

Eindrapportage

Vernieuwende Arbeidsrelaties

Evaluatie pilots proeftuinorganisaties

Eindrapport Vernieuwende Arbeidsrelaties

Evaluatie pilots proeftuinorganisaties





Colofon

Auteur: Beppie Poulus – van den Hurk, BP Public Management
In opdracht van de Proeftuin Vernieuwende Arbeidsrelaties,
programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB)
September 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemanalyse	7
1.3 Gevolgde werkwijze	9
1.4 Leeswijzer	10
2.1 Omschrijving en definities vernieuwende arbeidconcepten	11
2.2 Flexibele aanstellingen/contractvormen	13
2.3 Flexibele invulling arbeidsduur	14
2.4 Flexibele invulling werk	15
2.4.1 Voorbeelden van hybride werken	16
2.4.2 Flexibiliteit van Klassieke ambtenaren	17
2.4.3 Flexibiliteit van Ondernemende ambtenaren – binnen de moederorganisatie	19
2.4.4 Flexibiliteit van Ondernemende ambtenaren – tussen overheden	22
2.4.5 Voorbeelden van 'meer zelfstandigheid'	25
2.4.6 Voor- en nadelen van de verschillende varianten	28
2.5 Flexibele beloning	30
2.6 Flexibele invulling samenwerking	31
3 Kansen en belemmeringen, en randvoorwaarden voor implementatie	33
3.1 Mogelijkheden voor doorontwikkeling	33
3.2 Kansen en belemmeringen flexibele aanstellingen/contracten	34
3.3 Kansen en belemmeringen flexibele invulling arbeidsduur	39
3.4 Kansen en belemmeringen flexibele invulling van werk	41
3.5 Kansen en belemmeringen flexibele beloning	44
3.6 Kansen en belemmeringen flexibele invulling samenwerking	47
3.7 Randvoorwaarden	51
3.7.1 Structuur en cultuur organisaties	52
3.7.2 Perspectief medewerkers	53
4 Conclusies en aanbevelingen/ een agenda tot actie	56
4.1 Conclusies en aanbevelingen	56
4.2 Agenda tot actie	60
Bijlage: Afgenomen interviews mei-juli 2013	63

Samenvatting

Het afgelopen jaar (2012-2013) hebben 14 proeftuinorganisaties geëxperimenteerd met vernieuwende arbeidsrelaties. Aanvankelijk was gedacht dat er verandering en vernieuwing in het type arbeidsrelatie nodig was voor een flexibele en toekomstbestendige overheid, maar gedurende het experimenteerjaar bleek dat vooral een andere manier van werken en denken nodig is. Een belangrijke conclusie is dat er veel mogelijkheden zijn voor flexibele arbeidsinzet, ook vanuit een 'vaste arbeidsrelatie'. Veel van de experimenten gaan dan ook uit van deze 'veilige basis'. Belangrijkste resultaat van de proeftuin is dat energie is gebundeld en een shift in denken ontstaan, waarmee een beweging in gang gezet naar een andere, grenzeloze manier van werken.

In dit rapport wordt het huidige palet aan flexibele arbeidsvormen in beeld gebracht en worden er aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst. Het rapport is geschreven vanuit het 'werkgeversperspectief'. Neemt niet weg, dat het rapport ook interessant is voor medewerkers.

Want voor medewerkers is het van belang je **dromen/passie** waar te kunnen maken, en los zien te komen van allerlei 'beren op de weg' en 'belemmeringen' die je als medewerker denkt te zien bij de leidinggevende en de organisatie.

Een medewerkster bij de gemeente Zeist had als opdracht een team op te heffen en daarmee ook haar eigen functie (ze werd boventallig). Hierna werd vanuit de organisatie wisselend gereageerd: de ene helft vond dat ze maar zo snel mogelijk buiten Zeist aan de slag moest; de andere helft begon aan haar te trekken voor klussen/projecten. De gemeentesecretaris was haar leidinggevende en stelde haar de vraag: "wat is jouw ideale vorm/werkrelatie, waarmee we jou kunnen binden aan de organisatie?". De insteek vanuit de organisatie was haar kennis, kunde, netwerken, contacten en relaties te behouden voor Zeist, om daarmee relaties 'buiten' aan te kunnen gaan. Gelinde gaf aan gelukkig te worden van zélf verantwoordelijk te zijn voor eigen werk/klussen en resultaten behalen voor opdrachtgevers. (Bron: interview gemeente Zeist, d.d.27 mei 2013)

Het is aan de medewerker om een keuze te maken, hoe en met wie hij/zij wil werken: bij één werkgever, bij meerdere werkgevers, of wil de medewerker soms voor zichzelf beginnen?

Als je bij één werkgever werkt, dan kun je er voor kiezen om voor meerdere opdrachtgevers te werken. Want binnen je eigen organisatie en daarbuiten zijn er meerdere manieren om flexibel te werken. Enig dilemma is misschien, dat op je verjaardag je moet kiezen 'waar je je verjaardag wilt vieren'. Kom je hier niet uit, dan neem je die dag gewoon vrij ☺

Enige 'voorwaarden' voor flexibel werken zijn:

- ben transparant in het melden van je nevenactiviteiten
- en voorkom discussie van belangenverstrengeling en integriteit.

Het is aan de werkgever, leidinggevendenden om te zorgen dat medewerkers kunnen **schitteren**

Volgens gemeentesecretaris Marijke Wilms-Wils is de gemeente Veghel heel bewust bezig met: "het waarom we dingen doen, welke activiteiten we ondernemen en welke resultaten we willen behalen? We gaan op zoek naar wat geeft de mensen energie en we zetten ze dan in op hun kracht. Daarmee sla je twee vliegen in één klap: medewerkers zijn tevreden en je behaalt goede resultaten." (Bron: Interview gemeente Veghel, d.d. 22 mei 2013)

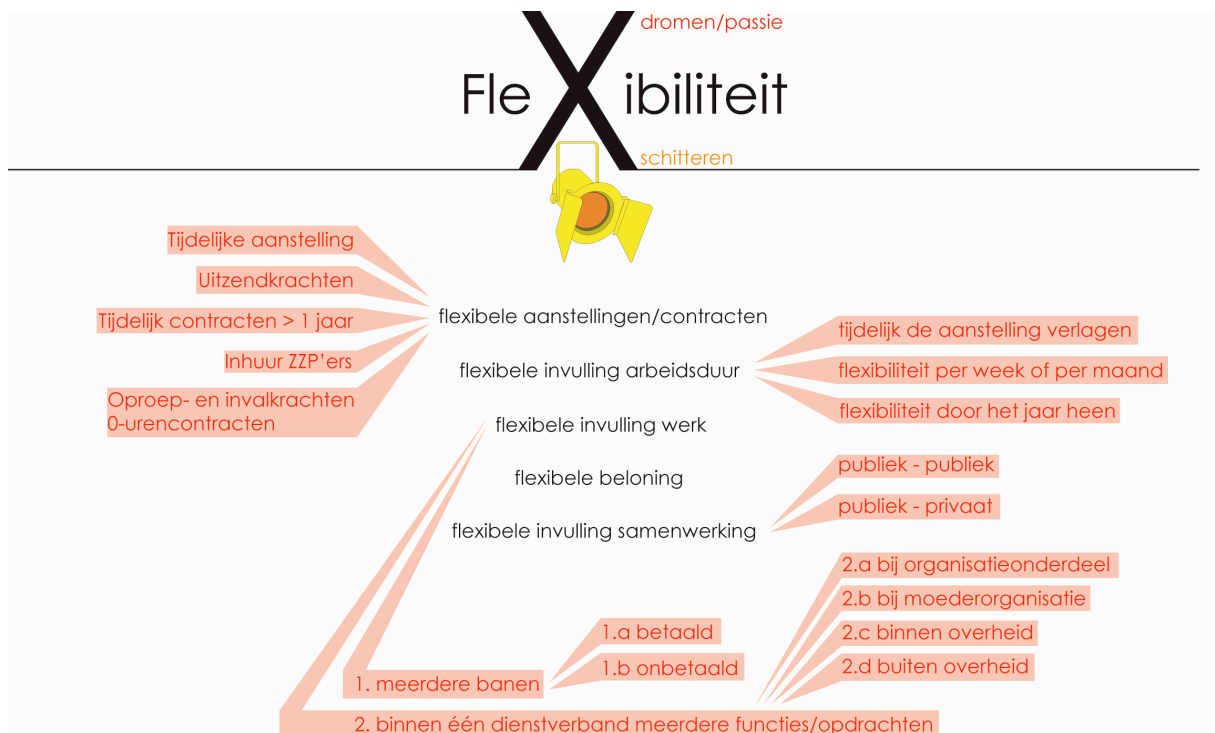
Het ontwikkelen van talenten is van groot belang voor de overheid. Mobiliteit en flexibiliteit helpen bij een brede inzetbaarheid van mensen, en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Mensen staan open voor beweging, maar willen op dit moment zekerheid. Daarom is het zaak op dit moment veilige varianten te stimuleren. Op dit moment heerst het gevoel dat de flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt is doorgeslagen, maar als de economie weer beter gaat zullen medewerkers minder veilige constructies aandurven, want beweging geeft medewerkers werkplezier en werkzekerheid (i.p.v. baanzekerheid). Als overheidsorganisaties moeten we op dat moment klaarstaan en maatwerk kunnen bieden voor medewerkers (het 'kapitaal' van overheidsorganisaties), aansluitend bij hun kracht en passie.

Dit rapport brengt de voorbeelden in beeld, zoals we die hebben aangetroffen bij de proeftuinorganisaties, zoals de ZPP-constructie, het BHV-model en de 100-urenklus. Er is ook een Bijlagenrapport met proeftuinkaarten incl. de contactgegevens van de individuele deelnemers. Deze zijn ook te vinden op de website van het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur:

<https://beterwerkeninhetopenbaarbestuur.pleio.nl/>. Er is een openbaar deel waar relevante documenten en inspirerende filmpjes te vinden. En er is een besloten deel, als werkomgeving voor aangesloten organisaties.

Het is zaak om samen met andere voorlopers de mogelijkheden voor flexibilisering verder te benutten, en goede voorbeelden uit te werken en in de **schijnwerpers** te zetten:



Belangrijke omslag in denken is uit te gaan van kansen i.p.v. belemmeringen. Bij de start van de pilots werd gedacht dat wet- en regelgeving een belemmerende factor zou zijn voor vernieuwende arbeidsrelaties. Maar de belemmeringen zijn te vinden in de structuur en cultuur van overheidsorganisaties. Daar wordt bijvoorbeeld nog te vaak gedacht in vaste functies en vaste banen in plaats van in klussen en opdrachten.

Belangrijkste aanbevelingen voor overheidsorganisaties op dit vlak zijn:

- stel de mensen centraal en bied maatwerk voor flexibilisering
- kom los van formatie en budgetten, en denk in opdrachten
- vertaal vacatures en klussen in opdrachten, en kijk wie de opdracht het beste kan doen
- hef interne belemmerende regels en procedures op
- zoek de samenwerking op.

Belangrijk is netwerken en samenwerkingsverbanden te gebruiken als voertuig voor de vernieuwing, zowel die binnen de overheid als daarbuiten (i.s.m. marktpartijen).

De proeftuinorganisaties gaan door met experimenteren en zij zullen hun kennis en ervaring met andere delen. Er is een gezamenlijke agenda tot actie opgesteld (zie paragraaf 4.2), met voorstellen voor nadere uitwerking. O.a. zal binnen de eigen organisatie maar ook daarbuiten de communicatie worden versterkt. Dit rapport kan daarbij helpen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Er verandert veel bij de overheid. De omgeving van de overheid verandert steeds sneller en maatschappelijke vraagstukken worden complexer. Er zijn bezuinigingen, die leiden tot gedwongen vertrek en grote terughoudendheid bij het aannemen van nieuwe, jonge mensen. Ook is er de vergrijzing, die over enkele jaren leidt tot het wegvloeien van waardevolle kennis en ervaring. Omdat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met andere partijen vindt dat deze ontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit van het openbaar bestuur, is het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB) opgesteld. Dit programma stimuleert vernieuwing op het gebied van arbeidsmarkt- en personeelsbeleid en pleit voor het investeren in kwaliteit en flexibiliteit van arbeidsinzet in het openbaar bestuur. Het programma heeft de taak gekregen om organisaties, sectoren en regio's te inspireren, faciliteren en te ondersteunen,

Het project van de 'Proeftuin Vernieuwende Arbeidsrelaties' is gestart vanuit van het programma BWOB om nieuwe concepten van flexibiliteit en zekerheid al werkend en in de praktijk te onderzoeken. Vanuit de gedachte dat nieuwe concepten een bijdrage kunnen leveren aan kwaliteit en flexibiliteit van het openbaar bestuur. En ook vanuit de gedachte dat dit een beweging op gang brengt (leren door te doen). BWOB wilde graag de toepassingen, voor- en nadelen en kansen en knelpunten in beeld krijgen van meer flexibele arbeidsvormen. Hiervoor zijn organisaties in het openbaar bestuur benaderd voor experimenteerruimte.

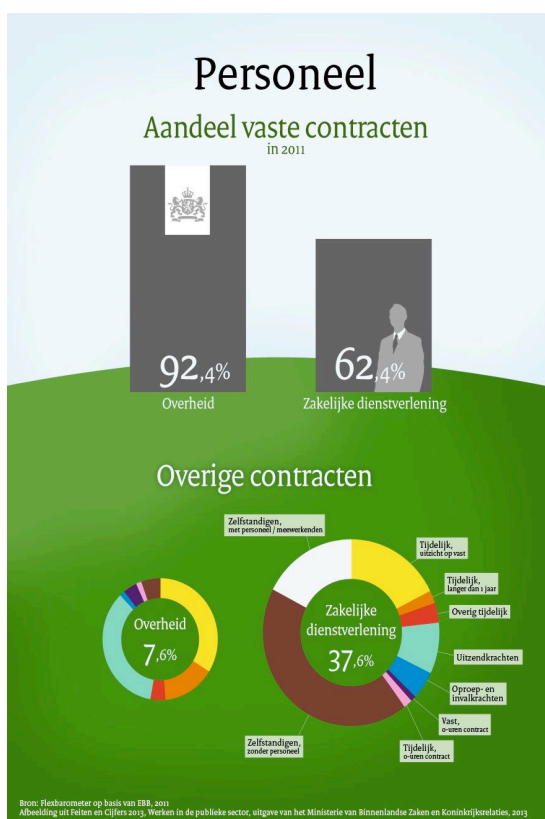
Het afgelopen jaar hebben 14 overheidsorganisaties geëxperimenteerd met arbeidsvormen die zich tussen het traditionele vaste dienstverband en het flexibele werken bevinden. BWOB heeft hen ondersteund door platformbijeenkomsten te organiseren voor kennisuitwisseling van experimenterende organisaties, instrumenten aan te reiken voor uitwisseling van mensen en klussen, mee te denken over pilots en leerervaringen bij elkaar te brengen, o.a. in de vorm van deze eindrapportage.

1.2 Probleemanalyse

De omgeving van de overheid wordt steeds dynamischer en verandert continu. Maatschappelijke, economische en technologische veranderingen plaatsen de overheid voor continue uitdagingen. Nodig is een overheid, die ruimte laat voor maatschappelijke initiatieven en snel kan inspelen op externe ontwikkelingen en actualiteiten. Vraagstukken worden complexer, middelen (zowel mensen als financieel) minder. Dit vraagt om andere manieren van werken en het anders organiseren van werk. Bijvoorbeeld door bureaucratie te verminderen en in mensen te investeren door een goed loopbaanbeleid. Er worden andere competenties van de overheid en van het ambtenarenapparaat gevraagd. Ondanks bezuinigingen wil de overheid in de toekomst haar taken goed uitvoeren, goede dienstverlening leveren en een aantrekkelijke werkgever blijven.

Gestreefd wordt naar een compactere overheid, waarbij met minder mensen beter wordt gepresteerd. Sinds 2009 is de personeelsomvang in het openbaar bestuur gedaald, naar 305.000 FTE in 2012. Op dit moment bezuinigt het Openbaar Bestuur nog steeds op personeel, en moeten mensen op zoek naar ander werk. In vergelijking met de commerciële dienstverlening zijn delen van de overheid vergrijsd. Kijkend naar de leeftijdsopbouw binnen het openbaar bestuur raakt de verhouding tussen jonger en ouder personeel verder uit zijn verband. Bij het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gaan de komende jaren veel medewerkers met pensioen. Verwacht wordt dat met name vanaf 2015 personeelstekorten gaan ontstaan, vanwege de natuurlijke uitstroom van oudere werknemers. Deze uitstroom is uitgesteld, vanwege de versoering van het vroegpensioen van werknemers geboren in 1950 of later, maar leidt op enig moment tot tekorten. Waardevolle kennis en ervaring vloeien weg uit overheidsorganisaties. Door de bezuinigingen vindt onvoldoende nieuwe instroom van jonge mensen plaats. Zo worden bijvoorbeeld de tijdelijke aanstellingen niet meer (automatisch) verlengd of omgezet in een vaste aanstelling.

Terwijl de dynamiek in de omgeving groot is zijn overheidsorganisaties 'star'. Bij de overheid heeft 92,4% van het personeel een vaste aanstelling, terwijl dat bij een vergelijkbare sector zoals de zakelijke dienstverlening 62,4% is. (zie afbeelding)



(Bron afbeelding: BZK, 2013. Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector)

Binnen de overheid domineert het vaste contract, de omvang van andersoortige contractvormen is gering.

Binnen deze situatie is vaak sprake van hiërarchische werkgever-werknemer relaties en rigide sturingsmodellen, terwijl de dynamiek in de omgeving vraagt om:

- meer resultaatsturing,
- meer opdrachtgever-opdrachtnemer relaties, en meer werken in netwerken en 'schillen' waarin kennis en kunde gedeeld kan worden.

Er staat bewust 'meer'. Niet iedereen hoeft volgens deze principes te werken, maar meer dan nu. Vernieuwing van arbeidsrelaties moet geen doel op zich worden, maar bijdragen aan het realiseren van overheidsdoelen.

Mobiliteit en flexibiliteit binnen en tussen overheidsorganisaties kunnen bijdragen om op het juiste moment op de juiste plek de juiste kennis en kunde beschikbaar te hebben.

Maar niet alleen binnen de overheid, ook daarbuiten kan de verbinding worden gelegd. Het aantal ZZP'ers en het aantal mensen dat twee banen combineert stijgt.

De meest recente cijfers wijzen op een dalende arbeidsmobiliteit. AenO Fonds Gemeenten en AenO Fonds Provincies wijzen op een lange gemiddelde diensttijd en een hoog percentage medewerkers op het maximum van de salarisschaal¹. In een recent gehouden enquête onder medewerkers uit het hele openbaar bestuur² geeft 77% van de respondenten aan in een vaste functie met een vast takenpakket te werken. De vergrijzing zet door en werken mensen steeds langer door. Samen met taakverschuivingen, herindelingen en opschalingen binnen het openbaar bestuur, is de grote uitdaging om de juiste mensen op de juiste plekken te krijgen, en te investeren in de ontwikkeling van (zittende) mensen. Hierop moet de overheid nu al anticiperen, door de organisatiestructuur en de manier van werken bij de overheid hierop af te stemmen.

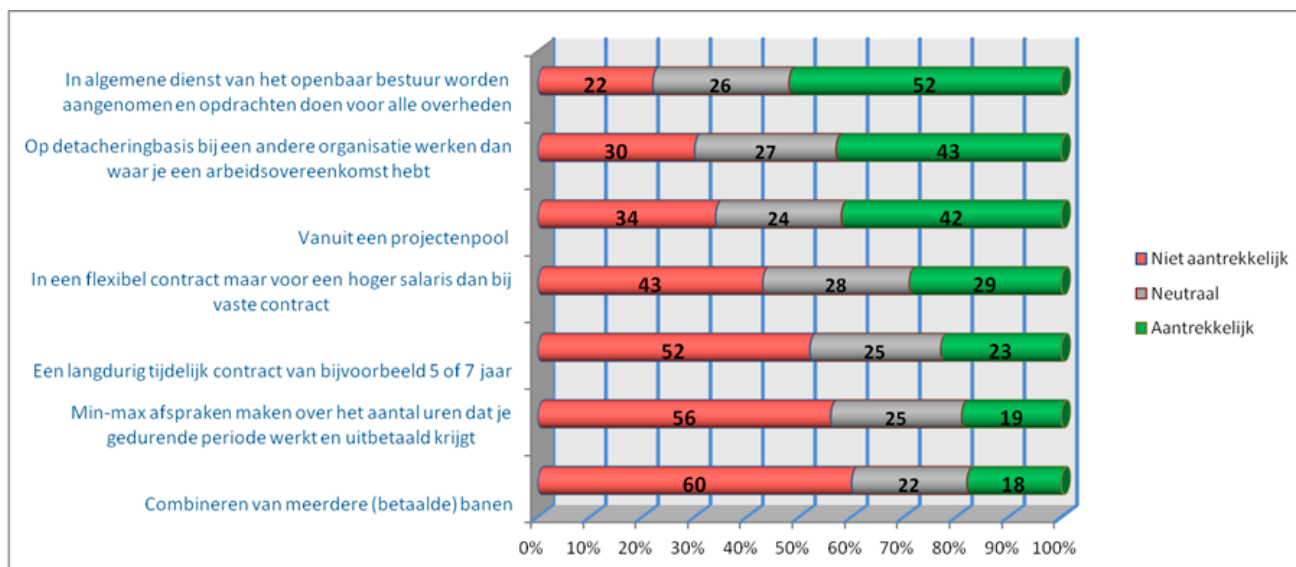
De 14 pilotorganisaties herkennen zich in de geschetste algemene trends en ontwikkelingen, zo blijkt uit hun aanmeldingsbrieven voor de proeftuin vernieuwende arbeidrelaties. Goed werkgeverschap en goed werknemerschap domineren bij de pilotorganisaties als 'aanleiding' om deel te nemen. Bij de deelnemende gemeenten speelt daarnaast nadrukkelijk de wens om beter in te spelen op vragen vanuit de samenleving. Om de overheid een moderne werkgever te laten zijn èn goede dienstverlening te blijven bieden willen de organisaties in de proeftuin op zoek gaan naar arbeidsrelaties, die aansluiten bij de pluriformiteit in drijfveren van de werknemers.

Er lijken ook kansen voor flexibilisering onder medewerkers. Mensen staan open voor beweging, maar willen op dit moment zekerheid, zo blijkt uit het recent gehouden Flitspanelonderzoek³. Op dit moment vinden medewerkers flexibele contractvormen minder aantrekkelijk, maar wel is er interesse om vanuit het vaste dienstverband opdrachten te doen voor meerdere overheden, of op detacheringbasis bij een andere organisatie te werken (zie afbeelding). Ook is er interesse in het werken vanuit een projectenpool.

¹ AenO Gemeenten, Personeelsmonitor 2012 & AenO Provincies, HR Monitor 2012.

² Ministerie van BZK, 2013, Flitspanelonderzoek Vernieuwende Arbeidsrelaties.

³ Ministerie van BZK, 2013, Flitspanelonderzoek Vernieuwende Arbeidsrelaties.



De verwachting is ook dat als de economie weer aantrekt medewerkers meer openstaan voor mobiliteit en flexibiliteit, en minder veilige constructies aandurven, want beweging geeft medewerkers werkplezier en werkzekerheid (i.p.v. baan zekerheid). Gelet op de huidige economische situatie is het zaak op dit moment veilige varianten te stimuleren. Een insteek vanuit het thema 'duurzame inzetbaarheid' helpt. Dit kan een opstap zijn voor meer flexibele arbeidsvormen in de toekomst. Het is van belang hier juist nu al in te investeren.

Het ontwikkelen van talenten is en blijft van groot belang voor de overheid. Mobiliteit en flexibiliteit helpen bij een brede inzetbaarheid van mensen, en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur. Als overheidsorganisaties moeten we daar nu in investeren, zodat we als de economie aantrekt klaarstaan en maatwerk kunnen bieden voor medewerkers (het 'kapitaal' van overheidsorganisaties), aansluitend bij hun kracht en passie.

1.3 Gevolgde werkwijze

In het voorjaar van 2012 is de proeftuin Vernieuwende Arbeidsrelaties van start gegaan, als onderdeel van het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB). In de proeftuin zijn 14 overheidsorganisaties één jaar lang op zoek gegaan naar waar de ruimte nu al zit (binnen de huidige kaders), en welke ruimte in de toekomst nodig is.

Deelnemende organisaties (en projectleiders/contactpersonen) zijn:

1. Dienst Landelijk Gebied (Ministerie van EL&I): Henk Jonkers
2. De Werkmaatschappij (Ministerie van BZK): Karen Hauber
3. DG Bestuur- en Koninkrijksrelaties (Ministerie van BZK): Marije van Wijk
4. Gemeente Almere: Annemarieke van der Meij
5. Gemeente Dordrecht: Tjitske Poelsma
6. Gemeenten Heemstede/Bloemendaal: Pim van Wonderen & Susanne Braam
7. Gemeente Rotterdam: Santa Jhingoe/Ferdi Jansen
8. Gemeente Uden: Brigitta Bossink
9. Gemeente Veghel: Alistair Douglas
10. Gemeente Zeist: Barry Oeljee
11. Immigratie- en Naturalisatiedienst (Ministerie van V&J): Ron Schmidt
12. Kadaster: Marto Boes/Jeanette Oostdijk
13. Provincie Utrecht: Gerdien Bathoorn
14. Waterschap de Dommel: Daisy van de Laak.

In de periode mei-juni 2013 zijn de leerervaringen vanuit de pilots opgehaald aan de hand van interviews per pilotorganisatie met zowel de opdrachtgevers/bestuurders, als projectleiders/contactpersonen en professionals zelf. Met de opdrachtgever vanuit BZK is de inhoud van de interviews bepaald. Dit resulteerde in een vragenlijst voor interviews. Doel was het verkrijgen van kwalitatieve informatie over de

veertien pilots: een concrete beschrijving van de 'verschijningsvorm' van de verschillende vernieuwende arbeidsrelaties, hoe ze zijn vormgegeven, voor- en nadelen, belemmeringen en kansen, e.d.. Nieuwe arbeidsvormen zijn uitgetoetst, variërend tussen de klassieke ambtenaar en de zelfstandige zonder personeel). In de Bijlagenrapport treft u een uitgebreid overzicht aan van de afgenomen interviews. Daarnaast zijn er ook 'proeftuinkaarten' opgesteld, met een beschrijving van de pilot, inclusief de leerervaringen.

Op basis van de verslagen van de interviews zijn in een snelkookpansessie d.d. 26-06-2013 met de deelnemers van de proeftuin op een interactieve wijze gezamenlijk eerste conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Op 14 augustus jl. is een concepteindrappport besproken met deelnemers aan de pilot, en de opmerkingen zijn verwerkt. De wens is uitgesproken om als overheidsorganisaties in de toekomst een aantrekkelijke werkgever te blijven. Het ontwikkelen van talenten is van groot belang. Mobiliteit helpt bij een brede inzetbaarheid van mensen en daarmee aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. In deze eindrapportage gaan we op basis van de leerervaringen van de pilots van 14 overheidsorganisaties op zoek naar welke verdere stappen we kunnen zetten.

Naast input vanuit de pilots zijn ook andere bronnen zijn geraadpleegd, waaronder publicaties over feiten en cijfers van de arbeidsmarkt, medewerkeronderzoeken, achtergronddocumenten, aangereikt vanuit de pilotorganisaties, informatie van buiten de overheid (via internet) en andere relevante studies, o.a. geïnitieerd vanuit het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB).

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 het brede palet aan mogelijkheden voor flexibilisering in beeld gebracht.

Eerst wordt in paragraaf 2.1 ingegaan op de in dit rapport gehanteerde definities van 'klassieke ambtenaar', 'ondernemende ambtenaar', de ZPP-er (Zelfstandig publieke professional) en de ZZP-er (Zelfstandig ondernemer).

Vervolgens wordt in de paragrafen 2.2 t/m 2.6 de huidige situatie geschetst, zoals we die bij de pilotorganisaties hebben aangetroffen op het gebied van:

- flexibele aanstellingen/contracten
- flexibele invulling van de arbeidsduur
- flexibele invulling van werk
- flexibele beloning, en
- flexibiliteit in de samenwerking met andere (markt)partijen.

De teksten worden verlevendigd/ ingekleurd met quotes van geïnterviewden. Dit is ook het geval in het volgende hoofdstuk. Hoofdstuk 3 gaat in op de belangrijkste randvoorwaarden voor flexibel werken. Op basis van de leerervaringen van de proeftuinorganisaties zijn er nl. interessante aspecten over het 'hoe' opgetekend. Uit hoofdstuk 2 wordt duidelijk waar er nu al ruimte zit (binnen de huidige kaders). Hoofdstuk 3 gaat op zoek naar de mogelijkheden voor de toekomst. Er liggen ideeën en kansen, welke nog niet of nauwelijks zijn benut. Ook zijn er kansen, die op dit moment nog een brug te ver zijn. Hiervoor zullen ev. belemmeringen weggenomen moeten worden, o.a. op het gebied van wet- en regelgeving, maar ook in de structuur en cultuur van organisaties en in de beleving van medewerkers.

Met de inspirerende voorbeelden in de hoofdstukken 2 en 3 wordt aan overheidsorganisaties een handelingsperspectief geboden, zodat kansen beter kunnen worden benut en ev. belemmeringen weggenomen kunnen worden. In hoofdstuk 3 wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de ervaringen vanuit de praktijk van de proeftuinorganisaties. Daarnaast wordt gekeken naar kansen en oplossingen vanuit elders (herleid uit literatuur, voorbeelden bedrijfsleven e.d.).

Tot slot worden in hoofdstuk 4 conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Dit leidt tot een concrete agenda met actiepunten. Hierbij wordt voor zover mogelijk aangegeven wie wat wanneer moet oppakken om tot verbreding van het gedachtegoed te komen. Invalshoek hierbij is het werkgeversperspectief.

2 Het palet van mogelijkheden voor flexibilisering

2.1 Omschrijving en definities vernieuwende arbeidconcepten

Bij de start van de pilot in 2012 is door BZK als missie geformuleerd:

*"Met de proeftuin willen we bijdrage leveren aan een kleine, krachtige en dienstverlenende overheid. We willen dat iedereen optimaal inzetbaar is en zijn talenten volledig kan benutten. In 2020 kan iedereen aan de slag in een contractvorm die bij hem/haar past. Er bestaat een breed palet van arbeidsrelaties met nieuwe tussenvormen: vast is minder vast en flexibel minder onzeker. Er is meer ruimte voor ondernemerschap en het combineren van dienstverbanden en/of klussen. Werkgevers in het openbaar bestuur vervullen de rol van professionele opdrachtgevers. De overheidsorganisatie bestaat uit een kleine vaste kern met daaromheen interne en externe flexibele schillen. De kennis en ervaring van eigen professionals én de professionals uit andere organisaties (overheid en bedrijfsleven) wordt effectiever en efficiënter benut. Professionals zijn de kennisdragers binnen de overheid. Organisaties zijn gezamenlijk in staat om talentvolle medewerkers voor de publieke zaak te boeien en binden. De arbeidsrelatie ondersteunt de inzet van de professional optimaal. Vernieuwende arbeidsrelaties vormen dus een instrument voor een aantrekkelijke, flexibele en efficiënte overheid."*⁴

In het missiedocument werd aangereikt om in de pilots één of meer van de volgende concepten uit te werken:

- Flexibiliteit binnen 'Klassiek ambtenaarschap' (met bijvoorbeeld binnen werktijd ruimte om te innoveren/Google-model)
- Ondernemende ambtenaar (flexibel inzetbaar binnen de eigen organisatie/binnen het openbaar bestuur)
- Zelfstandig publieke professional (ZPP) (combinatie van ambtenaarschap en eigen baas)
- Werken met zelfstandig ondernemers (ZZP) (volledig eigen ondernemerschap)
- Combinaties van bovengenoemde vormen (hybride arbeidsvormen)
- Evt. nieuwe concepten (bijv. associéschap, anders...).



In dit eindrapport worden de volgende definities gehanteerd:

Klassieke ambtenaar: hieronder verstaan we iemand in vaste dienst werkzaam binnen een publieke organisatie, met een vaste functie, vast takenpakket, en vaste beloning. Flexibiliteit binnen de werktijd kan in dit verband wel aan de orde zijn.

Ondernemende ambtenaar: Hieronder verstaan we de ambtenaar met een vast of tijdelijk dienstverband, die flexibel inzetbaar is binnen en tussen organisaties in het openbaar bestuur, bijvoorbeeld geen vast takenpakket, projectmatig werken, werken vanuit een pool.

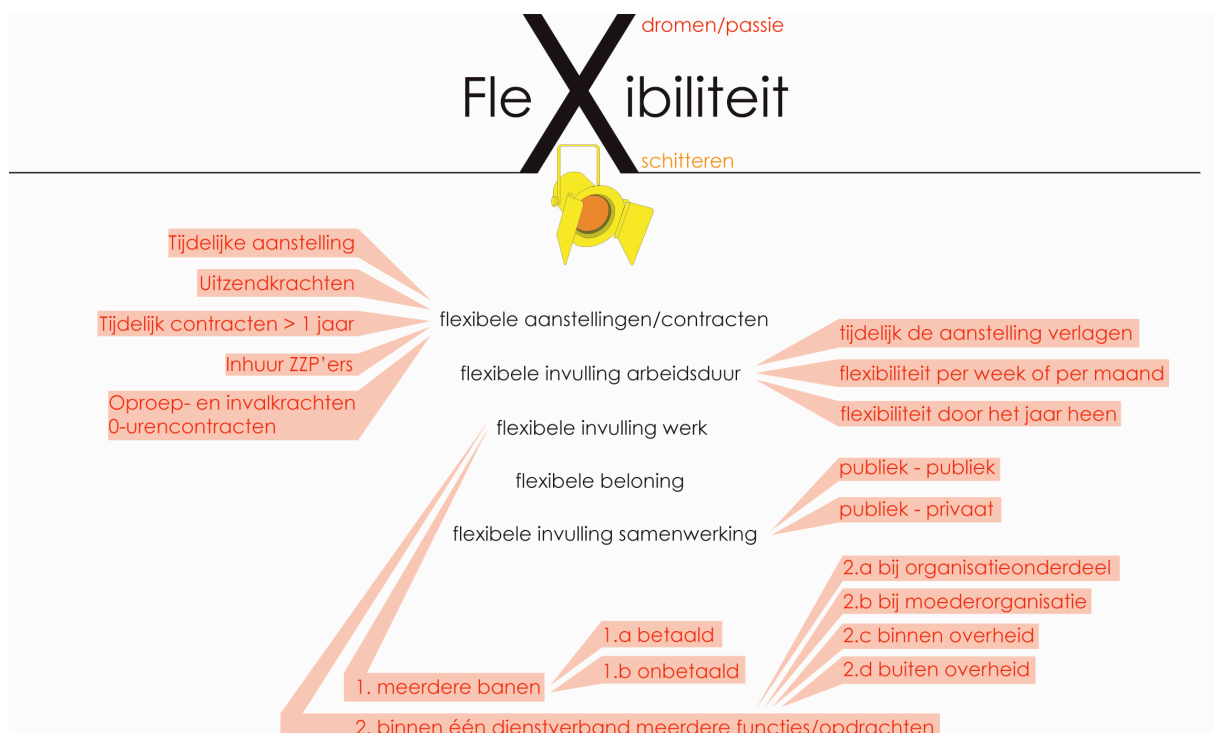
Zelfstandig Publieke Professional (ZPP): hieronder verstaan we ambtenaren, die vanuit een publieke drive (deels) zelf risico gaan nemen, in geval van het inzetbaar zijn binnen en tussen organisaties in het openbaar bestuur. Ze werken (deels) op opdrachtbasis, en kennen (deels) een variabele beloning.

Zelfstandige Zonder Personeel (ZZP-er): hieronder verstaan we iemand die volledig zelfstandig ondernemer is (als eenmanszaak is ingeschreven bij de KvK), en zelf volledig risico neemt.

⁴ BZK, Missie proeftuin vernieuwende arbeidsrelaties, 18-04-2013

De concepten onderscheiden zich van elkaar op verschillende variabelen, bijvoorbeeld: de wijze van aansturing, de mate van risico die een medewerker neemt, de wijze waarop iemand zich organiseert etc.. Het is niet de bedoeling om met de omschrijving van deze concepten tot vaststaande definities te komen van verschillende 'typen' ambtenaren of arbeidsrelaties. Deze omschrijvingen zijn bedoeld ter inspiratie; het palet aan arbeidsrelaties duidt ook de pluriformiteit. De definities proberen een verbinding te leggen tussen het perspectief van de medewerker en het perspectief van de werkgever. Nieuwe concepten, aanvullingen op en combinaties van bovenstaande concepten zijn mogelijk en welkom.

De pilotorganisaties zijn met elkaar op zoek gegaan naar de vernieuwing. Omdat het merendeel van de medewerkers bij de overheid een vaste aanstelling heeft is niet alleen gezocht naar vernieuwing in de arbeidsrelatie zelf, maar in allerlei varianten van flexibiliteit.



Een eerste vorm is dus flexibiliteit in aanstellingen/contracten. Bij de overheid heeft 92,4% een vaste aanstelling, dus andersoortige contractvormen komen niet veel voor. Paragraaf 2.2 licht beschrijft een aantal voorbeelden.

Binnen het vaste (en tijdelijke) dienstverband zijn er ook mogelijkheden voor flexibilisering. Paragraaf 2.3 tot en met 2.6 beschrijft een breed palet aan voorbeelden, zoals we die bij de pilotorganisaties hebben aangetroffen, op het gebied van:

- flexibele invulling van de arbeidsduur
- flexibele invulling van werk
- flexibele beloning, en
- flexibiliteit in de samenwerking met andere (markt)partijen.

2.2 Flexibele aanstellingen/contractvormen



Bij de overheid heeft 92,4% van het personeel een vaste aanstelling. Van de overige contracten (7,6%) bij de overheid ca 1/3 deel een tijdelijke aanstelling is, met zicht op een vaste aanstelling (namelijk 2,6%). Voor het overige gaat het om uitzendkrachten, tijdelijke contracten, langer dan 1 jaar, inhuur van ZZP'ers en oproep- en invalkrachten en vaste of tijdelijke 0-urencontracten.

Voor de **tijdelijke aanstelling** gelden dezelfde 'principes' als voor een medewerker met een vaste aanstelling. Dus paragrafen 2.3 t/m 2.6 zijn ook hierop van toepassing.

Het werken met **uitzendkrachten** komt bij de proeftuinorganisaties het meest voor. Organisaties noemen als voordeel van deze variant, dat zij geen risico's lopen t.a.v. het moeten betalen van WW.⁵ Voor het werken met uitzendkrachten zijn bij de meeste pilotorganisaties **raamcontracten** afgesloten met (markt)partijen. Ook voor **oproep- en invalkrachten** zijn overheden veelal hierop aangewezen, en in sommige gevallen ook voor de **inhuur van externen** (o.a. ZZP'ers).

Aanbestedingsafspraken: de provincie heeft allerlei raamcontracten lopen met detacheringbureaus en mag hier niet van afwijken. Ditzelfde geldt voor de regionale samenwerkingspartners. (Bron: Interview provincie Utrecht, d.d. 13 mei 2013)

DLG heeft samenwerkingsovereenkomsten met o.a. Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en het waterschap Groot Salland. Ook lost DLG een deel van haar capaciteitsproblemen op via de raamovereenkomsten, die o.a. het ministerie van Economische Zaken heeft gesloten, bijvoorbeeld ingeval van juridische kennis. Ook sluit DLG raamovereenkomsten met ZZP-ers of groepen ZZP-ers. Het gaat om een soort 0-uren contracten voor een periode van 2 jaar, om op verzoek expertise te leveren. Deze contracten zijn juridisch afgedekt. Als inschrijvende partij heb je de plicht om te leveren (binnen een afzienbare periode). Voor overige expertise giet DLG het werk in de vorm van 'opdrachten'. (Bron: Interview DLG, d.d. 5 juni 2013)

In bovengenoemd voorbeeld van een soort **0-urencontract** bindt DLG ZZP'ers aan zich. Ook in Almere is een voorbeeld van een oproepkracht gevonden, waarmee de gemeente een student aan zich bindt.

Met een student van Windesheim is de constructie van 'oproepkracht' afgesproken. De werktijden worden afgestemd op zijn studie. Ook kan hij buiten kantooruren werk verrichten voor de organisatie. Met deze constructie hoopt Almere hem aan zich te binden. Voordeel voor Almere is dat als hij bij Almere aan de slag gaat, hij al ingewerkt is. Ook hoopt Almere een betere koppeling te realiseren tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. (Bron: Interview Almere, d.d. 4 juni 2013)

Er zijn vanuit de proeftuinorganisaties geen concrete voorbeelden genoemd van het werken met **tijdelijke contracten**, langer dan een jaar.

⁵ Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat uit de proeftuinbijeenkomst met een arbeidsjurist d.d. 15-5-2013 bleek dat tijdelijke aanstellingen niet altijd duurder hoeven te zijn. De opslagkosten op flexibele arbeid kunnen duurder zijn dan die van het doorbetalen van WW.

2.3 Flexibele invulling arbeidsduur



Vanuit een vaste (en tijdelijke) aanstelling is een flexibele invulling van uren/arbeitsduur mogelijk:

- omvang van het dienstverband
 - tijdelijk de aanstelling verlagen (of verhogen)
- de manier van het invullen hiervan in de praktijk, bijvoorbeeld:
 - flexibiliteit per week of per maand
 - flexibiliteit door het jaar heen: de ene periode meer en de andere periode minder.

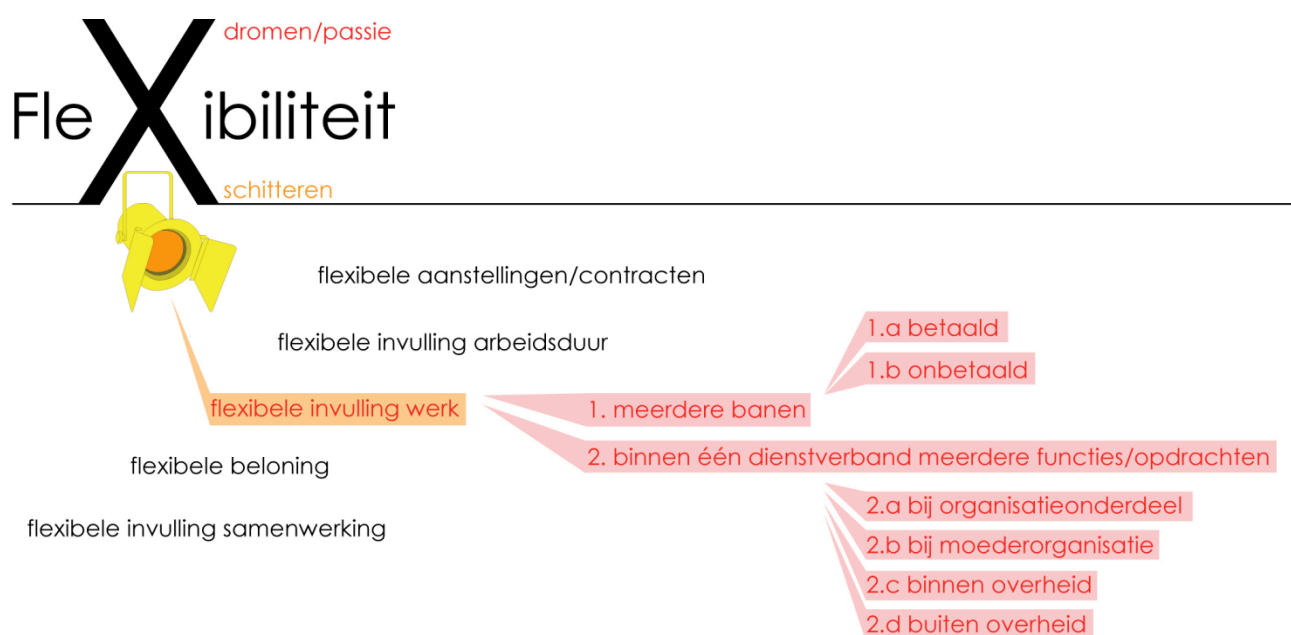
Er is altijd al veel mogelijk geweest binnen Heemstede/Bloemendaal: ... tijdelijke wijzigingen in aanstellingen (bijv. tijdelijk 4 uur meer of minder werken)... (Bron: Interview gemeente Heemstede/Bloemendaal d.d. 28 mei 2013)

Bij het waterschap is sprake van een flexibele CAO, waarbij men zelf kan kiezen hoeveel men jaarlijks wil werken (tussen de 32 en 42 uur). Ook wordt voor bijvoorbeeld de buitendienst werk voor 7 dagen vooruit gepland. In onderling overleg kan men zelf kiezen wanneer men in welke mate de werkzaamheden uitvoert. Medewerkers krijgen verantwoordelijkheid en vrijheid. Het werk moet wel goed omschreven zijn. Daarnaast biedt het nieuwe werken en anders werken veel mogelijkheden om vanuit thuis en op andere tijden het werk te verrichten. (Bron: interview Waterschap De Dommel, d.d. 13-6-2013)

Er is ook gezocht naar aanstellingen die mee-ademen met de omvang van het werk door het jaar heen, zodat verschillende banen/werkzaamheden beter en efficiënter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Karen Hauber (interim-manager bij de IMR) heeft naast haar werk een eigen bedrijf. Uit ervaring weet ze dat het de ene keer drukker is bij haar werkgever en de andere keer bij haar eigen bedrijf. Mee-ademende contracten zouden een oplossing kunnen zijn dit beter op elkaar af te stemmen zodat een win-win situatie ontstaat voor IMR en de hybride ambtenaar. Op dit moment werkt Karen officieel 32,4 uur voor de werkmaatschappij. Tot het eind van het jaar gebruikt ze haar verlof om werk te doen voor haar eigen bedrijf. Op de momenten dat ze het erg druk heeft en extra uren werkt, krijgt ze deze uren buiten de boeken om terug in 'tijd'. De extra uren zijn zichtbaar in haar tijdschrijven, maar niet in P-direkt. Ze heeft hierover met haar leidinggevende afspraken gemaakt. (Bron: Interview De Werkmaatschappij, d.d. 11 juni 2013)

2.4 Flexibele invulling werk



Binnen of in combinatie met het vaste (en tijdelijke) dienstverband zijn er op dit moment talloze mogelijkheden voor een flexibele invulling van het werk. Zo kan er sprake zijn van:

1. **Meerdere dienstverbanden/banen en nevenactiviteiten:** een functie bij de overheid kan gecombineerd worden met een baan/betaald werk elders (1.a) of met onbetaalde nevenactiviteiten (1.b). Dit noemen we 'hybride werken'. Bij alle pilotorganisaties komen vormen voor. Enkele voorbeelden worden ze beschreven in paragraaf 2.4.1 Voorbeelden van hybride werken.
2. Binnen één dienstverband (bij de overheid) kan sprake zijn van het uitoefenen van **meerdere functies/ opdrachten/ project- en/of nevenactiviteiten:**
 - a. Bij het eigen organisatieonderdeel. In dit geval gaat het om 'interne' flexibiliteit van zgn. 'klassieke ambtenaren'. Onder deze noemer worden ze beschreven in paragraaf 2.4.2.
 - b. Buiten het eigen organisatieonderdeel, maar nog wel bij dezelfde (moeder)organisatie. Deze vorm komt vaak voor, en een diversiteit aan voorbeelden worden beschreven in paragraaf 2.4.3, onder de noemer 'Flexibiliteit van Ondernemende ambtenaren – binnen de moederorganisatie'.
 - c. Buiten de (moeder)organisatie, maar binnen de overheid. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in paragraaf 2.4.4 Flexibiliteit van Ondernemende ambtenaren – tussen overheden, en in paragraaf 2.4.5 Voorbeelden van 'meer zelfstandigheid'.
 - d. Tot slot kan ook spraken zijn van een functie/opdracht/project/nevenactiviteit buiten de organisatie, en ook buiten de overheid. Als het gaat om projecten over de grenzen van de overheid heen gaat het vaak om het leveren van een capaciteit voor (samenwerkings)projecten, netwerkconstructies. Ook kan het gaan om IF-contracten (i.p.v. detacheringen), bijvoorbeeld gericht op uitstroom. Tijdens de interviews zijn bij de pilotorganisaties hiervan geen voorbeelden gegeven, anders dan vormen van hybride werken (2.4.1). Varianten als snuffelstages, uitwisseling e.d. komen in paragraaf 2.4.4 aan bod. Er zijn ook wensen uitgesproken over toekomstige samenwerkingsmogelijkheden met de markt. (zie 2.6).

2.4.1 Voorbeelden van hybride werken

Wanneer een functie bij de overheid wordt gecombineerd met een baan/betaald werk elders of met onbetaalde nevenactiviteiten noemen we dit in deze rapportage 'hybride werken'. Het gaat dus om meerdere dienstverbanden/banen en/of om nevenactiviteiten.

Zo kan het ambtenaarschap gecombineerd worden met:

- a. een baan/betaald werk elders:
 - i. bij de overheid
 - ambtelijk
 - bestuurlijk
 - ii. of daarbuiten:
 - in loondienst
 - als zelfstandig ondernemer
- b. onbetaalde nevenactiviteiten
 - iii. bij (vrijwilligers)organisaties
 - uitvoerend
 - bestuurlijk
 - iv. als privé-persoon, bijvoorbeeld:
 - Mantelzorg
 - Oppas(groot)ouder.

Bij de pilotorganisaties komen alle vormen voor. Onbetaalde nevenactiviteiten (b) zijn tijdens de interviews beperkt aan de orde geweest.

De gemeente Almere aangegeven dat 1 op de 10 medewerkers vrijwilligerswerk doet (interview). Almere heeft via een enquête geïnventariseerd op welke wijze flexibele arbeidsvormen voorkomen (factsheet). Hieruit blijkt dat 29% van de werknemers nevenactiviteiten verricht, zoals:

- * Vrijwilligerswerk (voor de buurt, de vrijwillige brandweer o.i.d.)
- * Mantelzorg
- * Oppas(groot)ouder
- * Politieke activiteiten
- * Studeren.

Het combineren van het werk bij de gemeente met het doen van nevenactiviteiten wordt ook gezien als een vernieuwende of flexibele arbeidsvorm. (Bron: Factsheet 'Behoeftte aan vernieuwende arbeidsvormen in de gemeente Almere')

Tijdens de interviews zijn door pilotorganisaties met name voorbeelden van hybride werken genoemd, waarbij het ambtenaarschap wordt gecombineerd een baan/betaald werk elders (a). Daarbij gaat het in de meeste gevallen om de combinatie met zelfstandig ondernemerschap, meestal in hetzelfde vakgebied, soms daarbuiten. In sommige gevallen zijn afspraken gemaakt met de werknemer om niet in de eigen regio opdrachten te verwerven. In andere gevallen wordt dit 'vrij' gelaten.

Mensen in de buitendienst hebben er vaak een bedrijfje naast of doen klussen, bijvoorbeeld in de sfeer van tuinonderhoud. Bij een officieel bedrijf melden mensen dit. In algemene zin wordt ondernemerschap bevorderd en mensen worden hierin gefaciliteerd. (Bron: Interview Waterschap De Dommel, d.d. 13 juni 2013)

Een deelnemer aan de pilot #ZPP010 heeft goedkeuring voor nevenactiviteiten: buiten de regio cursussen geven (wel in hetzelfde vakgebied). (Bron: Interview gemeente Rotterdam, d.d. 13 juni 2013)

Manfred Petsch wordt 2 à 3 keer per jaar ingehuurd via een extern bureau om opleidingen te verzorgen voor onder andere gemeentejuristen. Hiervoor moest hij ZZP'er worden. Hij had zelf niet zozeer de behoefte om ondernemer te worden en dacht dat dit voor de belastingbetaler toch ook goedkoper zou moeten kunnen, bijvoorbeeld via een ZPP-schap. Nu neemt Manfred hiervoor verlof op en wordt via een extern bureau betaald. Problemen van loyaliteit en integriteit spelen niet. Vanuit de IND mag je nevenactiviteiten uitvoeren; deze moeten wel gemeld worden. Het werk ligt in het verlengde van zijn werk vanuit de IND. Zijn leidinggevende ziet het gewoon als nevenactiviteit en niet als concurrerend. Hij vindt wel (net als Manfred) dat het ook via een andere constructie zou kunnen worden geregeld (rechtstreeks van overheid tot overheid). Hierdoor zou het voor de gemeenten goedkoper worden. Er is hier verder geen werk van gemaakt, omdat anders tijd gestoken moet worden in acquisitie. Nu wordt het als 'tussendoor klusje' door het extern bedrijf aangedragen. Manfred heeft geen last van scheve ogen van collega's, want hij wordt hiervoor 'persoonlijk' benaderd (vanwege zijn kennis op dit gebied) en niet als IND-werknemer. (Bron: Interview IND, d.d. 10 juni 2013)

Tamara Huffmeijer is iemand die de ruimte heeft gekregen om haar passie te volgen. Ze was tot voor kort adviseur digitale communicatie bij de gemeente Veghel voor 24 uur per week. Ze is vanaf 1 februari jl. (tot 1 februari 2014) gedetacheerd bij de provincie Noord-Brabant als projectleider 'Leren' binnen het Programma Digitaal Werken. Daarnaast heeft ze een eigen bedrijf voor organisatieadvies op het gebied van slimmer en efficiënt samenwerken. Ook geeft ze trainingen en is een veel gevraagd spreker geworden. Tamara is het 'levende voorbeeld' van een Zelfstandige Publieke Professional/ flexibele ambtenaar. Ze maakt onderdeel uit van het ZPP-netwerk Brabant en moest zichzelf hiervoor in de markt zetten.

Voor Tamara's activiteiten als ZPP-er is de afspraak met Veghel gemaakt om niet in de eigen regio (> As-50) te acquireren. Binnen de regio wisselt men nl. kennis en kunde uit met gesloten beurzen. Aan deze afspraak ligt een 'verklaring' ten grondslag, maar nog meer van belang is het gesprek hierover, zo is in Veghel de ervaring. Integriteit is van belang; schijnbare tegenstellingen dienen voorkomen te worden. Alistair Douglas: "Het gaat om verbinding te maken tussen vrijheid en verantwoordelijkheid." (Bron: Interview gemeente Veghel, d.d. 22 mei 2013)

2.4.2 Flexibiliteit van Klassieke ambtenaren



Een 'klassieke ambtenaar' is in vaste dienst (of heeft een tijdelijke aanstelling met zicht op een vaste aanstelling) bij een publieke organisatie, met in principe een vaste functie, een vast takenpakket, en een vaste beloning.

In de aansturing heeft hij te maken met een hiërarchisch leidinggevende, en er is sprake van een werkgever-werknemer relatie.

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven kan wel flexibiliteit binnen de werktijd aan de orde zijn. Voorbeelden hiervan zijn beschreven in paragraaf 2.3.

Deze paragraaf beschrijft voorbeelden van het vervullen van meerdere functies/ opdrachten/ project- en/of nevenactiviteiten, vanuit één dienstverband, bij het eigen organisatieonderdeel (afdeling, team, directie, dienst, DG).

Binnen dit 'eigen' organisatieonderdeel kan bijvoorbeeld sprake zijn van:

- i. Interim functievervulling
- ii. Functieruil of -roulatie
- iii. Eenmalige inzet bij een klus/opdracht/project
- iv. Een aantal uren per week inzet of voor een klus/opdracht/project
- v. Overige (structurele) nevenactiviteiten, zoals:
 - Inzet als BHV-er, vertrouwenspersoon, coach
 - Activiteiten voor de medezeggenschap of voor personeelsactiviteiten.

In de praktijk zijn de voorbeelden van bovengenoemde 'interne' flexibiliteit vaak te vinden op het niveau van de (moeder)organisatie, dus over de grenzen van het eigen organisatieonderdeel (zie volgende paragraaf).

Een inspirerend voorbeeld op het gebied van functieroulatie (ii) hebben we aangetroffen bij het Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK), nl. het **3-5-7-model**:

Binnen het DGBK is er een matchingsysteem waarbij medewerkers elk jaar de mogelijkheid hebben om van functie te wisselen: "het is een hele puzzel, want 250 mensen mogen hun top 3 aangeven". Men hanteert het 3-5-7-model als richtlijn. Een beleidsmedewerker wordt geacht elke 3 jaar van functie te wisselen, leidinggevenden elke 5 jaar en voor specialisten hanteert men de termijn van 7 jaar. In de personeelsgesprekken komt ook mobiliteit aan de orde. Dit past ook in het strategisch personeelsbeleid van DGBK. De pijlers van het personeelsbeleid bij DGBK zijn: kennisontwikkeling, functieroulatie, en externe oriëntatie. (Bron: Interview DGBK, d.d. 6 juni 2013)

Een ander signaal over functieroulatie:

Niet alles moet per definitie flexibel ingericht worden, 'flexibilisering moet geen dogma worden'. In sommige situaties, bijvoorbeeld ingeval van specialistische functies, ben je pas van waarde na een periode van 5 jaar, en in andere situatie, zou je na 1 jaar al kunnen veranderen.

Kijkend naar de top, het management, dan is flexibilisering wel nodig. Na een periode van 4 tot 6 jaar zou verplicht rouleren aan de orde moeten zijn. (Bron: Interview Peter Heij, DG Ruimte en Water, ministerie van Infrastructuur en Milieu, d.d. 17-07-2013)

2.4.3 Flexibiliteit van Ondernemende ambtenaren – binnen de moederorganisatie



De 'ondernemende ambtenaar' heeft ook een vast dienstverband (of een tijdelijke aanstelling met zicht op een vast) bij een publieke organisatie, maar hij/zij is flexibel inzetbaar is binnen de moederorganisatie.

Ook deze ambtenaar heeft in de aansturing te maken met een hiërarchisch leidinggevende, en met hem/haar is er sprake van een werkgever-werknemer relatie. Maar ingeval er werkzaamheden/activiteiten elders plaatsvinden, dan heeft de ondernemende ambtenaar ook te maken met andere leidinggevend en opdrachtgevers (buiten het eigen organisatieonderdeel), en is er meer sprake van resultaatsturing.

Dit is natuurlijk ook afhankelijk van de mate waarin tijdelijke werkzaamheden elders worden verricht. In het ene geval gaat het om kortlopende activiteiten, gedurende een korte periode. Maar ook kan sprake zijn langdurige opdrachten, gedurende een langere periode van een aantal maanden. Ook kan er sprake zijn van opeenvolgende werkzaamheden. Naarmate de periode langer is en de activiteiten omvangrijker worden zal meer sprake zijn van resultaatsturing. Dit geldt zeker voor een structurele inzet voor projecten.

De eerdergenoemde voorbeelden zijn voor deze categorie ook van toepassing:

- i. Interim functievervulling
- ii. Functieruil of -roulatie
- iii. Eenmalige inzet bij een klus/opdracht/project
- iv. Een aantal uren per week inzet of voor een klus/opdracht/project
- v. Overige (structurele) nevenactiviteiten, zoals inzet als BHV-er, vertrouwenspersoon, coach; of activiteiten voor de medezeggenschap of voor personeelsactiviteiten.

Daarnaast gaat het om:

- vi. Uitwisseling en (snuffel)stages
- vii. Een tijdelijke periode volledig werkzaam zijn bij een andere afdeling/team/directie/dienst voor een klus/opdracht/project
- viii. Een tijdelijke periode een aantal uren per week werkzaam zijn bij een ander team/afdeling of voor een klus/opdracht/project
- ix. Structurele inzet voor projecten
 - via in- en uitleen of via (interne) detacheringen
 - via interne projectenpools.

Bijgaand het overall beeld van de 'interne' varianten van flexibel werken vanuit één dienstverband (ook die van paragraaf 2.4.3), zoals die zijn aangetroffen bij de pilotorganisaties:

Organisatie	Intern: eigen organisatieonderdeel (2.5.2.)/(moeder)organisatie
1. DLG	1. werk is leidend, mens volgt werk; expertise in landelijk georganiseerde vakgroepen (incl. projectleiding) wordt ingezet in (regionale) projecten
2. De Werkmaatschappij	2. – (werken interdepartementaal)
3. DGBK (ministerie BZK)	3. 3-5-7-model: functieroulatie
4. Almere	4. intern mobiliteitsbureau Almere Morgen; bureau IBA (Interim Bureau Almere); BHV-model: inspringen pieken; ruilen medewerkers en stagemogelijkheden
5. Dordrecht	5. Klussen via de Frontdesk Inhuur & mobiliteit; Flex-pool en interim-managementpool
6. Heemstede/Bloemendaal	6. binnen gemeenten opdrachten/klussen uitvoeren
7. Rotterdam	7. mobiliteitscentrum CMC; Servicepunt Tijdelijke Capaciteit; diverse pools: projectmanagement, procesmanagement, Bureau voor Interim Management (BRIM)
8. Uden	8. klussenplatform; interne (snuffel)stages, interne werkervaringsplaatsen, talent inzetten voor interne klussen
9. Veghel	9. interne projecten, klussen
10. Zeist	10. – (werken regionaal)
11. IND	11. Flexpool
12. Kadaster	12. meldpunt tijdelijk werk; interne flexpool
13. provincie Utrecht	13. functieruil; 100-uren klussen
14. Waterschap de Dommel	14. klussenpool; procesgerichte organisatie

Voorbeelden waarbij het werken aan klussen/opdrachten/projecten wordt gecombineerd met het benutten van talenten/passies zijn te vinden in Veghel en Almere:

Veghel is aangesloten op het Brabants ZPP-netwerk en werkt samen met de As-50 gemeenten (Oss, Bernheze, Veghel en Uden). Maar het accent ligt bij Veghel op het beter benutten van de aanwezige kennis binnen de eigen gemeente. Managers dagen medewerkers uit om meer van zichzelf te laten zien en medewerkers worden geacht flexibele en ondernemend te zijn, en hiervoor zelf verantwoordelijkheid te nemen. Er wordt gedacht in projecten/klussen en in talenten/passies van mensen. Als je mensen inzet op hun talenten i.p.v. hun functieomschrijving, gaan mensen met plezier naar hun werk. Dit komt de kwaliteit van het werk, het resultaat ten goede. Alistair Douglas: "Daarmee heb je efficiency en passie te pakken". (Bron: Interview gemeente Veghel, d.d. 22 mei 2013)

Almere wil het talent in de organisatie benutten. Zoals de gemeentesecretaris het verwoordt: "Er werken hier geen competenties, maar mensen. Ik wil weten wat medewerkers nog meer kunnen, waar hun passie ligt." Als je dat weet, dan kunnen medewerkers onder werktijd hun passie volgen, en de gemeente scheelt het geld. Een voorbeeld hiervan is een medewerker die als passie fotograferen had en nu naast haar reguliere werk foto's van de organisatie is geworden. Zij heeft bijvoorbeeld de vergaderzalen van prachtige foto's voorzien. Een andere medewerker is een echte gangmaker. Hij is nu moderator, dagvoorzitter van bijeenkomsten. (Bron: Interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

Een voorbeeld waarbij met name 'vakkennis' leidend is voor het werken aan projecten is de Dienst Landelijk Gebied (DLG). DLG is een shared service organisatie en werkt aan opdrachten voor overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Qua structuur is gekozen voor het bundelen van expertise in vakgroepen, die wordt ingezet in de projecten/gebiedsteam.

"De vorm die wij als DLG kiezen als shared service voor overheden is toch behoorlijk uniek te noemen en je kunt haast zeggen dat de flexibele arbeid een vaste plek vindt bij DLG". Intern zijn medewerkers landelijk inzetbaar, werken over afdelingsgrenzen heen. (Bron: Verslag interview Dienst Landelijk Gebied, d.d. 5 juni 2013)

Alle pilotorganisaties werken met **tijdelijke klussen/opdrachten/projecten** via klussenpleinen, matchingpoints e.d.. Ook het werken met (projecten)pools is gangbaar. De benamingen zijn verschillend, maar de werking is in principe hetzelfde. In het ene geval worden kosten doorberekend, terwijl in het andere geval de uitwisseling via gesloten beurzen plaatsvindt.

Waren aanvankelijk de reacties op klussenpleinen, matchingpoints e.d. nog wat terughoudend, op dit moment is het heel gewoon geworden.

Er is een flex-pool en een frontdesk inhuur mobiliteit, zowel virtueel (intranet) als in een persoon (medewerker frontdesk). Als voorloper hiervan was er al een klussenplein (gestart in 2009). Dit had wat opstartproblemen. Het was bijvoorbeeld 'eng' voor medewerkers dat het zichtbaar was voor leidinggevenden dat ze gereageerd hadden op klussen. Een voorbeeld van een reactie "Oh mijn hemel, wil je mijn reactie weghalen, straks ziet mijn leidinggevende het en denkt hij dat ik weg wil". Het reageren op klussen is gewoon geworden. Het gaat op basis van vrijwilligheid. (Bron: Interview gemeente Dordrecht, d.d. 3 mei 2013)

Een interessante 'interne' variant van het werken aan een tijdelijke opdracht is de **100-uren klus**, zoals door de provincie Utrecht is opgepakt:

Het accent binnen de provincie ligt op interne mobiliteit en flexibiliteit. In dit kader is er geëxperimenteerd met 100-uren klussen. Het idee was door de jongeren vanuit de provincie in gang gezet. Voor 10 projecten kon per project en per persoon 100 uur gewerkt aan tijdelijke klussen. Er was sprake van een grote belangstelling voor deze klussen, dus mensen moesten actief solliciteren. Zowel jongeren als ouderen hadden belangstelling. De 100-uren klussen waren als 'vorm' zeer succesvol. Dit krijgt dan ook zeker een vervolg. Het besluit hierover moet nog worden genomen, maar zowel deelnemers als opdrachtgevers zijn enthousiast, zo blijkt uit een interne evaluatie. Voor het vervolg wordt het aantal projecten uitgebreid. Managers worden gevraagd nieuwe projecten aan te dragen. (Bron: Interview provincie Utrecht, d.d. 13 mei 2013)

Binnen de gemeente Almere is het zogenaamde Bedrijfs hulpverleningsmodel (**BHV-model**), voor het opvangen van pieken in de organisatie, uitgewerkt en toegepast:

BHV-model: toen vorig jaar de wetgeving voor paspoorten veranderde, werd het voor de zomervakantie gigantisch druk met aanvragen. Deze piek kon men voortijdig zien aankomen, maar hier is door de organisatie niet voldoende op geanticipeerd, waardoor er lange wachtrijen ontstonden. Uiteindelijk is er organisatiebreed een oproep gedaan om te komen helpen. Deze ervaring en de wijze waarop het directieteam organisatiebreed de inzet van medewerkers bij de verkiezingen heeft aangepakt, heeft er toe geleid dat wij als projectgroep op het idee kwamen van het Bedrijfs hulpverleningsmodel (BHV-model). Opleiden en trainen van medewerkers die in piektijden - op momenten dat hun eigen werk dat toelaat - ingezet kunnen worden om te helpen om deze piekbelasting op te vangen. In ons project hebben wij met het BHV-model geëxperimenteerd bij het Callcenter en dit was een groot succes.

Bij Callcenter werken over het algemeen lager opgeleide medewerkers. Organizeerbreed is een oproep gedaan om de collega's bij het Callcenter in maart te komen helpen om alle telefoontjes over de gemeentelijke belastingen te beantwoorden. In februari gaan altijd de WOZ-beschikkingen de deur uit. Hierop reageerden 12 medewerkers, in schaalniveaus variërend van schaal 8 tot 12. Ter voorbereiding hebben zij een dagdeel meegelopen bij het Callcenter en hebben zij een dagdeel een training gehad. Verder werden met deze medewerkers afspraken gemaakt over het aantal uren inzet. De reacties van de deelnemers waren positief. Er is meer begrip gekomen voor het werk bij het callcenter: "Jeetje, ik wist niet dat het zo'n complex werk was". Op hun beurt voelen de medewerkers van het callcenter zich meer gewaardeerd. De organisatie als geheel is er ook mee opgeschoten. Liep bij voorgaande piekperiodes de telefonische bereikbaarheid terug van 90% naar 70%; nu bleef de bereikbaarheid op 90%. Conclusie: samenwerken levert efficiëntiewinst op voor de organisatie en maakt dat medewerkers meer begrip en waardering krijgen voor het werk van collega's, waardoor de bereidheid tot samenwerken vergroot wordt. (Bron: Interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

Ook is het ambtenarenapparaat van de gemeente Almere tijdens de laatste verkiezingen bijgesprongen, in de aanloop naar de verkiezingen, en op de dag zelf.

Ten tijde van de verkiezingen hebben de ambtenaren van Almere ook de bemensing van stembureaus voor hun rekening genomen. Hierdoor hebben wel 1 op de 9 ambtenaren flexibel gewerkt. Dit is efficiënt en kostenbesparend, maar ook krijg je hierdoor meer betrokkenheid bij de stad: "We moeten het samen doen!" (Bron: Interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

Naast het werken aan kortlopende tijdelijke klussen/opdrachten en het inspringen in piekperiodes wordt er bij de meeste pilotorganisaties ook op een meer structurele wijze gewerkt aan projecten, via **projectenpools**. Het meest gangbaar zijn de interne (flex)pools, maar ook worden via externe pools of via (regionale) samenwerkingsverbanden medewerkers ingezet in projecten of voor interim opdrachten. Meestal gaat het om vrijwillige mobiliteit, maar het kan ook gaan om gestuurde mobiliteit.

De medewerkers van het Interim Bureau Almere (IBA) kiezen er nadrukkelijk voor om - voorsnog vanuit een vast dienstverband - te werken aan tijdelijke opdrachten en zijn ook steeds meer verantwoordelijk voor het binnenhalen van de eigen orderportefeuille. Daarnaast zijn er medewerkers van Almere aangemeld of in dienst van het mobiliteitsbureau Almere Morgen (intern mobiliteitsbureau). Deze medewerkers werken vrijwillig danwel gestuurd aan tijdelijke opdrachten. Uit de literatuur blijkt dat medewerkers van schaal 10 en hoger waarde hechten aan vrijheid en flexibiliteit in hun werk, maar zij hebben voor het overgrote deel een vast dienstverband. Daarentegen hecht de groep medewerkers tot schaal 10 erg aan zekerheid en duidelijkheid, maar deze groep heeft veelal geen vast dienstverband. Almere wilde onderzoeken wat voor de groep tot schaal 10 van belang is om mobiel te kunnen zijn. Ook kent de gemeente veel uitvoerende taken (bijvoorbeeld burgerzaken en groen), die wellicht anders te organiseren zijn. Almere wilde experimenteren met alle mogelijke arbeidsvormen en -relaties. Zowel intern als extern (van binnen naar buiten en van buiten naar binnen). Door de bezuinigingen kwam het accent te liggen op het stimuleren van interne flexibiliteit en mobiliteit en alleen voor tijdelijke klussen - die intern niet opgevuld konden worden - werden de klussen ook extern aangeboden. (Bron: Interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

Constructies binnen de eigen organisaties lopen vaak via in- en uitleen, of via interne projectenpools. In een enkel geval wordt het een detachering genoemd, en worden ook kosten berekend.

2.4.4 Flexibiliteit van Ondernemende ambtenaren – tussen overheden



Binnen de groep van 'ondernemende ambtenaren' is ook een categorie medewerkers die buiten de 'moeder'-organisatie (gemeente, provincie, waterschap, ministerie) bij andere overheidsorganisaties werkt.

Ook hier kan sprake zijn van interim functievervulling en/of het werken aan klussen/ opdrachten/ projecten.

Als een ambtenaar flexibel inzetbaar is tussen organisaties in het openbaar bestuur zal in de meeste gevallen er niet meer sprake zijn van een vast takenpakket, maar van projectmatig of programmatisch werken. Ook kan er gewerkt worden vanuit een pool.

In de aansturing gaat het in de meeste gevallen om 'resultaatsturing' en om een 'opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie'.

In deze paragraaf ligt de focus op de 'reguliere' constructie, zoals detacheringen. In de volgende paragraaf worden de voorbeelden, waarbij sprake is van verdergaande 'zelfstandigheid' besproken, zoals de Zelfstandige Publieke Professional (ZPP).

Hieronder een overzicht van de 'externe' varianten van flexibilisering tussen overheden, zoals die zijn aangetroffen bij de pilotorganisaties:

Organisatie	Extern: tussen overheden
1. DLG	1. samenwerkingsovereenkomsten met o.a. RWS, SBB, waterschappen, kennisinstellingen; uitvoeren opdrachten voor overheden, detacheringen, Flexpool
2. De Werkmaatschappij	2. Interim Management Rijk (IMR) pool: kern 20 fte + flexibele schillen (ook preferred suppliers)
3. DGBK (ministerie BZK)	3. indetacheren, uitwisseling en (verplichte) stage
4. Almere	4. detacheringen; binding stagiaire; externe uitruil
5. Dordrecht	5. delen mensen en klussen via regionaal netwerk Drechtsteden; Netwerk MT's
6. Heemstede/Bloemendaal	6. detacheringen; samenwerking met andere gemeenten in de regio en daarbuiten (GoWeGe)
7. Rotterdam	7. Servicepunt Externe inhuur; detacheringen via SSC-Flex
8. Uden	8. uitwisselen medewerkers, detacheringen, externe stages; Dag van de mobiliteit; regionale arbeidsmarkt A50; netwerk ondernemende ambtenaren Brabant
9. Veghel	9. regionale arbeidsmarkt A50; netwerk ondernemende ambtenaren Brabant
10. Zeist	10. regionale uitwisseling van vacatures en klussen; detachering
11. IND	11. detacheringen; uitwisselingsprogramma UWV
12. Kadaster	12. detacheringen; samenwerking Flexpool Publieke Sector
13. provincie Utrecht	13. detacheringen, snuffelstages, regionale uitwisseling (convenant), week van de uitwisseling (voor managers)
14. Waterschap de Dommel	14. detacheringen; netwerk ondernemende ambtenaren Brabant; met gemeenten samenwerkingsovereenkomsten; met Brabantse waterschappen: "Winnend samenwerken"

Detacheringen komen bij alle pilotorganisaties voor. In de meeste gevallen worden de kale loonkosten doorberekend, soms ook bijkomende kosten (overhead, reiskosten e.d.). In een enkel geval is er voor de medewerker ruimte om 'een toefje' te regelen. Detacheringen worden gezien als een goed alternatief voor het ZPP-schap. Het is van belang maatwerk te kunnen bieden, passend bij wat de medewerker wil.

Uden wil in 2013 gaan experimenteren en aan geïnteresseerde medewerkers maatwerkoplossingen bieden, zodat deze medewerkers van start kunnen gaan als flexibele ambtenaar/ ZPP-er. Men gaat onderzoeken waar ev. belemmeringen zitten. Vanuit de eigen gemeente worden geen belemmeringen of beperkingen aangegeven: "alles kan". Ter vergelijking: de provincie Brabant/ZPP netwerk stelt als eis dat medewerkers tenminste 2 dagen in de week elders moeten werken. Uden en de andere gemeenten van de As-50 stellen deze 'eis' niet. Men wil juist ruimte creëren voor mensen om e.e.a. zelf vorm te gaan geven. Veel voorkomende variant is detachering. In dat geval worden loonkosten doorberekend. In sommige gevallen heeft een medewerker 'een toefje erop' uit onderhandeld. Hiervoor is ruimte. (Bron: Interview gemeente Uden, d.d. 22 mei 2013)

I.p.v. ZPP-schap werkt detachering en de constructie van tijdelijke opdrachten/uitwisseling ook goed, is goedkoper en eenvoudiger. Laat het in ieder geval aan medewerkers zelf over om te onderhandelen over extra beloning, flexibiliteit in de aanstelling e.d.. (Bron: interview provincie Utrecht, d.d. 13 mei 2013)

Een variant op de 'betaalde' detacheringen is het 'met gesloten beurzen' kennis en kunde uitwisselen. Bij gemeenten gebeurt dit vaak in de eigen regio. Een voorbeeld zonder doorberekening van kosten en zonder enige juridische/ arbeidsvoorwaardelijke wijzigingen voor de medewerker is gevonden in de gemeente Heemstede. Extra bestede uren zijn in dit voorbeeld omgezet in 'tijd' (verlofuren):

Twee medewerkers van de afdeling Ruimtelijk Beleid hebben binnen de eigen gemeente, maar buiten hun eigen vakgebied, met succes een creatieve sessie voor management opgezet. Ook hebben zij voor de proeftuin een tijdschrift ontwikkeld, in de vorm van een programma voor een symposium in 2030. Met het blad konden de medewerkers zich profileren bij andere gemeenten omdat zij de ambitie hebben als ZPP'ers vergelijkbare activiteiten te verzorgen.

Vanuit de gemeente hebben ze de 20 uur die zij besteed hebben aan de brochure op hun verlofkaart erbij geschreven gekregen. Ze hadden als 'vergoeding' liever tijd dan geld. Met hen is ook nog verder doorgesproken over als ZPP'er betaald opdrachten doen voor andere gemeenten. Heemstede en Bloemendaal vinden dit een lastig dilemma, want waar ligt de grens tussen collegiaal kennisdelen en collegiaal gebruik maken van elkaars capaciteiten en werken als ZPP'er? En als je als ZPP'er werkt, moet je dan tarieven normeren of laat je dit vrij? En wat is dan het verschil met een ZPP'er?

Het uitgangspunt vanuit Heemstede is dat je als ZPP'er geen commercieel tarief kan hanteren, maar wel natuurlijk enige compensatie moet kunnen verrekenen in je tarief voor het feit dat je binnen je aanstelling voor een deel voor wat betreft inkomen 'je eigen broek moet ophouden'. Als medewerkers als ZPP'er willen ondernemen, dan zou dat in 'eigen tijd' moeten gebeuren en dan wil de gemeente zich ook niet bemoeien met de tarieven. (Bron: Interview gemeente Heemstede/Bloemendaal, d.d. 28 mei 2013)

Er zijn ook voorbeelden waarbij wel sprake is (geweest) van juridische en/of arbeidsrechtelijke wijzigingen, onder de noemer van **ZPP: Zelfstandige Publieke Professional**. Deze voorbeelden komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Naast detacheringen zijn er ook andere inspirerende vormen om voor een tijdelijke periode (soms maar één dag, soms een paar dagen) 'buiten' de eigen organisatie rond te kijken, bijvoorbeeld via **uitwisselingsprogramma's** of **snuffelstages**. Een variatie aan voorbeelden hiervan is aangetroffen de gemeente Uden, maar ook bij de IND en DGBK zijn er interessante vormen gevonden.

Vanuit de As-50 is de dag van de mobiliteit georganiseerd. De focus is hier breder dan overheden. Ook werkt Uden met snuffelstages, loopbaanworkshops, Loopbaan4daagse en met de LOL methode (LOL = Leren op Locatie, van buiten naar binnen). (Bron: Interview gemeente Uden, d.d. 22 mei 2013)

Verder heeft de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND een uitwisselingsprogramma gehad met het UWV. Medewerkers konden 3 dagen over en weer bij elkaar in de keuken kijken. (Bron: Interview IND, d.d. 10 juni 2013)

In de ontwikkelingsplannen van de medewerkers van DGBK wordt aandacht besteed aan mobiliteit en flexibiliteit. Zo worden intentieverklaringen ondertekend om mobiliteit te bevorderen. Medewerkers zijn verplicht voor zichzelf een stage (van minimaal 1 dag) te regelen buiten het departement, dit om kennis van buiten naar binnen te halen. (Bron: Interview DGBK, d.d. 6 juni 2013)

In de vorige paragraaf werd al genoemd dat veel pilotorganisaties werken met **(projecten)pools**. Het meest gangbaar zijn de interne pools (zie de tabel in paragraaf 2.4.3). Er wordt ook gewerkt via externe pools (zie de tabel in paragraaf 2.4.4), of via (regionale) samenwerkingsverbanden. Een mooi voorbeeld van **regionale samenwerking** is aangetroffen bij de gemeente Dordrecht.

Dordrecht is actief in het regionaal samenwerkingsverband Drechtsteden (zes Drechtsteden en de GrD). In dit regionaal samenwerkingsverband is in 2012 het delen van mensen en klussen verkend, eerst via de proeftuinen Beleid en Dienstverlening, later in het jaar ook op het terrein van Ruimtelijke ordening, Openbare ruimte en Projectmanagement. In de proeftuinen hebben 30 leidinggevenden, 50 opdrachten, 40 medewerkers, 17 wethouders en burgemeesters deelgenomen. De centrale gedachte achter de opdracht van het Drechtstedenbestuur en de lokale colleges was samenwerken 'als ware het één netwerkorganisatie'.

Er wordt nu een voorstel uitgewerkt om te komen tot één flexibel organisatie-netwerk, waaronder het zetten van stappen in de aansturing (per 1-1-2013 zijn netwerk-MT's gevormd voor de domeinen Sociaal, Fysiek en Economie) en wordt gewerkt aan het synchroniseren van werkwijzen en aanstellingen in regionaal verband (Drechtsteden). De focus ligt nu op de ontwikkeling van het organisatie-netwerk Drechtsteden. (Bron: Interview gemeente Dordrecht, d.d. 3 mei 2013)

Andere voorbeelden komen nog aan de orde in paragraaf 2.6.

Via **externe projectenpools** en/of **klussenplatforms** en/of **(digitale) marktplaatsen** wordt de uitwisseling tussen overheden vergemakkelijkt.

Bijna alle pilotorganisaties hebben geëxperimenteerd met marktplaatsen, met name Flexbee. De ervaringen met Flexbee zijn overwegend negatief, door verschillende oorzaken:

- het management van organisaties was terughoudend t.a.v. het laten aanmelden van medewerkers op Flexbee (bijv. Rotterdam); in tijden van krimp waren ook medewerkers en OR aanvankelijk terughoudend (bijv. DLG)
- de klussen, die op Flexbee geplaatst zijn hebben geen match opgeleverd (bijv. DLG: hier ging het om specialistische kennis)
- onvoldoende massa, overlap/concurrentie met de Flexpool Publieke Sector, en onvoldoende verbinding met andere digitale platforms (bijv. Kadaster, Heemstede/Bloemendaal).

Het idee van één marktplaats, waar vraag en aanbod samenkomen, spreekt aan. Naast Flexbee is de Flexpool Publieke Sector een belangrijke 'marktplaats' voor overheden.

Het Kadaster levert een actieve bijdrage aan de Flexpool Publieke Sector. Deze pool is voortgekomen uit het platform 'Samenwerken aan mobiliteit' (SAM), een netwerk geïnitieerd door het Kadaster, het UWV en de Mobiliteitsorganisatie Rijk. Tijdens een congres van het ministerie van Sociale Zaken werd het idee van een flexpool gelanceerd en positief ontvangen. In 2011 is de Flexpool Publieke Sector gestart: "We hebben hiermee een snelweg neergelegd, 'rij erop' is ons idee, 'zet de poorten open'.

Op dit moment zijn er meer dan dertig deelnemende organisaties, waaronder ministeries, gemeenten, provincie Zuid-Holland, onderwijsinstellingen, ZBO's zoals de NOS en het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers). Het begrip 'de publieke sector' wordt ruim opgevat: "Organisaties mogen geen winstoogmerk hebben. Het enige hekje wat we zetten is dat van Nederland. We doen het voor en met elkaar." (Marto Boes). Er zijn geen regionale grenzen, er is geen kantoor, alleen de website (www.flexpoolpubliekesector.nl). Deze wordt beheerd door het Kadaster; de aangesloten organisaties betalen hiervoor een kleine contributie. Verder werkt het simpel, er zijn maar een paar spelregels. Met deelnemende organisaties wordt een simpele samenwerkingsovereenkomst gesloten, en verder mag iedereen het onderling regelen. Aangesloten organisaties kunnen hun tijdelijke vacatures/klussen plaatsen op het besloten deel van de site. Door het 'werk in de etalage' te zetten, kunnen medewerkers van de aangesloten organisaties hierop reageren, en de opdrachtgever kiest hieruit een geschikte kandidaat. Het wordt bekrachtigd met een detacheringsovereenkomst (voor maximaal 1 jaar; anders ontstaan problemen met verrekenen van BTW). Medewerkers blijven in dienst van de eigen organisatie. Bij voorkeur worden alleen de kale loonkosten doorberekend. Dit is echter aan de partijen zelf. Ook vinden er uitwisselingen met gesloten beurzen plaats. (Bron: Interview Kadaster, d.d. 11 juni 2013)

2.4.5 Voorbeelden van 'meer zelfstandigheid'



Een variant van de 'ondernemende ambtenaar' waarbij de medewerker meer zelfstandigheid heeft, en dus ook meer vrijheid, is het ZPP-schap. Hiervan zijn veilige vormen te vinden, maar ook zijn varianten, waarbij de medewerker meer eigen risico neemt, en gaat ondernemen. Dan kan ook (deels) sprake zijn van een variabele beloning.

Veelal wordt gewerkt op basis van opdrachten, dus in deze variant spreken we over opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties en resultaatsturing. Een belangrijk kenmerk blijft de 'publieke drive'.

De varianten die voorkomen binnen de overheid zijn:

- Detacheringen
- Via een tussenorganisaties, zoals SSC Flex
- Op basis van onbetaald verlof, of
- als deeltijd ZPP-er.

In de laatste twee gevallen zijn het in feite vormen van hybride werken (zie paragraaf 2.4.1).

In 2011 introduceerde Christophe van der Maat het concept de 'Zelfstandige Publieke Professional' (ZPP) en is Dordrecht het ZPP-experiment gestart. "In essentie is ZPP een nieuw soort dienstverband waarbij 'flexsecurity' en publiek ondernemerschap onderdeel zijn van het 'ambtenaarschap'. De stelling is dat deze manier van werken de overheid een meer aantrekkelijk werkgever maakt en daarmee in staat stelt goede ondernemende medewerkers te kunnen binden en behouden. Het resultaat daarvan is dat de overheid slimmer, beter en goedkoper kan werken." (Bron: Verslag interview gemeente Dordrecht, d.d. 3 mei 2013).

In opdracht van de provincie Noord-Brabant heeft Christophe van der Maat een plan opgesteld voor het Ondernemende Ambtenarennetwerk Brabant. Dit plan wordt op dit moment uitgevoerd. Uitgangspunt is dat 15 organisaties minimaal 1 ZPP'er en 1 klus inzetten om projecten en klussen bij andere overheden uit te wisselen. 3 van deze 15 organisaties zijn ook onderdeel van de proeftuin Vernieuwende Arbeidsrelaties: de gemeente Veghel en Uden en Waterschap de Dommel.

Vanuit het Ondernemende ambtenaren netwerk Brabant is op 21 februari 2013 een inspiratietour gehouden voor medewerkers van de As-50 gemeenten (Bernheze, Oss, Veghel, en Uden) in de Ideeënfabriek in Uden. Het is de bedoeling dat ook inspiratietours worden gehouden in andere gemeenten, de provincie en bij het waterschap wordt opgepakt. De belangstelling was groot: 38 personen. Vervolgens is er een vervolgbijeenkomst gehouden bij de gemeente Oss: 13 personen uit Oss en Uden namen hieraan deel.

Met de mensen uit Uden is doorgesproken over: "wat heb je nodig en/of wat houdt je tegen om stappen te zetten?" Uden wil maatwerk leveren. De behoefte verschilt per persoon. Sommige personen weten dat ze goed zijn, maar weten het niet goed voor het voelflicht te brengen, anderen willen hulp bij het opzetten van een eigen bedrijf. Sommigen hebben de gemeente helemaal niet nodig, of alleen op het punt 'bekendheid'. Sommigen durven het gesprek met hun leidinggevende niet aan. Uden heeft als goed voorbeeld binnen de organisatie beschikbaar Jeroen Smarius (gemeentesecretaris), die als ZPP-er of flexibele ambtenaar aan de slag wil, klussen wil doen bij andere overheden. Dat heeft hij al gedaan (bijvoorbeeld was hij projectleider voor de regionale brandweer) naast zijn reguliere baan als gemeentesecretaris. Hij werd hiervoor in het verleden al vaak gevraagd, maar ook voor de toekomstige situatie is hij beschikbaar voor dergelijke klussen. Dit is voor de gemeente Uden een mooi voorbeeld om uit te kunnen dragen. Ook een andere manager dient als voorbeeld.

Met 6 (van de 13) mensen, die hebben deelgenomen aan de vervolgbijeenkomst, gaat op dit moment het gesprek verder. Een deel van deze mensen gaat naar de Kickoff-bijeenkomst bij de provincie Noord-Brabant (28 mei 2013). Uden heeft voor hen (en voor andere medewerkers) de KvK uitgenodigd, om uitleg te geven over het starten van een eigen bedrijf. Ook zijn trainingen "Ondernemerschap" en "Grijp je ambitie" aangeboden, en een workshop "Dit ben ik". (Bron: Interview gemeente Uden, d.d. 22 mei 2013)

Bij de gemeente Dordrecht was al een experiment gaande met het ZPP-schap vòordat de proeftuin Vernieuwende arbeidsrelaties van start ging. Christophe van der Maat heeft hiervoor zelf het initiatief genomen. Zijn ideeën pasten in de organisatievisie 'Dordts DNA', bij HNW (Het Nieuwe Werken) en bij de flexibiliseringsambities van de gemeente Dordrecht.

Het ZPP-experiment startte in 2011 met een online activiteit via www.denetwerkstad.nl: het ging hierbij om het opbouwen van een publiek profiel en de zichtbaarheid van Christophe en de proeftuin te vergroten. Ook startte Christophe zijn acquisitieactiviteiten. De proeftuin ZPP zou een looptijd van 1 jaar hebben (ingangsdatum bij aanvang eerste ZPP-opdracht).

Christophe verlaagde in overleg met de gemeentesecretaris en directeur Flexibilisering zijn contracturen van 36 uur naar 27 uur. Afspraak was dat Christophe 27 uur zou blijven werken voor de gemeente Dordrecht (in 3*9 uur) en dat hij 9 uur per week onbetaald verlof zou nemen. Op deze manier had hij twee werkdagen beschikbaar voor ZPP opdrachten.

De verantwoording van het werk voor Dordrecht, de aansturing en beoordeling e.d. liep gewoon via zijn hiërarchisch leidinggevende. De verantwoording, tariefstelling e.d. van de ZPP-opdrachten was een zaak tussen Christophe en zijn opdrachtgevers. Christophe heeft zichzelf verhuurd voor een maatschappelijk tarief van 59 a 65 euro per uur, exclusief overhead.

Voor Christophe veranderde met deze constructie niets aan zijn aanstelling. Hij leverde in feite salaris in, en betaalde zelf zijn premies door. Het risico lag volledig bij Christophe. De gemeente Dordrecht liep geen enkel risico en kon instemmen met deze constructie, omdat Christophe hiermee meer lol en uitdaging zou krijgen in zijn werk en het positief is voor de profilering van de gemeente Dordrecht. Gezien de werketos van Christophe waren er ook totaal geen problemen van loyaliteit en integriteit. (Bron: Interview gemeente Dordrecht, d.d. 3 mei 2013)

Het ZPP-experiment in Dordrecht is door Christophe van der Maat geëvalueerd. In zijn rapport worden de voor- en nadelen van het ZPP-concept aangegeven. Vooral de voordelen worden benadrukt.

- **voor de professional:** "In de ZPP-vorm werkt de ambtenaar vanuit de drijfveren en de werkwijze van het ondernemerschap, koopt hij moderne sociale zekerheden in, krijgt hij (een bepaalde mate van) werkzekerheid en ontvangt hij een beloning op basis van geleverde prestaties. ... Voor veel (potentiële) ambtenaren is ZPP aantrekkelijk omdat een mooie uitruil tussen professionele vrijheid, sociale zekerheid en beloning ontstaat."
 - **werkgever:** "De ZPP-werkwijze vergroot het verantwoordelijkheidsbesef, het resultaat gericht werken en de arbeidsproductiviteit van medewerkers. Ook stimuleert de ZPP-werkwijze kennisdeling en innovatie binnen de overheid."
 - **openbaar bestuur:** "deze manier van werken maakt de overheid een meer aantrekkelijk werkgever en daarmee in staat goede ondernemende medewerkers te kunnen binden en behouden. Het resultaat daarvan is dat de overheid slimmer, beter en goedkoper kan werken".
- (Bron: Interview gemeente Dordrecht, d.d. 3 mei 2013)

"Het ging hem niet om het geld, maar om het kunnen ondernemen en kunnen blijven werken aan maatschappelijke doelen... hij is een aanstichter geweest van een nieuwe ontwikkeling ... op die manier werken zit in zijn genen, hij is een pionier." (Tjitske Poelsma)

"Ik ben blij dat we samen het ZPP-experiment hebben kunnen realiseren. Ik kijk terug op een zeer uitdagende periode waarin ik veel geleerd heb en we Dordrecht en de Drechtsteden ook voor ondernemende ambtenaren als een moderne werkgever op de kaart hebben kunnen zetten". (Christophe van der Maat)

Ook de gemeente Dordrecht kijkt positief terug op het experiment. Voor de toekomst blijven ZPP-constructies mogelijk. Het initiatief hiervoor ligt bij de medewerkers zelf. (Bron: Interview gemeente Dordrecht, d.d. 3 mei 2013)

In dit voorbeeld van Christophe is juridisch in feite niets gewijzigd: hij nam **onbetaald verlof**, hij behield in feite zijn aanstelling en ook behield hij het recht op een WW-uitkering. Hij kreeg wel (tijdelijk) minder salaris, omdat hij onbetaald verlof nam. Hier tegenover stonden echter inkomsten uit opdrachten andere overheden. Voor de uren, die hij besteed heeft aan andere opdrachten, heeft hij zelf afspraken gemaakt met zijn opdrachtgevers, in de 'hoedanigheid' van ZPP-er.

In een tweede voorbeeld bij de gemeente Rotterdam is wel sprake van een juridische wijziging. Om aan een opdracht buiten de gemeente te kunnen werken, heeft een medewerkster haar ambtelijke aanstelling terug geschroefd en ze heeft nu voor 2 dagen in de week (dat ze werkt voor de VNG) een niet-ambtelijke arbeidsrelatie **via SSC-Flex**. Ze kan geen aanspraak meer maken op haar oorspronkelijke aanstelling. Ze neemt dus wel een risico: als haar werk bij de VNG afloopt, heeft ze geen garantie op werk bij de gemeente.

Via SSC Flex heeft zij haar opdracht bij VNG kunnen realiseren. SSC Flex is een gemeentelijk B.V., die de gemeente faciliteert als het gaat personeel zonder ambtelijke salariering. De deelnemster heeft nu twee arbeidsrelaties, nl. een ambtelijke en een niet-ambtelijke. Voor Rotterdam werkte ze 4*9 uur. Ze heeft haar aanstelling terug geschroefd, om zo 2 dagen voor de VNG te kunnen werken. Ze neemt zelf risico: als haar werk bij de VNG afloopt, heeft ze geen garantie op werk bij de gemeente. Wel wordt het recht op WW ten opzichte van het normale inkomen 'bijgeplust'.

Naast dit risico zijn er verder alleen maar voordelen voor haar, de VNG en de gemeente:

- * Zij doet een klus die ze leuk vindt.
- * De VNG heeft een gunstig tarief en
- * Rotterdam heeft op papier een bezuiniging gerealiseerd, en heeft een tevreden medewerker.

(Bron: Interview gemeente Rotterdam, d.d. 17 juni 2013)

In veel gevallen worden afspraken geregeld via **detachingsafspraken**. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de gemeente Zeist.

<p>Voor het ZPP-schap had de gemeente Zeist Christophe van der Maat als voorbeeld in gedachte. Gekeken is wat een Zeister-achtige vorm zou kunnen zijn. Geline Groeneveld heeft hiervoor gesprekken met Christophe gevoerd. Vervolgens zag Zeist het ZPP-schap meer als middel om iets te bereiken, niet als doel op zich. Met de gemeentesecretaris is gesproken over wat de gemeente wil bereiken en welke Zeister-manier daarbij past. Gekeken is naar de meerwaarde voor de medewerker. De vorm kon ZPP zijn, maar ook andere vormen waren mogelijk. Het moest passen in het grotere geheel, het streven naar een meer flexibele organisatie. (Bron: Interview gemeente Zeist, d.d. 27 mei 2013)</p>	
<p>Geline Groeneveld (= optiek professional) ziet als nadeel van het ZPP-schap 'ondernemer zijn': "Dit ben ik niet. Ik wil maatschappelijk nuttig bezig zijn, betrokken bij de samenleving, de belangengroeperingen, bedrijfsleven. Ook ben ik een relatie aangegaan met de gemeente. Dit is voor de gemeente een groot verschil met de inhuur van een externe."</p> <p>Voordelen van de huidige constructie zijn voor haar: een enorm gevoel van waardering; het werken voor verschillende opdrachtgevers geeft haar een enorme energieboost. Nadelen zijn dat alle opdrachtgevers denken dat je bij hen hoort. Ze kunnen in haar agenda en plannen dus afspraken in op tijdstippen, die ze eigenlijk voor de andere opdrachtgever gereserveerd had staan. Dit kan loyaliteitsproblemen opleveren, maar ze probeert alle opdrachtgevers tevreden te houden. Voor de provincie Utrecht heeft Geline in principe de maandagen en donderdagen beschikbaar en voor Zeist de dinsdagen. De overige dagen vult ze in met wat in die week aandacht vraagt. Soms komt ze met zichzelf en haar eigen tijd in de knel: "Soi", het gevoel van eigen verantwoordelijkheid en vrijheid weegt daar tegenop.</p>	<p>Barry Oeljee (= optiek werkgever) geeft aan dat medewerkers in eerste instantie niet opteren voor het ZPP-schap i.v.m. de nadelen, de risico's voor de medewerkers.</p> <p>Met detacheringen wordt hetzelfde bereikt (werken voor meerdere opdrachtgevers aan leuke klussen). Vanuit de organisatie wordt nog wel gekeken naar wie doet mijn werk als ik tijdelijk iets anders ga doen? Het levert de organisatie veel op. Medewerkers krijgen meer energie, pikken de krenten uit de pap, leren nee zeggen en worden productiever. Dit komt de dienstverlening richting burgers ten goede. Enige nadeel voor de medewerker is de privé-werk-balans. En voor de organisatie is het een belemmering om te zoeken hoe je e.e.a. het beste vorm kan geven. Het is een heel gepuzzel.</p> <p>Er liggen kansen indien de CAO van de toekomst als leidraad wordt gebruikt. Door dingen te gaan doen, ontstaan de afspraken vanzelf: "als je alles vooraf bedenkt, sla je goede ideeën dood ... Er zijn altijd wel redenen waarom iets niet kan. Als je niet uitkijkt, gaat daar de focus op liggen".</p>
<p>Ineke Lissenberg (= gemeentesecretaris): "Aanwezige kennis in organisaties kan gedeeld meer gedeeld worden, door als medewerkers klussen bij de bureaus te doen; ook kunnen mensen als ze voor zichzelf kansen zien, deze benutten. Dit heeft voordelen voor de medewerker; zijn/haar werk wordt leuker. Maar ook als werkgever profiteer je hier weer van, als medewerkers met meer plezier naar hun werk komen. Waar energie op zit, daar worden betere resultaten geboekt. Hierdoor gaat ook de dienstverlening richting burgers en andere partijen omhoog." (Bron: Interview Ineke Lissenberg, gemeente Zeist, d.d. 14 juni 2013)</p>	

In paragraaf 2.4.1. zijn onder de vlag van 'hybride werken' andere voorbeelden beschreven van ambtenaren die parttime werken en daarnaast opdrachten doen voor andere overheden. Deels noemen ze zichzelf ZPP-er (bijvoorbeeld in geval van detacheringen), deels noemen ze zich 'gewoon' ZPP-er (als vanuit een eigen bedrijf opdrachten worden uitgevoerd, ook als het overheden betreft).

2.4.6 Voor- en nadelen van de verschillende varianten

In de vorige paragraaf zijn de voor- en nadelen van het ZPP-schap uitgebreid aan de orde gekomen. In onderstaande tabel worden de voor- en nadelen van de varianten voor de professional, de werkgever en het openbaar bestuur kort samengevat, en afgezet ten opzichte van de andere varianten. Ook wordt ook ingegaan op de effecten van varianten op de dienstverlening.

Arbeidsvorm	Voordelen voor de Professional (P), de Werkgever (W), het Openbaar Bestuur als geheel (O) en de Dienstverlening (D)	Nadelen voor de Professional (P), de Werkgever (W), het Openbaar Bestuur als geheel (O) en de Dienstverlening (D)
1. ZPP/ hybride werken (d.w.z. meerdere banen; in combinatie met ambtenaarschap)	P: werken vanuit drijfveren/passie, doen van inhoudelijk leuk werk, professionele vrijheid/autonomie, beloning op basis van prestaties, mogelijkheden jezelf te profileren	P: minder werkzekerheid, minder vaste inkomsten → meer risico, meerdere werkgevers en/of opdrachtgevers, meerdere loyaliteiten (incl. werk-privébalans)
	W: geen risico, meer verantwoordelijkheidsbesef, meer resultaatgericht werken, tevreden medewerker, hogere arbeidsproductiviteit, profileren werkgever, Extra: bezuinigingen gerealiseerd	W: beperktere beschikbaarheid van medewerker, meerdere loyaliteiten → integer handelen vereist ⁶
	O: als modern werkgever op de kaart, Binden, behouden medewerkers, kennisdeling en innovatie, goedkoper	O: -
	D: betere prestaties, uitwisseling van kennis en ervaring, de overheid als geheel wordt slimmer, beter en goedkoper	D: -
2. ZPP (op basis van onbetaald Verlof)	P: zie hiervoor (1) Extra: aanstelling ongewijzigd/ werkzekerheid	P: inleveren salaris, zelf betalen premies → beperkt risico
	W: zie hiervoor (m.u.v. realisatie bezuinigingen)	W: zie hiervoor. Wel beperkt financieel risico (doorbetalen sociale premies)
	O: zie hiervoor	O: -
	D: zie hiervoor	D: -
3. Overige vormen van flexibel werken (via pools, projecten, klussen en opdrachten, detachering, inspringen bij pieken e.d.)	P: zie hiervoor (2) Extra: geen risico en behoud salaris	P: minder professionele vrijheid/ autonomie Minder beloning op basis van prestaties,
	W: zie hiervoor (1) Extra: beschikbaarheid beter stuurbaar	W: zie hiervoor. Ingeval van doorbelasting: Geen financieel risico.
	O: zie hiervoor	O: Ingeval van doorbelasting/tarieven met overhead: onnodig schuiven met geld, of zelfs verspilling, en administratieve rompslomp
	D: zie hiervoor	D: -
4. Klassieke ambtenaren (vast dienstverband, vaste functie e.d.)	P: zie hiervoor (3)	P: zie hiervoor (3) Ook: minder werken vanuit drijfveren/passie, en minder mogelijkheden jezelf te profileren
	W: zie hiervoor (3) Extra: geen probleem met loyaliteit	W: minder verantwoordelijkheidsbesef van de medewerker, minder resultaatgericht werken, minder profilering als werkgever,
	O: -	O: minder als modern werkgever op de kaart; minder kennisdeling
	D: -	D: minder deling van kennis en ervaring, duurdere dienstverlening

⁶ In de pilots waren er totaal geen problemen op het gebied van beschikbaarheid van de medewerkers, loyaliteit en integriteit. In andere gevallen kan dit issue voor werkgevers wel spelen.

Uit dit overzicht blijkt dat de diverse vormen van flexibel werken veel voordelen opleveren voor zowel professional, als werkgever, en maar weinig nadelen.⁷ Het openbaar bestuur als geheel profiteert hiervan (mits geen onnodige kosten worden berekend en mits er geen administratieve rompslomp wordt veroorzaakt). En flexibel werken lijkt ook over het algemeen de dienstverlening ten goede te komen.

In de aanmeldingsbrief van Heemstede/Bloemendaal wordt meer expliciet de verwachting uitgesproken dat uitwisseling van kennis en ervaring de dienstverlening ten goede komt.

"De bedrijfsvoering is op een aantal aspecten ook gebaat bij meer flexibele inzet van medewerkers. Daarnaast komt het onze dienstverlening ten goede als medewerkers kennis en ervaring van 'buiten' kunnen gebruiken in hun Heemstedse en Bloemendaalse praktijk (en laten wij natuurlijk anderen in overheidsland ook graag profiteren van onze kennis)." (Bron: Verslag interview gemeente Heemstede/Bloemendaal, d.d. 28 mei 2013)

Ook geeft de IND eenzelfde signaal t.a.v. de verbetering van de dienstverlening. Bij hun leerervaringen is ook expliciet aandacht besteed aan issues als integriteit, loyaliteit en bereikbaarheid.

De pilot heeft relatie met de discussie over ambtenaar 2.0. Daar wordt ook aandacht besteed aan de ethische aspecten (loyaliteit en integriteit) en aan wat je meeneemt qua cultuur. Ook loopt flexibel werken en het nieuwe werken (thuiswerken) meer in elkaar over. Hierbij hoort een cultuurverandering, waarbij er 'vertrouwen' is dat het werk wordt gedaan: "hiermee krijg je meer gemotiveerde mensen en de dienstverlening wordt verbeterd". Bereikbaarheid kan een item zijn, maar met de huidige communicatiemiddelen is heel veel mogelijk. Ditzelfde geldt voor het delen van kennis: "Opvallend is dat de jeugd automatisch alle kennis via de nieuwe media deelt. Oudere generaties schermen nog wel eens kennis af, en zien elkaar als concurrenten." De directeur staat er heel positief om kennis en kunde te delen.... Binnen de IND leeft de overtuiging dat het delen van kennis en kunde tot het kwalitatief verbeteren van het publieke domein leidt. (Bron: interview IND, d.d.10 juni 2013)

Almere heeft de eigen pilot geëvalueerd, en de voordelen en risico's in beeld gebracht:

Belangrijke leerervaring is dat degene die experimenteren met vernieuwende arbeidsrelaties Almere zien als een aantrekkelijke werkgever. Ze gaan met meer energie naar het werk, en zijn meer betrokken bij hun werk. Ook ervaren zij het als een voordeel om meer baas te zijn over het eigen werk. Het zijn vaak de hoger opgeleiden die flexibiliteit belangrijk vinden, en waarde hechten aan afwisseling en vrijheid. In 9 van de 10 gevallen hebben deze medewerkers een vaste aanstelling. In de lagere schalen zijn zekerheid en veiligheid belangrijke waarden. Zij halen hun voldoening uit de contacten op het werk en uit het feit dat zij hun werk op tijd af hebben. Het gaat hier veelal om groepen vrouwen in de leeftijd 30-50 jaar met zorgtaken, die bij voorkeur werken op tijden dat de kinderen naar school zijn, zij wonen dichtbij het werk, maar hebben veelal géén vast contract. Bij uitwisseling over de organisatiegrenzen heen ontstaat meer begrip voor elkaars werk. Zo krijg je als gemeente meer verbinding tussen de diverse organisatieonderdelen. Reacties van medewerkers: "Wat heeft het werk daar veel raakvlakken met wat ik deed" en "Wat laten we veel liggen door elkaar als concurrenten te zien". Netwerken worden groter en kennis en ervaring wordt gemakkelijk gedeeld. Het collectieve geheugen van de organisatie wordt beter benut. Ook wordt kennis van buiten naar binnen gehaald. Het BHV-model werkt efficiencyverhogend. (Bron: Verslag interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

Interessant is de wijze waarop de binding met 'het moederschap' is geregeld⁸.

Een medewerker die 2 jaar bij BZK was gedetacheerd besteedde extra aandacht aan de binding met de organisatie. Ze zorgde weliswaar dat ze iedere 2 maanden contact had met Almere. Ze woonde afdelingsbijeenkomsten bij en had ook tussendoor met haar leidinggevende contact. Hierbij moet het niet alleen gaan om op micro-niveau te weten hoe het over en weer gaat. Het is ook belangrijk om op macro-niveau te weten wat er speelt in de organisatie en dit ook te ervaren, te voelen. Anders kun je bij terugkomst problemen krijgen om weer te 'aarden'. (Bron: Verslag interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

⁷ N.B. De looptijd van de experimenten was kort; de voor- en nadelen zullen op de langere termijn beter zichtbaar zijn.

⁸ De overige risico's die Almere heeft gesignaleerd komen terug in hoofdstuk 3, onder 'randvoorwaarden'.

2.5 Flexibele beloning



In paragraaf 2.4.4. werd al melding gemaakt van het regelen van een 'toetje' bij detacheringen. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt (in dit geval door de gemeente Uden en de provincie Utrecht) bij de medewerker zelf gelaten. De medewerker zelf krijgt hiervoor een (tijdelijke) salarisverhoging.

Eenzelfde voorbeeld, maar dan in verband met het waarnemen van werkzaamheden op een hoger niveau is aangetroffen in de gemeente Almere. Een tweede variant daar was een heel ander voorbeeld, waarbij de extra inkomsten niet bij de medewerker zelf terecht komen, maar bij het afdelingsbudget.

Annemarieke van der Meij heeft een fulltime functie als lobbyist. Daarnaast leidt ze het project vernieuwende arbeidsrelaties. Hiervoor is budget vrijgemaakt. De inzet van Annemarieke van 1 dag/week is op detacheringbasis. Niet Annemarieke zelf krijgt het geld hiervoor, maar haar leidinggevende heeft hierdoor extra budget. Annemarieke heeft hier geen problemen mee, omdat ze het ziet als een investering in haar persoonlijke ontwikkeling (ze wil doorgroeien naar programmamanager)

Sommige collega's hebben wel een tijdelijke toeslag op hun salaris gekregen in verband met het waarnemen van werkzaamheden/taken op een hoger niveau. Naast geld levert het voor deze personen ook 'talentontwikkeling' op. (Bron: Verslag interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

Bij de gemeente Zeist is er behoefte om flexibele beloning mogelijk te maken, voor het geval van een medewerker, die meer werk binnenhaalt, dan haar aanstelling groot is. Er wordt op dit moment nagedacht over een vorm.

Gezocht wordt naar een 'paraplu-afpraak' om ook flexibiliteit in beloning vorm te geven. Op dit moment wordt gedacht aan het maken van resultaatafspraken ter grootte van ca. 1400 declarabele uren... Een vaststellingsovereenkomst in de geest van GoWeGe kan als paraplu gaan dienen en de voorgestane flexibele beloning bekrachtigen. (Bron: verslag interview gemeente Zeist, d.d. 27 mei 2013)

In de relatie tussen werkgever en werknemer kun je zoeken in flexibiliteit in de beloning. In Zeist is men zoekende om tot goede afspraken te komen met medewerkers, ingeval iemand meer werk heeft binnen gehaald dan zijn/haar aanstelling groot is. Meerdere varianten zijn denkbaar, bijvoorbeeld:

- * De medewerker krijgt alle winst
- * De winst wordt gedeeld
- * Over de winst wordt een basisbedrag afgedragen aan de werkgever, de rest krijgt de medewerker.

(Bron: verslag interview Ineke Lissenberg, gemeentesecretaris gemeente Zeist, d.d. 14-6-2013)

2.6 Flexibele invulling samenwerking



In paragraaf 2.4.3 en 2.4.4 is beschreven hoe de verschillende pilotorganisaties werken met (tijdelijke) klussen en opdrachten. Naast klussenpleinen/matchingpoints en (projecten)pools zijn samenwerkingsverbanden en netwerken essentieel. Proeftuinorganisaties zien **samenwerkingsverbanden** en **netwerken** worden als 'voertuig' voor de vernieuwing.

Voor gemeenten met name regionale arbeidsmarkten van groot belang zijn. Op regionaal niveau worden vacatures en opdrachten worden uitgewisseld. Bij de overige (rijks)diensten zijn er voorbeelden beschikbaar, waarbij de grens niet ophoudt bij de eigen regio. Zo heeft DLG samenwerkingsovereenkomsten met o.a. Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en waterschappen.

Naast snuffelstages en uitwisselingsdagen willen pilotorganisaties verder gaan in hun samenwerking met de markt. Zo zijn er ideeën over het werken met **flexibele schillen**.

Gemeentesecretaris Jeroen Smarius wil als aantrekkelijke werkgever blijven inspelen op de krimpende, veranderende arbeidsmarkt. Hij wil met zijn organisatie niet meer werken met een 'ijzeren formatie', maar toewerken naar 'flexibele schillen'. De toekomst van de organisatie ziet hij als een samenwerking tussen diverse schillen van werk. Zoals een vaste kern, aangevuld met flexibele schillen, waaronder flexibele ambtenaren, ZPP-ers, ZZP-ers, samenwerkingsovereenkomsten met andere organisaties en partijen. (Bron: Verslag interview gemeente Uden d.d. 22 mei 2013)

Tijdens de snelkookpansessie van 26 juni jl. zijn de ideeën verder uitgewerkt. Uitgaande van een kleinere vaste kern van medewerkers, groeit de behoefte aan de inzet vanuit verschillende flexibele arbeidsschillen.

Samenwerking tussen overheden onderling (publiek-publiek) is gemakkelijk te realiseren. Er zijn allerlei (regionale) samenwerkingsverbanden en ook bestaan er diverse platforms waar vraag en aanbod kunnen samenkomen.

Er is binnen de overheid capaciteit genoeg. Heel veel inhuur is niet nodig, als overheden gebruik zouden maken van elkaars kennis en kunde. De overheid als totaal wordt hierdoor efficiënter en ook burgers worden er beter van: "We kunnen met een snellere en kleinere overheid effectiever inspelen op vragen van de samenleving". (Bron: Interview Heemstede/Bloemendaal, d.d. 28 mei 2013)

Bij het onderling uitwisselen van personeel loopt met in sommige gevallen wel aan tegen belemmeringen, zoals de BTW-plicht. Ook ervaart men over het algemeen veel lastendruk, en administratieve rompslomp. Bij proeftuinorganisaties is er wel behoefte aan eenvoudige manieren van afspraken maken 'over en weer', en ook zijn er ideeën over meer eenvoudige verrekenmethoden.

Bij uitwisselingen tussen organisaties loop je nog wel eens tegen administratief ingewikkelde verrekensystemen aan. Met doorberekening van allerlei kosten wordt het inlenen over en weer soms ook erg duur. Het mooiste zou zijn met 'gesloten portemonnee' mensen over en weer uit te wisselen, of 'uur tegen uur' met bijv. monopoly-geld, waarbij je aan het eind van een jaar 'afrekent'. (Bron: interview Ineke Lissenberg, gemeentesecretaris gemeente Zeist, d.d. 14-6-2013)

Er is ook grote behoefte aan samenwerking in het publiek-private domein. Veel organisaties zijn zoekende wat betreft het inrichten van een externe flexibele schil met ZPP-ers, ZP-ers of andere marktpartijen, om zo in de wisselende capaciteitsvraag te kunnen voorzien.

Zo wil DLG ondernemende projectleiders en procesmanagers, die voor zichzelf beginnen, aan zich binden om kwaliteit te kunnen blijven bieden. Gezocht is naar een vorm die past bij DLG en past in de verhouding tussen markt en overheid. Hierbij liep DLG aan tegen de draaideurregeling en tegen zaken als inkoopbeleid, raamcontracten, inhuurprocedures, aanbestedingsregels. (zie hoofdstuk 3, onderdeel belemmeringen)

De meeste organisaties lossen hun capaciteitsvraag intern op of via bestaande **raam- en samenwerkingsovereenkomsten**, en reguleren **aanbestedingen**. In paragraaf 2.2 zijn voorbeelden genoemd van de provincie Utrecht en DLG.

Andere voorbeelden zijn te vinden bij DGBK. Daar wordt een diversiteit aan varianten gebruikt.

DGBK werkt vaak met 'indetacheren' of met andere vormen, zoals uitwisselingen 'over en weer' (o.a. met 'gesloten beurzen'). Bij detacheringen worden over het algemeen de kale loonkosten doorberekend, maar soms vragen overheden een extra 'fee'. Afspraken worden vaak gemaakt voor de periode van 1 jaar, of zolang als een project/programma duurt. Bij de start van een project/programma wordt gekeken naar welke kennis en expertise er nodig is. Vaak is kennis nodig van andere overheden (gemeenten en provincies), maar er werken bij DGBK bijvoorbeeld ook medewerkers vanuit het UWV. Soms worden overheden/organisaties rechtstreeks benaderd. Ook gebruikt DGBK LinkedIn en projectenpools, en is er geëxperimenteerd met een klussenplatform (Flexbee). Verder is Flexchange (vanuit het EC-OP) de huisleverancier van flexibele krachten van het Rijk. De inhuur loopt vaak via raamcontracten. Ook pay-roll constructies lopen via Flexchange. (Bron: interview DGBK, d.d. 6 juni 2013)

Een ander voorbeeld is De Werkmaatschappij, waar gewerkt wordt met '**preferred suppliers**'.

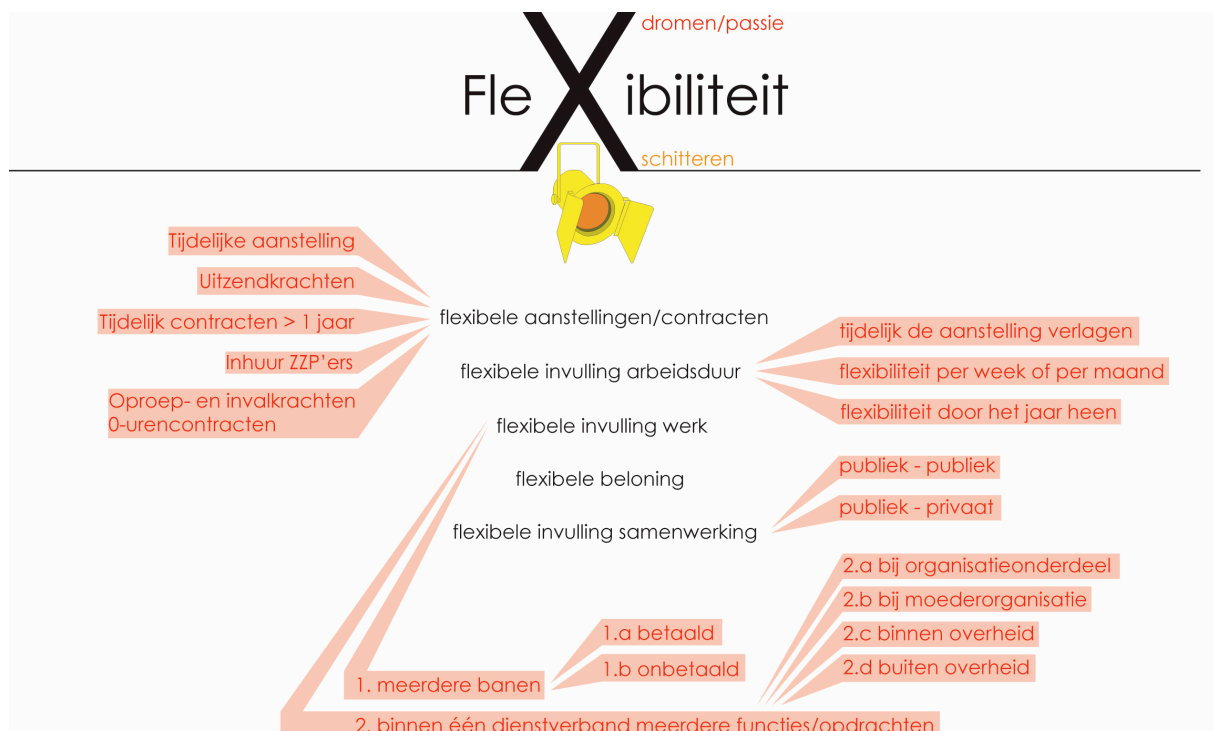
De IMR (Interim Management Rijk) pool zelf werkt met een vaste kern van 20 fte, met daar omheen flexibele schillen. Er is ook een schil met externen (preferred suppliers). (Bron: Interview De Werkmaatschappij, d.d. 11 juni 2013)

Tot slot is interessant te vermelden dat de gemeente Almere de mogelijkheden onderzoekt voor **samenwerking met een bedrijf**.

Op dit moment worden de mogelijkheden onderzocht om samen te werken met een bedrijfje in Amersfoort op het gebied van het taxeren van woningen. Ze werken veel voor overheden. Het idee is om met 'gesloten beurzen' elkaar te helpen bij het opvangen van piekbelastingen. Bijvoorbeeld als de gemeente de bezwaarschriften over de WOZ-waarde moet afhandelen. In principe heeft de gemeente daar tot het eind van het jaar de tijd voor, maar de ambitie is dit voor de zomer af te handelen. Het is nog lastig om hiervoor een vorm te kiezen i.v.m. verrekening BTW e.d.. Inmiddels heeft een medewerker van Almere een tijd bij dit bedrijf gewerkt en omgekeerd. Dit heeft opgeleverd dat nieuwe kennis en inzichten zijn gedeeld en dat men elkaar ondersteund heeft bij het opvangen van piekbelastingen. Dit experiment gaat een vervolg krijgen. Bovendien is de leiding van de afdeling belastingen aan het verkennen of een soortgelijke uitruilconstructie ook bijvoorbeeld met de Belastingdienst mogelijk is. (Bron: Interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

3 Kansen en belemmeringen, en randvoorwaarden voor implementatie

3.1 Mogelijkheden voor doorontwikkeling



In het vorige hoofdstuk is het brede palet aan mogelijkheden voor flexibilisering in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat er nu al, binnen de huidige kaders, heel veel mogelijkheden voor vernieuwing zijn.

De voorbeelden laten zien dat de vernieuwing niet zozeer in de 'constructie' of de arbeidsrelatie. De vernieuwing zit voor een belangrijk deel in de manier waarop we ermee omgaan. Dan blijkt dat 'vast minder statisch is' en 'flexibel minder onzeker'. In dit hoofdstuk diepen we dit verder uit.

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de mogelijkheden voor doorontwikkeling in de toekomst. In paragraaf 3.2 tot en met 3.6 worden de kansen en belemmeringen op een rij gezet: wat gebeurt er al? Wat kan er dus al? Wat zou er nog meer kunnen? Wat kan er nog niet? Waar zitten belemmeringen? En hoe kunnen belemmeringen omgezet worden in kansen?

We volgen we dezelfde indeling als in hoofdstuk 2. Daarbij is er ook aandacht voor de (wettelijke) kaders. Dan zal blijken dat naast wet- en regelgeving er andere belangrijke randvoorwaarden zijn, nl:

- structuur en cultuur van organisaties, en
- de beleving van medewerkers.

Deze worden beschreven in resp. paragraaf 3.7.1 en 3.7.2.

Met inspirerende voorbeelden vanuit de praktijk van de proeftuinorganisaties wordt aan overheidsorganisaties een handelingsperspectief geboden, zodat kansen beter kunnen worden benut en ev. belemmeringen weggenomen kunnen worden. Naast deze leerervaringen wordt ook gekeken naar kansen en oplossingen vanuit elders (herleid uit literatuur, voorbeelden bedrijfsleven e.d.).

3.2 Kansen en belemmeringen flexibele aanstellingen/contracten



Kansen (o.a. vanuit de praktijk van de proeftuin)

In paragraaf 2.2 is de huidige situatie van contractvormen geschetst en ca 95% van het personeel heeft een vaste aanstelling, of een tijdelijke aanstelling met zicht op vast. Van de mogelijkheden van **overige contracten** wordt binnen de overheid niet of nauwelijks weinig gebruik gemaakt.

Er speelt op dit moment in de Tweede Kamer de discussie dat payrolling bij agentschappen niet kan. Op dit moment heerst het gevoel dat de flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt is doorgeslagen, terwijl er vanuit VNO-NCW ook signalen zijn dat de werkloosheid gematigd is gebleven dankzij flexibele arbeidsovereenkomsten.⁹ Voorbeelden vanuit de proeftuinorganisaties laten zien dat erg bepalend is hoe je met tijdelijke of flexibele contracten omgaat en of er een visie achter zit van 'goed werkgeverschap'.

Zo is interessant de wijze waarop Almere een student aan zich bindt. De organisatie heeft hier baat bij, op de korte termijn (opvangen pieken en dalen) en op de langere termijn (het zijn van een aantrekkelijk werkgever voor studenten). Ook de student heeft hier baat bij.

De raamovereenkomsten, die DLG sluit met ZZP-ers en groepen ZZP-ers hebben een andere insteek, met name om op ad hoc basis specifieke kennis en expertise in huis te kunnen halen. (zie paragraaf 3.6)

In de proeftuin zijn geen voorbeelden aangetroffen van **langdurig tijdelijke contracten** of **projectcontracten**. Deze varianten kunnen wel interessant zijn om bijvoorbeeld vast minder statisch te maken en flexibel minder onzeker. Het is zoeken naar een goede balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid.

Proeftuinorganisaties hebben behoefte aan een andere manier van aanstellen en belonen van medewerkers. Nu is er sprake van een eenzijdige aanstelling (i.p.v. tweezijdig, zoals in het bedrijfsleven). Voor de toekomst zullen we toegroeien naar een model 'waarbij individuele afspraken worden gemaakt, over individuele resultaten en waarbij sprake is van individuele arbeidsvoorwaarden'. (Peter Heij, DG ministerie van I en M). Ook Ineke Lissenberg (gemeentesecretaris van Zeist) gaf aan dat het voor de toekomst beter zou zijn uit te gaan van 'vertrouwen tussen werkgever en werknemer en een beloning op basis van prestaties/resultaten. Er is behoefte aan een nieuwe soort CAO, uitgaande van tweezijdigheid, vertrouwen, flexibiliteit en beweeglijkheid'. Bij de kansen en belemmeringen bij een flexibele beloning wordt hier nader op ingegaan. (paragraaf 3.5)

⁹ http://www.vno-ncw.nl/blik-op-europa/Pages/Kritiek_Eurocommissaris_Andor_op_flexibiliteit_arbeidsmarkt_onterecht_92.aspx#.Ugy1oY3CTDc

Bij gemeenten wordt gewerkt aan een CAO van de toekomst, gestoeld op Goed Werkgeverschap (GoWeGe). Vanuit de proeftuin zijn de gemeenten Heemstede en Zeist hier actief bij betrokken.

Gowege is een leer- en ontwikkelingstraject van een 13-tal gemeenten gericht op innovatie rondom diverse thema's rondom GOed WERkGEverschap (GOWEGE). Deze CAO Gowege is gepresenteerd op het jaarcongres van de VGS en heeft veel bijval gekregen. Momenteel worden door 8 Gowege-gemeenten experimenten gestart om de CAO Gowege ook daadwerkelijk in praktijk toe te passen. Dit raakt het flexibel werken. (Bron: interview gemeente Heemstede/Bloemendaal, d.d. 28-5-2013)

Bij het Kadaster zijn samen met de bonden stappen gezet in het zoeken naar een balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

Het Kadaster is van oudsher erg functiegericht. Ook 'rechtszekerheid' zit diep geworteld in de organisatie. De toekomstige generaties willen wat anders: meer flexibiliteit en mobiliteit. Vroeger ging rechtszekerheid ten koste van variatie en zelfontplooiing, en de keuze voor flexibiliteit en ontwikkeling ten koste van rechtszekerheid: 'Nu staan we op een kruising, om schuttingsen naar beneden te halen, het beste van 2 werelden bij elkaar te brengen en het slechtste van 2 werelden milder te maken.'

Met de bonden is een toekomstvisie ontwikkeld over waar de organisatie naartoe door wil groeien. Alle aandachtspunten zijn in beeld gebracht, inclusief de instrumenten die daarbij horen. Met de bonden is gekeken hoe je de mensen aan het werk kunt houden. Op basis hiervan ligt er nu een voorstel voor een meerjarige CAO tot 2018. Belangrijke elementen hierbij zijn een aanstelling in algemene dienst, en aandacht voor mobiliteit, flexibiliteit, en duurzame inzetbaarheid. (Bron: Interview Kadaster, d.d. 11 juni 2013)

Ook wordt bij het Kadaster de ruimte opgezocht om los te komen van 'functies' en meer toe te groeien naar een 'aanstelling in algemene dienst'.

In de Flexpool van het Kadaster hebben de medewerkers een gewone vaste aanstelling. Daarvoor hadden ze een 'functie' in het functiegebouw, een inschaling e.d.. De functietitel is voor hen komen te vervallen. Verder zijn de arbeidsvoorwaarden ongewijzigd gebleven. De salariëring is ongewijzigd gebleven, tenzij de flexpooler een aantal jaren op een hoger schaalniveau werkzaamheden verricht. Op basis van een beoordeling wordt de salariëring dan aangepast. De flexpoolers managen hun eigen werkvoorraad, lukt dit niet intern, dan via de Flexpool Publieke sector. (Bron: Interview Kadaster, d.d. 11 juni 2013)

Vanuit de proeftuinorganisaties is aangegeven dat een aanstelling in Algemene Dienst bij 'de overheid' zou helpen bij een verdere flexibilisering van arbeidsrelatie.

Binnen een kleine gemeente bestaan er weinig mogelijkheden om door te kunnen groeien. Door als één overheid te opereren ontstaan er voor medewerkers meer mogelijkheden om elders leuke dingen te doen. "Binnen Heemstede en Bloemendaal is er weinig verloop, maar ambtenaren van de oude stempel kennen we niet. Wij laten ons weinig beperken door regels. We kijken praktisch hoe lossen we het op... Allemaal vanuit het uitgangspunt dat de burger er beter van moet worden."

Voor de toekomst zou Pim van Wonderen voor wat betreft arbeidsinzet veel meer toe willen naar één overheid, geen of in ieder geval zo weinig mogelijk grenzen en drempels, om breed binnen de overheid te kunnen werken. (Bron: Interview gemeenten Heemstede/Bloemendaal, d.d. 28 mei 2013)

Alistair Douglas zou de beweging willen maken naar één overheid. In plaats van 408 kleine kruideniers past de overheid het filiaalmodel van AH: "Je moet centraliseren wat kan en lokaal houden wat nodig is. Het filiaal-denken geeft de balans weer tussen het bestuurlijk 'couleur-locale' i.c.m. een efficiënt en lean inrichting van één overheid. Een voorbeeld van het kruideniersdenken is dat wij nog steeds aparte ICT-systemen inkopen (en dat maal 400 keer), maar ook dat wij per gemeente apart zoiets als 'hondenbeleid' opstellen. Lokaal (bestuurlijke) autonomie is belangrijk en moet daarom worden geborgd. De kunst zit daarom in de paradoxale balans tussen lokale autonomie waar het nodig is i.c.m. landelijke transparantie en een efficiënte inrichting waar het kan. De overheid slaagt pas als de overheid zich als één manifesteert. De pilotorganisaties zouden zich hiervoor sterk kunnen maken." (Bron: Interview gemeente Veghel d.d. 22 mei 2013)

Uden wil toewerken naar één overheid, waarbij gemakkelijk kennis en kunde en dus ook medewerkers kunnen worden uitgewisseld. Flexibiliteit is nodig omdat het werk verandert: flexibel en vast, netwerken, klussen i.p.v. functies. Uden wil een aantrekkelijke werkgever zijn, om ook in de toekomst werknemers aan zich te binden en blijvend te boeien. In de huidige situatie van krimp zijn jonge mensen tamelijk behoudend, maar ontwikkelingen gaan snel.

Flexibel werken en mobiel worden kent alleen maar voordelen voor zowel de professional (uitdaging en ontwikkeling), als de werkgever en het openbaar bestuur als geheel (efficiency en effectiviteit). Binnen de huidige kaders zit al voldoende ruimte. Voor de toekomst zou de vorm van contracten nog nader kunnen worden gezien. Nu is de rechtspositie van ambtenaren als het ware 'in beton' gegoten. (Bron: Interview gemeente Uden d.d. 22 mei 2013)

De waterschappen werken met aanstellingen in algemene dienst, en vanaf 1 januari 2013 hebben ook alle gemeenteambtenaren een aanstelling in algemene dienst.

Het komen tot een aanstelling in algemene dienst bij 'de overheid' lijkt op dit moment niet realistisch. Vòòr 1993 was er een centraal overleg over de primaire arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren. Hierover was men niet tevreden en het sectorenmodel ontstond. De 14 (overheids- en onderwijs)sectoren zijn zelf verantwoordelijk geworden voor de arbeidsvoorwaarden, omdat werksoorten verschillen. Per sector worden afspraken gemaakt. Hierover vindt wel afstemming plaats.

Los van 'structuren' kunnen in ieder geval de mogelijkheden vanuit de huidige kaders beter worden benut. Overheidsorganisaties kunnen contractvormen kiezen, die passen bij hun visie op goed werkgeverschap en hun flexibiliseringsdoelstellingen.

Belemmeringen

Bij flexibele aanstellingen/contracten kan de Flexwet, inclusief de ketenbepaling, een probleem zijn.

Wettelijke kaders

Bij het Rijk is het in juridische zin mogelijk aanstellingen te verlenen voor een langere duur dan bijv. 2 jaar. Zo worden bijvoorbeeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken aan diplomaten langdurige tijdelijke dienstverbanden gegeven. Volgens het ARAR is dit mogelijk. Het gaat in dit geval om een tijdelijk contract van 7 jaar. Bij het eerste contract dat de werkgever aanbiedt, dient voor deze optie gekozen te worden, anders valt men onder de ketenbepaling in de Flexwet. Als duidelijk is vastgelegd dat er sprake is van een tijdelijk contract, voor de duur van een bepaalde periode, dan is er geen sprake van een op enig moment van rechtswege ontstaan van een aanstelling in vaste dienst. Daarvoor is vereist dat er sprake is van meer dan één aanstelling in tijdelijke dienst.

Regels ARAR

Artikel 6, tweede lid, van het ARAR regelt uitsluitend de gronden waarop een aanstelling in tijdelijke dienst kan worden verleend. De duur van een aanstelling in tijdelijke dienst is in het ARAR niet geregeld. Of je voor bepaalde groepen een aanstellingsduur van zeg 5, 6 of 7 jaar wilt gaan hanteren is een beleidsmatig vraagstuk. Het ARAR verzet zich daar dus niet tegen.

Ook bij andere overheden lijkt het mogelijk aanstellingen te verlenen voor een langere duur. In het CAR UWO (voor gemeenten) wordt het volgende geschreven over langere tijdelijke contracten:

Regels CAR UWO

Voor mensen met een arbeidscontract geldt dat voor tijdelijke contracten de Flexwet van toepassing is, met een maximale duur van opeenvolgende aanstellingen van 36 maanden. De enige uitzondering op de 36-maandenregel die in de CAR UWO staat is een project met een eenmalig en uniek karakter. Dit wordt verder niet gespecificeerd in de regelgeving.

Voorwaarden tijdelijk dienstverband

Bij het aangaan van een tijdelijk dienstverband zijn er aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan:

- * een tijdelijk dienstverband kan in principe niet langer dan 36 maanden duren;
- * op de dag dat de 36 maanden worden overschreden gaat een tijdelijk dienstverband van rechtswege over in vast dienstverband¹⁰;
- * wanneer drie tijdelijke dienstverbanden achter elkaar zijn gegeven met tussenpozen van niet meer dan drie maanden, is het vierde automatisch een vast dienstverband;
- * een aanstelling bij wijze van proef mag niet langer duren dan 24 maanden.

Aandachtspunt

* Wanneer verschillende aanstellingen elkaar (aansluitend) opvolgen, waardoor een keten van aanstellingen ontstaat, kan er (onder voorwaarden) van rechtswege een vaste aanstelling ontstaan. Bij één enkele tijdelijke aanstelling van meerdere jaren is dit niet het geval.

¹⁰ Deze voorwaarden gelden niet als er een onderbreking van drie maanden of langer tussen twee dienstverbanden zit.

Van belemmeringen naar kansen

- Één overheid in de zin van één CAO is niet realistisch, vanwege het huidige sectormodel.
- Het zou wel goed zijn de arbeidsvoorwaarden van organisaties uit het openbaar bestuur meer op elkaar af te stemmen, en hierbij gebruik te maken van de 'goede voorbeelden'.
- Niets staat overheden in de weg om samen te werken als ware het één overheid. Bepaalde doelen zijn te realiseren binnen het 'huidige regime'.
- Niets staat werknemers in de weg om de ruimte op te zoeken binnen de huidige kaders om flexibiliteit in te bouwen in de omvang van de aanstelling en/of een flexibele invulling van het werkrooster. Er is al veel mogelijk.
- Zowel het ARAR als de CAR UWV lijken ruimte te bieden voor langere tijdelijke contracten.
- De optie van 'projectcontracten' (een aanstelling voor een project met een eenmalig en ook een uniek karakter) lijkt vooral kansen te bieden. Hiermee kan bij gemeenten de termijn van 36 maanden worden 'omzeild'.

Aanbevelingen voor de toekomst

In het Regeerakkoord 2012 wordt gesproken over het gelijktrekken van het ontslagrecht van ambtenaren met werknemers buiten de overheid. Ook is het idee de secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden – na raadpleging van de sociale partners – gelijk te trekken met die in de private sector. Vooruitlopend hierop zouden overheidsorganisaties samen met de bonden kunnen gaan werken aan 'toekomstvaste' alternatieven, gericht op 'werkzekerheid' en 'duurzame inzetbaarheid', zoals:

- **Min-max aanstellingen of flexibele arbeidsabonnementen:** op basis van het ambtenarenrecht kennen we deze vorm niet binnen het openbaar bestuur, terwijl in de markt wel min-max contracten voorkomen;
- **Aparte afspraken** voor een '**groep**' van ambtenaren, die op een flexibele manier wil werken. Hierbij kan gekeken worden naar interessante voorbeelden binnen het 'huidige regime', die wellicht perspectief kunnen bieden.

Inspiratiebronnen voor nadere uitwerking

Het voorbeeld van het Kadaster laat zien dat samen met de bonden belangrijke stappen voorwaarts gezet kunnen worden in het vinden van een nieuwe balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Het spreken in termen van 'werkzekerheid' i.p.v. 'baanzekerheid' kan hierbij helpen. Dit laatste punt wordt nog uitgewerkt in paragraaf 3.7.

Met het oog op de discussie in de Tweede Kamer over payrolling bij agentschappen is het idee van **contracten** sluiten met **pools** interessant.

Oplissing kan zijn om met pools contracten te sluiten. Het is zoeken naar vormen, die de rechtsongelijkheid niet vergroten. Nu kijken verschillende overheden naar vormen 'buiten de regels om'. Het ministerie van BZK fungeert als 'hoeder' van het huidige stelsel. Het is lastig om tot vernieuwing te komen. In de eerste plaats moet er een 'wil' zijn om tot vernieuwing te komen.

Binnen de overheid zijn er voorbeelden beschikbaar, waarvoor aparte afspraken gelden. In de Top Management Groep (TMG) worden managers benoemd voor een periode van 7 jaar. Ze zijn in dienst van het ministerie van BZK, en worden via de ABD ondersteund. Na 7 jaar wordt je geacht elders weer een functie te vinden. Als dat binnen twee jaar niet lukt, dan val je uit het systeem. In navolging hiervan zou een pool gevormd kunnen worden met flexibele medewerkers, die over grenzen van bestuurslagen heen inzetbaar zijn voor klussen/opdrachten. Als er hiervoor een 'wil' is zijn er mogelijkheden.

Het helpt om een systeem te ontwikkelen waarbij de ontwikkeling van medewerkers wordt gestimuleerd. Nu is de structuur van een organisatie bepalend, de organisatie bepaalt de grenzen. Als ZP'er heb je geen grenzen, maar ook geen zekerheid. Tussenvarianten zijn wenselijk. In de pilot heeft DLG gedacht aan het maken van een 2^e organisatie (naast de staande organisatie), bijvoorbeeld een stichting. Ter vergelijking heeft het KNMI ook een afzonderlijke organisatie: als mensen van de universiteit komen, worden deze personen in deze organisatie gezet. Het toptalent kan doorstromen naar de 'vaste' organisatie. Je zou een dergelijke organisatie ook voor de beweging 'de andere kant op' kunnen gebruiken, nl. 'vaste' medewerkers in een afzonderlijke organisatie plaatsen, die dan elders opdrachten zouden kunnen gaan doen en/of oud-werknemers hierin plaatsen, die dan terug kunnen keren, en werk voor de organisatie kunnen doen. Hier kan weerstand worden verwacht, uit de hoek van de vakbonden. Nu kan het worden geïnterpreteerd als 'ordinaire bezuinigingen', terwijl het een breder doel dient. Indien gekozen wordt voor het uitwerken van een idee voor een stichting, dan zouden de bonden van het begin af aan betrokken moeten worden. Naast dit soort structuuroplösungen is het ook een kwestie van 'cultuur'. Het Deltaprogramma is hiervan een mooi voorbeeld. Hier wordt samengewerkt over bestuurslagen heen. (Bron: Interview Peter Heij, d.d. 17 juli 2013)

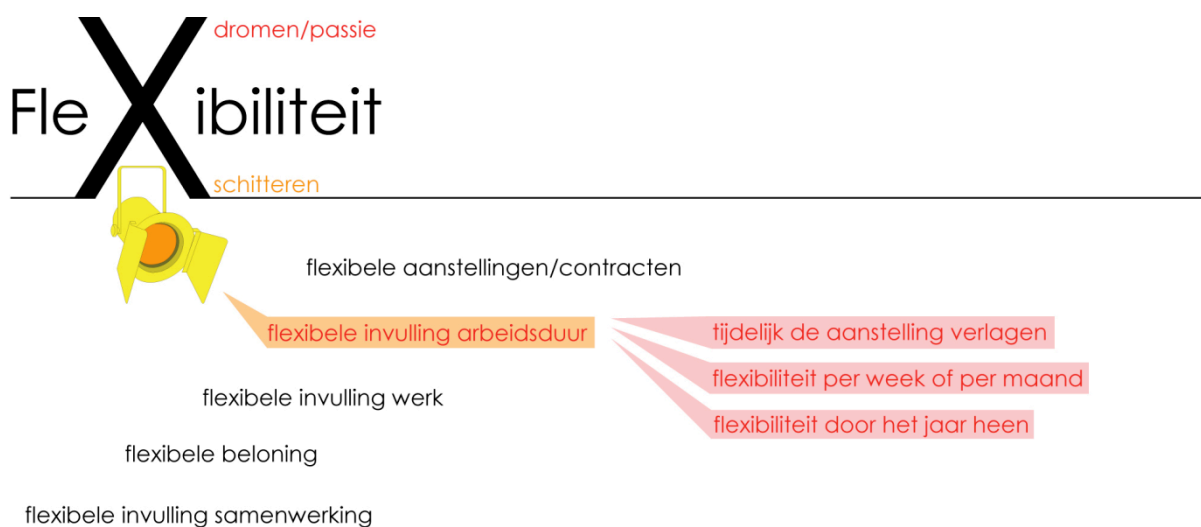
Flexibele arbeidsabbonementen komen bij de overheid nog niet voor, en zouden een aanvulling zijn op de bestaande aanstellings- en contractvormen. Frans Rewijk beschrijft de volgende drie typen arbeidsabbonementen:

1. **Flexibel arbeidsabbonement "FlexiVast"**: een mix tussen zekerheid en vrijheid, tussen werken bij de overheid en publiek ondernemen. Een overheidsorganisatie biedt werk en een vast inkomen aan voor een X aantal uren, bijvoorbeeld 20 uur per week. De uren daar bovenop worden flexibel ingevuld door projecten en klussen binnen en buiten de gemeente te werven. Er is in zijn voorbeeld een Publiek Tarief vastgesteld, op basis van mijn ervaring en werk- en denkniveau (een ander alternatief is het niveau van de klus/opdracht 'leidend' te laten zijn voor het uurtarief). Via de overheidsorganisatie ontvangt de werknemers ook zijn inkomsten uit flexibele opdrachten (dit kan uiteraard ook elders worden belegd of onder eigen beheer plaatsvinden). In dit geval wordt de facturatie aan de opdrachtgevers verzorgd door de arbeidsconsulent/HRM-adviseur.
2. **Vast-en-Zeker**: meer zekerheid qua werk en inkomen. Afspraken voor een Y aantal uren per jaar, bijvoorbeeld 28 uur, met de mogelijkheid om na twee jaar het abbonement weer om te zetten naar FlexiVast.
3. **Roaming**: in dit geval is sprake van volledig flexibel werken bij verschillende opdrachtgevers. Opdrachten werven doe je zelf. Je draagt zelf meer risico en je hebt geen 'vaste' uren. Het Publiek Tarief bij een Roaming abbonement ligt gemiddeld iets hoger. Ook mag je als eerste aanspraak op Flexibele opdrachten bij de overheidsorganisatie, waar je 'in dienst' bent. Als iemand langer dan 2 maanden zonder opdracht zit, kan de overstap worden gemaakt naar een FlexiVast abbonement. Er moet op dat moment wel behoefte zijn aan invullen van vaste werkzaamheden.

In zijn visie kunnen abbonementen verlengd en gewijzigd worden.

(Bron: Visiedocument over flexibele arbeidsrelaties van Frans Rewijk)

3.3 Kansen en belemmeringen flexibele invulling arbeidsduur



Kansen (o.a. vanuit de praktijk van de proeftuin)

In paragraaf 2.3 zijn voorbeelden genoemd van het tijdelijk verlagen of verhogen van de aanstelling, en van de manier van het flexibel kunnen invullen van de werktijd per week, per maand of per jaar.

Een interessant voorbeeld komt uit de praktijk van Waterschap De Dommel. Bij de waterschappen is sprake van een **flexibele CAO**, waarbij men o.a. kan kiezen hoeveel uur men jaarlijks wil werken (tussen de 32 en 42 uur). Ook kan in onderling overleg gekozen worden wanneer men het werk uitvoert.

Ook buiten de proeftuin zijn er interessante voorbeelden te vinden, waarbij werknemers hun werktijden flexibel kunnen inrichten, zowel qua omvang van het dienstverband, als de manier van het invullen hiervan in de praktijk. Ook zijn er mogelijkheden om de ene periode meer en de andere periode minder te werken.

De arbeidsvoorwaarden van IKEA bieden ruimte voor 'plus/min flexuren' ter grootte van maximaal 20% van het dienstverband. Gedurende het jaar kunnen de werknemers van IKEA kiezen voor flexibiliteit in hun werktijden. De ene week kan er meer gewerkt worden, de andere week minder. Over het jaar kunnen de uren worden gecompenseerd in tijd, maar het kan ook voorkomen dat extra uren worden uitbetaald. Op 1 september vindt de jaarafrekening plaats op basis van het werkelijk gemaakte aantal uren.

Binnen de proeftuin (bij De Werkmaatschappij) waren er verder ideeën om te gaan experimenteren met zogenaamde **Barbapapa-contracten**: Het idee van Barbapappa contracten is een mee-ademend dienstverband waarbij de omvang van het aantal werkuren gemakkelijk naar boven en naar beneden bijgesteld kan worden. Deze behoefte komt voort vanuit ambtenaren die naast hun baan een eigen onderneming hebben en de gedachte dat werkgevers ook te maken hebben met een wisselende capaciteitsvraag. Hier ligt een mogelijke win-win.

Belemmeringen

In CAO-verband zouden afspraken kunnen worden gemaakt over een wijziging van arbeidsvoorwaarden, ook wat betreft een flexibele invulling van de arbeidsduur (vergelijk CAO waterschappen). In de vorige paragraaf is hier op ingegaan, en in paragraaf 3.5 komt dit ook nog terug. Maar er zijn eigenlijk geen belemmeringen. Plus/min flexuren zijn nu al mogelijk door tussentijds het werkrooster aan te passen. Wel gaat uren 'afplussen' gemakkelijk dan het weer 'opplussen' van uren; zeker in tijden van 'krimp' (en een gebrek aan werk en/of formatieruimte) zijn organisaties huiverig om hierover afspraken te maken. Ook wordt er nog wisselend mee omgegaan, door zowel medewerkers als leidinggevenden. Hierdoor kan rechtsongelijkheid ontstaan. Verder wordt in de praktijk het compenseren in tijd buiten de officiële personeelsregistratiesystemen om geregeld (zie paragraaf 2.3).

Wettelijke kaders

Wanneer ambtenaar en werkgever het met elkaar eens zijn, is het in principe mogelijk binnen het officiële aantal werkuren maatwerkafspraken te maken (en zijn er geen juridische belemmeringen). De (vertrouwens)relatie met de leidinggevende is hierin wel een belangrijke factor.

Enkele voorbeelden:

Voorbeeld 1: Wanneer je een dienstverband hebt van 24 uur kun je deze uren op week- of maandbasis flexibel invullen (de ene week werk je bijvoorbeeld 14 uur en de andere week 34 uur) als je op jaarbasis maar op een gemiddelde van 24 uur uitkomt. Je leidinggevende moet hier uiteraard wel mee instemmen. Dit soort afspraken kun je met elkaar maken en vastleggen.

Voorbeeld 2: Een werknemer/ambtenaar heeft met zijn werkgever buiten het juridische kader om mondelinge afspraken gemaakt over de aanpassing van zijn arbeidsduur voor een periode van zes maanden van 40 uur naar 20 uur per week. Het is verstandig om die afspraken schriftelijk vast te leggen. Dat voorkomt problemen als de werkgever na zes maanden niet wil instemmen met een terugkeer naar de oorspronkelijke arbeidsduur.

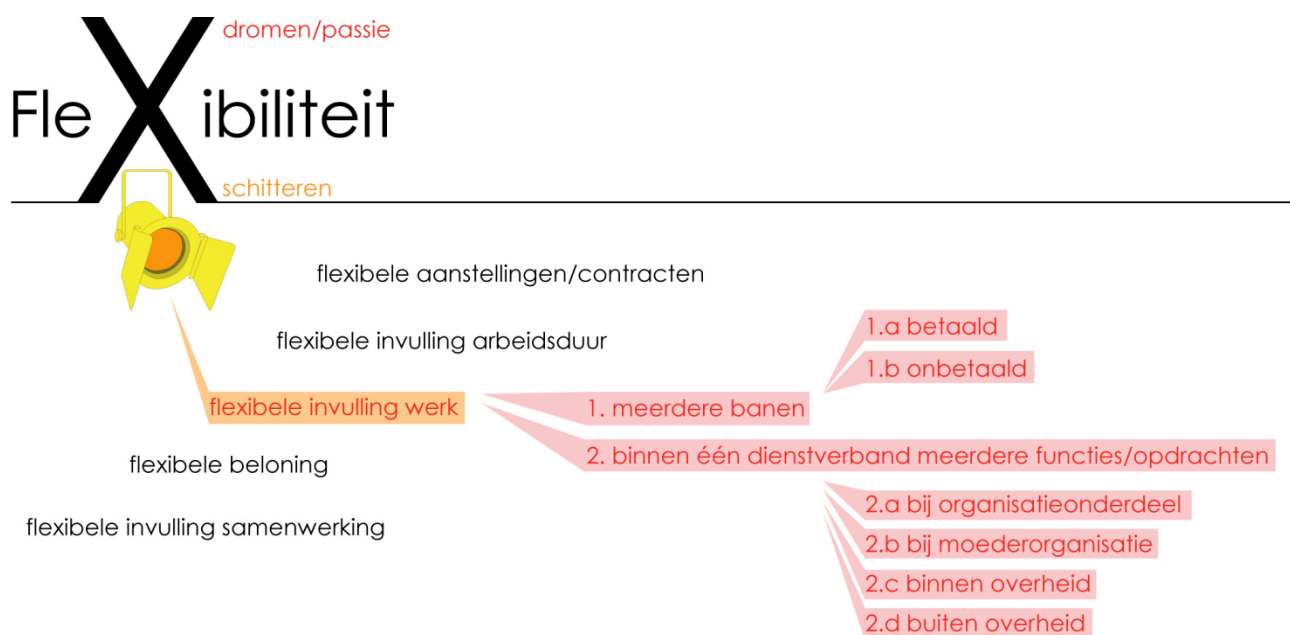
Aandachtspunten:

- Het aanpassen van de omvang van het aantal werkuren wordt lastiger op basis van de Wet aanpassing arbeidsduurverkorting. De werknemer/ambtenaar kan een verzoek indienen tot aanpassing van zijn formele arbeidsduur op grond van de Wet aanpassing arbeidsduur. Hij kan zijn werkgever verzoeken om de omvang van zijn dienstverband te verminderen of uit te breiden. De hoofdregel is dat de werkgever in principe het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur dient te honoreren, tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten.
- Het wijzigen van de contracturen op deze manier, is in feite een wijziging van het dienstverband en heeft daarmee ook effect op de pensioenopbouw, dagloon en uitkeringen werknemersverzekeringen (WW, WIA) etc..

Aanbevelingen voor de toekomst

- Het lijkt afhankelijk te zijn van de leidinggevende of en op welke wijze invulling wordt gegeven aan een flexibele invulling van uren. Er liggen voor medewerkers en leidinggevendenden kansen om de mogelijkheden binnen de huidige kader verder te benutten.
- Rechtsongelijkheid dient te worden voorkomen. Eenduidige communicatie over de (on)mogelijkheden zou hierbij helpen.

3.4 Kansen en belemmeringen flexibele invulling van werk



Kansen (o.a. vanuit de praktijk van de proeftuin)

Uit paragraaf 2.4 blijkt dat **hybride vormen** (meerdere dienstverbanden/activiteiten) nu al mogelijk zijn.

Naast hybride vormen van flexibel werken zijn er diverse mogelijkheden om flexibel te werken vanuit één dienstverband:

- Het **3-5-7-model** van DGBK is een interessant voorbeeld voor overheden om functieroulatie te stimuleren.
- Ook de **stages** bij DGBK om kennis van andere overheden naar binnen te halen, zijn mogelijk een voorbeeld voor andere overheidsorganisaties, alhoewel we daar ook interessante verschijningsvormen zien zoals uitwisselingsprogramma's (IND) en snuffelstages (Uden).
- De **100-uren klus** (provincie Utrecht) en het **BHV-model** (gemeente Almere) kunnen interessante opties zijn van andere overheden. Het zijn varianten van op een flexibele manier uitvoeren van werkzaamheden/opdrachten/projecten.
- Alle pilotorganisaties werken met **tijdelijke klussen/opdrachten** via klussenpleinen, matchingpoints e.d.. Ook het werken met (projecten)pools is gangbaar, maar in de meeste gevallen zijn ze intern gericht, of op de eigen regio.

In de proeftuin zijn weinig voorbeelden aangetroffen van **extern georiënteerde (projecten)pools**, terwijl hier wel behoefte aan is. Voor gemeenten zijn regionale arbeidsmarkten van belang; voor overige (rijks)diensten houdt de grens niet op bij de eigen regio.

Proeftuinorganisaties zien samenwerkingsverbanden en netwerken worden als 'voertuig' voor de vernieuwing.

Belemmeringen

Voor een flexibele invulling van het werk kunnen **integriteit** en **belangenverstrengeling** een probleem zijn (zie ook de voor- en nadelen van verschillende varianten in paragraaf 2.4.6).

Wettelijke kaders

Ingeval van het combineren van verschillende werkzaamheden bij verschillende werkgevers en/of belangenorganisaties is 'transparantie' een belangrijk uitgangspunt voor een ambtenaar. Dit geldt voor zowel de ondernemende ambtenaar als voor de werkgever.

Vanuit het integriteitperspectief geldt alles wat je als ambtenaar naast je werk doet als 'nevenactiviteit', zo ook het ondernemerschap. Hierop is het artikel nevenactiviteiten van toepassing. Bij de sector Rijk is dit artikel 61 ARAR¹¹ (de rechtspositieregeling voor rijksambtenaren). Het artikel nevenactiviteiten is in het leven geroepen om belangenverstremgeling te voorkomen.

Wanneer is er sprake van belangenverstremgeling?

In sommige gevallen zal dit heel duidelijk zijn, maar in de meeste gevallen is er sprake van een grijs gebied. Als je naast je werk als beleidsmedewerker arbeidszaken bij een ministerie een schoonheidssalon hebt, zullen de meeste mensen het erover eens zijn dat er geen sprake is van belangenverstremgeling en dat de klantenkring van jouw schoonheidssalon best uit rijksambtenaren kan bestaan. Als diezelfde beleidsmedewerker arbeidszaken bij het Rijk als zzp-er in opdracht van gemeente cao-onderhandelingen gaat voeren, wordt het al ingewikkelder.

Er zal op individueel niveau een afweging gemaakt moeten worden. Een bruikbare vuistregel hierbij is: "Kan mijn minister dit uitleggen in de Tweede Kamer" of "Kan mijn wethouder dit uitleggen in de gemeenteraad".

Het is goed om te beseffen dat dit ook lef vraagt van de bestuurder/werkgever/leidinggevende: waar wil je als baas verantwoordelijk voor zijn?

Aandachtspunten:

- De ambtenaar/ondernemer dient transparant te zijn over zijn/haar nevenactiviteiten (of: nevenpassies), i.v.m. mogelijke belangenverstremgeling.
- Een werkgever of leidinggevende dient transparant te zijn over de motieven om een bepaalde combinatie van ambtenaarschap en ondernemerschap toe te staan of af te keuren. Alleen op deze manier kan een gesprek ontstaan over de grenzen van belangenverstremgeling en kan een goede afweging gemaakt worden.
- Ook kan het helpen om duidelijke afspraken te maken over de rol die je vanuit de organisatie (als ambtenaar) en vanuit je eigen onderneming (bijv. als ZZP-er) hebt richting klanten, wanneer het dezelfde doelgroep betreft. Ook kan worden afgesproken om (ingeval van hybride werken) alleen opdrachten te verwerven buiten de eigen regio.
- De geheimhoudingsplicht¹² is ook één van de afwegingen of te bepalen of er sprake is van belangenverstremgeling en of de nevenwerkzaamheden kunnen worden toegestaan.

Aanbevelingen voor de toekomst

Het is ter bepaling aan werkgevers of vrijwilligerswerk/nevenactiviteiten actief worden gestimuleerd (zoals in de gemeente Almere) of gefaciliteerd, zo ook de wijze waarop dit plaatsvindt. Ter inspiratie zijn er de ideeën naar voorbeeld van Google (zie inspiratiebronnen voor nadere uitwerking). Ook is er een wetsvoorstel ingediend, gericht op flexibel werk, in combinatie met zorgtaken.

Ingeval van 'ondernemerschap' verdient het aanbeveling om de juridische en financiële consequenties te verduidelijken, o.a. wat betreft de toepassing van de draaideureregeling. Ook het aspect integriteit en belangenverstremgeling vraagt aandacht.

Vanuit proeftuinorganisaties is er een roep om één platform, waar vraag en aanbod naar personele inzet bij elkaar kunnen komen. Hier liggen kansen voor het onderling verbinden van pools en digitale marktplaatsen, w.o. Flexbee en de Flexpool Publieke Sector (zie paragraaf 2.4.4).

¹¹ Artikel 61 ARAR: Lid 1: De ambtenaar is verplicht aan Onze Minister, op een door Onze Minister te bepalen wijze, opgave te doen van nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te verrichten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken.

Lid 4: Het is de ambtenaar verboden nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Bij ministeriele regels kunnen nadere regels omtrent dit verbod worden gesteld.

¹² De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Ambtenarenwet verplichten een ambtenaar om geheimhouding te bewaren over bepaalde zaken die hij in zijn functie te weten komt (artikel 125a, derde lid, Ambtenarenwet). Dit artikel verbiedt bijvoorbeeld oneigenlijk gebruik van kennis die ambtenaren uit hoofde van hun functie hebben opgedaan.

Inspiratiebronnen voor nadere uitwerking

Noemenswaardig is het idee van Grenzeloos werken (Stampij) om 5-25% van je tijd in te mogen inzetten om klussen/projecten te doen binnen andere afdelingen/organisaties in het openbaar bestuur. Dit idee wordt ook wel het **Google-model** genoemd. Ook voor vrijwilligerswerk of nevenactiviteiten zouden overheidsorganisaties mogelijkheden kunnen bieden.

Voorbeeld 'Google'

De top van Google is van mening dat er binnen een onderneming speelruimte moet zijn om ideeën uit te proberen. Werknemers bij Google mogen 20 procent van hun werktijd eigen plannetjes uitproberen (op een werkweek van een week is dat een volle dag).

Telegraaf, donderdag 15 aug 2013, 06:56 uur:

'In 2014 recht op flexibel werk'

Als het aan de Tweede Kamerleden Eddy van Hijum (CDA) en Linda Voortman (GroenLinks) ligt, kunnen werknemers komend jaar al gebruikmaken van de mogelijkheid om hun werkweek flexibeler te maken.

Werknemers kunnen nu alleen een verzoek indienen om minder uren te gaan werken. In de nieuwe opzet kan de werkgever een verzoek voor aan schooltijden aangepaste werktijden of een dag thuiswerken niet zomaar weigeren. Van Hijum en Voortman dienen hun wetsvoorstel, waardoor mensen werken en zorg makkelijker kunnen combineren, donderdag in, zodat de Kamer er snel na het zomerreces over kan praten. De wet kan dan volgend jaar van kracht worden. Volgens beide partijen geven veel werknemers aan dat zij wel flexibel willen werken, maar zij denken dat dit binnen het bedrijf niet kan of dat de werkgever daar niet voor voelt. CDA en GroenLinks willen met hun voorstel stimuleren dat er in meer cao's afspraken worden gemaakt over flexibel werken.

„Het combineren van werk en zorg moet beter bespreekbaar worden op de werkvloer. Jonge ouders komen steeds vaker in de knel. Onder alleenstaande ouders loopt de arbeidsparticipatie het snelst terug. Zij moeten meer mogelijkheden krijgen voor een goede balans tussen werk en privé, zodat zij zich niet gedwongen voelen minder te gaan werken”, aldus Voortman.

Van Hijum: „Door de mogelijkheden voor flexibel werk te vergroten, wordt het niet alleen voor ouders, maar ook voor mantelzorgers makkelijker om naast hun zorgtaken hun werk te blijven doen.”

3.5 Kansen en belemmeringen flexibele beloning



Kansen (o.a. vanuit de praktijk van de proeftuin)

In paragraaf 2.5 zijn voorbeelden gegeven van een (tijdelijke) salarisverhoging of een toeslag bij het waarnemen van of uitvoeren van werkzaamheden op een hoger niveau. Dit zijn gangbare praktijken.

Een nieuwe variant was het voorbeeld van Almere, waarbij de extra inkomsten niet bij de medewerker zelf terecht komen, maar worden toegevoegd aan het afdelingsbudget.

In paragraaf 3.2 is al aangegeven dat er vanuit proeftuinorganisaties behoefte is aan andere manier van aanstellen en belonen van medewerkers. Nu is sprake van een eenzijdige aanstelling en wordt uitgegaan van functieomschrijvingen, en een salaris wat hierbij hoort.

Arbeidsrelaties stammen uit de Grondwet van 1848. De samenleving is aan het veranderen. De gedachte in termen van ordening, ministeries en hiërarchie dateert uit de vorige eeuw. Uit dit systeem vloeien voort: eenzijdigheid van aanstelling, functies, een salaris dat past bij 'zoveel uur werk'. Er ligt geen relatie met wat je doet, waarvoor je betaald krijgt. Dit is niet van deze tijd, laat staan van de toekomst.

Steeds meer zaken hebben met elkaar te maken: "We lopen aan tegen de grenzen van ons sectorale denken. We moeten flexibel zijn, over grenzen heen werken". Volgens Peter Heij lopen uitvoerende diensten eerder tegen grenzen aan, dan in het beleid. Als diensten moet je met meerdere bestuurslagen in overleg, dus in de randvoorwaarden en processen ben je sectoroverstijgend bezig. Indertijd heeft hij in dit kader voor de Dienst landelijk Gebied toegewerkt naar een shared service organisatie.

Ook voor medewerkers leiden ontwikkelingen in de samenleving tot over grenzen heen werken, en meer eigen verantwoordelijkheid nemen in je werk. Qua salariering wordt verondersteld dat je als medewerker na 10 jaar meer waarde hebt voor de organisatie, dan na 5 jaar. De hoogte van je salaris groeit in het huidige systeem van periodieken vanzelf mee. Terwijl het kan zijn dat je na zo'n 5 jaar je dienst wel hebt bewezen en het voor je eigen ontwikkeling (en dus ook voor de organisatie) goed zou zijn om te rouleren. Ook zou je salaris mee moeten bewegen met de waarde die je hebt voor een organisatie. Wordt dat minder, dan zou dat ook financieel zichtbaar moeten zijn in je salaris. In de huidige rechtspositie is dat ondenkbaar. Bij vernieuwende arbeidsrelaties zou meer verbinding met de persoon kunnen worden gelegd, en zou meer 'mee-ademen' met het werk een goede prikkel kunnen zijn voor meer flexibiliteit. (Bron: Interview Peter Heij, d.d. 17 juli 2013)

Als er sprake is van 'tweezijdigheid' in de aanstelling ontstaat er meer 'onderhandelingsruimte'. Dit gaat veranderen, als het wetsvoorstel voor normalisering rechtspositie ambtenaren van Koşer Kaya en Van Hijum doorgaat.

Ook is er voor de toekomst behoefte aan om een nieuw soort CAO, uitgaande van vertrouwen tussen werkgever en werknemer en een beloning op basis van prestaties/resultaten.

"Als openbaar bestuur moeten we zorgen voor 'beweeglijkheid' en 'flexibiliteit' in onze organisaties. Door hierover in gesprek te gaan en positieve ervaringen te delen. Dit vraagt ook om andere arbeidsverhoudingen. De CAR/UWO is een dik boekwerk met allemaal regels, uitgaande van traditionele arbeidsverhoudingen. Er is behoefte aan een nieuwe soort CAO, uitgaande van tweezijdigheid, vertrouwen, flexibiliteit en beweeglijkheid. In de nieuwe arbeidsverhoudingen vervagen grenzen tussen afdelingen, tussen organisaties, en op individueel niveau tussen werk en privé. Ook door het nieuwe werken doen mensen het werk, daar waar het werk is. Dit kan voor een belangrijk deel ook thuis zijn." (Bron: Ineke Lissenberg, gemeentesecretaris gemeente Zeist, interview d.d. 14-6-2013)

In paragraaf 3.2 is al gerefereerd aan de CAO van de toekomst (GoWeGe). Interessant is de zoektocht van de gemeente Zeist naar een flexibele beloning, voor het geval waarbij een medewerker meer opdrachten binnenhaalt, dan dat haar aanstelling groot is.

Een vaststellingsovereenkomst in de geest van GoWeGe kan als paraplu gaan dienen en de voorgestane flexibele beloning bekrachtigen. Juridisch gezien stelt deze overeenkomst niets voor, maar ingeval van nieuwe arbeidsverhoudingen gaat het niet om het juridisch dicht timmeren van afspraken, maar om 'vertrouwen over en weer'. (Bron: interview Ineke Lissenberg, gemeente Zeist, d.d. 14 juni 2013)

Er zijn al overheidsorganisaties die werken met een flexibele CAO. Zo kennen de waterschappen een flexibele CAO, met veel keuzemogelijkheden voor medewerkers.

Bij het waterschap werkt men met het individueel keuzebudget (uitgebreid cafetaria-model; hierin zit 20% van het salaris). Dit is een CAO-afpraak en dus waterschapbreed. Waterschap De Dommel kent ook nog het BIOB (Beschikbaar Individueel OntwikkelinterventieBudget; het geld voor opleidingen is individueel versleuteld en men kan hiervoor zelf keuzes maken wanneer men wat aan opleidingen wil volgen). (Bron: interview Waterschap De Dommel, d.d. 13-6-2013)

Belemmeringen

De huidige eenzijdigheid en wijze van belonen wordt als belemmerend gezien. Dit verandert als onderdelen van het ambtenarenrecht geharmoniseerd wordt met die van werknemers in de private sector.

Een flexibele CAO alleen is niet zaligmakend. Bijvoorbeeld bij de waterschappen wordt hier al mee gewerkt. Toch ook daar worden nog belemmeringen ervaren in de starheid van functiewaarderingsmechanismen. Een aanpassing van de CAO zou daarin kunnen helpen, maar vanuit waterschap De Dommel werd aangegeven dat talentontwikkeling is ook mogelijk binnen de traditionele kaders.

Wettelijke kaders

Ambtenaren zijn ook werknemers. Maar ambtenaren zijn bijzondere werknemers, omdat zij bij de overheid werken. Daarom is er een apart artikel in de Grondwet, waarin staat dat in een aparte wet de rechten en plichten van ambtenaren staan.

In de Ambtenarenwet uit 1929 is de rechtspositie van alle ambtenaren geregeld. In de wet staan de rechten en plichten van ambtenaren, en wie hierover beslist. In artikel 19, punt 2 van de Grondwet¹³ staat dat in de wet de rechten en plichten van werknemers staan. In deze wet staan dingen over hun salaris, maar ook over de arbeidsomstandigheden van ambtenaren. Iedereen die bij de overheid werkt, is een ambtenaar, ook mensen die een tijdelijk arbeidscontract bij de overheid hebben. Elke sector binnen de overheid heeft een eigen arbeidsvoorwaardenregeling of een collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst (CAO). Hierin staan afspraken over primaire arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld salarisschalen en secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals vakantiedagen, pensioen en scholing.

Er zijn 14 CAO's: voor het Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, defensiepersoneel, politie, rechterlijke macht, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoekinstellingen, academische ziekenhuizen.

Het salaris van ambtenaren wordt bepaald aan de hand van de salarisschaal waarin de ambtenaar is ingedeeld.

Bij de rijksoverheid zijn er bijvoorbeeld 18 salarisschalen. Iedere schaal bevat een aantal treden. De overgang naar de volgende trede, de periodieke verhoging geschiedt meestal automatisch. Ook

¹³ De Grondwet dateert van 1814. De herziening van 1848 heeft de basis gelegd voor ons huidige stelsel van parlementaire democratie.

bevorderingen naar de volgende schaal komen soms automatisch tot stand. Inschaling is afhankelijk van het opleidingsniveau, dat gevraagd wordt bij een bepaalde functie. Het functiegebouw gaat uit van standaardfunctieomschrijvingen, met ook standaarden wat betreft salariëring. Het salaris is ook afhankelijk van het aantal uren, dat iemand werkt. Er wordt geen relatie gelegd met wat je feitelijk doet, op welk niveau, waar (over grenzen van eigen organisatie heen), wanneer, voor hoelang e.d..

De provincies en de waterschappen kennen alleen nog een minimum en maximum per salarisschaal geen periodieke treden of verhogingen meer.

Toelichting initiatiefwetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

In november 2010 is een initiatief wetsvoorstel ingediend door Koşer Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) om de Ambtenarenwet en enige andere wetten te wijzigen, om een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector tot stand te brengen. Het voorstel houdt in hoofdzaak in, dat het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden worden vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Daarmee wordt ook de publiekrechtelijke rechtsbescherming tegen handelingen en besluiten ten aanzien van ambtenaren beëindigd. Rechtsbescherming zal nog slechts privaatrechtelijk van karakter zijn.

Aanbevelingen voor de toekomst

De voorgestelde 'vaststellingsovereenkomst' (gemeente Zeist) geldt niet voor ambtenaren. Dit impliceert namelijk een overeenkomst; deze is tweezijdig; de aanstelling is eenzijdig. Daarom spreekt men in het ambtenarenrecht van minnelijke regelingen i.p.v. vaststellingsovereenkomsten.

Het idee achter de vaststellingsovereenkomst van de gemeente Zeist is in ieder geval een interessante optie om verder te verkennen. Dit idee sluit aan bij de visie van Peter Heij, waarbij in de toekomst wordt gewerkt wordt met een salaris dat meebeweegt met je waarde (dus dat kan ook naar beneden gaan) en met de omvang van je werkuren.

3.6 Kansen en belemmeringen flexibele invulling samenwerking



Kansen (o.a. vanuit de praktijk van de proeftuin)

In paragraaf 2.6 is ingegaan op de huidige samenwerkingsvormen tussen overheden onderling (publiek-publiek) en vormen van samenwerking in het publiek-private domein. De organisaties zien samenwerkingsverbanden en netwerken als 'voertuig' voor de vernieuwing. Er zijn verschillende verschijningsvormen, zowel landelijk als regionaal.

Interessant is de zoektocht naar het inrichten van flexibele schillen, o.a. een **externe flexibele schil** met ZPP-ers, ZPP-ers of andere marktpartijen, om zo wisselingen in de capaciteitsvraag op te kunnen vangen.

Meerdere organisaties zouden graag willen werken met **preferred suppliers**, maar tot dusverre werkt alleen De Werkmaatschappij daarmee. Organisaties lopen aan tegen aanbestedingsregels en (interne) inhuurprocedures. Zo heeft de gemeente Rotterdam een 'escalatieprocedure' waarin wordt besloten over al dan niet extern inhuren. Alleen als intern niet in een vraag kan worden voorzien (via het mobiliteitscentrum CMC, en via het Servicepunt Tijdelijke Capaciteit) gaat het Servicepunt Externe Inhuur hiermee aan de slag.

Het Servicepunt heeft samenwerkings- en raamovereenkomsten met diverse partijen (bijvoorbeeld met USG). Gaat het om een ander type deskundigheid dan wordt hierin voorzien via reguliere of mini aanbestedingsprocedure. Met een MOAP (Meervoudig Ondershands Aanbestedingsprocedure) worden gericht partijen (w.o. ook ZPP'ers) benaderd. (Bron: interview gemeente Rotterdam, d.d. 17 juni 2013)

DLG sluit met **ZPP-ers** en **groepen ZPP-ers** raamovereenkomsten om op ad hoc basis specifieke kennis en expertise in huis te kunnen halen.

Voor vakspecialisten wilde DLG graag gaan werken met een flexibele schil van o.a. ZPP'ers (oud-DLG'ers en/of partimers) om zo op kennis van buiten naar binnen te halen. De directie van DLG had – onder voorwaarden – ingestemd met het gaan experimenteren met "ik ken iemand, wil hem/haar bellen en aan het werk zetten, om mij te helpen". Uitgezocht zou worden "wat doe ik dan fout en hoe kan ik het wel regelen". Zover kwam het echter niet, omdat BZK dit idee te ver vond gaan, met het oog op wettelijke kaders waar je als overheidsorganisatie aan gehouden bent. (Bron: interview DLG, d.d. 5 juni 2013)

Het werken met **raam- en samenwerkingsovereenkomsten** lijkt voor samenwerking van overheden onderling (publiek-publiek) een kansrijke 'lichte' vorm.

De gemeente Rotterdam werkt met een BV. SSC Flex, waardoor de rechtspositie voor medewerkers wijzigt. Er zijn ook gemeenschappelijke regelingen, zoals voor de brandweer. DLG heeft samenwerkingsovereenkomsten met o.a. Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en het waterschap Groot Salland. Hier is door de juristen van DLG al naar gekeken. Een BV is een zwaardere vorm dan een gemeenschappelijke regeling, en een gemeenschappelijke regeling is weer een zwaardere vorm dan een samenwerkingsovereenkomst. De keuze voor de vorm is belangrijk en afhankelijk van wat je ermee wilt bereiken. (Bron: interview Dienst Landelijk Gebied, d.d. 5 juni 2013)

Ook helpt **poolvorming** bij het onderling uitwisselen van personeel, zoals ingeval van de Flexpool Publieke Sector.

Tot slot wordt de uitwisseling tussen overheden eenvoudiger als er simpele verrekenmethoden worden toegepast. Het idee van de gemeente Zeist om te gaan werken met **Monopoly-geld** is een interessante optie om verder uit te werken. Ook kan gedacht worden aan standaard detacheringsovereenkomsten voor het openbaar bestuur (de sector Rijk werkt hier al mee binnen de eigen sector).

Belemmeringen

Bij het onderling uitwisselen van personeel (publiek-publiek) lopen proeftuinorganisaties aan tegen belemmeringen, zoals de BTW-plicht (bijvoorbeeld waterschap De Dommel).

Ook ervaart men over het algemeen veel lastendruk, en administratieve rompslomp (bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam en de gemeente Zeist). (paragraaf 2.6)

In het publiek-private domein noemen de proeftuinorganisaties ook nog de volgende belemmeringen in wet- en regelgeving, die een verdere flexibilisering van de samenwerking in de weg zouden staan:

- aanbestedingsregels
- inhuurprocedures/inkoopbeleid
- draaideurregelingen.

Voor wat betreft de Draaideurcirculaire van het Rijk is er ongelijkheid in de interpretatie hiervan.

De regeling is niet bij iedereen bekend, en in de praktijk worden de regels op verschillende manieren toegepast. Op dit moment wordt de draaideurcirculaire Rijk aangepast en geactualiseerd. Het zal niet zozeer een beleidswijziging zijn, maar eerder een verduidelijking. Hieraan is behoefte, omdat er nu tussen de departementen verschillende interpretaties zijn, en dus verschillende toepassingen. Dit leidt tot rechtsongelijkheid.
(Bron: Interview De Werkmaatschappij, d.d. 11 juni 2013)

In algemene zin geldt dat met name hoe organisaties regels interpreteren, en hoe ze zelf zijn ingericht, belemmerend kan werken.

Wettelijke kaders

Heffing van BTW bij detachering

Detachering/uitlenen etc. wordt door de Belastingdienst als een "dienst" in de zin van de Wet op de omzetbelasting 1968 beschouwd. Voor diensten moet BTW worden afgedragen. Bij detachering naar marktsector geldt BTW-plicht. Bij detachering binnen de "eigen" sector (van Rijk naar Rijk bijv. geldt geen BTW (1 werkgever). Voor detacheren/uitlenen in het kader van het bevorderen van arbeidsmobiliteit van personeel bij publiekrechtelijke lichamen wordt een uitzondering gemaakt op de regel dat er omzetbelasting moet worden betaald (Besluit van 14 maart 2007). De voorwaarden waaronder van de uitzondering gebruik kan worden gemaakt zijn echter vrij strikt en worden als knellend ervaren. Deze voorwaarden voor uitzondering zijn als volgt:

- arbeidsmobiliteit is onderdeel van het personeelsbeleid
- ambtenaar is minimaal 3 jaar werkzaam bij de eigen sector.
- detacheringperiode is maximaal 12 maanden
- ambtenaar mag maximaal 2 keer extern worden gedetacheerd
- vrijvallende arbeidsplaats niet opvullen
- verplichting tot terugnemen
- vergoeding beperkt tot brutoloonkosten

Als de detachering langer dan 1 jaar duurt, wordt over de gehele periode btw gevorderd (dus ook over het eerste jaar).

Aandachtspunten:

- De BTW-plicht geldt voor detachering naar een andere werkgever of naar de markt. Over een detachering van bijvoorbeeld het ene ministerie naar het andere (werkgever is en blijft het rijk) hoeft geen BTW te worden afgedragen.
- De BTW bedraagt per 1 oktober 2012 21%. BTW wordt gerekend over het bedrag dat de detachering "kost" (ten minste de bruto salariskosten van de gedetacheerde). Aan mobiliteit kunnen voor managers/organisaties flinke kosten verbonden zijn: bij een loon van 60.000 euro per jaar betekent dit dus een kostenpost van ruim 12.000 euro.

- De uitzonderingen van het Besluit voor mobiliteit bij het openbaar bestuur geven beperkt ruimte om qua mobiliteit een "sprong" te maken.
- Er zit geen rek in de verruiming van het Besluit omdat dit vastgelegd is in Europese regelgeving. De uitzondering die het huidige Besluit omvatten zijn al moeilijk te rechtvaardigen tegenover "Brussel" mocht er een procedure worden aangespannen. Een uitbreiding is een brug te ver. Niet alleen zou dat niet worden toegestaan, maar ook nog eens de aandacht vestigen op het huidige (in "Brusselse termen" al vrij ruime) Besluit, waardoor de bestaande praktijk gevaar loopt.

Aanbestedingswet 2012

Als de Nederlandse overheid goederen of diensten afneemt van een bedrijf, dan moet de overheid zich bij de keuze van het bedrijf houden aan aanbestedingsprocedures. De regels over aanbesteden staan in de Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsbesluit. In het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012) staat de praktische uitwerking voor de aanbesteding van werken. De overheid moet Europees aanbesteden boven een bepaald drempelbedrag. De hoogte van dit drempelbedrag is afhankelijk van het soort opdracht. Er zijn overheidsopdrachten voor werken (bouw van en onderhoud aan bouwkundige of civieltechnische werken). Hier ligt het bedrag op 5 mln. Euro. Bij leveringen (aankoop, huur, lease en huurkoop van producten), diensten en onderzoeks- en ontwikkelingsopdrachten ligt het bedrag op 200.000 euro's (excl. btw) voor de periode 2012-2013 en voor de centrale overheid 130.000 euro (artikel 7 van de richtlijn 2004/18/EG). Drempelwaarden voor speciale sectoren zijn vastgelegd in richtlijn 2004/17/EG. De Europese Commissie stelt elke twee jaar nieuwe drempelwaarden vast.

Voor aanbestedingen onder het drempelbedrag moet de aanbestedende dienst zich in eerste instantie houden aan het ARW 2012. De algemene regels uit het EG-Verdrag zijn ook van toepassing.

Draaideurcirculariteit Rijk

De draaideurcirculariteit van het Rijk is in werking gesteld vanuit het oogpunt van aanbesteding en het voorkomen van vriendjespolitiek. De Rijksoverheid hanteert het principe van onpartijdigheid.

De draaideurcirculariteit van het Rijk stamt uit 1999 en wordt op dit moment geactualiseerd. Op dit moment stelt de draaideurcirculariteit dat je als voormalig ambtenaar binnen een periode van twee jaar niet door je eigen voormalige ministerie mag worden ingehuurd.

De draaideurcirculariteit biedt hiermee op dit moment wel de ruimte om opdrachten voor andere ministeries te doen. Stel: je wordt ontslagen bij het ministerie van BZK, dan mag je binnen een periode van 2 jaar geen opdrachten voor BZK vervullen, maar wel voor het ministerie van SZW bijvoorbeeld. Voor de toepassing van de draaideurcirculariteit worden de ministeries op dit moment nog als aparte werkgevers gezien.

Ook is het goed om onderliggende principes te blijven afwegen. Het belangrijkste principe van de draaideurcirculariteit is dat de Rijksorganisatie kan aantonen dat zij eerlijk en transparant handelt. Als de organisatie een volledig openbare, transparante en rechtmatige aanbestedingsprocedure hanteert, waaruit in eerste instantie geen geschikte aanbieder komt en bij een vervolg een voormalig medewerker als meest geschikte opdrachtnemer naar voren komt, kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden dat dit zwaarder weegt dan de termijn van 2 jaar voor de inhuurstop.

Aandachtspunten:

- Bovenstaande draaideurcirculariteit geldt alleen voor Rijksorganisaties. Het is dus regelgeving op sectoraal niveau. Deze draaideurcirculariteit wordt op dit moment geactualiseerd.
- Gemeenten en andere sectoren bepalen zelf of zij draaideurprocedures hebben, dus dit is regelgeving op het niveau van de eigen organisatie.
- De draaideurcirculariteit van het Rijk gaat alleen in werking wanneer er sprake is van volledig ontslag, en geldt niet wanneer iemand parttime gaat werken om daarnaast te ondernemen (in dat geval is er sprake van nevenwerkzaamheden).
- In de draaideurcirculariteit staat dat een uitzondering mogelijk is als bij een ontslag met een ambtenaar bijzondere afspraken zijn gemaakt. Dit is niet verder ingevuld.

Van belemmeringen naar kansen

- Er is geen mogelijkheid om de regelgeving op het punt van de BTW-plicht op detacheren/uitlenen op te rekken, omdat het een grondslag vindt in Europese regelgeving. Wel liggen er kansen in vormen van **gezamenlijk werkgeverschap**, waarbij verschillende overheidsorganisaties als gezamenlijk werkgever optreden (zie hieronder).
- Bij aanbestedingen gaat het ook om Europese richtlijnen en deze zijn niet te omzeilen.
- Belangrijk is dat andere aanbieders voor dezelfde dienstverlening ook een reële kans op opdrachtvererving van de (Rijks)overheid moet hebben (en opdrachten dus op een transparante manier uitgezet moeten worden. Naast aanbestedingsprocedures en mantelovereenkomsten, kunnen marktplaatsen ook als geschikt instrument dienen voor transparantie/onpartijdigheid.

- Proeftuinorganisaties pleiten voor herziening draaideurprocedures. Dit is een zaak van de organisaties zelf. De draaideurcirculaire van het Rijk wordt op dit moment herzien en verduidelijkt. De ongelijkheid in de interpretatie hiervan kan worden opgelost door het verbeteren van de communicatie hierover.
- De administratieve lastendruk en de interne regels en procedures zijn eveneens een zaak van individuele overheidsorganisaties onderling.

Aanbevelingen voor de toekomst

T.a.v. de BTW-plicht zou de optie van **gezamenlijk werkgeverschap** verder kunnen worden verkend. Zoals bij elke wet- en regelgeving is de interpretatie ervan van belang. De wet op omzetbelasting (BTW) geldt in principe alleen voor ondernemers die diensten verlenen tegen een vergoeding. Zijn overheden die diensten verlenen ook ondernemer? De afweging hier is of personeelsuitwisseling tussen overheden als 'publieke taak' worden gezien of als een taak die waarin de markt voorziet. In dit geval moeten overheden met een sterke onderbouwing komen, dat personeelsuitwisseling in publiek belang is.

Een andere mogelijkheid zit in de interpretatie van de afbakening van het begrip ondernemer/werkgever. Wanneer er sprake is van een vorm van 'gezamenlijk/materieel werkgeverschap' (zoals bijvoorbeeld binnen sector Rijk) hoeft er geen BTW worden afgedragen. Het gaat dan om een vorm van werkgeverschap waarbij arbeidsrechtelijke risico's en aansprakelijkheden gedeeld worden. Dit kan bijvoorbeeld door het kosten voor gemene rekening/deelovereenkomst of via een verdeelsleutel waarbij vaste kosten worden doorbelast. Dit laatste komt veel voor in de thuiszorg en het onderwijs. N.B.: Deze routes worden scherp bekeken door de Belastingdienst.

Het idee van de gemeente Zeist om te gaan werken met **Monopoly-geld** (meer eenvoudige verrekenmethoden) is een interessante optie om verder uit te werken.

Een voorbeeld van interne belemmeringen, door de organisatie zelf op te pakken

Binnen Rotterdam ervaart men de interne procedures en uitgangspunten als omslachtig.

Belemmeringen vanuit de organisatie:

- Via de officiële route is het lastig dingen voor elkaar te krijgen. Persoonlijke contacten/netwerken zijn nodig.
- Rotterdam heeft als richtlijn dat als iemand voor een ½ jaar gedetacheerd is geweest, de opdrachtgevende partij hem/haar in dienst moet nemen. Een persoon komt dan op de P-rol van de betreffende afdeling terecht. Dit maakt dat managers terughoudend zijn.
- De draaideurregeling: Deze is een aantal jaren terug in het leven geroepen omdat toen veel mensen Rotterdam verlieten om zich vervolgens tegen 'sky high' tarieven te laten inhuren. Gemeentebreed wilde men deze ontwikkeling aan banden leggen. De discussie over tarieven is niet meer aan de orde; externe inhuur kan veel goedkoper uitpakken dan het intern inlenen.
- De hoeveelheid aan pools binnen Rotterdam. Zo is er bijvoorbeeld een pool voor projectmanagement, een voor procesmanagement en een voor interim management. Hierdoor worden medewerkers en opdrachten afgebakend tot de 'eigen pool'. De flexibiliteit over de poolgrenzen heen is beperkt. Laat staan over de gemeentegrenzen heen.
- De traagheid van de eigen organisatie: "Rotterdam zegt de stad te zijn van 'mouwen opstropen' en 'geen woorden, maar daden', ingeval van vernieuwende arbeidsrelaties is de ervaring dat we maar moeizaam tot daden kunnen komen. Hier is erg veel tijd voor nodig."

(Bron: interview gemeente Rotterdam, d.d. 17 juni 2013)

Met name zou de inzet van ZP-ers vergemakkelijkt moeten worden, en ook zou Rotterdam graag de Draaideurregeling open willen breken. Het probleem van de hoge tarieven speelt niet meer, als je mensen inhuurt tegen een maatschappelijk tarief.

... dus moet je het obstakel wegnemen. De Handleiding Overheidstarieven 2013 van het ministerie van Financiën kan als uitgangspunt worden genomen. Het idee is om bij vertrek van medewerkers een contract aan te kunnen gaan voor 2 jaar t.b.v. een vaste flexibele schil. Zo kun je capaciteit voor de organisatie behouden.

Een 'shift' in denken is nodig, redenerend vanuit welke deskundigheid er nodig is voor een opdracht, en dan zou gekeken moeten worden waar die te vinden zou zijn. Inzet van ZP'ers zou gemakkelijker moeten worden. De aanleiding voor de draaideurregeling is niet meer van toepassing. (Bron: interview gemeente Rotterdam, d.d. 17 juni 2013)

3.7 Randvoorwaarden

In de vorige paragraaf zijn kansen voor de toekomst geïdentificeerd en is ingezoomd op belemmeringen. Ook zijn handreikingen aangegeven belemmeringen om te zetten in kansen.

Bij de start van de proeftuin en pilots werd verondersteld dat met name **wet- en regelgeving** een belangrijke belemmering zou zijn bij het implementeren van vernieuwende arbeidsrelaties. Uit de leerervaringen van de proeftuinorganisaties blijkt niet zozeer landelijke wet- en regelgeving in de weg te staan, maar vooral de eigen interne richtlijnen en procedures. Ook is van belang hoe we met wet- en regelgeving omgaan, hoe we regels interpreteren en hoe we hierover (niet) communiceren.

Vaak wordt wet- en regelgeving gebruikt als smoes om iets niet te doen.

Er is heel veel mogelijk. Het wijzen naar belemmeringen in wet- en regelgeving is vaak een smoes om iets niet te doen. (Bron: Verslag interview gemeente Veghel, d.d. 22 mei 2013)

De provincie vindt dat er in principe nu al voldoende ruimte is binnen de huidige kaders om tot afspraken te komen. Voor de toekomst hoeven er geen belemmeringen weggenomen te worden. Het is 'oud denken' om de ruimte voor vernieuwende arbeidscontracten te willen regelen via wet- en regelgeving. (Bron: Verslag interview provincie Utrecht, d.d. 13 mei 2013)

Zo'n 1 ½ jaar geleden ontstond de gedachte dat je moet uitgaan van een kleinere organisatie, waarbij veel wordt uitbesteed. Marktpartijen en netwerken worden ingeschakeld om werkzaamheden te verrichten. Ook zijn er andere financieringsmodellen, en een andere 'mindset' nodig. Voor de medewerkers binnen de gemeente betekent dit bijvoorbeeld dat je geen baanzekerheid meer hebt, maar wel werkzekerheid. Je wordt daar ingezet waar het werk is. Bij medewerkers zitten hiervoor minder belemmeringen. Maar voor de managers is het nog een 'ver van mijn bed show': "Zij willen hun formatie beheren en budgetten bewaken". In de P&C cyclus worden ze daarop afgerekend, niet op 'effectiviteit'. Ook hebben zij met meerdere 'potten' te maken: "het is obstructie, ontwijken van regels als je het ene budget gebruikt voor zaken, die eigenlijk uit de andere pot zouden moeten worden betaald" (bijv. P-budget en budget externe inhuur). (Bron: Interview gemeente Rotterdam d.d. 17 juni 2013)

Uit bovenstaand voorbeelden blijkt dat de 'mindset' van medewerkers en hun leidinggevendenden, en de manier van sturen (afrekenmechanismen) in een organisatie veel belangrijker zijn dan wet- en regelgeving is. Dit beeld wordt bevestigd door de evaluatie van de gemeente Almere. Op basis van hun eigen pilot benoemen ze de volgende risico's.

- Hybride werken wordt een doel op zich
 - Je moet weten wat hybride werken je op moet leveren. Je moet het niet doen, omdat je mensen kwijt wil
 - Het past niet iedereen. Dit is afhankelijk van leeftijd, levensfase e.d.. Je moet ook respect hebben voor medewerkers, die op de klassieke manier willen werken
 - Niet alle werkzaamheden lenen zich ervoor
 - De huidige contractvormen en systemen van sturen (op formatie en budgetten) stimuleren niet
 - De balans tussen privé en werk vervaagt. Je moet goed in staat zijn je tijd en aandacht te verdelen. Je moet snel kunnen schakelen. Dit is niet iedereen gegeven.
 - De betrokkenheid met 'het moederschap' moet goed geregeld zijn. Met terugkomen kun je als medewerker last krijgen om weer te aarden.
 - Hybride werken is geen garantie op kwaliteit. Managers waren gewend om te sturen op inhoud en aanwezigheid. De slag moest gemaakt worden naar sturen op resultaat. Medewerkers waren voor de leidinggevende minder zichtbaar, dus hadden hier last van bij hun beoordelingen. Het is zaak om als leidinggevende en medewerker afspraken te maken over wederzijdse verwachtingen. Onduidelijkheden hierover kan tot fricties leiden.
- (Bron: Verslag interview gemeente Almere, d.d. 4 juni 2013)

Het idee van vernieuwende arbeidsrelaties is toe te werken naar een situatie, waarbij vast minder statisch is en flexibel minder onzeker. Een nieuw type organisatie-model en ook andere termen, zoals 'werkzekerheid' i.p.v. 'baanzekerheid' kunnen helpen bij het vinden van een nieuwe balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

3.7.1 Structuur en cultuur organisaties

Bij de proeftuinorganisaties zijn er wensen voor een andere inrichting en besturing van de overheid. Zo is er de wens om te opereren als 'één overheid', met geen of in ieder geval zo weinig mogelijk grenzen en drempels, om breed binnen de overheid te kunnen werken. Dit sluit aan bij de visie van BWOB, namelijk schotten zijn verdwenen en medewerkers bewegen zich makkelijk tussen verschillende bestuurslagen.

De leerervaringen van de proeftuinorganisaties laten zien dat het sturen op **budgetten en formatie** niet stimuleert. Er wordt gezocht naar andere modellen, waarbij de medewerker en zijn/haar talent centraal wordt gesteld.

Heemstede voelt zich verbonden met de filosofie van het Rijnlands organiseren (een alternatief van het zogeheten Angelsaksisch model waar geld centraal staat, en voor het management planning en control domineert). Bij het Rijnlands model staat de menselijke maat centraal, en gaat het om lange termijn continuïteit en vertrouwen: werknemers hebben plezier in hun werk en kunnen hun passie volgen. Ontwikkelingsmogelijkheden zijn bespreekbaar, organisatiegrenzen komen te vervallen of zijn een noodzakelijk kwaad. (Bron: Interview Heemstede/Bloemendaal, d.d. 28 mei 2013)

Veghel heeft de verantwoordelijkheid voor formatie en budgetten weggehaald bij de managers. Dit verplaatst de aandacht naar het concern i.p.v. naar de eigen afdeling. Marijke Wilms heeft tegen de managementleden gezegd: "Je bent pas succesvol als het met Veghel goed gaat". Iedereen voelt zich verantwoordelijk voor het geheel. Voor een probleem bij de ene afdeling wordt gezamenlijk naar oplossingen gezocht.

De klussen zijn gezamenlijk in beeld. Ook worden via intranet medewerkers geattendeerd op klussen. Een platform voor klussen via het ZPP-netwerk is nog in de ontwikkelfase. Mensen worden gevraagd hun passies kenbaar te maken, zodat breed gekeken kan worden mensen op hun talenten in te zetten. (Bron: verslag interview gemeente Veghel, d.d. 22 mei 2013)

In de visie van Ruud Viergever, secretaris-directeur zijn er 2 manieren om naar vernieuwende arbeidsrelaties te kijken: 1) wat is er in de maatschappij aan de hand, hoe zit de arbeidsmarkt in elkaar, tegen welke problemen lopen we aan en hoe moeten we hierop inspelen? En 2) vanuit de medewerkers: "als waterschap de Dommel zijn we altijd al voorloper geweest en heeft persoonlijk leiderschap aandacht gehad in de organisatie. Belangrijk aspect hierin is vertrouwen, vertrouwen in de medewerker, en minder denken in structuren. Het is vooral de kunst van het loslaten, en op zoek gaan naar vernieuwende arbeidsvormen, vrijheden creëren voor medewerkers om andersoortige relaties aan te gaan." (Bron: interview Waterschap De Dommel, d.d. 13-6-2013)

Het helpt om te **denken in 'opdrachten'** in plaats van in 'functies'. Ook hiervan zijn voorbeelden beschikbaar. Zo worden in de gemeente Uden vacatures worden 'opgeknipt' in opdrachten/klussen.

Er is nu al van alles mogelijk. Er zijn nog meer kansen als we vanuit de gedachte van één overheid werken en denken. Het denken in opdrachten is ook van groot belang. Als leidinggevenden in Uden met een vacature komen, wordt in Uden gekeken of daar geen klussen van gemaakt kunnen worden. De 4 actieve gemeenten van de As-50 zetten steeds meer hun opdrachten op een klussenplatform, en over de eigen organisatiegrenzen heen worden medewerkers uitgewisseld. (Bron: verslag interview gemeente Uden, d.d. 22 mei 2013)

Ook het Kadaster richt zich op het lossen van werk, de mensen en de samenwerking over de grenzen heen.

Door een organisatieaanpassing transformeert het Kadaster naar een vitale en flexibele organisatie met optimale mobiliteit voor alle medewerkers. Daarnaast is duurzame inzetbaarheid een belangrijk thema geworden. Marto Boes: "Bij echte flexibilisering moet je:

- mensen 'losser maken'. Hierbij helpt de flexpool. Medewerkers kunnen voor hun persoonlijke ontwikkeling elders leuke klussen doen. Hun managers moeten wel medewerker en dus ook losgemaakt worden.
- het werk 'losser maken'. Naast functieomschrijvingen moeten we meer denken in opdrachten, tijdelijke klussen. Met tijdelijke klussen kan dure inhuur aanzienlijk worden terug gebracht.
- de samenwerking over de grenzen heen 'losser maken'. Naast de interne flexpool wordt de samenwerking opgezocht met andere pools."

(Bron: Interview Kadaster, d.d. 11 juni 2013)

Er wordt vanuit de proeftuinorganisaties belang gehecht aan het **samenwerking over de grenzen** heen. De proeftuinorganisaties zien netwerken en samenwerkingsverbanden als voertuig voor flexibiliteit. Er zijn nog wel verschillende visies over het schaalniveau, waarop de samenwerking gestalte moet krijgen: landelijk of regionaal. Ook lopen de meningen uiteen over de precieze vorm: alleen overheid of ook

buiten de overheid. Het idee om te gaan werken met flexibele schillen spreekt in ieder geval bij alle partijen aan.

Vanuit de proeftuinorganisaties is er een roep om het hebben van een **visie** en daarbij behorende ambities. Dit vanuit de overtuiging dat 'een stip op de horizon' helpt bij het richting geven aan de verandering, en het verkrijgen van **draagvlak** bij medewerkers en leidinggevenden. Speciale aandacht vraagt het contact met de vakbonden.

Een goed voorbeeld is het Kadaster, waarbij in overleg met de vakbonden een toekomstvisie is ontwikkeld over waar de organisatie naartoe door wil groeien. Aandachtspunten zijn in beeld gebracht, inclusief de instrumenten die daarbij horen. Er zijn resultaten geboekt om te komen tot een aanstelling in algemene dienst, en er is nu aandacht voor mobiliteit, flexibiliteit, en duurzame inzetbaarheid. (zie paragraaf 3.3.1)

Voor mobiliteit, flexibiliteit en duurzame inzetbaarheid is het van belang om te kijken naar alle medewerkers in de organisatie. Leidinggevenden hebben hierin een belangrijke rol. Ook is hun voorbeeldwerking van belang, evenals het bieden van maatwerk.

Binnen Zeist is eerst een visie opgesteld over het profiel van de medewerker 3.0. Gekeken is waar de organisatie naar toe wil, en wat daarvoor nodig is. Gekeken is naar duurzame inzetbaarheid, vanuit de filosofie dat een medewerker meer moet doen, dan alleen maar het uitvoeren van de eigen functie. Ook wil Zeist dat medewerkers sneller anticiperen op ontwikkelingen vanuit 'buiten'. Ook digitalisering vraagt een ander soort medewerker.

Heel veel medewerkers zijn goed in hun werk. In het personeelsbeleid ligt vaak de focus op de 10% van de medewerkers die niet goed functioneert of de 20% 'high potentials'. In Zeist wilde men in het strategisch personeelsbeleid meer de aandacht gaan richten op de overige 70% van de medewerkers.

In december 2012 is in het GMT de visie vastgesteld, en deze is in februari 2013 besproken met de teammanagers (in het BMO). Het gaat om een cultuurverandering. D.m.v. storytelling hebben medewerkers, die een stap buiten hun functie hebben gemaakt hun ervaringen verteld. Op dit moment zijn met 11 personen afspraken gemaakt over een flexibele inzet. Het betreft nu nog voornamelijk HBO'ers, maar het is de bedoeling dat zowel secretaresses, als administratief medewerkers, als managers flexibel gaan worden.

Zeist is niet van het methodisch alles opschrijven. De eerdergenoemde visie is één A4-tje. De CAO van de toekomst zijn 3 A4-tjes. Het is een kwestie van doen. De teammanagers spelen in de optiek van P&O een cruciale rol waar het gaat om het benaderen van de 70% groep. Met de vlootshouw (in het kader van het strategisch personeelsbeleid) is deze groep in beeld (naast de 10% en 20% groep waar het resp. niet of juist wel heel goed gaat).

(Bron: Interview gemeente Zeist d.d.27 mei 2013)

3.7.2 Perspectief medewerkers

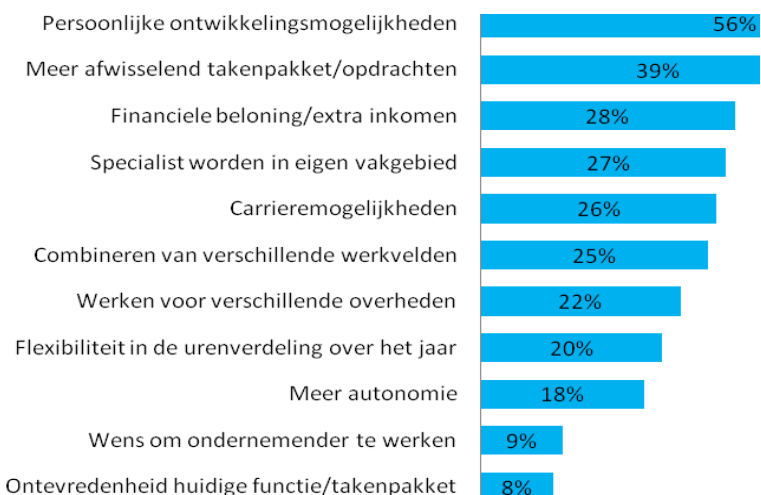
Naast de randvoorwaarden vanuit overheidsorganisaties zijn de medewerkers zelf een belangrijke bepalende factor in de vernieuwing van arbeidsrelaties. Tijdens de interviews is geprobeerd een beeld te krijgen van ZPP-ers en flexibele en/of ondernemende ambtenaren, hun drijfveren en hun profiel. In paragraaf 2.4.5 zijn hiervan enkele voorbeelden opgenomen.

Via het onlangs gehouden Flitspanelonderzoek¹⁴ is een beeld gekregen van de belangrijkste redenen voor medewerkers om flexibel te gaan werken. Bij werknemers met een vaste of tijdelijke aanstelling, die enigszins flexibel werken, springen in de antwoorden naar voren:

- Persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden (56%), en
 - Een meer afwisselend takenpakket/meer afwisselende opdrachten (39%). (zie Figuur 1: Kansen)
- N.B. Er konden meerdere antwoordopties worden gegeven.

¹⁴ BZK, Flitspanel onderzoek Vernieuwende Arbeidsrelaties, rapportage 20-8-2013

Figuur 1: Kansen (bij werknemers met een vaste of tijdelijke aanstelling, die enigszins flexibel werken)



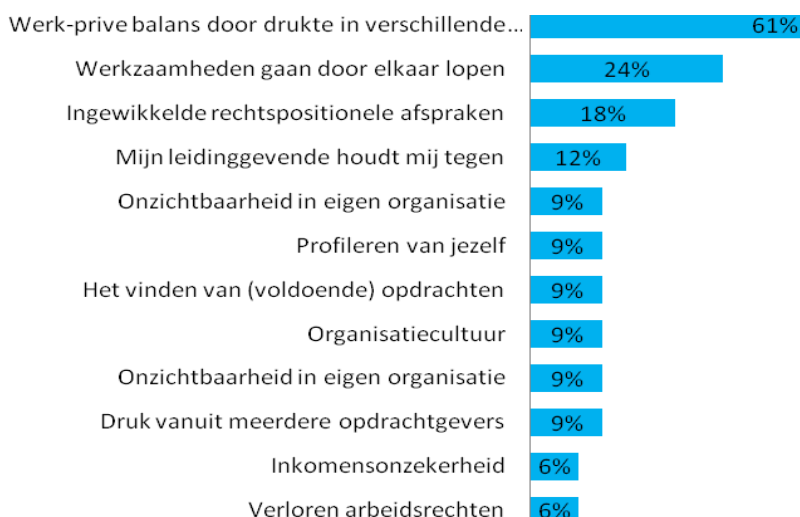
(Bron: BZK, Flitspanelonderzoek Vernieuwende Arbeidsrelaties, d.d. 20 augustus 2013)

Bij de groep flexibele, hybride, zelfstandige (ex) ambtenaren¹⁵ zijn dit ook de twee belangrijkste redenen. Daarnaast is het werken voor verschillende overheden/(overheids)organisaties nog van belang (38%) en ook de wens om ondernemender te werken (33%). Dit duidt erop dat ondernemende types ook daadwerkelijk de stap maken om flexibeler te gaan werken.

Er is ook gevraagd naar de knelpunten. De verstoring van de werk-privé balans door drukte in verschillende banen springt eruit (61%), bij de groep werknemers met een vaste of tijdelijke aanstelling, die enigszins flexibel werken. (zie Figuur 2: Knelpunten)

Bij de groep flexibele, hybride, zelfstandige (ex) ambtenaren is de verstoring van de werk-privé balans ook wel belangrijk (32%), maar grotere knelpunten voor deze groep zijn de organisatiecultuur (47%), het vinden van (voldoende) opdrachten (37%), en de interne inhuur en inkoopprocedures (34%). Ook spelen inkomensonzekerheid (29%) en verloren arbeidsrechten (29%) een belangrijke rol, en komen zaken als de kosten van het pensioen en arbeidsongeschiktheidsverzekering om de hoek kijken.

Figuur 2: Knelpunten (bij werknemers met een vaste of tijdelijke aanstelling, die enigszins flexibel werken)



(Bron: BZK, Flitspanelonderzoek Vernieuwende Arbeidsrelaties, d.d. 20 augustus 2013)

¹⁵ Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het hier geen representatieve steekproef betreft

Opvallend is dat bij de interviews met professionals vanuit de proeftuin 'het profileren van jezelf' niet als knelpunt werd genoemd, maar juist als één van de voordelen van flexibel werken.

De nadelen, zoals de 'werk-privé balans en het hebben van meerdere loyaliteiten (het door elkaar lopen van werkzaamheden en de druk van meerdere opdrachtgevers) komen in de interviews wel terug, en zo ook het punt van werk- en inkomensonzekerheid (naarmate je meer zelfstandig gaat werken).

Uit het overzicht van voor- en nadelen van flexibele werken in paragraaf 2.5.6 blijkt dat naarmate de risico's voor de werknemer minder worden, de voordelen zeker opwegen tegen de nadelen. Tijdens de interviews werden (naast het jezelf profileren) als voordelen voor de professional genoemd:

- Werken vanuit drijfveren/passie
- Doen van inhoudelijk leuk werk
- Professionele vrijheid/autonomie
- Ingeval van ZPP-schap: beloning op basis van prestaties.

Het meest van belang is het waarderen van werkzekerheid vs. professionele vrijheid/autonomie. Het is aan medewerkers zelf, om hierin een balans te zoeken, en vormen te kiezen, die passen bij je wensen en ambities. En het is aan overheidsorganisaties om medewerkers in hun ontwikkelwensen te ondersteunen, en ruimte te bieden voor maatwerk.

The future of work is het werk verrichten via netwerken, waarbij jezelf ontwikkelen centraal zal staan. Het soort werk en de mensen waarmee je dat werk kunt doen wordt belangrijker, dan het hebben van een functie of dat je in dienst bent bij een organisatie. (Bron: verslag interview Gemeente Uden, d.d. 22 mei 2013)

Tijdens de interviews is doorgevraagd op ethische aspecten, zoals:

- Loyaliteit
- Integriteit/belangenverstrengeling/geheimhouding.

In paragrafen 2.4.6 en 3.4 is hier al op ingegaan en hieruit blijkt dat deze punten voor de meeste geïnterviewden geen issue zijn, en ook hun werkgever ziet hier geen belemmeringen.

Interessant in dit kader is de interviewronde, zoals die vanuit Waterschap De Dommel is gehouden langs mensen die al op de een of andere manier flexibel werken. Daaruit bleek dat mensen loyaler worden als ze elders ervaring opdoen.

Van deze interviews is een analyse gemaakt. Hieruit blijkt ook weer dat al heel veel mogelijk is. Er zijn 7 mensen geïnterviewd. Door ervaringen elders op te doen, ging men het waterschap meer waarderen en werd men loyaler. Dit was een mooie uitkomst uit de analyse omdat er op dit vlak wat 'angst' bij leidinggevendenden zat. Ook was er angst bij leidinggevendenden dat ze de beste medewerkers zouden zien gaan vertrekken. Maar men kreeg ook omgekeerd nieuwe kennis en energie in huis.. De klassieke detacheringsovereenkomst ondersteunt medewerkers voldoende. Qua profiel zie je dat mensen met ondernemerszin graag deelnemen aan projecten/ detacheringen. Ondernemerszin was de afgelopen jaren een belangrijk thema voor de organisatie en in 2013 tot 2016 investeert de Dommel in Persoonlijk leiderschap en grenzeloos organiseren Alle medewerkers van het waterschap zijn en worden hierin 'opgeleid'. (Bron: Interview Waterschap De Dommel, d.d. 13 juni 2013)

Voor medewerkers (en hun leidinggevendenden) is het belangrijk hun binding met de thuisorganisatie te regelen, en hierover afspraken te maken. Er zijn verschillende manieren om betrokken te blijven bij de werkgever. Een goed voorbeeld van betrokkenheid met het 'moederschap' uit Almere is beschreven in paragraaf 2.5.6.

Het is aan de medewerker om een keuze te maken, hoe en met wie hij/zij wil werken: bij één werkgever, bij meerdere werkgevers, of wil de medewerker soms voor zichzelf beginnen?

Als je bij één werkgever werkt, dan kun je er voor kiezen om voor meerdere opdrachtgevers te werken. Want binnen je eigen organisatie en daarbuiten zijn er meerdere manieren om flexibel te werken. Enige dilemma is misschien, dat op je verjaardag je moet kiezen 'waar je je verjaardag wilt vieren'. Kom je hier niet uit, dan neem je die dag gewoon vrij ☺

Enige 'voorwaarden' voor flexibel werken zijn:

- ben transparant in het melden van je nevenactiviteiten
- en voorkom discussie van belangenverstrengeling en integriteit.

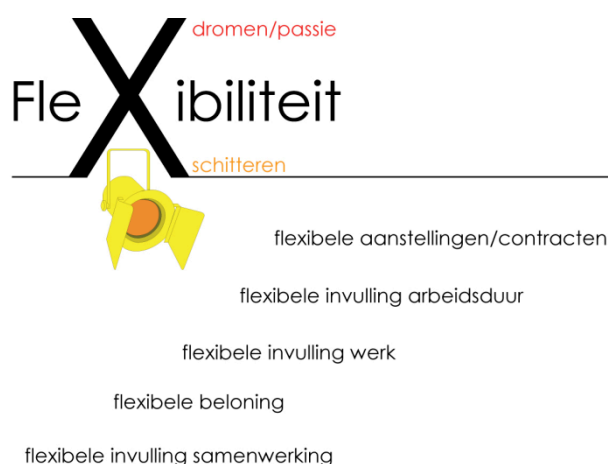
4 Conclusies en aanbevelingen/ een agenda tot actie

4.1 Conclusies en aanbevelingen

Het afgelopen jaar (2012-2013) hebben 14 proeftuinorganisaties geëxperimenteerd met vernieuwende arbeidsrelaties. Aanvankelijk was gedacht dat er verandering en vernieuwing in het type arbeidsrelatie nodig was voor een flexibele en toekomstbestendige overheid, maar gedurende het experimenteerjaar bleek dat vooral een andere manier van werken en denken nodig is.

Een belangrijke conclusie is dat er veel mogelijkheden zijn voor flexibele arbeidsinzet, ook vanuit een 'vaste arbeidsrelatie'.

Veel van de experimenten gaan dan ook uit van deze 'veilige basis'. In hoofdstuk 2 van dit rapport is het huidige palet aan mogelijkheden voor flexibilisering in beeld gebracht.



Buiten het vaste dienstverband komen weinig andere **contractvormen** voor. Voor de toekomst liggen hier nog kansen. Zo zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van:

- Langdurige tijdelijke contracten, of
- Projectcontracten.

Er is ook een roep om één overheid, één CAO, gebaseerd op vertrouwen en met flexibele arbeidscontracten en beloningen. Maar deze gedachte van één overheid, in de zin van één CAO is niet realistisch, vanwege het huidige sectormodel. Wel zouden de arbeidsvoorwaarden van organisaties meer op elkaar afgestemd kunnen worden. En er staat natuurlijk 'niets in de weg' om als overheden met elkaar samen te werken 'als ware het één overheid'.

Er liggen kansen om samen met de bonden 'toekomstvaste' alternatieven uit te werken, gericht op 'duurzame inzetbaarheid', zoals:

- Min-max aanstellingen of flexibele arbeidsabonnementen
- Aparte afspraken voor een 'groep' van ambtenaren, die op een flexibele manier wil werken.

Ook voor werknemers staat in principe niets in de weg om de ruimte op te zoeken binnen de huidige kaders om flexibiliteit in te bouwen in de omvang van de aanstelling en/of een flexibele invulling van het rooster. Vanuit een vaste (en tijdelijke aanstelling) is een **flexibele invulling van uren/arbeitsduur** mogelijk. Eenduidige communicatie over de (on)mogelijkheden kan helpen de mogelijkheden in de toekomst verder te benutten (en rechtsongelijkheid te voorkomen).

Er is behoefte aan een andere manier van aanstellen en belonen van medewerkers. Interessant is de zoektocht van de gemeente Zeist naar een **flexibele beloning**, voor het geval waarbij een medewerker meer opdrachten binnenhaalt, dan dat haar aanstelling groot is. Gedacht wordt aan een 'vaststellings-overeenkomst' in de geest van de CAO van de toekomst (GoWeGe). Dit is een interessante optie om verder te verkennen.

Voor een **flexibele invulling van het werk** zijn er in de huidige praktijk talloze mogelijkheden voor mobiliteit en flexibiliteit plaats. Zo komen hybride vormen (meerdere dienstverbanden/activiteiten) voor, en wordt er gewerkt aan met tijdelijke klussen/opdrachten via klussenpleinen, matchingpoints, (projecten)pools. Interessante voorbeelden zijn de 100-uren klus (provincie Utrecht) en het BHV-model (gemeente Almere).

Ook zijn er binnen organisaties mogelijkheden voor functieroulatie (bijvoorbeeld het 3-5-7-model van DGBK) en buiten de eigen organisatie zijn (snuffel)stages en uitwisselingsprogramma's gangbaar. Verder komen detacheringconstructies veelvuldig voor.

ZPP leek op het eerste gezicht een nieuwe arbeidsvorm, maar bij nader inzien moet worden geconcludeerd dat het ZPP-schap in feite geen nieuwe arbeidsvorm is, maar een werkwijze.

Bij alle pilotorganisaties is sprake van regionale samenwerking en/of worden werk en klussen gedeeld in landelijke netwerken en platforms.

Proeftuinorganisaties zien samenwerkingsverbanden en netwerken worden als 'voertuig' voor de vernieuwing.

Voor de toekomst zou gestreefd moeten worden naar één platform, waar vraag en aanbod naar personele inzet bij elkaar kunnen komen. Hier liggen kansen om de diverse pool/marktplaatsen, w.o. Flexbee en de Flexpool Publieke Sector onderling te verbinden.

Voor een verdere **flexibillisering van de samenwerking** tussen overheden onderling (publiek-publiek) en in het publiek-private domein worden door de proeftuinorganisaties belemmeringen ervaren in:

- Het moeten verrekenen van BTW bij het onderling uitwisselen van personeel
- aanbestedingsregels
- draaideurregeling
- inhuurprocedures/inkoopbeleid
- ingewikkelde verrekeningssystemen en administratieve rompslomp.

Gekeken is hoe deze belemmeringen omgezet kunnen worden in kansen:

- Er is geen mogelijkheid om de regelgeving op het punt van de BTW-plicht op detacheren/uitlenen op te rekken, omdat het een grondslag vindt in Europese regelgeving. Wel liggen er kansen in vormen van gezamenlijk werkgeverschap, waarbij verschillende overheidsorganisaties als gezamenlijk werkgever optreden (zie hieronder).
- Bij aanbestedingen gaat het ook om Europese richtlijnen en deze zijn niet te omzeilen.
- Belangrijk is dat andere aanbieders voor dezelfde dienstverlening ook een reële kans op opdrachtverwerving van de (Rijks)overheid moet hebben (en opdrachten dus op een transparante manier uitgezet moeten worden. Naast aanbestedingsprocedures en mantelovereenkomsten, kunnen marktplaatsen ook als geschikt instrument dienen voor transparantie/onpartijdigheid.
- Proeftuinorganisaties pleiten voor herziening draaideurprocedures. Dit is een zaak van de organisaties zelf. De draaideurcirculaire van het Rijk wordt op dit moment herzien en verduidelijkt. De ongelijkheid in de interpretatie hiervan kan worden opgelost door het verbeteren van de communicatie hierover.
- De administratieve lastendruk en de interne regels en procedures zijn eveneens een zaak van individuele overheidsorganisaties onderling.

De optie van gezamenlijk werkgeverschap kan worden verkend, en ook is het idee van de gemeente Zeist om te gaan werken met Monopoly-geld (meer eenvoudige verrekenmethoden) een interessant idee om verder uit te werken.

De vereenvoudiging en het verminderen op opheffen van interne regels en procedures is een zaak van individuele overheidsorganisaties zelf, of van organisaties onderling.

Bij de start van de pilots werd gedacht dat wet- en regelgeving een belemmerende factor zou zijn voor vernieuwende arbeidsrelaties. Maar de belemmeringen zijn te vinden in de structuur en cultuur van overheidsorganisaties. Daar wordt bijvoorbeeld nog te vaak gedacht in vaste functies en vaste banen in plaats van in klussen en opdrachten.

Belangrijkste resultaat van de proeftuin is dat energie is gebundeld en een shift in denken ontstaan, waarmee een beweging in gang gezet naar een andere, grenzeloze manier van werken.

Daarbij hoort het denken in kansen i.p.v. belemmeringen. Er is in de huidige praktijk al heel veel mogelijk is, er zijn volop kansen. De belemmeringen zijn beperkt, en zijn voor een belangrijk deel om te zetten in kansen.

Dit geldt ook voor de wijze waarop organisaties zelf zijn ingericht, en hoe talentontwikkeling wordt vorm gegeven.

Uit de leerervaringen van proeftuin organisaties blijkt dat belangrijke voorwaarden voor succes zijn:

- Het hebben van een visie op de omgeving, organisatie, medewerkers, en op het werk.
- Het concreet maken van ambities
- Hierover communiceren en draagvlak hiervoor creëren.

Volgens gemeentesecretaris Marijke Wilms-Wils is de gemeente Veghel heel bewust bezig met: "het waarom we dingen doen, welke activiteiten we ondernemen en welke resultaten we willen behalen?"

We gaan op zoek naar wat geeft de mensen energie en we zetten ze dan in op hun kracht. Daarmee sla je twee vliegen in één klap: medewerkers zijn tevreden en je behaalt goede resultaten." (Bron: Interview gemeente Veghel, d.d. 22 mei 2013)

Mensen staan open voor beweging, maar willen op dit moment zekerheid. Daarom is het zaak op dit moment veilige varianten te stimuleren, die medewerkers wel de nodige zekerheid bieden, maar ook uitdaging en afwisseling. Op dit moment heerst het gevoel dat de flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt is doorgeslagen, maar als de economie weer beter gaat zullen medewerkers minder veilige constructies aandurven, want beweging geeft medewerkers werkplezier en werkzekerheid (i.p.v. baanzekerheid). Overheidsorganisaties moeten op dat moment klaarstaan en maatwerk kunnen bieden voor medewerkers (het 'kapitaal' van overheidsorganisaties), aansluitend bij hun kracht en passie.

Het ontwikkelen van talenten is en blijft van groot belang voor de overheid. Mobiliteit en flexibiliteit helpen bij een brede inzetbaarheid van mensen, en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Belangrijkste **aanbevelingen** voor overheidsorganisaties zijn dan ook:

- stel de mensen centraal en bied maatwerk voor flexibilisering
- kom los van formatie en budgetten, en denk in opdrachten
- vertaal vacatures en klussen in opdrachten, en kijk wie de opdracht het beste kan doen
- hef interne belemmerende regels en procedures op
- zoek de samenwerking op en benut bestaande netwerken en samenwerkingsverbanden als 'voertuig' voor de vernieuwing, zowel die binnen de overheid als daarbuiten (met de markt).

Toelichting

Qua organisatie is het van belang om de 'sturing' van de organisatie te wijzigen. Het helpt om budgetten en formatie los te laten, en te gaan denken in opdrachten en het matchen van de juiste personen op de juiste plek. Niet alles hoeft op deze wijze ingevuld te worden, maar er kunnen flinke efficiencylagen worden geboekt als vrijkomende vacatures worden vertaald in klussen. Dit levert flinke besparingen op. En het biedt mogelijkheden om mensen in hun kracht te zetten, vanuit hun passie te laten opereren. Daarmee worden overheden een aantrekkelijke werkgever, niet alleen voor talenten en probleemgevallen, maar ook voor de overige 70%.

Ook is het van belang om medewerkers maatwerk te bieden, en oog te hebben voor de ontwikkelingswensen van medewerkers. Dit vraagt ook wat van de medewerkers zelf. Ook zij moeten loskomen van hun functies, functieomschrijvingen en zekerheden. Het management kan hierin een goed voorbeeld geven. Het is ook aan het management om hier het goede gesprek over te voeren met medewerkers. Maar medewerkers zelf moeten ook ondernemerschap tonen. Zij zijn immers

regisseur van hun eigen loopbaan en talenten. Ook medewerkers moeten denken in kansen, en niet in belemmeringen.

Voor medewerkers is het van belang je **dromen/passie** waar te kunnen maken, en los zien te komen van allerlei 'beren op de weg' en 'belemmeringen' die je als medewerker denkt te zien bij de leidinggevende en de organisatie.

Een medewerkster bij de gemeente Zeist had als opdracht een team op te heffen en daarmee ook haar eigen functie (ze werd boventallig). Hierna werd vanuit de organisatie wisselend gereageerd: de ene helft vond dat ze maar zo snel mogelijk buiten Zeist aan de slag moest; de andere helft begon aan haar te trekken voor klussen/projecten. De gemeentesecretaris was haar leidinggevende en stelde haar de vraag: "wat is jouw ideale vorm/werkrelatie, waarmee we jou kunnen binden aan de organisatie?". De insteek vanuit de organisatie was haar kennis, kunde, netwerken, contacten en relaties te behouden voor Zeist, om daarmee relaties 'buiten' aan te kunnen gaan. Gelinde gaf aan gelukkig te worden van zélf verantwoordelijk te zijn voor eigen werk/klussen en resultaten behalen voor opdrachtgevers. (Bron: interview gemeente Zeist, d.d.27 mei 2013)

Het is aan de medewerker om een keuze te maken, hoe en met wie hij/zij wil werken: bij één werkgever, bij meerdere werkgevers, of wil de medewerker soms voor zichzelf beginnen?

Als je bij één werkgever werkt, dan kun je er voor kiezen om voor meerdere opdrachtgevers te werken. Want binnen je eigen organisatie en daarbuiten zijn er meerdere manieren om flexibel te werken. Enige dilemma is misschien, dat op je verjaardag je moet kiezen 'waar je je verjaardag wilt vieren'. Kom je hier niet uit, dan neem je die dag gewoon vrij ☺

Enige 'voorwaarden' voor flexibel werken zijn:

- ben transparant in het melden van je nevenactiviteiten
- en voorkom discussie van belangenverstremgeling en integriteit.

Het is aan de leidinggevendenden om te zorgen dat medewerkers kunnen **schitteren**.

Het is zaak om samen met andere voorlopers de mogelijkheden voor flexibilisering verder te benutten, en een goede voorbeelden uit te werken en in de **schijnwerpers** te zetten.

Belangrijkste aanbeveling is om als proeftuinorganisaties door te gaan met experimenteren, en kennis en ervaring te delen met elkaar, maar ook met anderen.

Hiertoe moet binnen de eigen organisaties, maar ook daarbuiten de communicatie worden versterkt. Op de website van het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur: <https://beterwerkeninhetopenbaarbestuur.pleio.nl/> zijn al relevante documenten en inspirerende filmpjes te vinden. Deze omgeving zou verder kunnen worden benut door BZK en de aangesloten organisaties.

4.2 Agenda tot actie

In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste conclusies weergegeven, en ook zijn aanbevelingen geformuleerd voor overheidsorganisaties zèlf, gericht op een andere 'mindset' (structuur en cultuur).

Op basis van de aanbevelingen voor de toekomst in paragrafen 3.2 t/m 3.6 (zoals ook in de vorige paragraaf terug te vinden zijn) is in overleg met de proeftuinorganisaties voor het vervolg van de proeftuin een gezamenlijke 'agenda tot actie' opgesteld. Immers een gezamenlijke inzet van organisaties in het openbaar bestuur biedt meer perspectief als allerlei individuele initiatieven. Als overheidsbreed organisaties en professionals meer in beweging komen wordt het werken aan vernieuwende arbeidsrelaties een 'beweging'.

Op 2 oktober 2013 wordt met de opdrachtgevers gesproken over het vervolg. Het merendeel van de projectleiders van de proeftuinorganisaties wil het netwerk voortzetten, wel onder de voorwaarde dat dit een interbestuurlijk netwerk blijft, want dat geeft meerwaarde.

"Om ook in de toekomst oplossingen te kunnen bieden voor maatschappelijke vraagstukken willen we als een platform/netwerk van organisaties bij elkaar komen omdat:

- we allemaal flexibele arbeidsinzet tussen overheden makkelijker willen maken én omdat we flexibeler willen worden richting de toekomst waarbij we zoeken naar oplossingen en arbeidsvormen (ook contractueel) die werkzekerheid bieden i.p.v. baanzekerheid
- dit doen we uit verschillende motieven/met verschillende doelstellingen zoals: aantrekkelijk werkgeverschap, duurzame inzetbaarheid, efficiënter samenwerken
- we elkaar op deze thema's iets te bieden hebben." (N.a.v. bespreking over het vervolg d.d. 16-09-2013)

Over de manier waarop het netwerk door kan gaan zijn verschillende ideeën. Er is behoefte aan samenhang (een "vlag/paraplu"), en aan een partij, die overzicht houdt op wat er gebeurt, en dit in beeld brengt. Dat vraagt inzet van twee kanten, dus het is en blijft van belang om actief informatie te delen.

Het afgelopen jaar is vanuit het programma BWOB een "aanjager" geleverd voor dit netwerk. Dat hield in: voortgang erin houden, bijeenkomsten organiseren, i.s.m. de proeftuinorganisaties de agenda bepalen, zorgen dat de leerervaringen op papier kwamen, en daarmee de kennis en ervaringen inzichtelijk maken. Qua vervolg willen de gezamenlijke proeftuinorganisaties toegroeien naar een andere rolverdeling, waarbij in ieder geval een actievere houding van eenieder wordt voorgestaan.

Voor het organiseren van bijeenkomsten, en het bewaken van de voortgang van de gezamenlijke activiteiten wil de gemeente Heemstede/Bloemendaal het stokje overnemen, vanuit een soort 'secretarisrol'. Voor de inhoud van de bijeenkomsten en de afzonderlijke acties blijven de proeftuinorganisaties zelf (gezamenlijk) verantwoordelijk.

Het ministerie van BZK/programma BWOB ziet zichzelf van toegevoegde waarde op de onderdelen 'overzicht houden op het geheel van wat er allemaal gebeurt' en dat 'bundelen' en 'ontsluiten' via de website van het programma BWOB. Daarnaast is BZK van toegevoegde waarde voor het leggen van verbindingen met andere initiatieven, vanuit of in het verlengde van het programma BWOB.

Hiervoor voelen ook andere proeftuinorganisaties zich verantwoordelijk. Immers in de regio en in provinciale en landelijke netwerken zijn er ook verbanden te leggen met initiatieven, die relatie hebben met de activiteiten vanuit de proeftuinorganisaties. De 'beweging' die nu wordt gemaakt naar meer flexibiliteit in het openbaar bestuur kan zo worden verbreed.

Het merendeel van de proeftuinorganisaties verbindt zich aan de volgende agenda, die bestaat uit een 'algemeen deel', gericht op kennisdeling en een doorstart van de proeftuin en het stroomlijnen van initiatieven (acties 1 t/m 3) en een deel gericht op thema's en experimenten. Er was vanuit de proeftuinorganisatie nl. behoefte aan het formeren van werkgroepjes, waarbij met actiehouders/trekkers thema's en onderwerpen worden uitgewerkt en/of concreet worden gemaakt. De punten 4 t/m 7 van de agenda hebben hierop betrekking:

Wat	Wanneer	Wie
1. Communicatie over de resultaten (=kennisdeling) <ul style="list-style-type: none"> ■ Digitaal ontsluiten rapport via BWOB website, maar ook via websites proeftuinorganisaties ■ Proeftuinkaarten ontwikkelen en ontsluiten ■ Persbericht ■ Filmmateriaal bewerken en ontsluiten ■ Boegbeelden in beeld brengen op website ■ Publiciteit, bijvoorbeeld special of artikel in Binnenlands Bestuur ■ Aansluiten op lopende conferenties/congressen, bijvoorbeeld de Dag van de Ondernemende Ambtenaar en het HR Festival van de Toekomst 	Sept – dec 2013	BZK i.s.m. andere proeftuinorganisaties, o.a. gemeente Almere en Kadaster
2. Doorstart proeftuin <ul style="list-style-type: none"> ■ Handhaven en uitbreiden platform/netwerk ■ Visie & ambities formuleren ■ Juridische en financiële vraagstukken verhelderen ■ Kennisdelen: positieve/ negatieve leerervaringen, o.a. via website BWOB ■ Eventueel symposium organiseren 	Sept 2013 – januari 2015	Gemeente Heemstede (aanjager/secretaris) i.s.m. andere proeftuinorganisaties en BWOB
3. Stroomlijnen initiatieven (binnen het openbaar bestuur) <ul style="list-style-type: none"> ■ Koppelen proeftuin met andere initiatieven (o.a. doetanks en slimmernetwerk) ■ Eén platform voor vacatures en klussen (o.a. Flexbee en Flexpool Publieke Sector) 	Sept 2013 – medio 2014	BZK/BWOB (trekker) i.s.m. andere proeftuinorganisaties (o.a. Kadaster/ Flexpool Publieke Sector, Gemeente Heemstede/ Bloemendaal, Werken in het Westen)
4. Bevorderen samenwerking met marktpartijen <p>Zoeken naar vormen om ZZP'ers aan overheidsorganisaties te kunnen binden, o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Onderzoeken mogelijkheden aparte afspraken, organisatievorm, stichting, pools o.i.d. ■ Openstellen marktplaatsen overheden voor ZZP-ers ■ Advies over tarifiering en gedragscode ZPP-ers 	Sept 2013 – januari 2015	DLG (trekker) i.s.m. gemeente Rotterdam en gemeente Zeist
5. Uitwerken van en experimenteren met toekomstvast alternatieven (gericht op werkzekerheid i.p.v. baanzekerheid) <ol style="list-style-type: none"> a. Stimuleren gebruik langdurig tijdelijke contracten (o.a. voor jongeren) b. I.s.m. sociale partners afstemmen en flexibiliseren van CAO's (met ruimte voor min-max aanstellingen, aanstellingen in algemene dienst e.d.) en komen tot een andere mindset c. Toepassen en doorontwikkelen CAO GoWeGe <ul style="list-style-type: none"> ■ Experiment in gemeente Zeist voor flexibele beloning en flexibele contractafspraken ■ Relatie leggen met CAO van de toekomst (VNG, IPO, UvW) en Arbeidsverhoudingen van de Toekomst (BWOB) 	Sept 2013 – januari 2015	<ol style="list-style-type: none"> a. BZK/BWOB (trekker) i.s.m. DLG b. Kadaster (trekker) i.s.m. o.a. de gemeente Uden c. Gemeente Zeist (trekker) i.s.m. o.a. de gemeenten Heemstede/ Bloemendaal en Rotterdam
6. Uitwerken en experimenteren 'werken als het ware één werkgever': <p>uitwisselen mensen en werk, en bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ verkennen optie gezamenlijk werkgeverschap (i.v.m. BTW) ■ streven naar eenvoudige verrekeningsmethoden (monopolygeld) ■ komen tot een andere mindset over de sturing, financiering, budgettering van overheidsorganisaties 	Sept 2013 – januari 2015	diverse organisaties, w.o. Gemeente Heemstede/ Bloemendaal (trekker) i.s.m. o.a juristen BZK/ BWOB, IND, DLG, Kadaster, gemeenten Almere, Uden
7. Opheffen (interne) belemmeringen, o.a. in wet- en regelgeving <p>herziening individuele draaideurregelingen en procedures, incl. de interpretatie hiervan en de communicatie hierover:</p> <ul style="list-style-type: none"> • op de website BWOB staan reeds FAQ's en lijst met Mobiliteitsbelemmeringen • draaideurregeling Rijk wordt herzien 	Sept 2013 – januari 2015	diverse organisaties, w.o. <ul style="list-style-type: none"> ■ BZK/BWOB ■ BZK ■ Gemeenten Rotterdam, Almere

Bijlage: Afgenomen interviews mei-juli 2013

Datum interview	Deelnemende organisatie	Naam
3 mei	Gemeente Dordrecht	Tjstke Poelsma, Adviseur Stadsbestuurscentrum
13 mei	Provincie Utrecht	Gerdien Bathoorn, Sr. Organisatie adviseur
22 mei	Gemeente Uden	Brigitta Bossink, Cöordinator cluster P&O
22 mei		Jeroen Smarius, Gemeentesecretaris
22 mei	Gemeente Veghel	Alistair Douglas, Manager adviesdiensten Marijke Wilms-Wils, gemeentesecretaris Tamara Huffmeijer, professional
27 mei	Gemeente Zeist	Barry Oeljee, HR Adviseur Geline Groeneveld, professional
28 mei	Gemeente Heemstede/ Bloemendaal	Pim van Wonderen, Hoofd P&O Heemstede Irene Bakker Schut, P&O adviseur
4 juni	Gemeente Almere	Annemarieke van der Meij, Projectleider Vernieuwende Arbeidsrelaties
5 juni	Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Henk Jonkers, Hoofd Vakgroep Aanbesteden, contractvormen en juridische zaken Els Blaauw, Capaciteitsmakelaar
6 juni	Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (Min van BZK)	Natasja van Praat, Projectleider Vanessa Roelse, voormalig projectleider
10 juni	Immigratie- en naturalisatiedienst (IND)	Ron Schmidt, Manager directie procesvertegenwoordiging (PV) Manfred Petsch, Sr procesvertegenwoordiger
11 juni	De Werkmaatschappij (Min van BZK)	Karen Hauber, Interim Manager Rijk
11 juni	Kadaster	Jeannette Oostdijk, Senior beleidsadviseur Marto Boes, Directeur Mobiliteit en lid Programmaraad BWOB
13 juni	Waterschap de Dommel	Daisy van de Laak, Personeelsconsulent Ruud Viergever, Directeur/bestuurder
14 juni	Gemeente Zeist	Ineke Lissenberg, Gemeentesecretaris
17 juni	Gemeente Rotterdam	Santa Jhingoer-Bahadoer, Bedrijfsmanager SSC Flex Ferd Jansen, projectleider #ZPP010 Henk Bolk, programmamanager
17 juli	Peter Heij	DG Ministerie I&M, voorheen directeur DLG

In de periode mei – juni 2013 zijn de veertien pilotorganisaties bezocht. Met de opdrachtgever (Vanessa Roelse) is afgesproken om in ieder geval de projectleiders te interviewen. Over het algemeen zijn dit mensen uit de hoek van HRM (incl. organisatieontwikkeling). Daarnaast was input vanuit medewerkers gewenst, de mensen die concrete afspraken hebben gemaakt, gericht op vernieuwende arbeidsrelaties. In sommige gevallen was een medewerker aanwezig bij het interview met de projectleider, in andere gevallen was de projectleider zelf ook werkzaam als gedetacheerde of ZPP'er. Daarnaast zou het Flitspanelonderzoek inzicht geven vanuit het medewerkerperspectief. Ook zijn enkele werkgevers/opdrachtgevers geïnterviewd (3 gemeentesecretarissen en 3 directeuren/bestuurders). In totaal zijn 28 personen bevroegd.

Van de interviews zijn verslagen gemaakt. Ook zijn filmpjes gemaakt. De verslagen zijn gebruikt als achtergrondmateriaal voor de snelkookpansessie d.d. 26-6-2013. Ook zijn uitspraken van personen als quotes in de hoofdtekst terecht gekomen. Op basis van de interviews zijn ook proeftuinkarten gemaakt. Het filmmateriaal wordt gebruikt voor een filmpjes op internet.

Deelnemende organisaties:

- Gemeente Almere • Gemeenten Heemstede/Bloemendaal • Gemeente Dordrecht • Gemeente Rotterdam
- Gemeente Uden • Gemeente Veghel • Gemeente Zeist • Provincie Utrecht • Waterschap de Dommel
- Het Kadaster • De Immigratie en Naturalisatiedienst (Ministerie V&J) • Dienst Landelijk Gebied (Ministerie EL&I)
- DG Bestuur- en Koninkrijksrelaties (Ministerie BZK) • De Werkmaatschappij (Ministerie BZK)

Beter werken in het openbaar bestuur (BWOB) is een interbestuurlijk programma dat zich sterk maakt voor investeringen in de kwaliteit en flexibiliteit van arbeidsinzet bij de overheid. Door bezuinigingen moet het openbaar bestuur met minder mensen functioneren. De roep om een andere, betere overheid vraagt vernieuwing van de arbeidsmarkt, arbeidsrelaties en het werk zelf. BWOB onderzoekt, experimenteert, verbindt, deelt kennis en lost knelpunten op.

www.beterwerkeninhetopenbaarbestuur.nl

