politie is het uitstroompercentage relatief hoog. Maar ook de andere taakvelden binnen de collectieve sector geven een hoger uitstroompercentage te zien dan de marktsector als geheel. De verschillen zijn echter niet al te groot. Deze worden echter groter als alleen de uitstroom vanwege werkhervatting dan wel herstelverklaring in beschouwing wordt genomen. In de marktsector gaat het daarbij om 35 procent van de totale uitstroom, terwijl het in het taakveld zorg en welzijn om 58 procent gaat en bij de andere drie taakvelden samen om 41 procent van de totale uitstroom. Op basis van deze gegevens blijkt dat de absolute omvang van de reïntegratie naar werk (dan wel herstelverklaring) gelijk is aan 1 procent van de werkenden in de collectieve sector. In fte's ligt dit (beduidend) lager, aangezien het bij de werkhervatting of herstelverklaring veelal gedeeltelijk arbeidsgehandicapten betreft. In het taakveld zorg en welzijn ligt het percentage hoger dan in de andere taakvelden.

Voor meer inzicht in de reïntegratiemogelijkheden is naast de omvang van de lopende uitkeringen ook de samenstelling naar leeftijd en mate van arbeidsongeschiktheid van belang. De gedeeltelijk arbeidsongeschikten die jonger zijn dan 55 jaar, vormen een belangrijk potentieel voor reïntegratie.

Grafiek B1.25

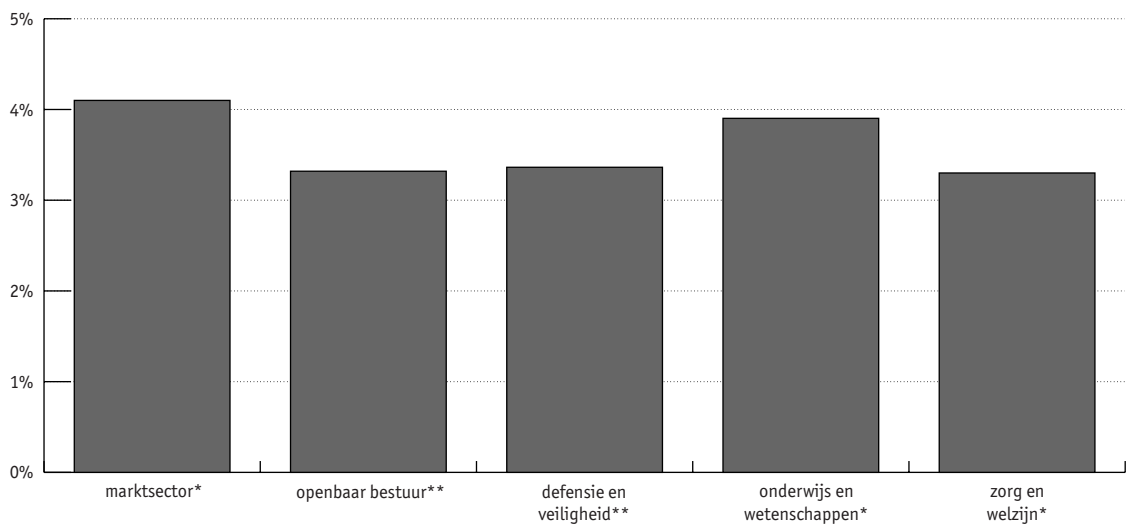
Aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten jonger dan 55 jaar naar taakveld in de collectieve sector, uitgedrukt in het percentage van het arbeidsvolume (1999).



Bronnen: Trendnota 2001, BZK; Rapportage Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn 2000, VWS; Ziekteverzuim binnen de overheid 1998, CBS; gegevens HBO-raad.

Grafiek B1.26

Percentage werklozen (wachtgelders en WW'ers) naar taakveld in fte's (1999).



Bronnen: Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001, BZK; Abp, bewerking BZK; Informatie sociale verzekeringen naar sectoren 1999, Lisv.

* uitgedrukt in uitkeringsjaren;

** uitgedrukt in wachtgeldfte's ultimo het jaar.

Grafiek B1.25 laat zien dat de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten jonger dan 55 jaar bij geen van de taakvelden groter is dan 1,5 procent van de werkgelegenheid. In absolute termen betreft het voor de vier taakvelden gezamenlijk ruim 15.000 fte's. Het merendeel van deze groep is tussen de 50 en 55 jaar.

WW- en wachtgeldregelingen

Het aantal wachtgelden en/of WW'ers in de collectieve sector daalt gestaag ten opzichte van voorgaande jaren. Tussen de taakvelden bestaan aanzienlijke verschillen als gekeken wordt naar het aantal in personen. Het taakveld onderwijs en wetenschappen blijkt een beduidend hoger wachtgeldpercentage te hebben dan de andere taakvelden. Als het werkloosheidspercentage echter uitgedrukt wordt in aantallen fte's ten opzichte van de werkgelegenheid, dan blijken de verschillen slechts beperkt te zijn (zie grafiek B1.26). Binnen het taakveld onderwijs en wetenschappen komen blijkbaar veel wachtgelden voor die maar voor een beperkt deel in de regeling zitten.

Uit de grafiek blijkt ook dat het werkloosheidspercentage in de marktsector hoger is dan in de vier taakvelden van de collectieve sector. Hierbij dient tevens rekening gehouden te worden met het feit dat het bij de marktsector en het taakveld zorg en welzijn om WW'ers gaat en bij de andere drie taakvelden om wachtgelden.

Circa 60 procent van de wachtgelden bij de overheid is 55 jaar of ouder. Dit is een gevolg van de verhoogde instroomkans van ouderen. Ook jongeren hebben – als gevolg van de afloop van tijdelijke contracten – een hogere instroomkans, maar vinden sneller een andere baan dan ouderen. De instroom van ouderen in werkloosheidsregelingen kan wellicht verlaagd worden met een specifiek ouderenbeleid. De laatste jaren is dat reeds op gang gekomen, en thans blijkt de werkloosheidskans voor ouderen in de collectieve sector dan ook te dalen. Zo heeft men binnen de sector Onderwijs (po,vo,bve) actief de wachtgeldpopulatie benaderd. Via een mailing zijn ex-personeelsleden gepolst en dit leverde redelijk goede resultaten op. Zo is 11 procent van de reguliere vacatures in het basisonderwijs aan het begin van het schooljaar 1999-2000 vervuld door wachtgelden.

2 Bijlage bij hoofdstuk 2

B2.1 Technische beschrijving rekenmodel

B2.2 Vraag naar arbeid collectieve sector naar taakveld

B2.3 Uitkomsten gevoeligheidsanalyses

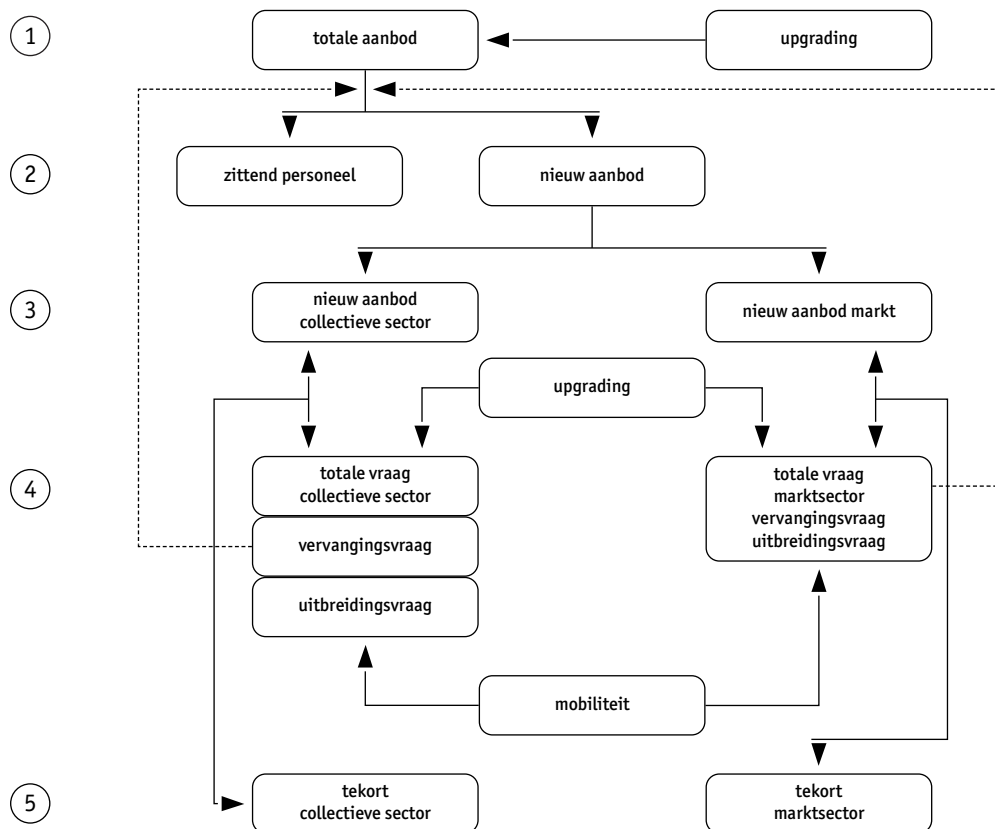


Technische beschrijving rekenmodel

In deze bijlage wordt meer uitgebreid ingegaan op het gehanteerde rekenmodel voor de berekening van de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt. Vertrekpunt daarbij is het onderstaande schema.

Schema B2.1

Rekenmodel voor de berekening van de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt.



Arbeidsaanbod (1)

Op basis van arbeidsparticipatiecijfers naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau uit het verleden en veronderstellingen daarvan in de toekomst (mede gestuurd door ontwikkelingen in de vraag naar arbeid) heeft het NIDI de participatiecijfers geëxtrapoleerd. Toepassen van deze participatiecijfers op de toekomstige bevolking geeft een raming van het arbeidsaanbod. In deze ramingen is tevens rekening gehouden met upgrading (waarover later meer).

Bij het vaststellen van de participatiegraden kan worden uitgegaan van de bruto en de netto methode. In beide methoden wordt het aanbod afgezet tegen de potentiële beroepsbevolking en aldus resulteren participatiegraden. Het verschil in de methode zit in de wijze waarop met de werkloosheid wordt omgegaan. In de bruto methode worden de actieven en de werklozen afgezet tegen de potentiële beroepsbevolking. De resulterende trend in participatiegraden wordt vervolgens doorgetrokken naar de toekomst. Separaat moet daarna nog een raming worden gemaakt van de ontwikkeling van de werkloosheid in die periode om uiteindelijk het netto relevante aanbod te kennen. In de netto methode worden alleen de actieven afgezet tegen de potentiële beroepsbevolking. Evenals bij de bruto methode worden vervolgens de trends in de participatiegraden naar de toekomst doorgetrokken.

In de berekeningen is gekozen voor de netto methode, mede omdat bij de netto methode gerekend kan worden in fte (immers van de werkenden is de deeltijdfactor bekend), waar dat bij de bruto methode niet mogelijk is.

De afgelopen jaren was er sprake van een dalende werkloosheid, met als gevolg dat relatief veel werklozen een baan hebben gevonden. Bij het doortrekken van deze trend in de periode 2000-2006 resulteert bij toepassen van de netto methode een erg lage werkloosheid en als gevolg daarvan een hoog arbeidsaanbod. Waarschijnlijk zal de werkelijke ontwikkeling lager zijn. Om deze reden is ervoor gekozen om ten aanzien van de basisvariant bandbreedtes te onderscheiden. Het doortrekken van de ontwikkelingen uit het recente verleden geeft dan de bovengrens aan; de middenvariant en de ondergrens zijn qua groeicijfer van het arbeidsaanbod gerelateerd aan het groeicijfer dat in de bovengrens wordt gehanteerd (groeicijfer in de hoge variant (bovenste bandbreedte) = 100 procent; middenvariant (basis) = 80 procent; lage variant (onderste bandbreedte) = 60 procent).

Verdeling van het totale aanbod naar zittend personeel en nieuw aanbod (2)

De aanbodraming van het NIDI heeft betrekking op het totale aanbod aan het eind van een jaar. Door de werkgelegenheid aan het begin van het jaar hiervan af te trekken wordt het nieuwe aanbod verkregen. De totale werkgelegenheid voor de collectieve sector en de marktsector naar opleidingsniveau is verkregen door het combineren van diverse gegevensbronnen (kernegegevens 1999, LSO 1997, EBB99). Voor de overheid is tevens een onderscheid naar taakveld gemaakt. De opleidingsniveaus die zijn onderscheiden zijn: lager onderwijs (bo, mavo, vbo), middelbaar onderwijs (havo, vwo, mbo), hoger onderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Bij deze splitsing van het totale aanbod naar zittend personeel en nieuw aanbod is rekening gehouden met het feit dat van het zittend personeel primo het jaar een deel moet worden vervangen als gevolg van sterfte, werkloos of arbeidsongeschikt raken, met vut of pensioen gaan of stoppen met werken. Dit deel is van het zittend personeel afgehaald. Wat resteert is het nieuwe aanbod.

Verdeling van het nieuwe aanbod over de collectieve sector en de marktsector (3)

Vervolgens is het nieuwe aanbod over de onderscheiden taakvelden en de marktsector verdeeld. Daarbij is van de veronderstelling uitgegaan dat de concurrentieverhoudingen tussen marktsector en collectieve sector gelijk zijn. Daaruit vloeit voort dat het nieuwe aanbod verdeeld wordt naar rato van de totale vraag die door de verschillende sectoren wordt uitgeoefend.

Vervangingsvraag (4)

Voor de berekening van de vervangingsvraag is sinds enige jaren bij BZK een model beschikbaar waarbij voor de overheidssectoren op basis van gegevens omtrent het aantal ambtenaren in het basisjaar en gebruikmakend van overgangskansen in het volgend jaar de uitstroom vanuit actief dienstverband kan worden bepaald¹. De categorieën die daarbij worden onderscheiden zijn sterfte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, met vut of pensioen gaan en stoppen met werken. Aldus kan voor enig jaar de vervangingsvraag worden bepaald. De vervangingsvraag als gevolg van baanwisselingen (baan-baan-mobiliteit) is hierbij buiten beschouwing gelaten. Uitgaande van de veronderstelling dat er sprake is van gelijke concurrentieverhoudingen, is voor elk taakveld het saldo van de baan-baan-mobiliteit gelijk aan nul. Verder is rekening gehouden met het feit dat werklozen, voordat ze de volledige duur van de werkloosheidsuitkering hebben doorlopen, kunnen reïntegreren. Rekening houdend met deze stromen wordt vervolgens voor het volgende jaar per sector het aantal actieven weer opgevuld met nieuwe instroom overeenkomstig de opgegeven werkgelegenheidsgroei. Deze nieuwe instroom wordt verdeeld naar leeftijd en geslacht volgens profielen van de instromers die gebaseerd zijn op

1. Voor een uitgebreide beschrijving van het model zij verwezen naar het interdepartementaal beleidsonderzoek Arbeidsparticipatie van ouderen binnen de rijksoverheid. In de bijlagen is daarin een beschouwing van het CPB inzake het prognosemodel van BZK opgenomen.

gegevens van 1997, 1998 en 1999. Aldus resulteert het aantal actieven ultimo het betreffende rekenjaar. Vervolgens kan in het volgende rekenjaar opnieuw de vervangingsvraag worden bepaald. De uitkomsten van dit model zijn met de diverse sectoren afgestemd.

In het kader van het huidige onderzoek moet niet alleen de vervangingsvraag voor de overheidssectoren worden berekend maar ook die van de sector zorg en welzijn en de marktsector. Daartoe is het prognosemodel van BZK geschikt gemaakt. Voor de vulling van het model, de overgangskansen en het instroomprofiel is gebruikgemaakt van gegevens van het CBS.

De modelberekeningen zijn gebaseerd op de feitelijke bezetting, niet op het aantal beschikbare formatieplaatsen. De 'normale' vacatureruimte is bij het vaststellen van de vraag buiten beschouwing gelaten. Wel zijn de moeilijk vervulbare vacatures in de startsituatie verdisconteerd in de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt.

De vervangingsvraag is op basis van de verdeling van de werkgelegenheid 1999 uitgesplitst naar opleidingsniveau. Via upgrading (zie later) is daarin nadere differentiatie aangebracht.

Uitbreidingsvraag (4)

De uitbreidingsvraag is voor wat betreft de sectoren in de collectieve sector gebaseerd op eigen ramingen van de sectoren. Daarbij is uitgegaan van zogenoemd 'staand beleid': er is alleen uitgegaan van afspraken die reeds zijn vastgelegd (onder andere in het Regeerakkoord). Voorgenomen nieuw beleid, dat nog niet is geaccordeerd door het kabinet, is buiten beschouwing gelaten. Voor de uitbreidingsvraag in de marktsector is uitgegaan van 1,5 procent per jaar. Evenals in de collectieve sector gaat het hierbij om de gewenste uitbreidingen.

Evenals de vervangingsvraag is ook de uitbreidingsvraag in eerste instantie op basis van de sectorale werkgelegenheid in 1999 uitgesplitst naar opleidingsniveau. Via upgrading (zie later) is hier nadere differentiatie in gebracht.

Confrontatie van vraag en aanbod (5)

Voor ieder taakveld zijn per opleidingsniveau de vervangingsvraag en de uitbreidingsvraag enerzijds en het arbeidsaanbod anderzijds met elkaar geconfronteerd. Dit is voor elk jaar in de periode 2001-2006 gedaan². Zoals eerder vermeld is in de startsituatie het aantal moeilijk vervulbare vacatures verdisconteerd in de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt.

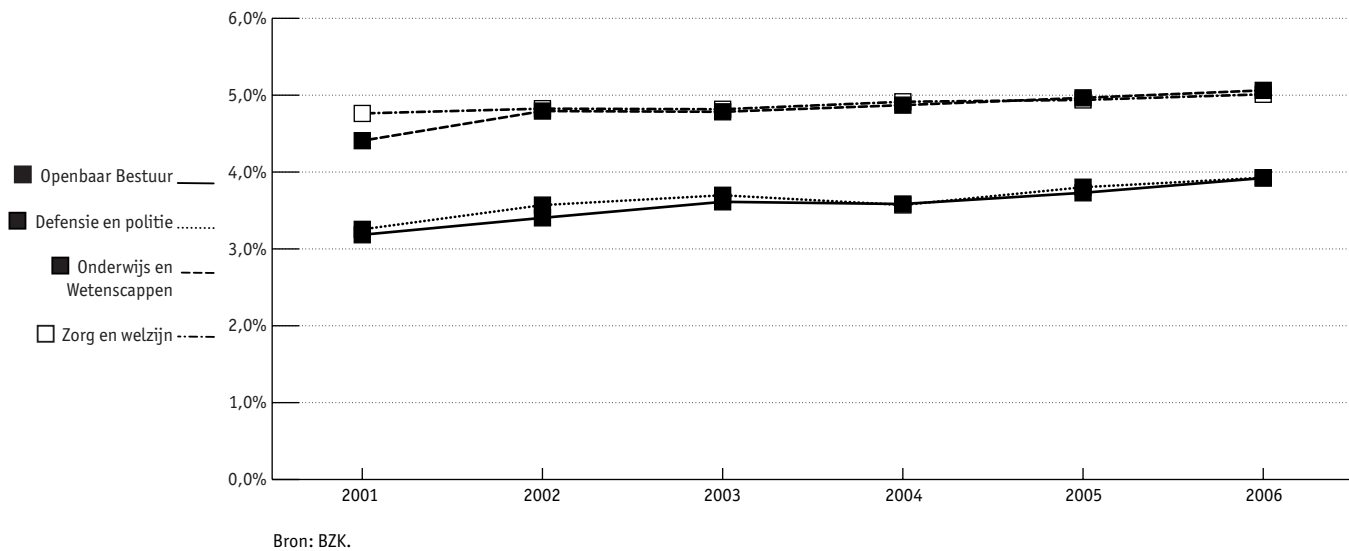
Upgrading

Zoals eerder is aangegeven zijn in eerste instantie zowel de uitbreidingsvraag als de vervangingsvraag per taakveld naar rato van de werkgelegenheid in 1999 uitgesplitst naar opleidingsniveau. Separaat is aandacht besteed aan de mate waarin sprake is van toename van het opleidingsniveau (upgrading). In de basisvariant is verondersteld dat de upgrading geen effect heeft. In het rekenmodel is dit geconcretiseerd door voor de vraag eenzelfde mate van upgrading te veronderstellen als in het aanbod.

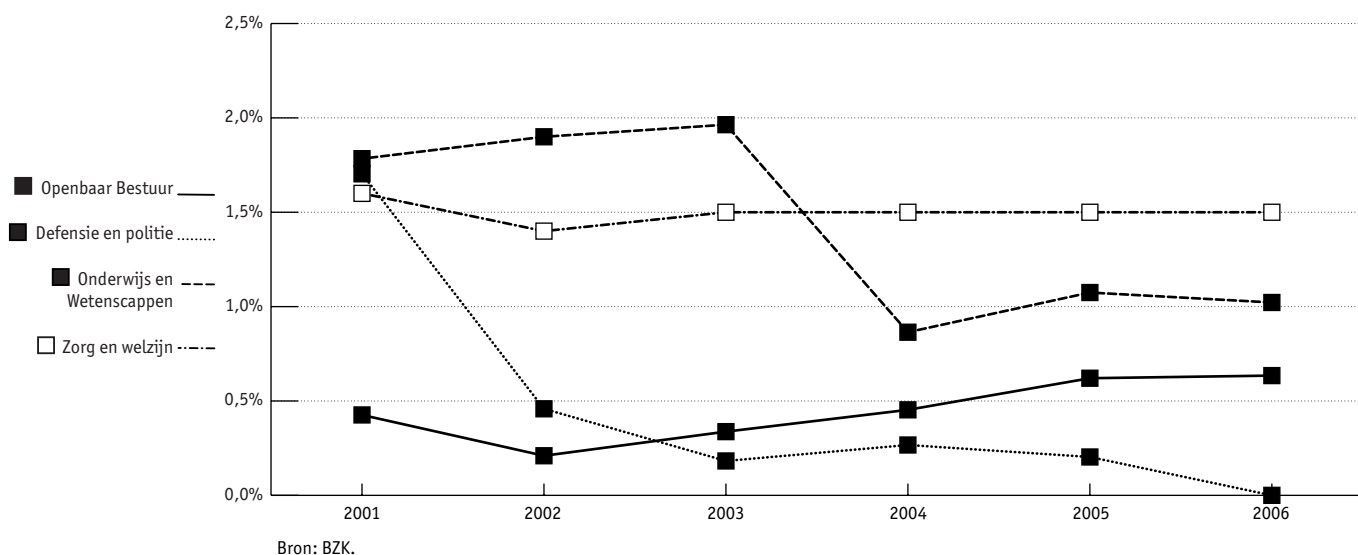
2. In de totale vraag in het betreffende jaar, wordt het verschil tussen vraag en aanbod van arbeid, de onderliggende spanning op de arbeidsmarkt, uit het voorgaand jaar meegerekend.

B2.2 Vraag naar arbeid collectieve sector per taakveld

Grafiek B2.2 *Vervangingsvraag collectieve sector naar taakveld 2001-2006, als % van de werkgelegenheid*



Grafiek B2.2 *Uitbreidingsvraag collectieve sector naar taakveld 2001-2006, als % van de werkgelegenheid.*

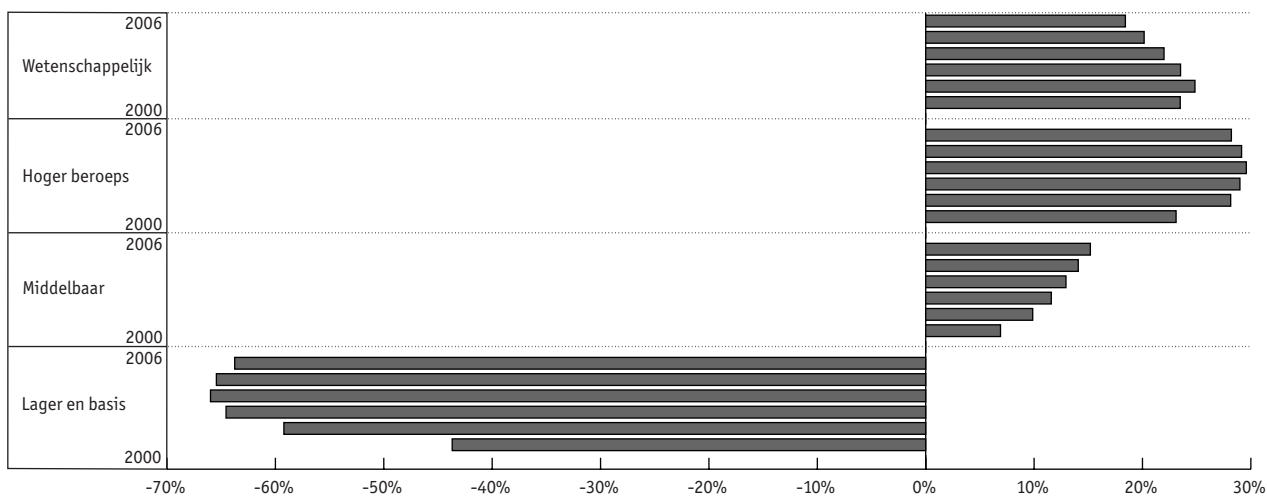


B2.3 Gevoeligheidsanalyses

Ten aanzien van een drietal onderwerpen zijn gevoeligheidsanalyses gedraaid. Deze gevoeligheidsanalyses hebben betrekking op:

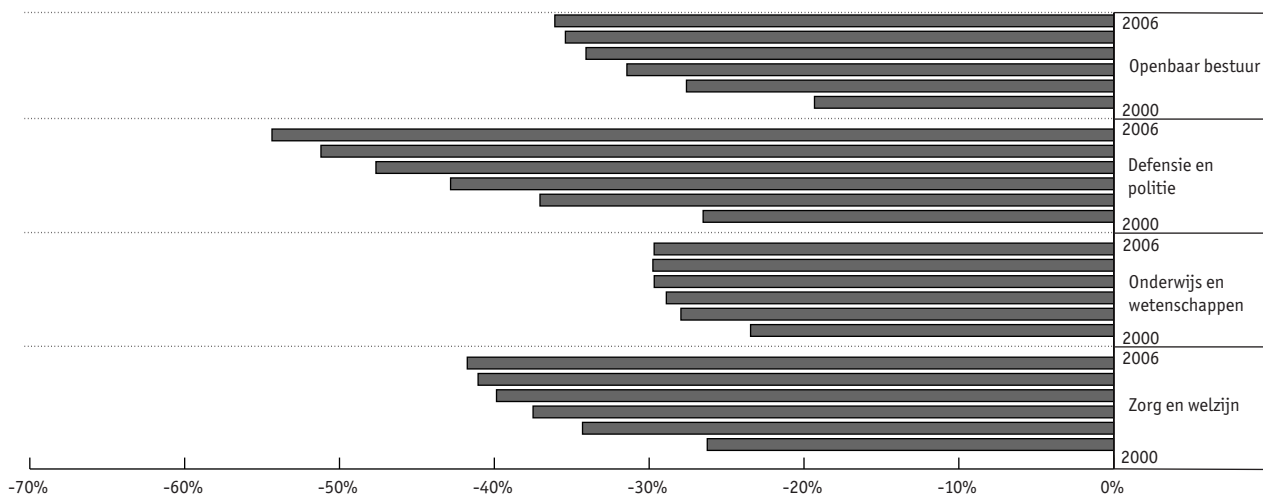
- de mate van upgrading: er is een variant gedraaid waarbij in plaats van de veronderstelling van gelijke mate van upgrading in de arbeidsvraag en arbeidsaanbod is uitgegaan van een 25 procent hogere upgrading in de arbeidsvraag;
- de werkgelegenheidsgroei in de marktsector: er is een variant gedraaid, waarbij de gewenste werkgelegenheidsgroei in de marktsector 1 procent per jaar bedraagt;
- de werkgelegenheidsgroei in de collectieve sector: er is een variant gedraaid waarbij de gewenste werkgelegenheidsgroei in de periode 2003-2006 per taakveld gelijk is aan de werkgelegenheidsgroei in de periode 1999-2002.

Grafiek B2.4 *Effect van 25 procent hogere upgrading op de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt naar opleidingsniveau in de collectieve sector in de periode 2000-2006 ten opzichte van de basisvariant (procentuele afwijking)*



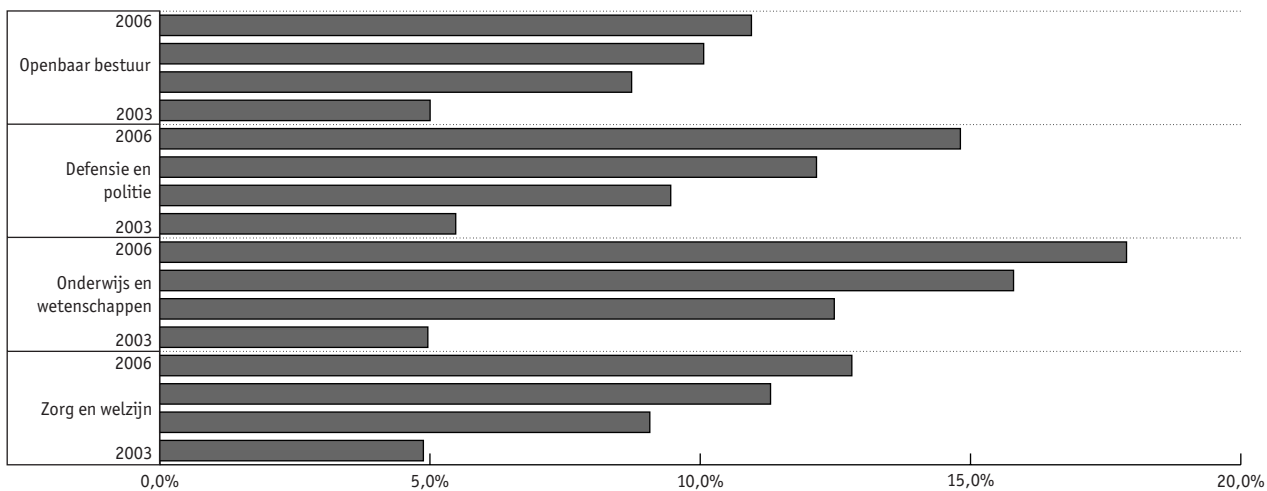
Bron: BZK.

Grafiek B2.5 *Effect van een werkgelegenheidsgroei van 1 procent in de marktsector op de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt per taakveld in de collectieve sector in de periode 2000-2006 ten opzichte van de basisvariant (procentuele afwijking)*



Bron: BZK.

Grafiek B2.6 *Effect van hogere werkgelegenheidsgroei³ in de collectieve sector in de periode 2003-2006 op de onderliggende spanningen op de arbeidsmarkt per taakveld in de collectieve sector ten opzichte van de basisvariant (procentuele afwijking)*



Bron: BZK.

3. De werkgelegenheidsgroei in de collectieve sector voor de periode 2003-2006 is gelijk gesteld aan de groei in de periode 1999-2002.

3 Bijlage bij hoofdstuk 3

B3.1 Overzicht van sectorale maatregelen

- B3.1.1 Zorg en welzijn
- B3.1.2 Rijk
- B3.1.3 Gemeenten
- B3.1.4 Provincies
- B3.1.5 Waterschappen
- B3.1.6 Rechterlijke Macht
- B3.1.7 Onderwijs sector PO/VO/BVE
- B3.1.8 HBO
- B3.1.9 Wetenschappelijk Onderwijs
- B3.1.10 Onderzoekinstellingen
- B3.1.11 Defensie
- B3.1.12 Politie

B3.2 Verslaglegging bijeenkomsten arbeidsmarktproblematiek

- B3.2.1 Verslag expertmeeting Defensie en Politie
- B3.2.2 Verslag expertmeeting Openbaar Bestuur
- B3.2.3 Verslag expertmeeting Zorg en Welzijn
- B3.2.4 Verslag expertmeeting Onderwijs en Wetenschappen

- B3.2.5 Appendix I De oplossingsmatrices
- B3.2.6 Appendix II Aanwezigen bij de bijeenkomsten



B3.1 Overzicht sectorale maatregelen

B3.1.1 Zorg en Welzijn

Maatregelen

Het Convenant Arbeidsmarktbeleid Zorgsector (CAZ) en het Convenant Arbeidsmarktbeleid Welzijn en Jeugdhulpverlening (CAWJ) vormen een belangrijk kader voor het arbeidsmarktbeleid dat sociale partners, Arbeidsvoorziening en VWS gezamenlijk voeren. Op basis van deze convenanten zijn Meerjarige Beleidskaders opgesteld, waarin op meerdere speerpunten concrete doelstellingen zijn geformuleerd. Voor de zorgsector gaat het dan bijvoorbeeld om een vermindering van personeelsverloop met 20 procent, een vergroting van de instroom en het rendement van de opleidingen met 20 procent en een halvering van het verschil in ziekteverzuim tussen de zorgsector en het hele bedrijfsleven. Om deze doelstellingen eind 2003 ten opzichte van 1999 te bereiken worden jaarplannen opgesteld. Eind 2000 zijn de Jaarplannen 2001 van het CAZ en CAWJ vastgesteld. Op dit moment is in 2001 voor de activiteiten van de sectorfondsen ruim f 264 miljoen beschikbaar. Hierna worden de belangrijkste activiteiten voor 2001 per speerpunt weergegeven.

Ouderen langer aan het werk

- er komt een kaderregeling behoud, op grond waarvan instellingen subsidie kunnen krijgen indien aandacht wordt besteed aan behoud van oudere werknemers en/of aan leeftijdbewust personeelsbeleid.
- er worden technieken en methoden ontwikkeld om instellingen handvatten te geven voor beleid op het terrein van behoud van oudere werknemers.
- CAO-partijen in de zorgsector gaan overleggen over individueel maatwerk en arbeidsparticipatie van oudere werknemers.
- Om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen en oudere werknemers langer voor de sector te behouden zullen CAO-partijen in de welzijnssector de onderlinge afspraken, zoals CAO's en pensioenregelingen onderzoeken op belemmerende onderdelen en waar nodig deze aanpassen.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

- er komt een kaderregeling behoud, op grond waarvan instellingen subsidie kunnen krijgen indien concrete scholingsactiviteiten plaatsvinden voor zittend personeel en doelgroepen.
- er komt een kaderregeling instroom, op grond waarvan bijdragen kunnen worden verkregen voor bol- en bbl-leerlingen, voor alternatieve leerroutes, voor intensivering van praktijk- en werkbegeleiding, voor studiefaciliteiten voor studenten die geen recht op studiefinanciering hebben en voor inkomensderving voor omscholers.
- de samenwerking tussen instellingen en opleidingsinstituten wordt verbeterd door de aanstelling van school/zorgcoördinatoren en regionale afstemming (o.a. stages).
- in regio's worden afspraken gemaakt tussen instellingen en opleidingsinstituten over de omvang van het aantal op te leiden personen per jaar.
- er wordt een scholingsaanbod ontwikkeld voor regiofunctionarissen.
- er worden alternatieve leerroutes ontwikkeld en EVC zal worden toegepast.
- het aantal BeroepsPraktijkVormingsplaatsen wordt vergroot en de praktijk- en werkbegeleiding wordt verbeterd.

- er komt extra scholing ten behoeve van doorstroom medewerkers van niveau 2 naar niveau 3-IG.
- de in CAWJ-verband tot stand gekomen stimuleringsregeling praktijkbegeleiding wordt geïntensiveerd.
- er wordt uitvoering gegeven aan maatregelen ter bevordering van de instroom van herintreders en zij-instromers.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

- er is f 50 mln ingezet voor de zorgsectorbrede kaderregeling 'Behoud'. Deze middelen zijn o.a. door instellingen te verkrijgen voor concrete maatregelen die als doel hebben planmatig personeelsbeleid te stimuleren, de kwaliteit en inhoud van het werk te verbeteren en de arbeidsduur te verlengen.
- er zijn activiteiten geformuleerd op het gebied van employability, geïntegreerd personeelsbeleid en wordt ingezet op de doorstroom en behoud van vrouwen in hogere functies.
- in 2001 vindt de implementatie plaats van een plan van aanpak tot modernisering en taakherschikking van beroepen en opleidingen.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

- in de taakgroep ZARA (Ziekteverzuim, Arbeidsongeschiktheid en Reïntegratie van Arbeidsgehandicapten) werken de convenantpartijen samen met derden (o.a. CADANS en arbodiensten) aan een kenniscentrum arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim. Het kenniscentrum moet in 2001 operationeel zijn. Hierin worden voorbeelden van 'best practises' en kennis verzameld om uit te wisselen met andere zorginstellingen.
- de kaderregeling AVR (Arbeidsomstandigheden, Verzuim en Reïntegratie) is ingezet om op instellingsniveau aan de slag te gaan met het verbeteren van arbeidsomstandigheden, het in kaart brengen en het terugdringen van het ziekteverzuim. Ook het voorkomen van de uitstroom van mensen in de WAO en het bevorderen van reïntegratie van gedeeltelijk gehandicapten in de zorgsector komen in deze kaderregeling aan bod. Om in aanmerking te komen voor subsidie moeten instellingen deelnemen aan het Peilstation Ziekteverzuim. Mede op basis van deze gegevens kunnen instellingen zichzelf spiegelen aan andere instellingen.
- In arboconvenanten zijn/worden afspraken gemaakt om de specifieke arborisico's per sector terug te dringen.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

- De primaire verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden in het VWS-veld ligt bij sociale partners. De overheid stelt jaarlijks de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (ova) beschikbaar aan de werkgevers. Die onderhandelen vervolgens met de vakbonden. De overheid heeft hierbij dus geen rol.

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

- Voor verzorgings- en verpleegtehuizen wordt door sociale partners gestreefd naar harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden.
- Ook voor de ambulancesector wordt een harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden noodzakelijk geacht door sociale partners.
- Voor de jeugdhulpverlening is VWS een nieuw beleidskader op te stellen op dat moet leiden tot nieuwe functieprofielen als gevolg van een toename van de zorgzwaarte.
- Op het terrein van scholing zijn forse inspanningen nodig. Momenteel is er een fors tekort aan gekwalificeerd personeel zodat er meer geïnvesteerd moet worden in werving en opleiding.

Bovendien dient het aantal stageplaatsen uitgebreid te worden.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

- CAO-partijen in de zorgsector gaan overleggen over individueel maatwerk en arbeidsparticipatie van ouderen
- er komt een kaderregeling behoud, op grond waarvan instellingen o.a. subsidie kunnen krijgen indien gericht beleid wordt gevoerd op het gebied van kinderopvang en doorstroom van vrouwen naar hogere functies
- de bereidheid van instellingen om tegemoet te komen aan specifieke wensen van herintreders omtrent werktijden, werkweekomvang en bij- en nascholing wordt gestimuleerd in de herintredersprojecten. Er komt daarnaast (vervolg)onderzoek naar het niet-gekwalificeerd onbenut arbeidspotentieel.
- er komt een kinderopvangfonds voor de sector welzijn
- er komt voorlichting over zorgverlof- en kinderopvangregelingen
- (flexibele) kinderopvang en BSO worden gestimuleerd.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

- op landelijk niveau wordt een kenniscentrum doelgroepen opgericht.
- op regionaal niveau worden in het kader van de Kaderregeling Regionale Aanpak en Intensivering Zorgsectorbreed Arbeidsmarktbeleid 2000 – 2004 middelen beschikbaar gesteld om op regionaal niveau projecten en activiteiten te initiëren om knelpunten op te lossen.
- in het regionale arbeidsmarktbeleid worden extra inspanningen geleverd op het terrein van werving van (potentieel) nieuw personeel. De samenwerking in regio's tussen Transferpunten en Regiepunten wordt geïntensiveerd door middel van pilots met CWI's.
- er worden regiospecifieke wervingsactiviteiten georganiseerd ter bevordering en behoud van allochtonen.

Maatregelen

Ook de sector Rijk ondervindt de effecten van een krappe arbeidsmarkt. De sector volgt haar positie op de arbeidsmarkt via jaarlijkse onderzoeken in het kader van de Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst. De laatste twee jaren zijn die toegespitst op rijksdienstbrede deelarbeitsmarkten waar zich vooral die schaarste doet voelen: financieel-economen, wetgevingsjuristen, secretaresses, accountants, ICT'ers.

Op de eerste onderzoeken worden inmiddels ook de eerste actieprogramma's gebaseerd.

Ouderen langer aan het werk

In het kader van de CAO 2000/2001 zijn de volgende afspraken gemaakt om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen:

- de PAS-regeling is geflexibiliseerd. De inkomenskorting die wordt toegepast wordt lager als de werknemer op oudere leeftijd gebruik wil maken van de regeling. De PAS-regeling vanaf 61 jaar is afgeschaft.
- overwogen wordt de regeling substantieel bezwarende functies te vervangen door een flexibele uittredingsregeling, bestaande uit het opbouwen van onvervreembare rechten in aanvulling op de bestaande FPU-regeling
- de regeling dat ambtenaren met 35 of meer voor pensioengeldende dienstjaren als eerste als overtoollig worden aangewezen wordt geschrapt.
- in de sector Rijk wordt een actief leeftijdsgericht personeelsbeleid gevoerd, waarbij de nadruk ligt op mobiliteitsbevordering, scholing en begeleiding in de vorm van mentorschap, coaching etc.

In aanvulling hierop zal in 2001 een zestal interdepartementale voorbeeldprojecten worden gestart. Op basis van de ervaringen die hiermee worden opgedaan zullen de departementen hun activiteiten, die gericht zijn op het vergroten van de employability van oudere werknemers, verder intensiveren.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

Geïnvesteed wordt in een aantal impulsen om te komen tot een eigentijds en aantrekkelijk loopbaan- en opleidingsbeleid. Daarmee kan ook de aantrekkelijkheid van de rijkswerkgevers op de arbeidsmarkt worden vergroot. De technologische ontwikkelingen en de hoge kwaliteitseisen die aan de overheidsdienst worden gesteld vergen aanpassing van de arbeidsinhoud van de secretariaatsmedewerker (management-assistent, secretaresse, e.d.). Tegelijkertijd is er sprake van tekorten op de arbeidsmarkt voor deze beroepsgroep. Met de Centrales zijn afspraken gemaakt om deze problematiek aan te pakken door middel van een instroom- en opleidingsproject voor deze functies, te starten in 2001. De deelnemers aan het project komen bij gebleken geschiktheid in aanmerking voor een reguliere functie in de Rijksdienst. Het project zal zo worden opgezet dat het tevens kan dienen voor om- en bijscholing van zittend personeel.

Mede gefinancierd door het A+O-fonds Rijk is op initiatief van het ministerie van LNV begonnen met de opzet van een interdepartementaal pilot-project voor om- en bijscholing voor ICT-beheersfuncties bij de ministeries. Dit pilot-project wordt gestart door een drietal ministeries (BZK, LNV en VROM); andere ministeries kunnen tijdens de pilot aansluiten .

Arbeidsduurverlengende maatregelen

Zo zal er in aansluiting op nieuwe wervingsmethoden bijvoorbeeld gekeken moeten worden hoe een loopbaanbeleid ontwikkeld kan worden dat voortbouwt op indienstreding via het Traineeproject Rijksdienst (of een vergelijkbare beginfunctie). Trainees zouden in beginsel kunnen doorstromen naar een functie in de in de Algemene Bestuursdienst. Interdepartementale samenwerking is hierbij van belang.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

In het kader van de Voortgangsnota Arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn aan de sector Rijk middelen toegekend voor de intensivering van preventie en reïntegratiebeleid. Daarmee levert de sector Rijk een bijdrage aan de algemene kabinetsdoelstelling het aantal arbeidsongeschikten te verminderen, en daarmee tegelijkertijd de vervangingsvraag te beperken en het arbeidsaanbod te vergroten.

Ter voorbereiding van de maatregelen vindt thans een inventariserend onderzoek plaats. Naast een quick scan van de huidige arbocontracten en het verzamelen van kerngegevens met betrekking tot verzuim, zal een rapportage worden gemaakt van de huidige activiteiten van de ministeries. Bedoeling van het onderzoek is tot een weloverwogen inzet voor arbobeleid en preventie- en reïntegratie-inspanningen te komen. Het onderzoek is tevens te zien als een nulmeting; eind 2002 zal een tweede meting plaatsvinden waaruit zal moeten blijken of de inzet van de middelen effect hebben gehad.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

- In de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst 2000-2001 zijn hierover de volgende afspraken gemaakt:
- elke werknemer krijgt het recht minimaal één maal per jaar onder bepaalde voorwaarden zijn individuele pakket arbeidsvoorwaarden samen te stellen of te wijzigen. Daarbij krijgt hij de mogelijkheid om zijn arbeidsduur op jaarbasis te verlengen met maximaal 100 uur of te verminderen met maximaal 80 uur. Tevens krijgt hij het recht om een aantal rechtspositionele aanspraken in te zetten voor alternatieve bestedingen die op grond van de belastingwetgeving een fiscaal voordeel opleveren ten opzichte van netto-uitbetaling.
 - er wordt een regeling verlofsparen ingevoerd.
 - er wordt een premiespaarregeling ingevoerd waarbij de werkgeversbijdrage maximaal gelijk is aan het nominaal deel van de eindejaarsuitkering. De werknemers kunnen er ook voor kiezen het nominaal deel van de eindejaarsuitkering te laten uitbetalen.
 - de rijksbrede invoering van persoonsgebonden scholingsbudgetten wordt voorbereid.

Deze afspraken worden door de sociale partners beschouwd als een eerste stap. Een geleidelijke verdere uitbouw van de keuzemogelijkheden ligt in de lijn der verwachting, maar is door de sociale partners afhankelijk gesteld van de ervaringen in de komende periode. Er is dus sprake van een groeimodel. Tegelijkertijd hebben de sociale partners erkend dat verdere individualisering van de arbeidsvoorwaarden ook zijn grenzen heeft in verband met het handhaven van de financierings-solidariteit tussen werknemers en/of het waarborgen van een efficiënte bedrijfsvoering.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

De sector Rijk werft vaak voor functiegroepen waarvoor de arbeidsmarkt krap is. Juist op deze deelmarkten is de sector Rijk een relatief grote vrager naar arbeidskrachten.

Met het gemeenschappelijke Traineeproject Rijksoverheid, waarin nieuwkomers op de arbeidsmarkt worden opgeleid tot breed inzetbare beleidsambtenaren, heeft de sector Rijk een goed instrument in handen om ook als "concern" aanwezig te zijn op de arbeidsmarkt. De trainee-formule blijkt niet alleen goed te werken, maar is ook een sterk arbeidsmarktcommunicatie-instrument, wij dat een kwantitatief en kwalitatief aantrekkelijk aanbod weet te genereren. Varianten op deze formule worden daarom uitgewerkt om deze combinatie van werken en leren ook te kunnen hanteren voor specifiek deelmarkt- of doelgroepgerichte inzet.

Voor het werven van de schaarse beroepsgroepen is het organiseren van instroom door middel van expertprojecten noodzakelijk. Voorgesteld wordt om door middel van zulke projecten jaarlijks 690 personen te kwalificeren voor de openstaande vacatures.

De programma's richten zich op drie verschillende categorieën op de arbeidsmarkt. Allereerst de mensen met een relatief kleine afstand tot het bewuste werkteerrein. De deelnemers kunnen instromen op beschikbare reguliere vacatures op het terrein waarvoor wordt geworven en krijgen een traject aangeboden van gecombineerd werken en leren.

Ten tweede is er de categorie mensen met een middelgrote afstand tot het bewuste werkteerrein. De derde categorie betreft mensen met een relatief grote afstand tot het werkteerrein, die een intensief opleidingsprogramma moeten doorlopen gedurende 2 jaar en die daarna kunnen instromen op reguliere vacatures.

Met de centrales van Overheidspersoneel zijn in het kader van de CAO voor 2000-2001 afspraken gemaakt over het opzetten van een aantal van zulke expertprojecten, voornamelijk voor wetgevingsjuristen, financieel economen en ICT-deskundigen.

Daarnaast investeert de sector Rijk in Internet als arbeidsmarktcommunicatiemedium. De afzonderlijke overheidswerkgevers presenteren zichzelf via eigen internetsites. De portal www.werkenbij.nl is vanaf 2 januari 2001 operationeel. Extra middelen zijn nu nodig om deze portal uit te breiden met een zoekfaciliteit, een open-sollicitantenbank en meer werkgeversinformatie om zo de mogelijkheden van internet: informeren, communiceren en transactie (uitnodigen voor een sollicitatiegesprek) optimaal te benutten. Hetzelfde geldt voor de Mobiliteitsbank die periodiek geactualiseerd wordt, ten behoeve van een transparante interne arbeidsmarkt. Als onderdeel van de Mobiliteitsbank / www.werkenbij.nl wordt gedacht aan het uitbrengen van een "Digitaal Informatieblad Rijkspersoneel". Op deelmarkten kan het aangevuld worden met een "deelmarkt magazine". Deze informatie draagt bij aan de transparantie van het werken bij de overheid.

Voorts investeert de sector in het gezamenlijk optreden op carrièrebeurzen. Gestreefd wordt om naast de inbreng van de afzonderlijke rijkswerkgevers rijksdienstbrede zaken acte de présence te laten geven op grootschalige evenementen zoals bijvoorbeeld de Carrièrebeurs Overheid in maart 2001. PEAR organiseert ook zelf evenementen zoals de Government Crash Course, Ministeriedagen en Loopbaandagen. Aan de rijksambtenaren die vóór de schermen meewerken aan optredens wordt periodiek een daarop gerichte "ambassadeurstraining" aangeboden.

Vorbereidingen worden getroffen voor publiekscampagnes voor de sector Rijk. Het doel hiervan is een beter beeld te geven van het werken bij (voor internen: andere delen van) de rijksoverheid. Communicatieconcepten worden ontwikkeld om aansluiting te vinden bij de doelgroepen. Deze concepten zullen regelmatig moeten worden geactualiseerd. Waar het nodig wordt geacht om

rijksdienstbreed, m.n. ten behoeve van de deelmarkten, naar buiten toe op te treden om het werken bij de rijksoverheid beter zichtbaar te maken, wordt een communicatiebureau geselecteerd om op een aansprekende wijze om onze communicatieconcepten voor het voetlicht te brengen. Initiatieven voor interdepartementale samenwerking op deelmarkten zullen naar vermogen ondersteund worden. Daartoe zijn middelen vereist voor de financiële ondersteuning van arbeidsmarktcommunicatieprojecten, die vanuit deelmarkten zelf worden opgezet.

Daarnaast zal in de inrichting van de rijksdienst in de naaste toekomst rekening gehouden moeten worden met de toenemende nieuwe mogelijkheden die door ICT-ontwikkelingen gecreëerd kunnen worden.

De ambitie van de sector Rijk op dit vlak is gericht op drie doelen:

1. alle communicatie tussen rijksoverheid en burger in ieder geval ook elektronisch mogelijk te maken;
2. realiseren dat binnen de sector Rijk werkplek-onafhankelijk gewerkt kan gaan worden,
3. de burger elektronisch kunnen begeleiden in alle zaken, waarbij veel kennis van de rijkswetgeving en rijksregelingen e.d. nodig is.

In het licht van deze ambitie mag verwacht worden dat de helpdesks die nodig zijn om de doelen 1 en 3 te realiseren eerder een extra beslag op de arbeidsmarkt zullen betekenen dan een reductie aangezien het aanvullingen inhouden op de bestaande dienstverlening

Het realiseren van werkplek onafhankelijk werken binnen de sector Rijk maakt het mede mogelijk om het beroep van de sector Rijk op de arbeidsmarkt te beperken. Dit komt enerzijds omdat er minder arbeidstijd verloren gaat aan reistijd. Anderzijds meer direct door het rijksdienstbreed inzetbaar maken van schaarse deskundigheid, het integreren van zulke interdepartementale arbeidsinzet en kennis-management en door het centraliseren van ondersteunende taken en deze uit te rusten met een helpdesk en een kennismanagementsysteem. Veel staftaken (P&O via e-HRM, Archief via Digidoc, Financien, Inkoop etc.) lenen zich in beginsel voor een dergelijke aanpak. Interessante beroepsgroepen voor interdepartementale arbeidsinzet zijn daarnaast de professionals op terreinen als fiscaal recht, ICT opdrachtgevers, Accountancy, Macro-economische beleidsontwikkeling, Communicatiedeskundigen m.n. in relatie tot de nieuwe media, Wetgevers, Marktwerkingseconomen, Projectleiders, Technici op het terrein van ruimtelijke ordening, bouw en infrastructuur.

Kwaliteit en inhoud van het werk

Het arbeidsmarktbeleid van de sector Rijk wordt werkende weg ontwikkeld. Naarmate er positieve resultaten met de genoemde instrumenten worden opgedaan, kan er tot schaalvergroting of uitbreiding van het toepassingsgebied worden overgegaan, of kunnen nieuwe varianten worden ontwikkeld.

Voorts is het zaak het nieuwe instrumentarium te bezien op de repercussies die het zou moeten hebben op de niet direct betrokken onderdelen van het personeelsmanagement, zodat er ook een belangrijke impuls van zal uitgaan naar een verdere modernisering van het personeelsbeleid in de Rijksdienst.

B3.1.3 Gemeenten

Ouderen langer aan het werk

Als aanvulling op de FPU is in 1998 de FPU Gemeenten ingevoerd: een toeslag op de reguliere FPU bevordert het in deeltijd doorwerken, maar veel oudere werknemers zien het vooral als een stimulans om vroeger te vertrekken. De gemeentelijke werkgevers hebben daarnaast de mogelijkheid om maatwerk te financieren: zowel vertrekpremies als blijfpremies zijn mogelijk. Gemeenten maken nog geen actief gebruik van de instrumenten. Ook het "stapje opzij of terug" met behoud van salaris is mogelijk, maar het komt nog weinig voor.

In de laatste arbeidsvoorwaardenafspraken is een stimuleringsmaatregel opgenomen om de drempels tegen toepassing van deze maatregelen te trachten te verlagen.

Actief seniorenbeleid ligt buitengewoon gevoelig. Stimuleringsmaatregelen opdat mensen langer blijven werken, zullen pas jaren later effect sorteren. Bijvoorbeeld nadat het normaler is geworden om te investeren in scholing van 50-plussers. In het arbeidsvoorwaardenakkoord 2000 is afgesproken dat ook met senioren regelmatig een persoonlijk ontwikkelingsplan wordt opgesteld en dat de gemeente scholing gaat financieren. Ook het A+0 Fonds Gemeenten heeft een programma voor bevordering van employability van ouderen en voor medewerkers die al lang in dezelfde functie zitten. Het aantal plannen van gemeenten dat aan de voorwaarden voor deze geldelijke steun voldoet, is echter nog niet zo groot.

In het arbeidsvoorwaardenakkoord is een wijziging overeen gekomen die werken na het 65e jaar gemakkelijker maakt. Deze afspraak is op zichzelf niet van groot belang maar heeft wel signaalwerking.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

In het akkoord 2000 is de afspraak gemaakt, dat vanaf 2002 elke gemeente jaarlijks een organisatiebreed opleidingsplan zal vaststellen dat is afgeleid van de missie en taken van de gemeente. Op basis daarvan wordt met elke medewerker een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) opgesteld met aandacht voor loopbaanontwikkeling en bij- en opscholing. De werkgever stelt de benodigde financiën en tijd ter beschikking. Verwacht mag worden dat het opleidingsbeleid van gemeenten hierdoor een sterke impuls krijgt.

Het A+0 Fonds verzorgt cursussen "strategisch opleidingsbeleid" voor managers en zal de ontwikkeling van deze werkwijze ruimschoots ondersteunen.

Scholing van werkzoekenden gebeurt in het kader van de BBSW-regeling en wordt uitgevoerd door het A+0 Fonds. De belangstelling hiervoor neemt af bij gebrek aan beschikbare kandidaten.

Scholing van ID-baners is een structureel deel van de werkbegeleiding, maar ook hier komt de grens in zicht: velen stromen al uit en er komen nog maar weinig nieuwe kandidaten binnen. De blijvers hebben een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Het ESF-programma 'scholing van werkenden' kan met name ook voor deze categorie worden ingezet. De beperkende voorwaarden maken gebruik hiervan echter niet zo gemakkelijk.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

- De gemeentelijke sector kent sinds 1995 een 36-urige werkweek. In het recente akkoord is een geconditioneerd experiment afgesproken om voor bepaalde (hogere) groepen personeel steeds per jaar een 40-urige werkweek af te spreken.
- Het cafetariamodel dat in 1999 is ingevoerd, biedt werknemers de mogelijkheid om vrije dagen te kopen maar ook om te verkopen. Dat laatste gebeurt -althans in het eerste jaar van toepassing van

dit instrument - aanzienlijk meer dan het eerste. Ook werkgevers kunnen initiatief nemen. Het aantal te (ver)kopen uren per jaar wordt in 2002 verhoogd naar 72, wat overeenkomt met 10 werkdagen en resulteert in een gemiddeld 38-urige werkweek.

- Het recht op deeltijdwerk bestond al voordat de Wet aanpassing arbeidsduur inwerking trad. Er wordt steeds meer in deeltijd gewerkt (30% van alle personeel, merendeels vrouwen). Conform de wet is ook uitbreiding van arbeidsduur in beginsel een recht van elke deeltijder. Slechts zwaarwegende dienstbelangen kunnen dat tegenhouden.
- Werkgevers zijn geen voorstanders van uitbreiding van allerlei verlofvormen, maar deels komt dat in strijd met de doelstelling die erop gericht is om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken zodat meer mensen intreden of blijven in het arbeidsproces. De komende Wet arbeid en zorg zal de aanspraken op verlof verder verruimen en in het recente akkoord is daar ook al enigszins op vooruit gelopen.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

- Het ziekteverzuim in de gemeenten stijgt (1999: 8 procent; in de twee grote steden is het problematisch), maar dat is in heel Nederland de tendens. De oorzaken zijn niet zo duidelijk. Zowel de vergrijzing als de toegenomen werkdruk worden als oorzaken genoemd, maar ook wordt bijvoorbeeld door de lange wachtlijsten de duur van het verzuim onnodig verlengd. Het IZA-experiment met verzuimbemiddeling is in dit verband interessant en uniek. Alom is het beleid erop gericht om actief verzuimbeleid te voeren, met name in de eerste dagen en weken van verzuim. In veel managementcontracten wordt een doelstelling met betrekking tot een maximaal aanvaardbaar verzuim vastgelegd, zodat de aandacht van de leidinggevende voor het verzuim wordt verzekerd. Ook de rol van ARBO-diensten zou op dit punt groter kunnen zijn. Met name is thans te weinig sprake van samenwerking en systematisch epidemiologisch onderzoek naar de achtergronden van het ziekteverzuim, zodat in het werk gelegen oorzaken van verzuim sneller kunnen worden gelokaliseerd. In de sector is een ARBO-convenant tussen sociale partners in voorbereiding dat met name gericht is op het terugdringen van de werkdruk. Dit zal de aandacht voor belastende factoren in het werk structureel vergroten en daardoor wellicht ook gunstig uitwerken op het verzuim.
- Reïntegratie van wachtgelders, arbeidsongeschikten en arbeidsgehandicapten krijgt steeds meer aandacht. Het A+0 Fonds en de Sectorraad DO starten binnenkort een stimuleringsprogramma. Verder mag -althans t.a.v. wachtgelders- een effect worden verwacht van de invoering van de WW (voor bestaande gevallen in 2003). Het sanctie- en verplichtingenregime is wat strenger dan wat gemeentelijke werkgevers tot nu toe veelal aan hun wachtgelders opleggen. In de CAO zijn afspraken gemaakt om onderlinge mobiliteit tussen gemeenten te bevorderen. Ook daarvan mag enige rem op instroom in WW en wachtgeld worden verwacht.
- Het FLO-fonds kan ook worden genoemd als voorbeeld van een maatregel om arbeidsuitval tegen te gaan. In het recente akkoord is de afspraak gemaakt om een gezamenlijke studie te verrichten om medewerkers in zwaar belastende functies door te laten stromen naar andere functies teneinde hen langer in het arbeidsproces te houden. Als tegemoetkoming voor hun opgebouwde FLO-rechten zou uit een fonds moeten worden geput dat door werkgever en werknemer gezamenlijk wordt gevoed. Overigens hebben gemeenten ook nu de mogelijkheid om mensen die formeel geen FLO-functie hebben maar wel sterk belastend werk doen, tijdig -dus voor ze uitvallen- over te plaatsen.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

- In het recente arbeidsvoorwaardenakkoord is een structurele salarisstijging overeengekomen die duidelijk boven de gemiddelde trend in de markt uit ging. Ook naar het gevoel van de vertegenwoordigers van de vakbonden is daarmee een deel van de salarisachterstanden die de

afgelopen jaren waren ontstaan, ingelopen. Wel blijkt uit vergelijkingen van salarisoniveaus nog steeds een relatieve achterstand bij de hoogst betaalde functies.

- Individuele werkgevers hebben de mogelijkheid om in individuele gevallen salarismaatregelen te nemen: versnelde bevordering, toekenning van extra periodieken, arbeidsmarkttoeslagen, bijzondere beloningen. De post 'incidenteel' neemt al enkele jaren in omvang toe. Ook hebben vooral kleinere gemeenten te kampen met salarisachterstanden ten opzichte van grotere. In veel gevallen is herwaardering van functies in gang gezet om iets aan deze achterstand te doen.

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

De verschillende onderdelen van de arbeidsvoorwaarden zijn te beschouwen als sterke of juist als zwakke instrumenten in de concurrentie met andere werkgevers; uiteraard is het beleid gericht op het verbeteren van de sterke en het wegwerken van de zwakke onderdelen.

Sterke elementen in de gemeentelijke rechtspositie zijn:

- het salarisoniveau voor lagere groepen en voor startende hoger opgeleiden
- de mogelijkheid om een arbeidsmarkttoeslag te bieden
- de mogelijkheid om door functie(her)waardering lokale knelpunten te lijf te gaan
- secundaire voorwaarden als korte werkweek, betaald ouderschapsverlof, recht op maar ook aanvaarding van veel deeltijdwerk, cafetariamogelijkheden, flexibele werktijden, ruime studiefaciliteiten
- tertiaire extra's als pc's, fietsen, macrokaarten, lokale kortingen, lage hypotheekrente, spaarloon, vakantiehuisjes, etcetera.

Zwakke punten zijn –althans in vergelijking met een aantal private sectoren- daartegenover:

- het salarisoniveau van hogere functionarissen en bepaalde specialisten is relatief laag
- het carrièreverloop is traag, de salarissprongen zijn relatief bescheiden, in de hogere functies valt weinig ruimte vrij (en dat wordt bij actief seniorenbeleid eerder sterker dan minder)
- studiefaciliteiten zijn goed en degelijk, maar niet spectaculair
- aansprekende tertiaire zaken als auto, reisjes, mobieltjes zitten er niet of zelden in

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Zie ook het vorige punt. Binnen de sector gemeenten wordt voortdurend naar decentralisatie gestreefd, niet alleen naar het lokale niveau maar zelfs nog verder naar het individuele niveau. De sector kent een dunne CAO, die veel aan individueel overleg overlaat: beloning en functiewaardering, arbeidsomvang en arbeidstijden, studie en loopbaanontwikkeling en allerlei verlofvormen.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

Gemeenten werven nog sterk op de klassieke manier: eerst intern en dan een advertentie in Binnenlands Bestuur of het regionale dagblad. Daarnaast maakt intussen 80% van de gemeenten gebruik van mobiliteitsbureaus. Soms is er een groepscontract met een uitzendbureau, soms is het dienstenpakket dat wordt afgenomen groter (search, outplacement, bemiddeling).

Wel is de stijl van adverteren en presenteren duidelijk aan het veranderen: dynamischer en creatiever en vooral meer gericht op het 'verkopen van het merk', in plaats van louter op het vervullen van een vacature. Vooral voor kleine gemeenten is het een probleem om goede mensen aan te trekken zonder een concrete vacature te hebben. Zelfs grote gemeenten doen dit nog maar mondjesmaat. Het A+O Fonds gaat een experiment steunen met gezamenlijke traineeprojecten: als groep kan de traineeformule gemakkelijker worden vorm gegeven dan alleen.

De nieuwere manieren van werven beginnen op te komen: via andere bladen en via een eigen

website. Ook het presenteren op banenmarkten en op scholen begint op te komen, maar nog lang niet zo actief als door andere grote werkgevers gebeurt. Hier speelt ook mee, dat gemeenten een grote diversiteit aan functies kennen, zodat ze geen natuurlijke relatie met bepaalde typen opleidingen hebben zoals bij meer specialistische werkgevers het geval is.

De imagocampagne van het A+0 Fonds heeft geen directe wervingsdoelstelling, maar kan de activiteiten van gemeenten zelf wel ondersteunen. De campagne duurt drie jaar en richt zich vooral op starters en tweede stappers.

Kwaliteit en inhoud van het werk (employability)

De veelheid van werkgevers, hun uiteenlopende posities en organisatievormen en vooral ook de grote diversiteit van het werk binnen gemeenten maken het moeilijk om eenduidig aan te geven hoe het met de kwaliteit van het werk en de werkomgeving gesteld is. Er is geen nationaal gecoördineerd programma om de inhoud van het werk te verbeteren en de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden te verhogen.

Er kan op gewezen worden dat in tal van gemeenten kwaliteitszorg een integraal onderdeel van het functioneren is geworden. Het INK-model (of vergelijkbare concepten) heeft vele navolgers.

Arbeidsomstandigheden

Van de grote gemeenten geeft 70% aan jaarlijks of tweejaarlijks een arbeidsbelevingsonderzoek te laten uitvoeren onder het personeel. Veelal worden in nauw overleg met de Ondernemingsraad vervolgens ook de geëigende maatregelen genomen.

Op allerlei deelterreinen zijn programma's gaande die de veiligheid, de gezondheid of werkdruk moeten verbeteren. Te denken valt aan (technische) maatregelen op het gebied van ergonomie, gevaarlijke stoffen, tilhulpmiddelen, rijtijden, voorzieningen aan balies, aangepaste computerapparatuur en dergelijke.

Provincies

Ouderen langer aan het werk

M.i.v. 1 oktober 2000 geldt een nieuwe seniorenregeling, uitgaande van deeltijd FPU, waardoor enerzijds het tijdig gebruikmaken van deeltijd FPU sterk wordt gestimuleerd en anderzijds het automatisch op 61 jaar voltijduittreden wordt ontmoedigd. Daarnaast is vanaf 2001 een nieuw loopbaan-, mobiliteits- en scholingsprogramma voor het lokaal leeftijdsbewust personeelsbeleid afgesproken waardoor ouderen minder gauw vastlopen in de laatste 10 jaar van hun loopbaan.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

M.i.v. 2001 dienen provincies tenminste 2% van de loonsom beschikbaar te stellen voor scholingsbeleid. Werknemers hebben het initiatiefrecht gekregen om zelf voorstellen te doen op het gebied van loopbaan, mobiliteit en scholing. Alle provinciale werknemers zijn vanaf 2001 in algemene dienst. Met elke werknemer wordt in het kader van een individueel jaarplan ook afspraken gemaakt over scholing en vereiste competenties.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

Bij de harmonisatie en veralgemenisering van het vakantie- en buitengewoon verlof en de feestdagen is de arbeidsduur vanaf 2001 verlengd met 2 dagen per kalenderjaar. Daarnaast heeft elke werknemer het recht per kalenderjaar maximaal 36 uur te verkopen.

Preventie van arbeidsuitval

Afspraken zijn gemaakt over de rol van de OR m.b.t. werkdrukonderzoek en werkgelegenheid arbeids-gehandicapten. Provincies hebben onderling afgesproken nader onderzoek te doen naar de oorzaken van de stijging van het ziekteverzuim (specifiek de meldingsfrequentie) en de arbeidsongeschiktheid.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Tijdig voor de nieuwe CAO vanaf 2002 zal een nieuw bezoldigingssysteem worden ontwikkeld dat gericht is op de bevordering van de kwaliteit van het provinciale apparaat (vergroting sturingsmogelijkheden voor het management en totstandkoming van een meer outputgerichte beloning, vereenvoudiging en het doorbreken van bestaande automatismen).

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen.

Passend binnen het streven van de provincies om in vijf jaar te groeien naar een omvang van het gedifferentieerd belonen van 5% van de loonsom, is in de CAO afgesproken vanaf 2001 0,25% toe te voegen aan de bestaande middelen voor gedifferentieerd belonen. Op basis van door Hay Management Consultants gedaan onderzoek naar de bezoldigingspositie van de provincies t.o.v. de voor de provincies relevante arbeidsmarkt, is het beleid gericht op het verbeteren van de positie vanaf schaal 13 en het terugdringen van de aanzienlijke voorsprong beneden schaal 8. Bij de brutering van de overhevelingstoeslag is daarom in overleg met de bonden het maximum niet toegepast; bij de einde-jaarsuitkering is daarom niet toegegeven aan de wens van de bonden om een bodem aan te brengen. Bij de harmonisatie van de waarderingsverhoudingen in het kader van

een nieuw functiewaarderings-systeem zal specifiek aandacht worden besteed aan de positie t.o.v. de relevante arbeidsmarkt.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Met het veralgemeniseren van het verlof zijn veel specifieke verlofsoorten komen te vervallen, waardoor een veel groter individuele verantwoordelijkheid en vrijheid is tot stand gekomen. Vanaf 2001 bestaat de mogelijkheid van uitruil van tijd en geld en van verlofsparen.

Nieuwe wervingsmethoden

De twaalf provincies hebben besloten gezamenlijk te opereren bij beurzen e.d. gericht op eerste en tweede baners. De personeelsadvertenties worden marktconformer: evenwicht tussen linkerkolom (flitsende organisatie) en rechterkolom (taakinhoud functie), beperkte informatie + verwijzing naar webpagina's provincies voor detailinformatie en vermelding van globale jaarsalarissen. Provincies gaan voor specifieke functies meer via Internet werven.

Kwaliteit en inhoud van het werk

Vanaf 2001 wordt in alle provincies het systeem van jaargesprekken ingevoerd (outputgerichte individuele jaarplannen op te stellen door werkgever en werknemer gezamenlijk en evaluatie en beoordeling op grond hiervan).

Waterschappen

Ouderen langer aan het werk

Bij het thema ouderen is bij de waterschappen van belang de afwezigheid van extra aanspraak bovenop de FPU. Mede met het oog op de vanuit arbeidsmarktperspectief niet gewenste uitstroomstimulerende werking van zogenaamde FPU-plus-regelingen, heeft de werkgever hierover in de afgesloten arbeidsvoorwaardenovereenkomst 1999-2002 geen voorstellen gedaan. In de volgende onderhandelingsronde komt dit onderwerp ongetwijfeld weer aan de orde. Ook dan zal het arbeidsmarktperspectief een belangrijke rol spelen.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

De waterschappen kennen een redelijk goede studiefaciliteitenregeling waarbij 90 tot 100% van de studiekosten wordt vergoed.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

Ook bij het thema arbeidsduurverlengende maatregelen gaat het eerder om het beperken van het - negatieve - omgekeerde. Zoals bekend werd er bij de waterschappen nog altijd 38 uur gewerkt. De wens van de bonden om naar 36 te gaan was sterk. Vanuit werkgeversperspectief was 37 uur ten opzichte van die gewenste 36 een aanvaardbaar compromis.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

In de laatste arbeidsvoorwaardenovereenkomst is geprobeerd de arbeidsomstandigheden op de agenda te plaatsen bij de waterschappen. Vanuit het LAW is hiertoe een gezamenlijke aanbeveling gestuurd naar alle waterschappen waarin wordt geadviseerd een onderzoek te verrichten naar werkdruk en werkstress.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

In dezelfde arbeidsvoorwaardenovereenkomst is een eerste stap gezet richting meer maatwerk in arbeidsvoorwaarden. Medewerkers hebben de keuze om 36, 37, 38 of 38,5 uur te gaan werken. Dit geschiedt door het kopen of verkopen van verlofuren. Ook is afgesproken een gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar verdere vormen van flexibilisering van de arbeidsduur. Verschillende elementen zullen hierbij worden opgenomen.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

Rechterlijke Macht

Maatregelen

In 1999 is gestart met het nemen van maatregelen om de personele tekorten bij de rechtsprekende macht weg te werken. Het belangrijkste doel op de korte termijn was om binnen de periode van 2 jaar 188 rechters aan te trekken. Dit lijkt dicht te worden benaderd of te worden gerealiseerd.

Ouderen langer aan het werk

Binnen de sector RM zijn twee regelingen ingevoerd op het terrein van Leeftijdsbewust personeelsbeleid, t.w.:

- Partiële arbeidsparticipatie senioren-regeling, waarmee de oudere werknemer de arbeidstijd kan verminderen ten koste van slechts een geringe inkomensachteruitgang
- Terugtreddingsregeling, waarmee de oudere werknemer kan terugtreden naar een minder belastend ambt onder slechts een geringe inkomensachteruitgang.

Om te voorkomen dat oudere werknemers afhaken wordt er naar gestreefd een combinatie van de terugtreddings- en de PAS-regeling in te voeren. Zo kunnen werknemers niet alleen minder maar ook "eenvoudiger" werkzaamheden verrichten. De maatregel komt voort uit een vraag van de werknemers en zal er naar verwachting voor zorgen dat werknemers langer inzetbaar blijven. In de lopende onderhandelingen zal deze maatregel verder worden uitgewerkt.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

Binnen de sector Rechterlijke Macht is een eigen opleidingsinstituut ingericht (Stichting Studiecentrum Rechtspleging) voor de opleiding van rechters. Daarnaast worden ook de opleidingen bij stelselwijzigingen en een groot deel van de 'education permanente' door dit instituut uitgevoerd.

Er wordt voor de opleiding van toekomstige leden van de rechterlijke macht uitgegaan van "dual" leren: een combinatie van praktijkervaring opdoen en theoretische kennis en benodigde vaardigheden. Voor het oplossen c.q. voorkomen van arbeidsmarktproblemen is het nodig om voldoende opleidings- en begeleidingscapaciteit voor beginnend rechters te realiseren. Dit betekent dat ervaren rechters moeten worden ingezet, wat ten koste gaat van de productie. Momenteel is er behoefte aan extra inzet van rechters t.b.v. op- en begeleiding, waarvoor een incidentele financiering is gevonden. Een structurele financieringsbasis hiervoor ontbreekt. Als effect hiervan is te verwachten dat de gemiddelde opleidingsduur zal afnemen, waardoor een kandidaat-rechter sneller kan instromen als beginnend rechter. Ook is de leeftijdseis van ten hoogste 30 jaar komen te vervallen. Hierdoor wordt de populatie waaruit geworven kan worden groter.

Als aanvulling hierop wordt een aantal structurele maatregelen voorbereid. Zo wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijke arbeidsmarktstrategie voor leden van de rechterlijke macht.

Instroom in de rechterlijke macht vindt voor pas afgestudeerde juristen plaats via de Raio-opleiding (duur: 6 jaar) en voor juristen met meer dan zes jaar werkervaring via het buitenstaanderstraject. Deze laatste doelgroep is m.b.v. een aantal maatregelen verruimd.

Het huidige opleidingsprogramma voor raio's en buitenstaanders, moet worden omgevormd tot een nieuw modulair opgezet opleidingsprogramma. In dit programma moet worden uitgegaan van het competentieprofiel van de aanstaande rechterlijke ambtenaar, zodat deze afhankelijk van zijn/haar kennis en kunde een kortere of langere opleiding kan volgen. Hiervoor zijn nog geen structurele middelen beschikbaar.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

Bestaande maatregelen:

Bij de invoering van de 36-urige werkweek (1 januari 1997) is, onder voorwaarden, de mogelijkheid gegeven om per jaar meer dan gemiddeld 36 uur per week te werken. De meer gewerkte tijd kan tot een maximum van gemiddeld 4 uur per week, worden opgespaard en na een periode van ten hoogste 7 jaren aaneengesloten worden opgenomen.

Met ingang van 1 januari 1998 is de mogelijkheid gecreëerd om het aantal vakantie-uren waar de rechterlijke ambtenaren recht op heeft, op zijn verzoek te verlagen. Dit geldt alleen voor de uren boven de 144 basisvakantie-uren. Praktisch gezien betekent dit dat personeel per jaar 3 dagen, te vermeerderen met zogenaamde leeftijdsgedagen, kan afkopen tegen het voor de rechterlijke ambtenaar geldende uurloon. Deeltijdwerkers kunnen naar rato deelnemen aan deze maatregel (financiering uit eigen arrondissementale budget).

Daarnaast kunnen compensatie-uren (het aantal uren dat is gewerkt boven de normtijd 36 uur) worden afgekocht, met een maximum van 4 dagen van de opgespaarde werktijd. Ook bij deze maatregel doen deeltijdwerkers naar rato mee en vindt afkoop plaats tegen het uurloon dat voor de rechterlijk ambtenaar geldt (financiering 1998 en 1999 centraal).

Nieuwe Maatregelen

In de arbeidsvoorwaardenovereenkomst van 1999 - 2000 is afgesproken om middels een pilot te onderzoeken in hoeverre er behoefte bestaat aan een verdere afkoop van compensatie-uren tot maximaal 25 dagen. Uit een schriftelijke behoeftepeiling bleek dat er onder de gestelde voorwaarden onvoldoende belangstelling was voor extra afkoop van vrije tijd. Onduidelijk bleef of dit was te wijten aan de gestelde voorwaarden (evenredige productiestijging en financiering uit eigen arrondissementale budget).

In de huidige onderhandelingen (2000 - 2001) wordt gesproken over de zogenaamde persoonsgebonden arbeidsvoorwaarden waarin ook het aspect "tijd voor geld" een rol speelt.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

Periodiek Arbeidsgezondheidskundig onderzoek:

Voor alle rechterlijke ambtenaren van 50 jaar en ouder is de mogelijkheid geboden om op basis van vrijwilligheid één keer per jaar een medische keuring te ondergaan.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

In verband met de toenemende werkdruk bij de kantongerechten is de salarispositie van kantonrechters gewijzigd.

De norm voor het aantal coördinerend vice-presidenten in kleine rechtbanken is verhoogd om de invoering van de nieuwe bestuursstructuur binnen de gerechten te versoepelen.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Ouderschapsverlof:

Per 1 juli 1997 is de bestaande regeling ouderschapsverlof aangepast:

de maximum leeftijd van het kind waarvoor ouderschapsverlof kan worden genoten is verruimd tot 8 jaar (was 4 jaar of de datum waarop het kind werd toegelaten tot de basisschool). Ook personen met een ambtelijke aanstelling van minder dan 14,4 uur per week kunnen deelnemen, de

werknemer moet wel tenminste een jaar in dienst zijn.

Uitgangspunt blijft dat het verlof wordt opgenomen gedurende een aaneengesloten periode van 6 maanden, maar een verzoek om het verlof over een langere periode te spreiden is mogelijk.

Het is mogelijk af te zien van terugvordering van bezoldiging over genoten verlofuren bij ontslag.

Kinderopvang:

Binnen de huidige arbeidsvoorwaarden wordt de kinderopvang gefacilieerd voor 1 procent van het aantal arbeidsplaatsen. Onderzocht moet worden in hoeverre deze faciliteit kan worden uitgebreid.

Momenteel is er een toename van vrouwelijke leden van de rechterlijke macht waardoor de behoefte aan kinderopvang wellicht meer dan gemiddeld zal stijgen. Om deze instroom op dit punt niet te frustreren wordt geprobeerd de kinderopvang uit te breiden. Een eerste aanzet hiervoor wordt gegeven bij de lopende onderhandelingen.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

Behalve voor Raio's werd binnen de Rechterlijke Macht nauwelijks actief geworven. Justitie heeft nu centraal materiaal voor een wervingscampagne opgesteld. Dit materiaal kan lokaal worden gebruikt om actief onder buitenstaanders te gaan werven. Daarnaast kan de campagne een belangrijke rol spelen bij het vervullen van vacatures op de (middel)lange termijn. Daarnaast is een aantal structurele maatregelen getroffen waardoor het gehele proces van werving, selectie en opleidingen voor leden van de rechterlijke macht wordt geoptimaliseerd. Zo is de duur van het selectie-traject ingekort van 8 maanden naar 8 weken. Ook zijn de leden van de commissies verder geschoold in het voeren van selectiegesprekken. Ook de werving is aangepast: Er is een informatiepakket samengesteld, een gestandaardiseerd sollicitatieformulier ontwikkeld en men kan het gehele jaar door solliciteren i.p.v. op twee momenten (voor- en najaar).

Kwaliteit en inhoud van het werk

Onderwijs sector PO/VO/BVE

Maatregelen

Om de arbeidsmarktproblematiek zoals die in de vorige hoofdstukken is beschreven enigszins het hoofd te bieden, zijn binnen het onderwijs reeds de nodige initiatieven genomen. Niet alleen in het kader van de CAO, maar ook via de zgn. Maatwerk-nota's (leraren- en arbeidsmarktbeleid). Belangrijke tendens bij deze maatregelen is het creëren van ruimte bij scholen voor het voeren van een eigen arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. Met de in de CAO 2000-2002 afgesproken kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie is een belangrijke stap gezet. Vanaf 1 augustus 2000 is een decentraal schoolbudget beschikbaar gesteld van 240 mln structureel (ca. 1% van de loonsom). Dit budget is (binnen de categorie personele uitgaven) in principe vrij besteedbaar en overstijgt daarmee hierna te behandelen categorieën maatregelen.

Ouderen langer aan het werk

In de afgelopen CAO's zijn de nodige initiatieven genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Vanaf 1-8-'98 is het mogelijk om adv te sparen (spaarverlof) en het gespaarde verlof om te zetten in een (extra) seniorenverlof (taakverlichting gedurende werkweek). In het kader van "De Jaren Tellen" is de drempel (eigen bijdrage) voor de seniorenregeling (BAPO) verruimd en is deze regeling geflexibiliseerd. In de CAO 2000-2002 is afgesproken om het gebruik van deeltijd-FPU te stimuleren (via pensioenreparatie).

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

Om de kwaliteit van het onderwijs en de employability van het onderwijspersoneel te waarborgen is het belangrijk dat er meer tijd voor scholing komt. Hoewel er budgetten voor scholing zijn is het onderwijzend personeel vaak niet in de gelegenheid om scholing te volgen, omdat die veelal onder leiding plaatsvindt. Er is geld nodig voor de vervanging van leraren die zich scholen. Een specifiek probleem van de onderwijsarbeidsmarkt is het gesloten karakter ervan (eens leraar, altijd leraar). Voor de personeelsvoorziening in het onderwijs is het belangrijk dat de onderwijsarbeidsmarkt wordt opengeboren. Er is meer uitwisseling met andere sectoren nodig. Op die manier kunnen de onderwijssectoren flexibeler en sneller personeel aantrekken; het wordt mogelijk in te stromen zonder dat de opleiding al volledig afgerond is. De wet op de zij-instroom maakt het mogelijk om als hoger opgeleide zonder onderwijsbevoegdheid de sprong naar het onderwijs te maken. Gegeven het gat tussen de vraag naar onderwijzers en het jaarlijks aantal afgestudeerden van de lerarenopleidingen zullen zij-instromers de komende jaren een belangrijk deel van de personeelsvoorziening in het onderwijs voor hun rekening moeten nemen. De zij-instroom van werknemers in het onderwijs moet worden gefaciliteerd door instellingen verder tegemoet te komen in de kosten van scholing en van loondoorbetaling van zij-instromers.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

Zoals reeds aangegeven bestaat al vanaf 1-8-'98 de mogelijkheid van spaarverlof. Dit biedt personeel de mogelijkheid om gemiddeld 38, resp. 40 uur te werken, de adv-aanspraak na (max. 12 jaar) op te nemen in de vorm van sabbats- of seniorenverlof. In de CAO 2000-2002 is de mogelijkheid ingebouwd om op vrijwillige basis de in de CAO 1996-1998 overeengekomen arbeidsduurverkorting (van gemiddeld 38 naar gemiddeld 36 uur per week) te verzilveren.

Recent is afgesproken om deze verzilveringsmogelijkheid te verruimen tot gemiddeld 40 uur per week. Voor flankerend beleid is vanaf 1-12-2000 een extra decentraal budget van 24 mln

structureel beschikbaar gesteld, bovenop het reeds in de CAO 2000-2002 afgesproken budget van 240 mln. Dit extra budget kan worden gebruikt voor extra ondersteuning (voorkomen verhoging werkdruk) of voor bewust belonen van personeel dat zich extra inzet. Het gebruik van de verschillende verlofarrangementen (spaarverlof, oplossen deeltijdbetrekking, verzilveren adv) moet, waar nodig, verder worden gefaciliteerd en gestimuleerd, o.a. via adequate voorlichting. Bij spaarverlof kan worden bezien in hoe verre het fiscale regime voor verlofsparen dat vanaf 1-1-2001 gaat gelden, flexibilisering van deze regeling mogelijk maakt, met als optie inbrengen van gespaard adv-verlof in de pensioenvoorziening.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

De hoge werkdruk - mede veroorzaakt door de personele tekorten - in het onderwijs heeft tal van nadelige effecten, zoals een hoge uitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid, hetgeen op haar beurt leidt tot een belangrijke additionele vraag naar werknemers. Voor vervanging tijdens ziekte zijn duizenden leraren nodig (een groep die bijna niet meer te vinden is). Conclusie is dat de werkdruk van leraren moet worden verminderd. Zo moeten taken die niet tot de eigenlijke lestaak horen door ondersteunend personeel worden overgenomen. Ook versterking van de personeelsfunctie speelt een belangrijke rol bij het terugdringen van de uitval. Vermindering van de werkdruk zal tevens de aantrekkelijkheid van het beroep vergroten en bijdragen aan de verbetering van de wervingspositie van het onderwijs.

Het in de inleiding genoemde decentrale budget is inzetbaar voor werkdrukverminderende maatregelen. In het decentrale budget van 240 mln de middelen zijn verdisconteerd ad 50 mln structureel die bij voorjaarsnota beschikbaar zijn gesteld voor ziekteverzuimbesteding. In de CAO 2000-2002 is afgesproken het ziekteverzuim in drie jaar met één procentpunt te verminderen, ten opzichte van niveau 1999. In mei 2000 is een deelconvenant Verzuimbegeleiding en reïntegratie afgesloten, waarvoor éénmalig ca. 24 mln beschikbaar is gesteld. In november 2000 is een overkoepelend arbo-convenant Onderwijs & Wetenschappen afgesloten. Bij die gelegenheid is voor de subsectoren PO en VO een aanvullend budget van ca. 6 mln beschikbaar is gesteld om werknemers die door een te hoge werkdruk ziek dreigen te worden, in een vroeg stadium te laten begeleiden.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

De begin- en eind-salarissen in het onderwijs zijn over het algemeen redelijk concurrerend, maar de carrièrelijnen zijn ongewoon lang. In de afgelopen twee onderwijs-cao's zijn de carrièrelijnen al ingekort en gelineariseerd. Ook na deze maatregelen bereikt een werknemer in het onderwijs pas na 21 à 22 jaar het maximum van zijn schaal; zo'n 7 jaar meer dan gebruikelijk is. Dit maakt het moeilijk om na een aantal jaren werkervaring over te stappen van een andere sector naar het onderwijs. Om deze belemmering weg te nemen is een verdergaande aanpassing van de beloningsstructuur in het onderwijs nodig. Via vergroting van de periodiekstappen kunnen de schaalmaxima eerder worden bereikt. De in de vorige twee onderwijscao's getroffen maatregelen zijn niet meer dan stappen in deze goede richting.

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

Eerder genoemde decentrale budgetten kunnen, in de sector VO en BVE, worden ingezet voor functiedifferentiatie. Functiedifferentiatie moet het voor scholen mogelijk maken nieuwe ondersteunende functies te creëren en personeel aan te trekken dat de leraar werk uit handen kan nemen, ook bij de directe overdracht van kennis. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een nieuwe functie van leraarsassistent. Functiedifferentiatie kan de werkdruk van de leraar verminderen en doet bovendien een beroep op andere competenties van de leraar, zoals coaching

en begeleiding.

In het verlengde hiervan moeten de mogelijkheden voor differentiatie in de beloning worden verruimd. Daarbij moet het mogelijk zijn een bepaald deel van de leraren wat hoger in te schalen. Een dergelijke verbetering van het carrièreperspectief geeft leraren een prikkel voor kwaliteitsverbetering en vergroot de aantrekkelijkheid van het beroep.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

De mogelijkheden voor maatwerk in de arbeidsvoorwaarden zijn reeds verruimd via de flexibilisering van de arbeidsduur en de seniorenregelingen (BAPO). Ook op het terrein van arbeid en zorg zijn maatregelen genomen. Zo is de kinderopvangregeling verder verbeterd. Ook hier is intensivering van beleid echter noodzakelijk. In de hedendaagse arbeidsmarkt is het van groot belang om de secundaire arbeidsvoorwaarden op dit terrein "up-to date" te houden. Een moderne ouderschapsverlofregeling hoort daar bij. In tegenstelling tot de meeste overheidssectoren kent de onderwijssector geen betaald ouderschapsverlof.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

In oktober 1999 is de massamediale campagne 'Leraar, elke dag anders' (tv-spotjes, advertenties, website) van start gegaan. Deze campagne is primair op jongeren gericht. De waardering voor de campagne is, na een aarzelende start, hoog. De campagne heeft een gematigd positief effect op het imago van het leraarsberoep .

Imagocampagnes vragen om een lange adem. In het vervolgtraject wordt aandacht besteed aan de vraag hoe, naast jongeren, ook zij-instromers kunnen worden aangesproken.

Kwaliteit en inhoud van het werk

1. Tracking informatie RVD en Meester, M.J. en A. Oudejans, Een mooi maar moeilijk vak - nulmeting van het imago van de leraar basis- en de leraar voortgezet onderwijs. ^

HBO

Maatregelen

De vigerende CAO-hbo 2000-2002 bevat afspraken gericht op de kwaliteit van de werkgelegenheid in de sector, op het anticiperen op vernieuwing en verandering in de hogeschoolorganisaties en op het zo sterk mogelijk positioneren van het hbo op de arbeidsmarkt.

De Stichting MobiliteitsFonds hbo heeft een aantal concrete instrumenten ontwikkeld die enerzijds het arbeidsmarktbeleid van hogescholen ondersteunen en anderzijds gericht zijn op het versterken van de (interne) arbeidsmarktpositie van individuele medewerkers.

De verschillende genomen en te nemen maatregelen moeten in het licht gezien worden van de gewenste en verwachte positie van het hbo op de middellange termijn. Sleutelbegrippen hierbij zijn:

- taakverbreding van het hoger beroepsonderwijs; naast initieel onderwijs meer vraag naar duale leertrajecten, opscholing van de beroepsbevolking (een leven lang leren), contractonderwijs, (toegepast) onderzoek en adviesdiensten
- flexibilisering en onderwijsvernieuwing; de vereisten die dit stelt aan de organisatie en de medewerkers en de rol van ICT daarbij
- de ontwikkeling van hogescholen tot (regionaal) kenniscentrum
- de tekorten aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt vergen, vanuit de maatschappelijke rol van het hbo, dat er meer studenten worden opgeleid (initieel onderwijs) en tevens dat de beroepsbevolking wordt opgeschoold (leven lang leren)

Bovenstaande ontwikkelingen zullen er toe leiden dat in de nabije toekomst de vraag naar docenten in het hbo fors zal toenemen. Naast het puur kwantitatieve gegeven is (juist) ook het kwaliteitsaspect van belang. De kwaliteit van hogescholen en hun vermogen tot verbreding van hun kerntaak hangt immers in overwegende mate af van de kwaliteit van het personeel, in het bijzonder van het onderwijsgevend personeel. Professionalisering van de staf vormt voor de komende jaren dan ook een dominant aandachtspunt voor de hogescholen. Het ontwikkelen en versterken van de benodigde competenties in het hoger beroepsonderwijs zal veel aandacht en investering vragen.

Onderstaand volgen de verschillende maatregelen die gericht zijn op het versterken van de arbeidsmarktpositie van het hbo.

Ouderen langer aan het werk

Het SER advies "Bevordering arbeidsdeelname ouderen" bevat een groot aantal aanbevelingen gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie van ouderen. Cao-partijen hebben afgesproken te laten onderzoeken óf en in welke mate de aanbevelingen in het SER-advies geoperationaliseerd kunnen worden naar de sector van het hbo.

Mede in relatie tot dit onderzoek zullen partijen de ontwikkelingen rond het gebruik van de SOP-regeling (Seniorenregeling Onderwijspersoneel) nader bespreken.

Als gevolg van de vergrijzing neemt de deelname aan de SOP-regeling de komende jaren substantieel toe. De toename van deelname zal tot overschrijding van de beschikbare budgetten leiden. Werkgevers willen de regeling ombuigen van een collectieve regeling naar een meer selectieve regeling waarbij maatwerk voor de individuele medewerker het uitgangspunt vormt.

Ouderen en de toepassing van ICT

Een instrument om de arbeidsdeelname van ouderen actief te bevorderen is de toepassing van ICT.

ICT neemt een steeds belangrijkere rol in het proces van onderwijsvernieuwing en het onderwijsleerproces in. De toepassing van ICT heeft een gunstige invloed op de aard en daarmee de zwaarte van het werk en biedt mogelijkheden voor taakvariatie. Vanuit deze optiek kan de benutting van ICT in het onderwijs de mogelijkheden vergroten om ouderen langer in te schakelen in het arbeidsproces. Daarbij is het wel van belang dat de oudere werknemer in de gelegenheid wordt gesteld zich de benodigde competenties op het vlak van ICT te verwerven. Dit vraagt gezien de leerstijl van ouderen om een gerichte aanpak. Uit ervaringen van hogescholen blijkt het inrichten van een expertisecentrum succesvol. Docenten worden gedurende een periode van een aantal maanden door een team van deskundigen begeleid in het ontwikkelen van een onderwijsmodule in een digitale context. Na deze periode worden de ontwikkelde modules direct in praktijk gebracht. In een dergelijk traject worden docenten gemiddeld 20 dagen geschoold .

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

In de cao wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de scholingsmogelijkheden en -rechten in het kader van de persoonlijke ontwikkeling. Expliciet wordt de intensivering van scholing voor het onderwijsondersteunend personeel aan de orde gesteld. Er zal een gericht onderzoek plaatsvinden naar een optimaal instrumentarium voor de ontwikkeling en het gebruik van persoonlijke ontwikkelingsplannen als instrument van loopbaanontwikkeling en als leidraad voor scholingsafspraken.

Voor de scholing van het onderwijzend personeel is het initiatief van de hogescholen tot de vorming van kenniskringen rondom een lectoraat van belang (*zie ook specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen*). Doelstelling van de kenniskringen is de werksituatie van de docenten gevarieerder, 'leerrijker' en daardoor aantrekkelijker te maken, waardoor de wervingspositie van hogescholen op de arbeidsmarkt wordt versterkt. Binnen een kenniskring staat het op een innovatieve wijze bezig zijn met de inhoud van het betreffende beroepsdomein centraal. Hiertoe moeten de deelnemende docenten ruimte krijgen om hun deskundigheid op peil te houden en verder te ontwikkelen. Dit vergt intensivering van scholing en deskundigheidsbevordering.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

Uit het "onderzoek naar beleefde werkdruk bij hogescholen" blijkt dat het niet tijdig invullen van vacatures en het niet (tijdig) vervangen bij ziekte als belangrijkste oorzaken worden ervaren voor de werkdruk. Verlichting van deze knelpunten kan bewerkstelligd worden door het (tijdelijk) uitbreiden van deeltijdcontracten en activering van de mogelijkheid 90 uur extra te werken in het kader van het keuzemenu. Duidelijk is dat voorkomen moet worden dat verlenging van de arbeidsduur tot verhoogde werkdruk leidt. Onderzocht moet worden welke aanvullende maatregelen daarvoor nodig zijn. Onder meer zal een verschuiving van taken tussen docenten en het onderwijsondersteunend personeel aan de orde zijn. Mede in dit verband is de investering in scholing van het onderwijs ondersteunend personeel van belang.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en werkzoekenden)

Het doel van het HBO Wachtgeldproject is de uitstroom uit het wachtgeld te verhogen en instroom te vermijden, via ondersteuning, activering en begeleiding van (potentiële) werklozen. Om het rendement van het project te optimaliseren is de uitvoering voortdurend aangepast aan de gesignaleerde problematiek

Het doel van de frictiepool is preventief. Het kan worden ingezet ter bevordering van de mobiliteit van de werkenden, zonder specifieke reorganisatie of ontslagdreiging of wanneer een werknemer ontslag is aangezegd, dat echter nog niet geëffectueerd is. Hierdoor wordt het mogelijk om

noodzakelijke verschuivingen te accommoderen en te zoeken naar mogelijkheden tot herplaatsing binnen de sector.

Terugdringing ziekteverzuim en werkdruk

Het ziekteverzuim in het hbo is de afgelopen jaren gestaag toegenomen. Als een van de oorzaken vormt werkdruk daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Afgelopen jaar heeft in de hbo sector een onderzoek naar beleefde werkdruk plaatsgevonden. Het onderzoeksrapport dient voor cao-partijen als uitgangspunt bij het formuleren van concrete beleidsmaatregelen. Werkdruk vormt ook de basis in het voor de sector HO af te sluiten Arboconvenant waarmee beoogd wordt het ziekteverzuim en instroom in de WAO terug te dringen.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

De ontwikkeling van een meer gedifferentieerde functie- en beloningsstructuur heeft tot doel (zittend) personeel meer loopbaanperspectieven te bieden en de wervingspositie van het hbo op de arbeidsmarkt te versterken.

In de cao-hbo (1999-2000/2000-2002) zijn afspraken gemaakt over de herziening van de functieordeningsmethodiek waarbij competenties een belangrijk element zijn. Tevens is een studie naar een andere beloningsstructuur afgesproken. In deze studie zullen de navolgende aspecten verkend worden:

- vereenvoudiging van de salaristabellen
- regelingen rond doorloop van de salarisgroep
- verkorting van de zogenaamde carrièrelijn
- relatie met functieordering.

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

Lectoraten en kenniskringen

De taakverbreding van een hogeschool - in combinatie met de noodzaak om de wervingspositie van de branche in een verkrappende arbeidsmarkt te versterken - vergt de komende jaren een belangrijke investering. De door het ministerie van onderwijs beschikbaar gestelde gelden voor de aanstelling van lectoren binnen hogescholen is hiervoor een belangrijke impuls. Voor 2001 is de doelstelling 60 lectoren aan te stellen. De hogescholen zien lectoren als stafleden die beschikken over een grote deskundigheid op hun vakgebied respectievelijk beroepsdomein en voldoende gezag hebben om leiding te geven aan het werk van een groep docenten. De leidende gedachte is dat hogescholen lectoren niet aanstellen als geïsoleerde functionarissen, maar als leider van een kenniskring waarin nog een tien- tot vijftiental docenten op het vakgebied deelnemen. De taken van een kenniskring zijn zodanig vormgegeven dat zij de taakverbreding van de hogeschool inhoud geven. Een kenniskring fungeert naar buiten toe als 'gezicht' van de hogeschool op het betreffende deskundigheidsgebied. De zogenoemde professionalisering van de staf krijgt binnen de kenniskringen gestalte.

Door de vorming van kenniscentra kan de werksituatie voor docenten aantrekkelijker, gevarieerder en leerrijker worden gemaakt, wat noodzakelijk is om de wervingspositie van hogescholen op de arbeidsmarkt in de toekomst te kunnen versterken.

Bij een zestigtal lectoraten (in 2001) is er sprake van ruim 600 docenten die aan kenniskringen deelnemen. Op het totaal van het onderwijsgevend personeel in de hogescholen is dit nauwelijks 4%. Duidelijk is echter dat de creatie van een groter aantal kenniskringen in één jaar praktisch onmogelijk is. De hogescholen bepleiten derhalve een geleidelijke uitbreiding van de lectoraten en kenniskringen. Over een periode van tien jaar zouden er 600 lectoren zijn en zullen er 40% tot 50% van de docenten aan een kenniskring kunnen deelnemen. Een dergelijke uitbreiding is van belang om te voorkomen dat kenniskringen op afstand komen te staan van het primaire proces van de hogescholen.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Keuzemenu arbeidsvoorwaarden

Cao-partijen in het hbo hebben in april 2000 overeenstemming bereikt over een keuzemenu arbeidsvoorwaarden. De verschillende bronnen en doelen die tegen elkaar uitgeruild kunnen worden zijn in de cao vastgelegd.

Bronnen zijn: tijd (max. 90 uur), salaris (tegenwaarde max. 90 uur), eenmalige uitkering.

Doelen zijn: tijd (max. 90 uur), salaris (tegenwaarde max. 90 uur), bijdrage kinderopvang, studiekostenvergoeding, studieverlof, sabbatical, bijstorting OP/FPU.

Uitwerking van het keuzemenu arbeidsvoorwaarden vindt plaats op instellingsniveau.

Het keuzemenu biedt de medewerker flexibilisering en individualisering van zijn arbeidsvoorwaarden. Verwacht wordt dat dit de wervingspositie van het hbo op de arbeidsmarkt positief zal beïnvloeden. Daarnaast vormt het keuzemenu voor de hogescholen een instrument om de beschikbare capaciteit enigermate te flexibiliseren.

CAO-partijen zien de opgenomen bronnen en doelen als een eerste stap, verdere uitbreiding ligt in de lijn der verwachting.

Arbeid en zorg

Binnen de kaders van het in de cao overeengekomen LKD-beleid (leeftijdsbewust personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid en doelgroepenbeleid) wordt door instellingen invulling gegeven aan beleid ten behoeve van zorgplicht. Intensivering van dit beleid is gezien de maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van arbeid en zorg noodzakelijk.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

Sinds 1 april 1998 kunnen de hogescholen vacatures op de internetsite van het Mobiliteitsfonds melden. Eind augustus 1999 is de zogenaamde CV-bank operationeel als onderdeel van de website van het Mobiliteitsfonds. Werkzoekenden in het hbo kunnen hierop hun curriculum vitae plaatsen en hun interesse in een andere werkkring kenbaar maken. Met deze instrumenten wordt een grotere doorzichtigheid van de arbeidsmarkt in het hbo, verhoging van de mobiliteit en het bij elkaar brengen van vraag en aanbod beoogd.

Het is voor het hoger beroepsonderwijs van groot belang om zich op de arbeidsmarkt als aantrekkelijk werkgever te positioneren. De algemene beeldvorming van het onderwijs als werkgever is niet zonder meer positief. Het hoger beroepsonderwijs heeft hier ook last van. Het bevorderen van een positieve uitstraling vraagt om een uitbreiding en intensivering van gerichte wervingsactiviteiten.

Kwaliteit en inhoud van het werk

Inzetbaarheidscan

Op de website van het mobiliteitsfonds is een "inzetbaarheidscan" voor hogescholen beschikbaar. Met behulp van deze scan kunnen docenten in korte tijd zelf vanaf de PC een schatting maken van hun inzetbaarheid. Ook worden mogelijke acties ter verhoging van de inzetbaarheid gepresenteerd. Doelstelling van het instrument is individuele medewerkers beter inzicht te geven in de eigen employability en daarmee een bijdrage te leveren aan de employability van het hbo in het algemeen.

Leergang employability

De leergang heeft als doel een bijdrage te leveren aan een meer op de mobiliteit en employability georiënteerd personeelsbeleid. De leergang moet leemtes in de deskundigheid van de betrokken

managers opvullen en zodoende bijdragen aan de implementatie van personeelsbeleid, waarin voldoende aandacht is voor mobiliteit en employability.

Integraal personeelsbeleid

Om invulling te geven aan de professionalisering van de staf, versterking van de arbeidsmarktpositie en het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid is integraal personeelsbeleid een noodzakelijke randvoorwaarde. Hoewel verankerd in de instellingen, is het nu gevoerde personeelsbeleid veelal nog traditioneel gericht op de beheerfunctie. Versterking van de personeelsfunctie is dan ook noodzakelijk. In de CAO-hbo 2000-2002 is in dit kader onder meer afgesproken de mogelijkheid te verkennen voor een gecertificeerd personeelsbeleid door invoering van het keurmerk Investors in People voor het hbo of delen ervan.

Wetenschappelijk Onderwijs

Maatregelen

Zowel in de vorige als in de vigerende CAO Nederlandse Universiteiten zijn maatregelen opgenomen ter verbetering van de concurrentiepositie van de sector WO. Deze zijn vooral gericht op het scheppen van mogelijkheden voor en kansen op een loopbaan in de wetenschap. Tevens zijn, o.a. door de commissie Van Vucht Tijssen, maatregelen voorgesteld om de dreigende tekorten aan wetenschappelijk personeel te voorkomen; de realisatie van deze voorgestelde maatregelen hangt in belangrijke mate af van de bereidheid van de overheid om additionele investeringen te verrichten in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Ouderen langer aan het werk

In het WO is een algemene Seniorenregeling (ASR) van kracht die werknemers vanaf een bepaalde leeftijd (58/59 jaar) in staat stelt korter te werken, met als doel het abrupt uitstappen te voorkomen en zodoende de werknemer langer in dienst te houden. Op lokaal niveau bieden universiteiten opmaat aanvullingen op de algemene regeling. Tevens biedt de CAO iedere universiteit de mogelijkheid op lokaal niveau een leeftijdsbewust kwaliteitsbeleid te voeren gericht op in- en doorstroom van personeel van alle leeftijdscategorieën.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

In de huidige CAO zijn afspraken opgenomen om van loopbaanontwikkeling een centraal element in werving en binding van medewerkers te maken. Zo krijgt iedere medewerker minimaal eenmaal per vijf jaar een loopbaanadviesgesprek, waaraan een advies over de loopbaanontwikkeling gekoppeld kan worden. Ook krijgen scholingsmogelijkheden in dit kader meer aandacht. In het verlengde van de aanbevelingen van de commissie Van Vucht Tijssen zal bij aio's en post-docs bij wijze van experiment een start gemaakt worden met het instrument 'persoonlijk ontwikkelingsplan' (POP).

Arbeidsduurverlengende maatregelen

De CAO biedt de mogelijkheid om in specifieke gevallen ADV-dagen te verkopen en daarmee tot een verlenging van de arbeidsduur te komen en de capaciteit uit te breiden.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie van wachtgelders en arbeidsongeschikten)

Nog dit jaar zal in aansluiting op de Arbo-intentieverklaring Sector OenW een arboconvenant voor het hoger onderwijs afgesloten worden. Tevens zal op korte termijn het onderzoek naar een specifiek voor universiteiten bruikbaar instrumentarium om werkdruk te beheersen afgerond zijn. Voor 1 januari 2001 zullen sociale partners afspraken maken over terugdringen ziekteverzuim en instroom in de WAO.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Bij de universiteiten zal een systeem van functie-ordenen ontwikkeld worden dat specifiek toepasbaar is op het WO en dat gebaseerd is op de zgn. Hay-methode. De toepassing moet op centraal niveau leiden tot een referentiefunctiebestand van ongeveer 150 functietitels, geclusterd in functiefamilies.

Bij de universiteiten wordt geëxperimenteerd met een meer prestatie- en competentiegericht systeem van belonen, waarmee binnen de sector kennis en ervaring kan worden opgedaan met het hanteren van competenties binnen een arbeidsorganisatie. Dit sluit aan bij het reeds in gang gezette beleid dat gericht is op meer flexibiliteit en maatwerk in de relatie tussen werkgever en werknemer, en tevens inzetbaar is voor het aantrekken en behouden van (jong) talent.

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

In de huidige CAO zijn de minimumbeloningen voor assistenten-in-opleiding (AIO's) fors verhoogd met 25 procent in het eerste jaar, 20 procent in het tweede jaar, 10 procent in het derde jaar en 5 procent in het vierde jaar.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om boven op de minimumbeloning de salarissen van AIO's waar gewenst aan de arbeidsmarktstandigheden aan te passen.

In de nieuwe CAO zijn de mogelijkheden om functioneringstoelagen toe te kennen verruimd.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

In de CAO gaan partijen uit van een substantiële modernisering van de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen. Als deze modernisering niet gerealiseerd kan worden door factoren inherent aan het publiekrecht, dan zal het privaatrecht als grondslag voor de arbeidsverhoudingen worden ingevoerd.

CAO-partijen hebben dit jaar overeenstemming bereikt over het vergroten van de individuele keuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden.

Bronnen zijn: tijd (max. 10 dagen), salaris, vakantiegeld, eenmalige uitkeringen

Doelen zijn: tijd (sabbatical, verlenging ouderschapsverlof, studieverlof, vrije dagen), geld (vermindering eigen bijdrage ouderschapsverlof en kinderopvang, pensioen, extra inkomen, fiscale vrijstellingsmogelijkheden)

Het ligt in de bedoeling in de toekomst de keuzemogelijkheden verder uit te breiden.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

Commissie Van Vucht Tijssen

Het rapport van de commissie Van Vucht Tijssen bevat aanbevelingen ten aanzien van: (i) instroom van jong talent; (ii) carrièreperspectief; (iii) arbeidsmarktpositie en werkklimaat en (iv) in- en doorstroom van vrouwen. In het kader van oplossingen voor arbeidsmarkt knelpunten verdienen de aanbevelingen ten aanzien van het oplossen van de zonder additionele maatregelen te voorziene tekorten aan wetenschappelijk personeel speciale aandacht. Dit geldt in het bijzonder het verhogen van het aandeel van vrouwen in wetenschappelijke posities. Kern van deze aanbevelingen is de zgn. dakpanconstructie waarbij talentvolle wetenschappers/vrouwen tijdelijk boventallig aangesteld worden en aldus voortijdig gebonden worden om op termijn vrijvallende toposities te bezetten. Om de in- en doorstroom van vrouwen op een substantieel hoger niveau te brengen beveelt de commissie tevens de instelling van een expertisecentrum aan dat bestaande en nieuwe (ook internationale) kennis over in- en doorstroom van vrouwen toegankelijk maakt, informatie over best practices ontsluit en 'kwaliteitsaudits organiseert'.

Van der Leeuwhoogleraren

De door de commissie Van Vucht Tijssen voorgestelde dakpanconstructies bouwen voort op een eerder tijdelijk initiatief van de universiteiten in samenwerking met OenW en NWO waarbij in de periode 1997-2000 talentvolle jonge hoogleraren voor een periode van maximaal vier jaar worden aangesteld in afwachting van de opvolging van de zittende hoogleraar na diens emeritaat.

Aspasia-programma

Ook reeds nu bestaan er op kleine schaal initiatieven om de door- en instroom van vrouwen naar hogere rangen te bevorderen door o.a. instroompremies, training van selecteurs, specifieke inzet zorgfaciliteiten.

Academic Transfer

In samenwerking met NWO en academische ziekenhuizen hebben de universiteiten op internet een loopbaansite gecreëerd, die behoort tot de meest bezochte in Nederland.

Kwaliteit en inhoud van het werk

Specifieke maatregelen in het kader van de tekortenproblematiek

De commissie Van Vucht Tijssen heeft gewezen op de dreigende tekorten in de sector WO. Als uitvloeisel daarvan wordt door de VSNU ook gewerkt aan vernieuwende instrumenten om deze problemen aan te pakken. Het gaat om de volgende drie instrumenten:

- Gerichte toeleiding nieuwkomers

Jaarlijks vinden 23.000 nieuwkomers via inburgerprogramma's hun plaats in de Nederlandse samenleving. Onder deze nieuwkomers bevindt zich een groot aandeel van hoger opgeleiden. Nieuwkomers kunnen voor het hoger onderwijs een interessante groep zijn. De hoger onderwijs sector zelf vormt in de ogen van de nieuwkomers ook een uiterst aantrekkelijke werkgever. Maar meestal komen nieuwkomers, zelfs hoogopgeleiden, in een baan terecht die (ver) onder hun niveau ligt. De huidige inburgerprogramma's slagen er onvoldoende in om nieuwkomers een maatschappelijk intrede te geven dat past bij hun capaciteit en mogelijkheid. Onderzoek laat zien dat actieve taalbeheersing en maatschappijoriëntatie voor nieuwkomers het snelst bereikt kan worden in de praktijk. De huidige programma's bieden dat veelal echter niet. Nieuwkomers die voor het traject in aanmerking komen krijgen als kernonderdeel van hun inburgeringsprogramma betaald werk aangeboden bij een universiteit of hogeschool. In de werksituatie wordt de mogelijkheid geboden om de minimaal noodzakelijke onderdelen van het wettelijke inburgerprogramma te volgen. Afhankelijk van hun capaciteit, mogelijkheid en ambitie wordt tevens gekeken op welke wijze de werkplek zodanig ingericht kan worden zodat de deelnemer zich zo optimaal mogelijk verder kan ontwikkelen. Afsluiting van het traject (d.w.z. het behalen van de minimale wettelijke vereisten) mondt in principe uit in een reguliere aanstelling bij universiteit of hogeschool.

- Van student naar werknemer binnen sectoren WO en HBO

In 1999 hebben ruim 20.000 studenten hun universitaire opleiding en ruim 43.000 hun HBO-opleiding met succes afgesloten. Een relatief klein deel hiervan zet na het beëindigen van de studie zijn of haar loopbaan voort binnen een universiteit of hogeschool. Het gaat hierbij in potentie om een aanzienlijke recruiteringsgroep die qua capaciteit en vaardigheden geschikt kunnen zijn voor het werken aan een universiteit of hogeschool. Een marginale verschuiving in het doorstroom-percentages kan daarom tot een aanzienlijke additionele instroom in de sector leiden. Om dat doel te bereiken is het van belang méér studenten de mogelijkheid te bieden om zich op een aantrekkelijke wijze gedurende de studietijd te oriënteren op de universiteit of hogeschool als werkgever. Daartoe moeten universiteiten en hogescholen instrumenten aangereikt worden die hieraan bijdragen. Het initiatief bestaat uit een gecombineerde inventarisatie en proeffase (gericht op informatieverzameling, good practices en verbetering wervingskracht) en een implementatie c.q. overdrachtsfase.

- Een nieuw baan via "Spotlight"

Alleen al binnen het WO zijn in de leeftijdscategorie tot 35 jaar een kleine 8.000 medewerkers werkzaam met een tijdelijke aanstelling. Het gaat hierbij om AIO's, toegevoegd docenten en toegevoegd onderzoekers. Hiervan verlaat jaarlijks zeker zo'n 2.500 ex-medewerkers het WO op zoek naar ander werk. Dat doen zij meestal op eigen kracht. In de huidige krappe arbeidsmarkt zijn daartoe volop mogelijkheden. De arbeidsmarkt heeft een sterke behoefte aan hoog opgeleiden en er is grote behoefte aan een goede allocatie en benutting van het aanwezige potentieel. De huidige allocatie is echter verre van optimaal. Met het introduceren van Spotlight wordt beoogd de allocatie van jong wetenschappelijk talent te verbeteren, toegangsdrempels tot bepaalde sectoren weg te nemen, en zoveel mogelijk talent te behouden voor de sector zelf. Dit gebeurt door het aanbieden van gerichte loopbaanondersteuning, het verzorgen van begeleide intrede, en, tot slot, het bieden van een aanstelling. Spotlight wordt aangeboden door een Consortium van partijen die allen baat hebben met het behoud van talent voor dit arbeidsmarktsegment (bijv. universiteiten, hogescholen, research centra, ministeries). Jonge wetenschappers die aan het einde van hun dienstverband nog geen werk gevonden hebben kunnen zich aanmelden voor Spotlight. Zij krijgen een professioneel assessment en een onafhankelijk loopbaanadvies. Zijn er geschikte banen bij een van de consortiumleden, dan worden zij daarop geattendeerd en kan begeleide introductie en sollicitatie verzorgd worden. Liggen wensen en kansen ook in andere arbeidsmarktsegmenten dan kan Spotlight ook de weg daarheen begeleiden.

Onderzoekinstellingen

Maatregelen

De onderzoekinstellingen streven ernaar de concurrentiepositie en de wervingskracht te verstevigen. Daarvoor is noodzakelijk dat de arbeidsvoorwaarden competitief zijn, dat er voldoende loopbaanmogelijkheden worden geboden en dat de kwaliteit van de arbeid van een hoog niveau is. Bij de Onderzoekinstellingen getroffen maatregelen zijn tweeledig. Enerzijds zijn er in de CAO Onderzoekinstellingen maatregelen getroffen voor het eigen (wetenschappelijk) personeel en ter verbetering van de concurrentiepositie van de onderzoekinstellingen. Anderzijds zijn er maatregelen getroffen in het kader van de financiering van wetenschappelijk onderzoek door wetenschappers die veelal in dienst zijn van de Universiteiten. Deze maatregelen zijn vooral gericht op het scheppen van mogelijkheden voor en kansen op een loopbaan in de wetenschap. Tevens zijn o.a. door de commissie Van Vucht Tijssen, in het rapport 'Talent voor de toekomst, toekomst voor talent' maatregelen voorgesteld om de dreigende tekorten aan wetenschappelijk personeel te voorkomen; de realisatie van deze voorgestelde maatregelen hangt in belangrijke mate af van de bereidheid van de overheid om additionele investeringen te verrichten in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Ouderen langer aan het werk

Naast de FPU-regeling kent de CAO Onderzoekinstellingen een seniorenregeling die oudere medewerkers de mogelijkheid biedt om met een slechts geringe inkomensachteruitgang de werkweek met één of twee dagen te bekorten. Teneinde het probleem van de uitstroom van oudere medewerkers in de komende tien jaar het hoofd te bieden zijn op beperkte schaal extra middelen vrijgemaakt, om door middel van dakpanconstructies de leeftijdsopbouw evenwichtiger te maken.

Investeren in scholing van werkenden en werkzoekenden

CAO-partijen zijn in de huidige CAO overeengekomen dat de aangesloten werkgevers een algemeen beleid met betrekking tot loopbaanmogelijkheden formuleren. De werkgever ondersteunt opleidingen met tijd en geld. Daarnaast heeft iedere medewerker minimaal één maal per vijf jaar recht op een professioneel loopbaanadvies. Voorts wordt, in aansluiting op de bevindingen in het rapport van de commissie Van Vucht Tijssen, gewerkt aan de ontwikkeling van leiderschap. In dat kader wordt een MD-traject opgezet. Meer in het bijzonder wordt door CAO-partijen gewerkt aan een verbetering van de doorstroom van vrouwen naar hogere functies. In dat kader zal een gender audit worden uitgevoerd en wordt een MD-programma ontwikkeld. Voorts verrichten CAO-partijen een studie naar de verdere concretisering van het loopbaanbeleid.

Arbeidsduur

De arbeidsduur ligt, met een werkweek van gemiddeld 37 uur, boven de arbeidsduur bij andere overheidssectoren. In de thans lopende onderhandelingen voor een nieuwe CAO wordt de mogelijkheid verkend van individuele uitbreiding van de arbeidsduur.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie van wachtgelders en arbeidsongeschikten)

De onderzoekinstellingen hebben samen met de HBO-raad en de VSNU het arboconvenant voor het hoger onderwijs en de onderzoekinstellingen afgesloten. Het convenant behelst onder andere een inspanningsverplichting tot reductie van het aan psychische werkbelasting gerelateerde ziekteverzuim met 10% en de reïntegratie van 250 arbeidsgehandicapten. Daarnaast wordt er als

uitvloeisel van de CAO een pilotproject werkdruk uitgevoerd binnen de onderzoekinstellingen en zijn er afspraken met reïntegratiebedrijven gemaakt inzake begeleiding van wachtgelders.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Het salarisoniveau bij de onderzoekinstellingen ligt niet alleen ten opzichte van de private markt, maar ook ten opzichte van andere overheidssectoren, aan de onderkant van de markt. Deze problematiek doet zich in versterkte mate voor bij de hogere functieniveaus waarin de uitloop van salarisschalen achterblijft.

Bij de onderzoekinstellingen is in voorbereiding de ontwikkeling een eigen systeem van functie-ordering op basis van een referentiefunctiebestand geclusterd in functiefamilies. Het systeem wordt enerzijds gekoppeld aan Fuwasys en biedt voorts de mogelijkheid om competenties die specifiek zijn voor (wetenschappelijke) functies, en die in bestaande functiewaarderingssysteem in mindere mate tot uitdrukking komen, mee te laten wegen in de waardering van functies.

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

In de huidige CAO zijn, in het verlengde van de CAO Nederlandse Universiteiten, de minimumbeloningen voor onderzoekers-in-opleiding (OIO's) verhoogd met 25% in het eerste jaar, 20% in het tweede jaar, 10% in het derde jaar en 5% in het vierde jaar. Een verdere verhoging van het salarisoniveau wordt, gegeven de uitstroom van onderzoekers naar het bedrijfsleven, noodzakelijk geacht. Salarismaatregelen in de CAO Nederlandse Universiteiten voor wetenschappelijk personeel bij de universiteiten werken daarnaast rechtstreeks door in de financiering door WVOI-instellingen (met name NWO) van wetenschappelijk onderzoek bij de universiteiten, waarin de salarislasten de grootste kostenpost zijn.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

De onderzoekinstellingen hebben met ingang van 1 januari 2001 een arbeidsvoorwaardenkeuzesysteem ingevoerd dat medewerkers de mogelijkheid biedt de arbeidsvoorwaarden aan de individuele wensen aan te passen. Bronnen zijn tijd (max. 40 vakantie-uren) en salaris, doelen zijn tijd (sabbatical, studieverlof, e.d.) en geld (vermindering eigen bijdrage woon-werkverkeer, kinderopvang, studiekosten en fiscale vrijstellingsmogelijkheden). Doordat veel medewerkers hebben gekozen voor de inzet van de bron vakantie-uren blijkt de regeling niet kostenneutraal te zijn.

Arbeidsduur, werktijden en verlof

De huidige ADV-regeling biedt medewerkers de mogelijkheid tot een flexibele invulling van werktijden. Naast de mogelijkheid van inroostering van ADV op vaste dagen dan wel flexibel door het jaar heen, bestaat de mogelijkheid om ADV gedurende meerdere jaren te sparen voor sabbatical, studie- en zorgverlof. In het kader van de thans lopende onderhandelingen voor een nieuwe CAO worden voorstellen gedaan voor een geïntegreerde regeling van arbeidsduur, werktijden en verlof, die verder tegemoet komt aan de wens tot flexibilisering en aan de behoefte om werk en zorgtaken in evenwicht met elkaar te brengen.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

De onderzoekinstellingen nemen deel aan Academic Transfer, de loopbaansite voor de academia. Voorts wordt gewerkt aan een andere stijl van adverteren waarin wordt getracht de

aantrekkelijkheid van de onderzoekinstellingen als werkgever beter over het voetlicht te brengen. Daarnaast bevat het rapport van de commissie Van Vucht Tijssen een aantal belangrijke aanbevelingen ten aanzien van instroom van jong talent, carrièreperspectief, arbeidsmarktpositie en werkklimaat en de in- en doorstroom van vrouwen. De commissie is tot de conclusie gekomen dat een additionele financiële injectie ten behoeve van de door haar voorgestelde maatregelen noodzakelijk is.

Kwaliteit en inhoud van werk

De onderzoekinstellingen profileren zich op de arbeidsmarkt met name door de hoogstaande wetenschappelijke inhoud van het werk.

De onderzoekinstellingen ontwikkelen een geautomatiseerd personeelsconsultatiesysteem. Beoogd wordt een systeem in te voeren waarmee frequent de tevredenheid van groepen medewerkers met de kwaliteit en de inhoud van het werk, de arbeidsomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden kan worden gemeten. Ook in het rapport van de commissie Van Vucht Tijssen wordt gewezen op het belang van kwaliteit en inhoud van het werk.

Specifieke maatregelen in samenwerking met universiteiten.

Voorts wordt gewezen op een aantal specifieke maatregelen dat inmiddels is genomen in samenwerking met de universiteiten. Het gaat daarbij met name om het aspasia-programma waarmee een impuls wordt gegeven aan de doorstroming van vrouwen naar UHD-posities, de aanstelling in dakpanconstructies van zogeheten Van de Leeuw hoogleraren en de vernieuwingsimpuls, waarmee een extra stimulans wordt gegeven aan ´eigenwijs´ vernieuwend wetenschappelijk onderzoek.

Defensie

Maatregelen

In de Defensienota 2000 is een scala aan maatregelen aangekondigd ter verbetering van de personeelsvoorziening van de krijgsmacht. Die verbetering is noodzakelijk gelet op de arbeidsmarkt, maar ook om binnen de krijgsmacht te komen tot een nieuwe personeelsstructuur, gebaseerd op verjonging en flexibiliteit. Met een dergelijke personeelsstructuur wordt ingespeeld op de verandering van taken van de krijgsmacht. De maatregelen worden onder andere gericht op het gebied van werving, selectie, het voorkomen van ongewenste uitstroom (behoud) en externe werkzekerheid. Om de samenhang tussen de diverse maatregelen te waarborgen, wordt de verbetering van de personeelsvoorziening integraal aangepakt, gericht op de deelprocessen in-, door- en uitstroom. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van ken- en stuurgetallen.

Ouderen langer aan het werk

Binnen het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid worden er, aanvullend op de voor burgerpersoneel geïntroduceerde FPU en flankerend beleid, maatregelen genomen die gericht zijn op de herijking van het diensteinde stelsel militairen, een activerend seniorenbeleid burgerpersoneel ouder dan 50 jaar en het terugdringen van de belastende elementen voor FLO-functies. Het doel hierbij is het langer laten participeren van ouderen binnen de organisatie.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

De activiteiten op het gebied van instroombevorderende opleidingen worden aanzienlijk uitgebreid. Het verloop tijdens de initiële opleidingen wordt aangepakt met een reeks van zowel korte als lange termijn maatregelen gericht op verlaging tot maximaal 10% in 2003. De doelstellingen, de duur, de inrichting en de opbouw van de initiële opleidingen worden herzien. Leerlingen zullen beter worden begeleid. Voor het intensiveren van de werkzekerheid wordt in de periode 2000 tot en met 2009 fors geïnvesteerd in employability-plannen, met name in BBT'ers die onvoldoende zijn opgeleid of onvoldoende zijn gecertificeerd. Op basis van werkervaring en (interne) opleiding wordt de arbeidsmarktpositie versterkt. Om de overgang van uitstromend BBT-personeel naar de civiele arbeidsmarkt te bevorderen, wordt een extern netwerk opgebouwd en onderhouden. Rekening houdend met locaties van onderdelen zal per krijgsmachtdeel, zo mogelijk regionaal, worden samengewerkt met gecontracteerde (commerciële) arbeidsbemiddelaars, met scholen en met werkgevers in die regio. Samenwerkingsplannen met Arbeidsvoorziening en commerciële bemiddelaars worden onder meer besproken via het platform "Defensie-Bedrijfsleven".

Arbeidsduurverlengende maatregelen

In de in 2001 afgesloten CAO zijn de volgende voornemens opgenomen. Onder handhaving van de huidige arbeidsduur van 38 uur als basis wordt de mogelijkheid geboden jaarlijks of bij functiewisseling te kiezen voor een afwijkend aantal feitelijk gewerkte uren. Deze keuze bestaat uit het verlengen of verkorten van de feitelijke arbeidsduur met twee uur. In lijn met het kabinetsbeleid wordt het verlengen van de arbeidsduur gestimuleerd en het verkorten daarvan ontmoedigd. Ter stimulering van een verlenging van de arbeidsduur wordt tegen inlevering van de ADV-aanspraak de twee extra gewerkte uren beloond met een bonusuur. Ter ontmoediging van de arbeidsduurverkortings wordt het salaris in voorkomend geval gekort met een half uur per week.

Voor BOT'ers en BBT'ers van 30 jaar en ouder is sprake van een spaarsysteem, waarbij de gespaarde uren over een periode van maximaal 6 jaar, als uren kunnen worden opgenomen.

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

Naast de uitstroom van Beroepsmilitairen Bepaalde Tijd naar de marktsector en de doorstroom naar onbepaalde tijd functies is er sprake van uitstroom naar een WW-conforme uitkering. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de gemiddelde verblijfsduur in een uitkering beperkt is. Het gaat vooral om een kortdurend beroep op een uitkering voorafgaand aan het vinden van een nieuwe baan. Defensie spant zich in om het gebruik van deze regeling tot een minimum te beperken. Daartoe heeft Defensie met USZO een op volumebeleid gerichte overeenkomst gesloten. Met betrekking tot preventie van arbeidsuitval worden er maatregelen genomen gericht op het terugdringen van belastende werkzaamheden ter bevordering van arbeidsparticipatie zoals project 'Vergo' (Vrouwen en ERGOonomie).

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Het bezoldigingssysteem voor militairen is gebaseerd op diensttijd. De diensttijd van niet-officieren wordt bepaald door de leeftijd van de militair. De diensttijd van officieren wordt bepaald door het aantal dienstjaren van de militair als officier. De koppeling van het salaris aan de diensttijd van de militair beperkt de mogelijkheden om flexibel in te spelen op de arbeidsmarktsituatie en op de positie van de individuele militair. De flexibiliteit van de inschaling van de militair binnen het huidige bezoldigingssysteem, zowel bij indiensttreding als gedurende de loopbaan, zal daarom worden bevorderd. Ten behoeve van een verdere bevordering van de flexibiliteit in het bezoldigingssysteem wordt er een onderzoek voorbereid dat gericht is op een volledige herijking en herinrichting van het bezoldigingssysteem.

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

De aanvangssalarissen van BBT'ers van 17 en 18 jaar worden per 1 juni verhoogd. De premies voor BBT-militairen in de knelpuntcategorieën worden verhoogd. De landmacht kent per 1 november een oefentoeelage toe in de initiële opleiding.

De salarisschalen van rangen aan de onderzijde van het loongebouw zullen worden geharmoniseerd. Hiermee wordt tevens getracht de nadelige inkomenspositie te verbeteren, die in kaart is gebracht door een onderzoek van Deloitte & Touche in het kader van de vergelijking van de inkomenspositie van deze categorie militairen met gelijkbare functies in de marktsector. Voor de burgerambtenaren in de schalen 1 tot en met 7 wordt gedacht een extra periodiek ter waarde van het naasthogere bedrag van de volgende schaal toe te voegen. Tevens zouden de jeugdsalarissen voor burgerambtenaren in de leeftijd van 15 tot en met 18 kunnen worden afgeschaft. Daarnaast worden het bindingsinstrumentarium en de mogelijkheden tot differentiatie in beloning verder uitgebouwd. Hierbij wordt gedacht aan het verhogen van het maximumbedrag aan bindingspremie voor burgerambtenaren en militairen tot 20% van het salaris. Dit geldt ook voor beloningen. De toekenning van de functioneringstoelage wordt aangepast.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

In de CAO is de introductie van de uitruil tussen tijd en geld geïntroduceerd. Om dit mogelijk te maken wordt de huidige overwerkvergoeding verhoogd tot een volledig uurloon. Conform de voornemens uit de Defensienota vormt dit de eerste stap in de richting van een CAO à la carte.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

De huidige organisatie voor werving en selectie (Defensie Werving en Selectie) zal worden omgevormd tot een professionele selectie- en keuringsorganisatie, waarbij de mogelijkheden voor gedeeltelijke regionale uitvoering wordt onderzocht. De functie- en selectie-eisen, die nu nog per krijgsmachtdeel verschillen, worden voor vergelijkbare functies geharmoniseerd. De arbeidsmarktcommunicatie van Defensie is met behulp van de Rijksvoorlichtingsdienst onderzocht. Per krijgsmachtdeel zal een merken portfolio worden ontwikkeld voor een gerichte benadering van wervingsdoelgroepen. Voor de verbetering van de werving van allochtone jongeren zal per groep van herkomst een gerichte wervingsstrategie worden opgesteld. Ter bevordering van de werving en behoud van vrouwen zullen de kinderopvangfaciliteiten worden verbeterd en er maatregelen worden genomen gericht op gedeeltelijk betaald ouderschapsverlof voor militairen.

Kwaliteit en inhoud van het werk

De Defensienota 2000 voorziet in een groei van het BBT-bestand. Dit wordt onder andere bereikt door een toename van de gemiddelde verblijfsduur van BBT'ers. Daartoe moeten onder meer BBT-loopbaanmogelijkheden worden geboden die een langer verblijf aantrekkelijker maken. Ook de doorstroombmogelijkheden naar BOT-functies bieden hier uitkomst. Om het grote verloop onder BOT-personeel tegen te gaan, zijn of worden de volgende maatregelen getroffen: er komt meer aandacht voor loopbaanbegeleiding, meer prioriteit voor de wensen van het individu, meer plaatsingsrust, verbetering van de vaar-thuisverhouding, verbetering van de interne communicatie en financiële prikkels gericht op binding en behoud.

Politie

Maatregelen

In het kader van de commissie-Borstlap is ook voor de sector Politie geïnventariseerd welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. De in dat verband genoemde oorzaken van knelpunten en oplossingsrichtingen zijn voor de sector Politie nog steeds relevant. In aanvulling op hetgeen in dat verband is aangegeven, wordt onderstaand een actualisatie gegeven.

Ouderen langer aan het werk

Doelstelling van deze oplossingsrichting is het aandeel van werkende 50-plussers te laten groeien, zodat de uitstroom wordt beperkt en de totale arbeidscapaciteit in stand wordt gehouden of toeneemt.

Om de werkbelasting van de oudere politieambtenaar te verminderen is er sinds 1997 de Regeling Partieel Uittreden (RPU). Deze regeling geeft ambtenaren van 55 en 58 jaar de mogelijkheid om de werktijd met maximaal 11,1% respectievelijk 33,3% te verminderen, onder het behoud van 50% van het salaris van de uren die niet meer gewerkt worden, zonder dat dit gevolgen heeft voor de pensioenopbouw.

Voor het executieve politiepersoneel geldt nu nog het verplichte functioneel leeftijdsontslag (FLO) op zestigjarige leeftijd. Per 1 januari 2001 wordt het verplichte FLO vervangen door een systeem van flexibele pensionering. Het systeem van flexibele pensionering introduceert een prikkel om langer actief aan het arbeidsproces deel te nemen aangezien langer doorwerken de individuele politieambtenaar een hogere uitkering oplevert.

Het vervangen van het functioneel leeftijdsontslag door een flexibele pensioenregeling maakt het voor het executieve politiepersoneel mogelijk om na het bereiken van de zestigjarige leeftijd door te werken. Gezien het aan de invoering van de flexibele pensioenregeling gekoppelde overgangsrecht is de inschatting dat van deze mogelijkheid de eerste jaren slechts in beperkte mate gebruik zal worden gemaakt. Het vervallen van het automatisme van vertrek op zestigjarige leeftijd zal naar verwachting wel een verandering teweeg brengen in het denken over leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In de huidige CAO-onderhandelingen is het voorstel gedaan om de individuele keuzemogelijkheden in het arbeidsvoorwaardenpakket verder te verruimen. In het bijzonder de mogelijkheid om per kalenderjaar minder te gaan werken moet daarbij een bijdrage leveren aan de participatie van ouderen aan het arbeidsproces.

Een ander CAO-voorstel om de deelname van oudere werknemers aan het arbeidsproces te bevorderen, is de mogelijkheid om een minder belastende functie te gaan vervullen met behoud van de salarisschaal. Met deze mogelijkheid blijven pensioen- en sociale zekerheidsrechten onaangetast, maar wordt op het salaris wel een inhouding toegepast.

Investeren in (op)scholing van werkenden en werkzoekenden

Momenteel wordt uitvoering gegeven aan de omvorming van het politieonderwijs. Doel van deze vermaatschappelijking van het politieonderwijs is een kwaliteitsverbetering van het onderwijs en een betere aansluiting op het reguliere beroepsonderwijs. Hiermee kan ook een bredere doelgroep worden aangesproken en kan de doorstroming tussen verschillende beroepsopleidingen worden bevorderd.

De opleidingsduur in het nieuwe politieonderwijs komt meer in overeenstemming met

vergelijkbare opleidingen in het reguliere beroepsonderwijs. De brede basisopleidingen voorzien in een duaal stelsel van werken en leren. Voor mensen die vanuit een vorige baan of opleiding reeds beschikken over de benodigde competenties, wordt het mogelijk om vrijstellingen te krijgen in het nieuwe onderwijsprogramma.

Daarnaast worden momenteel voorbereidingen getroffen voor een aangepast opleidingsprogramma voor 16- en 17-jarigen, opdat ook zij, anders dan voorheen, in het vernieuwde politieonderwijs kunnen instromen, net zoals jongeren in het reguliere beroepsonderwijs op die leeftijd kunnen instromen. Naar verwachting zal dit jaarlijks enkele honderden aspiranten opleveren.

Arbeidsduurverlengende maatregelen

Preventie van arbeidsuitval (en reïntegratie wachtgelders en arbeidsongeschikten)

Vergeleken met andere sectoren kampt de politie met een hoog ziekteverzuimpercentage. Het terugdringen van het ziekteverzuim heeft bij de politiekorpsen een hoge prioriteit gekregen. In 1998 is er als stimulans voor het terugdringen van het ziekteverzuim een beperkte 'bonus-malus regeling' ingevoerd. Indien een politieambtenaar een geheel kalenderjaar niet verzuimt wordt er een extra verlofdag toegekend. Bij een zesde ziekmelding in een kalenderjaar wordt het vakantieverlof met een dag verminderd. In discussie is het nuttig effect van deze maatregel om het kortdurend verzuim te bestrijden. Deze discussie vloeit voort uit de constatering dat kortdurend verzuim voor de sector Politie niet het probleem is. Geconstateerd wordt dat 6 à 7 procent van het verzuim verantwoordelijk is voor 80 procent van het volume. Daarom zal de aandacht via uiteenlopende projecten ook worden gericht op het bestrijden van langdurig verzuim.

Als maatregelen om het ziekteverzuim te verlagen worden door de politiekorpsen onder meer opleiding van leidinggevend (verzuimbegeleiding), verbetering van de verzuimregistratie en werkplekadvisering genoemd. Indien de politiekorpsen erin slagen hun streefpercentages te realiseren dan neemt het ziekteverzuim met 1%-punt af. Hierdoor zal de productiviteit met ruim 450 arbeidsjaren toenemen, hetgeen als bijdrage kan worden aangemerkt om de capaciteit van de politie in deze kabinetsperiode met 2000 arbeidsjaren te verhogen.

In het CAO-overleg is het voorstel gedaan om voor de sector Politie een Arbo-convenant nieuwe stijl af te sluiten. Kenmerk van dit convenant is het regionaal uit te voeren arbeidsomstandighedenbeleid te ondersteunen en verder te ontwikkelen, hetgeen betekent dat een verdere bijdrage kan worden geleverd aan het gericht terugdringen van het ziekteverzuim.

Generieke salaris- en salarisstructuurmaatregelen

Specifieke arbeidsvoorwaardelijke maatregelen

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

Het leveren van maatwerk is in de sector Politie ten dele mogelijk en verruiming van deze mogelijkheden kan winst opleveren in zowel arbeidscapaciteit als arbeidssatisfactie. Aanvullende verlofregelingen bieden de mogelijkheid nieuwe stappen te zetten op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg. Kern van deze oplossingsrichting betreft het ruilen van tijd en geld. De verruiming van de mogelijkheden hiertoe dient echter nader te worden verkend, om verdere aantrekkelijkheid van de arbeidsvoorwaarden te bewerkstelligen.

Een aantal maatregelen geeft momenteel de ruimte voor maatwerk.

Zo kan de politieambtenaar in deeltijd werken en kan hij bovendien een keuze maken voor een werkweekvariant. Ook kunnen politieambtenaren een totaal van 500 uren sparen als zij ervoor kiezen meer dan de reguliere 36 uur per week te werken. De politieambtenaar kan, indien een korps daarover een afspraak heeft gemaakt met de belastingdienst, een beperkt aantal vakantie-uren en niet pensioengevende incidentele vergoedingen aanwenden voor fiscaal aantrekkelijke faciliteiten. Compensatie voor overwerk kan zowel in tijd als in geld plaatsvinden. Ook kent de politieambtenaar een groot aantal vormen van buitengewoon verlof, waarvan hij, indien de situatie zich voordoet, naar keuze gebruik kan maken. Zwaardere werkomstandigheden worden extra beloond. Het betreft hierbij met name werken in de nachtelijke uren en op zaterdag en zondag, de inzet voor de mobiele eenheid en consignatie. De werkgever heeft de mogelijkheid om individuele prestaties extra te belonen en om toelagen toe te kennen in het kader van arbeidsmarktknelpunten. Kinderopvangregelingen worden per korps afgesproken en zijn geen onderwerp voor landelijke afspraken.

Voor aspiranten onder de 25 jaar met een arbeidsverleden worden de mogelijkheden van een vervanging van het maandgeld door het minimumloon in het kader van de komende CAO onderzocht. Aspiranten vanaf 25 jaar ontvangen salaris. Voor aspiranten die de leeftijd van 25 jaar niet hebben bereikt en die reeds elders een arbeidsverleden hebben gehad (de zij-instromers) kan de huidige vergoeding een belemmering zijn om bij de politie te gaan werken. Door betere salariering kan weerstand worden geboden tegen financiële pull-factoren uit andere sectoren.

In het licht van het wetsvoorstel arbeid en zorg wordt ten behoeve van de CAO een aantal voorstellen gedaan voor de sector Politie.

- betaald adoptieverlof van ten hoogste 3 weken;
 - betaald ouderschapsverlof bij meerlingen in familierechtelijke betrekking;
 - betaald ouderschapsverlof bij verzorging met het oog op adoptie;
 - betaald kortdurend zorgverlof van maximaal 72 uur per jaar (bij voltijder)
- Met deze voorstellen kan de aantrekkelijkheid van de politie als werkgever worden vergroot.

Daarnaast zal naar verwachting in 2001 door het ministerie van Financiën een fiscale mogelijkheid ten behoeve van verlofsparen worden geïntroduceerd. Hieraan is een aantal voordelen verbonden, indien wordt voldaan aan de door de belastingdienst gestelde voorwaarden. Voordeel van een verlofspaarregeling is dat geld en tijdbronnen op een rekening worden gezet. Dat geld kan dan renderen. Vervolgens kan daarmee verlof worden gekocht tegen de waarde van het uursalaris op dat moment. Bovendien geldt dat bij ontslag het geldbedrag blijft staan. De spaarpot voor verlof kan dan worden meegenomen naar een andere werkgever.

Nieuwe wervingsmethoden voor specifieke wervingscategorieën

In aanvulling op de activiteiten van de politieregio's, die zelf verantwoordelijk zijn voor de werving van hun personeel, zijn landelijk initiatieven genomen als een banenlijn en een wervings- en imagocampagne. Daarnaast wordt extra aandacht gericht op specifieke doelgroepen.

De landelijke inspanningen op het terrein van werving leveren een belangrijke bijdrage aan het recruterend van voldoende personeel. Per 1 oktober j.l. zijn rechtstreeks via de Banenlijn 550 functionarissen aangesteld bij de korpsen. Op dit moment neemt dit aantal maandelijks toe met ongeveer 25-30 personen. De campagne is uitgebreid en meer gericht op de doelgroepen vrouwen en allochtonen. Eveneens is sinds 15 september j.l. een internetsite in bedrijf genomen, omdat werving via internet fors aan belang toeneemt.

Werving van verschillende diversiteitsgroepen is van groot belang. Er is onlangs een werkplan Diversiteit 2001 - 2005 uitgebracht, met daarin concrete actiepunten om diversiteitsbeleid te stimuleren en faciliteren. Een van de actiepunten uit het werkplan betreft de instelling van een expertisecentrum per 1 januari 2001. De korpsen zullen door dit op te richten Expertisecentrum Diversiteit worden gefaciliteerd. Het expertisecentrum zal alle expertise over diversiteit bundelen en beleidsmakers en - uitvoerders ondersteunen bij het implementeren van diversiteitsbeleid bij de korpsen. De werving van deze groepen wordt ook op andere wijzen gestimuleerd. Er is extra budget uitgetrokken om de capaciteit van de voorschakelklassen uit te breiden. Voorschakelklassen beogen -in praktijk veelal allochtone- kandidaten die net niet voldoen aan de selectie-eisen door middel van intensieve training en begeleiding op voldoende niveau te brengen. Daarnaast worden de korpsen via een stimuleringsregeling in 2000, 2001 en 2002 financieel ondersteund bij hun werving specifiek gericht op diversiteitsgroepen.

Kwaliteit en inhoud van het werk

B.3.2 **Bijlage bij hoofdstuk 3**

B.3.2 Verslaglegging bijeenkomsten arbeidsmarktproblematiek

B.3.2.1 Verslag expertmeeting Defensie en Politie

B.3.2.2 Verslag expertmeeting Openbaar Bestuur

B.3.2.3 Verslag expertmeeting Zorg en Welzijn

B.3.2.4 Verslag expertmeeting Onderwijs en Wetenschappen

B.3.2.5 Appendix I De oplossingsmatrices

B.3.2.6 Appendix II Aanwezigen bij de bijeenkomsten



Verlaglegging bijeenkomsten Arbeidsmarktproblematiek

Voor het onderdeel 'vernieuwende' oplossingen voor de arbeidsmarktproblematiek binnen de collectieve sector is ervoor gekozen om middels een viertal bijeenkomsten met deskundigen van binnen en buiten de overheid naar onorthodoxe invalshoeken te zoeken. Deze bijeenkomsten hadden respectievelijk als thema Defensie en Politie, Openbaar Bestuur, Zorg en Welzijn en Onderwijs en Wetenschappen. Als basis voor de bijeenkomst diende steeds een aantal 'essays', waarin de deskundigen (een of meerdere bureaus en externe deskundigen) hun visie presenterden inzake de voornaamste knelpunten en mogelijk vernieuwende oplossingen. De opzet van de bijeenkomsten kende de volgende vorm: opening en welkom door minister de Vries, presentatie van alle vernieuwende oplossingen uit de essays, toelichting op de presentatie door de essayisten, plenaire discussie tussen de aanwezigen, reactie van de bewindslieden, waarna werd afgesloten met relevante conclusies en concrete actiepunten.

In dit document zijn de verslagen van de bijeenkomsten weergegeven, waarin de hoofdlijnen worden gepresenteerd van de discussie en de conclusies tijdens de meeting. In appendix 1 zijn de zogenaamde 'oplossingsmatrices' opgenomen, die een samenvattend overzicht geven van de in de essays gepresenteerde oplossingen en die tijdens de bijeenkomst zijn gepresenteerd. De verslagen pogen geen letterlijke weergave te zijn van de discussies zoals die tijdens de bijeenkomsten zijn gehouden, maar bovenal de teneur weer te geven van het type oplossingsrichtingen dat tijdens de presentaties en de daarop volgende discussie naar voren kwamen. Bovendien ambieert het een aanvulling te zijn op de vernieuwende ideeën die in de essays naar voren kwamen, niet zozeer een herhaling van al hetgeen dat tijdens de meetings is besproken. Tot slot is als appendix 2 een overzicht opgenomen van alle aanwezigen per bijeenkomst.

B3.2.1 **Verlag expertmeeting Defensie en Politie**

Gehouden in Sociëteit de Witte te 's-Gravenhage, op 28 november 2000 van 18.30 tot 21.30 uur

1 Toonzetting en aannames

De aanwezigen zagen de expertmeeting voornamelijk als een mogelijkheid te analyseren wat het daadwerkelijke probleem is binnen de Nederlandse veiligheidssector. De aandacht ging hierbij voornamelijk uit naar de politie en in mindere mate naar de problematiek binnen defensie. Dit vloeide voort uit het feit dat de deskundigen die voor een bijdrage waren benaderd uit de 'politiehoek' afkomstig waren. Daarbij komt dat het arbeidsmarktvragestuk rond het thema defensie reeds was geanalyseerd door middel van voorgesprekken met verschillende deskundigen. De belangrijkste aanname bij de expertmeeting was de veronderstelling dat het arbeidsmarktprobleem meer kwalitatief dan kwantitatief van aard is. Er zou, met andere woorden, binnen het politie-apparaat niet zozeer behoefte zijn aan meer mensen, maar wel aan meer kwaliteit.

2 Discussielijnen

Onderstaand zijn de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen per thema weergegeven.

2.1 Cultuur en management

De werving en selectie van personeel is niet het grootste probleem. Het gaat om het behoud van de (kwalitatief goede) mensen. De uitstroom is enorm. Het voornaamste probleem betrof volgens de aanwezigen het vasthouden van (jong) talent binnen de organisatie, het nodeloos inzetten van 'duur' personeel voor relatief eenvoudige taken en organisatorische onvolkomenheden. Er dient een culturomslag te komen. Als mogelijke methoden hiervoor kwamen naar voren:

- Verbeter het management. Zorg dat in de top van de organisatie het besef heerst dat de urgentie hoog is. Committeer de korpsleiding aan concrete afspraken over cultuurstrategische werving, opleidingen, doorstroomkansen, etc. Ontkenning van het probleem heeft geen zin, het management heeft een voorbeeldfunctie. Maak dan ook heldere afspraken, meet de medewerkerstevredenheid, meet doorlooptijden, etc.
- Zet op grote schaal vrijwilligers in, waardoor aanzienlijk kan worden bespaard op de apparaatskosten. Laat de politie zich daarbij concentreren op haar kerntaken (zie 3.3). Het grootste probleem concentreert zich rond de schalen 5, 6 en 7. Zorg dat deze mensen zich gewaardeerd voelen, stem het beleid daarop af. Ook dit moet een expliciete verantwoordelijkheid van het management zijn.
- Zorg voor een structurele focus op het werven en vasthouden van allochtonen. Deze doelgroep is nog onvoldoende vertegenwoordigd binnen de veiligheidssector, zorg voor een goede afspiegeling van de samenleving en doe hiermee je voordeel bij het oplossen van cultuurspecifieke problemen.

- Biedt loopbanen in plaats van (tijdelijke) functies. Focus op de lange termijn, ook bij de werving en selectie. Zorg voor goede en voldoende opleidingsmogelijkheden en horizontale doorstroommogelijkheden, ook tussen defensie en politie. Bouw aan een imago dat een loopbaan met individuele ontplooiing biedt, daar zijn jonge mensen gevoelig voor. Breng zo de trots terug op het politie- en defensieapparaat.
- Zorg dat multifunctioneel veiligheidspersoneel kan worden ingezet, dat meerdere taken tegelijk beheerst en daardoor flexibel inzetbaar is. Investeer in functiedifferentiatie, waardoor besparingen kunnen worden gerealiseerd die elders kunnen worden aangewend. Wees hierbij niet huiverig voor onderlinge concurrentie tussen politie en defensie, dit zorgt voor openheid en doorstroom. Afhankelijkheden worden kleiner, mensen voelen zich meer gewaardeerd en bij het maatschappelijk proces betrokken. Dat verhoogt de satisfactie en verlaagt de uitstroom.
- Geef mensen de vrijheid langer te werken, pleit voor arbeidsduurverlenging. Dit betreft zowel de optie om meer dan 36 uur per week te werken, als de mogelijkheid om de pensioensgerechtigde leeftijd op te rekken. Hierdoor neemt (ook op de korte termijn) de vraag naar nieuw personeel significant minder snel toe. Maak van de organisatie een open en toegankelijke eenheid, waarbij duidelijk is welke verwachtingen en normen er heersen.

2.2 ICT

Door middel van ICT kan, vooral op het uitvoerende niveau, grote kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Indien bijvoorbeeld op een meer pro-actieve manier met de enorme hoeveelheid informatie zou worden omgegaan, die immers uniek is ten gevolge van het type werk dat de politie verricht, zouden grote (personele en administratieve) besparingen kunnen worden gerealiseerd. Het primaire proces van de politie genereert een grote secundaire stroom aan informatie, die nu grotendeels onbenut blijft. Investeer daarom in kennismanagement. Deel ervaringen en informatie op een structurele manier. Er dient te worden ingegrepen in de grote diversiteit aan (lokale) informatiesystemen en -programma's: maak deze uniform. Voorkom zo dat de informatie gefragmenteerd en divers is. Een centrale back-office voor de gehele politie is structureel besparend (en bovendien uitvoerbaar). Wacht niet tot de 'tijd rijp is', want dat is nu. Leg desnoods maatregelen/systemen op, met concrete afspraken over implementatie en onderlinge uitwisseling.

2.3 Kerntaken

Het voornaamste probleem is dat de politie zwaar belast wordt door de 24-uurs beschikbaarheid voor maatschappelijke taken (zoals bijvoorbeeld noodhulp). Dit gaat ten koste van de veiligheidstaak. Het concentreren op kerntaken is dan ook essentieel voor het realiseren van besparingen en het kunnen investeren in kwaliteit. Zorg ervoor dat de focus ligt op het handhaven van de veiligheidstaken, laat de secundaire (verzorgende) verantwoordelijkheden waar mogelijk over aan private partijen en burgers. Denk hierbij aan publiek-private samenwerking en actief burgerschap. Definieer hierbij wel duidelijk grenzen en domeinen. Stimuleer initiatief en delegeer, sta open voor bottom-up benaderingen op stads- en wijkniveau. Stel de agent de korpschef op die manier in staat zich te concentreren op zijn primaire taak: het zorgdragen voor veiligheid. De overige taken lenen zich uitstekend voor een regie-functie door de overheid. Durf los te laten, stel er concrete afspraken tegenover.

2.4 Meten is weten

Indien de effecten van nieuw beleid zichtbaar moeten worden, zal er moeten worden gemeten. Begin met nulmetingen. Vergelijk korpsen, managers, legeronderdelen e.d. op basis van

benchmarks op breed terrein (resultaat, output en efficiency). Betrek ook het buitenland hierbij, zoek naar best-practices. Dit zorgt voor incentives: maak de organisatie flexibel door daarop in te spelen. Stimuleer en gebruik regionale verschillen, maak met andere woorden gebruik van de (aantrekkings)kracht van specifieke gebieden. Zorg dat de infrastructuur van het veiligheidsapparaat zich leent voor meetbare output. Beoordeel onderdelen en managers op kwantitatieve gegevens. Zorg er hierbij voor dat aansluiting wordt gezocht op de kwaliteitsslag die wordt gemaakt. Dit vergt politiek ondernemerschap en lef. Doorbreek de schotten en gewoontes die dit in de weg staan. De politicus als innovator.

3 Oplossingsrichtingen

Mogelijke oplossingen voor de arbeidsmarktproblematiek zullen vallen of staan met de durf onorthodox en vernieuwend te zijn. Onderken de urgentie om leiderschap ter discussie te stellen en luister naar de decentrale organisaties. Maak consequent gebruik van ICT-middelen en betrek de uitvoerende niveaus. Leg daarnaast maatregelen top-down op indien noodzakelijk. Zorg voor pilots. Selecteer een aantal regio's of korpsen waar bovenstaande maatregelen worden ingevoerd en evalueer de resultaten. Zorg hierbij voor openheid en definieer verantwoordelijkheden helder. Betrek het management erbij en spreek hen aan op de (kwantitatief gemaakte) resultaten. Zorg voor commitment bij de politiek. Hoewel de discussie geen uitsluitsel gaf over een gedeelde visie op het feitelijk tekort op dit moment, werd wel helder dat er binnen een periode van 4 jaar een groot tekort zal ontstaan. De algemene mening was dat het respijt dat dit geeft ten volle benut moet worden om straks voorbereid te zijn.

Verslag expertmeeting Openbaar Bestuur

Gehouden in Sociëteit de Witte te 's-Gravenhage, op 29 november 2000 van 10.00 tot 13.00 uur

1 Toonzetting en aannames

De bijeenkomst werd door de aanwezigen voornamelijk gezien als een manier om de daadwerkelijke problemen die binnen het openbaar bestuur heersen concreet te benoemen en daar praktische oplossingen voor te vinden. De toonzetting van de discussie was dan ook open en toegankelijk, hoewel in het verloop van de discussie bleek dat politieke ambities en praktisch wenselijke maatregelen nog wel eens op gespannen voet kunnen staan.

De belangrijkste aanname die uit de essays naar voren kwam, bleek het feit dat de overheid geen daadwerkelijke 'vraag' naar beleid kent, zoals dat bijvoorbeeld in het bedrijfsleven wel het geval is naar producten en diensten. Gevolg hiervan is dat het streven naar kwaliteit niet de aandacht krijgt die het zou verdienen. Daarnaast werd de aanname gedaan dat het zogenaamde 'georganiseerde wantrouwen' vanuit de samenleving richting bewindslieden, een goede prikkel kan zijn veranderingen tijdig en consequent door te voeren. Een derde aanname betrof de constatering dat de groep die het grootste risico op voortijdige uitstroom oplevert de groep (talentvolle) werknemers tussen de 30 en 35 jaar is. Hierop zouden de oplossingen zich dan ook voornamelijk moeten richten.

2 Discussielijnen

Onderstaand zijn de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen per thema weergegeven.

2.1 Management en mensen

Het is het management binnen de overheid dat als eerste dient te veranderen. Begin de gewenste cultuuromslag bovenin. Goed voorbeeld doet immers volgen. Daarom was ook deze bijeenkomsten bedoeld, om consensus te krijgen over het feit dat op alle niveaus binnen het Openbaar Bestuur een cultuuromslag dient plaats te vinden. Veranderingen in taakverdeling en organisatievorm dienen hieraan ondersteunend te zijn. Leg binnen de departementen de prioriteit voor verandering neer bij de SG's en de DG's. De 'kleilaag' dient poreuzer te worden, waardoor doorstroom wordt vergemakkelijkt. Maak voor iedereen zichtbaar hoe je DG wordt, benoem dit als verantwoordelijkheid van het management. In het verlengde van deze extra investering in managementkwaliteiten is het essentieel voldoende aandacht te geven aan de mensen die binnen de overheid werken. Dit is primair een taak van het management en dat dient hier ook op te worden aangesproken. Het management kan op verschillende manieren in deze aandacht voorzien:

- Maak op een zo effectief mogelijke manier gebruik van je huidige 'workforce', benut het potentieel dat reeds aanwezig is. Er wordt namelijk vaak al met plezier en constructief gewerkt, laat de mensen weten dat dat gewaardeerd wordt. Het is een taak van de direct leidinggevende deze coachende en stimulerende rol vorm te geven.
- Laat people management een integraal deel uitmaken van je beleid. Bed aandacht in voor HRM bovenin de lijnorganisatie. Maak een aparte manager verantwoordelijk voor HRM, naast een aparte manager voor beleid. Hierdoor ontstaat het onderscheid tussen respectievelijk mensen, inhoud en processen. Indien gewerkt wordt in een projectmatige structuur, zijn de aanspreekpunten voor de

diverse onderwerpen helder. Dit vergroot de satisfactie en doorstroommogelijkheden bij de medewerkers.

- Doorbreek de 'kleilaag'. De huidige structuren bieden niet voldoende mogelijkheden voor (jonge) mensen om door te stromen. Werk daarom in zoveel mogelijk kleine eenheden, met een eigen management. Hierdoor vergroot je de kansen op doorstroom, wat jonge medewerkers hoog blijken te waarderen.
- De sleutel tot succes binnen veel organisaties is de juiste combinatie van competenties, die bijvoorbeeld door een mix (van jong en oud, autochtoon en allochtoon, etc.) bij elkaar gebracht kunnen worden. Zorg er hierbij voor dat medewerkers met verschillende achtergronden en competenties in projectmatige vorm samenwerken, waardoor kennisoverdracht en coaching hand in hand kunnen gaan.

2.2 ICT

ICT blijkt met name voor de uitvoerende overheidsactiviteiten een effectief middel om arbeid en geld te besparen. Op beleidsgebied is, in vergelijking met het uitvoerende niveau, relatief weinig efficiency-winst te boeken met behulp van ICT. ICT is wel het aangewezen hulpmiddel om de betrokkenheid van burgers te stimuleren, bijvoorbeeld in de vorm van directe dialogen met de (rijks)overheid. Leer hierbij van de successen op kleine schaal, laat deze een inspiratie zijn voor andere (grootschaliger) projecten. Zie hierbij de interactieve website van Van Boxtel.

ICT is ook een onmisbaar element in de vormgeving van kennismanagement. Zonder kennismanagement kan er geen borging van kwaliteit zijn. Dat is nu onvoldoende het geval binnen de overheid. Zorg bij investeringen in kennismanagement voor een uniforme infrastructuur en een vergelijkbare werkwijze, waardoor 'spin-offs' richting andere overheidsdiensten ontstaan. Het borgen en delen van kennis is binnen de overheid van essentieel belang, gezien het vaak specifieke karakter van de dienstverlening. Indien men binnen het openbaar bestuur goed op de hoogte is van de verschillende schakels in de keten, zullen besparingen in termen van kwaliteit en efficiëntie voor de hand liggen.

De meer praktische (korte termijn) oplossingen die in de presentatie naar voren kwamen, dienen te worden gezien als handvatten om op eenvoudige wijze relatief snel resultaat te boeken. Nu overheerst nog teveel de angst om afgerekend te worden langs hiërarchische lijnen, in plaats van op output. Zogenaamde 'quick wins' zijn te behalen indien hiërarchische afrekenmethoden worden verlaten en, met behulp van ICT-middelen, sterk outputgerichte beoordelingen worden ingevoerd (zie hierover 2.3). Het buitenland kan hierbij als voorbeeld of hulpmiddel dienen. Zo kunnen bepaalde overheidsdiensten gedeeltelijk worden uitbesteed aan buitenlandse, mits dat gepaard gaat met duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden. ICT kan hierbij goede ondersteuning bieden. Benadruk voor datgene dat de overheid zelf tot haar domein rekent de 'unique selling points': de overheid als unieke werkgever, vanwege het bijzondere karakter van het, maatschappelijk relevante, product dat zij levert.

2.3 Meten is weten

Zoals reeds eerder naar voren kwam, dient de overheid meer te redeneren in termen van meetbare doelen. Efficiëntie en kwaliteit dienen daarbij 'leading' te zijn. Doelen kunnen meetbaar worden gemaakt met behulp van ICT-middelen en PPS-constructies, ook op decentraal niveau. Met andere woorden, betrek het bedrijfsleven en de aldaar opgedane ervaring betreffende output-meting en kwaliteitsborging bij het (decentrale) uitvoeringsproces. Voer daarnaast een mechanisme in van persoonsgebonden budgetten, dat het mogelijk maakt de eindverantwoordelijken op kosten en resultaten aan te spreken. Benchmarking kan een goed hulpmiddel zijn om de output van overheidsdiensten meetbaar te maken. Begin daarbij wel met een nulmeting.

2.4 Kwaliteit

Zoals blijkt uit het voorgaande, is het arbeidsmarktprobleem zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Indien de overheid er niet in slaagt de kwaliteitsslag te maken die nodig is om de organisatie, bij voorkeur met behulp van ICT-middelen, naar een flexibeler en productiever niveau te tillen, zal het noodzakelijke plezier in het werk (dat jonge mensen hoog waarderen) uitblijven. Een actief en solide kwaliteitsmanagement zorgt immers voor doorzichtigheid en doorstroommogelijkheden.

Daarbij dient binnen de ambtelijke top de focus voornamelijk te liggen op de kwaliteit van het proces, meer dan op de inhoud. Durf het met andere woorden aan de verantwoordelijkheid voor de inhoud bij de beleidsmedewerker neer te leggen. De nadruk dient daarbij in toenemende mate te liggen op het betrekken van de buitenwereld en politieke invalshoeken bij ambtelijke adviezen. Wees dus niet bang de ambtenaar mee te nemen in het politiek-maatschappelijke besluitvormingsproces, maar stimuleer dit. Dit verhoogt de kwaliteit van het 'ambt' aanzienlijk, waardoor de aantrekkingskracht en het behoud van goede mensen zullen toenemen.

3 Oplossingsrichtingen

Formuleer per departement een aantal concrete speerpunten, waar het management zich aan dient te committeren. Doe dit wel in onderlinge samenspraak. Stem cultuurstrategische werving op elkaar af, maar zorg tevens voor eigen gezicht/karakter per departement. Stem het beleid af op hoge uitstroom, dat is nu eenmaal een feit. Zorg dat medewerkers in de 'post-trainee' fase niet in een gat belanden. Verzeker die mensen van reële doorstroomkansen.

Voorstel is om een zogenaamde 'HR-ronde' in te stellen, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met iedere bewindspersoon concrete afspraken maakt over te realiseren kwaliteitsprojecten. Bezien kan worden of de koppeling kan worden gemaakt met de huidige kwaliteitsslag, waarbij concrete afspraken dienen te worden gemaakt over voortgang en aansluiting.

Zorg voor inbedding van innovatie, bijvoorbeeld door het inrichten van innovatiecentra. Besteed hiernaast aandacht aan benchmarking ten dienste van meetbaarheid en kennisvergroting. Introduceer projectmatig werken rond beleidsvragen en samenwerking in brede zin.

Verlag expertmeeting Zorg en welzijn

Gehouden in Sociëteit de Witte te 's-Gravenhage, op 5 december 2000 van 15.00 tot 17.00 uur

1 Toonzetting en aannames

De toonzetting van de bijeenkomst was positief en opbouwend. De deelnemers waren het erover eens dat tijdens de discussie zo weinig mogelijk diende te worden gekeken naar welke (deel)oplossingen reeds in de zorgsector worden toegepast, welke daarvan niet zouden werken en welke al zogenaamd oud zijn. De brainstorm spitste zich daarentegen toe op het identificeren van nieuwe invalshoeken bij reeds bestaande oplossingen en ideeën waarbij de relatie met de arbeidsmarkt centraal staat. Hierbij overheerste het besef dat urgentie binnen de sector zorg en welzijn geboden is. De aanname was dan ook dat de arbeidsmarktproblematiek binnen de sector zorg en welzijn zowel kwalitatief als kwantitatief van aard is, waarbij de nadruk dient te liggen op het vinden van praktische oplossingen die zowel op de korte als de lange termijn toepasbaar zijn.

2 Discussielijnen

Onderstaand zijn de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen per thema weergegeven.

2.1 Personeelsmanagement

Het is binnen het huidige zorgbestel essentieel het personeelsmanagement aan te pakken. Dat is nu veel te gefragmenteerd en met onduidelijke taken en bevoegdheden uitgerust. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk op een adequate en consistente manier het arbeidsmarktprobleem aan te pakken. De instroom stagneert en de uitstroom neemt toe. Mogelijke oplossingen om dit tegen te gaan zijn:

- Maak een vernieuwingsslag in de bestaande infrastructuur, met name waar het de samenwerking tussen ICT en P&O betreft. Wijzigingen in de bestaande structuren kunnen hierbij als catalisator werken richting de personeelsfunctie.
- Investeer in het huidige personeel, door middel van extra opleidingen en secundaire voorwaarden, maar ook door waardering en 'schouderklopjes'. Doe hierbij aan differentiatie: beloon schaars en goed personeel extra ten opzichte van anderen. Zorg voor coaching en begeleiding. Dit is een primaire taak van het management, maar het daar voor verantwoordelijk en spreek het daar ook op aan.
- Verkort de leertrajecten, schaf de numerus fixus af en verlaag de werkdruk. Stress en burn-out zijn vijand nummer één van het huidige personeel, investeer daarom in de kwaliteit van het werk. Dan keert de trots op het vak terug, evenals de satisfactie.
- Investeer in het aanboren van alternatieve bronnen werknemers, denk met name aan allochtonen. Het aandeel van deze groep is groeiende (momenteel 20%) maar dat kan nog altijd beter, gezien de groeiende behoefte bij allochtone burgers aan cultuurspecifieke zorg.

2.2 Functiedifferentiatie

Voeg meer zorgspecialismes samen binnen een functie en zorg tegelijk voor ontschotting. Voer een combinatie van personele en structurele maatregelen in. Dit zorgt voor meer flexibiliteit en een bredere inzetbaarheid van het personeel. Dit heeft het meeste effect op de lagere niveaus, waar meerdere disciplines relatief makkelijk zijn te combineren.

Laat functiedifferentiatie samengaan met het 'kantelen' van de organisatie. Indien het management van de organisatie zich bovendien toelegt op het managen van mensen, in plaats van focus op specialismen, wordt een kwaliteitsslag gemaakt.

2.3 ICT

Het doorvoeren van aanbodverruimende en vraagverminderende maatregelen met behulp van ICT moet binnen de zorgsector goed mogelijk zijn:

- Vergroot de mogelijkheden tot zelfdiagnose bij patiënten, waardoor begeleiding en controle kunnen afnemen.
- Zorg voor een structurele en consequente informatie-uitwisseling tussen zorginstellingen, waardoor niet alleen besparingen kunnen worden gerealiseerd in mensen, maar ook in processen en systemen.
- Koppel administratieve systemen en zorg voor uniformiteit, zodat wordt bespaard op ondersteunende taken.
- Introduceer een E-zorg netwerk, waar alle informatiesystemen van de Nederlandse zorginstellingen op zijn aangesloten. Maak hierbij gebruik van Internet, dat informatie en gegevens op de patiënt kan afstemmen.

3 Oplossingsrichtingen

Als concrete oplossingsrichtingen worden geformuleerd het (laten) samenvoegen en daarmee anders beoordelen van de sectorfondsen, het benadrukken van minder regels en indicatoren bij beoordelingen van zorginstellingen, het treffen van fiscale stimuleringsmaatregelen (verlaging belasting/btw) voor mensen die extra in het taakveld zorg en welzijn werken en het ontkokeren van zorginstellingen ten behoeve van een betere samenwerking en informatie-uitwisseling.

Verlag expertmeeting Onderwijs en Wetenschappen

Gehouden in het Kurhaus te 's-Gravenhage, op 19 december 2000 van 15.00 tot 17.00 uur

1 Toonzetting en aannames

De essays geven aanleiding tot een aantal conclusies.

- De meeste voorgestelde oplossingen hebben betrekking op aanbodverruimende maatregelen.
- De meest ingrijpende vraagverminderende oplossingen, te weten beperken van het curriculum, het aantal leerlingen en/of de programmatijd, ontbreken. Er wordt niet voorgesteld te snijden in de taken van het onderwijs.
- Een aantal van de wel voorgestelde vraagverminderende oplossingen grijpen fundamenteel in op het onderwijsproces. De oplossingen reiken verder dan het arbeidsmarktprobleem en hebben het karakter van langere-termijn oplossingen.

2 Discussielijnen

Onderstaand zijn de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen per thema weergegeven.

2.1 ICT

De merites van ICT werden voor het onderwijs op verschillende waarde geschat. Enerzijds wordt veel verwacht van het ondersteunen van de docent bij het onderwijsleerproces. Inzet van ICT maakt het mogelijk het onderwijsaanbod vergaand te individualiseren en daarmee te intensiveren. Anderzijds was er de roep c.q. de veronderstelling dat het mogelijk is om met ICT het onderwijs te extensiveren. Door een groot deel van het curriculum via ICT aan te bieden en te toetsen, wordt het onderwijs docent-onafhankelijker. Daarmee wordt de kwaliteit verhoogd en er zijn bovendien minder docenten nodig.

De vergaande inzet van ICT betekent een innovatie die verder reikt dan de korte termijn. De invulling van de professie van docent zal er door veranderen. De leerlingen en studenten van vandaag zullen er niet gek van staan te kijken dat de computer in grotere mate dan tot nu toe wordt ingezet. Ze verwachten dat zelfs. Over de docenten werd opgemerkt dat die in heel veel gevallen nog niet zo ver zijn

Het voortborduren van de recente ontwikkelingen met Internet, maakt naar de overtuiging van sommige deelnemers aan de discussie een hele snelle sprong mogelijk voor gebruik van ICT. De virtuele school komt technisch gezien binnen bereik. Voor sommigen is het de vraag of we de ontwikkeling van contactonderwijs naar afstandonderwijs moeten maken. Overigens past daarbij ook de kanttekening dat slecht onderwijs dat via ICT wordt aangeboden, nog steeds slecht onderwijs blijft.

2.2 Taken en organisatie in het onderwijs

De ideeën die te berde gebracht werden over taken en organisatie in het onderwijs, hebben eveneens een ingrijpende invloed. Aan het inhoudelijke takenpakket werd door de essayisten niet

afgedaan, zoals in paragraaf 1 gemeld. Wel kwam aan de orde het maken van onderscheid tussen het uitvoeren van taken door het onderwijs en zaken die door de docent gedaan moeten worden; werken naar een flexibeler inzet van anderen in het onderwijs. In essentie komt het erop neer dat de 1 : 1 -relatie tussen de docent en een klas moet worden losgelaten. We moeten denken in groepen leerlingen van wisselende samenstelling, waar afwisselend docenten en anderen de verantwoordelijkheid hebben voor het uitvoeren van die deeltaken, die passen bij hun competenties. Bekwaamheid voor de taak is het sleutelwoord; niet de formele bevoegdheid. Punt van discussie was ook de omvang van de klassen. Tegenover de stelling dat wetenschappelijk onderzoek niet overtuigend laat zien dat klassenverkleining effectief is voor de leeropbrengst, staat de beleving van docenten dat een kleinere klas de ervaren werkdruk verlaagt. Deze beleving verdient honorering.

2.3 Beloning

Over het loongebouw als zodanig zijn geen ideeën gegeven door de indieners van de essays. Wel werd ook in de discussie duidelijk gesteld dat er meer mogelijkheden moeten komen om op niveau van de school te kunnen differentiëren naar functies en naar individuele prestaties. Formeel zijn die mogelijkheden inmiddels wel aanwezig. De feitelijke toepassing van de ruimte is nog zeer beperkt. Ook zou het mogelijk moeten zijn om beter te belonen in scholen waar de werklust zwaarder is, zoals op zwarte scholen.

2.4 Management

Een breed gedeelde opvatting was de noodzaak om het management in het onderwijs te professionaliseren. Dat is in versterkte mate nodig in het licht van de ontwikkeling naar de regelarme school, waar er op schoolniveau veel meer mogelijkheden ontstaan voor eigen keuzen en beleid. Van scholen is tientallen jaren verwacht dat ze de regels van 'Zoetermeer' braaf uitvoerden; het is dus geen wonder dat directies niet zonder meer de toegenomen beleidsvrijheid volledig benutten.

Het zal hard nodig zijn hier verandering in aan te brengen. Denk aan de mogelijkheden voor het voeren van toegesneden personeelsbeleid, zowel naar beloning als naar inzet van anderen dan docenten. De inzet van grote aantallen personen voor deeltaken plaatst het management voor forse logistieke opgaven. Het is de vraag of het voor het management wel zo aantrekkelijk is om als Randstad uitzendbureau te fungeren.

Bij goed personeelsbeleid hoort ook het terugdringen van het ziekteverzuim. Bij de veronderstelling dat goed management leidt tot minder ziekteverzuim, wordt een kanttekening geplaatst. Veel verzuim is geworteld in niet-school-gerelateerde omstandigheden.

2.5 Innovatiestrategie

Steeds terugkerend thema in de discussie was de innovatiestrategie. Hoe komen we in het onderwijs zover dat de scholen zich ontwikkelen in de richtingen zoals eerder aangeven? Anders dan ten tijde van het uitbrengen van het advies van de commissie Van Es in 1993, is er nu wél meer draagvlak en formele ruimte voor allerlei voorstellen van toen. Voor alle voorstellen bestaan thans de formele mogelijkheden. Maar die worden nog niet gebruikt.

De beweging naar de regelarme school tekent zich duidelijk af. Binnenkort starten meer initiatieven om het ontwikkelingsproces naar de regelarme school in praktijk te ontdekken. In de discussie komt naar voren, onder verwijzing naar succesvolle ervaring elders, dat het belangrijk is de directies en docenten zelf aan te spreken en hen zelf aan de slag te laten gaan. Dat kan op het niveau van een gemeente of van een individuele school; in competitie of juist door alle goede ideeën te honoreren. Er zit voldoende kennis en ervaring in het onderwijsveld voor 'bottom-

up' beleid. Daartegenover staat de opvatting dat dat juist niet het geval is en dat we moeten vrezen voor de negatieve effecten van marktwerking: er wordt gedraaid wat er gevraagd wordt. De aanwezigen waren het er wel over eens dat de ontwikkeling van grootschalige inzet van ICT wél centrale, gestructureerde aansturing vergt.

De vraag van de bewindslieden naar concrete handvatten voor de innovatiestrategie blijft in de discussie onbeantwoord. Een probleem daarbij is natuurlijk de omvang van het veld (3 mln leerlingen/studenten, 300.000 onderwijsgevenden, 12.000 instellingen) en het feit dat 'de scholen niet van de minister van Onderwijs zijn'. Hoe krijgen we de docenten zo ver dat ze zelf aan de slag gaan? Welke incentives moeten we toepassen?

Alom is duidelijk dat het management van scholen een cruciale rol speelt. En dat een deel van de voorgestelde oplossingsrichtingen niet op de korte termijn gerealiseerd kunnen worden, maar dat de horizon een aantal jaren verder ligt.

Appendix I – De oplossingsmatrices

Defensie en Politie

		Wat is het effect op de arbeidsmarkt	
		Vraagvermindering	Aanbod verruimend
Politie	Mensen	Motiverend leiderschap - Veel beter management - Vertrouwen geven - Concurrentie inbouwen	Een aantrekkelijke werkgever - Vergroten aantrekkingskracht - Betere arbeidsmarktcommunicatie - Aanboren andere doelgroepen
	Processen	Slimmer werken - Substitutie via techniek - Verdergaande decentralisatie - Werk uitbesteding - Creatief samenwerken	Een duidelijke gezicht - Functiedifferentiatie - Specialisatie - Accountability - Maatwerk in opleiding
	Taken	Kiezen en delen - Afstoten oneigenlijke taken - Taakafstemming - (van inzet naar regie)	Ketenbenadering - Ketenbenadering in veiligheidsregio's - Nieuwe taken voor speciale doelgroepen

		Wat is het effect op de arbeidsmarkt	
		Vraagvermindering	Aanbod verruimend
Defensie	Mensen	- Minder plannen, meer implementeren - Vertrouwen - Pilots faciliteren	- Imago verbeteren - Betere arbeidsmarktcommunicatie - Aanboren andere doelgroepen - Verhoging ontslagleeftijd
	Processen	- Substitutie via techniek - Decentralisatie - Werk uitbesteding - Creatief samenwerken	- Opleiden voor elders (+ certificering) - Lokatiekeuze aan arbeidsmarkt aanpassen - Mensen afrekenen op resultaten
	Taken	- Vredesoperaties aan anderen overlaten - Concentratie op één taak (bijdrage interventiemacht) - Taakspecialisatie in NAVO/Europees verband	

Openbaar Bestuur

Wat is het effect op de arbeidsmarkt	Vraagvermindering	Aanbod verruimend
<p>Wat is het effect op de arbeidsmarkt</p> <p>Waar richt de maatregel zich op</p>		
Personeel/ Human resources	Motiverend leiderschap: <ul style="list-style-type: none"> - Veel beter Management - Vertrouwen herstellen - Minder lagen in de organisatie 	Een aantrekkelijke werkgever: <ul style="list-style-type: none"> - Functie differentiatie en differentiatie in beloning - Bredere ontwikkeling - Openstaan voor andere cultuur - Beter communiceren met doelgroepen - Innovatie inbedden
Processen	Slimmer werken: <ul style="list-style-type: none"> - Drastisch minder regels - Eigen verantwoordelijkheid aanspreken - Samenwerken uitbesteden en overdragen - ICT inzet maximaliseren 	Een duidelijke gezicht <ul style="list-style-type: none"> - Accountability - Eén werkgever
Taken	Kiezen en delen: <ul style="list-style-type: none"> - Ander toezicht - Minder zelf doen - HR verankeren - Samen doen 	

Zorg en Welzijn:

Wat is het effect op de arbeidsmarkt	Vraagvermindering	Aanbod verruimend
<p>Wat is het effect op de arbeidsmarkt</p> <p>Waar richt de maatregel zich op</p>		
Personeel/ Human resources	<ul style="list-style-type: none"> - Beter management 	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe groepen betrekken bij de zorg - Zorg voor verzorgers
Processen	<ul style="list-style-type: none"> - Optimale inzet ICT - Ketenbenadering 	<ul style="list-style-type: none"> - Betere afstemming vraag een aanbod
Taken	<ul style="list-style-type: none"> - Meer preventie - (E)migratie van zorgvoorziening - Rolverschuiving - Arbeidsbesparende technologie - Terug naar kerntaken 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikbare groepen meer inzetten in de zorg

Onderwijs en Wetenschappen

Waar richt de maatregel zich op Wat is het effect op de arbeidsmarkt	Vraagvermindering	Aanbod verruimend
Mensen	<ul style="list-style-type: none"> - Beter benutten huidige capaciteit - Inzet ICT - Vergroten klassen 	<ul style="list-style-type: none"> - Inzet anderen dan leraren <li style="padding-left: 20px;">- <i>Wie?</i>
Processen	<ul style="list-style-type: none"> - Andere inrichting onderwijs-proces: inzet 	<ul style="list-style-type: none"> - (Onderwijs-) ondersteunende taken door anderen - Inzet anderen dan leraren <li style="padding-left: 20px;">- <i>Waarvoor?</i>
Taken		<ul style="list-style-type: none"> - Competenties onderscheiden en scheiden - Inzet anderen dan lerearen <li style="padding-left: 20px;">- <i>Hoe?</i> - 'Loosely coupled teachers'

Appendix II – Aanwezigen tijdens de bijeenkomsten

Defensie en Politie:

Aanwezig

Mr. K.G. de Vries, drs. G. Zalm, H.A.L. van Hoof;
Drs. W.J.M. Bunnik, drs. A.H.C. Annink, drs. M.J.van Rijn,
Mr. drs. T.W. Langejan, mw. drs. J. Walraven, drs. A. Kersten;
P.J. van Zunderd, prof. dr. van der Zwan, drs. H. Andersson;
Drs. E.G. Horwitz, dr. ir. T. Goemans, drs. J. van Elk (verslag).

Openbaar Bestuur:

Aanwezig

Mr. K.G. de Vries, drs. G. Zalm;
Drs. D.M. Sluimers, drs. J.W. Oosterwijk, drs. P.H.B.
Pennekamp, drs. M.J.van Rijn, Mr. drs. T.W. Langejan,
mw. drs. J. Walraven, drs. A. Kersten;
Drs. L. Geut, drs. A.W. de Korte, W. ETTY, mw. A. Berg,
M.J.J.M. Malmberg, drs. R.P. Florisson;
Drs. E.G. Horwitz, drs. C.P. van Geest, drs. J. van Elk (verslag).

Zorg en Welzijn:

Aanwezig

Mr. K.G. de Vries, drs. G. Zalm, mw. drs. E. Borst-Eilers,
mw. A.M. Vliegenthart;
Drs. P.H.B. Pennekamp, drs. P.J.C.M van den Berg,
drs. M.J.van Rijn, Mr. drs. T.W. Langejan, mw. drs. J. Walraven,
drs. A. Kersten;
Dr. M.A. Dutrée arts, dr. ing. K. ten Have,
drs. R.H.G. van het Erve, drs. P.G. van der Lugt,
ir. H.J.B.M. Abeln, prof. dr. J.K. van Dijk, mr. A.A. Westerlaken;
Drs. E.G. Horwitz, mw. drs. B.C. Maasdamme, drs. J. van Elk
(verslag).

Onderwijs en Wetenschappen:

Aanwezig

Mr. K.G. de Vries, drs. G. Zalm, drs. L.M.L.H.A. Hermans,
mw. drs. K.Y.I.J. Adelmund;
Drs. M.J. van Rijn, mw. dr. B.E.C. Plesch, drs. H. Borstlap,
drs. P.H.B. Pennekamp, mr. J.A.P. Veringa, drs. H. Scholten,
drs. P.G. van der Graaff, drs. P.J.C.M van den Berg,
mw. drs. J. Walraven;
K. de Boer, drs. H Andersson, mw. dr. S.W.A. Waslander,
drs. W.J.N Ligthart, prof. dr. W.M.G. Jochems, A.J. Hoek,
prof. dr. H. Oosterbeek;
Mw. drs. B.C. Maasdamme, drs. J. van Elk,
mw. drs. H.H.M Scholtes (verslag).

De arbeidsmarkt in de collectieve sector

Investeren in mensen en kwaliteit

Bijlagen

Uitgave:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid

Directie Arbeidszaken Overheid

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

De volledige publicatie verschijnt eveneens op internet: www.minbzk.nl

Advisering en bijdrage aan de redactie: Stupers van der Heijden PR

Productiebegeleiding:

Directie Voorlichting en Communicatie

Ontwerp omslag, vormgeving en lay-out:

Bureau Erkelens

Opmaak en drukwerk:

drukkerij De Bink bv

Februari 2001

21035a

De Arbeidsmarkt

▶ **Investeren in mensen en kwaliteit**

in de

collectieve sector

Essays

Voor de taakvelden:

- Zorg en welzijn
- Onderwijs en wetenschappen
- Defensie en politie
- Openbaar bestuur

Februari 2001

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voorwoord

Ten behoeve van de werkgroep 'Aanpak arbeidsmarktknelpunten collectieve sector' is aan een aantal deskundigen en adviesbureaus gevraagd een bijdrage te leveren. Zij kregen de opdracht een essay te schrijven, waarin ingegaan wordt op mogelijke, vernieuwende oplossingen voor de arbeidsmarktknelpunten van de collectieve sector. Voor elk van de vier taakvelden – Onderwijs en Wetenschappen, Zorg en Welzijn, Openbaar Bestuur, Defensie en Politie – zijn aldus een aantal essays tot stand gekomen.

Naar reikwijdte, toepasbaarheid en concreetheid zijn de essays verschillend van aard. In een viertal expertmeetings is vervolgens nader ingegaan op de problematiek. In deze uitgave zijn de essays integraal opgenomen. Dat betekent dat de inhoud toekomt aan de betreffende auteurs en bureaus.

Inhoudsopgave

Taakveld Onderwijs en wetenschappen	7
<i>K. de Boer</i> Men wist niet dat het voor de oorlog was	9
<i>Andersson Elffers Felix</i> De school in 2005 Over personeelstekorten in het onderwijs	13
<i>Arend Jan Hoek; Rob Rapmund</i> Knelpunten op de arbeidsmarkt: Onderwijs Sheets	23
<i>W. Jochems</i> Arbeidsmarktprobleem overheid Essay over onderwijs	27
<i>Hessel Oosterbeek</i> Mogelijkheden om het lerarentekort terug te dringen	39
<i>Twijnstra en Gudde en W. Jochems</i> Presentatie Twijnstra en Gudde, thema Onderwijs Reactie op deze presentatie door W. Jochems	51
Taakveld Zorg en welzijn	57
<i>Drs. S.C.A. Danen, dr. M.A. Dutrée, arts, dr. K. ten Have, drs. J.G. Manshanden, MPA, drs. D. Markus</i> Vernieuwende oplossingen Ideeën over de arbeidsmarktknelpunten in de zorgsector	59
<i>Prof. dr. J.K. van Dijk</i> Meer doen met mensen Een essay over vernieuwende oplossingen voor het arbeidsmarktprobleem in de zorg	83
<i>Twijnstra en Gudde</i> Andere werelden, nieuwe geluiden? Arbeidsmarktknelpunten in de gezondheidszorg	95
<i>Mathieu Weggeman</i> Een innovatieve visie op het verminderen van de arbeidsmarktproblematiek in de zorgsector	107
<i>Anton Westerlaken</i> Arbeidsmarktproblematiek overheid, thema Zorg	119

Taakveld Openbaar bestuur	133
<i>Andersson Elffers Felix</i> Walter Etty m.m.v. de Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur Minder maar beter	135
<i>Drs. F. Bannink, drs. L. Geut, drs. A.W. de Korte, mevrouw drs. W.J. Möhring</i> Vernieuwende oplossingen Ideeën over arbeidsmarktknelpunten in het openbaar bestuur	149
<i>KPMG</i> Naar een openbaar bestuur dat vaart op kracht en zelfvertrouwen	171
<i>Thijs Malmberg (OOA) in samenwerking met Theo Camps (Rijnconsult) en Tom Rodrigues (Ordina Public)</i> Operatie Zevensprong Een ingrijpende paradigma verschuiving in het openbaar bestuur	185
Taakveld Defensie en Politie	199
<i>Prof. dr. A. van der Zwan</i> Bestrijding van knelpunten op de arbeidsmarkt bij de politie	201
<i>Andersson Elffers Felix</i> Veiligheid en solidariteit AEF's visie op het slechten van blokkades in de arbeidsmarkt van de Nederlandse Politie	207
<i>P.J. van Zunderd, korpschef Midden en West Brabant</i> Een eerste gedachtengang met betrekking tot de actuele arbeidsmarktproblematiek	231

Taakveld Onderwijs en wetenschap

Men wist niet dat het voor de oorlog was

K. de Boer

▶ 1 “Men wist niet dat het voor de oorlog was”

Naar mijn mening staat met name het voortgezet onderwijs voor een ontwikkeling die zijn weerga niet kent. Het citaat hierboven geeft aan dat ‘het veld’, onderwijskundigen inclusief, zich nauwelijks lijkt te realiseren dat er een revolutie op handen is en dat men er goed aan zou doen zich hierop voor te bereiden. Nederland als kenniseconomie zou wat mij betreft voorop moeten kunnen lopen in deze ontwikkeling en daarmee en passant ook het lerarentekort structureel oplossen.

Stellingen

- Onderwijs brengt kennis bij en leert kinderen hun hersens te gebruiken met als doel hen op te voeden tot burgers die (a) in staat zijn zichzelf te ontwikkelen, (b) zich een plek in de maatschappij kunnen verwerven die bij hun capaciteiten en interesses past en (c) de maatschappij ten dienst kunnen zijn.
- Leerlingen-successen in het onderwijs zijn sterk afhankelijk van de kwaliteit van de docent, de kwaliteit van het door hem gebruikte lesmateriaal, de mentaliteit in de klas en de mate waarin het kind opgroeit.
- Een kind leert het makkelijkst wanneer het onderwijs op zijn individuele maat wordt toegesneden.
- De docent is in het onderwijs de zwakste schakel. Onderwijs dat minder docentafhankelijk is, is beter voor de leerling en voor de docent.
- Hoe lang het nog duurt weet niemand, maar dat het voortgezet onderwijs in Nederland en in de rest van de wereld onder invloed van allerlei ontwikkelingen op het gebied van ICT drastisch gaat veranderen lijkt geen twijfel.
- Door inhoud van het docentschap aantrekkelijker te maken, in combinatie met een inrichting van het onderwijs die minder docent-afhankelijk is, los je het lerarentekort op.

Hoe het wordt

Een lichte, ruime, niet al te massale, vriendelijke school. Het grootste deel van de lesstof (ongeveer 2/3) van de cognitieve vakken, wordt onder toezicht van studiebegeleiders aangeboden via de computer. Het aantal docenten dat op een school rondloopt neemt met ongeveer 1/3 af.

De computer doceert, oefent toetst, verbetert, houdt vorderingen en deadlines bij en snijdt het volgende onderwerp aan. Lesstof wordt op verschillende manieren aangeboden. Begrijpt een leerling het op de ene manier niet, dan misschien wel op de andere.

Leerlingen werken het curriculum individueel en in hun eigen tempo af. Een persoonlijk tutor (studiebegeleider) bepaalt in overleg met hen en op basis van testresultaten uit het individuele leerlingdossier, hoe de te volgen taken het beste kunnen worden aangepakt.

De tijd die achter de computer wordt doorgebracht is substantieel, maar begrensd. De niet-cognitieve vakken op het gebied van sport, kunst en cultuur krijgen veel aandacht. Hier is spraken

van groepswijze lessen die gedragen worden door de docent, zijn individuele kwaliteiten en zijn interactie met de klas.

De rol van de vaksectie bestaat uit het samenstellen en afbakenen van het curriculum voor het eigen vak, het monitoren van vorderingen van leerlingen op het eigen vakgebied, het geven van een beperkte hoeveelheid lessen aan kleine en grote groepen, het fungeren als vangnet voor kinderen die in een bepaald onderwerp vastlopen.

Hobbel

De grootste hobbel is het geschikt maken van de traditionele curricula voor de computer als docent. De techniek is hier niet langer een struikelblok. De tijdsinvestering is echter aanzienlijk. De kosten navenant.

Aanpak

Docenten die verstand hebben van hun vak en van het overbrengen van kennis, zetten in kleine groepjes (drietallen, niet groter!) in een goed geoutilleerde omgeving de bouwstenen voor een computergestuurd curriculum voor individuele vakken op papier.

Hierbij maken zij gebruik van de kennis en de materialen die bij instanties als educatieve uitgeverijen, open universiteiten, lerarenopleidingen, onderwijskundige faculteiten en schooltelevisie voorhanden zijn.

Software ontwikkelaars vertalen wat op papier staat in een uit bouwstenen bestaand programma dat door individuele docenten naar believen is aan te passen. Delen van curricula die af zijn, worden op bruikbaarheid getest door leerlingen en docenten in het land.

Het project wordt geleid door een projectleider die drie partijen bij elkaar brengt en laat samenwerken: de curricula ontwikkelaars (enthousiaste Nederlandse docenten), een technische universiteit en het bedrijfsleven, vertegenwoordigd in een grote educatieve uitgeverij, een grote softwareontwikkelaar en een hardware gigant.

De grote educatieve uitgeverij zal uit lijfsbehoud mee willen doen omdat de hier geschetste ontwikkeling niet is te stoppen. Niet tijdig instappen betekent op termijn het verlies van een mondiale markt (iets dergelijks gebeurt momenteel op de boekenmarkt waar gewilde schrijvers hun boeken op internet publiceren zonder inmenging van de uitgeverijen)

Na ongeveer twee jaar gaat een proefklas op de voorgestelde manier draaien. Daarna een hele school. En vervolgens wie wil. Dat zullen er mijns inziens velen zijn: de consument bepaalt de markt.

De school in 2005

Over personeelstekorten in het onderwijs

Andersson, Elffers en Felix

Utrecht, 9 november 2000

1 Probleemstelling

De tekorten aan leraren zijn hoog, en moeilijk op te vangen. Als gevolg van extra investeringen in het onderwijs - die op zich leiden tot vermindering van werkdruk - zal de vraag naar leraren nog verder toenemen. Het lerarentekort heeft - meer dan andere tekorten in de collectieve sector - een acuut karakter, doordat klassen moeten worden samengevoegd en in het ergste geval naar huis moeten worden gestuurd. Dat verhoogt de werkdruk, waardoor het ziekteverzuim toeneemt en het tekort weer groeit.

De strategie: "het tekort te beschouwen als tijdelijk probleem en te wachten tot de economie inzakt en de relatieve aantrekkelijkheid van het leraarsberoep toeneemt", is voor het onderwijs daarom geen begaanbare weg.

De aantrekkelijkheid en de status van het leraarschap zijn de afgelopen decennia gedaald. De aanvangssalarissen zijn opgetrokken, maar de salarisontwikkeling en de carrièremogelijkheden blijven achter bij de markt. Datzelfde geldt voor de arbeidsomstandigheden (huisvesting, ICT).

Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Toekomst Leraarschap zijn er veel maatregelen genomen om de status en het imago van het leraarsberoep te verbeteren. De laatste jaren is daar - mede naar aanleiding van de klassenverkleining in het basisonderwijs - de aandacht voor tekorten bijgekomen. De huidige aanpak schiet volgens AEF op twee punten fundamenteel tekort:

- onvoldoende ruimte voor verscheidenheid:

het onderwijs wordt nog steeds gekenmerkt door een grote regeldrift, die zijn oorsprong vindt in het gelijkheidsbeginsel en het georganiseerd overleg, waarin zaken 'dichtgeregeld' worden. Centrale kaders belemmeren de mogelijkheden voor lokaal maatwerk. In de recent uitgebrachte brief 'Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving' doen de bewindslieden van OCenW dan ook terecht voorstellen voor verdergaande deregulering.

- closed shop-karakter:

het onderwijs heeft sterk het karakter van een afgesloten domein van de arbeidsmarkt ('pedagogische provincie'), met eigen opleidingen, eigen toetredingsregels (bevoegdheidseisen) en weinig mobiliteit van en naar sectoren buiten het onderwijs. De nadruk ligt op de leraar als beroepsgroep, niet op de school als arbeidsorganisatie. Ook in het zelfbeeld van leraren is er sprake van een kloof met de marktsector. Dit "closed shop"-karakter beperkt de mogelijkheden om niet-leraren te betrekken bij het werk in de scholen en daarmee meer en andere handen in de klas te krijgen.

2 Innovatiekoers

De huidige maatregelen om het lerarentekort aan te pakken richten zich vooral op werving van nieuwe leraren (en onderwijsassistenten), waarbij het closed shop-karakter van het onderwijs maar in beperkte mate ter discussie wordt gesteld. Discussies over de vraag of en wanneer zij-instromers en leraren-in-opleiding aan de bevoegdheidseisen moeten voldoen illustreren dit. Volgens AEF zijn de tekorten zo urgent dat het onderwijs niet kan vasthouden aan het closed-shop-karakter van de pedagogische provincie. De luiken moeten open.

Er is een grote maatschappelijke betrokkenheid bij het onderwijs. Zowel burgers als bedrijven zijn bereid in onderwijs te investeren, zo blijkt uit de Onderwijsmeter en uit toename van sponsoring van scholen door bedrijven. Deze betrokkenheid moet gemobiliseerd worden, door mensen van buiten het onderwijs in te zetten binnen de school en daarmee de leraar te ontlasten. Er moeten nieuwe onderwijsconcepten worden ontwikkeld, waardoor hetzelfde werk met minder mensen gedaan kan worden. Dat is noodzakelijk, want werving van nieuwe leraren zal de komende jaren niet toereikend zijn om de tekorten op te vangen. In principe zou ICT een belangrijke rol kunnen spelen, maar de praktijk van dit moment leert dat ICT wel bijdraagt aan onderwijs-op-maat, maar (nog) niet leidt tot minder werk voor de leraar. AEF stelt een aanpak voor, gericht op meer en andere handen in en rond de klas. Deze aanpak is uitgewerkt in het concept van "fysieke" dienstverlening door de directe omgeving aan de school. Dat gaat er van uit dat partijen rond de school als partner met de school gaan samenwerken en de school ondersteunen. Deze ondersteuning kan verschillende vormen aannemen: personeel, expertise, geld of voorzieningen. Dit concept sluit aan bij de domeinbenadering, de gedachte dat maatschappelijke betrokkenheid voor velen het sterkst is bij de directe omgeving. De dienstverlening kan afkomstig zijn van allerlei partijen, zoals bedrijven, maatschappelijke instellingen, vrijwilligers, ouders en studenten. In de volgende paragraaf worden een aantal voorbeelden beschreven. AEF stelt voor deze aanpak uit te werken in een aantal grootschalige experimenten, waaraan consortia van lokale partijen meedoen.

Voorwaarden voor een dergelijke aanpak zijn:

- lokale regie, gericht op het bij elkaar brengen van de partijen en het zorgen voor afstemming
- ruimte voor verscheidenheid, zodat optimaal kan worden ingespeeld op lokale mogelijkheden.

3 Praktische voorstellen

In deze paragraaf worden voorbeelden gegeven van mogelijke invullingen van het concept "fysieke" dienstverlening.

Bedrijven adopteren scholen

Tussen bedrijven en een school worden afspraken gemaakt over de bijdrage van het bedrijf aan de school. Daarbij zijn verschillende invalshoeken denkbaar:

- financieel: het bedrijf stelt middelen beschikbaar voor b.v. huisvesting, ICT of lesmateriaal (eventueel in natura)
- management: het bedrijf ondersteunt het schoolmanagement, bijvoorbeeld in de relaties met de omgeving of door coaching van de schoolleider door een manager van het bedrijf
- ondersteuning: het bedrijf stelt ondersteunend personeel beschikbaar, bijvoorbeeld systeem- of netwerkbeheerders, administratieve ondersteuning of personele ondersteuning bij activiteiten in het kader van de brede school
- leerlingbegeleiding: het bedrijf stelt personeel beschikbaar dat de leraar ondersteunt bij leerlingbegeleiding
- leraren: praktijkdeskundigen geven les als (vak)docent.

Het bedrijf investeert in de school ('adoptie') in ruil voor (eventueel) ontwikkeling van werknemers (onderwijs als proeftuin) en behoud van het voorzieningsniveau en de kwaliteit van het onderwijs, als voorwaarde voor een adequaat opgeleide beroepsbevolking (lange termijnbelang).

De mogelijkheden en de wijze van uitwerking zullen per bedrijf verschillen. Ook tussen gemeenten zullen verschillen bestaan, mede afhankelijk van het karakter van het lokale bedrijfsleven. Zo zullen in Utrecht en Amsterdam - met een groot aandeel zakelijke dienstverlening en een hoog opgeleide beroepsbevolking - bedrijven wellicht meer personele capaciteit beschikbaar stellen, terwijl het Rotterdamse bedrijfsleven misschien meer financiële ondersteuning zal bieden. In alle gevallen is sprake van ontlasting van de school c.q. de leraar, zodat leraren zich meer kunnen concentreren op het primaire proces.

Niet alleen de school hoeft baat te hebben bij adoptie, er zijn ook mogelijke voordelen voor het bedrijf. Zo kunnen er afspraken gemaakt worden over uitwisseling van personeel. Dit biedt personeel uit het onderwijs en uit het regionale bedrijfsleven de mogelijkheid om (tijdelijk) elders te werken en nieuwe competenties te verwerven. Werknemers uit het bedrijfsleven kunnen in het onderwijsvaardigheden opdoen, die ze in hun verdere carrière kunnen gebruiken (onderwijs als leerschool), leraren krijgen perspectief op een baan buiten de eigen sector. Een dergelijke aanpak geeft werken in het onderwijs meer het karakter van een tijdelijke carrièrestap.

Adoptie kan een belangrijke bijdrage leveren aan vermindering van het lerarentekort. Er zijn circa 9.000 scholen voor PO en VO. In Nederland kende in 1999 3.250 bedrijven in de (CBS-categorie) zakelijke dienstverlening met minimaal 50 medewerkers. Stel 30% van deze bedrijven adopteert een school en stelt hiervoor jaarlijks 0,5 fte beschikbaar. Dit zou betekenen dat circa 500 fte beschikbaar komt.

Vrijwilligers

Nederland heeft een groot potentieel aan vrijwilligers. Amateurvoetbal, maar ook de koren worden vrijwel geheel gerund door vrijwilligers. Ook in het basisonderwijs speelden vrijwilligers - in de vorm van ouders - van oudsher een belangrijke rol. Doordat steeds meer vrouwen werken, neemt de rol van ouders in de school af. Een alternatief vormt de groep 55-65-jarigen die het arbeidsproces (gedeeltelijk) hebben verlaten, dus veel vrije tijd hebben en vaak bereid zijn een deel van die tijd in te zetten voor maatschappelijke doeleinden.

De afgelopen jaren hebben jaarlijks circa 170.000 personen vroegtijdig het arbeidsproces verlaten (VUT, vroeggepensioneerden). Als 2% hiervan 8 uur per week zou worden ingezet dan betekent dit een toevoeging van 756 fte. Bij een percentage van 5% wordt 1889 fte ingezet.

Studenten

Een andere mogelijkheid is het inschakelen van studenten, hetzij in het kader van hun studie (stage, praktijkopdracht, duale opleiding), hetzij als bijbaantje. Gemiddeld werken studenten circa 10 uur per week. Werkzaamheden binnen het onderwijs vormen een goed alternatief voor vakken vullen. Mogelijkheden liggen op het gebied van ondersteuning van de leraar op het eigen vakgebied (met name interessant voor 'tekortvakken', zoals economie en informatica), leerlingbegeleiding, organisatorisch werk et cetera. In het studiejaar 1998/1999 namen 399.000 studenten deel aan het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Voor 2001/2002 en 2002/2003 worden circa 390.000 studenten verwacht. Als 5% van deze 390.0000 studenten 10 uur per week binnen het onderwijs werkt komt er 5.417 fte extra beschikbaar.

'Randstadmanagement'

Al deze vormen van "fysieke" dienstverlening vragen om het bij elkaar brengen van partijen en het maken van afspraken, vergelijkbaar met de rol van een uitzendbureau. Het gaat om het aanspreken van partijen op hun lokale maatschappelijke betrokkenheid, matchen van vraag en aanbod en het vormgeven van gedeelde verantwoordelijkheid voor de school, vastgelegd in management-afspraken. Scholen zijn niet in staat deze regiefunctie te vervullen. Lokaal 'randstadmanagement' als opvangformule van buitenaf vormt volgens AEF een onlosmakelijk onderdeel van fysieke dienstverlening op een professioneel niveau.

4 Veranderingsstrategie

Zoals bij alle veranderingsprocessen zal ook hier 1/3 van het onderwijsveld enthousiast zijn, 1/3 zal overtuigd moeten worden en 1/3 zal zich tegen deze ontwikkeling verzetten.

Het is van groot belang niet te blijven hangen in theoretische discussies, maar op een beperkt aantal locaties aan de slag te gaan en de effecten (in termen van extra beschikbaar personeel en andere vormen van ondersteuning) en condities voor een succesvolle aanpak in beeld te brengen.

AEF stelt een aanpak voor waarbij als voorbeeldprojecten lokale proeftuinen worden gecreëerd, waarbinnen sprake is van een grote mate van vrijheid en betrokkenen zo min mogelijk gebonden zijn aan de reguliere onderwijsregelgeving (hetzij OCenW-voorschriften, hetzij afspraken tussen sociale partners in het onderwijs). Daarbij zou begonnen moeten worden met een beperkt aantal gemeenten. Als deze aanpak succesvol blijkt te zijn, kan het aantal deelnemende gemeenten geleidelijk worden uitgebreid.

De overheid zou dergelijke experimenten op twee manieren moeten ondersteunen.

In de eerste plaats door maximaal ruimte te bieden om naar creatieve oplossingen te zoeken. Voor zover de bestaande regelgeving daarvoor een belemmering vormt, dient de overheid ontheffing te verlenen. Voorafgaand aan het experiment zal duidelijkheid moeten bestaan of de overheid (regering en Tweede Kamer) en de onderwijsorganisaties bereid zijn tot zo'n algemene ontheffingsbepaling op experimentele basis. Deze benadering sluit aan bij de D-zones of kanszones.

Daarnaast zal de overheid ook middelen beschikbaar moeten stellen, b.v. om extra personeel aan te stellen, als substituut voor fiscale prikkels voor deelnemende burgers, bedrijven et cetera.

Selectie van deelnemende gemeenten dient plaats te vinden op basis van competitie. Daarbij kan worden aangesloten bij de aanpak die is gehanteerd bij het project Kenniswijk van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Toegepast op de personeelstekorten in het onderwijs betekent dit dat lokale consortia van bedrijven, scholen, maatschappelijke organisaties en de gemeente plannen indienen met voornemens voor "fysieke" dienstverlening. Deze plannen bevatten een beschrijving van voorgestelde maatregelen, deelnemende partijen per maatregel, een onderbouwing van de financiering (tenminste 75% van de kosten te dekken door de lokale partijen), een beschrijving van de wijze waarop het management van het project is vormgegeven en de verwachte omvang van de bijdrage aan het tekort. In opdracht van de minister van OCenW selecteert een commissie de beste vijf voornemens, die de status van experiment krijgen. Op basis van de ervaringen met de experimenten wordt bezien welke regelgeving de aanpak van tekorten belemmert.

5 **Conditie**s

Voor succesvolle invoering van een dergelijke aanpak - zeker als deze op termijn op grotere schaal zou worden toegepast - dienen de volgende condities vervuld te zijn:

- Autonomievergroting:

Scholen moeten in staat zijn een profiel te kiezen dat het beste aansluit bij de lokale omstandigheden. Daarnaast moeten zij beschikken over beleidsruimte op financieel, personeel en arbeidsvoorwaardelijk terrein. Het gaat er om condities te scheppen, die scholen in staat stellen in te spelen op hun maatschappelijke omgeving en hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te maken (maatschappelijk ondernemerschap).

- Functiedifferentiatie:

Er moet meer ruimte komen voor functiedifferentiatie. Gegeven het structurele karakter van het tekort, zal de taak van de leraar beperkt moeten worden tot die activiteiten waar hij of zij 'het verschil uitmaakt'. Andere taken - zoals administratieve en organisatorische werkzaamheden en taken op het gebied van ICT - dienen zo veel mogelijk te worden afgesplitst. Meer ruimte voor functiedifferentiatie verhoudt zich niet goed met het huidige strakke bevoegdheidsstelsel. Er dient meer te worden uitgegaan van de competenties van mensen dan van functie-eisen. Een dergelijke aanpak maakt het mogelijk dat er meer en andere mensen in het onderwijs gaan werken. Voor de leraar betekent dit dat hij of zij meer in teams zal gaan werken en daarbinnen een regierol vervult.

- Naar een reguliere arbeidsorganisatie:

Zeker in het primair onderwijs vormen scholen geen gewone arbeidsorganisaties. De positie van schoolleider is meer een meewerkend voorman dan een manager. Hierdoor komt personeelsbeleid op schoolniveau maar beperkt van de grond. De institutionele en bestuurlijke schaal in het primair onderwijs beperkt de mogelijkheid om eigen beleid te voeren aanzienlijk. Verdergaande bestuurlijke schaalvergroting (minimaal 25 scholen of 200 fte personeel) is noodzakelijk om het vereiste beleidsvoerend vermogen te realiseren.

6 Epiloog

Het concept van fysieke dienstverlening kan een belangrijke bijdrage leveren aan bestrijding van het lerarentekort. Het betekent tegelijkertijd een ingrijpende wijziging van het onderwijs. Tot slot ter illustratie een beeld van het onderwijs in een basisschool in 2005.

Het is dinsdagmiddag 21 april 2005 in de basisschool De Zilvermeeuw in Almere-Pampus.

In het midden van het gebouw zijn een paar scheidingswanden opengetrokken. De groepen 1 en 2 zitten gecombineerd met groep 8 in een grote werkzaal. Elke leerling van groep 8 is bezig met twee of drie kinderen uit de eerste groepen, met verschillende activiteiten: voorlezen, een miniatuurdorpje inrichten of een educatief spelletje doen op een multi-scherm werkstation. Een groep van acht vrijwilligers houdt de groepjes in het oog en geeft regelmatig een aanmoediging. Daarvoor hebben ze van één van de leraren een training gehad. De oudere leerlingen worden af en toe apart genomen door een pedagoog van de regionale instelling voor jeugdzorg om te overleggen over het omgaan met jonge kinderen. Deze medewerker weet ook welke kinderen extra of bijzondere aandacht nodig hebben.

Voor de groepen 3 en 4 verzorgt de openbare bibliotheek de vaste maandelijkse leesmiddag. Er wordt voorgelezen en een paar kinderen oefenen hun talen via een Ghanees kinderboek in de vertaalmodule van het schoolinformatiesysteem. Een NT2-begeleider van het vluchtelingencentrum bij Almere-Haven helpt hierbij. Verder zijn nog een paar kinderen bezig om met elkaar op het beeldscherm een stripverhaal aan te vullen met eigen teksten. Dit is een proefproject dat gesponsord wordt door een landelijk ICT-bedrijf. Een medewerker daarvan, die ook part-time bij deze basisschool werkt, kijkt hoe het gaat en stelt vragen om de kinderen op ideeën te brengen.

Groep 5 krijgt instructies van de groepsleerkracht in rekenen. Daarna oefenen de leerlingen onder begeleiding van de leraar en studenten op de computer.

De kinderen uit groep 6 kijken naar een mini-musical die wordt opgevoerd in de theaterzaal van het combinatiegebouw waarin de school is gehuisvest. In dit gebouw zijn ook ondergebracht: een dependance van de gezamenlijke regionale zorginstellingen (met vaste spreekuren), een speelgoedwinkel die materialen en software least aan scholen en ouders, een creativiteitscentrum, een door het bedrijfsleven gesponsorde PC-ruimte en een oefenlokaal van de plaatselijke Pabo. De theaterzaal is flexibel en wordt op verschillende manieren gebruikt in de wijk, maar is nu ingericht voor de mini-musical. Sommige liedjes zingen de kinderen zelf mee, ze hebben de tekst en melodie vooraf ingestudeerd met hun leraar. De mini-musical wordt verzorgd door acteurs en begeleiders die verbonden zijn aan het creativiteitscentrum. De leerkracht houdt een oogje in het zeil.

Groep 7 is de wijk in getrokken onder begeleiding van enkele betaalde vrijwilligers en een politie-agent met educatieve taken. Ze hebben eerst de opdracht om met hun handcomputers de graad van vervuiling in elke straat te scoren, één keer in het begin en vervolgens nog een keer wanneer een andere groep kinderen die straat heeft schoongemaakt. Deze actie wordt eens per maand gedaan. Elke leerling doet daar gemiddeld twee keer per jaar aan mee. Na deze actie volgt een bezoek aan het politiebureau, waar ze een rondleiding krijgen door de garage, langs de cellen en de alarmcentrale. Terug op school volgt een lezing over het verkeer, met voorbeelden van lastige situaties, beslissingen nemen en verkeerscrimineel gedrag.

Aansluitend op de lezing oefent de groep onder begeleiding van de politie-agent nog een uur op de computer. In een spelachtig programma moeten ze snel moeilijke keuzes in het verkeer maken, waarmee ze punten kunnen verdienen. De winnaar krijgt een gratis jaarabonnement op een te kiezen jeugdblad, aangeboden door een uitgever. Het lerarenteam heeft met de politie en de groep vrijwilligers de middag voorbereid en krijgt ook de resultaten te zien. Die worden in de verdere lessen gebruikt.

De overige leraren geven kleine groepjes leerlingen gerichte instructie en doen samen met hen oefeningen in taal en rekenen. Door de extra handen in de klas kunnen zij veel meer tijd vrijmaken voor deze remedial teaching-activiteiten.

De schoolleider werkt thuis aan het schoolplan. Achter de computer heeft hij soms wel even gekeken naar het activiteitenprogramma van die middag, het aantal ingelogde kinderen per groep, het geluidsniveau in de verschillende lokalen en - via Webcam-camera's - de situatie in de grote werkzaal met de gecombineerde groepen. Je kunt altijd voor verrassingen komen te staan, ook al heb je deze middag logistiek en contractueel al een half jaar van te voren georganiseerd. Zonder hulp van een lokaal adviesbureau was dat overigens niet gelukt, maar hun ondersteuning was gelukkig vastgelegd in een bindend contract voor dienstverlening pro domo. Dat heeft de notaris uitgewerkt. Oók voor niets.

Knelpunten op de arbeidsmarkt: Onderwijs sheets

Arend Jan Hoek
Rob Rapmund

13 november 2000

De on-line beurs voor lesbijdragen

Teaching Exchange

Een idee voor het wegwerken van het lerarentekort

13 november 2000

Arnold Jan Hoek
Rob Hagenaar

Er is een probleem

- onwaarschijnlijke tekorten aan leraren verwacht
- gerede twijfel aan gebruikelijke maatregelen:
 - + hogere salarissen
 - + imago-campagnes
- situatie verslechtert elk jaar
- berusten?: onderwijs is "nu eenmaal" onaantrekkelijk
- noe!: onorthodoxe aanpak nodig

Het systeem in het onderwijs

- het huidige systeem heeft tekortkomingen:
 - + intern organisatorische knelpunten
 - + onvervulde rituele maatschappelijke opgaven
 - + scholen autonoom, maar niet vrij
 - + feedback verzaakt in intermediaire structuren
 - + zwarte piet altijd bij Minister OC&W
 - + lerarentekort is soms ook profijtelijk...
- lerarentekort is een van de gevolgen
- nieuw systeemontwerp is verleidelijk (voor adviseurs)
- Teaching Exchange als praktische (deel)oplossing, naast het bestaande systeem

De leraar als precisie-onderdeel

- onderwijs is opgezet als mega-machine
- gericht op stabiliteit en elimineren onzekerheid
- alle onderdelen grijpen precies op elkaar in
- het onderdeel "leraar" is nauwkeurig en gedetailleerd gespecificeerd
- elke aanstelling is een wonder van inpassingsvernuft
- veranderingen verstoren het evenwicht en zijn ongewenst
- er zijn echter wel veranderingen...

Leren gaat niet in een machine

- als:
 - + leren niet in een voorgeprogrammeerde machine-omgeving kan
 - + leren niet onveranderlijke precisie-onderdelen zijn
 - + leren een dynamische omgeving vergt
 - + elke leraar een brede verzameling rollen vervult
 - + levenslang leren zowel voor leerlingen als leraren geldt
 - + langzaam ook leren is
- dan:
 - + ruimte bieden voor specialisatie van leraren op onderdelen
 - + ruimte bieden voor bijdragen van velen op andere onderdelen

Opgave

- niet gegadigden zoeken voor:
 - + levenslange carrière in onderwijs
 - + vast patroon van voorgeschreven activiteiten
 - + in een complex geheel van rollenrollen
- maar ontwikkelen van een dynamisch systeem:
 - + van werven, inzetten en betrouwen
 - + van naar tijd, overvloed en aard afgebakende bijdragen
 - + aan het onderwijsproces op scholen
 - + uit de omgeving van de school

Conditie

- schoolmanagement in control:
 - + bepalen overvloed, aard en tijdsop bijdragen
 - + beoordelen geschiktheid
 - + vaststellen betaling
- helpers weg!
- strenge soberheid in landelijke regelgeving
- gericht op grote hoeveelheid kleine, tijdelijke bijdragen
- geen alomvattende, volledige oplossingen

Opzet



Opzet (2)

- beurs van vraag en aanbod
- school definieert vraag:
 - tijdsip
 - aantal tijdelijke bijdrage-eenheden
 - soort bijdrage: lesgeven, examenbeoordeling, lesassistent, mediafascie etc.
 - hoogte vergoeding
- bijdrager formuleert bod:
 - status: werkzoekende, vader, leerling/student, gepensioneerde etc.
 - tijdsip, omvang en aard beschikbaarheid
 - gewenste vergoeding, preferenties

9

Opzet (3)

- kenmerken:
 - beloning in vorm van "vouchers", in te wisselen tegen geld of diensten
 - Minister OC&W zet premie op elke voucher
 - Teaching Exchange houdt saldo bij
 - standaard bijdrage-overeenkomst
 - bijdragen in kleine standaard eenheden (bijv. 8 uur)
 - eenvoudige, transparante inschrijvings/boekingsprocedure
 - inwisseling vouchers aantrekkelijk, profijtlijk en snel
 - bij voor doelgroepen aantrekkelijke bedrijven/instaties
 - beanspreekbaarheid gratis en on-line
 - korte (5-daagse), op vaardigheid gerichte coachingscursussen beschikbaar

10

IBG als launching customer

- bedrijven en overheidsinstanties kunnen deelnemen vanuit maatschappelijke betrokkenheid en zakelijk belang
- bijvoorbeeld:
 - IBG als launching customer:
 - vouchers tegen aflossing studietoelagen
 - vouchers tegen uitbreiding OV-kaartrechten
 - Martinair: vouchers tegen vakantie op Caracou
 - Telenor: vouchers tegen mobiliteit en belfoon
 - Toshiba: vouchers tegen portables
 - Baja Beach Club: vouchers tegen toegang en drinks
- maar ook scholen: vouchers tegen lesgeld!

11

Uiteraard op kennisnet

- Teaching Exchange als virtuele on-line beurs
- opgenomen in kennisnet:
 - on-line inschrijving, vraag om bijdrage en reservering van kandidaten
 - geavanceerde zoekfunctiemogelijkheden (toon alle X-kandidaten)
 - weblogs voor vragers en aanbieders, lokale communities, etc.
 - aanspreekbaarheid persoonlijk vouchersaldo
 - on-line inwisseling vouchers
 - aanbod van de week, acties, events en dergelijke

12

Programmatistische aanpak

- gefaseerd aanpakken:
 - haalbaarheid toetsen bij stakeholders s.d.h.v. "prospectus"
 - beoogd eindresultaat concreetiseren en afspreken
 - eisen ophalen bij betrokkenen
 - programma voor Teaching Exchange ontwerpen
 - condities voor realisatie scheppen:
 - regelgeving, financier, organisatie
 - concrete afspraken
 - realisatie in twee stappen:
 - starten in samenwerking tussen kennisnet en IBG
 - uitbreiden naar andere bedrijven en instaties
- vanaf aanvang breed draagvlak ontwikkelen

13

Zeer indicatieve planning

programmafasen	12 maanden				4 maanden			
1. prospectus	■	■	■	■				
2. onderzoek					■	■	■	■
3. eisen								
4. ontwerp					■	■	■	■
5. condities								
6.1 realisatie start					■	■	■	■
6.2 uitbreiden								

14

Budgettaire overwegingen

- in dit stadium nog niet goed te berekenen
- belangrijke kostenposten (zeer ruw geschat) zijn:
 - bouw Teaching Exchange (0,75 tot 1,5 Mil, eenmalig)
 - exploitatie en beheer (0,5 tot 0,75 Mil per jaar)
 - marktkommunicatie (2 tot 3 Mil per jaar)
 - programmabureau (1,5 jaar, 2 tot 3 Mil totaal)
 - presentatie vouchers (oplopend, van in fase 2 tot 4 daalend)
- Snel premie 10% en resultaat oplopend van 1e jaar 300 tot 4e jaar 5000 meerjaar. Dan lopen de voucherkosten op van 5 Mil in jaar 1 tot 50 Mil in jaar 4.
- eventuele inderdieneffecten nader te bepalen

15

Arbeidsmarktprobleem overheid

Essay over onderwijs

W. Jochems

1 Inleiding

Uitgangspunt is de vooronderstelling dat er aan de onderkant van het personeelsgebouw een zeker capaciteitsoverschot bestaat, terwijl er aan de bovenkant sprake is van een tekort¹. Voorts wordt aangenomen dat er sprake is van zij-instroom die in kwalitatief opzicht niet voldoet. Voor beide groepen is een versnelde vorm van opscholing in de werkomgeving vereist, hetgeen een gedeeltelijke oplossing kan leveren in het bestrijden van tekorten. Bovendien wordt verondersteld dat een efficiënter gebruik van de aanwezige human resources mogelijk is door daar waar dat verantwoord is, een hoger taakniveau te zoeken. Het gaat derhalve om vergroting van de dynamiek van de arbeidsmarkt door het verder kwalificeren van medewerkers in de organisatie². Er is gekozen voor een combinatie van het kwantitatieve en het kwalitatieve aspect van de vraagstelling, maar de nadruk ligt op het kwalitatieve en heeft als kern een beter management van het aanwezige en zich aandienende talent³.

De voorgestelde benadering is in essentie te typeren als het netwerken van competenties en taken in plaats van het alloceren van personen op functies. Individuen worden op grond van hun competenties gekoppeld aan taken in wisselende settings. Dat is een matchings- of coördinatieprobleem dat met behulp van inzet van ICT kan worden opgelost. Tegelijkertijd worden aan individuen persoonlijke scholingsarrangementen aangeboden die hun competenties doen toenemen, waardoor zij aan taken op een hoger niveau kunnen worden gekoppeld. Ook dit is behalve een scholingsprobleem ten dele een matchings- of coördinatieprobleem, waarbij de inzet van ICT een belangrijke rol kan spelen.

1. Zie de voortgangsrapportage 'EZ-activiteiten inzake arbeid en onderwijs', d.d. 17 april 2000.

2. Dit wordt overigens ook ingegeven door de noodzaak om medewerkers te leren omgaan met nieuwe technologieën in de sfeer van ICT.

3. Basisvorming van laag opgeleide Nederlanders, allochtonen e.d. blijft hier buiten beschouwing, hoewel de voorgestelde methodiek in beginsel hierop wel toepasbaar is.

2 Kern van het voorstel

Voor een taak of een cluster van taken wordt een competentieprofiel opgesteld waarin de vereiste competenties worden geïndiceerd, eventueel met een onderscheid naar niveaus.

Van een medewerker wordt een dossier ingericht, c.q. bijgehouden waarin op basis van een assessment de aanwezige competenties worden beschreven. Door een optimale matching tussen beschikbare competenties en uit te voeren taken kan een efficiënter gebruik van het beschikbare potentieel worden gerealiseerd (optimalisering). In het klassikale onderwijs waar één persoon alle taken vervult, biedt deze aanpak vermoedelijk weinig soelaas; in de zorgsector is hiermee waarschijnlijk meer te bereiken.

Aan een zij-instromer of een medewerker die hogerop wil, wordt vervolgens op basis van zijn of haar dossier en aan de hand van een competentieprofiel bij een beoogde taak of cluster van taken een persoonlijk scholingsarrangement aangeboden dat tijdens het werken de resterende kloof tussen aanwezige en vereiste competenties overbrugt. De scholing die op de persoon is toegesneden, vindt plaats in de vorm van training on the job en wordt ondersteund door middel van leren via een elektronische leeromgeving (opscholing).

De onderscheiden elementen worden nader toegelicht.

- **Competentieprofiel.** Een competentieprofiel van een functie, taak of rol geeft een typering van de vereiste competenties waarin verschillende niveaus onderscheiden kunnen worden. Competentieprofielen hoeven niet noodzakelijk zeer gedetailleerd te zijn om ermee aan de slag te kunnen gaan. Essentieel is dat een goede typering wordt gegeven in termen van de taken die men zou moeten kunnen uitvoeren en van de daarvoor vereiste kennis en vaardigheden. Er kan worden begonnen met een tamelijk globaal profiel, dat werkende weg nader gepreciseerd wordt.
- **Dossier.** Een medewerker onderwerpt zich aan een assessmentprocedure waarin wordt vastgesteld welke competenties hij in welke mate beheerst (binnen grenzen van relevantie), hetgeen in een dossier wordt vastgelegd. Een 'gecertificeerde' organisatie kan dat uitvoeren en een gewaarmerkt dossier leveren⁴.
- **Optimalisering.** Op basis van beschikbare competenties en uit te voeren taken wordt geoptimaliseerd op inzet van medewerkers, waarbij prioriteiten aan taken kunnen worden toegevoegd. Dit op zich zou kwantitatieve capaciteitsproblemen enigszins kunnen verlichten, maar voldoet in het onderwijs zeer waarschijnlijk niet gegeven de eerder genoemde klassikale organisatie.
- **Persoonlijk scholingsarrangement.** Aan de hand van een dossier wordt gezocht naar een vacante functie/cluster van taken in de organisatie waarvan het competentieprofiel niet al te ver verwijderd is van wat het dossier aangeeft. Aan de eigenaar van het dossier wordt een werkplek aangeboden in combinatie met een persoonlijk scholingsarrangement. Dat arrangement bouwt de reeds aanwezige competenties uit tot de voor die werkplek vereiste competenties.
- **Opscholing.** De medewerker/trainee doorloopt een traject, waarin leren en werken geïntegreerd zijn. Het is een combinatie van leren binnen een elektronische leeromgeving, op de werkplek en thuis in eigen tijd, en training on the job in de echte werksituatie. Via de elektronische leeromgeving worden op de persoon toegesneden kennisbronnen en leermomenten aangeboden, gekoppeld aan te verwerven (deel-)competenties, waarin met name de voorbereiding op de taak plaatsvindt. Op deze wijze wordt just-in-time en just-for-me ondersteuning verschaft. Lerend werken vindt plaats in de praktijk, dus aan de hand van echte problemen en taken die bij voorkeur geleidelijk in complexiteit toenemen. Coaching kan op twee wijzen plaatsvinden, ter plaatse of op afstand. Coaching ter plaatse veronderstelt een senior die op gezette momenten beschikbaar is voor begeleiding en mentoring en die enigermate opgeleid is om als coach, mentor, begeleider op

4. Vergelijk het EVC-initiatief, waarbij gewerkt wordt aan een landelijke systematiek voor de erkenning van elders verworven competenties.

te kunnen treden (het gaat dus niet om klassieke docenten). Een senior is een (zeer) ervaren collega die het gehele palet van competenties volledig beheerst en is een praktijkmens. Coaching kan ook op afstand gegeven worden aan de hand van voortgangsrapportages, portfolio's, tussenproducten enzovoorts. De medewerker/trainee begint bij voorkeur met een taak waarin parttime leren met parttime werken gecombineerd kan worden, dus niet onmiddellijk een voltijdse taakstelling. Het traject wordt afgesloten met een vorm van assessment of certificering.

3 De motor

De aanpak beoogt de dynamiek te vergroten. De vraag is waar de motor voor de mobiliteit zit en of deze voldoende krachtig is. Loopbaanontwikkeling, professionalisering, scholing, upgradering e.d. worden doorgaans vooral als een verantwoordelijkheid van de werknemer gezien en niet of nauwelijks de verantwoordelijkheid van de werkgever. Die benadering voldoet niet. Er dient voor alle betrokkenen een drive ingebouwd te zijn. Voor de werknemer zou die kunnen liggen in uitzicht op een hogere of bredere functie (op termijn) waaraan een hoger salaris is verbonden. Voor de werkgever zou die moeten liggen in beter gekwalificeerde werknemers, maar de kost (upgradering, verlies aan arbeidstijd) gaat uit voor de baat (verbeterde inzet). Derhalve is wederzijds commitment vooraf van werkgevers en werknemers gewenst in de vorm van bijvoorbeeld een contract waarin de werkgever tijd, geld en/of faciliteiten beschikbaar stelt voor scholing, en waarin de werknemer zich verplicht tot een verbintenis voor een bepaalde periode. Ook de aard en omvang van de coaching dient in het 'contract' te worden vastgelegd. De overheid speelt met name via de fiscale scholingsfaciliteit een stimulerende rol.

4 Instrumentatie

ICT speelt een essentiële rol in deze benadering.

1. Het beheer van competentieprofielen⁵ en dossiers en de matching op elkaar vereist elektronische opslag, waarmee overigens reeds enige ervaring bestaat, en een elektronische matchingsprocedure, hetgeen als problematiek evenmin volstrekt nieuw is. In verband met allerlei afhankelijkheden tussen profielen onderling en tussen dossiers onderling moeten parameters toegevoegd kunnen worden, waardoor voorwaarden aan de matching en het matchingsresultaat gesteld kunnen worden (vergelijk logistieke problemen). Dergelijke resource management systemen bestaan, maar zijn over het algemeen complex.
2. Het beheer van het voor opscholing beschikbare materiaal vereist een elektronisch content management systeem. Dat materiaal dient aan zekere voorwaarden te voldoen, namelijk kennisbronnen die bruikbaar zijn voor de benadering van werkend leren, die zich lenen voor bestudering op afstand en die personaliseerbaar zijn, dat wil zeggen af te stemmen op individuele behoeften en competenties. Het aanbod dient op een wijze beschreven te zijn, die matching mogelijk maakt, dus is een koppeling van bronnen met competenties vereist. Hiermee bestaat eveneens reeds enige ervaring.
3. Het op de persoon toegesneden materiaal wordt door middel van een elektronische leeromgeving aangeboden op de werkplek en/of thuis. De voortgang door dat materiaal kan automatisch geregistreerd worden. Met een gepersonaliseerde leeromgeving bestaat pas beperkte ervaring. Gelet op de ervaring die de OUNL met de genoemde componenten heeft, kan een dergelijk systeem in een jaar geïmplementeerd worden. Hosting is aan te bevelen, waardoor de technische problemen voor de gebruikers, trainee en werkgever, gering zijn.
De 'infrastructuur' in de zin van elektronisch dossierbeheer en elektronische leeromgeving zou door de overheid beschikbaar gesteld dienen te worden, onder meer om standaardisatie te realiseren waardoor accreditatie, uitwisselbaarheid, toegankelijkheid en overdraagbaarheid over organisaties bevorderd wordt. Content die aan competenties gerelateerd is, is nog slechts beperkt leverbaar. Gegeven haar ervaring met elektronisch onderwijs en competentie-gericht werken zou de OUNL hierin een belangrijke rol kunnen spelen, ook ter ondersteuning van de accreditatie.

5 **Ambitieniveaus**

Er zijn verschillende ambitieniveaus denkbaar. Ter indicatie twee voorbeelden die desgewenst nader toegelicht kunnen worden.

1. Werkend leren in een virtuele organisatie, die een afspiegeling is van de echte. Een voorbeeld hiervan is de Virtuele Gemeente, waarin de gemeente Den Bosch, de Hogeschool Den Bosch en de OUNL gaan samenwerken.
2. Werkend leren in een meer traditionele benadering, waarbij elektronisch afstandsonderwijs wordt aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de opleiding voor horecapersoneel die door de Stichting Vakopleiding Horeca, de Hogere Hotelschool te Maastricht en de OUNL is opgezet.

6 **Kostenaspecten**

Er zijn kosten verbonden aan:

1. het (eenmalig) opstellen van competentieprofielen per bedrijfstak of sector in samenspraak met beroepsorganisaties e.d. leidend tot sector-competentieprofielen;
2. assessment van medewerkers, zij-instromers en herintreders via arbeidsbureaus of via commerciële organisaties;
3. opscholing en professionalisering van de trainee;
4. kosten IT-infrastructuur, leeromgeving en hosting;
5. coaching en eventuele training van coaches in het geven van begeleiding e.d.
6. het toegankelijk maken en ontwikkelen van kennisbronnen voor upgrading, gekoppeld aan bijbehorende competenties.

De posten 1, 4 en 5 zijn naar verwachting relatief gering in verhouding tot de overige. De kosten onder 3 betreffen vooral de (gederfde) werktijd die de trainee aan scholing besteedt. Naar verwachting is 6 de grootste kostenpost; op bestaand materiaal rusten rechten die doorgaans bij educatieve uitgevers liggen, terwijl nieuw materiaal moet worden gemaakt (productiekosten).

Er staat tegenover dat de wervingskosten afnemen. Bovendien is de trainee direct (parttime) beschikbaar en zou er deels in eigen tijd en thuis 'gestudeerd' kunnen worden. Het bijhouden en beheren van dossiers van de medewerkers is niet als additionele kostenpost opgevoerd, aangezien dat normaliter ook gebeurt.

7 **Bezwaren en overgangsproblematiek**

Er zijn vele bezwaren te noemen.

- De benadering snijdt door imperia heen (afdelingen, divisies; personeelszaken vs. opleiding) en maakt slecht personeelsbeleid beter zichtbaar, hetgeen weerstand oproept bij 'chefs'.
- De nadruk ligt veel minder op formele kwalificaties van personen en veel meer op 'geobjectiveerde' ervaring van medewerkers/trainees.
- Er dient minder in termen van diploma's te worden gedacht en meer in groeitrajecten.
- Personeel voelt de concurrentie toenemen door snel opgeleide collega's.

Overgangsproblemen betreffen bijvoorbeeld:

de opvatting van zittend personeel, bonden en beroepsverenigingen in verband met acceptatie;
de inpasbaarheid binnen bestaande organisatiestructuren;
de sectorale aanpak wat betreft competentieprofielen en certificering of accreditatie;
de opzet van een opscholingssysteem (bevoegdheden, verantwoordelijkheden e.d.).

8 Implementatietraject

Enkele overwegingen vooraf bij het opzetten van een implementatietraject:
sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande initiatieven en organisaties;
ga uit van beschikbare, operationele systemen (geen ingewikkelde, riskante nieuwbouw);
verzamel de beste spelers met expertise en ervaring op de relevante onderdelen;
steek het niet in als een techn(olog)isch probleem, maar als een organisatorisch probleem.

Een implementatietraject zou aldus aangepakt kunnen worden.

1. **Inventarisatie.** De eerste fase omvat het inventariseren van de voor de belangrijkste onderdelen relevante expertises, het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek, het inhoudelijk analyseren van de vereiste componenten, het bedenken van een organisatie, het inventariseren van de beschikbaarheid van scholingsmateriaal, het uitvoeren van een financiële analyse en het onderzoeken van arbeidsrechtelijke en privacy-aspecten e.d. Dit moet leiden tot een projectplan en een projectorganisatie voor fase 2. Indien genoemde elementen min of meer parallel worden aangepakt, kan deze fase in 3 maanden worden uitgevoerd.
2. **Pilot.** In een project wordt het gehele traject voor een beperkt deel van een sector gerealiseerd. De voortgang van de pilot wordt gevolgd door een projectraad; de pilot wordt afgerond met een evaluatie ten behoeve van de projectraad. Inhoudelijk ligt een relatie met het EVC-initiatief voor de hand, gelet op de stand van zaken. Vanwege het doorlopen van het volledige traject zal de pilot circa 1 jaar vergen.
3. **Opschaling.** Op basis van de bevindingen kan halverwege de pilot begonnen worden met opschaling door 'dakpansgewijs' vervolprojecten op te zetten, rekening houdend met de opgedane bevindingen. Op deze wijze kunnen 2 jaar na de start 3 projecten volledig operationeel zijn.
4. **Institutionalisering.** Afhankelijk van de voortgang en de bevindingen kan vervolgens besloten worden tot een vorm van institutionaliseren van de activiteiten, een en ander in overleg met belanghebbenden.

Mogelijkheden om het lerarentekort terug te dringen

Hessel Oosterbeek

1 Inleiding

Het gaat goed met de Nederlandse economie. Dat gaat gepaard met krapte op de arbeidsmarkt. Dit geldt vooral voor hoger opgeleiden. Zowel in de particuliere als de publieke sector is het voor organisaties steeds moeilijker om hooggeschoolde werknemers aan zich te binden. Dit leidt ertoe dat bedrijven hogere lonen zijn gaan bieden aan hoger opgeleiden. Dit komt tot uitdrukking in een forse toename van inkomensverschillen naar opleidingsniveau in de afgelopen vijf jaar.²

Als de overheid zich bij de werving van werknemers niet (nog verder) uit de markt wil prijzen ten opzichte van de marktsector, dan ontkomt ze er niet aan om de loonontwikkeling aldaar alert te volgen. Dat zal niet makkelijk zijn omdat dat vereist dat de salarisontwikkelingen van hoger en lager opgeleide ambtenaren in de komende jaren uit elkaar gaan lopen. Vakbonden voor overheids personeel zullen hier niet zondermeer mee akkoord gaan. Voor de onderwijsbegroting betekent dit dat de komende tijd fors extra aan lerarsalarissen zal moeten worden besteed. Niet om extra leraren aan te trekken, maar om gelijke tred te houden met de marktsector. Met deze extra uitgaven zal het huidige lerarentekort nog niet zijn opgelost. Toch zijn ze nodig om het tekort niet verder op te laten lopen. Het is belangrijk om dit vooraf te melden opdat de indruk wordt vermeden dat ik van mening ben dat salarisverhoging in het onderwijs niet nodig is. Dat is niet zo! Dat neemt echter niet weg dat andere maatregelen dan simpele salarisverhoging denkbaar zijn om het lerarentekort te verminderen. In deze notitie worden enkele mogelijkheden besproken. Aan bod komen: klassenvergroting, vermindering van deeltijdwerk, verlenging van de arbeidstijd, bestrijding van ziekteverzuim, en vervanging van leraren door computers.

2 Vergroting van klassen

Onder het vorige kabinet werd besloten extra geld uit te trekken ter verkleining van de groepgrootte in het basisonderwijs. Dit besluit was gebaseerd op een rapport van een adviescommissie.³ In dat rapport worden twee bronnen van bewijs ter onderbouwing van klassenverkleining aangevoerd. Ten eerste wordt verwezen naar de gunstige effecten die in een veldexperiment in de Amerikaanse staat Tennessee zijn gevonden. Ten tweede worden resultaten van een secundaire analyse van het Nederlandse PRIMA-cohort aangevoerd. De ervaringen in Tennessee zijn onomstreden gunstig; klassenverkleining leidt tot betere resultaten voor taal en rekenen. Bovendien blijkt uit een recente studie dat deze effecten langdurig worden vastgehouden.⁴ Maar het is goed deze resultaten in hun context te plaatsen. In het Amerikaanse experiment gaat het om een verkleining van klassen van zo'n 24 naar zo'n 15 leerlingen; dit is een andere orde van grootte dan de verkleining die in Nederland is ingezet. Niets garandeert dat de omvang van de effecten naar evenredigheid van de omvang van de interventie worden gerealiseerd. Een afname van de klassengrootte met negen leerlingen biedt meer mogelijkheden tot aanpassing van de didactiek dan een verkleining met drie a vier leerlingen. Daar komt bij dat de klassenverkleining in de VS vooral succesvol blijkt te zijn voor achterstandsleerlingen. De aard van de achterstandsproblematiek in Nederland is anders dan die in de VS. In Nederland is dit toch ook vooral een taalprobleem, terwijl dat in de VS niet zo'n grote rol speelt.⁵

Tevens moet erop worden gewezen dat de klassenverkleining in Tennessee werd ingevoerd in een situatie zonder krapte op de arbeidsmarkt. Kortom, de relevantie van de Amerikaanse ervaringen voor de situatie in Nederland is beperkt.

De resultaten van de secundaire analyse van het PRIMA-cohort (de tweede bron van bewijs die door de adviescommissie werd aangevoerd) geven weinig aanwijzingen voor een positief effect van klassenverkleining op leerprestaties. Ten eerste gaat deze analyse voorbij aan belangrijke methodologische problemen. En het zijn juist deze methodologische problemen die het veldexperiment in Tennessee zo waardevol maken omdat die problemen daarin omzeild worden. Ten tweede zijn de uitkomsten van deze analyse niet zo voordelig voor klassenverkleining als de onderzoekers het doen voorkomen. Integendeel, op grond van de resultaten kan net zo makkelijk geconcludeerd worden dat leerlingen erop vooruitgaan als klassen worden vergroot.

Maar zelfs als wordt gevonden dat klassenverkleining een statistisch gezien (positief) significant effect heeft op leerprestaties, dan wil dat nog niet zeggen dat klassenverkleining een kosteneffectieve ingreep is. De genoemde adviescommissie zweeg over dit aspect. Recent onderzoek dat in Israël is uitgevoerd werpt licht op deze zaak. In een serie publicaties hebben de economen Angrist en Lavy onderzocht wat de effecten van verschillende onderwijsinterventies zijn. Hoewel zij vonden dat ook in Israël klassenverkleining een statistisch significant en positief effect heeft op leerprestaties⁶, concludeerden ze dat het gerealiseerde effect per geldeenheid gering is. Klassenverkleining was veel minder kosteneffectief dan een andere geëvalueerde maatregel, te weten het geven van extra training/coaching aan leerkrachten.⁷

Dit brengt me tot de conclusie dat het ingezette beleid van klassenverkleining zo snel mogelijk moet worden stopgezet. De effecten ervan zijn veel te onzeker om de grote investering die het vergt te rechtvaardigen. Ook zonder krapte op de arbeidsmarkt van leraren zou deze conclusie al tot ander beleid moeten leiden; in het licht van het lerarentekort is dit nog urgenter. De tot nu toe

3. De commissie stond onder voorzitterschap van Van Eijndhoven.

4. Krueger, A.B. en D. Whitmore, ..., *Economic Journal*, 2000.

5. Daarbij kan er ook op worden gewezen dat allochtone leerlingen in Nederland nu al vaak in aanzienlijk kleinere groepen les krijgen dan andere leerlingen; dit als gevolg van de gewichtenregeling.

6. Ook hier hebben de uitkomsten betrekking op een klassenverkleining die veel omvangrijker is dan de verkleining die in Nederland aan de orde is.

7. Angrist, J.D. en V. Lavy, *Maimonides' rule ...*, *Quarterly Journal of Economics*, 1999, en Angrist, J.D. en V. Lavy, ..., *Journal of Labor Economics*, te verschijnen.

gerealiseerde klassenverkleining zou zo snel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt. En als klassenverkleining zo weinig kosteneffectief is als het Israëlische onderzoek suggereert, dan zou er zelfs weinig bezwaar zijn tegen een (geringe) - eventueel tijdelijke - vergroting van klassen. Helaas is de publieke opinie in de afgelopen jaren zo zeer op het spoor gezet dat klassenverkleining een goede maatregel is, dat het moeilijk zal zijn mensen van de zin van deze terugdraaiing te overtuigen. Wat mij betreft geldt hier echter: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

3 Vermindering van deeltijdwerk

In het onderwijs wordt relatief veel in deeltijd gewerkt. De mogelijkheid daartoe zal door een deel van de huidige leerkrachten positief worden gewaardeerd en is misschien zelfs wel voor sommigen een belangrijke reden geweest om voor het beroep van leraar te kiezen.

Deeltijders vormen echter tegelijkertijd een omvangrijke en uiterst gekwalificeerde arbeidsreserve. De vraag is dan of er instrumenten beschikbaar zijn die een aantal deeltijders in het onderwijs kan verleiden om voltijds te gaan werken, en die tegelijkertijd de groep die voor het onderwijs heeft gekozen vanwege de mogelijkheid om in deeltijd te werken, niet afschrikt. In een recent onderzoek gaan Waterreus en Dobbelsteen na in hoeverre het betalen van een voltijdspremie zoden aan de dijk zet.⁸ Deze maatregel wordt vergeleken met de effecten die een algehele loonsverhoging heeft op het arbeidsaanbod van zittende leraren.

De standaard economische theorie voorspelt dat de eerste maatregel meer invloed op het arbeidsaanbod heeft dan de tweede. In het jargon van economen komt dat doordat de eerste maatregel alleen leidt tot een substitutie-effect (in deeltijd werken wordt duurder en daardoor minder aantrekkelijk), terwijl de tweede maatregel naast een substitutie-effect ook een inkomenseffect teweegbrengt (door de loonsverhoging wordt het besteedbaar inkomen hoger, en een deel van de inkomenstoename wordt besteed aan vrije tijd). In de regel hebben substitutieeffect en inkomenseffect tegengestelde effecten op het arbeidsaanbod. Dit verklaart waarom in empirisch onderzoek vaak wordt gevonden dat het arbeidsaanbod tamelijk ongevoelig is voor veranderingen van het loon. De kracht van de voltijdspremie ten opzichte van een generieke loonsverhoging is derhalve dat het inkomenseffect wordt uitgeschakeld. In de studie van Waterreus en Dobbelsteen wordt gevonden dat om een zelfde toename van het arbeidsaanbod van zittende leerkrachten uit te lokken een voltijdspremie zeven keer zo goedkoop is als een generieke loonsverhoging. Een toename van het aantal gewerkte uren met 5% zou - volgens de berekeningen - voor leerkrachten in het voortgezet onderwijs een bedrag van 330 miljoen gulden aan voltijdspremie vergen.

Vaak wordt een algemene loonsverhoging genoemd als instrument om het beroep van leerkracht aantrekkelijker te maken voor mensen die momenteel nog niet in het onderwijs werken. In de analyse van Waterreus en Dobbelsteen is dit effect van een loonsverhoging op het arbeidsaanbod in het onderwijs buiten beschouwing gelaten. Waarschijnlijk gaat van een algemene loonsverhoging een grotere aantrekkende werking op mensen buiten het onderwijs uit, dan van een voltijdspremie. Dit zou het gerapporteerde verschil van een factor zeven verkleinen. Mij is geen onderzoeksmateriaal bekend dat een indicatie kan geven van de orde van grootte van deze verkleining. Daarbij moet worden opgemerkt dat de twee maatregelen ook verschillende typen werknemers naar het onderwijs lokken. Een voltijdspremie maakt het onderwijs alleen aantrekkelijker voor degenen die voltijds willen werken, terwijl een generieke loonsverhoging de sector onderwijs ook aantrekkelijker maakt voor mensen die aan werken in deeltijd de voorkeur geven.

In dat kader verdienen de onderwijskundige effecten van deeltijdwerk in het onderwijs de aandacht. In dit opzicht is er een aanmerkelijk verschil tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Als in het basisonderwijs een leraar in deeltijd werkt, betekent dit dat de groep van deze leraar in de regel elke week met twee leraren te maken krijgt. Als deze twee leraren elkaar qua kennis en vaardigheden aanvullen (de een kan rekenen goed uitleggen, de ander heeft meer met taal), kan dat een voordeel zijn. Maar daar staan potentiële nadelen tegenover: minstens twee maal in de week moet een overdracht van informatie plaatsvinden, de band tussen leraar en leerling zal minder sterk zijn, de leraar zal minder betrokken zijn, en het is minder duidelijk wie waarop kan worden aangesproken. Een gedegen studie naar de effecten van de aanwezigheid van twee leerkrachten in het basisonderwijs, is wenselijk. De problemen met deeltijdwerk in het

voortgezet onderwijs lijken geringer, maar ook daar zou een goede effectstudie niet misstaan. In het bovenstaande werd een voltijdpremie als enige instrument besproken ter bevordering van het werken in voltijd. Wellicht kan het aanbieden van betere, uitgebreidere of goedkopere kinderopvang voor de kinderen van leerkrachten ook soelaas bieden.

4 Verlenging van de arbeidstijd

Nauw gerelateerd aan het terugdringen van deeltijdwerk is het inzetten van instrumenten die beogen de arbeidstijd te verlengen. Evenals andere sectoren is ook in het onderwijs de arbeidstijd bij herhaling verkort: kortere werkweken, adv-dagen, opbouw van sabbaticals zijn vormen van (nog recente) verkortingen van de arbeidstijd. Waar in het verleden arbeidstijdverkorting werd gebruikt als instrument ter bestrijding van werkloosheid, ligt het in de rede om bij een gespannen arbeidsmarkt de arbeidstijd te verlengen, dat is: de arbeidstijdverkorting uit het verleden (gedeeltelijk) terug te draaien.

Een instrument om arbeidstijdverlening te bevorderen is het geven van een financiële prikkel in de vorm van een overwerkpremie. Zoals de studie van Waterreus en Dobbelsesteen al liet zien, leidt het verstrekken van een voltijdpremie ertoe dat sommigen overschakelen van deeltijd naar voltijd. De kracht van een voltijdpremie is dat het inkomenseffect wordt uitgeschakeld. Een overwerkpremie doet dit ook. Het belangrijke verschil is dat een voltijdpremie ook gegeven wordt aan leraren die reeds voltijd werken. Voor hen is sprake van een windfall gain; iets dat ze ook zonder de maatregel gedaan zouden hebben (werken in voltijd) wordt nu extra beloond. Een dergelijke windfall gain doet zich niet voor bij het verstrekken van een overwerkpremie. Hierdoor zou een overwerkpremie bij een zelfde besteding tot meer extra arbeidsaanbod leiden dan een voltijdpremie. Daar staat tegenover dat een extra uur werk meer gecompenseerd moet worden naarmate er meer uren worden gewerkt. Dit maakt de overwerkpremie ten opzichte van de voltijdpremie iets duurder. Gegevens ontbreken op basis waarvan een berekening gemaakt kan worden van de relatieve omvang van deze twee verschillen tussen een voltijdpremie en een overwerkpremie. Echter, op basis van het percentage huidige voltijders en het waarschijnlijke verloop van reservatielonen (het loon dat iemand minstens moet ontvangen om een uur extra te willen gaan werken), is mijn inschatting dat een overwerkpremie kosteneffectiever is dan een voltijdpremie.

Een overwerkpremie heeft vooral ten doel de wekelijkse werktijd toe te laten nemen of het gebruik van adv-dagen terug te dringen. Een andere dimensie waarlangs de arbeidstijd kan toenemen is het moment van vervroegde uittreding of pensionering. Nu zijn er nog maar erg weinig leraren ouder dan 55 jaar in het onderwijs werkzaam. Dit komt waarschijnlijk doordat dagelijks "voor de klas staan" na een jaar of 30 niet meer is op te brengen. Door deze mensen ook niet op een andere wijze bij het onderwijs betrokken te houden, gaat veel relevante specifieke kennis verloren. Wellicht kunnen deze mensen door een flexibele en passende afbouw van hun betrekking langer betrokken blijven. Niet per se als leraar voor de klas, maar wel in de begeleidende sfeer. Momenteel wordt bij voorbeeld getracht het lerarentekort te dempen door de inzet van zij-instromers. Zij-instromers hebben geen ervaring in het onderwijs en moeten vooral in de praktijk leren hoe het moet. Van zittende leerkrachten wordt verwacht dat zij de nieuwelingen terzijde staan. Als dat al lukt, onttrekt dit tijd van deze zittende leerkrachten aan hun primaire taken. De begeleiding van zij-instromers zou goed verzorgd kunnen worden door leraren die nu vervroegd zijn uitgetreden of gepensioneerd zijn.

Dit is een concreet voorbeeld; meer algemeen is het makkelijk voor te stellen dat door verlenging van de carrière in jaren een omvangrijke groep werknemers nuttig inzetbaar kan blijven. Zij zouden dan taken kunnen uitvoeren die nu door jongere collegae worden uitgevoerd. Deze jonge leraren besteden nu vaak een groot deel van hun tijd aan andere zaken dan de primaire taak van het lesgeven. In de huidige constellatie kunnen jonge leraren redelijk wat uren met andere taken dan lesgeven vullen. Er kan dan een sfeer ontstaan waarin leraren die wel veel uren les geven, denken dat zij iets niet goed doen.

5 Bestrijding van ziekteverzuim

In de sector onderwijs is het ziekteverzuim hoger dan gebruikelijk onder werknemers met een zelfde hoog opleidingsniveau. Een deel van het lerarentekort kan daarom opgeheven worden als het ziekteverzuim onder leraren daalt naar het landelijk gemiddelde voor werknemers met hetzelfde opleidingsniveau. In een periode van een omvangrijk aanbod van leraren is een hoog ziekteverzuim vooral vervelend vanwege de hoge kosten die dat met zich meebrengt. Maar een echte reden om het ziekteverzuim terug te brengen is er dan niet. Door het lerarentekort ligt dat nu anders, en is er alles aan gelegen om serieus werk te maken van de bestrijding van ziekteverzuim.

Een recent onderzoek van het bureau Regioplan heeft een verband gevonden tussen ziekteverzuim en de aanwezigheid van de directeur. Het bleek dat in gevallen waarin de directeur de school verliet, leerkrachten die een tijd ziek waren, weer terugkeerden. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat ontslag van het schoolhoofd het ziekteverzuim als vanzelf doet verdwijnen. Waar deze onderzoeksuitkomst wel op wijst is dat er op scholen een verband bestaat tussen ziekteverzuim en onvrede met het management. Dit verband zal ook in andere sectoren bestaan, maar speelt in de sector onderwijs wellicht een grotere rol vanwege het feit dat zeker in het onderwijs weinigen die nu managementtaken vervullen specifiek opgeleid zijn voor deze taken. Zeker op het gebied van human resource management zijn leidinggevend in het onderwijs onvoldoende gekwalificeerd. Meer aandacht voor HRM zou niet misstaan. Daarmee zou een ontwikkeling worden gevolgd die ook in andere sectoren is ingezet.

▶ 6 Vervanging van leraren door computers

In een recent advies pleiten Rinnooy Kan, In 't Veld en De Vijlder (naast andere zaken) voor het op brede schaal gebruiken van computers in het onderwijs. Door grootscheepse inzet van computers zou het mogelijk zijn om leerlingen onderwijs op maat te bieden. Een computer zou de zwakke en sterke kanten van een leerling registreren en daar met lesmateriaal op inspelen. Zo zouden klassen van zestig, zeventig leerlingen die ieder op een eigen computer werken, geen probleem zijn.⁹

Dit plan suggereert dat in het productieproces van het onderwijs leraren eenvoudig kunnen worden vervangen door computers. Als dat inderdaad zo makkelijk is, is het lerarentekort simpel op te heffen. De ontbrekende leraren worden door computers vervangen. Helaas is deze voorstelling van zaken wel erg optimistisch (en naïef). In de eerste plaats wordt ervan uitgegaan dat educatieve programma's in staat zijn om met uiteenlopende leerstijlen om te gaan. Dit stelt veel hogere eisen aan educatieve software dan voorlopig kan worden waargemaakt.

Het breed uitgedragen vertrouwen in de gunstige werking van computers in het onderwijs contrasteert met het gebrek aan feitelijke kennis hieromtrent. Bij mijn weten is er tot nu toe maar één studie verricht waarin op wetenschappelijk verantwoorde wijze is onderzocht wat de effecten van het gebruik van computers is voor de leerprestaties van kinderen. Daarbij gaat het om de leerprestaties op de gebieden taal en rekenen. (Dat het gebruik van computers op school gunstig bijdraagt aan de computervaardigheid van kinderen staat buiten kijf.) Wederom gaat het hier om een studie die uitgevoerd is door Angrist en Lavy en die betrekking heeft op de situatie in Israël.¹⁰ Het is niet eenvoudig om de causale effecten van het gebruik van computers vast te stellen. De complicatie is dat de scholen waarin veel gebruik wordt gemaakt van computers (de treatment groep) waarschijnlijk ook in andere opzichten dan intensiteit van computergebruik verschillen van scholen waarin weinig gebruik gemaakt wordt van computers (de controle groep). Met andere woorden: de toewijzing van scholen over treatment en controle groep berust niet op toeval. Een simpele vergelijking van de leerresultaten van leerlingen van de verschillende scholen, kan daardoor misleidende conclusies opleveren. Angrist en Lavy hebben in hun onderzoek gebruik gemaakt van een systeem van toewijzing van computers aan scholen waarvan aannemelijk gemaakt kan worden dat het een random toewijzing zo goed mogelijk nabootst. Het gaat hierbij zowel om basisonderwijs als om voortgezet onderwijs. De gevonden effecten van computergebruik op leerprestaties voor taal en rekenen stemmen niet optimistisch. De taalvaardigheden werden niet beïnvloed en de rekenvaardigheden voor leerlingen in het basisonderwijs zelfs negatief beïnvloed werden. Daarbij moet worden opgemerkt dat in het programma in Israël ook fors werd geïnvesteerd in de kennis van docenten en dat de educatieve software die in Israël is ontwikkeld van hoge kwaliteit is. De teleurstellende effecten zijn dus niet toe te schrijven aan deze factoren.

Samenvattend: Om het lerarentekort op korte termijn te bestrijden zonder dat dit leidt tot het aantrekken van extra leerkrachten, kunnen zowel ingrepen aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde een bijdrage leveren. De vraag naar leraren wordt verkleind door de klassen te vergroten. Volgens recente onderzoeksuitkomsten gaat dit niet ten koste van de leerprestaties. Onderzoeksresultaten met betrekking tot de mogelijkheid om leraren te vervangen door computers stemmen minder optimistisch. Het aanbod van leraren (gemeten in uren) kan worden bevorderd door het instellen van een voltijdpremie of van een overwerkpremie. Hier laat recent onderzoek zien dat een besteding van 330 miljoen gulden aan voltijdpremie leidt tot een toename van het aantal aangeboden uren van huidige leraren met 5%. Waarschijnlijk is een overwerkpremie nog kosteneffectiever. Verder kan serieuzer dan tot nu toe werk worden gemaakt van

9. NRC-Handelsblad, 24 november 2000.

10. Angrist, J.D. en V. Lavy, New evidence on classroom computers and pupil learning, NBER Working Paper 7424, 1999.

terugdringing van het ziekteverzuim en het benutten van de kennis van mensen die nu vroegtijdig uittreden.

Hessel Oosterbeek is als hoogleraar Onderwijseconomie verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam. Tevens verbonden aan het NWO-onderzoeksprogramma Scholing, Arbeidsmarkt en Economische Ontwikkeling

Presentatie Twijnstra en Gudde, thema Onderwijs

Reactie op deze presentatie

W. Jochems

Presentatie Twijnstra en Gudde, thema Onderwijs

Deze gekozen presentatievorm vergt een mondelinge toelichting. De map kan op verschillende niveaus 'gelezen' worden. De map is geen eindproduct, maar een middel om de dialoog te kunnen voeren, verschillen en overeenkomsten bespreekbaar te maken om van hieruit gezamenlijk een veranderingsrichting en strategie te bepalen.

Toelichting:

- Een wijze van kijken is de optiek van de docent. Die staat in het middelpunt. Docenten worden/voelen zich overvraagd. Zij worden vermalen tussen systemen en tussen wensen van allerlei betrokkenen. Bedoeling is na te gaan op welke wijzen de handelingsvrijheid van de docent vergroot kan worden. De aangrijpingspunten hierbij zijn leerproces, organisatie, huisvesting/ICT en individuele keuze van de docent zelf. De docent moet gezien worden als bron, die ook gebruik kan maken van andere bronnen), niet als schaarste-object.
- Andere optiek is de vraag naar korte- en lange-termijn effecten. Het risico is aanwezig dat in dit vraagstuk vooral gelet wordt op korte-termijn effecten, die mogelijk te zijner tijd schadelijk zijn voor wenselijke lange-termijn effecten. Gekeken dient te worden naar de ontwikkelingslijn van het onderwijs: van standaardisatie etc. naar variëteit en diversiteit. En dus niet zonder meer gretig aanpakken van op het oog aantrekkelijke korte-termijn scoringskansen.
- Tegen die achtergrond is van belang te doordenken wat de gevolgen zijn van de grotere autonomie van scholen. Wat moet dan minimaal geregeld worden? Andere invalshoek: onderwijs is nu een gesloten systeem. Hoe kan het meer open worden naar andere sectoren? Docent word je nu, en blijf je vervolgens je hele leven. Hoe zou dat anders kunnen.

In het kader van de recente arbeidsmarktproblematiek dient te worden opgemerkt dat een monodisciplinaire aanpak (alleen kijken naar de arbeidsmarktproblematiek) leidt tot bepaalde, gelijksoortige oplossingen. Innovatieve veranderingen zijn schoksgewijs en dergelijke oplossingen komen bij uitstek tot stand door een multidisciplinaire aanpak, waarbij juist buiten de bestaande systeemgrenzen wordt gekeken.

Reactie op de tg-presentatie

Wim Jochems

De TG-presentatie stelt een ander uitgangspunt dan de oorspronkelijke opdracht, namelijk hoe de handelingsvrijheid en handelingsbekwaamheid van docenten te vergroten. Dat brengt me tot een wat ander voorstel dat ik onderstaand zeer beknopt weergeef, met als kern de vraag hoe de onderwijsgever beter te faciliteren.

In het basisonderwijs is de onderwijsgever de spil van het onderwijs, te faciliteren met behulp van **de virtuele basisschool**, een faciliteit die via Kennisnet toegankelijk is te maken, op twee niveaus.

1. Elektronisch beschikbare expertise ter facilitering van de onderwijsverzorging in de vorm van lesplannen, factsheets, gedragsmodellen gekoppeld aan authentieke videofragmenten, lesmaterialen met 'docentenhandleiding' per domein en leerjaar gerubriceerd, voorbeeldjaarplannen per leerjaar, eraan gekoppeld elektronisch verrijkingsmateriaal waaronder simulaties, oefen- en testmateriaal e.d. Nadat de structuur, de virtuele school, ontworpen is, kunnen hierin allerlei materialen opgeborgen worden, die hetzij via educatieve uitgevers, hetzij door collega-onderwijsgevers, hetzij via PA's en SBD's beschikbaar komen.
2. Elektronische werkplek ter facilitering van de professionalisering van (aspirant-)onderwijsgevers. Hieraan is gekoppeld begeleiding op afstand, kennis- en competentie management (door middel van een elektronisch dossier) en coaching bijvoorbeeld via buddy learning (CSCL/CSCW). In de werkplek kunnen ook andere functionaliteiten worden aangebracht, bijvoorbeeld voor rapportage, leerlingdossiers, voortgangsmonitoring, lesplanning e.d.

Dit model van docent-gestuurd onderwijs verandert geleidelijk in meer leerling-gestuurd leren in het studiehuis, waardoor ook de ondersteuning verandert. **Het virtuele studiehuis**, via Kennisnet toegankelijk, kent eveneens een gelaagdheid, maar nu op drie niveaus.

1. Elektronisch beschikbare expertise ter facilitering van de onderwijsverzorging zoals boven onder 1, maar dan voor (leerdomeinen binnen) het studiehuis.
2. Elektronische werkplek ter facilitering van de professionalisering van (aspirant-)onderwijsgevers zoals boven onder 2, maar nu voor koppeling aan het studiehuis.
3. Elektronische leerling-werkplek, gemodelleerd volgens het studiehuismodel, voorzien van functionaliteiten zoals e-mail, www, CSCL/CSCW, rapportage- en rekenfaciliteiten, zoekfaciliteiten, elektronische 'werkboeken' bij de gehanteerde studieboeken en ander schriftelijk materiaal.

De virtuele basisschool is in de vorm van een eerste versie in zes maanden te bouwen gelet op de ervaring met eerder gebouwde virtuele bedrijven binnen de OUNL. De bouw bestaat uit twee delen: ten eerste het gebouw in de zin van de functionaliteiten (het onder punten 2 genoemde) en ten tweede de inhoudelijke expertise, met name de pedagogische inhoud (zie onder punt 1). De kosten van het gebouw zullen ongeveer een half miljoen gulden bedragen. De inhoud kan geleidelijk worden ingebracht vanuit allerlei bronnen (zie boven). De kosten hiervan zijn lastig te ramen. Een volledige, tweede versie van de virtuele basisschool vergt nog eens 6 maanden.

Taakveld Zorg en welzijn

Vernieuwende oplossingen

Ideeën over de arbeidsmarktknelpunten in de zorgsector

Utrecht, 16 november 2000

Drs. S.C.A. Danen
Dr. M.A. Dutrée, arts
Dr. K. ten Have
Drs. J.G. Manshanden, MPA
Drs. D. Markus

1 Inleiding

1.1 De context

De kranten staan er vol van: het tekort aan arbeidskrachten in de zorgsector is enorm. Terwijl voorheen het aantal bedden of OK's van een ziekenhuis de bottleneck was, komt het tegenwoordig regelmatig voor dat gehele beddenafdelingen worden gesloten wegens een tekort aan verpleegkundigen. Verpleegkundigen hebben aangekondigd dat zij volgende week de lege bedden letterlijk op straat zullen zetten! Net als in andere sectoren heeft de zorgsector er moeite mee medewerkers aan boord te krijgen en te houden. En als de voortekenen niet bedriegen, zal de vraag naar zorg in de toekomst alleen maar groter worden, terwijl het personeel steeds schaarser wordt. Natuurlijk hebben zich al eerder periodes van hoogconjunctuur voorgedaan met krapte en moeilijk vervulbare vacatures, maar het verschijnsel lijkt zich nu langduriger voor te gaan doen. Het probleem speelt niet alleen in de zorgsector, over de gehele linie is in Nederland sprake van rantsoenering van arbeid. Het succes van de ene werkgever of sector gaat dan ten koste van de andere.

Wat is er gaande in de zorg? Het ongunstige imago van werken in de gezondheidszorg verkleint de instroom van verpleegkundigen en verzorgenden, terwijl ook de florerende Nederlandse economie arbeidskrapte in de hand werkt. Naast de lage instroom van nieuw opgeleid personeel in de zorgsector, blijkt het moeilijk het geworven personeel tevreden te stellen en te behouden. Ervaren verpleegkundigen en verzorgenden stromen uit naar andere sectoren waar aantrekkelijke arbeidsperspectieven worden geboden. Grootschalige wervingsprojecten waarbij verpleegkundig en verzorgend personeel zelfs in Zuid-Afrika wordt geworven, zijn aan de orde van de dag. De werkgevers zitten met de handen in het haar bij de werving van gekwalificeerde verplegenden en verzorgenden. Tal van vacatures worden niet vervuld.

Kortom, verzorgend en verpleegkundig personeel is moeilijk te vinden. Maar het probleem beperkt zich niet tot die groep; de sector kampt ook met een tekort aan (para-)medici. Het artsentekort wordt veroorzaakt door verschillende factoren: intrede van deeltijdwerken, relatief meer vrouwen die voor het artsenvak kiezen en afname van de belangstelling voor de opleiding. De werkdruk neemt dus over de hele linie toe, evenals demotivatie en burn-out.

De arbeidsmarktproblematiek is daarmee agendapunt nummer 1 voor de zorgsector. Hoe kunnen zorginstellingen het gat tussen het personeelsaanbod en de werklast aanpakken? In dit essay gaan wij op zoek naar vernieuwende oplossingen. We richten ons daarbij vooral op de arbeidskrapte die zich voordoet bij verplegend en verzorgend personeel. De taken aan de onderkant van hun takenpakket (bijvoorbeeld bedden opmaken) zijn steeds moeilijker op te vullen.

1.2 Oplossingen

Er is al veel geprobeerd. Tal van pogingen zijn de afgelopen jaren ondernomen om de arbeidsmarktproblematiek in de zorgsector aan te pakken. Grootschalige wervingscampagnes in binnen- en buitenland en imagoverbetering zijn hiervan klassieke voorbeelden. Soms hebben deze effect, zoals onlangs bij de thuiszorginstelling Icare in Zwolle, die met een bus stad en land heeft afgereisd en zo 1.000 nieuwe personeelsleden aan boord kreeg. Maar het is bij lange na niet genoeg. Het draaien aan de traditionele knoppen levert onvoldoende op en we moeten nieuwe

knoppen vinden die de huidige paradigma's overschrijden. Dit zijn de innovatieve oplossingen: oplossingen die in Nederland of in de zorgsector nog niet breed toegepast worden.

Wij delen de mogelijke oplossingen in drie categorieën in (zie figuur 1 in de bijlage bij dit artikel), die onderling verschillen in het aangrijpingspunt dat ze kiezen. Bij elk van de categorieën zijn vele klassieke en innovatieve ideeën te bedenken; deze staan samengevat in de figuren 2, 3 en 4. We lichten hierna kort de verschillende categorieën toe en geven een aantal voorbeelden. Vervolgens lichten we er vijf ideeën uit, die we in de volgende delen van dit essay verder uitwerken.

Verlaag de vraag naar personeel (figuur 2 in de bijlage)

Het verlagen van de vraag naar personeel kan grofweg op twee verschillende manieren. De eerste is *het verlagen van de vraag naar zorg*. De tweede is *het vergroten van de efficiency*, zodat ofwel met hetzelfde personeelsbestand meer zorg geleverd kan worden, ofwel met minder mensen dezelfde hoeveelheid zorg geleverd kan worden. De vraag is dan niet langer alleen "hoe komen we aan voldoende personeel voor het beschikbare werk?", maar ook "hoe kunnen we het werk zo organiseren dat met het beschikbare personeel meer werk kan worden uitgevoerd?" Een paar voorbeelden: prestatieloon op basis van input, verplaatsing van zorg en/of behandeling naar het buitenland en meer verantwoordelijkheid en taken voor zorg bij de burger zelf neerleggen.

Vergroot het aanbod van personeel (figuur 3 in de bijlage)

De tweede categorie bevat maatregelen die ingrijpen op de instroom van personeel. Werving en selectie, (voor)opleiding en het benutten van arbeidsreserves (in binnen- en buitenland) zijn hierbij kernbegrippen. Denk aan het benutten van het potentieel van mensen die nog niet werken en aan het langer laten werken van mensen die reeds werkzaam zijn (arbeidsduurverlenging, verhoging VUT/Pensioenleeftijd). Ook personeel dat buiten de collectieve sector werkzaam is, vormt een mogelijke arbeidsbron voor de gezondheidszorg. Waarom sluit VWS geen contract af met KPN met betrekking tot omscholing van de 8.000 medewerkers die binnenkort hun baan verliezen? En ten slotte zijn ook mensen die niet (meer) hoeven te werken (55+ers, nieuwe rijken, etc.) een interessante doelgroep (zie ook verderop in dit essay). Vergroting van de aantrekkingskracht van het werken in de zorg is hiervoor essentieel. Honorering en waardering zijn dan belangrijk, maar ook het benadrukken van de unieke kenmerken van het werken in de zorg (Unique Selling Points). Werken in de zorg heeft ook zijn voordelen!

Behoud van medewerkers (figuur 4 in de bijlage)

Het binnenhalen van personeel is één, maar het daadwerkelijk vasthouden van personeel is een tweede waar energie in gestoken moet worden. Onder behoud verstaan wij het behouden van medewerkers voor de organisatie, de betreffende sector, maar ook voor de arbeidsmarkt als geheel. Onvrede van personeel maakt plaats voor tevredenheid. Die onvrede heeft in de huidige situatie onder verplegend en verzorgend personeel bijvoorbeeld te maken met de loopbaanbegeleiding en de honorering. Meer aandacht voor persoonlijke loopbaanplanning en een hogere beloning zijn dan stappen in de goede richting. Maar ook een zogenaamd cafetariamodel, waarbij de medewerkers hun eigen pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen kiezen, vormt een prachtig middel voor binding van personeel. Daarnaast hebben verpleegkundigen en verzorgenden behoefte aan meer directe invloed op de inrichting van het werk. Eigen verantwoordelijkheid in zelfsturende teams lijkt hieraan tegemoet te komen.

Het niveau waarop de oplossingen werken

Oplossingen grijpen op drie niveaus in. Een aantal oplossingen is van toepassing op het probleem op het niveau van de *individuele (potentiële) werknemer* (bijvoorbeeld het ontmoedigen van ziekteverzuim door de individuele medewerker zelf de eerste tien ziekte-dagen te laten bekostigen), andere interventies, zoals het reduceren van overdrachts- en overlegmomenten, worden op *het niveau van de organisatie* (de individuele werkgever) toegepast. Het derde niveau overstijgt het individuele organisatieniveau. Voorbeelden: de introductie van een centraal planningssysteem of een beloningssysteem dat voor de hele breedte van de zorgsector geldt.

1.3 Vijf innovatieve oplossingen nader belicht

In dit essay zullen wij vijf van de geopperde oplossingen verder toelichten. Het betreft de volgende scenario's:

- Back to Basics: niet harder werken, maar slimmer!

Het primaire proces moet weer centraal komen te staan in de zorginstellingen. De zorginstellingen concentreren zich op hun core business, terwijl de ondersteunende activiteiten worden uitbesteed of geconcentreerd worden uitgevoerd voor meerdere instellingen in de regio. De organisatie wordt als het ware "gestript", met als belangrijkste doel om meer aandacht en capaciteit beschikbaar te krijgen voor het primaire proces in de zorg.

- Zorg verplaatsen naar het buitenland: internationaal opereren!

Geen immigratie van arbeid, maar emigratie van de zorgvoorzieningen. Door zorginstellingen fysiek te verplaatsen, kunnen we maximaal gebruikmaken van de arbeidsreserves in het buitenland en geeft dit in Nederland weer wat lucht aan de arbeidsmarktproblematiek.

- Een bonussysteem in de zorg: caremiles!

Het toekennen van een bonussysteem voor menskracht die in de zorgsector wordt geleverd, zal zowel de professionele arbeid als het vrijwilligerswerk in deze sector een nieuwe impuls geven.

- Quick wins: inventariseer nu, verbeter morgen!

Iedereen die werkt in een zorginstelling, weet welke maatregelen daar eigenlijk ingevoerd moeten worden, maar dat niet worden. Wij geven een methode om tot snelle invoering te komen van een aantal maatregelen die op korte termijn kunnen leiden tot resultaten in de arbeidskrachte.

- Een informatienetwerk in de zorg: E-zorg!

Het gebruik van het landelijk E-zorg Netwerk biedt vele mogelijkheden die de arbeidsmarktproblematiek tegemoet kunnen komen. Het geldende organisatieparadigma moet hiervoor op de schop.

Deze vijf oplossingen komen in de volgende paragrafen uitgebreider aan de orde.

▶ 2 Back to basic: niet harder werken, maar slimmer!

2.1 Inleiding

Een enorm potentieel voor productiviteitsstijging en taakverschuiving binnen de zorg ligt in de toepassing van ideeën, aanpakken en methoden die in de marktsector gemeengoed zijn. Meer concreet, het in alle opzichten centraal stellen van de primaire werkprocessen: die processen waaraan de instellingen hun bestaansrecht ontleen. Vooral bij dienstverlenende bedrijven zijn hierdoor de laatste jaren productiviteitsverdubbelingen bereikt. Hoe? Door processen te stroomlijnen, te herinrichten volgens de uitgangspunten van zelfsturing en differentiatie, staf- en managementactiviteiten radicaal te wieden, functies binnen primaire processen op te waarderen en ICT stevig in te zetten voor de planning en sturing van het werk. Deze aanpak staat bekend onder namen als: business process reengineering, lean production en integrale organisatievernieuwing.

Binnen de zorg heeft met name het heersende organiserparadigma een grootscheepse toepassing van deze aanpak in de weg gestaan. Alle aandacht was en is gericht op het binnenhalen van meer personeel ter bestrijding van knelpunten in de zorgverlening. Het is duidelijk dat op termijn het aanbod van personeel maximaal gelijk zal blijven, terwijl de vraag naar zorg drastisch zal stijgen. De kernvraag wordt derhalve: hoe kunnen we steeds meer zorg leveren met de huidige aantallen personeelsleden?

Dit vergt productiviteitsstijgingen van dubbele cijfers per jaar. En dat is alleen mogelijk met een drastische herinrichting van zorgorganisaties. We zullen nu, ten tijde van schaarste op de arbeidsmarkt, anders moeten leren organiseren. Waar eerst de behoefte aan personeel een einduitkomst was van de ontwikkeling van de vraag naar diensten van instellingen, wordt het nu een randvoorwaarde. Personeel wordt daarmee even belangrijk als de cliënt.

Dit idee richt zich op een dubbele kwaliteitsslag in de zorg: zowel in termen van de kwaliteit van de organisaties (productiviteit, kwaliteit van de dienstverlening, flexibiliteit) als in termen van kwaliteit van het werk (autonomie, zelfsturing, betrokkenheid, flexibele inzet van medewerkers). Of, preciezer geformuleerd, zorginstellingen moeten een integraal herontwerp van en rondom de primaire processen ter hand nemen, waarbij de eisen van cliënten/financiers en de eisen vanuit de arbeidsmarkt (eisen die overigens veel gevarieerder zijn dan de debatten in de zorg doen vermoeden) beide in evenwicht tot hun recht komen.

Uitvoering van dit voorstel maakt het mogelijk een groei in zorg (kwantitatief en kwalitatief) te realiseren met de personele inzet die vandaag beschikbaar is. Als het beestje een klinkende naam moet hebben, stellen we voor: Labour Process Reengineering. Een terrein waarop we in Nederland een naam hoog te houden hebben!

2.2 Concretisering

Organiseren rondom primaire processen

Het is opvallend hoeveel niet-zorgactiviteiten er binnen de zorg worden verricht. Veel van deze activiteiten hebben het karakter van coördineren, regelen, overleggen en onderhandelen en zijn veelal bij staf- en leidinggevende functies belegd. Deze "regelende activiteiten" komen voort uit de externe en interne complexiteit van instellingen. Veranderende wet- en regelgeving, veranderende eisen aan de bedrijfsvoering, onoverzichtelijkheid van de processen, onduidelijkheid over de te realiseren doelen en resultaten, een keur aan gespecialiseerde aspectmatige stafafdelingen, gebrek aan afstemming tussen verpleeg- en medische processen zijn daar debet aan. Het bijzondere van deze complexiteit is dat het zelfversterkend is: een complexe omgeving leidt tot een complexe organisatie die leidt tot nog meer complexe maatregelen en initiatieven, waardoor de organisatie wederom compliceert. En in al die complexiteit zijn er steeds minder mensen die het geheel kunnen overzien; "machteloze radertjes in een machine."

In dit idee wordt deze cirkel doorbroken: we gaan van complexe organisaties met routine deeltaken naar eenvoudige organisaties met uitdagend, verantwoordelijk werk. Hiervoor moeten we terug naar de fundamenteën van zorginstellingen: de primaire processen. De primaire processen dienen gestroomlijnd te worden vanuit het gezichtspunt van specifieke cliëntengroepen (elk gekenmerkt door specifieke behandel-eisen en specifieke activiteiten) en vanuit het gezichtspunt van specifieke medewerkersgroepen (elk gekenmerkt door specifieke mogelijkheden, wensen en verwachtingen). Aansluitend hierop is een ketenbenadering nodig, waarbij dubbel werk wordt voorkomen, onder andere door een betere afstemming van protocollen. Op deze wijze vindt er een ingrijpende reductie plaats van de complexiteit van de organisatie, omdat de kans op interferenties tussen processen wordt geminimaliseerd.

Alle voorbereidende, ondersteunende en regelende taken worden zo veel mogelijk uitgevoerd binnen de primaire processen. Resterende, niet primaire activiteiten worden ondergebracht in wat wordt genoemd "operationele groepen" die werken voor de primaire eenheden of in regionaal georganiseerde "facilitaire groepen". Op deze wijze ontstaan "kale" organisaties die bestaan uit primaire eenheden en operationele groepen. Verder niets.

Gevarieerd en uitdagend werk

De taken binnen de kale organisatie moeten op een slagvaardige, flexibele en resultaatgerichte wijze worden verricht. Daartoe worden eenheden geschapen die beschikken over een groot zelfsturend vermogen en minimaal gehinderd worden door op louter traditie gebaseerde scheidslijnen tussen functies. Per eenheid worden taken gebundeld tot functies, mede in het licht van de beschikbare arbeidskracht binnen en buiten de organisatie. Functiedifferentiatie is dan niet langer een afwijking van de regel, maar de regel zelf. Hetzelfde kan worden gezegd van de zorgroutines: hier is een drastische rationalisering mogelijk, geredeneerd vanuit het resultaat en met inachtneming van kwaliteitsregels en uitwisselingsregels met andere eenheden.

Juist in dit type organisatie komt teamwerk - ook een reeds lang gekoesterde droom binnen de zorg - echt tot zijn recht. In de zorg werken betekent samenwerken binnen kleine flexibele resultaatgerichte eenheden.

Competenties ontwikkelen, waarderen en belonen

Werken binnen primaire en operationele groepen biedt niet alleen de mogelijkheid van professionele ontwikkeling van medewerkers, maar maakt deze noodzakelijk. Een ieder wordt gewaardeerd naar de mate waarin zij of hij bijdraagt aan het primaire proces, waarbij de dimensie smal versus breed dominant is aan de dimensie laag versus hoog. Ook statusverschillen zijn hieraan gekoppeld: een brede flexibele inzetbaarheid telt! Competentieontwikkeling en waardering lopen parallel. In zo'n situatie is het eerder regel dan uitzondering dat de huidige inschalingen veel te krap zijn.

Personele ontwikkeling en organisatieontwikkeling gaan hand in hand. Daartoe worden methoden geïntroduceerd waarmee stuk voor stuk, maar nog niet zo veel in combinatie, successen zijn geboekt: prestatie management, competentie management en verbeter management. De methoden zijn toegesneden op de toepassing ervan door de teams zelf.

Overleg richten op de inhoud

Binnen de teams vindt direct overleg plaats tussen betrokkenen ter afstemming van de dagelijkse werkzaamheden. Wekelijks vindt werkoverleg plaats dat nu werkelijk over het werk kan gaan, immers de teams hebben de mogelijkheid hun eigen werksituatie te verbeteren. Tussen teams vindt horizontaal overleg plaats ten aanzien van de onderlinge afhankelijkheden in termen van klant-leverancier-relaties. Hiërarchie wordt gemedend (als de pest!). Een ieder kan en zal managementtaken ten aanzien van onderdelen vervullen. Management is nodig, niet managers. Over de (primaire en operationele) teams heen wordt gestuurd door een qua omvang zeer beperkt, maar qua impact sterk strategisch team. Dit team vormt de schakel tussen organisatie en omgeving op strategisch niveau (overheid, financiers, partners, ketengenoeten) en stellen in samenspraak kaders voor de (ontwikkeling en prestaties van de) primaire en operationele teams.

Resumé: werken in de zorg

Er ontstaan eenvoudige zorgorganisaties, die worden gedomineerd door zorgvraagstukken: hoe kunnen we efficiënt en effectief voldoen aan de vraag naar zorg. Verder gaat het nergens over. Werken in de zorg is het verlenen van zorg. Samenwerken in kleine teams; verantwoordelijk voor resultaten, meebeslissen over het eigen werk, voortdurend zoeken naar verbetering, verantwoordelijkheid dragen, competenties ontwikkelen zonder barrières, goed verdienen, met een voldaan gevoel de dag en de week afsluiten: de klus is geklaard, we hebben veel gepresteerd!

2.3 Implementatie

Voor de implementatie zijn de volgende stappen van belang:

- Begin met een benchmarking van alle instellingen als nulmeting.
- Start een grootscheeps actieprogramma gericht op alle zorginstellingen.
- Aansturing van het geheel gebeurt onder leiding van een contactgroep met daarin de voorzitters van de Raden van Bestuur van instellingen.
- Pas financieringskaders aan: incentives inbouwen
- Richt twee werkgroepen op, één voor methodieontwikkeling en één voor methodieimplementatie.
- Bemens de werkgroepen met managers en adviseurs van buiten de sector, aangevuld met managers en adviseurs uit de sector.
- Financiering primair door de sector zelf.

2.4 Effecten

Welke effecten bereiken we hiermee? Als we met een schuin oog kijken naar de effecten van dit soort operaties in andere sectoren, denken we aan:

- productiviteitsstijgingen van jaar op jaar minimaal 10%
- vermindering en verschuiving van de vraag naar personeel
- opwaardering van het primaire zorgwerk en zorgwerkers
- flexibilisering van de vraag naar personeel
- tegemoet komen aan de stijgende vraag naar zorg.

De oplossing leidt tot vermindering en verschuiving van de vraag naar personeel. Er zijn minder aparte managers, coördinatoren en planners nodig waardoor er meer lucht komt voor de verzorgenden, verpleegkundigen en artsen en specialisten in de directe patiëntenzorg.

De grootste weerstand is te verwachten op de werkvloer die door de hoge werkdrukbeleving geen aandacht en energie over heeft voor veranderingen.

2.5 Voorwaarden

Er is een paradigmawisseling nodig in de organisatie van de zorg: "van mensen zoeken bij het werk" naar "organiseren ten tijde van schaarste" moet worden opgevat als een collectief leerproces. De belangrijkste voorwaarde van dit voorstel is dan ook een zorgvuldig geregisseerde eerste fase van bewustwording en enthousiasmering bij de belangrijkste stakeholders.

2.6 Casus: de praktijk

Dit idee is geïnspireerd door de literatuur en praktijk rondom zogeheten High Performance Production Systems, met gerenommeerde namen als Nadler, Tushman en Pfeffer en in Nederland De Sitter. Onderdelen van de voorgestane aanpak zijn al in de zorgsector toegepast, maar nog maar weinig op een organisatiebrede en organisatiediepe wijze. De ervaringen zijn positief. De kunst van dit type oplossingen is steeds weer het laten vallen van oude vormen en gedachten opdat het gezond verstand weer ruimte krijgt.

Een mooie illustratie daarvan troffen we aan in Vrij Nederland van 16 september jl.: "Het geheim van Ernst Scipio (een directeur zonder wachtlijsten)". Enkele citaten:

- In plaats van de overheid in te roepen keerde hij zijn organisatie binnenstebuiten.
- Een ding stond voor hen vast: hij zou niet op de directe zorg bezuinigen.
- Scipio bracht het aantal leidinggevenden met een derde terug.
- Hij kneedde zijn mensen tot professionals.
- Veruit de meeste medewerkers reageerden enthousiast.
- Uiteindelijk, zo blijkt, werk je veel efficiënter.

3 Behandeling en zorg verplaatsen naar het buitenland: internationaal opereren

3.1 Inleiding

Het tekort aan verplegenden en verzorgenden speelt in veel andere landen, zelfs vlak over de grens, niet. Om deze reden wordt er vaak gesproken over het aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland en worden dergelijke oplossingen in de praktijk ook wel toegepast. Maar andersom kan ook: het verplaatsen van behandelingen en zorg naar het buitenland. Zo kunnen zorginstellingen bijvoorbeeld zorg inkopen bij buitenlandse ziekenhuizen of zelf dependances openen in het buitenland en daar bepaalde operaties, behandelingen en revalidatietrajecten laten uitvoeren. Buitenlandse werknemers kunnen dan eenvoudig een belangrijk deel van de zorg en verpleging op zich nemen, waardoor dit een belangrijke bijdrage levert aan onze arbeidskrapte op dit terrein. Denk hierbij aan mogelijkheden dicht bij huis (bijvoorbeeld België of Duitsland), maar ook aan exotischer oorden zoals Spanje, Turkije of Maleisië.

3.2 Concretisering

Als er een opname of operatie geïndiceerd is, krijgt de patiënt in bepaalde gevallen de keus om deze behandeling in het buitenland te laten uitvoeren. Het voordeel kan zijn dat de operatie daar sneller wordt uitgevoerd. Het kan ook zijn dat de patiënt de behandeling, verzorging en revalidatie wil combineren met een buitenlands verblijf. Ook voor de familie van de patiënt kan het voordelen hebben om de zorg voor de patiënt te kunnen combineren met een vakantieverblijf.

Het verplaatsen van de zorg is in eerste instantie vooral geschikt voor behandelingen of zorgtrajecten die niet acuut zijn en die gedurende een beperkte periode zeer arbeidsintensief zijn: heup- en knieoperaties, hartoperaties, reumaoperaties, revalidatietrajecten, etc. Maar daarnaast is het denkbaar om over de grens voorzieningen in te richten voor langdurig zorgbehoevenden, zoals verzorgingshuizen of voorzieningen voor gehandicapten of psychiatrische patiënten. Voorwaarde is dan wel dat de cliënt zelf instemt met verzorging in het buitenland. Cliënten kunnen op deze manier tijdelijk of zelfs permanent in het buitenland verblijven.

Ook voor verzekeraars en zorgaanbieders is het een interessant idee: zij kunnen zich profileren met het aanbieden van behandelingen in het buitenland. Het is een extra mogelijkheid die heel aantrekkelijk kan zijn. En een aanvullende verzekering kan afgesloten worden voor het meekomen van de partner of kinderen.

De zorgaanbieder kan samenwerking zoeken met reeds bestaande instellingen en zo operaties en verzorging verplaatsen, maar men kan ook zelf een voorziening creëren. Het benodigde personeel zal voor het belangrijkste deel komen uit het desbetreffende land waar de behandeling en verzorging plaatsvindt. Dit personeel zal een goede opleiding moeten krijgen om de taal- en culturele kloof te kunnen overbruggen. Om deze reden zal er ook op beperkte basis Nederlands personeel werkzaam zijn in de buitenlandse dependances, hetgeen voor hen een aantrekkelijk perspectief kan zijn.

Een belangrijk issue bij verplaatsing van zorg naar het buitenland is het contact met de naasten. In onze global village komen er echter steeds meer mogelijkheden om dit probleem op te heffen. E-mail, internet en videoconferenties spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast is men steeds meer gewend aan reizen en afstanden.

3.3 Implementatie

Het initiatief voor het verplaatsen van (delen van) de zorg zal moeten liggen bij zorgaanbieders en verzekeraars. De overheid kan dit idee aanmoedigen en faciliteren. Daarbij zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Doe eerst enkele experimenten, bijvoorbeeld met het samenwerken met buitenlandse instellingen en het inhuren van bedden van een bestaande zorgvoorziening.
- Ga over tot bredere invoering als de experimenten succesvol zijn en er inderdaad veel winst (winst in de zin van een bijdrage aan de arbeidsmarktproblematiek) van dergelijke verplaatsingen is te verwachten; dan zal de wet- en regelgeving aangepast moeten worden aan deze nieuwe zorgvorm.
- Formuleer een stimuleringsbeleid, bijvoorbeeld door als overheid te faciliteren bij de investeringen of door de introductie van een subsidieregeling of andere financiële prikkels aan zorginstellingen.

Het zelf *creëren* van voorzieningen in het buitenland kost geld. Dit kan echter een deel van de investeringen in Nederland vervangen. Bijkomend voordeel is dat een locatie met een laag prijsniveau vergeleken met Nederland voor het bouwen, inrichten en bemensen van een voorziening zelfs financieel heel aantrekkelijk kan worden. Vervoerskosten zullen structureel een grote kostenpost vormen. De kosten van de voorzieningen zullen uiteindelijk opgebracht worden door de patiënten via hun verzekeraars en door de AWBZ (in geval van langdurig zorgafhankelijken).

3.4 Effecten van verplaatsing van zorg

Door het aanbieden van zorg en behandeling in het buitenland kunnen de buitenlandse arbeidsreserves voor de gezondheidszorg ingezet worden voor de zorg aan Nederlandse patiënten. Groot voordeel is dat personeel hiervoor niet naar Nederland hoeft te worden gehaald. Dit maakt een meer structurele inzet van buitenlands personeel mogelijk. Bovendien zal het eenvoudiger zijn om mensen hiervoor te werven en op te leiden. Daarnaast heeft de patiënt, doordat zorg in het buitenland wordt aangeboden, de keus om een behandeling sneller te ondergaan. Dit zal een bijdrage leveren aan de oplossing van wachtlijsten. En ten slotte zal het voor bepaalde categorieën Nederlands personeel in de zorg heel aantrekkelijk zijn om enige tijd op locaties in het buitenland te kunnen werken.

Wij denken dat er uiteindelijk ongeveer 2-3% van de operaties en verpleegzorg en revalidatiezorg verplaatst zou kunnen worden naar het buitenland. Dit zal m.n. lucht kunnen geven aan de arbeidskrapte onder specialisten, verplegenden en paramedici.

Weerstand voor deze oplossing is primair te verwachten bij patiënten, die in deze omstandigheden dicht bij huis en familie willen blijven.

3.5 Voorwaarden

Voorwaarden bij de implementatie van dit idee zijn:

- Buitenlandse voorzieningen dienen gecreëerd te worden in landen met *structurele* arbeidsreserves voor de zorg.
- De Nederlandse wet- en regelgeving moet het mogelijk maken dat behandelingen en zorg eenvoudig in het buitenland kunnen plaatsvinden en ook dat er zorgvoorzieningen gecreëerd kunnen worden in het buitenland. Dit zal in de capaciteitsplanning meegenomen moeten worden. Ook de toepassing van het Nederlandse gezondheidsrecht is hierbij van belang. Hoe wil men omgaan met kwaliteits- en opleidingseisen ten aanzien van het buitenlands personeel? Daarnaast zal nagegaan moeten worden met welke andere (Europese en nationale) wet- en regelgeving een Nederlandse zorginstelling geconfronteerd kan worden.
- Er moet een verzekeringstechnische toedeling komen: welk deel van de behandeling en zorg in het buitenland wordt een verstrekking op basis van de Ziekenfondswet of AWBZ en wat wordt onderdeel van het derde compartiment?

3.6 Casus: hoe zou het eruit kunnen zien?

Sjaan en Ruud zijn beiden begin 70. Als kinderloos echtpaar hebben ze hun hele leven de vrijheid gehad om de hele wereld af te reizen. De laatste tien jaar zijn ze het wat dichterbij huis gaan zoeken - dat wil zeggen in Europa - maar ze genieten nog erg van hun vrijheid. Totdat Sjaan aangereden wordt door een motorfiets en een knieoperatie moet ondergaan. In Nederland duurt het bijna twee maanden voordat ze aan de beurt is. Ze krijgt echter de keus aangeboden om de operatie in Portugal te laten uitvoeren: daar kan ze al over twee weken terecht. Hier hoeft ze niet lang over na te denken. Ruud gaat met haar mee naar Lagos, waar hij een appartement zonder trappen en met uitzicht op zee huurt. De operatie verloopt goed en Sjaan moet nog twee weken in het ziekenhuis blijven. De eerste periode van de revalidatie blijft Sjaan ook in Portugal. Vanuit het gehuurde appartement gaat Sjaan elke dag naar het ziekenhuis voor fysiotherapie. Na zes weken brengt Sjaan een laatste bezoek aan de arts die de operatie heeft uitgevoerd. Hij is tevreden over de operatie en het herstel. Sjaan en Ruud gaan weer terug naar Nederland, waar Sjaans revalidatie wordt voortgezet.

▶ 4 Een bonussysteem in de zorg: caremiles!

4.1 Inleiding

Werken in de zorg moet meer status krijgen. Het is misschien niet altijd het leukste werk en zeker niet het makkelijkste, maar het is wel heel boeiend, zinvol en ontzettend belangrijk voor iedereen die van zorg afhankelijk is; en uiteindelijk zijn we dat allemaal.

In deze tijd van individualisering en bloeiende economie staat de aandacht en zorg voor elkaar onder druk. Daar komt bij dat het werken in de zorg zijn aantrekkingskracht dreigt te verliezen: het is te weinig snel en flitsend. Gelukkig kent elke trend ook zijn tegenbeweging. In toenemende mate gaan mensen weer op zoek naar zingeving van het bestaan. Men ziet de betrokkenheid in van het gefocused zijn op materiële zaken. Met name gebeurtenissen zoals ziekte en dood confronteren mensen met die andere kant van het bestaan. Het zorgen voor anderen, iets doen voor elkaar kan een belangrijke rol spelen bij het zoeken naar zingeving.

Wij zien de introductie van Caremiles als middel om deze trend op te pakken en het imago van het werken in de zorg op te krikken. Met Caremiles ontstaat een tastbare waardering voor het feit dat iemand zich inzet voor anderen. Meer aandacht voor de vrijwilligers in de zorg kan leiden tot uitbreiding van het vrijwilligerskorps. Met name aan de onderkant van de zorgtaken is sprake van grote arbeidskrapte en juist daar kunnen vrijwilligers gericht ingezet worden.

Wat zijn Caremiles? Het systeem in het kort. Iedereen die een bijdrage levert aan de zorg, krijgt als blijk van waardering Caremiles. Je kunt Caremiles sparen en met genoeg Caremiles kun je zeer aantrekkelijke, exclusieve zorgarrangementen kopen. Op deze wijze vormen Caremiles een soort bonus. Het kan mensen motiveren om iets in de zorg te doen of daar te gaan of te blijven werken (klantenbinding). Het promoten van het Caremiles-systeem kan tevens gebruikt worden om het verlenen van zorg publiekelijk en tastbaar meer status, aandacht en waardering te geven.

4.2 Concretisering

Met de introductie van de nieuwe zorgpas krijgt elke burger tevens de mogelijkheid om Caremiles te sparen. Iemand kan Caremiles verdienen door te gaan werken in de zorg, door vrijwilligerswerk in de zorg te doen of mantelzorg te doen.

Verplegenden en verzorgenden hebben op deze wijze automatisch recht op Caremiles. Maar ook vrijwilligers die eten rondbrengen voor de thuiszorg, zorgen voor een gehandicapt kind of de bloemen verzorgen in een ziekenhuis.

Caremiles kunnen ingewisseld worden tegen exclusieve en aantrekkelijke zorgarrangementen. In de eerste plaats denken we aan aanbiedingen die een relatie hebben met de zorg: kinderopvang, aanvullende verzekeringen of consulten bij paramedici. Maar ook de aanpalende sectoren met een hoog ontspannings- en genotgehalte: reizen naar kuuroorden, verwendagen op beautyfarms, vakanties voor het hele gezin, kortingen op ziektekostenpremies, etc.

Voor het Caremiles-systeem is een centraal verdeelpunt nodig. Instellingen en particulieren (via het Persoons Gebonden Budget) melden zich daar als vragers van zorg en betalen voor de inzet van de vrijwilligers. Het verdeelpunt matcht deze vragen met de vrijwillige aanbieders van zorg. Voor het inzetten en begeleiden van vrijwilligers zal het centrale punt samenwerken met regionale vrijwilligersorganisaties. Deze laatste kunnen vrijwilligers werven en selecteren, zorgdragen voor opleiding en voor het matchen met de zorgvragers of de zorgvragende instelling.

Het Caremiles-systeem biedt allerlei mogelijkheden voor creatieve toepassingen. Een aantal specifieke toepassingsmogelijkheden zijn bijvoorbeeld:

- Werven van studenten als tijdelijke kracht in de zorg. Door Caremiles te sparen (bovenop het salaris) kan een student een goedkope ziektekostenverzekering krijgen.
- Caremiles kan men sparen door het opnemen van zorgverlof.
- Kinderen kunnen via scholen gestimuleerd worden Caremiles te sparen (nieuwe vorm van "heijte voor een karweitje").
- Laag/geen ziekteverzuim onder verplegenden of verzorgenden belonen met extra Caremiles.
- Extra dienstjaren belonen met extra Caremiles.
- In regio's waar het moeilijker is om vrijwilligers te krijgen, kan de inzet beloond worden met extra Caremiles.
- Bedrijven kunnen zorginstellingen adopteren. Deze adoptie houdt in dat het bedrijf de zorginstellingen menskracht aanbiedt. Zo kunt u zich voorstellen dat het bedrijf aanbiedt de diensten aan de "onderkant" of in de ondersteuning over te nemen, of medewerkers levert die bijdragen aan de "persoonlijke aandacht" voor de patiënten. De medewerkers van het bedrijf nemen op vrijwillige basis deel aan dit project. Wel staat er voor hen de prikkel tegenover dat zij door het verlenen van deze diensten de Caremiles sparen.

4.3 Implementatie

In de organisatie van de Caremiles is een sleutelrol weggelegd voor een landelijk verdeelpunt, een soort landelijk bureau Caremiles, dat volledig belast is met de organisatie. Zij draagt in de eerste plaats zorg voor de registratie van de Caremiles, bepaalt op welke wijze men Caremiles kan verdienen en hoeveel per uur, per week of per taak. Afhankelijk van de arbeidskrapte kan dit regionaal of per instelling verschillen. Tevens kan men bij dit bureau terecht voor het inwisselen van de Caremiles. Voor de inrichting van het systeem en de rol van het centrale bureau is het zinvol om goed te kijken naar vergelijkbare spaar- en bonussystemen, zoals Airmiles en Shell-punten.

De introductie en organisatie van het Caremiles-systeem kost geld. Deze kosten kunnen worden gedekt door de deelnemende instellingen en particulieren. Daarnaast kan de overheid een financiële impuls geven aan het Caremiles-systeem. Op deze wijze kan zij de inzet van mensen in de zorg stimuleren. Introductie van de Caremiles zal gepaard gaan met een uitgebreide, wervende campagne ter ondersteuning van de werkers in de zorg.

De communicatie tussen dit landelijk coördinatiepunt en de Caremiles-vragers en -aanbieders loopt voor het overgrote deel via ICT toepassingen. De basis hiervoor bestaat uit een website waarop werkers in de zorg hun Caremiles-saldo kunnen opvragen. Voorts biedt de site de mogelijkheid voor aanbieders om competenties kenbaar te maken, zodat zorginstellingen en zorgvragers op efficiënte en doeltreffende wijze in contact kunnen treden met bijvoorbeeld verpleegkundigen of vrijwilligers. Instellingen en zorgvragers kunnen op de site de vergoeding in Caremiles aangeven die zij over hebben voor bepaalde diensten. Een andere toepassing zijn chat-faciliteiten voor betrokkenen bij de zorg, waardoor een grotere betrokkenheid bij dit initiatief

mogelijk wordt. Uitgeven van Caremiles kan ook worden gecoördineerd via de site. Organisaties die Caremiles accepteren als vergoeding, kunnen gemakkelijk in contact treden met mensen die Caremiles kunnen uitgeven.

4.4 Effecten

Door het Caremiles-systeem en de campagne die eromheen gevoerd wordt, zal dit mensen motiveren in de zorg te werken, professioneel of vrijwillig. Effecten zijn:

- Meer inzet van vrijwilligers in de zorg. Dit brengt met name verlichting aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de zorg.
- Meer materiële waardering voor alle mensen die een bijdrage leveren aan de zorg door verzilvering van de Caremiles. Dit kan uitstroom van personeel uit de zorgsector voorkomen en instroom naar de zorgsector verhogen.
- Verbetering van het imago van het werken in de zorg door uitstralingseffect van de campagne.

Hiermee ondersteunt het systeem het behoud van de huidige verplegenden en verzorgenden en bevordert het de instroom. Dit is moeilijk aan te geven in percentages. De caremiles voor vrijwilligers zullen voor extra handen/ondersteuning op niveau van verzorgenden en de mantelzorg zorgen. Geschat wordt dat hiermee de capaciteit van het verzorgend personeel met 3-5 % uitgebreid kan worden.

De weerstand zit bij deze oplossing in het feit dat het caremiles-systeem, een bepaalde bureaucratisering van het vrijwilligerswerk met zich meebrengt. Niet iedereen zal hier meteen enthousiast voor zijn.

4.5 Voorwaarden

Essentieel in het geheel is de deelname van de instellingen in de zorg. Zij moeten het Caremiles-systeem zien als een serieus instrument dat meerdere doelen dient. Ook verzekeraars moeten aan het systeem meedoen, om het een kans van slagen te geven. Maar het belangrijkste is misschien wel dat het systeem vanaf het begin op een serieuze, maar ook stimulerende manier wordt ingezet. Een Caremiles-systeem is welhaast on-Nederlands in zijn opzet: het expliciteert waardering, het benadrukt morele waarden en het beloont inzet voor de samenleving op een tastbare manier. Juist vanwege die cultuurdoorbrekende strekking, is het belangrijk om met een grootschalige campagne te onderstrepen dat de gezondheidszorg iedereen aangaat. Vroeg of laat wordt iedereen ermee geconfronteerd. Daarom wordt iedereen gevraagd om vroeg of laat ook op een of andere manier persoonlijk een bijdrage aan de zorg te leveren, professioneel of vrijwillig.

4.6 Casus: hoe zou het er uit kunnen zien?

- 4.7 Een Caremiles-vrijwilliger vertelt: "Bedrijven willen steeds meer hun maatschappelijk gezicht laten zien. Maatschappelijke activiteiten ontplooiën is een manier om hieraan te werken. Vaak geven afdelingen op het jaarlijkse dagje uit hieraan vorm door zich deze dag als afdeling in te zetten voor de maatschappij. Een dag boompjes planten, papier prikken of een uitstapje met gehandicapten behoren steeds vaker tot het programma van het dagje uit. Veelal betreft dit geen structurele bijdrage, maar een eenmalige verlening van hand- en spandiensten. Bij ons bedrijf doen we dat heel anders. Wij hebben het verzorgingshuis "De Schuilhoeve" geadopteerd. In het kader hiervan was ik gisteren nog bij mevrouw Klaassen. Elke vrijdagmiddag ga ik naar haar toe om haar te helpen met haar administratie en financiële zaken. Dat is niet veel werk, maar zij zelf komt daar niet meer uit en ze heeft geen kinderen die dat voor haar kunnen doen. Mevrouw Klaassen is elke week weer blij me te zien en ik mag ook nooit weg voordat we samen uitgebreid koffie hebben gedronken. Het is het leuk om te doen, maar ik vind het terecht dat ik hiermee Caremiles verdien. Ik neem tenslotte de verzorgenden van de Schuilhoeve best wat werk uit handen. Toevallig hebben mijn kinderen met een project op school ook Caremiles verdiend en daarom kunnen we nu met het hele gezin gratis een dagje naar Six-Flags! "

▶ 5 Een informatiesysteem in de zorg: e-zorg

5.1 Inleiding

Ongelofelijk veel processen in de zorg draaien om informatie. Informatie over patiënten, behandelingen, voorgeschiedenissen, kosten, personeel en nog veel meer. Het centraal beschikbaar maken van die gegevens biedt veel mogelijkheden voor versnelling en verbetering van processen en daarmee voor productiviteitsverhoging en arbeidsbesparing. De verbeteringen zitten vooral in het beter aansluiten van vraag en aanbod in de zorg, het beter plannen van handelingen, het beter bijhouden, verwerken en gebruiken van informatie en het verminderen van de tijd en aandacht die nodig is voor behandelingen.

5.2 Concretisering

Sluit de informatiesystemen van alle zorginstellingen in Nederland aan op één computernetwerk, waarbij gebruik kan worden gemaakt van Internet-technologie. Op het netwerk bevindt zich alle informatie die relevant is voor zorgvragers en zorgaanbieders. Van patiënten zijn de medische dossiers en de concrete zorgvragen te vinden. Deze zijn alleen met een persoonsgebonden code toegankelijk. Van de zorginstellingen zijn competenties, capaciteit en planningen real time beschikbaar. Via het netwerk kan informatie worden uitgewisseld en zorg worden geboekt. Hierdoor is ieder moment van de dag alle vraag en aanbod van zorg en behandeling voor alle betrokkenen beschikbaar, waardoor optimale inzet van middelen mogelijk is. Dit netwerk moet onderdeel zijn van Internet, zodat het mondiaal, laaggeprijsd en eenduidig toegankelijk is. Deze efficiënte planning van capaciteit zal leiden tot een afname van de arbeidskrapte. Uiteraard dient de bescherming van het netwerk gegarandeerd te zijn door het installeren van adequate "firewalls".

Zo'n E-Zorg Netwerk heeft ongekende mogelijkheden. Hier volgen drie concrete voorbeelden:

- Een arts constateert bij een patiënt een vaatvernauwing en besluit dat dotteren op zeer korte termijn noodzakelijk is. Via het netwerk kijkt hij naar de beschikbare capaciteit voor dotteren in de regio. Vijf ziekenhuizen blijken op korte termijn behandelcapaciteit te hebben. Drie daarvan hebben geen bedcapaciteit, terwijl observatie achteraf waarschijnlijk nodig is. Overeenkomstig de voorkeur van de patiënt wordt deze geboekt in één van twee geschikte ziekenhuizen. De cardioloog van het betreffende ziekenhuis ziet in het netwerk dat de patiënt is geboekt. Ter voorbereiding op de ingreep bekijkt deze het medische dossier van de patiënt, dat zich in het hetzelfde netwerk bevindt. Vervolgens vindt de ingreep plaats. Na afloop zorgt de behandelend arts voor een update van het medisch dossier van de patiënt.
- Ter observatie moet de patiënt nog een dag in het ziekenhuis blijven. Het bed waarin de patiënt zich bevindt, is via een draadloos netwerk aangesloten op het E-zorgsysteem. Op de voorzijde van het bed bevindt zich een scherm waarop het medische dossier van de patiënt opvraagbaar en aanpasbaar is door daartoe geautoriseerd personeel. Alle zaken die relevant zijn voor de zorg van de patiënt, zijn op deze wijze onmiddellijk toegankelijk voor het verplegend personeel. De hartbewakingsapparatuur waarop de patiënt is aangesloten, is ook aangesloten op het netwerk. Op deze wijze kan de arts deze patiënt op afstand observeren. Via video-conferencing-methoden kan

de arts zelfs met de patiënt communiceren. Bovendien kan het netwerk de arts via e-mail of semafoon waarschuwen als de observatiesystemen calamiteiten constateren.

- Hoewel de observatieperiode nog niet afgelopen is, mag de patiënt naar huis. Om de observatie toch door te laten gaan, krijgt de patiënt network-enabled hartbewakingsapparatuur mee. Met deze apparatuur kan de patiënt thuis de observatie voortzetten. De gegevens worden nog steeds doorgegeven aan het netwerk, waardoor de artsen op dezelfde arbeidsextensieve wijze de observatie kunnen voortzetten. In geval van calamiteiten kunnen specialist, huisarts, ambulance en familie allen worden gewaarschuwd.

5.3 Implementatie

In de eerste plaats moet er een systeem ontwikkeld worden waarin capaciteit, competenties en planningen van zorginstellingen worden geadmistreerd. Hetzelfde geldt voor zorghistorie en zorgbehoeften van zorgvragers. Hiervoor zullen technische en organisatorische standaarden moeten komen en deze zullen moeten worden ingevoerd en gehandhaafd. Voorts zal de infrastructuur moeten worden aangepast, zodat alle betrokkenen op het netwerk kunnen worden aangesloten. Het inrichten en implementeren van een E-zorgsysteem is dermate instellings-overstijgend, dat de overheid hier de regie moet nemen en de rol van opdrachtgever moet vervullen. Zij moet in eerste instantie de standaarden laten bepalen door onafhankelijke organisaties. Hierna moeten automatiseringssystemen worden gebouwd volgens de standaarden. Ten slotte zal de ingebruikname per regio moeten worden geregeld.

Standaarden en implementatie kunnen binnen enkele jaren zijn gerealiseerd. De meeste tijd zal zitten in het bereiken van overeenstemming, hierbij zal leiderschap moeten worden getoond. Het blijkt namelijk dat voor ICT-beslissingen het poldermodel beperkingen kent. Technisch is de implementatie binnen enkele maanden te realiseren.

Op korte termijn kan de technische infrastructuur worden gerealiseerd. Hierop kunnen zorginstellingen gaan samenwerken op het gebied van planning. Met een schaalbare technische infrastructuur kunnen nieuwe initiatieven snel worden geïmplementeerd na overeenstemming tussen de betrokkenen.

5.4 EFFECTEN

Welke effecten zijn er te verwachten? Wij zien de volgende mogelijkheden:

- Verhoging van de efficiency.
- Versnelde intake van patiënten.
- Soepeler overdracht van diensten in ziekenhuizen; de communicatie kost immers minder tijd.
- Artsen hoeven minder ronden te maken langs patiënten in het ziekenhuis.
- Door het thuismonitoren van patiënten neemt de behoefte aan intramurale zorg af.
- Door betere planning neemt de piekbehoefte aan zorg af. Hierdoor is er minder behoefte aan personeel.
- Plannen wordt via het netwerk gedaan. De transparantie, het gebruikersgemak en efficiency besparen fte's.

Vertaald naar cijfers ontstaat het volgende beeld. In de eerste plaats zal veel minder administratief personeel in de zorg nodig zijn (grote schatting 10 – 15% minder). Door on-line bewakingsapparatuur kunnen meer patiënten thuis verblijven waardoor de vraag naar intramurale zorg afneemt (1%). Daarnaast zal door de automatisering de overdracht en communicatie veel sneller kunnen gaan. Het precieze effect op de arbeidskrapte hiervoor is moeilijk aan te geven.

Weerstand is te verwachten bij zorginstellingen, die in eerste instantie een verlies aan autonomie zullen ervaren. Hun huidige (vermeende) zelfstandigheid wordt immers aangetast, doordat er meer centrale planning mogelijk is en systemen een belangrijkere plek innemen. Maar na de eerste gewenning, zullen ze ook merken dat er grote voordelen aan het systeem zitten. Het wordt beter zichtbaar wat je als instelling presteert, je krijgt meer zicht op de eigen sterke en zwakke punten en er zijn veel aangrijpingspunten om de interne processen te verbeteren. Instellingen zullen zich steeds meer een speler op een marktplaats voor zorg voelen. Patiënten kunnen in eerste instantie een vervreemding en depersonalisering ervaren. Later zal dit plaatsmaken voor gewenning aan een efficiëntere en meer slagvaardige zorg.

5.5 Randvoorwaarden

De belangrijkste voorwaarde (en tegelijkertijd de grootste barrière als er niet aan wordt voldaan) is de bereidheid van instellingen om daadwerkelijk onderling samen te werken. Dit zal niet vanzelf gaan, inbouwen van prikkels (bonussen, sancties) is hiervoor nodig. Andere randvoorwaarden zijn:

- Bereidheid van hulpverleners om geautomatiseerde registratie te gebruiken.
- De systemen moeten de privacy van de zorgvragers garanderen.
- Wettelijke barrières en traditionele rolverdelingen tussen verzekeraars, overheid en zorginstellingen moeten misschien ter discussie worden gesteld.

6 Quick wins: inventariseer nu, verbeter morgen!

6.1 Inleiding

Iedereen weet het, maar het wordt niet gedaan. Verplegend en verzorgend personeel in de zorginstelling wordt dagelijks geconfronteerd met mogelijke verbeterpunten in het werkproces, die relatief eenvoudig aangepakt kunnen worden. Door deze oplossingen en masse in te voeren zal het mogelijk worden met het beschikbare personeel meer werkzaamheden uit te voeren. Wij stellen voor deze zogenoemde voor de hand liggende maatregelen te inventariseren op instellingsniveau en direct in te voeren.

6.2 Concretisering

Aan welk soort maatregelen denken wij? Natuurlijk zullen de winstpunten in verschillende (soorten) zorginstellingen in een variatie van oplossingen zitten. Een kant en klare "Top 40" van maatregelen bestaat niet. De inventarisatie zal per instelling gemaakt moeten worden. Maatregelen waaraan gedacht kan worden, zijn:

Baseer de formatie op basis van huidig takenpakket

In zorginstellingen is formatie meestal gebaseerd op historie. Een kritische analyse kan uitwijzen dat de opbouw van de formatie niet meer past bij het huidige pakket van werkzaamheden. Een werklasmeting is hiervoor een passend analyse-instrument.

Vereenvoudig processen

In de zorg zijn veel processen ingesleten en door historie bepaald. Een buitenstaander ziet vaak al snel in hoeverre doublures in de procesroutes voorkomen. Het vereenvoudigen van processen met behoud van kwaliteit en verhoging van de productiviteit is hier de aangewezen oplossing.

Aandacht voor de ketenbenadering

Tussen de verschillende zorgaanbieders is eveneens sprake van dubbel werk. Door bijvoorbeeld de protocollen van de huisarts en specialist te harmoniseren, wordt dubbel werk voorkomen.

Zoeken is verleden tijd

Een heel triviale oorzaak van productiviteitsvermindering is het grote aantal malen dat medewerkers gebruiksvoorwerpen moeten zoeken. Een idee is om de kasten met werkspullen van glazen deuren te voorzien of de inhoud van de kasten op de deuren te stickeren met grootformaat labels (minimale hoogte van de letters 3 cm), zodat het ook van een afstand en in de haast snel is te pakken.

Pas hulpmiddelen toe

Veel zorgprocessen vereisen fysieke kracht van de medewerkers. Door meer gebruik te maken van hulpmiddelen, zoals tilliften, kan in elk geval de uitval door fysieke overbelasting worden beperkt. Dergelijke hulpmiddelen worden nu veelal gezien als overbodige luxe, terwijl het eigenlijk noodzakelijke gereedschappen zijn. Zo zal bijvoorbeeld het plaatsen van afwasmachines op verpleegafdelingen tijdswinst als resultaat hebben.

Overleg- en overdrachtsituaties

Door de ploegenstructuur kent de zorg veel overdrachtsmomenten die veel tijd kosten. Een kritische analyse van het aantal en de duur hiervan, geeft in onze ervaring ruimte voor efficiëntieslagen. Ook de keuze om overlegmomenten (bijvoorbeeld werkoverleg) binnen of buiten werktijd te organiseren kan de arbeidsproductiviteit verhogen of juist verlagen. De bedrijfscultuur is hierin doorslaggevend.

Verduidelijk werkinstructies

Werkinstructies zijn vaak onvoldoende duidelijk en scherp. Veelal begrijpen de medewerkers onvoldoende van hetgeen van hen wordt verwacht. Heldere, kernachtige taakomschrijvingen op één geplastificeerd A4 kan veel onduidelijkheid wegnemen.

Employee benefit website

Stel alle personele zaken (cursussen, vacatures, etc.) beschikbaar via een website. Deze komt tegemoet aan de wensen van de medewerkers en biedt mogelijkheden hen voor de sector te behouden. Bovendien betekent dit een efficiencyslag op het gebied van personeelszaken.

Plan naar tijd

Door bepaalde werkzaamheden naar tijd te plannen, is een kleiner deel van de week een bepaald specialisme vereist. Door bijvoorbeeld alleen op maandag en dinsdag bestralingen uit te voeren, zijn mogelijk woensdag tot en met zondag geen oncologieverpleegkundigen nodig in het betreffende ziekenhuis.

Plan naar plaats

Samenwerking tussen organisaties in de regio kan efficiency bevorderen. Formatie wordt vastgesteld op basis van pieken. In dergelijke periodes zijn immers voldoende medewerkers nodig. Door het gebruik van een regionaal planningssysteem kunnen zorginstellingen elkaars pieken opvangen. De patiënt kan via een on-linereserveringssysteem een afspraak maken bij één van de zorginstellingen in de regio. Door de pieken op deze wijze uit te middelen is minder formatie nodig. Bovendien kan het afsprakenbureau van de zorginstelling met minder personeel volstaan.

6.3 Implementatie

Hoe?

Elke medewerker heeft zo zijn eigen ideeën over de verbetering van de werkprocessen, waardoor formatiewinst gehaald kan worden die ten goede kan komen aan andere taken die nu door het

arbeidstekort niet uitgevoerd kunnen worden. Veelal komen deze plannen tijdens de koffiepauze (als hiervoor in deze tijden tenminste tijd voor gemaakt kan worden) ter sprake en sterven een zachte dood doordat ze niet opgepakt worden. Wij stellen voor om op organisatieniveau de zogenaamde "quick win committees" in te stellen. Deze commissies zijn met name samengesteld uit verplegend en verzorgend personeel. De commissie inventariseert alle mogelijke verbeterpunten van de afdeling. Een lijst van eenvoudig en concreet uitvoerbare verbeteringen is hiervan het resultaat. Vervolgens kunnen de maatregelen uitgevoerd worden. Een vereiste is wel dat binnen een half jaar 80% van de geïnventariseerde oplossingen doorgevoerd moet zijn. Een dergelijke stok achter de deur voorkomt het vroegtijdig stranden van goede initiatieven. Personeel heeft baat bij een snelle implementatie, omdat zij de vruchten van de resultaten zal plukken.

Niet iedereen hoeft opnieuw het wiel uit te vinden. Integendeel: de "quick win committees" zouden zo veel mogelijk van elkaar moeten kunnen leren. Met een systeem van kennismanagement kan dit gestimuleerd worden, zonder dat oplossingen als blauwdrukken worden voorgeschreven. Kennisoverdracht als "inspiratiebron" dus, niet als een "oplossingsbron". De meest effectieve manier om ideeën te verspreiden is via een Internet-site. Hierop kunnen de diverse commissies kennis nemen van elkaars voorstellen en van de voortgang van de uitwerking daarvan. Tevens biedt de site via een "bulletin board" een mogelijkheid aan commissieleden om op eenvoudige wijze met elkaar in contact te treden.

Wie?

Het is aan de instellingen zelf om het initiatief te nemen voor het instellen van een "quick win committee". Het is immers een onderdeel van een gezonde bedrijfsvoering. Het personeel zal het echter moeten uitvoeren, ondersteund door het management. Eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing staan hier centraal. Het management houdt slechts in de gaten of de maatregelen binnen de kaders van de organisatie passen. Tegenover de inzet van de medewerkers staat echter ook een beloning. Zo kunnen geslaagde initiatieven bijvoorbeeld bonussen opleveren voor de betrokken afdeling (te denken valt aan dubbele Caremiles). De overheid kan de individuele instellingen stimuleren om over te gaan tot het daadwerkelijk invoeren van voor de hand liggende maatregelen. Het blijft echter de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. Instellingen worden niet beloond door extra incentives. Wel mogen instellingen de "winst" die zij behalen, zelf behouden door te investeren in nieuwe "quick wins".

Tijd

Quick wins zijn snel te realiseren. Inventarisatie kan op korte termijn plaatsvinden. Dit betreft een continue proces. Ons motto is: inventariseer vandaag, verbeter morgen! Uitstel van deze maatregelen vindt al jaren plaats. Om deze reden dient de doorlooptijd van inventarisatie tot implementatie beperkt te zijn.

6.4 Effecten

De effecten van de quick wins zullen variëren. Duidelijk is dat het profijt op korte termijn aanwezig is. Soms zal de bijdrage aan de arbeidskrapte marginaal zijn. De meerwaarde van ons plan is echter dat het invoeren van vele quick wins een cumulatie van voordelen oplevert. Bovendien kunnen de resultaten van de quick wins een spin-off vormen voor meer omvangrijke projecten die de arbeidskrapte aanpakken.

Weerstand tegen deze oplossing is vooral te verwachten bij de verpleging en verzorging en het

management. Door de ervaren werkdruk gunt men zich geen tijd ook nog na te denken over mogelijke veranderingen of deze daadwerkelijk in te voeren.

6.5 Randwaarden

Voorwaarde voor de quick wins is dat deze direct of indirect een bijdrage kunnen leveren aan de arbeidsmarktproblematiek. Veel van de voorstellen zullen ingrijpen op de efficiency, waardoor meer handen vrij komen voor andere taken.

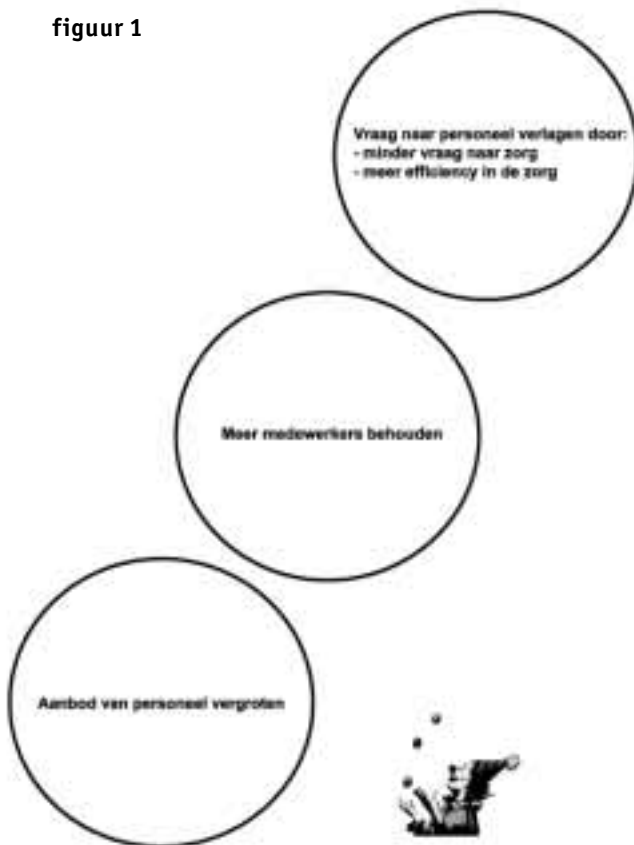
6.6 Casus: in de praktijk

"Vorig jaar kreeg mijn nichtje last van haar ogen. In het winkelcentrum maakte zij gebruik van de aanbieding van de opticiens om kosteloos een oogmeting uit te laten voeren. De resultaten bevestigden de vermoedens dat haar ogen niet meer optimaal waren. Als service overhandigde de opticiens haar de onderzoeksuitslag en adviseerde haar toch eens naar een oogarts te gaan. Thuisgekomen probeerde zij rechtstreeks een afspraak met de oogarts te maken, maar dat bleek niet mogelijk zonder verwijzing van de huisarts. Een bezoek aan de huisarts, die op haar beurt weer haar ogen onderzocht, resulteerde in de benodigde verhuizing. Gewapend met het onderzoeksrapport van de opticiens, dat was bevestigd door het onderzoek door de huisarts, belandde zij op het spreekuur van de oogarts. Tot haar verbazing werd hier nogmaals dezelfde oogtest gedaan..."

"Met dit verhaal in mijn achterhoofd ging ik laatst naar de fysiotherapeut op doorverwijzing van de revalidatiearts. Mijn verwachting dat deze vrijgevestigde fysiotherapeut opnieuw zijn eigen diagnose zou stellen, voorafgaand aan het vaststellen van het behandelplan, bleek onjuist. Uit zijn computer toverde hij zo mijn dossier tevoorschijn, waarin de onderzoeksresultaten van de revalidatiearts van het ziekenhuis vermeld waren. "Dit scheelt weer een consult", wist hij te vertellen, "vroeger was ik altijd nog een heel consult kwijt, omdat ik deze gegevens zelf diende te genereren, nu kunnen we meteen aan de slag!" ..."

Bijlage bij "vernieuwende oplossingen"

figuur 1



figuur 2

Vraag naar personeel verlagen door:
- minder vraag naar zorg
- meer efficiency in de zorg



figuur 3

Aanbod van personeel vergroten



figuur 4

Meer medewerkers behouden



Meer doen met mensen

Een essay over vernieuwende oplossingen voor het arbeidsmarktprobleem in de zorg

Prof. dr. J.K. van Dijk
Utrecht, 22 november 2000

1 **Introductie**

In "Management Challenges for the 21st Century" stelt Peter F. Drucker dat in de VS en Europa arbeid de meest schaarse en daarmee ook meest strategische factor wordt in de economie. Het doen van investeringen in nieuwe ondernemingen en activiteiten is niet het probleem, maar de schaarste aan inzetbare en gekwalificeerde mensen. In vele delen van Europa is dit voelbaar, alsook in vele bedrijfstakken zoals de ICT-sector (een tekort van 850.000 mensen in Europa), de bouwsector, maar ook de collectieve sector. Dit laatste wekt geen verbazing, want bij een groeiende economie en een schaarse arbeidsmarkt zal het bedrijfsleven al snel een betere concurrent zijn. Daar komt bij dat mede onder invloed van de eenwording van Europa de regeringen hun best hebben gedaan de collectieve uitgaven te beheersen, hetgeen lange tijd ten koste is gegaan van de loongroei van het personeel in deze sector. Het imago als werkgever heeft hier zeker onder geleden.

De personeelsvoorziening in de collectieve sector in Nederland zal de komende jaren dan ook naar alle waarschijnlijkheid steeds problematischer worden. Analyses hierover zijn er wel; in dit essay gaat het om de vraag of er ook oplossingen zijn. Volgens de instructie voor dit essay zijn oplossingen die meer mensen kosten niet aan de orde, het mag wel geld kosten.

De oplossingsrichtingen moeten dus gezocht worden in de sfeer van arbeidsbesparing en/of een betere benutting van het huidige of beschikbare arbeidspotentieel. Daarbij zijn er nogal wat opties mogelijk en om het denken (bij mezelf) op gang te brengen, een willekeurige opsomming:

- het verminderen van de doelen en taken van (organisaties) in de collectieve sector;
- het overhevelen van taken naar andere bedrijfstakken in de verwachting dat deze taken daar efficiënter kunnen worden uitgevoerd;
- arbeidsbesparende maatregelen door doelmatiger organiseren, het gebruik van arbeidsbesparende technologie en informatica e.d.;
- het verminderen van de kwaliteit van de dienstverlening en taakuitvoering;
- betere benutting van het beschikbare arbeidspotentieel door het vergroten van de duurzame inzetbaarheid van het personeel, risicomangement verzuim, kortom een beter personeelsmanagement;
- het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden zodat organisaties beter personeel kunnen krijgen en personeel langer kunnen behouden.

In een achtergrondstudie voor het advies "Zorgarbeid in de toekomst" (RMO/RVZ, Den Haag/Zoetermeer: april 1999) heb ik samen met enkele collega's voorstellen gedaan om de arbeidsmarktproblemen in de zorgsector aan te pakken. Met name de twee laatste punten in de opsomming van oplossingsrichtingen hebben daar aandacht gekregen. Het heeft dus weinig zin om deze punten in dit essay nog eens te herhalen; hoogstens om enkele in het verband van de vraagstelling nog eens onder de aandacht te brengen. Ik behandel deze eerst voordat ik enkele opties verder ga uitwerken.

2 Als geld geen probleem is

Als geld geen probleem is, dan is er een rijke schakering aan oplossingsmogelijkheden denkbaar. Dan behoeven we in ieder geval niet te praten over vervelende zaken als het verminderen van doelen, taken en de kwaliteit van de dienstverlening in de collectieve sector. De oplossingen liggen dan letterlijk en figuurlijk voor het opscheppen omdat werkgevers in de collectieve sector dan beter kunnen concurreren op arbeidsvoorwaarden en omdat (onbeperkt) geïnvesteerd kan worden in arbeidsbesparende maatregelen. Maar in de opdracht staat niet dat geld geen probleem is, *maar dat het geld mag kosten*. Dit betekent dat kosten voor de oplossingen **redelijk** zijn. Dit is overigens typisch het gedrag van een werkgever op een **monopsonistische arbeidsmarkt** (zie W. Groot : De relatie tussen sectoraal en algemeen arbeidsmarktonderzoek. In: Arbeid in de zorgsector. OSA: 1999).

Als het geld mag kosten dan is de combinatie van de volgende maatregelen waarschijnlijk effectief:

- verdergaande functiedifferentiatie met behoud van kernfuncties,
- verbetering arbeidsvoorwaarden (schaars) personeel en
- redundant organiseren en opleiden.

Ter toelichting het volgende:

Ad 1) Functiedifferentiatie en behoud kernfuncties.

Voor reeksen van functies in allerlei beroepen, sectoren en bedrijfstakken geldt dat de functie-eisen hoger zijn dan de feitelijke eisen van de taakuitvoering. Dit resulteert in gemiddeld te hoge vooropleidings- en ervaringseisen. En dit terwijl het feitelijke kwalificatievraagstuk veelal sterker samenhangt met het bijhouden van de veranderende eisen van de taakuitvoering. Het samenstellen van functies en het vaststellen van kernfuncties in organisaties vormt zowel met het oog op de juiste taakuitoefening en de arbeidsmarkt een belangrijke rol. Zowel bij de werkgever als van werknemerskant zijn er uiteraard sterk conserverende krachten werkzaam als het gaat om het herijken en herdefiniëren van functies, de kwalificatie-eisen en laat staan de waardering hiervan.

Bij een krappe arbeidsmarkt moet functiedifferentiatie dan ook worden beschouwd als een van de krachtigste maatregelen om een betere fit tot stand te krijgen tussen de interne eisen aan functies en functieopbouw enerzijds en de (gesegmenteerde) arbeidsmarkt anderzijds. In de zorgsector heeft de toepassing in de afgelopen 10 jaar een aantoonbare bijdrage geleverd aan de personeelsvoorziening doordat meer lager geschoold personeel kon worden aangetrokken en er voor hoger geschoold personeel een betere taakopbouw mogelijk werd. Ook voor het onderwijs en andere onderdelen van de collectieve sector is een dergelijke aanpak voor bepaalde functie(-groepen) waarschijnlijk goed mogelijk. De toepassing van functiedifferentiatie zal in de zorgsector ook de komende jaren nog van veel belang zijn. Voor de verpleging en verzorging is er inmiddels een kwalificatie- en opleidingsstructuur voorhanden die voorziet in een verantwoorde functiedifferentiatie: de kunst is om op afdelings- en organisatieniveau de juiste mix van functies vast te stellen. Voor de medische, para- en perimedische en verpleegkundige beroepen is onderzoek en ontwikkeling geboden om tot nieuwe functies te komen op het gebied van diagnostiek en behandeling.

Ad 2) Verbetering arbeidsvoorwaarden (schaars) personeel.

Bij een krappe arbeidsmarkt en de noodzaak tot invulling van de kernfuncties zullen adequate (dus concurrerende) arbeidsvoorwaarden een belangrijke rol vervullen. Dit betekent dat de

werkgevers de mogelijkheid hebben een op deze categorieën afgestemd arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren. Dit zal in de meeste sectoren op grote weerstanden stuiten vanwege het uniformiteitsbeginsel in het arbeidsvoorwaardenbeleid, maar is wel noodzakelijk. Dit enerzijds om tegemoet te komen aan de arbeidsmarktpositie van schaarse groepen, anderzijds aan het beheersen van de loonkosten in de sector als geheel.

Ad 3) Redundant organiseren en opleiden.

Tot nu toe worden de budgetten voor organisaties in de zorg toegekend op basis van parameters en rekenregels die betrekking hebben op productieparameters en zogenaamde vaste kosten. Sinds de invoering van de budgettering halverwege de jaren 80 heeft er geen herijking plaatsgevonden van de kosten van het personeel in relatie tot de capaciteit, de productie en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit heeft (mede vanwege de bezuinigingen en de productietoename) geleid tot een te krappe personeelsopbouw. Dit betekent in ieder geval dat er geen reservecapaciteit is. Zeker bij vacatures en ziekte leidt dit snel tot een negatieve cirkel (meer en langdurige ziekte, slechter imago e.d.). Mede met het oog op veranderingen in de zorg en het zorgaanbod de komende jaren, de organisatie van het werk en de opbouw van functies en de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw van het personeel in de zorg, is het van belang meer zicht te krijgen op de noodzakelijke personeelscapaciteit onder voorwaarde van voldoende redundantie. Dit laatste niet om ziekte, vacatures en andere calamiteiten op te vangen, maar ook voor het kunnen volgen van opleidingen, het nemen van verlof e.d. Ook zal men voor de kernfuncties meer mensen moeten opleiden, dan nu vaak het geval is.

Bovengenoemde maatregelen zullen met elkaar de basis moeten vormen voor het arbeidsmarkt- en personeelsvoorzieningsbeleid in de zorgsector en mogelijk ook voor andere onderdelen in de collectieve sector. Dit zijn de basiselementen: als deze niet worden gerealiseerd, kan men de rest wel vergeten. Het is nogmaals gezegd.....

Ik zie voornamelijk twee oplossingsrichtingen voor de vraag hoe het arbeidsmarktprobleem voor de zorgsector kan worden verminderd:

- technologie in combinatie met ontwerp van het werk als arbeidsvervangende optie;
- persoonsgebonden en persoonsvolgende budgetten als basisprincipe voor de AWBZ.

Deze twee opties worden nu verder uitgewerkt aan de hand van de aandachtspunten die in de opdracht zijn meegegeven.

3 Technologie moet uitkomst bieden

De technologie in de gezondheidszorg is sterk georiënteerd op medisch ingrijpen en nauwelijks op de verpleging en verzorging. De afgelopen decennia is een enorme vooruitgang geboekt op het gebied van microchirurgie, pre- en peroperatieve diagnostiek, en telemanipulatiesystemen. Maar in het verpleegkundig en verzorgend werk wordt tot nu toe weinig geavanceerde technologie ingezet, aldus Jessica van Kammen van de Stichting Toekomstbeeld der Techniek (Concept Opiniestuk Natuur en Techniek, oktober 2000). Ook niet ter verlichting van lichamelijk belastend werk, of voor handelingen die relatief eenvoudig, routinematig en tijdrovend zijn, zoals bijvoorbeeld temperatuur- en bloeddrukmetingen, dosisberekening en medicijndistributie. Verzorging - thuis, in het ziekenhuis of in een verpleeg- of verzorgingshuis - bestaat voor een deel/uit huishoudelijk werk en voor een deel uit activiteiten zoals aan- en uitkleden, wassen en hulp bij mobiliteit. De inzet van technologie ter ondersteuning van verzorgenden is nog beperkter. Het wekt bevreemding dat het ontwikkelen van arbeidsbesparende of -ondersteunende technologie voor de verpleging en verzorging van zieke mensen zo weinig aandacht krijgt. En dit terwijl de vraag naar zorg de komende decennia nog spectaculair zal stijgen: de toename van ziekten en aandoeningen die veel bij ouderen voorkomen zal de komende twintig jaar oplopen met 25 tot 60%.

Laat ik eens negatief beginnen: de verwachting dat technologie arbeidsbesparend kan zijn voor de verpleging en verzorging is zeer gering. In een door mij voor OSA (Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek) uitgevoerd onderzoek in 1993/1994 naar de invloed van technologische ontwikkelingen op de vraag naar arbeid in de zorgsector, kwam als belangrijkste conclusie naar voren dat de medisch-technologische ontwikkelingen meer vraag veroorzaken vanwege de daarmee samenhangende diagnostische en behandelmogelijkheden. De verwachting dat de technologie een bijdrage levert aan het verminderen van het aantal arbeidsuren van de verpleging en verzorging is echter gering. En dit laatste heeft te maken met zaken als:

- de geringe verwachting inzake de substitutiemogelijkheden van technologie-toepassing;
- de weerstand bij verpleegkundigen en verzorgenden, maar ook bij de patiënten;
- het "gegeven" dat er voortdurend sprake is van groei van werkzaamheden door wet- en regelgeving (kwaliteitswetgeving e.d.) waardoor het effect van rationalisering teniet wordt gedaan.

Toch zal de ontwikkeling en toepassing van technologie in de verpleegkunde en verzorging volgens mij noodzakelijk en mogelijk zijn. De noodzaak behoeft ik niet meer aan te tonen, wel de mogelijkheden.

ICT- toepassingen

Werklastonderzoek in ziekenhuizen toont aan dat er in de afgelopen jaren sprake is van een flinke toename van het administratieve werk door verpleegkundigen. De directe zorg aan de patiënt neemt daarentegen steeds meer af terwijl deze werkzaamheden voor verpleegkundigen het meest bevredigend zijn. Dat is niet nodig, want er zijn vele mogelijkheden zijn voor ICT-toepassingen binnen de verpleging (Peter Lems en Maria Vlemmix in Zorgsupport, oktober 2000):

- invullen en bijhouden van statussen;
- raadplegen van schriftelijke protocollen;
- raadplegen en aanvullen van het verpleegkundig dossier;
- schriftelijke overdracht;
- invullen van formulieren;
- administratie;
- berekening van medicatie;

- rapportage;
- registratie van uitslagen;
- alarmering;
- interne en externe communicatie.

De toepassing van informatie- en communicatietechnologie in de verpleging staat nog in de kinderschoenen. En dit terwijl 20% van de werkzaamheden bestaat uit het opvragen, bewerken, aanmaken, vastleggen, communiceren en verspreiden van informatie. Bij een volledige werkweek is een verpleegkundige dus een dag bezig met de informatievoorziening, meestal met behulp van ouderwetse hulpmiddelen als pen en papier, mappen en aanvraagformulieren. Dit is te gek voor woorden als je bedenkt dat dit nu ten koste gaat van het echte "mensenwerk".

De hulpmiddelen voor ICT-toepassingen zijn al ruim aanwezig. Zo is het elektronisch patiëntendossier een goed voorbeeld. Als andere voorbeelden noemen Lems en Vlemmix het gebruik van handterminals bij werklasteronderzoek, geautomatiseerde roosterplanning en gebruik van internet bij 'evidence based nursing'. Meer informatie over de opzet, ontwikkeling en toepassing van informatiesystemen door de verpleegkundige discipline is te vinden in het recent verschenen proefschrift van William T.F. Goossen (*Towards strategic use of nursing information in the Netherlands*. Groningen: oktober 2000).

De ontwikkeling en toepassing van ICT is niet alleen van belang voor de verpleegkundigen in ziekenhuizen, de GGZ en de thuiszorg. Ook de verzorgenden in de verpleeg- en verzorgingshuizen, de thuiszorg en andere sectoren zijn geholpen met een beter informatie- en rapportagesystemen. Want ook in deze sectoren neemt de informatievoorziening een in verhouding groot aandeel van de werkzaamheden in beslag, waarbij ook nog komt dat voor deze personeelscategorie de verslaglegging een lastige taak is.

Apparatuur en andere hulpmiddelen

Er is een groot scala aan hulpmiddelen te benoemen dat momenteel wordt toegepast en in ontwikkeling is. Zonder uitputtend te zijn hieronder een overzicht:

- tilliften;
- hoog-laag bedden in alle soorten en maten;
- geautomatiseerde geneesmiddelenverdeler;
- patiënt service unit (psu);
- bedcarriër;
- alarmeringssystemen;
- videobewakingssystemen;
- nieuwe materialen op het gebied van wondverzorging en incontinentie;
- toepassing van sensortechnologie;
- producten gebaseerd op mobiele telefonie.

Het spreekt met het oog op de toenemende zorgvraag vanzelf dat de toepassing en verdere ontwikkeling van arbeidsondersteunende en arbeidsbesparende technologie een sterke nadruk krijgt. Van belang hierbij is het voortdurende contact met de gebruiker over de voorwaarden en de benutting. In dit verband moet het belang van materiaalkeuze en miniaturisering worden genoemd vanwege de bijdrage aan de mobiliteit en zelfredzaamheid van de gebruikers.

In de toekomst zal er een nog sterker accent liggen op de thuiszorg vanwege de zeer sterke groei van het aantal zieken die thuis zullen verblijven. Dit betekent enerzijds dat grote investeringen nodig zijn in de levensbestendigheid van de woonvoorzieningen en anderzijds in toepassing van technologie.

Ontwerp van de werksituatie en functie

In de eerder genoemde studie naar de invloed van technologische ontwikkelingen (Van Dijk e.a., 1994) kwam naar voren dat er geen hoge verwachtingen bij deskundigen zijn inzake de effecten van technologische ontwikkelingen en toepassingen op de vraag naar arbeid in de zorg. Als een belangrijke reden werd genoemd het niet voortdurend "woekerende" verschijnsel van kwaliteit. Er zou - volgens deskundigen - een voortdurende neiging bij professionals aanwezig zijn om eventuele tijdswinst te benutten voor uitbreiding van activiteiten ten behoeve van de zorg aan patiënten. Ook dragen de wet- en regelgeving, alsook de toegenomen mondigheid van patiënt (en verwanten) bij aan een voortdurende uitbreiding van werkzaamheden in de sfeer van overleg en verslaglegging. Kortom het kwaliteitsstreven is de nivellerende factor als het gaat om arbeidsbesparende maatregelen.

Dit betekent dat zowel de beleidsmakers, de financiers als de aanbieders van zorg zich de komende jaren moeten onthouden van het stellen van allerlei extra eisen aan de uitvoering. Misschien is het zelfs noodzakelijk zich te bezinnen op het geheel van regels, wetgeving en beroepseisen waar het gaat om de uitvoering en verantwoording van het werk door professionals.

Voor de verpleging en verzorging betekent dit een eenduidige omschrijving van het taakgebied en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en tegelijkertijd het beschikbaar krijgen van hulpmiddelen en het leren omgaan hiermee.

In het artikel van Lems en Vlemmix (ZorgSupport, oktober 2000) wordt onder andere gesteld dat toepassing van ICT voor de verpleegkundigen ten goede kan komen aan de kwaliteit en veiligheid van verpleegkundig handelen, de beslissingsmogelijkheden en als laatste punt de tijdsbesteding. Dit is nu precies wat ik eerder bedoelde met het geringe vertrouwen van deskundigen in de arbeidsbesparende effecten van technologie in de zorg. Aan alle professionals in de zorg zal duidelijk moeten worden gemaakt dat de toepassing van technologie als eerste doel moet hebben om doelmatig en dus **arbeidsbesparend** te zijn.

De strategie

Om in Nederland binnen 5 jaar een zodanige ontwikkeling en toepassing van technologie in de zorg te realiseren dat er een aanzienlijke arbeidsbesparing plaatsvindt, is een centraal gestuurd programma op dit gebied enerzijds en het stimuleren van decentrale initiatieven anderzijds van belang. Op centraal niveau zullen de overheid, de aanbieders van zorg, de verzekeraars, vertegenwoordigers van gebruikers en de specialisten/vertegenwoordigers van producenten een rol moeten krijgen bij het ontwikkelen, vaststellen en uitzetten van een programma voor arbeidsbesparende technologie-ontwikkeling en -toepassing in de zorg.

Het gaat hier niet alleen om een regiefunctie, maar ook om een beoordeling van de kosten- en baten van bepaalde ontwikkelingen. Allerlei initiatieven en programma's die er nu zijn dienen geïnventariseerd en op hun waarde getoetst te worden.

Ontwikkeling en toepassing van technologie en ICT dient sterk gestimuleerd te worden door subsidies van overheid en verzekeraars, waarbij een centrale coördinatie belangrijk is. Dit laatste vanwege het in Nederland verspillen van geld en tijd vanwege hobbyisme en de belangenstrijd van de diverse partijen en groepen.

Het scheppen van een investeringsfonds voor deze ontwikkelingen is een goede zaak, waarbij de toets voor ontwikkeling steeds het arbeidsbesparende karakter is. Voorts kan het sectorfonds voor de zorg worden aangesproken voor het gericht opleiden/bijtscholen van personeel voor een beter gebruik van de mogelijkheden. Ook kan het waarschijnlijk geen kwaad aanbieders van zorg i.c. instellingen te stimuleren tot toepassing door gerichte subsidies.

Bovengenoemde ontwikkeling vraagt om benutting van de reeds in andere landen aanwezig kennis en ervaring met de toepassing.

4 De AWBZ geheel persoonsgebonden en -volgend

Toen ik zo'n 15 jaar geleden een studiereis in Zweden, Noorwegen en Denemarken maakte, viel mij op dat er in de ouderenzorg in verhouding zo weinig zogenaamde intramurale voorzieningen waren. In Denemarken had dit te maken met twee zaken:

1. de verankering van zelfstandigheid van personen en daarmee ook het zelfstandig wonen in de wet, hetgeen betekent dat iedereen het recht heeft om zelfstandig te wonen en dat de wetgever hier ook in moet voorzien en
2. de financiële tegemoetkoming voor ouderen wanneer zij zorg behoeven en de mogelijkheid om hiervoor derden te betalen, waaronder ook familieleden. Van deze regeling werd en wordt door vele ouderen die hiervoor geïndiceerd waren/zijn, gebruik gemaakt. De reden dat ik in dit essay pleit voor het volledig toepassen van de systematiek van persoonsgebonden en -volgende budgetten voor de AWBZ is het gegeven dat hiermee andere bronnen dan de formele circuits worden aangeboord. In een studie van Miltenburg en Ramakers uit 1998 (Beleidsgerichte evaluatie persoonsgebonden budget Verpleging & Verzorging verstandelijk gehandicapten) hebben de budgethouders in de sector van de Verpleging en Verzorging in de jaren 1996 en 1997 21% van de zorg via het informele circuit gekocht. In de verstandelijk gehandicaptenzorg is in 20% van de gevallen de zorgverlener iemand uit het informele circuit.

Dit zijn toch mooie berichten als je bedenkt dat de krapte op de arbeidsmarkt de komende jaren nog zal toenemen. Het is des te opvallender dat noch in het rapport *Zicht op zorg: modernisering van de AWBZ*, noch in het recent verschenen advies 'De ontvoogding van de AWBZ', noties over de arbeidsmarkt en de personeelsvoorziening worden meegenomen. De invalshoeken zijn steeds **zorg en geld** en blijkbaar wordt er vanuit gegaan dat de personeelsvoorziening zelf er nauwelijks toe doet: dit is natuurlijk niet meer vol te houden. Juist in de AWBZ-sectoren zal men bij ongewijzigd beleid de komende jaren en zelfs de komende decennia te kampen hebben met tekorten in de verzorgende beroepen. De grootste groei van banen is in dit segment te verwachten. Deze problemen kunnen we alleen te lijf met het **versoberen van de zorg en hulp** enerzijds en **substitueren van de zorg en hulp** anderzijds. Uitwerkingen hiervan zijn in de genoemde rapporten duidelijk te vinden.

Kort door de bocht gaat het bij versoberen om het hanteren van de **kernfuncties** van de zorg:

- medische zorg;
- verpleging en verzorging;
- psychosociale zorg.

Dit betekent dat de huisvestingsfunctie, werk en tijdsbesteding, alsook allerlei vormen van niet professionele hulp die desgevraagd of betaald door anderen kunnen worden gedaan niet automatisch tot het pakket behoren. Mijn stelling is dat de huisvestingskosten, de kosten voor hulp, dagbesteding en dergelijke door de gebruikers zelf betaald moeten worden, tenzij men hiervoor onvoldoende inkomen heeft. Dit inkomen moet dan worden aangevuld, dan wel er moet belastingsvermindering plaatsvinden om de kosten voor huisvesting, levensonderhoud, dagbesteding en hulp te kunnen betalen. Maar het zijn geen AWBZ-verstrekingen meer. In het advies 'De ontvoogding van de AWBZ' wordt zover niet gegaan: men wil wel een aantal taken en kosten overhevelen. Een voorbeeld is het overhevelen van taken en kosten naar de volkshuisvesting.

Versobering leidt tot substitutie: gebruikers zullen andere wegen zoeken om de gewenste doelen te bereiken, maar de gemiddelde arbeidsinzet en kosten zullen gemiddeld lager liggen.

Het zal dan ook duidelijk zijn dat ik een sterke voorstander ben van een persoonsgebonden respectievelijk persoonsvolgend budget voor een versoberde AWBZ-zorg. Het moet mogelijk zijn voor mensen om een keuze te maken tussen beide vormen, waarbij het in het eerste geval gaat om het inkopen van zorg via het verbindingskantoor/verzekeraar en het tweede geval om het volledig ter beschikking krijgen van het geld. Het belang hiervan zit arbeidsmarkttechnisch in een doelmatige en betere benutting van de mogelijkheden van de arbeidsmarkt. Uit diverse onderzoeken komt immers naar voren dat er meer gebruik wordt gemaakt van het informele circuit, waaronder zogenaamde mantelzorgers, en dat zorgverleners met een baan hun werkzaamheden soms uitbreiden.

De grootste effecten van versobering en substitutie zijn dan ook te verwachten op dat deel van het werk van verzorgenden (ziekenverzorgenden, bejaardenverzorgenden, gezinsverzorgenden en alle categorieën helpenden en hulpen), maar ook sociaal pedagogisch en agogisch opgeleiden en psychiatrisch verpleegkundigen. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het verminderen van de formele zorg en met name de wijze waarop deze wordt aangeboden. In feite wordt dit laatste ook al aan de orde gesteld in het advies 'De ontvoogding van de AWBZ'. In dit verband zijn de volgende uitspraken relevant: de uitspraak dat aan aanbieders van zorg minimum kwaliteitseisen worden gesteld en dat er voor aanbieders van hulp geen eisen gelden. In het laatste geval wordt een groter reservoir aangeboord dan nu het geval is. In de Verenigde Staten vormt dit een bekend verschijnsel en staat dit fenomeen op de arbeidsmarkt bekend als "Personal Services" (12% van de werkzame bevolking). En bij het eerste deel van de uitspraak is ook nog relevant dat dit instellingen kunnen zijn, maar ook individuen. Ook gekwalificeerde zorgverleners kunnen zich dus vrijuit op de "markt" gaan begeven.

Hoe dit alles geregeld gaat worden is nog niet duidelijk, maar enkele contouren tekenen zich wel af. Het is zeer waarschijnlijk dat grote zorgaanbieders zullen proberen om via uitzendbureauconstructies of op andere wijze hun diensten aan te bieden. Voor zorgverleners heeft dit als voordeel dat zij werken vanuit een dienstverband. Voorts hebben zorgverleners dan niet het probleem van financiële onzekerheid en de administratieve rompslomp. Uiteraard zullen er steeds meer "particulieren", al of niet georganiseerd in een bureau/maatschap e.d. hun diensten aanbieden en verder zullen er in de sfeer van hulp vele afspraken en contractvormen ontstaan.

De belangrijke vraag bij deze ontwikkeling is of deze een aantoonbare vermindering van het arbeidsmarktprobleem genereert. Dit is zeker het geval als gekozen wordt voor een versobering van de AWBZ en het onderbrengen van taken en functies buiten de zorg, waardoor er een groter beroep wordt gedaan op de informele hulpbronnen. Voor de komende jaren wordt een groeiend tekort voorspeld voor verzorgenden en dat is nog een zwakke afspiegeling van het probleem op de langere termijn. Dit betekent een zorgvuldige inzet van deze personeelsgroepen in de AWBZ-zorg, ook in de vorm van de eerdere genoemde functiedifferentiatie. Ten tweede dient de substitutie bevorderd te worden: zorg- en hulptaken zullen steeds meer uitgevoerd moeten gaan worden door een steeds bredere groep in de samenleving. Het moet steeds meer gewoon worden dat mensen (tijdelijk) worden ingeschakeld om een ander (tijdelijk) te helpen of te ondersteunen. Wanneer men dan door inkomensderving toch dit inkomen uit arbeid nodig heeft, zullen de voorwaarden hiervoor aanwezig moeten zijn.

Mijn schatting is dat het invoeren van een persoonsgebonden en persoonsvolgend budget wel eens een vermindering van 10 tot 15% van de geprognosticeerde arbeidsvraag kan hebben. En dit heeft eenvoudigweg te maken met het grotere beroep op de informele zorg. Versobering van de AWBZ-zorg zoals door mij bepleit zal op den duur een nog groter effect hebben. En dit laatste zal ook

nodig zijn gezien de vergrijzing enerzijds en de ontwikkeling op de arbeidsmarkt anderzijds.

Over de strategie kan ik kort zijn. De besluitvorming over de AWBZ-nieuwe stijl moet snel op gang komen en het lijkt verstandig om niet teveel compromissen te sluiten. In feite zou het advies 'De ontvoogding van de AWBZ' nog wel iets verder mogen gaan. Het houdt nog te weinig rekening met de arbeidsmarkt en ik pleit dan ook voor verdere versobering van de AWBZ.

Een invoering van het advies binnen enkele jaren kan leiden tot een relatieve vermindering van het beroep op formele zorg, hetgeen het arbeidsmarktprobleem minder nijpend maakt. Verder zorgt dit voor een groter beroep op de informele zorg en boort het nieuwe bronnen aan.

Het lijkt me van belang om op korte termijn een nadere studie te maken naar de effecten van de scenario's op basis van het advies en verdere voorstellen. Daarnaast is het overleg met landelijke platforms van patiënten/bewoners/ouders, de aanbieders van zorg en de relevante beroepsgroepen van belang. Het moet deze partijen toch heel wat waard zijn om betrokken te worden bij de vormgeving van vraaggestuurde zorg.

5 Afsluiting

Het essay is getiteld 'Meer doen met mensen' en de verschillende intonaties waarmee men dit zinnetje kan uitspreken, weerspiegelt de verschillende gezichtspunten. In de eerste paragraaf is aangegeven dat arbeidsmarkt- en HRM-beleid in de zorgsector vraagt om een samenstel van drie maatregelen om enigszins op koers te blijven:

1. verdergaande functiedifferentiatie met behoud van kernfuncties;
2. verbetering arbeidsvoorwaarden (schaars) personeel en
3. redundant organiseren en opleiden. Het verder ontwikkelen van een adequaat en uitdagend stelsel van beroepen en opleidingen is daarbij uiteraard voorwaarde. De beroepsuitoefening en de beroepsontwikkeling blijven ongetwijfeld ook de komende decennia zeer belangrijk voor het krijgen en behouden van personeel in de zorgsector. 'Meer doen met mensen' heeft dan ook te maken met het scheppen van voorwaarden voor een goede en gemotiveerde inzet.

De eerste optie ten aanzien van het verminderen van het arbeidsmarktprobleem betreft de toepassing van ondersteunende en arbeidsbesparende technologie als een mogelijkheid en noodzakelijkheid. Zowel ICT- toepassingen als apparatuur kunnen een belangrijke rol vervullen in het doelmatiger omgaan met arbeidstijd. Dit echter onder voorwaarde van een strikte beheersing van de "Anliege" in de zorg om deze tijd vervolgens weer aan andere zaken te besteden. Dit betekent dat het ontwerp van de werkplek en de taak uitdrukkelijk onderwerp van studie en besluitvorming zijn bij toepassing van technologie. 'Meer doen met mensen' betekent in dit geval een beter gebruik van arbeidstijd en -inzet en dus een vermindering van de vraag naar arbeid.

De consequenties van het geheel persoonsgebonden en persoonsvolgend werken van de AWBZ is als tweede optie besproken. Ik verwacht dat dit als gevolg heeft dat de beroepsgroepen in de zorgsector op deze wijze meer hun kerntaken gaan vervullen en minder belast worden met taken en functies die tot een ander domein, waaronder de informele zorg, behoren. Verder biedt deze ontwikkeling mogelijkheden voor individuele beroepsbeoefenaren om zich zelfstandig of in een samenwerkingsverband op de 'markt' te gaan begeven. Dit laatste is zeker niet slecht voor het imago van de zorgberoepen: men heeft domweg meer mogelijkheden. Het belangrijkste element vormt het (beter) benutten van andere hulpbronnen op de arbeidsmarkt en met name de informele hulp. Ik pleit dan ook voor een snelle invoering van het advies zoals verwoord in 'De ontvoogding van de AWBZ'. 'Meer doen met mensen' is hier dan ook bedoeld als het beter gebruik van beroepsbeoefenaren voor hun kerntaken en een veel bredere benutting van menskracht in de samenleving.

Ik heb binnen deze termijn niet de mogelijkheden om het betoog te onderbouwen met analyses en cijfers. Dat is overigens wel noodzakelijk wanneer men een optie een serieuze kans zou willen geven, want eventuele consequenties zijn zeker vergaand.

Met dit essay hoop ik een bijdrage te leveren aan het goede initiatief om oplossingen aan te dragen voor de arbeidsmarktproblemen in de collectieve sector. Ik ben me ervan bewust dat mijn oplossingsrichtingen zich op de zorgsector richten: het zij zo!!!

Andere werelden, nieuwe geluiden?

Arbeidsmarktknelpunten in de gezondheidszorg

Twynstra en Gudde

1 Inleiding

De gezondheidszorg in Nederland staat op een kruispunt. Vooral onder invloed van de vergrijzende babyboomgeneratie, de hoogconjunctuur en de duizelingwekkende ontwikkelingen op het gebied van ICT wordt de zorgsector gedwongen tot het maken van ingrijpende keuzen. "Het stelsel kraakt" is een veel gehoorde uitspraak zowel in het veld als bij beleidsmakers. De huidige arbeidsmarkt problematiek zorgt ervoor dat de druk nog verder wordt verhoogd om te zoeken naar oplossingen. De voorliggende keuze is of doorgaan op de "oude" vertrouwde weg en zoeken naar kleine bijstellingen van het huidige systeem of naar vernieuwing waarin mogelijkheden en grenzen slechts kunnen worden geformuleerd als contouren.

In dit essay worden een aantal trends in de zorg en samenleving beschouwd. Vervolgens worden een drietal "toekomstwerelden" beschreven. Aan de hand van deze werelden wordt een aantal oplossingsrichtingen voorgesteld die kunnen bijdragen aan meer instroom en verlaging van de uitstroom in de zorgsector.

2 **Het huidige systeem kraakt**

Als we wat meer afstand nemen en vervolgens kijken naar de bewegingen binnen de sector, dan lijkt het of de sector langzaam op een crisis afstevent. De gedefinieerde grenzen van ons gezondheidszorgsysteem lijken niet meer te werken.

"Gerommel" in de sector

Er is veel gerommel in de sector. Dit blijkt uit de volgende observaties:

- Beleidsmakers en professionals ervaren de organisatie van de zorg in toenemende mate als een twilight zone. Onder invloed van schaalvergroting en herinrichting van de zorg is er verlies aan identiteit bij werknemers in de gezondheidszorg. Daarnaast is er een algemeen gevoel dat beleidsmakers, professionals in de zorg en management geen grip meer hebben op de zaken zoals deze worden geregeld. Een voorbeeld hiervan is de roep om een parlementaire enquête over de geldstromen in de zorg.
- Door partijen in het veld wordt vaak aangegeven dat ze onvoldoende zicht hebben op verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zichzelf en van "anderen".
- Gelet op de veelheid van ethisch getinte discussies over nieuwe zorg- en behandelingsvormen maar ook berichtgeving over "misstanden" bij individuele cliënten in verschillende media, zoeken management en beroepsbeoefenaren in toenemende mate de bestaande grenzen op. Vaak worden (administratieve) procedures bewust met voeten getreden
- Er is sprake van toenemende onzekerheid bij spelers in de sector. Niemand heeft meer eenvoudige antwoorden op complexe problemen
- Het imago van de beroepsbeoefenaar in de zorg is aan hevige erosie onderhevig
- Burn-out, het verlaten van de sector en defensief gedrag zijn negatieve thema's welke beroepsbeoefenaren, managers en beleidsmakers dagelijks bezig houden.

Bovenstaande ontwikkeling draagt er toe bij dat in hoog tempo werknemers in de gezondheidszorg de sector verlaten. Daarnaast klinken deze geluiden hard door in de buitenwereld en overstemmen de positieve elementen van het werken in de gezondheidszorg.

Slecht imago en marketing van de sector

Steeds minder schoolverlaters maar ook mensen die werkzaam zijn in andere sectoren kunnen mede door bovenstaande ontwikkelingen worden "verleid" om in de zorgsector aan de slag te gaan. Zeker onder invloed van de hoogconjunctuur is de uitstraling van de collectieve sector minder dan die van de glamour van het bedrijfsleven. Het beeld (en ook de werkelijkheid) is dat daar meer verdiend wordt, er meer in de persoon geïnvesteerd wordt en dat er meer kans is op ontwikkeling. Veel bedrijven hebben dan ook harde en pregnante "wervingsstrategieën" die door de collectieve sector nauwelijks kunnen worden bijgehouden.

De laatste (centraal georganiseerde) "imagoverhogende" activiteit had een hoog "zieligheidsgehalte". Daar werd de gezondheidszorg gepresenteerd als aantrekkelijk werkgever in een onaantrekkelijk krantje (maar dat is een kwestie van smaak) dat was verstoppt tussen de wekelijkse post van de WIBRA en de KWANTUM.

Door de jaren heen is er binnen verschillende beroepen maar met name bij verpleegkundigen (onder andere beïnvloed door de conjunctuur) in de gezondheidszorg een "varkenscyclus" te constateren. In "economisch" slechte tijden werd er meer gekozen voor de collectieve sector en daarmee voor "zekerheid". Door de beheersingsvraag werden er (vooral pas opgeleide) mensen op straat gezet wat weer een negatieve uitstraling heeft op aankomende toetreders. In de betere tijden is er vervolgens weer sprake van grote tekorten.

Het nieuwe onderwijsstelsel voor verplegenden en verzorgenden probeert een dergelijke cyclus te doorbreken maar slaagt daar nog onvoldoende in.

Het beheersingsparadigma

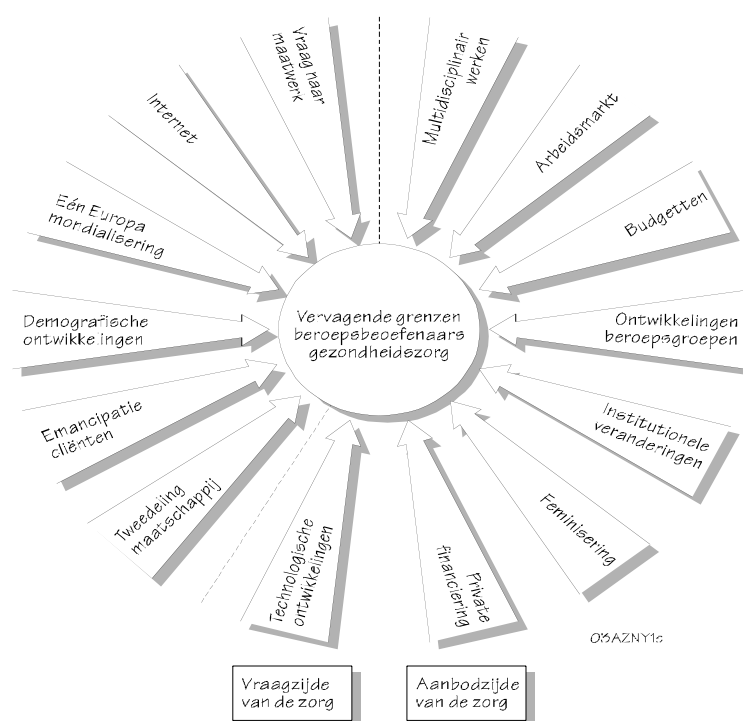
Een ander thema is dat in de gezondheidszorg (samen met andere domeinen in de collectieve sector) de afgelopen vijftien jaar het beheersingsparadigma dominant is geweest. Rationalisering, bezuinigingen en efficiencymaatregelen hebben geleid tot een "beheerste groei" in de gezondheidszorg maar ook tot achterstallig onderhoud bij de werknemer in de gezondheidszorg.

Thema's als employability, doorstroming, verticaal en horizontaal carrièreperspectief zijn nauwelijks tot de sector doorgedrongen. Met name schort er nogal wat aan de toerusting van gezondheidszorgwerkers op de veranderende maatschappelijke context. Ook zij blijven vaak ronddraaien in hun eigen "wereldje" zonder intrinsiek antwoorden te kunnen geven op de veranderende arbeidsmarkt. Deze situatie wordt enerzijds veroorzaakt door onwetendheid, anderzijds door goedbegrepen "eigenbelang".

Bewegingen in en rond beroepsgroepen

Ook in en rond beroepsgroepen zijn een aantal bewegingen waar te nemen. In onderstaand schema wordt het hele palet aan bewegingen geduid.

Figuur 1 *Beïnvloedende factoren*



Een aantal van deze bewegingen verdienen een nadere toelichting:

- de vergrijzing; de Nederlandse bevolking vergrijsst en dus ook beroepsbevolking
- feminisering van de zorg; Een belangrijk deel van de beroepen in de zorg wordt ingevuld door vrouwen. Alleen bij de artsen is het aantal mannen nog sterk vertegenwoordigd. Dit verandert overigens snel. Op dit moment worden de collegebanken voor de studie medicijnen voor 65% bevolkt door vrouwen.

- één Europa; het tekort aan arbeidskrachten in de zorg is vooral een Nederlands probleem. Binnen Europa is er nog veel potentieel aanwezig (bijvoorbeeld een groot aantal werkloze artsen in Italië). Binnen nu en vijf jaar zal de gezondheidszorg (dus ook de arbeidsmarkt) steeds meer vanuit een Europees perspectief moeten worden gezien.

Samenvattend kan worden gesteld dat de huidige tekorten in de gezondheidszorg worden bepaald door veel factoren. Op de korte termijn zullen de bestaande knoppen om aan meer personeel te komen worden "opengedraaid" en wellicht nieuwe "knoppen" worden uitgevonden, zodat er meer volume en "verloopbestendige" medewerkers komen. Op de lange termijn is een ander systeem met nieuwe ordeningen noodzakelijk.

▶ 3 Op naar een gerevitaliseerd systeem?

De sector lijkt langzaam af te stevenen op een crisis. De hoge eisen die de Nederlandse burger stelt aan goede gezondheidszorg (volgens het CPB is gezondheid voor de Nederlander "het hoogste goed") gekoppeld aan het ontbreken van kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel staat in toene-mende mate op gespannen voet met elkaar.

In met name de grootstedelijke regio's wordt deze spanning steeds meer gevoeld. Daar heeft men de afgelopen twee jaar al een eminente inspanning geleverd om in personeel te voorzien. Het afstropen van de markt, door bijvoorbeeld mensen te lokken met bonussen in de vorm van SMARTS en gratis hotelovernachtingen voor mensen van buiten de stad, zorgt slechts voor een beperkte extra instroom. Uitgebreide scholingsprogramma's om minder kansrijke mensen in zorgfuncties te krijgen, leveren momenteel een minimaal rendement op. Waarschijnlijk heeft deze groep onder invloed van bijvoorbeeld de Melkert regeling reeds zijn weg gevonden en is het potentieel echt op.

Mensen uit regio's (waar nog wel enig potentieel is) zijn niet te verleiden, omdat het wonen en leven in een grote stad in ieder geval financieel onaantrekkelijk is, door onder andere de hoge woonlasten.

In de grootstedelijke gebieden zijn reële crisisgeluiden te horen. Reeds nu worden er al in Amsterdam verpleeghuis- en ziekenhuisbedden gesloten, omdat er geen personeel is. In de thuiszorg van Utrecht kunnen vandaag nog 200 mensen beginnen wat gelijk staat aan een ondercapaciteit van ongeveer 6%. Naar verwachting zal deze beweging zich uitstrekken naar de rest van het land.

Het ontstaan van een crisis is in veranderkundig opzicht een interessant moment. Vanaf dit punt kan de sector ongeveer drie kanten op:

- verzanden, de zorgsector glijdt af en wordt speelbal van alle denkbare invloeden en factoren.
- "muddling around" ofwel aan de knoppen blijven draaien die het huidige systeem draaiend houden
- maken van een quantumsprong, de zorgsector slaat de weg in van een nieuwe ordening en naar vernieuwende zorg die "houdbaar" is voor de komende periode.

De grenzen van het huidige systeem met allerlei regels, procedures en beheer-singsmechanismen worden met steeds grotere regelmaat geraakt. Als in voldoende mate wordt onderkend dat er sprake is van een naderende (of misschien wel een reeds aanwezige) crisis dan is dit het moment om een quantumsprong te maken naar een nieuwe orde.

"Het systeem kraakt" dus, maar is nog niet vastgelopen. Momenteel is er nog geen sprake van een echte crisis, maar de krappe arbeidsmarkt (die een crisisachtige sfeer laat ontstaan) kan wel als een krachtige hefboom voor verandering fungeren. De verandering die in de sector kan plaatsvinden op geleide van de arbeidsmarktproblematiek is in essentie de keuze voor een paradigmaverschuiving. Van een sterk gereguleerd, op tayloristische leest geschoeid, sociaal systeem met strakke kaders en standaardisering naar meer diversiteit en zelfsturing.

4 Over de (nieuwe) werelden

Om te komen tot aanzetten voor een nieuwe orde (en oplossingsrichtingen van het arbeidsmarktprobleem) is het van belang om een idee/visie te hebben op welke wijze de gezondheidszorg zich zal ontwikkelen. Voor een goed debat over de sector is het belangrijk om verschillende visies boven tafel te halen en juist diversiteit toe te laten. Om hier enige richting aan te geven kunnen er drie (toekomst) werelden worden geschetst, niet om te kiezen maar om het palet aan mogelijkheden te laten zien:

- de wereld van het ondernemen
- de wereld van het onderhandelen
- de wereld van ontplooiing

De wereld van het ondernemen

Een wereld waarbij gezondheid een recht is en waarvoor je alle technologie gebruikt die je maar kunt betalen. De zorg wordt geleverd door een "bedrijf" dat swingt en zich op de vrije markt weet te manifesteren. In deze wereld overheerst het geloof in de vooruitgang en nieuwe technologieën en is gericht op wetenschap en techniek. Het adagium is "stilstand is achteruitgang" en groei is een drijvende kracht. De zorg is hier een dienstverleningsmarkt en wordt gedomineerd door productmarkt combinaties. Bij zorgaanbieders is er een competitieve en individualistische cultuur waarbij het personeel geïnteresseerd is in carrièremogelijkheden en beloning op plaats vindt basis van prestaties in plaats van anciënniteit. De dominante spelers zijn het medisch/technologisch complex en de ICT sector met als belangrijkste veranderaars de managers.

De wereld van het onderhandelen

Een wereld waar gezondheid een gift is en ziekte een gegeven. Het ideaal van de zorgzame samenleving geconcretiseerd in de beschikbaarheid van een basispakket van zorg voor iedereen. De zorg wordt geleverd door grote, efficiënt werkende organisaties, zodat het betaalbaar blijft. Het adagium in deze wereld is "samenleven doe je niet alleen" en vraagt brede betrokkenheid van maatschappelijke actoren. Men hecht aan regulering en het is de wereld van de bestuurder die weet te manoeuvreren in politieke krachtenvelden. De wereld ontleent haar gezag aan bewezen technologie en geruststelling door uitstraling van autoriteit. Beheersing is de drijvende kracht. Medewerkers zien weinig verschil tussen de verschillende zorgaanbieders; ze lijken allemaal op elkaar, ook qua arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Medewerkers ontlenen hun motivatie niet zozeer aan carrière en beloning op basis van prestaties maar meer aan de samenwerking binnen hun afdeling en de positie die ze zich kunnen verwerven op basis van ervaring en leeftijd. Dominante spelers zijn koepels en overheden waarbij de bestuurders de belangrijkste veranderaars zijn.

De wereld van het ontplooiën

Een wereld waar gezondheid iets is wat lichaam en geest betreft. Je zoekt je eigen genezing op beide vlakken. Daartoe zoek en selecteer je een zorgverlener waarmee je goed overweg kunt en inspeelt op je vragen. Als patiënt vind je je eigen weg in een netwerkmaatschappij waar de zorg deel uitmaakt van het dagelijks leven. Het adagium in deze wereld is "het leven is een leven lang leren" en heeft postmoderne trekken. De hoeksteen van deze wereld wordt gevormd door autonome individuen die in netwerken hun eigen gemeenschappen scheppen. De zorg wordt gevormd door individuele behandelaars waarbij elke behandelaar zich onderscheidt door

specifieke kwaliteiten en aansluiting zoekt bij een meer of minder permanent zorgnetwerk. Samen "stapelen" zij kennis en hebben een organische besluitvorming. De motivatie wordt niet ontleend aan formele beloning en positie maar meer op hun eigen mogelijkheid om betekenisvol werk te doen en zich te ontploien.

5 **Oplossingsrichtingen geredeneerd vanuit de verschillende werelden**

De visie op de werelden biedt de gelegenheid om een palet aan oplossingsrichtingen te bedenken voor knelpunten in de arbeidsmarkt. Deze oplossingsrichtingen kunnen soms wat in contrast met elkaar staan maar dat scherpt juist het denken.

Oplossingsrichtingen in het perspectief van de wereld van het ondernemen

De snelle komst van ICT en haar toepassingen kunnen het proces naar zelfsturing faciliteren. Met name op het gebied van prediagnostiek en preventie is er nog veel winst te behalen. Zo zou een belangrijk aandeel van de "geruuststellingfabriek" die huisartsen vaak zijn, kunnen worden teruggebracht als burger online diagnostische systemen, die gekoppeld zijn aan expertsystemen, voor een belangrijk deel zelf kunnen raadplegen. Er zijn al voorbeelden bekend dat via de ochtendurine door middel van een sensor in het toilet bepaalde afleidingen zijn te maken. Trek dit door naar een aantal andere ontwikkelingen zoals spirometrie en bloedonderzoek door middel van vingerprikken dan kunnen mensen op vele vlakken zelf hun diagnose stellen en zelf aan de slag met hun gezondheid. De (huis)arts wordt dan meer toe-zichthouder dan degene die interventies pleegt.

De komst van domotica (ICT in huis zoals bijvoorbeeld een koelkast die je verbruik bijhoudt en "bewakingsapparatuur" op afstand) is een uitkomst waar het verbeteren van veiligheid, comfort en mobiliteit betreft. Een deel van het toezicht kan in residentiële instellingen op een centraal punt worden geregeld. Door middel van Internet kan de wereld (inclusief haar producten) in huis worden gehaald.

De discussies over genetica volgen elkaar in hoog tempo op. Het is goed voorstelbaar dat binnen enkele jaren een groot aantal ziekten op individueel niveau voorspelbaar wordt. Hiermee raakt de individuele verantwoordelijkheid voor de eigen gezondheid scherper omljnd. Immers op het gebied van de preventie kan veel worden gedaan, zodat er minder snel een beroep op de zorg wordt gedaan.

Daarnaast kan de sector meer competitief met andere sectoren worden gemaakt door betere beloning en verleidelijke arbeidsomstandigheden die gekoppeld zijn aan individuele prestaties. Ook het toelaten van de gedachte dat werkers in de gezondheidszorg steeds meer gezien worden als een eigen BV kan bijdragen tot een meer uitdagend karakter van de sector.

Oplossingsrichtingen in het perspectief van de wereld van het onderhandelen

Een belangrijke opgave is dat de zorg de "meest" vrouwvriendelijke sector wordt waarbij de traditionele (en culturele) man/vrouw verhoudingen niet worden ontkend. Binnen de zorg moet de ideale combinatie gezocht worden tussen werk, zorg voor kinderen en vrije tijd. Dit betekent een optimale kinderopvang en zeer flexibele werktijden. Omkering van de planningsmechanismen zou hierbij helpen. De mensen komen werken op het moment dat het hen (in samenspraak met de cliënt) het beste uitkomt. De "incurante" tijden (op grond van ervaring waarschijnlijk 's avonds en 's nachts) zouden zeer aantrekkelijk gemaakt kunnen worden door financiële prikkels.

Maak daarom veel middelen en ruimte vrij voor kinderopvang in de zorg (zou haast gratis moeten zijn). Regel dit zoveel mogelijk op de plek zelf. Werk met kader-CAO's (dus verlaat ook de 36-urige werkweek deze is immers tot stand gekomen toen er teveel werkers in de gezondheidszorg waren).

Een andere oplossingsrichting is de mensen naar de "zorg" brengen. Niet uit "nood" zoals de luchtbruggen voor openhartoperaties in het verleden, maar door verleiding. Met name de high-tech geneeskunde laat dit toe. Bijvoorbeeld een staaroperatie in Barcelona met aanvullend twee weken hersteltijd (lees: vakantie).

Landen als Turkije en Marokko staan in het voorportaal met betrekking tot toetreding tot de EU. In deze landen kunnen beroepskrachten worden geworven die vooral kunnen worden ingezet ten behoeve van allochtonen in Nederland. Hiermee kan een dubbele kwaliteitsslag worden gemaakt:

- de Nederlandse zorg wordt beter toegankelijk voor allochtonen
- de dokter of verpleegkundige uit Turkije of Marokko kan upgraden door ervaring en scholing binnen de West-Europese gezondheidszorg.

De professional kan ook beter worden toegerust waardoor hij/zij minder snel de sector zal verlaten dan:

- het aanbrenge van veranderingen in de functie- en beroepenstructuur door bijvoorbeeld functiedifferentiatie bij dokters, tandartsen en medische beroepen, waarbij geldt dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder worden vastgelegd
- het met zekere regelmaat herdefiniëren van beroepsprofielen, waardoor ze worden teruggebracht tot heldere kernen.
- het optimaliseren van bestaande instrumenten voor beïnvloeding van de in- en uitstroom van beroepsbeoefenaren door te draaien aan bestaande "knoppen" zoals:
 - wervingscampagnes schoolverlaters
 - verhogen van het rendement van het onderwijs
 - aantrekken van meer mensen uit ander sectoren door verkorte opleidingsprogramma's waar eerdere werkervaring leidt tot verkorting.
- het creëren van meer aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden binnen de gehele sector door collectieve upgrading van de CAO's.

Oplossingsrichtingen vanuit het perspectief van de wereld van het ontplooiën

De ontwikkelingen van de afgelopen veertig jaar hebben ervoor gezorgd dat de burger in Nederland niet langer onwetend is, over het algemeen goed opgeleid, redelijk in staat is zijn eigen keuzes te maken en daardoor over het algemeen weerbaar is. Het systeem zoals we dat nu hebben is vooral gericht op de kwetsbare mens die "bevoegd" wordt. In een aantal andere sectoren (telefonie, vervoer en sociale sector) is de beweging naar een meer zelfsturende burger reeds gemaakt. Voor de zorgsector zal voor de toekomst zowel richting de cliënt als naar de werknemer dezelfde beweging kunnen worden ingezet.

Een verschuiving naar meer zelfsturing is een onduidelijke en "onveilige" weg. Gevestigde orden en gereguleerde wegen zijn hierbij eerder een obstakel voor verandering en vernieuwing dan faciliterend. Dit terwijl de huidige orde (VWS, koepels, instellingen) wel moeten zorgen voor het inslaan van vernieuwende wegen. Dit heeft een zeker Baron van Münchhausen-gehalte want die trok zich ooit ook aan zijn eigen haren omhoog uit de modder.

Voor de zorg betekent dit dat de huidige beroepsbeoefenaren de mogelijkheid moeten krijgen om langer door te werken onder passende condities zoals aangepaste werktijden en een andere rol zowel in de uitvoering van de zorg als in de relatie met andere beroepsbeoefenaren. Zo kunnen

bijvoorbeeld huisartsen psychisch gerelateerde klachten op een speciaal spreekuur bij de "oudere" huisarts laten komen en ervaren oudere verpleegkundigen als coach en werkbegeleider voor de jonge verpleegkundigen worden ingezet. Hierdoor worden mensen minder fysiek belast maar kunnen ze wel een waardevolle bijdrage leveren. Een faciliterende voorwaarde vooraf is dat de pensioengerechtigde leeftijd afschaft zou moeten worden en dat "ouderen" vooral zelf bepalen op welke wijze zij deelnemen aan het arbeidsproces.

Daarnaast hebben senioren veel "tijd" beschikbaar. Deze beschikbare tijd zou voor een deel aan de zorg besteed kunnen worden als hiervoor de juiste prikkels geven zouden worden. Een mooie faciliterende maatregel zou een AOW-zorgtoeslag zijn voor degene die een deel van de HDL- en ADL-zorg van een naaste overneemt.

In het palet van oplossingsrichtingen kan zeker waar het een langer behoud van de beroepsbeoefenaar betreft, onderwijs en training een belangrijke hefboom zijn voor verandering. Er kan bijvoorbeeld nadrukkelijk worden gekeken naar mogelijkheden tot verbetering van de (initiële) beroepsopleidingen of het opzetten van aanvullende trainingen die leiden tot betere toerusting van professionals. Een belangrijke uitkomst van de te nemen acties moet zijn dat de professional:

- beter kan wisselen in verschillende rollen. Bijvoorbeeld niet altijd de alwetende expert maar ook de gids voor de cliënt kan zijn
- een betere onderhandelaar is waardoor met de cliënt en/of collega's tot het meest optimale resultaat kan worden gekomen
- een goede kennismanager is waardoor beter aansluiting gevonden kan worden bij ontwikkelingen in en rond het vak
- beter kan samenwerken met:
 - cliënten
 - andere hulpverleners
 - management

Een innovatieve visie op het verminderen van de arbeidsmarkt- problematiek in de zorgsector

Mathieu Weggeman

1 Opdracht en aannamen

- De hier gepresenteerde visie is ontwikkeld op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Duidelijk is geworden dat de dienstverlening vanuit de (semi-)overheid in moeilijkheden dreigt te komen als gevolg van onoverkomelijk hoog opgelopen personeelstekorten. Verzocht is een notitie in vrije vorm (essay) te schrijven waarin onorthodoxe en innovatieve ideeën centraal staan voor de oplossing van de arbeidsproblematiek in de zorgsector.
De vraag naar zorg is beduidend groter dan het aanbod. Gegeven de vergrijzing en ontgroening zal die kloof tussen zorgvraag en zorgaanbod zich in de toekomst nog verder verwijden, (bekend als het volume probleem). Met traditionele beleidsinterventies kan dit probleem niet opgelost worden. Dramatische ingrepen zijn nodig. Daarvoor is *breakthrough* en *out-of-the-box* denken noodzakelijk. In deze notitie worden daartoe pogingen gedaan.

Décompositie van de probleemstelling leidt tot de volgende twee kernvragen:
 - Hoe kan geregeld worden dat voldoende mensen zorgtaken *willen* vervullen? (motivatie vraagstuk; zie paragraaf 5)
 - Hoe kan geregeld worden dat de mensen die zorgtaken willen vervullen, dat ook kunnen? (opleidingsvraagstuk; zie paragraaf 4).
- Aannamen:
 - a. Het aan de orde zijnde arbeidsmarktprobleem wordt bekend verondersteld. Een anamnese en diagnose van het probleem mag daarom achterwege blijven; het gaat om de therapie.
 - b. Incrementele, stapsgewijze, situatie-verbeterende aanbevelingen zijn niet aan de orde. Gevraagd wordt om revolutionaire, sprongsgewijze, situatie-vernieuwende oplossingen te bedenken.
 - c. Gedetailleerde en kwantitatief onderbouwde uitwerkingen van de bedachte oplossingen zijn in deze fase nog niet nodig.
 - d. Resultaten van (semi)wetenschappelijk onderzoek mogen impliciet toegepast worden.
- Vorm: Op deze notitie is meer de kwalificatie 'vrije vorm' van toepassing dan de kwalificatie 'essay'; voor een essay is deze notitie te weinig literair en te gefragmenteerd.

2 **Het object van deze verhandeling: de verzameling zorgtaken**

Wanneer we ons concentreren op de hoofdtaken en afzien van een limitatieve opsomming dan zijn in volgorde van afnemende kennisintensiviteit de volgende zorgtaken te onderscheiden:

- a. medisch specialistische zorg
- b. huisarts-/basisartszorg (1e lijn)
- c. sociaal-geneeskundige (en voor een deel: paramedische) zorg
- d. verpleegkundige (en voor een deel: paramedische) zorg in een ziekenhuis
- e. verpleegkundige zorg in een verzorgingshuis
- f. thuis- en mantelzorg

▶ 3 Kennisintensieve (K) versus arbeidsintensieve (A) zorgtaken

Met behulp van theoretische noties over kennis en leren, wordt een onderscheid gemaakt tussen K- en A-zorgtaken.

- a. Kennis kan beschouwd worden als het persoonlijk vermogen dat iemand in staat stelt een bepaalde taak te verrichten. Een vermogen dat opgebouwd is uit de Informatie (gecodeerde of expliciete kennis) waarover iemand beschikt en zijn of haar Ervaringen, Vaardigheden en Attitude. Deze laatste drie worden samen de impliciete (tacit) kennis of competentie genoemd. In formulevorm: $K = I * EVA$.
De expliciete kennis (I) heeft betrekking op het weten, de competentie (EVA) op het kunnen.
- b. Leren is het productieproces waarmee kennis gecreëerd wordt. Anders gezegd: kennis is de output van een leerproces. De Commissie Delors van de UNESCO heeft destijds een onderscheid gemaakt in vier soorten leren:
 1. learn to know (weten; I verzamelen)
 2. learn to do (kunnen; EVA ontwikkelen)
 3. learn to work together (samenwerkingsvaardigheden verwerven)
 4. learn to be (in harmonie zijn met jezelf en de omgeving)
- c. Met behulp van de hiervoor toegelichte begrippen 'kennis' en 'leren' kunnen nu – in eerste orde benadering – de in paragraaf 2 genoemde zorgtaken verdeeld worden in twee groepen. Die groepen onderscheiden zich met name in de snelheid waarmee de voor die zorgtaken benodigde gecodeerde kennis (I) veroudert. Voor het gemak duiden we deze twee groepen aan met K (kennisintensieve)-zorgtaken en A (arbeidsintensieve)-zorgtaken.

K-zorgtaken

- meer kennisintensieve zorgtaken (weten)
- - medisch specialistische zorg
- - huisarts/basisarts zorg
- - sociaal geneeskundige zorg
- kritische kenniscomponent: Informatie (en Attitude)
- belangrijkste leervormen voor de K-zorgverlener:
 - learn to know (bijhouden van de snel vernieuwende vakkennis)
 - learn to do

A-zorgtaken

- meer arbeidsintensieve zorgtaken (kunnen)
- - verpleegkundige zorg in een ziekenhuis
- - verpleegkundige zorg in een verzorgingshuis
- - thuis- en mantelzorg
- kritische kenniscomponenten: Ervaringen, Vaardigheden en Attitude
- belangrijkste leervormen voor de A-zorgverlener:
 - learn to do (opbouwen van ervaring en ontwikkelen van vaardigheden)
 - learn to work together (in socialisatieprocessen)

4 Een antwoord op het opleidingsvraagstuk

Voor de K-zorgtaken gaat het hier met name om weten, (zie 4.1).
Bij de A-zorgtaken staat vooral het kunnen centraal, (zie 4.2)

4.1 K-zorgtaken: weten

De essenties van de oplossing voor het opleidingsprobleem in de K-zorgverlening worden hier beknopt weergegeven:

Verkorting van de initiële opleidingsduur

Verkort de WO- en HBO-opleidingen voor K-zorgverlening met tenminste 1 jaar. Doe dit met name door het breedte-deel van de opleiding te verkleinen en in te korten (voor het overgrote deel overlaten aan zelfstudie). Zodoende kan eerder de diepte worden ingegaan waardoor het kennisniveau dat voor een bepaalde specialisatie vereist is, eerder (d.w.z. op jongere leeftijd) bereikt wordt.

Voor top-specialistische c.q. top-klinische K-zorgtaken kan een evenredige verkorting worden ingevoerd.

Introductie van de mid-life studie

Iedere verlener van K-zorg dient tussen het 35e en 45e levensjaar opnieuw voor 1 of 2 jaar en voor tenminste 60% van de werktijd (3 dagen per week) in staat gesteld te worden hiervoor speciaal ontwikkelde dagopleidingen te volgen aan een WO- of HBO-instelling.

Toelichting:

- Zestig procent is gekozen om daarmee het gevoel te kunnen laten ontstaan dat in die periode het studeren en niet het werken prioriteit heeft.
- De wetenschappelijke en beroepsverenigingen moeten gevraagd worden vast te stellen hoeveel jaar na beëindiging van de initiële opleiding de mid-life studie gestart moet worden en hoe lang die zou moeten duren. Een en ander is natuurlijk met name afhankelijk van de snelheid waarmee de betreffende kennis veroudert.
- Invoering van deze opleidingsstrategie vereist verdergaande taakverdeling en concentratie zodat groepen K-zorgverleners waarvan de leden dezelfde specialisatie beoefenen, structureel 5% (2 mid-life studiejaren op 40 werkzame jaren) redundantie kunnen dragen en inplannen. Hoe groter de groep, hoe meer de leeftijdsopbouw normaal verdeeld zal zijn en hoe realistischer de genoemde 5%.
- Wanneer gesproken wordt over 'de nieuwe (medisch) specialist', worden daarbij vaak de volgende twee kenmerken genoemd:
 - De specialist van morgen zal meer een werknemers- dan een ondernemershouding hebben. Daarbij hoort de vraag naar een werkplek die vakinhoudelijk interessant is en leergelegenheid en flexibiliteit biedt, (meer vrouwen in de K-zorg met een grotere behoefte aan part-time contracten).

- Hiermee samenhangend zal de specialist van morgen geen vanzelfsprekende voorkeur meer hebben om lid te worden van een maatschap. Dat lidmaatschap kan in de toekomst zelfs als een belemmering worden gezien met veel verplichtingen en weinig speelruimte.

Daarom gaan we er hier van uit dat de meeste K-zorgverleners op afzienbare termijn een of andere vorm van dienstverband hebben en vrijgesteld zijn van de goodwill-problematiek. In zo'n situatie kan voorgesteld worden dat het salaris tijdens de mid-life studie in een nader te bepalen verhouding betaald wordt door alle belanghebbenden: de arts/student zelf, de zorgverzekeraars, de zorginstelling (werkgever) en de overheid.

Aanname is dat de opbrengsten van de mid-life studie in termen van effectiviteit en efficiency van de zorgverlening in hoge mate opwegen tegen de kosten. Anders gesteld: K-zorgverleners die over state-of-the-art kennis beschikken zijn veel productiever dan artsen die met verouderde kennis blijven doorwerken tot aan hun pensioen.

Opmerking

De mid-life studie is bovendien relevant omdat de patiënt steeds mondiger wordt en over meer relevante en actuele informatie aangaande zijn of haar situatie kan beschikken (b.v. via internet) dan vroeger het geval was. De patiënt wordt veeleisender, neemt minder snel genoegen met een bepaald antwoord, wil meerdere opties horen en betrokken worden bij de afweging van die opties. De K-zorgverlener wordt zo in toenemende mate uitgedaagd de kwaliteit van zijn of haar kennis te bewijzen. De facto resulteert dat in een lager rendement op de initiële opleiding die voorafgaand aan de eerste K-zorg-baan wordt genoten.

4.2 A-zorgtaken: kunnen

De essenties van de oplossing voor het opleidingsprobleem in de A-zorgverlening worden hier beknopt weergegeven:

Van regionale zorg service centra

- Richt enkele regionaal gespreide Zorg Service Centra (ZSC's) in. In deze centra worden deeltijd opleidingen gegeven voor mensen die in de A-zorg willen gaan werken en daarvoor een ander beroep uitoefenden of geen baan hadden. Die opleidingen concurreren met (bestaande) initiële A-zorg-opleidingen omdat de tijd die in een ZSC besteedt wordt aan traditioneel klassikaal onderwijs, maximaal 50% van de tijd bedraagt die daarvoor in de initiële opleidingen gereserveerd is*. Dat is mogelijk omdat het ZSC het gildesysteem hanteert: learning by doing c.q. learning on the job in meester-gezel en gezel-leerling relaties. De keuze voor deze leervorm ligt voor de hand. Voor A-zorgverlening is immers vooral het opbouwen van ervaring en het ontwikkelen van vaardigheden van belang.
- Het ZSC functioneert als een soort clearinghouse voor de vraag naar A-zorg in de regio en het (grote**) aanbod aan – al doende op te leiden – A-zorgverleners. De meester en gezelfuncties worden vervuld door de (semi) vaste staf van de vragende zorginstelling. Ter ondersteuning van hen biedt het ZSC korte trainingen (ca. 2 weken full-time) voor meesters en gezellen die hun pedagogische en didactische vaardigheden willen verbeteren.
- De ZSC's exploiteren gezamenlijk het Zorg Service Net; een ICT-gedreven extranet met twee hoofdfuncties:
 - faciliteren van de afstemming tussen de vraag naar A-zorg en het aanbod;
 - beschikbaar stellen van vakinhoudelijke informatie aan communities of practice op het gebied van A-zorg (lessons learned, protocollen en stappenschema's, FAQ's e.d.)

* Dit geldt niet voor de opleidingen in het kader van de zorgdienstplicht; zie 5.2.

** Als gevolg van de zorgdienstplicht; zie 5.2.

- Enigszins vergelijkbaar met de rol van de Twinning Centra, ondersteunt het ZSC startende A-zorgondernemingen: uitzendbureau-achtige capaciteitsbedrijven die werken voor eigen risico en rekening (bijvoorbeeld een als rechtspersoon geregistreerde maatschap van verpleegkundigen)
- Als flankerend beleid wordt voorgesteld om daartoe gemotiveerde A-zorgverleners de mogelijkheid te bieden om hun loopbaan voort te zetten in de K-zorgverlening. Voor de operationalisering van een dergelijk doorstroombesluit, verdient het aanbeveling een aan de Nederlandse situatie aangepaste opleiding nurse practitioner te ontwikkelen.

▶ 5 Een antwoord op het motivatie vraagstuk

In deze paragraaf staat de vraag centraal hoe geregeld kan worden dat voldoende mensen zorgtaken willen vervullen. Ook hier wordt een onderscheid gemaakt tussen de motivatie van K-zorgverleners (5.1) en die van A-zorgverleners (5.2).

5.1 Wie wil K-zorg verlenen?

Aangenomen wordt dat voldoende jonge mensen medisch specialist, huisarts of sociaal geneeskundige willen worden. Teneinde het volumeprobleem substantieel te verkleinen, dienen vooral de belemmeringen voor het gaan volgen van studies die opleiden tot K-zorgverlener, zo veel mogelijk weggenomen te worden. Dat kan ondermeer gebeuren door:

- het opheffen van de numerus fixus voor de studie geneeskunde c.a.
- het elimineren van de goodwill-overname plicht, zodat afgestudeerde K-zorg-verleners hun loopbaan zonder een hoge schuldenlast kunnen starten, (wordt door de minister van VWS momenteel aan gewerkt).
- het geven van voorlichting waarbij in mediacampagnes wordt gewezen op de onderscheidende, aantrekkelijke aspecten van een K-zorgstudie, in casu: een snelle start in de praktijk (a.g.v. de studieduurverkorting; zie 4.1), een mid-life studie met behoud van salaris (zie 4.1), vrijstelling van de zorgdienstplicht (zie 5.2).

5.2 Wie wil A-zorg verlenen?

De innovatieve oplossing voor het motivatieprobleem bij de A-zorgverlening, is gebaseerd op de volgende twee aannamen:

1. Het aantal jonge mensen dat gemotiveerd is om zich te bekwamen in de A-zorg-verlening, is veel kleiner dan de vraag. Als gevolg van de vergrijzing en ontgroening zal die kloof tussen aanbod en vraag de komende 10-15 jaar nog groter worden.
2. Die kloof zal in de nabije toekomst zo groot worden dat er geen enkele mix van stimulerende maatregelen denkbaar is waarmee het verschil tussen vraag en aanbod tot aanvaardbare proporties kan worden teruggebracht. Hierbij wordt bedoeld op traditionele stimulerende maatregelen zoals het dramatisch verbeteren van de (financiële) arbeidsvoorwaarden, regelingen die het voor ex-A-zorgverleners aantrekkelijk maken om te herintreden, regelingen die het voor bepaalde groepen WAO-ers mogelijk en aantrekkelijk maken om in de A-zorgverlening te gaan werken e.d.

De onorthodoxe oplossing voor het motivatieprobleem in de A-zorgverlening is de invoering van een sociale A-zorgdienstplicht, naar analogie van de militaire dienstplicht van destijds. Kern van het voorstel is om schoolverlaters na afronding van hun beroeps-, VWO-, HBO-, of WO-opleiding, te verplichten om 6 tot 9 maanden dienstplicht in de A-zorg te vervullen.

Aspecten die nader uitgewerkt moeten worden.

a. Duur van de zorgplicht

Er zal heftig gerekend moeten worden om vast te kunnen stellen hoe lang de zorgplicht moet gaan duren (met als minimum 6 en als maximum 9 maanden), of het wenselijk is daarbij te variëren op grond van de demografische situatie in een bepaalde periode en of het wenselijk is te differentiëren naar genoten vooropleiding.

Als minimum duur is hier 6 maanden genoemd omdat bij een kortere duur het rendement van de opleiding (zie: c) die in de zorgplicht geïntegreerd is, te klein wordt. De maximum duur is gesteld op 9 maanden omdat een langere duur een te grote wissel trekt op de maatschappelijke aanvaardbaarheid.

De vast te stellen zorgplicht-duur is tevens afhankelijk van het te hanteren vrijstellingsregime, (zie: b).

b. Vrijstellingsregime

Het ligt voor de hand om afgestudeerden van opleidingen voor beroepen in de A- of K-zorgverlening vrij te stellen van de sociale zorgdienstplicht. Andere mogelijke vrijstellingsgronden zijn: derde of volgende kind uit hetzelfde gezin; (vrouwelijke) afgestudeerden van technische (bêta) opleidingen; afgestudeerden van studies die opleiden voor banen in het onderwijs, de veiligheidssector of op het gebied van ontwikkelingssamenwerking; afgestudeerden die al een relatief zware mantelzorgtaak vervullen binnen het gezin, de familie of de buurt.

c. Geïntegreerde opleiding onder regie van de regionale ZSC's

Zoals eerder aangegeven zijn voor A-zorgverlening vooral de kenniscomponenten ervaring en vaardigheden van belang. Learning on the job en learning by doing zijn de meest geëigende leervormen om die componenten te ontwikkelen. Daarom wordt voorgesteld dat allen die opkomen voor het vervullen van hun zorgplicht, gedurende – slechts – één maand full-time en klassikaal deelnemen aan colleges en gestileerde practica die gegeven worden onder regie van de regionale ZSC's, (zie: 4.2). Met regie wordt bedoeld dat het ZSC de een maand durende opleiding kan uitbesteden aan reguliere onderwijsinstellingen. De overige 5 tot 8 maanden wordt er socialiserend, on the job geleerd en gewerkt in meester-gezel en gezel-leerling relaties.

Zoals al opgemerkt, functioneert het regionale ZSC als clearinghouse tussen het aanbod van jonge mensen die hun zorgplicht gaan vervullen en de vraag vanuit de gezondheidszorginstellingen in de regio naar A-zorg-verleners. Het ZSC stelt samen met de instelling vast wie van de (semi) vaste staf van de instelling, voor welk type A-zorg taken als meester of gezel gekwalificeerd kunnen worden. Met behulp van een intake test en gesprek wordt voor iedere dienstplichtige vastgesteld of hij of zij door een meester of gezel opgeleid zal worden.

Let wel: telkens als hier over opleiden wordt gesproken, gaat het om learning by doing en wordt dus al opleidende daadwerkelijk A-zorg verleend. Voor dit soort werk kan met deze leervorm op een relatief steile leercurve gerekend worden. Hierdoor mag na de theoretische opleiding van 1 maand en 1 maand leren-door-doen reeds vanaf het begin van de derde maand een grote eigenstandige bijdrage verwacht worden van de leerling in het zorgverleningsproces.

d. Ter verdere onderbouwing van de zorgdienstplicht kunnen nog de volgende issues uitgewerkt worden:

- Samenhangende rechten en plichten: het recht op gezondheidszorg en de plicht tot zorgverlening.
- Met de zorgplicht wordt een operationele bijdrage geleverd aan de inrichting van een solidaire samenleving.
- De tijdens de zorgplicht opgebouwde kennis is waardevol omdat die ook daarna toegepast kan

worden in de sociale omgeving van betrokkenen (gezin, familie, buurt). De daaruit voortvloeiende substantiële uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de mantelzorgcapaciteit, mag verondersteld worden de druk op de reguliere gezondheidszorginstellingen te verminderen hetgeen een positief effect heeft op de kosten.

▶ 6 Samenvatting

- Stel vast dat er een motivatieprobleem (willen werken in de zorgsector) en een opleidingsprobleem is (weten en kunnen).
- Maak een onderscheid in Kennisintensieve zorgverlening (K-zorg) en Arbeidsintensieve dienstverlening (A-zorg).

	motivatieprobleem (willen)	opleidingsprobleem (weten, kunnen)
K-Zorgverlening	<ul style="list-style-type: none"> - hef de numerus fixus op - elimineer de goodwill overname plicht (§ 5.1)	<ul style="list-style-type: none"> - verkort de initiële opleidingen - INTRODUCEER MID-LIFE STUDIES met behoud van salaris (§ 4.1)
A-Zorgverlening	<ul style="list-style-type: none"> - INTRODUCEER DE ZORGDIENTSTPLICHT; DUUR 6 TOT 9 MAANDEN - voorzie de zorgplicht van een ingebouwde learning on the job opleiding, te geven door de regionale Zorg Service Centra (§ 5.2)	<ul style="list-style-type: none"> - RICHT REGIONALE ZORG SERVICE CENTRA IN: <ul style="list-style-type: none"> - geven A-zorg opleidingen op basis van learning by doing - fungeren als clearinghouse voor vraag naar en aanbod van A-zorg - exploiteren het Zorg Service Net (extranet technologie) (§ 4.2)

Arbeidsmarktproblematiek overheid

Thema Zorg

Anton Westerlaken

▶ 1 Een plaatsbepaling

Als je oplossingen voor morgen wilt realiseren, is het belangrijk vast te stellen waar je nu staat en vooral waar je vandaan komt. Dit geldt in het algemeen en zeker voor de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector. Een aantal karakteristieken valt op. Sommigen verbinden dit aan het specifieke van het publieke domein, anderen verbinden het aan te weinig of verkeerde professionaliteit. Feit is dat het arbeidsmarktbeleid een 'jo-jo-gevoel' heeft opgeroepen en soms ook definitief gevestigd. Groei en krimp van politieopleidingen en -sterkte, krimp in het onderwijs, begrenzing van de zorgvraag, andere prioriteiten op het terrein van welzijn, verzelfstandiging van overheidsdiensten enz. De voorbeelden zijn uit te breiden. Niets aan de hand zal de lezer stellen, gebeurt bij ieder bedrijf. Dat klopt. Alleen worden de sectoren onderwijs, openbaar bestuur, veiligheid en zorg niet als 'gewone' bedrijven bejegend. Niet door de politiek verantwoordelijken, niet door de medewerkers en ook niet door de klanten. Dit geeft merkwaardige paradoxen. Wel dezelfde klantgerichtheid en dienstverlening vragen of opleggen, maar binnen het kader van regels en middelen die dat niet mogelijk maken of men niet wil betalen. Weten als consument dat het om collectieve goederen gaat, en tegelijkertijd het maximale maatwerk vragen. Niet voor zorgvragers of studenten, maar voor jezelf. Wel claimen dat de kwaliteit van de samenleving risico's loopt en tegelijkertijd niet investeren, c.q. lastenverlichting prioriteit geven. Kennis bezitten van de effecten van institutionele sclerose en toch nieuwe instituten en organen positioneren. Ook deze lijst is langer te maken.

1.1 Imago

Samenvattend: we zeggen wel dat het publieke domein – zorg, veiligheid, onderwijs, bestuur – zeer belangrijk is, maar we gedragen ons er niet naar. Niet als burger, niet als consument, niet als bestuurlijk en politiek verantwoordelijke.

Daar verandering in brengen vraagt verandering van imago. Binnen en buiten de betrokken groep of sector. Want een imago dat het niet goed gaat of niet goed is, leidt tot bevestigend gedrag. Zeker ook binnen een sector.

Degenen die in de sector willen of gaan werken, moeten zich verantwoorden voor hun vreemde stap. De doorzetters lopen al snel tegen 'zie je wel' voorbeelden aan.

1.2 Structuur

De problematiek van arbeidsknelpunten in de collectieve sector heeft, naast conjuncturele problemen, een sterke structurele onderstroom. De meest sterke daarvan zijn:

- De afhankelijkheid van politieke besluitvorming. Het politieke proces is per definitie niet duurzaam. Dit valt in resultaten gelukkig mee maar in beeldvorming, beleving en serieus nemen niet. Zeker niet als het gaat om de bereidheid en capaciteit om tot keuzes te komen. Nieuw voor oud is moeilijk. Prioriteiten vertonen nogal eens stapeling. Afwachten of ingezet beleid ook effectief is en een kans moet krijgen, vraagt om geduld wat niet altijd (voldoende) aanwezig is.
- Deze afhankelijkheid werkt door op medewerkers in die collectieve sectoren. Een keuze om bij de politie, het openbaar bestuur, het onderwijs of de zorg te gaan werken is voor velen vakinhoudelijk gemotiveerd. In het onderwijs en de zorg gaat het daarbij ook nog eens om mensen die in een (afhankelijke) relatie tot je staan. Je moet mensen, tijd en aandacht voor elkaar dus

extra belangrijk vinden. Als dit als belangrijk ervaren wordt voor anderen, vind je dat voor jezelf ook belangrijk. Misschien niet in de eerste plaats, maar toch. Bij veel medewerkers is het psychologisch contact verbroken, het vertrouwen weg. Soms met betrekking tot de werkgever, soms met betrekking tot de organisatiedoelstelling en de eigen bijdrage en vooral ook ten aanzien van de politieke besluitvorming. Verandering en verbetering worden niet meer gezocht in inhoudelijke, immateriële zaken, maar in harde zekerheden, materiële zaken. Simpel samenvattend: een authentiek beleefde onderwaardering leidt tot afstandelijkheid en bevestiging van kritiek.

- De sturing op resultaat, beheersing van schaarste, grotere efficiency, marktconform enz. heeft een ander type management in de publieke sectoren gebracht, met daaraan verbonden andere prioriteiten, technieken en achtergrond. In ieder geval met een groter accent op de output van organisaties. Logisch gevolg daarvan is dat de klant veel centraler is komen te staan. Nuttig en nodig, maar feit is dat deze focusverschuiving niet naast maar in plaats van aandacht voor de werkers in de eigen organisatie kwam. Vooral in het onderwijs en de zorg is de aandacht voor de medewerkers (essentieel voor de kwaliteit van de dienstverlening) verminderd. Dit had en heeft uitwerking op het personeels- en organisatiebeleid. Generaliserend kan gesteld worden dat de personeelsfunctie in kwaliteit en kwantiteit niet het sterkst ontwikkeld is in de betrokken sectoren. Voor mensen van binnen en van buiten reden om te stellen dat wel gezegd wordt dat de kwaliteit van het werk wordt bepaald door de kwaliteit van medewerkers, maar dit niet in HRM-beleid wordt vertaald. En zelfs als de nood aan de man is, betekent dit niet automatisch investeren in HRM-beleid.
- Een groter wordende samenlevingsdynamiek vraagt om sneller en adequaat optreden. Meer 'beslissers en ondernemers' die, binnen een vrije ruimte, proberen de vragen en taakstellingen die er zijn zo snel mogelijk op te lossen en te realiseren. De 'vrije ruimte' of de heldere doelstellingen zijn in de collectieve sector niet royaal voorradig. Instrumenten, middelen en procedures beperken ondernemend en innoverend gedrag in plaats van het te stimuleren. Verantwoordingsverplichtingen, eisen van rechtmatigheid boven doelmatigheid of van rechtvaardigheid op abstract niveau leiden niet tot snel en wendbaar gedrag van een organisatie. De structuur in en rond een organisatie heeft grote invloed op de cultuur in een organisatie. Toestemming vragen is de norm in plaats van je te melden voor vergeving.

Vier, grof getekende, dominante patronen in de sectoren openbaar bestuur, veiligheid, onderwijs en zorg. Patronen die op elkaar inwerken en elkaar versterken. Iedere oplossing die dan ook wordt ontwikkeld, zal rekening moeten houden met deze constatering. Zowel de effectiviteit van beleid als het tempo van realisering worden er bovenmatig door bepaald.

Toekomstgericht beleid rond arbeidsmarktpolitiek betekent daarom in ieder geval:

- voorspelbare, betrouwbare en duurzame besluitvorming
- herstel van het psychologisch contact met medewerkers en herpositionering van het publieke domein.
- investeren in kwalitatief en kwantitatief hoogwaardig personeelsbeleid
- grotere autonomie en minder beleidsdruk in de realisering van doelstellingen

Dit met de waarschuwing van Confucius in het achterhoofd dat als je wilt investeren

voor 1 jaar je rijst moet verbouwen

voor 10 jaar je bomen moet planten

voor 100 jaar je moet investeren in mensen

1.3 De actualiteit in de zorg

Zowel optimisten als pessimisten zijn het eens over de problematiek in de zorgsector. Het werk is fysiek en geestelijk zwaar en de werkdruk is hoog. Er is een oververtegenwoordiging van vrouwen en deeltijdwerk. Op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid ligt de sector 2 tot 3% boven het landelijk gemiddelde. De leeftijdsopbouw is geconcentreerd in de middengroep en zal de komende periode een grote(re) uitstroom laten zien. Tegelijkertijd zal de zorgvraag zowel naar inhoud als omvang de komende periode drastisch veranderen. Dit op een arbeidsmarkt waar het imago van de zorg een sterke belemmering vormt. Als je uitdagingen zoekt op het terrein van arbeidsmarktproblemen: kom bij de zorg!

De optimisten zullen met een snelle blik op de cijfers constateren dat de oplossingen voor het grijpen liggen. Er is een geprognosticeerd tekort van ongeveer 40.000 mensen. Buiten de sector lopen 80.000 gediplomeerden rond waarvan er 22.000 duizend bereid zijn om binnen een jaar aan de slag te gaan. Als dan ook het verzuim met 2% naar beneden wordt gebracht, zijn de getallen weer in evenwicht. In twee jaar tijd!

Nu zullen de bezwaren van minder grote optimisten zijn dat er toch wel wat meer nodig is dan snelle cijfers. Immers, de bereidheid van herintreders is geconditioneerd. Het vraagt aanpassing van werktijden, werkweken en gerichte her-, om- en bijscholing. Nu is dat alleen via een uitzendbureau of op eigen kosten te realiseren. Van de verzuimaanpak zal gezegd worden dat 2% met de goedkoopste contracten bij arbodiensten en een zorgcultuur die ook naar medewerkers zeer tolerant is, wel teveel van het goede is. Zeker als overwegende oorzaken van verzuim buiten de arbeidssituatie liggen.

Einde oefening voor de snelle jongens? Ja en nee. Er is op de korte termijn veel te verbeteren. Dit vraagt een veel gerichtere inzet van management en P&O-functionarissen. Personeelszorg gelijk laten lopen met de aandacht voor de zorgvrager is daarvoor essentieel. Vooral het lijnmanagement (middenkader) zal meer en beter toegerust moeten worden op het terrein van effectief en kwalitatief personeelsbeleid. Zowel ten aanzien van planning, inzet van middelen, aandacht en communicatie voor en met medewerkers, kennis en toepassing van bestaande personeelsinstrumenten, is er veel te verbeteren. Gewoon goed personeelsbeleid biedt perspectief voor directe verbetering maar is vooral ook nodig voor de ontwikkelingen op langere termijn. Het is voor pessimisten niet moeilijk om een rijtje structurele risico's te leveren. Ieder onderzoek naar verzuim laat zien dat dit verzuim bij oudere vrouwen met een lagere opleiding hoger ligt dan bij jongere mannen met een hoge opleiding. Wie de personeelsopbouw in de sector kent, weet hoe moeilijk het is de trendmatige verzuimtoename te verminderen. De wens van huidige en toekomstige medewerkers is meer inhoudelijk werk, meer carrièreperspectief, meer keuzemogelijkheden.

De werkelijkheid is dat de afgelopen jaren, door beperkte middelen, juist functies zijn versmald. Door functiedifferentiatie, subsidiemogelijkheden van Melkert- en ID-banen, en anders gekwalificeerd personeel, is het functiegebouw veranderd. Dit geeft twee effecten. De inzet van medewerkers is beperkter geworden (ook wetgeving legt beperkingen op) en daardoor de organisatie minder flexibel. Het beroep op de gekwalificeerde krachten wordt groter en specifiek. Het resultaat van de laatste ontwikkeling is dat er minder 'rust' in de functie mogelijk is en HBO-opgeleiden op MBO-niveau bevreemd en ingezet worden. Het primaire proces moet immers doorgaan. Het kantelen van functieverarming naar functieverrijking is alleen mogelijk als de formatie (inhoudelijk en kwalitatief) daarvoor ruimte geeft. Dit vraagt op een aantal terreinen (werving, selectie, arbeidsmarktcommunicatie, interne begeleiding) stevige veranderingen tot bijna een heroriëntatie:

- de leeftijdsopbouw staat garant voor extra uitstroom de komende periode. Zowel door gezinsvorming, overgang naar andere sectoren en beëindiging van werkzaamheden zal de uitstroom de komende periode stijgen. Door loyaliteit aan patiënten, zorgvragers, is de uitstroom lager geweest dan in vergelijkbare sectoren. Dit is aan het veranderen, mede door de verbreking van een ander deel van het psychologisch contact. Je wilt zorg en aandacht aan mensen besteden en de praktijk is dat je alleen aan het allernoodzakelijkste toekomt. De oorspronkelijke beroepsmotivatie komt daardoor onder druk. Dit blijkt ook uit de verloopcijfers van nieuwkomers. Het aantal mensen dat na 1 à 1,5 jaar de werkgever verlaat neemt toe. Blijkbaar 'knappen' mensen af kort nadat ze aan de slag zijn gegaan in hun vak. Ook het tekort aan stageplaatsen beïnvloedt de 'uitval' in de beginperiode.
- Het beschikbaar komen van extra middelen in de zorg (open einde regeling in de AWBZ) heeft het effect van een aardbeving. Zeker in de 'care' sectoren is er plotseling voldoende geld. Dit staat haaks op de ontwikkelingen van de afgelopen periode. In plaats van 'nee verkopen' moet nu vraag en aanbod in balans worden gebracht. Deze ontwikkeling komt boven op de ontwikkeling naar vraagsturing, kleinschaligheid, deconcentratie, 'empowered' zorgconsument en sprongsgewijze ontwikkelingen in bio-, gen- en ICT-technologie. De dynamiek en impact van deze verandering (de meeste zetten structureel en soms exponentieel door) loopt niet parallel met het absorptievermogen van de sector. Alleen al de effecten van een kanteling naar vraagsturing vraagt om bijscholing van medewerkers en een ander type management, c.q. nieuwe functies.
- 'Geld is op zoek naar zorg' is een terechte uitspraak van minister Borst. Dit heeft directe gevolgen op de arbeidsmarkt. Er wordt personeel weggetrokken. Zowel door nieuwe arbeidsplaatsen als de arbeidsomstandigheden (werkomgeving en arbeidsvoorwaarden). Tegelijkertijd groeit de druk op de zorgsector doordat de arbeidskrapte in de rest van de samenleving vraagt om een snel herstel van medewerkers die uitvallen. Een ontwikkeling die in financieel-economisch opzicht versterkt wordt doordat bedrijven grotere financiële risico's gaan dragen rond verzuim en arbeidsongeschiktheid. Geld zet dus ook druk op zorg.

Een pessimist kan dus met enig recht van spreken beargumenteren dat toekomstige oplossingen nauwelijks effectief zullen zijn omdat 'oude' problemen onvoldoende gericht worden aangepakt of voorbijgelopen worden door nieuwe ontwikkelingen.

1.4 Een tussenstand

Om nieuwe ingangen of een fundamenteel andere aanpak een kans te geven, is het daarom in ieder geval noodzakelijk dat de klassieke instrumenten effectief worden ingezet.

Het gaat dan om:

- verbetering van de personeelsfunctie (kwalitatief en kwantitatief)
- inzichtelijk maken van 'best practices' (waarom lukt het die goede zorgorganisaties wel)
- instroom- en doorstroombeleid
- effectiever ouderenbeleid
- ruimen van belemmeringen in regelgeving (vanuit overheid, zorg, CAO's)
- effectieve coördinatie
- leren van en samenwerken met andere sectoren (in het onderwijs zijn een aantal instrumenten al ingezet/ontwikkeld)

Op dit punt zijn de afgelopen periode al zoveel voorstellen gedaan (departement, politiek werkgevers- en werknemersorganisatie, opleidingsinstituten, consumentenorganisaties) dat

vooral een prioritering van instrumenten nodig is.

Ijkkpunten zijn in ieder geval: een soort 'evidence based' HRM-beleid, effectief, snel toepasbaar, uitvoeringscapaciteit aanwezig, geen extra belasting voor het primaire zorgproces, (regionaal) gecoördineerd en lerend van eigen ervaring.

Een 'task force' om de sturing te effectueren is wenselijk onder de voorwaarde dat deze ook daadwerkelijke bevoegdheden en middelen krijgt om problemen op te lossen. Scherper geformuleerd: op een aantal terreinen mandateert de politiek deze task force om te komen tot voorspelbare, betrouwbare en duurzame besluitvorming. Een task force die langs 2 hoofdlijnen opereert. Enerzijds besluiten neemt (rapport Werner, advies RvZ 'professionals in de zorg', OSA-rapportage) over aanbevelingen en die uitvoert, inclusief toezicht op de al genomen besluiten. Anderzijds het beschikbaar stellen van middelen op zorgorganisatieniveau voor vernieuwende aanpakken op een niet bureaucratische manier, zodat snel gewerkt kan worden. Hoe inventiever, c. q. gezamenlijker de aanpak, hoe meer middelen beschikbaar kunnen komen. Het kader voor die korte termijn moet snel beschikbaar (kunnen) komen. Door deze 'gewone' activiteiten te effectueren (buiten de sector al vele maken gerealiseerd) wordt ook een basis gelegd voor meer fundamentele veranderingen.

2 Verrijkende veranderingen

Ook in de optimistische variant is het duidelijk dat de zorgkloof (meer zorgvragers dan zorgverleners) bij ongewijzigd beleid groter wordt. Dit betekent dat naast beschikbare instrumenten en bestaand beleid ook gekeken moet worden naar structurele veranderingen. De navolgende denklijnen zouden daarbij kunnen helpen.

2.1 Organisatie

Vraaggerichte zorg is uitgangspunt van beleid. Dit betekent dat de zorgvrager centraal staat in het zorgproces. Hij of zij moet ondersteund worden als er sprake is van een zorgbehoefte. Waar in andere beleidsdossiers sprake is van economische zelfstandigheid om te kunnen participeren in de samenleving, moet de zorgondersteuning ook leiden tot zelfstandige participatie in de samenleving. Naast koopkracht ook zorgkracht. Dit centraal stellen van de zorgvrager vraagt ook het central stellen van de zorgverlener. Hij of zij is bepalend voor de mogelijkheden van zorgvragers om tot hun recht te komen. Dit betekent dat zorgorganisaties ingericht en opgebouwd moeten worden vanuit de zorgvrager en de zorgverlener, het primaire proces. Ten opzichte van de huidige situatie is dit een kanteling van veel zorgorganisaties. De 'front office' functie wordt bepalend, 'back office' wordt volledig ondersteunend en bijna onzichtbaar. Bij deze positionering hoort een organisatievorm die team en werkeenheden faciliteert om die primaire functie vorm te kunnen geven. De basis bestaat uit resultaatseenheden met eigen (budget)middelen en een hoge graad van flexibiliteit en die in staat zijn om ondersteuning 'in te kopen' waar die gewenst wordt. In de care sectoren kunnen die organisaties elkaar aanvullen en versterken, gezien de overlap en vergelijkbare functies. Essentieel is een grote ambulante capaciteit om de zorgvrager maximaal in de eigen omgeving te ondersteunen. De cure sector kan ingericht worden langs dezelfde basisprincipes met een andere schaalgrootte gezien de mate van specialisatie en back office faciliteit. Zeker voor de back office faciliteiten geldt maximale efficiency en niet maximaal eigen capaciteit (met optimale ICT inzet is misschien één klinisch chemisch laboratorium wel voldoende voor Nederland). Van de private sector kan snel geleerd worden welke organisatievormen voor gerichte dienstverlening en klantoriëntatie succesvol zijn.

2.2 Ontschotten

Essentieel voor een basisorganisatie is dat bekostigingssystemen niet langs elkaar heen maar verbindend werken. De bestaande schotten in het stelsel moeten worden geslecht om tot een goed niveau van basisvoorziening in de zorg te komen. Een snelle realisering van PVB- en PGB-systemen maakt dit mogelijk. Algemene erkenning voor AWBZ-instellingen maakt dit noodzakelijk. Essentieel daarvoor is een optimaal werkende indicatiesystematiek die breed indiceert. In ieder geval voor alle 'care' en ook voor de 'cure' elementen uit de basisvoorziening. Te overwegen valt daarbij de indicatie te beperken tot een tijdsduurbepaling c.q. kostenniveau en voor het overige de verzekeraar ook de claimbeoordeling te laten doen. Bij een daadwerkelijke zorgverzekering kan en mag de rol van de verzekeraar ook in die zin zwaarder worden. Het stimuleert daarnaast verzekeraars om scherp te onderhandelen met aanbieders om op kwaliteit en prijs onderscheidende keuzes te maken. Wat let verzekeraars (of farmacieproducenten) om hun verzekerden of patiënten via 'diseasemanagement' of 'casemanagement' ook feitelijk de zorgverlening te organiseren. Door te ontschotten en gereguleerde marktwerking te introduceren, zal een gericht en efficiënter beroep op arbeidskrachten worden gedaan.

2.3 Functies

De huidige en toekomstige functiebandbreedte krijgt een drieslag:

- primair proces
- middenkader
- topmanagement

De bandbreedte in het primaire proces wordt dusdanig, dat daar alle verzorgende en verplegende functies binnenvallen.

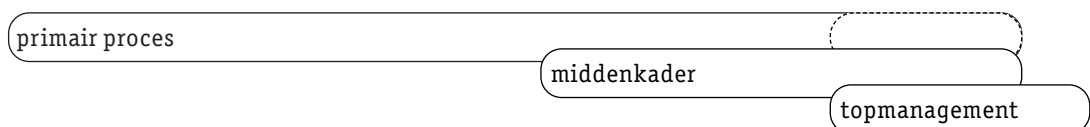
Opleidingen worden ook langs die lijn ingericht met niveaukwalificaties waardoor het mogelijk is om op een bepaald niveau te stoppen en te gaan werken, met een basiskwalificatie voor alle zorgsectoren. Door de modulaire opzet van deze 'band' is instappen voor vervolgopleiding c.q. leren en werken makkelijk te combineren. Er komen aparte middenkaderopleidingen waarbij het accent ligt op leiding geven en organisatie en minder op vak(medische)aspecten. Deze middenkaderopleidingen zijn toegankelijk voor medewerkers uit het primaire proces en rechtstreekse instroom. De medewerkers uit het primaire proces worden maximaal gefaciliteerd voor het kunnen volgen van deze opleidingen. Ook hier geldt een modulair systeem van opleidingsopbouw. Het aantal functies in de tweede band zal aanzienlijk geringer zijn dan in de eerste..

Voor het strategisch topmanagement komt er een specifieke brede opleiding. Hier worden mensen opgeleid en gevormd voor eindverantwoordelijke functies in de zorg. De opleiding staat open voor de middenkadergroep en horizontale instroom voor mensen met managementervaring. De kwaliteit van de opleiding staat garant voor een versterking van de arbeidsmarktpositie na afronden van de opleiding, loopbaan in de zorg.

Bij al deze opleidingen wordt maximaal gebruik gemaakt van de ICT-mogelijkheden. Dit blijft doorgaan ook na afronding van de opleiding. Bijvoorbeeld door middel van 'online' instructies en ervaringsuitwisseling wordt zeer veel aandacht geschonken aan bijscholing.

De functies worden voor wat betreft de salariëring 'overlopend' ondergebracht in de functiegroepen.

Schematisch



Vooraf voor werkers in het primaire proces betekent dit dat functieverandering, functiespecialisatie, langdurige dienstverbanden ook leiden tot een hoger basissalaris. Onderdeel van deze 'functiebanden' zijn beroepsprofielen waarin de kwaliteitseisen en de handhaving daarvan worden beschreven. Werving en selectie kunnen daardoor sneller plaatsvinden. In het beroepsprofiel staan ook rechten voor de betrokken medewerker (handhaving, kwalificatie, eigen opleidingsbudget, tijd voor niet technische vaardigheden). Voor primair verzorgende functies wordt het mogelijk om met een zeer lage drempel in het primaire proces mee te doen. Hierdoor kunnen ook mantelzorgers een eigen plek krijgen in de zorgorganisatie.

2.4 Samenhang in aanbod

De drie elementen, zorgorganisatie, financiering en medewerkers worden op lokaal/regionaal niveau zodanig gefaciliteerd dat sneller en makkelijker uitwisseling en ondersteuning van

medewerkers kan plaatsvinden. Dit kan in de vorm van financiële diensten/personeelsdiensten/organisatieondersteuning, waardoor de ondersteuning efficiënter en hoogwaardiger wordt. Daardoor blijft er meer tijd over voor het echte werk. Zorgorganisaties worden niet verplicht deze diensten af te nemen maar het wordt financieel wel aantrekkelijk gemaakt dan zelf doen.

Als zo'n regionale/locale ondersteuningsstructuur opgezet kan worden, gezamenlijk met onderwijs, veiligheid en openbaar bestuur, ontstaan er 'regieplekken' dicht bij de vraag en de arbeidsmarkt, kunnen budgetten en middelen directer op elkaar worden afgestemd en effectieve afspraken met opleidingsinstellingen worden gemaakt.

Als de gemeentelijke structuur en capaciteit evenwichtig en kwalitatief hoogwaardig zou zijn zou dit een goed 'aansluitpunt' kunnen opleveren.

Dit past ook binnen een ander zorgstelsel waar schotten zijn weggefallen en er een basisvoorziening is gerealiseerd inclusief algemene erkenningen voor AWBZ instellingen.

3 De zorgvraag en behandeling

De structurele tekorten in de personeelsproblematiek kunnen niet alleen via het personeels- en organisatiebeleid worden opgelost. Ook de vraagkant en daaraan verbonden behandelingsmethodes vragen om ingrijpende veranderingen. De meest kansrijke ontwikkeling daarvoor is 'agressief' ICT-beleid. Er dient een maximale investering te komen voor innovatief en gericht ICT-beleid, waardoor op een groot aantal terreinen winst geboekt kan worden.

- Vergroten en verhogen van zelfdiagnoses bij zorgvrager. Begeleiding en controle kunnen daardoor in menskracht aanzienlijk afnemen.
- Optimale ICT-inzet in de zorgverlening (informatie-uitwisseling, consult, videoconferencing, diagonstiek, spraakherkenning, uitluistersysteem, administratieve processen, zorgdossier, enz., enz.). Wat gedigitaliseerd kan worden digitaliseren. Alles gericht op vergroting van efficiëntie, vrij maken van tijd.
- Veel meer investeringen in middelen en instrumenten die zorghandelingen kunnen automatiseren of vergemakkelijken. Hierdoor kunnen mensen èn langer voor zichzelf blijven zorgen èn is de belasting voor zorgverlener minder. Het vraagt een kanteling in budgetten. In plaats van oneindig veel onderzoek naar ziekten, die niet of nauwelijks te genezen zijn, veel meer onderzoek en ontwikkeling naar direct toepasbare en zorgvraagontlastende ontwikkelingen/technieken en technologie.

Daarbij is het van belang dat het imago van de zorg veranderd, toptechnologie in alles en dus zeker zo aantrekkelijk als de automatiseringswereld, zonder dat het doorschiet en de menselijke factor (aandacht en tijd voor elkaar) verdwijnt.

In deze 'vernieuwde' zorgomgeving wordt met gerichte prijsprikkels gewerkt (vouchersystemen voor zorgvragers en tariefstructuur waarin wachttijd, behandeltime, bejegening en informatieverstrekking zijn verwerkt). Alles gericht op een doelmatige inzet van middelen.

4 Een periode van ‘verrijking’

De zorgsector loopt op onderdelen vast in zijn eigen cultuur. Gesloten, van binnen naar buiten kijken, waardoor er een te beperkt beeld is van de uitdagende kanten van de zorg. Dit klemt dus te meer nu vanwege zorginhoudelijke en maatschappelijke ontwikkelingen (vraaggestuurde zorg, zelfsturing, coaching) juist andere vaardigheden van (nieuwe) medewerkers wordt gevraagd. Het wervingsbeleid is gericht op mensen met affiniteit voor zorg terwijl die affiniteit afneemt. Dit vraagt een inzet om jonge mensen een kans te geven zichzelf te verrijken en daarmee ook een bijdrage aan de samenleving te leveren.

Bij alle zorginstellingen worden plaatsen beschikbaar gesteld voor jongere mensen, om kennis en ervaringen op te doen met het werk in de zorgsector. Het biedt je mogelijkheid om jezelf en de zorgwereld beter te leren kennen, mee te denken over en bij te dragen aan oplossingen. Iets betekenen voor een ander en daardoor (extra) zingevend voor jezelf.

Opzet is om voor MBO afgestudeerden 6 maanden en voor HBO afgestudeerden en academici een jaar beschikbaar te stellen en te vragen voor inzet in de zorg. Een periode die binnen de zorginstellingen uitstekend wordt begeleid en waarbij de betrokkenen elkaar ook regionaal en nationaal ontmoeten om ervaringen uit te wisselen en voorstellen voor verbeteringen te doen. Dit mag en kan met een appèl op idealen die bij jonge mensen sterk(er) aanwezig zijn. De bereidheid/inzet wordt beloond met een (deel)vergoeding van gemaakte studiekosten. Anders gezegd: door te willen investeren in de zorgsector investeert de samenleving in jou. De voordelen zijn wederkerig.

Jonge mensen leren zichzelf beter kennen en groeien in persoonlijkheid. Ze leren een deel van de samenleving kennen (zorg) waar ze zelf, hun ouders, hun kinderen ook mee te maken krijgen en kunnen bijdragen aan verbeteringen.

Het is ook verrijkend voor de sector. Goed opgeleide, onconventionele, frisse denkers, die kritisch naar de bestaande situatie kijken met veranderingsambitie. De kans dat men affiniteit met de sector krijgt wordt vele malen groter. Dit kan leiden tot de keuze om in de sector te gaan werken c.q. bij de sector betrokken te blijven (bestuurs- vrijwilligersfuncties) of later in een managementfunctie terug te keren.

De benadering van ‘wederkerige verrijking’ is niet alleen voor de zorgsector toepasbaar, maar ook voor de drie andere velden van het publieke domein.

Toepassing bij meerdere sectoren vergroot de slaagkans, biedt meer infrastructuur en ondersteuning en geeft veel jonge mensen een kans om de waarde en het belang van het publieke domein te leren kennen. De periode zou voor meerdere sectoren (bijvoorbeeld zorg en onderwijs) langer dan een jaar kunnen zijn. Hiervoor ontvangt betrokkene dan een hogere vergoeding voor gemaakte studiekosten terug.

Een dergelijk programma vraagt om een verbinding met de private sector. Met de grotere bedrijven kunnen afspraken gemaakt worden over een ‘traineeship’ in de publieke sector tot sponsoringafspraken.

Ook voor de private sector is het verrijkend als er een kwalitatief hoogwaardige publieke sector is. Dit wordt in deze aanpak niet vormgegeven door belastingen maar door faciliteiten voor jonge mensen die in zichzelf willen investeren. Het bedrijfsleven kan keuzes van afgestudeerden ondersteunen door extra kansen te bieden voor mensen die deze maatschappelijke inzet hebben getoond.

De mogelijkheden vergroten voor financiële participatie van het bedrijfsleven in de zorgsector. Investeren in gezondheid heeft een positief effect op de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de collectieve sector.

5 **Andere stimulansen**

Een 'verzameling' van instrumenten, stimulansen die bovenstaande versterken c.q. gericht ingezet kunnen worden.

- Een 'zorgbachelor' krijgt zijn 'masters' vergoed.
- Na 40 dienstjaren wel doorlopende pensioenopbouw. Ook voor ouderen die (weer) in de sector aan de slag gaan. Ouderen kunnen die meerdere pensioenopbouw overdragen aan (klein)kinderen met een bonus als die in de zorgsector aan de slag gaan.
- Maatschappelijk verlofmogelijkheden vanuit het bedrijfsleven vergroten (een week betaald verlof mogelijk voor werken in de zorgsector).
- Optimalisering van bijscholingsmogelijkheden voor oud-medewerkers uit sector. Ook als ze voorlopig niet terugkomen.
- Door kunnen werken tot na 65e jaar met een AOW-opbouw tot plus 10%, premievrij.
- Extra faciliteiten van vrijwilligerswerk door middel van hogere vrijwilligersaftrek in de fiscale sfeer of aparte budgetten voor organisaties om vrijwilligers te faciliteren/bindend.
- Gerichte inzet van betrokkenheid van nieuwe groepen in de samenleving (asielzoekers, gezinshereniging, enz.). Inburgering met opleiding kan ook in verzorgende functies.
- Personeelswerving en informatie zichtbaar aanwezig en actief in zorginstelling.
- Op informatiebeeldschermfuncties in steden een vaste pagina/verwijzing naar informatie en vacatures over werken in de zorgsector.
- Bij publieksinformatie die wordt opgevraagd over algemeen overheidsbeleid altijd extra informatie mee retour over werken in de publieke sector.
- Vacatures uit de zorg, ook voor vrijwilligerswerk, afdrukken op de achterkant van kassabonnen van AH etc.
- Een keer per maand de managementvacatures via SMS naar mobiele telefoon.

6 Slot

Voor alles geldt:

- Consistent en meerjarig de sector positioneren.
- Wij-zij-denken binnen de publieke sector opheffen.
- Afhankelijkheidsdenken loslaten.
- Economische waarde van het publieke domein zichtbaar maken.
- Als het gaat om arbeidsmarktvragestukken, éénheid van taal.

N.B.: Om te relativieren:

Door roken overlijden 2.300 mensen per jaar. Als dit aantal wordt teruggebracht, biedt dat de zorgsector een grote verlichting, een lagere vraag en meer mensen die in de sector zouden kunnen werken. Levert nog geld op ook.

Taakveld Openbaar Bestuur

Minder maar beter

Walter Etty m.m.v. de Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur

Andersson Elffers Felix

Utrecht, 14 november 2000

1 Inleiding

Essentiële kenmerken van succesvolle vernieuwende ideeën voor de arbeidsmarktknelpunten zijn:

- dat de mensen om wie het gaat zelf ook betrokken raken bij en een bijdrage kunnen leveren aan vernieuwende oplossingen;
- dat een grondige verandering van het "productieproces" van door kabinet en parlement gewenst beleid een bepalende factor is in de werkbeleving en daardoor in het aantrekken en behoud van personeel;
- dat het op gang brengen van een "veenbrand" noodzakelijk is.

In dit kader is voor dit project een Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur in het leven geroepen (zie bijlage).

Met deze Innovatiegroep is begin november 2000 uitgebreid gediscussieerd over het openbaar bestuur, arbeidsmarktknelpunten en werkbeleving.

De kern van de discussie werd gevormd door vijf stellingen:

1. Projecten en de resultaten daarvan zijn voor de ambtenaar herkenbaar, zodat ze voldoening hebben van en plezier hebben in hun werk.
2. Projecten hebben duidelijke afbakening in de tijd, er zijn minder projecten met voldoende budget: de politiek stelt prioriteiten.
3. Verantwoording gebeurt rechtstreeks (over minder schijven) en met een ruim mandaat (zelfsturing).
4. De politiek geeft ambtenaren de ruimte om direct te communiceren met de maatschappij (organisaties en burgers). ICT maakt dit mogelijk en noodzakelijk.
5. De politiek vertrouwt de ambtenaren en de ambtenaren vertrouwen de politiek.

▶ 2 Arbeidsmarkt toen, nu en in de toekomst

De arbeidsmarkt in het algemeen wordt gekenmerkt door een conjuncturele golfbeweging. In de eerste naoorlogse decennia was er gedurende lange tijd sprake van een grote vraag naar arbeidskrachten. Op het hoogtepunt van deze krapte in de zestiger jaren werden daarvoor op grote schaal arbeidskrachten geworven in het buitenland. Deze periode werd gevolgd door een langdurige economische recessie: het gevolg van te hoge loon- en prijsstijgingen, dalende investeringen en een internationale economische crisis. Dit veroorzaakte tot ver in de jaren tachtig in Nederland grote werkloosheid. Het duurde tot het begin van de jaren negentig voor loonmatiging en bezuinigingen effect kregen op de werkgelegenheid. In korte tijd heeft de arbeidsmarkt vervolgens een omslag gemaakt: van 10 sollicitaties op 1 vacature begin jaren negentig naar 1 sollicitatie op 10 vacatures nu. Ook de overheid ziet zich in toenemende mate geconfronteerd met deze problematiek.

De overheid heeft ten opzichte van het bedrijfsleven een bijzondere positie: de overheid heeft een maatschappelijke plicht om haar taken uit te voeren. De burgers eisen van de politie een veilige omgeving en van de zorgsector voldoende zorg, kwantitatief en kwalitatief. Er wordt niet gevraagd of er wel voldoende personeel is. Voor het openbaar bestuur¹ geldt dit maar in beperkte mate. De burger vraagt immers niet rechtstreeks om 'beleid'. De noodzaak is dus minder stringent. Toch is het ook voor het openbaar bestuur zaak om de personeelssterkte zoveel mogelijk op het gewenste niveau te houden, kwantitatief en vooral ook kwalitatief. Anderzijds kan ook worden gezocht naar mogelijkheden om met minder mensen meer te doen en moet kritisch worden gekeken naar de hoeveelheid werk: moet er wel zoveel beleid gemaakt worden of kunnen we ook met minder toe?

Verleden, heden en toekomst

In de laatste decennia van de vorige eeuw volgden de ontwikkelingen op sociaal-maatschappelijk gebied elkaar in hoog tempo op. Om er maar een paar te noemen:

- Een daling van het aantal kinderen in de jaren zeventig en tachtig, mede het gevolg van de introductie van de anticonceptiepil.
- Een stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van Nederlanders.
- Een toename van het aantal allochtonen, de oorspronkelijke gastarbeiders en hun familie, maar bijvoorbeeld ook asielzoekers.
- Een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen, enerzijds door herintreders, anderzijds doordat het tegenwoordig maatschappelijk geaccepteerd wordt (zelfs bijna geëist wordt) dat vrouwen blijven werken als ze trouwen en(/of) kinderen krijgen.
- Een daling van de arbeidsparticipatie van ouderen, door de invoering van de VUT eind jaren zeventig².

Al deze factoren hebben het aanbod van mensen op de arbeidsmarkt sterk beïnvloed, soms kwantitatief, soms kwalitatief.

Uit een analyse van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt blijkt dat, uitgaande van een gematigde jaarlijkse economische groei, de toenemende vraag naar arbeid het gehele

1. In dit essay is er bewust voor gekozen om de nadruk te leggen op typische 'openbaarbestuursfuncties'. Het gaat dan om beleidsmedewerkers in allerlei soorten en maten: juridisch, financieel, economisch, civieltechnisch, informatiekundig enz. Hiermee is niet gezegd dat de schaarste in andere functies minder groot of minder belangrijk is, maar deze schaarste vraagt een andere benadering dan die voor de openbaarbestuursfuncties. Gezien de vraag naar oplossingen voor het openbaar bestuur is hier de nadruk op gelegd.

2. In de jaren negentig werd een start gemaakt met het afbouwen van de VUT en de introductie van prepensioenregelingen. Naast de verschillen in financieringssystematiek wordt vaak ook van deze overganggebruik gemaakt om de leeftijds grens enerzijds te flexibiliseren maar anderzijds ook op te hogen.

nieuwe arbeidsaanbod tot 2004 jaarlijks zal blijven overstijgen³. Ook na 2004 zal het probleem niet opgelost zijn. Immers, de eerste naoorlogse generatie zal in de periode tot 2010-2015 in grote getale met VUT, prepensioen of pensioen gaan. De instroom van jongeren, geboren in de zeventiger en tachtiger jaren, blijft daarbij sterk achter.

De ambtenaar van de 21e eeuw

Het mobiliteitsonderzoek van het ministerie van BZK in 1999 levert een veelbelovende conclusie op⁴: er stromen meer mensen vanuit de marktsector naar de overheid (als werkgever) dan omgekeerd (2,8% versus 1,8%). Klaarblijkelijk is de concurrentiepositie van de overheid ten opzichte van de marktsector zeker niet slecht. De goede arbeidsvoorwaardelijke regelingen spelen hierbij een belangrijke rol.

De instroom van schoolverlaters is daarentegen relatief laag. De (saaie) reputatie van de overheid en haar ambtenaren speelt daarin een rol, naast onbekendheid met de mogelijkheden voor bijvoorbeeld academici bij de overheid.

Vragend naar de mening van jonge, hoogopgeleide ambtenaren over hun werk springen de volgende aspecten eruit:

- actueel en gevarieerd werk
 - breed werkteerrein
 - dicht bij het politieke vuur
 - opleiding en functieroulatie
- maar ook:
- veel (te veel) vergaderen
 - parafencultuur, regeltjescultuur
 - bureaucratisch, intern gericht

Verbetering van de positie van de overheid op de arbeidsmarkt moet dan ook worden gericht op het benadrukken en verbeteren van de positieve kanten en het verbeteren en/of opheffen van de negatieve kanten.

Daarnaast moet nadrukkelijk aandacht worden besteed aan motivatie en beloning van ambtenaren in het algemeen en jonge ambtenaren in het bijzonder.

3. Bron: In goede banen, een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2000.

4. Bron: Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

3 **Uitgangspunten**

Motivatie

De Nederlander, voor zover er zo iemand bestaat, is niet complimenteus. 'Goed zo' wordt alleen gezegd tegen kleine kinderen die hun eerste stapjes zetten of die een mooie tekening voor opa en oma hebben gemaakt. Het volwassen equivalent, het schouderklopje, wordt maar zelden gebruikt. Doe gewoon wat je moet doen, en als je het niet goed doet, dan hoor je het wel.

Maslow onderscheidt in zijn behoeftenpiramide⁵ vijf lagen van psychologische behoeften:

1. fysiologische behoeften
2. zekerheids/veiligheidsbehoeften
3. sociale behoeften en acceptatie
4. waarderingsbehoeften (zelfwaardering en waardering door anderen)
5. zelfrealisatiebehoeften

Elk van deze vijf behoeften speelt voortdurend een rol. Prioriteiten verschillen van tijd tot tijd, afhankelijk van de mate waarin de ondergrens van de afzonderlijke behoeften bereikt wordt. Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en werkgelegenheid komt tegemoet aan de eerste twee behoeften. De derde behoefte vereist een werkklimaat waarin mogelijkheden zijn voor sociale contacten en geaccepteerd worden. Deze behoefte wordt bij de overheid in het algemeen goed ingevuld.

Met het vervullen van de eerste drie behoeften is waarderingsbehoefte in de jaren negentig steeds belangrijker geworden en deze trend zet zich in de 21e eeuw voort. De zelfwaarderingsbehoefte neemt sterk toe, wat zich uit in het verlangen om prestaties te leveren, het verlangen naar autonomie, vrijheid en onafhankelijkheid. De prestaties moeten individueel herkenbaar zijn. Een grotere behoefte aan zelfwaardering vraagt ook om een grotere behoefte aan waardering door anderen. Prestaties kunnen individueel toe te wijzen zijn, herkenbaar en gerealiseerd in vrijheid zij komen pas echt tot hun recht als anderen waardering tonen voor de prestatie.

Een voorbeeld: een ambtenaar krijgt van de Minister van Volksgezondheid naar aanleiding van Kamervragen de opdracht een beleidsnota te schrijven over het gebruik van mousepads voor de computermuis. Hij krijgt alle vrijheid om zich te verdiepen in mousepads en het gebruik daarvan om daar vervolgens een nota over te schrijven. Na eindeloos praten met mensen, lezen van literatuur en overleggen is de nota van vijftig pagina's gereed. De ambtenaar heeft een individuele prestatie geleverd: hij heeft een nota geschreven, voor zijn eigen gevoel snel opgeleverd en hij heeft zelf het gevoel dat het ook een goede, gedegen nota is. Zijn zelfwaarderingsbehoefte is vervuld. De Minister van Volksgezondheid heeft het echter druk, erg druk, met wachtlijsten, zorgverzekeraars, arbeidsmarktproblematiek in de gezondheidszorg enz. De nota belandt in de la of nog erger, in het ronde archief. De ambtenaar houdt aan zo'n opdracht een kater over. Hij heeft veel tijd gestoken in een onderwerp, en er wordt niets mee gedaan. Zijn behoefte aan waardering door anderen is niet vervuld. Iedereen heeft op zijn tijd behoefte aan waardering door anderen. Dat hoeft in het geval van onze ambtenaar niet te betekenen dat zijn nota door de minister wordt aangeprezen in het journaal van acht uur, maar een schouderklopje en een 'goede nota, goede ideeën, ik ga er mee aan de slag' doet wonderen.

Managers kunnen wat dat betreft leren van coaches. Iedere beginnende coach leert dat goed coachen een combinatie is van kritisch zijn en positief zijn. Zeg wat iemand fout doet, maar zeg ook wat iemand goed doet. En zeg het helemaal als iemand de eerste keer iets fout doet en, na kritiek, het de volgende keer wel goed doet. Eén kanttekening daarbij: het effect van een compliment is het grootst als het niet al te regelmatig gegeven wordt. Dus niet iedere keer, als bij

een kind, 'goed zo', maar bij opvallende inspanningen (met positief resultaat) een compliment.

Tekorten aan menskracht

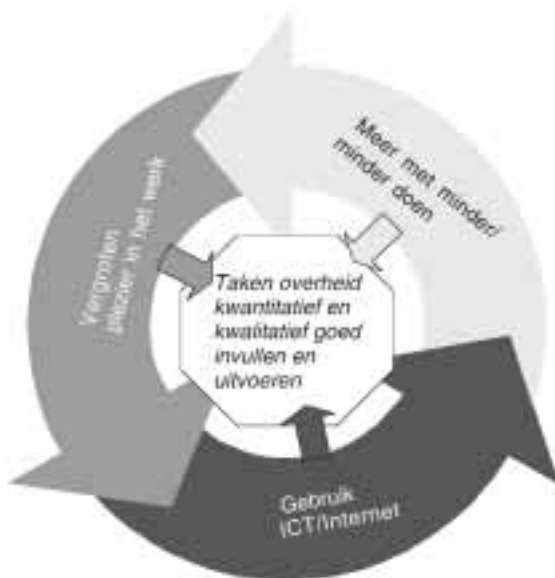
In het vorige hoofdstuk hebben we al geconstateerd dat we na een periode met financiële tekorten zijn beland in een periode met tekorten in menskracht. De nadruk in de periode van financiële tekorten in de jaren tachtig en begin jaren negentig lag op het financiële management, in het bijzonder op planning en control. Nu we zijn beland in een periode van tekorten in menskracht, moet de aandacht worden gericht op het managen van de menskracht.

Naast de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt speelt nog een andere factor een belangrijke rol in het functioneren van het openbaar bestuur. De burger zelf verandert ook. Tot voor kort was de burger niet meer dan een consument die consumeerde (al dan niet met moeite) wat aangeboden werd. De burger is mondiger geworden. Het is makkelijker geworden om burgers te organiseren, mede door het gebruik van internet. De burger gaat eisen stellen, ook aan het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur moet dus de omslag maken van aanbodsturing naar vraagsturing.

Het openbaar bestuur moet zichzelf dus een aantal vragen stellen:

- wat moeten we doen, of misschien beter: wat moeten we niet doen?
- wanneer willen we dat dan doen?
- hoeveel mensen met welke kwaliteiten hebben we daarvoor nodig?
- hoe komen we aan die mensen c.q. hoe houden we die mensen vast?
- welke rol kan ICT vervullen in het geheel?

Deze vragen hangen sterk met elkaar samen, de antwoorden beïnvloeden elkaar, zoals onderstaande figuur laat zien.



Plezier in het werk

Een essentiële eis van de jonge hoogopgeleide medewerker is dat het werk spannend en interessant moet zijn. We leven in een 'zappcultuur': bevalt het niet, dan zap je toch gewoon door? Dat geldt ook voor het werk. De arbeidsmarkt nodigt de jonge hoogopgeleide medewerkers nadrukkelijk uit om te 'zappen' tussen banen. Geld is daarbij allang niet meer de belangrijkste drijfveer. Een 'interessante functie' is voor veel mensen de belangrijkste reden om bij de huidige werkgever te blijven of te kiezen voor een andere baan⁶.

ICT en internet

Al een aantal jaren wordt voorspeld dat het gebruik van de mogelijkheden van ICT in het algemeen en internet in het bijzonder de wereld drastisch zal veranderen. Ook de overheid is actief bezig met deze toepassingen. In het kader van Overheidsloket 2000 wordt in diverse gemeenten gewerkt aan het gebruik van internet in de informatievoorziening naar de burger. De nabije toekomst is echter niet alleen rozengeur en maneschijn.

6. Bron: Intermediair Loopbaanenquête 1999; ruim de helft van de respondenten gaf, als reden om bij de huidige werkgever te blijven of over te stappen, aan te kiezen voor een 'interessante' functie. Slechts 3% respectievelijk 14% gaf aan vanwege het salaris te blijven of over te stappen.

Ondanks inspanningen van de rijksoverheid hebben op dit moment (stand 31 oktober 2000) pas 273⁷ van de 538 gemeenten (51%) een eigen website⁸.

Inhoudelijk gezien is er maar beperkt sprake van daadwerkelijke vernieuwing van de dienstverlening. Veel websites bevatten niet meer dan een gedigitaliseerde gemeentegids. Veel voorkomende andere opties zijn de 'antwoorden op veelgestelde vragen' en het digitaal aanvragen van folders, brochures en formulieren. Daarnaast bestaat in een beperkt aantal gevallen de mogelijkheid om raadsstukken via internet te lezen, te chatten met wethouders en in een enkel geval documenten als uittreksel uit het bevolkingsregister aan te vragen. Op termijn moet ook het aanvragen van bijvoorbeeld een paspoort via internet mogelijk worden. Ook bij de rijksoverheid zelf wordt nog maar zeer beperkt gebruik gemaakt van de (vele en veelzijdige) mogelijkheden van internet en ICT.

Hieruit kunnen twee conclusies worden getrokken.

Gezien het huidige gebruik en de plannen van gemeenten⁹ loopt de overheid achter bij de ontwikkelingen van internet en de eisen en wensen van burgers en werknemers. Als de overheid zo doorgaat, mag niet verwacht worden dat internet op korte termijn grote effecten zal hebben op de werklust van de overheid. Burgers (en in mindere mate ook ambtenaren) zullen de overheid echter dwingen om op korte termijn ver(der)gaande plannen te ontwikkelen en uit te voeren.

De veranderingen die nu gepland zijn, hebben bovendien maar een beperkt effect op de knelpuntfuncties. De ambtenaren in de knelpuntfuncties zelf zullen de overheid (moeten) dwingen om te vernieuwen.

Meer met minder

Het is een illusie om te verwachten dat de problemen op de arbeidsmarkt kunnen worden opgelost alleen door mensen langer te laten werken en meer aandacht te schenken aan het onbenutte arbeidspotentieel.

Voor veel vacatures in het openbaar bestuur wordt tenminste een opleiding op HBO-niveau en vaak zelfs op academisch niveau gevraagd. De participatiegraad van deze hoger opgeleiden is echter al hoog: 80% voor HBO'ers en 90% voor academici¹⁰. Het onbenutte arbeidspotentieel zit voornamelijk bij lager opgeleiden (basisonderwijs, mavo). Deze oplossing biedt dus niet direct soelaas. Het gebrek aan aansluiting van vraag en aanbod kan evenmin met scholing geheel worden opgelost. De grootste knelpunten bij het openbaar bestuur zitten in financiële, juridische, civiel-technische, informatiekundige en managementfuncties¹¹. Vaak gaat het om specialistische functies waaraan hoge eisen worden gesteld. Slechts in enkele gevallen kan opscholing helpen bij het oplossen van deze knelpunten. Daarnaast kan beperkt gebruik worden gemaakt van differentiatie in de uitvoering van taken, waarbij eenvoudiger taken van academici worden geclusterd tot een nieuwe functie met lagere opleidingseisen.

Per saldo zal echter altijd de vraag resteren: 'Hoe kun je méér of tenminste hetzelfde doen met minder mensen- of moet je juist minder gaan doen?'

7. Dit aantal is inclusief de websites van de verschillende deelgemeenten in bijvoorbeeld Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.

8. Bron: De Gemeentemeter, www.webdam.nl.

9. En het gaat dan om de gemeenten die het verst gevorderd zijn met internet. Bron: Locatiekeuze Kenniswijk, rapport van de tijdelijke adviescommissie- Brinkman, 11 juli 2000.

10. Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, 2000

11. Bron: Arbeidsmarkt knelpunten in de collectieve sector, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2000.

▶ 4 Van wantrouwen naar vertrouwen

De unieke sterkte van een functie als ambtenaar in het openbaar bestuur, dicht bij het politieke vuur zitten, is tegelijkertijd ook haar zwakte.

Ambtelijke organisaties worden gekenmerkt door een cultuur van eindeloos veel regels en regeltjes. Al die regels worden regelmatig herzien en dat vergt vooral heel veel overleg. Voordat uiteindelijk de beslissing wordt genomen dat de regels worden aangepast, moeten eerst uitgebreid parafen verzameld worden. Tegen de tijd dat de nieuwe of herziene regel in gebruik wordt genomen, is die al weer achterhaald en moet wederom worden aangepast.

'We houden elkaar bezig' is de nuchtere beschrijving van dat proces.

De Leeuw noemt dit de 'wet van de bestuurlijke drukte'¹²: druk bezig zijn (bestuurlijke inspanning leveren) geeft niet noodzakelijkerwijs het gewenste effect. Sterker nog, meer inspanning kan minder effect geven:



Het gevolg hiervan is wantrouwen.

Wantrouwen van de politiek ten opzichte van

de ambtenaren en wantrouwen van de ambtenaren ten opzichte van de politiek.

Politiek en ambtenaren beschouwen elkaar als een 'black box': je stopt er wat in (een vraag) en na verloop van tijd komt er weer wat uit (een antwoord op de vraag of soms iets heel anders) maar wat er binnenin gebeurt is niet zichtbaar.

Door deze onzichtbaarheid bestaat er een wantrouwen ten opzichte van de output: is dit wel het juiste antwoord, of wordt er wat achtergehouden?

De meest eenvoudige manier om toch het beste resultaat te bereiken, is dan minder bestuurlijke inspanning leveren. Dus minder regels en regeltjes, minder parafen verzamelen.

Minder regels, lossere regels, het draagt allemaal bij aan vereenvoudiging en openheid van het werk. Het klinkt eenvoudig maar toepassing heeft grote gevolgen voor de overheidsorganisaties. Immers, minder regels betekent ook minder uitzonderingen (op de regels), minder richting en dus meer zelf nadenken. Het vergt een complete omslag in de denkwereld van de overheid. Het vergt het aanleren van de kunst van de eenvoud: geen memo's van 10 pagina's als het ook op een A4-tje kan.

Een dergelijke verandering is uitsluitend mogelijk als ook de politiek zich schaaft achter deze vereenvoudiging. Immers, ambtenaren kunnen wel proberen de regels en wetten eenvoudig te houden, het is toch de politiek die een groot deel van die regels en wetten uiteindelijk moet goedkeuren. Een eenvoudig voorstel dat na behandeling in het parlement uitgebreid geamendeerd en ingewikkeld terugkomt, is desastreus voor het werkproces en de motivatie van de verantwoordelijke ambtenaar. Zo houden politiek en ambtenarij elkaar bezig.

Het vergt vertrouwen van de politiek in de ambtenarij én omgekeerd om die verandering succesvol te laten verlopen. Vertrouwen in het goed en eerlijk omgaan met de vragen van de politiek en de nota's en wetten van de ambtenaren, zonder verborgen agenda's. Vertrouwen wat er nu nog niet is.

Vereenvoudiging van het werk is een van de antwoorden op de hierboven gestelde vragen.

Vereenvoudiging betekent: minder doen, vereenvoudiging betekent: duidelijkheid over

termijnen, vereenvoudiging betekent: minder mensen nodig en facilitering door ICT. Maar hoe kan die vereenvoudiging vorm worden gegeven?

Doelen

Het doel van de overheid is niet het instandhouden van de organisatie. Soms lijkt het daar echter wel op. Politici bewijzen hun bestaansrecht door vooral veel en gedetailleerde vragen te stellen. Ambtenaren verzinnen iedere keer nieuwe projecten om het bestaansrecht van de eigen afdeling (en de eigen baan) zeker te stellen.

Iedere organisatie moet een doel hebben, een missie, en een visie op de toekomst. Doelen en visies vereisen een keuze. Een keuze om bepaalde dingen wel te doen en andere niet. Na een golf van privatiseringen vertoont de overheid de laatste jaren de neiging om zich taken toe te eigenen die eigenlijk niet des overheids zijn. Ook taken die al wel jarenlang bij de overheid hebben gehoord moeten kritisch worden bekeken: moeten ze nog wel worden uitgevoerd, en zo ja, is het wel een taak van de overheid? Een onderzoek naar de nut en noodzaak van activiteiten binnen het openbaar bestuur is noodzakelijk om een helder beeld te krijgen van kerntaken en nevenactiviteiten.

Het doel van de overheid moet breed zijn, een gezamenlijk belang. Ambtenaren zijn ook mensen, en niets menselijks is hun dus vreemd, ook eigenbelang niet. Het is de taak van de overheidsorganisatie om zorg te dragen voor bekrachtiging van het doel en voor samenwerking tussen de individuen en tussen afdelingen. Het doorbreken van de 'hokjesgeest', het eigen belang van (groepen) mensen, is een voorwaarde voor realisatie van de doelen. Met grote regelmaat worden binnen de overheid verandertrajecten ingezet om die 'hokjesgeest' te doorbreken. Het ambitieniveau van dergelijke trajecten is in de regel hoog. Helaas komt er in de praktijk weinig van terecht. Hiervoor zijn diverse oorzaken te benoemen: te veel willen, te snel willen, managers die niet beschikken over de voor een dergelijk traject vereiste capaciteiten, de bureaucratische cultuur in de organisatie zelf, gebrek aan communicatie.

Start met eenvoudige, heldere doelen waarover organisatiebreed wordt gecommuniceerd. De doelen moeten zijn gebaseerd op prioriteiten zoals die door de politiek worden vastgesteld. Dit vraagt van de politiek eveneens een andere aanpak, namelijk het duidelijk stellen van prioriteiten, zowel het onderwerp als uitgezet in de tijd. Niet alles kan immers tegelijkertijd evenveel prioriteit hebben en heeft dat in de praktijk ook niet. Stuur als management op het realiseren van de doelen en overstijg de afdelings- en departementshokjes. Als er één organisatie is met een duidelijk maatschappelijk doel, dan is het toch de overheid!

Projecten

Organiseer de realisatie van de doelen zoveel mogelijk in projecten. De projectteams zijn multidisciplinair samengesteld: specialisten uit de verschillende hokjes die samenwerken aan het realiseren van hun gezamenlijke doel. Dat gezamenlijke doel is herkenbaar, met duidelijke resultaten en duidelijke acties. Er moet zicht zijn op uitvoering en waar mogelijk op betrokkenheid van het projectteam bij de uitvoering. De projecten zijn scherp afgebakend in de tijd, bij voorkeur kortlopend, en er is voldoende budget.

Er is geen extra menskracht nodig om een dergelijke structuur uit te voeren, mits er duidelijke keuzes worden gemaakt. Dus niet meer op alle beleidsterreinen honderden verschillende projecten met allemaal de hoogste prioriteit. Enkele projecten per beleidsterrein, duidelijk uitgezet in de tijd, afhankelijk van de prioriteiten die door de politiek jaarlijks worden vastgesteld (zie ook planning en control).

Planning en control

Naast de financiële planning & controlcyclus wordt eveneens een planning & controlcyclus voor de menskracht ingevoerd. Jaarlijks maakt ieder departement een werkplan. In dit werkplan staat de beschikbare menskracht voor het komende jaar en een voorstel voor de projecten, gerelateerd aan de beschikbare menskracht. De voorgestelde projecten worden geselecteerd op basis van de gestelde doelen en daarmee de door de politiek gestelde prioriteiten. In het werkplan wordt ook tijd ingeruimd voor het beantwoorden van Kamervragen en wordt rekening gehouden met 20% 'overcapaciteit' voor calamiteiten en spoedprojecten. De minister bekrachtigt het werkplan en legt het ter kennisgeving voor aan de Tweede Kamer.

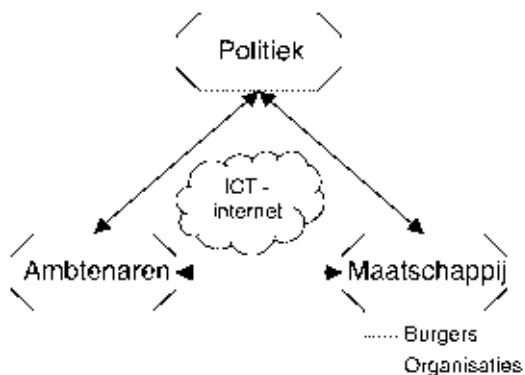
Verantwoording en mandaat

De overheid is hiërarchisch georganiseerd. Een medewerker stuurt een nota 'omhoog' en ontvangt na verloop van tijd een reactie, al dan niet voorzien van een grote hoeveelheid parafen. Het is niet ondenkbaar, of misschien zelfs wel regel, dat de boodschap ergens onderweg van vorm veranderd¹³. De parafen duiden op beperkte bevoegdheden van de verschillende niveaus in de organisatie. Deze procedures kosten de organisatie onnodig veel tijd, zeker met de huidige mogelijkheden op ICT-gebied (zie ook 'communicatie'). De projectteams moeten dan ook rechtstreeks contact hebben met en verantwoording afleggen aan de eindverantwoordelijke zonder daarbij verschillende 'schijven' te moeten passeren. Zij krijgen van de eindverantwoordelijke het mandaat om binnen de grenzen van de opdracht te doen en te laten wat hun goedgeeft. Dat betekent concreet dat iedere projectopdracht het doel (resultaat), het budget en de tijdslijmit beschrijft en dat het projectteam daarbinnen aan de slag gaat op basis van een door henzelf op te stellen projectplan. Periodiek wordt verantwoording afgelegd over de tot dan toe behaalde resultaten tot dan toe in relatie met het projectplan (resultaatsturing).

Communicatie

In bovengenoemde projecten gaat het om 'beleid'. Beleid is niet iets wat je in een hoekje met een paar mensen verzint. Het ontwikkelen van beleid vergt dat er rekening wordt gehouden met alle betrokken partijen: de maatschappij voor wie het beleid bedoeld is, de politiek die besluit over het beleid en de ambtenaren die het beleid ontwikkelen. De overheid moet toezien op uitvoering van het beleid, door haarzelf of door de maatschappij. Op allerlei manieren hangen beleid, politiek, ambtenarij en maatschappij dus met elkaar samen.

Internet maakt het mogelijk om in een vroeg stadium zoveel mogelijk partijen te betrekken bij het beleid. Geen eindeloze inspraakavonden meer voor kleine groepen mensen op onmogelijke plaatsen en tijdstippen. Geen verongelijkte partijen omdat ze hun inbreng niet konden leveren.



13. Het resultaat van het op kinderpartijtjes en communicatietrainingen populaire woordspelletje van het doorfluisteren van een woord via een grote groep mensen bevestigt dit fenomeen.

Ieder project wordt afzonderlijk toegelicht op internet. Iedereen die wil, kan zijn of haar mening geven. Een beperkt aantal partijen wordt specifiek verzocht om actief in het project betrokken te zijn. Via een beveiligde internettoegang kunnen zij de projectdocumenten inzien en reageren. Dit geldt zowel voor de politici als voor maatschappelijke organisaties. Er is dus rechtstreeks contact tussen alle betrokken partijen: politiek, ambtenaren en maatschappij.

Deze inbreng van alle kanten is essentieel voor het goed en vlot uitvoeren van het project. Veel vertraging komt nu nog voort uit onwetendheid van alle partijen. Politici stellen aanvullende vragen en eisen wanneer ze de nota of het wetsvoorstel zien. De maatschappij (of althans delen daarvan) komt in opstand als ze plotseling wordt geconfronteerd met een onverwachte (onaangename) verrassing. Ambtenaren moeten extra werk verrichten om vragen te beantwoorden en eisen onderbouwd toe of af te wijzen. Overleg in een vroeg stadium kan niet alleen veel vragen en eisen voorkomen, maar beperkt ook harde confrontaties.

De zesde macht

In de afgelopen maanden is uitgebreid geschreven en gediscussieerd over 'de zesde macht': de vele adviseurs die door de verschillende overheidsinstanties worden ingehuurd. Behalve voor advies worden adviseurs steeds vaker ingehuurd als projectmanagers voor grote overheidsprojecten. Organisatorisch gezien worden daarbij verschillende varianten gehanteerd:

- de overheid levert de projectmanager en projectmedewerkers, de adviesbureaus leveren projectmedewerkers en/of advies;
- de overheid levert projectmedewerkers, de adviesbureaus leveren de projectmanager en projectmedewerkers;
- de overheid functioneert alleen als opdrachtgever c.q. toezichthouder, de adviesbureaus leveren de projectmanager en alle projectmedewerkers.

Er treedt een verschuiving op van de eerste variant naar de tweede en derde variant. Het gaat bij dergelijke projecten meestal om vernieuwende 'leuke' projecten, die op deze manier weggetrokken worden van de ambtenaren. Het argument daarbij is dat de ambtenaren 'geen tijd' hebben om dergelijke projecten te doen naast het reguliere werk.

Door die verschuiving verdwijnt veel kennis uit de organisatie, vooral van het managen van projecten. Die kennis wordt binnen de organisatie ook niet verder opgebouwd en vernieuwd, en dat werkt demotiverend voor de ambtenaren.

Uitgangspunt dient dan ook de eerste variant te zijn. Adviesbureaus kunnen als adviseur worden ingeschakeld, niets meer en niets minder. Bij een goede werkplanning moet dat afdoende zijn. Mocht blijken dat de beschikbare menskracht op een departement in een bepaalde periode niet voldoende is, dan kunnen kleine projecten desgewenst worden uitbesteed aan adviesbureaus.

Implementatie

De oplossing die hierboven is geschetst betekent een grondige verandering van het openbaar bestuur, van de organisatie, de werkprocessen en de mensen. Het is dan ook niet iets wat op een achternamiddag geregeld kan worden, het vraagt een complete omslag in het denken. Een goede implementatie kost dan ook tijd. Er zijn diverse varianten denkbaar om op korte termijn reeds successen te boeken. De implementatie, de varianten daarin en de condities voor succes zijn onderwerp van discussie in de tweede bijeenkomst van de Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur. De Innovatiegroep kan ook een belangrijke rol gaan spelen in de implementatie zelf.

Tot besluit

Kern van bovenstaand betoog is dat de overheid veel efficiënter kan werken. En dat de overheid ook efficiënter *moet* werken. Niet omdat er geld te kort is, maar omdat er te weinig mensen zijn om het werk te doen.

Efficiënter werken betekent:

- minder doen;
- het werk dat je doet met minder mensen en/of in kortere tijd doen;
- mensen meer motiveren om (met plezier) te werken;
- optimaal gebruikmaken van de mogelijkheden van internet.

Efficiënter werken betekent:

- duidelijke doelen en prioriteiten;
- organiseren in projecten;
- een helder werkplan met beschikbare menskracht, prioriteiten, projecten en een afbakening in de tijd;
- korte lijnen en sturing op resultaten;
- open communicatie tussen alle betrokken partijen.

Efficiënter werken betekent zelf de projecten aanpakken en van binnenuit veranderen. De Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur is hiertoe een eerste aanzet. Het is van belang dat deze Innovatiegroep ook na december blijft bestaan en de aanzet geeft tot een 'veenbrand'. Dit initiatief moet ook elders in andere groepen met andere aandachtsvelden navolging krijgen.

Efficiënter werken is alleen dan mogelijk als er open communicatie is tussen politiek, ambtenaren en maatschappij. Open communicatie kan alleen plaatsvinden als er sprake is van vertrouwen in elkaar.

'There is nothing makes a man suspect much, more than to know a little' (Francis Bacon)

Bijlage - Innovatiegroep arbeidsmarkt openbaar bestuur

Dhr. drs. P.D. van Aken

Trainee - Ministerie van Financiën (momenteel gedetacheerd bij het Ministerie van Economische Zaken)

Mevr. drs. A. Berg

Hoofd sectie buitenlandse zaken, defensie en algemene zaken - Inspectie der Rijksfinanciën - Ministerie van Financiën

Mevr. mr. J.E. Biesheuvel

Directeur constitutioneel proces - griffie Tweede Kamer

Dhr. drs. M.M. Frequin

Plv. Secretaris-Generaal - Ministerie van Justitie

Dhr. drs. E. Gerritsen

Gemeentesecretaris Amsterdam

Mevr. mr. Z. Gül

Senior juridisch beleidsmedewerker - directie arbeidszaken overheid - Ministerie van Binnenlandse Zaken

Dhr. drs. H.H. Hulshof

Plv. Secretaris-Generaal - Ministerie van Defensie

Dhr. ir. R. van der Laan

Trainee - Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (momenteel gedetacheerd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu)

Mevr. dr. ir. M. Peters

Senior beleidsmedewerker maatschappelijk verantwoord ondernemen - Consumentenbond

Mevr. drs. M.A. Rothfus

Directie voorlichting - Ministerie van Defensie

Dhr. mr. A. Rouvoet

Lid Tweede Kamer

Dhr. drs. X.J. den Uyl

ABVAKABO FNV

Dhr. drs. K. Bron

Andersson Elffers Felix

Mevr. drs. M.M.A. Rovers

Andersson Elffers Felix

Vernieuwende oplossingen

Ideeën over arbeidsmarktknelpunten in het openbaar bestuur

Utrecht, 16 november 2000

Drs. F. Bannink

Drs. L. Geut

Drs. A.W. de Korte

Mevr. drs. W.J. Möhring

1 Inleiding

Tegenwoordig bereiken diverse tegengestelde berichten ons over de problemen in het openbaar bestuur om goed en voldoende personeel te vinden. Het blad Intermediair kopte onlangs "Smullen aan de overheidstafel". In het artikel werd gesteld dat de overheid het eigenlijk bijzonder goed doet op de arbeidsmarkt en haar imago als werkgever nauwelijks hoeft op te poetsen. Maar vrijwel tegelijkertijd stonden in Binnenlands Bestuur de artikelen "Het foute imago van de ambtenaar" en "Hoogopgeleide starters willen geen ambtenaar worden".

Bij goede bestudering van de artikelen blijkt een en ander toch wat genuanceerder te liggen. De overheid heeft op bepaalde terreinen nog wel een voorsprong op het bedrijfsleven, maar slaagt er steeds minder in om in een aantal specifieke beroepsgroepen de slag om arbeidskrachten te winnen. Waardoor de overheid met name op het terrein van management, financiën en informatica het steeds vaker moet doen met de zogenoemde lopo's (low potentials) en lomepo's (low-medium potentials). In eerste instantie zullen dus vooral op deze terreinen oplossingen gevonden moeten worden voor de arbeidsmarktknelpunten.

ICT heeft een sleutelrol in de arbeidsmarktproblematiek en het zoeken naar oplossingen. Momenteel maakt de overheid een inhaalslag op het terrein van ICT, onder aanvoering van minister Van Boxtel. De huidige en toekomstige mogelijkheden van ICT worden momenteel nog onderbenut. De overheid zal in de toekomst voorop moeten lopen met het gebruik van ICT en hierin een stimulerende rol moeten krijgen in plaats van een volgende rol. Dit kan een tweeledig resultaat hebben. Enerzijds wordt de overheid zo voor ICT-ers - ook de hipo's - een veel interessantere werkgever. Anderzijds profiteert de overheid als eerste van de arbeidsbesparende nieuwe technologische vernieuwingen.

Pieter Verbrugge had nooit verwacht dat hij in het openbaar bestuur zou gaan werken op het moment dat hij met zijn studie informatica begon. Toch werkt hij nu al vier jaar bij het Ministerie van Technologie en Communicatie. Dit ministerie werd opgericht toen Pieter in het laatste jaar van zijn studie zat. Pieter behoorde tot de top van zijn jaar en iedereen verwachtte dat hij een succesvolle loopbaan zou doorlopen bij een van de grote techbedrijven zoals Philips, ASML, of misschien zelfs in Silicon Valley. Tot ieders verbazing, en misschien nog wel het meest van hemzelf, koos Pieter voor het Ministerie van T&C. De enorm krachtige denktank die daar opgericht werd, daar wilde hij zijn bijdrage wel aan leveren!

Op dit moment ziet Pieter zichzelf nog lang niet vertrekken. De denktank staat internationaal hoog aangeschreven. De ingenieurs en informatici hebben een voortrekkersrol bij het toepasbaar maken van de nieuwste technologieën in werksituaties. Door deze technologieën is de overheid weer een interessante speler op de arbeidsmarkt.

1.1 Oplossingen

Het openbaar bestuur heeft de oplossingen tot nog toe vooral gezocht in de traditionele sfeer: betere arbeidsvoorwaarden, proberen het imago op te poetsen, etc. Toch blijkt dat dit niet heeft gewerkt, want de problemen nemen in deze periode van arbeidskrapte alleen nog maar verder toe. Individuele onderdelen van het openbaar bestuur onttrekken zich weliswaar aan deze problemen. Door een zeer goede campagne heeft de Belastingdienst haar imago drastisch weten te verbeteren, wat ook zijn uitstraling heeft gehad op het werken bij de Belastingdienst. Maar dit zijn individuele succesverhalen en de traditionele oplossingen hebben niet de gewenste bijdrage aan het probleem geleverd. Daarom is het Ministerie van Binnenlandse Zaken van mening dat er nieuwe, innovatieve oplossingen moeten worden bedacht. Deze innovatieve oplossingen kenmerken zich doordat ze

nog niet- of niet breed- in het openbaar bestuur zijn ingevoerd.

Wij delen de mogelijke oplossingen voor de arbeidsmarktproblematiek in het openbaar bestuur in drie categorieën in (zie figuur 1 in de bijlage aan het einde van het artikel), die onderling verschillen in het aangrijpingspunt dat ze kiezen.

Bij elk van de categorieën zijn vele klassieke en innovatieve ideeën te bedenken; deze staan samengevat in de figuren 2, 3 en 4. Hierna lichten we kort de verschillende categorieën toe en geven we een aantal voorbeelden. Vervolgens lichten we er vijf ideeën uit, die we in volgende delen van dit essay verder uitwerken.

Verlaag de vraag naar personeel (figuur 2 in de bijlage)

Het verlagen van de vraag naar personeel kan grofweg op drie verschillende manieren. De eerste is het verlagen van de vraag naar diensten. De tweede is het vergroten van de efficiency, zodat ofwel met hetzelfde personeelsbestand meer werk gedaan kan worden, ofwel met minder mensen dezelfde hoeveelheid werk gedaan kan worden. De derde manier is het verplaatsen van werk naar het buitenland, het beslag op de Nederlandse arbeidsmarkt neemt daarmee af.

De vraag voor de overheid is dan niet langer alleen "hoe komen we aan voldoende personeel voor het beschikbare werk?" maar ook "hoe kunnen we het werk zo organiseren dat met het beschikbare personeel meer werk kan worden uitgevoerd?" Een aantal voorbeelden hiervan wordt hierna uitgewerkt.

Vergroot het aanbod van personeel (figuur 3 in de bijlage)

De tweede categorie bevat maatregelen die ingrijpen op de instroom van personeel. Werving en selectie, (voor)opleiding en het benutten van arbeidsreserves (in binnen- en buitenland) zijn hierbij kernbegrippen. Het benadrukken van Unique Selling Points van de overheid als werkgever valt in deze categorie. Maar ook het benutten van het potentieel van mensen die nog niet werken, en het langer laten werken van mensen die reeds werkzaam zijn (arbeidsduurverlenging, verhoging VUT/ Pensioenleeftijd). De activiteiten op dit gebied kunnen ook gericht zijn op specifieke doelgroepen. Zo is de groep "jongeren" voor het openbaar bestuur momenteel extra interessant om binnen te halen, om de voortschrijdende vergrijzing tegen te gaan. Een dergelijke doelgroep vraagt om een speciale aanpak.

Behoud van medewerkers (figuur 4 in de bijlage)

Het binnenhalen van personeel is één, maar het daadwerkelijk vasthouden van personeel is een tweede waar energie in gestoken moet worden. Onder behoud verstaan wij het behouden van medewerkers voor de organisatie, voor de betreffende sector, maar ook voor de arbeidsmarkt als geheel. Onvrede van personeel maakt plaats voor tevredenheid. Die onvrede heeft in de huidige situatie onder ambtenaren bijvoorbeeld te maken met de loopbaanbegeleiding of met de ontwikkelingsmogelijkheden. Een beter management-developmentprogramma en andere stijlen van leidinggeven zijn dan stappen in de goede richting. Maar ook een zogenoemd cafetariamodel, waarbij de medewerkers hun eigen pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen kiezen, vormt een prachtig middel voor binding van personeel.

1.2 Innovatieve oplossingen

In dit essay werken wij vijf van de geopperde oplossingen verder uit. Daarbij leggen we het accent op het verminderen van de vraag naar arbeid, omdat hier naar onze mening de meeste ruimte ligt voor nieuwe en creatieve oplossingen. Dit zijn:

- Een kerntakendiscussie, maar dan anders: Back to Basic (B2B)
- Efficiency door schaalvergroting: één backoffice voor alle gemeenten
- Verplaatsen: geen arbeid importeren, maar werk exporteren
- Benadrukken van Unique Selling Points van het openbaar bestuur als werkgever
- Quick wins: snelle, simpele, soms botte ingrepen met groot resultaat

Sommige van de door ons uitgewerkte voorstellen kennen overigens combinaties van hiervoor genoemde oplossingen.

▶ 2 Back to basic (B2B): een kern-takendiscussie, maar dan anders

2.1 Inleiding

De schaarste op de arbeidsmarkt raakt de kwaliteit en de hoeveelheid van het openbaar bestuur. Nu is schaarste een relatief begrip: de vraag op de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur is een functie van de hoeveelheid taken en diensten van de overheid (Rijk, provincie en gemeenten), de hoeveelheid medewerkers die daarvoor nodig is enerzijds en het aanbod van arbeidskrachten anderzijds.

Tot voor kort heeft het openbaar bestuur geen arbeidsmarktknelpunten gekend (behoudens in enkele specifieke beroepen en functies); de overheid was (en is) voor vele mensen een specifieke, zich onderscheidende en aantrekkelijke werkgever. Evenmin heeft de overheid zich tot voor kort zorgen gemaakt over schaarste op de voor haar relevante arbeidsmarkt. Integendeel: het scheppen en instandhouden van werkgelegenheid is nog steeds een belangrijke (politieke) doelstelling waar de overheid als werkgever haar eigen bijdrage aan levert.

Mede uit oogpunt van dit werkgelegenheidsbeleid en vanuit het feit dat de overheid dankzij de economische (en begrotings)voorspoed het afgelopen decennium minder kritisch naar de eigen uitgaven en apparaatomvang heeft gekeken, komen wij tot de volgende drie voorstellen om de vraag naar personeel in het openbaar bestuur te verminderen:

- De arbeidsschaarstetoets (AST) bij politieke besluitvorming over mogelijk nieuwe activiteiten.
- Strategische Taken Openbaar Bestuur (STOB): het opnieuw definiëren van noodzakelijke taken voor het openbaar bestuur op basis van een personeelsreductie van 25%.
- Labour Process Redesign (LPR): het beter en efficiënter organiseren van bestaande taken en diensten. Een voorbeeld van deze aanpak wordt in hoofdstuk 3 uitgewerkt in de "Centrale back-office voor gemeenten".

2.2 Concretisering

De arbeidsschaarstetoets (AST)

Op zowel nationaal, provinciaal als gemeentelijk niveau worden regelmatig (politiek geïnspireerde) besluiten genomen over verbetering of verbreding van overheidstaken of dienstverlening aan de burger. De nu wat ruimere financiële middelen van de overheid worden graag vertaald in meer of betere taken of diensten. Deze hebben in veel gevallen werkgelegenheidseffecten: "meer veiligheid" wordt vertaald in "meer blauw op straat"; "beter onderwijs" moet onder andere worden geëffectueerd door "klassenverkleining"; "beter zorg" betekent: "meer handen aan het bed"; "meer vrouwen aan het werk" moet worden gerealiseerd door "meer kinderopvang".

Al deze besluiten gaan uit van het paradigma dat er altijd voldoende werknemers beschikbaar zijn om de extra taken uit te voeren. De realiteit is echter anders aan het worden.

Wij pleiten hierbij voor de invoering van de arbeidsschaarstetoets: bij elke besteding van extra middelen of een besluit tot uitbreiding van taken of diensten, moet eerst worden onderzocht óf en tegen welke prijs de hiervoor noodzakelijke arbeid beschikbaar is.

(N.B.: In de jaren zeventig is onder Den Uyl reeds de arbeidsmarkttoets bij wet- en regelgeving ingevoerd; deze kan nu vervangen worden door de arbeidsschaarstetoets.)

Strategische Taken Openbaar Bestuur (STOB)

De verschillende overheden voeren taken of diensten uit waartoe door de betreffende democratisch gecontroleerde organen het besluit is genomen. Deze keuzen werden en worden vaak gemaakt op basis van eigen afweging, of van wet- en regelgeving. De andere variabele bij afwegingen vormen altijd de beschikbare middelen. Kenmerkend voor de overheid is dat deze diensten veelal niet vraaggestuurd, maar aanbodgestuurd zijn.

Een gemeente of provincie zal haar uitgaven en ook de omvang van het eigen ambtenarenapparaat voor een belangrijk deel laten bepalen door de beschikbare middelen: meer middelen, meer taken, meer medewerkers. Ook hierbij gaat men er altijd vanuit dat er altijd voldoende aanbod op de arbeidsmarkt is om voldoende medewerkers aan te stellen.

In de jaren tachtig is in veel overheidsorganisaties een kerntakendiscussie gevoerd. De aanleiding hiervoor was vaak een teruglopende financiële ruimte. Uitgaande van die ruimte werd in de kerntakendiscussie een strategische heroverweging uitgevoerd. Een nieuwe discussie over de strategische taken van het openbaar bestuur in relatie tot de arbeidsmarktschaarste lijkt onontkoombaar. Niet financiële middelen vormen nu het knelpunt, maar de beschikbaarheid van mensen. De nu noodzakelijke heroverweging zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen door uit te gaan van bijvoorbeeld slechts 75% van het huidige aantal medewerkers in de formatie. Het bestuur van elke gemeente, provincie of departement krijgt de opdracht om deze 75% van het huidige aantal medewerkers optimaal in te zetten, en moet dus kiezen welke taken of diensten komen te vervallen, worden uitbesteed, worden ingekocht of ingeleend. Let wel: de huidige financiële middelen blijven beschikbaar, alleen het personeelsbestand moet met 25% worden ingekrompen.

(N.B.: In het recente verleden zijn vele kerntakendiscussies gevoerd. Deze stonden echter vaak in het teken van geldgebrek en de neoliberale wind die toen waaide. De discussie over de strategische taken van het openbaar bestuur moet vooral gevoerd worden vanuit de optiek van het optimaal inzetten van schaars personeel.)

2.3 Implementatie

De implementatie van de twee hiervoor genoemde voorstellen is relatief eenvoudig, want relevante besluiten kunnen op het niveau van nationaal, provinciaal of gemeentelijk bestuur worden genomen en in veel gevallen op het niveau van departement, directie of dienst worden uitgevoerd. We geven voor elk van de drie voorstellen hier nog enkele aanwijzingen.

Arbeidsschaarstetoets (AST)

Bij elk besluit dat door een gemeentelijk bestuur, een provinciaal bestuur, de regering, besturen van ZBO's of agentschappen of andere relevante gremia wordt genomen en dat kan leiden tot een uitbreiding van het aantal medewerkers of een wijziging van het soort medewerkers, moet bij de voorstellen een AST (arbeidsschaarstetoets) worden toegevoegd (vergelijk de milieueffect-rapportages die bij sommige besluiten verplicht zijn). In deze AST moet worden opgenomen wat de (nieuwe) kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan personeel is; hoe het staat met de beschikbaarheid van deze categorieën op de arbeidsmarkt; wat de prijs van deze arbeid is op de arbeidsmarkt en welke maatregelen er worden getroffen om in geval van kwantitatieve krapte of hoge prijs toch in de benodigde personeelsbehoefte te kunnen voorzien.

Indien geen fatsoenlijke of geloofwaardige personele dekking verzorgd kan worden, mogen voorstellen niet worden aangenomen.

In het parlement is een motie aangenomen om het aantal penitentiaire inrichtingen (PI's) uit te breiden: er worden te veel gestraften naar huis gezonden en de wachttijden voor het uitzitten van een straf lopen te ver op. Het Ministerie van Justitie komt met het voorstel om een aantal extra gevangenen te bouwen. Uit de arbeidsschaarstetoets (ATS) blijkt echter dat het nauwelijks mogelijk is de gewenste 1.500 personeelsleden (bewakers, ondersteuning, schoonmaak) op de Nederlandse arbeidsmarkt te werven; er is nu al een tekort aan bewakers. Uit een arbeidsmarkt-onderzoek blijkt dat het werven van extra personeel alleen lukt als de lonen met circa 45% worden verhoogd. Dit heeft een ongewenst effect op de lonen van de reeds bij Justitie aanwezige medewerkers en heeft eveneens uitstraling naar het loonniveau van andere ambtenaren: het zet de beloningsverhoudingen binnen de rijksoverheid onder druk. Op grond van de arbeidsschaarstetoets kunnen de gevangenen niet worden gebouwd: een ernstige confrontatie tussen parlement en regering dreigt.

Nu komt het Ministerie van Justitie met het voorstel om de gevangenen in Roemenië te bouwen. Er is daar voldoende aanbod van geschoold en snel te scholen personeel; de Roemeense regering is graag bereid mee te werken. De arbeidskosten in Roemenië liggen op circa 40% van de arbeidskosten in Nederland. Met de besparingen die hiermee worden gerealiseerd, worden naast de gevangenen low-budgethotels gebouwd. Gevangenen die hun straf in Roemenië uitzitten, krijgen bijzondere bezoekrechten toegekend: relaties van de gevangenen kunnen op overheidskosten regelmatig op bezoek in Roemenië; zij verblijven in de aanpalende hotels. Op grond van goed gedrag en het werk dat in de gevangenen wordt verricht, kunnen gevangenen aanvullende bezoekrechten verdienen. Het voorstel van het Ministerie van Justitie is budgetneutraal en in lijn met de arbeidsschaarstetoets; het parlement stemt in met deze creatieve oplossing.

Strategische Taken Openbaar Bestuur (STOB)

Elke overheidsinstelling moet in de komende twee jaar een discussie voeren over de strategische taken van het openbaar bestuur (STOB) op basis van een personeelsschaarstescenario (PSS). Wij stellen voor om een reductie van het aantal personeelsleden met 25% als uitgangspunt te nemen: de instelling moet opnieuw haar taken definiëren op basis van een beschikbaarheid van 75% van de huidige formatie. Naast deze kwantitatieve doelstelling kunnen kwalitatieve doelstellingen worden toegevoegd: de kwaliteit van de dienstverlening mag niet worden aangetast, wettelijke taken moeten worden uitgevoerd, er mag geen verschuiving plaatsvinden naar personeels-categorieën die nog schaarser zijn; bestaand beleid ten aanzien van doelgroepen, etc. moet worden gehandhaafd. Enzovoort.

Tegelijkertijd kan bij deze *finetuning* van taken en het bijbehorende personeelsbestand worden aangegeven hoe de middelen die vrijkomen door met 25% minder mensen te werken, worden besteed: door uitbesteding van taken; inkoop of inlenen van derden; investeringen in ICT; betere arbeidsvoorwaarden voor zittend personeel; langer werken in combinatie met loonsverhoging voor medewerkers. Hierin ligt ook een incentive voor deelnemende overheidsinstellingen: vrijvallende middelen kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden voor aantrekkelijker arbeidsvoorwaardenpakketten.

2.4 EFFECTEN

Een belangrijk effect van de arbeidsschaarstetoets (AST) en de Strategische Discussie Openbaar Bestuur (STOB) is dat politiek zal worden bedreven vanuit een nieuw politiek en organisatie-paradigma: hoe zetten we de schaarse "human resources" optimaal in? Daarnaast zullen overheidsorganen constant en consequent kijken naar het huidige taken- en dienstenpakket: hoe voeren we onze wettelijke taken uit en hoe bedienen wij onze burgers, gegeven een schaarste aan medewerkers, op de beste manier.

Voor de arbeidsschaarstetoets (AST) geldt dat de effecten zich op alle overheidsniveaus kunnen voordoen. Weerstand tegen deze maatregel zal vooral zitten bij allerlei belangengroepen, die streven naar verbetering van bijvoorbeeld zorg, politie en defensie, onderwijs en onderdelen van het openbaar bestuur. Daarnaast kan weerstand verwacht worden van reeds aanwezige ambtenaren omdat beperking van de groei van werkgelegenheid kan leiden tot een hogere werkdruk voor reeds zittende medewerkers.

Een discussie of actie rond de strategische taken van het openbaar bestuur (STOB) zal met name leiden tot uitbesteding van –niet strategische- taken. Dit zullen vooral taken zijn aan de onderkant van het functiegebouw en specialistische taken/expertises die weinig voorkomen. Daarnaast kunnen waarschijnlijk 'beleidstaken' overbodig worden. De omvang van het effect zal afhangen van de doelstelling van de reductie: er kan gekozen worden, zoals in ons voorbeeld, voor 25% reductie, maar ook voor een grotere of kleinere reductie. De weerstand zal te vinden zijn bij ambtenaren zelf, die overbodig worden of wier taken worden uitbesteed, het management (managers streven over het algemeen naar méér mensen, niet naar minder), belangengroepen (vakbonden) en politici die hun stokpaardjes ter discussie zien gesteld.

▶ 3 Anders organiseren: een centrale back-office voor gemeenten

3.1 Inleiding

De Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001 geeft terecht aan dat de overheid geen "nee" mag verkopen, omdat de overheid in veel gevallen een monopolist is. Deze monopoliepositie stelt hoge eisen en mag niet gefrustreerd worden door te weinig goed gekwalificeerd personeel. Burgers verwachten veel van de producten van de overheid. Om deze verwachtingen waar te maken, is naast een goed arbeidsmarktbeleid ook een goed ingerichte organisatie van groot belang.

Een enorm potentieel voor productiviteitsstijging en taakverschuiving ligt in de toepassing van ideeën, aanpakken en methoden die in de marktsector gemeengoed zijn. Meer concreet, het in alle opzichten centraal stellen van de primaire werkprocessen: die processen die noodzakelijkerwijs door het openbaar bestuur moeten worden uitgevoerd. Vooral bij dienstverlenende bedrijven zijn hierdoor de laatste jaren productiviteitsverdubbelingen bereikt. Hoe? Door processen te stroomlijnen, te herinrichten volgens de uitgangspunten van zelfsturing en differentiatie, staf- en managementactiviteiten radicaal te wieden, functies binnen primaire processen op te waarderen en ICT stevig in te zetten voor de planning en sturing van het werk. Deze aanpak staat bekend onder namen als: *business process reengineering*, *lean production* en integrale organisatievernieuwing.

Binnen nogal wat delen van de overheid heeft met name het heersende organiserparadigma een grootscheepse toepassing van deze aanpak in de weg gestaan. We zullen nu, ten tijde van schaarste op de arbeidsmarkt, anders moeten leren organiseren. Waar eerst de behoefte aan personeel een einduitkomst was van de ontwikkeling van de vraag naar diensten van overheidsinstanties, wordt het nu een randvoorwaarde. Personeel wordt daarmee even belangrijk als de cliënt van de overheid. Het idee van "anders organiseren" richt zich op een dubbele kwaliteitsslag in het openbaar bestuur: zowel in termen van de kwaliteit van de organisaties (productiviteit, kwaliteit van de dienstverlening, flexibiliteit) als in termen van de kwaliteit van het werk (autonomie, zelfsturing, betrokkenheid, flexibele inzet van medewerkers).

Waar doen zich de grootste knelpunten voor?

De grootste knelpunten in de werving van personeel zijn: leerkrachten, civiel technici, informatici, economen en managers. De wervingsproblemen zijn in het westen groter dan elders (door een grotere concurrentie met het bedrijfsleven). Met name kleinere gemeenten blijken moeilijk te kunnen concurreren met de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

Een kleine gemeente in de buurt van Amsterdam zal er veel moeite mee hebben om ICT-ers en financiële mensen aan zich te binden, aangezien deze gemeente nooit kan concurreren op salaris, lease-auto, optieregelingen, etc. Een oplossing hiervoor is om ICT-taken meer te centraliseren in één back-office.

Aa en Hunze had er al tijden moeite mee om de belangrijke back-officefuncties te vullen. Op personeelsadvertenties kwamen nauwelijks reacties en de weinige reacties die wel binnenkwamen, waren vrijwel altijd van een laag niveau. Hierdoor vervulde de gemeentesecretaris al enige maanden drie interim-functies, omdat de hoofden Personeel, Financiën en Informatie en Automatisering elders emplooi hadden gevonden. Aan deze ongelukkige situatie was per 1 januari gelukkig een einde gekomen met de ingebruikname van het Central Back-Office voor Gemeenten (CBOG). Na een grondige inventarisatie en gedegen afspraken kocht de gemeente vanaf die datum zijn back-office-functies in bij het CBOG.

Na twee maanden te hebben proefgedraaid, was het systeem volledig operationeel. Elke maand wordt de salarisadministratie via het CBOG uitgevoerd, worden de gemeentefolders om de drie weken afgeleverd, gaan de bouw- en verkeervergunningen rechtstreeks naar de burgers en krijgt de gemeente haar adviezen op juridisch terrein. En dit alles tegen kosten die vergelijkbaar zijn met die van de situatie van voor 1 januari, maar nu met de garantie dat alles ook daadwerkelijk af is. De gemeente kan zich nu volledig richten op het ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

3.2 Concretisering

Steeds meer taken en werkzaamheden, zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven zijn ICT-gerelateerd. Hierdoor hebben organisaties ook steeds meer ICT-kennis nodig. Omdat wij denken dat de overheid moeilijk haar vraag naar ICT-ers kan bevredigen, zoeken wij naar andere oplossingen. Gebruik van ICT maakt tijd en plaats steeds minder belangrijk. Gemeenten, en ook provincies, kunnen hun ondersteunende taken (die een belangrijk beslag leggen op de ICT-kennis in de organisatie) centraal onderbrengen. Hierdoor hoeven ze niet elk hun eigen staf in stand te houden.

Vooraf voor kleine gemeenten kan dit interessant zijn, want juist daar is het moeilijk om academici te binden. Door een centrale back-office in te stellen worden de taken die daar worden verricht, relatief ook interessanter. Door de complexiteit kan het centrale back-office een serieuze concurrent worden op de arbeidsmarkt. Net zoals academici graag bij de Belastingdienst willen werken, kan van zo'n centraal orgaan een enorme aantrekkingskracht uitgaan. De Belastingdienst heeft inmiddels het imago van uitdagend en interessant werk, zo'n nieuw back-office zou aan een soortgelijk imago moeten werken.

Er zijn meer voorbeelden. Bij defensie (Defensie Telematica Organisatie) en bij de politie worden momenteel ICT-taken bij de regionale commando's en korpsen weggehaald en bij centrale, landelijke organisaties ondergebracht. Banken kennen een uitgebreid netwerk van grote en kleinere kantoren. Veel van de ondersteunende functies in zo'n kantoor worden centraal uitgevoerd. Zo verstrekken banken bankpassen en creditcards via de post, deze moeten vervolgens worden geactiveerd bij één van de kantoren. Analoog aan deze werkwijze zouden gemeenten de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen ook centraal kunnen organiseren. Kostenbesparing, betere communicatie, kwaliteitsverbetering en een betere aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt zijn het gevolg.

Bij deze oplossing dreigt het gevaar van het creëren van een moloch met bureaucratische trekken. Om dit te voorkomen, moet gedwongen winkelnering vanaf het begin voorkomen worden en moet dit centrale orgaan juist de concurrentie met de markt aangaan. Momenteel zijn er, afgezien van enkele daarbijhorende specialistische taken zoals salarisadministratie, geen spelers op deze markt, maar wij verwachten dat deze wel snel zullen komen, net zoals dat op andere gebieden gebeurt, bijvoorbeeld op de reïntegratiemarkt.

Welke taken?

Wij zien mogelijkheden voor uitvoering op afstand van bepaalde nader te definiëren wettelijke taken zoals vergunningen en belastingen, etc. en de bedrijfsvoeringstaken van een gemeente ten behoeve van de eigen organisatie. Voor beide soorten taken zijn er back-officemogelijkheden, maar het is van belang om te onderkennen dat er een onderscheid tussen beide soorten taken bestaat.

Op dit moment hebben vrijwel alle gemeenten de meeste bedrijfsondersteunende functies in het eigen apparaat ondergebracht. Is dat nodig? Met de toegenomen mogelijkheden van ICT is de plaats waar de functies worden uitgevoerd, steeds minder van belang. Ze zijn zelden lokaal gebonden. De keuze voor één centrale back-office zou een radicaal andere aanpak zijn.

Ook voor de uitvoering van bepaalde routinematige, wettelijke taken kunnen gemeenten met de back-office afspraken maken; denk aan het verlenen van standaardvergunningen, zoals parkeervergunningen. Deze afspraken kunnen eenmalig worden gemaakt, tot het moment dat er veranderingen optreden in het beleid. Hierna kunnen de afspraken weer worden aangepast.

Ten slotte zijn er specifieke taken die inzet van specialisten vergen. Ook deze taken kunnen centraal worden ondergebracht. Te denken valt aan juridische functies, financiële functies of communicatiefuncties. Het klinkt ongebruikelijk, maar in de meeste gevallen is het niet nodig om op locatie te zijn.

Een aantal taken leent zich niet voor de geschetste benadering, hoezeer ze ook liggen in de sfeer van de uitvoering. We denken dan vooral aan taken op het gebied van de openbare orde.

Voor een juiste organisatie van deze werkwijze zijn maatregelen nodig aan het begin van de uitbesteding, gedurende de uitvoering van de processen en - periodiek - na afronding.

Bij de start

Om voor beleidsuitvoerende taken uitbesteding mogelijk te maken, is een ondubbelzinnig kader nodig waarbinnen gewerkt moet worden. Het gemeentelijk beleid vormt de grondslag voor dit kader. De back-office kan alleen dan taken verrichten als dat kader duidelijk is en er voor 80% van de gevallen gewerkt kan worden op basis van de uitgangspunten die hierin zijn vastgelegd.

Gedurende de uitvoering

Bij de start en gedurende de uitvoering is een goed opdrachtgever-opdrachtnemerschap onontbeerlijk. De afzonderlijke gemeenten zijn opdrachtgever en de centrale back-office is opdrachtnemer. Van essentieel belang in deze opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is dat er een bij de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur passende verantwoordelijkheidsverdeling wordt gemaakt. Ook bij door de back-office verrichte taken blijft het immers zo dat het bestuur daarvoor verantwoordelijkheid draagt. Dit vergt ten minste dat er goede afspraken worden gemaakt over de wederzijdse prestaties, termijnen, kwaliteit, de openbaarheid van de gegevens, hoe om te gaan met derden, het verstrekken van informatie en natuurlijk de prijs. In feite kopen gemeenten hun diensten in, met dien verstande dat de back-office een publieke organisatie is.

Behalve aan het begin moeten de gemaakte afspraken worden geëvalueerd en gesanctioneerd, bijvoorbeeld door middel van klachtenregelingen en klantenpanels.

3.3 Implementatie

De rijksoverheid zal een stimulerende rol moeten spelen om een centrale back-office tot stand te brengen. In bestuurlijk overleg met de VNG kan worden verkend welke taken zich wel en welke zich niet lenen voor deze aanpak.

De bouw van een nieuw systeem vergt forse investeringen, maar zal ook besparingen opleveren. En bijdragen aan ons primaire doel: efficiency in de inzet van mensen. Bijvoorbeeld doordat niet elke gemeente zijn eigen systeem hoeft te onderhouden of nieuw te bouwen. Ten slotte kan voor de bouw van een centraal systeem gebruik worden gemaakt van benchmarking van de huidige systemen bij gemeenten en het zoeken naar "best practices". Bestaande systemen bij gemeenten kunnen wellicht al heel geschikt zijn voor de realisatie van een centrale back-office.

Hoewel de dynamiek bij de overheid anders is en er grote verschillen zijn met het bedrijfsleven, zijn er zeker ook belangrijke overeenkomsten. Van een vergelijking met bijvoorbeeld commerciële financiële instellingen kan dan ook een belangrijk leereffect uitgaan.

3.4 Effecten van een centrale back-office

De hiervoor staande benadering betekent een forse verandering voor gemeenten. In onze visie blijven juist de meest vitale taken op de plaats waar zij horen en wordt meer ruimte voor de uitoefening daarvan gecreëerd. Alle taken waarvoor een politieke afweging op lokaal niveau noodzakelijk is, met name op het terrein van de ruimtelijke en sociale inrichting van een gemeente, blijven onaangetast.

Gemeenten krijgen niettemin meer ruimte voor hun primaire proces: het afwegen van tegenstrijdige belangen, het ontwikkelen van beleid, het bepalen van de aard en het niveau van de dienstverlening aan de burgers en het doen uitvoeren van daaraan verbonden taken, en het uitoefenen van toezicht. Een groot deel van de ondersteunende en routinematige taken die binnen een ondubbelzinnig beleidskader worden uitgevoerd, wordt in één centrale back-office gedaan. Hierdoor ontstaat een forse efficiencywinst en als neveneffect krijgen gemeenten meer ruimte voor hun kerntaken.

Voor de benodigde arbeidskrachten is het belangrijkste effect dat de gemeenten besparen op de hoeveelheid ICT-ers en ook op financiële mensen in de organisatie, omdat een deel van de taken van deze medewerkers wegvalt. Een belangrijk neveneffect is dat de ICT-ers die wel in de gemeentelijke organisatie werkzaam zijn, zich bezig kunnen houden met alle mogelijkheden op het terrein van informatica en communicatietechnologie die ook op de gemeenten afkomen. Minister Van Boxtel wees ook op dit effect in het programma Buitenhof. Zo ontstaat er meer slagkracht om een visie te ontwikkelen op het zich snel ontwikkelende terrein van het E-Government.

Een ander neveneffect is dat gemeenten sterker komen te staan in de onderhandelingen met de leveranciers van software. Gemeenten beschikken daarvoor momenteel vaak over te weinig kennis. Hierdoor worden niet altijd de beste keuzen gemaakt. Wanneer gemeenten gezamenlijk

afspraken welke softwarepakketten gekozen worden, heeft dit als voordeel dat er scherpere afspraken gemaakt kunnen worden. Daarnaast wordt ook de uitwisselbaarheid tussen gemeenten vergroot. Niet alleen de gegevens kunnen eenvoudiger worden uitgewisseld, ook medewerkers kunnen worden uitgewisseld. Zij hoeven namelijk nog maar kennis te hebben van één softwarepakket. Door gebruik te maken van standaardpakketten, kunnen twee of drie controllers de begrotingscycli doen van meerdere gemeenten.

Vertaald naar concrete cijfers ramen wij de mogelijke reductie binnen de bedrijfsondersteunende taken op ca. 50%. De besparingen slaan logischerwijs neer op de gemeenten (en eventueel provincies als daar voor eenzelfde systematiek wordt gekozen).

Over de te verwachten weerstand het volgende. Veel mensen zullen bang zijn dat er een enorme moloch ontstaat waarop niemand meer invloed heeft en dat het verzandt in een bureaucratische puinhoop. Daarom moeten er goede afspraken komen over wat er wel en wat niet in het back-office gebeurt en is het van groot belang dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie goed wordt uitgewerkt. Op die manier zorgen de gemeenten ervoor dat ze de lead houden en dat het back-office daadwerkelijk voor hen werkt en niet een zelfstandige entiteit wordt.

De gemeente Batenburg heeft sinds kort een nieuwe glasvezelkabel; via deze verbinding komen alle noodzakelijke gegevens binnen die de gemeente niet meer zelf administreert. Sinds enige tijd is ervoor gekozen om deel te nemen aan de gezamenlijke salarisadministratie van de VNG. Dit was ook wel nodig, want het werd steeds moeilijker om de systemen draaiende te houden met zo weinig mensen. Gelukkig kunnen de overgebleven ambtenaren zich nu bezighouden met voor de gemeente werkelijk belangrijke informatiesystemen.

De VNG heeft een systeem ingekocht waar alle gemeenten zich bij kunnen inschrijven. De prijs is afhankelijk van de grootte van een gemeente en absoluut concurrerend met zelf doen. Steeds meer gemeenten zien de voordelen van het afstoten van de salarisadministratie, en er gaan momenteel zelfs stemmen op om ook andere systemen centraal onder te brengen. Zo kunnen gemeenten zich steeds meer en beter richten op de taken die de gemeenten echt moeten uitvoeren, zonder zich druk te maken over de ondersteunende systemen.

▶ 4 De grens over: exporteren van werk

4.1 Inleiding

Hoe krijgen we op korte termijn genoeg nieuwe arbeidskrachten? Dat is de gebruikelijke reactie in Nederland op schaarste op de arbeidsmarkt. We gaan dan op zoek naar landen waar geen schaarste heerst, laten daar vandaan mensen overkomen naar Nederland, werken ze zo goed mogelijk in, zorgen voor huisvesting, proberen hun integratie in de Nederlandse samenleving te bevorderen en hopen dat de conjunctuur niet al te snel omslaat, want dan hebben we er een probleem bij.

Andersom kan ook: niet de arbeidskrachten importeren, maar het werk exporteren. Het startpunt is hetzelfde: ga op zoek naar landen waar geen arbeidsschaarste heerst, waar voldoende gekwalificeerd personeel aanwezig is om het Nederlandse werk uit te voeren. Maar vervolgens is de benadering anders: we halen die arbeidskrachten niet hierheen, maar brengen het werk daarheen. Niet al het werk natuurlijk, maar wel het werk dat een uitvoerend karakter heeft en dat niet specifiek aan een plaats gebonden is. Dertig jaar geleden was zoiets ondenkbaar, maar tegenwoordig maakt ICT dit soort oplossingen goed mogelijk. Het exporteren van werk heeft veel voordelen boven het importeren van werknemers. Het is minder ingrijpend voor de werknemers zelf, het is goedkoper en het is makkelijker aan te passen aan veranderende economische omstandigheden.

Naast het al eerder gegeven voorbeeld van de gevangnissen is een veel bredere toepassing denkbaar.

4.2 Concretisering

Welke taken?

Waar hebben we het eigenlijk over? Welk type taken leent zich voor export naar het buitenland? Of omgekeerd: welke taken lenen zich er *niet* voor? In de eerste plaats is exporteren van werk niet mogelijk bij taken die fysiek aan een plaats gebonden zijn. De vuilnisophaal komt dus niet in aanmerking, evenmin als de inspectietaken, taken die plaatsvinden in de openbare ruimte of taken waarbij direct contact nodig is met afnemers (burgers, bestuurders, maatschappelijke organisaties), zoals voorlichting geven of intakegesprekken voeren. Ook taken op het terrein van openbare orde en veiligheid moeten buiten dit blikveld blijven.

Ten tweede is exporteren van werk niet geschikt voor taken waaraan steeds een complexe, inhoudelijke afweging ten grondslag ligt. Dus niet de beleidsontwikkeling, het wijzigen van een bestemmingsplan of het voorbereiden van een besluitvormingsproces. Samengevat: als we aansluiten bij het gebruikelijke onderscheid tussen "beleid" en "uitvoering", dan komen beleidstaken niet in aanmerking, maar uitvoeringstaken die geen fysieke binding hebben wél.

Naar ons idee is exporteren van werk mogelijk voor alle overheidslagen in het openbaar bestuur. Zowel bij het Rijk, bij provincies als bij gemeenten zijn taken te bedenken die voor export in aanmerking komen. Een paar voorbeelden:

WELKE TAKEN KUNNEN GEËXPORTEERD WORDEN?

	Rijk	Provincies	Gemeenten
Verwerking van grote hoeveelheden tekst (nota's, begrotingen)	Kan	Kan	Kan
Voeren van administraties, databases, registraties (bevolking, salaris)	Kan	Kan	Kan
Verwerken van eenvoudige, geautomatiseerde aanvragen (belasting, studiefinanciering, huursubsidie, bouwvergunningen)	Kan	Kan	Kan

Welk soort werk exporteren?

Voor export komt in aanmerking het tijdrovende, uitvoerende werk. Niet de verantwoordelijkheid voor de taak, want die blijft volledig bij het verantwoordelijke orgaan liggen. Dat verantwoordelijke orgaan bepaalt ook het kader waarbinnen wordt gewerkt: de wijze van uitvoering en de randvoorwaarden. In het geval van het verwerken van teksten gaat het dan bijvoorbeeld om de opmaak, de snelheid, de foutenmarge en dergelijke. In het geval van het verwerken van aanvragen zal het verantwoordelijke orgaan het totale afwegingskader ("beslisboom") opstellen en waarschijnlijk ook ICT leveren. Daarnaast zal het verantwoordelijke orgaan aangeven hoe lang over een aanvraag gedaan mag worden en in welke gevallen een aanvraag wegens twijfel "teruggestuurd" moet worden naar het verantwoordelijke orgaan.

Naar wie exporteren?

Per definitie vindt export plaats naar het buitenland. Dat kunnen verschillende landen zijn. Voorwaarden zijn: voldoende geschikte arbeidskrachten, een aanvaardbaar politiek en sociaal klimaat (geen dictatuur, geen kinderarbeid), betrouwbare telecommunicatie-infrastructuur. We denken aan Azië (India, China) of aan Afrika (Tunesië, Marokko), maar ook aan Oost-Europa (Roemenië, Polen).

Voor de vormgeving van de uitvoerende instantie zijn verschillende varianten denkbaar. Een mogelijkheid is om in het betreffende land een "filiaal" op te richten van het Nederlandse bestuursorgaan. In dat filiaal zijn dan enkele vertegenwoordigers aanwezig van het bestuursorgaan, die kunnen toetsen of de uitvoering verloopt volgens de vereisten en de voorwaarden, en die in geval van twijfel kunnen beslissen.

De andere werknemers zijn plaatselijke arbeidskrachten die in dienst komen van het filiaal. Zij worden zo nodig opgeleid en krijgen een arbeidscontract dat aansluit bij de plaatselijke omstandigheden. Voordeel van deze variant is dat de Nederlandse exporteur vrij dicht op de uitvoering zit. Nadeel is dat het weinig flexibel is: het oprichten van een filiaal en het in dienst nemen van mensen brengen immers investeringen met zich mee en leiden tot verplichtingen ter plekke.

Een andere mogelijkheid is om de te exporteren taken uit te besteden aan een buitenlandse onderaannemer. Deze krijgt strakke uitvoeringseisen, randvoorwaarden en software mee en richt vervolgens zijn eigen uitvoeringsapparaat op. Deze variant heeft grotere risico's: het verantwoordelijke orgaan in Nederland heeft minder greep op de uitvoering. Veel hangt dan ook af van het contract dat met de uitvoerder gesloten wordt. Voordeel is wel dat het een flexibele vorm is; zo biedt het bijvoorbeeld de mogelijkheid om na het verlopen van het contract de uitvoering in handen te geven van een andere opdrachtnemer of zelfs te verplaatsen naar een ander land.

De rol van ICT

ICT is essentieel in het geheel. Zonder ICT heeft het geen zin om na te denken over export van werk. ICT is op twee manieren van belang. In de eerste plaats in het uitvoeren van de taken zelf: het invoeren van de benodigde gegevens, het verwerken van de teksten, het bijhouden van de

databases, etc. De tweede belangrijke functie van ICT zit in het verzenden en ontvangen van de benodigde documenten, bestanden en andere gegevens. Er kan een aanvraag voor huursubsidie digitaal naar India verstuurd worden, daar verwerkt en behandeld worden en vervolgens kan de beslissing (beschikking) digitaal weer teruggestuurd worden. Op deze manier gaat er geen tijd verloren met het versturen van gegevens. Wanneer aanvragen op papier worden aangeleverd, is dat tijdsverlies er wel in zekere mate, doordat het papier naar India moet worden opgestuurd. Maar ook dat proces hoeft niet lang te duren.

Het was al jaren een chaos op de afdeling Welzijn van de gemeente Woesterwoude. De gemeente subsidieerde ruim 40 instellingen, maar niemand wist precies hoe en wat en hoeveel. Vaak was er niet eens een subsidiebeschikking en de dossiers waren onvindbaar. Instellingen stuurden wel eens wat op - een jaarverslag bijvoorbeeld - maar dat verdween in grijze kasten. Ambtenaren van Welzijn hadden geen overzicht en waren veel tijd kwijt met het zoeken naar gegevens en het bij elkaar rapen van losse velletjes historische informatie. Secretariaesses konden de vragen van buiten vaak niet beantwoorden en speelden deze dan door aan beleidsambtenaren, die dan maar weer op zoek gingen in de grijze kasten.

Nu, twee jaar later, is dat anders. Er is een duidelijke subsidieverordening opgesteld door de raad. Die is vertaald in beslissingscriteria en vervolgens geautomatiseerd. Nieuwe aanvragen kunnen nu snel en makkelijk worden afgehandeld: zo mogelijk gaat dat automatisch en rolt er een besluit uit. In moeilijke gevallen geeft het systeem een signaal en kan een ambtenaar ernaar kijken. De bestaande subsidierelaties zijn allemaal administratief tegen het licht gehouden. De afspraken zijn digitaal vastgelegd en gearchiveerd. Met de instellingen is afgesproken dat ze de gegevens die ze volgens het subsidiecontract moeten overleggen, digitaal aanleveren. De historische documenten die alleen op papier aanwezig waren, zijn ingescand en gedigitaliseerd. De digitale dossiers die hierdoor zijn ontstaan, zijn online te raadplegen door ambtenaren en bestuurders. Secretariaesses kunnen nu direct vragen beantwoorden aan de telefoon, beleidsambtenaren hoeven hun tijd niet meer te verdoen aan zoeken in de grijze kasten, bestuurders kunnen als ze bij een instelling op bezoek gaan, direct een overzicht oproepen van de relatie tussen de gemeenten en de instelling.

En het mooie van dit alles is ook nog eens dat bijna al het werk in China plaatsvindt. Daar verwerken ze de subsidieaanvragen, daar houden ze de dossiers bij, daar houden ze de financiële administratie bij en toetsen ze de volledigheid van de verantwoording door de instelling.

4.3 Implementatie

Wij zien vier belangrijke onderdelen in het implementatietraject:

- Nader definiëren van de taken die geëxporteerd kunnen worden. Wij gaven hiervoor al enkele aanzetten, maar deze moeten uiteraard verder uitgewerkt worden voor elk van de overheidslagen.
- Ontwerpen van een kader waarbinnen de export plaatsvindt: verantwoordelijkheidsverdeling, vormgeving van de uitvoering, contractvorming, etc.
- Ontwerpen van de vereisten voor de ICT-infrastructuur: waaraan moet deze voldoen? Welke eisen stelt dit aan het land waarnaar geëxporteerd wordt?
- Selecteren van landen die voor export in aanmerking komen; criteria hiervoor zijn de politieke en sociale omstandigheden, de betrouwbaarheid van de ICT-infrastructuur en de aanwezigheid van voldoende geschikt personeel.

Een idee als dit kan makkelijk op basis van allerlei vooroordelen of associaties terzijde geschoven worden. Het is te verwachten dat het idee in eerste instantie op weerstanden stuit. Mensen kunnen het wellicht associëren met uitbuiting en kolonialisme, of er weinig vertrouwen in hebben dat uitvoering elders net zo goed kan verlopen als in Nederland, of wijzen op de kwetsbaarheid van ICT. De meeste van die bezwaren zijn echter, zeker als we letten op parallellen in het bedrijfsleven, overkomelijk of ten minste hanteerbaar. Het laten zien van successen in andere branches kan daarbij helpen.

In het bedrijfsleven wordt al op grote schaal gewerkt met het exporteren van taken. Zo laten uitgeverijen manuscripten typen in andere landen en laten meubel- en kledingbedrijven hun productie elders uitvoeren.

Hoewel deze verplaatsingen lang niet altijd te maken hebben met arbeidsschaarste en meestal voortkomen uit kostenoverwegingen, valt er waarschijnlijk toch het een en ander te leren van deze ervaringen. Als de overheid zich echt interesseert voor dergelijke verplaatsingen, zou het goed zijn om eens te rade te gaan bij bedrijven met ervaring op dit gebied.

4.4 Effecten

Het belangrijkste effect is dat er in Nederland minder arbeidskrachten nodig zijn en de huidige schaarsteproblematiek dus verminderd wordt. Er zijn echter ook bijeffecten. Zo zal het verplaatsen van een aantal uitvoerende taken met zich meebrengen dat de beleidsmatige taken centraler kunnen komen te staan; het verschijnsel dat de uitvoering het beleid overvleugelt, zal minder vaak voorkomen. Een ander neveneffect heeft plaats in het land waarnaar geëxporteerd wordt. Daar wordt immers werkgelegenheid gecreëerd, door een bedrijf dat "deugt" en dat als een goed werkgever zijn verplichtingen nakomt.

Het effect van deze oplossing zal zich op alle niveaus voor kunnen doen: bij het rijk, provincies en gemeenten. Wij verwachten dat de effecten op rijks- en gemeenteniveau groter zullen zijn dan op provincieniveau, omdat rijk en gemeenten meer administratieve en uitvoerende taken hebben. Op basis van een zeer grove schatting komen wij uit op gemiddeld 5% van het totale aantal huidige medewerkers.

Weerstand zullen vooral te maken hebben met twee tegenwerpingen. De ene is vooral principieel van aard: "Kunnen of mogen we dit soort taken wel overlaten aan het buitenland?" De ander heeft ook een praktische invalshoek: "Hoe houden we greep op de kwaliteit?" Dit laatste bezwaar is goed te overwinnen met behulp van goede afspraken met de "uitvoerder" in het buitenland. Het eerste bezwaar is lastiger te weerleggen, omdat het te maken heeft met normen en waarden.

▶ 5 **Waarom bij de overheid werken? Benadruk de "unique selling points"**

De overheid heeft veelal de neiging om met het bedrijfsleven te concurreren door te stellen hoe spannend en stoer een baan bij de gemeente X of het ministerie Y is. In een recent nummer van Binnenlands Bestuur troffen wij de volgende voorbeelden aan: de gemeente Pijnacker met de slogan "Een grotere uitdaging is er niet in de Randstad", en Ermelo met "Een vacature in één van de mooiste gemeenten van Nederland". Deze slogans zullen nauwelijks bijdragen tot betere en enthousiastere werknemers. Daarom stellen wij dat de overheid zich niet moet richten op de overeenkomsten met het bedrijfsleven, want de overheid is nu eenmaal het bedrijfsleven niet. Werken bij de overheid heeft een aantal zeer specifieke kenmerken en die moeten juist worden benut. De overheid zal zich dus vooral moeten richten op *verschillen* met het bedrijfsleven.

Eenzijds kan dat door te wijzen op de intrinsieke kenmerken van werken in het openbaar bestuur: belangwekkend, bezig met het vormgeven van maatschappelijke diensten of producten, actueel, maar ook de mogelijkheid om het handelen van de overheid te beïnvloeden ("making a difference").

Anderzijds moeten gemeenten, provincies en rijksoverheid ook niet bang zijn om andere, wellicht wat basale, kenmerken van werken in het openbaar bestuur te accentueren. Denk hierbij aan een goede kinderopvang, atv, vakantiedagen, voorspelbare werktijden, wonen bij het werk, goede verlofregelingen, etc.

"Vier dagen van negen tot vijf en met de fiets naar het werk, dat kan ook in de Randstad!"

"Je wilt langer dan twee weken op vakantie, avonden zijn voor jou heilig en in het weekend wil je lekker sporten? Voor ons is dat geen probleem!"

Voor veel mensen zullen dit belangrijke waarden in het werk zijn. Weliswaar bereik je hiermee waarschijnlijk een andere doelgroep, omdat de whizzkids en de snelle financiële jongens en meisjes zich niet aangesproken voelen, maar deze worden ook niet bereikt met de huidige advertenties. Het kan daarom verstandig zijn om een heldere keuze te maken door te appelleren aan de specifieke kenmerken van werken bij de overheid.

Om toch jongeren te bereiken, moeten specifieke campagnes worden opgezet. We noemen hierna twee voorbeelden:

- Veel pas afgestudeerden zouden graag een grote reis maken, maar vaak is dit vanwege een studieschuld niet mogelijk. Als overheid zou je op deze groep kunnen inspelen door een pakket aan te bieden waarin deze wens gerealiseerd kan worden. Pas afgestudeerden krijgen de mogelijkheid om twee jaar te werken bij gemeente, provincie of ministerie, om geld te verdienen. Na deze twee jaar krijgen ze een half jaar verlof (betaald, gedeeltelijk betaald of onbetaald), waarin er de mogelijkheid is om toch nog die reis te maken. Na deze reis hebben ze de garantie tot terugkeer in hun oude functie.

Na zes jaar economie had Frank van der Broek zijn studie zonder enig probleem afgerond. Het liefst was hij direct vertrokken naar Zuid-Amerika. Sinds hij daar eerder een maand had rondgetrokken, wilde hij voor een langere tijd terug om dit continent beter te leren kennen en ook om zijn Spaans te oefenen. Helaas voor Frank hadden de laatste twee jaar zonder studiefinanciering er flink ingehakt en was het geld na zijn afstudeerfeestje echt op. Gelukkig had Frank vier maanden eerder gesolliciteerd op een functie als assistent-controller bij de gemeentelijke pool voor pas afgestudeerden. Eerst had het hem niet veel gekeken, maar toen Frank verder keek, zag hij dat de functie zeer goed paste bij zijn opleiding en dat ook de toekomstmogelijkheden zeer goed waren. Maar wat echt de doorslag had gegeven, was de mogelijkheid om na twee jaar voor een half jaar met verlof te gaan. In de eerste twee jaar kon hij geld sparen voor zijn reis naar Zuid-Amerika en werkervaring opdoen, en na deze reis was er de garantie om terug te keren in zijn oude functie.

- Voor de topambtenaren op de ministeries bestaat reeds de Algemene Bestuursdienst. Voor jongeren zou een soortgelijk instrument kunnen worden ingezet. Bijvoorbeeld door jonge, talentvolle ambtenaren binnen een bepaalde bestuurslaag (gemeente, provincie, Rijk) vier trajecten aan te bieden in verschillende organisaties, waarvan één buiten de eigen bestuurslaag. Zo kan iemand bijvoorbeeld in drie verschillende gemeenten en een provincie ervaring opdoen, alvorens een definitieve keuze voor een organisatie in het openbaar bestuur wordt gemaakt.

Effecten

Effect van deze oplossing is niet zozeer minder behoefte aan arbeidskrachten, maar méér instroom. We verwachten dat die vooral in de jongere leeftijdscategorieën kan plaatsvinden. Weerstand tegen deze oplossing zal vooral te maken hebben met de angst dat de overheid hierdoor te veel afsteekt bij het bedrijfsleven. Het idee is echter dat juist door dat verschil te benadrukken, de overheid aantrekkelijker wordt als werkgever.

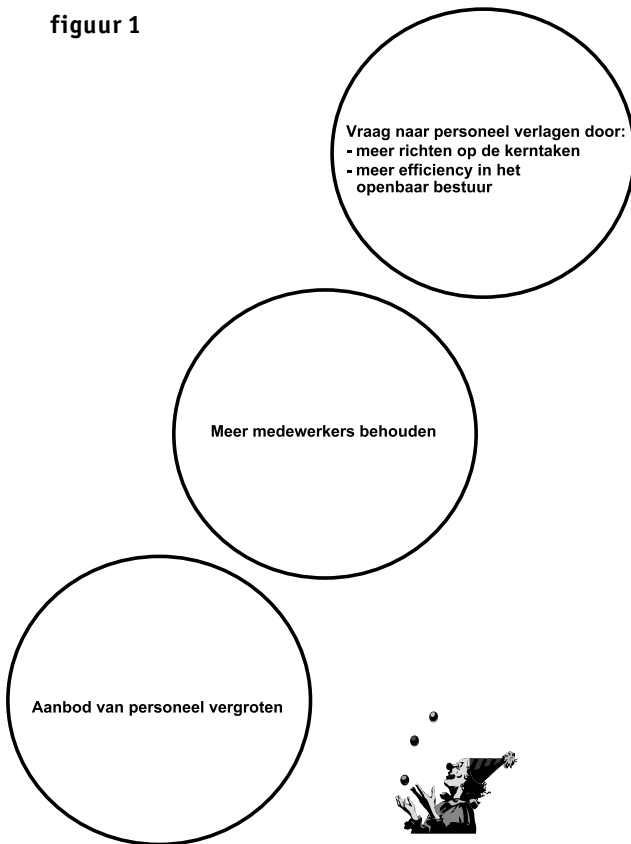
▶ 6 Snelle oplossingen, met veel effect: quick wins

In dit laatste hoofdstuk noemen we kort een aantal oplossingen die we aanduiden als "quick wins". Het zijn snelle, simpele, soms ook botte maatregelen, die strikt genomen niet helemaal binnen de opdracht voor dit essay vallen, maar wel een groot effect kunnen hebben.

- Weg met de parafen! Voor veel mensen staat de parafencultuur synoniem voor werken bij de overheid. Ze representeren de inbreng van verschillende belangen en visies in openbare besluitvorming. Maar ze roepen ook het beeld op dat alles door iedereen moet worden goedgekeurd; de besluitvorming wordt daardoor zeer stroperig, bovendien kost het veel tijd en energie. Voor jonge medewerkers is het vaak moeilijk om door te dringen tot de top met een goed idee, want dat is onderweg allang afgeschoten. Creativiteit is ver te zoeken, snelheid ook. Een quick win waarmee het imago verbeterd kan worden en waarschijnlijk ook de efficiency toeneemt, is het beperken van de parafen, tot maximaal twee parafen per issue. Een vrij botte scheidslijn, maar waarschijnlijk in veel gevallen prima werkbaar en met meer effect dan een uitgebreide inventarisatieronde waarbij per onderwerp het aantal parafen bepaald wordt. Het effect van deze oplossing is vooraf moeilijk te schatten en zal per organisatie kunnen verschillen. Bezwaren tegen de oplossing zullen vooral voortkomen uit de angst dat met de paraaf ook een bepaalde invalshoek uit de afweging verdwijnt.
- Werken voor het openbaar bestuur, raak je studieschuld kwijt! Werken voor de overheid kan aantrekkelijker worden voor jongeren als het gekoppeld wordt aan gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van studieschuld. Juist op dit punt kan de overheid zich onderscheiden van het bedrijfsleven en het zal bij het huidige systeem van studiefinanciering voor veel jongeren een prettige regeling zijn. Het effect zal zijn dat de overheid voor pas afgestudeerden een interessante werkgever is, de instroom uit die groep zal dus toenemen. Weerstand zal er zijn vanuit het Ministerie van Financiën (verhoging van de uitgaven).
- Halveer de overlegtijd! Veel tijd gaat verloren met overleg dat te lang duurt of waarbij te veel mensen aanwezig zijn of dat helemaal niet nodig is; zelfs combinaties van deze drie kenmerken komen voor. Wanneer we alle overleggen tegen het licht gaan houden, zal dit niet veel opleveren. Het kost voornamelijk tijd en de uitkomsten zullen weinig verschillen van de huidige situatie. Vandaar de simpele regel: vanaf 1 januari 2001 worden alle overleggen in de hele collectieve sector gehalveerd in tijd. Een overleg dat normaal 2 uur duurde, duurt nu 1 uur, een overleg dat normaal een half uur duurt, doen we nu in een kwartier, etc. Wat scheelt het? Veel overlegtijd kan nu besteed worden aan primaire taken, waardoor hetzelfde werk met minder mensen gedaan kan worden of meer werk met dezelfde mensen. Ervan uitgaande dat een ambtenaar gemiddeld 30% van zijn tijd in overleg is, betekent halvering van de overlegtijd een besparing van 15%. Dit geldt voor rijks-, provincie- en gemeenteniveau. Weerstand zal vooral te maken hebben met het ongedifferentieerde karakter van de maatregel: "Dat kan je toch niet zomaar afkondigen".
- Laat taken over aan EG/EC. EG en EC nemen ongemerkt steeds meer taken over van het nationale openbaar bestuur. Ondertussen blijven deze taken vaak ook op nationaal niveau uitgevoerd worden. Het gevolg: overlappingsen en inefficiënties. Door deze te elimineren, en dus taken echt over te laten aan EG en EC, kan veel arbeidstijd bespaard worden. Het effect van deze oplossing zal zich vooral bij de rijksoverheid voordoen. Weerstand zal vooral zichtbaar zijn bij de medewerkers die nu de 'dubbele taken' uitvoeren.

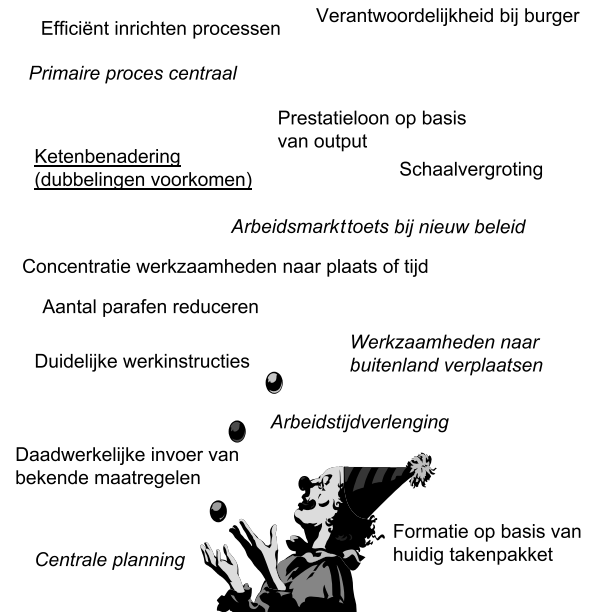
Bijlage bij "Ideeën over arbeidsmarkt- knelpunten in het Openbaar Bestuur"

figuur 1



figuur 2

Vraag naar personeel verlagen door:
- meer richten op de kerntaken
- meer efficiency in het openbaar bestuur



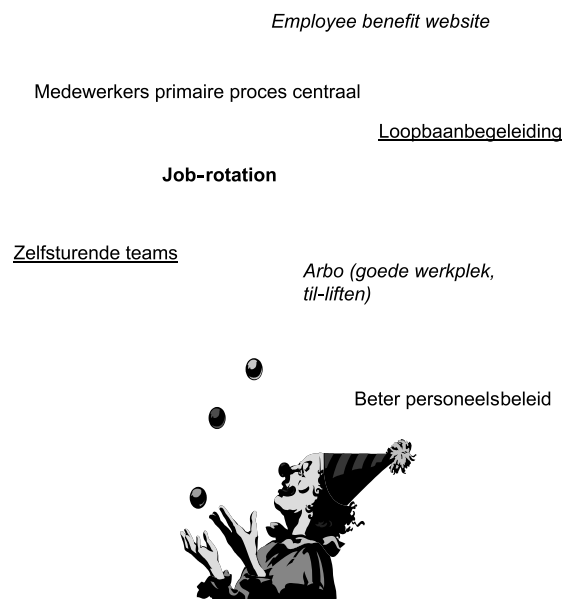
figuur 3

Aanbod van personeel vergroten



figuur 4

Meer medewerkers behouden



Naar een openbaar bestuur dat vaart op kracht en zelfvertrouwen

Als de overheid in structuur en werkwijze vernieuwt, zal het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel geen probleem meer zijn.

KPMG

1 Inleiding

Dit essay beschrijft een vernieuwende overheid en de weg daar naartoe. Het betreft een ambitieuze visie op een werkwijze waarin het openbaar bestuur de rol vervult in de samenleving die (h)erkend wordt om haar meerwaarde. Succes vraagt steun, betrokkenheid, inzet en durf van de politiek, van de ambtelijke top, van de medewerkers, van externe partijen en van burgers. Dit alles onder de noemer van een krachtig openbaar bestuur, dat zorgt voor beleidsontwikkeling op hoofdpunten, een daadkrachtige sturing en innovatieve uitvoering.

De arbeidsmarktproblematiek die zich heeft aangediend is geen bedreiging voor het bestuur, maar heeft de opdracht in zich om een toch reeds ingezette modernisering van organisatie, werkwijzen en taakafbakening vorm te geven. Met bestaande ideeën zijn vele nieuwe combinaties mogelijk.

Aangevuld met een beperkt aantal nieuwe ideeën, hoeft vaak niet ver gezocht te worden om vraagstukken als de arbeidsmarktproblematiek aan te pakken. De hierna beschreven aanpak biedt uitzicht op een gemotiveerde workforce met samenspel tussen overheid en andere sectoren, die het beste van vele werelden combineert tot nieuwe oplossingen en tot ruimte en waardering voor eigen initiatief.

Onze visie is een creatieve combinatie van ideeën. De hoofdelementen zijn weer te geven in enkele statements:

- Scheid en onderscheid beleid, sturing en uitvoering: specialiseer op kennis, vaardigheden en attitudes voor onderscheiden taken.
- Concentreer op kracht en combineer de kennis van de medewerkers tot nieuwe inzichten: kennismanagement ondersteund door ICT.
- Probeer niet te beheersen wat niet beheersbaar is en stimuleer de eigen verantwoordelijkheid van burgers, instellingen en bedrijven: investeer in een nauwe relatie met de "klanten" van beleid en diensten en faciliteer eigen initiatief.
- Concentreer op beleidsissues en blijf weg van de details: focus, projectmatige aanpak en accountability.
- Zorg voor innovatie bij de uitvoering: combineer partijen, doelen en middelen tot een innovatief uitvoeringsproces met meetbare kwaliteits- en efficiencywinst over grenzen van domeinen heen.
- Kies voor kwaliteit en perspectief: werf en selecteer op kwaliteitsfactoren, zorg voor uitdagingen in het werk, investeer in ontwikkeling van medewerkers, coach en begeleidt hen, beloon op basis van schaarste en bijdrage langs meerdere lijnen, zorg voor het vooruitzicht op een carrière na de ambtelijke loopbaan.

2 **Uitgangspunten**

Aan onze visie op openbaar bestuur ligt een aantal uitgangspunten ten grondslag.

Ten eerste is het uitgangspunt dat verantwoordelijkheden in principe aan het laagst mogelijke bestuurniveau worden overgelaten. Besturing kan op hoofdlijnen plaatsvinden. Lokale overheden, burgers en bedrijven zijn prima in staat en bereid maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau aan te pakken, omdat hun hart ligt in de wijk of regio waarin zij wonen of werken.

Ten tweede neemt de overheid in de uitvoering alleen die taken op zich, waar ze evident goed in is en waar in de markt geen aanbieders voor zijn. Dit geldt voor de uitvoeringstaken op alle beleids-terreinen. Voorwaarde daarbij is dat er een effectieve aansturing van die uitvoering tegenover staat en dat de noodzakelijke checks and balances ingebouwd zijn.

Ten derde is de sturing en monitoring van de realisatie van beleid op het gelijke of naast-hogere niveau belegd. Sturing moet van nabij komen, met eigen verantwoordelijkheid om naar bevinden te handelen. Het resultaat moet vooropstaan, niet de procedure.

Ten vierde staat het functioneren in het teken van resultaten bereiken. Het denken in middelen is vervangen door het denken in termen van 'wat'. De realisatie wordt overgedragen aan partijen die kunnen bewijzen resultaten te behalen: meetbaar in output of outcome (kwantiteit, juistheid, doorlooptijd, rechtmatigheid, tevredenheid, betrouwbaarheid, kwaliteit, flexibiliteit, bereiken van de doelgroep).

Ten vijfde ligt de focus op issuemanagement (bijvoorbeeld veiligheid, armoede), niet op incidentmanagement. Issues hebben een langetermijnkarakter, waarbij oorzaken en gevolgen in onderlinge samenhang kunnen worden gezien. Beleid gericht op symptoombestrijding hoort daar niet meer bij. Beleid is er juist op gericht momentum te realiseren om op korte termijn de 'drivers' issues fundamenteel aan te pakken. Dit kan leiden tot andere sturing en/of een andere aanpak in de omgang met issues.

Ten zesde wordt voor beleidsissues bepaald op welk niveau de verantwoordelijkheid ligt (individu, wijk, stad, regio, staat, EU¹, internationaal) en of het een publiek, privaat of publiek-privaat beleidsissue betreft. Op basis van belang, impact en termijn worden processen in gang gezet, waarbij hoofd- en bijzaken strikt gescheiden worden gehouden. Voor een beleidsissue is altijd een politicus aanspreekbaar.

Ten zevende wordt het werk zodanig afwisselend ingericht, dat er uitdagingen voor professionele medewerkers zijn en zij zich gestimuleerd voelen om zich te ontwikkelen, initiatief te nemen en samen te werken. Dat zal zich uiten in nieuwe werkvormen en werkwijzen binnen, tussen en buiten overheden en beleidsvelden. Departementen komen er anders uit te zien, met tijdelijk aan een minister gekoppelde beleidsmanagers.

1. Bij het bepalen van issues leidt de overweging op welk niveau het issue moet worden opgepakt tot de constatering dat 60% van de besluiten door de EU wordt genomen. Dus ook dat veel van de beleidsbepaling niet op staatsniveau moet worden gemanaged (lees: beïnvloed), maar dat de werkelijke uitdaging ligt in Brussel. Binnen de Europese wetgeving is de verdere Nederlandse invulling een kwestie van inpassing in de Nederlandse regelgeving. Dat ook daarbij beleidskeuzes gemaakt moeten worden is evident, echter het accent van de besluitvorming ligt in Brussel en beïnvloeding van die besluitvorming is daarmee de kerntaak.

▶ 3 De integrale aanpak van openbaar bestuur

Het openbaar bestuur moet zich concentreren op haar meerwaarde, datgene waar zij goed in is en waar slechts de (centrale) overheid voor is aangewezen. Ken je plaats, en handel daarnaar. De overheid neemt initiatieven en zorgt dat er mechanismen zijn die deze initiatieven verder begeleiden op hun reis naar effectiviteit, binnen de kaders van efficiëntie. Dit leidt tot een focus op de vraag 'wat we willen' en een gepaste afstand tot de 'hoe doen we het'-vraag, hetgeen ruimte biedt voor experimenteren en leren.

Een bestuurslaag heeft drie functies in zich: beleidsontwikkeling, sturing en uitvoering. Voor elk van deze functies binnen die bestuurslaag geldt een andere mix van eisen aan kennis, vaardigheden en attitudes. Momenteel worden vaak meerdere functies in één organisatie gecombineerd. De professionele mismatch die ontstaat in de moeilijke combinatie van kennis, vaardigheden en attitudes leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie. De scheiding tussen beleid, sturing en uitvoering moet onomkeerbaar worden.

De politiek is de beleidsbepaler waar het gaat om nieuwe issues, gevoed vanuit de samenleving. Dat is haar taak en daarop moet zij zich concentreren. De beleidsorganen (lees: ambtenaren) concentreren zich op het aanbrengen van issues (signaleren) en het omzetten van issues in afspraken, contracten en regelgeving. De werkwijze bij de voorbereiding van beleidskeuzen en de doorvertaling in regelgeving moet anders kunnen: efficiënter, effectiever en persoonlijker. Voor de betrokken ambtenaar moet het een motiverend proces zijn, waarin verantwoordelijkheid, creativiteit, samenwerking en initiatief worden beloond². Beloning in geld³ (diverse varianten zijn denkbaar), maar met name beloning in perspectief (waardering van professionaliteit, persoonlijke groei, binding aan issues en mensen) en de wetenschap dat de bedoelingen achter zijn inspanningen in opvolgende processen goed worden opgepakt en voortgezet door gekwalificeerde professionals. Persoonlijke motivatie zit vaak in kleine dingen, zoals het vertrouwen dat je werk niet voor niets is geweest. Een andere inrichting van het proces van beleidsbepaling en regelgeving moet dit deel van de overheid aantrekkelijk en uitdagend maken. Met de focus op haar beleidsbepalende en regelgevende taak, is de weg vrij om ook de sturing en uitvoering anders in te richten.

De sturing van beleidsuitvoering vraagt om een eigen aanpak. De overheid is geen bedrijf. De overheid moet haar eigen sturingsmechanismen hanteren, omdat er andere normen gelden voor verantwoording. Dat zal altijd zo blijven. Een andere inrichting van deze sturing is goed mogelijk. Indien beleidsbesluiten goed worden omgezet in uitvoeringseisen (dat wil zeggen Service Level Ontwerp), kan de uitvoering van het beleid - dat zich vertaalt in een of andere vorm van product of dienstverlening - via een proces van 'beleidsrijke' inkoop worden aanbesteed⁴. Dat wil zeggen dat de aanbesteding maximaal is gericht op de realisering van de diverse (gecombineerde) beleidsdoelen en de bevordering van creativiteit en concurrentie tussen aanbieders. Aan het slot van dit essay is een voorbeeld is bijgevoegd.

2. Het vinden van nieuwe oplossingen die leiden tot meer met minder moet de uitdaging voor alle betrokkenen zijn. Daar moeten ze ook iets voor terug zien. Voor elke medewerker moet er een incentive zijn om blijvend bij te dragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het openbaar bestuur. Dat kan zitten in een beloning voor het innovatief beperken van het werkvolume of voor het creatief realiseren van besparingen. Waardering voor de betrokkenheid en inzet van medewerkers bij hun werk is belangrijk. Daar voegen we aan toe de beloning van het vinden en effectueren van 'nieuwe wegen' om werk effectiever of efficiënter te realiseren

3. Echte overheidsdienaren kenmerken zich door affiniteit met de publieke zaak en de wens bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Maar dit wil niet zeggen dat hun beloning niet marktconform moet zijn. Daar waar dit past en noodzakelijk is om de juiste mix van kennis, vaardigheden en attitude op het gegeven bestuursniveau te verkrijgen.

4. Via de beleidsrijke aanbesteding kunnen nevendoele worden gediend, zoals werkgelegenheid voor allochtonen, de opleiding van doelgroepen en het introduceren van nieuwe uitvoeringswerkwijzen. Denk hierbij aan de toepassing en inburgering van nieuwe technologieën en het dichter bij de burger brengen van resultaten.

Na gunning moet sturing zich concentreren op het 'managen' van de afgesproken effectiviteit en efficiëntieniveaus. Omdat de monitoring op realisatie plaatsvindt in output- en outcome-termen als 'kwaliteit, betrouwbaarheid en klantgerichtheid', zal hierbij sprake zijn van 'service levels' en een gericht service level monitoring en -management. Met betrekking tot het Service Level Ontwerp en het Service Level Management kan gekozen worden in welke omvang deze activiteiten binnen de sfeer van de overheid gehouden moeten worden:

- zowel Service Level Ontwerp als Management;
- alleen Service Level Ontwerp;
- noch het één noch het ander.

In ieder geval geldt dat bij keuze voor meer of minder uitbesteden een beleidsrijke aanbesteding op zijn plaats is.

De uitvoering van beleidsbeslissingen leidt telkens opnieuw tot de vraag: zelf doen, samen doen of door anderen laten doen? In principe wordt uitvoering slechts dan door de overheid ingevuld als de aard of het belang een vrije marktwerking in de weg staan. En dat is op de keper beschouwd maar in weinig gevallen zo. De overheid heeft bijvoorbeeld een monopolie op wapengebruik en dat zal niet veranderen. Op basis van professionaliteit en toegevoegde waarde moet over traditionele grenzen heen worden gekomen tot nieuwe samenwerkingsvormen. Samenwerking tussen allerlei partijen, privaat of publiek, georganiseerd of ad hoc, blijvend of tijdelijk, is nationaal en internationaal aan de orde van de dag. Sturing op resultaten is normaal. In hoog tempo worden nieuwe structuren ingevoerd, geënt op veranderbaarheid, flexibiliteit en doelgerichtheid. Fysiek of virtueel, lokaal of internationaal, tussen bedrijven en met vrijwilligers. Het maakt niet uit, zolang het effectief en stuurbaar is⁵.

De uitvoering van beleid vergt een inrichting die past bij het beleidsterrein en de bestuurslaag waarop uitvoering plaatsvindt. Daar moeten uitvoeringsorganisaties speciaal op worden ingericht, waarbij specialisatie een centrale rol speelt. Niet de groot- of kleinschaligheid van activiteiten is bepalend voor de omvang van een organisatie, maar de mate waarin de benodigde kennis, vaardigheden en attitude passen bij een bepaalde taak⁶. Beleidsuitvoering wordt opgezet voor een bepaalde tijd, met scherpe doelen en alternatieve financieringsvormen⁷. Veel uitvoerende werkzaamheden die nu nog 'regulier proces' vormen zullen projectmatig worden aanbesteed. Niet langer kolossale organen, maar gespecialiseerde eenheden⁸.

De scheiding van politieke macht, bestuurlijke macht en rechtsprekende macht is één van de grondbeginselen van ons staatsbestel. Analoog zou het normaal moeten worden te spreken van de *triasorganica*: de scheiding van beleid, sturing en uitvoering.

5. De werkwijze kenmerkt zich door actieve betrokkenheid van de betrokken doelgroepen (binnen en buiten de overheid op diverse niveaus). Doelgroepen en het maatschappelijk middenveld moeten niet beïnvloeden (inspraak e.d.) maar eigen verantwoordelijkheid in kunnen vullen en deze leren langdurig te hanteren. Binnen de beleidsbeslissingen is eigen zeggenschap, bijvoorbeeld in de vorm van sociaal maatschappelijk ondernemerschap, een effectieve wijze om in samenwerking met de directe omgeving (in brede zin) tot planvorming, realisatie en verantwoording te komen. De zich ontwikkelende aanpak van stedelijke vernieuwing is hier een voorbeeld van.

6. Denk hierbij aan het ontstaan van decentrale front offices / balies en centrale of regionale backoffices waar in beide gevallen trusted third parties in diverse vormen van publiek-private samenwerking uitvoeringstaken op zich nemen. De technologie maakt het mogelijk de huidige geïntegreerde organisaties te ontbinden en toch virtueel de zelfde taakuitvoering te combineren.

7. Naast outputfinanciering wordt gedacht aan deelname en risksharing door derde partijen. Met name in de E- en infrastructurele wereld komt dit voor.

8. De rol en toepassing van technologie zal sterk toenemen met de specialisatie van de werkzaamheden. Vele sturingsrollen die het huidige middelmanagement vervult, kunnen verbeterd of vervangen worden door de toepassing van automatisering. Met de komst van internettechnologie is ook de plaats of timing van input, throughput en output minder relevant geworden. De werkconcepten die door deze nieuwe ICT mogelijk worden zullen grote invloed hebben op de interbestuurlijke betrekkingen, communicatie onderling en met burgers, vergaring van meningen (E-democratie) en snelheid van issue-handling.

▶ 4 Focus op beleidsissues

De visie die in dit document is beschreven, betekent een omslag in het denken over het openbaar bestuur. Die omslag is alleen te realiseren als er voldoende incentives zijn voor de diverse belanghebbenden om er in mee te gaan. Onderstaand is de visie uitgewerkt voor de Rijksoverheid. De visie is nader uit te werken voor het totale openbaar bestuur.

De ministeriële verantwoordelijkheid blijft zoals die is. Het verschil is dat deze meer issue-gericht wordt, met een focus op inhoudelijke doelen en niet op de wijze van realisatie. De minister kan zich meer concentreren op output en outcome dan op de uitvoering (wie, wat, waar, hoe). De SG blijft verantwoordelijk voor het proces van het aandragen van issues tot en met de aanbesteding van beleidsbesluiten. Omdat de issues door projectteams van begin tot eind worden begeleid, concentreert de rol van de SG zich op zijn eindverantwoordelijkheid voor de coördinatie van issues ten opzichte van elkaar en voor de afstemming tussen departementen en andere organisaties. De DG's vervullen een coördinerende en inhoudelijke trekkersrol voor issues binnen een werkveld. Omdat tegenwoordig alles met alles te maken heeft, kent hun werkveld geen vaste omvang. De omvang van het werkveld wordt bepaald door de mate waarin issues verwant zijn. De DG's kunnen projectteams aansturen, maar hoeven niet projectleider te zijn. Ze kunnen ook door andere projectleiders 'ingezet' worden op de momenten dat hun bijdrage noodzakelijk is, ingegeven door verantwoordelijkheden in andere projecten of hun persoonlijke ervaring.

Het kabinet heeft de eerste verantwoordelijkheid voor het vaststellen van beleidsissues. Deze worden, voorzien van een voorstel voor de uitvoeringsrichting, voorgelegd aan de Tweede Kamer. Na besluitvorming wordt een beleidsmanager als proces- of projectmanager (afhankelijk van de omvang, looptijd en impact van het issue) direct verantwoordelijk voor de opdrachtuitwerking. Op basis van de uitgewerkte opdracht (doelstellingen, tijdpad, middelen, benodigde kennis, vaardigheden en attitude) geeft het kabinet opdracht tot het zoeken van geschikte uitvoerders.

Bij het overdragen van besluiten aan een beleidsmanager, krijgt de lijnorganisatie een andere rol. Een beleidsmanager werkt projectmatig met teams van specialisten, voor bepaalde tijd, onder vaste doelstellingen⁹. Ontkokering is absoluut noodzakelijk. Elk issue vraagt om multi-dimensionale oplossingen. En daarmee vergt het combinaties van kennis, vaardigheden en attitudes uit meerdere disciplines. Die zullen per definitie niet binnen één organisatie gebundeld zijn. Daar zullen steeds nieuwe allianties voor moeten ontstaan, waarin publieke en private organisaties, profit en non-profit en specialisten uit het bedrijfsleven samenwerken. Zolang ze hun doelstellingen binnen de afgesproken tijd en middelen realiseren, blijft deze combinatie bestaan.

Een bijzondere en belangrijker wordende activiteit is het lobbyen in de richting van internationale organisaties die de beleidsvrijheid van Nederland beperken. Hier ligt een duidelijke taak voor de beleidsmanagers, die zich tevens bezighouden met de beleidsmatige doorvertaling van signalen uit die internationale organisaties naar de Nederlandse situatie. Uiteraard zal een en ander wel plaatsvinden met algemene beleidscoördinatie door het kabinet van de minister-president.

In een figuur 1 in de bijlage aan het einde van het artikel hebben wij deze benadering visueel weergegeven.

9. Naast een pool van de beleidsmanagers is een matrixorganisatie nodig waarin medewerkers zijn georganiseerd langs twee lijnen: vakmanschap en beleidsgebied. Het vakmanschap is gecategoriseerd in termen van kennis, vaardigheden en attitude (blijkend uit opleiding, ervaring, ontwikkeling). Het beleidsgebied is gecategoriseerd naar de zeven infrastructuur: fysieke infrastructuur, sociale infrastructuur, kennis infrastructuur, bestuurlijke infrastructuur, gezondheidsinfrastructuur, economische infrastructuur en informatie infrastructuur; niet om een nieuwe verkokering te introduceren, maar om een nieuwe focus in samenhang te bieden.

Internationale Organisaties (ER, EP, EU, NAVO, WEU, UN, etc.)

PV-EU

Trias Organica:

Beleid

Sturing

Uitvoering

Parlement

Ministerraad

Departementen

Ondersteuning



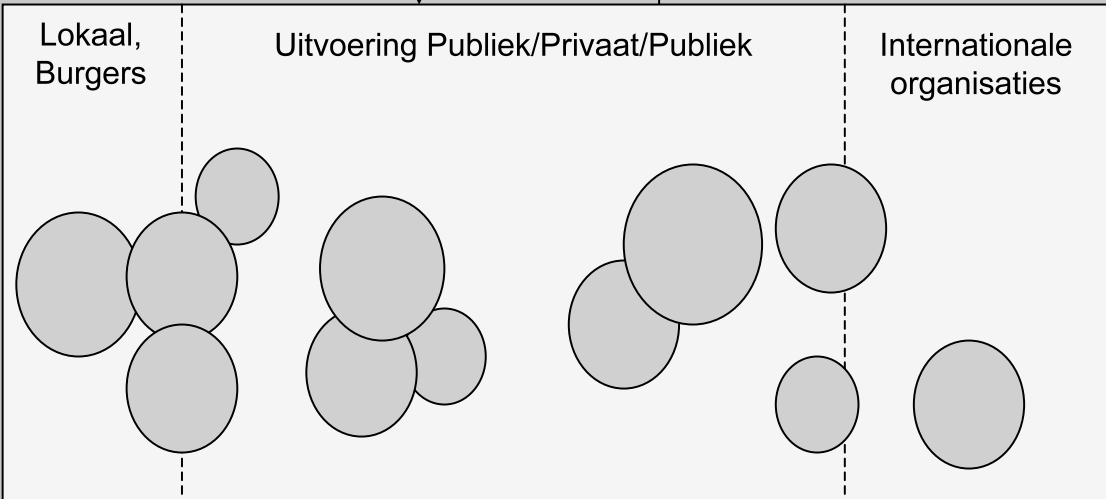
"Aanbesteding" en SLA

Service Level Ontwerp

Rijksoverheid

Toezicht, kwaliteit, monitoren

INFO



Uitvoeringsorganisaties

Service level management

Verantwoordings en beleidsrelevante (performance) informatie

5 Focus op human resources

Projectmatig werken leidt tot afwisseling en duidelijke eigen verantwoordelijkheden. Het biedt ruimte voor professionaliteit en persoonlijke ontwikkeling, over de grenzen van de eigen organisatie heen. Dat is aantrekkelijk als perspectief op de arbeidsmarkt en dat is aantrekkelijk als door-groeienscenario, omdat er steeds weer nieuwe beleidsissues zijn, voor elk niveau. De beste resources worden ingezet. Het maakt minder uit wie het doet, als het maar de best beschikbare krachten zijn die worden gebundeld. Over grenzen van overheden, bedrijven en burgers heen. Maar ook over de grenzen van etniciteit, positie, sekse en leeftijd. Er zal meer sprake zijn van uitwisseling van professionals met het bedrijfsleven. Dat maakt de overheid ook aantrekkelijker voor talent. De overheid zal een doorstroom-organisatie worden. Medewerkers zijn voor een bepaalde tijd te gast, zolang de organisatiedoelen en de persoonlijke doelen positief matchen. Daar moeten de organisatie, de begeleiding, de opleiding en het werk op ingericht zijn. Dat is aantrekkelijk voor de zittende medewerkers, maar ook aantrekkelijk voor degenen die nog komen of die vertrekken. Immers, dat de medewerkers met wie wellicht in de toekomst nieuwe combinaties te vlechten zijn. Een en ander moet leiden tot andere samenwerkingsrelaties, met een meer fluide overgang van overheid naar andere sectoren en omgekeerd.

HR-beleid richt zich op kwaliteit en kenmerkt zich door de volgende zaken:

- Individuele arbeidsvoorwaarden (BBRA wordt afgeschaft; arbeidsvoorwaarden worden afhankelijk van schaarste van de functie; anciënniteit is geen selectie criterium bij functie vervulling
- Werving & selectie zijn uitbesteed aan professionele bureaus; competentieprofielen vormen de basis voor W&s
- Arbeidsovereenkomsten worden in het algemeen voor bepaalde tijd aangegaan door één instantie, die formeel als werkgever optreedt.
- Ontwikkeling van kernvaardigheden die samenwerken bevorderen wordt gestimuleerd
- Talent wordt onderkend (gemeten) en ondersteund met toegesneden carrièrelijnen.
- Meerdere carrière lijnen zijn gewoon: manager, (vak)specialist, trainee, coach en mentor zijn allemaal begeerlijke ontwikkelingslijnen waarin de top aan (individuele) beloning kan worden bereikt.
- Resultaten worden beloond op basis van bijdrage en evaluatie per project.
- Opleidingen worden in het kader van de huidige en toekomstige positie ingezet op interne door-groei en succes bij externe plaatsing na de ambtelijke jaren; voor externe plaatsing worden contracten afgesloten met bemiddelingsbureaus, maar ook met branches en individuele bedrijven.
- Rouleren vindt plaats binnen het zelfde niveau, tussen niveaus en met de private sector.
- Kennismanagement wordt ingevoerd en gefaciliteerd door ICT.
- Secundaire arbeidsvoorwaarden behoren bij de top in de markt: kinderopvang, zorgverlof, flexibele werktijden.

Gespecialiseerde organisaties met individuele verantwoordelijkheden en respect voor professionaliteit, bevorderen de effectiviteit en efficiëntie van werkuitvoering. Mensen binden zich makkelijker, motiveren zichzelf, zijn creatiever en dragen doelmatiger en doeltreffender bij aan de organisatie. Door de geschetste specialisatie in sturing en uitvoering, worden de resultaten van uitgezet beleid ook beter voorspelbaar. Dat is aantrekkelijk voor de politici, maar juist ook voor de medewerkers. Resultaten bereiken is iets waaraan medewerkers eigenwaarde ontlenen. Met een gevoel van 'trots zijn op je werk' behoud je goede mensen. Wanneer je interne imago verbetering bewust

extern uitdraagt, trek je daar ook goede mensen mee aan. Maar de belangrijkste doelgroep vormen de zittende ambtenaren. Je beste werknemer is de medewerker die al lang voor je gekozen heeft. De eerste uitdaging is dan ook de huidige ambtenaar te motiveren voor de vernieuwing van het openbaar bestuur langs de lijnen van de trias organica. Daar waar weerstand ontstaat tegen ideeën is het bewijs geleverd dat de fundamenten worden geraakt. Alleen echte beweging leidt tot vernieuwing. Hoe groter de weerstand, hoe groter de kans dat de beweging zal leiden tot daadwerkelijke vernieuwing. En vernieuwing is nodig om te blijven bestaan.

Een groot deel van de sleutel tot de arbeidsmarktproblematiek voor de overheid zit in de tevredenheid van haar medewerkers. Tevreden medewerkers zijn productiever en creatiever. Bovendien trekken tevreden medewerkers talent aan en blijven ze langer gemotiveerd. Er is echter een grens aan de hoeveelheid tevredenheid die je aan je werk kunt ontleen. Als het werk goed gaat, is verdere groei van tevredenheid slechts haalbaar buiten werktijd. Dat is nu net het unieke van de overheid: mogelijkheden tot deeltijd en flexibele werktijden. Ambtenaren kunnen hun werk heel goed buiten vaste werktijden uitvoeren. Door dat te doen wordt hun energie en hun belangstelling gebundeld. De beloning voor die focus komt onmiddellijk en is persoonsgebonden: ze zijn bijtijds thuis en hebben bijgedragen aan fundamentele vraagstukken in onze maatschappij. De overheid is nu eenmaal niet het bedrijfsleven.

▶ 6 Een nieuwe start

De entiteit waarmee het contract voor de uitvoering wordt aangegaan, formeert zelf een projectteam voor de realisatie van de opdracht. Dit team bepaalt de werkwijze, inzet, instrumentarium, et cetera. Middelmanagement heeft hierin verder geen rol. Dat beperkt zich tot de aansturing van facilitaire diensten en de ondersteunende en verbindende taken: communicatie, personeelsmanagement, opleidingen, et cetera. De sleutel tot een motiverende werkwijze is te kunnen onderscheiden wat wel en wat niet belangrijk is. Het is verleidelijk allerlei vormen van sturing en beheersing aan te brengen. In een projectmatige omgeving vormen deze echter obstakels die zelden leiden tot motivatie, verbetering of efficiënter functioneren.

Management is er bij de gratie van de mensen die aansturing behoeven. Hoe meer eindverantwoordelijkheid bij medewerkers wordt gelegd, hoe meer management vervangen moet worden door coördinatie. Naast het management is er een rol weggelegd voor coaches en mentoren, die zich kunnen richten op de personele ontwikkeling en de begeleiding van talent. De *span of control* van het coördinerende management wordt zo veel groter en effectiever. De selectie van managers moet dan wel op andere criteria plaatsvinden. Dat heeft uitstraling naar individuen, maar ook naar elkaar, naar andere organisaties, naar de markt en de samenleving. Zo hervindt de overheid haar positie. Op basis van de kracht van de medewerkers, die op hun beurt trots kunnen zijn op hun rol. Dit trekt talent en zorgt voor behoud van talent¹⁰. Maar tevens vermindert dit het volume, zodat meer tijd en geld overblijft met wie de medewerkers waar de overheid door wil.

Het openbaar bestuur zal op basis van deze visie decimeren in omvang. Voor de Rijksoverheid is het streven een beleidskern van ca. 5000 topprofessionals te ontwikkelen (5% van het huidige aantal), aangevuld met zo'n 1000 sturings- en inkoopspecialisten. Deze operatie voltrekt zich niet in een paar jaar. Dat is een groeiproces van decennia. Maar op korte termijn is al veel te bereiken. Met veel van de ideeën die aan de visie ten grondslag liggen, kan morgen een start worden gemaakt.

10. Alle mogelijke maatregelen op het gebied van werving, selectie, instroombevordering, doorstroombevordering en het beheersen van de uitstroom blijven van belang. De ontwikkeling van CAO à la Carte, persoonsgebonden salariering en flexibilisering van het totale arbeidsvoorwaardenpakket moet verder uitgebouwd worden. Talentmanagement zal naast management development een kernissue worden.

7 Implementatie aspecten

Het hoeft niet allemaal tegelijk; een stapsgewijze aanpak is mogelijk en wenselijk. Concreet kan aan het volgende worden gedacht:

1. Kies een overzichtelijk beleidsissue (op basis van informatie uit Brussel?).
2. Formuleer de eisen voor een beleidsmanager in termen van kennis en ervaring, vaardigheden en attitude en zoek een geschikte persoon erbij.
3. Formuleer de opdracht aan de beleidsmanager (tijd, detail en geld).
4. Laat de beleidsmanager een team van specialisten samenstellen (over de grenzen van bestaande organisaties heen) waarmee het beleidsissue inhoudelijk wordt opgepakt.
5. In het kader van het issue kan tevens aan de vormgeving van de aanbesteding en de te formuleren eisen aandacht worden gegeven.
6. Parallel kan de vormgeving van het toezicht gestalte krijgen en kunnen de keuzen hieromtrent (binnen of buiten de overheid; inrichting relatiebeheer; wijze van toezicht; ICT-toepassingen; informatiestromen) verhelderd worden.
7. De feitelijke aanbesteding kan op meerdere fronten een vernieuwende inhoud krijgen: ICT-gebruik (E-procurement), beleidsrijk aanbesteden, (samenwerkings)eisen aan de aanbiedende partijen.
8. Er kan met informeren over de uitvoering en het bijstellen van het contract geoefend worden.

Naast een pilot via een beleidsissue, kan tegelijkertijd aan de volgende elementen van het voorstel gewerkt worden:

- Identificeren waar sowieso beleidsrijk kan worden aanbesteed/ingekocht.
- Het beoogde nieuwe HR-beleid uitwerken en invoeren.
- Kennismanagement ontwerpen en invoeren.
- De inrichting van de gezamenlijke ondersteuning voor de kerndepartementen kan snel uitgewerkt worden.
- Een taakgroep zou onderzoek kunnen doen naar mogelijke nieuwe consortia op het gebied van de uitvoering (publiek/publiek; publiek/privaat; privaat/privaat)
- Een bottom-up pilot met één of twee wijkgerichte aanpakken nieuwe stijl met inschakeling van burgers en bedrijven (budgetfinanciering onder randvoorwaarden) kan worden gestart.

De benodigde investeringen hoeven niet door de overheid alleen gedragen te worden: ook partners in de realisatie zullen hun nek moeten uitsteken. Er moet immers van een win-win situatie sprake zijn. Zeker in de sfeer van de uitvoering moet het mogelijk zijn tot andere afspraken te komen over investeringen, en die hoeven zeker niet (alleen) neer te slaan bij de overheid; afspraken over kostenberekeningen die bijvoorbeeld leiden tot kosten per transactie, drukken het uitgavenniveau van de overheid. Desondanks moet voor investeringen bij de overheid in met name ICT, ontwikkeling van nieuwe methoden en technieken en werkwijzen, kennismanagement en talentmanagement geld uitgetrokken worden. De omvang daarvan is niet exact in te schatten, maar ligt naar onze inschatting in de orde van grootte van enige honderden miljoenen over enige (5?) jaren gespreid.

Kortom: veel kan worden begonnen zonder dat het grand design in een blauwdruk is uitgewerkt. De problematiek is er nu, actie is geboden om onomkeerbare bewegingen in gang te zetten.

Bijlage:

Voorbeeld beleidsrijke inkoop

1 Definitie

Beleidsrijk inkopen is het proces waarbij naast de eigenlijke doelen van de inkoop (bv. het realiseren van een IT dienst zoals het bouwen en onderhouden van websites) elementen van (personeels)beleid binnen en buiten de eigen overheidsorganisatie worden ingebracht (zoals opleidingsbeleid binnen de organisatie en emancipatiebeleid in brede zin), die via de aanbiedende partij gerealiseerd worden synchroom met de uitvoering van de opdracht voor de overheid.

2 Vraagstuk

De overheid huurt veel IT-specialisten en uitvoeringscapaciteit in. Naar schatting is de verhouding eigen mensen / inhuur gelijk aan één op één. Het gaat alleen al bij de Belastingdienst om 800 fte. De IT-sector kampt over de hele linie met een vraagoverschot van substantiële omvang. Uit alle onderzoeken blijkt dat er een groot tekort wordt gevoeld op dit gebied bij overheden.

3 Beleidsrijke aanbesteding

In dit geval zou beleidsrijke aanbesteding neerkomen op grofweg de volgende elementen:

- omschrijven van de eisen en wensen (uitgedrukt in performance-termen van de IT-functie) en ten behoeve van welk beleidsissue de uitbesteding geldt;
- aangeven op welke wijze de relatie met de aanbestedende overheid beheerd wordt;
- eisen formuleren ten aanzien van de informatie over uitvoering en het inzicht in kosten en opbrengsten;
- kwalitatieve en kwantitatieve eisen ten aanzien van de inzet en zonodig opleiding en training van (bijvoorbeeld) doelgroepen vanuit sociaal oogpunt (bv. herintreders) of vanuit een minderheden-optiek (bv. Antillianen);
- vragen om een creatieve prijszetting waarbij efficiëntievoordelen ten goede komen aan overheid, bedrijf en zittende medewerkers en aan het kader van het vorige punt bedoelde aangetrokken medewerkers (winstdeling);
- de aanbestedingscriteria worden toegesneden op een weging van alle elementen; tussen de elementen "prijszetting" en "realisatie van inzet van doelgroepen" wordt een bijzonder verband gelegd (bij voorbeeld een staffel) dat voor de ondernemer als incentive geldt.

4 De keuze

De uitkomst van de aanbesteding leidt tot:

- communicatie in het kader van het relevante beleidsissue;
- opname in het Service Level Management-contract;
- rapportage door de opdrachtnemer over de realisatie van het beleidsaspect, naast de kwaliteits- en andere uitvoeringseisen van de IT-aanbesteding.

5 **Het Resultaat**

Naast een efficiëntere inzet van de beschikbare IT-kennis (het bedrijfsleven managet nu eenmaal efficiënter dan de overheid (en dat willen we zo houden gezien het uitgangspunt dat de overheid iets anders is dan het bedrijfsleven), levert het een uitbreiding van het aanbod van IT'ers op.

Operatie Zevensprong

Een ingrijpende paradigmaverschuiving in het openbaar bestuur

Thijs Malmberg (OOA) is samenwerking met
Theo Camps (Rijnconsult) en Tom Rodrigues
(Ordina Public)

6-11-2000

▶ 1 Inleiding: een steeds negatiever imago

Vanuit het perspectief van de burger wordt de (rijks)overheid momenteel vaak kritisch bekeken. Hoewel men zich ervan bewust is dat het openbaar bestuur nu eenmaal een aantal taken moet uitvoeren, heerst tegelijkertijd de opvatting dat die taken vaak kwalitatief en kwantitatief verre van optimaal worden uitgevoerd.

Naar het gevoel van velen lukt het de overheid niet of te weinig om in dit rijke land:

- fatsoenlijk de armoede te bestrijden;
- de zorg op orde te krijgen;
- voldoende onderwijzers op te leiden en aan te stellen;
- veiligheid te garanderen.

De tekorten in en van een aantal publieke sectoren hebben de beeldvorming over de overheid negatief beïnvloed. Waar publieke sectoren eerst vaandel dragers van de overheid en het overheidsbeleid waren, keren zij zich nu veelal af van diezelfde overheid. De kritiek op de "werkvloer" van het openbaar bestuur – het verplegend personeel, de onderwijzers, de agenten – groeit met de dag en daarmee ook de kritiek van de consumenten, de burgers.

Het lijkt erop alsof de legitimiteit van de overheid ter discussie staat, aan herformulering toe is. De eerder gezaghebbende rol bij het toewijzen van waarden en normen in hun maatschappelijke context is aan het afnemen.

De kritische – steeds hoger opgeleide en kapitaalkrachtiger – burger neemt tegelijkertijd meer en meer het heft zelf in handen. Zorgt voor eigen zorgarrangementen, privé-onderwijs, burgerveiligheidsdiensten et cetera.

Den Haag probeert met traditionele middelen iets aan dit imago te doen: campagnes, sexy advertenties, eigen marketingbladen, hogere salarissen, betere arbeidsvoorwaarden. Maar achter deze façade is veel bij het oude gebleven: verkokering, stroperigheid, onderlinge strijd, hiërarchie, geringe eigen verantwoordelijkheid, interne oriëntatie. Vaak probeert men de markt te imiteren, importeert men methodieken uit het private bestel en zoekt men weinig naar originele en bij het openbaar bestuur passende vernieuwingen.

Buiten de overheid verandert de wereld in hoog tempo. Daar lijkt zich een nieuw en spannend avontuur te ontwikkelen. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) maakt het immers mogelijk om:

- nieuwe werelden en klanten te ontmoeten;
- kennis te delen om tot betere producten te komen;
- steeds beter en sneller taakgerichte teams te maken;
- nieuwe partnerships en allianties te vormen.

De markt heeft het tegenovergestelde imago van de overheid; snel, plat, ontwikkelingsgericht, open, klantgericht met veel eigen verantwoordelijkheid voor de werknemers.

Anno 2000 betekent dit een "struggle for life" voor de publieke sector met de arbeidsmarkt: er is een hoge kwalitatieve uitstroom naar de marktsector, waardoor kennis in hoog tempo verdwijnt. Er is een te lage kwalitatieve instroom. Bij ongewijzigd beleid zal deze tendens zich – snel en stevig – doorzetten. En dat zou elke overheidsmanager van nu zich aan moeten trekken.

▶ 2 Naar een nieuw paradigma

Een nieuw paradigma is dringend noodzakelijk. Als politici en topmanagers niet komen tot een nieuwe dragende visie voor het publieke domein, dan zal deze stille "Verelendung" in een steeds hoger tempo doorgaan. Onontkoombaar en onomkeerbaar.

Niemand in ons land zal bestrijden dat een goede sterke overheid en een goede uitvoering van de overheidsdiensten essentieel zijn voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Concentratie op het noodzakelijke, afstoten wat kán, goed doen waar je goed in bent, samen doen wat samen moet, consistentie en transparantie. Het zijn sleutelwoorden in een aanpak die we willen aanduiden met de operatie zevensprong: in zeven grote stappen op weg naar een nieuw paradigma. Sprongsgewijze verandering houdt in dat tal van elementen tegelijkertijd veranderen, dit in tegenstelling tot verandering bij stukjes en beetjes (zie Miller en Friesen (1984), die spreken over een sprong, een "quantum"). Deze verandering is ook uit op een herwinnen van een nieuwe legitimiteit voor het openbaar bestuur, op een betere balans tussen vernieuwing en stabiliteit, op de ontwikkeling van een aan deze tijd aangepast waardenstelsel.

De eerste sprong: denken in resultaten

Heel voorzichtig is de rijksdienst zich aan het oriënteren onder de vlag van VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) op het denken in meetbare doelstellingen, output, outcome en het monitoren van de resultaten. Voorlopig gaat dit gepaard met veel papier, wordt het proces te weinig en te laag gestuurd, vindt het geïsoleerd plaats. Lang niet elke overheidsmanager is ervan doordrongen dat de VBTB-operatie essentieel is voor het nieuwe denken. Men ziet het als een losse – financieel geïnitieerde – actie, niet als een belangrijk politiek en beleidsinhoudelijk proces. Elke sector doet iets op eigen houtje. Sturing over de sectoren heen op meer macrogeoriënteerde doelen vindt thans niet plaats.

Het kan ook anders. Politici en topmanagers zouden moeten kunnen aangeven welke - intersectorale - "grote" doelstellingen ze nastreven, welke resultaten ze wanneer verwachten, hoe ze dat gaan meten en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Denken in maatschappelijk rendement, in accountability, in resultaten, brengt een proces op gang dat gericht is op het afstoten van die taken die anderen beter kunnen doen, op bundelen van kennis om tot de beste resultaten te komen, op verstrengelen van middelen, op nieuwe partnerships, op leren en ontwikkelen als continu proces.

Het verbetert en verscherpt de besturingslijnen, lokt gestandaardiseerde managementrapportages uit, vermindert het aantal en vergroot de *concentratie* van ken- en stuurgetallen en levert taakafstoting op. Tevens kan daardoor een enorme reductie aan overbodige, intern gerichte plan-documenten, rapportages en handboeken optreden. Stukken die nu vooral een beeld oproepen van een groot, georganiseerd wantrouwen in overheidsland.

De tweede sprong: kenniscirculatie

Binnen de rijksdienst, het openbaar bestuur, is - gelukkig - nog ontzettend veel kennis voorhanden. Topspecialisten zijn aanwezig naast generalisten. Het delen van kennis is echter nauwelijks ontwikkeld.

Er is niet één rijksdienst - er zijn honderden concurrerende rijksdienstjes. Het besef dat leren ook een belangrijke productiefactor is, bestaat niet. Toch ontstaan de beste oplossingen door interactie van verschillende mensen, mensen die verschillen in kennis en (werk)ervaring, verschillen in cultuur en zienswijze, verschillen in leeftijd en sekse. Gebruikmaken van de diversiteit in en buiten de eigen organisatie is - zeker door de grote mogelijkheden die ICT daartoe biedt - veel beter mogelijk dan vroeger. Het inrichten van een ontwikkelingsomgeving waar multidisciplinair wordt samengewerkt, wordt door ons bepleit. Een omgeving die toestaat dat intelligente fouten gemaakt kunnen worden, die uitnodigt tot de best mogelijke oplossingen, die een beroep doet op de grote kennis die bij de vele hoogopgeleide en ervaren werknemers van het openbaar bestuur beschikbaar is. Een omgeving die we - naar analogie van Von Pierer en Von Oetinger (1997) - zouden kunnen betitelen als "Fabriken der gute Einfälle".

Maar ook een omgeving die extern georiënteerd is. Die weet welke vragen leven bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en ook welke kennis daar voorhanden is. Een omgeving die niet gericht is op opnieuw het wiel uitvinden, maar op de best maakbare oplossingen tegen aanvaardbare kosten voor de klanten van het openbaar bestuur, de burgers van Nederland.

De derde sprong: rigoureu focussen

Kleiner, veel kleiner moet het kunnen worden. Door je niet of minder bezig te houden met het *hoe*, maar meer met het *wat*, *wanneer*, voor wie en tegen welke kosten. Door niet meer alles te willen doen maar je te concentreren op wat nodig is en echt niet door anderen gedaan kan worden, door te bundelen in plaats van elkaar te bestrijden. Minder departementen, minder ministers, minder taken en anders werken. De beleidscyclus kan sterk worden verkort, grote productiestromen kunnen worden georganiseerd in geautomatiseerde productiestraten (vergelijk de Belastingdienst) waardoor dienstverlening én sneller én foutloos kan geschieden. Ook individueel maatwerk kan tot standaardbewerkingen worden teruggebracht (vergelijk de auto-industrie, het gaat om "mass-customisation").

Veel partijen zijn betrokken bij de uitvoering van taken van het publiek bestel. De regie, de taak- en roltoewijzing is slecht geregeld, waardoor ketenmanagement moeizaam totstandkomt. Departementen hebben onderling vaak andere opvattingen. En zo doemt een beeld op dat Den Haag vooral graag met zichzelf bezig is, en dit doet met veel aplomb en vooral veel, heel veel papier.

Duidelijk maken wat je belangrijk vindt, wat je goed wilt en kunt doen, daar transparant over communiceren, zeker ook waar het de uitkomsten betreft, zou het openbaar bestuur een nieuwe toegevoegde waarde kunnen geven: die van een betrouwbare partner die afspraken maakt en zich daaraan houdt. En dat wat je doet zo goed mogelijk doen, tegen geringe kosten en met een hoge maatschappelijke opbrengst: dat kan het respect voor het politieke proces en de belangstelling voor politiek en democratie weer laten groeien.

De vierde sprong: de civil society als nieuwe marktplaats

Nederland is hoogopgeleid, dicht bevolkt, cultureel gemengd samengesteld, gezond en ligt op een uniek stukje van de wereldbol. Sterk in internationaal transport en handel, kennisland bij uitstek met veel renderende en hoogwaardige bedrijven. Toch blijft de rol van de (hoogopgeleide) burger als producent en als consument van diensten – publiek en privaat – sterk onderbelicht. Burgers in Nederland kunnen en willen zelf veel meer ter hand nemen dan de overheid veronderstelt. Er is een forse *powershift* nodig van de eenzijdig aanbiedende overheid naar de burger.

Organiseer de marktplaats van vragers en aanbieders van diensten. Mensen zijn graag bereid maatschappelijke taken op zich te nemen, maar moeten dan weten wie de vragende partij is, wat de vraag precies behelst en waar de vrager zich bevindt. Zo kunnen ouderen wat voor jongeren betekenen, autochtone ondernemers iets voor startende allochtone ondernemers, werknemers in bedrijven iets voor maatschappelijk kwetsbaren en hun organisaties. Door een verbeterde toerusting van burgers en een forse investering in (de bereikbaarheid van) ICT voor de burgers, kan een zeker deel van het beroep op collectieve voorzieningen worden teruggeleid naar informele, zelfgestuurde arrangementen van burgers onderling. En dat levert niet alleen kostenreductie op, maar vooral ook sociale kwaliteit en samenhang.

De vijfde sprong: vermarkten en publiek-private samenwerking (PPS)

Veel overheidsdiensten kunnen worden vermarkt op een zodanige manier dat ze tegen geringere kosten en een hogere kwaliteit kunnen worden uitgevoerd. Nog groter zijn de kansen voor een forse uitbreiding van publiek-private samenwerking. Publieke en private diensten kunnen – opnieuw met een stevige inzet op ICT – worden verknoopt in nieuwe ketens. Het onderscheid tussen publiek en privaat wordt snel vager. Uitrui van expertise is daarbij veel belangrijker dan nieuwe financieringsconstructies. Stimuleer het pendelen tussen de wereld van de overheid en de wereld van de markt, tussen de sociale, fysieke en economische kolom. Organiseer dat, stimuleer dat, beloon dat. Maak voorbeeldketens over publiek en privaat heen (zie bijvoorbeeld de experimenten in de sfeer van de dagindeling). Denk daarbij in regie, resultaat en partnerships. Leg de uitvoeringsmacht bij andere partijen en kennisnetwerken (machtsmozaïeken). Er is bij bedrijven veel interesse in een dergelijke aanpak, dat blijkt onder andere uit de sterke opkomst van het maatschappelijk ondernemerschap en het duurzaam ondernemen. Ga bewust om met het feit dat de kern van het overheidsdomein langzaam aan het verschuiven is.

De zesde sprong: een uitdagend personeelsbeleid

Er is een fundamenteel herontwerp van het mobiliteitsbegrip aan de orde. In plaats van te denken in vaste functies moet gedacht gaan worden aan taakopdrachten waarin taken, interim-klussen en projecten worden afgewisseld. Variëteit is essentieel voor het ontwikkelen van medewerkers. Deze werkwijze sluit aan bij de praktijk van de succesvolle adviesbureaus in ons land, waardoor het openbaar bestuur zich op dit punt kan benchmarken met het bedrijfsleven.

Het belonen van samenwerking en netwerkvaardigheden hoort dan ook centraal te staan. Haal nieuw personeel binnen door netwerkvaardigheden en niet door peperdure en weinig effectieve advertentiecampagnes. Stimuleer teamwork, beloon resultaat en niet inspanning. Stuur op taakgerichtheid en flexibele inzet. Stimuleer kennisdeling door het aanbieden van brede internet- en intranetfaciliteiten. Denk in interculturele, internationale en intergenerationele teams: leren is productie.

Kennis en kenniswerk zullen in de komende tijd steeds belangrijker worden, zeker in Nederland. De rijksdienst heeft een overload aan informatie beschikbaar om de zelfstandige werknemer goed gevoed te laten deelnemen aan de netwerkmaatschappij. Vernieuwing in het werk betekent een nieuwe professionele uitdaging en een nieuwe vorm van binding aan de overheid: een organisatie waar je heel veel kunt leren, doordat je creatief mag werken aan de beste oplossingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Hier komt "the autonomous employee" van Toffler (1990) tot zijn recht.

Leiderschap ter ondersteuning van dit proces is absoluut noodzakelijk: geen inhoudelijke deskundigen aan de top, maar inspirerende procesmanagers die weten wat regisseren is, die denken in resultaten en het goede voorbeeld geven, dag in dag uit. Die denken in aanvullende competenties, aan loopbaanpunten en spaarkaartsystemen voor hun medewerkers. Die leider zijn, dus een boodschap hebben, hun boodschap *zijn*, die houden van hun mensen en hun publiek, die rechtstreeks communiceren, die energie steken in hun organisatie en zeker geen inhoudsexpert zijn (zie Gardner, 1996).

De zevende sprong: seeing is believing

Dit alles kan alleen werken - we onderstrepen het hier nogmaals - indien er een cultuur van het goede voorbeeld geven ontstaat, waarin aansprekende "voorgangers" een rol spelen. De politici en topmanagers behoren leiders te zijn als hierboven omschreven. En dus goede voorbeelden te geven. In hun dagelijks functioneren, bij de keuze van hun aandacht en projecten, bij het aanstellen en belonen van hun personeel. Transparantie en openheid, een optimale communicatie met de werkvloer zijn dringend nodig. De meeste politici en topmanagers weten niet wat er leeft op de werkvloer, wat een opdracht voor de werkvloer betekent. Stop energie in het uitleggen welke resultaten er waarom worden verwacht, en dat dit alleen door optimale samenwerking gerealiseerd kan worden.

Zet als kabinet de lijnen uit en geef het apparaat de kans de beste oplossing tegen de laagste prijs te maken. Denk in commitment in plaats van aan contract, in taak in plaats van positie. Draai de piramide om: management is faciliterend voor topprofessionals, het is niet de baas over hen. De machtsbalans zal onherroepelijk verschuiven naar autonome kenniswerkers die opereren in kennisnetwerken (machtsmozaïeken). En daarmee verandert de rol van de politiek naar sturen op doelen en het faciliteren van dat proces.

Investeer zichtbaar en modern in ICT. De rijksdienst als kennisinstituut hoort in een land als Nederland optimaal geoutilleerd te zijn om de kracht van ons land te weerspiegelen.

3 ICT als katalysator

Hierboven is veel gesproken over de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie ter ondersteuning van ingrijpende veranderingen in het openbaar bestuur. In kort bestek gaat het om de volgende kansen:

- ICT kan behulpzaam zijn bij de sturing van complexe processen.
- Bij kenniscirculatie is ICT van groot belang.
- Ketenmanagement kan intensief worden ondersteund met ICT.
- ICT is noodzakelijk om vragers en aanbieders van diensten bijeen te brengen.
- Interactief bestuur/beleid kan stevig worden gefaciliteerd door ICT-toepassingen.
- Bulkprocessen kunnen worden geautomatiseerd.

Er zitten veel jonge ICT-gevoelige talenten bij de rijksdienst die als ambassadeurs van een dergelijke inzet kunnen fungeren. Juist de kennisintensieve verandering die noodzakelijk is, vraagt om forse ICT-investeringen in het openbaar bestuur. Kennismanagement en -circulatie is een kerntaak van het openbaar bestuur, ook als werkgever. En daarmee behoort deze werkgever na te denken over:

- hoe de toerusting van het personeel verbeterd kan worden;
- hoe de voorhanden kennis kan worden ontsloten en vermeerderd;
- waar lacunes in kennis zijn en hoe die op te vullen.

Dit vraagt om een kristallisatiepunt: een plek waar gedacht wordt en gewerkt wordt aan de dynamisering van denkkraft. Een plek die zich toelegt op het organiseren van het denkvermogen in het openbaar bestuur. Een plek die zich minder richt op denkstijlen die in het verleden succesvol waren, maar vooral op de denkstijlen voor de toekomst. Die opereert over de volle breedte van de kennisdynamiek, dus zich bezighoudt met kennisresearch, kennisontwikkeling, kennismanagement en kennisnetwerken (zie Van Aken en Camps, 1997). Deze kennisvoorziening voor het openbaar bestuur beschikt over een expertisebank van interne en externe (tijdelijke) deskundigen. Ze kan regisserend en stimulerend optreden bij (het proces van) de implementatie van de diverse ICT-toepassingen. En ze betreft de toekomst erbij: ze vraagt jonge succesvolle ondernemers en burgers in de tienerleeftijd om advies. Want voor een verandering op langere termijn heb je zicht op de maatschappij van straks nodig, een maatschappij die door het (denk)kader van de toekomst wordt gemaakt: door de jongeren van nu die zichtbaar anders met de analoge en digitale wereld omgaan dan de volwassenen van nu.

4 Afsluiting

Het zal niet eenvoudig zijn. Toch is sprongsgewijze verandering zeer geschikt voor gevestigde organisaties die afhankelijk zijn van gestandaardiseerde procedures. Dergelijke organisaties verzetten zich vaak fel tegen een wezenlijke strategische verandering (zie Mintzberg, 1999). Niet alles kan in één keer. Toch kan het niet gescheiden geschieden. Modulair opbouwen is geboden. Het verstandigst is om te starten met een aantal smaakmakende voorbeeldprojecten waar zoveel mogelijk van de bovenstaande elementen in worden toegepast. Dergelijke leerwerkprojecten zijn laboratoria om de zevensprong te leren dansen. Het zijn de eerdergenoemde ontwikkelingsomgevingen. Waar gedacht wordt in resultaten, waar de beste kennis wordt vergaard en toegepast, waar zo "dun" mogelijk wordt geregisseerd door een team dat onder optimale omstandigheden en met "voorbeeldige" leiding kan functioneren, doordat bij veel van de uitvoering wordt aangesloten op de capaciteiten van de burgers zelf of de mogelijkheden van de markt. En waar vooruit wordt gekeken naar de toekomstige maatschappij.

Hier komt de vernieuwing tot stand, ontstaat uit de as een phoenix. We laten dus journalisten over de schouder meekijken, we nodigen parlementsleden uit om langs te komen. We zijn er trots op dat zoiets kan en groeit binnen het openbaar bestuur en dat laten we merken ook. We zijn er blij mee dat een aantal jongeren zich op deze vernieuwing betrokken weten: ze zijn de ambassadeurs voor de overheid van de toekomst.

Parallel onderzoeken we de volle breedte van het openbaar bestuur. Een team van interne en externe deskundigen kijkt waar overlap is, waar wrijvingsverlies ontstaat doordat te veel mensen langs elkaar heen werken. Ze gaan op zoek naar waar ICT-toepassingen tot steun kunnen zijn bij de sturing, versnelling, automatisering en interactiviteit van het beleidsproces. Ze doen voorstellen voor bundeling van kracht, verstrengeling van geldstromen. Maar ze zijn ook op zoek naar plekken waar elementen van de zevensprong al worden toegepast. Naar mensen die betrokken kunnen worden bij het inrichten van de laboratoria. Politici spreken zich uit over doelstellingen van de operatie en nemen snel besluiten.

En zo komt stap voor stap de vernieuwing tot stand van het openbaar bestuur in Nederland. Seeing is believing.

Bijlage: de implementatie

De eerste 16 maanden

- Creëer binnen een maand een 7-team. Criteria: intercultureel, intergenerationeel, intersectoraal, privaat en publiek, hoog verankerd (MP/AZ).
- Laat dit team binnen 3 maanden een aantal mogelijke domeinen aangeven voor de toepassing van de zevensprong. Criteria: potentiële ontwikkelingsomgeving, publiek domein dat voor de burgers van groot belang is, omvangrijk imago- en personeelsprobleem in het domein.
- Het kabinet kiest binnen 1 maand een drietal proefdomeinen. Criteria: politiek opportuun en van belang, snel resultaat op te behalen (seeing is believing), domeinen in verschillende sectoren (bijv. economische, fysieke, sociale pijler), bereidheid om indringende veranderingen in dit domein te laten plaatsvinden.
- Het 7-team doet binnen een maand voorstellen voor doelstellingen en benchmarks voor de uitgekozen proefdomeinen.
- Het kabinet stelt vervolgens de doelstellingen en de resultaten vast per benchmark.

- Er wordt door het 7-team binnen 1 maand een implementatieteam per domein ingesteld. Criteria: mix van kennis en vaardigheden, sterke procesleider/beleidsmanager, (kan beroep doen op) hoogwaardige ICT-inzichten (uit ICT-kristallisatiepunt, zie paragraaf 3 essay), sterke resultaatgerichtheid, klein en hoogwaardig, kan ad-hoc experts van binnen en buiten rijksdienst inroepen, beschikt over veranderbudget, heeft goed zicht op stakeholders.
- Implementatieteams stellen binnen 6 maanden plannen op. Criteria: duidelijke procesgang en timing, onorthodoxe en opvallende aanpak, uitgaande van zoveel mogelijk overdracht van uitvoering naar andere partijen in nieuwe vraaggerichte ketens (aanbestedingsvoorstel), toetsing bij die partijen en bij burgers, duidelijk kostenplaatje in de tijd, hoge inzet ICT, stevig communicatietraject, risico- en succesanalyse, gevolgen voor rijksdienst kwalitatief en kwantitatief in beeld.
- Het kabinet besluit binnen een maand over dit plan; uitvoering van het plan wordt overgedragen aan de implementatieteams die het kabinet periodiek informeren over voortgang.
- Implementatieteams stellen binnen een maand definitieve aanbesteding op. Criteria: beste prijs/kwaliteit-verhouding, betrouwbaarheid uitvoering, maatwerk voor burgers, inzichtelijke resultaatverantwoording, duurzaam en flexibel, mogelijke instroom rijkspersoneel.
- Aanbesteding wordt binnen 3 maanden definitief gegund aan (combinatie van) aanbieder(s).

De aanpak na een jaar

- Na een jaar is er voldoende inzicht ontstaan in de aanpak; er kan dan een driemaandelijke cyclus worden ingezet waarin steeds weer drie geselecteerde overheidsdomeinen worden aangepakt. Het blijft zaak gedurende het hele traject veel aandacht te besteden aan cultuur- en communicatieaspecten; daarover is in het essay voldoende opgemerkt.

Omvang van de effecten

- Doelsturing en vermarkting enerzijds en inzet van ICT anderzijds zullen een aanzienlijke reductie bij het openbaar bestuur als geheel met zich meebrengen. In (deels gedecentraliseerde) sectoren

als onderwijs, zorg en kinderopvang betekent de operatie niet alleen een aanzienlijke vermindering van de rijksambtenaren, maar ook van provinciale en vooral gemeentelijke ambtenaren. Immers, elke gemeente beschikt over een fors aantal ambtenaren die zich bezighouden met lokale beleidsvoering, er vindt veel overleg tussen lokale en rijksoverheid plaats over de uitvoering van dit beleid; de hoogste reductie zal derhalve optreden als met provinciale en gemeentelijke overheden afgesproken kan worden dat in eenzelfde lijn wordt geopereerd.

- Voor de rijksdienst zal primair een reductie plaatsvinden bij de beleidssectoren van de departementen. Maar de operatie kan ook grote inhoudelijke en kwalitatieve gevolgen hebben voor de toezichtorganen; de reductie bij de beleidssectoren schatten wij in het eindbeeld op eenderde tot tweederde van het huidige personeelsbestand; een zeker deel van het dan overtollig personeel kan overigens beschikbaar komen voor de uitvoering in zorg, onderwijs en veiligheid; de reductie in de toezichtsorganen schatten wij op 25 tot 50% (de aanbesteding gaat immers uit van veel helderder verantwoordingslijnen waardoor het toezicht minder fuzzy wordt en aanzienlijk minder overleg en rapportage van de toezichtorganen zal vergen); de inhoudelijke deskundigen die we veelal aantreffen in de toezichtsorganen kunnen zeker een nieuwe baan vinden in het werkveld.
- Naast dit kwantitatieve effect treedt een aanzienlijk kwaliteitsverhogend en dus imagobevorderend effect op: werken bij de rijksdienst betekent dan immers werken bij een sturingsorgaan, bij de holding van een "overheidsbedrijf" dat sterk stuurt op resultaten, op doelen en benchmarks, dat beschikt over moderne middelen om rapportage en monitoring voor het parlement te vervaardigen. De parlementaire discussie kan zich toespitsen op de grote lijnen: de sturingsvaardigheden van de dan kleine hoogwaardige departementen; en dus komen dan in het politieke debat vragen aan de orde als: heeft u de goede doelstellingen gekozen?, heeft u de beste aanbesteding tegen de geringste kosten gekozen?, heeft u wel voldoende op de belangen van de burgers gelet?; de politiek wordt zodoende transparanter en dat zal positieve gevolgen hebben voor het imago van het openbaar bestuur en de betrokkenheid van de burgers bij de politiek.
- In het eindbeeld betekent onze aanpak niet alleen een aanzienlijke vermindering van het benodigde personeel, maar ook een aanzienlijke reductie in het aantal departementen; gekozen wordt voor een klein aantal departementen met onderscheiden pakketten; daarmee zal ook de samenwerkingslast en het wrijvingsverlies sterk worden teruggebracht. Denkbaar is de volgende departementale indeling:
 - een departement voor de aanbesteding van de grotere – nu nog publieke/collectieve - diensten, waarin de departementen of de departementsonderdelen die zich bezighouden met bijvoorbeeld zorg, onderwijs en veiligheid (VWS, SZW, Onderwijs, delen Justitie, BZK);
 - een departement voor het gehele economisch veld (gerichtheid op bedrijven, waarin opgaan grote delen van LNV, stukken van SZW);
 - een departement voor de "burgers", waarin de rechten en plichten van de burgers een belangrijk aandachtsveld zijn, de inrichting van het daarvoor benodigde openbaar bestuur is veranderd, beschermende wetgeving wordt gemaakt et cetera;
 - een departement voor de landsboekhouding;
 - een departement voor de buitenlandse betrekkingen.

Hoe om te gaan met de weerstand

- Er is veel bekend over weerstand bij veranderingen en de diverse fasen die daarin optreden; dat er weerstand zal optreden geldt des te meer bij de rijksdienst, omdat slechts in kleine kring bekend is en gedeeld wordt dat het imago en de daaruitvolgende personele problematiek voor het functioneren van het openbaar bestuur op de lange termijn zeer verontrustend is; de ambtenaren in Den

Haag, en in het verlengde daarvan ook de gedecentraliseerde en gesubsidieerde sectoren, zijn sterk op het eigen domein gericht; veel problemen ziet men als iets van de eigen sector en niet als iets dat in vele publieke sectoren tegelijkertijd speelt (de geweldige concurrentie op de arbeidsmarkt tussen de diverse sectoren die daaruit ontstaat is duidelijk zichtbaar: kies voor onderwijs, kies voor zorg, kies voor techniek) en men beseft niet dat met name aan de kant van het bedrijfsleven en de burgers een forse omslag aan het groeien is; er is sprake van een sterke "unawareness" en nog van te weinig noodzaak tot/pijn om te veranderen in de rijksdienst; wij adviseren dan ook een forse - maar wel in de tijd beperkte - aanpak om te investeren in het vergroten van de bewustwording.

- Aangesloten kan worden op het door ons gestelde in paragraaf 1 van het essay de Zevensprong; het kabinet en het topmanagement van de rijksdienst zal in het hele proces van verandering duidelijk zichtbaar zelf moeten opereren: stakeholders binnen de rijksdienst en van de meest betrokken sectoren zullen de verandering moeten dragen en moeten uitvoeren; daar moet de verankering van het verandermanagement plaatsvinden; dat houdt in dat er in deze hele operatie sterk wordt gestuurd door het topniveau vanuit één gedragen concept; duidelijke besluitvorming, timing, verantwoording.
- Belangrijk wordt mede aan de hand van enkele voorbeelden te laten zien dat de verandering voor de burgers – de doelgroep van het openbaar bestuur – zeer positieve uitkomsten met zich meebrengt: minder kosten, minder overhead en procedures, betere resultaten; verderop in dit stuk geven we enige hoopvolle voorbeelden (nestjes van vernieuwing): zodoende ontstaat draagvlak bij de klanten van het openbaar bestuur.
- Belangrijk wordt ook om cijfermatig inzichtelijk te maken dat het eerder een verandering van werkkring dan het verlies van werk betekent; hier wordt de "werkvloer" een belangrijke motor in de verandering: veel overheidsdienaren zijn sterk betrokken op het oplossen van de problemen in hun domein, daarvoor zijn ze in het openbaar bestuur gaan werken, op dat gevoel moet een beroep worden gedaan; we moeten in een acceptatiefase komen waarbij de betrokkenen creatief mee gaan denken en doen; duidelijk moet ook worden dat in een nieuwe constellatie "the autonomous employee" de kans krijgt, dat werken bij het openbaar bestuur weer "leuk" en interessant wordt.
- Sturing, transparantie en draagvlak zijn derhalve essentieel; daarenboven een strategie van fase-ring en ondersteuning: zoals geschetst moeten stap voor stap steeds grotere delen van de rijksdienst bij de verandering worden betrokken; een personeelsbeleid als geschetst in paragraaf 6 van de Zevensprong is daarvoor als flankerend beleid noodzakelijk en moet parallel ontwikkeld worden: zij die actief meedoen, moeten beloond worden en ten voorbeeld gesteld.

Enkele voorbeelden: nestjes van vernieuwing

- Het kinderdagverblijf "Okidoki" in Dordrecht denkt al langer na over nieuwe arrangementen in de kinderopvang; daar wordt gedacht in een volledig pakket aan dienstverlening voor ouders met jonge kinderen; op maat en naar behoefte wordt een steeds breder dienstenpakket ontwikkeld; kinderopvang wordt aangevuld met boodschappendienst, kappersservice, zwemlessen et cetera; deze PPS-benadering (er worden afspraken gemaakt met de plaatselijke middenstand, met andere verenigingen) blijkt zowel voor de ouders als voor het kindercentrum als voor de betrokken ondernemingen een gouden greep; op termijn kan een groot deel van de publieke diensten uit de opbrengst van private diensten worden bekostigd: de ouders krijgen een op hun vraag ingericht dienstenpakket tegen een lager tarief.

- Het Arena-initiatief in Amsterdam laat zien dat door de koppeling van een school aan de opleidings- en stagemogelijkheden van bedrijven het risico op schoolverlaten en jeugdcriminaliteit kan worden teruggebracht; de scholen houden de kinderen langer vast met een interessanter programma, de risicojeugd krijgt een baan, de bedrijven vullen hun vacatures op; kosten voor jeugdzorg worden vermeden; nog indrukwekkender zijn de resultaten van het vernieuwde ketenmanagement in dit gebied: door een betere schakeling van de arbeidstoeleiding met het bedrijfsleven zijn vele duizenden vacatures opgevuld met werkzoekenden.
- In een aantal landen zijn "city-cares"projecten ontstaan: een beroep op ondersteuning van burgers wordt beantwoord met een actie van andere burgers; dergelijke burgers-voor-burgersinitiatieven worden stevig ondersteund door ICT-toepassingen: de vragen kunnen inzichtelijk bij elkaar worden gebracht, vrijwillige activiteiten kunnen op maat en naar inhoudelijke voorkeur worden verricht; het brengt een besparing van de diverse collectieve diensten met zich mee.
- Steeds meer bedrijven laten hun werknemers vrijwilligerswerk doen; in Engeland is dit inmiddels een zodanig fors verhaal geworden dat heel veel grote bedrijven ca. 60% van hun personeel voor twee uur in de week dergelijke activiteiten laten verrichten: goed voor de (sociale) vaardigheden en kennis van de medewerkers, fijn voor het profiel van het bedrijf; prettig voor de instellingen en burgers; een aanzienlijke reductie in overheidsinmenging en -kosten.
- De Stichting Korrelatie heeft haar telefonische dienstverlening uitgebreid met e-mail dienstverlening: sneller, 7 maal 24 uur bereikbaar, verbreding van de doelgroep tegen nauwelijks meer kosten, toeleiding naar telefonische dienstverlening; steeds meer wordt gebruikgemaakt van chatboxen en patiëntenverenigingen, zodat burgers beter beslagen ten ijs komen bij hun dokter.
- Het persoonsgebonden budget in de zorg geeft mogelijkheden aan burgers om hun eigen zorg te arrangeren; zij maken de contracten met hulpverleners, huren het gebouw, organiseren zorg op maat zonder veel overheidsinbreng.
- Het project "internet en openbaar bestuur" dat in samenwerking met Prof. Paul Frissen wordt uitgevoerd geeft hoopvolle aanwijzingen op verbeterde interactieve beleidsvorming met een doorwerking naar kwaliteitsverbetering binnen de rijksdienst.
- Prof. Roel Pieper beschrijft in zijn inaugurale rede over de e-wereld (rede van 5 oktober 2000) een aantal fenomenen van de netwerkmaatschappij en hun invloed op bestuur, burgers en educatie; ook Bert Mulder heeft in zijn bijdrage voor het 35-jarig bestaan bij de Stichting Korrelatie (rede van 15 november 2000) aangegeven wat realistische verwachtingen zijn van de invloed van ICT op zorg, welzijn en onderwijs.

Taakveld Defensie en Politie

Bestrijding van knelpunten op de arbeidsmarkt bij de politie.

Prof. dr. A. van der Zwan

1 Inleiding

Voor een inventarisatie van de mogelijkheden om knelpunten op de arbeidsmarkt te bestrijden, zijn twee inventariserende gesprekken gevoerd met grootstedelijke korpsen (Rotterdam en Amsterdam) die van de knelpunten het meest te lijden hebben. De provinciale korpsen bestrijden hun knelpunten namelijk (mede) door opgeleid personeel uit de grootstedelijke korpsen aan te trekken. Ze zijn hierin succesvol door aan gegadigden betere posities en dito honorering aan te bieden, terwijl de kosten van levensonderhoud buiten de grote steden (woonlasten!) doorgaans gunstiger liggen, evenals de reistijden naar het werk.

Door opgeleid personeel uit de grote steden aan te trekken, slagen de korpsen in de provincie er niet alleen in om de ook bij hen teruggelopen instroom te compenseren, ze vermijden ook het nadeel van het pijplijneffect (opleidingstijd alvorens ingestroomd personeel volledig inzetbaar is). De zuigkracht van de provincie op grootstedelijk politiepersoneel is omvangrijk. De uitstroom (opgeleide agenten in de schalen 7 en 8) uit de grootstedelijke korpsen beloopt de afgelopen jaren naar schatting 3000 mensen, die voor het merendeel naar andere korpsen zijn doorgestroomd. Het vermogen van de grootstedelijke korpsen om nieuw personeel in te laten stromen (teneinde de opengevallen plaatsen op te vullen) staat onder druk van de arbeidsmarkt, nog afgezien van het pijplijneffect. De verhouding tussen formatie en bezetting is in Amsterdam-Amstelland bijvoorbeeld 87% (executief personeel 89% en administratief-technisch personeel 81%).

Het beleid van de grootstedelijke korpsen is er dan ook op gericht om door een nieuwe aanpak

1. de uitstroom te beperken;
2. de instroom te vergroten;
3. het pijplijneffect te mitigeren;
4. substitutie toe te passen.

De omstandigheid doet zich voor dat Rotterdam-Rijnmond als eerste van de grootstedelijke korpsen de pijn van de verhoogde uitstroom heeft gevoeld en een nieuwe aanpak heeft moeten ontwikkelen om de situatie het hoofd te bieden. Voor de collega's is Rotterdam een dankbaar voorbeeld. In het navolgende is voor een groot deel geput uit de ervaringen en nieuwe beleidsinitiatieven in Rotterdam-Rijnmond. De andere grootstedelijke korpsen lopen hierbij - op een zekere afstand - in de pas.

Zoals veelal met vernieuwingen binnen politieland het geval is, zullen de korpsen buiten de grote steden op hun beurt ook weer lering trekken uit deze ervaringen en zullen ze succesvol gebleken initiatieven, al of niet met eigen inkleuring, overnemen.

Zoals vaker het geval is, zetten knelpunten aan tot beleidsvernieuwing (schaarste werkt soms heilzamer uit dan overvloed) die dan niet alleen tot oplossing van het acute knelpunt leidt maar tot verbetering van de effectiviteit van werkwijzen en methoden. De 'staalkaart' van vernieuwingen is om die reden niet alleen van belang uit conjuncturele overtuigingen maar heeft ook structurele betekenis.

▶ 2 Nieuwe beleidsinitiatieven bij arbeidsschaarste

1 Uitstroom-beperkende maatregelen

1.1 Behoudpremies, premie bij langere duur van het dienstverband

1.2 Vergoeding van de opleidingsinvestering van opgeleid uitstromend personeel door het ontvangende korps (transfervergoeding)

Deze vergoeding zal de uitstroom naar provinciale korpsen afremmen.

De voordelen hiervan zijn tweërlei:

- betere afweging tussen zelf opleiden en aantrekken opgeleid personeel;
- optimalisering van de totale intake-capaciteit van de politie (het totaal van politiekorpsen).

Deze maatregel zou door de Rijksoverheid getroffen moeten worden.

2 Instroombevorderende maatregelen

2.1 Wervingskracht optimaliseren

Het Rotterdamse korps heeft voor de werving nieuwe stijl een beroep op Randstad gedaan waarmee een contract op basis van 'no cure no pay' is afgesloten. De ervaringen hiermee zijn zeer positief. Niettegenstaande de arbeidsschaarste is de instroom in Rotterdam inmiddels op peil gebracht.

2.2 Nieuwe doelgroep

De nieuwe aanpak van de werving in Rotterdam is kracht bijgezet door het aanboren van een nieuwe doelgroep, namelijk 26-28 jarigen met ervaring in andere beroepen. Het succes van de nieuwe aanpak is mede hieraan te danken.

2.3 Langzame leerlingen met potentieel

Een speciaal wervingstraject richt zich op de 'langzame leerling met potentie'. Hierbij gaat het mede om allochtonen die wel de potentie hebben om de eindstreep te halen, maar die hiervoor meer tijd en aandacht nodig hebben.

2.2 Recruteringsgebied harmoniëren

Van de nieuwe wervingsaanpak maakt deel uit het concentreren van het geografische wervingsgebied in het eigen werkgebied (de regio). Men beoogt hierdoor mede de zuigkracht van de provinciale korpsen af te dammen aangezien de ervaring heeft geleerd dat de zuigkracht van de provinciale korpsen het grootst is onder personeel dat uit de provincie afkomstig is.

3 Mitigeren pijplijneffect

Door een andere combinatie van leren en werken wordt het tijdstip waarop de agent in opleiding inzetbaar geacht kan worden, naar voren gehaald. Dit is te meer verantwoord voor 26-28 jarigen die reeds ervaring in andere beroepen hebben opgedaan en een grotere rijpheid hebben. In Rotterdam is met dit doel een opleiding in samenwerking met de regionale opleidingsinstellingen (ROC) geïnitieerd.

4 Substitutie

Substitutie heeft betrekking op de vervanging van de eigen arbeidsinzet door inzet van andere middelen. In de economie bestaat rond het thema van de productiefunctie een uitgewerkt leerstuk waarvan substitutie deel uitmaakt. Het meest bekend is de substitutie van kapitaal voor arbeid (verhogen van de kapitaal-intensiteit) indien de prijs en/of schaarste van arbeid hiertoe aanleiding geeft.

Naast de klassieke productiefactoren kapitaal en arbeid wordt recent informatie als derde factor onderscheiden.

Substitutie kan ook slaan op de vervanging van laag opgeleid/gekwalificeerde arbeid door hoog opgeleide/gekwalificeerde arbeid. De vervanging van arbeid door kapitaal gaat meestal samen met vervanging van laag door hoog gekwalificeerd personeel. Substitutie is gericht op verhoging van de productiviteit van de operationele arbeidsinzet. Concrete toepassingen van dit principe - dat een structureel en geen conjunctureel karakter draagt - binnen de politie zijn de volgende.

4.1 Centraliseren en scherper prioriteren van noodhulp (substitutie van informatie voor arbeid)

De centralisatie van noodhulpmeldingen in een centrale meldkamer is reeds langer aan de gang, maar de toepassing van call centra waar getraind personeel de binnenkomende meldingen beoordeelt, selecteert, prioriteert en gericht uitzet, is nieuw. In het optimale geval gaat het uitzetten van opdrachten gepaard met een gerichte briefing van wat er ter plaatse aan de hand is en waar men op voorbereid moet zijn.

4.2 Het C-2000 project

Dit project is erop gericht om personeel dat op straat patrouilleert uit te rusten met handcomputers die toegang geven tot de registratiesystemen zodat bij aanhoudingen e.d. onmiddellijk kan worden vastgesteld of de aangehoudene voorkomt in de registratiesystemen.

4.3 Toepassing van gecomputeriseerde zoeksystemen en kennismodules ten behoeve van recherchewerk

De toepassing van deze nieuwe ICT-toepassingen kunnen de effectiviteit van recherchewerk vergroten en de tijd besteed aan zoekwerk ten zeerste bekorten.

4.4 Observatie en controle m.b.v. camera's

Deze toepassing is reeds intensief ingevoerd voor verkeerscontroles en uitgaansgebieden, maar zou op bredere schaal kunnen worden ingezet. Het vereist geschoold personeel en bijvoorbeeld systemen voor gezichtsherkenning.

4.5 Automatisering van interceptiesystemen

Het gebruik van systemen voor de interceptie van telefoon-, brief- en radioverkeer e.d.

4.6 Aangifte per internet

De arbeidsbesparing die hiervan uitgaat, is evident.

4.7 Inzet van specialisten

De toepassing van de hierboven aangegeven systemen vereist de inzet van gespecialiseerd informatiepersoneel. Het principe van zo veel mogelijk blauw op straat zou hiertoe vervangen moeten worden door zo effectief en productief mogelijk blauw op straat. De effectiviteits- en productiviteitsbevorderende maatregelen die hierboven zijn aangegeven, hebben betrekking op werkvoorbereiding en ondersteuning. Hierdoor zal het reactieve karakter van operationeel politiewerk plaatsmaken voor pro-actieve benaderingen die een heel andere (maar effectievere en productievere) combinatie van indirect en direct personeel met zich mee zal brengen. In de terminologie van de organisatie-expert Mintzberg zal binnen politieland de "techno structure" binnen de organisatie gestalte krijgen. Deze zal ten dele bemand worden door opgeleid politiepersoneel maar ook door anders opgeleide specialisten en medewerkers. Voor de realisatie van de onder punt 4 genoemde maatregelen zal van de zijde van de rijksoverheid voorwaardenscheppend en regelend beleid nodig zijn: uitwisselbaarheid van systemen en herdefiniëring van de core business.

Veiligheid en solidariteit

AEF's visie op het slechten van blokkades in de arbeidsmarkt van de Nederlandse politie

Andersson Elffers Felix

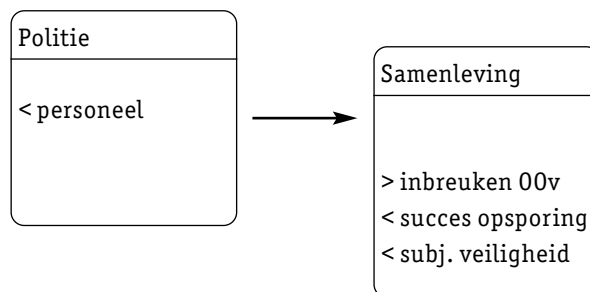
Utrecht, 14 november 2000

▶ 1 Personeelsproblematiek overheid

1.1 Inleiding

In Nederland ontstaat een tekort op de arbeidsmarkt. Het personeelstekort bij de politie loopt parallel met het tekort in andere sectoren. Voor de politie is het van belang dat zij geen marktaandeel verliest. Om het marktaandeel te behouden zijn diverse traditionele maatregelen noodzakelijk.

In deze notitie worden het arbeidstekort in Nederland en de problemen van personele instroom als gegeven beschouwd. De vraag is op welke wijze de veiligheid in Nederland gegarandeerd kan worden met een gelijkblijvend of verminderd aanbod van politiepersoneel.



OOV Openbare Orde en Veiligheid
< minder ten opzichte van huidige omvang
> meer ten opzichte van huidige omvang

Concentratie van aandacht op gebieden met de grootste knelpunten brengt het risico met zich mee dat de algemene problematiek onderbelicht blijft. Voorkomen moet worden, dat het vanuit een sectorale invalshoek 'dweilen met de kraan open' wordt, terwijl intussen de erosie op hoger abstractieniveau onverminderd doorgaat. Daarom geven wij hier allereerst de algemene economische context aan. Twee dimensies zijn daarbij naar de mening van AEF van belang:

- de samenhang tussen het economisch bestuurlijk concept en de sociaal-culturele ontwikkeling, waardoor het werken in de overheid in de afgelopen 25 jaar ingrijpend is veranderd;
- de toekomstige verandering van het binnenlands economisch concept, waarbij - los van ecologische en ruimtelijke overwegingen - grenzen aan de economische groei vooral bepaald worden door de kwantitatieve en kwalitatieve beschikbaarheid van mensen.

1.2 Economisch concept

Bij de waardering van het werken in overheidsgelederen heeft zich in de afgelopen 25 jaar een gevoelige verschuiving voorgedaan. Enigszins karikaturaal laat zich de ontwikkeling als volgt samenvatten.

Bloei collectieve sector

Het kabinet Den-Uyl vormde het hoogtepunt van de bloei van de collectieve sector. Op basis van een naoorlogs, zeer Keynesiaans geïnspireerd economisch concept denkt de overheid de sleutel te leveren voor de oplossing van problemen. Optimisme over 'maakbaarheid', zo niet stuurbaarheid van de meeste delen van de samenleving, betekende in personele zin dat mensen met een missie in overheidsgelederen een positieve bijdrage wilden leveren aan de economische en maatschappelijke ontwikkeling.

Gestimuleerd door een relatief sterke banengroei van de collectieve sector zorgde de instroom van nieuwe mensen voor een grote dynamiek in denken, structuren, beleidsvisies, etc. In de collectieve sector gebeurde het, daar lagen ook de beste kansen voor persoonlijke ontplooiing en carrières. Deze uitdaging ging gepaard met een combinatie van arbeidsvoorwaarden, waarvan zekerheid nu en later de belangrijkste hoeksteen vormde.

Bezuinigingen

Het eerste kabinet-Van Agt (' ' Bestek 81 ") vormde het startsein voor een lange reeks bezuinigingsrondes in de collectieve sector. Uiteindelijk heeft dat een klimaat opgeleverd, waarbij modellen uit het bedrijfsleven - overal waar dat maar kon - zijn toegepast op het functioneren van de collectieve sector. Dat ging tegelijkertijd gepaard met scepsis:

- over maakbaarheid, stuurbaarheid en bijdragen van de collectieve sector;
- over de geleverde producten en de diensten;
- over (de intenties van) degenen die er werken.

Anders dan in de eerste naoorlogse periode tot en met Den Uyl volgde de collectieve sector na Van Agt en Lubbers nog maar in beperkt opzicht een eigen weg. De succesvolle bedrijfsmatige aanpak uit de marktsector werd steeds meer tot de hoogst bereikbare norm verheven. Voor de mensen in de overheidssector, maar ook voor het potentieel op de arbeidsmarkt is deze wijziging ingrijpend. Als je iets wilde bereiken, dáár wilde zijn waar de actie is, zochten de wat ondernemender types het buiten de overheid, zeker toen de arbeidsvoorwaarden steeds verder uit elkaar gingen lopen. Zelfs de kenmerkende zekerheden voor werknemers in de collectieve sector kwamen langzaam maar zeker onder druk. Door de convergentie in de benadering tussen beide sectoren kwam de vraag waar je op de arbeidsmarkt het beste af was, steeds scherper naar voren. En dit werkte ten nadele van de collectieve sector.

Daar komt nog iets bij. Verzakelijking deed zich ook voor onder de vrijwillige en onbetaalde bijdragen van geëngageerden bij de publieke zaak van voorheen. Die inzet was niet langer vanzelfsprekend en gratis, maar kon alleen in de vorm van (duur) betaalde ervaring aangeboord worden. Zo verschijnen uitzendkrachten, interimmanagers en adviseurs op de arbeidsmarkt met belangstelling voor de collectieve sector in een nieuwe rol. Met het ene been in projecten structureel binnen de overheid, maar met het andere been, het standbeen, stevig en veilig buiten de overheidsorganisatie geplaatst.

Achterblijven in de collectieve sector was door dit alles op nogal wat plekken niet het resultaat van een positieve selectie. Dat werd vooral zichtbaar op de verschillende managementniveaus. Niet voor niets zijn tal van vacatures daar zo moeilijk te vervullen. Voor de werkers in primaire processen zelf leidt dat tot grote frustraties, omdat zij moeten functioneren onder suboptimale of ronduit slechte condities. Daardoor werd het sceptische beeld voor potentiële gegadigden, zowel voor management als in de uitvoering, nog verder versterkt.

Onderzoek

Het loont de moeite om na te gaan in hoeverre de hierboven beschreven karikatuur van de naorlogse ontwikkeling hout snijdt. Dat lijkt ons bij uitstek een taak voor het Sociaal en Cultureel Planbureau, waar het basismateriaal om een dergelijk oordeel te bevestigen, te nuanceren of te ontkennen al aanwezig is. Dat moet dus snel kunnen.

Tot nader order hanteren wij het maar even als globaal denkmodel voor fundamentele bewegingen op de arbeidsmarkt. Maar hoe is dan de weg naar de collectieve sector terug te vinden? Een langdurige onderstroom laat zich niet zonder meer van de ene op de andere dag ombuigen. De complexe knoop laat zich niet zonder enorme economische en maatschappelijke schade doorhakken. De hoop mag niet op eenvoudige recepten gevestigd worden.

1.3 Inzet van schaars talent

Economische stagnatie

Stel, dat we voor de toekomst uitgaan van absolute schaarste op de arbeidsmarkt: veel te weinig mensen om het noodzakelijke werk te kunnen aanpakken. In zo'n geval loopt men bij het op gang brengen van een opwaartse spiraal van arbeidsvoorwaarden grote risico's. Het haasje-over springen van collectieve en particuliere sector bij het lokken van schaars talent gaat op den duur ontwrichtend werken.

Verbetering van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector betekent immers hogere collectieve lasten. Wanneer ondanks de hogere lasten de marktsector in reactie hierop op zijn beurt nieuwe verbeteringen gaat voorstellen, komt de collectieve sector weer aan zet bij de slag om talent met bijbehorende hogere lasten, enzovoort. Langs de weg van de arbeidsvoorwaarden-collectieve lasten-spiraal moet de oplossing zeker bij absolute schaarste niet gezocht worden.

Niet alleen onder algemene, maar ook bij grote schaarste in het aanbod op vitale segmenten vormt het ontwrichtend haasje-over springen een reëel risico. Vanuit deze segmenten kan een kettingreactie op gang komen, die tot de zojuist beschreven algemene beweging in de arbeidsvoorwaarden leidt.

Extreme concurrentie met arbeidsvoorwaarden is dus geen oplossing. Maar is de in paragraaf 1.2 beschreven erosie van de collectieve sector dan wel op te lossen? Wat zijn de gevolgen wanneer de tendens niet gekeerd wordt?

De grenzen aan de groei komen ook bij de afroming van de arbeidsmarkt door de particuliere sector al snel aan het licht. Leegbloeden van de collectieve sector remt de economische groei. De schade voor bedrijven is immers groot, wanneer zieke werknemers geen effectief beroep kunnen doen op de gezondheidszorg. De stabiliteit van de samenleving komt in het geding door een tekort aan agenten. Hooggekwalificeerde toevoer tot de arbeidsmarkt ontbreekt door een tekortschietend onderwijssysteem. Het openbaar bestuur faalt in de planning van publieke infrastructuur en het bieden van de juiste condities voor een ruimtelijke, ecologisch en maatschappelijk verantwoorde ontwikkeling, enzovoort.

Schaars talent op de bon

In het theoretisch economisch model is het antwoord op absolute schaarste: distributie! "Schaars talent op de bon" dus. Net zoals in het verleden zonen van huishoudens werden ingeschakeld voor de katholieke kerk en voor de landsverdediging, zo zou je wensen dat zonen en dochters van succesvolle economische huishoudens bijdragen aan de ontwikkeling van de collectieve sector.

Duidelijk is in de nieuwe schaarstesituatie dat niet geld, maar alleen feitelijke personele bijdragen

iets oplossen.

Met een stok krijg je echter talent niet tot ontplooiing. Dat past niet in een samenleving anno 2000. Er is ook honing bij nodig. Gezien het gemeenschappelijke belang om een arbeidsvoorwaardenspiraal te voorkomen, liggen er in het beproefde Hollandse poldermodel genoeg institutionele aanknopingspunten om tot goede afspraken te komen.

Over de vorm waarin deze afspraken worden gegoten, willen we nu niet speculeren. Het gaat vooral om het effect vanuit gemeenschappelijk belang, waarin verzekerd moet zijn:

- dat het aandeel van de collectieve sector in het nieuw toegestroomde talent op de arbeidsmarkt stabiel blijft;
- dat talent uit de collectieve sector niet systematisch weggekocht wordt, maar er sprake is van ongeveer even grote stromen over en weer;
- dat het gebruikelijk wordt dat iedereen gedurende zijn/haar werkend leven in de particuliere sector periodiek zijn bijdrage levert aan de collectieve sector;
- dat de particuliere sector in het kader van het welbegrepen eigenbelang bijdraagt aan een positief imago en gunstig klimaat voor gewenste ontwikkelingen in de collectieve sector;
- dat knelpunten op de diverse managementlagen in de collectieve sector als gemeenschappelijke knelpunten van beide sectoren worden ervaren.

Afspraken tussen collectieve en private sector over het op peil houden van de publieke sector vergt zeker ook ondersteuning met deregulering en fiscale faciliteiten.

Onderzoek

Loopt het wel zo'n vaart in de richting van de absolute schaarste op de arbeidsmarkt? Klopt het wel, dat een stagnerende publieke sector een rem vormt voor de economische ontwikkeling in de particuliere sector? In welke sectoren is de interdependentie het meest pregnant aanwezig, voor welke andere sectoren geldt dat minder of niet? Het ligt vooral voor de hand om het Centraal Planbureau te vragen om deze relaties te onderzoeken en de hier beschreven visie te valideren, te nuanceren of te verwerpen in het licht van de toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt.

Welke vormen zijn denkbaar om afspraken over personele inzet te regelen? Dat lijkt een vraag die bij uitstek door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, of nog liever, de Sociaal Economische Raad verkend zou moeten worden.

1.4 **Vérestrekkende consequenties**

Aan de slag

Hierboven zijn met een dikke penseel een paar grove lijnen neergezet over de relatie tussen sociaal-culturele ontwikkelingen en het gewenste economisch concept voor een uitgebalanceerde ontwikkeling van de particuliere en collectieve sector. De beschreven interdependentie kan vérestrekkende gevolgen hebben voor private en collectieve besluitvorming.

Komt datgene wat in Oost-Europa evident tot een mislukking is geworden in een nieuw jasje via de achterdeur het gekoesterde poldermodel binnen? Hoe is te voorkomen, dat het een discussie over de planning van het onplanbare wordt, die de op veel fronten geïntroduceerde marktwerking onherstelbaar schaadt, in Europees kader tot enorme problemen leidt, enzovoort? Wat betekent de organisatie van frequente rolwisseling voor de private en publieke besluitvorming? Hoe bewaak je de integriteit over en weer?

Dit zijn maar enkele van de vele vragen. In principe lijkt het voldoende voor vele jaren werk voor een staatscommissie. De vraag is echter of de ontwikkelingen de gegeven antwoorden dan al niet hebben achterhaald. Immers, de problemen lossen zich bij een nationale of mondiale recessie vanzelf op. Een afnemende vraag vanuit de marktsector biedt dan vanzelf ruimte voor nieuwe, verse instroom van talent voor de collectieve sector.

Het is maar met welke ogen we naar de waarschijnlijkheid van toekomstige ontwikkelingen willen kijken. Hoe positiever we de economische groei op de lange termijn inschatten, des te meer aanleiding er is om over de concretisering van de convenanten voor Nederlandse economische huishoudens na te denken. Des te meer aanleiding er ook is om de gevolgen voor de private en publieke besluitvorming te doorgronden.

Sceptici over de economische groei op (middel)lange termijn kunnen zich de luxe permitteren om achterover te gaan zitten. Zij moeten hoogstens proberen om iets op de acute knelpunten in de collectieve sectoren op dit moment te verzinnen. Daarom zijn ook zij gebaat bij onze visie om op sectorniveau met oplossingen te komen.

Tot slot

Er zal zich naar onze mening al voor de middellange termijn een minimumprogramma, een soort "Wassenaars Akkoord", aftekenen waaraan voor iedereen uiteindelijk voordelen zijn verbonden:

- identificatie van vitale functies, waarvoor tussen de collectieve en private sector afspraken worden gemaakt over de bescherming van de noodzakelijke aandelen in de instroom, het achterwege laten van wegkoopacties en programma's voor personele uitwisseling;
- in het verlengde hiervan: deregulering en fiscale faciliteiten voor degenen uit de particuliere sector die een bijdrage aan de oplossing van knelpunten op vitale functies in de collectieve sector leveren;
- een financieel en arbeidsvoorwaardelijk aantrekkelijk gemeenschappelijk programma voor het behoud van (potentieel) uittredenden op de arbeidsmarkt respectievelijk speciale programma's voor reeds uitgetreden.

▶ 2 Sector Veiligheid op de arbeidsmarkt

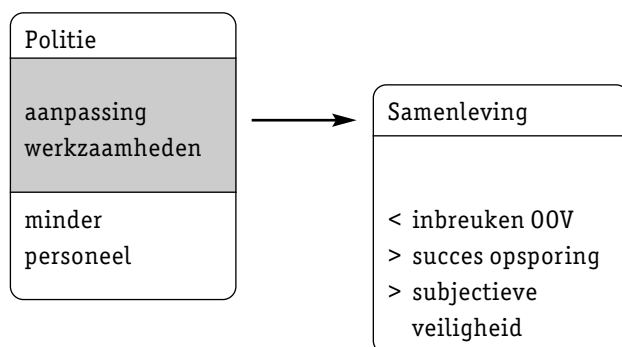
2.1 Inleiding

Beheersing van veiligheidsrisico's en beschaving gaan hand in hand. Daarom appelleren inbreuken op veiligheid aan basale emoties. Die scoren hoog in de media en daarmee in de samenleving als geheel, in het openbaar bestuur, in instellingen, in bedrijven, in huishoudens en bij individuen. In weinig andere collectieve sectoren is daarom 'partnership' zo goed van de grond gekomen. Toenemende bezorgdheid heeft geleid tot een enorme toename van gemeenschappelijke en private initiatieven, waarmee aanzienlijke financiële en personele inspanningen gemoeid zijn.

Als we niet oppassen is de behoefte aan de beheersing van veiligheidsrisico's als oneindig gedefinieerd. Dat staat in schril contrast met het feit, dat ook deze vitale sector met aanzienlijke en naar verwachting toenemende personele tekorten kampt. Vooral daarom zal de huidige discussie over de herijking van collectieve en private verantwoordelijkheden op dit terrein met toenemende intensiteit moeten doorgaan.

Door de beschreven lading is kiezen hier echter extra lastig. Afstoten, aan anderen overlaten of aanpassing van werkwijze of organisatie komen meestal hard aan. Gecompliseerd is vooral dat in de praktijk van collectieve veiligheidszorg de basale waarborgen bijna ongemerkt overlopen in het verlenen van service. De scheidslijn tussen beide is vaak moeilijk te trekken en bovendien steeds in beweging. De belangrijkste opgave voor de politie is daarom om daarop in het werk te reageren en om met hetzelfde of minder politiepersoneel toch meer effecten in de samenleving te bereiken.

Herijking politiewerk



OOV Openbare Orde en Veiligheid
< minder ten opzichte van huidige omvang
> meer ten opzichte van huidige omvang

Hierna ontwikkelen we voorstellen vanuit de volgende filosofie: eerst garanties voor een hoog niveau van basispolitiezorg, daarna aandacht voor serviceverlening binnen het bestaande werkpakket (2.2). Vervolgens aanknopingspunten zoeken voor optimaal gebruik van schaars personeel, ook voor de samenwerking met partners buiten de overheid, door differentiatie van taken naar verschillende categorieën personeel (2.3).

2.2 Basisveiligheidszorg

De basisveiligheidszorg die door politiediensten in alle gevallen gegarandeerd moet worden, betreft:

- *fysiek geweldsmonopolie*

In de kern staat het exclusieve recht op gebruik van geweld binnen de grenzen van juridische en democratische waarborgen, verantwoording en controle. Het gaat om de handhaving van de openbare orde door inzet van de Mobiele Eenheid tot en met strafrechtelijke handhaving door aanhouding van een verdachte voor een strafbaar feit.

- *objectiviteit en onafhankelijkheid*

Dit betreft de waarborg van onafhankelijk onderzoek van feiten, waarvoor controleerbare spelregels, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gelden. Bijvoorbeeld het onderzoek naar de toedracht en verwijtbaarheid van een dodelijke aanrijding, waarbij de politie het materiaal levert om de schuldvraag te beantwoorden.

- *professionaliteit/specialisme*

Het garanderen van zorgvuldige en adequate uitvoering van activiteiten vraagt in bepaalde gevallen om specifieke deskundigheden en een speciale omgang met bevoegdheden. Het gaat niet alleen om bijzondere opsporingsactiviteiten, maar ook om hulpverlening bij rampen of crisissituaties.

2.3 Andere inzet politie

In bijlage 1 worden alle onderwerpen van politiezorg gerangschikt naar hoofdcategorieën. Voor elke categorie is beoordeeld of er, gebaseerd op de in 2.2 beschreven criteria, sprake zou kunnen zijn van:

- inbreng vanuit de particuliere sector;
- inperking van de taakuitoefening door de politie;
- nieuwe relaties met anderen uit de collectieve sector, vooral in de verwante veiligheidssector.

In het schema in de bijlage wordt een kwalitatieve duiding gegeven van het type aanpak. In onderstaande tabel wordt een kwantificering van de effecten gegeven.

Werkveld	Huidig aantal fte's	Andere inzet capaciteit
- Afhandeling meldingen	12.000	5,0%
- Beschikbaarheid	4.500	3,0%
- Werkafhandeling	15.000	14,0%
- Probleemgerichte politiezorg	4.500	7,0%
Totaal operationeel	36.000	9,0%
Totaal	46.000	

Bij deze schattingen is geen rekening gehouden met eventuele vacatures.

De tabel laat zien dat door de hierna voorgestelde maatregelen de politie-inzet met circa 9 % van de 36.000 operationele medewerkers kan worden vrijgemaakt, ofwel 3.000 tot 3.500 operationele politiemensen.

Hulpverlening 24-uursbedrijf

Politie treedt op bij allerhande meldingen: van kat in boom tot dodelijk ongeval, van sleutel vergeten tot gewapende overval, van man onwel tot vechtpartij. De hulp aan zwervers, daklozen, psychisch gestoorden e.d. legt daarnaast in toenemende mate beslag op de capaciteit. Door bezuinigingen en capaciteitsproblemen in andere sectoren voorziet de politie als 24-uurs bedrijf doorgaans in de eerste opvang, die gespecialiseerde hulpverleningsinstanties niet (meer) kunnen bieden. Door gezamenlijke inspanning kan er bereikt worden dat een aantal activiteiten niet meer tot het basiswerk van de politie blijven behoren.

Om 24 uur per dag, 7 dagen per week alert te kunnen reageren in noodsituaties is veel capaciteit nodig. Dit geldt ongeacht of er nu veel of weinig incidenten zijn. Praktisch zien we het overgrote deel van de tijd besteed aan wachturen en leegloopen.

Dat laat onverlet dat de druk op - vaak te weinig - personeel om daadwerkelijk aanwezig te zijn, groot is. Hoog ziekteverzuim is niet alleen het resultaat van onregelmatigheid, maar zeker ook van roosterdruk. Wanneer de lasten over meerdere schouders verdeeld worden, zal dat naar verwachting ook een positief effect hebben op het ziekteverzuim bij de politie.

Het kunnen verlenen van acute hulp is dus een zeer kostbare en kwetsbare voorziening. Toch zien we ook hier meer versnippering dan wellicht nodig is. Voortborduren op onze lijn van differentiatie biedt waarschijnlijk nieuwe kansen. Het is de moeite waard om voor alle meldingen van alle maatschappelijke hulpdiensten bij elkaar eens na te gaan of er een scherpere taakverdeling mogelijk is. Uitwerking van deze taakverdeling op grond van een zorgvuldige analyse van meldingspatronen zal onnodig dubbel uitrukken reduceren, wacht- en leeglooptijden verminderen, de beschikbare capaciteit effectiever en efficiënter benutten.

Vervolgens kan de juiste status en inschaling van bestaand personeel nieuwe perspectieven geven. Het kan wellicht voorkomen, dat er meer dan strikt noodzakelijk verschillende noodhulpdiensten op een probleem ingezet worden. De taakverdeling kan ook de samenwerking tussen nooddiensten intensiveren en op deze manier een hele nieuwe dimensie geven: betere 'eerste lijnsnoodhulp' met korte reactietijden door een fijnmazige taakverdeling en vertakking in combinatie met beschikbare specialistische tweedelijnszorg, die op iets meer afstand in de tijd is op te roepen na een eerste diagnose ter plaatse als er méér nodig is.

Hieronder is schematisch de gewenste taakverdeling aangegeven, die als een programma van eisen kan dienen bij de nadere analyse en nieuwe impulsen om het noodhulpwerk van de politie op te schonen.

Organisatie	Taakverdeling
Politie	Opsporing van strafbare feiten, inbreng sterke arm bij incidenten en verstoring orde, rust en veiligheid, hulpverlening in eenvoudige gevallen
Brandweer	Blussen branden, bevrijden slachtoffers, hulpverlening in eenvoudige gevallen
CPA / GGD	Medische hulp slachtoffers, medische hulpverlening
Huisartsen	Medische hulp in moeilijker gevallen
ANWB / Bovag	Hulp bij autopech, sleutel in slot, optreden bij eenvoudige aanrijdingen zonder letsel (wegslippen, schoonvegen, afzetten)
Aannemers/timmerbedrijven/ slotenmakers/ loodgieter	Toegang verschaffen bij sleutel vergeten, afdichten, nood-reparaties schades, repareren lekkages
Beveiligings- en installatiebedrijven	Opvolging alarm van installaties
Gemeente / rijk	Zorgen voor afzetting bij incidenten waar nodig (hekken en toezichthouders), herstel wegen et cetera
RIAGG	Hulpverlening bij psychische nood
Psychiatrische inrichtingen	24-uurs opvang psychisch gestoorden
Jeugdhulpverlening/ Kinderbescherming	Opvang ontspoorde - of weggelopen jongeren, bemiddeling bij ruzies in gezinnen
Corporaties	Optreden bij geluidsoverlast
Opvanginstellingen	Opvang daklozen
Slachtofferzorg	Opvang slachtoffers
Rechterlijke Macht/OM	Onmiddellijke afhandeling delicten die zich daarvoor lenen
Bedrijven / Instellingen	Informatietelefoon
Horeca	Optreden bij incidenten in en rondom de inrichting
KMar	Integratie met beschikbaarheidsvoorziening van de politie
Verzekeringsbedrijven	Eenvoudige formulieren voor zelf afhandelen eenvoudige aanrijdingen met alleen materiële schade

Het is ook goed om na te gaan of noodhulpdiensten in de particuliere sfeer de effectiviteit en efficiency van de noodhulp in de collectieve sfeer kunnen verhogen (zie hoofdstuk 3).

Enigszins verwant met het vorige punt is de afhandeling van meldingen met lage prioriteit (meldingen 3 of 4), die een beroep doen op circa 10% van de capaciteit. In overleg met de melder is na te gaan of er andere hulp is te bieden. Immers, hier staat niet urgentie maar 'adequate' dienstverlening voorop. Zo leert de ervaring dat iemand die zich onwel voelt vaak meer gebaat is bij contact met een huisarts (eventueel via de meldkamer te regelen), omdat die een professionele inschatting (triage) kan maken voor de vereiste hulpverlening, dan bij nader contact met de politie. Ook hier geldt dat een nadere analyse en afspraken over een taakverdeling kunnen voorzien in deze opvang. Daarnaast wordt in hoofdstuk 3 met de buurtregie nader ingegaan op een andere wijze van coördinatie en regie.

Grootschalige evenementen

De inzet van de politie bij grootschalige evenementen ramen wij op 2,5 %. In het perspectief van absolute schaarste leidt de discussie over doorberekening van de kosten niet tot een oplossing. Doortrekken van de ingezette, inmiddels breed geaccepteerde oplossing met particuliere beveiligingsorganisaties biedt wél ruimte.

Evenementen met geen of een laag risico op verstoring van de openbare orde kunnen in hoofdzaak door anderen dan de politie worden geacommodeerd door:

- de algemene toezichtstaak te laten uitvoeren door vrijwilligers uit de eigen organisatie, door anders gekwalificeerde ingehuurde toezichthouders of zelfs door burgers (als vrijwilligers);
- het toezicht van de politie te beperken tot regie/coördinatie van veiligheidsaspecten en specifieke taken (bijvoorbeeld verkeersdoorstroming op aangewezen hoofdroutes).

In hoofdstuk 3 wordt de win-win situatie aangegeven bij de samenwerking met het personeel van defensie.

Afhandeling verkeersongevallen

Het alsmear toenemende aantal verkeersongevallen vergt van de politie een belangrijk deel van de capaciteit (7 %). Al langer is er een discussie gaande over uitvoering van puur registrerende activiteiten, die de 'bulk' van minder zware ongelukken met zich meebrengt. Deze fikse investering in registratie van de bulk van delicate verkeersongelukken, staat meestal op geen enkele manier in relatie tot bevordering van de verkeersveiligheid.

Er zijn definitieve stappen te zetten voorbij de langzamerhand gegroeide en geaccepteerde taakvervulling: bij ongevallen met lichte schade of letsel komt de politie niet meer ter plaatse en volstaat met een summiere registratie van het ongeval. Daar waar regelend opgetreden moet worden of auto's weggesleept moeten worden, zouden ANWB en/of garagebedrijven (Bovag) een zelfstandige rol kunnen vervullen zonder bemoeienis van de politie.

De verwachting is dat samenwerking met private organisaties kan leiden tot een verlichting van de inzet van politie. Andere afhandeling kan leiden tot een besparing van ca. 400 politiemedewerkers. In hoofdstuk 3 is nader aangegeven welke mogelijkheden er zijn.

Selectie administratieve taken

In meer algemene zin verricht de politie nogal wat taken met een hoog administratief gehalte, die waarschijnlijk efficiënter en beter door andere (overheids)organisaties kunnen worden uitgevoerd. Administratief werk uit hoofde van vergunningen kan beter door gemeentelijke instanties

als de milieudienst, dienst herhuisvesting, dienst bevolkingsadministratie en dergelijke uitgevoerd worden.

De functie van de politie kan dan gericht worden op de toezichtstaak. Daarmee vervalt een grote groep taken die te maken hebben met bijvoorbeeld vreemdelingentoeelating, milieu, drank en horeca. De verwachting is dat andere inzet leidt tot een verlichting van de taken voor de politie met circa 1400 fte.

Immers, zijn de taken die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet in het kader van toelating en terugkeer wel eigenlijke politietaken? Het verlenen van vergunningen en het regelen van terugkeer van (illegale) vreemdelingen vormen wellicht een wat vreemde eend in de bijt. Uitgaande van het principe dat de vergunningverlener zorg moet dragen voor toezicht en handhaving ligt het niet voor de hand deze taak bij de politie te laten, maar bij de IND of een daartoe geëigende instantie. Het voordeel is dat de kennis van de Vreemdelingenwet direct in de lijn beter benut wordt bij het uitoefenen van toezicht.

Herijking verantwoordelijkheid integrale veiligheid

Veel voorkomende criminaliteit (in woonbuurten, op scholen et cetera) in steden neemt 12% van de capaciteit in beslag. Effectieve bestrijding is alleen mogelijk met een periodiek herhaald offensief tot preventie: op kleinschalig niveau met gebundelde krachten van alle betrokken gemeentelijke, maatschappelijke en economische organisaties in het gebied.

De politie is veelal de motor achter het proces van integrale veiligheid en één van de belangrijkste partners. Maar: hoe om te gaan met situaties als de partners het af laten weten, afspraken niet (meer) nakomen, werk afwentelen? Moet de politie dan steeds verschijnen en de scherven blijven opvegen of stuiten we dan op grenzen? Is het bestuur niet als eerste de aangewezen instantie vanuit zijn regierol om de aanpak van integrale veiligheid te verbeteren?

Het inzetten van extra schaarse capaciteit als beloning voor een falend of ontbrekend strategisch concept van het bestuur en de inzet van betrokken partners in een bepaald gebied, is ten opzichte van ander politiewerk moeilijk te verdedigen. De politie moet op dit punt verder verzakelijken. Dat wil zeggen: bestuur, burgers en bedrijven zijn alleen verzekerd van inzet van de politie voor zover ook een eigen inbreng wordt geleverd. Gezien de consequenties voor betrokkenen op korte termijn zijn dat lastige discussies, niet in het minst met bestuurders, die onder hoge druk van betrokkenen in het gebied staan. Op straffe van ineffectieve aanwending van schaars personeel moet iedereen toch door deze zure appel heen bijten en zijn verantwoordelijkheid nemen.

Rode draad

Bij de voorbeelden die de revue passeerden zien we de volgende rode draad:

- de grote behoefte aan een brede, goed gecoördineerde, algemene beschikbaarheidsfunctie met een 24-uursbezetting. Die moet zo opgezet zijn dat 'free-ridersgedrag' van individuele overheidsinstanties en maatschappelijke instellingen onmogelijk wordt;
- als leidend organisatieprincipe komt het accent zoveel mogelijk te liggen op een gerichte inzet van de politiezorg in plaats van een allesomvattende taakstelling. Dit is nodig om maximaal te kunnen inzetten op 'doe-rollen' die vanuit basiszorg noodzakelijk en effectief zijn;
- zoveel mogelijk registratieve en administratieve zaken elders onderbrengen, liefst bij (organisaties van) probleemhouders.

2.4 Differentiatie van taken en personeel

Uitgangspunt

Het werk van de politie kenmerkt zich door de organisatie vanuit de Brede Basis Politiezorg. De kern hiervan bestaat uit 'allround politieagenten': de Basis Politiefunctionarissen (BPF-ers), welke zijn georganiseerd in basiseenheden of wijkteams. Andere organisatieonderdelen leveren in principe vooral (specialistische) ondersteuning.

Opvallend is dat het leeuwendeel van de operationele functies bij de politie bestaat uit de schalen (6)¹, 7 en 8. Deze functies maken gemiddeld zo'n 80 % (ca 88 % inclusief schaal 9) uit van het totaal aantal operationele functies. Ook bij het vernieuwen van het politieonderwijs ligt het accent op deze brede 'allround' functionaris.²

Voor het werven van nieuw personeel richt de politie zich sinds jaar en dag vooral op de doelgroep van schoolverlaters met een MAVO/HAVO-opleiding. Deze vijver, die ook door het bedrijfsleven en andere overheidsorganisaties druk bevestigd wordt, reduceert ernstig het potentieel voor nieuwe instroom.³

In het schema in bijlage 2 worden alle onderwerpen van politiezorg gerangschikt naar hoofd-categorieën en is nagegaan of er een uitsplitsing naar een andere personele inzet mogelijk is. De categorieën zijn:

- inzet van betaalde senioren of vrijwilligers;
- inzet van anders gekwalificeerd personeel;
- inzet van hoger gekwalificeerd personeel.

Noodzakelijke herijking politiezorg

Het politiewerk is in de praktijk al veel meer gedifferentieerd dan het accent op 'allrounders' bij nieuwe aanstellingen doet vermoeden. De situatie op de arbeidsmarkt onderstreept de noodzaak om in hoog tempo en met grote scherpzinnigheid hogere en lagere kwalificaties van elkaar te scheiden en opnieuw in functies te bundelen. Dat is lastig omdat er nogal wat 'heilige huisjes' moeten sneuvelen.

Een groot, moeilijk oplosbaar knelpunt ontstaat door het zwaardere accent op de management-kwaliteiten. Wil de politie goed inhoud kunnen geven aan deze ontwikkeling, dan vergt dit binnen de politieorganisatie niet alleen voor de interne, maar ook voor de externe samenwerking hoog gekwalificeerde krachten.

Een geschikte HBO-opleiding met een op de politie toegesneden vervolg vormt voor deze functionarissen een noodzakelijk fundament. Naar verwachting moet tussen de 5% en 10% van de operationele functies op die manier ingevuld worden. Lukt dit niet, dan mislukt de beoogde samenwerking/partnership en ontstaat een explosieve stijging in werkdruk voor het 'gewone' executieve personeel. Dit gaat op zijn beurt weer gepaard met risico's op tekortschietende basale politiezorg. In termen van het eerste hoofdstuk zit er in deze categorie al op korte termijn een substantieel aantal 'vitale functies'.

Niet alleen moet ten opzichte van de traditionele instroom een beroep op hoger gekwalificeerden worden gedaan. Kwantitatief is het aanboren van anders gekwalificeerden van groot belang. Ook hier gaat het om het intensiveren van een bestaande praktijk: het op veel grotere schaal dan

1. De functie in schaal 6 is in de praktijk een aanloopschaal. Na het voltooiën van de opleiding wordt in deze schaal praktijkervaring opgedaan. Hierna stromen betrokkenen door naar schaal 7, de 'echte' allround functie.

2. In feite wordt het accent versterkt door betrokkenen na de periode van lerend werken/ werkend leren te kwalificeren voor de functie in schaal 7.

3. Dat onder deze moeilijke omstandigheden nieuw personeel wordt geworven, blijkt uit de resultaten van de banenlijst. Van degenen die telefonisch contact opnemen wordt uiteindelijk iets meer dan 1% als kandidaat aangeboden aan de korpsen. In de verdere selectie blijft vervolgens nog maar tussen de 10% en 12,5% over als nieuwe agent.

voorheen inzetten van toezichthouders voor relevante delen van het politiewerk. Wat we nu al zien bij winkelcentra, buurten/wijken, parkeertoezicht, hulp bij verkeersafwikkeling et cetera, zal op veel grotere schaal toepassing moeten vinden. Hiervoor is al gewezen op een belangrijke rol van toezichthouders en vrijwilligers bij de reductie van in te zetten capaciteit voor allerlei evenementen.

Intensivering is niet voldoende. De schema's in de bijlagen gaan nog een stap verder, zoals het inschakelen van toezichthouders bij:

- routinematige handhavingstaken als snelheidhandhaving, dragen van autogordels;
- intake van het politiewerk zoals opnemen aangiften, aannemen en beantwoorden telefoontjes. Hiermee is al een begin gemaakt door de inzet van administratieve krachten met een Bijzondere Opsporingsopleiding;
- de servicerol: voor hulpverlenende activiteiten, bijvoorbeeld bij lekkage, sleutel vergeten e.d. tot eerste opvang van daklozen, zwervers, gestoorden, et cetera.

Bij een goede bundeling van dergelijke toezichthoudende elementen in bestaande taken kunnen voor tenminste 20% van de operationele functies anders gekwalificeerden worden ingezet.

Schaal 6-8 = 30.000 fte	→	10 % naar schaal	9 +	=	3.000
	→	70 % in schalen	6 - 8	=	21.000
	→	20 % lager dan schaal	6	=	6.000

Daarmee ontstaat een fundamentele breuk in de gegroeide praktijk om hiervoor 'allrounders' in te zetten (met alle motivatieproblemen die dat over het algemeen met zich meebrengt).

Om de anders gekwalificeerden blijvend aan het politiewerk te binden, is het nodig om het perspectief op doorstroming naar interessante 'hogere' of 'allround' functies af te spreken. Deze doorstromingsmogelijkheid dient overigens ook geboden te worden voor geschikte 'allrounders' naar management- en coördinatie rollen.

Dwarsverband met defensiepersoneel

Hiervoor is al gesproken over de 24-uurs beschikbaarheid met landelijke dekking van de KMAR om bij incidenten met defensiepersoneel op te treden. Het spreekt vanzelf, dat ook dit meldingspatroon en bijbehorende capaciteit deel uit moet maken van de analyses in het voorgaande. Het grote beslag op de operationele capaciteit van de KMAR kan door te 'poolen' of nieuwe taakverdelingen af te spreken efficiënter gebruikt worden. Daar waar in de Politiewet de positie van de KMAR in de basis al geregeld is, ligt een dergelijke stap voor de hand.

Meer in het algemeen moet er een 'win-win' situatie zijn voor de combinatie van politie en defensie. Voor zover wij kunnen waarnemen, is er bij defensie vooral sprake van een vullingsprobleem in de organisatie, terwijl er bij de politie sprake is van een gecombineerd vullings- en capaciteitsprobleem.

De hiervoor genoemde differentiatie van taken binnen de politiezorg maakt het mogelijk om 'aan de toezichts- en routinekant' onder leiding en toezicht van de politie andere capaciteit te gebruiken. Mits in het opleidingstraject meegenomen, biedt dit beide organisaties voordelen. Immers, bij inzet van defensiepersoneel voor internationale vreedstaken is het 'politiegehalte' bij de uitvoering van die taak substantieel. De ervaring die opgedaan wordt bij de inzet van KMAR, Landmacht of Marine bij incidentele betrokkenheid in het kader van grootschalige evenementen, verkeers- of toezichtsacties, maar zo mogelijk ook bij reguliere toezichtstaken van politiekorpsen, is nuttig.

De emotionele lading die dit voorstel in de maatschappij kan oproepen, vormt een nadeel. Vermenging van politie- en defensietaken ligt uiterst gevoelig. Het is echter de vraag of het zo langzamerhand niet tijd wordt om na te gaan of de scherpste kanten van deze discussie door een gewijzigd defensie-imago (vredesmissies) er al niet af zijn en het voorstel het politieke risico waard is.

In het perspectief van het personeelsbeleid en de wervingskracht van defensie zou een brede opleiding voor de veiligheidssector wellicht kansen bieden. Dat geldt bijvoorbeeld niet alleen voor het nieuwe toekomstperspectief voor BBT-ers bij de politie, maar ook voor de discussie over leeftijdsgrenzen voor de instroom bij defensie.

Rode draad

De vérgaande differentiatie, het herformuleren van taken en het groeperen tot nieuwe functies zijn noodzakelijk om breder dan voorheen te kunnen werven, en bovendien:

- de voorwaarden te scheppen voor de coördinatie- en managementrol, die doorslaggevend is voor succesvol 'partnerschap' met andere publieke en private organisaties;
- perspectief en inspirerend werk te bieden voor anders gekwalificeerde toezichthouders met een kans op (personele) uitwisseling met publieke en private sectoren (gemeenten, NS, particulier beveiligingspersoneel). Deze beweging lijkt eenzijdig, maar het mes snijdt aan twee kanten: ook anderen kunnen profiteren van verhoogde aantrekkingskracht en een mogelijke doorstroom naar een politiefunctie voor groepen, waarvoor dat voorheen niet of moeilijk bereikbaar was;
- nieuwe perspectieven en carrièremogelijkheden naar coördinatie- en managementfuncties binnen de politie;
- de traditionele groep 'allrounders' te laten dalen met 20% tot 30%.

▶ 3 Bijdragen in natura door bedrijven en particulieren

3.1 Publiek-privaat⁴

Van alle voorzieningen in de collectieve sector blijkt de politie een van de meest gebruikte instellingen (SCP, 1998). Politiek en maatschappelijk staan veiligheid en criminaliteitsbestrijding al jarenlang hoog op de agenda. Een zeer grote meerderheid van de bevolking vindt criminaliteit een echt probleem, dat naar haar indruk bovendien toeneemt (SCP, 1998).

Sterker nog, in veiligheid wordt door bedrijven en particulieren flink geïnvesteerd. De 107 beveiligings- en opsporingsbedrijven (> 5 personen) zetten in 1997 meer dan f 1,2 mld. om en hebben 18.400 mensen in dienst, zo'n 40% van de politiesterkte. Die mensen van particuliere beveiligingsdiensten constateerden in dat jaar 54.000 feiten, 149 per dag (waarvan de belangrijkste 42 inbraak, 32 object niet afgesloten, 31 vernieling en 30 diefstal).

Daarnaast kennen de alarmcentrales van deze bedrijven 199.000 abonnees, die goed waren voor 2 miljoen alarmmeldingen (per dag 5.500; gemiddeld 10 per abonnee, waarvan 7 loos alarm). Boven op de bijna f23 mld. aan investeringen door beveiligings- en opsporingsbedrijven zelf, komt nog een veel groter bedrag aan investeringen bij bedrijven en particulieren in verband met beveiliging en preventie (Index 1999).

Het klassieke beeld van een overheid met het geweldsmonopolie in de rechtsstaat, waarvan vooral politie en justitie uitvoerders zijn, krijgt met deze particuliere aanvulling een ander perspectief. Niet alleen op gemeentelijk niveau in het kader van integrale veiligheid ontstaan bredere samenwerkingsverbanden. Te denken valt aan de regionale platforms criminaliteitsbestrijding, die in het kielzog van het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding verspreid over het land zijn gevormd. Ook branche- en themagerichte samenwerkingsvormen tussen publieke en private partners leveren belangrijke bijdragen aan een meer effectieve misdaadbestrijding, soms zelfs van georganiseerde misdaad.

Kortom, het thema leeft, burgers en bedrijven lijken het helemaal niet te willen laten afweten en willen best hun steentje bijdragen. De vraag is echter: is het wel voldoende? Kan er nog meer, en op welke punten dan, hoe moet je dat inkleden? Wat betekent dat dan voor de rollen van de publieke dienstverleners in de veiligheidssector?

3.2 Grenzen

Het RMO-advies doet een aantal belangrijke constatering, die we bij verdere intensivering van particuliere betrokkenheid goed in de gaten moeten houden:⁵

- "De maatschappelijke constellatie is te vergelijken met vruchtbare grond waarop verantwoordelijkheid gedijt, of met rotsachtige bodem die verantwoordelijkheid verstikt. (..) Slechte condities sluiten daadwerkelijk verantwoordelijk gedrag van burgers niet uit, al maken ze het de burgers wel nodeloos moeilijk."
- "(..) is arbeid als productiefactor gaan appelleren aan menselijke in plaats van mechanische kwaliteiten. Ondernemingszin, creativiteit, deskundigheid, identiteitsvorming en het gevoel 'ertoe te doen' werden voor steeds grotere groepen belangrijk. Die tendens (..) betekent nogal wat voor organisaties en instellingen. Zij moeten hun medewerkers de kans bieden om die kwaliteiten tot

4. Overgenomen uit: Profiel en gezicht Nederlandse Politie in de toekomst, RMO-advies 10, De Haag, maart 2000, *Aansprekend burgerschap*. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers, pp. 131-132.

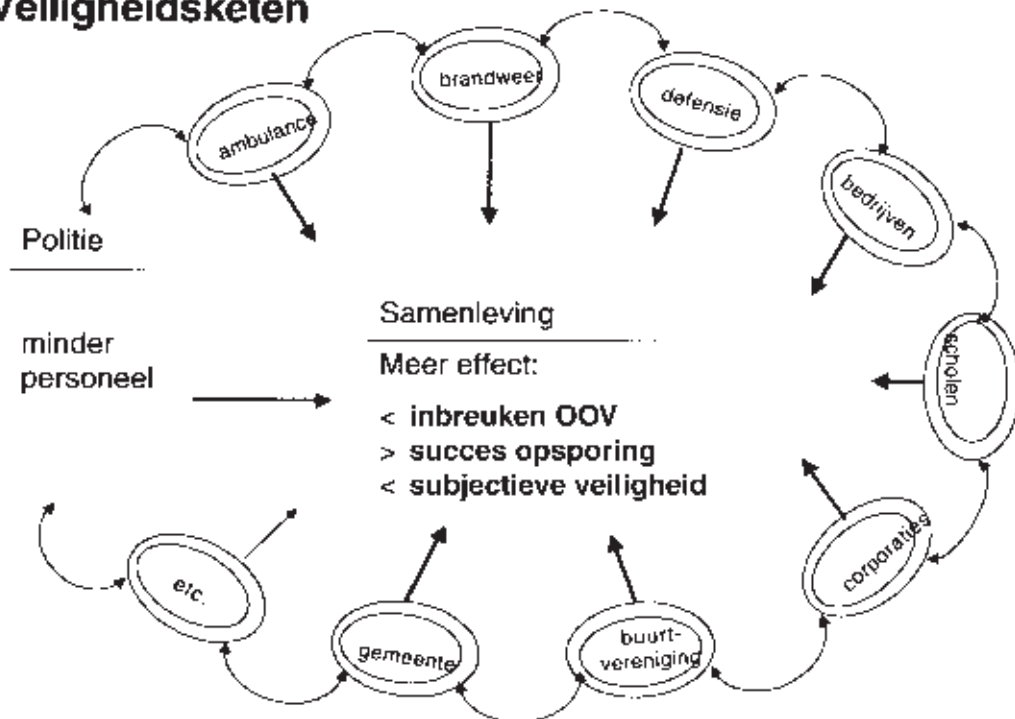
5. Citaten uit de publicatie uit de vorige noot, pp. 8 t/m 10.

gelding te laten komen (...) Juist het publieke domein slaagt er over het algemeen slecht in om die nieuwe en humane productiefactor adequaat te benutten. Dat heeft te maken met de manier waarop dat domein is georganiseerd. In dat domein overheersen, zowel in de bejegening van medewerkers als van cliënten, noties van bedrijfsmatigheid, efficiency en verantwoording die met een voorbije periode zijn verbonden(...)"

Wat voor medewerkers in de publieke sector zelf wordt opgemerkt, geldt a fortiori voor vérgaande afspraken met bedrijven, instellingen en burgers over het kader waarbinnen zij hun inzet willen leveren. De hoge prioriteit en de omvang van de huidige inspanningen wijzen weliswaar op een geweldig potentieel dat aangeboord kan worden; die potentiële capaciteit zal snel verdampen bij teleurstellingen en frustraties.

Wij twijfelen erg aan de mogelijkheid en bereidheid in de kring van bestuurders en veiligheids-/ politiemangers om een 'overall sturingsconcept' uit te werken, waarbij dit geweldige potentieel op overzienbare termijn (1) inspirerend werk en (2) perspectief wordt geboden. Wie de touwtjes te vast in handen wil houden, oogst een ontwikkeling waarbij economisch sterkere functies en huishoudens vooral hun eigen veiligheidsprobleem zullen gaan oplossen: een explosieve groei van de particuliere beveiligingssector met betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsklimaat dan in de (dan noodlijdende?) collectieve sector.

Veiligheidsketen



Kortom, de enorme uitdaging is om het zo te plooiën dat voor iedere inzet geldt: het heeft nut, het doet ertoe en maakt verschil, het is leuk en in de tijd te overzien, iedereen krijgt een beurt, niemand kan duiken. Het is soms hevig, maar het beroep op mij is eindig.

3.3 Arrangementen

Formaliseren platforms

Er is voorzichtig al sprake van een ontwikkeling in de richting van veiligheidsregio's. Uiteindelijk is het perspectief dat in ieder geval de brandweer- en ambulancediensten op de schaal van de 26

politieregio's georganiseerd zijn. Met het oog op het juiste kader voor verbrede toezichts- en noodhulpfuncties uit het voorgaande, is het raadzaam een flinke tempoversnelling toe te passen. Dat vergt ondersteuning met harde prikkels vanuit de rijksoverheid.

Er is een institutioneel platform nodig om met bedrijven, instellingen en particulieren tot programmatische afstemming te komen over de te leveren inzet. Anders komt de vereiste publiek-private afstemming en samenwerking rond de vervulling van vitale functies niet van de grond.

De enige, maar tevens zeer geschikte aanknopingspunten liggen bij de Regionale Platforms Criminaliteitsbestrijding en het overkoepelende Nationale Platform Criminaliteitsbestrijding. Op dezelfde manier als de projectgroepen in het kader van de stadsvernieuwing uit het verleden, moeten zij een formele status krijgen bij het formuleren van doelstellingen, de vertaling in te leveren producten en bijdragen vanwege de overheid c.q. particulieren en de volgorde in de aanpak. Door te refereren aan het voorbeeld van de projectgroepen stadsvernieuwing willen we duidelijk maken, dat een dergelijke organisatievorm zich ook praktisch goed kan verdragen met - waar nodig - de bescherming van het publieke domein.

Kortom, de Regionale Colleges van de politieregio's krijgen een bredere taakstelling voor de totale veiligheidszorg. Na beraad over de inzet in eigen kring onderhandelen zij namens het publieke domein in het kader van het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding over de gewenste publiek-private samenwerking en de benodigde inzet van publieke en private personele capaciteit.

Ontwikkeling netwerken

Er is een netwerk van buurtconciërges nodig, die bij meldingen met een lage prioriteit langs kunnen gaan om poolshoogte te nemen. In de sociale huursector ligt het voor de hand om die in goed overleg met de corporaties aan te wijzen, voor bedrijfsterreinen en winkelstraten ligt afstemming met organisaties van ondernemers voor de hand. In woonbuurten met overheersend eigen woningbezit zijn bestaande buurtorganisaties of nieuw op te richten verenigingen noodzakelijke aanspreekpunten.

Betrokkenen moeten zich gesteund weten door overheidsprofessionals. Zij moeten de mogelijkheid krijgen om indien nodig aanwijzingen te geven aan burgers, waarmee knelpunten worden opgelost. Indien men daaraan geen gehoor geeft, is assistentie met een hoge prioriteit nodig. Tevens moet hun mandaat goed gedekt zijn.

Voorwaarde is dat de betrokken vrijwilligers een degelijke opleiding hebben gekregen om de minimaal noodzakelijke vaardigheden te verwerven om onder eventuele druk probleemoplossend op te treden. Bovendien moeten zij uitgerust zijn met de beste technische hulpmiddelen om te communiceren met de eerste- en tweedelijnszorg van professionals. Alle betrokken vrijwilligers hebben voorafgaand aan hun feitelijke optreden een brevet gehaald, waarin zij op deze vaardigheden zijn getest. Periodiek vindt bijscholing plaats, waardoor het certificaat rechtsgeldig blijft. In ruil voor hun bijdragen aan een goed functionerende samenleving krijgen betrokkenen, zowel bedrijven als particulieren, een substantiële forfaitaire vrijstelling.

Het vrijwilligersnetwerk wordt van de kant van de betrokken veiligheidsdiensten ondersteund door een fijnmazig professioneel netwerk. Korthedshalve willen wij verwijzen naar de rol, die in de politieregio Amsterdam-Amstelland is weggelegd voor de buurtregisseurs. Zij vormen de professionele contactpunten, die er zorg voor moeten dragen dat vrijwilligers onder optimale condities en comfortabel hun werk kunnen doen.

Een andere invalshoek is de inschakeling van (betaalde) senioren uit de betreffende bevolking. De geïnteresseerde senioren kunnen ten aanzien van bovenstaande een belangrijke rol spelen voor de continuïteit in de buurt. Een nadere kwantitatieve analyse over kansen en een kwalitatieve analyse over condities liggen zéér voor de hand.

Nationaal netwerk

Het werkterrein van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit heeft zich voortdurend uitgebreid, zowel in aantal aandachtsvelden als in complexiteit. Naast traditionele vormen in de sfeer van drugs, vuurwapens, e.d. gaat het bijvoorbeeld om delicten van financieel-economische aard zoals (inter)nationale fraudes, informatietechnologie (computercriminaliteit, internetmisbruik), inbreuken op menselijke integriteit (mensensmokkel, handel in vrouwen, kinderen en organen, kinderporno).

Naarmate het werkterrein breder en de ernst van de zaak groter is, moet opsporing door instanties op overkoepelend schaalniveau plaatsvinden (interregionale rechercheteams, bijzondere units voor drugs, mensensmokkel, bepaalde financiële fraude bij politie en openbaar ministerie, landelijk rechercheteam).

Omdat de mogelijkheden van publieke organisaties (kennis, ervaring, noodzakelijke 'inside information', juiste teamsamenstelling, e.d.) nu al en straks in toenemende mate tekortschieten, zijn ook hier samenwerkingsverbanden met particuliere instellingen en bedrijven nodig, die uit welbegrepen eigenbelang of verantwoordelijkheidsgevoel voor de samenleving mee willen helpen. Te denken valt aan ondersteuning bij financiële fraude en beursfraude (banken), verzekeringsfraude (verzekeringsmaatschappijen), sociale fraude (Uvi's, sociale diensten), fraude telefoongebruik (telecombedrijven), zedenmisdriven, porno en misbruik E-commerce (providers), internationale mensensmokkel en handel (lucht- en scheepvaart, organisaties wegtransport).

Het ligt dus ook voor de hand om het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding een formele jas te geven. Alhoewel niet strikt noodzakelijk, omdat niet de formele positie maar de gedreven samenwerking tussen de juiste private en publieke topfunctionarissen doorslaggevend is voor succes, zal het ongetwijfeld wel een extra steun in de rug zijn van het Platform om er harder aan te gaan trekken.

Rode draad

Verdere intensivering van de bijdragen van bedrijven en particulieren bergt een geweldig potentieel in zich. Het moet dan wel gesmeerd lopen. Voor de betrokken instellingen, bedrijven en individuen moet gaan gelden: het heeft nut, het doet ertoe en maakt verschil, het is leuk en in de tijd te overzien, de lasten worden eerlijk verdeeld, het is soms hevig, maar het beroep op mij is eindig. Nodig is een bestuurlijk huzarenstukje.

De onderdelen daarvan:

- formalisering van de positie van het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding, alsmede de Regionale Platforms Criminaliteitsbestrijding, waarin afspraken worden gemaakt over de publieke en private bijdragen aan het oplossen van veiligheidsproblemen;
- opzetten van netwerken van buurtconciërges (vrijwilligers en senioren), die voldoende opgeleid zijn en een goed omschreven mandaat hebben om knelpunten op te lossen;
- optimale ondersteuning van deze netwerken door 'buurtregisseurs' uit professionele veiligheidsinstanties en een hoog niveau van technische hulpmiddelen om hun werk optimaal te kunnen verrichten.

4 Besluit

Tot nu toe is de standaardoplossing bij veiligheidsvraagstukken "meer blauw". Tijdens de verkiezingen wordt steeds meer politie beloofd, in antwoord op de onveiligheidsgevoelens bij de burgers. De voorgestelde oplossingsrichting vraagt een einde te maken aan dit automatisme van bestuur en politiek. Het vraagt een nadenken over andere oplossingen buiten de politie, maar ook buiten de overheid.

Voor zover de lezer overtuigd is van een - algehele of sectorale - schaarste aan de juiste talenten, moet de discussie scherp gevoerd worden. Dan is het niet 'ben ik voor of ben ik tegen?', maar: wat is het alternatief?

Kern van de voorstellen

Het voorgaande is in essentie als volgt samen te vatten:

- het trekken van nieuwe grenzen tussen publiek en privaat domein;
- het helder definiëren van de basispolitiezorg en verschuiven van het overige werk;
- het scherp afbakenen van de beschikbaarheidsfunctie en noodhulp;
- veel grotere interne functiedifferentiatie en het formuleren van nieuwe functies voor operationele politiemensen;
- gevoelige maatschappelijke discussies over de particuliere sector en de bijstand van defensie bij bepaalde politietaken.

Voorwaarden

Het realiseren van de plannen vergt veel instemming van de sociale partners, en binnen de politie veel draagvlak voor:

- invulling van de juiste bestuurlijke rollen op nationaal, regionaal en lokaal niveau;
- veranderingen in de taakopdrachten en het management van de politie;
- kwaliteit van personeel om de noodzakelijke orderings- en regierollen te kunnen vervullen;
- de beschikbaarheid (volume) en opleidingsbehoefte voor toezichtsrollen, beschikbaarheidsfunctie en noodhulp;
- de rolverdeling bij het ontwikkelen van formele nationale, regionale en lokale netwerken met instellingen, bedrijven en particulieren;
- nieuwe bevoegdheden, spelregels, communicatie, materiële behoeften en de financiering.

Bijlagen: Andere inzet politie

Bijlage 1: Andere inzet politie 1			
	Inbreng particuliere sector	Beperking taken politie	Beter benutten personeel collectieve sector
Reactieve politiezorg			
spoedeisende meldingen		eerste reactie alarmmeldingen door anderen	
niet-spoedeisende meldingen (3/4)	certificeringsstructuur voor installatiebedrijven: degelijke installaties	inzet andere hulpverleningsinstanties bv bij bemiddelingen, psychiatrische hulp	inrichten noodhulp en nauwe samenwerking met Kmar
Beschikbaarheid			
meldkamer / call-centre / wijk-secretariaten	samenwerking met meldkamers beveiligingsbedrijven et cetera; landelijk informatienummer door bedrijf (0900-nummer)	algemene, publieksgerichte informatieverstrekking afstoten naar particuliere sector	
opnemen aangiften			registratie i.p.v. aangiften in voorkomende gevallen
vragen / klachten	eigen bijdragen aan problemen in de omgeving; "help-desk" voor bedrijven bv via KvK		initiatief en coördinatie preventie woonwijken en bedrijventerreinen bij gemeente
Werkafhandeling			
lokaal ernstige criminaliteit	ingrijpende preventiemaatregelen		
ernstige veel voorkomende criminaliteit	ingrijpende preventiemaatregelen	ingrijpende preventiemaatregelen in openbare ruimte	
lichtere veel voorkomende criminaliteit	onderlinge assistentie en zelf eerste reactie; ingrijpende preventiemaatregelen	ingrijpende preventiemaatregelen in openbare ruimte	
zware/georganiseerde criminaliteit			intensiveren samenwerking met andere opsporingsdiensten
overige criminaliteit			
leefomgeving	eerste reactie op alarmmelding door beveiligingsbedrijven of buurtbedrijven		
milieu		uitsluitend ondersteuning en kwaliteitsbewaking toezichhouders	meer taken bij specifieke toezichthouders
verkeersonveiligheid		geen afhandeling ongevallen zonder letsel	inzetten defensiepersoneel bij grootschalige verkeers- en snelheidscontroles
verkeersordening en -regulering			inzetten toezichthouders, bv parkeerwachten
hulp-/dienstverlening			hulpverlening door bv brandweer / CPA
openbare orde	zelf toezicht regelen, ook in de openbare ruimte, politie regisseert/ bewaakt kwaliteit, treedt op als sterke arm		inzetten defensiepersoneel bij de grotere evenementen
vreemdelingenwetgeving		uitsluitend toezicht	toelating en terugkeer in andere organisatie
drank- en horeca, kansspelen		uitsluitend ondersteuning en kwaliteitsbewaking toezichhouders	

	Inbreng particuliere sector	Beperking taken politie	Beter benutten personeel collectieve sector
overige vergunningen / ont-heffingen	Certificeringstelsel in relevante bedrijfstakken (zelfregulering)	uitsluitend ondersteuning en kwaliteitsbewaking toezichthouders	
Probleemgerichte politiezorg			
toezicht	signalerende functie bedrijven en instellingen; toezicht in eigen omgeving regelen		inzetten defensiepersoneel bij grootschalig toezicht
advisering	inbrengen kennis en ervaring, ondersteuning politiemangement		
regievoering	ondersteuning / advisering politiemangement (counterpart)		
probleemaanpak	bijdrage vanuit eigen positie en deskundigheid		inzetten defensiepersoneel bij grootschalige handhavingacties

Bijlage 2: Andere inzet politie 2			
	Inzet vrijwilligers en (betaalde) senioren	Anders gekwalificeerd personeel	Hoger gekwalificeerd personeel (HBO)
reactieve politiezone			
Afhandeling meldingen			
spoedeisende meldingen			
niet-spoedeisende meldingen	afhandeling waar mogelijk		regie / coördinatie activiteiten anderen en afstemming op eigen activiteiten en informatie
Beschikbaarheid			
meldkamer / call-centre / wijk-secretariaten	behandeling 75% telefoontjes; aanspreekpunten in de wijken en buurten ter ondersteuning gebiedsagenten		
opnemen aangiften		opnemen routine-aangiften	
vragen / klachten	behandeling 50%	behandeling 25%	
Werkafhandeling			
lokaal ernstige criminaliteit			
ernstige veel voorkomende criminaliteit	inzet als conciërge / huismeester van een bedrijf		
lichtere veel voorkomende criminaliteit			
zware/georganiseerde criminaliteit			specialistisch kennis opsporing (o.a. financieel)
overige criminaliteit			
leefomgeving	bemiddeling bij eenvoudige buurt- en geluid overlast, assistentie gebiedsagent	bemiddeling bij buurt- en geluid overlast, assistentie gebiedsagent	
milieu			specialistische kennis opsporing
verkeersonveiligheid		uitvoeren verkeers- en snelheidscontroles	regie / coördinatie en ondersteuning anderen
verkeersordening en -regulering			
hulp-/dienstverlening	eenvoudige bemiddeling en hulpverlening	bemiddeling / interventie vanuit "machtspositie"; hulpverlening; assistentie derden; executie / betekening	regie / coördinatie en ondersteuning anderen
openbare orde			
vreemdelingenwetgeving			
drank- en horeca, kansspelen			
overige vergunningen / ontheffingen			
Probleemgerichte politiezone			
toezicht	eenvoudige toezichttaken	algemene toezichttaken	regie / coördinatie en ondersteuning anderen
advisering			hoogwaardige analyses en advisering
regievoering			hoogwaardige regie
probleemaanpak		eenvoudige handhavingsactiviteiten	regie / coördinatie en ondersteuning anderen

Een eerste gedachtengang met betrekking tot de actuele arbeidsmarktproblematiek.

P.J. van Zunderd, korpschef Midden en West Brabant

Een eerste gedachtengang

Adviseurs

Welk managementblad je: ook open slaat, er staat stevast iets in over de hoge dichtheid van adviesbureaus, interim-management e.d. en vanuit de werkgevers bij de overheid de stelling, dat deze kwaliteit toch ook binnen de overheid te vinden is. Zoals het echter vaak gaat, vermeende organisatieblindheid, betrokkenheid of vermeende vooringenomenheid leidt vaak tot de conclusie dat het beter is externen in te huren. Vaak is dit ook gewenst omdat, ook het management zelf bij een organisatieontwikkeling onderwerp is van discussie. Aan dit alles hangt echter wel een prijskaartje, dat vaak gebaseerd wordt op een dagprijs van f. 2500,- of meer.

Suggestie: Stimuleer het initiatief van reguliere medewerkers. Sla hun kennis, kunde en vaardigheden op in een kennismanagementbank. Laat hen eigenstandig in voorkomende gevallen inschrijven op projecten buiten de eigen organisatie en/of branche laat hen concurrerende offertes inbrengen en zet hen in overleg met hun eigen management. Het doel dat hiermee wordt gediend is natuurlijk een lager prijskaartje, verrijking van hun kennis en toepassing daarvan in een breder gebied, zonder dat stages e.d. noodzakelijk zijn.

Ervaring

Alle goede bedoelingen ten spijt is het toch zo dat stages van zich ontwikkelende managers beperkt blijven tot de eigen branche. Zet een landelijke databank op, waarin binnen de overheid stageplaatsen worden uitgewisseld en regel e.e.a. zoveel mogelijk met 'gesloten beurs' maar zorg wél voor betaling van de bijkomende en/of frictiekosten, zodat ontvangende en uitlenende organisaties ook werkelijk gestimuleerd worden om stagiaires uit te wisselen.

Functiewaardering

Ga af van het structurerende en vaak starre fuwa-systeem. Deel functionarissen primair in per hoofdgroep of vgl. een functieprofiel zoals dat door het LSOP is ontwikkeld of het fuwa-systeem zoals dat bij de gemeente wordt gehanteerd. Dit leidt tot een primaire indeling in maximaal zes hoofdgroepen. Laat de bezoldiging vervolgens per functie bepalen door een bezoldigings-systematiek, waarin secundaire factoren zoals functionele vorming, keuzemogelijkheden (het bedenken van oplossingen) de aard van de contacten, de handelingsvrijheid (gebonden tot geheel vrij) en leiding het uiteindelijke niveau bepalen. Als afronding kan daarboven nog een toelage gegeven worden afhankelijk van de resultaten in de vorige functie of periode. Dit geeft mogelijkheden tot flexibilisering en de mogelijkheid om de uiteindelijke bezoldiging ook zelf te bepalen.

Aanstelling

De arbeidsmarkt wordt steeds krappere. Geef studenten de mogelijkheid om ook gesponsord te worden door de overheid als werkgever. Dit kan door studenten in de laatste jaren van hun afstuderen reeds te binden aan de organisatie voor o.a. hun stage en werkzaamheden (eventueel betaald) in de overheidsorganisaties. Betrek bij deze stages en werkzaamheden het opleidingsinstituut. Uit allerlei vakbladen blijkt dat de interesse voor studenten voor een functie bij de overheid laag is vanwege het stoffige image. Door deze handelwijze wordt een reëler beeld gegeven van de werkelijkheid.

Cafetariasysteem

Dit systeem wordt toch nog beperkt toegepast. Geef meer mogelijkheden tot beloning in de vorm van studiefaciliteiten voor studies waarvoor men geïnteresseerd is, oriëntatiemogelijkheden buiten de organisatie en het eigen land, sabbatical -periodes e.d. Schaf standaard secundaire arbeidsvoorwaarden af en stel een contract op waarin per individu zelf de secundaire arbeidsvoorwaarden worden bepaald.

Geen functie maar een projectaanstelling

Geef medewerkers de mogelijkheid zich voor een beperktere periode te binden aan de organisatie, maar ontwerp tevens een basissysteem waarop zij terug kunnen vallen indien er in een periode helaas geen interesse bestaat in het extra-product dat zij kunnen leveren.

Routinewerkzaamheden

Een redelijk deel van de werkzaamheden in een organisatie blijft bestaan uit niet beleidsmatige maar routine/vakwerkzaamheden. Vanwege beperkte mobiliteit e.d. leidt dit vaak tot verstarring, weinig creativiteit e.d. Ontwikkel een systeem waarbij medewerkers b.v. verlof of een spaartegoed kunnen opbouwen, zet daar iets bovenop en maak een contract waarbij medewerkers gedurende enige tijd, buiten de organisatie in een andere branche maar wel verwant aan hun vakgebied actief kunnen zijn in een andere organisatie, vrijwilligerswerk of degelijke. Ontwikkel leerdoelen en ga na deze periode na of deze gehaald zijn.

Functioneel leeftiidsontslag, FPU e.d.

Afschaffen. Ga b.v. bij de bepaling van de secundaire arbeidsvoorwaarden na of er met behulp van verzekeringen, indien medewerkers dat zelf willen, een pakket kan worden bedacht dat tegemoet komt aan hun wens om eerder of later uit te stromen.

Welziinscontract

Stel in overleg met de medewerker en de Arbo-Unie een contract op, waarbij per individu wordt bepaald, wat de behoefte is aan begeleiding, medische controle e.d. Hier mee wordt bereikt dat medewerkers ook bewuster met hun arbeidsomstandigheden omgaan. Geef ook aan wat de organisatie biedt om het welzijn te vergroten.

Eigen verantwoordelijkheid

Maak medewerkers zelf verantwoordelijk voor hun ontwikkeling en het blijven in hun functie. Stimuleer het nemen van deze verantwoordelijkheid door hun bezoldiging of secundaire arbeidsvoorwaarden uit te breiden of afhankelijk te maken van de mate waarin zij per jaar hierin slagen.

Flexibilisering

Maak het mogelijk dat medewerkers een schaal naar boven of naar onder van functie wisselen, zonder dat dit direct financieel consequenties heeft.

Levenscyclus

Breng de natuurlijke levenscyclus in als leidraad bij de ontwikkeling van medewerkers. Dat wil zeggen een opbouw die begint op de scholen, waar je als werkgever ook aanwezig dient te zijn, de ontwikkeling in de bedrijven tot aan de top van de carrière, een afbouw in de bedrijven die tevens een opbouw is voor de periode na het bedrijfsmatig bezig zijn, stel dat ook als taak voor het bedrijf en een periode, waarin medewerkers weliswaar niet bedrijfsmatig maar zeker ook zinvol bezig zijn na het bedrijfsmatige periodes in vrijwilligerswerk, bestuursfuncties, sociale zorg e.d. Geef deze periode na de beroepsperiode ook een maatschappelijke waardering en verplichting.

De arbeidsmarkt in de collectieve sector
Investeren in mensen en kwaliteit

Essays

Uitgave:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid
Directie Arbeidszaken Overheid
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

De volledige publicatie verschijnt eveneens op internet: www.minbzk.nl

Advisering en bijdrage aan de redactie: Stupers van der Heijden PR

Productiebegeleiding:
Directie Voorlichting en Communicatie

Ontwerp omslag, vormgeving en lay-out:
Grafisch bureau van Erkelens bNO, Den Haag

Opmaak en drukwerk:
De Bink bv, Leiden

Februari 2001

21035