

De grote uittocht

Verbond Sectorwerkgevers Overheid
Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt
van onderwijs- en overheidssectoren



De grote uittocht

Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren.



Verbond Sectorwerkgevers Overheid
Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
	Samenvatting	7
1	Trends	18
	Inleiding	18
	Trend 1: De bevolking verandert van leeftijd en samenstelling	20
	Trend 2: Flexibiliteit, zekerheid en krapte op de arbeidsmarkt	28
	Trend 3: Krappe overheidsfinanciën	37
	Trend 4: Het werkende individu wil combineren	41
	Trend 5: Continu veranderende vormen van organisatie	47
	Trend 6: De burger wordt minder tevreden	52
	Conclusie	55
2	Kernonzekerheden	56
	Inleiding	56
	Onzekerheid 1: Visie op de overheid, solidariteit en profijt	56
	Onzekerheid 2: De economische ontwikkeling	57
3	Vier Scenario's	61
	Inleiding	61
	Scenario Bingo: 'samen en stagnatie'	63
	Scenario Volleybal: 'samen en groei'	69
	Scenario Vissen: 'zelf en stagnatie'	75
	Scenario Bergbeklimmen: 'zelf en groei'	81
	Conclusie	85
4	Uitdagingen voor de toekomst	86
	Inleiding	86
	Conclusie	91
Bijlage 1	Vier scenario's op een rij	92
Bijlage 2	Flitspanelonderzoek	94
Bijlage 3	Interviews	108
Bijlage 4	Vragenlijst Flitspanelonderzoek	144
Bijlage 5	Profiel Respondenten Flitspanelonderzoek	147
	Literatuur	148
	Colofon	151

Voorwoord

De onderwijs- en overheidssectoren gaan een cruciale periode tegemoet. Door de vergrijzing wordt een tekort aan gekwalificeerde mensen verwacht. Door de economische recessie is sprake van krappe budgetten. De politieke keuzes die gemaakt gaan worden, zullen grote gevolgen hebben voor de arbeidsmarktpositie van de onderwijs- en overheidssectoren. Om deze uitdagingen tegemoet te treden, hebben drie partijen in de publieke sector samen een toekomstverkenning gemaakt van de arbeidsmarkt van de publieke sectoren. Dat zijn de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO), het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Niemand kan de toekomst voorspellen. Vanwege de onzekere factor van langetermijnontwikkelingen, is voor een specifieke manier van toekomstverkenning gekozen. De kern van deze methode - scenarioplanning - is dat de betrokken partijen gezamenlijk een aantal stappen zetten. Eerst zijn de belangrijkste trends geïnventariseerd. Deze zijn in hoofdstuk 1 uitgewerkt. Vervolgens zijn de belangrijkste kernonzekerheden voor de toekomst bepaald. Deze staan in hoofdstuk 2. Aan de hand van deze onzekerheden zijn in hoofdstuk 3 vier verschillende toekomstscenario's uitgewerkt. Op basis van deze toekomstscenario's is gekeken hoe tot oplossingen te komen. Dat heeft geleid tot negen arbeidsmarktthema's voor 2010-2020. Deze worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht. Voor deze toekomstverkenning is een representatief onderzoek uitgezet onder werkenden in de publieke sector. De bevindingen zijn in bijlage 2 opgenomen. Ook is een aantal personen op basis van hun positie, expertise of achtergrond geïnterviewd. De verslagen ervan zijn opgenomen in bijlage 3. Ten slotte is een aantal vooraanstaande wetenschappers gevraagd om hun visie te geven op de toekomstige arbeidsmarkt van de publieke sector. Het resultaat is een aantal essays, dat apart wordt gepubliceerd.

Uit deze toekomstverkenning wordt duidelijk dat er vier heel verschillende toekomstbeelden mogelijk zijn voor de publieke sector in ons land. In alle gevallen dreigen - in meerdere of mindere mate - kwalitatieve dan wel kwantitatieve arbeidsmarkt knelpunten en krappe budgetten richting 2020. Dat betekent een grote uitdaging voor de kwaliteit en continuïteit van ons onderwijs, onze veiligheid en ons openbaar bestuur. Om deze uitdagingen tegemoet te treden, zijn oplossingen nodig. Wat kunnen scholen, gemeenten en andere organisaties zelf doen? Wat kunnen Cao-partijen in de onderwijs- en overheidssectoren doen? Waar en hoe kan een volgend kabinet hierbij behulpzaam zijn? Wat kunnen anderen doen?

Voor u ligt een toekomstverkenning van 'de' overheids- en onderwijssectoren. Het rapport wordt afgesloten met globale oplossingsrichtingen. Het rapport is geen grondige verkenning van oplossingen zelf, omdat deze veelal op het niveau van organisaties en sectoren liggen. De oplossingsrichtingen zijn samengevat in negen 'arbeidsmarktthema's voor de toekomst'. De thema's op zichzelf zijn niet nieuw. De vernieuwing zit in de betrokkenheid van de drie partijen. Partijen willen deze thema's graag samen voorzien van concrete oplossingen, rekening houdend met 'goede voorbeelden' die er al zijn. Daarover gaan zij op basis van deze toekomstverkenning met elkaar in gesprek. Op landelijk niveau, maar vooral ook - vanwege het noodzakelijke maatwerk - op het niveau van sectoren en organisaties afzonderlijk.

Samenvatting

Steeds minder mensen en geld beschikbaar

In de overheid- en onderwijssectoren werken nu bijna één miljoen mensen. In 2020 zijn gemiddeld zeven op de tien van deze mensen vertrokken of van baan gewisseld. Een belangrijk deel gaat met pensioen. Zodra de arbeidsmarkt in Nederland weer aantrekt, wordt het lastig voldoende en gekwalificeerde mensen te vinden die onderwijzer, politieagent of ambtenaar willen worden. Vooral in het onderwijs en de zorg worden grote personeelstekorten verwacht. In mindere mate geldt dat ook voor het openbaar bestuur en bij politie en defensie.

Daarbij zijn de overheidsfinanciën door de economische recessie uit balans geslagen. Het kabinet Balkenende IV ging uit van de noodzaak om circa 36 miljard euro per jaar te bezuinigen. Een deel van dit geld zal opgebracht moeten worden door de krimp van het personeelsbestand van de overheid. Dit kan helpen om de dreigende personeelstekorten te verminderen. Maar tegelijkertijd zal ook de werkdruk toenemen en wordt de interne mobiliteit belangrijker. Bezuinigingen op het personeelsbestand zouden zelfs tot gevolg kunnen hebben dat er een tijd lang geen ruimte is om nieuwe mensen aan te nemen. Dit is verre van ideaal, want het heeft een verdere vergrijzing van het personeelsbestand bij de overheid en in het onderwijs tot gevolg (met risico's van verstarring en gebrek aan vernieuwing). Bezuinigingen die leiden tot minder budgetten voor arbeidsvoorwaarden, maken het lastiger voor publieke werkgevers om concurrerend te blijven op de arbeidsmarkt en verergeren dreigende personeelstekorten. Kortom, de politieke keuzes die gemaakt worden, zullen ingrijpende gevolgen hebben voor de arbeidsmarktpositie en het imago van de overheid als werkgever en daarmee ook voor de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening van ons openbaar bestuur, politie, rechterlijke macht en onderwijs. Welke keuzes ook gemaakt worden, door de vergrijzing en door bezuinigingen ontstaan grote arbeidsmarkt- en personeelsproblemen die om aandacht vragen.

Door een tekort aan gekwalificeerde mensen en geld kunnen de continuïteit en de kwaliteit van de diensten van de overheid, het onderwijs en de zorg in Nederland de komende jaren ingrijpend onder druk komen te staan. Ook werkenden in de publieke sector maken zich hier grote zorgen over. In een recente enquête onder werkenden in de onderwijs- en overheidssectoren is gevraagd wat zij als belangrijkste uitdagingen zien. Zij zien als belangrijkste ontwikkelingen (in volgorde van belangrijkheid): 'er komt steeds minder geld beschikbaar voor mijn organisatie', 'de gemiddelde leeftijd van mijn collega's wordt steeds hoger', 'veel van mijn collega's gaan de komende jaren met pensioen' en 'het wordt steeds moeilijker om mensen met de juiste kwalificaties in te vinden voor mijn organisatie'.

Dit rapport verkent de toekomstige arbeidsmarkt van de publieke sector tot 2020. Eerst wordt verkend wat de gevolgen zijn van het dreigend tekort aan mensen en geld. Op basis daarvan worden vier verschillende toekomstbeelden voor de arbeidsmarkt geschetst. Ten slotte is een aantal thema's benoemd die in alle toekomstbeelden om oplossingen vragen. In het rapport kijken we naar de onderwijssectoren, het openbaar bestuur, de rechterlijke macht, politie en defensie. Deze staan hierna steeds aangeduid als 'de overheids- en onderwijssectoren'. De zorg valt buiten het domein van deze toekomstverkenning, maar is waar nodig wel meegenomen in de analyse. Een vergelijkbare arbeidsmarktanalyse voor de zorg is onlangs gemaakt door het Zorginnovatieplatform (Zorginnovatieplatform, 2009).

Dreigend tekort aan mensen met de juiste kwalificaties ...

Door de economische recessie is de werkgelegenheid gedaald en de werkloosheid gestegen. Als de economie, en ook de arbeidsmarkt, zich weer herstelt van deze recessie zal de krapte op de arbeidsmarkt terugkeren. Door de vergrijzing krijgt deze arbeidsmarktkrapte een structureel karakter. Ten eerste zal door de vergrijzing het arbeidsaanbod in Nederland dalen. De potentiële beroepsbevolking neemt vanaf volgend jaar al af. Ten tweede zijn door diezelfde vergrijzing extra mensen nodig in de zorg en persoonlijke dienstverlening. Naar verwachting zijn in de zorg de komende jaren bijna een half miljoen extra werknemers nodig. Ten derde gaan door dezelfde vergrijzing veel mensen met pensioen. Dit speelt in het bijzonder in de overheids- en onderwijssectoren, waar veel babyboomers werken. Tussen 2010 en 2020 bereiken zij de pensioengerechtigde leeftijd en stoppen met werken. De te verwachten arbeidsmarktkrapte is erger onder middelbaar en hoogopgeleiden dan onder laagopgeleiden.

Figuur 1 Uitstroom van werknemers bij de overheid, 2010 – 2020



Om hoeveel mensen gaat het eigenlijk? In de onderwijs- en overheidssectoren werken nu één miljoen mensen. In totaal gaan 275.000 leraren, politieagenten, rechters, gevangenisbewaarders en andere overheidsmedewerkers tot en met 2020 met pensioen. Dat betekent dus dat van elke tien werknemers er gemiddeld drie met pensioen gaan. Dat kan per sector en organisatie sterk verschillen. Bij sommige scholen, gemeenten en politiekorpsen zal tot en met 2020 meer dan de helft van het personeel met pensioen gaan. Daar blijft het niet bij. Werknemers vertrekken niet alleen om met pensioen te gaan maar ook om bij een andere werkgever in dienst te treden. Of omdat ze zelf besluiten om te stoppen met werken, bijvoorbeeld om kinderen te krijgen en te verzorgen.

Of noodgedwongen omdat ze ziek worden en arbeidsongeschikt raken (zie figuur 1 over wat de overheids- en onderwijssectoren te wachten staat). Van iedere **tien** mensen die in 2020 bij de overheid of in het onderwijs werken, zijn er gemiddeld **zeven** vertrokken of van baan gewisseld.

Het aantal mensen dat van baan verandert of stopt met werken, hangt ook af van de economische ontwikkeling. Als de economie sterk groeit, veranderen meer mensen van baan. Als er veel werkloosheid is, stappen mensen juist minder snel over naar een nieuwe werkgever. Het bovengenoemde getal – zeven op de tien werknemers die tot en met 2020 vertrekken – kan dus variëren. Bij een sterke economische groei en een krappe arbeidsmarkt, vertrekken meer mensen. Bij een lage economische groei en een ruime arbeidsmarkt, vertrekken juist minder mensen. Tegenover al die opengevallen plaatsen staan natuurlijk ook mensen die op zoek zijn naar werk, bijvoorbeeld omdat zij klaar zijn met hun opleiding of omdat zij elders ontslagen zijn. De verwachting is echter dat het hoe dan ook moeilijk wordt om voor het vertrekkende personeel, voldoende mensen met de juiste kwalificaties terug te krijgen. Daardoor komt de kwaliteit van ons openbaar bestuur, politie, rechterlijke macht en ons onderwijs de komende jaren onder druk te staan.

...hoewel precieze omvang en aard lastig zijn te voorspellen....

Zonder nader beleid dreigt dus een tekort aan gekwalificeerde mensen in de overheids- en onderwijssectoren. Waar zal deze zich het eerst voordoen?

In de overheids- en onderwijssectoren werken bijna één miljoen mensen, die met elkaar zeer uiteenlopend werk doen: van klassenassistent op een basisschool tot secretaris-generaal op een ministerie en van gevangenisbewaarder tot belastinginspecteur. Helaas zijn er weinig of geen betrouwbare prognoses voor de vraag naar arbeid op de langere termijn, die enig recht doen aan de enorme diversiteit aan functies en taken in de publieke sector. Daarom is het niet goed mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen over de aard en omvang van de tekorten die richting 2020 gaan ontstaan.

Uit de prognoses die wél beschikbaar zijn, blijkt dat door de economische recessie de verwachte knelpunten voor alle werkgevers voor dit moment iets zijn afgenomen. De verwachte knelpunten blijven vooral zeer groot voor opleidingen en beroepen die veel voorkomen in het onderwijs en zorg. In het **onderwijs** gaat het vooral om leerkrachten basisonderwijs, docenten 2e en 3e graads in verschillende vakken, onderwijskundig medewerkers, onderwijskundigen en pedagogen. Deze knelpunten ontstaan vooral door de grote vervangingsvraag ten opzichte van het kleine aanbod van afgestudeerden (ROA, 2009). De knelpunten in de **zorg** komen voort uit de grote uitbreidingsvraag door de toegenomen behoefte aan zorg. Voor **openbare orde- en veiligheidsberoepen** zullen zich richting 2014 in beperkte mate knelpunten voordoen in de personeelsvoorziening (zie ook ROA, 2010). Werkgevers zullen vooral moeilijkheden ondervinden bij de werving van politie-inspecteurs en officieren, zo verwacht ROA. Specifieker voor defensie doen zich richting 2020 knelpunten voor bij technisch personeel, ICT-functies, openbare orde en veiligheidsberoepen, medisch en zorgpersoneel en bij scheepskapiteins, piloten en luchtverkeersleiders (TNO, 2009). Ten slotte blijft het in alle sectoren in de overheids- en onderwijssectoren lastig om voldoende geschikte leidinggevenden, financieel specialisten en ICT-specialisten te vinden.

Wat zijn de belangrijkste onzekerheden in deze prognoses? Ten eerste is in de ROA-ramingen gerekend met een zeer lage economische groei. Het CPB gaat inmiddels uit van een substantieel hogere economische groei (CPB, 2010a; CPB, 2010b). Indien de economie zich sneller herstelt, kan de werkgelegenheid sneller aantrekken. Bij een dergelijke uitbreidingsvraag wordt het voor werkgevers vooral lastiger om academisch opgeleiden te werven. Maar ook Defensie heeft het in een verkrappende arbeidsmarkt direct moeilijker om (jonge) instromers te vinden. Ten tweede kunnen nieuwe bezuinigingen in de overheids- en onderwijssectoren juist leiden tot een afnemende personeelsbehoefte. Dit hangt uiteraard sterk af van hoe en waar bezuinigd wordt. Ten slotte lopen de prognoses tot en met 2014. Voor de jaren erna zijn geen vergelijkbare voorspellingen. Een ontwikkeling die met relatief weinig onzekerheid is omgeven, is de uitstroom naar pensioen van 275.000 mensen. Die leidt hoe dan ook tot vervangingsvraag. Vanwege alle onzekerheden zijn hieronder daarom verschillende scenario's uitgewerkt voor de arbeidsmarkt van de overheids- en onderwijssectoren tot en met 2020.

Naast dreigende tekorten aan mensen met de juiste kwalificaties, zijn er nog meer uitdagingen op de arbeidsmarkt. Deze gelden voor alle werkgevers in Nederland, en dus ook voor die in de overheids- en onderwijssectoren.

Tabel 1 Belangrijke uitdagingen op de Nederlandse arbeidsmarkt

Thema	Uitdaging
Gevolg vergrijzing: veel vervangingsvraag	Hoe kun je, bij een afnemende groei van het arbeidsaanbod, voldoende en de juiste mensen vinden
Gevolgen vergrijzing: uitbreidingsvraag in de zorg	Idem. Dit speelt uiteraard vooral in de zorgsector zelf.
Gevolgen vergrijzing: je collega's worden ouder	Hoe kun je de toenemende groep van 40-, 50- en 60-plussers breed inzetbaar houden in je organisatie? Hoe kan je zorgen voor voldoende vernieuwing en innovatie in je eigen organisatie?
Gevolgen vergrijzing: langer doorwerken	Hoe zorg je dat werknemers met veel plezier en in goede gezondheid kunnen doorwerken? Hoe zorg je dat werknemers zich voldoende kunnen ontwikkelen en breed inzetbaar blijven?
Beperkte mobiliteit van oudere werknemers	Hoe zorg je dat oudere werknemers voldoende kansen hebben op de arbeidsmarkt?
Schoolverlaters en afgestudeerden	Hoe interesseer je voldoende jonge mensen voor je organisatie? Hoe zorg je ervoor dat jonge mensen voor je (blijven) werken?
Sociale en technische innovatie	Hoe kun je hetzelfde of meer doen met minder mensen?
Verkleuring van de Nederlandse bevolking	Hoe kun je zorgen dat je personeelsbestand een redelijke afspiegeling is van de verkleurende (beroeps-) bevolking?
Onbenut arbeidsaanbod	Hoe kun je werknemers verleiden om meer uren te werken? Hoe kun je groepen die langs de kant staan, inschakelen op de arbeidsmarkt?
Inrichting van de arbeidsorganisatie	Hoe richt je de organisatie en de overheid zo in dat medewerkers voldoende ruimte hebben om hun vakmanschap te ontplooiën zonder onnodige hinder van verantwoordingsplicht en bureaucratie?
Globalisering, flexibilisering en zekerheid	Hoe kunnen arbeidsrelaties, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheidsarrangementen toegesneden worden op veranderende omstandigheden als gevolg van toegenomen wereldwijde concurrentie en veranderende preferenties?

...en een tekort aan geld

De economische crisis slaat een enorm gat in de overheidsbegroting. In 2008 kwam er bij de overheid meer geld binnen dan er uitgegeven werd. Dat overschot is in 2009 omgeslagen in een tekort van 4,9 procent en loopt in 2010 naar verwachting op tot 6,3 procent van het BBP. De staatsschuld is toegenomen van 45,5 procent van het BBP in 2007 naar bijna 62 procent in 2009 (CPB, 2010a). Bij ongewijzigd beleid loopt de staatsschuld in de jaren verder op naar bijna 74 procent in 2015 (CPB, 2010b). Het wordt een enorme opgave om de begroting op orde te krijgen en de schuld te verminderen, ook omdat de collectieve uitgaven stijgen als gevolg van de vergrijzing.

In 2020 telt Nederland naar verwachting ruim 800.000 65-plussers meer dan in 2010. Het beslag van de AOW op de collectieve middelen neemt daarmee behoorlijk toe. Ook de kosten van de zorg stijgen door de vergrijzing. Bij ongewijzigd beleid en een tamelijk hoge economische groei van twee procent per jaar vanaf 2010, groeit de staatsschuld tot 2015 nog verder. Pas als de economische groei drie procent of meer bedraagt, zal de Nederlandse staatsschuld zonder bezuinigingen weer afnemen (Ministerie van Financiën, 2009).

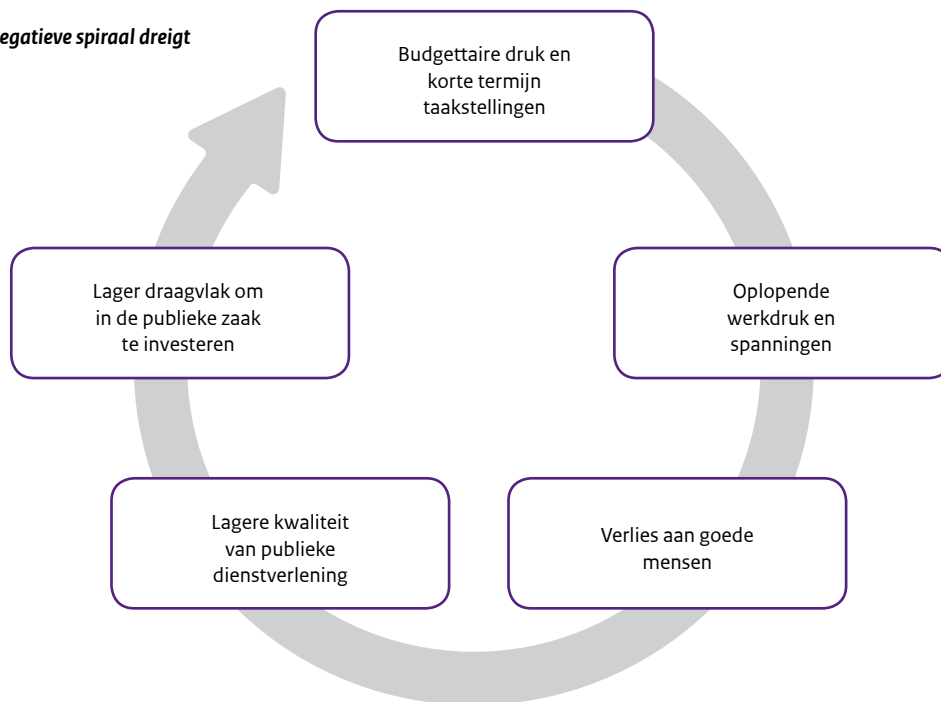
Ook werkenden in de publieke sector verwachten een tekort aan geld voor hun eigen organisatie. Uit een steekproef blijkt dat de helft van de respondenten een tekort aan geld voor hun eigen organisatie verwacht. Daarmee vinden werkenden in de publieke sector een tekort aan geld zelfs de belangrijkste ontwikkeling in de komende tien jaar.

Een negatieve spiraal dreigt...

Bij ongewijzigd beleid kunnen de overheids- en onderwijssectoren in een negatieve spiraal terecht komen. Zo'n doembeeld zou er als volgt uit kunnen zien.

Zodra de economie zich weer herstelt en de werkgelegenheid aantrekt, zullen de lonen in de marktsector stijgen. Door de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen, kunnen de overheids- en onderwijssectoren minder goed concurreren op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd moeten overheids- en onderwijsinstellingen als gevolg van de uitstroom naar pensioen grote aantallen nieuw personeel binnen halen. De werving van nieuw personeel in de overheids- en onderwijssectoren wordt dan echt problematisch. Vacatures zijn moeilijk vervulbaar en staan langdurig open. Dit leidt tot meer werkdruk en minder arbeidsvreugde. De kwaliteit van de dienstverlening in onderwijs, openbaar bestuur en veiligheid komt onder druk. Het imago van de overheid, als dienstverlener en als werkgever, verslechtert. Ontevredenheid bij burgers vermindert het maatschappelijke en politieke draagvlak om in overheid en onderwijs te blijven investeren.

Figuur 2 Negatieve spiraal dreigt



...of juist een optimistisch beeld?

Op de arbeidsmarkt concurreren werkgevers om schaarse mensen en middelen. Mensen die voor de ene sector kiezen, kiezen niet voor de andere sector. Die concurrentie heeft voor- en nadelen. Eén van de voordelen is dat concurrentie prikkelt tot goed en aantrekkelijk werkgeverschap. Maar voorkomen moet worden dat in de concurrentie om hetzelfde geld en dezelfde mensen het resultaat suboptimaal is en de achterliggende doelen uit het oog verloren worden.

Uit veel onderzoek blijkt een zelfde beeld (zie BZK, 2009). Mensen die in de overheids- en onderwijssectoren gaan werken, maken een bewuste keuze. Zij doen dat vooral vanwege de inhoud van het werk. Door de recessie zijn er voor publieke werkgevers extra kansen ontstaan om nog meer gekwalificeerde mensen te werven, juist vooruitlopend op de uitstroomgolf door pensionering.

Het is zaak om nu én straks samen in te spelen op het dreigend tekort aan goed opgeleide mensen en rekening te houden met de krappe budgetten. Innovatie en vernieuwing zijn voor de publieke sectoren daarmee op de langere termijn de belangrijkste uitdaging. Oplossingen kunnen per organisatie en sector sterk verschillen. Het resultaat kan zijn dat in 2020 de publieke sector als geheel kleiner en slimmer is georganiseerd, met gekwalificeerde en gemotiveerde mensen, die lang, gezond en met veel arbeidsvreugde werken. Een publieke sector die erin geslaagd is om nieuwe groepen op de arbeidsmarkt aan zich te binden. En een publieke sector die dezelfde of een betere dienstverlening levert aan bedrijven en burgers, zodat de tevredenheid van bedrijven en burgers over de publieke dienstverlening verder toeneemt.

Vier toekomstbeelden...

Voor de toekomst van de arbeidsmarkt van de overheids- en onderwijssectoren zijn er twee kernonzekerheden: de rol van de overheid in de samenleving en de economische ontwikkeling. Op basis hiervan zijn vier toekomstbeelden uitgewerkt. In hoofdstuk 3 zijn deze scenario's beschreven.

De eerste kernonzekerheid voor de toekomst is de rol van de overheid in de samenleving. De economische crisis leidt aan de ene kant tot een roep om 'meer overheid': een beter toezicht en marktmeesterschap en een overheid die slimmer en eerder ingrijpt. Tegelijkertijd keren veel mensen zich af van de overheid. De bereidheid om via collectieve arrangementen solidair met anderen te zijn staat onder druk. En mensen hebben het soms het gevoel dat publiek geld niet goed, niet effectief wordt besteed.

De tweede kernonzekerheid is de economische ontwikkeling. Meer economische groei leidt via belasting- en premieheffing tot meer publieke middelen. Hoe meer mensen aan het werk zijn, hoe minder mensen een collectief gefinancierde uitkering nodig hebben. Er zijn tekenen dat het dieptepunt van de economische crisis voorbij is en dat er zich weer groei aandient. Maar in welk tempo zal de economie de komende jaren groeien? En hoe ontwikkelen de werkloosheid en de werkgelegenheid zich?

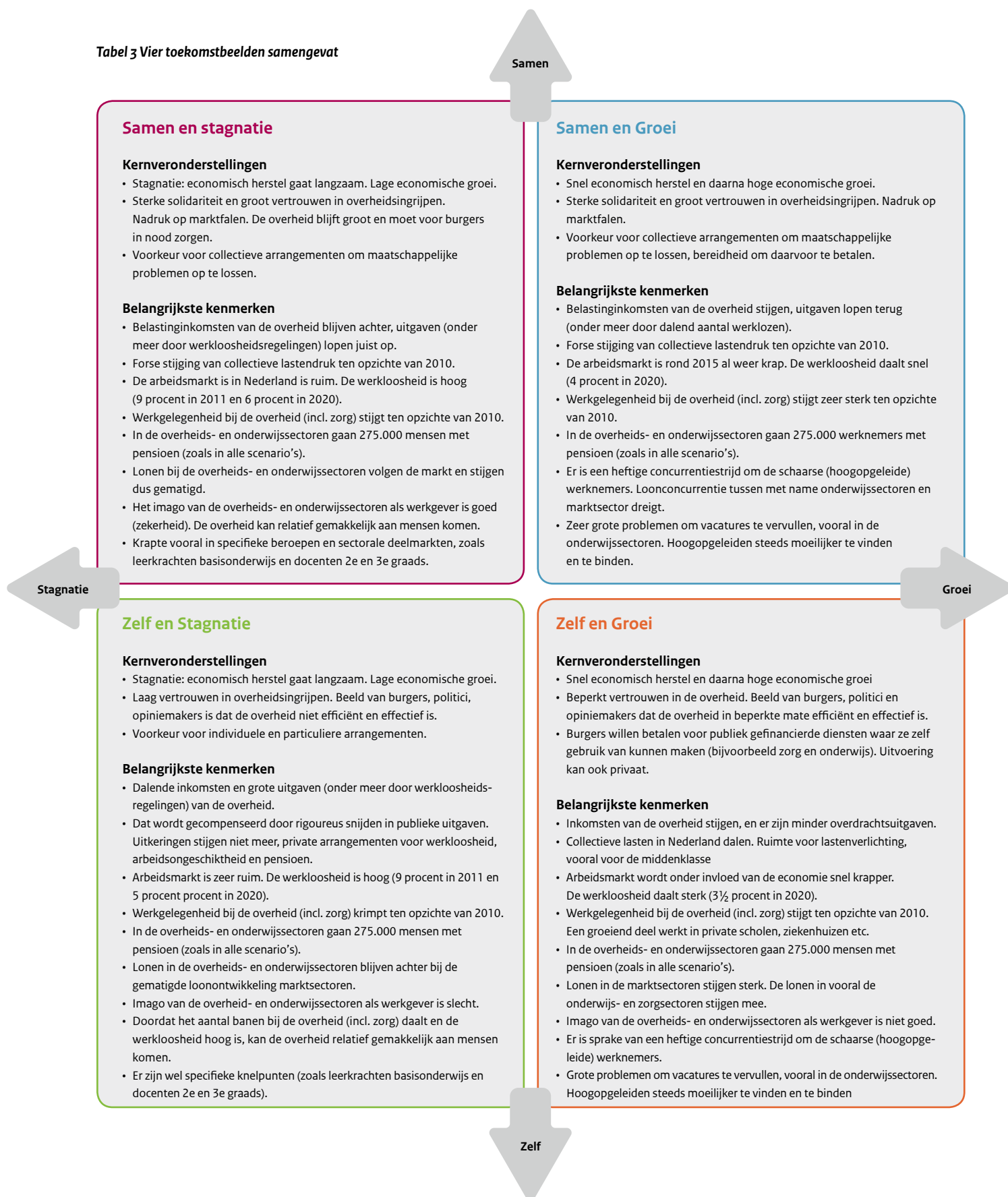
Tabel 2 Vier toekomstbeelden samengevat



In de scenario's 'samen en groei' en 'zelf en groei' treedt vlot economisch herstel op. Dit leidt tot een snelle verkrapping van de arbeidsmarkt. Hoogopgeleide werknemers worden schaars. Onder die omstandigheden wordt het voor de werkgevers in de overheids- en onderwijssectoren moeilijker om de grote vervangingsvraag te vervullen. Zij zullen er dus des te meer voor moeten zorgen dat zij aansluiting behouden of vinden bij de eisen en wensen van zittende zowel als potentiële werknemers.

In de scenario's 'samen en stagnatie' en 'zelf en stagnatie' zorgen de aanhoudende recessie en de lage economische groei weliswaar voor enige verlichting door een ruimere arbeidsmarkt. Maar in die omstandigheden staan de budgetten van overheidsinstellingen nog meer onder druk dan ze in de groeiscenario's al staan. De omvang van de uitstroom van werknemers bij de overheid zal er voor zorgen dat het ook in geval van economische stagnatie moeilijk wordt om op korte termijn voldoende nieuwe werknemers te scholen en tot een dienstverband bij de overheid te bewegen. In scenario's waarin burgers en politici ontevredener worden over de overheid (te duur, niet effectief), zal dat in veel opzichten merkbaar zijn. In directe zin omdat er minder publieke middelen te verdelen zullen zijn, maar ook in termen van het imago en wervingskracht van overheids- en onderwijswerkgevers.

Tabel 3 Vier toekomstbeelden samengevat



Samen en stagnatie

Kernveronderstellingen

- Stagnatie: economisch herstel gaat langzaam. Lage economische groei.
- Sterke solidariteit en groot vertrouwen in overheidsingrijpen. Nadruk op marktfalen. De overheid blijft groot en moet voor burgers in nood zorgen.
- Voorkeur voor collectieve arrangementen om maatschappelijke problemen op te lossen.

Belangrijkste kenmerken

- Belastinginkomsten van de overheid blijven achter, uitgaven (onder meer door werkloosheidsregelingen) lopen juist op.
- Forse stijging van collectieve lastendruk ten opzichte van 2010.
- De arbeidsmarkt is in Nederland ruim. De werkloosheid is hoog (9 procent in 2011 en 6 procent in 2020).
- Werkgelegenheid bij de overheid (incl. zorg) stijgt ten opzichte van 2010.
- In de overheids- en onderwijssectoren gaan 275.000 mensen met pensioen (zoals in alle scenario's).
- Lonen bij de overheids- en onderwijssectoren volgen de markt en stijgen dus gematigd.
- Het imago van de overheids- en onderwijssectoren als werkgever is goed (zekerheid). De overheid kan relatief gemakkelijk aan mensen komen.
- Krapte vooral in specifieke beroepen en sectorale deelmarkten, zoals leerkrachten basisonderwijs en docenten 2e en 3e graads.

Samen en Groei

Kernveronderstellingen

- Snel economisch herstel en daarna hoge economische groei.
- Sterke solidariteit en groot vertrouwen in overheidsingrijpen. Nadruk op marktfalen.
- Voorkeur voor collectieve arrangementen om maatschappelijke problemen op te lossen, bereidheid om daarvoor te betalen.

Belangrijkste kenmerken

- Belastinginkomsten van de overheid stijgen, uitgaven lopen terug (onder meer door dalend aantal werklozen).
- Forse stijging van collectieve lastendruk ten opzichte van 2010.
- De arbeidsmarkt is rond 2015 al weer krap. De werkloosheid daalt snel (4 procent in 2020).
- Werkgelegenheid bij de overheid (incl. zorg) stijgt zeer sterk ten opzichte van 2010.
- In de overheids- en onderwijssectoren gaan 275.000 werknemers met pensioen (zoals in alle scenario's).
- Er is een heftige concurrentiestrijd om de schaarse (hoogopgeleide) werknemers. Loonconcurrentie tussen met name onderwijssectoren en marktsector dreigt.
- Zeer grote problemen om vacatures te vervullen, vooral in de onderwijssectoren. Hoogopgeleiden steeds moeilijker te vinden en te binden.

Zelf en Stagnatie

Kernveronderstellingen

- Stagnatie: economisch herstel gaat langzaam. Lage economische groei.
- Laag vertrouwen in overheidsingrijpen. Beeld van burgers, politici, opiniemakers is dat de overheid niet efficiënt en effectief is.
- Voorkeur voor individuele en particuliere arrangementen.

Belangrijkste kenmerken

- Dalende inkomsten en grote uitgaven (onder meer door werkloosheidsregelingen) van de overheid.
- Dat wordt gecompenseerd door rigoureuze snijden in publieke uitgaven. Uitkeringen stijgen niet meer, private arrangementen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen.
- Arbeidsmarkt is zeer ruim. De werkloosheid is hoog (9 procent in 2011 en 5 procent in 2020).
- Werkgelegenheid bij de overheid (incl. zorg) krimpt ten opzichte van 2010.
- In de overheids- en onderwijssectoren gaan 275.000 mensen met pensioen (zoals in alle scenario's).
- Lonen in de overheids- en onderwijssectoren blijven achter bij de gematigde loonontwikkeling marktsectoren.
- Imago van de overheid- en onderwijssectoren als werkgever is slecht.
- Doordat het aantal banen bij de overheid (incl. zorg) daalt en de werkloosheid hoog is, kan de overheid relatief gemakkelijk aan mensen komen.
- Er zijn wel specifieke knelpunten (zoals leerkrachten basisonderwijs en docenten 2e en 3e graads).

Zelf en Groei

Kernveronderstellingen

- Snel economisch herstel en daarna hoge economische groei
- Beperkt vertrouwen in de overheid. Beeld van burgers, politici en opiniemakers dat de overheid in beperkte mate efficiënt en effectief is.
- Burgers willen betalen voor publiek gefinancierde diensten waar ze zelf gebruik van kunnen maken (bijvoorbeeld zorg en onderwijs). Uitvoering kan ook privaat.

Belangrijkste kenmerken

- Inkomsten van de overheid stijgen, en er zijn minder overdrachtsuitgaven.
- Collectieve lasten in Nederland dalen. Ruimte voor lastenverlichting, vooral voor de middenklasse
- Arbeidsmarkt wordt onder invloed van de economie snel krappere. De werkloosheid daalt sterk (3½ procent in 2020).
- Werkgelegenheid bij de overheid (incl. zorg) stijgt ten opzichte van 2010. Een groeiend deel werkt in private scholen, ziekenhuizen etc.
- In de overheids- en onderwijssectoren gaan 275.000 mensen met pensioen (zoals in alle scenario's).
- Lonen in de marktsectoren stijgen sterk. De lonen in vooral de onderwijs- en zorgsectoren stijgen mee.
- Imago van de overheids- en onderwijssectoren als werkgever is niet goed.
- Er is sprake van een heftige concurrentiestrijd om de schaarse (hoogopgeleide) werknemers.
- Grote problemen om vacatures te vervullen, vooral in de onderwijssectoren. Hoogopgeleiden steeds moeilijker te vinden en te binden

...met één constante factor

Tussen de scenario's onderling zijn er grote verschillen, maar er is één terugkerende constante: er gaan 275.000 werknemers met pensioen, hetgeen hoe dan ook leidt tot een grote vervangingsvraag. De belangrijkste conclusie na bestudering van de vier verschillende scenario's, is dat werkgevers in de overheids- en onderwijssectoren hoe dan ook voor een grote uitdaging staan om over voldoende personeel te beschikken met de juiste kwalificaties en rekening te houden met krappe budgetten. Per scenario kan de uitwerking en invulling verschillen.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Dit is een toekomstverkenning en geen grondige verkenning van oplossingen voor de gesignaleerde problemen. Hieronder is een aantal thema's benoemd. Dit zijn oplossingsrichtingen die in elk scenario om oplossingen vragen. De oplossingen zelf kunnen sterk verschillen per organisatie of sector. De uitwerking kan ook verschillen per scenario. De samenleving ontwikkelt zich per toekomstbeeld verschillend, de welvaart loopt uiteen, de rol en opgave van de overheid varieert en ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn niet dezelfde. De thema's zijn op zichzelf niet nieuw. De vernieuwing zit in de betrokkenheid van de drie partijen. Partijen willen deze thema's graag voorzien van concrete oplossingen, rekening houdend met 'goede voorbeelden' die er al zijn.

Arbeidsmarktthema's 2010-2020

1. Wat je als overheid doet, doe je goed
2. Inzet op sociale innovatie
3. Vergroten van professionele ruimte en statusherstel van professionals
4. Talenten van professionals beter benutten
5. Verder verhogen van arbeidsdeelname
6. Investeren in loopbaan en gezondheid
7. Beter combineren van werk en privé
8. Marktconforme loonontwikkeling
9. Bevorderen van mobiliteit zowel binnen als buiten de overheid



1 Trends

Inleiding

In dit hoofdstuk worden zes trends beschreven die een bijzondere impact hebben op de arbeidsmarkt in de publieke sector:

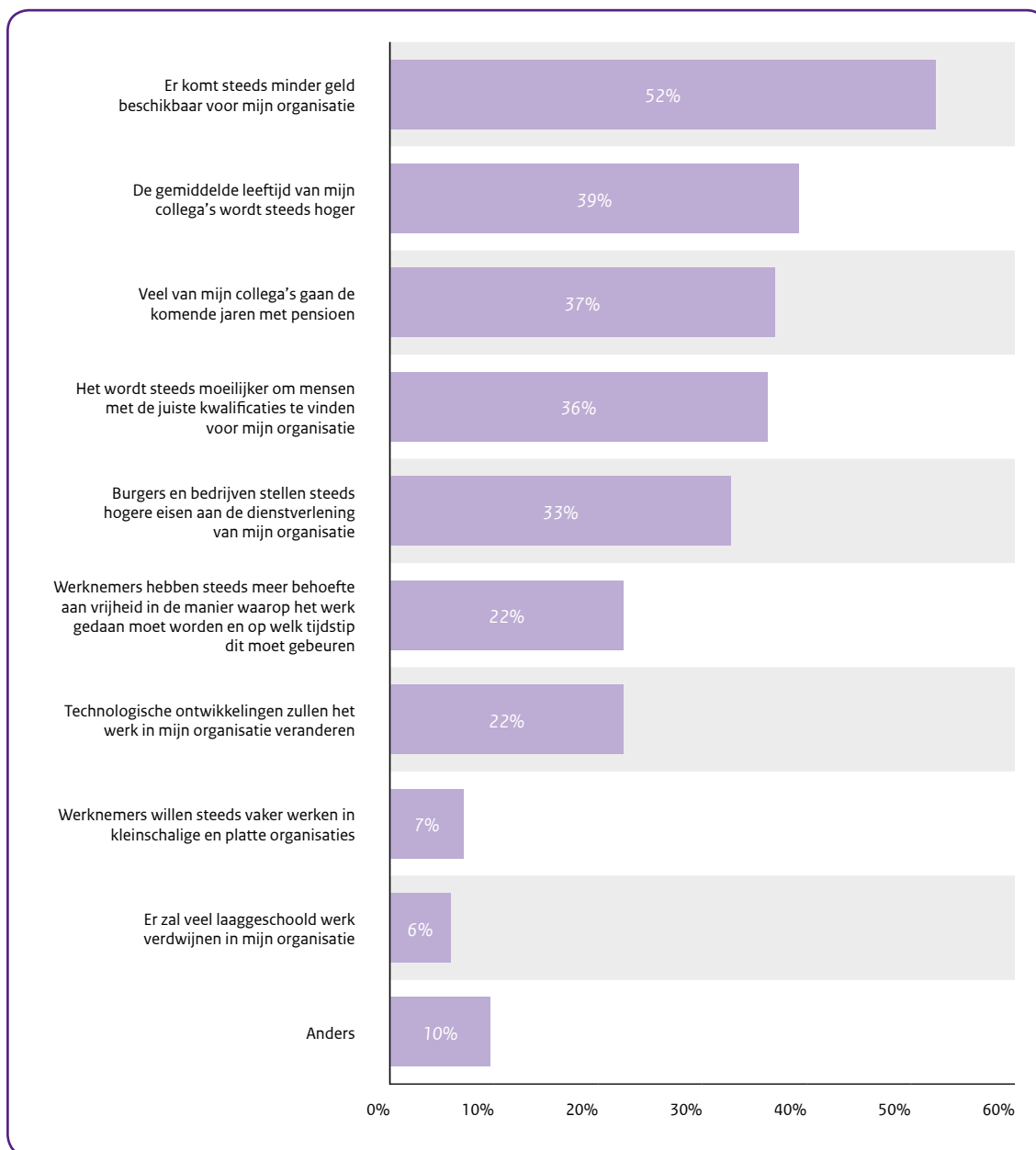
- Demografie (vergrijzing, ontgroening en verkleuring)
- De arbeidsmarkt (flexibilisering, zekerheid en krapte)
- Krappe overheidsfinanciën (conjunctureel en structureel)
- Veranderende wensen van het werkende individu (combineren werk-privé)
- Veranderende organisatievormen (sturing, management, productiviteit)
- De (on)tevreden burger

Er is voor gekozen om internationalisering of globalisering niet als zelfstandige trend te beschrijven, maar de effecten ervan in de verschillende andere trends (demografie, overheidsfinanciën, arbeidsmarkt, organisatie) aan bod te laten komen. De trends hebben steeds betrekking op de komende tien jaar. Er wordt gekeken naar de aard van de ontwikkelingen, naar de mate van onzekerheid waarmee die gepaard gaan en naar het effect op de arbeidsmarkt en de publieke taken.

Voor de onderbouwing van de trends is een groot aantal wetenschappelijke publicaties en beleidsrapporten doorgenomen. Daarnaast is ook de mening van medewerkers in de publieke sector gepeild. Aan 17.000 werknemers in de overheids- en onderwijssectoren – het zogeheten Flitspanel – is gevraagd wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn op het gebied van werving, behoud en inzet van overheidspersoneel, die zij de komende tien jaar op zich af zien komen. Bijna 7000 leden hebben het onderzoek volledig afgerond; een respons van 39 procent. Dit onderzoek leverde geen grote verrassingen op, de medewerkers signaleren in grote lijnen dezelfde ontwikkelingen en trends in de publieke sector. In figuur 3 worden de voornaamste uitkomsten samengevat, in bijlage 2 wordt dieper op de uitkomsten ingegaan. Verderop in de tekst zijn een aantal treffende uitspraken opgenomen van respondenten van het Flitspanel.



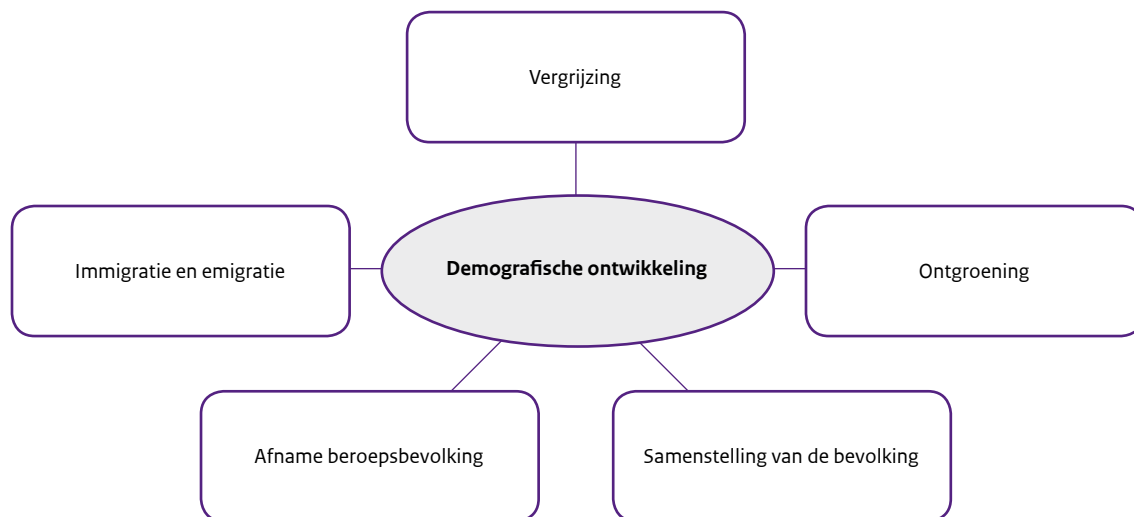
Figuur 3 De belangrijkste ontwikkelingen in de komende 10 jaar volgens werknemers



Bron: Ministerie van BZK, Flitspanel, bijlage 2

Trend 1:

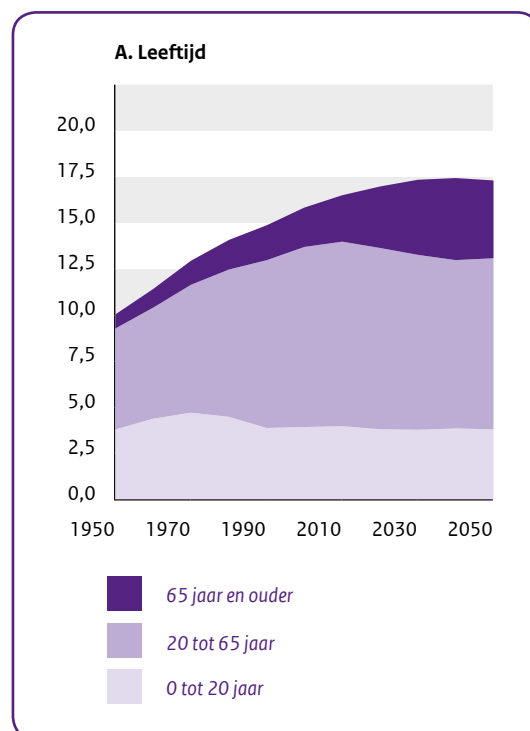
De bevolking verandert van leeftijd en samenstelling



Nederland ontgroent en vergrijst, verkleurt en woont vaker alleen

De Nederlandse bevolking is de afgelopen 60 jaar enorm veranderd. In de tweede helft van de 20^{ste} eeuw groeide de bevolking van tien naar zestien miljoen mensen. De groei begon met een geboortegolf – ‘baby boom’ - in de jaren na de Tweede Wereldoorlog. Door de toegenomen welvaart, betere huizen, gezondere voeding en betere gezondheidszorg bleven mensen steeds langer leven. Ook de samenstelling van de bevolking veranderde. Het aantal jongeren bleef min of meer stabiel terwijl het aantal Nederlanders in de werkzame leeftijd groeide met bijna 80 procent. Maar vooral het aantal ouderen steeg enorm (zie figuur 4a). De ideeën over de rol van vrouwen in het gezin en de samenleving veranderden, meer vrouwen gingen werken en na de ‘baby boom’ nam het aantal kinderen per vrouw af. Jongeren gingen eerder uit huis, minder mensen trouwden en ouderen bleven langer zelfstandig wonen. Als gevolg hiervan nam het aantal mensen dat alleen woont enorm toe.

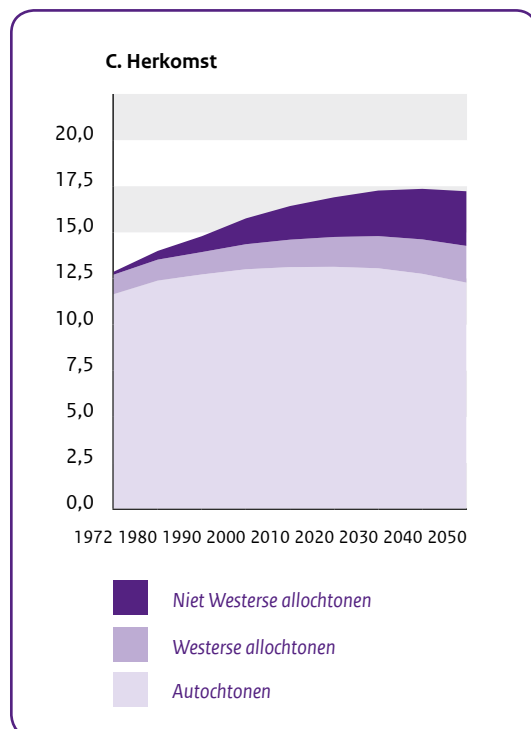
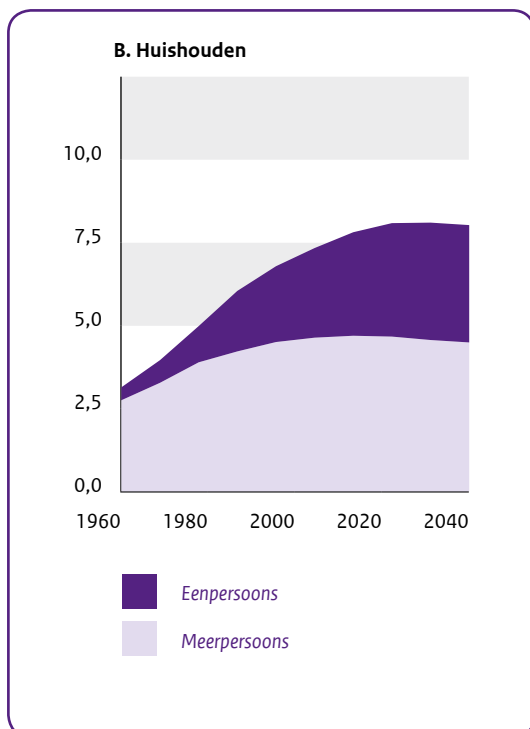
Figuur 4 Omvang en samenstelling van de Nederlandse bevolking (in miljoenen)



Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is ook de buitenlandse migratie gegroeid en veranderd. Onder meer door de vraag naar goedkope arbeidskrachten kwam daarna de instroom van niet-westerse mensen op gang. Van de ruim 1,2 miljoen allochtonen in 1972 was bijna 1,1 miljoen uit westerse landen afkomstig. Vanaf de jaren tachtig kwam daar de gezinshereniging bij. Het aantal niet-westerse allochtonen groeide tot 1,8 miljoen personen in 2009.

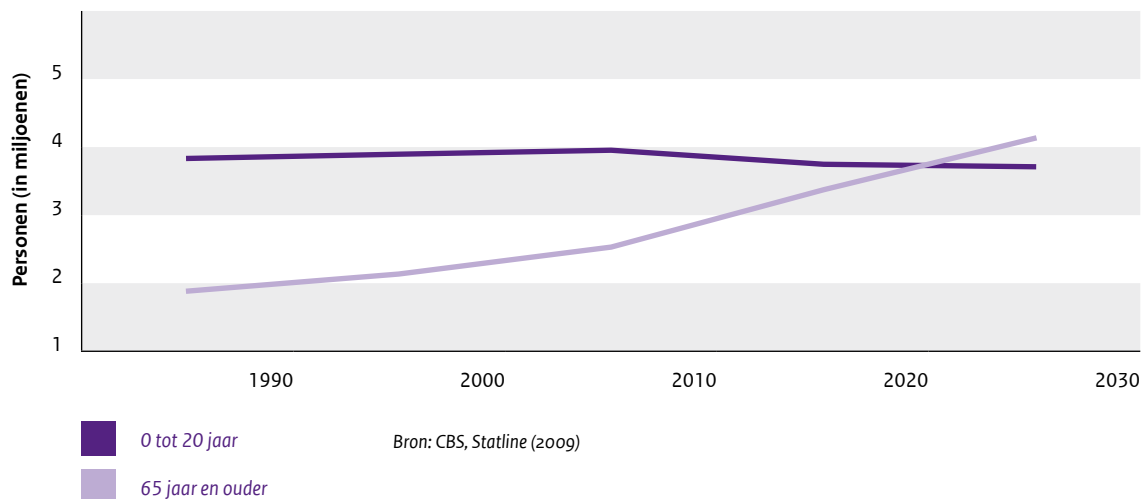


In figuur 4 is te zien dat het CBS verwacht dat alle trends ook in de komende jaren doorzetten. Het aantal ouderen groeit volgens de prognose tussen 2010 en 2030 met 1,5 miljoen. Daarbij moet wel bedacht worden dan veel meer dan vroeger, een flink deel van de ouderen en gepensioneerden zeer vitaal is en een actief sociaal en maatschappelijk leven heeft. Over twintig jaar zijn er volgens het CBS ongeveer 200 duizend minder jongeren en 500 duizend minder mensen in de werkzame leeftijd. Figuur 5 illustreert dat verschijnsel. Terwijl het aantal huishoudens met twee of meer mensen min of meer stabiel blijft, komen er volgens het CBS tot 2030 nog meer dan 700 duizend eenpersoonshuishoudens bij. En het aantal niet westerse allochtonen blijft volgens deze vooruitberekeningen groeien, met 650 duizend personen tussen 2010 en 2030.



Bron: CBS, Statline (2009)

Figuur 5 Jongeren en ouderen in Nederland, 1990 – 2030



De beschreven trends doen zich niet overal in Nederland op een zelfde manier voor. Zo zijn er nu al gemeenten in Nederland waar de bevolking krimpt en dat gaan er tot 2025 alleen maar meer worden. Die afnemende bevolking is vooral buiten de Randstad te zien, in het noorden, oosten en zuiden van Nederland. In verstedelijkte gemeenten groeit de bevolking, mede door de aanwezigheid van meer allochtonen (jonger, meer kinderen), in diezelfde periode nog wel (Ministerie van VROM, 2009).

Weinig onzekerheid leeftijdsopbouw op lange termijn

De toekomstige bevolkingsontwikkeling is deels te voorzien. Die is namelijk gebaseerd op de geboorten en de gemiddelde levensverwachting. Deze gegevens worden bepaald door algemene maatschappelijke ontwikkelingen rond gezinsvorming, de rol van vrouwen, arbeidsdeelname, inkomen en gezondheidszorg. En die patronen veranderen maar geleidelijk, waardoor bevolkingsgroei goed te voorspellen is.

Daarmee zal toekomstige bevolking er niet precies uit zien zoals wordt voorspeld. Er zijn variaties denkbaar. Het meest onzekere deel is de ontwikkeling van de buitenlandse migratie. Onder invloed van het aangescherpte beleid is de immigratie in recente jaren verminderd. Bovendien vertrekken er veel mensen, waardoor de Nederlandse bevolking als gevolg van de migratie per saldo jaarlijks maar een beetje toeneemt (10 tot 15 duizend personen).¹ Maar of dit ook in de toekomst het geval zal zijn, is niet alleen afhankelijk van de economische ontwikkeling en politieke stabiliteit in landen van herkomst, maar wordt vooral bepaald door het Nederlandse en Europese immigratiebeleid.

Een bekend misverstand is dat grootschalige immigratie de vergrijzing zou kunnen tegengaan. Grote groepen jonge immigranten die bijvoorbeeld in de zorg gaan werken kunnen natuurlijk

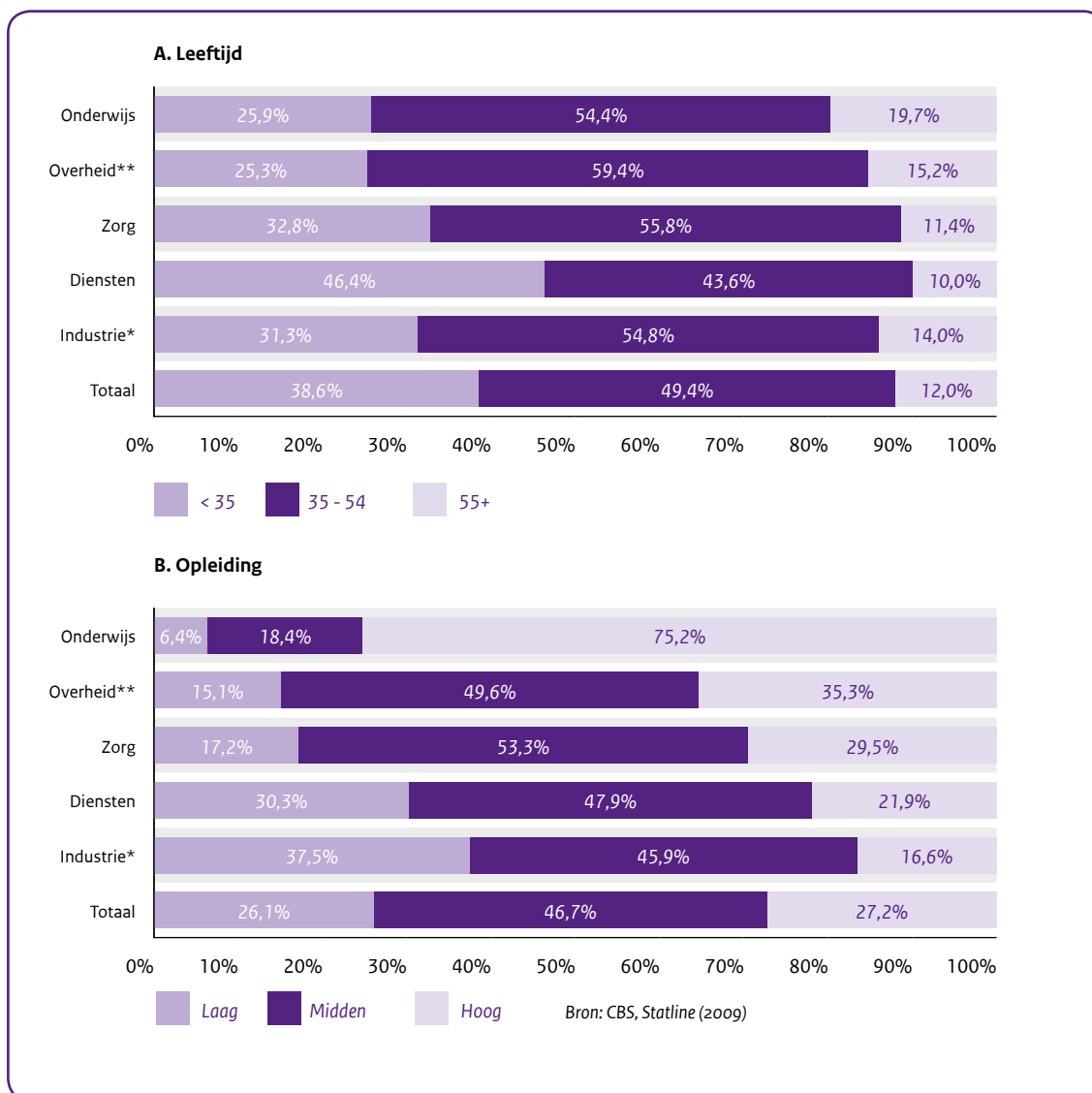
¹ Bron: CBS Statline (2008). Immigratie en emigratie (inclusief administratieve correcties) op basis van de bevolkingsprognose 2008-2050.

wel helpen om op korte termijn de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Op termijn groeien immigranten echter naar de huidige Nederlandse patronen van gezinsvorming, geboorte en levensverwachting toe. En dat is een patroon van vergrijzing door een lager geboortecijfer en een hogere levensverwachting, waardoor er op lange termijn niet zoveel verandert (zie hiervoor Imhoff en van Nimwegen, 2000 en CPB, 2003).

Doorwerking van de demografische ontwikkeling op de beroepsbevolking bij de overheid

In figuur 6 is te zien dat de leeftijdsopbouw van de werknemers in Nederland sterk verschilt per sector. In de dienstensector is bijna de helft van de werknemers jonger dan 35 jaar, bij de overheid maar een kwart. Dat betekent bij de overheid meer werknemers zijn in de middelbare of oudere leeftijdsgroep. In het onderwijs is 20 procent van de werknemers ouder dan 55 jaar, in de zorg en de dienstensector is dat ongeveer 10 procent. Sinds 1950 is het opleidingsniveau in Nederland gestaag gestegen. De stijging is wel wat afgevlakt.

Figuur 6 Werknemers per sector naar leeftijd en opleiding (2005)



Figuur 6b laat zien dat inmiddels grofweg een kwart van de werkzamen hoogopgeleid is. Bijna de helft van de werknemers is op middelbaar niveau geschoold en nog maar een kwart van de werknemers is laagopgeleid. Het aantal hoogopgeleiden in openbaar bestuur en veiligheid is veel hoger dan in de industrie en diensten. De sector onderwijs springt er uit: meer dan driekwart van de werknemers is op HBO niveau of hoger geschoold.

Tabel 4 *Personeelsbestand van de overheid: naar herkomst, leeftijd en arbeidsduur (2008)*

	Werkzame personen (*1000)	Aandeel niet westerse allochtonen	Aandeel werknemers van 50 jaar en ouder	Aandeel deeltijd
Rijk	123	8,2%	32%	27%
Gemeenten	171	8,0%	37%	39%
Provincies	13	3,7%	40%	40%
Rechterlijke Macht	4	1,9%	42%	33%
Waterschappen	10	1,8%	37%	23%
Primair Onderwijs	187	3,7%	36%	65%
Voortgezet Onderwijs	105	4,5%	43%	54%
Middelbaar Beroepsonderwijs	56	5,9%	48%	54%
Hoger Beroepsonderwijs	40	4,4%	40%	64%
Wetenschappelijk Onderwijs	51	7,6%	28%	46%
Onderzoekinstellingen	3	7,7%	29%	29%
Universitair Medische Centra	62	7,4%	26%	54%
Defensie	68	4,5%	20%	5%
Politie	62	5,2%	28%	30%
Totaal	954	5,9%	35%	44%

Bron: Ministerie van BZK (2009)

Het aantal allochtone werknemers bij de overheid is in het afgelopen decennium geleidelijk aan toegenomen. In tabel 4 is te zien dat in 2008 bijna zes procent van het personeelsbestand niet-westerse allochtonen betreft. Per sector bestaan binnen de overheid flinke verschillen die samenhangen met verschillen in benodigde kwalificaties en het opleidingsniveau. Naast het bevorderen van de instroom is een divers samengesteld personeelsbestand gebaat bij het voorkomen van ongewenste uitstroom. Ondanks inspanningen blijft de uitstroom in sommige sectoren groot. Die uitstroom wordt verklaard door zowel harde (taakstellingen, arbeidsvoorwaarden) als zachte factoren (communicatie, inhoud van het werk, cultuuraspecten).

Effecten op diensten, arbeidsmarkt en arbeidsorganisaties

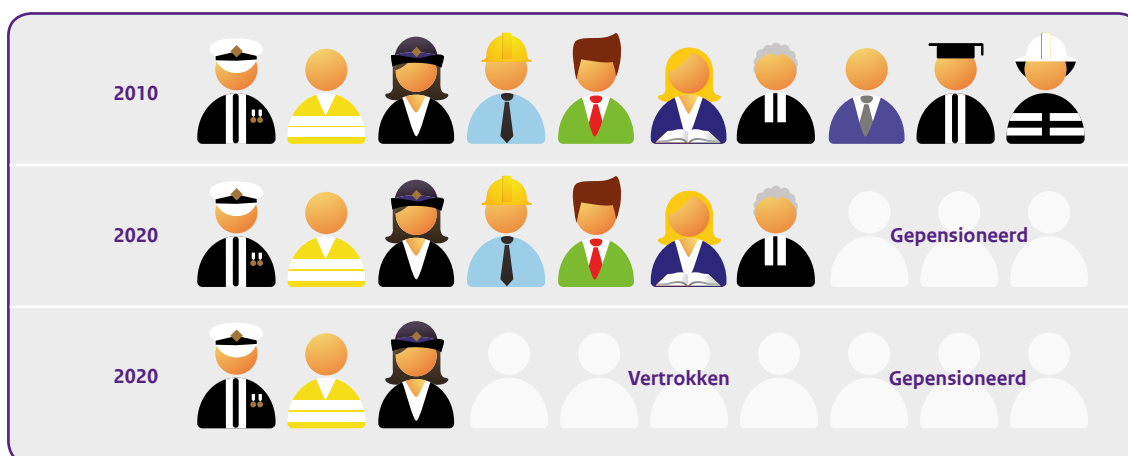
De gevolgen van de demografische ontwikkeling raken de publieke sector op allerlei manieren. De vergrijzing verandert de vraag naar overheidsdiensten, beïnvloedt de arbeidsmarkt en heeft bovendien effect op arbeidsorganisaties. Het staat vast dat in de komende jaren meer mensen met pensioen gaan dan er toetreden tot de arbeidsmarkt. Dit wordt bevestigd door de leden van het Flitspanel, 37 procent ziet het feit dat veel collega's de komende jaren met pensioen gaan als een belangrijke ontwikkeling binnen de eigen organisatie voor de komende jaren.

De uitstroom van ouderen bij de overheid zal verhoudingsgewijs groot zijn (denk aan figuur 6a). Met een gemiddelde uittrede leeftijd bij de overheid van 63 jaar, houdt dit in dat vrijwel iedereen die in 2009 51 jaar of ouder is, eind 2020 is uitgetreden (zie ook tabel 4). Alleen al als gevolg van pensionering vertrekken er 275.000 agenten, onderwijzers, militairen en gevangenisbewaarders (dit getal is inclusief werknemers die overlijden). Van elke tien werknemers die nu actief zijn bij de overheid, zullen er in 2020 gemiddeld drie uit dienst zijn getreden om met pensioen te gaan (figuur 7). In sommige overheidssectoren, zoals het onderwijs, geldt dat voor vier op de tien werknemers. Bij sommige scholen, gemeenten en politiekorpsen zal in de komende tien jaar meer dan de helft van het personeel door pensionering vertrekken.



Werknemers vertrekken niet alleen om met pensioen te gaan. Mensen vertrekken ook om bij een andere werkgever in dienst te treden. Of omdat ze zelf besluiten om te stoppen met werken, bijvoorbeeld om kinderen te krijgen en te verzorgen. Of noodgedwongen omdat ze ziek worden en arbeidsongeschikt raken (zie figuur 7 over wat de overheids- en onderwijssectoren te wachten staat). Van iedere tien mensen die nu actief zijn bij de overheid of in het onderwijs werken, zijn er in 2020 gemiddeld zeven vertrokken of van baan gewisseld.

Figuur 7 Uitstroom van werknemers bij de overheid, 2010 -2020²



Bron: Ministerie van BZK (2009), Apollo

² De getallen die aan de figuur ten grondslag liggen hebben betrekking op het aantal arbeidsplaatsen dat in de jaren 2010 tot en met 2020 zal openvallen omdat medewerkers uitstromen. Dat gaat ten eerste om mensen die met pensioen gaan. Ten tweede gaat het om mensen die werk vinden buiten de onderwijs- en overheidssectoren. Ten derde gaat het om mensen die werkloos of arbeidsongeschikt worden of anderszins stoppen met betaald werk. Ten vierde kunnen mensen komen te overlijden. In de figuur is het totaal van deze uitstroom van werknemers weergegeven in de periode tot en met 2020. Overheidswerknemers die vertrekken naar een andere overheidswerkgever in hun eigen of een andere overheidssector, zijn niet meegerekend in de 'uitstroom'. De getallen zijn afkomstig uit het prognosemodel Apollo en gebaseerd op een scenario waarbij de werkgelegenheid bij de overheid tot 2013 het bestaande beleid volgt en nadien constant verondersteld wordt.

Het aantal mensen dat van baan verandert of stopt met werken, hangt ook af van de economische ontwikkeling. Als de economie sterk groeit, veranderen meer mensen van baan. Als er veel werkloosheid is, stappen mensen juist minder snel over naar een nieuwe werkgever. Het bovengenoemde getal – zeven op de tien werknemers moeten tot en met 2020 vervangen worden – kan dus variëren. Bij een sterke economische groei en een krappe arbeidsmarkt, vertrekken meer mensen. Bij een lage economische groei en een ruime arbeidsmarkt, vertrekken juist minder mensen. Genoemde cijfers zijn dus een gemiddelde.

Tegenover al die opengevallen arbeidsplaatsen staan natuurlijk ook mensen die op zoek zijn naar werk, bijvoorbeeld omdat zij klaar zijn met hun opleiding of omdat zij elders ontslagen zijn. De verwachting is echter dat het hoe dan ook moeilijk wordt om voor het vertrekkende personeel, voldoende gekwalificeerde mensen terug te krijgen. Daardoor komt de kwaliteit van ons openbaar bestuur, politie, rechterlijke macht en ons onderwijs de komende jaren onder druk te staan.

Als gevolg van de bevolkingsontwikkeling stijgt de gemiddelde leeftijd van de werknemers bij de overheid in de komende jaren. Dat heeft consequenties. Meer ouderen is in een aantal opzichten gunstig voor een organisatie, bijvoorbeeld door hun in de loop der jaren opgebouwde kennis en ervaring. Maar er kunnen ook nadelen aan kleven: kennis veroudert en flexibiliteit en het innovatieve vermogen nemen af.³ Veel ouderen in de organisatie betekent ook dat veel mensen met pensioen gaan en vervangen moeten worden. Wellicht op een krappe arbeidsmarkt.

Als de bevolking minder jongeren telt, meer ouderen en meer allochtonen, dan wordt er ook een ander beroep gedaan op overheidsvoorzieningen. Meer mensen zullen gebruik maken van de AOW. Terwijl het aantal mensen dat een beroep doet op de AOW groeit, neemt het aantal werkende mensen dat aan de voorziening meebetaalt af. Voor de sector zorg en welzijn verwacht Prismant (2008) dat als gevolg van de vergrijzing meer en andere zorg nodig is: minder genezend, meer verzorgend. Mede als gevolg daarvan zouden de uitgaven tot 2015 met meer dan een kwart moeten stijgen (met vijftien miljard euro). Als de historische trend van de personeelsontwikkeling in de zorg zich voortzet, en zelfs al is die stijging minder hoog dan in het verleden, dan nog neemt het beslag op de arbeidsmarkt van zorg enorm toe (Prismant, 2008). Het gestegen opleidingsniveau heeft ook gevolgen voor de verwachtingen van mensen ten opzichte van de diensten in de (semi-) publieke sector. Zo zoeken hoger opgeleiden die verzorging en begeleiding nodig hebben in de zorgsector, eerder naar eigen oplossingen of private oplossingen. Ze zijn bovendien meer geneigd de regie in eigen hand te houden.

³ De Looze et al (2007) concluderen in een overzichtsartikel dat de literatuur laat zien dat fysieke vermogens (spierkracht, uithoudingsvermogen), het analytisch vermogen, de snelheid van denken en het werkgeheugen met het toenemen van de leeftijd afnemen. Intelligentie, kennis, procedurele en verbale vermogens nemen daarentegen niet af, integendeel ze kunnen met de leeftijd toenemen, evenals het vermogen om het grotere geheel te overzien. Een oordeel over het presteren van ouderen is daarmee erg afhankelijk van de eisen die er aan de functie worden gesteld en de context van de organisatie.

De verkleuring van Nederland heeft eveneens op allerlei manieren gevolgen voor de vraag naar publieke diensten. Andere bevolkingsgroepen en culturen kunnen andere voorkeuren hebben ten aanzien van wonen, werken, recreatie en het sociale leven waarop bijvoorbeeld woningcorporaties en gemeenten moeten inspelen. Het overheidsbeleid gericht op de integratie van nieuwe groepen in de Nederlandse samenleving, zal ook in het komende decennium naar verwachting de nodige aandacht opeisen. Maar er zijn ook heel specifieke kwesties, zoals de onvolledige opbouw van AOW van migranten die in de jaren zeventig en tachtig naar Nederland kwamen.

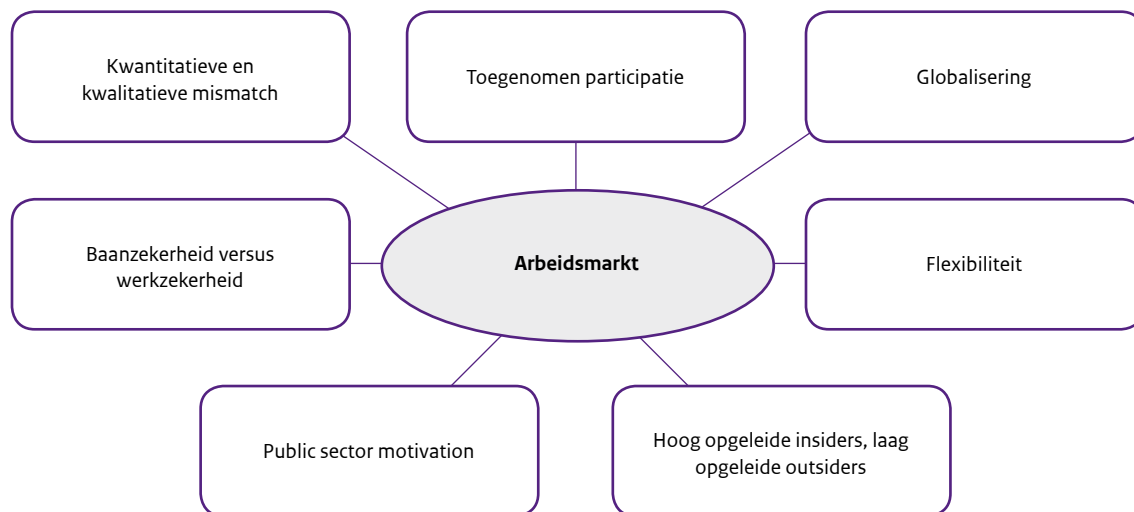
De bevolkingsdaling in delen van Nederland, in minder verstedelijkte gemeenten buiten de Randstad, heeft consequenties voor de diensten die de overheid levert. De behoefte aan banen en opleidingsplaatsen vermindert en de vraag naar woonruimte, voorzieningen en openbare ruimte krijgt een ander karakter. Bovendien verscherpt de tegenstelling met verstedelijkte gemeenten, waar een jongere en meer allochtone bevolking andere behoeften en problemen met zich meebrengt.

Door de demografische ontwikkeling is er niet alleen maar vraag naar meer of andere publieke diensten. Op een aantal terreinen betekent de ontgroening, de afname van het aantal jongeren, dat er minder vraag zal zijn naar specifiek op die leeftijdsgroep toegesneden diensten en voorzieningen. Denk aan het onderwijs of de jeugdzorg. Maar helemaal vanzelfsprekend is die afname ook weer niet. Bijvoorbeeld omdat jongeren langer in het onderwijs verblijven (de huidige trend) en klassen kleiner worden. Of omdat jongeren vaker in de problemen komen of eerder en intensiever begeleid worden (jeugdzorg).



Trend 2:

Flexibiliteit, zekerheid en krapte op de arbeidsmarkt



In de periode van 2004 tot en met 2008 is het aantal banen in Nederland fors gegroeid (RWI, 2009). Omdat het arbeidsaanbod minder snel steeg, nam de krapte op de arbeidsmarkt toe. De knelpunten die zich voordeden waren vooral kwalitatief van aard, dat wil zeggen in specifieke beroepen en sectoren was soms sprake van moeilijk vervulbare vacatures. De economie kromp in 2009 met vier procent. Door de economische recessie is de werkgelegenheid in 2009 met anderhalf procent afgenomen (CPB, 2010a). In 2010 trekt de economische groei naar verwachting weer iets aan, maar wordt nog een verdere afname van de werkgelegenheid verwacht. Het CPB verwacht dat de werkgelegenheid in 2010 met nog eens twee procent daalt.

Kwantitatieve en kwalitatieve mismatch

Hoewel de krapte op de arbeidsmarkt op korte termijn daalt als gevolg van de economische crisis, is er een aantal beroepsgroepen waarvoor het moeilijk blijkt om vacatures te vervullen (RWI, 2009). In bepaalde beroepsgroepen in de zorg en het voortgezet onderwijs is nog altijd sprake van enige schaarste, zie ook tabel 5. Opvallend genoeg verwachten de werknemers in het onderwijs, in vergelijking met het openbaar bestuur en veiligheidssectoren, juist relatief weinig last te hebben van moeilijk vervulbare vacatures in de komende jaren (BZK, Flitspanel, bijlage 2).

Tegelijkertijd zijn het vooral laagopgeleide jongeren en allochtonen die hun baan verliezen of niet aan een baan komen. Een aanzienlijk deel van de jongeren dat tot de arbeidsmarkt toetreedt, zal geen werk kunnen vinden (Biesheuvel, 2009). Op de langere termijn zal volgens de Raad voor Werk en Inkomen (RWI, 2009) dit overschot op de arbeidsmarkt weer omslaan in een tekort. Maar er is niet alleen sprake van kwantitatieve tekorten. Het tekort zal zich vooral voordoen onder hoogopgeleiden. Eerder in dit stuk is aangegeven hoezeer de publieke sector juist op de hoogopgeleide medewerkers leunt. Maar ook hoe groot de vervangingsvraag verhoudingsgewijs is als gevolg van het grote aandeel ouderen in het personeelsbestand van de overheid.



Bijna de helft van de ondervraagden uit het Flitspanel met een leidinggevende functie denkt dat het steeds moeilijker zal worden om mensen met de juiste kwalificaties voor de eigen organisatie te vinden.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt heeft zeer recent arbeidsmarktprognoses naar opleiding en beroep gepubliceerd (ROA, 2009). Het zijn de eerste arbeidsmarktprognoses van na het uitbreken van de economische crisis. Het ROA gaat uit van een economische groei in 2009 van – 3,75 procent en in 2010 van – 0,25 procent. Voor de jaren daarna van gaat het ROA uit van 0,2 procent economische groei per jaar. Het uitgangspunt is dus een negatieve en daarna zeer licht positieve economische groei. Het CPB gaat overigens inmiddels uit van een substantieel hogere economische groei (CPB, 2010a; CPB, 2010b).

Zelfs bij deze lage veronderstelde economische groei voorspelt het ROA dat er in al 2014 in een aantal specifieke beroepsgroepen en segmenten een tekort aan arbeidskrachten ontstaat. Voor de overheid zijn vooral de verwachte knelpunten in het onderwijs van belang, men verwacht een tekort aan op HBO niveau geschoolden voor deze sector. Voor de zorg zijn de verwachtingen eveneens somber: zowel op MBO (verzorgenden), HBO (paramedisch) als op wetenschappelijk niveau zullen er volgens het ROA knelpunten zijn in de periode tot 2014. Een greep uit de beroepen waar het om gaat is de volgende: leraren basisonderwijs, docenten 2e en 3e graads in verscheidene vakken (exacte, medische en verzorgende vakken, economisch-administratieve vakken, talen en expressie), onderwijskundigen en pedagogen, onderwijskundig medewerkers, receptionisten en administratieve employés, juridisch en fiscaal medewerkers, medisch analisten, therapeuten en verpleegkundigen, afdelingshoofden zorginstellingen, hulpkrachten, ziekenverzorgenden en verzorgend personeel. In tabel 5 wordt voor verschillende opleidingstypen aangegeven hoe het arbeidsmarktperspectief is voor mensen met deze opleiding en of er door het ROA knelpunten worden verwacht. Voor openbare orde en veiligheidsberoepen zullen zich richting 2014 in beperkte mate knelpunten voordoen in de personeelsvoorziening (zie ook ROA, 2009). Werkgevers zullen vooral moeilijkheden ondervinden bij de werving van politie-inspecteurs en officieren. Specifieker voor defensie verwacht TNO richting 2020 knelpunten bij technisch personeel, ICT-functies, openbare orde en veiligheidsberoepen, medisch en zorgpersoneel en bij scheepskapiteins, piloten en luchtverkeersleiders (TNO, 2009).



Tabel 5. Arbeidsmarktvooruitzichten en mogelijke knelpunten naar opleidingstype

	Arbeidsmarkt perspectief	Arbeidsmarkt knelpunten
HBO verpleegkunde	zeer goed	zeer groot
VMBO tl	goed	groot
MBO verpleging	goed	groot
HBO lerarenopleiding basisonderwijs	goed	groot
HBO lerarenopleiding natuur en techniek	goed	groot
HBO lerarenopleiding economie en maatschappij	goed	groot
HBO lerarenopleiding expressie	goed	groot
HBO (fysio)therapie	goed	groot
WO (dier)geneeskunde	goed	groot
VMBO (uiterlijke) verzorging	redelijk	enige
HAVO/VWO	goed	enige
MBO verzorging	redelijk	enige
HBO maatschappelijk werk en hulpverlening	redelijk	enige
WO sociale wetenschappen	redelijk	enige
MBO administratie en logistiek	matig	vrijwel geen
HBO lerarenopleiding talen	matig	vrijwel geen
HBO recht en bestuur	goed	vrijwel geen
WO letteren	matig	vrijwel geen
WO wiskunde en natuurwetenschappen	matig	vrijwel geen
Basisonderwijs	slecht	Geen
MBO sociaal-pedagogisch en welzijn	slecht	Geen
MBO openbare orde en veiligheid	slecht	Geen
WO bouwkunde	matig	Geen
WO rechten en bestuurskunde	matig	Geen

Bron: ROA (2009)

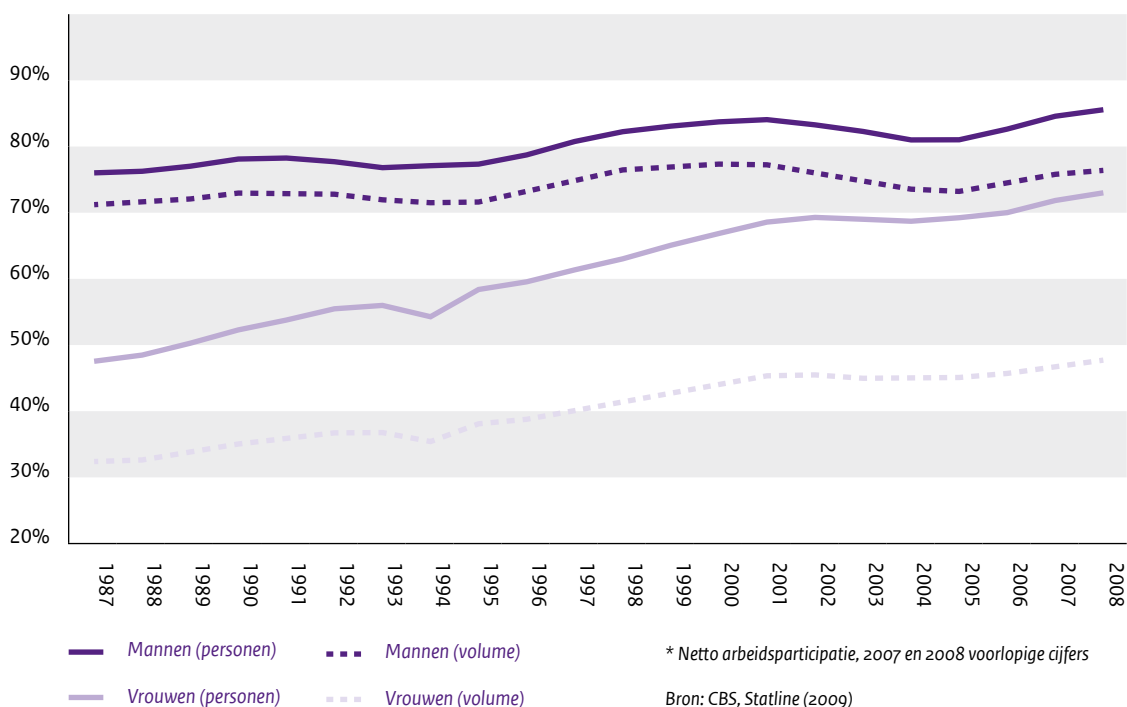
De arbeidsparticipatie in Nederland neemt toe

In 2008 had meer dan 77 procent van de Nederlandse bevolking van 18 tot 65 een betaalde baan (CBS, 2009d). Deze hoge arbeidsdeelname komt vooral voor rekening van autochtone mannen. De participatie van vrouwen, ouderen en allochtonen blijft hierbij achter.

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld dat 80 procent van de 20- tot 65-jarigen in 2016 op de arbeidsmarkt moet participeren. Omdat de arbeidsdeelname onder mannen al zeer hoog is zal de realisatie van deze 80-procentdoelstelling in grote mate afhangen van een verhoging van de participatie van andere groepen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen jaren sterk gestegen (figuur 8) maar zou nog flink door moeten stijgen om het streefcijfer te halen (CBS, 2009d).

Het verschil in arbeidsparticipatie uitgedrukt in personen en in arbeidsvolume is bij vrouwen veel groter dan bij mannen. Vrouwen werken dan ook veel meer in deeltijd. Vrouwen geven echter niet in groten getale aan meer uren te willen werken. Bij ouderen van 55 tot 65 jaar is de discrepantie tussen het potentiële arbeidsaanbod en het streefcijfer het grootst. De participatie is in de periode 2001-2008 weliswaar sterk gestegen maar in 2008 was slechts de helft van deze groep actief op de arbeidsmarkt. Van de 60-plussers werkt minder dan 30 procent (CBS, 2009c). De arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen groeide sterk in de periode 2006-2008. Ruim 62 procent van de niet-westerse allochtonen was in 2008 actief op de arbeidsmarkt, het jaar daarvoor was de arbeidsdeelname nog 59 procent (CBS, 2009a).

Figuur 8 Arbeidsparticipatie naar geslacht, 1987-2008*



Een andere manier om de participatie te verhogen is om de uitval te verminderen. Een veel voorkomende vorm van uitval is natuurlijk het ziekteverzuim. De recente jaren laten vooral een stabilisatie van deze cijfers zien. Openbaar bestuur, politie en defensie kennen laten een relatief hoog ziekteverzuim, in het onderwijs is het verzuim in recente jaren behoorlijk teruggedrongen. In vergelijking met de situatie in de jaren negentig van de vorige eeuw, is het ziekteverzuim duidelijk lager. De inspanningen op dit terrein hebben tot een daling van zo'n anderhalf tot twee procentpunten geleid. Het hogere ziekteverzuim in de publieke sector is voor een deel te verklaren omdat er meer ouderen en vrouwen werken, die gemiddeld genomen een iets hoger verzuim kennen.

Tabel 6. Ziekteverzuim per sector

	2004	2005	2006	2007	2008*
A, B Landbouw, bosbouw en visserij	2,7	2,8	2,6	2,5	2,9
C t/m F Nijverheid en energievoorziening	5,1	5,2	5,2	4,8	4,7
G t/m K Commerciële dienstverlening	3,5	3,4	3,8	3,9	3,7
L Openbaar bestuur (inclusief politie en defensie)	5,2	5,5	5,3	5,5	5,6
M Onderwijs	5,6	5,4	5,2	4,9	4,9
N Gezondheids- en welzijnzorg	5,7	5,7	5,4	5,3	5,3
O Cultuur en overige dienstverlening	3,6	3,6	4,3	4,3	4,3
Nederland	4,2	4,2	4,2	4,1	4,1

Bron: CBS, Statline * Cijfers voor 2004 t/m 2007 zijn definitief, cijfer voor 2008 is voorlopig

Globalisering: laagopgeleide outsiders, hoogopgeleide insiders, minder zekerheid

De term globalisering wordt gebruikt om het voortdurende proces aan te duiden van wereldwijde economische, politieke, sociale en culturele integratie. Het centrale kenmerk van dit proces is het ontstaan van een wereldwijde arbeidsdeling, waarbij productielijnen over de wereld worden gespreid die gedreven worden door de informatie- en communicatietechnologie en door internationale handel. Handel tussen landen leidt ertoe dat landen zich toeleggen op onderdelen waarin ze concurrerende zijn. Hierdoor ontstaat een structureel andere taakverdeling in de wereld. De Sociaal-Economische Raad (SER, 2008a) beschrijft hoe de toenemende specialisatie en de uitsplitsing van productietaken dit proces zal versnellen en bovendien onvoorspelbaar maakt. Van deze specialisatie kunnen landen in beginsel beter worden, er zal echter wel een herschikking van mensen en middelen in de economie plaatsvinden. In dat proces kunnen winnaars en verliezers ontstaan.

In het verleden heeft de toegenomen concurrentie uit het buitenland geleid tot het verdwijnen van grote delen van de leerindustrie, de tabaksindustrie, de textiel en de scheepsbouw uit Nederland. Voor individuen en regio's is dit pijnlijk geweest. Het ging hier vooral om het verdwijnen van laaggeschoolde productiemedewerkers. Winsten in Nederland traden op in de zakelijke dienstverlening die in Nederland steeds dominant is geworden. Als geheel is Nederland er ondanks de verliezen op vooruit gegaan.

Uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt dat het concurrentievermogen van de Nederlandse economie geen schade ondervindt van de snel groeiende landen in de wereldeconomie. Dit omdat het voordeel van onze economie berust op aspecten waarin deze landen niet excelleren. Het is volgens de SER echter niet uit te sluiten dat de kans toeneemt dat de concurrentie in de wereldeconomie in de toekomst ook negatieve effecten genereert in Nederland (SER, 2008a).

“Ik ben bang dat in de toekomst het bedrijfsleven aantrekkelijker wordt (beloning, ontwikkeling) om te werken en daardoor goede krachten uit het onderwijs wegtrekt.”

Een ander gevolg van internationalisering is dat in Nederland het aantal werknemers afkomstig uit een Oost-Europees land horend bij de Europese Unie fors is toegenomen. Het grootste deel hiervan komt uit Polen. Het merendeel van deze werknemers werkt als uitzendkracht en het gaat grotendeels om arbeid waar weinig tot geen scholing voor nodig is (Corpeleijn, 2009). De uitwerking van globalisering op de arbeidsmarkt verschilt dus per opleidingsniveau. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt, daar waar het gaat om ongeschoold of laaggeschoold werk, ontstaat een neerwaartse druk op lonen en staan arbeidsomstandigheden onder druk.⁴ Sinds begin 2008 is er overigens sprake van een afname van het aantal arbeidsmigranten uit Oost Europese EU-landen omdat er daar inmiddels meer en beter betaald werk te vinden is (Chaudron, 2008).

Mede als gevolg van de concurrentie tussen landen en bedrijven, van de technologische ontwikkeling en de opkomst van nieuwe economische grootmachten op het wereldtoneel (waaronder China en India) moeten werknemers voorbereid zijn op veranderende productieprocessen en arbeidsrelaties. De arbeidsmarkt van de toekomst biedt minder zekerheden dan de arbeidsmarkt van gisteren. Volgens de WRR (2007) verdwijnt de baanzekerheid. Werknemers kunnen er niet langer op rekenen dat zij een leven lang bij een enkele werkgever terecht kunnen.

De mate waarin overheidssectoren met globalisering en internationalisering te maken hebben, verschilt enorm. Zo is het aan universiteiten en in academische ziekenhuizen niet ongewoon dat een aanzienlijk deel van de werknemers niet de Nederlandse nationaliteit heeft, maar uit andere EU-landen en ook vaak van buiten de EU afkomstig is. In andere sectoren is de arbeidsmarkt echter veel meer een lokale of nationale arbeidsmarkt, zoals bij gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk. En in sommige gevallen – politie, defensie, rechterlijke macht – worden er expliciete eisen aan de nationaliteit van werknemers gesteld.

Harmonisatie en mobiliteit

De arbeidsrelaties in de publieke sector zijn niet hetzelfde als in de markt. In de afgelopen decennia heeft zich wel een ontwikkeling voorgedaan om de twee sectoren gelijk te trekken. Sinds 1993 worden de arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet meer centraal vastgesteld, maar is het overleg gedecentraliseerd naar de sectoren. Werknemers in de publieke sector zijn in termen van de sociale zekerheid – ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid – onder hetzelfde regime gebracht als werknemers in de marktsector, met in aanvulling daarop eigen bovenwettelijke regelingen. Maar tegelijkertijd is een aantal elementen van de eigen positie van werknemers in de publieke sector blijven bestaan, bijvoorbeeld de ambtelijke status, de eenzijdige aanstelling en de bestuursrechter die oordeelt over arbeidsconflicten in plaats van de burgerlijk rechter.

Verschillen in arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen kunnen een belemmering vormen om van baan te veranderen en daarbij van de overheid naar een marktpartij over te stappen of anders om. Niettemin vertrekt dertig procent van de uitstromers bij de overheid naar een baan in de markt en tien procent naar de zorg (de getallen hebben betrekking op baan-baanmobiliteit). En van de instromers is de helft afkomstig van een baan bij een private organisatie.

In het algemeen is de externe arbeidsmobiliteit bij de overheid vergeleken met andere sectoren tamelijk laag. Overheid en onderwijs hebben als enige sectoren een totale externe mobiliteit

⁴ Over het precieze effect van globalisering en de kwalificatiestructuur is men het niet helemaal eens. De SER (2006) veronderstelt dat er in de dienstensector voldoende vraag blijft naar laaggeschoolde krachten. Volgens David Author leidt globalisering vooral tot het verdwijnen van routinematig middenkader arbeid in Westerse landen, hij staaft dit met empirisch materiaal. Het CPB heeft onderzoek verricht en komt tot de conclusie dat in Europa nog minder eenduidig is vast te stellen of deze veronderstelling ook hier opgaat.

onder de tien procent per jaar, terwijl sommige andere sectoren daar enigszins (zorg) of zelfs substantieel boven zitten (overige diensten, financiële instellingen en met name de zakelijke dienstverlening). Bovendien zijn de ouderen bij de overheid ook nog eens minder mobiel dan hun tegenhangers bij marktpartijen.

Tabel 7. Externe mobiliteit naar sector in 2006

	45-64 jaar	15-64 jaar
Landbouw	2,5	10,4
Industrie	4,8	12,1
Energie	3,0	13,7
Bouw	5,7	14,8
Handel en reparatie	5,1	14,8
Horeca	7,0	25,2
Vervoer	6,5	14,7
Financiële instellingen	3,8	13,4
Zakelijke dienstverlening	7,8	19,4
Openbaar bestuur (incl. politie en defensie)	3,8	9,6
Onderwijs	3,3	8,3
Zorg	4,7	11,5
Overige dienstverlening	4,1	13,3

Bron: *Brukking e.a., 2008*

Van de 55-plussers bij de overheid vertrekt er jaarlijks twee procent naar een andere werkgever, voor alle werknemers samen is dat zeven procent. De mobiliteit onder jongeren is gemiddeld genomen hoger dan onder ouderen. De belangrijkste vertrekmotieven voor jongeren zijn dat de verwachtingen over werkinhoud en de daadwerkelijk ervaren werkinhoud vaak niet overeenkomen. Ook de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd en de wijze van leiding geven worden vaak genoemd.

De interne arbeidsmobiliteit binnen de overheid is daarentegen tamelijk hoog in vergelijking met de landelijke interne arbeidsmobiliteit. Op basis van OSA-gegevens blijkt dat zo'n twaalf procent van de werknemers binnen een periode van twee jaar van functie verandert bij dezelfde werkgever. Dit hangt uiteraard samen met het feit dat de overheid grote werkgevers kent en mogelijkheden biedt om binnen dezelfde werkgever van functie te veranderen.

Effect op de arbeidsmarkt en de werkgevers in de publieke sector

In de eerste helft van 2008 waren de verwachtingen over de toekomst van de arbeidsmarkt in de publieke sector behoorlijk eenduidig. Zelfs in het geval van gematigde economische groei werden knelpunten in de personeelsvoorziening van de publieke sector op de middellange termijn haast onvermijdelijk geacht. Minder dan twee jaar later, nadat de ernstigste economische crisis in de afgelopen 80 jaar wereldwijd heeft toegeslagen, is er veel meer onzekerheid over de ontwikkelingen tot 2020. In het geval van een langdurig aanhoudende crisis met lage of zelfs negatieve groei cijfers zullen de voorspelde arbeidsmarktknelpunten grotendeels uit blijven. Zou de

crisis daarentegen slechts een korte onderbreking blijken te zijn waarna de groei van de economie en de werkgelegenheid oude waarden bereikt, dan dreigt de vraag naar arbeid groter te worden dan het aanbod. Over de mogelijke effecten van de crisis op de ontwikkeling van de werkloosheid en werkgelegenheid wordt veel geschreven en gespeculeerd. De Beer (2009) en van Ewijk en Teulings (2009) zijn weinig optimistisch over de snelheid van het herstel. Zij spreken over langdurige en misschien wel blijvende schade aan de economie waardoor het zeer lang kan duren voor de werkgelegenheid weer op het oude peil komt.

De overheid staat in ieder geval voor de uitdaging om de zeer omvangrijke uitstroom van oudere medewerkers op te vangen door nieuwe en geschikte mensen tot een dienstverband in de publieke sector te bewegen. Ook in een ruime arbeidsmarkt is het natuurlijk niet zo dat een ieder die zijn baan kwijtraakt of vanuit de marktsector naar de overheid zou willen overstappen daarvoor in termen van opleiding of competenties ook geschikt is. Zo is in het openbaar bestuur de helft van de medewerkers op HBO niveau of hoger geschoold, in het onderwijs zelfs tachtig procent.

“Doordat er geen verloop is in mijn organisatie, is er nauwelijks instroom. Het gedachtegoed, de kennis en de oplossingen verouderen met de organisatie mee. Wanneer de grote bulk oudere werknemers vertrekt staat er geen technologische oplossing klaar om het werk slimmer te doen en er zijn ook minder vernieuwingen doorgevoerd dan noodzakelijk. De organisatie veroudert daardoor en is niet klaar voor een toekomst met minder werknemers en niet aantrekkelijk voor jongere werknemers in de toekomst”.

In het primair en voortgezet onderwijs treden in het komende decennium gemiddeld zo'n negenduizend personen per jaar uit als gevolg van pensionering, voor de overheid als geheel zijn dat er meer dan 25 duizend per jaar. In een ruime arbeidsmarkt moet de overheid, mede vanwege de zekerheid die banen bij de overheid vaak bieden, in staat worden geacht voldoende mensen aan te trekken, direct of via de specifieke sectorale scholingsroutes. In dat laatste geval, als bijvoorbeeld verplegend of onderwijzend personeel eerst opgeleid moet worden, kunnen verschillen tussen vraag en aanbod natuurlijk wel enige tijd aanhouden. Er zullen zich op arbeidsmarkt van de publieke sector dus knelpunten voordoen, in ieder geval van tijdelijke aard.



Als het economisch herstel voorspoediger gaat dan het sombere scenario dat in de voorgaande alinea wordt geschetst kan het snel gaan. Het verleden laat zien dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid met één tot twee jaar vertraging de economische groei volgt. De eerste tekenen van economisch herstel zijn volgens sommige waarnemers zichtbaar. Voor 2010 wordt weer voorzichtig over economische groei gesproken. In dat geval kan de werkgelegenheid in 2011 of 2012 weer toenemen. Na het wegwerken van overschotten op de arbeidsmarkt zou de arbeidsmarkt halverwege het decennium weer krap kunnen zijn.

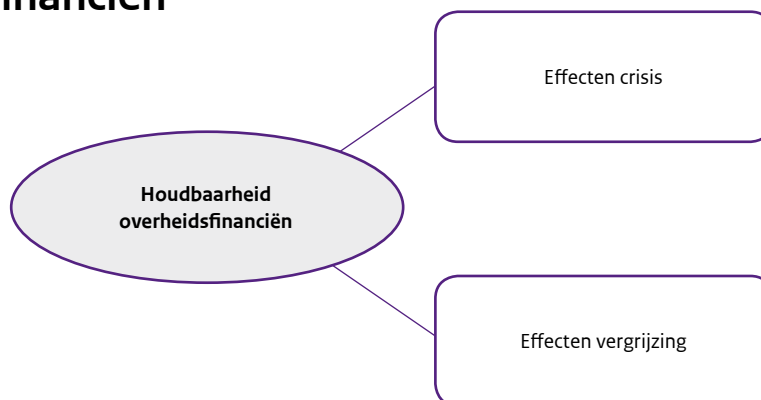
Die krapte zal zich vrijwel zeker eerst en vooral op het niveau van de hoogopgeleiden voordoen. Het segment waar de overheid, en het onderwijs in het bijzonder, sterk van afhankelijk is.

Om in de vraag naar arbeid te voorzien en om het draagvlak te vergroten van werkende mensen die meebetalen aan de kosten van de vergrijzing, is het voor Nederland gunstig als er meer mensen werken. Uit de participatiecijfers in deze paragraaf bleek dat een grotere deelname vooral van vrouwen, allochtonen en ouderen zal moeten komen. De taak waar overheid, werknemers en werkgevers gezamenlijk voor staan is om die toename in participatie tot stand te brengen. Dat kan door op allerlei manieren te voorkomen dat mensen (vroegtijdige) uit het arbeidsproces stromen, door uitbreiding van arbeidsuren te bevorderen en door herintreding en toetreding tot de arbeidsmarkt te stimuleren.



Deze hogere arbeidsdeelname moet gerealiseerd worden in veranderende verhoudingen op de arbeidsmarkt. Nieuwe concurrentieverhoudingen in de wereld, verschuivende oriëntatie op werk bij huidige en nieuwe generaties werknemers, flexibilisering van arbeidsrelaties en arbeidstijden maken dat oude zekerheden verdwijnen waarvoor nieuwe zekerheden in de plaats moeten komen.

Trend 3: Krappe overheidsfinanciën



De conjunctuur: hoe lang werkt de crisis door?

Er zijn twee belangrijke economische invloeden op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën: de huidige financiële crisis en de vergrijzing.

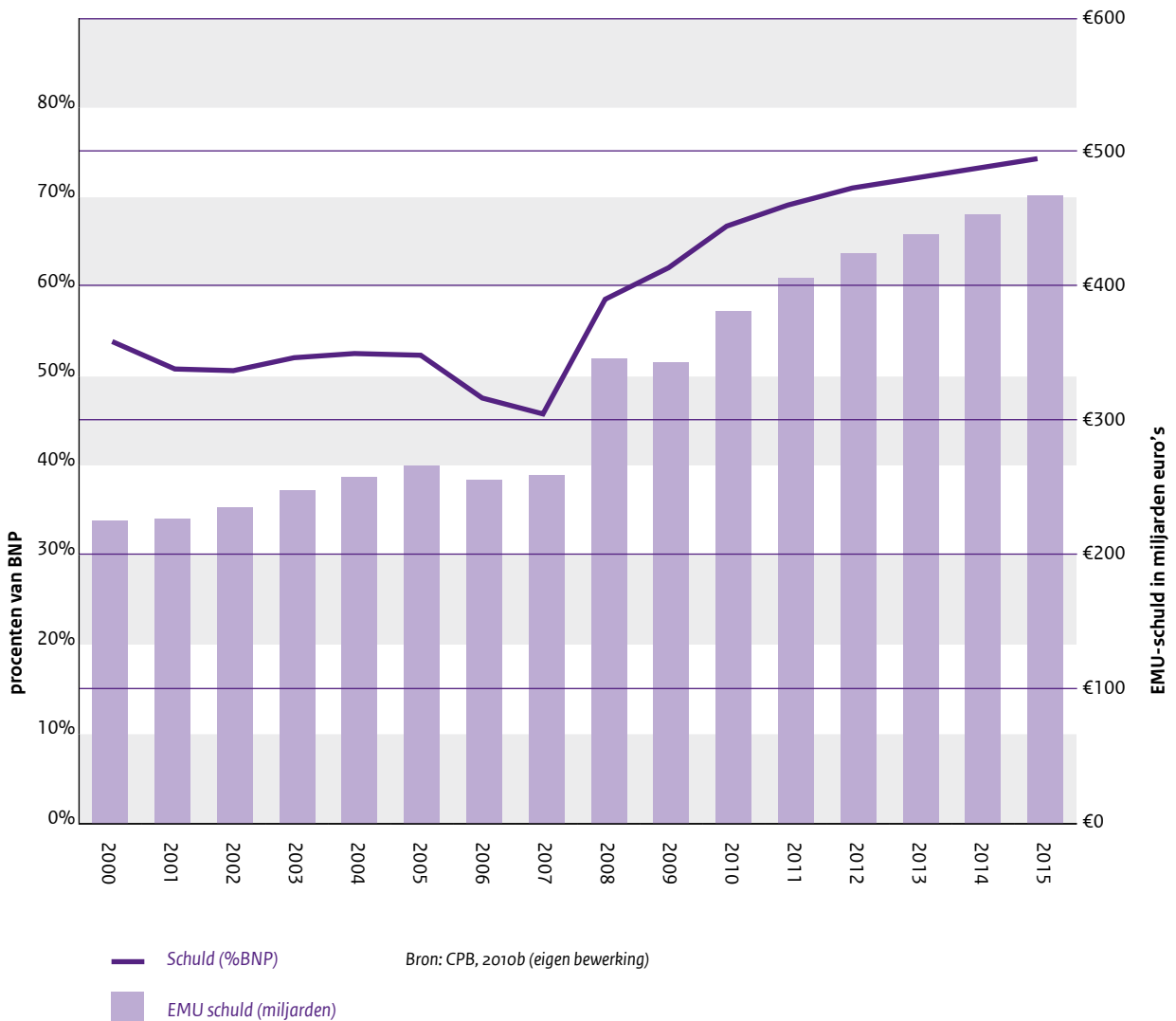
Hoewel in de media wordt bericht dat de financiële crisis zijn hoogtepunt voorbij is, zullen de gevolgen nog lang merkbaar blijven. De financiële positie van de overheid is aanzienlijk verzwakt. Dit is ook onder medewerkers de grootste zorg voor de toekomst. Meer dan de helft van de ondervraagden verwacht dat er in de toekomst minder geld beschikbaar komt voor de eigen organisatie (Ministerie van BZK, Flitspanel, bijlage 2).

De economische crisis slaat een enorm gat in de overheidsbegroting. In 2008 kwam er bij de overheid nog meer geld binnen dan er uitgegeven werd. Dat overschot is in 2009 omgeslagen in een tekort van 4,9 procent en loopt in 2010 naar verwachting op tot 6,3 procent van het BBP (CPB, 2010a). De staatsschuld is toegenomen van 45,5 procent van het BBP in 2007 naar bijna 62 procent in 2009 (CPB, 2010a). Bij ongewijzigd beleid loopt de staatsschuld in de jaren verder op naar bijna 74 procent in 2015 (CPB, 2010b). Het wordt een enorme opgave om de begroting op orde te krijgen en de schuld te verminderen.



De collectieve uitgaven stijgen ook als gevolg van de vergrijzing. Nederland zal in 2020 naar verwachting ruim 800 duizend 65-plussers meer tellen dan in 2010. Het beslag van de AOW op de collectieve middelen neemt daarmee behoorlijk toe. En ook de kosten van de zorg stijgen door de vergrijzing (zie verderop in deze paragraaf). Figuur 9 laat zien dat bij ongewijzigd beleid en zelfs bij een economische groei van 1,75 procent per jaar (vanaf 2011) de staatsschuld in reële termen tot 2015 nog verder doorgroeit (CPB, 2010b).

Figuur 9 Ontwikkeling van de staatsschuld bij ongewijzigd beleid



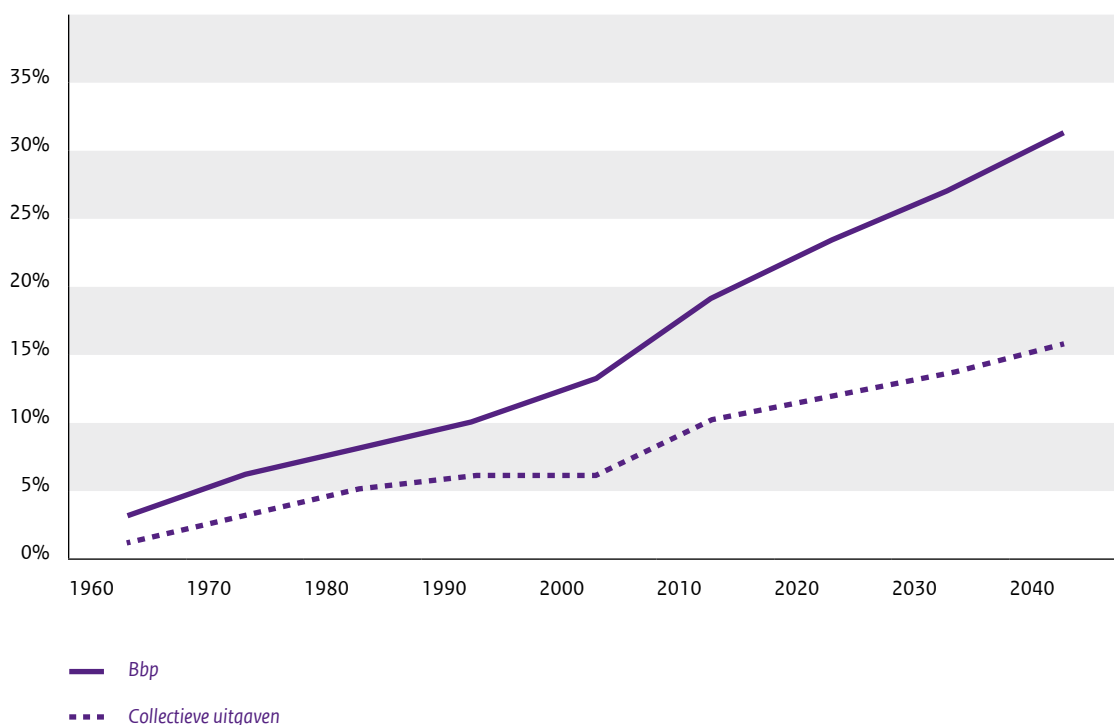
De uitgaven die voortvloeien uit de Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werk en Bijstand (WWB) zullen snel groeien omdat mensen in 2009 en 2010 hun baan verliezen. Tegelijkertijd komt er minder belasting binnen omdat bedrijven minder omzet maken en er minder verdiend wordt. Het is onzeker of de crisis daadwerkelijk over zijn hoogtepunt heen is. Het CPB sluit niet uit dat er sprake is van een langere en diepere teruggang van de economie (CPB, 2009a). Het is de vraag welke groeicijfers er voor het komende decennium verwacht mogen worden. De impact van de financiële crisis op de kapitaalmarkt is moeilijk te overzien. Betekenen het geschonden vertrouwen, nieuwe regels en strengere toezichtarrangementen dat het voor bedrijven blijvend moeilijker wordt om investeringen en groei op de kapitaalmarkt gefinancierd te krijgen? En wat is het effect van de vergrijzende arbeidsmarkt op het herstel en de hoogte van economische groeicijfers? Als de economie in de komende jaren met twee procent per jaar groeit, heeft de overheid in 2015 nog altijd een begrotingstekort van 5,5 procent van het binnenlands product. Dat is bijna tweemaal zo hoog als de grens die de EU hanteert.

Structureel: de kosten van vergrijzing

Het tweede effect dat van invloed is op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, is de vergrijzing. Op de lange termijn staan de zorguitgaven onder blijvende opwaartse druk mede door de vergrijzing van de bevolking. De kosten stijgen als gevolg van een groeiende aantal chronisch zieken, dure technologische innovaties, hogere verwachtingen van zorgconsumenten en monetarisering van een deel van de mantelzorg. Met dit laatste begrip doelt men op zorg die vroeger gratis werd verleend door familieleden, burens en kennissen en die nu in toenemende mate tegen een vergoeding wordt gegeven. Zo kunnen mensen die zorg nodig hebben een persoonsgebonden budget claimen om zelf zorg in te kopen, ook bij hun burens.

De zorguitgaven staan daarnaast extra onder opwaartse druk, doordat de productiviteit in deze arbeidsintensieve sector achterblijft bij die in grote delen van de marktsector. Omdat de lonen in de zorgsector concurrerend moeten blijven, neemt de kostprijs per eenheid zorg sneller toe dan de kostprijs per eenheid product in de industrie en grote delen van de commerciële dienstverlening (SCP, 2007; De Kam, 2009). Het CPB verwacht dat de zorguitgaven de komende jaren met vier procent per jaar stijgen (CPB, 2010b).

Figuur 10 Collectieve zorguitgaven als percentage van het BBP en de collectieve uitgaven



Bron: De Kam (2009) in: ESB 94 (4561). Ramingen na 2010

Uit het CPB-onderzoek uit 2006 blijkt dat het aantal gepensioneerden per werkend individu door de toegenomen levensverwachting sterk toeneemt. Deze verhouding tussen werkenden en gepensioneerden was in 2004 net 21 procent. Deze ratio zal zeker toenemen de komende jaren en zal net voor 2040 pieken op 43 procent. Dat zet de overheidsfinanciën onder druk.

De stijging van de kosten als gevolg van de vergrijzing worden ook enigszins gecompenseerd. Zo komt er met de generatie die in het komende decennium uittreedt ook veel (pensioen)vermogen vrij dat ten dele wordt uitgegeven wordt en voor een ander deel aan jongere generaties wordt overgedragen.

“Met name de bezuinigingen zullen de komende jaren een probleem worden. Vanwege bezuinigingen verlaat veel personeel onze organisatie, waardoor de werkdruk groter wordt. Hierdoor zal het verloop ook groter worden.”

Het CPB gaat in de doorrekeningen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën uit van vier posten:

- stijgende kosten van pensioenen (waaronder AOW);
- stijgende kosten van de zorg;
- arbeidsmarkt (arbeidsparticipatie, arbeidsongeschiktheid);
- ontwikkeling van de opbrengsten uit aardgas.

Voor alle andere posten gaat het CPB er van uit dat die veel minder groot zijn en tegen elkaar wegvallen (CPB, 2006).

Effect op arbeidsmarkt en publieke taken

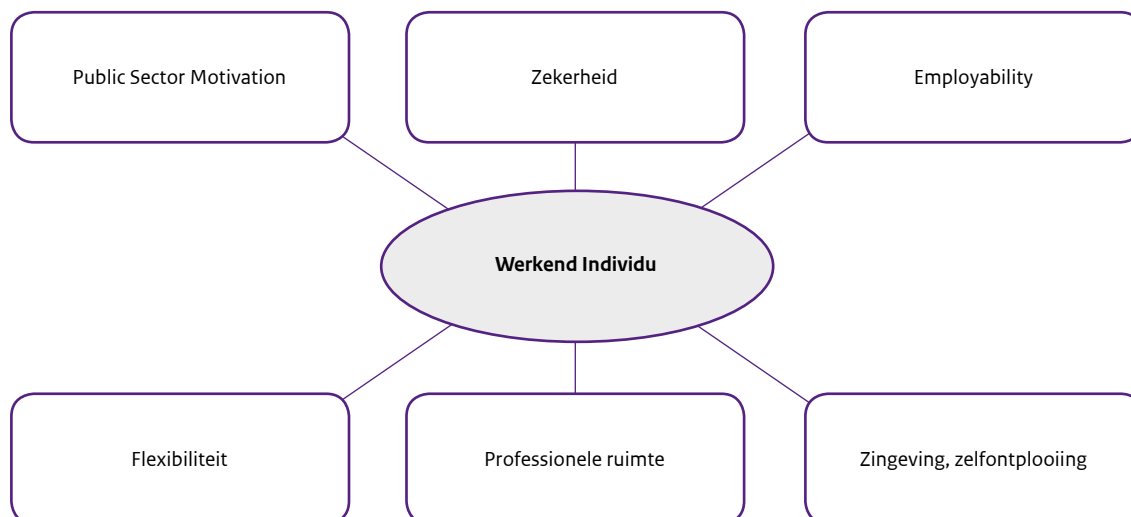
Door de economische crisis is er minder geld beschikbaar, terwijl er meer geld nodig is om de stijgende kosten als gevolg van de vergrijzing op te vangen. Naarmate de gevolgen van de financiële en economische crisis langer voortduren, neemt ook de druk op de overheidsfinanciën verder toe.

Wat de gevolgen zullen zijn van de krappere overheidsfinanciën op de arbeidsmarkt en de publieke sector is sterk afhankelijk van de politieke keuzes die worden gemaakt. De druk op de overheidsfinanciën zal in de toekomst als gevolg van de vergrijzing en huidige economische situatie toenemen. Er bestaat een aantal mogelijkheden om de druk op de overheidsfinanciën te verminderen:

- Meer middelen: verhoging van belasting, premies en overige heffingen zorgen voor meer inkomsten voor de overheid. Dit betekenen wel dat het beslag van de collectieve middelen op het BBP omhoog gaat en dat is van invloed op investeringen en economische groei.
- Minder uitgaven: bezuinigen op de direct aan de vergrijzing gekoppelde uitgaven (AOW, zorg, pensioenen) of meer in het algemeen het verminderen van de collectieve uitgaven.
- Productiviteitsstijging: als de collectieve sector er in slaagt om de productiviteit te verhogen, dan zou de winst van die toegenomen efficiency gebruikt kunnen worden om de stijgende kosten te compenseren. Voorwaarde is wel dat die verhoging gerealiseerd wordt en de efficiency winst geen andere bestemming krijgt.
- Vermindering taken: een laatste mogelijkheid om de gestegen kosten het hoofd te bieden, is het verminderen van het aantal taken dat door de collectieve sector en met collectieve middelen wordt uitgevoerd.

Trend 4:

Het werkende individu wil combineren



De gemiddelde werknemer bestaat niet meer

In de afgelopen decennia is de werknemer veranderd. We kennen de klassieke kostwinner: een man met een gemiddelde opleiding, getrouwd en vader van een paar kinderen. Werken is zijn hoofdtaak en 's avonds schuift hij, na de krant te hebben gelezen in de luie stoel, aan tafel bij zijn gezin. 40-jarige dienstjubilea worden gevierd maar zijn niet uniek en de beste medewerker wordt voorman als zijn oudere baas met de VUT gaat.

Dit beeld verdwijnt steeds meer. In de trein, zowel binnen als buiten de spits, zitten vrouwen en allochtonen, jongeren en ouderen, allemaal op weg naar het werk. Van het werk op weg naar huis gaat men nog snel even naar de supermarkt voor een kant-en-klare-maaltijd om vervolgens 's avonds te gaan sporten of uit te gaan. De volgende dag heeft men een zorgdag, maar moet toch nog even dat mailtje verstuurd worden of even telefonisch overlegd met een collega. Werk en privé gaan steeds meer door elkaar lopen. De traditionele kostwinner, de digitale jongere, de geïntegreerde allochtoon en de carrièrebewuste moeder bepalen het beeld van de toekomstige medewerker. Door de toename van de arbeidsmarktparticipatie is de beroepsbevolking steeds heterogener van samenstelling geworden. Organisaties zullen rekening moeten houden met een divers samengesteld arbeidsaanbod en personeelsbestand.

Verschillen tussen generaties

Het huidige personeelsbestand is grofweg in te delen in 4 generaties. De babyboomers, generatie X, of de pragmaten, en de screenagers (Zestor, 2009). De babyboomers (1945 – 1955) zijn momenteel nog de sleutelfiguren in onze samenleving. Zij zijn groot geworden in de vergadercultuur en het polderen. Zij mijden conflict en worden vaak beschouwd als 'teamplayers'. Hun focus ligt op de lange termijn. Zij zijn ook opgegroeid in economische voorspoed en richten zich op dit moment vooral op comfortabel leven, sparen hoeft niet meer zo nodig.

De generatie X (1956 – 1970), ook wel de verloren generatie genoemd, zit bekneld tussen de babyboomers en de pragmaten. Aangezien zij zich in economisch moeilijke tijden (jaren tachtig) op de arbeidsmarkt begaven hebben zij vooral moeten knokken. Zij schikken zich vaker in hun lot. Daarnaast leveren zij graag kwaliteit en zijn zeer loyaal aan hun familie. Aangezien zij in een onzekere tijd zijn opgegroeid, overheerst de korte termijn visie. Morgen kan het immers allemaal anders zijn.

De pragmatische generatie (1971 – 1980) heeft op de arbeidsmarkt alle kansen gekregen. Alles mocht en alles kon. Deze generatie is tamelijk materialistisch ingesteld. Zij zijn nu op een leeftijd waarin hun leven zich in het spitsuur bevindt. Ze settelen zich. De balans werk/privé moeten ze nog vinden, ze zijn vooral erg druk en 'burnout' is een vaak voorkomend probleem. Ze zijn zelfverzekerd en prefereren innovatie boven hiërarchie. Deze generatie stuurt op concrete resultaten.

De aankomende medewerkers, de screenagers (1981 – 1995) zijn weer anders (Prismant, 2009). Het is een generatie die op zoek is naar werk dat bij hen past. Ze hechten aan een goede balans tussen privéleven en werk en vinden zelfontplooiing belangrijk. De nieuwe generatie werknemers verwacht van hun werkgever geen controle en sturing, maar coaching en inspiratie. Goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden willen ze niet bevechten, die moeten goed geregeld zijn. De organisatie mag niet hiërarchisch zijn en moet een flexibele cultuur kennen gebaseerd op samenwerking. Als de werkomgeving ze niet (meer) bevalt, stappen ze makkelijk(er) over naar een andere organisatie of beginnen voor zichzelf.

“Organisaties moeten dusdanig gemanaged worden dat de werknemer genoeg ruimte houdt om het werk met voldoende eigen inbreng te kunnen doen. Dit gebeurt nog te weinig. De ondersteuning moet beter zodat men zich alleen maar met het echte werk bezig kan houden.”

Flexibilisering van arbeidstijden, arbeidsinzet en arbeidsrelaties

Uit onderzoek van het SCP (2005) blijkt dat de Nederlandse bevolking verwacht dat in de toekomst meer personen werk zullen gaan combineren met andere activiteiten, bijvoorbeeld met de zorg voor kinderen of zieke familieleden of het volgen van een opleiding. De verwachting van een groot deel van de bevolking dat er in 2020 een toename is van het aantal werkenden dat een 'sabbatical leave' opneemt en gedeeltelijk met pensioen is, past in dit beeld. Men wenst betere mogelijkheden om een opleiding te volgen of zorg te bieden aan een ziek familielid en voor de combinatie van werk en zorg voor de kinderen.

Al sinds de jaren zeventig is er sprake van een daling van het gemiddeld aantal uren dat per werknemer wordt gewerkt. Er zijn vooralsnog weinig redenen om te verwachten dat deze continue dalende trend zich keert. Omwille van de combinatie van arbeid en zorg en vanwege het belang dat men hecht aan vrije tijd, hebben veel medewerkers een voorkeur voor een deeltijdbaan.

Ook de arbeidsmobiliteit, zowel intern als extern, is in de afgelopen twee decennia niet veel veranderd: ze golft mee met de economische conjunctuur. In een periode van twee jaar verandert gemiddeld zo'n 25 à 30 procent van de Nederlanders van baan. Jongeren en hoger opgeleiden wisselen vaker van baan (Zwinkels e.a., 2009). Mobiliteit tussen markt en overheid is door

de specifieke arrangementen bij de overheid soms minder eenvoudig.⁵ Een groot deel van de bevolking heeft de verwachting dat met name de interne mobiliteit in de toekomst toeneemt (SCP, 2005).

De arbeidstijden zijn enigszins aan het veranderen. Er werken meer mensen op andere dan de traditionele werkuren van 9 tot 5. Werknemers kunnen door flexibele arbeidstijden arbeid en zorgtaken beter combineren. Uit onderzoek van OSA (2009a) blijkt dat er brede consensus is over de wenselijkheid daarvan. Van de werknemers verwacht 22 procent dat men steeds meer behoefte krijgt aan vrijheid in de manier waarop het werk gedaan moet worden en op welk tijdstip dit moet gebeuren (Ministerie van BZK, Flitspanel, bijlage 2).

De behoefte aan meer flexibiliteit komt zeker niet alleen van werknemers. Voor werkgevers is flexibiliteit aantrekkelijk. De flexibele inzet van personeel, om het werk in momenten van grote drukte gedaan te krijgen of om schommelingen in de economische conjunctuur op te vangen, is voor werkgevers in Nederland steeds gebruikelijker geworden. Maar in andere opzichten zijn werkgevers ook vaak huiverig voor flexibiliteit. Variabele werktijden, thuiswerken of verschillende werklocaties worden lang niet in alle organisaties omarmd, onder meer vanwege de consequenties voor roosters, werkoverleg, overdracht en communicatie in het algemeen.

“De starre positie van de overheid met betrekking tot flexibilisering is een belangrijke ontwikkeling. Deze is tot op heden éézijdig, personeel moet flexibel inzetbaar zijn terwijl de overheid bijvoorbeeld flexibele werktijden door vastgezette kloktijden blokkeert. Hetzelfde geldt voor thuiswerk.”

Flexibilisering heeft ook een keerzijde (Goudswaard, 2003). Zoals stress als gevolg van combinatie van werk en mantelzorg geven. Daarnaast speelt ook een toename aan werkonzekerheid door flexibilisering een grote rol. Flexibilisering kan ook gepaard gaan met verminderde investeringen in kennis en ontwikkeling. Verminderde sociale cohesie is een ander negatief verschijnsel dat kan optreden naarmate er meer flexibiliteit in arbeidsrelaties komt. Net als een gebrek aan continuïteit en verminderde betrokkenheid bij de organisatie. Als laatste is er ook een verschil te constateren in arbeidsomstandigheden: flexibilisering leidt over het algemeen tot minder kennis over goede arbeidsomstandigheden.

Een andere trend is de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel. Deze zogenaamde ZZP'ers verhuren zichzelf vooral in de zakelijke dienstverlening en de bouw. Over het algemeen zijn de drijfveren om voor een bestaan als ZZP'er te kiezen positief. Men kiest ervoor om eigen baas te zijn, om de vrijheid te hebben naar eigen inzicht te handelen, om de eigen tijd in te delen en om het eigen vakmanschap te kunnen inzetten (EIM, 2007). Het gaat vaak om personen die een expertise beheersen waar veel vraag naar is (Geijtenbeek, 2008). Cijfers van de Kamers van Koophandel geven aan dat in 2007 88 procent van de startende ondernemers ZZP'er was. Het aantal zelfstandigen is in Nederland gegroeid tot bijna één miljoen mensen. Hiervan is ongeveer tweederde werkzaam in 'witteboordenberoepen'. Als deze trend doorzet zal het aantal ZZP'ers in Nederland een enorme vlucht nemen. Er wordt wel gesproken over een verdubbeling tot twee miljoen ZZP'ers in de komende tien jaar. Maar daarover valt weinig met zekerheid te zeggen. Niet in het minst omdat het effect van de crisis op ZZP'ers niet duidelijk is.

⁵ Overheidswerkgevers zijn eigenrisicodragers voor de WW. Als zij een marktwerknemer aannemen die achteraf gezien toch niet geschikt is, dan dragen zij de volledige WW-lasten inclusief het deel dat in de marktsector is opgebouwd.

Het aantal startende ZZP'ers is hoog, tegelijkertijd kiezen mensen in tijden van laagconjunctuur ook vaak voor de zekerheid van een dienstverband. Bovendien zou het aantal opdrachten kunnen afnemen en stroomt een deel van de ZZP'ers in de richting van – verborgen – werkloosheid (CPB, 2009b).

Employability en opleiding

Goed inzetbaar zijn, ofwel employability, is zowel voor de werknemer als de werkgever van groot belang. Met een ruime arbeidsmarkt ligt de druk meer bij de werknemer terwijl bij een krappere wordende arbeidsmarkt de werkgever meer zal investeren in scholing van medewerkers. Opleiding en ontwikkeling kunnen werknemers in staat stellen om te voldoen aan verwachtingspatronen over hun functioneren, nu zowel als in de toekomst. Het motto van 'een leven lang leren' slaat niet alleen op het actueel houden van de kennis van werknemers voor hun huidige functie en organisatie. Maar juist ook om hun geschiktheid en aantrekkelijkheid voor andere functies en andere werkgevers op peil te houden. Zowel de werkgever als de werknemer hebben daar baat bij. Cijfers laten zien dat de afgelopen jaren het aantal medewerkers dat voldoende is toegerust om de functie uit te voeren in eerste instantie is toegenomen, maar in recente tijden weer enigszins daalt. Bij overheid wordt dit vooral veroorzaakt door gebrek aan inzetbaarheid, te weinig scholingsbereidheid en een tekort aan kennis (OSA, 2009b).

Public service motivation en professionele ruimte

De publieke sector trekt een specifieke groep werknemers aan. Een deel van de werknemers kiest bewust voor de publieke sector omdat ze een bijdrage willen leveren aan het beleid en aan de samenleving. Dat wordt ook 'public service motivation' genoemd. Uit onderzoek blijkt dat driekwart van de ambtenaren het werken voor het publiek belang belangrijk tot zeer belangrijk vindt (BZK, 2008). In de jaren tachtig was dat aandeel veel lager en gaven medewerkers vaker aan dat het 'toevallig' was dat de functie die ze uitoefende bij de overheid was. Medewerkers kiezen dus bewust(er) voor de overheid als organisatie om voor te werken.

Onderzoek wijst uit dat mensen met een hoge score op 'public service motivation' ook hoog scoren op tevredenheid met het werk, de betrokkenheid bij de organisatie en de bereidheid zich extra in te zetten. Uit onderzoek van Prismant (2009) blijkt dat Turkse en Marokkaanse Nederlanders bij de beoordeling van banen en werkgevers, meer hechten aan status, aanzien en een commerciële omgeving. Deze (potentiële) werknemers worden dus minder door 'public service motivation' gedreven. En minder aangesproken door het beroep op de waarden die daar bij horen. Dit geldt ook, maar in mindere mate, voor Nederlanders met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond.



Effect op publieke werkgevers

In de voorgaande alinea's werd duidelijk dat de verhouding van mensen tot hun werk verandert. Mensen worden ouder en krijgen andere wensen, nieuwe generaties hebben voor een deel andere behoeften en ideeën. Over de daadwerkelijke omvang en impact van deze veranderingen en over de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein is veel onzekerheid. Maar de overkoepelende trend is duidelijk: werknemers willen meer dan voorheen hun werk combineren en laten aansluiten op andere aspecten in hun leven.



Werknemers en potentiële werknemers willen banen en werkgevers die zijn toegesneden op hun specifieke situatie. Voor werkgevers is het zaak om er voor te zorgen dat hun arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en de cultuur in de organisatie aansluiten op de wensen en behoeften van potentiële werknemers. Ze moeten als werkgever en aantrekkelijke genoeg zijn om, ook in een krappe arbeidsmarkt, voldoende mensen aan te trekken. Kortom, het HR-beleid in de meest brede betekenis van het woord, moet op orde zijn.

En dat geeft aanleiding tot zorg: de publieke sector is nog altijd het minst doelgericht en actief in het ontwikkelen en stimuleren van eigen personeel (Netwerk Organisatie en Vergrijzing, 2009). Bijna de helft van de werknemers in het openbaar bestuur wil 'meer aandacht om de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie te krijgen' (Ministerie van BZK, Flitspanel, bijlage 2). Dat kan bijvoorbeeld door in het HR-beleid meer te richten op in-, door- en uitstroom. Volgens de Vergrijzingsmonitor scoren vooral grote gemeenten slecht. Bijna één op de vijf gemeente-ambtenaren heeft in 2009 geen functioneringsgesprek gehad. De helft van leidinggevendenden heeft geen zicht op de prestaties van hun ambtenaren en lijnmanagement beschikt vaak over onvoldoende middelen om hun eigen medewerkers te ontwikkelen. Uit dezelfde monitor blijkt dat één op de vijf ambtenaren te weinig werk om handen heeft.

Om aan te sluiten bij verschuivende wensen van werknemers moet van de kant van werkgevers flexibiliteit en maatwerk geboden worden. Dit kan door werknemers voldoende ruimte te geven om zich te ontwikkelen door scholing, stages, projecten en in het algemeen door voldoende uitdagende werkzaamheden. Door werknemers in de gelegenheid te stellen om – meer of minder – te werken op het moment dat dit voor de werknemer belangrijk is. En door medewerkers de beslissingbevoegdheden en autonomie te geven die horen bij het niveau waarop zij functioneren en bij het vakmanschap dat zij ten toon spreiden. Het belang van beroepstrots en -eër en de ruimte om die vorm te geven zal alleen maar toenemen.

In een krappere wordende arbeidsmarkt zal in de komende jaren een steeds grotere opleidingsdruk bij de werkgever komen te liggen. Naarmate er minder zekerheid uitgaat van een baan, dragen werkgevers meer verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat werknemers die niet meer in de eigen organisatie kunnen of willen functioneren, in staat zijn om elders aan de slag te gaan (baanzekerheid versus werkzekerheid).

Flexibilisering van het werk door variabele werktijden en verschillende locaties vraagt van werkgevers dat ze genoeg nemen met minder zicht op de werkzaamheden van personeel en hogere communicatiekosten. Werkgevers hebben minder directe controle over werknemers en zullen zich meer moeten richten op het maken van afspraken en vellen van oordelen op basis van geleverde resultaten. Maar juist omdat er bij werknemers een groeiende behoefte bestaat aan deze vorm van flexibilisering, kan het voor werkgevers zeer lonend zijn om huidige en toekomstige werknemers hierin tegemoet te komen.

Eerder in deze paragraaf bleek dat het loont om werknemers op hun 'public service motivation' aan te spreken en te selecteren. Maar het is dan wel belangrijk dat werkgevers er in slagen om recht te doen aan de behoeften van deze (potentiële) werknemers. Het werk moet in de optiek van individuele werknemers daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Tegelijkertijd dient er - bijvoorbeeld in het diversiteitbeleid - rekening te worden gehouden met het feit dat niet alle potentiële werknemers zich in dezelfde mate door die maatschappelijke relevantie aangesproken worden. Uit het onderzoek naar de werkwaarden in de zorg blijkt dat er voldoende andere baanaspecten zijn die een aangrijpingspunt kunnen vormen om verschillende groepen, waaronder een deel van de allochtone beroepsbevolking, te motiveren tot een overstap naar de sector. De publieke sector scoort van oudsher goed waar het de sfeer, de ontplooiingsmogelijkheden en het combineren van werk en privé, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden om in deeltijd te werken betreft.



Trend 5:

Continu veranderende vormen van organisatie



In de voorgaande paragrafen is vooral de factor arbeid aan bod geweest. De ontwikkeling van het aanbod, de wensen van werknemers en confrontatie van vraag en aanbod op de (publieke) arbeidsmarkt. Deze paragraaf gaat over de publieke organisaties en de context waarin zij moeten opereren.

Publiek versus privaat

Een kernvraagstuk voor de organisatie van de publieke sector is welke taken publiek zijn en welke privaat. In laatste instantie is het de politiek die de keuzes maakt over wat publieke taken zijn. In de loop van de geschiedenis van de moderne staten is een toename van het aantal publieke taken te zien en slechts hoogst zelden worden taken afgestoten. De overheid werd in het leven geroepen om bestuur, veiligheid, territoriale integriteit en de waterhuishouding te voorzien. In een latere fase is het bestrijden van ongelijkheid en het zorgen voor inkomenszekerheid ook een publieke taak geworden, evenals onderwijs, gezondheidszorg en cultuur. De overheid is er ook om risico's te beperken in het openbare en private leven door middel van toezicht en inspecties.

Nauw verbonden met de discussie over wat publieke taken zijn, is de vervolgvraag hoe publieke taken te organiseren. In jaren vijftig, zestig en zeventig van de vorige eeuw – toen de overheid zowel in omvang als in taken sterk groeide – werden publieke taken bij voorkeur in handen van overheidsinstellingen of overheidsbedrijven gelegd. In de jaren tachtig van de vorige eeuw begon de overheid in een groot aantal landen zich, mede onder invloed van het neoliberalisme, terug te trekken ten gunste van de markt. De grenzen van wat de overheid voor haar rekening kon nemen waren bereikt, zo was het idee. Sturing door en vanuit de overheid was doorgeschooten en werd minder efficiënt en effectief bevonden. In Nederland werd er onder de noemer van marktwerking en deregulering in eerste instantie vooral staatsbedrijven verzelfstandigd (Hoogovens, KLM, DSM, KPN). In de decennia daarna werd dit beleid voortgezet, met meer ver-

zelfstandigingen, maar ook met de introductie van (meer) marktwerking in de gezondheidszorg, arbeidsmarkt en re-integratie, woningcorporaties en de energiemarkt (Van Damme, 2004).

Management en sturing

Onder invloed van opkomst van nieuwe technologieën werden in het bedrijfsleven veel werkprocessen opnieuw ingericht, ‘business process reengineering’ werd dit genoemd. ‘New Public Management’ (NPM), ontstond: de overheid moest meer bedrijfsmatig opereren. Kosten en resultaten van dienstverlening werden gekwantificeerd en inzichtelijk gemaakt. Er kwam een striktere scheiding tussen beleid aan de ene kant en de uitvoerende organisatie aan de andere kant, om zo meer op



resultaten te kunnen sturen. De scheiding werd ook ingegeven door het besef dat de complexiteit van maatschappelijke opgaven het onmogelijk maakte om vanuit Den Haag op detailniveau te sturen. Door de politiek wordt per publieke taak bepaald hoeveel geld er beschikbaar is (allocatie) en welke resultaten behaald moeten worden. Binnen de randvoorwaarden van taak, budget en planning is er vervolgens voor uitvoeringsorganisaties in theorie meer ruimte om zelf te bepalen op welke wijze de resultaten te behalen (Steijn, 2009). Taken verschoven naar andere bestuurslagen en naar uitvoeringsorganisaties (publiek, privaat, mengvormen, zelfstandige bestuursorganen).

Veranderende organisatiestructuren

Organisatietheorieën uit de marktsector en nieuwe communicatie technologie maakten aanpassingen in de organisatiestructuur van publieke instellingen mogelijk en noodzakelijk. Organisaties werden platter en in meer kleine eenheden (‘business units’) opgedeeld. Die eenheden konden door de grotere zelfstandigheid effectiever opereren. Die grotere zelfstandigheid had ook een keerzijde, omdat zij gepaard ging met nieuwe verantwoordingsregimes die administratie en bureaucratie met zich mee bracht (zie ook de volgende paragraaf). Daarnaast zijn publieke organisaties steeds meer in netwerken en ketens gaan functioneren. Dat was een gevolg van de trends van verzelfstandiging, de scheiding van beleid en uitvoering en de toegenomen complexiteit van maatschappelijke problemen. Jeugdzorg, re-integratie, integratie en inburgering: het zijn slechts een paar voorbeelden van ingewikkelde maatschappelijke verschijnselen waar alleen een aanpak van samenwerkende instellingen en disciplines succesvol kan zijn.

“De overheid moet een keuze maken tussen ofwel zelf specialisten in dienst hebben, ofwel generalisten die naar behoefte specialisme inhuren. Maar: welke inhoudelijke kennis heb je dan nog zelf in huis en komt er niet te veel ‘macht’ bij de commerciële (specialistische) bureaus?”

Mede onder invloed van bezuinigingsoperaties in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werden veel diensten uitbesteed. Publieke instellingen kozen ervoor om facilitaire diensten als beveiliging, arbozorg, catering en ICT uit te besteden ('outsourcen') omdat private ondernemingen deze diensten goedkoper en vaak met meer keuzevrijheid konden leveren. Ook direct aan het primaire proces verbonden activiteiten worden (deels) uitbesteed. Beleidsadvisering, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie, communicatie en informatievoorziening, (interim-) management en organisatieadvies: het zijn allemaal disciplines waarvan het inmiddels in publieke organisaties gemeengoed is om er via uitbesteding en inkooprelaties in te voorzien.

“De stand van de techniek en automatisering kan door het personeel niet worden bijgehouden. Ingehuurde oproepkrachten kunnen dit niet compenseren.”

Productiviteit en technologische ontwikkeling: kansen en beperkingen

Zowel de aard van de publieke goederen en diensten als de manier waarop die worden voortgebracht, is in de afgelopen decennia vooral door de introductie van ICT ingrijpend veranderd. En die ontwikkeling zal ook in de komende jaren gewoon verder gaan, misschien wel sneller dan in het verleden.

De overstap van de mainframe computer naar de desktop heeft een revolutie teweeg gebracht, nu zal de stap van desktops naar mobiele apparatuur, internetapplicaties (zowel programmatuur als dataopslag en communicatie) en thuiswerkplekken voor nieuwe mogelijkheden zorgen. Innovaties en de toepassing daarvan zullen zich niet tot ICT beperken. Er zijn meer mogelijkheden, zoals de toepassing van robotica in de zorg, van biotechnologie. Innovaties maken nieuwe samenwerkingsverbanden en organisatievormen mogelijk en vragen om nieuwe werkprocessen en een andere manier van sturing. Dat er mogelijkheden zijn om de productiviteit te verhogen, blijkt uit privatiseringsoperaties waarbij een sprong naar een hogere efficiëntie gerealiseerd werd.

Is het mogelijk dat publieke instellingen in de nabije toekomst door de toepassing van nieuwe technologie hetzelfde werk doen maar dan met minder mensen? De arbeidsbesparende en arbeidsvervangende effecten van de toepassing van ICT worden vaak erg optimistisch ingeschat. Onderzoek naar de toepassing van ICT in het recente verleden laat zien dat enige nuancering op zijn plaats is (van Ark, 2004). De mogelijkheden verschillen sterk per sector. Bovendien is de toepassing van ICT alleen onder strikte voorwaarden succesvol. ICT werkt alleen in de combinatie met 'immaterieel kapitaal', dat wil zeggen in samenhang met personeel en organisatie.

Een beperkende factor is bovendien dat de publieke sector veel persoonsgebonden diensten levert. Het kenmerk daarvan is dat de productie en de levering van de dienst op hetzelfde moment (namelijk tijdens de persoonlijke interactie) plaatsvinden. Dit vermindert de mogelijkheden om de productiviteit te verhogen door de op grote schaal of op voorhand te produceren, centralisatie of het verplaatsen van de productie is eveneens veel minder eenvoudig.

“Oudere werknemers moeten langer in dienst blijven. Deze mensen hebben echter vaak onvoldoende aansluiting bij vernieuwende processen.”

In de private sector stijgt de productiviteit wel, die wordt voor een deel vertaald in hogere lonen. Als de lonen in de publieke sectoren vervolgens op een met de private sector concurrerend niveau worden gehouden, stijgt de (relatieve) kostprijs van de publieke diensten (de wet van Baumol). Onderzoek van het SCP (2007) laat zien dat de kostprijs van de diensten in de publieke sector met 17 procent is gestegen tussen 1995 en 2004. In dezelfde periode nam de kostprijs van private diensten en goederen met vijf procent af. Binnen de publieke sectoren zijn grote verschillen te zien. In de keten van justitie en politie steeg de kostprijs met zeven procent, in het onderwijs met 22 procent.

De introductie van nieuwe technologie kan ook ongewenste effecten hebben. De vraag naar hoger geschoold personeel neemt vaak toe door de introductie van nieuwe technologie, het herontwerp van werkprocessen en door organisatieverandering. Tot slot wordt in de praktijk van de openbare sector de winst die toegenomen productiviteit oplevert, slechts zelden daadwerkelijk gebruikt om met minder mensen en een kleiner budget verder te gaan. Besparingen worden vaak ingezet om bestaande taken beter uit te voeren of nieuwe taken te introduceren.⁶

Ondanks al deze beperkingen, liggen er wel degelijk kansen die deels ook al gegrepen worden. Denk aan de beperking van overhead en het stroomlijnen van back office processen, in het bijzonder in de het openbaar bestuur (gemeenten, provincies, en rijk). Ook het creëren van technologisch gefaciliteerde gemeenschappelijke diensten (shared services), zowel op het vlak van de bedrijfsvoering als in het primaire proces, biedt kansen.

Vertrouwen en verantwoording

In recente jaren is de weerstand tegen 'New Public Management' gegroeid. De scheiding tussen allocatie en bedrijfsvoering veronderstelt dat het gewenste resultaat vooraf precies omschreven kan worden en dat het resultaat goed meetbaar is. Terwijl externe factoren vaak het resultaat beïnvloeden. Afrekening puur op resultaat is in veel gevallen moeilijk (Borderwijk, 2005) en leidt soms zelfs tot onbedoelde en ongewenste gedragseffecten. De strikte scheiding tussen beleid en uitvoering leidt volgens de WRR (2004) tot kennisvernietiging. Eenzijdig sturen op resultaten zorgt ervoor dat het meten en beoordelen van resultaten centraal staan in plaats van normatieve of ideologische aspecten.

“Er is een groot wantrouwen ten opzichte van het management, omdat het personeel eigenlijk niet betrokken wordt in de besluitvorming”.

De boedelscheiding leidt bovendien tot een stapeling van toezicht. En medewerkers in uitvoerende organisaties worden beperkt in hun handelen: wetgeving, resultaatafspraken en protocollen die tot op detailniveau dichtgetimmerd worden, beperken de ruimte om zelf met oplossingen te komen en hun eigen vakmanschap aan te spreken. Een derde van de leden van het Flitspanel ziet het verminderen van de administratieve lasten binnen de organisatie als belangrijke prioriteit voor de komende jaren (Ministerie van BZK, Flitspanel, bijlage 2).

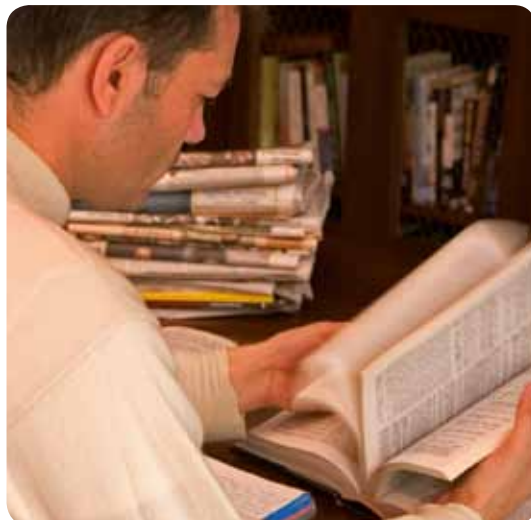
⁶ Uit “Slimmer werken” van SBO (2008) blijkt bijvoorbeeld dat de tijd die in onderwijs wordt gewonnen door de inzet van een assistent of computer veelal ten gunste komt van de leerling en dus niet leidt tot besparing op kosten.

Van de publieke organisatie wordt in toenemende mate transparantie geëist over resultaten. Met behulp van benchmarks en monitors moet verantwoording over de kwaliteit van dienstverlening worden afgelegd. Kranten, tijdschriften en websites publiceren ranglijsten van de beste ziekenhuizen, scholen, universiteiten en de beste of goedkoopste gemeenten. Maar de transparantie beperkt zich niet tot de uitkomsten die publieke organisaties realiseren. Instellingen moeten ook rekenschap afleggen over de manier waarop de prestaties tot stand komen. Van overheidsorganisaties wordt vaak gevraagd om het goede voorbeeld te geven. Onder die noemer wordt gekeken naar de duurzaamheid van de organisatie (wagenpark, grondstoffen, energieverbruik, catering) maar ook naar de inkoop- en aanbestedingsprocessen en naar de samenstelling en beloning van personeel. Heeft de organisatie voldoende alloctonen in dienst, hoeveel arbeidsgehandicapten zijn er en hoe staat het met het aandeel vrouwen en hun representatie in de top van de instelling? En ook de publiek gefinancierde beloning aan de top van de organisatie wordt nauwlettend in het oog gehouden.

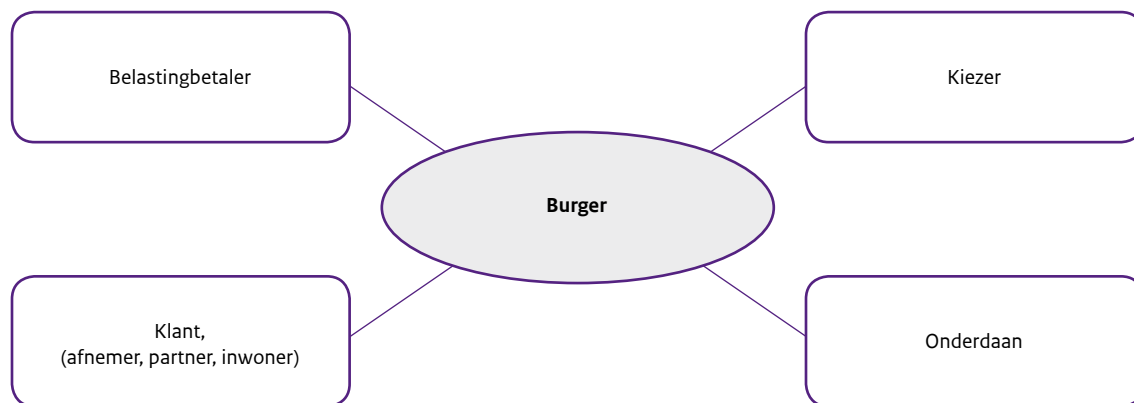
“De papieren rompslomp, hogerhand noemt het “verantwoording”, vreet veel van je tijd die je graag efficiënter zou willen besteden aan lesvoorbereiding of begeleiding van je leerlingen. In het onderwijs ben je 70 procent boekhouder en 30 procent lesgever. Dat voelt als een hele akelige belasting.”

De toekomst van de publieke organisatie

Onder invloed van de huidige wereldwijde financiële en economische crisis is de waardering voor de staat als een alternatief voor de markt toegenomen. De crisis is vooral veroorzaakt door traditionele marktpartijen – banken, hypotheekverstrekkers, verzekeraars en andere financiële instellingen – financiële producten introduceerden en doorverkochten waarvan de risico's niet meer te bepalen waren. Ingrijpen door de overheid werd noodzakelijk geacht. Er werd staatssteun gegeven aan banken en verzekeraars die anders failliet zouden gaan, met een beroep op het grote belang van deze instellingen voor de economie. Interventies die in andere sectoren sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw min of meer taboe zijn verklaard. Het is ondoenlijk om in deze fase iets te zeggen over het langetermijneffect van de economische crisis. Maar het is wel duidelijk dat de pendule weer een stukje in de richting van de overheid als alternatief voor de markt is geslingerd.



Trend 6: De burger wordt minder tevreden



Om trends in de relatie tussen burgers en overheid te onderkennen is het verstandig om de verhouding tussen burger en overheid wat verder te ontleden. Dat doen we door te kijken naar de verschillende rollen die burgers en de overheid hebben. En door gebruik te maken van de uitkomsten van onderzoek dat met name het Sociaal en Cultureel Planbureau op dit terrein heeft gedaan.

Burger als klant

Burgers zijn klant van de publieke dienst. In directe zin als afnemer van collectieve goederen en diensten in de vorm van identiteitsbewijzen, vergunningen, onderwijs, medische en maatschappelijke zorg, kinderopvang en culturele voorstellingen. En in de wat bredere betekenis in hun rol als bijvoorbeeld wijkbewoner en gebruiker van de openbare ruimte.

Het SCP constateert dat het oordeel van burgers als klanten van publieke dienstverlening tamelijk positief is (SCP, 2008). In 2006 was minimaal 75 procent van de respondenten tevreden over de medische zorg. Ruim 60 procent van de respondenten bleek tevreden te zijn over het onderwijs. Ook over de gemeentelijke dienstverlening, uitkerende instanties, de belastingdienst en de kinderopvang is men tevreden of is maar een klein deel van de respondenten ontevreden.

“Het onderwaarderen van het beroep zie ik als een probleem voor de toekomst. Er is steeds minder respect en waardering voor een aantal overheidsfuncties.”

Bij dit oordeel van burgers moet wel bedacht worden dat zij relatief weinig vrijheid hebben in het kiezen van de dienstverlener. Ontevreden klanten kunnen niet in alle gevallen voor een alternatieve aanbieder kiezen. Er zijn publieke sectoren waar de tevredenheid lager is. Dit geldt met name voor het openbaar vervoer en de ouderenzorg. Over verzorgings- en verpleeghuizen is maar 35 procent tevreden. Van de respondenten werkzaam in het openbaar bestuur verwacht 45 procent dat burgers steeds hogere eisen gaan stellen aan de dienstverlening van hun organisatie. In het onderwijs en de veiligheidssectoren denkt ongeveer een kwart van de werknemers dat burgers hogere eisen zullen stellen (Ministerie van BZK, Flitspanel, bijlage 2).

Het beeld dat niet-gebruikers van publieke diensten hebben is doorgaans iets minder positief. Niet-gebruikers oordelen op basis van het imago dat zij van de dienstverlener hebben. En dat is dus negatiever dan het beeld dat men heeft als men daadwerkelijk met de dienstverlener te maken heeft. Verder betreft de ontevredenheid niet zozeer de diensten zelf maar de manier van levering. De wachttijden, de kwaliteit van informatie, het gebrek aan persoonlijke aandacht en begeleiding leiden tot ontevredenheid.

Burger als onderdaan

De burger is onderwerp van allerlei geboden en verboden afkomstig van de overheid. De burger is in dat opzicht onderdaan van de overheid. De overheid is verantwoordelijk voor de veiligheid en het handhaven van de openbare orde in het land en de bescherming van Nederlanders en Nederlands grondgebied.

“Ik werk bij de politie. De politie is de laatste tijd zeer negatief in beeld. Daar zit volgens mij het hele probleem. Als je een goed imago hebt, dan heb je geen problemen meer met werving en behoud.”

Ten aanzien van de veiligheid laten de cijfers een afname zien van een aantal vormen van veelvoorkomende criminaliteit (woninginbraak, diefstal uit auto's, vermogensdelicten). Tegelijkertijd is het veiligheidsgevoel van burgers niet afgenomen (Vollaard, 2009). Uit het onderzoek van het SCP (2008) blijkt dan ook dat men niet zo tevreden is over politie en justitie: bijna de helft van de ondervraagden vindt de dienstverlening van de politie slecht tot matig en ruim de helft vindt dat van de rechtspraak. Burgers hebben niet in grote meerderheid het beeld van overheid die effectief de openbare orde en veiligheid handhaaft. Dit imago wordt ook bepaald door een beperkt aantal incidenten met veel media aandacht. En daar waar de overheid vooral inzet op meer preventie en betere opsporing, vragen burgers om een repressiever systeem met hogere straffen.

Burger als belasting- en premiebetaler

Burgers zijn ook als belasting- en premiebetalers verbonden aan de overheid. En hoewel er traditioneel veel wordt geklaagd over de collectieve lasten in Nederland, heeft dit de belastingmoraal niet aangetast. De bereidheid om belasting te betalen is groot. Aan de ene kant omdat men de pakkans groot acht, maar vooral ook omdat men het onaanvaardbaar vindt om de belasting te ontduiken.

Het overgrote deel van de mensen sluit uit ooit de belasting te zullen ontduiken (Belastingdienst, 2009). Maar daarmee weten we nog niet of men ook vindt dat het belastinggeld goed en effectief besteed wordt. Ook daarin spelen publiciteit en imago een belangrijke rol. In de berichtgeving gaat de aandacht vanzelfsprekend uit naar de terreinen waar de overheid op kostbare wijze faalt of wordt verondersteld te falen. Voorbeelden daarvan zijn infrastructurele projecten die duurder, later klaar zijn of waarvan men het nut betwijfelt (Noord-Zuidlijn in Amsterdam, de HSL, de Betuwelijn), ICT projecten (C2000, P-direkt, bij UWV en de belastingdienst) en grote fraudezaken met volks- of werknemersverzekeringen. Veel verontwaardiging is er ook over inkomens en vergoedingen van politici, bestuurders, topambtenaren, leden van colleges van bestuur en directeuren die als normoverschrijdend worden ervaren. Uit de Fiscale Monitor blijkt dat minder dan de helft van de mensen bij het betalen van belasting 'het gevoel heeft iets bij te dragen' (Belastingdienst, 2009). Op lange termijn zou dit de 'willingness to pay', de bereidheid van burgers om de publieke dienst te financieren kunnen aantasten.

Burger als kiezer

Zowel op lokaal (gemeenten, provincies, waterschappen) als op nationaal niveau kiezen burgers hun politieke vertegenwoordigers die ervoor zorgen dat er politici en bestuurders aan het hoofd van de uitvoerende macht komen te staan. De politieke vertegenwoordigers controleren vervolgens de uitvoerende macht.

Als zich de afgelopen tien tot vijftien jaar ergens veranderingen hebben voorgedaan, dan is het wel in het vertrouwen dat burgers hebben in de regering, politici en de overheid. Uit de Sociale Staat van Nederland van het SCP (2007), valt op te maken dat vier op de vijf Nederlanders (80 procent) in de tweede helft van de jaren negentig tevreden waren over de regering. Die relatie met burgers is verslechterd, mede onder invloed van wachtlijsten in de zorg, lesuitval in het onderwijs, terroristische aanslagen in 2001, de moorden op Fortuyn in 2002 en van Gogh in 2004 en het verscherpte integratiedebat in



de nasleep daarvan. Eind 2004 was minder dan de helft van de Nederlandse burgers (48 procent) tevreden over de regering. Sindsdien is de tevredenheid weer enigszins gestegen maar nooit meer teruggekeerd naar de ongekend hoge niveaus uit de jaren negentig. Op dit moment is 55 procent tevreden (SCP, 2009). Het oordeel van burgers over politici en de politiek is erg negatief. Net iets meer dan dertig procent van de mensen vindt politici bekwame mensen die weten wat ze doen. En een ruime meerderheid van de mensen onderschrijft de stelling: 'mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet'. Het is daarom niet verwonderlijk dat het aantal burgers dat tijdens verkiezingen of in verkiezingsonderzoek voor nieuwe partijen koos zeer groot is. Partijen die zich als nieuw, anders, niet traditioneel profileren kunnen bij vlagen rekenen op grote steun (zie www.politiekebarometer.nl).

Wat betekent dit oordeel van burgers voor de publieke dienstverlening?

Uit het voorgaande valt op te maken dat de relatie tussen de burger en de overheid verschillende dimensies heeft en niet op al die dimensies evenzeer verstoord is. Vooral waar de overheid optreedt als dienstverlener, is het nog niet zo slecht gesteld. Burgers die daadwerkelijk diensten afnemen zijn in meerderheid tevreden. Een nuancering daarbij is dat collectieve goederen vaak een vorm van gedwongen winkelnering kennen.

Het is dus van het grootste belang om aan de kwaliteit van publieke diensten te blijven werken. Het SCP merkt op dat tijdperk van het 'one size fits all'-aanbod van publieke diensten op zijn einde loopt. De heterogeniteit van sociale groepen en voorkeuren van burgers is toegenomen. Ook is de koopkracht toegenomen. Burgers willen keuzes kunnen maken en de overheid moet dit mogelijk maken door marktachtige omstandigheden te creëren die voldoen aan de randvoorwaarden van collectieve verstrekking. Bovendien moet er niet alleen werk worden gemaakt

van de feitelijke dienst, maar vooral ook van de manier waarop en de omstandigheden waaronder dienstverlening plaatsvindt. Met het imago van de overheid is het niet positief gesteld. In de ogen van burgers slaagt de overheid er niet in om problemen op te lossen op een aantal terreinen dat mensen nauw aan het hart ligt. De belangrijkste daarvan zijn de integratie van minderheden, de kwaliteit van de ouderenzorg, het voorkomen en vooral bestraffen van criminaliteit, het voorkomen van armoede en de verruwing als gevolg van veranderende normen en waarden.

Er is een behoorlijk grote en wellicht blijvende minderheid die ontevreden en wantrouwend is ten opzichte van de overheid, die moeite heeft met de verschraving van de verzorgingsstaat, die moeite heeft met de verkleuring van Nederland en die zich niet serieus genomen voelt. Naarmate politici er minder in slagen om in ogen van burgers op dit vlak effectief te opereren, zal het draagvlak voor de publieke sector verminderen. Dat is van invloed op de opinies en het gedrag van de burger als kiezer maar ook als betaler van premies en belastingen en als klant en partner van de overheid.

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste ontwikkelingen op een rij gezet die de toekomst van de publieke sector bepalen. Wat heel duidelijk naar voren kwam was de grote uitstroom van medewerkers die de overheid te wachten staat. Bij een lage economische groei leidt dat vooral tot kwalitatieve knelpunten, in specifieke beroepen in het onderwijs. Als de economie harder groeit, zullen de knelpunten over de gehele linie voelbaar zijn. Vooral op het hoger en middelbaar opleidingsniveau zullen dan knelpunten ontstaan. Daarnaast zagen we dat de arbeidsparticipatie nogal verschilt naar geslacht, leeftijd en herkomst. Om arbeidsmarktknelpunten te voorkomen, lijken de mogelijkheden vooral te liggen bij het verhogen van de arbeidsdeelname van vrouwen, ouderen en allochtonen.

De vervanging van de vele overheidswerknemers die uitstromen, vindt plaats in een veranderende wereld. Mede door de globalisering zijn de verhoudingen in de wereld maar ook op de Nederlandse arbeidsmarkt veranderd. De trend gaat in de richting van meer flexibiliteit en meer dynamiek. Dit sluit gedeeltelijk aan bij veranderende motieven en houding ten opzichte van het werk. Nieuwe generaties zijn meer gericht op het combineren van verschillen delen van hun leven (werk, privé). De eisen die men aan organisaties stelt in termen van hiërarchie, ruimte voor professionals en zelfontplooiing worden hoger. Steeds meer mensen kiezen voor een bestaan als zelfstandige. Voor werkgevers betekent dit dat zij door hun personeels- en organisatiebeleid moeten zorgen dat zij aantrekkelijk zijn voor veeleisende en schaarse werknemers. Voor werknemers en werkgevers betekent het dat de arrangementen van sociale zekerheid en de hun scholingsinspanningen op de nieuwe omstandigheden toegesneden moeten worden.

Er zijn kansen om de productiviteit in de publieke sector te verhogen, en daar moet op een verstandige manier in geïnvesteerd worden een integrale benadering van technologie, organisatie en personeel. Tegelijkertijd moeten de mogelijkheden van technologie niet overschat worden: ICT is geen wondermiddel.

De burger zagen wij tot slot, is in de afgelopen jaren minder tevreden geworden. Die ontevredenheid over de feitelijke dienstverlening in zorg en onderwijs valt nog wel mee. Maar de ontevredenheid over de veiligheidsketen is bijvoorbeeld wel erg groot. Het vertrouwen in de overheid en vooral in politici is bovendien duidelijk afgenomen. Het wantrouwen is groot en op termijn ondergraaft dat mogelijkerewijs de bereidheid om aan collectieve regelingen bij te dragen.

2 Kernonzekerheden

Inleiding

Er zijn twee kernonzekerheden die de toekomst van de arbeidsmarkt en publieke taken in hoge mate zullen bepalen: de visie op de overheid en de economische ontwikkeling. Deze twee factoren vormen een assenstelsel met vier kwadranten. Elk kwadrant is een toekomstbeeld, een scenario over hoe Nederland en de arbeidsmarkt in de publieke sector zich zullen ontwikkelen. In dit hoofdstuk worden de kernonzekerheden beschreven en de vier kwadranten, de basis van de scenario's, beschreven.

Onzekerheid 1: Visie op de overheid, solidariteit en profijt

De eerste onzekerheid gaat over de visie van burgers, bedrijven, politiek en opiniemakers op de inrichting van de samenleving en de rol van de overheid daarin. De kern van deze as is de vraag of je maatschappelijke problemen in eerste instantie vooral collectief en via de overheid regelt, of dat de oplossing primair van burgers en bedrijven zelf moet komen.

Aan die keuze zijn zowel elementen van solidariteit verbonden (gezamenlijkheid versus zelfredzaamheid) als veronderstellingen over de efficiency en effectiviteit van collectieve of individuele arrangementen (marktfalen versus overheidsfalen). Ook de bereidheid om voor collectieve goederen te betalen speelt een rol. Deze zogenaamde 'willingness to pay' heeft bijvoorbeeld betrekking op de bereidheid om te betalen voor arrangementen waar anderen gebruik van maken, zoals overdrachtinkomens. Maar ook op de bereidheid om te betalen voor publieke diensten waar men zelf gebruik van maakt of verwacht te gaan maken, zoals onderwijs en zorg.

Het ene uiterste van de verticale as (de bovenkant) is samen. Deze positie houdt een positieve grondhouding ten opzichte van collectieve in, een grote mate van solidariteit, de bereidheid daarvoor te betalen en een voorkeur voor de overheid als uitvoerder van publieke taken.

Een meerderheid van de mensen wil de huidige verzorgingsstaat in stand houden. Die staat kent veel arrangementen om bestaanszekerheid te waarborgen via de overdracht van inkomens (WW, WIA, AOW, bijstand, progressieve belastingen, huursubsidie) en allerlei publieke diensten als onderwijs, zorg, maatschappelijke ondersteuning (WMO), inburgering en integratie. Burgers en bedrijven zijn in meerderheid bereid om via belasting, premies en eigen bijdragen voor deze collectieve voorzieningen te betalen. Bovendien worden publieke organisaties veelal gezien als het beste alternatief voor de uitvoering van publieke taken. Dat betekent niet alleen het openbaar bestuur en veiligheid via publieke of overheidsorganisaties maar ook onderwijs, zorg en maatschappelijke ondersteuning.⁷

⁷ Op de assen en de uitersten van de assen worden ontwikkelingen en standpunten bij elkaar gebracht die niet per definitie bij elkaar horen. Zo is het in mogelijk dat het economisch herstel uit de recessie zeer lang duurt maar gevolgd wordt door een hoge economische groei. Op een zelfde manier is het denkbaar dat een preferentie voor een hoge mate van solidariteit via collectieve arrangementen gecombineerd wordt met een voorkeur voor volledig privaat gefinancierde en georganiseerde onderwijs en gezondheidszorg. Om het aantal scenario's te beperken en omdat we van mening zijn dat de ontwikkelingen en standpunten aan de uitersten van de assen vaker samengaan dan dat ze tegenover elkaar staan, is voor deze constellatie gekozen.

Het andere uiterste van deze as krijgt het label zelf. De meerderheid wijst collectieve oplossingen die door de overheid worden georganiseerd af. In plaats van een grote, coördinerende rol voor de overheid, krijgt deze samenleving vorm door het vrije spel van marktkrachten, door de competitie die daar plaatsvindt.

Solidariteit, sinds decennia een leidend politiek beginsel in Nederland, is voor veel PVV-aanhangers synoniem met diefstal. „Laten we eerst wat voor onze eigen mensen doen”, zeggen ze. Dan bedoelen ze zichzelf, hun kinderen die slecht onderwijs krijgen, en ouderen die naar de voedselbank moeten of wegwijnen in verpleeghuizen. Deze houding delen de Wilders-stemmers met een groot deel van de Nederlandse kiezers (...) Rijk en arm voelen zich ‘gepakt’. Arm kan bijna niet rondkomen, rijk wordt bestolen via de belastingen. Geld waar zij recht op menen te hebben, verdwijnt volgens hen al decennia via Den Haag in een bodemloze put. (...) Die standpunten worden gedeeld door een groot deel van alle Nederlandse kiezers, blijkt uit dezelfde steekproef (...) Daarmee lijkt de doorsneekiezer meer op de PVV-stemmer dan werd aangenomen.” (NRC, 26 september 2009)

Een meerderheid van burgers, bedrijven, politici en opiniemakers staat kritisch tegenover de huidige overheid en haar taken. De noodzaak van een basisstaat wordt erkend – openbaar bestuur, veiligheid, justitie - maar de wens om veel meer zaken collectief te regelen wordt niet algemeen gedeeld.

Burgers zijn bereid om te betalen voor goed onderwijs en zorg en in het algemeen voor publieke diensten waar zij zelf profijt van hebben. Maar de bereidheid om mee te betalen aan arrangementen voor mensen die door omstandigheden minder goed voor zichzelf kunnen zorgen – werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, ziekte, immigratie - is laag. Men vindt het niet vanzelfsprekend dat publieke taken door overheidsorganisaties uitgevoerd worden, er is veel ruimte voor private uitvoering van publieke taken.

Onzekerheid 2: De economische ontwikkeling

Er bestaat grote onzekerheid over de manier waarop de Nederlandse economie zich in de jaren tot en met 2020 zal ontwikkelen. Deze as, de horizontale as, kent daarom twee elementen: de conjuncturele ontwikkeling van de economie en de meer structurele economische groei die we kunnen verwachten.

Over de manier waarop het economische herstel - de conjunctuur - eruit zal zien wordt veel gespeculeerd. Sommigen verwachten een jarenlange recessie, anderen hebben het over een korte, diepe recessie gevolgd door snel herstel. De verschillende varianten worden veelal met letters aangeduid (V, W, U, L) die iets aangeven over de snelheid en de vorm van het herstel.

Op de wat langere termijn is niet de recessie van belang, maar het structurele groeipotentieel van de Nederlandse economie. Dat groeipotentieel en de daaraan verbonden structurele, trendmatige economische groei (dus ontdaan van conjuncturele schommelingen) wordt natuurlijk door heel veel factoren bepaald: de inzet van arbeid, kennis, kapitaal, innovatie, door ondernemerschap en snelheid van handelen, door de internationale concurrentie. Teveel om op te noemen en te beschrijven. Maar ook hier kunnen wel verwachtingen over de jaren tot 2020 naast elkaar gezet worden.

De optimisten spreken over de recessie als een hinderlijke maar niet al te invloedrijke onderbreking van de hoge economische groei die Nederland in de afgelopen vijftien jaar heeft laten zien en die ook het komende decennium zal kenmerken. De pessimisten zien de economie tot 2020 beduidend minder hard groeien. Door het geschonden vertrouwen in financiële markten en strengere regels wordt de toegang tot kapitaal om groei te financieren minder eenvoudig. In combinatie met onder meer de vergrijzende en de daardoor minder productieve beroepsbevolking kan Nederland daarom in de het komende decennium magere groeicijfers verwachten.

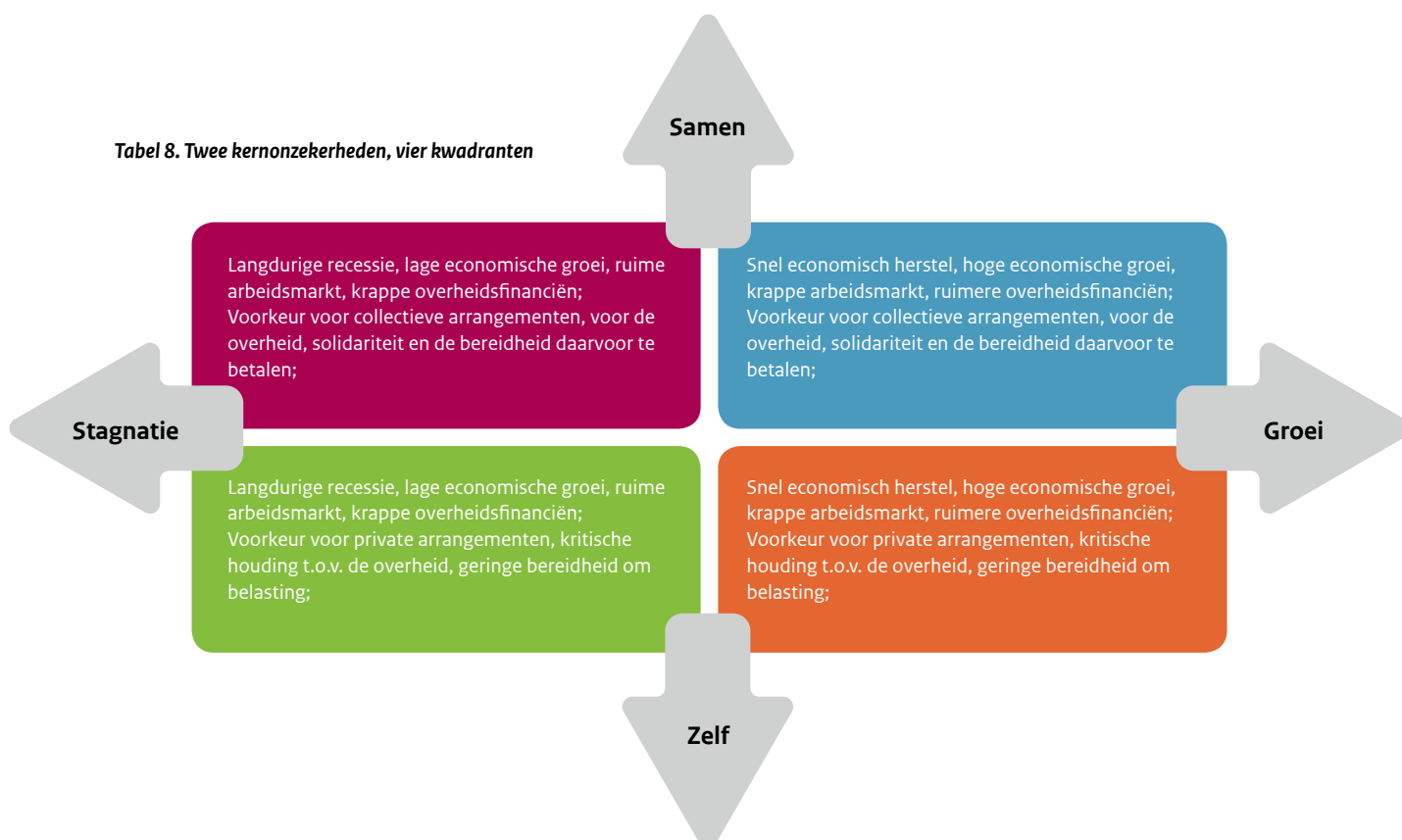
De horizontale as van de economische ontwikkeling heeft twee uitersten: uiterst links stagnatie en uiterst rechts groei. Stagnatie is de combinatie van een langzaam herstel uit de economische recessie met lage trendmatige groei in de jaren tot 2020. De werkgelegenheid groeit mondjesmaat, de werkloosheid loopt door de recessie op tot 9 à 10 procent van de beroepsbevolking en daalt gedurende de jaren daarna maar heel geleidelijk.

De arbeidsmarkt is gedurende de gehele periode ruim te noemen, in sommige gevallen ontstaan kwalitatieve knelpunten. Dat zal ook in de publieke sector het geval zijn. Door de uitstroom van grote groepen werknemers, bijvoorbeeld in het primair en voortgezet onderwijs, kunnen wel wervingsproblemen ontstaan. Maar door de ruime arbeidsmarkt is het perspectief op werk in die sectoren op wat langere termijn voldoende aantrekkelijk om mensen naar de vooropleiding of direct naar de sector te trekken. Onder invloed van aanpassingsmechanismen op de arbeidsmarkt zullen die knelpunten in specifieke beroepen en sectoren



zich dus tijdelijk voordoen (bijvoorbeeld: een tijdelijk tekort aan leraren in het voortgezet onderwijs in een specifiek vakgebied, of een tijdelijk tekort aan specialisten of IC-verpleegkundigen in de zorg). De staatsschuld is als gevolg van de recessie substantieel gestegen. Het draagvlak voor de collectieve uitgaven is als gevolg van de lage economische groei verminderd. Om tegelijkertijd de overheidsbegroting in evenwicht te krijgen én de staatsschuld te verminderen én de stijgende kosten van de vergrijzing te kunnen dragen, zijn – bij een gelijk blijvende belastingdruk – zeer omvangrijke bezuinigen nodig.

Tabel 8. Twee kernonzekerheden, vier kwadranten



Aan de andere kant van de as staat groei, een combinatie van een snel herstel uit de recessie met een hogere structurele groei gedurende de rest van het decennium. De werkgelegenheid gaat na 2011 al weer flink toenemen en rond 2015 is de werkloosheid tot op het normale of frictieniveau gedaald.

In het segment middelbaar en vooral hoogopgeleiden is de arbeidsmarkt dan krap te noemen. Bedrijven en instellingen krijgen moeite om voldoende gekwalificeerde mensen te werven om de uitbreidings- of vervangingsvraag te vervullen. De langdurige economische groei is gunstig voor de overheidsfinanciën. Meer inkomsten en minder uitkeringen scheppen enige ruimte om de begroting op orde te krijgen. Om een evenwichtige begroting te krijgen, de staatsschuld af te bouwen en toenemende kosten van vergrijzing te betalen, zal er ook in dit geval in de periode tot 2020 bezuinigd en omgebogen moeten worden. Maar minder dan in het geval van een stagnerende economie.

De samenvoeging van de assen levert een assenstelsel op (tabel 8). Elk kwadrant is een toekomstbeeld van Nederland. In de volgende paragraaf worden de verhalen van elk van deze scenario's geschreven.

3 Vier scenario's

Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn twee kernonzekerheden (assen) benoemd die de toekomstige arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren bepalen. Dat zijn de economische ontwikkeling en de visie op de overheid. Op basis van deze onzekerheden worden in dit hoofdstuk vier scenario's uitgewerkt. Bij elk scenario hoort een sport, die de essentie van het toekomstbeeld uitdrukt. In elk scenario worden drie fictieve burgers gevolgd: Theo Jansen (geboren in 1961), Marieke de Vries (geboren in 1980) en Sem Pieterse (geboren in 2001). In bijlage 1 zijn alle elementen van de vier scenario's op een rijtje gezet.



Scenario

Bingo

‘samen en stagnatie’



Scenario 'Samen en stagnatie'

Bingo (kienen) - een gezellige, ouderwetse volkssport voor wat oudere mensen met een kleine beurs. Voor €2,50 kan men al een hele middag of avond meedoen. Omdat het goedkoper is, en wel zo lekker, nemen mensen hun eigen thermosfles koffie mee. De winst- en verlieskansen zijn klein, niemand valt buiten de boot en het houdt je van de straat.

Nederland en de wereld in 2020

Nederland: niemand valt buiten de boot

In Nederland is het gevoel van solidariteit groot. Het merendeel van de bevolking vindt dat geen enkele groep in de kou mag blijven staan. In 2009 was het draagvlak voor nivellering groot, tweederde van de bevolking was daar toen voor. In 2020 is viervijfde van de bevolking een voorstander van kleine tot zeer kleine inkomensverschillen. Bovendien is men bereid om voor deze keuzes te betalen. De belasting en premies zijn hoog maar die worden goed gebruikt, namelijk om anderen bij te staan.



De maatschappelijke betrokkenheid van de burgers is hartverwarmend. 'Iets betekenen voor de maatschappij' staat voor het merendeel van de Nederlanders in de top-3 van de belangrijkste waarden. Vrijwilligerswerk is erg populair. Door de toegenomen werkloosheid kunnen mensen op die manier ook werkervaring op doen.

De behoefte om zich als individu te onderscheiden is afgenomen. Men is betrokken bij elkaar en zoekt elkaar op. Gezelligheid en sociale omgang met andere mensen wordt hoog gewaardeerd. Gelijkgestemden vinden elkaar via het internet. Het verenigingsleven bloeit, men heeft er tijd voor en vindt het belangrijk. Tot 2009 was er sprake van een toename van de eengezinshuishoudens, deze trend is echter nadien omgebogen. Gezinnen worden niet groter maar verschillende kleine gezinnen trekken bij elkaar in om kosten te besparen. Op internet zijn dan ook veel oproepen te zien waarbij leefgemeenschappen worden gezocht.

De wereld: er is altijd wel ergens een crisis

De wereld heeft in 2020 een langdurige en diepe recessie achter de rug. De wereldeconomie herstelde slechts traag van de kredietcrisis die in het najaar van 2008 begon. Tot 2010 was sprake van wereldwijde krimp, gevolgd door langzame groei. Maar ook daarna deden zich nog veel crisissen voor, het lijkt wel alsof er altijd 'iemand' aan de beurt is: de Griekse crisis, de Russische crisis, de Aziatische crisis, de Amerikaanse crisis.

De dominante positie in de wereld van de VS en de EU is ten einde gekomen. Er bestaat wereldwijd een heftige concurrentie en Nederland en de EU blijven daarin nauwelijks overeind. Ook binnen de EU is onderling verdeeldheid over de afspraken die zijn gemaakt. Begrotingstekorten en staatsschulden zijn opgelopen. Als gevolg daarvan heeft de Euro heeft flinke klappen gehad. India, China, en Brazilië hebben hun plek als economische grootmachten opgeëist.

Theo Jansen - geboren op 12 april 1961, 59 jaar oud in 2020.
Getrouwd en vader van een gezin met drie kinderen.

Dertig jaar geleden had Theo bedacht om vroeg te stoppen met werken. Hiervoor had hij geld opzij gezet. Door de economische crisis is dit geld echter minder hard gegroeid dan nodig en werkt Theo nog een aantal jaar door bij de gemeente. Dat komt zijn vrouw eigenlijk ook wel goed uit. Zij heeft er helemaal geen tijd voor dat Theo iedere dag thuis is of met haar door Europa wil toeren. Het passen op de kleinkinderen en het vrijwilligerswerk slokt al haar tijd op.

Economie en arbeidsmarkt: blij met iedere baan

De Nederlandse economie heeft zich slechts zeer langzaam weten te herstellen. De financiële positie van de overheid is er in 2020 niet beter op geworden. De recessie heeft een blijvend gat in de begroting geslagen. De staatsschuld groeide enorm aan het begin van het decennium en het is niet gelukt om dat terug te draaien. De elkaar snel opvolgende coalitieregeringen konden het maar niet eens worden over de sanering van de overheidsfinanciën. Voorstellen om te korten op de uitkeringen en te snijden in zorg en welzijn leidde keer op keer tot grote maatschappelijke onrust en verontwaardiging. Telkens werden vernieuwende plannen op de lange baan geschoven in de hoop op betere tijden.

De collectieve lasten groeiden van 38 procent van het BBP in 2009 naar 42 procent in 2020. Die hoge lasten hebben bij internationaal opererende bedrijven tot een volgende ronde van *outsourcing* geleid. Inmiddels wordt niet alleen de ICT en een deel van de administratie in India gedaan. Ook onderzoek en ontwikkeling en HR worden grotendeels buiten Europa uitgevoerd.

Door het langzame herstel van de economie blijft het aanbod op de arbeidsmarkt ruim. De werkloosheid liep op tot tien procent in 2012. Er zijn enkele specifieke beroepsgroepen waar knelpunten optreden, zoals voor onderwijzers en verpleegkundigen, maar over het algemeen genomen is het aanbod van arbeidskrachten erg groot. Voor kwetsbare groepen is het moeilijk om werk te vinden. De jeugdwerkloosheid is hoog. De participatie van vrouwen, allochtonen en ouderen is, ondanks de voornemens van verschillende kabinetten amper toegenomen. Vooral het gebrek aan banen speelt deze groepen parten.

De lonen zijn maar zeer beperkt gestegen. In enkele sectoren werden akkoorden gesloten voor kortere werktijden en minder loon in ruil voor het behoud van werkgelegenheid. Het aantal zelfstandigen is sterk toegenomen. Het zijn vaak mensen die hun baan hebben verloren en het daarom voor zichzelf proberen. Maar makkelijk is dat niet, veel zelfstandigen hebben weinig omzet en inkomen en zijn vaste klant bij de voedselbank. Nederland heeft niet langer een immigratieoverschot. De lage economische groei en de hoge werkloosheid bieden nieuwkomers weinig perspectief.

Door het overschot op de arbeidsmarkt is het voor de publieke sector niet moeilijk om werknemers met de juiste kwalificaties te vinden. Ondanks de grote uitstroom van mensen bij het rijk, de provincies en gemeenten zijn vacatures snel vervuld. Er vertrokken natuurlijk wel heel veel mensen uit het onderwijs. In de eerste helft van het decennium leidde dat wel tot flinke vervangingsproblemen. Klassen werden samengevoegd en sommige scholen moesten tijdelijk de deuren sluiten. Maar die problemen zijn nu achter de rug: de zekerheid van een baan heeft voor een flinke instroom in de vooropleidingen voor het onderwijs gezorgd.

De overheid heeft in 2020 een positief imago. In de publieke opinie wordt de overheid gewaardeerd omdat die de zware economische tijden voor de burgers dragelijk maakt. Ambtenaren zijn trots op hun ambtenaarschap en dragen dat uit. De markt wordt in 2020 nog altijd gewantrouwd. Het bedrijfsleven was immers schuldig aan de economische crisis en het langzame economisch herstel. Deze omkeer in het denken is zichtbaar in de onderzoeken naar populaire werkgevers. In het onderzoek van Intermediair bestond de top-3 in 2008 uit Unilever, Heineken en Shell. In 2020 zijn de topwerkgevers het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het UWV Werkbedrijf en diverse gemeenten.

Marieke de Vries - geboren op 23 november 1980, 40 jaar oud in 2020.
Getrouwd met Martin de Vries en moeder van één schoolgaande dochter.

Na haar studie geografie is Marieke in 2003 begonnen bij de gemeente Haarlem. In 2006 was zij hierop uitgekeken en is toen een eigen bedrijf gestart. Helaas is zij de dupe geworden van de economische crisis. De opdrachten werden minder en in 2011 heeft zij haar bedrijf failliet moeten laten verklaren. Tot op heden is het Marieke niet gelukt om ander werk te vinden. Marieke leeft van een bijstandsuitkering. Ze is actief als voorleesmoeder op de school van haar dochter en doet af en toe wat naaklusjes voor vrienden en bekenden om wat extra's bij te verdienen.

Publieke taken: meer nodig dan ooit

De publieke sector in 2020 is groter dan die in 2009 was. Het aantal taken is toegenomen omdat men minder aan de markt overlaat. Onderwijs en zorg worden als essentiële overheidstaken gezien. Het onderwijs is een van de peilers van de samenleving en een belangrijk instrument in de strijd tegen de werkloosheid. Er worden veel mensen omgeschoold en bijgeschoold om ze meer kansen te geven op de arbeidsmarkt.

Door de vergrijzing is de zorgsector stevig doorgroeid. Er is veel behoefte aan geld voor de zorg en mensen. Een deel van de groei kan worden opgevangen door het enthousiasme van burgers voor vrijwilligerswerk en mantelzorg.

Innovatie staat bij overheidsorganisaties niet hoog op de agenda. Burgers zien het belang van een sterke overheid die hen door de recessie moet leiden. Ingrijpende bezuinigingen op het overheidsapparaat worden steeds op het laatste moment afgeblazen, dus de financiële prikkel om tot een verhoging van de productiviteit te komen ontbreekt. Binnen de publieke sector worden zelfs banen gecreëerd om mensen niet verloren te laten gaan voor het arbeidsproces.

Sem Pieterse - geboren op 15 november 2001, 19 jaar in 2020.
Alleenstaand.

Eigenlijk had Sem gedacht om na zijn MBO-opleiding te gaan werken. Lekker geld verdienen zodat hij met vrienden veel concerten kan bezoeken. Doordat hij geen goede baan kan vinden studeert Sem nu door. Hij heeft gekozen voor HBO-bestuurskunde. Net als veel van zijn vrienden is hij politiek actief en organiseert hij voor zijn studentenvereniging regelmatig discussiebijeenkomsten. Deze gaan er fel aan toe. Iedere vrijdagavond bezoekt Sem zijn oma. Met zijn familie rouleert hij het koken voor zijn oma zodat zij zo lang mogelijk zelfstandig kan blijven wonen.

De burger: met zijn allen in hetzelfde schuitje

Veel mensen zijn werkloos of hun inkomen is er de afgelopen jaren op achteruitgegaan. Tegelijkertijd is er een groot saamhorigheidsgevoel ontstaan omdat velen zich in hetzelfde schuitje bevinden. De kloof tussen burgers en politiek is iets afgenomen. Maatschappelijke thema's als duurzaamheid en armoede staan hoog op de agenda. Burgers verenigen zich in belangengroepen, patiëntenverenigingen en actiegroepen. Hierdoor hebben zij het gevoel dat zij invloed uit kunnen oefenen op de regering en politici. Toch blijft de overheid zo nu en dan doelwit van kritiek om dat zij niet in staat blijkt de uitzichtloze economische situatie te verbeteren.

Vanwege de onzekere economische tijden heeft de burger behoefte aan zekerheid en collectieve arrangementen. Er wordt naar de overheid gekeken om het gemeenschappelijk belang te waarborgen. Over het algemeen is de tevredenheid over publieke diensten toegenomen. Vooral de tevredenheid over het onderwijs is sterk gestegen: van 60 procent in 2006 tot 80 procent in 2020. Dit komt voornamelijk omdat lesuitval is teruggedrongen; ouders kunnen er weer op vertrouwen dat hun kinderen goed les krijgen.

Daartegenover staat dat de wachttijden van diensten zijn toegenomen, zoals in de zorg. Er is weinig keuze in het aanbod van publieke diensten. Mensen hechten minder waarde aan privacy en het gebruik van meerpersoonskamers in verzorgingstehuizen en meerpersoonscellen in gevangenissen is de standaard geworden.

Vanwege de toegenomen solidariteit is er in de Nederlandse samenleving in 2010 sprake van een sterkere sociale controle. Het vertrouwen in de medemens is toegenomen. Hierdoor is ook het veiligheidsgevoel onder burgers weer gegroeid, hoewel de feitelijke criminaliteit niet is gedaald. Mensen hebben meer tijd om gezamenlijk opvang of zorg te organiseren. De opvang voor kinderen, zorg voor zieken, ouderen en gehandicapten wordt veel met vrijwilligerswerk opgevangen.

In dit 'Bingo'-scenario heeft de overheid veel taken en weinig geld. Daarom zal de overheid er vooral voor moeten zorgen dat alle solidaire en sociale initiatieven die in deze samenleving gaande zijn, kunnen floreren. De overheid moet verbinden en samenbrengen en moet aangehaakt zijn bij de wat er gebeurt in de maatschappij.

Scenario

Volleybal

‘samen en groei’



Scenario 'Samen en groei'

Volleybal – een teamsport waarbij je alleen kunt winnen door samen te werken. Drie lange mannen of vrouwen die met hun handen omhoog in de lucht springen. In deze competitieve en professionele sport gaat het om het boven jezelf - boven het individuele - uitstijgen om resultaten te behalen. Samen bereik je meer dan alleen.

Nederland en de wereld in 2020

*Wereld: nieuwe grootmachten trekken
Nederland uit de crisis*

De wereldeconomie is snel hersteld van de economische crisis die in het najaar van 2008 begon. Na 2010 brak een bloeiperiode aan en behoorde de kredietcrisis al snel tot het verleden. Wereldwijd bleef wel het wantrouwen tegenover banken en verzekeraars bestaan. De banken en verzekeraars waren immers de oorzaak van de economische crisis. De EU en de VS ondervinden in toenemende mate concurrentie van China, India, Brazilië en Rusland. De globalisering neemt verder toe. Het uitbesteden van zaken aan andere landen met meer expertise of lagere kosten, is de regel. China en de VS werken economie en politiek nauw samen. Een belangrijk resultaat is dat handelsbeperkingen grotendeels zijn geslecht. Coöperatie en vertrouwen zijn internationaal sleutelbegrippen geworden. Daardoor kunnen landen en hun burgers nog meer profiteren van elkaars kennis en capaciteit.



Nederland: zoeken naar de balans en evenwicht

De economische crisis rond het jaar 2010 heeft voor velen tot nieuwe inzichten geleid. Forse bezuinigingen in 2011 en 2012 leidden tot een grote onvrede toen een aantal publieke diensten minder toegankelijk werden. Gemeentehuizen waren gemiddeld nog maar drie dagen per week open, op openbaar vervoer werd bezuinigd en de wachtlijsten in de zorg namen zienderogen toe. De onvrede bereikt een hoogtepunt toen duidelijk werd dat de economie – onder invloed van de opverende wereldhandel - veel sneller aantrok dan men verwacht had. De bezuinigingen waren te ver doorgevoerd. In de jaren daarna had men daarvan geleerd en werden taken naar de overheid teruggehaald.

In 2020 kan iedereen een plek vinden in de maatschappij. Solidariteit is dan ook dé kernwaarde, waarbij een hoofdrol is weggelegd voor de collectieve arrangementen. Er is geen afbreuk gedaan aan de verzorgingstaat zoals deze er rond 2009 uitzag. Er bestaat in de samenleving een breed draagvlak voor publieke (gefinancierde) diensten als onderwijs, zorg en voor de overdracht van inkomens.

Het vertrouwen van de Nederlandse burger in banken en verzekeraars bereikte een dieptepunt toen bleek dat deze instellingen niet in staat waren de burger zekerheid en veiligheid te bieden tegen de impact van de recessie op de maatschappij. De balans tussen de wensen van de consument en het aanbod van banken en verzekeraars was zoek. De financiële sector heeft hiermee een flinke deuk opgelopen.

De burger sprak de wens uit om meer taken over te dragen naar de overheid. Er was een roep om meer toezicht en betere controle op publieke en private instellingen. Via wetgeving werd er paal en perk gesteld aan torenhoge bonussen, die voorheen uitgekeerd werden zonder daarvoor aanwijsbare prestatie terug te zien.

Theo

In 2010 zag het er even slecht voor hem uit, maar de aantrekkende economie heeft er toch voor gezorgd dat Theo er uitzicht op heeft om een paar jaar voor zijn 67^{ste} te stoppen met werken. Met zijn vrouw maakt hij plannen voor een lange reis. Zijn werkgever, de gemeente, wil liever dat hij doorwerkt. Ze willen zijn kennis en ervaring niet missen, de arbeidsmarkt is krap. Zijn baas heeft hem net gevraagd onder welke omstandigheden hij wel door wil werken.

Economie en arbeidsmarkt: 'war for talent', ook tussen markt en overheid

De economische groei klom al snel naar drie procent per jaar. De werkgelegenheid groeide en de werkloosheid daalde, in 2014 was die al lager dan het frictieniveau. Bedrijven, instellingen en de overheid hebben hierdoor te maken met een langdurige krappe arbeidsmarkt. Met name middelbaar en hoogopgeleiden zijn schaars. Dit wordt versterkt door de effecten van vergrijzing. Vanaf 2016 wordt het steeds moeilijker om vacatures te vervullen. In de marktsector is vooral technisch opgeleid personeel schaars. In de publieke sector gaat het vooral om medewerkers die op HBO-niveau zijn opgeleid, zoals leraren voor het basis en voortgezet onderwijs en verpleegkundigen en fysiotherapeuten in de zorg.

Een deel van de oplossing van deze tekorten wordt buiten de landsgrenzen gezocht, Oost-Europese immigranten komen naar ons land om de gaten te dichten die we zelf niet meer kunnen opvullen, doordat er te weinig animo is voor technische opleidingen. Ook wordt veel arbeid uitbesteed aan andere landen waar de werkzaamheden goedkoper of beter kunnen waardoor in Nederland met minder mensen gewerkt kan worden.

De participatie is toegenomen, vooral door vrouwen, ouderen en allochtonen wordt fors meer gewerkt. Dit komt ook door de hogere lonen waardoor het rendabel is om de kinderopvang uit te besteden. Het modale gezin bestaat uit tweeverdieners die beide fulltime werken. De kinderopvang is collectief en goed geregeld, de openingstijden zijn bij wet vastgelegd (6 dagen per week en van 7 tot 23 uur open).

Met het wereldwijde economisch herstel, is de arbeidsmigratie naar Europa fors toegenomen. Door de vervangingsvraag in Europa, zijn hoogopgeleide mensen van buiten Europa van harte welkom. Ook de arbeidsmigratie van goed geschoolde mensen tussen Europese lidstaten is sterk toegenomen.

De overheid concurreert heftig met de marktsector om schaarse werknemers, waardoor de lonen dreigen te exploderen. Werken bij de overheid wordt weer als positief ervaren, maar ook de markt biedt goede perspectieven. De macht van de werknemer is groot in deze tijd. Autonomie en betekenisvol werk kunnen door werknemers worden afgedwongen, tegen een goed loon bovendien.

Door de groei van de economie is het aantal ZZP'ers sterk gegroeid. Ook de overheid maakt daar veel gebruik van. De meest recente generaties (de pragmaten en die nieuwe werknemers) zijn goed vertegenwoordigd in de rangen van de ZZP'ers in de publieke sector. Als zelfstandige bepalen staan zij zelf aan het roer, kunnen zij zich op allerlei terreinen ontplooiën, zijn ze in staat om de publieke zaak te dienen, maar zonder onderdeel te zijn van de op procedures en hiërarchie gebaseerde overheidsorganisaties.

Ondanks de hoge participatiegraad, het uitbesteden van werk aan andere landen en het goede imago van de overheid heeft de overheid in 2020 te maken met zeer hoge loonkosten, ernstige wervingsproblemen en als gevolg daarvan grote aantallen onvervulde vacatures. De ernstigste knelpunten doen zich voor in het onderwijs, maar ook de politie, gemeenten, departementen, provincies en waterschappen hebben het in toenemende mate moeilijk om geschikte werknemers te vinden. De eisen gaan omlaag, er staan onbevoegden voor de klas, maar ondanks alle inspanningen blijven er veel vacatures bij de publieke sector openstaan.

Het bedrijfsleven klaagt steen en been over hoge loonkosten. De staatsschuld is weliswaar in de afgelopen jaren tot redelijke proporties teruggebracht, de omvangrijke en ruimhartige collectieve sector leidt tot veel belasting en premies: in 2009 maakte de collectieve lasten nog 38 procent uit van het BBP, in 2020 is dat gestegen tot 40 procent. Door krapte op de arbeidsmarkt en hoge loonkosten verslechtert de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Marieke

Na een dipje in 2010 bloeit het bedrijf van Marieke weer helemaal op. Ze wordt regelmatig ingehuurd door overheidsorganisaties die zelf niet voldoende capaciteit hebben. Marieke krijgt regelmatig een baan aangeboden bij een van haar opdrachtgevers, maar de vrijheid bevalt haar wel. Zeker omdat ze nu haar werktijden flexibel kan inrichten en hierdoor dus zelf haar dochter van school en andere activiteiten kan halen en brengen.

Publieke taken: lichter, om hoger te reiken

De economie floreert en hierdoor stroomt veel belastinggeld binnen bij de overheid. De burgers wensen goed onderwijs en goede zorg en veiligheid en goede dienstverlening. De vraag naar overheidsdiensten is dan ook groot. Dit betekent veel werkgelegenheid bij de overheid. Vanwege de hoge loonkosten en wervingsproblemen dreigen sommige overheidswerkgevers hierdoor in de problemen te komen, ze kunnen de dienstverlening niet langer garanderen. De druk om de arbeidsparticipatie en de productiviteit te verhogen is dan ook enorm. Dit vraagt om een innovatieve aanpak, een andere inrichting van overheidsorganisaties. Er is voldoende geld beschikbaar om flink te investeren in vernieuwing. Dat betekent niet alleen dat er veel geld is om in ICT te stoppen, maar dat er ook voldoende middelen en energie worden gestoken in het toesnijden van de organisatie op nieuwe vormen van werken en op de beste benutting van het menselijk kapitaal. Scholing van medewerkers wordt gestimuleerd. Niet alleen in jonge werknemers, maar juist in oudere werknemers wordt veel energie gestoken om hun kennis en vaardigheden te actualiseren. Het nieuwe werken krijgt langzaam aan vorm bij de overheid, vooral in het open-

baar bestuur. Dat wil zeggen dat er – binnen de beperkingen die de dienstverlening met zich meebrengt - meer plaats en tijd onafhankelijk wordt gewerkt, ondersteund door communicatietechnologie. Er zijn minder departementen en de gemeenten zijn groter geworden. Er wordt veel geëxperimenteerd met nieuwe samenwerkingsvormen waarbij publieke taken samen met maatschappelijke organisaties en groepen worden uitgevoerd (coproductie)

Sem

Na zijn MBO-studie lagen de banen voor Sem voor het oprapen. Hij werkt 40 uur per week als griffiemedewerker bij de rechtbank in Amsterdam. Gelukkig bouwt hij daar ADV op zodat hij voldoende tijd heeft voor vakanties. De rest van zijn vrije tijd besteedt hij aan activiteiten voor de politieke partij waar hij al jarenlang lid van is.

De burger: de lat ligt hoog

In 2020 geniet de burger een relatief hoog niveau van welvaart. Mensen hebben veel te besteden en zijn gericht op het maximaliseren van hun welzijn. Gepensioneerden willen in luxe leven. In plaats van zuinig leven en sparen voor de kinderen en kleinkinderen besteden zij hun pensioen liever aan weekendjes weg en stedentrips.

De kloof tussen burger en politiek is afgenomen. Het vertrouwen in de overheid is na een jarenlange dip weer toegenomen. Burgers voelen zich betrokken bij de politiek. Hun betrokkenheid komt vooral tot uiting via internet. Er zijn veel politieke discussiefora waaraan zowel jongeren als ouderen deelnemen. Ook gemeenten, provincies en ministeries communiceren via internet direct met de burger, die actief deelnemen aan de beleidsvorming.

De burger heeft hoge verwachtingen van de overheid. Men is bereid om via belasting, premies en eigen bijdragen voor collectieve voorzieningen te betalen. Ook als men niet zelf de vruchten plukt van deze arrangementen wil men wel een steentje bijdragen. Op die manier zorgt men voor de medemens die iets meer ondersteuning nodig heeft.

De collectieve lasten zijn toegenomen. De burgers verlangen wel iets terug voor hun bijdrage. De NS is weer generationaliseerd. Treinen rijden op tijd en 75 procent van de mensen is tevreden over het openbaar vervoer. De wachttijden voor publieke dienstverlening (via gemeenten, burgerzaken, UWV en zorg) zijn afgenomen mede door innovatie in werkprocessen en ICT toepassingen. Door personeelstekorten is er echter weinig ruimte voor persoonlijke aandacht voor en interactie met de burger (klant).

De immigratie is verder toegenomen en Nederland heeft een zeer heterogene bevolkingssamenstelling. Toch vormt de samenleving een coherent geheel. Tolerantie en solidariteit met de medemens staan centraal in het onderwijs en in de samenleving. Het onderwijs draagt zorg voor inburgering van zowel allochtone als autochtone burgers in de samenleving. Sociale controle is hoog en het gezag van politie en justitie is toegenomen. Er wordt vooral door ouderen/gepensioneerden veel vrijwilligerswerk gedaan. Zij zetten hun kennis, ervaring en (vrije) tijd in voor maatschappelijke thema's.

In dit 'Volleybal' scenario moet de overheid er voor zorgen dat zij zelf goed presteert. Gedreven door de hoge verwachtingen van burgers aan de ene kant, en de krappe arbeidsmarkt aan de andere kant, moet er vernieuwd en verbeterd worden om met minder mensen beter te presteren. Tegelijkertijd moet de overheid coördineren en balanceren. De eigen ambities en behoeften van de overheid, mogen de ontwikkeling van de markt niet in de weg staan.

Scenario

Vissen

‘zelf en stagnatie’



Scenario 'Zelf en Stagnatie'

Vissen – de jacht op voedsel. De mens die er met een harpoen, een hengel of een net op uit trekt om het dagelijks brood bij elkaar te jagen. Vissen die op elkaar jagen. Eten of gegeten worden is het motto. Een samenleving van eenlingen waarin de competitie om schaarse kansen groot is.

Nederland en de wereld

De wereld: 'cut throat competition'

De wereld heeft een lange en diepe economische recessie achter de rug in 2020. Het herstel uit de kredietcrisis van 2008 en 2009 kwam maar heel langzaam en ook daarna is de economische groei nooit meer op het oude niveau gekomen. Er is wereldwijd sprake van heftige concurrentie tussen landen en blokken. Opkomende landen als India, China, en Brazilië hebben hun plek als economische grootmachten opgeëist. Traditionele grootmachten als de VS, Europa en Japan hebben het moeilijk om met agressieve en competitieve nieuwkomers te concurreren. Binnen Europa heerst verdeeldheid. Samenwerking en coöperatie gaan moeizaam, op sommige terreinen wordt de zeggenschap weer door nationale staten opgeëist.



Nederland: eten of gegeten worden

De Nederlandse samenleving verhardt en versplintert. De solidariteit is ver te zoeken. Men richt zich vooral op behoud wat men al heeft, zelfs als dit ten koste gaat van anderen. Het is ieder voor zich. Wie zich niet staande weet te houden in de strijd, moet terugvallen op zijn of haar eigen sociale netwerk. Het zeker stellen van het inkomen via een baan of een pensioen is de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Iedereen moet er voor zichzelf het beste van maken, ook al is dat ten koste van anderen. Van de overheid hoeft men niet veel steun te verwachten.

De etnische en religieuze tegenstellingen zijn vergroot, groeperingen staan tegenover elkaar. De opeenvolgende rondes van bezuinigingen hebben tot grote maatschappelijke onrust geleid. Mensen kampen met gevoelens van onveiligheid. Politie en justitie maken overuren, net als de particuliere beveiligingsbranche. In de loop van het decennium hebben de kabinetten elkaar afgewisseld. Er ontstaat een uittocht van hoogopgeleide nieuwe Nederlanders, die in het land van hun (groot-) ouders betere kansen zien dan in het conflictueuze Nederland.

Door de hoge werkloosheid zijn veel mensen gedwongen hun huis te verkopen. Het is echter moeilijk om kopers te vinden, de huizenprijzen zijn daarom een aantal jaar na elkaar sterk gedaald. Grote groepen mensen komen aan de zijlijn van de samenleving te staan.

Theo

Theo moet langer doorwerken. De investeringen die hij heeft gedaan om eerder te kunnen stoppen met werken zijn verdampt. Jammer vindt hij dat, want hij zou graag zijn baan beschikbaar stellen voor een jongere werkloze die ook voor zijn werkgever goedkoper is en waarschijnlijk meer gemotiveerd is om te werken dan hij. Maar ja, een aantrekkelijke vroegpensioenregeling bestaat niet meer.

Economie en arbeidsmarkt: jagen op werk

Na jaren van recessie blijft het tot 2020 kwakkelen met de economische groei. Pas na 2015 heeft zich een zeer bescheiden groei voorgedaan. Door de jarenlange nullijn zijn de salarissen en de koopkracht van Nederlanders er niet op vooruit gegaan. De economie verkeert in een beroerde staat en hetzelfde geldt voor de overheidsfinanciën. De werkloosheid steeg tijdens de wereldwijde recessie van 2008-2011 tot 9 procent. In 2020 is de werkloosheid gedaald, maar nog altijd aanzienlijk (6 procent). Alleen de wervingspecialisten in de publieke sector zitten in 2020 op rozen: er zijn weinig vacatures, het aanbod van hooggeschoold personeel is ruim en de loonkosten zijn laag.

Bedrijven hebben veel banen, vooral voor laagopgeleiden, gesaneerd of verplaatst naar lagelonenlanden. Nederland is een diensteneconomie geworden met hier en daar nog wat landbouw, maakindustrie en transport. Op de arbeidsmarkt overtreft het aanbod de vraag. Werkgevers hebben weinig moeite om voldoende mensen te vinden. Ook bij de overheid doen zich hoogst zelden wervingsproblemen voor. Als er al knelpunten zijn, dan is dat in specifieke beroepen en van tijdelijke aard. De grootste problemen ontstaan in het onderwijs, waar de grote uistroom van oudere leraren leidt tot een stevige vervangingsvraag. Maar door de ruime arbeidsmarkt en de opkomst van private scholen, lost dat probleem zich na een aantal jaar vanzelf op.

De overheid is in deze omstandigheden een gewilde werkgever. Na alle bezuinigingen kan er in het sterk afgeslankte apparaat nauwelijks meer gesneden worden. De overheid biedt daarmee zekerheid aan werknemers. Iets waar velen in deze onzekere tijden met groeiende spanningen en politieke onrust naar uitkijken. Eenmaal in dienst bij de overheid zit je goed, al is het werk dan weinig uitdagend. Bovendien is de beloning, onder invloed van de ruime arbeidsmarkt en de financiële positie van de overheidsfinanciën, achtergebleven bij de toch al niet florissante loonontwikkeling in de markt. De zeer krappe overheidsfinanciën leveren weliswaar een prikkel om hetzelfde werk met minder mensen te doen, maar er is weinig ruimte en geld om met innovaties te experimenteren. De arbeidsproductiviteit neemt daarom in beperkte mate toe, de werkdruk daarentegen is erg hoog. De mobiliteit onder overheidswerknemers is laag, er is weinig dynamiek waardoor nieuwe mensen en nieuwe kennis maar mondjesmaat naar binnen komen.

Marieke

Helaas is het eigen bedrijf van Marieke failliet gegaan. Ze heeft nog geen nieuwe baan gevonden. Ze heeft hier erg veel zorgen over omdat ze haar dochter een goede opleiding wil bieden. Het openbare onderwijs laat erg te wensen over en privé-initiatieven zijn niet voor iedereen weggelegd. De geldzorgen drukken erg op de relatie van Marieke en haar man Martin. Gelukkig werkt Martin bij de politie en hoeft hij nog niet te vrezen voor zijn baan.

Publieke taken: graatmager

De bereidheid van burgers om te betalen voor collectieve zaken is gering. Men is hoogstens bereid te betalen voor zaken waar men zelf profijt van heeft. Het vertrouwen in de politiek is heel laag. De enige taak die burgers en politici echt weggelegd zien voor de overheid is het garanderen van de veiligheid. Onderwijs en zorg worden nog wel door de overheid aangeboden, maar er zijn veel private initiatieven op dit terrein. Er is door de achtereenvolgende kabinetten stevig bezuinigd op het ambtelijke apparaat. Er werken in 2020 ruim vijftigduizend mensen minder bij de overheid dan in 2010. Overheidsorganisaties worden strak geleid, er is weinig ruimte voor eigen initiatief en ontplooiing, het belangrijkste is dat men de taak uitvoert zoals afgesproken en vooral ook binnen het afgesproken budget.

De kloof tussen verschillende bevolkingslagen wordt groter. Inkomensafhankelijke regelingen zijn niet populair, de AOW is al jaren geleden bevroren en stijgt dus niet meer met de welvaart.

Sem

Na zijn MBO-opleiding was er geen werk voor Sem. Ondanks de dure opleiding hebben zijn ouders ermee ingestemd dat hij doorleert. Als tegenprestatie verwachten ze wel van hem dat hij meedraait in het wekelijkse schema dat de familie heeft opgesteld om de zorg voor oma te regelen. Oma heeft namelijk onvoldoende financiële middelen om de gewilde private zorg in te kopen en vertikt het om te verhuizen naar een verzorgingshuis waar ze een kamer zal moeten delen met een andere oudere.

De burger: vechten of vluchten

Ook de kloof tussen burger en overheid is enorm in 2020. Het vertrouwen in regering, politici en de overheid is gedaald tot een nulpunt. Door de verregaande individualisering en versplintering hebben gelijkgestemden moeite om elkaar te vinden en zich te organiseren. Mensen hebben het gevoel dat zij geen enkele invloed uit kunnen oefenen op de regering. Burgers hebben zich erbij neergelegd dat zij hun eigen zaakjes moeten regelen en dat van de overheid niet veel steun te verwachten is.

Door de hevige bezuinigingen is de kwaliteit van publieke dienstverlening sterk achteruit gegaan. Door de privatisering van veel publieke taken zijn wachtlijsten afgenomen, maar voor veel mensen zijn bepaalde zorg- en onderwijsdiensten onbetaalbaar geworden. Er ontstaat een groot verschil tussen goedkope massascholen en universiteiten en dure topopleidingen.

Het wantrouwen in de medemens is eveneens toegenomen. Mensen houden zich weinig met elkaar bezig. Vanwege de toegenomen spanningen in de samenleving voelen mensen zich op straat snel onveilig. Het meeste sociale contact verloopt via digitale kanalen.

In dit 'Vissen'-scenario moet de overheid zich zeer scherp richten op haar kerntaken. Door de lage economische groei en afkeer van het collectieve, moet de overheid keuzes maken. Minder mensen, minder geld, betekent taken afstoten, het kan niet anders.

Scenario

Bergbeklimmen

‘zelf en groei’



Scenario 'Zelf en Groei'

Bergbeklimmen – een uiterst competitieve sport waarin het individu, het ego en de eigen prestatie een grote rol spelen. Als je zelf als eerste de top bereikt, kan een ander dat niet meer doen. Concurrentie, een wedstrijd, de 'struggle for the top'.

Nederland en de wereld in 2020

De wereld: 'on top of the world'

De wereldeconomie is snel hersteld van kredietcrisis die in 2007 begon. De jaren van 2010 tot 2020 lijken wel een onafgebroken bloeiperiode. Tussen landen en economische blokken heerst een heftige concurrentie. In naam van de vrijhandel worden handelsoorlogen uitgevochten en strijdt men om dominantie en hege- monie. De vroeg geïndustrialiseerde landen blijven achter bij nieuwkome- mers als China, India en Brazilië, die op hun beurt al weer een deel van hun productie uitbesteden aan nog lagere lonenlanden als Vietnam. De wereldhandel floreert in 2020.



Nederland: worstel en kom boven

Nederland doet mee met deze bloeiperiode. Ook hier is de kredietcrisis snel verleden tijd. De behoefte aan en het draagvlak voor sociale zekerheid wordt minder. De politiek snijdt in overdrachtsuitgaven en subsidies. De regelingen van de verzorgingsstaat zijn sterk versoerd en gro- tendeels vervangen door individuele regelingen. De WW en de bijstandswet zijn afgeschaft en vervangen door een individuele spaar-WW. Ook zijn de meeste inkomensafhankelijke regelingen, zoals de zorgtoeslag, de huursubsidie en de aanrechtaftrek, afgeschaft. In de meeste sectoren is het gebruikelijk geworden dat mensen individueel sparen voor hun pensioen.

Deze voortdurende sanering in publieke sector is door de politiek eerst vooral gebruikt om de publieke financiën weer op orde te krijgen maar het wordt ook steeds meer gebruikt voor lasten- verlichting voor de middenklasse. In 2017 is na veel politieke discussie uiteindelijk één vlaktaks ingevoerd.

Theo

Door individueel te sparen voor zijn oude dag kan Theo op niet al te lange termijn stoppen met werken. Zijn werkgever (de overheid) heeft nog wel gevraagd of hij wat langer wil blijven omdat anders zijn kennis verloren gaat voor het publieke domein, maar geen haar op het hoofd van Theo die daar aan denkt. Hij is het zat om op verjaardagen nog langer te moeten verantwoorden waarom hij nog bij de overheid werkt.

Ondanks de fors toegenomen welvaart zijn er enkele groepen die buiten de boot vallen. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die weinig tot geen opleiding hebben genoten. Voor deze groep is het erg moeilijk het hoofd boven water te houden omdat er fors is gesneden in de sociale zekerheid.

Economie en arbeidsmarkt: 'struggle for the top'

De economie groeit voorspoedig, de werkgelegenheid groeit met wat vertraging ook mee en de werkloosheid daalt. Als gevolg van de vergrijzing treden minder nieuwkomers toe tot de arbeidsmarkt en gaan veel ouderen met pensioen. Halverwege het decennium is de arbeidsmarkt echt krap geworden: er zijn veel vacatures die staan lang open staan en waar weinig geschikte kandidaten op reageren. De problemen doen zich met name voor onder middelbaar en hoger opgeleiden. Vooral technisch personeel is schaars. Ook op de arbeidsmarkt is de concurrentie heftig. Voor goede en gewilde arbeidskrachten zijn werkgevers bereid om hoge lonen en uitstekende secundaire voorwaarden te betalen. De verschillen beginnen flink op te lopen: de lonen voor laaggeschoold werk en in minder courante sectoren blijven achter. Studenten op MBO- en HBO-instellingen en universiteiten worden al met een arbeidscontract benaderd voordat zij afgestu-deerd zijn. Talent heeft het voor het kiezen en talent wordt beloond.

Internationalisering vormt een deel van het antwoord op de arbeidsmarktkrapte. Bedrijven die hun vacatures onvervuld zien of hun loonkosten de pan uit zien stijgen, verplaatsen de productie naar elders. Een deel van de productie verschuift binnen Europa en komt in voormalige Oostbloklanden terecht waar de beroepsbevolking goed opgeleid is en waar de lonen lager zijn. Een ander deel van de productie verschuift naar lage lonen landen, veelal in Azië. Ook de arbeidsmigratie helpt om de druk op de arbeidsmarkt enigszins te verlichten. De Europese Green Card, die in 2014 is ingevoerd, maakt dit alles mogelijk. Door een nieuwe Europese richtlijn zijn de vele belemmeringen voor arbeidsmigratie (o.m. fiscaal en sociale zekerheid) grotendeels weggenomen. Er is dan ook veel concurrentie tussen potentiële werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt

De arbeidsparticipatie onder vrouwen, ouderen en allochtonen is fors gestegen. Door de hogere lonen is het rendabel om de kinderopvang uit te besteden. De meeste gezinnen bestaan uit tweeverdieners die beide fulltime werken. Zij regelen de kinderopvang met au pairs of andere arbeidskrachten uit Zuid-Amerika en Azië.

Hoewel vooral het openbaar bestuur fors is gekrompen, heeft de publieke sector nog altijd veel hoogopgeleide werknemers nodig. Door bezuiniging op bezuiniging zijn de instellingen kleiner en efficiënter. Het werk dat er nog wel is, vraagt om een hoog strategisch niveau. De overheid moet dus met de marktsector concurreren om schaarse werknemers. In dergelijke omstandigheden is de macht van de aanbieders, de potentiële werknemers, groot. Gewilde krachten hebben de werkgevers voor het uitkiezen en kunnen eisen stellen aan de functie en de arbeidsvoorwaarden. Werkgevers daarentegen moeten tegen elkaar opbieden. Dit drijft de beloning natuurlijk omhoog. Niet alleen het directe loon, maar ook allerlei secundaire en andere voorwaarden. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is er juist concurrentie tussen werkzoekenden. De lonen in dit segment zijn in 2020 amper gestegen. Ook omdat er geen alternatief is, wil deze groep koste wat kost aan het werk blijven.

Het onderwijs heeft een ernstig wervingsprobleem. Vier op de vijf werknemers die uitstromen, en er stromen er heel veel uit, is hoogopgeleid. Onderwijsinstellingen moeten op een krappe arbeidsmarkt voldoende vervangers aantrekken. Dat lukt lang niet altijd. De scholen in het particuliere onderwijs hebben het in dit opzicht eenvoudiger dan het publiek gefinancierde onderwijs.

In het particuliere onderwijs heeft men meer mogelijkheden om te variëren in de arbeidsvoorwaarden. Ook is het imago daar beter.

Marieke

De zaken gaan goed. Waar Marieke in 2010 nog vaak opdrachten deed voor de overheid, verschuift haar werkterrein naar de marktsector. Een veel dynamischere sector die ook nog eens beter betaalt. De laatste paar jaar heeft ze ook opdrachten in het buitenland. Niet altijd even leuk om een tijdje van huis te zijn, maar de ingehuurde au pair zorgt ervoor dat haar dochter niets tekort komt.

Publieke taken: de beste wint

Door de verminderde bereidheid om mee te betalen aan publieke voorzieningen voor anderen is er grondig gesneden in allerlei overheidsuitgaven en subsidies. De regel is geworden dat mensen zichzelf (of hun gezin) individueel verzekeren tegen werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en ouderdom.

Het 'huis van Thorbecke' is verregaand versimpeld. De provincies en waterschappen zijn in 2020 afgeschaft. Hun taken zijn overgenomen door intensief samenwerkende gemeenten. Het aantal gemeenten is teruggebracht naar tachtig. Er zijn in 2020 nog zeven kerndepartementen, en er blijft discussie over verdere stappen. Efficiency en integraliteit van beleid zijn sleutelwoorden voor het openbaar bestuur. De druk om kwaliteit te leveren is hoog, prestatiemeting en verantwoording daarover behoren tot de dagelijkse praktijk in het openbaar bestuur.

De bereidheid om voor onderwijs en zorg te betalen is niet minder geworden. Maar men vindt het niet langer vanzelfsprekend dat de organisatie en uitvoering hiervan in handen is van de overheid of van begin tot eind door de overheid wordt gereguleerd. Voortbouwend op particuliere initiatieven als de Thomashuizen, Buurtzorg en Luzac college zijn er tussen 2010 en 2020 honderden nieuwe onderwijs- en zorginstellingen ontstaan.

Sem

Sem werkt nu een aantal jaar voor verschillende werkgevers. Dat bevalt hem wel, het geeft hem veel vrijheid. Hij zet elke maand een deel van zijn inkomen opzij om ook nog lekker te kunnen leven als het even wat minder gaat. Met zijn politieke activiteiten is Sem gestopt, want er wordt teveel gepraat en te weinig bereikt, vindt hij. Dat is zonde van zijn tijd.

De burger: het beste eruit halen

Het gaat de gemiddelde burger goed in 2020. De meeste mensen voelen zich krachtig en onafhankelijk. Mensen hebben het gevoel dat ze invloed uit kunnen oefenen op de politiek. Zelfontplooiing is één van de belangrijkste kernwaarden en staat dan ook centraal in het onderwijs. Er is weinig saamhorigheidsgevoel binnen de nationale samenleving, maar mensen vinden gelijkgestemden over grenzen heen.

De gemiddelde kiezer stelt hoge eisen aan de publieke dienstverlening, zoals aan de kwaliteit van het onderwijs en de zorg. Dat zijn zaken waar iedereen voor zichzelf en zijn gezin voordeel bij heeft. Burgers vinden echter dat deze taken ook deels georganiseerd kunnen worden door private partijen. In de politiek is een echte verkiezingsmarkt ontstaan. Doordat de politieke partijen hun standpunten aanpassen aan de modale kiezer, en hun programma's hebben aangepast, voelt de burger zich serieus genomen. Het vertrouwen van burgers in de politiek en in de overheid is sterk toegenomen.

De tevredenheid over dienstverlening is groot. Door het grote aantal kleinschalige particuliere initiatieven is er veel aandacht voor de burger als klant. Er zijn nagenoeg geen wachtlijsten meer in de zorg. Als klanten niet tevreden zijn, stappen ze over naar een aanbieder die wel kan leveren wat zij zoeken. Een groot aantal ZZP'ers springt in op deze behoeften. De ondernemersgeest is groot en wordt sterk gestimuleerd door de overheid.

Alleen op het vlak van veiligheid zijn burgers nog ontevreden. Door de hevige internationale concurrentie en toegenomen etnische spanningen in de Randstad is het gevoel van veiligheid verder afgenomen. Er is weinig sociale controle en de roep om sterk gezag op het gebied van politie en rechtspraak is dus groot.

In dit 'Bergbeklimmen' scenario wordt de overheid sterk gedreven door de wens van burgers om er het beste uit te halen zonder daar al teveel geld voor kwijt te willen zijn. Om aan die wensen te kunnen voldoen, moeten vooral pragmatische keuzes gemaakt worden over de manier waarop de overheidstaken het best uitgevoerd kunnen worden. Als de markt beter en goedkoper onderwijs levert, dan is dat de keuze.

Conclusie

De scenario's verschillen sterk van elkaar. De samenleving ontwikkelt zich verschillend, de welvaart loopt uiteen, de rol en opgave van de overheid varieert en ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn niet dezelfde. Een constante factor is echter dat de overheid in alle scenario's geconfronteerd wordt met een vergrijzend personeelsbestand, een hoge uitstroom van oudere werknemers, een afnemende beroepsbevolking en de noodzaak om de uitgaven te verlagen en de productiviteit te verhogen.

Knelpunten op de arbeidsmarkt doen zich in alle scenario's voor, de ene keer vooral kwalitatief van aard (in bepaalde beroepen) en de andere keer kwantitatief van aard (algemene schaarste op bepaalde opleidingsniveaus). In het volgende hoofdstuk wordt vooruitgekeken naar de oplossingsrichtingen. Waar zouden publieke instellingen, werkgevers, werknemers en beleidsmakers, de oplossingen kunnen vinden om deze problemen het hoofd te bieden?

4 Uitdagingen voor de toekomst

Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn vier toekomstbeelden geschetst van de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren. Belangrijkste vraagstuk in deze toekomstbeelden is hoe de publieke sector kwalitatief hoogwaardige dienstverlening kan blijven bieden met de dreiging van een tekort aan geschikte mensen en krappe budgetten. Als de komende jaren drie van de tien onderwijzers, politieagenten en ander overheidspersoneel met pensioen gaan, hoe vang je het verlies aan die kennis en ervaring op? Als de komende jaren zeven van de tien overheidswerknemers weggaan, hoe trek je – bij krappe budgetten – nog voldoende en gekwalificeerde mensen aan, die hen kunnen vervangen? Mensen die met voldoening werk doen dat door de samenleving wordt gewaardeerd.

Werkgevers- en werknemersorganisatie in de publieke sector hebben hierover nagedacht en negen thema's geselecteerd die in alle scenario's om oplossingen vragen. Het antwoord verschilt per organisatie, per sector en per scenario. Ook al verschilt de uitwerking en de maatvoering, de uitdaging blijft in essentie steeds dezelfde.

Wat je als overheid doet, doe je goed

Gelet op het enorme tekort op de overheidsfinanciën, ligt een politieke discussie over de taken en de rol van de overheid in het verschiep. Indien wordt gekozen voor (ingrijpend) bezuinigen, dan brengt dat keuzes met zich mee, en over de consequenties ervan moet worden nagedacht.

Met hoeveel andere leerlingen wil je dat je kinderen in één klas zitten? Hoe vaak worden de snelwegen en straten nog onderhouden? Hoe lang mag het duren, voordat een mishandeld kind wordt geholpen? Hoeveel politieagenten blijven er in je stad of gemeente over? Hoe vaak wordt je huisvuil opgehaald? Hoe snel krijg je iemand aan de telefoon, als je zorgtoeslag of kinderbijslag niet is overgemaakt? Hoeveel dagen en avonden blijft je gemeenteloket open? Hoe lang duurt het voordat je een werkloosheidsuitkering krijgt? Dat zijn voorbeelden van mogelijke consequenties van bezuinigen voor burgers en bedrijven.

De vraag naar wat de taken zijn van de overheid en hoe deze worden ingevuld en uitgewerkt, is een vraag die door de politiek moet worden beantwoord. Als we echter willen voorkomen dat de publieke sector in een negatieve spiraal terecht komt en dat collectieve voorzieningen inboeten aan kwaliteit en toegankelijkheid, dan vraagt dat – naast bezuinigen – ook om gericht investeren. Want saneren kan niet zonder investeren.

Inzet op sociale innovatie

Werk in de onderwijs- en overheidssectoren is mensenwerk. Juist in een situatie van een tekort aan geld én een dreigend tekort aan goed opgeleide mensen, is het zaak om het werk slimmer te organiseren. Slimmer werken houdt in dat inefficiënties worden vermeden, professionals voldoende ruimte krijgen en de arbeidsproductiviteit stijgt. Slimmer werken helpt ook om werkdruk beheersbaar te houden in tijden van personeelskrapte.

Uit onderzoek blijkt dat onderwijzers, politieagenten en ander overheidspersoneel hun werkdruk als groot probleem ervaren. Zij vinden dit het belangrijkste aandachtspunt voor het beleid van hun organisatie (zie hieronder). Alleen maar nog méér doen met dezelfde mensen of hetzelfde doen met minder mensen is geen optie. Daarom zullen we moeten investeren in ‘slimmer werken’.

Hoe kun je door sociale innovatie productiviteit in onderwijs- en overheidssectoren verbeteren én gelijktijdig werkdruk aanpakken?

Bij het formuleren van maatregelen moet rekening gehouden worden met een aantal punten. Ten eerste blijkt uit enquêtes dat onderwijzers en politieagenten een flink deel van hun tijd bezig zijn met administratieve handelingen die géén verband houden met hun vak. Minder bureaucratie, regeltjes en ‘red tape’ vergroten dus het werkplezier en de productiviteit. Ten tweede is de afgelopen jaren veel nadruk gelegd op schaalvoordelen, zonder ook oog te hebben voor schaalnadelen. Denk aan een slechtere aansluiting van de dienstverlening bij behoeften van burgers en bedrijven, of werknemers die het idee hebben dat hun bazen vooral bezig zijn met fusies om hun status te vergroten, in plaats van er voor hen en de burgers te zijn. Ten derde is de vraag hoe je de financiering van scholen, gemeenten en andere instellingen zó inricht, dat goede prestaties worden beloond. In het verlengde hiervan is de vraag hoe je in de beloning van individuen en teams rekening houdt met competenties, prestaties en verantwoordelijkheden. Ten slotte laten de ervaringen in de markt en de zorg zien dat ook het herontwerpen van werkprocessen een belangrijke bron is van productiviteitsverbeteringen.

Vergroten van professionele ruimte en statusherstel van professionals

Om een aantrekkelijke werkgever te blijven en voldoende gekwalificeerde mensen te blijven aantrekken, is gewenst dat de professionele ruimte van professionals wordt vergroot. Het overgrote deel van de werkenden in de onderwijs- en overheidssectoren is goed opgeleid. Werknemers in deze sectoren zijn inhoudelijk gedreven en willen vooral graag hun vak uitoefenen. Dat lukt lang niet altijd. Wetgeving, resultaatafspraken die tot op detailniveau dichtgetimmerd worden, protocollen gericht op het beperken van risico’s en administratieve verplichtingen verminderen de ‘professionele ruimte’ om zelf met oplossingen te komen en het eigen vakmanschap aan te spreken.

De uitdaging is om de professionele ruimte en de status van onderwijzers, politieagenten en ander overheidspersoneel te vergroten. Dat kan helpen om ‘slimmer werken’ in de publieke sector te stimuleren (zie voorgaand punt) en om een aantrekkelijke werkgever te blijven.

Talenten van professionals beter benutten

Veruit het grootste deel van de onderwijs- en overheidssectoren bestaat uit hoger opgeleiden (HBO-niveau of hoger). In de komende tien jaar zullen tekorten op de arbeidsmarkt zich juist bij hoger opgeleiden gaan voordoen. De vraag is of de onderwijs- en overheidssectoren het werk zó kunnen organiseren, dat een groter deel ervan juist door mensen met een middelbaar of lager opleidingsniveau wordt uitgevoerd. In de onderwijs- en overheidssectoren is daar al ruime ervaring mee opgedaan: de klassenassistenten, huiswerkbegeleiders, politieassistenten, verkeersregelaars enzovoorts. Overigens is deze ervaring niet onverdeeld positief. Het betrekken van lager opgeleiden in het werk mag niet leiden tot ‘downgrading’ van het werk, zoals we een aantal jaren geleden in het onderwijs hebben gezien.

De uitdaging is hoe de komende jaren in de onderwijs- en overheidssectoren het werk zó te organiseren, dat professionals hun werk kunnen doen en bij daaromliggende taken ondersteund worden. Dit draagt dus ook bij aan 'slimmer werken' in de publieke sector.

Verder verhogen van arbeidsdeelname

Veel mensen in het onderwijs en bij de overheid gaan de komende jaren met pensioen. Het is daarom noodzakelijk dat verder gewerkt wordt aan een hogere arbeidsdeelname van ouderen. Voor een deel gaat dit min of meer vanzelf, door de aanpassing van de regels van VUT- en vroegpensioenregelingen. Een deel gaat ook vanzelf, doordat de jongere generaties op de arbeidsmarkt verhoudingsgewijs hoger opgeleid zijn en langer zullen doorwerken. Het resultaat is een trend van langer doorwerken.

De vraag is hoe werknemers verder worden gestimuleerd om met plezier en in goede gezondheid langer door te werken? Bij de beantwoording van deze vraag kan gekeken worden hoe aanpassingen in het pensioenstelsel voor werkenden in de overheids- en onderwijssectoren hierbij helpen. Verder is het de vraag wat nodig is om de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers te verbeteren.

Naast het stimuleren van de arbeidsdeelname van ouderen is, bij een verkrappende arbeidsmarkt, uiteraard ook gewenst om alle maatregelen te (blijven) nemen die ook de arbeidsdeelname van andere groepen (zoals van vrouwen en etnische minderheden) kunnen vergroten. Een verkrappende arbeidsmarkt biedt ook meer mogelijkheden om mensen met een arbeidshandicap (met een WIA- of Wajong-uitkering) te laten deelnemen aan de arbeidsmarkt. Daarmee kan het personeelsbestand in de publieke sector overigens ook een betere afspiegeling geven van onze samenleving (diversiteitdoelstelling).

Investeren in loopbaan en gezondheid

Het is duidelijk dat vanwege de leeftijdsopbouw in de onderwijs- en overheidssectoren het noodzakelijk is dat wordt gewerkt aan het vergroten van de arbeidsdeelname van oudere werknemers. Voorwaarde is dat mensen in staat worden gesteld om gezond en lang(er) door te werken. Onderwijs- en overheidssectoren kunnen hierin een voorbeeldrol vervullen en daarmee ook een aantrekkelijke werkgever blijven.



De uitdaging is hoe op een effectieve manier te investeren in de loopbaan, gezondheid en het werkplezier van werkenden, zodat mensen ook in staat zijn om langer gezond en met plezier door te werken.

Uitgangspunt voor de uitwerking zijn de individuele verschillen tussen werkenden. Veel mensen die ouder dan vijftig of zestig jaar zijn, hebben een uitstekend werkvermogen en kunnen en willen nog prima gezond (blijven) werken. Maar er zijn ook mensen van dezelfde kalenderleeftijd, voor wie dat niet zo is, en die lichtere taken, andere arbeidsomstandigheden of ander werk nodig hebben. Een meer individuele benadering – zoals gebruikelijk is in Finland - is nodig en mogelijk.

Beter combineren van werk en privé

De onderwijs- en overheidssectoren hebben al een voorbeeldrol waar het gaat om deeltijdwerk mogelijk maken. Gelet op de toekomstige dreigende tekorten aan geschikt personeel, is het gewenst dat waar mogelijk werkenden in staat worden gesteld om meer uren per week of per jaar te werken. Uit onderzoek blijkt dat een deel van de werkenden in de onderwijs- en overheidssectoren de behoefte heeft om werk en privé (beter) te combineren (zie hieronder). Daar wordt in wisselende mate ook op ingespeeld, met bijvoorbeeld zelfroosteren, thuis- en telewerken en flexibele arbeidsuren. De vraag is dus hoe werkenden worden gestimuleerd en ondersteund om meer uren te werken.

Marktconforme loonontwikkeling

De onderwijs- en overheidssectoren concurreren op de arbeidsmarkt met andere werkgevers. Door de vergrijzing zal de beroepsbevolking afnemen. Door dezelfde vergrijzing zijn in de zorg nog eens een half miljoen extra mensen nodig (zie Zorginnovatieplatform, 2009). Zeker bij een voorspoedig economisch herstel verkrapt de arbeidsmarkt snel en dreigt weer grote (loon-) concurrentie om goed opgeleide werknemers binnen te halen. Dit blijkt uit de scenario's 'Samen en groei' en 'Zelf en groei' in hoofdstuk 3. In deze scenario's breekt al snel een 'war for talent' uit, waarbij scholen, gemeenten en andere publieke werkgevers grote moeite hebben om hun vacatures nog vervuld te krijgen.

De uitdaging is dus hoe de onderwijs- en overheidssectoren aantrekkelijke werkgevers (kunnen) blijven, met een marktconforme loonontwikkeling, goede loopbaan- en scholingsmogelijkheden en regelingen om werk en privé te combineren. Kortom, werkgevers met aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, die daarmee in staat zijn om goede mensen aan zich te binden op een concurrerende en verkrappende arbeidsmarkt.

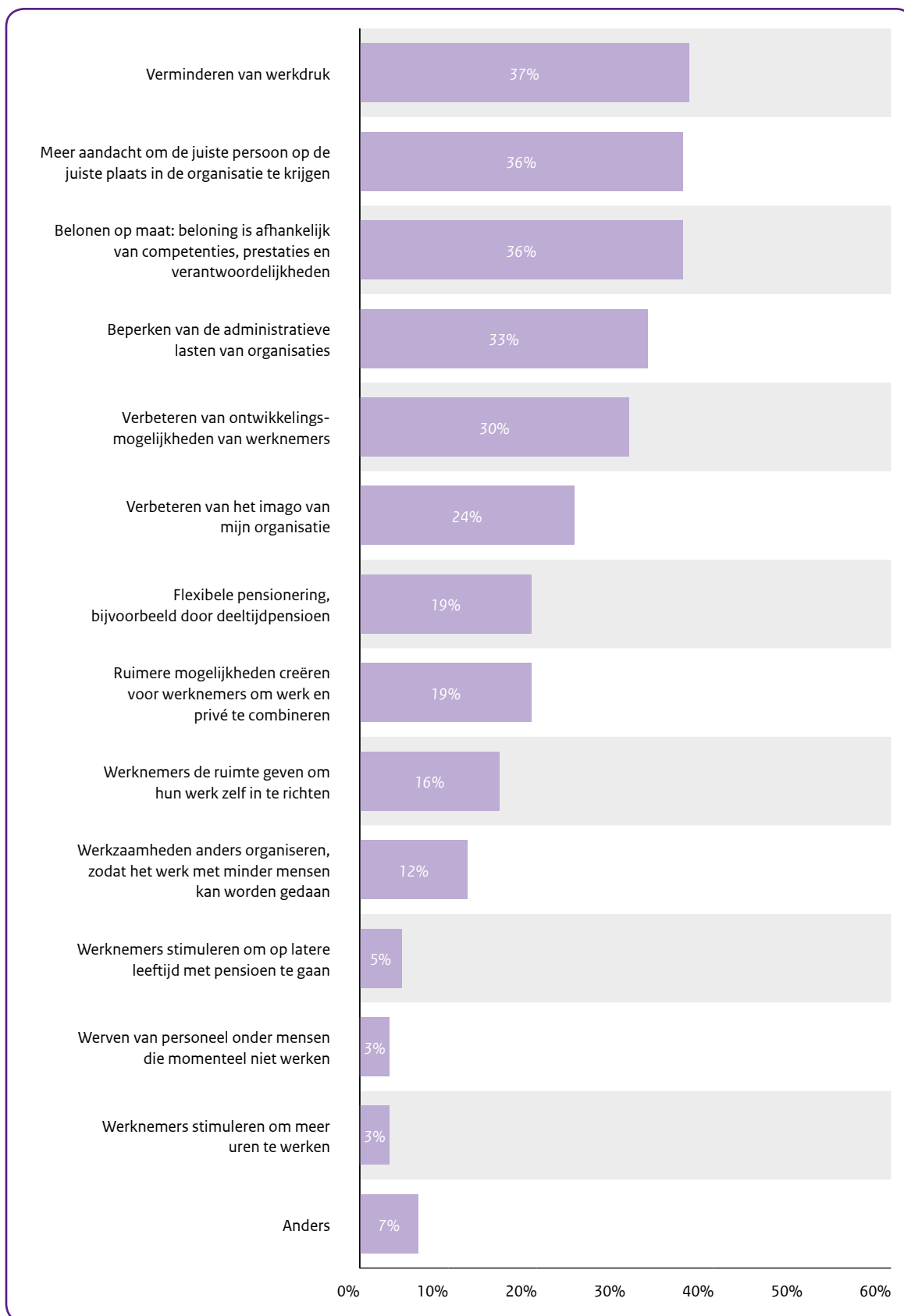
Bevorderen mobiliteit zowel binnen als buiten de overheid

Mobiliteit wordt in de toekomstige arbeidsmarkt steeds belangrijker. Het moet makkelijker en normaler worden dat mensen één of meer keer in hun loopbaan van baan, functie of sector verwisselen. De vraag is wat nodig is om mobiliteit van mensen te stimuleren en ondersteunen.

Visie van werknemers

Aan een representatieve steekproef onder werknemers in de publieke sector is gevraagd aan welke onderwerpen hun organisatie de komende tien jaar aandacht zou moeten besteden. Van de 17.000 werknemers in de overheids- en onderwijssectoren die benaderd zijn voor dit onderzoek, hebben 7.000 personen het onderzoek afgerond. In figuur 11 zijn de belangrijkste uitkomsten samengevat. In bijlage 2 zijn de volledige uitkomsten van het onderzoek te vinden.

Figuur 11 Aan welke onderwerpen moet volgens werkenden aandacht worden besteed in de komende tien jaar?



Bron: BZK, Flitspanel, bijlage 2

Belangrijkste aandachtspunt vinden werkenden het verminderen van de werkdruk. Zo'n 37 procent geeft aan dat hun organisatie hier de komende jaren aandacht aan moet besteden. Ook 'meer aandacht voor de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie krijgen', heeft volgens werkenden hoge prioriteit voor hun organisatie (36 procent). Even veel prioriteit krijgt 'belonen op maat: een beloning die afhankelijk is van competenties, prestaties en verantwoordelijkheden' (36 procent). Daarna volgen onder meer het 'verminderen van administratieve lasten' (33 procent) en 'het verbeteren van de ontwikkelingsmogelijkheden van werknemers' (30 procent). De bevindingen hebben betrekking op de eigen organisatie. De uitkomsten onderstrepen vooral het grote belang van de thema's sociale innovatie, talenten beter benutten, professionele ruimte en statusherstel van professionals en investeren in loopbaan en gezondheid.

Conclusie

De belangrijkste uitdaging in de vier toekomstbeelden is hoe de onderwijs- en overheidssectoren inspelen op een dreigend tekort aan goede opgeleide mensen en krappe budgetten. Hoe blijven scholen, gemeenten, rechtbanken, gevangenissen, politiekorpsen, Defensie en andere publieke werkgevers aantrekkelijke werkgevers, die – ook bij krappe budgetten – geschikte mensen aantrekken en aan zich binden? Alleen zo blijft de kwaliteit van de publieke sector gewaarborgd.

Werkgevers- en werknemersorganisatie in de publieke sector hebben negen thema's geselecteerd die in alle scenario's om oplossingen vragen:

- Wat je als overheid doet, doe je goed
- Inzet op sociale innovatie
- Vergroten van professionele ruimte en statusherstel van professionals
- Talenten van professionals beter benutten
- Verder verhogen van arbeidsdeelname
- Investeren in loopbaan en gezondheid
- Beter combineren van werk en privé
- Marktconforme loonontwikkeling
- Bevorderen mobiliteit zowel binnen als buiten de overheid

Dit zijn oplossingsrichtingen voor een tekort aan geschikte mensen en/of geld en evenzeer voorwaarden voor aantrekkelijk en modern werkgeverschap. De prioritering en uitwerking van deze thema's kan verschillen per organisatie of sector. Maar dat werkgevers en werknemers met deze thema's aan de slag moeten is evident en urgent.

Bijlage 1 Vier scenario's op een rij

In onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen in vier scenario's samengevat. Daarbij wordt nadrukkelijk vermeld dat deze scenario's niet zijn doorgerekend. De kwantificering is een handvat om de ontwikkelingen in de verschillende scenario's inzichtelijk te maken.

	“Samen en Stagnatie” Bingo	“Samen en Groei” Volleybal	“Zelf en Stagnatie” Vissen	“Zelf en Groei” Bergbeklimmen
<i>Economische ontwikkeling</i>	Langzaam herstel, lage groei (0,75%)	Snel herstel, hoge groei (2,5%)	Langzaam herstel, lage groei (0,75%)	Snel herstel, hoge groei (2,5%)
<i>Visie op de Overheid</i>	Voorkeur voor collectief, bereidheid daarvoor te betalen, publieke instellingen, solidair, nadruk op marktfalen.	Voorkeur voor collectief, bereidheid daarvoor te betalen, publieke instellingen, solidair, nadruk op marktfalen.	Voorkeur voor individuele en particuliere regelingen, kleine overheid, weinig betalen, nadruk op overheidsfalen.	Collectieve regelingen alleen als men daar ook zelf voordeel van heeft/verwacht, nadruk op overheidsfalen.
<i>BBP in 2020 (2008 = 575)</i>	625 mld (+9%)	742 mld (+25%)	625 mld (+9%)	742 mld (+25%)
<i>Collectieve lastendruk in 2020 (2008: 38%)</i>	42% (+8%)	40% (+3%)	36% (-9%)	36% (-7%)
<i>Toe- of afname van collectieve middelen in 2020 (obv BBP & collectieve lasten)</i>	+31 mld	+66 mld	-11 mld	+37 mld
<i>Overheidsfinanciën</i>	Collectieve lasten stijgen dus meer inkomsten, maar ook veel meer uitgaven aan de grote groep inactieven en een ruimhartige en omvangrijke publieke sector leiden tot enorme druk op de overheidsfinanciën.	Stijgende belasting inkomsten en een dalend aantal werklozen scheppen ruimte die gebruikt wordt om de omvangrijke publieke sector te financieren.	Dalende overheidsinkomsten en veel uitkeringsgerechtigden leggen beslag op de collectieve middelen. Dat kan alleen gecompenseerd worden door rigoureuus te snijden in publieke uitgaven.	Inkomsten van de overheid stijgen enigszins mee, minder overdrachtsuitgaven speelt geld vrij voor sanering overheidsfinanciën en lastenverlichting middenklasse.
<i>Aantal werkenden in de publieke sector (2008: 2,1 mln, vv. 1,2 mln zorg)</i>	Circa 2,3 miljoen werknemers in de publieke sector	Circa 2,5 miljoen werknemers, grotendeels in publieke organisaties.	Het aantal overheidswerknemers is gedaald met 50 duizend. Er is veel private werkgelegenheid in zorg en onderwijs.	Circa 2,4 mln, waarvan 1,5 mln in de zorg. Totaal werkt een kwart in particuliere scholen, ziekenhuizen etc.
<i>Werkloosheid 5,25% in 2009</i>	9% in 2011, daalt naar 6% in 2020	8% in 2010, daalt snel naar 4% in 2020	9% in 2011, daalt naar 5,5% in 2020	8% in 2010, daalt naar minder dan 3,5% in 2020

	“Samen en Stagnatie” Bingo	“Samen en Groei” Volleybal	“Zelf en Stagnatie” Vissen	“Zelf en Groei” Bergbeklimmen
<i>Arbeidsmarkt en participatie</i>	Ruim, in publieke sector ten hoogste tijdelijke knelpunten als gevolg van de vervangingsvraag in specifieke sectoren en beroepen, participatiecijfers vrijwel ongewijzigd	Na 2014 krap, omvangrijke kwantitatieve knelpunten ook in de publieke sectoren, participatie van allochtonen, vrouwen en ouderen stijgt	Ruime arbeidsmarkt, in publieke sector ten hoogste tijdelijke knelpunten als gevolg van de vervangingsvraag in specifieke sectoren en beroepen, participatiecijfers vrijwel ongewijzigd	Na 2014 krap, publieke sector kampt met kraptes, maar prioriteit ligt bij markt. Participatie van vrouwen, allochtonen en ouderen sterk gestegen
<i>Arbeidsvoorwaarden</i>	Lonen in publieke sector volgen de markt en stijgen dus gematigd	Heftige loonconcurrentie met de marktsector om schaarse werknemers, lonen dreigen te exploderen	Lonen in krimpende publieke dienst blijven achter bij gematigde loonontwikkeling markt	Lonen markt groeien sterk, lonen zorg en onderwijs gaan mee, rest van de publieke dienst blijft achter
<i>Werknemersverzekering/ belastingheffing</i>	Publieke regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, progressieve belasting tarieven	Ruime publieke regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, progressieve belasting tarieven	Streng (toetreding, hoogte) regelingen, inkomens afhankelijke zorgtoeslag afgeschaft	Individuele spaar-WW, individuele pensioenregeling., inkomens afhankelijke toeslagen afgeschaft. Introductie vlaktaks
<i>AOW en Pensioenen</i>	bestaande AOW regeling, welvaartsvast	bestaande AOW regeling, welvaartsvast	Bestaande AOW regeling wordt bevroren, individuele aanvullende regelingen	Bestaande AOW wordt bevroren en opgetrokken naar 72 jaar. Steeds meer individuele pensioenregelingen
<i>Arbeidsproductiviteit en innovatie overheid</i>	Weinig prikkel, arbeidsbesparing loont niet vanwege werkloosheid	Krachtige prikkel tot verhoging AP vanwege hoge loonkosten en wervingsproblemen, veel geld voor innovatie	Financiële noodzaak om met minder mensen meer te doen	Krachtige financiële prikkel om productiviteit te verhogen, er is geld voor innovatie
<i>Overheidsorganisaties</i>	Weinig ontwikkeling tussen 2009 en 2010	Kleine kerndepartement en gemeenten met schil van flexibele krachten (ZZP), onderwijs: grote klassen & veel internetlessen	Kleine overheid (omvang, budgetten), veel uitbesteding	7 kerndepartement, 80 gemeenten, geen provincies, deels privaot onderwijs, zorg, veiligheid
<i>Management, sturing, verantwoording</i>	In 2020 veelal vergelijkbaar met 2009.	Sturing en verantwoording richt zich op outcome (niet op in- of throughput)	Strakke sturing, strenge verantwoording over behalen financiële doelen.	Gedetailleerde verantwoording over resultaten, kwaliteit en kosten. Veel nabootsing van markten binnen overheid.
<i>Globalisering en migratie</i>	Nederland en Europese Unie kunnen globalisering moeilijk bijbenen. Werkloosheid dempt immigratie enigszins	Nederland kan, ook vanwege loonkosten en knelpunten de internationale concurrentie niet eenvoudig bijbenen, immigratie stijgt	Hevige internationale concurrentie, Nederland en Europese Unie hebben het daarin moeilijk. Hoogopgeleide allochtonen vertrekken	Hevige globale concurrentie, Nederland en Europese Unie doen mee. Streng proactief immigratie beleid (kennisswerkers, geen huwelijksmigratie)
<i>Professionele ruimte en zingeving bij overheid</i>	Behoeften worden erkend, veel veranderingen treden er echter niet op.	Werknemersmacht is groot, ruimte en betekenisvol werk kunnen worden afgedwongen	Strak geleide organisaties, die omstandigheden accepteren of vertrekken	Werknemersmacht in zorg en onderwijs zijn groot. ‘Ontregelen’ en ‘klein en fijn’ zijn hoofdthema’s

Bijlage 2 Flitspanel onderzoek

1. Inleiding
2. Vraagstelling
3. Resultaten
 - 3.1 Moeilijk vervulbare vacatures
 - 3.2 Verloop van personeel
 - 3.3 Verwachtingen over moeilijk vervulbare vacatures
 - 3.4 Belangrijkste ontwikkelingen in de komende tien jaar
 - 3.5 Prioriteiten voor de komende tien jaar
 - 3.6 Open vragen

1. Inleiding

In het kader van het project 'Arbeidsmarkt en Publieke Taken' zijn de belangrijkste ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt en de kwaliteit van publieke dienstverlening verkend. Ook aan werknemers zelf is gevraagd wat zij de komende tien jaar op zich af zien komen op het gebied van werving, behoud en inzet van overheidspersoneel. Hiervoor is het onderzoek 'Arbeidsmarkt Publieke Sector 2020' uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd onder leden van het Flitspanel[®]. Het Flitspanel is een internetpanel van ruim 28.000 overheidswerknemers uit het openbaar bestuur, onderwijs & veiligheid. Via een online vragenlijst zijn 16.827 overheidswerknemers uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Uiteindelijk hebben bijna 7.000 flitspanelleden het onderzoek volledig afgerond. Dit heeft geresulteerd in een respons van 39 procent.

De resultaten zijn gewogen naar de representatieve verhoudingen van personen werkzaam in de publieke sector op leeftijd, geslacht, taakveld (openbaar bestuur, onderwijs, veiligheid) en functie (leidinggevend of niet-leidinggevend). Hiermee vormen de uitkomsten een representatief beeld voor de één miljoen werkenden in de publieke sector. In deze bijlage zijn alleen de meest relevante grafieken en tabellen opgenomen.

2. Vraagstelling

De centrale vragen van het Flitspanelonderzoek zijn:

- Wat zien werknemers in de publieke sector als de belangrijkste *ontwikkelingen* voor de werving, het behoud en de inzet van personeel in de komende tien jaar?
- Wat zien werknemers in de publieke sector als de belangrijkste *oplossingsrichtingen* voor de werving, het behoud en de inzet van personeel in de komende tien jaar?

Daarnaast is ook getracht een beeld te krijgen van de huidige personeelsvoorziening, door middel van vragen over moeilijk vervulbare vacatures en het verloop van personeel. Men verwacht dat de overheid in de toekomst een probleem krijgt met het vinden van geschikt personeel en behoud van kennis. Aan de hand van deze vragen kan getest worden of en in welke sectoren dit nu en in de nabije toekomst ook door werknemers wordt gesignaleerd. In bijlage 4 is de complete vragenlijst opgenomen die aan flitspanelleden is voorgelegd.

De vragenlijst bestaat uit zeven vragen, waarvan de eerste vijf vragen gesloten zijn. Op basis van de gesloten vragen is een top-3 van de belangrijkste ontwikkelingen en oplossingsrichtingen geformuleerd. De open vragen zijn hierin niet meegewogen. Wel is gekeken of er nog belangrijke aanvullingen op de gesloten categorieën waren vanuit het perspectief van werknemers. De aanvullingen die werden genoemd bleken geen effect te hebben op de top-3 van ontwikkelingen en oplossingsrichtingen uit de gesloten vragen.

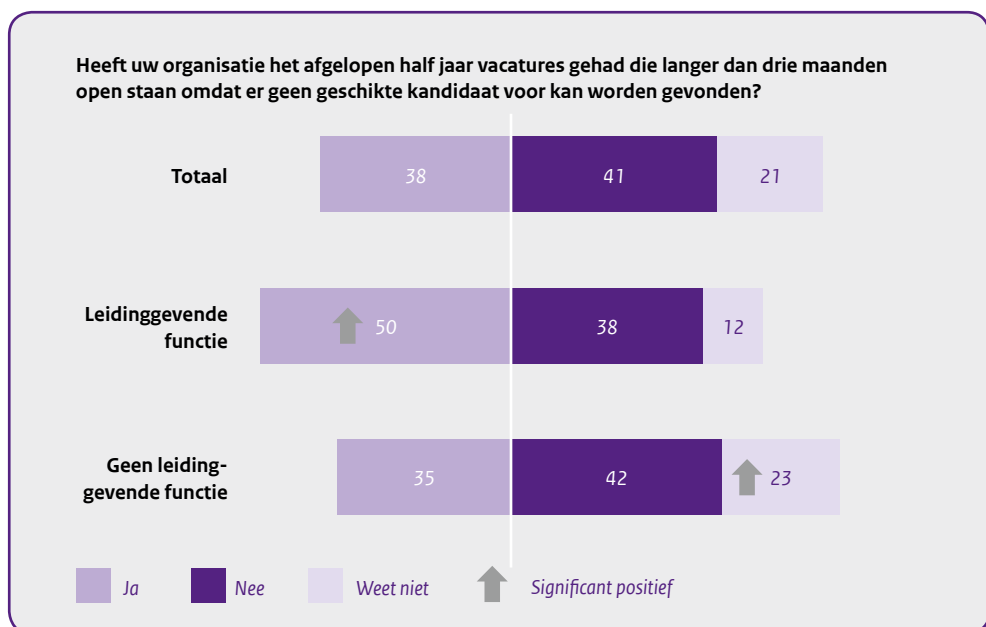
De vragenlijst heeft twee weken open gestaan, van 1 september 2009 tot en met 15 september 2009. Bij de resultaten is het van belang om rekening te houden met de context van de economische crisis. Hoewel nadrukkelijk is gevraagd naar ontwikkelingen op de lange termijn (komende tien jaar) kan niet worden uitgesloten dat werkenden hun antwoorden hebben gebaseerd op de korte termijn gevolgen van de crisis.

3. Resultaten

3.1 Moeilijk vervulbare vacatures

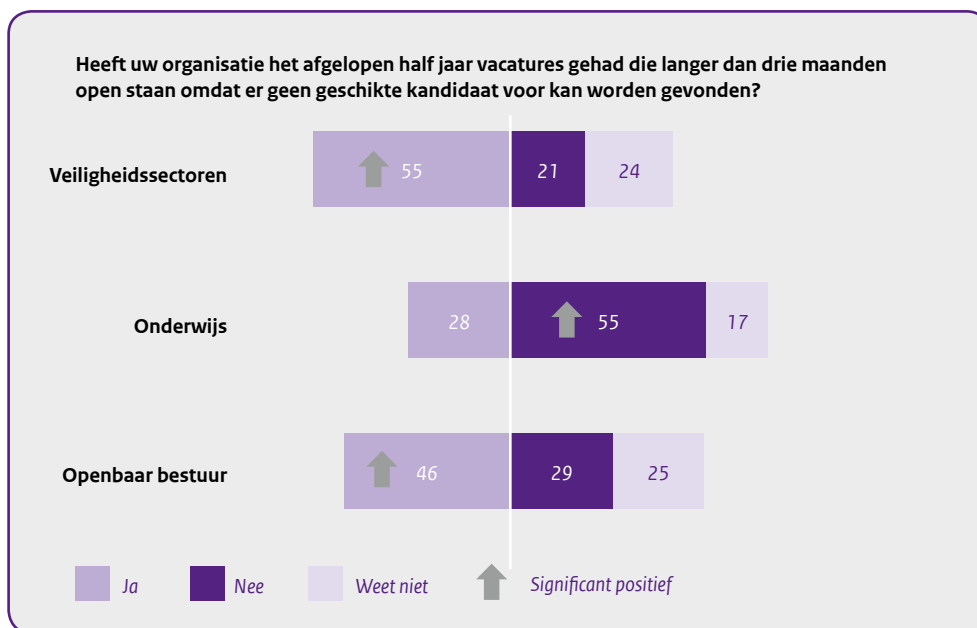
Aan respondenten is gevraagd of er binnen hun organisatie in het afgelopen half jaar vacatures langer dan drie maanden open hebben gestaan omdat er geen geschikte kandidaat voor kon worden gevonden (moeilijk vervulbare vacatures). Bijna tweevijfde van de respondenten geeft aan dat er in het afgelopen halfjaar vacatures langer dan drie maanden open hebben gestaan. Leidinggevendenden geven vaker dan niet-leidinggevendenden aan dat er moeilijk vervulbare vacatures zijn geweest in het afgelopen halfjaar. Niet-leidinggevendenden geven vaker aan geen mening over dit onderwerp te hebben.

Figuur 12: Moeilijk vervulbare vacatures in de afgelopen zes maanden naar functie



In het openbaar bestuur en de veiligheidssectoren lijken vaker moeilijk vervulbare vacatures te zijn geweest in het laatste halfjaar dan in het onderwijs. Hier geeft respectievelijk 55 en 46 procent van de respondenten aan last te hebben gehad van moeilijk vervulbare vacatures. In het onderwijs geeft 30 procent van de respondenten aan dat er sprake is geweest van moeilijk vervulbare vacatures. Hier lijkt het probleem dus minder aan de orde in vergelijking met de andere sectoren.

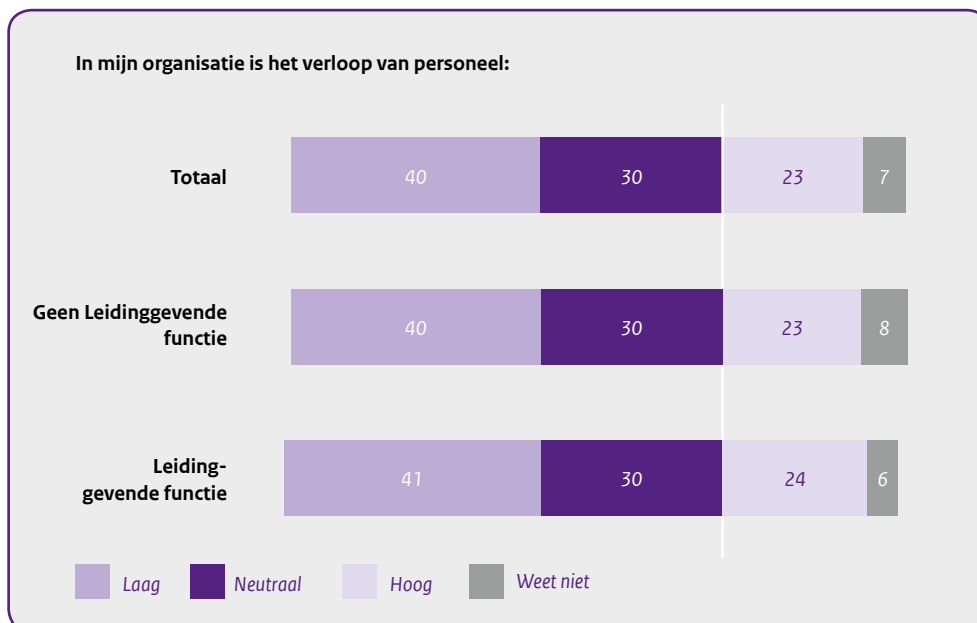
Figuur 13: Moeilijk vervulbare vacatures in de afgelopen zes maanden naar taakveld



3.2 Verloop van personeel

Het verloop van personeel wordt als indicator gezien voor de krapte van de arbeidsmarkt. De aanname is dat hoe hoger het verloop wordt geschat, hoe meer last er is van moeilijk vervulbare vacatures. Aan respondenten is gevraagd het huidige verloop van personeel in hun organisatie te beoordelen. Mogelijke antwoorden waren laag, neutraal, hoog en weet niet.

Figuur 14: Verloop van personeel naar functie

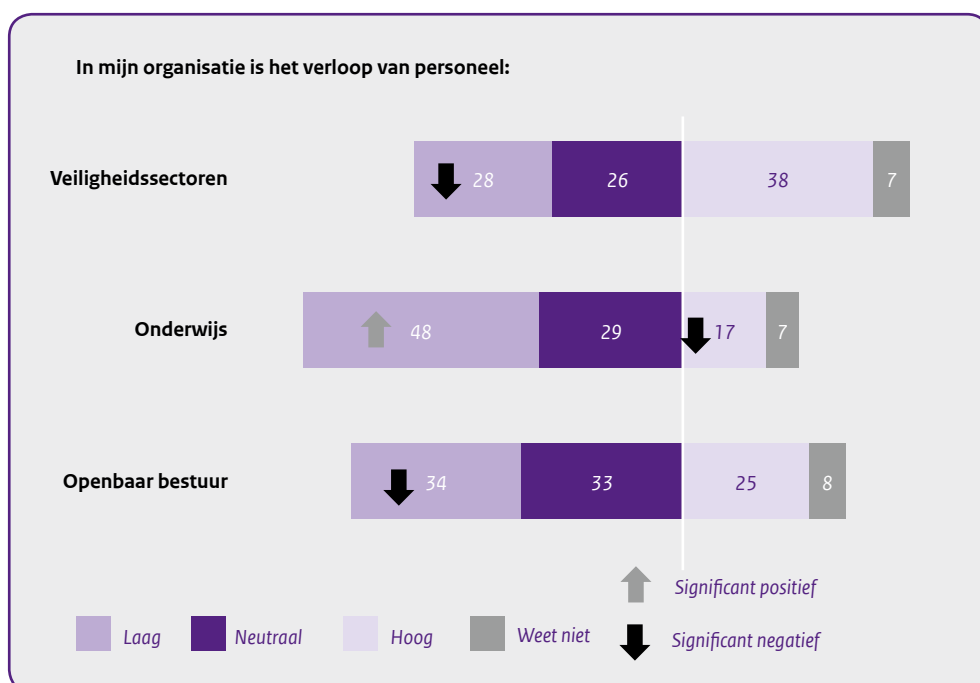


Van alle respondenten vindt 40 procent het verloop laag en 23 procent hoog. Het overige deel meent dat het verloop niet hoog en niet laag is of heeft hier geen mening over. Leidinggevend en respondenten zonder leidinggevende functies verschillen hierover vrijwel niet van mening.

Er blijkt een verband te zijn tussen het verloop van personeel en moeilijk vervulbare vacatures. Hoe hoger het verloop van personeel in een organisatie, hoe vaker respondenten aangeven dat er sprake is geweest van moeilijk vervulbare vacatures.

Het verloop van personeel lijkt lager in het onderwijs. In deze sectoren benoemt slechts 17 procent het verloop van personeel als hoog. In de veiligheidssectoren daarentegen kwalificeert bijna 40 procent het personeelsverloop als hoog. Van de respondenten uit het openbaar bestuur vindt 25 procent dat het verloop van personeel als hoog betiteld kan worden.

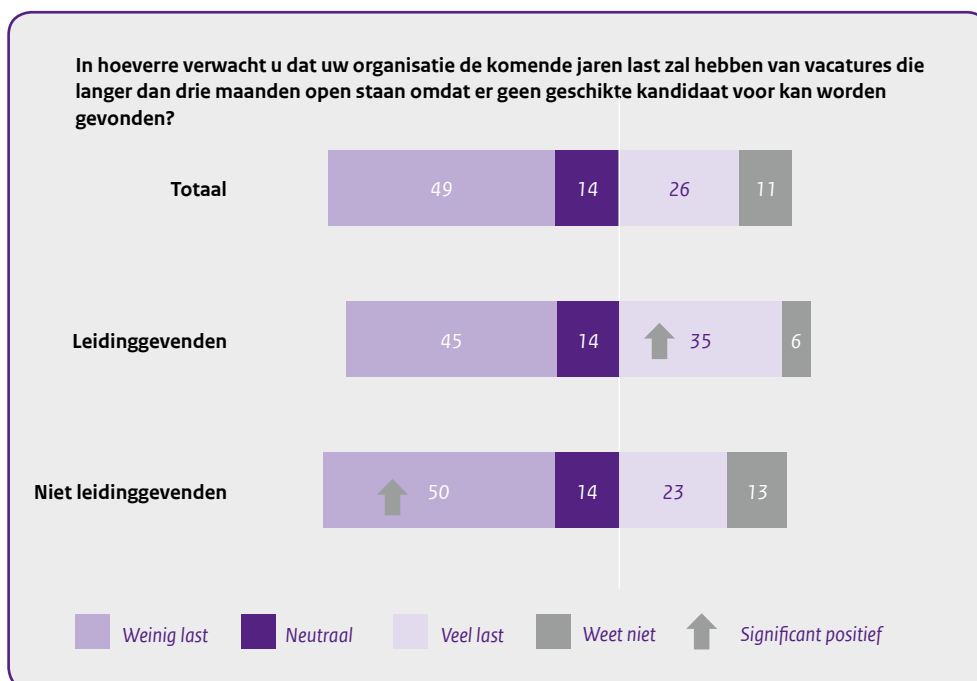
Figuur 15: Verloop van personeel naar taakveld



3.3 Verwachtingen over moeilijk vervulbare vacatures

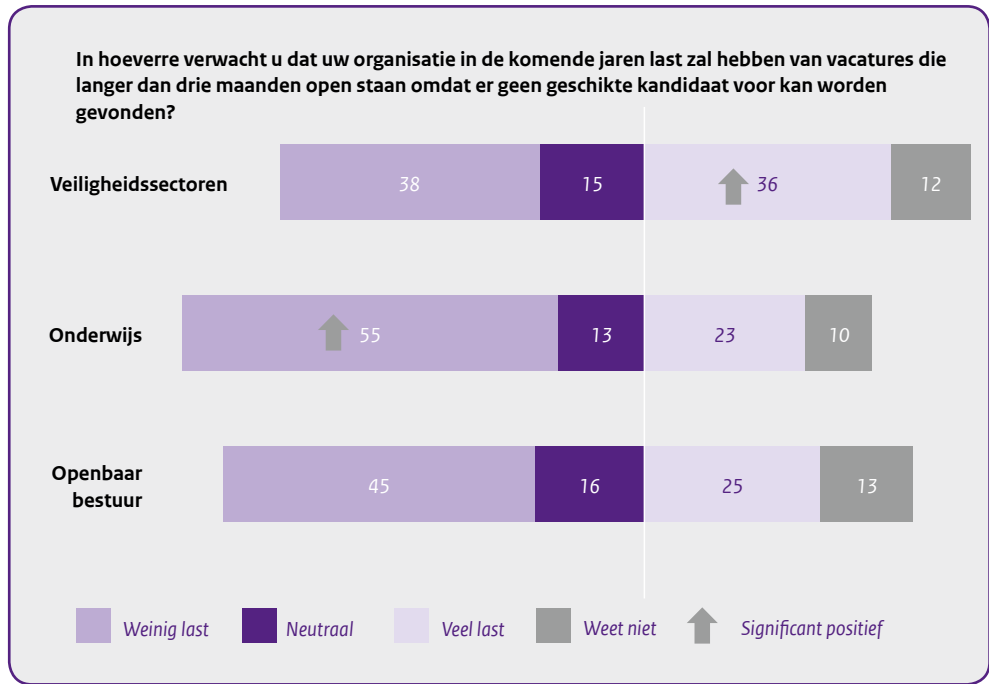
Aan de respondenten is gevraagd een inschatting te maken van de mate waarin hun organisatie in de komende jaren last zal hebben van moeilijk vervulbare vacatures. Een kwart van de respondenten verwacht dat hun organisatie in de komende jaren veel last zal gaan ondervinden van moeilijk vervulbare vacatures. Leidinggevend verwachten vaker problemen met het invullen van vacatures dan respondenten die geen leidinggevende positie vervullen.

Figuur 16: Verwachtingen moeilijk vervulbare vacatures naar functie



Veiligheidssectoren verwachten vaker problemen met moeilijk vervulbare vacatures dan de andere twee taakvelden. Hier verwacht 36 procent van de respondenten dat de organisatie hierin de komende jaren last van zal ondervinden (onder leidinggevenden is dit 48 procent, onder niet-leidinggevenden 28 procent). Werknemers in het onderwijs verwachten minder vaak last te zullen hebben van moeilijk vervulbare vacatures dan werknemers uit de andere sectoren. Gelet op antwoorden over verloop van personeel en onvervulbare vacatures lijken werknemers in het onderwijs het minst problemen te ervaren en te verwachten.

Figuur 17: Verwachtingen moeilijk vervulbare vacatures naar taakveld



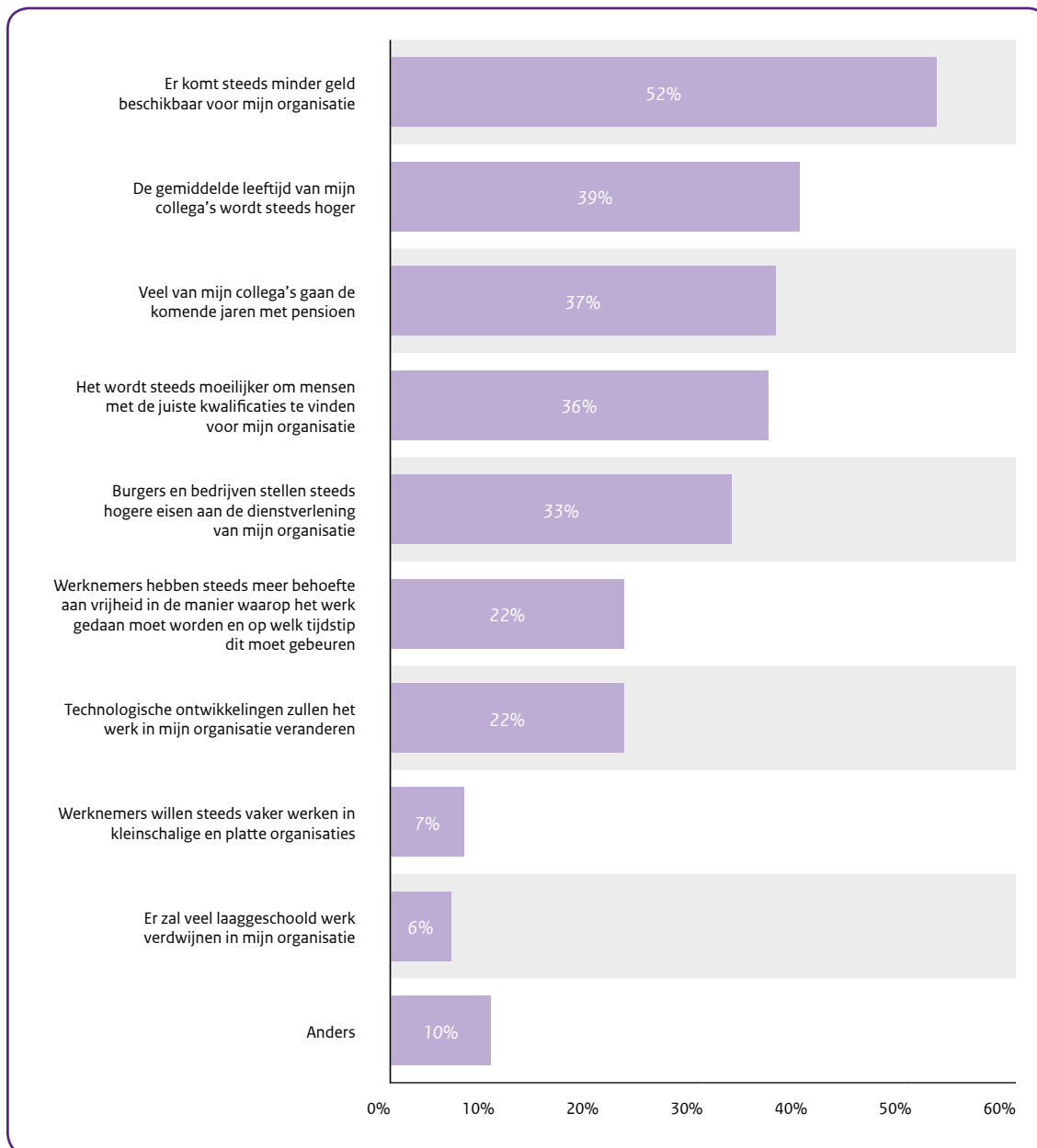
3.4 Belangrijkste ontwikkelingen voor de komende tien jaar

Meer dan de helft van de respondenten (52 procent) verwacht dat er de komende 10 jaar steeds minder geld beschikbaar komt voor de eigen organisatie. Daarnaast geven werknemers aan de hoger wordende gemiddelde leeftijd van collega's te zien als een belangrijke ontwikkeling voor de komende jaren (39 procent). Het feit dat veel collega's de komende jaren met pensioen zullen gaan wordt ook aangeduid als een belangrijke ontwikkeling. Verder verwacht men dat het steeds moeilijker wordt om mensen met de juiste kwalificaties voor de eigen organisatie te vinden (36 procent).

Deze uitkomsten duiden erop dat werknemers in de overheids- en onderwijssectoren ontwikkelingen als bezuinigingen, vergrijzing en kwalitatieve mismatch als belangrijkste knelpunten zien voor hun organisaties in de komende tien jaar.

Figuur 18: Belangrijkste ontwikkelingen voor werving, behoud en inzet in de komende tien jaar

Voor de werving, het behoud en de inzet van personeel moet uw organisatie inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Geef aan wat volgens u de belangrijkste ontwikkelingen zijn voor uw organisatie in de komende tien jaar.



Basis = alle respondenten, n = 6.935

Met name in de veiligheidssectoren (politie en defensie) verwacht maar liefst 81 procent van de respondenten bezuinigingen, tegenover 50 procent van de respondenten in het onderwijs en 43 procent van de respondenten in het openbaar bestuur. In het onderwijs worden ontwikkelingen als gevolg van vergrijzing vaker als belangrijkste trends genoemd dan in de andere sectoren. De onderwijssector is ook het meest vergrijsd van de drie taakvelden.

Figuur 19: Belangrijkste ontwikkelingen voor werving, behoud en inzet in de komende tien jaar naar functie en taakveld.

	Geen leidinggevende functie	Leidinggevende functie	Openbaar bestuur	Onderwijs	Veiligheidssectoren
Er komt steeds minder geld beschikbaar voor mijn organisatie.	52	53	43	50	81
De gemiddelde leeftijd van mijn collega's wordt steeds hoger.	40	38	39	42	31
Veel van mijn collega's gaan de komende jaren met pensioen.	38	33	29	42	35
Het wordt steeds moeilijker om mensen met de juiste kwalificaties te vinden voor mijn organisatie.	34	44	34	38	35
Burgers en bedrijven stellen steeds hogere eisen aan de dienstverlening van mijn organisatie.	33	33	45	27	25
Werknemers hebben steeds meer behoefte aan vrijheid in de manier waarop het werk gedaan moet worden en op welk tijdstip dit moet gebeuren.	22	23	29	19	21
Technologische ontwikkelingen zullen het werk in mijn organisatie veranderen.	21	23	25	19	22
Werknemers willen steeds vaker werken in kleinschalige en platte organisaties.	7	6	7	8	5
Er zal veel laaggeschoold werk verdwijnen in mijn organisatie.	6	6	13	2	4
Anders	10	10	9	9	13

geen leidinggevende functie: n = 5.296 - leidinggevende functie: n = 1.533 - openbaar bestuur: n = 2.277 - onderwijs: n = 3.657 - veiligheidssectoren: n = 992

De top-3 van belangrijkste ontwikkelingen blijft hetzelfde als alleen naar respondenten zonder leidinggevende functie wordt gekeken (respectievelijk 52 procent, 40 procent en 38 procent). Als alleen naar werknemers met een leidinggevende functie wordt gekeken, ziet de top-3 er iets anders uit:

1. Er komt steeds minder geld beschikbaar voor mijn organisatie (53 procent)
2. Het wordt steeds moeilijker om mensen met de juiste kwalificaties te vinden voor mijn organisatie (44 procent)
3. De gemiddelde leeftijd van mijn collega's wordt steeds hoger (38 procent)

Leidinggevendenden maken zich dus meer dan de gemiddelde respondent zorgen over het vinden van gekwalificeerd personeel. Dat is gezien hun functie geen opvallende uitkomst. Ook werknemers uit de veiligheidssectoren maken zich hier gemiddeld wat meer zorgen over. Jongere medewerkers (tot 45 jaar) maken zich over het vinden van gekwalificeerd personeel meer zorgen dan oudere werknemers. Verder valt op dat werknemers uit het openbaar bestuur een ontwikkeling noemen die niet in de top 3 van het totaal van de respondenten voorkomt, namelijk: burgers en bedrijven stellen steeds hogere eisen aan de dienstverlening. Hieronder worden de lijstjes van top-3 ontwikkelingen naar de verschillende uitsplitsingen weergegeven.

Figuur 20: Top-3 lijstjes belangrijkste ontwikkelingen voor werving, behoud en inzet in de komende tien jaar uitgesplitst naar functie, taakveld, geslacht en leeftijd.

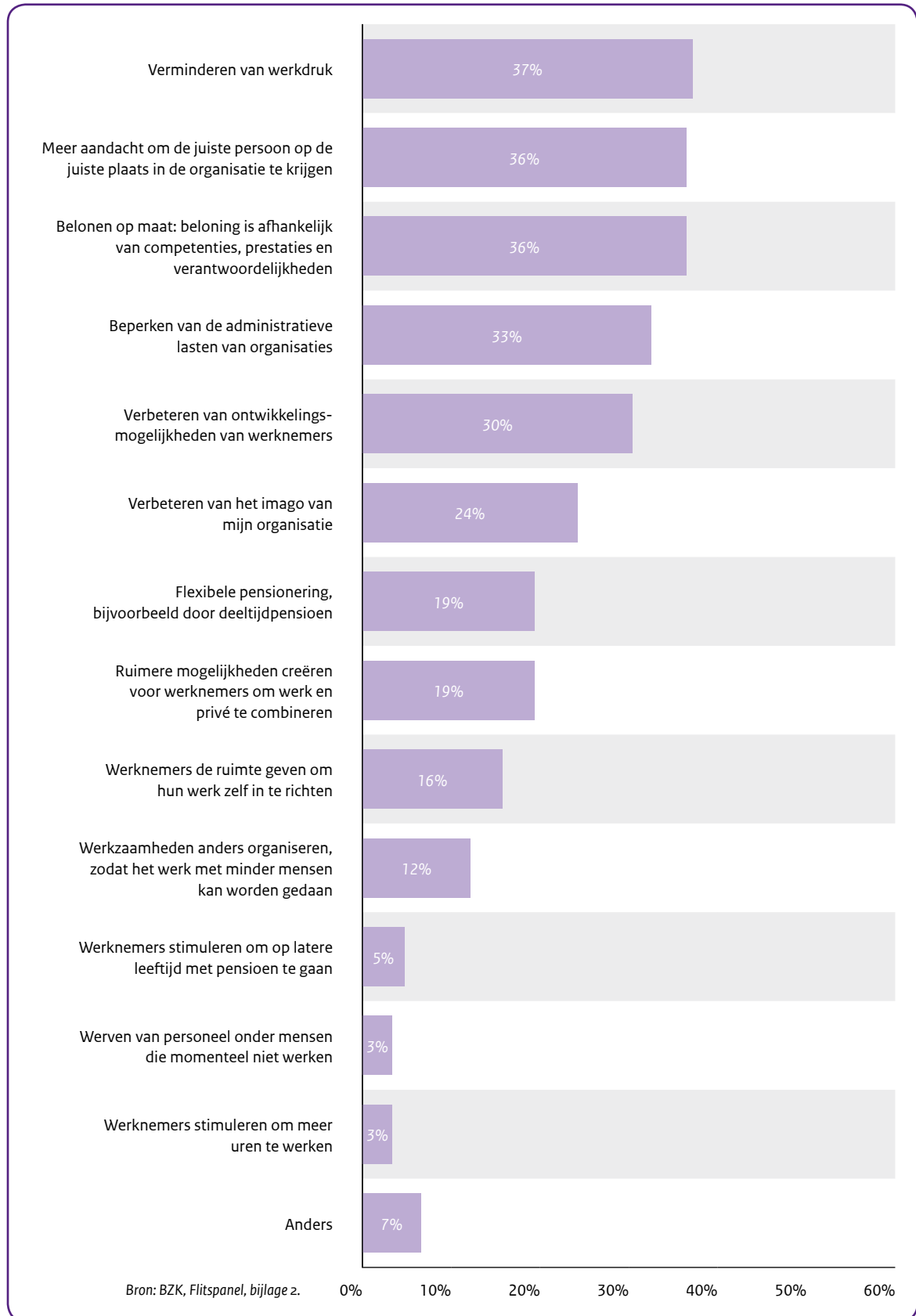


3.5 Prioriteiten voor de komende tien jaar

Nadat de respondenten gevraagd zijn naar de belangrijkste ontwikkelingen, is gevraagd aan welke onderwerpen hun organisatie de komende tien jaar aandacht moet besteden. Het verminderen van werkdruk is volgens werknemers het belangrijkste aandachtspunt (37 procent). Meer aandacht om de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie te krijgen heeft ook hoge prioriteit volgens werkenden in de publieke sector (36 procent). Evenveel respondenten vragen aandacht voor belonen op maat, oftewel beloning afhankelijk van competenties, prestaties en verantwoordelijkheden (36 procent). Ook noemen respondenten het beperken van de administratieve lasten van organisaties als belangrijk aandachtspunt (30 procent).

Figuur 21: Prioriteiten voor werving, behoud en inzet van personeel voor de komende tien jaar

In de vorige vraag heeft u aangegeven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn voor uw organisatie. Aan welke onderwerpen moet uw organisatie daarom volgens u de komende tien jaar aandacht besteden?



Basis = alle respondenten, n = 6.935

Vooraf werknemers in het onderwijs geven het verminderen van werkdruk aan als belangrijkste aandachtspunt.

Hoger opgeleiden noemen het verminderen van werkdruk vaker als belangrijkste aandachtspunt voor de komende tien jaar dan lager en middelbaar opgeleiden. Respondenten met een lager of middelbaar opleidingsniveau noemen vaker aandacht voor de juiste persoon op de juiste plek als prioriteit.

Figuur 22: Belangrijkste ontwikkelingen voor werving, behoud en inzet in de komende tien jaar naar functie en taakveld.

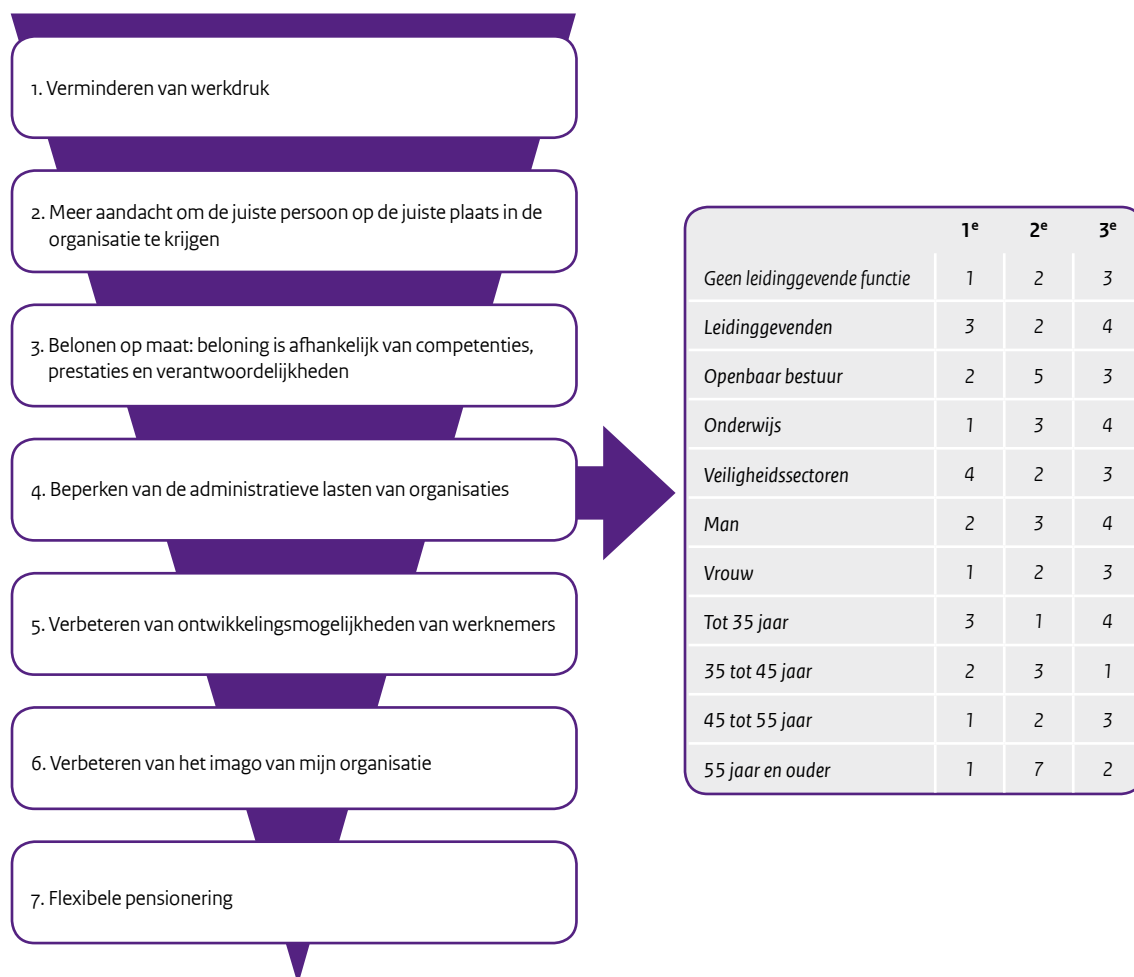
	Geen leiding-gevende functie (n = 5.296)	Leiding-gevende functie (n = 1.533)	Openbaar bestuur (n = 2.277)	Onderwijs (n = 3.657)	Veiligheidssectoren (n = 992)
Verminderen van werkdruk	39	31	18	54	21
Meer aandacht om de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie te krijgen	35	40	46	28	43
Belonen op maat: beloning is afhankelijk van competenties, prestaties en verantwoordelijkheden	34	42	33	37	40
Beperken van de administratieve lasten van organisaties	32	34	24	35	45
Verbeteren van ontwikkelingsmogelijkheden van werknemers.	31	29	36	27	32
Verbeteren van het imago van mijn organisatie	24	24	22	25	25
Flexibele pensionering, bijvoorbeeld door deeltijdpensioen.	19	19	22	19	14
Ruimere mogelijkheden creëren voor werknemers om werk en privé te combineren.”	19	17	20	18	16
Werknemers de ruimte geven om hun werk zelf in te richten.	16	13	21	13	12
Werkzaamheden anders organiseren, zodat het werk met minder mensen kan worden gedaan	11	17	20	6	16
Werknemers stimuleren om op latere leeftijd met pensioen te gaan	5	5	6	5	3
Werven van personeel onder mensen die momenteel niet werken	3	4	4	3	5
Werknemers stimuleren om meer uren te werken	2	3	3	2	2
Anders	7	6	7	6	9

Net als bij de top-3 van ontwikkelingen is de top-3 van prioriteiten van niet-leidinggevende hetzelfde (respectievelijk 39 procent, 35 procent en 34 procent). De top-3 van leidinggevendens wijkt wederom af. Deze top-3 is als volgt:

1. Belonen op maat; beloning is afhankelijk van competenties, prestaties en verantwoordelijkheden (42 procent)
2. Meer aandacht om de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie te krijgen (40 procent)
3. Beperken van de administratieve lasten van organisaties (34 procent)

Dit is misschien te verklaren omdat leidinggevenden vanuit hun functie meer baat hebben bij betere beschikking hebben over een HRM instrumentarium. Werknemers uit de veiligheidssectoren zien het beperken van administratieve lasten als belangrijkste aandachtspunt. Bij werknemers uit het onderwijs staat deze op de derde plaats. Het openbaar bestuur heeft ook een afwijkende top-3 ten opzichte van het totaal van de respondenten. Verbeteren van ontwikkelingsmogelijkheden van werknemers zien zij als een belangrijke prioriteit voor de komende tien jaar. Wat verder opvalt, maar geen onverwachte uitkomst is, is dat oudere werknemers (boven 55 jaar) aandacht vragen voor flexibele pensionering als oplossingsrichting. Hieronder worden de lijstjes van top-3 ontwikkelingen naar de verschillende uitsplitsingen weergegeven.

Figuur 23: Top-3 lijstjes belangrijkste ontwikkelingen voor werving, behoud en inzet in de komende tien jaar uitgesplitst naar functie, taakveld, geslacht en leeftijd.



3.6 Open vragen

Voor de analyse van de open vragen heeft het onderzoeksbureau MWM2 uit de steekproef willekeurig 1.000 respondenten geselecteerd. Van deze selectie zijn de antwoorden gecodeerd. Hiervoor zijn de antwoordcategorieën van de gesloten vragen gebruikt en aangevuld. Vervolgens zijn de resultaten van het coderen vergeleken met de gesloten vragen. Uit de open vragen zijn nog een aantal aanvullende ontwikkelingen naar voren gekomen. Genoemde arbeidsmarktproblemen uit de open antwoorden hebben onder andere betrekking op de (te hoge) werkdruk, hoogte van de beloning en het imago van de sector, de organisatie of het vak. Veel van de genoemde 'problemen' kunnen echter ook gezien worden als oplossingsrichtingen voor onderliggende trends. De aanvullingen die werden genoemd bleken geen effect te hebben op de top-3 van ontwikkelingen en oplossingrichtingen uit de gesloten vragen.

Ook is nog een kwalitatieve analyse van de open antwoorden gedaan. Naast de werkdruk, beloning en imago blijken werknemers zich ook zorgen te maken over gevolgen van vergrijzing, zoals het weglekken van kennis en expertise uit de organisatie. Zo noemde een van de respondenten de 'vergrijzing van het personeelsbestand, waarvan de leiding nog een te groot deel laat weglekken' als grootste probleem voor de werving, behoud en inzet van personeel: 'Hierdoor ontstaat een 'kennisgat'. Hiermee bedoel ik dat te veel kennis en ervaring weglekt zonder dat dit in voldoende mate wordt opgevuld'.

Andere zorgwekkende ontwikkelingen die veel werden genoemd door werknemers zijn: een tekort aan werknemers met technische kennis, binden en boeien van jong talent en de rol van managers binnen de organisatie. Naast problemen rondom gekwalificeerd personeel ('basis kennis is te laag', gebrek aan specifieke expertise), verwachten respondenten vooral moeilijkheden met het werven van technisch personeel. Respondenten geven aan dat basisrichtingen als werktuigbouwkunde en civiele techniek steeds minder worden gekozen.

De problemen rond het binden en boeien van jong talent hangen volgens veel respondenten samen met de aanstellingen. Veel jongeren worden aangenomen op een tijdelijk contract. Daarnaast worden beperkte doorgroeimogelijkheden, hoog verloop onder jonge mensen en te weinig aandacht voor het behouden van talenten genoemd. Over de rol van het management zegt een werknemer uit het onderwijs het volgende: 'Er is bij het management steeds minder oog en geld voor de core business: goed onderwijs geven. Managementtaken worden beloond, worden zelfs gecreëerd, maar meer docenten komen er niet. Alles behalve onderwijs aan eigen studenten lijkt belangrijker'.

Aanvullende oplossingen die genoemd worden hebben onder andere betrekking op het aanpassen van de (voor)opleiding/ inwerktraject en het verhogen van de beloning. Daarnaast werden ook een gedegen ouderenbeleid (gebruik maken van kennis van oudere werknemers, bijvoorbeeld als coach; deeltijdpensioen van ouderen aantrekkelijker maken), het bieden van voldoende doorgroeimogelijkheden (onder andere door middel van het loslaten van anciënniteitsprincipes; meer kijken naar de kwaliteiten van medewerkers; en investeren in ontwikkeling van jonge medewerkers) en het verminderen van administratieve lasten genoemd. Tot slot pleiten veel respondenten voor minder managers, meer ruimte om verantwoordelijkheden af te dragen en meer vertrouwen in werknemers.

Bijlage 3 Interviews

“Het personeelsbeleid van de publieke sector moet zich meer richten op innovatie en inventiviteit” Kees Korevaar, senior onderzoeker HRM bij het IVA, instituut voor beleidsonderzoek en advies in Tilburg

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 19 augustus 2009 was het woord aan Kees Korevaar, senior onderzoeker HRM bij het IVA, instituut voor beleidsonderzoek en advies in Tilburg.



Wisselvallig beleid

Een van de belangrijkste ontwikkelingen die Korevaar voor de komende 10 jaar ziet op de arbeidsmarkt van de publieke sector is de discontinuïteit. “De wisselvalligheid van het personeelsbeleid is op dit moment in de publieke sector veel groter dan in het bedrijfsleven. Mijns inziens heeft dit te maken met politiek opportunisme in de omgang met werknemers. Het ene jaar wordt de functie van rijksambtenaar aantrekkelijk gemaakt door betere arbeidsvoorwaarden, en het jaar daarop wordt zo’n project weer stopgezet in verband met bezuinigingen. Die discontinuïteit op het niveau van bestuur en begroting is een negatief verschijnsel, omdat het voor de arbeidsmarkt verstorend werkt.”

Grijs versus groen

Een tweede ontwikkeling die de komende 10 jaar een stempel zal drukken op de arbeidsmarkt van de publieke sector is de kwestie grijs versus groen. Korevaar: “Bedrijven met ambitie nemen veel jongeren aan, leiden hen op en trachten hen voor het bedrijf te behouden. Een voorbeeld daarvan is Corus, dat zich ten doel heeft gesteld om 2000 jongeren aan te nemen, variërend van lassers tot ingenieurs in de metallurgie. Ondanks de huidige vraaguitval wordt aan deze doelstelling vastgehouden, om in de toekomst nog steeds te kunnen concurreren. De overheid is niet zo zuinig op haar personeel en spant zich minder in om talentvolle jongeren aan zich te binden: er wordt te weinig specifiek personeelsbeleid gevoerd. Bij bezuinigingen wordt niet genoeg aandacht besteed aan het vasthouden van de zojuist opgeleide jeugd, maar redeneert men vooral vanuit de cijfers.”

Geen ‘sense of urgency’ voor personeelsbeleid

Waarom bestaat binnen de publieke sector een gebrek aan uitvoerend HRM beleid, zoals Korevaar beweert? “Dit heeft te maken met een essentieel verschil tussen de overheid en het bedrijfsleven: de afwezigheid van marktwerking in de publieke sector. Dat betekent dat binnen die sector de planningshorizon ruimer is, alles een versnelling lager loopt dan in het bedrijfsleven en faillissement geen mogelijkheid is. Daardoor ontbreekt in de publieke sector op het gebied

van personeelsbeleid een sense of urgency.” Als voorbeeld van ouderwets personeelsbeleid door het ontbreken van een sense of urgency, noemt Korevaar het hoger onderwijs. “Het HBO personeel is vergrijsd, omdat het werk relatief gemakkelijk is en goed wordt betaald: wie er zit, gaat er nooit meer weg. Werknemers worden niet afgerekend op hun prestaties. Bij slecht functioneren hoeft de werknemer zelden een stap terug te doen. Daardoor is de mobiliteit veel te laag.” Korevaar geeft aan dat het moeilijk is om in het onderwijs – en in de publieke sector in het algemeen – aan de slag te gaan met goed personeelsbeleid, onder andere vanwege de verdedigende opstelling van de vakbonden. “De vakbonden zijn conservatief, stellen zich heel verdedigend op en nemen weinig risico.”

Inzetten op inventiviteit en innovatie

Een andere ontwikkeling binnen de arbeidsmarkt van de publieke sector die Korevaar zorgvuldig baart, is de geringe interesse voor opleiding. “Een hoog opleidingsniveau is heel belangrijk voor een kwalitatief goede overheid; scholing is een onmisbare investering.” Dit geldt onder andere voor het onderwijsbeleid: de relatief lage kwalificatie van leraren in het middelbaar onderwijs is een goed voorbeeld. Daarnaast wordt volgens Korevaar te weinig aandacht besteed aan de ambitie van het personeel; de ‘slimste jongetjes van de klas’ zoeken nu liever een baan in het bedrijfsleven. “Zoals ik al eerder aangaf, doet de overheid in haar personeelsbeleid te weinig aan het werven van veelbelovende jongeren. Binnen de publieke sector is de ambitie minder hoog dan in het bedrijfsleven. Dat versterkt de concurrentiepositie van het bedrijfsleven ten opzichte van de publieke sector op de arbeidsmarkt. Ik denk dat de publieke sector het bedrijfsleven veel meer zou kunnen beconcurreren op het gebied van inventiviteit en innovatie.”

Tweede carrière

Gelukkig zijn er wel initiatieven binnen de overheid om het gebrek aan mobiliteit tegen te gaan. Als voorbeeld noemt Korevaar een project bij de Koninklijke Marechaussee dat hij begeleidde namens het IVA. “Binnen de krijgsmacht wordt voorzichtig ervaring opgedaan met een up-or-out traject. Militairen zijn, naarmate ze ouder worden, minder geschikt voor de fysieke inspanningen die hun functie vereist. Dit betekent dat ze op een gegeven moment een carrièreswitch moeten maken: ze moeten doorleren en een andere functie krijgen in de organisatie, of ze moeten eruit. Dit traject doet denken aan het idee van de ‘tweede carrière’, waarin al tijdens de eerste carrière geïnvesteerd moet worden.” Korevaar denkt dat het principe van een tweede carrière ingezet kan worden in verschillende beroepsgroepen, ook waar fysieke ongeschiktheid geen rol speelt. Een gevangeniswachter zou bijvoorbeeld kunnen groeien naar de functie van ‘bewaker-plus’, waarin hij meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgt. Dit opwaarderen van functies en stimuleren van mobiliteit, niet alleen in de hoogte maar ook in de breedte, heeft een positieve invloed op de arbeidsmentaliteit. “De oude leus van ‘geen baan zekerheid, maar werkzekerheid’ als arbeidsvoorwaarde zou weer op de arbeidsmarktagenda van de publieke sector moeten komen. De tijdige verversing van mensen komt de kwaliteit van de organisatie en de arbeidsmentaliteit namelijk ten goede.”

Voor de verversing die Korevaar voorstaat, hoeft niet noodzakelijkerwijs een up-or-out traject ingezet te worden; er zijn verschillende manieren waarop het personeelsbeleid hierin kan voorzien. “Ook vermarkting kan positief werken voor de mobiliteit van overheidsperoneel. De gedeeltelijke privatisering van de zorgsector heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het personeelsbeleid beter in evenwicht komt met de zorgvraag.

ZZP'ers in de publieke sector

Gevraagd naar zijn mening over de relatie tussen werknemers en de publieke sector, laat Korevaar zijn gedachten gaan over de inzet van ZZP'ers in publieke taken. “Marktwerking op

zichzelf kan een positieve invloed hebben op het personeelsbeleid in de publieke sector: het kan de sense of urgency tweewegbrengen die nu vaak ontbreekt. Toch heb ik mijn bedenkingen bij de inzet van ZZP'ers in de publieke sector. Eigenlijk lijkt het mij niet logisch dat ZZP'ers, de meest flexibele groep op de arbeidsmarkt, geïnteresseerd zijn om ingezet te worden bij de overheid, waar alles nog een stapje trager gaat dan in het bedrijfsleven. Bovendien zijn belangrijke overheidsdiensten zoals justitie en nationale veiligheid vanwege hun aard niet geschikt om uitbesteed te worden aan particulieren. In andere sectoren, zoals het onderwijs, zie ik wel mogelijkheden voor ZZP'ers. Ik zou graag zien dat er meer particuliere onderwijsbedrijven komen. Maar ik zou het geen goed idee vinden als bijvoorbeeld de ABN Amro een particuliere middelbare school zou stichten; dat gaat weer te ver."

Privatisering van secundaire dienstverlening

Ziet Korevaar, als bepaalde delen in de publieke sector uitbesteed kunnen worden, in de toekomst ook een verandering in de taken van de publieke sector? "De secundaire dienstverlening kan gedeeltelijk geprivatiseerd worden. Kijken we naar het onderwijs, dan denk ik bijvoorbeeld aan het toezicht op de onderwijskwaliteit. De uitgave van schoolboeken is al geprivatiseerd. Praten we over de krijgsmacht, dan zou onder andere het onderhoud aan materieel uitbesteed kunnen worden. Rijkswaterstaat kan het onderhoud van de dijken privatiseren." De vraag is of particuliere ondernemingen onbegrensd betrokken moeten worden bij de uitbesteding van publieke taken. "Daar zie ik een grote beperking. Laat ik het onderwijs weer als voorbeeld nemen. Omdat scholen in hun personeelsbeleid zo conservatief zijn, voorspel ik een gesplitst model, een discrepantie tussen vast en particulier personeel. Het personeel in vaste dienst zal alle rechten willen behouden, zoals een 36-urige werkweek en het grote aantal vakantiedagen. Dat zou betekenen dat de ZZP'ers tijdens de vakanties wel moeten doorwerken. Dat lijkt me een slechte ontwikkeling: de werklasten moeten gelijk verdeeld worden tussen de werknemers die in vaste dienst zijn van de overheid en de particulieren."

De politiek aan zet

Korevaar ziet drie belangrijke actoren die de arbeidsmarktagenda van de publieke sectoren bepalen dan wel beïnvloeden. "Wat mij betreft is de minister van Binnenlandse Zaken nu aan zet. De politiek als actor moet eisenprogramma's ontwerpen voor het personeelsbeleid binnen de overheid. Op alle fronten moet een moderniseringsslag gemaakt worden. De overheid, als werkgever zou een actiever beleid kunnen voeren, bijvoorbeeld door het aanstellen van jonge HRM-directeuren en het bevorderen van doorstroming onder leidinggevendenden. De vakbonden, ten slotte, moeten nieuw personeelsbeleid steunen, ten gunste van een overheid die zowel innovatief is in haar dienstverlening naar de burger als in de eigen arbeidsvoorwaarden. "Ik zie in de bonden langzaamaan meer jongere bestuurders, die aangesproken kunnen worden op nieuw, moderner personeelsbeleid in de publieke sector."

Investeren in innovatie

Korevaar voorziet verschillende grote uitdagingen voor de arbeidsmarkt van de publieke sector in de komende 10 jaar. "Marktwerking, verzelfstandiging, keuzewerktijden en individualisering in arbeidsvoorwaarden zijn trends die al in gang zijn gezet. Een van de grootste uitdagingen voor de arbeidsmarkt van de publieke sector ligt in het investeren in innovatie. De overheid moet veel meer moeite doen om ambitieuze jonge mensen aan te nemen. Er is in de publieke sector zeker nog ruimte voor kwaliteitsverbetering en meer klantgerichtheid. Maar dan moet er eerst een frisse wind waaien door het HRM-beleid."

Interview door Renate Kenter (De Ruijter Strategie, Amstelveen), verslag door Saskia Stolk (De Ruijter Strategie, Amstelveen)

“Daag medewerkers uit door ze zeggenschap en eigen verantwoordelijkheid te geven” Jitze Ramaker, voormalig lid college van bestuur ROC Rijn IJssel, oud wethouder te Maarssen

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 24 augustus 2009 was het woord aan Jitze Ramaker, voormalig lid van het college van bestuur van ROC Rijn IJssel en oud wethouder te Maarssen.



Veel uitstroom

Een van de belangrijkste ontwikkelingen die Ramaker voor de komende 10 jaar ziet op de arbeidsmarkt van de publieke sector is de uitstroom van personeel. Op het ROC zal in de komende tien jaar twintig tot dertig procent met de VUT of pensioen gaan. Hierdoor treedt zowel een kwantitatief als een kwalitatief verlies op. Veel ervaring en kennis van mensen die al jarenlang meelopen, gaat verloren. Op het ROC is wel sprake van een mentaliteitsverandering hieromtrent: mensen kiezen er vaker voor om geen gebruik te maken van VUT-regelingen en blijven dus langer door werken dan strikt noodzakelijk is.

Toenemende samenwerking van opleidingsinstellingen met de bedrijfssector

Een andere trend is de toenemende samenwerking van opleidingsinstellingen zoals ROC's met bedrijven en instellingen in de regio. In plaats van alleen een stage in de laatste fase van de opleiding wordt al eerder een deel van de opleiding verzorgd door bedrijven en instellingen. De bedrijfssector ziet steeds meer het belang in van een goede opleiding. "Opleidingen moeten eigenlijk zo veel mogelijk plaatsvinden bij de bedrijven en instellingen waar de leerlingen uiteindelijk komen te werken. Een opleiding zou daarom ook zo veel mogelijk in de buurt moeten zijn bij waar het echt gebeurt". Koks moeten bijvoorbeeld zoveel mogelijk in een restaurant worden opgeleid. Nu zijn scholen in veel gevallen het contact verloren met de sector waar ze voor opleiden. "Dit vraagt van bedrijven, instellingen en het onderwijs een hele intensieve samenwerking".

Voor bedrijven vergt dit wel enige aanpassing aangezien het hier om onervaren krachten gaat, die aan het begin van hun professionele ontwikkeling staan. Uiteindelijk leidt deze manier van samenwerken wel tot een win-win situatie. Enerzijds worden leerlingen beter voorbereid op een bepaald beroep. Bovendien blijkt deze vorm van onderwijs motiverend te werken voor de leerlingen. Anderzijds profiteren de bedrijven en instellingen doordat er al eerder contacten gelegd worden met potentiële werknemers en deze ook direct inzetbaar zijn voor de organisatie. "Waar andere bedrijven nog moeite hebben om nieuwe medewerkers te vinden, hebben deze werkgevers direct nieuwe werknemers klaarstaan die zijn opgeleid in hun systematiek".

Tot slot profiteren de onderwijsinstellingen hiervan doordat ze vakmensen kunnen inschakelen in het onderwijs. Een eventueel tekort aan docenten kan hierdoor mede worden opgevangen. Niet alle bedrijven zijn klaar voor deze samenwerking. Er is nog veel te bereiken op dit gebied. Tekorten op de arbeidsmarkt vergroten echter wel de interesse van bedrijven om mee te doen aan onderwijs. In de opleiding is het belangrijk dat scholen wel omschakelen naar meer competentiegericht onderwijs. Deze competenties moeten gebaseerd zijn op behoeften van bedrijven en instellingen.

De conjunctuur heeft een zelfreinigend vermogen

Ramaker merkt het lang verwachte tekort aan personeel in het onderwijs tot nog toe niet tot nauwelijks. Wel treden er een aantal specifieke personeelstekorten op, op dit moment vooral op het gebied van talen (voornamelijk Nederlands) en exacte vakken. Dit is echter sterk conjunctuur gevoelig en afhankelijk van de eisen die er gesteld worden aan de opleiding.

Meestal verdwijnen deze tekorten door herscholing en nieuw aanbod. Het werven van nieuw personeel gaat momenteel goed bij het ROC, zowel qua docenten als voor ondersteunende functies. Het onderwijs wordt steeds aantrekkelijker als werkgever, ook voor jongeren. Steeds meer mensen willen zich inzetten voor maatschappelijk zinvol werk, en kiezen daarom voor het onderwijs. Het beeld dat het onderwijs niet goed betaalt, strookt niet met de werkelijkheid. Er zit echter wel een limiet aan wat je kunt verdienen, maar dat geldt ook voor veel mensen in het bedrijfsleven.

Technologische ontwikkelingen gaan langzaam

“Digitale onderwijsvormen komen steeds meer in, maar technologische ontwikkelingen gaan erg langzaam in de sector onderwijs. Leerlingen hebben toch behoefte aan persoonlijk contact waardoor er een grens zit aan wat je met technologie kunt bereiken. Slimmer en efficiënter werken is wel van groot belang voor de publieke sector. Er is nog een lange weg te gaan om nieuwe manieren van werken in te bedden in sommige publieke organisaties. De enige manier waarop je dergelijke veranderingen door kunt voeren, is door zelf op de zeepkist te gaan staan en aan je medewerkers uitleggen welke voordelen een andere manier van werken kan hebben”.

“We investeren in inactiviteit”

Bij meningsverschillen en disfunctioneren worden er te makkelijk regelingen getroffen voor vroegde uittreding. Soms worden er afspraken gemaakt waarbij medewerkers jaren eerder mogen stoppen met werken en 70% tot 80% doorbetaald krijgen. Aan de onderkant zijn dergelijke riante regelingen veel talrijker dan aan de bovenkant. In de praktijk is het zo dat als men daadwerkelijk niet wil werken er weinig tegen te doen is. Oplossing hiervoor is het afschaffen van de extra regelingen voor ambtenaren zoals wachtgeld- en pré VUT-regelingen. Deze regelingen leiden tot een investering in inactiviteit. Ambtenaren verdienen inmiddels hetzelfde als mensen in de private sector maar krijgen wel veel meer bescherming. Dit is historisch verklaarbaar doordat in het verleden het loon in de publieke sector lager was dan in het bedrijfsleven. Dit werd gecompenseerd met ontslagbescherming en goede secundaire arbeidsvoorwaarden. Hoewel nu de lonen nagenoeg gelijk zijn getrokken, is de zekerheid nog altijd aanwezig.

Ambtenaren zijn niet anders dan werknemers in de private sector. Werkgevers zouden over het algemeen dan ook graag de bescherming hierop aanpassen. Deze extra personeelsbescherming is uit de tijd, omdat werkgevers tegenwoordig zorgvuldig personeelsbeleid van groot belang achten voor de organisatie. Bovendien biedt de wet al voldoende bescherming. Aanpassingen worden tegengehouden door de bonden. Deze kijken alleen maar naar het salaris en willen niet praten over verandering van zekerheden of secundaire arbeidsvoorwaarden. Daar komt bij dat de bonden de belangen vertegenwoordigen van hun achterban, die over het algemeen uit 55-plussers bestaat. Jongeren zijn ondervertegenwoordigd en de bonden hebben een geringe bereidheid om verder te kijken dan de belangen van de achterban. Doorpakken door de werkgevers lukt niet, omdat de politiek er niet aan wil.

Beter zou zijn dat er duidelijke keuzes worden gemaakt over welke taken wel en welke taken niet uitgevoerd worden door de publieke werkgever. Hier moeten dan ook de consequenties van worden gedragen. Bijvoorbeeld werknemers die zodoende eerder met pensioen willen, zouden hier ook de financiële consequenties van moeten dragen. Deze keuzes dienen gemaakt te worden door de politiek. Hierin moet men zich focussen op hoofdlijnen en niet verzanden in futiliteiten. De uitweg ligt in het versimpelen van wet en regelgeving. Zo moet het ontslagrecht worden herzien en de talloze prepensioenregels versimpeld. De opgave is om los te komen uit de huidige verstarung in de arbeidsmarkt. De wereld om ons heen vraagt om dynamiek, terwijl de arbeidsmarkt juist verstart onder andere door wet- en regelgeving. Dit belemmert de vooruitgang.

Geef medewerkers meer zeggenschap en verantwoordelijkheid

Die dynamiek stimuleer je volgens Ramakers door uitdaging te creëren. “Verandering moet leiden tot een twinkeling in de ogen. Dit kan bereikt worden door mensen meer zeggenschap te geven over het eigen functioneren in plaats van dat alles voor je bedacht wordt”. Hiervoor moet op lager niveau meer ruimte voor zeggenschap en verantwoordelijkheid komen voor de werknemer. Dit kan door bijvoorbeeld resultaatverantwoordelijke teams te creëren. Door het introduceren van andere werkvormen kan die twinkeling in de ogen worden teruggevonden. Hierbij dient men rekening te houden met het feit dat ieder werk zijn eigen mensen trekt. Wat voor de ene organisatie geldt, hoeft niet te gelden voor de andere. In je organisatie moet je rekening houden met de diversiteit van het aanbod op de arbeidsmarkt als je gemotiveerd personeel wilt blijven trekken.

Hoewel de trend de afgelopen jaren juist schaalvergroting was, zijn de teams en de suborganisaties bij het ROC Rijn IJssel nog redelijk klein. Hierdoor is het mogelijk de menselijke maat vast te houden. Schaalvergroting is nuttig maar de menselijke maat moet behouden blijven in suborganisaties.

Interview door Paul de Ruijter (De Ruijter Strategie, Amstelveen), verslag door Pauline de Jonge (Interprovinciaal Overleg, Den Haag)

“Haal overbodige tussenlagen weg” Hans van Putten,
directeur Thomashuizen

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 4 september 2009 was het woord aan Hans van Putten, directeur van de Thomashuizen.



De formule van de Thomashuizen

Hans van Putten was directeur van een reclamebureau totdat hij besloot het roer om te gooien. Zijn zoon Thomas, verstandelijk gehandicapt, kreeg weinig bewegingsvrijheid en liefdevolle aandacht in de officiële zorginstelling waar hij verbleef. Van Putten bedacht in 2001, uit onvrede met het reguliere aanbod, een franchiseformule voor nieuwe woonvormen voor gehandicapten: de Thomashuizen. Thomas is in 2006 overleden, maar hij leeft voort in de Thomashuizen, waarvan er inmiddels 64 zijn. Dit zijn kleinschalige zorghuizen voor zes à acht mensen met een verstandelijke beperking. De financiering van de huizen komt vooral uit de betalingen van klanten, waarbij het PGB een belangrijke rol speelt. Elk huis wordt geleid door in principe twee zorgondernemers. Dit zijn meestal echtparen of partners die zelf ook bij het Thomashuis wonen. Zij zijn eindverantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning aan hun klanten.

“Wij zijn op dit moment al een behoorlijke organisatie, even groot als een middelgrote zorgaanbieder met 500 bewoners en een omzet van meer dan 35 miljoen euro, maar we hebben geen enkele manager. Het personeel van de franchiseorganisatie bestaat uit zeven mensen, van wie vier zich bezighouden met de begeleiding van de ondernemers. Dat is de totale aansturing! We hebben geen personeelsadministratie, geen facilitaire diensten, maar het concept werkt. We hebben veel minder klachten. Dat komt doordat je de verantwoording daar legt, waar hij thuishoort.”

Kleinschaligheid als troef

Doordat de Thomashuizen kleinschalig zijn, kunnen medewerkers 80% van de tijd bezig zijn met de bewoners. Wij hebben geen kantine, geen personeelsruimte, niets. Medewerkers werken minstens 20 uur en het liefst hebben we ze allemaal op 32 uur. Anders heb je vijftien personeelsleden met kleine contractjes, en dat kost je alleen maar meer geld en tijd. Bovendien heb je met zoveel parttimers een planner nodig. Je overheadkosten stijgen dan tot 30 of 40%, terwijl dat bij ons maar 4,5% is.” De Thomashuizen hebben 20% minder budget dan reguliere instellingen. Ter illustratie van de mate waarin de werkwijze van de Thomashuizen verschilt van de reguliere zorg, verwijst Van Putten naar verpleegtehuizen. “Daar is de verhouding tussen medewerkers en bewoners bijna 1 op 1. Toch blijkt dat de medewerkers per persoon maar 20 minuten per dag fysieke zorg aan de bewoners geven. Hoe komt dat? Je moet dan gaan kijken naar hele basale dingen. Wie minder dan 50% van zijn tijd aan de bewoners besteedt, moet je eigenlijk niet in dienst willen hebben. Als je dit doorvoert, krijg je een heel ander soort organisatie, kleinschalig, zonder administratieve en technische dienst. Schoonmaken en koken doe je zelf. Dat alles scheelt personeels- en organisatiekosten.”

Terug naar de kerntaken

Elk Thomashuis is een eigen bedrijf. Voorwaarde is dat de zorgondernemers zelf ook in of naast het pand wonen. De essentie van het ondernemerschap is dat zij weer zelf invulling kunnen geven aan de zorg. De eigen creativiteit, kennis en ervaring worden zo optimaal benut. De franchiseformule die Van Putten hanteert, is nieuw in de zorgsector. “We werken met mensen uit de zorg. Geen van hen is een echte ondernemer. Het belangrijkste is dat niemand zich bemoeit met dingen waar hij of zij geen verstand van heeft. Iedereen moet doen waar hij goed in is en de organisatie moet doen waarvoor hij is opgericht, mensen verzorgen en een zinvol leven geven. We moeten terug naar de kerntaken en de rest weghalen.” In de eigen organisatie brengt Van Putten deze overtuiging onder andere in de praktijk door de boekhouding uit te besteden. De administratie van de Thomashuizen wordt gecontroleerd door de externe accountant en ingetoetst in Roemenië.

“Schoenmaker, blijf bij je leest; dat is heilig bij ons. Een ondernemer mag zich bijvoorbeeld niet inlaten met de keuze van het vastgoed. De ondernemer onderneemt in zijn huis, is eindverantwoordelijk voor zijn huis en de acht bewoners, die hij zelf heeft geselecteerd. Er zijn geen overlegvormen, al het contact gaat 1-op-1: de ondernemer en de ouders zien elkaar logischerwijs bijna elk weekend. De franchiseorganisatie stuurt op twee dingen: kwaliteit van bedrijfsvoering en kwaliteit van zorg. Ons handboek is afgeleid van McDonalds. Toch is het een goede formule: wereldwijd dezelfde standaard, een van de goedkoopste maar toch altijd goede kwaliteit.”

Ondernemers in de zorg

Hoe zorg je ervoor dat zorgmedewerkers ondernemer worden? “De mensen uit de praktijk willen allemaal wel; wij geven ze een droom. We maken duidelijke afspraken. Wij zorgen voor het huis en wij zorgen voor de visie. Je bent verplicht om er te wonen – dat is al een hele drempel. Je wordt eigen ondernemer, dus je krijgt een krediet van de bank, en je gaat starten, voor eigen risico. Je zoekt zelf de bewoners. En wat je ieder jaar overhoudt, is voor jou. Dat is een uniek concept in de zorg, waar het niet wordt beloond wanneer je binnen je budgetten blijft. Bij ons verliezen degenen die niet functioneren hun Thomashuis! De vakbonden zijn hiertegen, want zij raken zo de grip kwijt op een sector die nu nog voor 80% georganiseerd is. Toch zullen we uiteindelijk wel moeten.”

De zorg: een ambtelijke wereld

Is het mogelijk om het concepten van de Thomashuizen te implementeren binnen de reguliere gezondheidszorg? Volgens Van Putten wel, maar hij proeft veel onwil. “De zorg is nu in feite een ambtelijke wereld. De ambtenarenwereld is een apart land met eigen regels en een eigen mentaliteit, waarin handhaving van de status-quo en indekking het belangrijkste zijn.” Hoe is dit zo gekomen? “De overheid als werkgever biedt veiligheid, maar ook vervlakking. Als ambtenaar moet je eigenlijk een stukje van je persoonlijkheid inleveren. Ik denk dat de monotonie doorbroken moet worden en dat kan alleen door toezicht weg te halen. Hoe meer toezicht, hoe minder initiatief. Dit mechanisme zie je in de zorg: alle dossiers zijn in orde, maar we hebben geen tijd meer om met de mensen leuke dingen te doen.” Zorginstellingen en ambtelijke instanties liggen in elkaars verlengde, zegt Van Putten. “Beide partijen hebben veel begrip voor de problemen die ze hebben, maar het resultaat is dat er niets gebeurt. Bovendien wil de sector niet veranderen, want verandering betekent ook onzekerheid. Deze situatie komt voort uit het feit dat zij geen belang hebben bij het investeren in vernieuwing en bij confrontaties met de bestaande situatie, waarin zorginstellingen zelf groot zijn. Daarom investeren de meeste bestuursvoorzitters in het versterken van de bestaande structuren. Er is een gebrek aan lef, risicomijdend gedrag is de norm. Alle innovaties in de zorg zijn eigenlijk een investering in het handhaven van het bestaande zorgstelsel.”

Snijden in overbodige lagen

Van Putten noemt het bestaande zorgstelsel te log en te duur. Uiteindelijk zal het systeem vastlopen omdat er te weinig mensen zijn om de zorg te bieden die we nodig hebben. “Je kunt het met twintig procent minder doen, dat bewijzen wij al vijf jaar. Dat kan ook op grote schaal. Zorg is een ambacht en geen industrietak. De efficiëncyslag zit in het aansturen van mensen, niet in het stroomlijnen van processen en procedures. Tachtig procent is personele inzet, en daarin moet gesneden worden om slagen te maken. Het zorgen voor mensen kun je niet stroomlijnen. Het enige dat je kunt doen, is lagen weghalen. En dan wordt het interessant. Want wie krijgen in de reguliere sector de opdracht om lagen weg te halen? De mensen die de overbodige tussenlagen vormen! Dit type denken moet losgelaten worden en de zorg moet doorgelicht worden. Wij hebben geen managementlagen, waardoor iedereen wel moet doen waar hij goed in is. Dit is hoe vroeger de zorg was opgebouwd. Helaas heeft er een professionaliseringsslag plaatsgevonden waarbij de niet-zorgende mensen de overhand hebben gekregen.”

Van Putten vindt dat de zorg in haar personeelsbeleid een voorbeeld moet nemen aan het bedrijfsleven. “Waarom heeft een thuiszorgorganisatie een staf van 25 mensen nodig om 100 man personeel aan te sturen, in te plannen en te motiveren, terwijl een klein uitzendbureau met drie intercedenten hetzelfde kan? Mensen moeten uit het management, en terug de werkvloer op of terug naar de arbeidsmarkt.” Niet alleen levert dit nieuw arbeidspersoneel op, je krijgt ook veel schonere organisaties waarvan je precies weet waar de kosten zitten. De ideale verhouding tussen uitvoerende- en beleidsmedewerkers is volgens Van Putten 1:100. “Op dit moment hebben uitvoering en beleid niets meer met elkaar te maken, en dat is dodelijk. De manier van het aansturen van projecten is in de publieke sector totaal anders dan in de private sector. Heel veel ambtenaren willen hun stempel op iets drukken, terwijl het hun vak niet is.” Net als in een roei-boot moeten er een stuk of 9 stevige roeiers zijn, die goed verzorgd worden, en één stuurman, die het lichtste is.

Wie staat centraal?

Doordat Van Putten buiten de reguliere sector om zijn concept heeft gerealiseerd, heeft hij heel expliciet duidelijk gemaakt dat het anders kan. Hoe gaat hij om met de weerstand die bestaat bij de vakbonden tegen de introductie van ondernemerschap in de zorgsector? “De bonden moeten uiteindelijk ook veranderen, want het zijn ambtelijke, logge apparaten geworden die alleen naar het collectief kijken. De cruciale vraag is wie er belangrijker is: de patiënt of de medewerker? Voor de vakbond is het de medewerker, maar voor de overheid en de samenleving de patiënt. De vakbonden moeten daarom hun plaats kennen.” Van Putten haalt het Ahold schandaal aan. Daarin werden bestuurders, aandeelhouders en medewerkers gestraft: de bestuurders direct, en de aandeelhouders en medewerkers indirect, onder andere door de daling van de waarde van de aandelen. De klant profiteerde juist van de situatie, doordat de prijzen omlaag gingen. “Bij soortgelijke financiële schandalen in de zorgsector, zoals bij Meavita en Philadelphia, is de situatie precies omgekeerd: daar gingen de bestuurders met tonnen naar huis, de medewerkers bleven zitten waar ze zaten en de patiënten werden de dupe. Schandalig!”

Een omslag in de zorg

“Zorg op maat is een prachtig idee, maar onuitvoerbaar. In de praktijk komt het er dus op neer dat er niets gebeurt. Als wij kijken naar onze gehandicapten, maak ik vijf categorieën. Tachtig tot negentig procent past daarin. De tien procent die echt anders is, behoeft specifieke aandacht. Dat is vloeken in de kerk; volgens het gros van de sector heeft iedereen recht op een individuele aanpak. Maar die mogelijkheden hebben we helemaal niet, als we niet willen dat de overheadkosten de pan uit rijzen.” Van Putten vindt dat de overheid ook voor verschillende categorieën

zorgbehoevende zou moeten vaststellen wat per persoon het jaarlijkse budget is. De instellingen mogen dan zelf besluiten hoe ze binnen dat budget de benodigde zorg voor de patiënt regelen. Die werkwijze zou de dynamiek in de sector totaal veranderen; de instellingen moet zich dan echt gaan presenteren en gaan concurreren.” Dat moet veranderen, want risico’s houden een organisatie scherp. Maar hoe kan een mentaliteitsomslag in de zorg bewerkstelligd worden? Van Putten denkt aan een budgetstop: dan moet men wel. “De politiek moet zich niet laten chantonen door de werknemers, maar keuzes maken en samen met de cliëntenraden en vakbonden nadenken over de toekomst. De politiek moet zich afvragen: hoeveel procent van ons nationaal inkomen spenderen wij aan zorg? Wat is genoeg?”

Van Putten is ervan overtuigd dat zijn formule ook op grotere schaal en in andere sectoren toegepast kan worden, bijvoorbeeld binnen gemeenten en onderwijsinstellingen. “Schaalvergroting is niet altijd positief. Met kleine scholen bijvoorbeeld, waarin de directeur ook voor de klas staat, is niets mis, terwijl in grote scholen het management, de tussenlaag veel geld opslokt.”

Ondernemerschap als visie

Wanneer gaat de wal het schip keren? “Uiteindelijk kunnen de werkenden het niet meer opbrengen om voor de niet-werkenden te betalen – en met niet-werkenden bedoel ik ook al die mensen die in verborgen functies zitten.” Waar moet de vernieuwing vandaan komen? Van burgers zoals Van Putten, die geen goede plek voor hun zoon kunnen vinden, van werknemers, van de politiek? Van Putten heeft geen idee. “Ik weet niet uit welke richting we de verandering moeten verwachten. Er is nog geen tweede Hans van Putten opgestaan die het ook gaat doen. Wel kleinschalig, maar niet met honderd Thomashuizen. Veel ondernemers laten zich inpakken door de sector, die vernieuwingen onschadelijk wil maken.” Er is in de publieke sector veel antipathie tegen alles wat riekt naar ondernemerschap, marktwerking, privaat. Van Putten hekelt deze houding. “Ondernemerschap heeft niks te maken met handel, investeren en zakkenvullen. Een ondernemer is niet met winst en geld bezig, maar met het neerzetten en laten groeien van een bedrijf en het nadenken over de toekomst. Een ondernemer is degene die elke dag zelf brood bakt, huizen bouwt of patiënten helpt.”

Van Putten is niet bang dat meer ondernemerschap in de zorg zal leiden tot meer kortetermijndenken en minder beleid met een toekomstvisie. “Niemand hoeft vijf dagen per week over een visie na te denken. Die heb je, of die heb je niet. Een onderwijzer kan prima vier dagen lesgeven en op vrijdagmiddag nadenken over zijn visie en beleid. Je hebt creativiteit en inventiviteit nodig om de samenleving vitaal te houden, je moet oog hebben voor vernieuwing. Dat is de belangrijkste boodschap: kijk op een andere manier naar de sector.”

Van Putten heeft zijn visie in de praktijk gebracht. Waar hij begon met 1 miljoen, is zijn omzet nu bijna 50 miljoen euro. Er zijn meer dan zestig Thomashuizen en een aantal Herbergiers voor dementerende ouderen. Zijn overheadkosten zijn substantieel lager dan in de reguliere sector. De zorgondernemers en hun personeel zijn gelukkiger: het ziekteverzuim is bijna nul. Bovendien zijn de bewoners tevreden.

Interview door Paul de Ruijter (De Ruijter Strategie, Amstelveen) en Pauline de Jonge (Interprovinciaal Overleg, Den Haag), verslag door Saskia Stolk (De Ruijter Strategie, Amstelveen)

“Richt je op de inhoud van het werk” René Paas, voorzitter van Divosa, de Nederlandse vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken.

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 16 september 2009 was het woord aan René Paas, voorzitter van Divosa, de Nederlandse vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken en oud vakbondsbestuurder van het CNV.



Zorg goed voor de toekomstige generatie

René Paas noemt drie ontwikkelingen die de komende jaren een zorgwekkende druk zullen leggen op de overheid. Dit zijn: demografische ontwikkelingen, de crisis en het geldgebrek als gevolg hiervan, en het gezag van de overheid en de houding van de burger. Paas vindt het belangrijk dat er nu goed voor de toekomstige generatie wordt gezorgd. Te beginnen bij de economische crisis. “We zullen heel lang te maken hebben met de effecten van deze crisis. Hoewel we nu nog weinig merken van de crisis (met name vanwege de investeringen die de overheid doet) zullen burgers de komende jaren getroffen worden. Mensen gaan hun baan verliezen en er zal veel bezuinigd moeten worden om de staatsschuld weer te boven te komen. René Paas noemt de crisis misleidend. We moeten er nu voor zorgen dat we geen verloren generatie gaan creëren doordat we nu proberen om jongeren en mensen met goede kansen aan het werk te helpen. We moeten de mensen met mindere kansen niet uit het oog verliezen. We zullen ze in de nabije toekomst hard nodig hebben op de krappe arbeidsmarkt”.

Maak onderscheid tussen korte en lange termijn ontwikkelingen

Over de demografische ontwikkeling geeft de heer Paas op voorhand aan dat hij het spijtig vindt dat we er met zijn allen in zijn geslaagd om iets wat mooi is, we leven langer en gezonder, te verheffen tot een probleem dat we de vergrijzing noemen. Maar cijfers laten nu eenmaal zien dat jongeren van straks twee keer zoveel salaris moet betalen voor voorzieningen voor ouderen. Het is daarom heel erg van belang dat jongeren een goede opleiding krijgen.

De demografische trend is overweldigend, de arbeidsmarkt wordt drastisch krappere. Er zullen steeds meer onvervulbare vacatures ontstaan. De groei van het arbeidsaanbod in Nederland is volgens cijfers zelfs al ruim onvoldoende om de groei van de zorgsector op te kunnen vangen. Als deze gegevens maar half waar zijn, ontstaat er een schrijnende situatie. Overheidswerkgevers zullen hier mee geconfronteerd worden.

Het is dan ook van belang dat overheidswerkgevers zich nu niet laten misleiden door de crisis. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de korte en lange termijn. Vanwege de crisis en de verwachte werkloosheid zal de arbeidsmarkt zich tijdelijk ontspannen, maar de onderliggende trend verdwijnt daardoor niet. Vanwege de vergrijzing zullen binnen een aantal jaar veel mensen uitstromen. René Paas geeft aan dat de huidige docenten zich grote zorgen maken over hun opvolging. De prognoses laten zien dat de arbeidsmarkt de komende 25 jaar alleen maar krappere wordt. Een tijdelijke crisis verandert dat niet.

Het gezag van de overheid

Het groeiende wantrouwen van burgers zorgt ervoor dat de overheid zich steeds meer moet verantwoorden. Maar de overheid werkt dit ook zelf in de hand. De regeldruk komt voort uit de wens van transparantie. Dat kost veel tijd voor de overheidsmedewerkers en gaat ten koste van de inhoud en de kwaliteit van het werk. Dit zal terugslaan op de populariteit van de overheid als werkgever. Hoewel de maatschappelijke betrokkenheid lijkt toe te nemen (kijk naar de groeiende wereld van het vrijwilligerswerk) betekent dit niet per definitie dat de overheid ook als aantrekkelijke werkgever wordt gezien. Voor een overheidsdier als René Paas zou dat een grote wens zijn, maar het is absoluut nog geen gegeven.

Er zit iets mis in de relatie tussen de overheid en burgers. Voor een ontevreden middenklasse is het tegenwoordig gewoon om via internet of andere kanalen politieke figuren te schaden. Hierdoor is het ook steeds moeilijker om kwalitatief goede politieke bestuurders te vinden. Een probleem waar René Paas geen passende oplossing voor heeft. Maar dit is wel een onderliggend probleem voor de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever.

Hoe wordt de overheid een aantrekkelijke werkgever?

Om het hoofd te kunnen bieden aan het groeiende tekort aan personeel en ervoor te zorgen dat de taken die de overheid wil blijven uitvoeren ook de gewenste kwaliteit hebben, moet de overheid volgens Paas drie dingen doen:

- 1) Laat zien hoe mooi het vak is. Op dit moment wordt in sommige overheidssectoren slecht gescoord op de waardering van de werkplek en het management. Dit is zeer zorgwekkend voor de ontwikkeling van het vak. Een imagoverbetering kan hierbij helpen. Maar je moet dan ook waarmaken wat je in de imagocampagne belooft.
- 2) Investeer in je medewerkers. Hierbij is het belangrijk om het mogelijk te maken werk en privé te combineren. Dat is wat veel potentiële medewerkers belangrijk vinden. Maar blijf daarbij ook scherp op de primaire arbeidsvoorwaarden. De overheid zal de marktsector hierin niet voorbij streven, maar blijf aangesloten.
- 3) Verrijk het werk. Zorg ervoor dat de benodigde registratietaken minimaal zijn of elders zijn belegd. Stoot eventueel taken af en wees selectiever waar je voor staat. Laat zien dat het werk is waarin je wat kunt leren, straal uit dat het dankbaar en belangrijk werk is. Laat hierbij ook zien dat het werk van een ambtenaar bijzonder is. Het is nu eenmaal anders om te werken in een politieke omgeving. Dat kan heel aantrekkelijk zijn.

Houding bestuurder

René Paas is van mening dat er nog veel verbeterd kan worden aan de houding van bestuurders ten opzichte van ambtenaren. Te makkelijk wordt gewezen naar ambtenaren en geroepen dat er wel ruimte is om te bezuinigen. Makkelijk om hiermee publiek te scoren, maar uiteindelijk heb je als bestuurder de ambtenaren hard nodig om je plannen waar te maken. Respect en waardering zijn hierbij onontbeerlijk.

Samenvattend moet de overheid voor drie dingen zorg dragen om medewerkers te interesseren en te binden: respect (vertrouwen), oprechte interesse en inhoud van het werk.

Interview door Vanessa Roelse (Ministerie van BZK), verslag door Judy Boere (Vereniging Nederlandse Gemeenten)

“We verspillen meer talent dan we benutten” Jan Laurier, voorzitter van de Landelijke Cliëntenraad en lid van de Eerste Kamer

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 21 september 2009 was het woord aan Jan Laurier, voorzitter van de Landelijke Cliëntenraad.



Tweedeling arbeidsmarkt marginale functies en functies met perspectief

“Waar ik het meest van wakker lig, is het verschil tussen het hoge en lage segment in de arbeidsmarkt en de beperkte mobiliteit hiertussen. Met hoog en laag bedoel ik niet zozeer de traditionele splitsing gebaseerd op opleidingsniveau. Het is meer het verschil in type functies waar altijd behoefte aan is en het type werk waar altijd als eerste op wordt bezuinigd in economisch mindere tijden. Aan deze onderkant van de arbeidsmarkt zie je een toenemende concurrentie tussen een grote groep mensen die “een probleem” hebben. Mensen kunnen om allerlei redenen in deze situatie terecht komen. Te denken valt aan een arbeidshandicap of andere arbeidsspecifieke problemen. Ook kan het liggen aan het feit dat iemand lange tijd uit het werkproces is, waardoor het moeilijk is om weer aan de slag te komen. Of dat mensen continu in uitzendwerk blijven zitten. We creëren de concurrentie voor deze groep zelf door het opzetten van allerlei instituties die deze groep begeleiden bij het vinden van een baan. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief gaat het vaak om marginale functies, waardoor er geen noodzaak bestaat voor het behoud ervan. Op momenten dat er bezuinigd moet worden, zijn dit de functies die als eerste verdwijnen. Er zijn dan ook weinig carrièremogelijkheden als je eenmaal tot deze groep behoort.”

“Aan de andere kant staat een groep mensen die om de een of andere reden de boot hebben gehaald. Zij komen in aanmerking voor goede banen met toekomstperspectief. Dit type banen heeft een vorm van institutionele bescherming en het gaat om functies waar altijd vraag naar zal zijn. Zelfs als deze banen toch weggesneden worden, keren deze mensen vaak terug als onafhankelijk adviseur, maar dan voor een hoger bedrag dan toen ze nog op de loonlijst stonden. Als je eenmaal in dit circuit zit, ben je vrij zeker van een baan en wordt er minder op je kwaliteiten gelet. Heb je de boot wel ooit gemist, dan is het erg moeilijk om weer in dit circuit te komen.” Volgens Laurier wordt de scheiding tussen deze segmenten niet zozeer bepaald door het talent en de competenties van de persoon, maar meer door de persoonlijke levensgeschiedenis waarop geselecteerd wordt.

Gesubsidieerde arbeid

“Bij de introductie van gesubsidieerde arbeid was het idee: als er maar beweging komt in stilstaand water, dan gaat het vanzelf vlotten. Wat we praktisch hebben gezien is dat het merendeel van de mensen die hierin terechtkomt, ook al presteren ze bovengemiddeld, nooit meer uit het circuit van gesubsidieerde arbeid komt. Er is sprake van een mismatch. Er zijn genoeg mensen in dit circuit werkzaam die de juiste competenties en talenten hebben en goed presteren in hun baan. Toch zijn zij niet in staat om door te stromen naar een vaste baan met meer toekomst-

perspectief. Het gaat zoals eerder genoemd meestal om functies waarvoor een latente behoefte op de arbeidsmarkt is. Op het moment dat het economisch even wat minder gaat, zijn dit de banen die het eerst geschrapt worden.” Laurier vervolgt: “Als ik een willekeurige beleidsmaker hoor praten over de tekorten in de zorg, dan zijn het de gesubsidieerde functies die het eerst op de tocht komen te staan bij bezuinigingen. Bij huidige plannen om de mobiliteit tussen branches te verbeteren en zo frictiewerkloosheid aan te pakken, worden mensen omgeschoold voor juist deze functies. Hierdoor krijgt deze groep mensen dus weer geen zekerheid.”

De praktijk

“Ik ben jarenlang verantwoordelijk geweest voor het reinigingsbeleid in Leiden. In de tijd dat de bevolkingsomvang was verdrievoudigd, was het aantal medewerkers bij de reinigingsdienst altijd gelijk gebleven. Door de intrede van veegwagens en andere toepassingen die de productiviteit verhogen, kon de werkdruk deels opgevangen worden. Het was echter niet zo dat de productiviteit ook met een factor drie was toegenomen. Toen ik ging onderzoeken hoe dit kwam, bleek dat ik de kern van de dienst wel in stand hield, zodat we onze wettelijke elementaire taak uit konden blijven voeren. Daar omheen was ik een wolk van functies aan het creëren met dak- en thuislozen, vrijwilligers, mensen die in de reclassering zaten etc. Klaarblijkelijk hadden we daar wel behoefte aan, maar breidden we de kern dus niet uit. Op het moment dat bijvoorbeeld de reclassering minder geld had, verdwenen deze functies ook weer. Deze banen bieden mensen dus geen vastigheid en toekomstperspectief. Zou het dan niet verstandiger om de kern uit te breiden en een aantal mensen een vaste baan aan te bieden?”

“Een ander voorbeeld komt ook uit mijn tijd als wethouder in Leiden. Ik had een sociale portefeuille. Ik was nog geen dag in dienst toen een partijgenoot aanschoof. Hij was destijds directeur van een welzijnsorganisatie. “Jan” zei hij, “ik moet eens met je praten. De welzijnssector moet bezuinigen. Ik heb een reeks van functies in de schoonmaak, voor kopieerwerk, etc. die ik door WSW’ers (mensen die onder de wet sociale werkvoorziening vielen) laat uitvoeren. Daar betaal ik een vergoeding voor van 1000 gulden per jaar. Je hebt nu ook iets nieuws, Melkertbanen en banenpoolers. Deze mensen zijn gratis en je krijgt zelfs nog scholingsbudget voor Melkertbanen. Is het goed als ik al die WSW’ers vervang?” Hij kon dus direct de bezuinigingen doorvoeren door alle WSW’ers aan de kant te zetten en nieuwe medewerkers te vinden in de vorm van banenpoolers of via Melkertbanen. Je schuift dus met mensen en geld, zonder dat je kijkt naar kwaliteiten van mensen. Het zijn principes die we zelf in stand houden door bepaalde regelingen te bedenken.”

Uitholling traditionele middenklasse beroepen

Op de vraag hoe we de tekorten in het hogere segment op kunnen lossen, vraagt Laurier zich in eerste instantie af of er wel overal tekorten zullen ontstaan. Je moet eerst nadenken over in welk type beroepen de tekorten zullen ontstaan. “Dat er een tekort aan leraren zal ontstaan, kan ik me goed voorstellen, maar er zullen ook zeker plekken zijn waar helemaal geen tekort ontstaat, bijvoorbeeld omdat mensen bereid zijn om tot hun 70ste door te werken.”

Laurier verwacht dat tekorten zich met name zullen voordoen in traditionele middenklasse beroepen, zoals leraren, politieagenten en brandweerlieden. Dat zijn de functies in de (semi) publieke sector die vroeger de mogelijkheid boden om carrière te maken en te stijgen op de “sociale ladder”. Sinds de jaren zestig en zeventig is de status en beloning van veel van deze beroepen afgenomen, terwijl de zwaarte van het beroep juist is toegenomen. Dat zal het kwetsbare segment worden in de toekomst.

“Als ik nu naar de publieke sector kijk, denk ik dat het onderwijs tot deze categorie behoort. Maar ik voorzie ook uitholling van beroepen als handhavers en vergunningverleners. Hier heb je hele specifieke kennis voor nodig, maar dit zijn niet de beroepen waar je met trots over verteld op een verjaardagsfeestje. Ook de belastingdienst is een sector waar problemen zouden kunnen ontstaan. Ik heb daar wel eens trainingen gegeven op het gebied van integriteit, onder andere aan belastinginspecteurs. Ik ben destijds heel erg geschrokken van hoe gedemotiveerd en gedisillusioneerd die mensen waren. Geen wonder dat je dan uitziet naar je AOW. Vroeger was dat een beroep waar je blij mee was en waar je tot je 65ste wilde blijven werken, maar blijkbaar is daar iets gebeurd, waardoor dit is veranderd.”

“Je moet qua oplossingen heel gedifferentieerd naar de sectoren kijken. Soms zal het een oplossing zijn om langer doorwerken te stimuleren, terwijl in een andere sector juist betere beloning of betere secundaire arbeidsvoorwaarden een oplossing bieden. Ga niet voor de korte termijn winst, maar zoek naar specifieke oplossingen in de verschillende sectoren die ook op lange termijn structureel bijdragen. Je moet dus nadenken wat nu feitelijk de belastende factoren zijn voor een beroep en daar moet je dan wat aan doen.”

Goed werkgeverschap

Er is een verschil in werkgeverschap tussen de private en publieke sector. “Ik ken geen werkgever in Nederland die zo openlijk klaagt over zijn werknemers als de overheid. Of je nou bij een gemeente of bij het rijk komt. Goed werkgeverschap is een sleutelfactor. Daar hoort trots zijn op je personeel bij. Dit verschil is ook te zien als het gaat om gedwongen ontslagen door bezuinigingen bijvoorbeeld. Een bedrijf als Philips zal je nooit horen zeggen dat ze met 20% minder personeel dezelfde kwaliteit producten kunnen maken. Bij sommige overheidsinstellingen wordt in een dergelijke situatie gezegd: “dan gaat er toch een kwart uit. Terwijl ik dan juist denk: dat zijn mensen die voor het publieke goed willen werken, daar moet je trots op zijn!”

Verspilling van talent

“Als je vanaf een afstandje kijkt naar de arbeidsmarkt, dan zie je volgens mij dat we meer bezig zijn met het verspillen van talent dan met het benutten ervan.” Laurier maakt zich bijvoorbeeld zorgen over het verlies van kennis van mensen die binnenkort met pensioen gaan. Een ander voorbeeld dat hij noemt is de positie van de allochtone Nederlander. “Waarom is het voor een Marokkaanse jongen die Nederlands, Marokkaans, Frans en Arabisch spreekt moeilijker om politieagent te worden dan voor een Nederlandse jongen die goed Nederlands spreekt, een beetje Engels spreekt en Duits alleen redelijk verstaat? Er zitten een aantal mechanismen in ons systeem die niet alleen met traditionele oplossingen terug te draaien zijn. Of je een baan krijgt en houdt in Nederland heeft blijkbaar niet alleen te maken met de kwaliteiten die je in huis hebt.”

Interview door Renate Kenter (De Ruijter Strategie, Amstelveen) en Tobias Kwakkelstein (Ministerie van BZK, Den Haag), verslag door Douwe Bekenkamp (De Ruijter Strategie, Amstelveen)

“We moeten back to basics” Marco Wiessing, Hugo Koning en Ton Spee, docenten aan het Stanislas College in Delft

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 22 september 2009 was het woord aan Marco Wiessing, docent geschiedenis, Hugo Koning, docent Klassieke talen en teamleider gymnasium bovenbouw, en Ton Spee, docent Natuurkunde en directieadviseur aan het Stanislas College in Delft.



De kredietcrisis en het onderwijs

Van welke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van het onderwijs liggen de drie heren wakker? Historicus Wiessing: “De kredietcrisis zoals die nu uitpakt zal vooral de middenklasse en de onderwijzers raken. Er worden nu heel veel grote uitgaven gedaan, maar ik weet bijna zeker dat de volgende kabinetten gaan bezuinigen op de publieke sector: politie, zorg, onderwijs... Dat zal tot gevolg hebben dat talentvolle mensen vaker voor het bedrijfsleven zullen kiezen, ten koste van de overheid. Ook omdat dit gerelateerd is aan andere zaken: kan je er een gezin van onderhouden, een huis van kopen? Bovendien is er nu al sprake van krapte: ik zie een enorme vergrijzing in het onderwijsveld, ook op deze school. De laatste vijf jaar zijn heel veel mensen vertrokken. Een hele golf gaat nu met pensioen.”

Vorig jaar zijn de Cao's zijn aangepast en dit ziet Wiessing als iets positiefs. Alle leraren zijn een schaal omhoog gegaan. Toch betekent dat volgens hem niet dat het beroep van onderwijzer veel aantrekkelijker is geworden. Koning sluit zich daarbij aan: “Als classicus heb ik veel minder zicht op de macro-economie, op landelijke ontwikkelingen. Ik zie alleen maar wat er hier op school gebeurt. Maar ik merk wel dat we, nu we wat meer geld hebben en in schalen een klein beetje omhoog gaan, nog steeds niet in de buurt komen van onze collega's in het bedrijfsleven.”

Toch heeft de kredietcrisis ook een positief effect op het onderwijs. Koning: “Ik heb het idee dat de kredietcrisis heeft laten zien dat het fijn is om op een wat meer zekere plek te werken. En dat is het onderwijs wel.” Volgens Koning wordt iemand met een hogere opleiding, die zijn vak kent en een beetje les kan geven, in principe omarmd op elke school. “Daarna heb je geen waanzinnig hoog salaris en je kunt niet in je eentje voor een heel gezin brood op de plank brengen, maar je hebt wel zekerheid in economisch mindere tijden.”

Carrièreperspectieven

Een veelgehoord argument om niet in het onderwijs te werken, is het vermeende gebrek aan carrièreperspectieven voor leraren. Koning denkt inderdaad dat de meeste instromende docenten ook docent zullen blijven. “Als je een schaal hogerop wil komen of het wil ‘maken’ binnen de school, voor zover mogelijk, dan moet je in het middenmanagement gaan. Wil je echt meer geld gaan verdienen, dan moet je het nog hogerop zoeken – en dat is dan nog steeds maar relatief, als je het vergelijkt met de rest van de arbeidsmarkt.” Zowel Wiessing als Koning beschouwt de weg richting het middenmanagement als het enige loopbaanperspectief binnen de school – en voor veel docenten is dit geen aantrekkelijk vooruitzicht, omdat hun hart ligt bij het lesgeven.

Andere carrièreperspectieven moeten volgens de docenten dan ook buiten de school gezocht worden. Koning heeft een kleine aanstelling aan de universiteit en is, naast zijn baan als docent Klassieke talen, bezig met een promotieonderzoek. Wiessing heeft enkele jaren lesgegeven op een privéschool. Het is ook mogelijk om op een internationale school of in het buitenland als docent aan de slag te gaan. “Veel docenten werken in deeltijd en hebben de rest van de week een andere baan. Dat kan in het onderwijs heel gemakkelijk; wat dat betreft is het een flexibele werkgever.” Wiessing en Koning signaleren dat er door het groeiende tekort aan onderwijspersoneel wat betreft flexibele werktijden en andere zachte arbeidsvoorwaarden steeds meer bespreekbaar wordt. “Daardoor is de baan van docent bijvoorbeeld ook aantrekkelijk voor ouders met een gezin thuis.”

Personal branding en schaalvergroting

Ton Spee, docent Natuurkunde, schuift ook aan. Hij vertelt dat hij een sterke trend van individualisering bemerkt, zowel in de samenleving als in het onderwijs, en hij is niet optimistisch over de gevolgen die dat met zich meebrengt. “In de samenleving neemt het vertrouwen in een collectieve cultuur af. Dat merken we ook op school. Het is moeilijker om leerlingen een hele les te boeien; als ze iets niet interessant vinden, haken ze snel af. Het is voor kinderen niet meer vanzelfsprekend om aan een collectief proces deel te nemen.” Er wordt in de samenleving minder een beroep gedaan op geweten en cultuur, en meer op regels. Zeker in het onderwijs zie je dat heel sterk, zegt Spee. “Men mag het eigen gezonde verstand niet meer als graadmeter gebruiken en de invloed van zogenaamde deskundigen is groot.”

De school als organisatie is volgens Spee steeds meer gaan lijken op een piramide. “Het bestuur heeft heel weinig voeling met de onderkant van die hele grote piramide. Daardoor treedt verstatelijking op. Vroeger bepaalden we als school hoe we werkten en vonden we allemaal dat van het ministerie soms hele slechte ideeën kwamen. Nu werken de mensen die met de ideeën komen binnen onze eigen organisatie. Tegen hen kun je je veel moeilijker verweren. Bovendien hebben deze mensen vaak niet zo’n duidelijke functie: die moeten ze min of meer zelf vormgeven omdat ze carrière willen maken. Beleidsmakers en middenmanagement zijn vooral bezig om in hun eigen kring hun imago op te krikken, zonder dat ze het echte belang waarvoor ze zouden moeten staan wegen. Ze doen aan personal branding en ontwikkelen ideeën die heel ver af staan van de realiteit op de werkvloer.”

Spee signaleert dat het onderwijs sterk geïnstitutionaliseerd is: vroeger gaf het hoofd van de school zelf ook gewoon les. Sindsdien zijn, vanwege verschillende redenen, allerlei ingewikkelde structuren in het leven geroepen. Het ministerie heeft een belangrijke rol gespeeld in de schaalvergroting door het bevorderen van de samenvoeging van kleine bestuurtjes tot grotere besturen. Een ander mechanisme dat ten grondslag ligt aan de schaalvergroting van structuren, is volgens Spee het feit dat sommige docenten intern, via het middenmanagement willen groeien en zo de hiërarchie vergroten. Die trend, die Wiessing en Koning al noemden, is volgens Spee wezensvreemd aan het onderwijs, dat van oudsher een platte organisatie kent. “Doel en middel zijn op een gegeven moment verward. Het schrappen van lagen zou een oplossing zijn, maar dat wordt ervaren als een achteruitgang en is daardoor erg moeilijk.”

De school als machine, de docent als radertje

Veel docenten hebben het gevoel dat ze steeds meer tijd kwijt zijn aan administratie, regels en tabellen. Spee: “Waarschijnlijk scheelt het, objectief bezien, niet eens zozeer met vroeger. Het probleem is dat ik het zicht ben verloren op het grotere geheel. De ICT speelt daar een belangrijke rol in: als gewone docent heb je heel beperkte rechten en kun je heel weinig zien van de

informatie over je leerlingen. Je bent gereduceerd tot een uitvoerende en het totaalplaatje wordt voor jou afgeschermd. De integraliteit gaat verloren, je bent een schakeltje in grote machine.”

Spee neemt waar dat de ICT ook heeft geleid tot de formalisering en rigidisering van het onderwijs. “Leerlingen zijn ook zo opgevoed en weten precies waar hun rechten en plichten liggen.” Wiessing vertelt dat er sinds een paar jaar teamvergaderingen in het leven zijn geroepen, naast de sectievergaderingen waarin effectief en inhoudelijk over het vak wordt vergaderd. “In die teamvergaderingen is de bedoeling dat je zes tot acht keer per jaar met allerlei mensen van andere vakken gaat vergaderen – maar waarover? Dit vind ik een typisch voorbeeld van bureaucratie en formalisering, van red tape.”

Koning heeft, als afdelingshoofd van het gymnasium, wat meer zicht op dat totaalplaatje. Hij merkt op dat de betrokkenheid van docenten bij het geheel sowieso afneemt. “Ik zie dat jonge docenten, ook in het kader van die individualisering waar we het eerder over hadden, de betrokkenheid een beetje missen en minder geneigd zijn zich te interesseren voor het grotere instituut. Mensen houden zich meer bij hun takenlastformulering en zijn minder bereid om daarbuiten ook nog dingen op te pakken. Dat is een groot probleem als je de uitstroom van de oudere garde in ogenschouw neemt. Bovendien ervaren een hoop mensen op de werkvloer, docenten maar ook afdelingshoofden, veel druk van hun taken. Er wordt minder lesgegeven dan vroeger, maar het voelt soms heel zwaar. Zelfs een collega van mij, die al dertig jaar in het onderwijs zit, moest vorig jaar even pas op de plaats maken, voor het eerst in zijn carrière. Dat vind ik veelzeggend. Zowel op de universiteit als in het middelbaar onderwijs geldt dat je bijna altijd meer klokuren werkt dan waarvoor je betaald wordt.” Wiessing: “Het is niet leuk om je lessen af te draaien als een robot. Je wilt er zelf bij lezen, jezelf ontwikkelen. Als je mechanisch je taken gaat afvinken en alleen probeert om er zo veel mogelijk toetsen doorheen te rammen, raak je je passie kwijt.” Koning: “Zoals Spee al zei: je loopt het gevaar enkel een schakel in de machine te worden, een lopende bandwerker die alleen maar steeds een schroefje aandraait.”

Dalend kennisniveau

Wiessing, Koning en Spee merken alle drie dat het niveau van het onderwijs daalt. Wiessing: “Ik geef nu negen jaar les en ik zie dat de kennis van de brugklasser afneemt. Vorig jaar had ik acht leerlingen die de Middellandse Zee niet als zodanig herkenden, omdat het kaartje niet was uitgevoerd in blauw en bruin. We hebben de afgelopen jaren gemerkt dat als we net zo streng bleven als negen jaar geleden, de afstand tussen schoolexamens en eindexamens veel te groot werd. Je moet in de buurt zitten van het centraal schriftelijk examen, van het landelijk gemiddelde niveau – en dat daalt. Dus leren de leerlingen wat minder en maken we de schoolonderzoeken wat makkelijker. Je ziet een collectieve verlaging van het kennisniveau.”

Toch willen de drie heren niet stellen dat leerlingen dommer of slimmer zijn dan vroeger. Spee: “Hier op school en in de rest van Delft kun je zien dat het percentage leerlingen dat naar het VMBO gaat afneemt, terwijl het aantal leerlingen dat naar de HAVO of het VWO gaat, stijgt. Dat betekent niet dat leerlingen slimmer worden, maar dat het niveau van de opleiding omlaag gaat.”

Onderwijsvernieuwingen

Spee heeft een tijd in de directie gezeten en is daarna weer op de werkvloer teruggekomen. “Toen ik weer les ging geven, vond ik dat het allemaal erg was veranderd: de Tweede Fase, zelfstandig werken... Ik merkte dat mijn lessen niet goed liepen en ik begon langzaam maar zeker weer terug te vallen op mijn oude trucs: ik was weer een ouderwetse docent. Op een gegeven moment zei ik in een vlaag van openhartigheid tegen mijn collega’s: ‘Naarmate ik meer werk zoals vroeger, gaat het beter in mijn lessen’. Waarop mijn collega’s begonnen te lachen en zeiden: ‘Wij hebben ook nooit meegedaan aan al die flauwekul!’”

Een ontwikkeling waarmee Spee moeite heeft, is het feit dat er minder ‘frontaal’ lesgegeven mag worden. “De moderne leerling zou dat niet meer aankunnen, omdat hij een kortere spanningsboog heeft. Ik vind dat we de leerlingen daar juist in zouden moeten trainen!” Koning: “Ik denk absoluut niet dat leerlingen dommer zijn geworden of niet meer dezelfde basisvaardigheden – lezen, een tekst begrijpen – zouden kunnen aanleren als vroeger. Ik geloof alleen dat, mede door de Tweede Fase, de nadruk te veel is komen te liggen op onderwijs in vaardigheden, ten koste van kennisonderwijs en feitenkennis. Het gaat te veel over informatie zoeken, over creativiteit. Leerlingen worden aangemoedigd om hun eigen mening te verwoorden, waar dit vroeger als irrelevant werd beschouwd omdat de leerlingen nog niet over de benodigde kennis beschikten. Daar ben ik het voor een deel wel mee eens.”

Wat doet de daling van het niveau met de ambitie van de docenten? Spee signaleert dat de ambitie van docenten vooral op het VMBO vaak gering is. “Veel docenten op het VMBO nemen er genoeg mee als ze hun leerlingen kunnen bijbrengen om later op tijd op te staan en op hun werk met twee woorden te spreken. Dat komt deels ook doordat de leerlingen geen trots meer ontlenen aan het leren van een vak en zich afvragen wat ze eigenlijk doen op school.” Koning is minder pessimistisch. “Ondanks het tekort aan onderwijzend personeel, zie ik hier op school toch veel enthousiaste, jonge aanwas en dat stemt mij positief.” Spee: “Dat komt ook omdat we een goede school zijn.” Wiessing: “En een school met een goede naam trekt ook weer goede mensen. In de Schoolprestaties die Trouw jaarlijks presenteert, komen we altijd goed uit de bus.”

Back to basics

Een onderwerp dat volgens de docenten niet zou mogen ontbreken op een arbeidsmarktagenda voor het onderwijs is het terugkeren naar de kerntaken van de school. Spee: “We moeten back to basics: aandacht geven aan de authentieke doelstellingen van een school en een vak en allerlei randverschijnselen, die eigenlijk wezensvreemd zijn aan het onderwijs, terugbrengen tot hun ideale proporties.” Dit geldt voor de organisatie als geheel, maar ook voor het onderwijscurriculum. “Ik vind het goed dat er een centraal curriculum wordt vastgesteld, maar docenten moeten wel in de gelegenheid worden gesteld om hun passie over te dragen, zonder organisatorische of inhoudelijke concessies te moeten doen.” Spee vindt ook dat er een hospitalisering van het onderwijs heeft plaatsgevonden: heel veel leerlingen hebben dyscalculie, ADHD of een andere leer- of gedragsproblemen. “Ik vind dat die leerlingen met respect benaderd moeten worden en hulp moeten krijgen, maar soms moet je ook kunnen zeggen: ‘En nu gaan we iets leren.’ Docenten zijn soms meer welzijnswerker dan onderwijzer. Dat maakt het vak minder aantrekkelijk.”

Status en een sterke vertegenwoordiger

Gevraagd naar zijn ideeën voor een arbeidsmarktagenda zegt Wiessing: “In het onderwijs wordt veel via Cao’s onderhandeld. Ik denk dat we beter aan jonge docenten zouden kunnen vragen om tien dingen te noemen die ze verbeterd zouden willen zien. Persoonlijk zou ik graag willen dat een zware politicus met bagage en het vermogen om mensen bij elkaar te brengen, en niet iemand die dat ‘ernaast’ doet, de belangen gaat behartigen van de individuele docenten. Dat is het belangrijkste, en dan komt de rest vanzelf wel.”

Koning denkt dat de schaarste voorlopig alleen maar zal toenemen, als gevolg van bezuinigingen en van vergrijzing. “Om de krapte op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden is het enerzijds noodzakelijk om de mogelijkheid tot deeltijdwerken open te laten. Anderzijds moet er aan de beloningen geschroefd worden: docenten die fulltime werken moeten zich in salaris enigszins kunnen spiegelen aan hun vrienden van de universiteit die manager zijn geworden.”

Door het aantal deeltijders en de feminisering van het onderwijs is voor veel mannen de status van het leraarschap gedaald, gelooft Spee. Daarmee is het vak minder aantrekkelijk geworden. “Toen ik begon met werken, behoorde je als eerstegraads leraar op de middelbare school toch bijna tot de notabelen, qua status en qua salaris. Bijna iedereen had een voltijds aanstelling. Tegenwoordig hebben heel veel docenten geen volledige baan meer, omdat dat bijna niet meer te doen is.” Wiessing is het daarmee eens: “1,0 fte is gewoon te zwaar. Je kunt je werk dan niet meer goed uitvoeren.” Spee geeft aan dat het werk vroeger in zijn beleving minder zwaar was, ook al draaide hij evenveel uren als nu. “Alles leek veel makkelijker te gaan, de sfeer was ontspannen. Nu is de druk heel hoog. Het werk valt iedereen zwaarder.”

Mondige leerlingen

Zien Wiessing, Koning en Spee ook positieve ontwikkelingen op het onderwijs afkomen? Spee: “Ik vind dat de individuele leerlingen, meer dan vroeger, het leven tot een kunststuk weten te verheffen met hun gezelligheid en hun contacten en ook in de omgang met docenten. Bepaalde sociale vaardigheden hebben ze zeer goed ontwikkeld; ze zijn spontaner en mondiger. Bovendien zijn ze heel gemakkelijk te enthousiasmeren voor maatschappelijke thema’s, zoals klimaatverandering of armoede in Uganda. De leerlingen hebben een sterke sociale bewogenheid en verantwoordelijkheid.”

Wiessing ziet dat leerlingen steeds meer zijn gericht op het buitenland. Die internationalisering ziet hij als een goede ontwikkeling. De teruggang in het kennisniveau betreurt hij. “Maar tegelijkertijd denk ik soms: wat heb je ook eigenlijk aan al die kennis. Misschien is wat de leerlingen nu leren wel beperkt, maar ze kunnen het daarna heel goed toepassen.”

Koning sluit af met een positieve noot: “Maar het is nog steeds leuk werk. Een heleboel mensen zijn nog steeds bevlogen en de leerlingen zijn over het algemeen goed enthousiast te krijgen.”

Interview door Renate Kenter (De Ruijter Strategie, Amstelveen) en Judy Boere (Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag), verslag door Saskia Stolk (De Ruijter Strategie, Amstelveen)

“De politiek moet minder reageren op de waan van de dag”

Jan van Zijl, voorzitter van de MBO Raad



In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 22 oktober 2009 was het woord aan Jan van Zijl, voorzitter van de MBO Raad. Deze raad behartigt de collectieve belangen van onderwijsinstellingen voor middelbaar en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

Problemen op de arbeidsmarkt voor de komende 10 jaren

Van Zijl voorziet allereerst een probleem met de vergrijzing, in combinatie met de krappe arbeidsmarkt. Hij verwacht dat de economie naar verloop van tijd weer zal aantrekken, waardoor er een krappe arbeidsmarkt ontstaat. Binnen sterk vergrijzde sectoren als onderwijs en gemeenten zal het een probleem worden om de ervaring die weglekt op te vangen door nieuwe goed gekwalificeerde mensen. Vooral het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) zal hier problemen mee krijgen, aangezien het MBO méér vergrijst dan andere sectoren in het onderwijs.

De vergrijzing is een gegeven. Het gaat erom hóe de gevolgen van de vergrijzing het beste opgevangen kunnen worden. Van Zijl stelt dat een deel van deze gevolgen bestreden kunnen worden door de overheid aantrekkelijker te maken als werkgever.

Hiermee kaart hij meteen ook het tweede grote probleem aan voor de komende jaren. Veel professionals in publieke diensten als onderwijs en jeugdzorg kampen met dezelfde problemen: het schort aan motivatie en tevredenheid en men voelt zich ondergewaardeerd als professional. Er bestaat een klaagcultuur in de grote maatschappelijke sectoren. Hier moeten we ver vóór 2020 fors iets aan doen, anders zal het probleem van de vergrijzing in combinatie met de krappe arbeidsmarkt alleen maar groter worden, want mensen willen niet bij de overheid werken en kiezen voor het bedrijfsleven. Ten tijde van crisis kun je veel mensen nog vasthouden en aantrekken bij de overheid, maar als de economie aantrekt zul je de gekwalificeerde mensen naar het bedrijfsleven zien gaan als je niet ingrijpt.

Hoe kun je de overheid dan aantrekkelijker maken?

Dit is volgens Van Zijl een lastige kwestie. Veel bestuurders worstelen met dit probleem, het wordt als zeer urgent ervaren. Hoe krijg je de professional weer met plezier aan het werk? Dit is voor verschillende sectoren anders. Kijk naar het onderwijs. Er heerst daar teveel een afrekencultuur. Veel energie wordt gestoken in verantwoording afleggen, en administratieve protocollen volgen. De functie van de professional weer aantrekkelijker maken ligt mede in handen van de politiek, dit is niet alleen een zaak voor de schoolbestuurder. De politiek is mede verantwoordelijk en kan hier niet buiten beeld blijven.

Verder moet de politiek vooral consistent zijn in dit soort vraagstukken. Stel de minister van onderwijs geeft een school een budget van €100.000. Vervolgens stelt hij echter eisen waar dit budget aan besteed dient te worden. Op die manier wordt de sector te strak aan de teugels gehouden, terwijl aan de andere kant processen van modernisering, loslaten, en marktwerking

een rol spelen. Van Zijl pleit voor meer vrijheid voor besturen. Het onderwijs kan niet aan marktwerking doen wanneer er ook rekening gehouden dient te worden met de Cao-voorwaarden en voorwaarden die door het ministerie worden opgelegd. Van Zijl voegt eraan toe dat dit hele verhaal los staat van de vraag of je voor of tegen sectoralisatie bent, het gaat erom dat de overheid consistent moet handelen.

De wispelturigheid van de politiek maakt het lastig om het vraagstuk van de aantrekkelijkheid van de overheid op te lossen. De politiek is opportunistisch en reageert op de hype van het moment. Dit heeft ook te maken met de veeleisende burger. Deze burger heeft met name kritiek op sectoren als onderwijs en jeugdzorg waar ze afhankelijk is van de dienstverlening van de overheid. Die kritiek creëert wantrouwen jegens de professional. Deze wordt te veel weggezet als een te bekritisieren medewerker. De overheid zou hier iets aan moeten doen. De politiek moet meer achter de overheidsprofessionals gaan staan, meer steun bieden. Zo laat je als overheid en politiek zien dat je bondgenoot bent en geef je een signaal aan de burger dat je de kwaliteit van de overheid en de dienstverlening wilt verbeteren.

Draagvlak voor het functioneren van de overheid wordt nu teveel bewerkstelligd door te luisteren naar de publieke opinie en de kritische burger. De politiek zou zich meer moeten laten leiden door de eigen idealen en gedachten over een goede inrichting van de samenleving en vervolgens op zoek moeten gaan naar draagvlak voor deze idealen.

Op de vraag of het afstoten van publieke taken naar de private sector een wenselijke oplossing is luidt het antwoord nee. Volgens Van Zijl zijn publieke taken niet voor niets publieke taken. Maar het zal een onvermijdelijk alternatief zijn als de overheid er niet in slaagt om het probleem van de krappe arbeidsmarkt in combinatie met aantrekkelijk werkgeverschap op te lossen. Je verliest simpelweg de strijd met de markt.

Spelen sociale partners een rol?

Natuurlijk zijn de bonden hier van belang. Werkgevers en bonden zouden meer met elkaar moeten samenwerken. Een professioneel statuut kan oplossing bieden. In de MBO-sector is deze recent afgesloten. In zo'n statuut worden afspraken gemaakt over professionaliteit van docenten en bevoegdheden van de OR. Achtergrond van het statuut is: Vraag aan de docent wat er nodig is om het onderwijs goed uit te voeren.

Sommige bestuurders vinden dit te ver gaan, de bonden worden nogal eens als vijand gezien. De bonden zijn echter een formele gesprekspartner die je serieus moet nemen. Een dergelijk statuut kan hierbij helpen.

Welke rol speelt de Cao: krijg je met meer geld wellicht minder problemen in 2020?

De markt en de overheid moeten ieder geval niet teveel uit de pas lopen. Dat is nu ook niet het geval, de concurrentiepositie van de overheid ten opzichte van de markt wat arbeidsvoorwaarden betreft is goed genoeg. Maar uiteindelijk gaat het niet hoofdzakelijk om de hoogte van het loon of de secundaire arbeidsvoorwaarden. Het gaat om die passie, het plezier in het werk, dat moet ervoor zorgen dat mensen naar de overheid getrokken worden.

De belangrijkste conclusie luidt als volgt: laten we zorgen dat de inhoud van de functie goed is en gewaardeerd wordt. De hoofdverantwoordelijkheid ligt hiervoor bij de politiek.

De politiek moet minder reageren op de waan van de dag, maar juist zelf kijken naar wat nodig is in de samenleving en daar vervolgens draagvlak voor creëren.

Interview door Judy Boere (Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag), verslag door Pascalle Haenen (Ministerie van BZK, Den Haag).

“Er is een enorm onbenut arbeidspotentieel in Nederland”
Leo Hartveld, FNV bestuurder



In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 27 oktober 2009 was het woord aan Leo Hartveld, bestuurder van de FNV, waar hij zich o.a. bezig houdt met beleidsterreinen als sociale zekerheid, arbeidsomstandigheden en arbeidsmarkt. Verder is hij verantwoordelijk voor het uitbouwen van FNV Lokaal in de verschillende gemeenten.

Vergrijzing en overheidssanering

Volgens Hartveld is efficiëntie een sleutelbegrip: met minder mensen méér doen. Schijnoplossingen als het afstoten van publieke taken naar de private sector zijn niet wenselijk, daar is de rek al redelijk uit en de tegenovergestelde trend is ook weer merkbaar. Hiermee verschuif je het probleem dus.

Als het aankomt op forse bezuinigingen dan valt volgens hem binnen het openbaar bestuur en met name binnen de gemeentes nog veel te halen. Kijk bijvoorbeeld naar de grotere gemeenten en hun aanzienlijke apparaat. Er hangt daar een sfeer van bureaucratie. Een groot deel van het personeel houdt elkaar bezig met administratieve klussen. Hier kan dus nog veel bereikt worden in het kader van een kleinere overheid. Als de publieke sector moet krimpen, heb je uiteindelijk ook minder overheidspersoneel nodig, waardoor de vervangingsvraag minder groot is.

“Monitor de realiteit”

Leo Hartveld vindt het moeilijk uitspraken te doen over de stand van de werkgelegenheid voor de komende jaren. Als je kijkt naar de huidige economische crisis en de daarmee gepaarde gaande verwachtingen over werkeloosheid, dan lijkt het vooralsnog mee te vallen. Echter, men weet niet hoe de situatie er volgend jaar uitziet. Zijn advies is dan ook: “monitor de realiteit”. Als hij dan toch een voorspelling moet doen: “het wordt minder erg dan het CPB in eerste instantie verwacht”. Dit alles houdt ook verband met de wereldhandel. Als deze in 2010 een flinke deuk oploopt zullen de gevolgen voor ons land groot zijn. Maar op het moment dat de wereldhandel aantrekt is dit ook weer voelbaar in onze economie. Dit relativiseert wel de mogelijkheden die je hebt om plannen te maken om problemen van tekorten op te lossen, je bent afhankelijk van de stand van de wereldhandel.

Wat zijn de grootste knelpunten of trends voor de komende jaren?

Ten eerste noemt hij de toenemende eisen die burgers stellen aan de overheid. Kwalitatief gezien wordt de lat steeds hoger gelegd. Aan de wens van burgers is moeilijker tegemoet te komen. Hierdoor ontstaat grote druk op het overheidspersoneel.

Kijk bijvoorbeeld naar het onderwijs. In toenemende mate voeren ouders druk uit op docenten, meer eisen worden gesteld aan de functie van de leraar. Ook de politie op straat merkt de druk van de burger, deze erkent minder dan voorheen de gezagsdragende functie van het politiepersoneel. Dit heeft uiteindelijk een effect op de arbeidsmarkt en de aantrekkelijkheid van de overheid.

Ten tweede voorziet hij een probleem in het samengaan van marktwerking en bureaucratisering. Dit leidt ertoe dat binnen de zorg mensen meer bezig zijn met het uitvoeren van rapportages in plaats van het opnemen van de zorgtaak. Ook in het onderwijs is die trend zichtbaar. Hartveld heeft mensen werkzaam binnen het HBO wel eens horen zeggen dat de helft van het geld niet gaat naar de mensen die voor de klas staan, maar bijvoorbeeld naar het management. Het vak moet weer aantrekkelijk worden. Stel mensen met een dienstverlenende functie daarom vrij van administratieve taken.

Bezwaren tegen Commissie Bakker

Er moet veel meer gebeuren aan het enorme onbenutte arbeidspotentieel in Nederland. Er zijn volgens Leo Hartveld vier groepen waar nog veel winst behaald kan worden:

1. Veel vrouwen werken nu in te kleine deeltijdbanen, of in gesplitste diensten. In sommige gevallen worden vrouwen gedwongen om in deze deeltijdbanen te werken, omdat dit voor sommige werkgevers functioneel is, een meer flexibele inzet van personeel. Kleine parttime banen zouden groter moeten worden, als iedereen in de zorg al per week één uur meer werkt kun je veel problemen in de zorg opvangen. De houding van werkgevers moet veranderen, zij moeten zorgen dat het werk te combineren valt met privé zorgtaken, door goede regelingen voor kinder- en naschoolse opvang in het leven te roepen. Vooral binnen het onderwijs zouden de financiële prikkels anders moeten liggen. Er zou meer geld beschikbaar moeten zijn voor een brede school, waarbij zaken als bijlessen en sportfaciliteiten geïntegreerd zijn binnen de school. Dit is belangrijk voor het kind zelf, maar ook voor de ouder die op die manier de naschoolse opvang geregeld heeft.
2. Onder Turkse en Marokkaanse jongeren is er sprake van grote werkloosheid. Dit heeft vooral te maken met de opleiding, schooluitval, gedrag en taalvaardigheid. Ook speelt een zekere mate van discriminatie op de arbeidsmarkt daar een rol. Hier kan dus nog een slag gemaakt worden.
3. Veel 45-plussers zijn buiten de betaalde arbeid geraakt. Als je als 45+er drie maanden of langer werkloos bent, is de kans dat je aan de slag komt erg klein. Dit heeft vooral te maken met het aannamebeleid van werkgevers. Zeker lager- of meer specifieke opgeleide mensen komen na hun 45e aan de slag, omdat ze minder wendbaar en niet breed inzetbaar zijn.
4. Mensen met een beperking. Velen staan nu aan de kant, ook hier kan nog veel winst geboekt worden.

Allereerst dient dit onbenutte arbeidspotentieel aangepakt te worden. Pas dan zal Hartveld langer doorwerken, zoals commissie Bakker dat voorstelt, als een oplossing zien voor de vervangingsvraag van de komende jaren. Daarnaast is de vakbeweging tegen het verhogen van de AOW leeftijd. Het verhogen van de AOW leeftijd heeft als doel de uittredeleeftijd te verhogen, want in de praktijk stappen mensen al veel eerder uit het arbeidsproces. De uittredeleeftijd is echter al verhoogd met 2 jaar door het afschaffen van vroegpensioenregelingen.

Technologische vernieuwingen

Er is nog veel te bereiken in het optimaal gebruiken van technologische vernieuwingen. Het gebruik van ICT kan meer dan nu het geval is ingezet worden om tot een productiviteitsgroei te komen. Zowel in de zorg als in kantoorarbeid is nog veel mogelijk om meer te doen met minder mensen. Veel technologische vernieuwing is terecht gekomen in de dienstverlening, in het verbeteren van kwaliteit en extra service. Dit heeft echter niet geleid tot meer efficiency in de zin van meer doen met minder mensen. Hier kan nog veel winst geboekt worden.

Wie moet wat doen?

De arbeidsmarkt is een zaak voor werkgevers en werknemers gezamenlijk. De overheid dient echter ook een rol te spelen in het kader van het algemeen belang. Verder moeten sociale partners in de zorg en het onderwijs ook in staat gesteld worden om aan de slag te kunnen, ook hier is een rol voor de overheid weggelegd.

Het belang van de individuele onderneming is anders dan het belang van de overheid om te zorgen voor een lange termijn arbeidsmarkt, waarbij er efficiënter en anders gewerkt wordt. De overheid zal hierin het initiatief moeten nemen, waarbij er soms beslissingen genomen dienen te worden die het belang van een individuele onderneming schaden. Zo zijn apothekers als gevolg van het doorvoeren van een vernieuwing buitenspel gezet. Maar als de manier van werken efficiënter is dan zal de overheid de tegenstanden en het verzet van gevestigde belangen moeten doorbreken.

Verder gelooft Hartveld vooral in collectieve arrangementen. Aan gebroken contracten bijvoorbeeld moet paal en werk gesteld worden. Soms moeten schoonmakers voor en na het reguliere werk een uurtje werken. Dit soort constructies moeten we de wereld uithelpen. Maak parttime banen groot genoeg. Op die manier wordt de overheid ook aantrekkelijker als werkgever.

Zou het, met het oog op het vergroten van de arbeidsproductiviteit, verstandig zijn naar een ander loonmodel te gaan dat beloont naar productiviteit? Denk aan meer belonen op maat, demotie en deeltijdpensioen.

Leo Hartveld: we zijn tegen een maatregel als demotie, tenzij iemand er zelf voor kiest om iets anders te doen. Het aannemen van een andere rol heeft ook te maken met de houding van mensen. Het besef begint steeds meer te komen dat je toch nog van toegevoegde waarde bent als je een stapje terug doet. Van belang is wel dat het werk aantrekkelijk blijft. Ook moet het voor ouderen mogelijk zijn om flexibeler ingezet te worden, het moet aantrekkelijk gemaakt worden om van positie te wisselen. Binnen het MKB bijvoorbeeld valt nog een wereld te winnen. Er zijn weinig mogelijkheden om na een aantal jaren ander werk te kunnen doen: van werk naar werk is niet goed geregeld. Als je iemand in een andere sector aan het werk wil krijgen zul je mobiliteit mogelijk moeten maken. Als iemand tussen twee banen naar school moet voor bijscholing zou het verschaffen van scholing met behoud van een WW-uitkering een optie kunnen zijn. Zulke institutionele problemen dienen aangepakt te worden.

Er zou echter minder flexibiliteit voor jongeren moeten zijn. Jongeren krijgen te vaak tijdelijke contracten, te lange proeftijden. Na een jaar zou duidelijk moeten zijn of je in aanmerking komt voor een functie of dat je op zoek moet gaan naar een andere baan. En als er dan toch gewerkt wordt met tijdelijke contracten, zorg dan dat er bij een tijdelijk arbeidscontact meer verdiend kan worden.

Verder zou volgens Hartveld niet getornd moeten worden aan het loongebouw. De koppeling maken met productiviteit is een lastige kwestie, want hoe meet je dit begrip?

Samenvattend moet de overheid zich in eerste instantie richten op het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland, op het efficiënter inzetten van technologie en het vrijwaarden van administratieve taken voor mensen die een inhoudelijke of dienstverlenende functie hebben.

Interview door Tobias Kwakkelstein (Ministerie van BZK, Den Haag), verslag door Pascalle Haenen (Ministerie van BZK, Den Haag)

“Je kunt niet sturen op grote maatschappelijke problemen zonder de noodzakelijke resources!” Renk Roborgh, Directeur-Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 4 november 2009 was het woord aan Renk Roborgh, Directeur-Generaal bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



Ontwikkeling van de onderwijsvraag en het aanbod van de arbeidsmarkt

In hoeverre herkent het onderwijsveld zich in de trend van de demografische ontwikkeling? Roborgh schetst een beeld tot 2030: “Het aantal jongeren van 18 tot 24 jaar stijgt tot 2020 en neemt daarna weer af. Daarnaast daalt de omvang van de leeftijdscategorie 25 tot 65 gestaag na 2010. De groep van 65 jaar en ouder groeit sterk.” Met andere woorden, er komen een hoop nieuwe onderwijsvragers bij tot 2020 terwijl er veel leraren met pensioen gaan. “Voeg daarbij ook de Lissabon-doelstellingen van 50 procent hoger opgeleiden in 2020 en je ziet een beeld ontstaan waarbij de instellingen voor het hoger onderwijs geconfronteerd worden met een stijging van 40 procent in de studentenaantallen terwijl MBO-instellingen te maken krijgen met een daling in studentenaantallen.” Dus minder leraren en meer studenten (met name in het hoger onderwijs).

Roborgh ziet vijf trends in de arbeidsmarkt: “Allereerst neemt de behoefte aan hoger opgeleiden steeds meer toe. Daarnaast zal er een duidelijke verschuiving plaatsvinden tussen en binnen sectoren op de arbeidsmarkt. Met name zal het aandeel primaire en secundaire sector afnemen en de tertiaire en quataire sector toenemen. De commerciële en publieke dienstverlening zullen ook de vraag naar bij- en omscholing doen toenemen zodat werknemers zich beter kunnen bewegen op een flexibele arbeidsmarkt. Als vierde zie ik dat generieke kennis, vaardigheden en competenties steeds belangrijker worden, zoals netwerkvaardigheden en andere sociale vaardigheden, zeker in de dienstverlenende sectoren. Als laatste ziet het er naar uit dat het Leven Lang Leren zal achterlopen bij de verwachtingen.”

Veranderende onderwijsinstellingen en uitstroom

Wanneer je de veranderende onderwijsinstellingen en de uitstroom met elkaar verbindt ontstaat er voor de sector onderwijs en onderzoek het volgende beeld: “Er is grote behoefte aan differentiatie en variëteit, zowel in doelgroepen als in maatwerk. De verschuiving van werkgelegenheid biedt flink wat mogelijkheden aan kansrijke sectoren zoals de zakelijke dienstverlening en de transport- en logistieksector. De opleidingspraktijk dient beter te gaan aansluiten bij de arbeidspraktijk waarbij ook de nodige aandacht moet worden geschonken aan het aanpassingsvermogen van mensen en het vermogen jezelf te blijven ontwikkelen (leren leren).”

Dit vraagt nogal wat van het absorptievermogen van onderwijsinstellingen en het aanpassingsvermogen tussen onderwijsinstellingen. “Het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs zal met zo’n 40 procent toenemen en dat in het hoger beroepsonderwijs met 18 procent. Daarentegen zal zich juist in het MBO een daling van het aantal studenten inzetten.” Daarnaast zal het ook nodig zijn dat onderwijsinstellingen meer postinitieel onderwijs gaan aanbieden om in de behoefte van leven lang leren te voorzien. “Er zal voor hoger onderwijsinstellingen daarom meer ruimte moeten zijn voor een divers doelgroepenbeleid. Ook in de bekostiging zal hiervoor een verandering moeten optreden.”

Daarnaast zal ook de aantrekkingskracht van het onderwijs op werknemers moeten toenemen. “Op dit moment is in het primair, voorgezet, middelbaar en hoger beroepsonderwijs het aandeel 50-plussers respectievelijk 36, 43, 56 en 46 procent. De komende tien jaar zal dit alleen maar toenemen en zal dit richting 2020 op een hoogtepunt zijn.” Aangezien 90 procent van het leraarskorps hoger opgeleid is, zal de vervangingsvraag voornamelijk moeten worden ingevuld door hoger opgeleiden. Al deze cijfers laten zich weinig beïnvloeden door de economische crisis. We zien namelijk dat juist in economisch slechte tijden mensen meer in zichzelf investeren en langer doorleren of weer terug naar school gaan. Er bestaat daarom een grote kans dat er juist meer vraag zal ontstaan naar scholing.

Mismatch tussen vraag en aanbod, tussen de arbeidsmarkt en scholing

Uit het voorgaande komt dan ook meteen het grote probleem naar voren. Hoewel er een stijging van de vraag naar hoger opgeleiden is, blijft de vraag naar MBO-3 en -4 op niveau. Echter, het aandeel MBO-3 en -4 opgeleiden neemt af en gekoppeld aan de uitstroom van ouderen zal dit “voornamelijk in de technische MBO-beroepen leiden tot grote tekorten: ruim 100.000 fte’s.” Het ziet ernaar uit dat de recent ingezette herstructurering van de financiële sector ook zal leiden tot een overschot aan financiële dienstverleners. “Hoewel de belangstelling van studenten in belangrijke mate de ontwikkelingen in werkgelegenheid volgen, zal er op de arbeidsmarkt in toenemende mate sprake zijn van een mismatch met de genoten opleiding. Vooral in de technische en bèta-sectoren zal een tekort ontstaan. Verder zal in de care en cure sectoren een tekort ontstaan aan Mbo- en HBO-V opgeleiden.”

“De arbeidsmarkt voor de publieke sector bestaat niet”

“Gezien de diversiteit van de sectoren in het (semi)publieke domein zul je de arbeidsmarktageda moeten verfijnen. De trends en de daaruit volgende scenario’s zul je moeten uitwerken naar sector en het type functionaris dat in het publieke domein rondloopt. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben namelijk verschillende uitwerkingen voor de zogenaamde white collar werker, blue collar werker, traditionele beambte, onderwijzend en verplegend personeel. Bijvoorbeeld de uitwerking voor de sector Rijk en ambtenaren laat een grote kans zien doordat door de aangekondigde bezuinigingen in die sector de zogenoemde ‘Haagse toren’ op slot gaat.”

Een ander uiterste is de sector Zorg en Welzijn en verplegend personeel. “Wat we daar ook vanuit de overheid aan taken zullen schrappen, de vraag naar zorg zal onverminderd hoog blijven en dus zal er in die sectoren nog steeds een groeiend tekort zijn. De taak waarvoor we met zijn allen staan, is het merendeel van de 50 procent hoogopgeleide mensen in de richting van die sectoren te bewegen waarin een tekort zal ontstaan. Dat zul je voornamelijk aan de uitstroomkant door middel van het aantrekkelijk maken van het vak moeten doen en minder aan de instroomkant van de opleiding.”

“Het aantrekkelijk maken van het onderwijsvak wordt onder andere aangepakt door een investering van ruim 1 miljard euro voor verbetering van de salarispositie van leraren/docenten. Ook de mobiliteit is punt van aandacht. Geredeneerd vanuit de crisis kan het lerarenvak ook worden gezien als een kans om hoger opgeleiden hierop in te zetten, zodat zij niet verloren gaan voor de arbeidsmarkt, zoals dat ook in de 80’er jaren van de vorige eeuw is gebeurd. Het vak van leraar kan dan gebruikt worden als eerste stap in een loopbaan. Daarmee vervul je een maatschappelijke functie en je komt niet in een uitkeringssituatie terecht. In de Verenigde Staten en Groot-Brittannië wordt dit al uitgerold en toegepast onder de naam Teach First. De komende tijd zal op dit gebied een interessante propositie gedefinieerd moeten worden om zo’n programma ook in Nederland te lanceren.”

Hoe de overheid zich ontwikkelt, blijft de vraag

De richting waarin de overheid zich de afgelopen tijd heeft ontwikkeld is naar een die zich enkel focust op kerntaken. Toch voorziet Roborgh dat “publieke taken blijven, maar dat de organisatie van publiek- naar privaatrechtelijk zal overgaan.” Toch onderkent Roborgh wel dat in het huidige politieke klimaat het perspectief van de rol van de overheid aan het kantelen is. Liberalisering heeft ook onbedoelde effecten gehad. Te denken valt aan de “controletoeren” en bijvoorbeeld de recente excessen rondom woningcorporaties op het gebied van topinkomens.

“Wanneer je naar het regeerakkoord kijkt, zie je dat men de ambitie had om te sturen op grote maatschappelijke problemen: openbare orde en veiligheid, klimaat, energie, zorg en onderwijs. Deze zijn nu geborgd in de Innovatieagenda 2030. Wanneer je die agenda weer concretiseert, wat betekent dat dan voor mensen die moeten bijdragen aan de oplossing van dat maatschappelijke probleem? Dat betekent voldoende handen aan het bed, genoeg blauw op straat, innovatief op gebied van energie en klimaat. Maar waar we dan tegenaan lopen is dat we mensen nodig hebben, terwijl we die de komende jaren door de verschillende taakstellingen moeten inleveren. Hieruit blijkt dan ook weer het spanningsveld: je kunt niet sturen op grote maatschappelijke problemen zonder de resources!”

Interview door Judy Boere (Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag), verslag door Gertjan Tommel (ABVAKABO FNV, Zoetermeer)

“Globalisering is een feit, geen opvatting” Sijbolt Noorda,
voorzitter VSNU

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 6 november 2009 was het woord aan Sijbolt Noorda, voorzitter van de VSNU (Vereniging van Universiteiten).



Nieuwe trends

Volgens Noorda is vooral de trend van een steeds hoger opgeleide beroepsbevolking een belangrijke ontwikkeling. Veertig à vijftig procent van de beroepsbevolking is straks hoger opgeleid. Dat is niet meer alleen de jongere generatie. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het werk en de arbeidsparticipatie maar ook op het wereldbeeld dat mensen hebben. Hiermee verandert ook de attitude ten opzichte van de verhouding tussen het individuele belang en het publieke domein. Ook zal er over 10 à 15 jaar door de ontwikkeling van onderzoek op het gebied van Life Sciences en Health een andere groep van 75-jarigen ontstaan. Mensen worden niet alleen ouder, maar blijven ook langer gezond. “We moeten ons niet blijven blind staren op bestaande problemen, maar ons afvragen hoe je kunt interveniëren. Hoe kun je er voor zorgen dat mensen langer vitaal blijven?”.

Niches

Hét thema voor de toekomst van universiteiten is internationale concurrentie. De arbeidsmarkt van universiteiten is in hoog tempo internationaal geworden. Dit betekent dat Nederlandse universiteiten in staat moeten zijn om voldoende spannend werk aan te bieden om mensen aan te trekken. “Als je succesvol wilt zijn in onze sector, dan moet je daarin de niches vinden waar je goed in bent en waarin je voldoende schaal kunt maken”. Voor Nederland liggen er grote uitdagingen op het gebied van Life Sciences & Health, Renewable Energy, Watermanagement, Food & Nutrition en Social Engineering. De belangrijkste strategische vraag is: slagen wij er in Nederland in om een niche te vinden waar wij internationaal mee kunnen komen met de koplopers?

De internationale arbeidsmarkt

De internationale arbeidsmarkt richt zich nu vooral op jonge wetenschappers, die zich nog relatief weinig zorgen maken over hun sociale rugzakje. Om hen te werven hanteren we een “tenure track systeem”. Als je goed presteert word je in de loop van die pijplijn hoogleraar, presteer je niet goed, dan val je af. Dat is het type wervingstraject dat zich net als bij Shell of Unilever, per definitie op de internationale arbeidsmarkt moet afspelen.

Voor gevestigde onderzoekers zijn er grote beperkingen. “Niet omdat ze niet willen, maar omdat er allerlei nationale sociale arrangementen zijn die de internationale arbeidsmobiliteit nu onaantrekkelijk maken”. Alleen landen zoals de V.S. of Zwitserland, waar men in staat is veel meer te betalen voor de toptalenten in de wereld, zijn dan interessant.

Op de vraag wat er zou moeten gebeuren antwoordt Noorda: “Maak het internationale sociale landschap ‘level playing field’. Ook vindt hij dat Engelstalig onderwijs sterk gestimuleerd moet worden. “Engelstalig onderwijs in Universiteiten is geen kwestie van ideologie, het is een kwestie van simpele noodzaak”.

Draagvlak voor internationale universiteiten

Daarnaast is het ook belangrijk dat buitenlandse studenten en wetenschappers zich ook welkom voelen in Nederland. Als de samenleving een internationaal aantrekkelijk vestigingsklimaat niet ondersteunt dan ziet het er slecht uit. “De burger is tevreden met zichzelf, maar wantrouwend jegens anderen”. Als de burger blijft wantrouwen zal het draagvlak voor internationale participatie verslechteren. Noorda vraagt zich af hoe de universiteiten niet alleen als een kostenpost kunnen worden gezien door het grote publiek. Iedereen vindt het normaal dat toponderzoekers in TV- en radioprogramma’s uitleg geven. Maar tegelijkertijd is de samenleving minder overtuigd van de noodzaak van internationaal concurrerende universiteiten. Hoe verander je dat? Geef mensen het gevoel dat het in hun eigen belang is, niet via het politiek systeem. “Scholen, onderwijs, wijken: mensen zijn daarin belangrijker dan politieke strategieën of woordvoerders. Burgers moeten zelf eigenaar worden van de toekomst, van het algemeen belang, anders wordt het een iedereen voor zichzelf samenleving”.

Kansen van globalisering

Noorda pleit voor een investeringsprogramma in de kansen van globalisering. Het is de zaak de kansen van de globalisering te benutten, in plaats van de bedreigingen uit te vergroten. Globalisering is een feit. Het is geen kwestie van principe of ideologie. Werk je als universiteit niet aan je internationale concurrentiepositie, dan tel je niet mee. De belangrijkste opgave voor ons is om hierover niet alleen met politici en andere bestuurders te praten, maar te zien of we dit aan de man kunnen brengen bij burgers. Want je kunt je niet handhaven zonder draagvlak in de samenleving. “Als wij in Nederland gemeenschappen en samenhangende burgerschappen weten te creëren waar mensen graag zijn, zijn mensen gelukkiger en zijn we in de grote wereld succesvoller.”

Interview door Anthony Stigter (Ministerie van BZK, Den Haag), verslag door Vanessa Roelse (Ministerie van BZK, Den Haag)

“De overheid moet flexibeler en medewerkers moeten mobieler worden” Erik Jan van Kempen, Directeur AFEP Ministerie van Financiën

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 25 november 2009 was het woord aan Erik Jan van Kempen, directeur Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP), Ministerie van Financiën.



Internationalisering

Van Kempen kan zich over het algemeen vinden in de trends die beschreven staan in de Trendrapportage. Wel zou van hem het element van internationalisering een grotere rol mogen krijgen. Ook zit hierin een belangrijke onzekerheid; gaat Nederland verder mee ‘in de vaart der volken’ of raakt Nederland meer op zichzelf. Mocht Nederland verder meegaan in de internationalisering, dan zullen we een snellere samenleving krijgen die meer is ingesteld op competitie dan nu het geval is. Van Kempen adviseert ons om goed te kijken naar de scenario’s die door Bas ter Weel van het CPB worden gemaakt.

Noodzaak van Flexibiliteit en Mobiliteit

“Het is van belang flexibel te zijn om versuffing van de sector te voorkomen”.

Het ambtenarenapparaat moet met de vergrijzing uiteindelijk kleiner worden, al was het maar om ook voldoende hoogopgeleide mensen voor de markt te behouden. Gegeven een krapper wordende ambtenarenapparaat is flexibilisering en de daarmee samenhangende mobiliteit van werknemers van zeer groot belang om de kwaliteit van de door de overheid uitgevoerde taken in de toekomst te waarborgen.

Deze flexibiliteit en mobiliteit wordt volgens hem door een aantal elementen belemmerd. Ten eerste staat de veiligheid die medewerkers binnen de overheid nu geboden wordt het stimuleren van flexibiliteit en mobiliteit in de weg. Van Kempen stelt: “Als je eenmaal op het kussentje kom je er niet meer vanaf”. Hij bedoelt daarmee dat als men op een bepaald niveau is gekomen er geen stap terug wordt gemaakt. Hij is er juist voorstander van dat er vaker een stap terug gedaan wordt in functie. Werknemers zouden het niet moeten ervaren als schande of schaamte dit te doen. Men kan juist veel leren en nieuwe energie krijgen op een nieuwe plek, ook wanneer dit niet op hetzelfde niveau is. En als het veel gebruikelijker is, dan kan het met behoud van eigenwaarde. Mobiliteit is tegelijk ruimte voor doorgroei van anderen, Je zorgt ervoor dat medewerkers gezien hun capaciteiten en vaardigheden eerder op de juiste plek terecht komen. “Nu laten we situaties bestaan die niet goed zijn door mensen te lang op dezelfde plek te laten zitten”.

Ook de manier van belonen werkt mobiliteit tegen. Door het huidige schalensysteem worden werknemers beloond die lang op dezelfde plek blijven. Het beloningssysteem zou op de schop moeten. Het is aan de politiek om hierover te beslissen.

Verder belemmeren te weinig uitgesproken beoordelingsgesprekken de kwaliteit. Nog steeds schrikken managers terug werknemers geprononceerd te beoordelen en dus naast de sterke punten te benoemen ook op onderdelen negatief te beoordelen. Echter, juist door transparant

te zijn over het functioneren kun je ervoor zorgen dat dit functioneren in de toekomst verbetert. Dit vraagt lef en kwaliteit bij de managers die daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van mensen en de organisatie.

Ten slotte wordt mobiliteit belemmerd door verkokering. Mobiliteit tussen de verschillende ministeries zou veel meer aangemoedigd moeten worden. Dit zorgt voor meer dynamiek in organisaties en door bekendheid verbetert het de samenwerking. “De huidige verkokering zorgt niet voor de goede mensen op de goede plek”, terwijl het concern Rijk bij uitstek geschikt is om op vele verschillende plekken ervaring op te doen en concernbreed kwaliteitsslagen te maken.

Verantwoordingsplicht van managers

Managers moeten uiteraard ook zelf afgerekend worden, ook op HRM doelstellingen. Nu stralen managers vaak nog wat onaantastbaars uit. Daar moet een einde aan komen. “Net zoals de overheid zich moet verantwoorden naar de burger toe, moet de manager zich kunnen verantwoorden ten opzichte van de medewerker”. Er is al een beweging in die richting, maar dit zou nog veel sterker kunnen. Als de kritische medewerker met zijn klachten over de manager of het werk niet gehoord wordt gaat deze weg, terwijl je juist deze medewerker wilt behouden om de organisatie vernieuwende en innovatieve impulsen te geven.

Leeftijdsbewust personeelsbeleid vanaf de leeftijd van 40-45

Rond het 40ste of 45ste levensjaar moet de medewerker bewuster bezig zijn met zijn of haar loopbaan. Dit is volgens de heer Van Kempen een sleutelmoment. Op deze leeftijd is het nog mogelijk keuzes te maken om een 2e carrière te bewerkstelligen. Ook voor werknemers die zware beroepen hebben is dit belangrijk. Zij kunnen dan eerder investeren in een overstap. Het is van belang om een zwaar beroep (zowel geestelijk als lichamelijk) af te wisselen met een lichter beroep. Op deze wijze blijft men langer inzetbaar. Het zou bijvoorbeeld mogelijk moeten zijn om eerst 20 jaar in de zorg te werken en dan een overstap te maken naar een andere overheidstak. De periode rond de leeftijd van 40/45 is een mooi bezinningsmoment. Het moet eigenlijk voor alle medewerkers mogelijk worden gemaakt om dan een adempauze te nemen om nieuwe doelen te bepalen.

Hoe ziet de toekomst eruit?

De scenario's zijn erg simpel maar juist de simpelheid maakt het leuk. Op het gebied van economische ontwikkelingen ziet de heer Van Kempen groei in het verschiet, maar wel minder dan vroeger (door vergrijzing en milieu). Het scenario “samen en stagnatie” vindt hij wat minder waarschijnlijk, omdat wanneer er sprake van stagnatie is zal het draagvlak voor “samen” waarschijnlijk afnemen. Hij gaat er ook van uit dat in de toekomst de overheid zeker kleiner zal worden. Er moet sprake zijn van een kleinschalige mobiele overheid die niet verkokerd is. Verantwoording over de kwaliteit van het openbaar bestuur wordt steeds belangrijker, met name door de veeleisende en kritische burger.

Borgen historisch geheugen

In het kader van de vergrijzing en het daarmee gepaard gaande kennisgat is het van belang het historische geheugen van een organisatie te borgen. Elke organisatie dient een aantal ervaren medewerkers te behouden dat ervoor kan zorgen dat de opgedane kennis niet weglekt. In een kwetsbare organisatie zijn er vaak te weinig van zulke sleutelfiguren.

Flexibele pool

Een mooi voorbeeld van een manier waarop je kennis en vaardigheden kunt borgen is het projectmanagement bureau van de gemeente Amsterdam. Hierbij worden projectmanagers ingezet over de hele gemeente, terwijl deze werken voor het projectmanagementbureau. Op die manier kun je uitdagend en afwisselend werk bieden voor kwalitatief goede medewerkers. Van Kempen pleit dan ook voor het inzetten van een rijksbreed projectbureau, waarbij kennis en vaardigheden niet weglekken uit het Rijk. Ministeries die op bepaalde thema's de kwaliteit niet in huis hebben kunnen dan een beroep doen op deze projectgroep.

Sociale zekerheid zorgt voor mobiliteit

Van Kempen pleit er ook voor om bij het inrichten van de sociale zekerheid rekening te houden met mobiliteit. Een goede sociale zekerheid bevordert mobiliteit. Doordat medewerkers beschikken over een goed sociaal vangnet kunnen zij meer risico's nemen. Zeker als het via hervorming van het ontslagrecht gemakkelijker wordt medewerkers te ontslaan, is het van belang dat deze goed opgevangen worden. Als voorbeeld geeft hij aan hoe dit in Denemarken geregeld is. Daar krijgen mensen die hun functie verliezen een hoge WW-uitkering. Deze is echter maar van korte duur, zodat je ook gestimuleerd wordt om weer snel ergens anders aan de slag te gaan.

Samenvattend moet de kleiner wordende overheid zich richten op het stimuleren van mobiliteit en flexibiliteit, zodat we ook in de toekomst kunnen beschikken over kwalitatief goed overheids-personeel.

Interview door Pascale Haenen (Ministerie van BZK, Den Haag), verslag door Pauline de Jonge (Interprovinciaal Overleg, Den Haag)

“Iedereen pleit voor een “stevige publieke sector”, maar het is tegelijkertijd het eerste domein waar mensen naar kijken als er ingegrepen moet worden.” Edith Snoey, voorzitter Abvakabo FNV

In het kader van een gezamenlijke toekomstverkenning voor de publieke sector van het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) worden verschillende deskundigen van buiten de organisaties aan het woord gelaten over de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de publieke sector. Op 10 december 2009 was het woord aan Edith Snoey, voorzitter van de vakbond Abvakabo FNV.



Vergrijzing en mismatch op de arbeidsmarkt

Op de vraag wat Edith Snoey de meest zorgelijke ontwikkeling vindt voor de arbeidsmarkt en de publieke dienstverlening in de komende tien jaar antwoordt zij: “De vergrijzing, vooral in de zorg. Dit is ook een kwestie van draagvlak voor publieke voorzieningen. Bijna iedere burger spreekt uit dat op de zorg niet bezuinigd mag worden, maar wil niet meer belasting betalen. Mijn zorg zit dat door vergrijzing en ontgroening een behoorlijk aantal kostenposten ontstaan. Ben je in staat om dat met elkaar kwalitatief goed in te richten en ook voldoende draagvlak te vinden voor de financiering”?

Daarnaast noemt ze de mismatch op de arbeidsmarkt als een belangrijk aandachtspunt.

“Zoals in de rapportage terecht wordt gesteld is er geen sprake van een eenduidig beeld en gaat het zowel om kwantitatieve als kwalitatieve mismatch. Die nuance mis ik wel eens in andere stukken. Voor bepaalde groepen op de arbeidsmarkt zullen er nooit tekorten ontstaan. Dat maakt interveniëren des te lastiger. Er blijft altijd een onderkant van de arbeidsmarkt, waar steeds meer werkgelegenheid verdwijnt. In verschillende sectoren zie je een behoorlijke verschuiving naar boven van het benodigde opleidingsniveau om het werk goed te kunnen doen. Het wordt voor lager opgeleiden steeds moeilijker om fatsoenlijk werk te vinden. Actuele voorbeelden zijn de situatie bij TNT, waar duizenden werknemers op straat komen te staan, en de thuiszorg en sociale werkvoorziening. Wat de onderkant van de arbeidsmarkt heet, verandert in de loop der jaren, maar die onderkant is er wel. Zijn we in staat om dat met elkaar op te lossen? Dat houdt me wel bezig”.

Van goede voornemens naar realiteit

Ondanks deze ontwikkelingen ziet Snoey ook kansen. “Wat erg goed is aan de arbeidsmarkt-agenda is dat de diverse invalshoeken worden samengebracht. Het laat zien dat je aantal kansen hebt dat je kunt benutten om tot een sterkere publieke sector te komen”. Edith Snoey geeft aan dat ze wel vraagtekens heeft bij hoe er door de overheid in het kader van de economische crisis wordt omgegaan met het publieke domein. “Iedereen vindt het belangrijk en pleit ervoor dat erin geïnvesteerd wordt in het kader van een “stevige publieke sector”, maar het is tegelijkertijd het eerste domein waar mensen naar kijken als er ingegrepen moet worden. Ik heb nog niet het gevoel dat dat veranderd is. Een voorbeeld is de opstelling van de minister van Binnenlandse Zaken bij de Cao Rijk. Dit staat wat haaks op het beeld dat uit de rapportage komt”.

Snoey vervolgt: “Ik spreek dus een aarzeling uit bij de vraag hoe dit traject, de mooie voor-nemens en de agenda zich verhouden tot de realiteit. Ik ben blij dat we dit doen, maar ik voel ook een zeker wantrouwen. Kennelijk zijn de partijen het wel redelijk eens, op hoofdlijnen, maar ik zie dat in de praktijk nog niet zo”.

Uitdaging 1: statusherstel

Aan Edith Snoey is gevraagd wat zij vindt van de concept-arbeidsmarktagenda waarin 9 beleids-thema's zijn omschreven. De thema's zijn voor haar zeer herkenbaar. “Het zijn natuurlijk thema's die bij ons ook op de agenda staan. Met name de discussie over statusherstel en beroepstrots is momenteel actueel, maar ook over de marktconforme loonontwikkeling en slimmer werken wordt veel gesproken. Als je het hebt over het doorbreken van bestaande culturen binnen de overheid en echt wat doen aan zingeving van mensen, dan vind ik statusherstel het meest inter-essant. Daarmee zeg ik niet dat ik de rest niet interessant vind, maar daar is al heel veel over geschreven en gedacht”.

“Binnen de rijksoverheid zie je dat veel zaken tegenwoordig procesgestuurd zijn. Mensen zijn veel tijd kwijt met verantwoording afleggen, losgekoppeld van de inhoud en de vraag waarom je dingen eigenlijk doet en waarom ze ertoe doen. Het is misschien wel verklaarbaar dat dit zo gegroeid is, maar het ondergraaft de motivatie van mensen om bij de overheid te werken omdat ze een maatschappelijke bijdrage willen leveren. Er moet dus meer aandacht komen voor hun eigen autonomie. Niet dat je onbeperkt je gang kunt gaan, maar dat er gewoon meer aandacht is voor je eigen werk. Daar krijgen we ook veel klachten over. Of er nu wel of geen vergrijzing of financiële crisis is, dit zijn zaken waar je gewoon mee aan de slag kunt gaan. Dit gaat over de kwaliteit van werk bij de rijksoverheid: iets wat gewoon altijd belangrijk is”. Edith Snoey vindt dat werkgevers en werknemers hier gezamenlijk aan zet zijn. “Werkgevers moeten zich hiervoor inzetten, maar je moet ook werknemers aanspreken op hun professionaliteit. Er vloeien ook verplichtingen uit voort! Je zou gewoon eens in het klein moeten kijken hoe je hier met elkaar mee aan de slag kunt”.

Snoey verwijst hiervoor naar het voorbeeld van de kleinschalige thuiszorg. “Natuurlijk gelden hier ook regels ten aanzien van kwalificaties en verantwoording, maar je ziet dat mensen in staat zijn om op een veel minder bureaucratische manier zorg te verlenen. Ik kan me voorstellen dat dit ook bij de rijksoverheid kan”. Het draait om de vraag: Hoe kun je het contact tussen burger en overheidswerknemer nu als uitgangspunt voor je handelen nemen?

Uitdaging 2: sociale innovatie

Ook het thema sociale innovatie/slimmer werken staat volgens Snoey nog redelijk in de kinderschoenen en biedt grote uitdagingen. “Je ziet dat sociale innovatie bij de overheid echt een ‘must’ aan het worden is om krapte op de arbeidsmarkt te kunnen ondervangen. Hoe je dit bij de rijksoverheid handen en voeten kunt geven is niet altijd even duidelijk. Tegelijkertijd zijn bepaalde onderdelen van de overheid natuurlijk heel arbeidsintensief. Zo kan ik me wel wat voorstellen bij innovatie in het gevangeniswezen, waar je de oplossing niet zoekt in het bouwen van nieuwe cellen, maar het volgen van mensen zonder dat ze in de gevangenis zitten. Maar bij bureauambtenaren wordt het natuurlijk al een stuk lastiger”.

Edith Snoey geeft aan dat de Abvakabo FNV niet zo'n voorstander is van het werken met prestatiebeloning voor individuen. “Als rijksoverheid op de werkvloer heb je toch vaak een gezamenlijke of ketenverantwoordelijkheid. De in de agenda genoemde maatregelen zijn verder prima, al moet je wel aandacht hebben voor de keerzijde. Zo zit aan taakafsplitsing en functiedifferentia-

tie het risico van nieuwe afstemmingslagen en verarming van functies. Er zitten dus vaak voor- en nadelen aan de hier gepresenteerde maatregelen”.

Arbeidsdeelname ouderen & minderheden

Naast de vernieuwende thema's van statuserstel en sociale innovatie/slimmer werken blijft marktconforme beloning volgens Snoey een belangrijk thema. Van de overige thema's vereist de arbeidsparticipatie van ouderen en minderheden volgens haar ook nog flink wat aandacht. “Als het gaat om het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen doet de overheid het goed, voor ouderen en allochtonen geldt dat minder. Er is bijna nog nergens een ouderenbeleid of levensfasebewust personeelsbeleid. In combinatie met het investeren in de loopbaan en het beter benutten van talenten is hier veel werk te doen. Tot nu toe is er te weinig geïnvesteerd in oudere werknemers. Daar hebben zowel werknemers als werkgevers zich schuldig aan gemaakt. Met een jaar of 55 kom je niet meer in aanmerking voor scholing en de behoefte van werknemers is er vaak ook niet meer. Dit is zo gegroeid en daar moeten we wat aan doen”.

“Je ziet aan de Cao Rijk dat de overheid als werkgever zelf ook nog heel dubbel in een aantal discussies zit. Mensen moeten langer doorwerken, maar werden tot voor kort nog automatisch bij het bereiken van 65 met pensioen gestuurd. Dat zul je ook moeten koppelen aan de vraag hoe je mensen gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt houdt. Ik ben er nog niet zo optimistisch over of dat echt gaat gebeuren. Waar zitten de belemmeringen en hoe kunnen we die opheffen? Het zal voor de overheid ook heel belangrijk zijn om minderheden aan zich te binden. Je zult als overheid toch een afspiegeling moeten zijn van de samenleving waar je voor werkt. Waarom lukt dit nog onvoldoende”?

Gezamenlijke visie

Tot slot spreekt Edith Snoey zich positief uit over de arbeidsmarktagenda. “Ik vind het heel goed dat het gebeurt. We weten natuurlijk allemaal dat dit soort veranderingen niet van de ene dag op de anderen tot stand komen. Wat je ziet is dat er een aanzet wordt gedaan om de contouren te schetsen van wat je nodig hebt voor een sterke overheid. Is het urgent? Niet in de zin dat het morgen klaar moet zijn, maar wel belangrijk dat we voor de lange termijn deze vragen beantwoorden en ook kijken of we hier met elkaar richtinggevend beleid op kunnen ontwikkelen.

“Al met al is het heel goed om over dit soort zaken met elkaar in gesprek te zijn, los van de waan van de dag. Wat bindt ons op de lange termijn, waar zitten de gezamenlijke belangen en knelpunten? Het is belangrijk om die gemeenschappelijkheid als een soort rode draad te formuleren, en je daaraan vast te houden”.

Interview door Vanessa Roelse (Ministerie van BZK, Den Haag) en Tobias Kwakkelstein (Ministerie van BZK, Den Haag), verslag door Tobias Kwakkelstein (Ministerie van BZK, Den Haag).

Bijlage 4

Vragenlijst Flitspanelonderzoek

‘Arbeidsmarkt Publieke Sector 2020’

Vraag 1:

Heeft uw organisatie het afgelopen half jaar last gehad van vacatures die langer dan drie maanden openstaan omdat er geen geschikte kandidaat voor kan worden gevonden?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Vraag 2:

In mijn organisatie is het verloop van personeel⁸:

- Hoog
- Laag
- Neutraal
- Weet ik niet

Vraag 3:

In hoeverre verwacht u dat uw organisatie in de komende jaren last zal krijgen van vacatures die langer dan drie maanden openstaan omdat er geen geschikte kandidaat voor kan worden gevonden?

- Veel last
- Weinig last
- Neutraal
- Weet niet

⁸ Verloop: Er worden veel nieuwe werknemers aangesteld en tegelijkertijd vertrekken er ook veel werknemers

Vraag 4:

Voor de werving, het behoud en de inzet van personeel moet uw organisatie inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Geef aan wat volgens u de belangrijkste ontwikkelingen zijn voor uw organisatie in de komende 10 jaar (u kunt maximaal 3 antwoorden selecteren):

1. Het wordt steeds moeilijker om mensen met de juiste kwalificaties te vinden voor mijn organisatie.
2. Burgers en bedrijven stellen steeds hogere eisen aan de dienstverlening van mijn organisatie.
3. Werknemers hebben steeds meer behoefte aan vrijheid in de manier waarop het werk gedaan moeten worden en op welk tijdstip dit moet gebeuren.
4. Veel van mijn collega's gaan de komende jaren met pensioen.
5. De gemiddelde leeftijd van mijn collega's wordt steeds hoger.
6. Er zal veel laaggeschoold werk verdwijnen in mijn organisatie.
7. Werknemers willen steeds vaker werken in kleinschalige en platte⁹ organisaties
8. Er komt steeds minder geld beschikbaar voor mijn organisatie.
9. Het wordt steeds moeilijker om jongeren te interesseren en te binden aan mijn organisatie.
10. Technologische ontwikkelingen zullen mijn werk veranderen.
11. Anders, namelijk ...

Vraag 5:

In de vorige vraag heeft u aangegeven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn voor uw organisatie. Aan welke onderwerpen zou uw organisatie daarom volgens u de komende 10 jaar in ieder geval aandacht moeten besteden? Kies uit onderstaande lijst (maximaal)¹⁰ aandachtspunten:

1. Verbeteren van het imago van mijn organisatie.
2. Werven van personeel onder mensen die momenteel niet werken.
3. Werkzaamheden anders organiseren, zodat het werk met minder mensen kan worden gedaan.
4. Werknemers stimuleren om meer uren te werken.
5. Verminderen van werkdruk.
6. Ruimere mogelijkheden creëren voor werknemers om werk en privé te combineren, bijvoorbeeld kinderopvang en mantelzorg.
7. Werknemers stimuleren om op latere leeftijd met pensioen te gaan.
8. Meer aandacht om de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie te krijgen.
9. Verbeteren van ontwikkelingsmogelijkheden van werknemers.
10. Beperken van de administratieve lasten van organisaties.
11. Werknemers de ruimte geven om hun werk zelf in te richten.
12. Flexibele pensionering, bijvoorbeeld door deeltijdpensioenen
13. Belonen op maat: beloning is afhankelijk van competenties¹¹, prestaties¹² en verantwoordelijkheden.
14. Anders, namelijk ...

⁹ Een platte organisatie heeft weinig hiërarchische niveaus

¹⁰ Een vorm van (vervroegde) pensionering, waarbij je voor een gedeelte met pensioen gaat en voor een gedeelte blijft werken. Bron: <http://www.pensioenkijs.nl/home>

¹¹ Beloning op basis van wat werknemers kunnen presteren.

¹² Beloning op basis van wat werknemers daadwerkelijk presteren.

Vraag 6 (open vraag):

Indien u dat wilt kunt u naar aanleiding van bovenstaande vragen nog iets toevoegen. Wat is volgens u het grootste probleem voor t.a.v. de werving, behoud en inzet van personeel in uw organisatie voor de komende 10 jaar?

Let op: We vragen alleen naar problemen. In de volgende vraag kunt u mogelijke oplossingen vermelden.

Vraag 7 (open vraag):

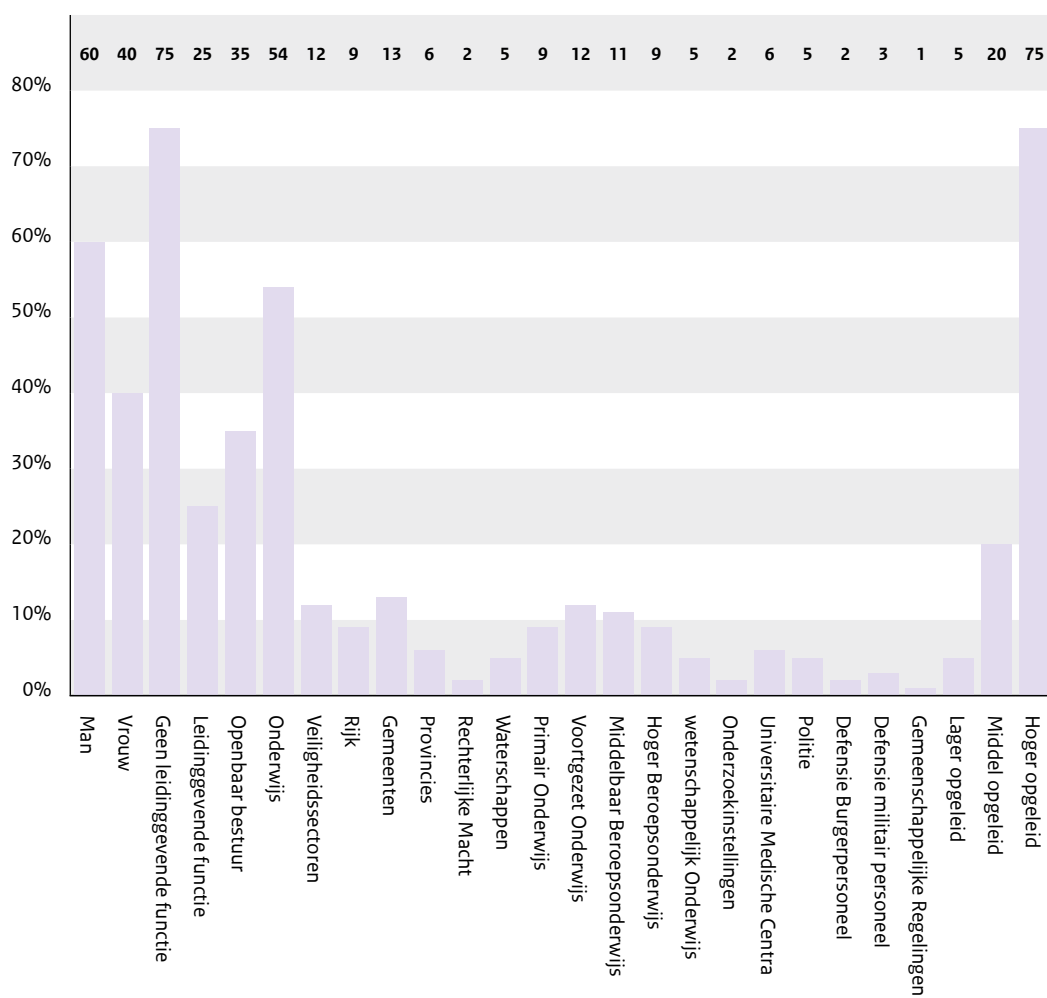
Wat is volgens u de belangrijkste oplossing voor het probleem/de problemen die u hierboven heeft genoemd?

Korte toelichting op de vragenlijst:

- Vraag 1 en 2 zijn bedoeld om een beeld te krijgen van de huidige vacaturesituatie in organisaties in de publieke sector.
- Vraag 3 toetst de verwachtingen omtrent moeilijk vervulbare vacatures.
- Vraag 4 test de belangrijkste ontwikkelingen in de arbeidsmarkt aan de hand van een aantal stellingen. De respondent kan maximaal drie stellingen aanvinken. De stellingen zijn gebaseerd op trends zoals deze in de hoofdrapportage zijn opgenomen.
- Vraag 5 test de belangrijkste oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarkt aan de hand van een aantal stellingen. Wederom kan de respondent maximaal drie stellingen kiezen. De antwoordcategorieën zijn gebaseerd op een inventarisatie van oplossingsrichtingen uit de literatuur
- Vraag 6 en 7 zijn open vragen. Werknemers kunnen hier hun eigen visie kwijt over de belangrijkste ontwikkelingen en oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarkt.

Bijlage 5

Profiel Respondenten Flitspanelonderzoek



Literatuur

- Ark, B. van en G. de Jong, 2004, *Productiviteit in dienstverlenende organisaties*, Van Gorcum, Assen
- Beer, P. de, 2009, *Krapte arbeidsmarkt verdwijnt uit zicht*, in: *ESB* 94 (augustus 2009)
- Belastingdienst, 2009, *Fiscale Monitor 2008*, Den Haag
- Biesheuvel, J., 2009, *Speech voor Marketconcern* (<http://www.rwi.nl/CmsData/2009/Speech%20voor%20MarketConcern.pdf>), 25 juni 2009
- Bordewijk, P., 2005, *Wat komt er na NPM?*, in: *Overheidsmanagement*, 25 juni 2005
- Brink, G. van den, D. Pressers, T. Jansen (red.), 2005, *Beroepszeer, waarom Nederland niet goed werkt*, Boom, Den Haag
- Bruggink, J-W. en C. Siermann, 2008, *Arbeidsmarktmobiliteit van ouderen*, in: CBS, 2008, *Sociaal Economische Trends*, 1e kwartaal 2008, CBS, Voorburg
- CBS, 2009a, *Persbericht: Werkloosheid niet westerse allochtonen in 2008 licht gedaald*, (<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A817F588-24FF-4432-A852-BE5BBDE5D99F/0/pb09n013.pdf>), Voorburg
- CBS, 2009b, *Emancipatiemonitor 2008*, SCP / CBS, Den Haag
- CBS, 2009c, *Persbericht: Meer 55 plussers aan het werk* (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2794-wm.htm>), Voorburg
- CBS, 2009d, *Arbeidsparticipatie in Nederland behoort tot top EU* (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2819-wm.htm>), Voorburg
- CPB, 2003, *Immigration and the Dutch Economy*, bijzondere publicatie 47, De Swart, Den Haag
- CPB, 2005, *Can we afford to live longer in better health*, document 85, CPB, Den Haag
- CPB, 2006, *Toelichting n.a.v. vragen over houdbaarheid overheidsfinanciën*, memorandum 167, CPB, Den Haag
- CPB, 2008, *Centraal economisch plan 2009*, CPB, Den Haag
- CPB, 2009a, *The credit crisis and the Dutch economy 2009-2010*, memorandum 221, CPB, Den Haag
- CPB, 2009b, *Macro economische verkenning 2010*, CPB, Den Haag
- CPB, 2009c, *Nieuwsbrief*, CPB, Den Haag

- CPB, 2010a, *Centraal economisch plan 2010*, CPB, Den Haag
- CPB, 2010b, *Economische verkenning 2011-2015*, CPB, Den Haag
- Chaudron, J., 2008, *Oost-Europa heroverert werknemers*, Trouw, 2 september 2008
- Corpeleijn, A., 2009, *Werknemers uit Oost-Europa; recente ontwikkelingen*, in: CBS, 2009, *Sociaal Economische Trends*, 1e kwartaal 2009, CBS, Voorburg
- Damme, E. van, 2004, *Pragmatic privatisation: The Netherlands 1982 – 2002*, Tilburg
- EIM, 2007, *Van onbemind tot onmisbaar. De economische betekenis van ZZP'ers nu en in de toekomst*, EIM, Zoetermeer
- Ewijk, van, C. en C. Teulings, 2009, *De grote recessie*, CPB, Den Haag
- Geijtenbeek, W., 2008, *ZZP'ers, 16 miljoen BV'tjes*, in: *FEM business*, jaargang 11, nummer 17, 26 april 2008
- Goudswaard, A., 2003, *Flexibele arbeid – duurzame arbeid?*, TNO Arbeid, Hoofddorp
- Imhoff, E. van, en N. van Nimwegen, 2000, *Migratie geen remedie tegen vergrijzing*, in: *Demos*, 200, jaargang 16, februari 2000
- Jansen, B., en M. Souren, 2009, *Naar een arbeidsdeelname van 80% in 2016*, in: CBS, 2009, *Sociaal Economische Trends*, 2e kwartaal 2009, CBS, Voorburg
- Kam, F. de, 2009, *Zorguitgaven verdrücken overige collectie uitgaven*, in: *ESB*, 94 (4561), 29 mei 2009
- Looze, de M. et al, 2007, *Zijn ouderen minder productief?*, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2007, nummer 3
- Ministerie van BZK, 2008, *Trendnota arbeidszaken 2009*, Ministerie van BZK, Den Haag
- Ministerie van BZK, 2009, *Trendnota arbeidszaken 2010*, Ministerie van BZK, Den Haag
- Ministerie van Financiën, 2009, *Miljoenennota 2010*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Ministerie van SZW, 2008, *Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden*, Den Haag
- Ministerie van VROM e.a., 2009, *Bevolkingsdaling in cijfers*, Ministerie van VROM, Den Haag
- Netwerk Organisatie en Vergrijzing, 2009, *Vergrijzingsmonitor 2009* (www.organisatieenvergrijzing.nl/docs/Samenvatting%20Vergrijzingsmonitor%202009.pdf)
- NRC, 2009, "PVV'er voelt zich 'gepakt' - zoals iedereen", in: *NRC Handelsblad* 26 september 2009
- OSA, 2009a, *Kosten en baten van gezinsvriendelijk beleid*, OSA, Tilburg
- OSA, 2009b, *Tendrapport: de vraag naar arbeid*, OSA, Tilburg
- Prismant, 2008, *Arbeid in zorg en welzijn*, Prismant, Utrecht

Prismant, 2009, *Zorgwerk en zorgwerkers in 2025*, Prismant, Utrecht

Raad voor Werk en Inkomen, 2009, *Arbeidsmarktanalyse 2009*, RWI, Den Haag

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2009, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2015*, ROA, Maastricht

SCP, 2005, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, SCP, Den Haag

SCP, 2007, *De sociale staat van Nederland*, SCP, Den Haag

SCP, 2008, *De staat van de publieke dienst*, SCP, Den Haag

SCP, 2008/2009, *Continu onderzoek burgerperspectieven*, nummers 1 t/m 6, SCP, Den Haag

SER, 2006, *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, SER, Den Haag

SER, 2008a, *Advies duurzame globalisering: een wereld te winnen*, SER, Den Haag

SER, 2008b, *Arbeid in de toekomst*, SER, Den Haag

Steijn, B., 2006, *Nadere beschouwing over public service motivatie*, Rotterdam

Steijn, B., 2009, *Over de competenties van de nieuwe ambtenaar*, in: Ministerie van BZK, 2009, *Rijksambtenaren van de toekomst*, Ministerie van BZK, Den Haag

TNO, 2009, *Het aanbod van arbeid voor Defensie in 2020: een toekomstverkenning*, TNO Arbeid, Hoofddorp

VHTO (Landelijk Expertisebureau Meisjes/Vrouwen en Bèta/Techniek), 2007, *4 Double U*, Amsterdam

Vollaard, B., e.a., 2009, *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*. Politie en wetenschap, Apeldoorn

WRR, 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam

WRR, 2007, *Investeren in werkzekerheid*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Zestor, 2009, *Handreiking generatiemanagement, kansen en mogelijkheden van de verschillende generaties*, Zestor, Den Haag

Zorginnovatieplatform, 2009, *Zorg voor mensen, mensen voor de zorg. Arbeidsmarktbeleid voor de zorgsector richting 2025*, Advies van het Zorginnovatieplatform, Den Haag

Zwinkels, W. en D.Ooms, J. Sanders, 2009, *Omvang, aard en achtergronden van Baan naar Baan Mobiliteit*, TNO Arbeid in opdracht van Raad voor Werk en Inkomen

Colofon

<i>Opdracht</i>	Scenarioanalyse Arbeidsmarkt en Publieke Taken
<i>Periode</i>	Juni 2009 - maart 2010
<i>Opdrachtgever</i>	VSO, SCO en BZK
<i>Deelnemers</i>	M. van den Berg (ACOP FNV) M. Wendt (AC) P.J.S. Wulms (AC) E.F. de Bont (CCOOP) P. Oudenaarden (CCOOP) C.A.M. Michielse (CMHF) G. de Jager (HBO Raad) S. Janssen (IPO) P. du Bois (VNG) H. Schirmbeck (VNG) H.D. Levie (VSNU) D. Hagoort (Ministerie van BZK) G. Hovius (Ministerie van BZK) L. Lombaers (Ministerie van BZK) P.W. Van Gijzen (Ministerie van Defensie)
<i>Projectteam</i>	Judy Boere Siwert de Groot Sylvia de Hoop Pascalle Haenen Pauline de Jonge Tobias Kwakkelstein Vanessa Roelse Anthony Stigter (projectleider) Gertjan Tommel Auke Zijlstra
<i>Externe begeleiding</i>	De Ruijter Strategie B.V.: Douwe Bekenkamp Renate Kenter Paul de Ruijter Columbus Consult: Siwert de Groot

Dit is een gezamenlijke uitgave van:

Verbond Sectorwerkgevers Overheid
Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© April 2010 | ISBN: 978-90-5414-192-1