

# De grote uittocht

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

Negen essays over de arbeidsmarkt  
van de onderwijs- en overheidssectoren



# De grote uittocht

Negen essays over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren

**Trends en  
uitdagingen  
voor de  
arbeidsmarkt**



Oplossingsrichtingen

**Productiviteit -  
sociale innovatie  
en arbeids-  
productiviteit**

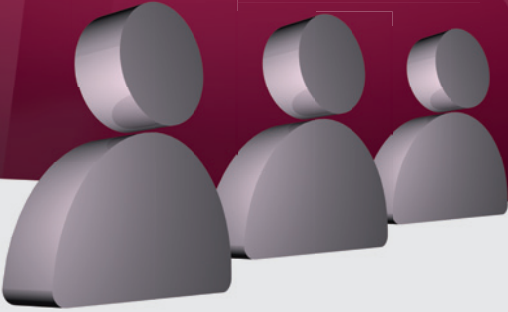
Oplossingsrichtingen

**Participatie -  
loopbaanbeleid  
en inzetbaarheid**

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



# Inhoudsopgave



<b>Voorwoord</b>	5
<b>Inleiding</b>	7
<b>Trends en uitdagingen voor de arbeidsmarkt</b>	
1 <b>Knelpunten op de arbeidsmarkt van de publieke sector</b>	21
<i>Jules Theeuwes en Arjan Heyma</i>	
2 <b>De Yenta-economie</b>	49
<i>Marc Vermeulen</i>	
3 <b>Dienstverlening op maat</b>	77
<i>Evert Pommer, John Stevens, Ria Bronneman-Helmers en Andries van den Broek</i>	
<b>Oplossingsrichtingen:</b>	
<b>Productiviteit - sociale innovatie en arbeidsproductiviteit</b>	
4 <b>Sociale innovatie loont</b>	107
<i>Henk Volberda, Justin Jansen en Sebastiaan van Doorn</i>	
5 <b>Productiviteitsgroei als panacee?</b>	135
<i>Jos Blank</i>	
<b>Oplossingsrichtingen:</b>	
<b>Participatie - loopbaanbeleid en inzetbaarheid</b>	
6 <b>Langer gezond werken: uitdagingen en noodzakelijke maatregelen</b>	165
<i>Lex Burdorf</i>	
7 <b>Aantrekkelijk Loopbaanbeleid</b>	197
<i>Beatrice van der Heijden</i>	
8 <b>Diversiteit: noodzaak en uitdaging</b>	231
<i>Anneke van Doorne-Huiskes</i>	
9 <b>Inzet van lager opgeleiden in de publieke sector</b>	261
<i>Joop Schippers</i>	



# Voorwoord

Het lijkt alsof er in de publieke sector nog maar over één ding gesproken wordt: bezuinigingen als gevolg van de economische crisis. Dit leidt soms de aandacht af van een andere brandende maatschappelijke kwestie. Van de bijna één miljoen werkenden in het onderwijs en bij de overheid zijn in 2020 gemiddeld 7 op de 10 mensen vertrokken of van baan gewisseld. Drie op de tien werknemers vertrekken om met pensioen te gaan. De overige werknemers vertrekken omdat zij een baan buiten de overheid vinden, of omdat ze anderszins stoppen met werken (bijvoorbeeld vanwege zorg of arbeidsongeschiktheid). Dit betekent dat ook na de bezuinigingen nog veel mensen uit zullen stromen.

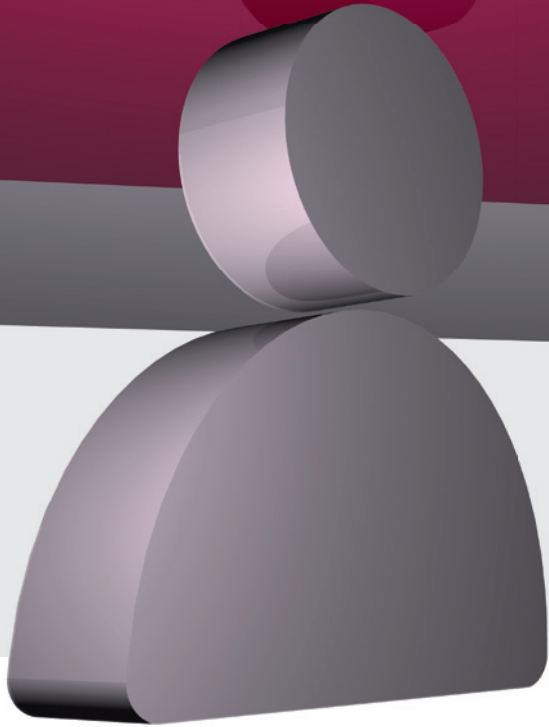
Het wordt moeilijk om hier voldoende gekwalificeerde mensen voor terug te krijgen. Enerzijds omdat de arbeidsmarkt weer zal aantrekken en de concurrentie om gekwalificeerd personeel steeds groter wordt. Anderzijds maken de onvermijdelijke bezuinigingen het lastig om concurrerend te blijven op arbeidsvoorwaarden en de deuren open te houden voor nieuw en jong talent. Het risico hiervan is dat de onderwijs- en overheidssectoren nog verder vergrijzen.

Om te voorkomen dat de publieke sector in een negatieve spiraal terecht komt hebben het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gezamenlijk een toekomstverkenning uitgevoerd. Deze is in april 2010 verschenen onder de titel *“De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren”*. In het rapport zijn negen oplossingsrichtingen benoemd om de uitdagingen van dreigende personeelstekorten en krappe budgetten het hoofd te bieden.

De drie betrokken partijen vinden het van belang dat het debat over de arbeidsmarktproblematiek in de publieke sector in verschillende arena's wordt gevoerd. Ook in de wetenschappelijke arena. De partijen zijn daarom verheugd dat een aantal vooraanstaande wetenschappers hun visie heeft gegeven op de uitdagingen die op de publieke sector af komen. Deze essays zijn samengebracht in de bundel die voor u ligt: *“De grote uittocht. Negen essays over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren”*. In veel bijdragen komt naast de onderwijs- en overheidssectoren ook de zorgsector aan bod. De hier gebundelde beschouwingen en aanbevelingen geven voldoende stof tot nadenken voor alle belanghebbenden in de publieke sector, van bestuurders en politici tot beleidsmakers, HRM-professionals en andere geïnteresseerden.

Negen essays  
over de  
arbeidsmarkt  
van de onderwijs-  
en overheids  
sectoren

# Inleiding



In deze bundel zijn in totaal negen essays opgenomen. Zij vallen uiteen in drie categorieën. De eerste drie betogen kunnen worden gezien als algemene visies op de arbeidsmarktproblematiek. Zij schetsen trends en uitdagingen voor de arbeidsmarkt, in het bijzonder voor de arbeidsmarkt van de publieke sector. De volgende twee delen richten zich op oplossingen. Daarbij wordt eerst, in het vierde en vijfde essay, de mogelijke stijging van arbeidsproductiviteit en de potentie van sociale innovatie centraal gesteld. De laatste vier essays richten zich op mogelijke oplossingen in de sfeer van participatie, loopbaanbeleid en inzetbaarheid.



## Concurrentie om schaarse werknemers: niets doen is geen optie

Het is geen toeval dat het bal der beschouwingen wordt geopend door Jules Theeuwes en Arjan Heyma, beiden van SEO Economisch Onderzoek. Hun essay biedt de brede context van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de positie van de overheid als werkgever in de concurrentieslag om werknemers die zal ontstaan. De conclusie van de auteurs is duidelijk: niets doen is geen optie.

De publieke sector krijgt in het komende decennium te maken met een krappe arbeidsmarkt, waarin ze bij het werven en behouden van werknemers opboksen tegen de marktsector. Daarin heeft de publieke sector het moeilijk door de sterke vergrijzing en de grote vervangingsvraag doordat vele werknemers met pensioen gaan. Bovendien is ongeveer tweederde van de werknemers in de publieke sector hoog opgeleid, en juist de vraag naar hoger opgeleiden zal het aanbod overtreffen zodat vooral op die arbeidsmarkt grote knelpunten ontstaan. De overheid als werkgever heeft dus een zware opdracht.

De vraag naar arbeid vanuit de publieke sector is afgeleid uit de overheidstaken, aldus Theeuwes en Heyma. Deze hebben enkele specifieke kenmerken. Zij dienen algemeen toegankelijk en betaalbaar te zijn voor burgers. Er is vaak geen mogelijkheid om een keuze te maken voor het wel of niet uitvoeren van een taak, ze hebben over het algemeen een dwingend karakter. Denk aan politie, onderwijs en zorg. Bovendien legt de overheid zich in haar werkgelegenheidsbeleid sociale doeleinden op, bijvoorbeeld wat betreft diversiteit van haar personeel. Deze kenmerken van de overheidstaken beperken de speelruimte van de overheid als werkgever bij de werving op de arbeidsmarkt en bij het formuleren van arbeidsvoorwaarden.

Theeuwes en Heyma pleiten voor een gezamenlijke arbeidsmarktagenda van de publieke sector zodat voordelen ten opzichte van de marktsector kunnen worden uitgebouwd en nadelen gezamenlijk kunnen worden bestreden. Maar er spelen ook tegengestelde belangen tussen onderdelen van de collectieve sector. Sommige sectoren zullen groeien qua werkgelegenheid, zoals vrijwel zeker de onderwijssector en de zorgsector, terwijl dat voor andere onderdelen nog onzeker is. Gegeven de extra zware inspanning die groeisectoren moeten leveren in een krimpende arbeidsmarkt is er aanleiding om hen een eigen arbeidsmarktagenda te laten voeren, die maatwerk mogelijk maakt bij het aantrekken en vasthouden van mensen, bijvoorbeeld door differentiatie van arbeidsvoorwaarden. In zorg en onderwijs is wellicht meer marktwerking mogelijk, waardoor onderdelen van de collectieve sector naar de marktsector kunnen verschuiven.

De keuze tussen markt en overheid is in belangrijke mate een politieke keuze, zeggen de auteurs. Zij vinden echter wel dat de sociale partners in de publieke sector en van alle andere bij de arbeidsmarkt betrokken instituties zich actief moeten opstellen en dienen te komen tot een weloverwogen en gezamenlijke aanpak van de dreigende arbeidsmarktproblematiek. Volledig vertrouwen op vrije marktwerking bergt het gevaar in zich dat de overheid tekort gaat schieten in het uitoefenen van haar taken.

## Netwerken, co-makership en matchmaking

De Yenta-economie rukt onvermijdelijk verder op, betoogt Marc Vermeulen van IVA Beleidsonderzoek en Advies. Hij refereert daarbij aan 'matchmaker' Yenta uit de musical 'Fiddler on the roof'. De complexiteit van de samenleving neemt toe en matchmaking wordt een niet te stuiten economische activiteit. Vermeulen ziet matchmaking als dingen met elkaar verbinden en ze zo hanteerbaar, toegankelijk of functioneel te maken. Voorbeelden daarvan zijn het organiseren van netwerken of het als hoofdaannemer bundelen van allerlei min of meer zelfstandige ondernemers. Deze manier van werken is voor veel publieke instellingen nieuw maar onvermijdelijk. Dit betekent zeker geen volslagen stuurloze ordening. Tussentijdse koerswijzigingen en omgaan met tegenstrijdigheden worden steeds belangrijker. Flexibiliteit is het motto.

Relaties en interactie worden steeds belangrijker. Ook in de publieke dienstverlening zal co-makership en samenwerking in netwerken steeds vaker optreden. Dit stelt heel andere eisen aan professionals en plaatst hen in een andere relatie ten opzichte van hun cliëntèle. De overheid zal steeds meer in interactie met burgers en professionals beleid maken. De publieke verantwoordelijkheid voor de werking van de arbeidsmarkt dient meer indirect ingevuld te worden via min of meer autonome uitvoeringsinstanties, via professionals die daarin werkzaam zijn en via een versterking van de macht van de cliënt (vraagsturing). Politiek is dit wel een lastig punt, want er blijft in het publieke domein een sterke druk op de overheid bestaan om te sturen, terwijl de middelen om dat te doen minder beschikbaar zijn, aldus Vermeulen.

Collectieve arrangementen die arbeid reguleren zullen steeds meer gaan schuren. Het is voor de auteur de vraag hoeveel langer we nog met centrale akkoorden en nationaal opererende spelers te maken hebben. Voor de overheid ligt de uitdaging niet zozeer in het maken van beleid, maar in het aanhaken bij fragmentatie.

Dat zal vorm moeten krijgen door matchmaking toe te passen: door snel verbindingen te leggen met partijen die verschillende competenties hebben. Want juist op de raakvlakken tussen verschillende werelden liggen de beste kansen voor innovatie. Aan de Yenta-economie valt volgens Vermeulen niet te ontkomen.

### Dienstverlening op maat

Evert Pommer, John Stevens, Ria Bronneman-Helmers en Andries van den Broek van het SCP gaan in op de vraag die burgers uitoefenen naar individuele publieke diensten in zorg, onderwijs en culturele dienstverlening. Nederlanders, met hun relatief hoge opleidingsniveau, stellen eisen aan de hoeveelheid publieke diensten en verwachten kwaliteit en maatwerk. Burgers verwachten oplossingen van de overheid en willen gehoord worden, aldus Pommer c.s. Maar de traditionele verzorgingsstaat is sterk gericht op standaardarrangementen van ‘in natura’ voorzieningen volgens het ‘one size fits all’ principe op middenklasse niveau. Dit model is achterhaald.

Burgers vragen steeds meer diversiteit in het aanbod van publieke diensten en meer kwaliteit van geleverde diensten. Belangrijke stuwende krachten zijn volgens de auteurs het hogere opleidingsniveau, de beschikbaarheid van informatie en de toenemende welvaart. Het gaat bovendien vaak om diensten die een hogere positie innemen in de behoeftehiërarchie en gericht zijn op persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing (opleiding, cultuur). Deze komen door een toenemend inkomen en opleidingsniveau binnen het bereik van grotere bevolkingsgroepen. Men neemt steeds minder genoegen met ‘one size fits all’ arrangementen en wil daaraan desnoods ook zelf een bijdrage leveren, maar alleen als de burger dan ook meer te zeggen krijgt over de diensten die hij afneemt, stellen Pommer en de zijnen.

De zorg krijgt door de vergrijzing en de toename van de duur van chronische ziekten een meer gestandaardiseerd karakter, aldus de auteurs. De zorgmarkt zal zich steeds meer segmenteren langs de lijnen van laagcomplex en hoogcomplex zorg. Ketenzorg en logistiek staan centraal bij laagcomplex zorg in een kliniekachtige omgeving. De verzorging en verpleging is op weg van ‘one size fits all’ arrangementen naar een gemêleerd aanbod van extra- en intramuraal voorzieningen. Door het verder scheiden van wonen en zorg zal de diversiteit en kwaliteit kunnen worden verbeterd. Door het persoonsgebonden budget wordt een nieuwe groep vragers aangeboord die de regie in eigen hand wil houden en het bestaande zorgaanbod ontoereikend en niet passend vindt.

Pommer c.s. signaleren dat in het onderwijs de heterogeniteit van leerlingen toeneemt, evenals het aantal hoogopgeleide en kapitaalkrachtige ouders. Deze ouders zijn kritischer en hebben hogere onderwijsambities. Dit maakt het steeds moeilijker om standaardpakketten te bieden.

De vraag naar aanvullende of specifieke arrangementen neemt toe. Deze worden deels en steeds meer in de particuliere sector geboden.

Kijkend naar de culturele dienstverlening zien de auteurs een levendige en concurrerende vrijetijdsmarkt ontstaan, waarin culturele diensten ondanks het stijgende opleidingsniveau van de bevolking steeds meer moeite zullen hebben om aan de ervaringswensen van burgers tegemoet te komen. Smaakvoorkeuren lopen steeds minder langs de lijnen van 'hogere' en 'lagere' kunst.

### **Sociale innovatie als antwoord op krappe arbeidsmarkt**

Een logische oplossing voor het vraagstuk van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt en het mogelijke gebrek aan werknemers in de overheidssectoren is het verhogen van de productiviteit door innovatie. Dit betekent effectiever en efficiënter werken, bij voorkeur ook nog met meer plezier. Een tweetal essays gaat hierop in. Biedt innovatie, in het bijzonder sociale innovatie, inderdaad een uitweg uit de gesignaleerde problematiek?

Ja, zeggen Henk Volberda en zijn medeauteurs Jansen en Van Doorn van onderzoeksinstituut INSCOPE. Door sociale innovatie kan de overheid beter presteren. Het dient dan ook hoog op de overheidsagenda te staan. Anno 2010 presteert de Nederlandse overheid internationaal gezien bovengemiddeld. Toch is door de huidige crisis en het tekort op de overheidsfinanciën een herevaluatie van de Nederlandse overheidssector noodzakelijk. Sociale innovatie bestaat uit drie pijlers: flexibel organiseren, dynamisch managen en slimmer werken. Organisaties die hierop inzetten weten hun efficiëntie en productiviteit te verhogen met gemiddeld 22 procent. Flexibel organiseren in de vorm van een hoge interne verandersnelheid, platte organisatievormen en een balans tussen geleidelijke verbetering en radicale vernieuwing stelt overheidsorganisaties in staat te blijven voldoen aan de eisen van de veranderende omgeving. Dynamisch managen in de vorm van visionair leiderschap, vernieuwende beloningssystemen en zelforganisatie, maken de sturing op overheidsniveau meer decentraal en bieden meer ruimte voor lokale aanpassing. Slimmer werken in de vorm van talentontwikkeling, autonomie en werkplekinnovatie geeft medewerkers de mogelijkheid hun capaciteiten ten volle in te zetten en het aanwezige potentieel te optimaliseren.

Aandacht voor sociale innovatie mag, zeker in de huidige situatie van crisis, bezuinigen en een dreigende krappe arbeidsmarkt, niet ontbreken op de agenda van de overheid, vinden Volberda c.s. Het vraagt niet om grote investeringen maar om een andere manier van denken omtrent de organisatie van de overheid. Door een vertaalslag te maken op de drie kernpunten kan de overheid zich vernieuwen en haar productiviteit en efficiëntie verhogen. Door nu de juiste beslissingen te nemen kan de overheid haar activiteiten evenals de gewenste kwaliteitswaarborgen veiligstellen, ondanks de krappere arbeidsmarkt.

### **Te hooggespannen verwachtingen?**

De mening van Jos Blank van onderzoeksinstituut IPSE Studies contrasteert met die van Volberda c.s. Blank ziet in de praktijk veel minder heil in de oplossingen die sociale innovatie zou kunnen bieden. De communis opinio onder beleidsmakers is dat sociale innovatie en de daarmee gepaard gaande groei van de (arbeids-) productiviteit de panacee is voor alle problemen in de publieke sector, stelt hij. De druk op de publieke dienstverlening door vergrijzing, krappe overheidsfinanciën en groeiende vraag is niet zonder meer te weerstaan door meer te leveren met dezelfde of zelfs minder inzet van personeel.

Door de economische crisis is het accent verlegd van de arbeidsmarktknelpunten naar de betaalbaarheid van publieke voorzieningen. Voor innovaties die arbeid door kapitaal vervangen zullen weinig financiële middelen beschikbaar zijn, betoogt Blank. Bovendien zal stimulering van innovaties in de publieke sector alleen succesvol zijn als er nu al voldoende prikkels in het systeem aanwezig zijn die tot een doelmatige bedrijfsvoering leiden. Vooral nog lijkt dit niet het geval te zijn. De Nederlandse publieke sector blinkt niet uit door een hoge productiviteitsgroei of een hoge relatieve doelmatigheid, signaleert de auteur. De achtergronden hiervan liggen zowel op het systeemniveau (wet- en regelgeving, overheidsaansturing) als op instellingsniveau (eenzijdige oriëntatie op dienstverlening in plaats van bedrijfsvoering). Pas als dit op orde is, zal stimulering van innovaties enige zin hebben. Om te zorgen voor een productievere publieke sector moet er een hervormingsagenda worden opgesteld waaraan alle actoren (overheid, besturen/management en werknemers) voluit hun medewerking verlenen. Voorafgaand aan de hervormingsagenda moet er ook een onderzoeksagenda komen waardoor op een breed terrein kennis wordt verworven over de relatie tussen overheidssturing, managementsturing, innovaties en productiviteit van publieke voorzieningen.

Van een groei van de arbeidsproductiviteit mogen geen al te hoge verwachtingen worden gekoesterd, stelt Blank. Er zijn weliswaar mogelijkheden, maar die vragen om een aantal tamelijk radicale hervormingen. Indien deze uitblijven, doemt een somber scenario op. Het blijkt dat voor de meeste voorzieningen productiviteitsgroei eerder een uitzondering is dan regel. Geen productiviteitsgroei betekent automatisch dat de publieke dienstverlening moet worden gerantsoeneerd door een gebrek aan arbeidskrachten en een gebrek aan financieel draagvlak.

## Loopbaan als gezamenlijke verantwoordelijkheid

De voorgaande essays bewegen zich in zekere zin op macroniveau. In de volgende vier wordt de focus meer gericht op individuele organisaties en werknemers zelf. Hoe kan een actief loopbaanbeleid en het gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheid voor inzetbaarheid door werknemer en werkgever bijdragen aan de continuïteit van de publieke dienstverlening? Dat is de vraag waarop Beatrice van der Heijden van de Radboud Universiteit Nijmegen ingaat.

De auteur vindt niet alleen medewerkers zelf, maar ook hun managers verantwoordelijk voor de bevordering van employability. Voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt is een groot probleem, bovendien belast het de ‘achterblijvers’ nog eens extra. Employability-beleid en loopbaanontwikkeling zijn belangrijk voor iedereen op de arbeidsmarkt, maar slechts wanneer gedegen inzicht bestaat in mogelijke belemmeringen en aandachtspunten kan een gestructureerd adviesplan voor loopbaanontwikkeling worden opgesteld.

Zowel medewerkers zelf als het management hebben een breed arsenaal aan loopbaanstrategieën en – activiteiten tot hun beschikking. Om hier maximaal voordeel uit te halen zijn zorgvuldige beoordelingssystematieken en een goede invulling van het psychologisch contract (de uitwisselingsrelatie) tussen werkgever en werknemer van wezenlijk belang. Volgens Van der Heijden is levensfasebewust personeelsbeleid alleen mogelijk vanuit een niet-normatief kader en via een vruchtbare dialoog. Dan kunnen de doelstellingen van organisatie en individuele werknemer tot hun recht komen.

Van der Heijden pleit voor een integrale benadering van employability en ‘life-long learning’ gedurende de gehele loopbaan. Alle betrokken partijen (het Rijk, Cao-partijen, individuele arbeidsorganisaties, en individuele medewerkers) zouden gericht moeten zijn op het inrichten van gezonde, aantrekkelijke, en uitdagende loopbanen. Er bestaan grote individuele verschillen tussen mensen.

De betrokken partijen dienen daarom te voorkomen dat ze denken in termen van categorieën aangaande pensioenleeftijd, loopbaanpieken, loopbaansucces, leerbehoefte, enzovoorts. Mensen hebben verschillende antwoorden op loopbaan-gerelateerde vragen. Die moeten volgens de auteur recht worden gedaan.

### Langer en gezonder aan het werk blijven door actief gezondheidsmanagement

Gezondheidsproblemen zijn een belangrijke oorzaak van het verlies van betaalde arbeid op oudere leeftijd. Hoe kunnen oudere werknemers langer en op een betere manier blijven deelnemen aan het arbeidsproces? Dat is de vraag waar Lex Burdorf van het Erasmus Medisch Centrum zich over buigt. Uittreding van ouderen uit het arbeidsproces kan door vervroegde pensionering, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Hoewel de arbeidsparticipatie van 55-65 jarigen de afgelopen jaren snel is gestegen tot 53 procent in 2008 is nog winst te halen, zeker in de groep boven de 60 jaar. Belastende arbeidsomstandigheden, ongezonde leefstijl en een slechte gezondheid zijn van invloed op uittreding. Winst kan worden gerealiseerd door tijdige interventies, aldus Burdorf. Gezondheidsbevordering op de werkplek kan een positieve bijdrage leveren aan het behoud van duurzame inzetbaarheid van medewerkers.

Succesvolle gezondheidsmaatregelen om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen dienen zich te richten op preventie, verbetering van de gezondheid en verminderen van beperkingen, alsmede re-integratie van personen met gezondheidsproblemen buiten het arbeidsproces. Er is in de visie van Burdorf dringend behoefte aan het ontwikkelen van methoden en instrumenten die inzichtelijk kunnen maken welke interventies en maatregelen een positieve bijdrage aan gezondheid en duurzame inzetbaarheid hebben tegen acceptabele kosten.

Behoud van de inzetbaarheid en het bevorderen van de gezondheid van oudere werknemers zijn des te belangrijker door de vergrijzing van de beroepsbevolking, die in de publieke sector harder gaat dan in andere bedrijfstakken. Gezondheidsmanagement wordt een belangrijk speerpunt in het arbeidsmarktbeleid, aldus de auteur. Het behoud van de inzetbaarheid en het bevorderen van de gezondheid van oudere werknemers vragen om onorthodoxe maatregelen. De belangrijkste aanbevelingen van Burdorf daartoe zijn:

- afspraken maken over flexibele pensioenregelingen die recht doen aan de grote verschillen in levensverwachting;

- creëren van regelingen en voorzieningen waardoor een arbeidsmarkt ontstaat voor oudere werknemers, waarin werknemers in zware beroepen tijdig kunnen overstappen naar beroepen met een lagere arbeidsbelasting;
- realiseren van harde investeringen in arbeidsomstandigheden opdat werknemers in alle beroepen een gerede kans hebben op gezonde wijze hun pensioengerechtigde leeftijd te halen;
- gezondheidsmanagement in bedrijven nauw laten aansluiten bij primaire interventies in de publieke gezondheidszorg;
- creëren van actievere arbeidsmarktondersteuning voor oudere personen met gezondheidsproblemen, waarin harde eisen worden gesteld aan de kosteneffectiviteit van de programma's.

### Naar meer diversiteit op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is diverser geworden, maar de ontwikkeling van een homogene naar en diverse arbeidsmarkt is nog lang niet voltooid. Anneke van Doorne-Huiskes, onder meer verbonden aan de Universiteit Utrecht, betoogt dat diversiteit een belangrijk deelaspect is bij het ontwikkelen van een gezamenlijke strategische arbeidsmarktvisie en arbeidsmarktagenda.

Op de 'diverse' arbeidsmarkt bevinden zich meer vrouwen en allochtonen, maar ook meer ouderen, gezien de toenemende noodzaak om zo lang mogelijk actief bij het beroepsleven betrokken te blijven. In de samenstelling van het personeel binnen de publieke dienstverlening wordt die diversiteit nog niet geheel weerspiegeld. Aanbodfactoren spelen daarin een rol, evenals obstakels van sociaalpsychologische en institutionele aard. De overheid stelt doelen op het vlak van diversiteit. De realisatie van die doelstellingen ligt gedeeltelijk op koers: de ontwikkeling van vrouwen in hoge posities gaat betrekkelijk goed; meer mensen van allochtone herkomst in beleidsfuncties is vooralsnog een taai proces. De uitstroom van ouderen blijkt beperkt te zijn, aldus de auteur.

Bedrijfseconomische motieven voor diversiteit hebben aan relevantie gewonnen ten opzichte van morelethische getinte redeneringen. Maar levert een divers samengesteld personeelsbestand hogere prestaties, zo vraagt Van Doorne-Huiskes zich af. Puur empirische bewijsvoering is moeilijk te vinden. Maar in kwalitatieve zin zijn positieve ervaringen te melden. Een succesvol diversiteitbeleid vraagt om een aantal voorwaarden. Aandacht voor moeilijke kanten van diversiteit is belangrijk, alsmede aandacht voor de noodzaak van een respectvolle cultuur. Kwaliteit van management is essentieel volgens de auteur.



Dan gaat het om het kunnen managen van een cultuur van verschil, oog hebben voor talent en het vermogen talent van alle mensen te herkennen, te erkennen, kansen te geven en te koesteren. Eenvoudig gezegd: een goed human resources beleid. Maar dat klinkt vaak makkelijker dan het in de praktijk is, aldus Van Doorne-Huiskes.

Hoe kan een diversiteitbeleid in de komende jaren vorm krijgen? Demografische en arbeidsmarktontwikkelingen zijn daarbij van belang. Het potentieel van mensen van allochtone herkomst voor beleidsfuncties zal zich uitbreiden. Dat geldt ook voor de beschikbaarheid van vrouwen voor hoge functies. Leeftijd blijft onverminderd een punt van aandacht. Voor de publieke dienstverlening betekent dit dat mensen zo lang mogelijk aan de slag moeten blijven. En dat daarnaast aandacht moet zijn voor het perspectief van een aantrekkelijke werkomgeving voor jongeren.

### Inzet van lager opgeleiden

Joop Schippers, onder meer werkzaam bij de Universiteit Utrecht, stelt in zijn bijdrage de vraag centraal of en in welke mate er de komende jaren nog plaats is voor laag opgeleiden in de publieke sector. De collectieve sector is traditioneel al geen koploper bij de inzet van laag opgeleiden, zo betoogt hij, en net als de overige sectoren van de Nederlandse economie laat de collectieve sector al decennia lang een daling van hun inzet zien. Niettemin zijn er, zowel vanuit het perspectief van de publieke organisaties als vanuit maatschappelijk perspectief, argumenten die pleiten voor een bredere inzet van laag opgeleiden. Het schept mogelijkheden voor extra dienstverlening aan de burgers en voor ondersteuning van (zwaar belaste) medewerkers. Bovendien kan het volgens Schippers als verantwoordelijkheid van publieke organisaties worden gezien om bij te dragen aan de integratie van (vaak minder kansrijke) laag opgeleiden op de arbeidsmarkt.

Niet alle werkgevers zijn er van overtuigd dat de productiviteit van laag opgeleiden opweegt tegen de kosten die hun inzet met zich meebrengt. Het gaat daarbij dan niet alleen om directe, loongerelateerde kosten, maar ook kosten die samenhangen met een hogere coördinatiekostenlast en met de vaak noodzakelijk geachte scholing voor laag opgeleiden in een bedrijf. De afweging tussen de argumenten pro en contra is veel meer dan een rekensom, aldus Schippers. Het is een maatschappelijke en politieke kwestie, namelijk hoe de verantwoordelijkheid is geregeld voor minder productieve leden van de samenleving. Het gaat om een keuze tussen een inclusieve of exclusieve arbeidsmarkt. Schippers acht sociaal en economisch gezien een inclusieve arbeidsmarkt aantrekkelijker.

Dit vereist in zijn visie:

- Afrekenen leidinggevenden op behouden of scheppen van werkgelegenheid voor minder productieven
- Investeren in duurzame inzetbaarheid van mensen (employability)
- Belonen van arbeidsmobiliteit
- Gelijk speelveld voor organisaties bij creëren banen voor laag productieve werknemers
- Slimmere organisatie van werk, taakafsplitting en creëren banen voor laag opgeleiden
- Benutten van 'front office'-functies
- Scholingslasten voor individuele werkgevers verminderen of compenseren

De auteur vindt het de taak van beleidsmakers om in Nederland een klimaat te scheppen waarin betaald werk niet alleen iets is voor een hoogproductieve elite, maar waarin ieders talent wordt ingeschakeld, ook als dat talent beperkt is. Dit vanuit de overtuiging dat niemand aan de kant mag blijven staan en dat niemand aan de kant moet willen blijven staan.

### Tegengestelde meningen?

De auteurs lijken het op sommige punten niet helemaal met elkaar eens. Theeuwes c.s. waarschuwen voor het te jong inlijven van potentiële werknemers door arbeidsorganisaties. Veel belangrijker is het dat zij hun opleiding voltooien, stellen zij. Vermeulen laat in zijn bijdrage weten dat 'advanced recruitment' juist een interessante optie is voor bedrijven en instellingen om vroeg in contact te komen met betrouwbare medewerkers. Blank signaleert dat door de economische crisis het accent is verlegd van de arbeidsmarktknelpunten naar de betaalbaarheid van publieke voorzieningen. Voor innovaties met het oogmerk arbeid door kapitaal te vervangen zullen derhalve weinig financiële middelen beschikbaar zijn, zo redeneert hij. Theeuwes c.s. zien deze substitutie echter juist als een goede mogelijkheid om tot een productievere overheid te komen. Pommer c.s. trekken in twijfel dat de arbeidsproductiviteit in de zorg is gedaald, een mening die ook in deze bundel wel naar voren komt. Volgens hem zijn met name in de ziekenhuizen de laatste jaren substantiële verbeteringen van de arbeidsproductiviteit gerealiseerd. Niet zeker is of deze stijging zal doorzetten.

Meestal gaat het bij dergelijke verschillen van inzicht om accentverschillen of een net iets ander perspectief. Soms zijn auteurs het fundamenteeler oneens. Zo schatten bijvoorbeeld Volberda c.s. en Blank het belang van sociale innovatie voor het oplossen van arbeidsmarktproblemen anders in. Volberda ziet het als een belangrijke strategie, ook voor de overheid, om de (volgens hem toch al relatief hoge) productiviteit te verhogen en daardoor een krappe arbeidsmarkt het hoofd te bieden, alsmede burgers te bedienen in hun vraag naar voldoende en goede publieke dienstverlening. Blank heeft bedenkingen bij deze route. Hij schat in de eerste plaats de productiviteit van de Nederlandse publieke sector niet hoog in, anders dan Volberda. Door erop te hopen dat hetzelfde of meer kan worden geleverd met dezelfde of minder inspanning, worden vervelende keuzes vermeden over bijvoorbeeld beperking van de toegang tot publieke diensten of over hogere eigen bijdragen van gebruikers, zo is zijn stelling.

Een fundamenteel andere inschatting. Hoewel... ook hier lopen de meningen misschien minder ver uiteen dan op het eerste gezicht lijkt. Blank legt sterk de nadruk op de voorwaarden waaronder sociale innovatie succes kan hebben. Als die niet zijn vervuld, heeft het geen zin om sociale innovatie na te streven. Volberda c.s. beschouwen sociale innovatie meer als een autonome kracht.

### Gezamenlijke aanpak gevraagd

Hebben we dan te maken met een verzameling losse beschouwingen die elkaar bovendien ook nog tegenspreken? Geenszins. Het aantal verschillende inschattingen is eerder verrassend gering te noemen, zeker gezien de vele onderwerpen die ter sprake komen. Met andere woorden: het beeld is eerder coherent dan versnipperd. Is er een rode draad? Een grootste gemene deler? Een boodschap die door alle of bijna alle essays wordt uitgestraald? Het is aan de lezer, en hopelijk zijn dat alle stakeholders die bezig zijn met de arbeidsmarkt en dienstverlening in de publieke sector, om de belangrijke punten eruit te halen en de essays te benutten voor beleidsontwikkeling en – uitvoering. Toch een poging tot een voorlopig antwoord.

Alle essays dragen de boodschap uit dat de zaken op z'n beloop laten het slechtst mogelijke scenario is als het gaat om de kwaliteit en kwantiteit van de publieke dienstverlening in het licht van een krappe arbeidsmarkt en van toenemende concurrentie om gekwalificeerde werknemers. Om Theeuwes en Heyma te parafaseren: zonder een weloverwogen en gezamenlijke aanpak van de sociale partners in de publieke sector en van alle andere bij de arbeidsmarkt betrokken instituties dreigt het gevaar dat het volledig vertrouwen op vrije marktwerking uiteindelijk leidt tot het tekortschieten van de overheid in haar taken.

Dat geeft meteen een tweede belangrijke rode draad door de verschillende essays aan: alle bij de publieke sector betrokken partijen, de stakeholders, dienen gezamenlijk op te trekken in het maken en uitvoeren van beleid. Niets doen is geen optie, voor niemand.

# Trends en uitdagingen voor de arbeidsmarkt

# 1. Knelpunten op de arbeidsmarkt van de publieke sector



Jules Theeuwes  
Arjan Heyma

*Jules Theeuwes* is emeritus hoogleraar toegepast economisch onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en wetenschappelijk directeur van SEO Economisch Onderzoek.

*Arjan Heyma* is hoofd van het cluster Arbeid en Kennis van SEO Economisch Onderzoek.



De publieke sector loopt in het komende decennium tegen knelpunten op de arbeidsmarkt aan. Bij het werven en behouden van werknemers moet de publieke sector opboksen tegen de marktsector in een krappe arbeidsmarkt. Er is een aantal redenen waarom de publieke sector het in die concurrentieslag om schaarse arbeidskrachten moeilijker heeft dan de marktsector. De overheid is sterk vergrijsd. Ze loopt tegen een grote vervangingsvraag aan. Ongeveer tweederde van de werknemers in de publieke sector is hoog opgeleid. Verwacht wordt dat de vraag naar hoger opgeleiden in de economie het aanbod zal overtreffen en dat vooral op die arbeidsmarkt grote knelpunten ontstaan. De overheid als werkgever heeft dus een zware opdracht.

De vraag naar arbeid vanuit de publieke sector is afgeleid uit de taken die de overheid zich stelt. Van de overheidsdiensten wordt verwacht dat ze algemeen toegankelijk en betaalbaar zijn voor de burgers. Overheidstaken hebben vaak een dwingend karakter. Denk aan politie, onderwijs en zorg. Bovendien heeft de overheid zich in haar werkgelegenheidsbeleid sociale doeleinden opgelegd, bijvoorbeeld wat betreft diversiteit. Deze kenmerken van de overheidstaken beperken de vrijheidsgraden van de overheid als werkgever bij de werving op de arbeidsmarkt en bij het formuleren van arbeidsvoorwaarden.

Gegeven de relatief grote omvang van de vraag naar arbeid vanuit de overheidssector, de hoge eisen aan de samenstelling van de nieuw te werven werknemers en de bijzondere taakopdracht van de overheid en de eisen die daaraan vanuit de samenleving worden gesteld, ligt een weloverwogen en gezamenlijke aanpak van de sociale partners in de publieke sector en van alle andere bij de arbeidsmarkt betrokken instituties voor de hand. Het gevaar dreigt immers dat het volledig vertrouwen op vrije marktwerking er uiteindelijk toe leidt dat de overheid tekortschiet in haar taken.

### 1. Context: structurele krapte

Dit jaar verkeert de Nederlandse economie in een recessie en is er hoge werkloosheid. Hoe lang de recessie duurt en hoe lang de werkloosheid boven het niveau van de 'evenwichtswerkloosheid' van ongeveer vier procent blijft, is moeilijk te voorspellen. Verwacht wordt dat het werkloosheidspercentage dit jaar op een niveau van 6,5 procent uitkomt<sup>1</sup>. Wat de productie betreft lijkt het of de Nederlandse economie inmiddels uit de recessie is.

<sup>1</sup> Stand van zaken voorjaar 2010

De ontwikkeling van de werkloosheid lijkt op de ontwikkeling ten gevolge van de vorige crisis. Tijdens die crisis, veroorzaakt door de internetluchtbel aan het begin van deze eeuw, piekte de werkloosheid op 6,5 procent in 2004 en 2005 en daalde vervolgens in de jaren nadien naar 3,9 procent in 2008.<sup>2</sup> Indien de huidige recessie op de arbeidsmarkt volgens hetzelfde patroon verloopt, daalt de werkloosheid in de tweede helft van 2011. Dan zou er in 2013 of 2014 weer krapte op de arbeidsmarkt zijn, vergelijkbaar met de situatie in 2008.

### 1.1 Kenmerken van een krappe arbeidsmarkt

Typische kenmerken van een krappe arbeidsmarkt zijn een laag werkloosheidsniveau (onder het evenwichtniveau), een groot aantal openstaande en moeilijk vervulbare vacatures, forse toename van de vrijwillige arbeidsmobiliteit omdat werknemers bij andere werkgevers betere arbeidsvoorwaarden kunnen krijgen en opwaartse druk op de lonen. Voor de kredietcrisis waren deze tekenen van krapte duidelijk zichtbaar op de arbeidsmarkt. De verwachting is dat een vergelijkbare arbeidsmarktcrapte terugkeert in de volgende jaren en zich, gegeven de demografische ontwikkelingen, vaker zal voordoen in de volgende decennia.

#### *Wervingseisen*

Een gunstig kenmerk van een krappe arbeidsmarkt is dat periodes van langdurige tekorten bijdragen aan het teruglopen van langdurige werkloosheid en het langdurig gebruik van bijstand. In een krappe arbeidsmarkt verlagen werkgevers vaak hun wervingseisen en zijn ze bereid een baan te geven aan werkzoekenden die in een ruime arbeidsmarkt niet in aanmerking komen voor die baan, ook kwetsbare groepen. Keerzijde is dat het in tijden van krapte moeilijker wordt om hoogopgeleide, getalenteerde en ervaren medewerkers te werven. De krapte op de arbeidsmarkt is niet gelijk verdeeld over opleidingsniveaus en beroepen. Zelfs in tijden van hoge en oplopende werkloosheid blijft het moeilijk om deze werknemers aan te trekken.

#### *Jongeren*

Op dit moment gaat er vanuit het beleid veel aandacht naar de werkloosheid onder jongeren. Jongere werknemers zijn gevoeliger voor conjunctuurschommelingen dan oudere werknemers. In een periode van laagconjunctuur neemt hun werkloosheidsniveau sneller toe dan van oudere werknemers en ligt hun werkloosheidspercentage een stevig aantal percentagepunten boven het gemiddelde. Bij een opleving van de conjunctuur zijn ze echter de eersten die een baan vinden. Bij een opleving van de economie zijn jongeren in de ogen van werkgevers altijd aantrekkelijker dan oudere werknemers.

<sup>2</sup> Werkloosheidscijfers uit de bijlage van de Macro-economische Verkenning 2010 van het CPB, september 2009.



Bekend is dat werknemers die wegens uitbreiding van hun activiteiten of het aanboren van nieuwe afzetmarkten vacatures hebben voor nieuw gecreëerde banen, een duidelijke voorkeur hebben voor jonge werknemers.<sup>3</sup> In de toekomst is deze route door de ontgroening minder makkelijk. Het zal meer dan voorheen noodzakelijk zijn om nieuw gecreëerde banen ook door oudere werknemers te bezetten.

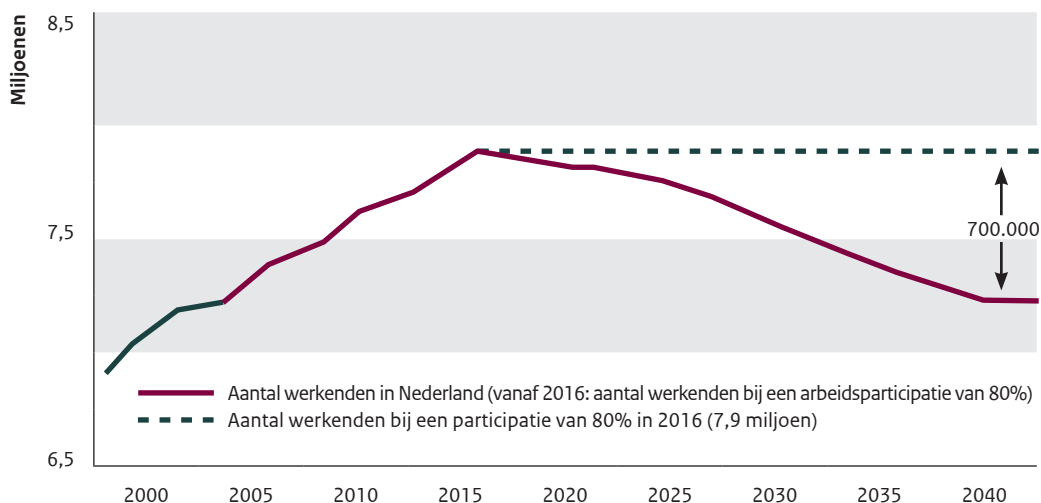
### 1.2 Mogelijke gevolgen van krapte op de arbeidsmarkt

Ten gevolge van de demografische verandering zal in de volgende decennia door de conjunctuurecycli heen, vaker krapte zichtbaar zijn op de arbeidsmarkt. De krapte wordt veroorzaakt door een minder sterke stijging van het arbeidsaanbod dan de arbeidsvraag en in sommige perioden is er zelfs een daling van het aanbod te verwachten. In de volgende decennia vertalen de demografische veranderingen zich in een grotere uitstroom uit de beroepsbevolking van oudere werknemers en een lagere instroom van jongere schoolverlaters. Dit heeft tot gevolg dat het potentiële arbeidsaanbod kleiner wordt.

#### Tekorten

Stel dat de vraag naar arbeid in eerste instantie onveranderd blijft, dan ontstaat volgens de Commissie Arbeidsparticipatie een 'tekort' van 700.000 mensen. Zie onderstaande figuur.

Figuur 1 700.000 mensen minder aan het werk, 2040



Bron: Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, p.21.

<sup>3</sup> Gielen en Van Ours, 2006

Dit tekort moet gezien worden als een maatstaf voor de omvang van de aanpassingen die van de arbeidsmarkt worden verwacht in de volgende decennia. Dit zal zich op de arbeidsmarkt vertalen in vaak voorkomende periodes met veel onvervulde en moeilijk vervulbare vacatures, lage werkloosheid en hogere loondruk. De Commissie Arbeidsmarkt van het Zorginnovatieplatform stelt dat in de zorg in 2025 circa 470.000 extra krachten nodig zijn.<sup>4</sup> De Commissie Leraren spreekt over het dubbele lerarenprobleem waarmee wordt bedoeld dat er zowel een kwantitatief als kwalitatief tekort is aan leraren.<sup>5</sup> Het lerarentekort doet zich in de volgende jaren, vooral onder invloed van de pensionering van oudere leraren, voor van primair onderwijs tot hoger beroepsonderwijs.

#### *Naar structurele krapte*

Het lijkt gezien de crisis tegenstrijdig om ons op dit moment zorgen te maken over structurele tekorten op de arbeidsmarkt. Desondanks is het zinvol om vooruit te denken over wat er in de volgende decennia gaat gebeuren. Ook omdat er nu al maatregelen moeten en kunnen worden genomen die het toekomstige tekort kunnen verminderen. Zoals het zich op dit moment laat aanzien, verloopt de huidige crisis voorspoediger dan oorspronkelijk gedacht. Op de langere termijn ondervindt de Nederlandse arbeidsmarkt voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog een situatie van krimpend aanbod. Tot nu toe is het aanbod van arbeid elk jaar gegroeid en in sommige jaren (zoals de jaren tachtig) zelfs vrij aanzienlijk. Een krimpende arbeidsmarkt leidt tot een totaal ander arbeidsmarktregime dan werkgevers en werknemers tot nu toe gewend zijn. In een krimpende arbeidsmarkt wordt het voor werkgevers moeilijker om de geschikte werknemers te vinden en in sommige gevallen (hoger opgeleiden) zelfs onmogelijk.

Wat betreft de collectieve sector mag worden verwacht dat in de volgende jaren het terugdringen van het begrotingstekort zal leiden tot bezuinigingen en daardoor in sommige sectoren tot een minder grote vraag naar arbeid. Dat betekent echter niet dat de noodzaak om nieuwe werknemers aan te trekken helemaal stilvalt. De collectieve sector is een sterk vergrijzde sector en verwacht mag worden dat het uittreden van oudere werknemers omvangrijk is. De vervangingsvraag blijft daardoor ook bij krimp in belangrijke mate overeind. De bezuinigingen zullen ook niet op dezelfde wijze gevoeld worden in alle onderdelen van de collectieve sector. In sommige sectoren, bijvoorbeeld de zorg, mag nog een behoorlijke toename in de werkgelegenheid worden verwacht.

<sup>4</sup> Commissie Arbeidsmarkt van het Zorginnovatieplatform, 2009

<sup>5</sup> Commissie Leraren, 2007

### 1.3 Aanpassingen op de arbeidsmarkt

In deze paragraaf beschrijven we hoe de arbeidsmarkt zich in de loop van de tijd aanpast aan dit tekort en wat daarvan de economische en financiële gevolgen zijn. De te verwachten krapte op de arbeidsmarkt heeft de volgende specifieke kenmerken:

- De groei van het potentiële aanbod van arbeid wordt in de eerstvolgende decennia negatief. De groei van het potentiële aanbod loopt overigens de laatste jaren al flink terug. Wel wordt verwacht dat de arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroep tussen de 20 en de 65 nog stijgt van 75 procent in 2007 tot 78 procent in 2040.<sup>6</sup> Vrouwen en ouderen leveren daarbij een belangrijke bijdrage. Maar het verwachte aantal gewerkte uren per week daalt licht, mede doordat zij minder uren per week werken dan andere groepen. Onbekend is wat het effect is van de toename van het aantal allochtonen in de bevolking. Allochtonen kennen meestal een lagere gemiddelde participatiegraad (ook jonge hoger opgeleiden) dan autochtonen;
- Door de demografische ontgroening zijn de generaties schoolverlaters in de komende decennia kleiner dan in vorige. Er wordt wel een toename in het aandeel schoolverlaters met een hbo- of wo-diploma verwacht. Het totaal aantal schoolverlaters neemt dan weliswaar iets af, zonder dat het aantal hbo'ers en wo'ers afneemt. Echter, de vraag naar hoger opgeleiden zal in de volgende decennia nog verder toenemen door een toenemende kapitaalintensieve productie en door 'skill biased technological change'. Dit laatste betekent dat de technologische veranderingen die worden geïntroduceerd in de productieprocessen vooral tot gevolg hebben dat de vraag naar hoger geschoolden toeneemt. Er komt dus vooral spanning op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden.<sup>7</sup>
- Er komen relatief minder twintigers en dertigers op de arbeidsmarkt, terwijl dit juist de groepen zijn die mobiel zijn en (vrijwillig) overstappen van minder productieve banen naar meer productieve banen en op die manier bijdragen aan de groei van de arbeidsproductiviteit. Er komen relatief veel meer oudere werknemers waarvan meestal wordt aangenomen dat hun productiviteitsgroei achterblijft op die van jongere leeftijdsgroepen. De verwachting is dan ook dat de vergrijzing van de beroepsbevolking gepaard gaat met een (weliswaar lichte) structurele daling van de groei van de arbeidsproductiviteit.
- Er komen relatief meer oudere werknemers (45+) op de arbeidsmarkt. Oudere werknemers zijn minder mobiel, er wordt minder in hen geïnvesteerd en voor velen van hen geldt dat ten gevolge van het anciënniteitsysteem hun beloning hoger is dan hun productiviteit.

<sup>6</sup> Euwals en Folmer, 2009

<sup>7</sup> Goldin & Katz, 2008

### *Commissie Bakker*

De Commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker) is ingegaan op deze verwachte toekomstige krapte op de arbeidsmarkt en heeft ingestoken op beleid tot verhoging van het arbeidsaanbod in de toekomst. Een van de belangrijke overwegingen was overigens dat tekorten op de arbeidsmarkt in de toekomst kunnen leiden tot hogere lonen waardoor vooral publieke diensten (zoals zorg en onderwijs) onbetaalbaar zouden worden.<sup>8</sup> De commissie heeft een aantal routes gesuggereerd waarlangs het arbeidsmarktaanbod kan worden verhoogd. Ten eerste is er nog een aantal groepen met mogelijkheden om het arbeidsaanbod te vergroten: in deeltijd werkende vrouwen en oudere werknemers. Verder zoekt de commissie het in verhoging van de arbeidsproductiviteit (betere aansluiting scholing en arbeidsmarkt, levenslang leren, leeftijdsbewust personeelsbeleid, beleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt) en in de derde plaats in een betere werking van de arbeidsmarkt (werkzekerheid, hervorming WW en ontslagbescherming).

Het rapport van de commissie Bakker verscheen in juni 2008, toen de eerste contouren van de kredietcrisis zichtbaar werden in de VS, maar nog lang voor de dramatische effecten daarvan op de economie en de arbeidsmarkt van Nederland en Europa duidelijk werden. De aanbevelingen betreffen de structurele ontwikkeling op de arbeidsmarkt. In de volgende decennia zullen door de conjunctuurcycli heen tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt vaker zichtbaar worden. Mede daarom zijn de aanbevelingen van de commissie Bakker nog steeds relevant.

## **2. Specifieke kenmerken van de collectieve sector als werkgever**

Alle werkgevers op de Nederlandse arbeidsmarkt lopen in de toekomst aan tegen de krapte van de arbeidsmarkt. Ze beconcurreren elkaar om de gunsten van schaarser wordende werknemers. De relatieve onderhandelingspositie van de werkgever in individuele en collectieve onderhandelingen wordt daardoor minder sterk. In die veranderende onderhandelingsomgeving zal de collectieve sector als werkgever stand moeten houden in concurrentie met werkgevers uit de marktsector. Specifieke kenmerken van de collectieve sector beïnvloeden haar onderhandelingspositie ten opzichte van de marktsector.

### *2.1 De productie en de werkgelegenheid in de collectieve sector worden politiek bepaald*

De vraag naar arbeid is een afgeleide vraag. De vraag naar arbeid in een bedrijf wordt in belangrijke mate bepaald door de positie van de werkgever op de afzetmarkt. De vraag naar arbeid van de collectieve sector wordt bepaald door de omvang en aard van de taken die gesteld zijn aan de overheidswerkgever.

<sup>8</sup> Zie Advies Commissie Arbeidsparticipatie, paragraaf 1.4 Publieke voorzieningen betaalbaar houden, pag.24

### *Marktsector: risico's*

In de marktsector beweegt de vraag naar arbeid mee met de vraag naar de producten en diensten van het bedrijf. Hoewel de werkgever zijn werknemers enigszins kan beschutten, is er een behoorlijk risico voor schommelingen in werkgelegenheid en beloning voor werknemers. Er zijn aanwijzingen dat deze risico's voor werknemers in de marktsector in de afgelopen periode zijn toegenomen en ook in de toekomst verder zullen toenemen door grotere turbulentie op de afzetmarkten.<sup>9</sup> De sneller op elkaar volgende technologische veranderingen en de steeds verder schrijdende mondialisering van de afzetmarkten maakt dat de productie en werkgelegenheid in de marktsector meer fluctueert. Werken in de marktsector wordt riskanter.

### *Collectieve sector: stabiliteit*

De vraag naar arbeid in de collectieve sector wordt bepaald door wat in de samenleving gezien wordt als de taak van de overheid. De omvang van de overheidstaken en van de overheidsproductie is de resultante van een politiek proces. De politieke conjunctuur wat betreft invulling en omvang van overheidstaken verandert minder dan de economische conjunctuur in de marktsector. Daardoor kent de werkgelegenheid in de collectieve sector meer stabiliteit dan in de marktsector. Maar geheel vrij van schommelingen is werkgelegenheid in de collectieve sector niet. Voor een deel wordt de werkgelegenheid in de collectieve sector ingezet als economische stabilisator tijdens een conjunctuurgolf. Op de toekomstige krappere arbeidsmarkt zal de collectieve sector meer dan in het verleden aantrekkelijk blijven voor werknemers die behoefte hebben aan stabiliteit. Indien de arbeidsmarkt van de marktsector veel meer flexibel wordt in de toekomst, is de grotere stabiliteit van de collectieve sector een pluspunt voor het werven en behouden van werknemers.

Belangrijk voor de toekomstige personeelsbehoeften van de collectieve sector zijn de politieke keuzes die worden gemaakt over de omvang van de overheidstaken. Indien gekozen wordt voor een kleinere collectieve sector of indien meer publieke taken worden geprivatiseerd, dan is het navenant makkelijker om als overheid te opereren in een krappere arbeidsmarkt. In sommige onderdelen van de collectieve sector (de zorg bijvoorbeeld) is groei van werkgelegenheid echter onvermijdelijk.

<sup>9</sup> Hallock, 2009

### *2.2 De collectieve sector is budgetgedreven, de marktsector winstgedreven*

Beloningsbeslissingen in de marktsector hangen samen met de winstpositie en de winstmogelijkheden van het bedrijf. Onder gunstige omstandigheden kan meer worden betaald. Bij uitzicht op riantere winstmogelijkheden zijn bedrijven in de marktsector bereid om genereuze beloningen te betalen om werknemers te behouden of aan te trekken. Onder minder gunstige omstandigheden, wanneer de winstpositie onder druk staat, zullen bedrijven overgaan tot sanering van loonkosten en inkrimpen van het personeelsbestand.

In de collectieve sector is een dergelijke dominante afhankelijkheid niet aanwezig. Het budget dat jaarlijks wordt vastgesteld voor de beloning van werknemers in de collectieve sector is aan minder schommeling onderhevig. Ook wat beloning betreft is er meer zekerheid. In het algemeen wordt meer fluctuatie en onzekerheid meestal gecompenseerd door een hogere gemiddelde beloning. Dat doet zich voor op de kapitaalmarkt wanneer hogere risicopremies worden bedongen voor projecten met grotere onzekerheid. Maar ook op de arbeidsmarkt. Zo hebben ondernemers gemiddeld hogere inkomens dan andere beroepsgroepen, maar ervaren zij ook grotere schommelingen over de tijd. Eenzelfde patroon mag worden verwacht voor niveau en spreiding van beloning in de collectieve sector en in de marktsector. In de marktsector is het beloningsniveau gemiddeld hoger, maar is ook de variatie groter.<sup>10</sup>

### *2.3 Arbeidsvoorwaarden in de marktsector baken voor collectieve sector*

Tot 1982 waren de lonen in de collectieve sector gekoppeld aan de lonen in de marktsector. Vaak wordt verondersteld dat sinds de afschaffing van de koppeling de lonen in de collectieve sector zijn achtergebleven bij de marktsector. Is dat zo? De commissie Van Rijn schetst op basis van gegevens uit 1997 een genuanceerd beeld van de beloningsverhoudingen tussen markt en overheid. De commissie legt de nadruk op het achterblijvende niveau van de contractlonen in specifieke delen van de collectieve sector en op verschillen in beloning naar opleidingsniveau. De commissie constateert ook dat er wervingsproblemen zijn in grote delen van de collectieve sector en tekent daarbij aan dat de verschillende taakvelden binnen de collectieve sector elk hun eigen arbeidsmarktenmerken hebben en dus hun eigen specifieke concurrentiepositie op de arbeidsmarkt moeten bepalen. In haar aanbevelingen steekt de commissie Van Rijn in op drie sporen die

<sup>10</sup> Dit is niet de enige reden waarom de spreiding van de lonen in de collectieve sector lager is dan in de marktsector. Zoals verderop wordt betoogd spelen vermoedelijk sociale overwegingen hierbij eveneens een rol.

bondig kunnen worden samengevat als: bevorder de instroom, ontmoedig de uitstroom en verbeter de inzet.<sup>11</sup> Om dit driesporenbeleid vorm te geven is het volledige arsenaal van goed personeelsbeleid van belang.<sup>12</sup>

#### *Ontwikkeling verschillen*

Een belangrijk deel van de discussie over de verschillen tussen de collectieve sector en de marktsector concentreert zich op het verschil in bruto uurloon. Heyma et al. actualiseren het onderzoek van de Commissie Van Rijn voor het jaar 2001.<sup>13</sup> Het gemiddelde bruto uurloon in de collectieve sector was in dat jaar 7,4 procent hoger dan in de marktsector (19,9 versus 18,5 euro). De spreiding van de bruto uurloonen is, zoals hierboven reeds aangegeven, kleiner in de collectieve sector dan in de marktsector. De verschillen kunnen voor een belangrijk deel worden verklaard uit de verschillende samenstelling van het werknemersbestand in de publieke sector en de marktsector. Zo zijn er bijvoorbeeld gemiddeld meer ouderen en meer hoger en wetenschappelijk opgeleiden in dienst van de collectieve sector en dat trekt het gemiddelde bruto uurloon naar boven. Wanneer gecorrigeerd wordt voor de samenstellingseffecten blijven er tussen de collectieve sector en de marktsector nauwelijks onverklaarde loonverschillen over.<sup>14</sup>

Uit vergelijkbare berekeningen voor het jaar 2004 blijkt dat het gemiddelde bruto uurloon in de collectieve sector nog slechts 3,2 procent hoger is dan in de marktsector (21,7 versus 21,0 euro).<sup>15</sup> De spreiding is nog altijd groter in de marktsector (14,1 versus 10,1 euro). Na correctie voor de samenstellingsverschillen in het personeelsbestand rolt er nu een beloningsnadeel uit voor de collectieve sector van 1,6 procent. In de periode tussen 2001 en 2004 heeft het beloningsverschil zich ontwikkeld ten nadele van de collectieve sector. De loongroei (wederom gecorrigeerd voor samenstellingseffecten) is in deze periode in de marktsector 8 procent en in de collectieve sector 5,4 procent.

#### *Beloningsvoor- en nadelen*

De verschillen tussen de gemiddelde beloning in de collectieve sector en in de marktsector verbergen echter grote verschillen naar taakverdeling en naar persoonskenmerken.<sup>16</sup> Substantiële beloningsvoordelen in de collectieve sector zijn (na correctie voor samenstellingsverschillen) te vinden voor gevechtsfuncties bij

<sup>11</sup> Commissie Van Rijn, 2001. In het SER advies uit 2006 komen dezelfde drie sporen terug. Zie verderop. In de Trendnota 2006 staan de drie punten bondig geformuleerd als: wervingskracht vergroten, arbeidsvraag beperken en arbeidsaanbod vergroten.

<sup>12</sup> Denk daarbij aan een systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken, beloning van bijzondere prestaties, investeringen in het menselijk kapitaal van de werknemers en het bieden van carrièreperspectieven.

<sup>13</sup> Heyma et al., 2004

<sup>14</sup> Hooguit 0,1 procent in het voordeel van de marktsector

<sup>15</sup> Berkhout et al., 2006

<sup>16</sup> Heyma et al., 2004, en Berkhout et al., 2006, trekken in dit verband vergelijkbare conclusies.

defensie, de rechterlijke macht, de politie en de academische ziekenhuizen. Substantiële beloningsnadelen zitten in alle niveaus van het onderwijs (met het grootste nadeel bij universiteiten en onderzoekinstellingen) en bij burgerfuncties bij defensie.

Wat betreft persoonskenmerken zitten de grootste beloningsvoordelen bij lager opgeleiden in lagere beroepsniveaus in de collectieve sector en de grootste beloningsnadelen zijn er voor hoger opgeleiden in de hogere beroepsniveaus. Mannen hebben een beloningsnadeel in de collectieve sector en vrouwen een beloningsvoordeel.<sup>17</sup> Naar leeftijd bestaan de grootste beloningsvoordelen in de collectieve sector voor jongeren tot 25 jaar en het grootste beloningsnadeel voor werknemers tussen 45 en 54 jaar. Dit laatste komt tot stand omdat de loongroei tussen de 25 en de 54 jaar het sterkst is in de marktsector. Meer in het bijzonder biedt de marktsector voor mannen en hoger opgeleiden op langere termijn een grotere jaarlijkse loongroei en betere doorgroeimogelijkheden.<sup>18</sup>

#### *Concurrentiepositie collectieve sector*

De collectieve sector moet ervoor waken om niet achter te blijven op de loonontwikkeling van de marktsector. Het ligt voor de hand dat de collectieve sector marktconforme lonen betaald. Marktconform betekent echter niet per definitie dat dezelfde lonen worden betaald als in de marktsector. Primaire arbeidsvoorwaarden moeten ook altijd in combinatie worden gezien met secundaire en andere arbeidsvoorwaarden. Eigenlijk zou gesproken moeten worden van marktconforme arbeidsvoorwaarden.

Verwacht wordt dat op de krappe arbeidsmarkt van de toekomst vooral het tekort aan hoger opgeleiden en jongeren duidelijk voelbaar wordt. Indien het huidige beloningsnadeel voor hoger opgeleiden blijft bestaan, dan zit daar een mogelijk belangrijk knelpunt voor werving van hoger opgeleiden voor de collectieve sector. Er is een beloningsvoordeel in de collectieve sector voor jongeren. Dit zou men als een voordeel kunnen zien, ware het niet dat de loongroei na de leeftijd van 25 jaar minder gunstig is in de collectieve sector vergeleken met de marktsector. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat jongeren hun eerste baan of banen in de collectieve sector zoeken en dit vervolgens als opstap gebruiken voor een baan in de marktsector.

<sup>17</sup> Dit beloningsvoordeel voor vrouwen houdt mogelijk ook verband met de 'feminisering' van de collectieve sector. De verhouding vrouw/man is ruwweg 1:2 in de marktsector en 2:1 in de collectieve sector.

<sup>18</sup> Heyma et al., 2006



#### *2.4 Ruimte voor efficiëntieverbeteringen in de collectieve sector*

In een concurrentiële markt staat het winstniveau voortdurend onder druk en worden werkgevers permanent gedwongen om hun kosten per eenheid product te beheersen. Meer efficiëntie in de productie en een hogere arbeidsproductiviteit zijn belangrijke routes om dit te realiseren. De publieke sector werkt niet in een concurrentiële omgeving. Een mogelijke consequentie van de verschillende prikkelstructuur is de grotere efficiëntie en de hogere productiviteitsgroei van de marktsector tegenover de publieke sector.<sup>19</sup> Bij privatiseringsoperaties is vooral de sprong naar een hogere efficiëntie zichtbaar. Er bestaan nog grote verschillen in efficiëntie tussen de verschillende onderdelen van de collectieve sector en er is nog veel ruimte voor toename van de arbeidsproductiviteitsgroei in de publieke sector en voor efficiëntieverbeteringen.<sup>20</sup> Opvallend is in dit verband het hogere ziekteverzuimpercentage in de collectieve sector vergeleken met de rest van de economie.<sup>21</sup>

#### *2.5 Sociale overwegingen belangrijker in de overheidssector dan in de marktsector*

De overheid stelt zich als werkgever scherpe kwantitatieve doelen wat betreft de instroom van vrouwen in de publieke sector en in topfuncties, het aandeel van allochtonen en het uitstroombestand van 50-plussers. Zoals hierboven reeds werd aangegeven is de loonverdeling in de collectieve sector minder ongelijk dan in de marktsector. Ook dit kan gezien worden als ingegeven door sociale overwegingen. Dit zijn lovenswaardige doelstellingen. Ze komen ook voor in de marktsector, maar in mindere mate. Van de collectieve sector worden dergelijke doelstellingen veel meer verwacht, de overheid heeft een voorbeeldfunctie en wordt door de samenleving (Tweede Kamer, media) afgerekend op het halen van deze doelstellingen. Het lukt de overheid om aan haar doelstellingen te voldoen, met uitzondering van het aandeel allochtonen. De vraag is echter of deze doelstellingen het voor de overheid niet moeilijker maken om op de arbeidsmarkt te opereren vergeleken met de marktsector.

#### *2.6 De collectieve sector heeft relatief veel hoger opgeleiden en ouderen in dienst*

Ten opzichte van de marktsector heeft de collectieve sector relatief veel ouderen en ook veel hoger opgeleiden in dienst. Beide kenmerken brengen de collectieve sector in een relatief minder gunstige positie in de toekomstige arbeidsmarkt.

<sup>19</sup> Zie Baarsma en Theeuwes, 2009

<sup>20</sup> Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010 (hoofdstuk 3)

<sup>21</sup> Volgens het Statistisch Jaarboek 2009 van het CBS was het gemiddelde ziekteverzuim in Nederland in 2007 en 2008 net iets boven de 4 procent. In de sector openbaar bestuur en sociale verzekeringen ligt het ziekteverzuim tussen de 5 en 6 procent.

Relatief veel oudere werknemers houdt in dat vanaf 2010 (wanneer de eerste cohorten babyboomers in groten getale met pensioen gaan) de vervangingsvraag relatief groot wordt. Tenzij de collectieve sector fors inkrimpt, zal het opvullen van deze opengevallen plekken voor extra problemen zorgen in een krappe arbeidsmarkt. Een relatief grote vraag naar hoger opgeleiden is ook ongunstig in de toekomstige arbeidsmarkt waar vooral het tekort aan hoger opgeleiden groot dreigt te worden. Vooral de onderwijssector heeft met beide problemen te kampen. Zoals hierboven aangegeven hebben hoger opgeleiden een beloningsnadeel ten opzichte van de marktsector. Indien de collectieve sector in de toekomst relatief veel hoger opgeleiden wil werven in een arbeidsmarkt die zeer krap is, dan is een dergelijk verschil in beloning niet structureel vol te houden.

### *2.7 De overheid als complementaire werver*

Anno 2010 is sprake van een ruime arbeidsmarkt. De werkloosheid is hoog en het aantal vacatures laag. In 2009 daalde de werkgelegenheid in Nederland met 1,1 procent. Alle economische sectoren lieten een daling zien, behalve de collectieve sector.<sup>22</sup> Terwijl de werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening vorig jaar met bijna 5 procent daalde, steeg de werkgelegenheid in het openbaar bestuur met 2,1 procent en in de gezondheids- en welzijnszorg met 2,8 procent. Ook in het onderwijs en de cultuursector steeg de werkgelegenheid nog licht. Het CPB verwacht dat de werkgelegenheid in de marktsector in 2010 nog met 3,25 procent zal dalen en in 2011 stabiel zal blijven.

Deze verschillen in werkgelegenheidsontwikkeling illustreren een vorm van complementariteit in het wervingsvolume van de collectieve sector en de marktsector over de conjunctuurcyclus. In een laagconjunctuur loopt de behoefte aan werknemers terug in de particuliere sector en ook de financiële mogelijkheden om nieuwe werknemers aan te trekken worden minder. De collectieve sector staat relatief sterk tijdens de laagconjunctuur, ook omdat expliciet of impliciet macro-economisch stabiliseringsbeleid wordt gevoerd waarbij werkgelegenheid in de collectieve sector overeind wordt gehouden ter compensatie van het werkgelegenheidsverlies in de marktsector. Tijdens de hoogconjunctuur slaan deze relatieve posities om. De marktsector heeft een snel stijgende behoefte aan arbeidskrachten tijdens de opleving van de economie en is ook beter in staat om haar wervingskracht te versterken met betere primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

<sup>22</sup> Zie het CBS Persbericht van 25 maart 2010.

### 3. Arbeidscommissies voor onderwijs en zorg

De toekomstige krapte op de arbeidsmarkt en de mogelijke consequenties daarvan voor de werkgelegenheid in de collectieve sector zijn al een aantal jaren zichtbaar. In 2005 vroeg het kabinet reeds advies aan de SER. De aanbevelingen van de SER betreffen een drieslag:<sup>23</sup>

- Verbetering van de instroom: door verbetering van de wervingskracht van de overheidssector.
- Optimalisatie van het zittende bestand door verhoging van de productiviteit en de baantevredenheid van de mensen die al in de overheidssector werken.
- Belemmeren van uitstroom: door het ontmoedigen van vermijdbare uitstroom naar andere sectoren en van vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt.

De instrumenten die daarbij worden aanbevolen door de SER zijn - naast algemeen beleid ter verhoging van de arbeidsparticipatie - specifieke maatregelen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, de werkinhoud en het loopbaanperspectief. Wat betreft arbeidsvoorwaarden wordt een concurrerend pakket voorgesteld zodat de publieke sector de strijd kan aanbinden met de marktsector. Verder pleit de SER voor het bevorderen van de productiviteit<sup>24</sup> en wijst er op dat hier potentieel veel mogelijkheden liggen gegeven de grote verschillen tussen vergelijkbare onderdelen in de publieke sector.

In september 2007 verscheen het rapport 'LeerKracht!' van de commissie Leraren (onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan) over de aanpak van het toekomstige tekort aan leraren. Het hoofdaccent van het rapport ligt in een betere beloning van leraren in het algemeen en in een gedifferentieerde beloning naar het opleidingsniveau van de leerkracht. Het argument van de commissie is dat de onderwijssector qua beloning is achtergebleven ten opzichte van andere sectoren (waardoor overigens ook het imago van het werken in de onderwijssector is gedaald) en de commissie pleit voor een inhaalslag. De uitkomsten van het SEO-rapport van Heyma et al. over de beloningsverschillen in het onderwijs ondersteunen deze aanbevelingen. Het blijkt onder meer dat uurlonen voor vergelijk-

<sup>23</sup> SER, Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector, 2006. De aanbevelingen worden overigens ook al voor in het eerdere rapport van de commissie Van Rijn (2001) genoemd en zijn nadien in vergelijkbare beleidsstukken over deze problematiek herhaald. Zie bijvoorbeeld het arbeidsmarktrapport van het Zorginnovatieplatform (2009).

<sup>24</sup> Veel werknemers bij de overheid werken in deeltijd, wat de vraag naar werknemers sterk verhoogt en de mogelijkheden van productiviteitsverhoging per werknemer inperkt, maar de mogelijkheid van deeltijdwerk is tegelijkertijd juist een aantrekkelijke secundaire arbeidsvoorwaarde in deze sector.

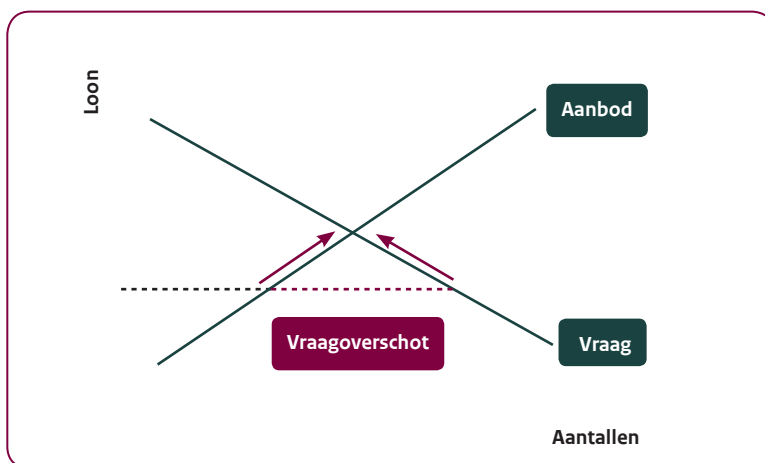
bare werknemers over het algemeen lager zijn in de onderwijssectoren dan in de marktsector. Beloningsverschillen tussen onderwijs en markt zijn groter naarmate het opleidingsniveau van de werknemer hoger is. Beloningsprofielen over de leeftijd zijn platter in het onderwijs dan in de markt. Regionale loonverschillen in de marktsector zijn vele malen groter dan in de onderwijssectoren.<sup>25</sup>

In november 2009 publiceerde het Zorginnovatieplatform het rapport *Zorg voor mensen, mensen voor de zorg* over het arbeidsmarktbeleid voor de zorgsector van de toekomst. Het accent in dit rapport ligt vooral in de veelheid van maatregelen die wordt voorgesteld. Het oplossen van de arbeidsmarktknelpunten in de zorg beweegt zich op verschillende terreinen. De eerdere drieslag van meer instroom, optimalisatie zittend bestand en vermijden uitstroom komt weer terug. Verder worden maatregelen op zeer diverse terreinen genoemd waaronder bijvoorbeeld het verbeteren van de kwaliteit van het wervingsbeleid van de overheid.

#### 4. Vrije werking van de arbeidsmarkt in een situatie van krapte

Om in een krappe arbeidsmarkt meer mensen aan te trekken is een aantrekkelijk pakket van primaire en secundaire voorwaarden belangrijk. Bovendien dient niet alleen ingezet te worden op het aantrekken van meer mensen, maar ook op het behoud van de mensen en in het meer productief maken van werknemers in de collectieve sector.

**Figuur 2** Stijgende lonen op arbeidsmarkt met vraagoverschot



<sup>25</sup> Bron: Heyma et al., 2006

Hoe reageert een arbeidsmarkt zonder overheidsingrijpen op een tekort? In een vrije flexibele arbeidsmarkt wordt het vraagoverschot opgelost door een stijging van het relatieve loon op deze arbeidsmarkt (zie bovenstaande figuur). Wanneer er zich een vraagoverschot voordoet op de arbeidsmarkt dan zullen de lonen op deze markt stijgen ten opzichte van de andere markten. Wanneer op deze arbeidsmarkt hogere lonen worden betaald dan zal dat werknemers aanzetten om vanuit andere arbeidsmarkten (als schoolverlater of herintreder) naar deze arbeidsmarkt te komen om zich hier aan te bieden. Het aanbod zal dus toenemen.

#### *Hogere lonen*

Een krappe arbeidsmarkt leidt tot een opwaartse druk op de lonen. Zij het dat zich dat niet onmiddellijk vertaalt in hogere cao-lonen. Tekorten vertalen zich pas in hogere collectieve loonafspraken wanneer oude cao-afspraken zijn verlopen en nieuwe afspraken worden gemaakt. Dit wordt 'staggered wage setting' genoemd en dit heeft tot gevolg dat loonaanpassingen vertraagd reageren op een krapte of overschot in de arbeidsmarkt. Tenminste wat betreft het macro-economische aanpassingsmechanisme op de arbeidsmarkt van een sector of regio. Voor werknemers zijn individuele salarisverhogingen sneller mogelijk, hetzij omdat hun huidige werkgever hen een hogere beloning geeft om hen te behouden, hetzij omdat ze van werkgever veranderen en bij hun nieuwe werkgever een hoger loon krijgen. Krapte op de arbeidsmarkt komt sneller tot uiting in de ontwikkeling van de verdiende lonen. In elk geval zal krapte zich zowel via de collectieve arbeidsovereenkomsten als via individuele loonstijgingen vertalen in een hoger loon. Deze loonstijging heeft effecten aan de aanbodkant en aan de vraagkant.

#### *4.1 Effecten aan de aanbodkant*

Hoe groot het effect is van een loonstijging hangt af van de elasticiteit van het aanbod op deze markt. Deze elasticiteit geeft weer wat het procentuele effect is van het extra aanbod als reactie op een procentuele verhoging van het relatieve loon op deze markt. Indien deze elasticiteit hoog is, dan zal een kleine relatieve verandering van het loon op deze markt ten opzichte van andere markten een forse toestroom van nieuwe werknemers op deze markt laten zien. In algemene termen kan gesteld worden dat de grootte van de aanbodelasticiteit weergeeft hoe sterk personen wat betreft het aanbod reageren op financiële prikkels.

#### *Participatiebeslissing*

Bij krapte (vraagoverschot) op de arbeidsmarkt zijn twee mogelijke reacties aan de aanbodkant van belang. Ten eerste is er de participatiebeslissing. Hierbij gaat het om beslissingen om toe te treden tot de arbeidsmarkt (voor personen die nog niet werken) of om uit te treden uit de arbeidsmarkt (voor oudere werknemers).

De commissie Bakker heeft aanbevelingen gedaan om toetreding te bevorderen en uittreding te ontmoedigen. Bekend is dat financiële prikkels vooral effectief zijn om vrouwen die nog niet werken naar de arbeidsmarkt te halen (denk aan belastingmaatregelen die het financiële rendement van werken ten opzichte van niet werken vergroten). Ook bekend is dat financiële prikkels goed werken om oudere werknemers vervroegd te laten uittreden (denk aan de VUT). In de krappe arbeidsmarkt van de toekomst moet deze laatste soort perverse prikkels zeker worden vermeden. Schoolverlaters kunnen het signaal dat er relatief betere lonen worden betaald wel oppikken, maar omdat kiezen voor een nieuwe studie of het wijzigen van hun huidige studie jaren duurt, hebben financiële prikkels sterk vertragende effecten op het arbeidsaanbod van schoolverlaters.

#### *Mobiliteitsbereidheid*

Een tweede gedragsreactie betreft de mobiliteitsbereidheid van werknemers. Dat gaat over de financiële prikkels die nodig zijn om werknemers uit andere sectoren naar de collectieve sector te laten overstappen. En ook andersom: hoe sterk zijn de prikkels die nodig zijn om te beletten dat werknemers de collectieve sector verlaten? Over deze prikkels is minder bekend. Ze zijn sterk leeftijdsgebonden. Jongere werknemers zijn gevoeliger voor loonverschillen en zijn vaker mobiel dan oudere werknemers. Oudere werknemers en werknemers die al langer bij dezelfde baas werken zijn veel minder mobiel.

Vaak wordt in dit verband gesteld dat de collectieve sector bijvoorbeeld haar hoger opgeleide werknemers relatief minder kan betalen dan de marktsector omdat een baan in de collectieve sector niet-financiële voordelen heeft. De collectieve sector zou werknemers aantrekken die minder in financiële prikkels zijn geïnteresseerd. Het is ongetwijfeld zo dat mensen in de collectieve sector komen werken wegens de aantrekkelijkheid van die sector. Een aantrekkelijkheid die voor hen een eventueel lagere beloning ruimschoots compenseert. Daarenboven blijkt dat werknemers die zich aanbieden in de publieke sector dat doen omdat daar voor hen gegeven hun productieve kenmerken de beste beloningsprofielen liggen.<sup>26</sup> Voor werknemers die zich aanbieden in de private sector geldt dat die sector voor hen het meest profijtelijk is. Werknemers selecteren zichzelf uit op basis van hun comparatieve voordelen. Werknemers die gegeven hun kenmerken het best gedijen in de collectieve sector, zoeken daar ook naar werk.

<sup>26</sup> Hartog en Oosterbeek, 1993

### *Werknemers op de wip*

Maar dit betekent niet dat voor de collectieve sector instroom of uitstroom ongevoelig is voor veranderingen in loonverschillen tussen de publieke sector en de marktsector. Waar het bij mobiliteit op de arbeidsmarkt om gaat zijn de werknemers die op de wip zitten. Werknemers voor wie het pakket dat de collectieve sector te bieden heeft qua arbeidsvoorwaarden en niet financiële voordelen nog net voldoende is om in de publieke sector te blijven. Maar die bij het minder gunstig worden van de arbeidsvoorwaarden van baan veranderen. Naarmate er meer werknemers op de wip zitten, zijn kleine loonverschillen voldoende voor vertrek uit de collectieve sector. Omgekeerd zitten er in de marktsector mensen op de wip die voor een lichte toename van het loon in de publieke sector geneigd zijn om uit de marktsector te stappen.

Er kan bij de loonelasticiteit ook nog gekeken worden naar aanpassingen in het aantal aangeboden uren. Op korte termijn kan het aantal uren relatief snel reageren op loonprikkels. Werknemers die al bij de collectieve sector in dienst zijn kunnen worden geprikkeld om hun werkuren te veranderen. Ze kunnen langer of korter gaan werken per week, meer of minder overuren werken, al dan niet in ploegdiensten werken.

### *Doemscenario loonspiraal*

Op lange termijn is de aanbodelasticiteit groter dan op korte termijn. Maar te betwijfelen valt of in de praktijk deze elasticiteit echt groot wordt. De verwachting is dat in een toekomstige krappe arbeidsmarkt werkgevers van verschillende arbeidsmarkten met tekorten tegen elkaar zullen opbieden. Er komt dan een haasje-over in loonstijgingen tussen de verschillende markten. Daardoor ontstaat er een loonspiraal zonder dat het uiteindelijk op elk van de markten veel extra aanbod oplevert. Dit is een doemscenario. In de strijd tussen de overheids-werkgevers en de private werkgevers verliest de overheid overigens vermoedelijk deze strijd. Aan de ene kant kan de overheid niet failliet gaan en in die zin zou men kunnen stellen dat de collectieve sector 'deeper pockets' heeft dan de marktsector. Maar de middelen waarover de overheid kan beschikken zijn wel eindig. Begrotingstekorten moeten uiteindelijk worden weggewerkt.

Aan de andere kant heeft de collectieve sector als nadeel ten opzichte van de marktsector dat ze minder sterk is in het realiseren van productiviteitsverbeteringen. De loonkosten per eenheid product zullen in de collectieve sector bij stijgende lonen harder stijgen dan in de marktsector omdat er minder groei van de arbeidsproductiviteit tegenover staat. In een slag om schaarse talenten op een

krappe arbeidsmarkt is de positie van werkgevers uit de collectieve sector uiteindelijk minder sterk dan werkgevers uit de marktsector.

Het betalen van marktconforme lonen blijft noodzakelijk in de collectieve sector. Financiële prikkels om mensen aan te trekken van buiten de arbeidsmarkt en vanuit de marktsector, en financiële prikkels om het personeel in de collectieve sector aan te moedigen de sector niet te verlaten, blijven van belang. In die delen van de collectieve sector waar loonontwikkelingen zijn achtergebleven ten opzichte van andere sectoren of waar grote tekorten ontstaan, is een verbetering van de relatieve loonpositie een haast onvermijdelijk onderdeel van een beleidspakket. Een beleidspakket dat naast financiële prikkels ook bestaat uit aanpassingen van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden om het werk aantrekkelijker te maken.

#### *4.2 Effecten aan de vraagkant*

Ook de vraagkant reageert op de loonstijging. Loonstijgingen leiden tot afname van de vraag naar arbeid in die onderdelen van de collectieve sector waar arbeid makkelijk kan worden vervangen en in die sectoren waar het budget niet meegroeit met de loonkostenstijging. De negatieve gevolgen voor de vraag naar arbeid van een loonstijging zijn kleiner in sectoren waar arbeid moeilijk kan worden weg gesubstitueerd of in sectoren waar ruimte wordt gemaakt in de begroting.

Hogere lonen hebben tot gevolg dat de vraag afneemt. De daling van de vraag wordt meestal veroorzaakt door het vervangen van de desbetreffende arbeid door een substituuut. Indien arbeid duurder wordt, wordt er vaker kapitaalintensiever geproduceerd. Hoe groot is het effect van een toename van het loon op de vraag? Dit hangt af van de vraagelasticiteit. Als de vraagelasticiteit groot is dan is er slechts een kleine loonstijging nodig voor een grote vraagreactie. De vraagelasticiteit wordt beïnvloed door twee elementen.<sup>27</sup>

#### *Substitutie*

De vraagelasticiteit is groot als de substitutie-elasticiteit groot is. Daarbij gaat het om de substitutie van arbeid door kapitaal. Veel van de werkgelegenheid in de collectieve sector is administratief werk. Veel eenvoudig administratief werk kan door computer en ict worden vervangen. Ook in andere takken van de collectieve sector is automatisering en robotisering mogelijk. Over het algemeen zijn substitutie effecten groter op

<sup>27</sup> Dit staat in de arbeidsliteratuur bekend als de wet van Marshall en Hicks.



langere termijn. Tegelijk is er heel veel persoonlijke dienstverlening in de collectieve sector waarbij de persoonlijke inbreng niet kan worden vervangen door een machine of een robot. Dit belemmert de substitutiemogelijkheden.

#### *Doorberekenen loonstijging*

De vraagelasticiteit van arbeid is ook groot als de vraagelasticiteit op de productmarkt van de goederen en diensten die met deze arbeid worden geproduceerd groot is. Loonsverhoging leidt tot prijsverhoging van het product. Indien de prijsverhoging makkelijk kan worden doorgegeven aan de klanten, dan leidt een loonsverhoging niet tot veel vraaguitval op de productmarkt en is de vraagelasticiteit van arbeid klein. Als de vraagelasticiteit op de productmarkt hoog is, dan is ook de vraagelasticiteit van arbeid groot. Voor de collectieve sector geldt meestal dat diensten niet op een markt worden verhandeld. Wat wel gebeurt is dat bij een loonsverhoging de loonkosten van de collectieve sector groter worden. Het is niet altijd mogelijk om die loonstijging door te geven aan de belastingbetaler. De mogelijkheden voor hogere budgetten zijn beperkt. Dit beperkt de elasticiteit van de vraag naar arbeid in de collectieve sector. Als loonstijgingen niet kunnen worden doorvertaald in budgetstijgingen bij de overheid, leidt dat tot een forse daling van de vraag naar arbeid en een daling van de werkgelegenheid.

#### *4.3 Evenwichttendens en gevaar van negatieve spiraal*

De loonstijging op een arbeidsmarkt met een vraagoverschot leidt uiteindelijk via een toename van het aanbod van arbeid op deze markt en de afname van de vraag naar een evenwicht waarbij de vraag gelijk is aan het aanbod. Voor het beleid in de toekomst is belangrijk hoe snel dit evenwicht wordt bereikt. Dat hangt af van de omvang van de aanbod- en de vraagelasticiteit. Als deze klein zijn (wat zeker op de kortere termijn het geval is) dan duurt het rijkelijk lang voor het evenwicht wordt bereikt. In de periode daartussen loopt de publieke productie terug, ontstaan er wachtrijen of slechte dienstverlening. Alles wat burgers willen, zoals handen aan het bed, blauw op straat, leraren voor kleine klassen, kan niet meer naar tevredenheid worden verwezenlijkt. De oplossing van de arbeidsmarktknelpunten via een algemene loonsverhoging in de collectieve sector ten opzichte van de marktsector heeft ook tot gevolg dat arbeid duurder wordt. Dat betekent dat de kosten van de publieke diensten groter worden en de budgetten meer stijgen dan verantwoord is. Essentiële diensten van de collectieve sector worden daardoor minder toegankelijk voor de burgers. Indien het wegwerken van het vraagoverschot te langzaam verloopt, blijven personeelstekorten lange tijd bestaan en werken de werknemers in dienst van de collectieve sector zich over te kop, worden gedemotiveerd, vertonen veel ziekteverzuim en vertrekken uit deze sector. Er wordt dan een negatieve spiraal ingezet.

### *Toekomstig volume arbeidsaanbod*

Als loonaanpassingen niet snel genoeg kunnen zorgen voor een evenwicht dan zal de niet opgeloste spanning op de arbeidsmarkt zich vertalen in negatieve effecten voor de dienstverlening van de publieke sector. Om dit in de toekomst te voorkomen, moet ingestoken worden op beleid dat het toekomstige volume van het arbeidsaanbod en van de arbeidsvraag in de collectieve sector beïnvloedt. Het toekomstige aanbod van arbeid kan nu al worden beïnvloed door het stimuleren van scholing gericht op beroepen die straks in bepaalde onderdelen van de collectieve sector (in elk geval zorg en onderwijs) heel hard nodig zijn. Daarbij hoort ook beleid wat betreft stages en in het algemeen begeleiden van schoolverlaters naar de arbeidsmarkt. Ook de beleidsinstrumenten van de commissie Bakker zijn nog steeds actueel. De omvang van de vraag naar arbeid in de collectieve sector wordt politiek bepaald. Toekomstige krapte op de arbeidsmarkt van de collectieve sector wordt ook minder indien de taken van de collectieve sector worden beperkt. De politieke besluitvorming over wat de overheid moet en wat aan de markt kan worden overgelaten, is er echter in de laatste decennia niet makkelijker op geworden.

## **5. Elementen voor een toekomstige arbeidsmarktagenda voor de collectieve sector**

Op vrij korte termijn zou al weer sprake kunnen zijn van een krappe arbeidsmarkt met veel vacatures, lage werkloosheid, veel arbeidsmobiliteit en opwaartse druk op de lonen. Door het teruglopen van (de groei van) het arbeidsaanbod mag worden verwacht dat in de volgende decennia krapte op de arbeidsmarkt vaker zal voorkomen. De krapte zal vooral nijpend zijn aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, bij de hoger opgeleiden.

### *5.1 Meersporenbeleid*

De knelpunten die ontstaan in de werkgelegenheid in de publieke sector wegens arbeidsmarktcraptes zijn al langer bekend. Al sinds de commissie Van Rijn wordt gepleit voor een gevarieerde aanpak die bestaat uit drie sporen: bevorder de instroom, ontmoedig de uitstroom en verbeter de inzet.

Tegen deze achtergrond ligt een aantal beleidsmaatregelen voor de hand. Ten eerste is er in het algemeen aanbodbevorderend beleid nodig. De aanbevelingen van de commissie Bakker zijn hiervoor een geschikt uitgangspunt. Ten tweede is, gegeven de vooral nijpende tekorten aan hoger opgeleide werknemers, een inzet op meer jongeren langer in het onderwijs ten zeerste aan te bevelen. Nederland

kent vergeleken met de Scandinavische landen nog een relatief lage participatie in de hogere onderwijsregionen. Intensivering van het onderwijs op alle niveaus zal gunstig uitpakken voor het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt van de toekomst.

Financiële prikkels kunnen werknemers naar de collectieve sector trekken, maar moeten daar worden ingezet waar ze het meest effectief zijn. Maatwerk is noodzakelijk. Daarenboven zijn alleen maar financiële prikkels onvoldoende. Hun inzet moet onderdeel zijn van een pakket waarin bijvoorbeeld ook secundaire arbeidsvoorwaarden en niet financiële zaken als werkinhoud en opleidingsmogelijkheden een rol spelen. Alleen verhogen van de loonvoet op de arbeidsmarkt leidt tot een aanpassingsproces dat te lang duurt en gaat gepaard met een tekortschieten van de dienstverlening door de collectieve sector. Het leidt uiteindelijk ook tot onbetaalbare publieke diensten.

### *5.2 Collectieve sector versus en de marktsector*

Een situatie van krimpend aanbod is uniek in de naoorlogse periode. Nederland heeft alleen ervaring met groeiend aanbod. Groeiend arbeidsaanbod gaat vaak samen met een ruime arbeidsmarkt met hoge werkloosheid en neerwaartse druk op de loonontwikkeling. In de toekomst komt er een arbeidsmarktregime dat totaal anders is. In een ruime arbeidsmarkt is de onderhandelingspositie van de werkgever beter dan die van de werknemer en concurreren werknemers met elkaar voor de soms schaarse arbeidsplaatsen. In een krappe arbeidsmarkt concurreren werkgevers om schaarse werknemers, niet alleen werkgevers uit de collectieve en de marktsector, maar ook werkgevers in de verschillende onderdelen van de collectieve sector.

De samenstelling van het personeelsbestand in de marktsector en collectieve sector verschilt sterk. Met het oog op de toekomstige krapte op de arbeidsmarkt vallen die verschillen soms gunstig en soms ook ongunstig uit voor de collectieve sector vergeleken met de marktsector.

#### *Plus*

Gunstig is het relatief hoge aantal vrouwen in de collectieve sector. Hoewel de participatie van vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt in de jaren negentig fors is gestegen, blijft er toch nog ruimte over voor een toename in het arbeidsaanbod van vrouwelijke werknemers. Vrouwelijke werknemers hebben ruimte om in langere deeltijdbanen te gaan werken. De participatiegraad van vrouwen boven de 50 is nog relatief laag. Verwacht mag worden dat de jongere generaties vrouwen die nu al veel meer participeren dan de vorige generaties op dezelfde

leeftijd, ook meer zullen participeren als ze straks ouder zijn. In die zin biedt een personeelsbestand met vrouwen de mogelijkheid om via beleid de krapte te bestrijden met het aanmoedigen van langere werkweken en langer participeren.

Gunstig is ook dat de collectieve sector vergeleken met de marktsector relatief betere beloningen betaalt voor jongeren. Maar de collectieve sector houdt die aanvankelijk gunstige marktpositie voor jongeren niet vast voor dertigers en veertigers. De loongroei voor die leeftijdsgroepen is beter in de marktsector. In een krappe arbeidsmarkt is het aan te bevelen dat de collectieve sector meer mogelijkheden dan nu biedt voor een hogere loongroei tijdens de carrière. Daarmee wordt vermeden dat de baan in de collectieve sector te vaak als springplank wordt gebruikt voor een baan in de marktsector.

*Min*

Ongunstig voor de collectieve sector in de toekomst is de minder riant beloningspositie van hoger opgeleiden. Er zijn overigens ook onderdelen waar hoger opgeleiden een beloningsvoordeel hebben ten opzichte van de marktsector (de rechterlijke macht bijvoorbeeld). Maar door de krapte op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden wordt de concurrentieslag voor deze groep werknemers heftig en valt ze mogelijk vaak ten nadele van de collectieve sector uit.

In het algemeen geldt dat sommige bijzondere kenmerken van de arbeidsmarkt van de collectieve sector (bijvoorbeeld het belang van sociale overwegingen en van het complementaire conjuncturele beleid) het voor de werkgevers in deze sector moeilijker maken om te concurreren met werkgevers in de marktsector als de concurrentieslag om schaarse werknemers op het scherpst van de snee wordt gevoerd.

### *5.3 Collectieve sectoren onderling: gezamenlijk optrekken of eigen agenda?*

Plussen en minnen, gunstige en ongunstige factoren: ze lopen vrijwel door de hele collectieve sector heen en in die zin zijn het elementen die in een gezamenlijke arbeidsmarktagenda tot groter voordeel in de concurrentie met de marktsector kunnen worden uitgebouwd of als nadeel gezamenlijk kunnen worden bestreden. Maar daar waar onderdelen van de collectieve sector tegengestelde belangen hebben, levert dat argumenten tegen het inzetten van een gezamenlijke arbeidsmarktagenda. Verschillende onderdelen van de collectieve sector zullen zich anders ontwikkelen. Sommige sectoren zullen groeien qua werkgelegenheid, zoals vrijwel zeker de onderwijs- en de zorgsector. Terwijl dat voor andere onderdelen nog onzeker is.

Van de zorgsector wordt verwacht dat die in de volgende decennia flink zal uitgroeien en wellicht in de nabije toekomst meer dan 15 procent van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid zal genereren. Daarmee wordt het dan een sector die groter is dan de maakindustrie in Nederland op dit moment. Deze sector heeft als moeilijke opdracht dat ze moet groeien in een krimpende markt. Ook de onderwijssector zal naar verwachting groeien om daarmee tegemoet te komen aan de groeiende behoefte aan hoger opgeleide mensen in de Nederlandse kenniseconomie.

Gegeven de extra zware inspanning die groeisectoren moeten leveren in een krimpende arbeidsmarkt is er aanleiding om hen een eigen arbeidsmarktagenda te laten voeren. Een agenda die het hen mogelijk maakt om maatwerk te realiseren waar nodig om mensen aan te trekken of vast te houden en beleid te voeren wat betreft differentiatie van arbeidsvoorwaarden. Dat zou kunnen betekenen dat er een grotere ongelijkheid ontstaat in de loonverdeling van de collectieve sector.

Zorg en onderwijs zijn sectoren waar meer marktwerking mogelijk is, mocht daar politieke consensus over ontstaan. Daardoor kunnen onderdelen van de collectieve sector naar de marktsector verschuiven. Sommige andere sectoren zullen qua werkgelegenheid krimpen. De beslissingen daarover hangen samen met de beslissing over welke taken tot de publieke sector horen. De keuze tussen markt en overheid is in belangrijk mate een politieke keuze. Het is ook een moeilijke politieke keuze. In de arbeidsmarkt van de toekomst is krimpende werkgelegenheid echter makkelijker te realiseren dan een toename in het personeelsbestand.

### Geraadpleegde bronnen

Baarsma, B.E. en J.J.M. Theeuwes (2009, oktober) , Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn, *Socialisme en Democratie*, pp. 20-28.

Berkhout, E., A. Heyma en W. Salverda (2006), *Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004*, SEO-rapport nr. 889.

CBS (2009), *Statistisch jaarboek 2009*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

CBS (2010, 25 maart), *Persbericht: Minder banenverlies*, PB 10-022.

Commissie Arbeidsmarktparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag.

Commissie Leraren (2007), *Leerkracht!*, In opdracht van het ministerie van OC&W, Den Haag.

Commissie Van Rijn (2001), *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

CPB (2009), *Marco- economische Verkenning 2010*, CPB, Den Haag.

Euwals, R. en K. Folmer (2009), *Arbeidsaanbod en gewerkte uren: Een beleidsneutraal scenario*, CPB Memorandum 225, Den Haag.

Gielen, A.C. en J.C. van Ours (2006), Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility, *Labour Economics*, 13(4), 493-504.

Goldin, C.D. en L.F. Katz (2008), *The Race between Education and Technology*, Harvard University Press.

Hallock, K.F., (2009), Job Loss and the Fraying of the Implicit Employment Contract, *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 69-93.

Hartog, J. en H. Oosterbeek (1993), Public and private sector wages in the Netherlands, *European Economic Review*, 37, 97-114.

Heyma, A., E. Berkhout, W. Salverda en M. Biermans, (2004), *Beloningsverschillen tussen de marktsector en de collectieve sector in 2001*, SEO-rapport nr. 764.

Heyma, A., K. Tijdens, L. Janssens en E. Berkhout (2005), *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever*, SEO-rapport nr. 797.

Heyma, A., D. de Graaf en C. van Klaveren (2006), *Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001-2004*, SEO rapport nr. 952.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *Arbeidsmarktmonitor Rijk: De positie van het Rijk op de arbeidsmarkt*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *Trendnota Arbeidsmarktzaken Overheid 2009*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Trendnota Arbeidsmarktzaken Overheid 2010*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Sociaal jaarverslag Rijk 2008*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

SER (2006), *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector*, SER, Den Haag.

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





# Trends en uitdagingen voor de arbeidsmarkt

## 2. De Yenta-economie



Marc Vermeulen

### Zeven beelden over leren en werken in de toekomst en de consequenties voor het publieke beleid

**Marc Vermeulen** (1958, [m.vermeulen@uvt.nl](mailto:m.vermeulen@uvt.nl)) is hoogleraar/directeur van IVA Beleidsonderzoek en Advies ([www.iva.nl](http://www.iva.nl)) en academic director van enkele opleidingen voor het publieke domein aan de TiasNimbas Business School ([www.tiasnimbas.edu](http://www.tiasnimbas.edu)). Hij is hoogleraar onderwijssociologie aan de Universiteit van Tilburg en aan de Open Universiteit Nederland. Deze bijdrage is een bewerking van een congrespaper voor de OECD slotconferentie van het project *Schooling for Tomorrow* in Helsinki, September 2008.

Met dank aan Beppie van der Heijden voor redactionele bijdragen aan deze tekst.



De complexiteit van de samenleving neemt toe. Een van de meest in het oog springende gevolgen daarvan is dat 'matchmaking' een niet te stuiten (economische) activiteit wordt. Bij 'matchmaking' gaat het erom dingen met elkaar te verbinden en hanteerbaar, toegankelijk of functioneel te maken, zoals het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, het arrangeren van netwerken of het als hoofdaannemer bundelen van allerlei min of meer zelfstandige ondernemers.

Deze manier van werken is voor veel publieke instellingen nieuw maar onvermijdelijk. Dit betekent zeker niet dat mens en maatschappij verzeild raken in een volslagen stuurloze ordening. Maar tussentijdse koerswijzigingen zijn onvermijdelijk, net als omgaan met tegenstrijdigheden. Soepel reageren op wat zich voor doet wordt het motto.

In economie en productie worden relaties en interactie steeds belangrijker. Ook bij het scheppen van publieke waarden zal 'co-makership' en samenwerking in netwerken steeds vaker optreden. Dit stelt hele andere eisen aan professionals en plaatst hen in een andere relatie ten opzichte van hun clientèle.

De overheid zal steeds meer in interactie met burgers en professionals beleid maken. De publieke verantwoordelijkheid voor de werking van de arbeidsmarkt dient steeds meer indirect ingevuld te worden via min of meer autonome uitvoeringsinstanties, via professionals die daarin werkzaam zijn en via een versterking van de macht van de cliënt (vraagsturing). Politiek is dit wel een lastig punt, want er blijft in het publieke domein een sterke druk op de overheid bestaan om te sturen, terwijl de middelen om dat te doen minder beschikbaar zijn.

Collectieve arrangementen die arbeid reguleren zullen steeds meer gaan schuren. Het is de vraag hoeveel langer we nog met centrale akkoorden en nationaal opererende spelers te maken hebben. Voor de overheid ligt de uitdaging niet zozeer in het maken van beleid, maar in het faciliteren van fragmentatie. Dit zal vorm moeten krijgen door 'matchmaking' toe te passen: verbindingen leggen tussen partijen die verschillende competenties hebben. Want juist op de raakvlakken tussen verschillende werelden liggen de beste kansen voor innovatie. Aan de 'Yenta-economie' valt niet te ontkomen.

Matchmaker, matchmaker, make me a match.  
Find me a find, catch me a catch.  
Matchmaker, matchmaker, look through your book.  
And make me a perfect match.

Uit 'Fiddler on the Roof'

## 1. Een blik op de toekomst

Als het verleden ons iets geleerd heeft, is het dat een blik werpen op de toekomst altijd een hachelijke onderneming is. Toch moeten we voor veel publieke opgaven een idee hebben over hoe de toekomst eruit gaat zien. Of het nu gaat om het opleiden van mensen, het plannen van de fysieke infrastructuur of de organisatie van de rijksdienst: we zijn steeds met de toekomst bezig. Maar we zijn opgesloten in het denken van nu, in de beelden en de taal van 2010. Tekenaar Peter de Wit illustreerde dat mooi in het stripje dat hij maakte naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van de WRR.

Figuur 1 Sigmund strip



De eerste vraag van de WRR was indertijd om een lange termijn verkenning te maken voor de Nederlandse samenleving. Anno 2004 bleek deze verkenning een opmerkelijke mix van trefzekere voorspellingen en opvallende missers.

Ik schets eerst op hoofdlijnen de naar mijn idee meest wezenlijke veranderingen in onze samenleving. Ik doe dat aan de hand van vier begrippen. Vervolgens werk ik deze uit in een aantal reeds bestaande of opdoemende ontwikkelingen die naar mijn overtuiging voor instituties in het publieke domein van betekenis zijn, dan wel een inspiratiebron kunnen zijn.

### 1.1 *Versnelling*

Ten eerste is er sprake van *versnelling* van allerlei processen in onze samenleving. We reizen veel sneller, de communicatie wereldwijd is vrijwel synchroon geworden, chips worden steeds kleiner en krachtiger. Er komt steeds meer en steeds sneller informatie voor ons beschikbaar die over de hele wereld kan zijn ontstaan. We hebben ook steeds meer structuren nodig (zoekmachines, opinionleaders) om onze weg te vinden in deze snelkookpan.

### 1.2 *Verduurzaming*

Daarnaast spelen steeds meer kwesties die met *verduurzaming* te maken hebben. Het gaat daarbij over milieu en ecologie, maar ook steeds vaker over sociale verhoudingen. De verwachting is dat steeds vaker de vraag aan de orde zal komen hoe mensen op een duurzame manier met hun omgeving en met elkaar om kunnen gaan.

### 1.3 *Versnippering*

De derde ontwikkeling die zich voordoet, is de *versnippering*: grote gehelen vallen uiteen in talloze kleine delen. Dat geldt voor sociale verbanden (individualisering), voor economische processen (maatwerk) en voor het culturele en morele domein (de unieke identiteit van mensen staat meer en meer centraal). Het kabinet Balkenende IV benadrukte in haar regeringsprogramma het woord 'samen' als reactie op mogelijk desintegratieve tendensen in de samenleving.

### 1.4 *Verdichting*

De laatste relevante ontwikkeling is de *verdichting*. Ondanks individualisering en versnippering raken we toch steeds meer op elkaar aangewezen. We zijn via informatiesystemen sterk met elkaar verbonden. Mooie voorbeelden zijn websites waar je elkaars muziek kunt downloaden of games die door spelers over de gehele wereld gespeeld worden. Maar ook de zeer snel om zich heen grijpende

financiële crisis van de afgelopen jaren maakte duidelijk hoe onderling verbonden de financieel-economische systemen zijn.

### *1.5 Toenemende complexiteit voedt de behoefte aan matchmaking*

Deze vier tendensen overziend kan worden geconcludeerd dat de complexiteit in de samenleving toeneemt. Een van de meest in het oog springende gevolgen is dat ‘matchmaking’ een niet te stuiten (economische) activiteit wordt. De titel van dit essay verwijst naar een hele klassieke manier van ‘matchmaking’ die bezongen wordt in de musical ‘The Fiddler on the Roof’: de oude Yenta had in het Russische dorp waar de musical speelt, een dagtaak aan het maken van dealtjes, het koppelen van geliefden en het bemiddelen bij ruzies.

Het gaat er in de ‘moderne’ vorm van matchmaking om dingen met elkaar te verbinden en op die manier hanteerbaar, toegankelijk of functioneel te maken. Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, het arrangeren van netwerken of het als hoofdaannemer bundelen van allerlei min of meer zelfstandige ondernemers, het zijn allemaal voorbeelden van matchmaking.

Deze manier van werken is voor veel publieke instellingen nieuw en impliceert drastische veranderingen in de positie die ze in de samenleving innemen. Mensen de weg wijzen in een chaotische (netwerk)samenleving, samen met hen arrangementen maken waarin werken, leren, zorg en rust elkaar afwisselen, zijn zaken waarvan het onderwijs, de gezondheidszorg, de cultuursector etc. zich niet kunnen afwenden. Want in een turbulente samenleving is het onzinnig om lang van tevoren een marsroute uit te zetten. We moeten accepteren dat we ons in grillige patronen door het leven begeven. Dit betekent zeker niet dat mens en maatschappij verzeild raken in een volslagen stuurloze ordening. Het wil wel zeggen dat we ons slechts kunnen laten leiden door de richting die we opgaan; de weg daarnaar toe ligt niet vast. Tussentijdse koerswijzigingen zijn onvermijdelijk, net als omgaan met tegenstrijdigheden. Soepel reageren op wat zich voordoet wordt het motto, want een gedetailleerde routekaart hebben we niet bij ons.

### *1.6 Zeven trends*

Zeven trends zullen naar mijn mening werken en leren in de toekomst domineren. Ik beschrijf ze in de paragrafen 2 tot en met 8. Daarbij is het belangrijk te bedenken dat het publieke domein hier vanuit meerdere rollen mee te maken heeft. Om te beginnen als werkgever: er werken veel mensen in het publieke domein en er zijn dus consequenties voor publieke werkgevers. Daarnaast ontstaan in het publieke domein wet- en regelgeving rondom arbeid en leren die regulerend en

structurend werken op arbeid. Tot slot zorgen de overheid en de organisaties die tot het publieke domein worden gerekend door allerlei beleid voor zijdelingse beïnvloeding van arbeid. Een voorbeeld ter verduidelijking. De overheid is werkgever van moeders met kinderen en verzorgt voor hen kinderopvangvoorzieningen. Daarnaast wordt er allerlei beleid ontwikkeld om de kwaliteit van de kinderopvang te regelen. Bovendien worden cao's waarin rechten van werknemers op ouderschapsverlof vastgelegd zijn, al dan niet algemeen verbindend verklaard. Tot slot kan de overheid in allerlei andere rollen het werken van ouders met kinderen moeilijker of makkelijker maken. In de stad waar ik woon kun je parkeervergunningen ophalen op werkdagen tussen 10.00 en 16.00 uur. Geen pretje als je een volledige baan hebt.

Het publieke systeem reguleert dus direct en indirect een groot deel van het arbeidzame leven van zeer velen. Om die reden is het nuttig om na te gaan hoe dit arbeidzame leven zich de komende jaren zal ontwikkelen. Ik realiseer me dat ik daarbij geen volledig dekkend of compleet generaliseerbaar beeld schets.

## 2. Meerkeuzebiografieën

Tot in de tweede helft van de vorige eeuw kenden veel mensen een standaardlevensloop. Eerst leren, dan werken of zorgen, vervolgens met pensioen. Het waren drie duidelijk afgebakende fasen, in tijd en vaak ook in plaats. Inmiddels is de standaardbiografie op zijn retour. Belangrijke redenen daarvoor zijn de sterk gestegen levensverwachting en de ontwikkeling naar individualisering en autonomie.

### 2.1 Nieuwe combinaties

'Nieuwe' biografieën kenmerken zich op de eerste plaats door een onderscheid in vijf fasen:

- vroege jeugd (0 - 15 jaar);
- jongvolwassenheid (15 - 30 jaar);
- consolidatie en 'spitsuur' (30 - 60 jaar);
- actieve ouderdom (60 - 75 jaar);
- ouderdom (75 jaar en ouder).<sup>1</sup>

Een tweede karakteristiek is dat verschillende domeinen gecombineerd worden. Niet langer staat in een levensfase alleen leren, alleen werken/zorgen of alleen

<sup>1</sup> Evenhuis, 2002

rusten centraal. Die samenvoeging brengt overigens nieuwe problemen met zich mee. Mensen worstelen, zeker in de drie eerste levensfasen, steeds vaker met steeds meer strijdende claims. Naast de combinaties komen in nieuwe levenslopen ook meer overgangen voor. Vrouwen die stoppen met werken als ze kinderen krijgen bijvoorbeeld, willen na verloop van tijd weer aan de slag. Sommige overgangen worden al (deels) gefaciliteerd. Zo is arbeid combineren met zorg voor kinderen inmiddels iets gemakkelijker geworden door collectieve regelingen. Andere combinaties, bijvoorbeeld zorg en leren, worden aanzienlijk minder gefaciliteerd.

Het derde kenmerk van meerkeuzebiografieën is dat de overgang tussen levensfasen vloeiender is en langer duurt. Zo zien we bijvoorbeeld dat veel jonge mensen naast hun studie een betaalde baan hebben; sommige vrouwen stellen het krijgen van kinderen uit omwille van hun carrière.

## *2.2 Lifetime employability*

Gezien de drie genoemde kenmerken mag de conclusie zijn dat leeftijd en levensfase niet langer voldoende goede ‘voorspellers’ zijn van individueel gedrag en behoeften. Daarbij is één kanttekening echter wel op zijn plaats. Hoe manifest de transitie van standaardbiografieën naar meerkeuzebiografieën ook is, wijdverbreid zijn meerkeuzebiografieën nog niet. Ze komen vooralsnog vooral voor bij jongeren en bij vrouwen. Zeker kwetsbare groepen kennen nog vaak een standaardbiografie.

De overgang van standaardbiografieën naar meerkeuzebiografieën moeten we zeker in verband brengen met flexibilisering van de arbeidsinzet en, in het verlengde daarvan, met de behoefte aan employability. De baan voor het leven, van 9.00 tot 17.00 uur, verliest in rap tempo aan betekenis. ‘Lifetime employment’ maakt plaats voor ‘lifetime employability’, wat een leven lang leren vereist.

Dit alles betekent dat de vraag naar onderwijs stijgt, dat onderwijs over het leven wordt uitgesmeerd en dat er (dus) meer volwassen lerenden komen, die uiteenlopende behoeften hebben. Die behoeften hoeven overigens niet per definitie gerelateerd te zijn aan een baan; wat mensen willen leren kan in de toekomst bijzonder grillige patronen volgen.



### 2.3 Passende arrangementen

Voor onderwijsinstellingen levert dit een scala aan uitdagingen op.<sup>2</sup> Eén daarvan verdient bijzondere aandacht, namelijk: hoe kunnen scholen bijdragen aan een arrangement waarin leren, werken en zorgen elkaar zodanig afwisselen, dat het in alle levensfasen inspirerend en productief is? Is er een match te maken waardoor het ontwikkelen van talenten 'just in case' en 'just in time' plaatsvindt, en 'just enough' is?

Een veelbelovend perspectief is verbreding van het (onderwijs)aanbod en tegelijkertijd ervoor zorgen dat relaties met lerenden onderhouden worden. Onderwijsinstellingen bieden dan niet zozeer onderwijs aan, maar geïntegreerde pakketten van producten en diensten, die passen bij de situatie van lerenden. Poesz en Van Raaij<sup>3</sup> menen dat 'synergetische marketing' het instrument is om geïntegreerde pakketten aan te bieden. Synergetische marketing is gericht op synergie tussen onafhankelijke producten en diensten. Daarbij zien de auteurs een belangrijke rol weggelegd voor een soort (digitale) 'matchmaker', die zij 'Virtual Guardian Angel' noemen. Dit is een informatietechnologische voorziening met uitgebreide informatie over klanten, die in een database bewaard wordt. De 'digitale engel' leert de behoeften van klanten steeds beter kennen; zij kunnen een deel van hun aankoopbeslissingen delegeren aan het systeem. Klanten 'voeden' het systeem, en het systeem 'voedt' klanten. Uiteindelijk leidt dit er in de opinie van Poesz en Van Raaij toe dat aanbieders en consumenten niet langer tegenstanders zijn, maar een langdurende, symbiotische en wederkerige relatie hebben, die beiden tot voordeel strekt.

Toekomstmuziek is dit niet; 'intelligent software agents' (zogenaamde bots) zijn tegenwoordig via internet al in grote getale te koop of gratis te downloaden. Dit zijn programma's waarmee mensen via hun computer snel informatie vinden die hen op het lijf geschreven is. Het verschil met een zoekmachine is, dat je aan de gevonden informatie een bepaalde waarde kunt toekennen. Bots kun je dus gerust om een boodschap sturen. Het zijn weliswaar nog geen 'echte' virtual guardian angels, maar het begint erop te lijken.

<sup>2</sup> Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002, pp. 4-6) noemt er zes: een groter bereik van voorzieningen vóór en rond de school; het initiële onderwijs moet zich richten op competenties; toerusting van het onderwijs op de diversiteit in de onderwijsvraag; versterking studiekeuze- en loopbaanbegeleiding; voorkomen van selectief onderhoud; nieuwe dienstverleningsconcepten.

<sup>3</sup> Poesz en Van Raaij, 2002

#### 2.4 Blijvende relatie

Wanneer onderwijsinstellingen uitbreiding van hun ‘pakket’ combineren met relatiemanagement, en zich daarbij baseren op de levensfase van lerenden, dan krijgen zij het karakter van een educatieve dienstverlener. Een dienstverlener waarmee te praten is over passend onderwijs, maar bijvoorbeeld ook over opvoedingsondersteuning als het met de kinderen even niet zo goed gaat. Die voorzieningen heeft zoals kinderopvang, of ondersteunende cursussen verzorgt over time management. Inspiratie voor een dergelijk concept ligt voor het oprapen. In de virtuele wereld maar bijvoorbeeld ook bij bedrijven die veel vrouwen in dienst hebben. Met workshops en advisering staan zij hun werkneemsters bij in de combinatie van werk en zorg, om te voorkomen dat overbelaste moeders ontslag nemen.<sup>4</sup>

Voor educatieve dienstverleners is het, zoals gezegd, enorm belangrijk om hun relaties te onderhouden. Ook nadat iemand, op welke leeftijd of om welke reden dan ook, de onderwijsinstelling verlaat. Waarom laten we jonge mensen die voortijdig de school verlaten, helemaal los? Waarom volgen we hen niet op een of andere wijze? De school kan ook ‘meeveren’ met hun persoonlijke ontwikkeling. Concreet kan dit bijvoorbeeld met een (virtueel) ‘studentenvolgsysteem’, dat niet stopt bij de poort van de school.

### 3. Van zichtbare naar onzichtbare competenties

Leren we om te werken of werken we om te leren? Vaststaat dat enkel het volgen van formele curricula niet leidt tot competenties die bedrijven nu en in de toekomst nodig hebben. Immers, in de huidige economie kunnen zij steeds minder concurreren met producten, zeker niet als die gemakkelijk te kopiëren zijn. ‘Tacit knowledge’, impliciete kennis die verborgen zit in de hoofden en harten van mensen, maakt het verschil. Die is immers niet na te maken en daarom van strategisch belang voor bedrijven en landen. Niettemin legt het Westerse onderwijs nog steeds erg veel nadruk op het overdragen van geformaliseerde en gecodeerde kennis (‘codified knowledge’).<sup>5</sup> Daar hoeven we ons op zich nog niet voor te schamen, want veel impliciete kennis kan nauwelijks haar weg vinden naar het leerproces op scholen. Het valt immers moeilijk te codificeren, en bijgevolg ook niet een-twee-drie vast te leggen in beroepsprofielen, eindtermen of leerplannen.

<sup>4</sup> Van Riel, 2004

<sup>5</sup> Nonaka en Takeuchi, 1995

### 3.1 Combineren van leren en werken

Het begrip *werkleren* is geïntroduceerd door Bolhuis en Simons.<sup>6</sup> Ze geven daarmee vooral uitdrukking aan de terechte gedachte dat zaken zoals intuïtie en Fingerspitzengefühl wel degelijk competenties zijn, alleen nogal onzichtbaar en daarom niet te leren uit boeken. Bovendien veroudert informatie zo snel, dat het waanzin zou zijn om te veronderstellen dat het wel voldoet om die één keer tot je te nemen om er vervolgens nooit meer naar om te zien. De ‘halfwaardetijd’ van informatie wordt steeds korter. Dit betekent dat je niet alles als jeugdige of jongvolwassene op school kunt leren. In het beroepsonderwijs is dit een gangbaar gedachtegoed. Daar wordt goed gezocht naar mogelijkheden om leren in de praktijk beter vorm te geven. Als het om algemeen vormende vakken gaat, laat het onderwijs het op dit punt meestal afweten. De maatschappij leren kennen tijdens lessen maatschappijleer? Daar hebben jonge mensen met recht een andere mening over. Zij zullen ook steeds kritischer gaan staan tegenover het weinig realistische karakter van schools onderwijs, daartegen in opstand komen of zoeken naar wegen om in een combinatie van leren en werken hun beroepsvaardigheden te ontwikkelen. Psychologen zijn ervan overtuigd dat dit ook een krachtiger vorm van leren is, die bovendien ook het leren op latere leeftijd sterk bevordert.

### 3.2 Basiskennis blijft belangrijk

Toch betekent dit zeker niet dat er afstand gedaan moet worden van het aanbieden van basiskennis, gefundeerd in academische disciplines. Dit is onverminderd zinvol, zeker in een wereld waarin veel veranderingen optreden.<sup>7</sup> Onderliggende theorieën kunnen mensen helpen een ordening aan te brengen in de snel veranderende processen en patronen om hen heen. Jacob en Lefgren laten daarbij bovendien zien dat de keuze voor een bepaald type curriculum politiek geïnspireerd is.<sup>8</sup> Het zijn vooral blanke middenklasse ouders die hechten aan curricula met meer aandacht voor sociale en communicatieve vaardigheden. Kinderen uit achtergestelde milieus hebben echter het meest aan curricula die de nadruk leggen op basisvaardigheden en kennis. Dit krijgen ze van huis uit onvoldoende mee. De school biedt voor hen de enige kans om dergelijke basiskennis te verwerven. Als de scholen dit niet meer bieden worden ze volgens deze auteurs onvermijdelijk en langdurig op sociale achterstand geplaatst.

### 3.3 Overdracht van impliciete kennis door interactie

Voor onderwijsinstellingen werpt dit alles de vraag op hoe zij de transfer van ‘tacit knowledge’ kunnen vormgeven. Naar mijn overtuiging wordt het steeds belang-

<sup>6</sup> Bolhuis en Simons, 1999

<sup>7</sup> Young, 2008

<sup>8</sup> Jacob en Lefgren, 2005

rijker dat jonge mensen 'meelopen' met oudere mensen en vice versa. Er ontstaat dan een interactie die zorgt dat ze van elkaar leren, een soort impliciete socialisatie, die veel weg heeft van meester-gezel-leren. Impliciete kennis kan dan naar boven borrelen, expliciet worden door gedachtewisselingen en door overleg. Ergo: transfer van 'tacit knowledge' is vooral een sociale handeling. Opleiding moet dus meer in de praktijk plaatsvinden, en zal raakvlakken gaan vertonen met advisering en consultatie.

Overigens ben ik van mening dat in de overdracht van impliciete kennis de betekenis van het traditionele onderwijs beperkt is. Want het buitengewoon lastige punt is dat het om competenties gaat die moeilijk waarneembaar zijn: het zijn 'diepere' gedragslagen die bovendien moeilijk te veranderen zijn. Het gaat om kenmerken als betrouwbaarheid, autonomie, inventiviteit en creativiteit. De basis voor die 'diepere gedragslagen' wordt gelegd tijdens de primaire socialisatie. Die is zo rond het vierde levensjaar voltooid, en vormt vervolgens een fundament voor het verdere leven.<sup>9</sup> Het is mijn overtuiging dat onderwijs daarom niet moet worden geordend in afzonderlijke, nauwelijks met elkaar communicerende instituties. De overgangen tussen opleiding, werving en selectie, en werk dienen geleidelijker te verlopen.

Het lijkt mij een goede zaak om werving en selectie meer de school in te halen, mits deze activiteiten zich veel sterker gaan richten op aangetoonde competenties, en niet zozeer op vermeende competenties. Dit veronderstelt wel dat onderwijs 'eruit haalt wat erin zit'. Stevens heeft er meer dan eens op gehamerd dat het onderwijs nu voor veel kinderen een instituut is waar ze hun achterstand moeten opvijzelen. Nonsens, vindt hij, zorg voor een passende spanning tussen uitdaging van ontwikkelingspotentieel en de ondersteuning daarvan.<sup>10</sup> Zo beschouwd is er niks 'engs' aan selectie; het zorgt er alleen maar voor dat de juiste mensen op de juiste plaats komen. Vermoedelijk wint werving en selectie via informele netwerken dan aan belang, en verliezen gestandaardiseerde procedures steeds meer hun waarde. De groei van bureaus voor assessment wijst daar nu al op.

Al met al staan scholen bij de vormgeving van hun curricula voor de volgende uitdagingen:

- Het combineren van kennis en van kennissen ('know how and know who'): relationele vaardigheden, zelfstandigheid, initiatieven nemen en creatief zijn en dit alles samen met anderen kunnen, moet gekoppeld worden aan een essentiële kennisbasis.

<sup>9</sup> Kohlberg, 1964

<sup>10</sup> Stevens, 2002

- Impliciete kennis moet expliciet gemaakt worden en jongeren moeten leren te handelen binnen beide kennissoorten
- Snel wisselende informatie moet binnen scholen gecombineerd worden met duurzame kennisstructuren. Daarbij is de verankering in dieper liggende gedragslagen (attitudes, morele overtuigingen) nu nog meer nodig dan voorheen.
- De didactische vormgeving moet zodanig gekozen worden dat deze enerzijds aansluit op de belevingswereld van jongeren (peergroups, ICT) en anderzijds gelegenheid biedt om inzicht en ervaring op te doen in de hiervoor genoemde aspecten. Traditionele instructiemodellen zullen daarvoor niet toereikend zijn. Leren zal veel meer op samenwerking gericht moeten worden ('collaborative learning').

• Voor arbeidsorganisaties die personeel werven, wordt het cruciaal om vast te stellen hoe het met deze onzichtbare competenties zit: ze zijn immers niet in een snelle sollicitatieprocedure boven water te brengen. Bovendien weten organisaties dat als ze misgrijpen, de veranderbaarheid ook maar beperkt is. Als iemand over onvoldoende vakkennis beschikt, kun je hem of haar naar een cursus sturen. Voor de competenties onder de waterlinie, ligt dit veel ingewikkelder. Organisaties zullen meer willen koersen op wat er in de opleidingen op dit gebied gebeurd is. Naast een indicatie van kennis, zal een diploma ook steeds meer gezien gaan worden als een indicator voor doorzettingsvermogen, creativiteit etc. Voor belangrijke functies worden (kostbare) assessments ingezet om beter in beeld te krijgen wat mensen in huis hebben.

Tot slot, en dan zijn we weer bij het thema van dit essay: Yenta's zullen een steeds grotere rol gaan spelen. Via meer formele of informele kanalen brengen 'match-makers' zoals headhunters vraag en aanbod bij elkaar.

#### 4. Kennisproductieve relaties onderhouden

Toffler beschreef het dertig jaar geleden al: de industriële samenleving loopt op haar laatste benen.<sup>11</sup> Ooit volstond het dat medewerkers hoofdzakelijk richtlijnen en protocollen uitvoerden, dat opleiding en scholing voornamelijk functiegericht waren en organisaties hoofdzakelijk aanbodgericht. Maar de houdbaarheidsdatum van deze manier van werken, opleiden en organiseren is aan het verstrijken. De opkomst van de informatietechnologie zet een aantal vitale principes van de

<sup>11</sup> Toffler, 1980

industriële samenleving op de kop. Toffler's voorspelling dat de scheiding tussen consument en producent zou verdwijnen, is al deels bewaarheid geworden. De 'prosumert' is de bepalende actor in het dagelijks economische verkeer. Voorbeelden zijn er te over. Een gsm laat zich nog het beste vergelijken met een halfproduct, dat pas 'af' is nadat je hem hebt geconfigureerd. En een conversatie met een autoverkoper heeft tegenwoordig veel weg van een intakegesprek, om ervoor te zorgen dat 'jouw' model van de band rolt. Het laat zien dat massaproductie plaats gaat maken voor maatproductie. Daarmee zijn we aanbeland in een fase waarin het verschil tussen productie en dienstverlening vervaagt.<sup>12</sup>

#### *4.1 Relaties en emoties*

Veel werknemers vervullen in het informatietijdperk dus niet zozeer een functie; zij gaan een (tijdelijke) relatie aan met klanten. Hoeksema karakteriseert dit als kennisproductieve relaties en is van mening dat succes in de beroepspraktijk afhankelijk is van de mate waarin klanten, gebruikers, collega's en management de werknemer accepteren en waarderen.<sup>13</sup> De relaties worden in mijn opinie ingewikkelder als emoties nog meer gewicht gaan leggen in de economische schaal. De juiste gevoelens opwekken is nu al van groot commercieel belang. Bedrijven redden het niet als consumenten niet emotioneel betrokken zijn bij hun onderneming of merk. Daarom verkoopt Coca Cola geen frisdrank maar een levensgevoel en Microsoft geen software maar de realisatie van dromen. Bedrijven verkopen hun producten dus door er een sentiment aan toe te voegen; het lijkt mij een kwestie van tijd dat prosumenten dat zelf willen doen. En dan wordt de relatie met hen natuurlijk nog complexer.

#### *4.2 Herdefinitie van competentie management*

Deze ontwikkeling heeft verstreckende gevolgen voor opbouw én onderhoud van competenties. De kwaliteit van de relatie met klanten, gebruikers, collega's en management wordt maatgevend. We kunnen ons afvragen wat dit voor het onderwijs als institutie betekent. Ook hier zie ik een vorm van 'matchmaking' in waaraan hoge eisen gesteld worden. De overgangen tussen de verschillende leeromgevingen (school, buurt, werk) worden steeds veelvormiger. Het vergt ook een herdefinitie van competentie management. Mijns inziens wordt competentie management nu nog te vaak toegepast als een instrument, als een middel voor ondernemingen om kerncompetenties van organisaties en medewerkers met elkaar in overeenstemming te brengen. Dit strookt niet met het idee van fluïde kennisproductieve relaties. Het ziet de onderneming te veel als een geïsoleerde entiteit, los van scholen, kennisinstellingen en het thuismilieu. Doelen worden niet alleen in de werksituatie gedefinieerd en een groot deel van de competentie-

<sup>12</sup> Bengtson, 1991

<sup>13</sup> Hoeksema, 2002

ontwikkeling vindt buiten het werk om plaats. Daarnaast gaat het te veel uit van een eenrichtingsaanpassing van de werknemer aan het bedrijf. Naarmate economisch activiteiten meer door emotie, relatie en intuïtie beïnvloed worden, gaan de persoonlijke karakteristieken van werknemers deze activiteiten sterker beïnvloeden. Er gaan dan andere beheersingslogica's gelden.

Een duidelijk voorbeeld is dat externe relaties van organisaties niet langer uitsluitend door het management en door de buitendienst onderhouden worden. Veel meer werknemers onderhouden dergelijke relaties, er is immers sprake van coproductie tussen consumenten en producenten. Dat betekent dat vertrouwen, reputatie en kwaliteit afhankelijk worden van een veel ingewikkelder netwerk van relaties en daarmee minder voorspelbaar en bestuurbaar wordt. Dit vergt veel afstemming en onderlinge communicatie, en het is en blijft een kwetsbaar proces. Reputatie komt te voet en gaat te paard.

## 5. Ontbinding van collectieve arrangementen

Individualisering leidt tot snelle ontbinding van collectieve arrangementen. Meer in het bijzonder: van collectieve arrangementen die onpersoonlijk zijn en geen of te weinig ruimte bieden aan privépreferenties. Schnabel wijst erop dat met name in West-Europa en Noord-Amerika de saamhorigheid tussen mensen alsmede de relatie tussen individu en samenleving steeds meer een affectieve en morele basis heeft. Dit type relatie is onderdeel van wat hij 'kwalitatief individualisme' noemt, met vrijheid als belangrijkste beginsel. De verhouding tussen individu en staat wordt, zeker in verzorgingsstaten, gekenmerkt door 'kwantitatief individualisme'. Daarbinnen is gelijkheid het cruciale principe. De auteur concludeert: 'De verzorgingstaat is in bijna al zijn arrangementen nog steeds zeer sterk kwantitatief individualistisch ingesteld, terwijl de samenleving sterker kwalitatief individualistisch bepaald wordt.'<sup>14</sup>

### 5.1 Kwalitatief individualisme

Kwalitatief individualisme leidt ertoe dat mensen collectieve ondernemingen, zoals relaties, werk en opleiding, tegen het licht houden en zich afvragen: 'What's in it for me?' Dat leidt vanzelfsprekend tot meer onderhandelen en het leidt ertoe dat men zich niet langer 'blind' onderwerpt aan wat dan ook. Hiërarchie is een woord dat menigeen niet meer kan spellen. Overigens betekent dit niet dat individuen geen bindingen meer willen aangaan, alleen niet meer uit gewoonte of omdat het zo hoort. Er wordt keer op keer een afweging gemaakt, wat vaak leidt

<sup>14</sup> Schnabel, 2000, p. 21

tot 'single issue'-bindingen die bovendien (erg) kort kunnen duren. Anoniem chatten via internet illustreert dit in extreme mate.

Een minder exceptioneel voorbeeld: veel mensen worden geen lid meer van een politieke partij of kerkgenootschap, wel (kortstondig) van een actiegroep. Kwalitatief individualisme betekent zeker niet dat gemeenschappelijke belevingen de prullenbak ingaan. Een Europees kampioenschap voetballen lijkt ervoor te zorgen dat een land collectief gek wordt. Kwalitatief individualisme houdt echter wel in dat allerlei instituties, ook het onderwijs, plaats dienen te nemen aan de 'onderhandelingstafel' en om moeten kunnen gaan met de variatie die mensen in hun leven aanbrenge(n).

### *5.2 Aanpassen en snel reageren op veranderingen*

In de productie zien we dit terug als het einde van grootschaligheid en de noodzaak van kleinschaligheid. Bedrijven en organisaties onderscheiden zich door de mate waarin ze de roep om variatie weten te benutten. Het succes van instituties hangt zodoende ook sterk af van de snelheid waarmee ze zich aanpassen; inspelen op veranderingen wordt belangrijk als concurrentiestrategie.

Stilstand is meer dan vroeger achteruitgang. Concreet betekent dit dat organisaties zo ingericht moeten zijn dat ze snel kunnen reageren. Cruciale informatie moet snel worden omgezet in beslissingen, de allocatie van arbeid moet snel kunnen worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden (employability), langdurige verplichtingen moeten worden vermeden en voorraden zijn uit den boze (just in time). Medewerkers worden niet aangenomen op wat ze kunnen, maar op wat ze (snel) kunnen worden. Uiteraard staat dit op gespannen voet met bureaucratische processen die nu nog vaak gebruikelijk zijn. Dat aanpassing en omgaan met variatie toch een grootschalig proces kan zijn, illustreert IKEA. Dat bedrijf is een massaleverancier, maar slaagt erin toch de suggestie van individualiteit te wekken.

## **6. Werkomgevingen worden steeds complexer en kapitaalintensiever**

De toenemende druk om de arbeidsproductiviteit te verhogen, onder meer om hoge loonkosten te compenseren, vergroot de kapitaalintensiteit. De noodzaak om meer toegevoegde waarde te halen, maakt producten en diensten minder eenduidig en meer symbolisch, en daarmee minder voorspelbaar. Hoe de markt reageert is onduidelijker, er zijn vaker hypes, et cetera. De versnelling van innovaties en consumentenvoorkeuren zorgt voor sterk geïntegreerde productieproces-



sen. Netwerktechnologie maakt dat processen onderling (globaal) meer aan elkaar gekoppeld zijn, wat leidt tot complexe verbanden en tot gevolg heeft dat effecten supersonisch snel zichtbaar worden. Gevolg hiervan is dat er meer afbreukrisico's zullen zijn. Kleine fouten krijgen grote gevolgen.

### *6.1 Vertrouwen en betrouwbaarheid*

Het management van vertrouwen of van risico's wordt steeds meer een punt.<sup>15</sup> We zien dat terug in de investeringen in allerlei kwaliteitssystemen, maar ook in een toenemend belang van netwerkrelaties. Weten met wie je in zee gaat is meer dan ooit van cruciaal belang. Voor de werving van personeel betekent dit dat betrouwbaarheid steeds belangrijker wordt.

Het gaat daarbij overigens niet alleen om hele vaste relatiernetwerken van mensen die elkaar goed kennen. Sterker nog, deze kunnen contraproductief worden als ze te gesloten zijn. Er kan de een sterk verlies van veerkracht en vernieuwing optreden en dergelijke netwerken ontaarden dan al snel in 'mutual admiring societies': groepen van elkaar onkritische benaderende partijen die met elkaar steeds minder kwaliteit vertegenwoordigen. Hoewel in netwerken onderling vertrouwen een belangrijke factor is, zijn juist lossere relaties mogelijk interessanter.<sup>16</sup> Deze relaties brengen de benodigde vernieuwing, brengen nieuwe, relatief onbekende werelden samen en zorgen zo voor interessant 'crossovers'. Juist de mensen die dit netwerk van informele, maar nog niet hele hechte relaties kunnen bestieren, zijn cruciaal en zij nemen sleutelposities in in de samenleving. Betrouwbaarheid van de bezetters van deze sleutelposities is dus cruciaal.

### *6.2 Yenta's op sleutelposities*

Op de sleutelposities opereren feitelijk allemaal Yenta's: tussenpersonen die kenmerkend het vertrouwen genieten van mensen die op zoek zijn naar een andere baan enerzijds en mensen die op zoek zijn naar personeel anderzijds. Hetzelfde geldt voor makelaars, galeriehouders, zorgbemiddelaars etc. Deels kan het organiseren van vertrouwen geautomatiseerd worden. Op internetmarkten kennen we betrouwbaarheidsratings. Tegelijkertijd zal dit vertrouwen toch hoofdzakelijk georganiseerd worden via informele kanalen: aanbevelingen die over en weer gedaan worden, persoonlijke reputaties en desnoods roddel. Kortom: het domein waar Yenta zich in thuis voelt.

<sup>15</sup> Fukuyama, 1995; Beck, 1999

<sup>16</sup> Granovetter, 1983

### 6.3 Hoger tempo

Een andere reden dat het organiseren van vertrouwen steeds belangrijker wordt, heeft te maken met de snel toenemende omloopsnelheid van sociale processen. Dat betekent onder meer dat de tijd om een relatie op te bouwen korter wordt: we passeren elkaar in een steeds hoger tempo op steeds meer verschillende plaatsen. In de arbeidsmarkt zien we steeds meer investeringen in assessments. Dat is te interpreteren als een versnelling in relatievorming: we willen zo snel mogelijk weten wat voor vlees we in de kuip hebben. Een andere manier is dat werkgevers via informele netwerken werven. Ook zien we dat de aansluiting tussen opleiding en werk steeds meer dakpansgewijs opgelost wordt. Als werkgever in een bedrijf waar dure apparatuur staat wil je zeker weten wie je binnenhaalt en het is dan interessant om al vroeg in contact te komen met jonge medewerkers die je kunt vertrouwen. 'Advanced recruitment' (al in de opleidingsfase rekruteren) is dan een interessant optie.

## 7. Organisaties worden minder hiërarchisch of vallen uit elkaar

Onze samenleving wordt steeds informeler. Organisaties die zich ontwikkelden in de negentiende en twintigste eeuw de-institutionaliseren. De samenleving wordt steeds meer een netwerksamenleving. Die vertoont volgens Frissen drie karakteristieken. Ten eerste noemt hij het patroon van 'horizontalisering' dat optreedt in maatschappelijke verhoudingen. Hij doelt dan op het democratiseringsproces dat zich grootschalig, in politiek en sociaal opzicht, voltrokken heeft. Als tweede kenmerk noemt de auteur 'de-territorialisering'. Hoewel de 'echte' wereld blijft bestaan, komt er een virtuele bij, zonder fysieke demarcatie. 'Virtualisering' wordt door hem genoemd als derde kenmerk. Er vormt zich een universum zonder materieel fundament, waarin een identiteit te scheppen én te manipuleren is.<sup>17</sup>

### 7.1 Verschillen productief maken

Bijgevolg is er in de netwerksamenleving op sociaal, cultureel en economisch terrein sprake van een zekere verbrokkeling. Zodoende is het zinloos om volledige cohesie na te streven. Het is wijzer om verschillen te accepteren omdat ze onvermijdelijk zijn. Sterker nog: het is verstandig om ze productief te maken. Tegenstrijdigheden, kritiek en onorthodoxie kunnen een functie vervullen. Want organisaties worden krachtiger naarmate ze intern voldoende variëteit kennen om de complexiteit van de buitenwereld te kunnen representeren.<sup>18</sup> Vasthouden

<sup>17</sup> Frissen, 2002

<sup>18</sup> Ashby formuleerde dit al in 1969 als een wetmatigheid

aan de huidige hiërarchische verhoudingen is in een netwerksamenleving eveneens nutteloos; gezag moet voortaan verdiend worden. Instituties die volledig vastzitten in hun fysieke of mentale begrenzings zullen het zwaar krijgen in een netwerksamenleving.

### 7.2 Informatiebeheerders

De Ridder spreekt in dit verband over ondernemen zonder macht. Hij stelt dat de onderneming een smeltkroes is geworden, waarin de belangen van verschillende stakeholders samenkomen. Bijgevolg is de machtsbasis van ondernemingen in een netwerkmaatschappij gewijzigd.<sup>19</sup> Bard en Soderqvist menen dat een informatiebeheerder in de netwerkmaatschappij de machtigste actor is. Die geeft leiding aan het netwerk waarin informatie beschikbaar is die anderen voor hun functioneren nodig hebben. Ondernemers worden in hun visie steeds afhankelijker van deze informatie. Aldus is de hoogste post in de maatschappij weggelegd voor onafhankelijke mensen die over bronnen en netwerken beschikken om informatie te verwerven, te bewerken en beschikbaar te stellen aan anderen, van burgers tot ondernemers.<sup>20</sup> Er is niet veel fantasie voor nodig om in de genoemde informatiebeheerders 'matchmakers' te zien.

In een netwerksamenleving verliest de 'baan' aan belang. Er komen meer tijdelijke arrangementen, waarbij mensen zich voor een bepaalde klus verhuren of verkopen aan een opdrachtgever. Een ontwikkeling die de laatste jaren vooral in de bouw, de ict, de agrarische sector, de zorg en de zakelijke dienstverlening een vlucht neemt. De 'zelfstandige zonder personeel' (zzp'er) is er een bekend fenomeen geworden. Merkwaaardig genoeg wordt hun flexibiliteit nu soms nog hardhandig afgestraft. Zzp'ers worden door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) menigmaal aangemerkt als werknemer in loondienst. De overheid heeft blijkbaar moeite met hun status. Voorstelbaar lijkt mij dat voor het regelen van de hierboven genoemde tijdelijke arrangementen tussen ondernemingen en zelfstandigen, ook 'mediators' of 'matchmakers' het veld gaan betreden.

<sup>19</sup> De Ridder, 2000

<sup>20</sup> Bard & Soderqvist, 2002, o.c. pagina 114 en 117

## 8. Vergrijzing en ontgroening leveren problemen op voor de Nederlandse economie

Vergrijzing en ontgroening hebben vele gevolgen voor economie en arbeidsmarkt. Ik noem de belangrijkste. Om te beginnen moet de verdienbasis van de Nederlandse economie zo breed mogelijk gemaakt worden om de zogenoemde ‘grijze druk’ op te vangen. Dat betekent dat inschakeling van allerlei groepen die tot nu toe niet productief zijn, nagestreefd moet worden. Enerzijds omdat er behoefte is aan arbeidskrachten, anderzijds omdat de kosten van inactiviteit van deze groepen niet samengaan met de hoge uitgaven voor inkomens en ouderenzorg.

Ten tweede: op de arbeidsmarkt zal ook op langere termijn behoefte blijven bestaan aan instroom van jongeren. Hun perspectieven lijken dus voor het eerst sinds lange tijd niet meer conjunctuurgevoelig te zijn. Een derde punt is dat de zorgsector een alsmaar toenemende behoefte heeft aan arbeidskrachten. Gezien de torenhoge kosten van deze stijgende vraag is het een punt van discussie of (onbetaalde) mantelzorgers nog meer zorg op zich moeten gaan nemen dan zij nu al doen. In de zorgsector ontstaan vermoedelijk meer mengvormen, waardoor het traditionele onderscheid tussen betaald werk in de zorg, vrijwilligerswerk en onbetaalde zorgtaken verder vervaagt.

Tot slot noem ik het feit dat de ouderen van de toekomst gemiddeld genomen hoger opgeleid zijn, kritischer zijn, en koopkrachtiger zijn. Zij zullen hogere eisen stellen aan de zorg die ze krijgen of inkopen. Electoraal zullen ze ook meer invloed kunnen uitoefenen.

### 8.1 Inzet oudere werknemers in publieke sector

De publieke sector kampt zelf ook met vergrijzingsproblemen. Het onderwijs, de zorgsector, maar ook het openbaar vervoer en de politie hebben met dit vraagstuk te maken. We staan erbij en we kijken ernaar, althans daar lijkt het op, en dat verbaast mij. Oplossingen worden gezocht in het zoeken van extra instroom, maar er wordt amper nagedacht over wat we met oudere werknemers kunnen. We accepteren dat er een ‘grijze prop’ in het systeem zit die er als vanzelf uitgaat en voor veel vacatures zorgt. We doen zo geen recht aan oudere werknemers die enthousiast genoeg zijn om door te willen werken. Bovendien is er een groep die nog steeds warm loopt voor het onderwijs, de zorg of de politie, maar zich ergert aan het organisatorische geklungel in hun organisaties en daarom afhaakt. Tot slot is er een groep die het misschien niet meer trekt om voor de klas of aan het bed te staan, maar wel allerlei andere waardevolle kwaliteiten heeft waar het onderwijs of de zorg profijt van kan hebben.

Als we oudere werknemers op een of andere manier ‘vasthouden’, lossen we meer dan alleen een arbeidsmarktknelpunt op. Belangrijker is misschien wel het ontstaan van gevoel voor tradities waarin gewerkt wordt. Weten waar je voor gaat en staat, en aansluiten bij je wortels zijn zaken die organisaties van dwaalsporen afhouden. Daarvoor is wel een stevig debat nodig tussen jong en oud over de verbinding tussen waar je naartoe wilt en waar je vandaan komt. Het is belangrijk dat kennis en ervaring overgaat van de ene op de andere generatie. Iedere generatie heeft een waardevolle inbreng.<sup>21</sup> Niettemin hebben veel organisaties nog steeds geen goede, evenwichtige manier gevonden voor die overdracht. Niet alleen voor kennisdeling, ook voor de overdracht van impliciete opvattingen over wat goed en slecht is (‘professional ethics’). Nieuwe bezems vegen schoon, maar oude bezems kennen de hoekjes!

## 9. Consequenties voor het publieke domein in het algemeen...

Met welke snelheid de door mij geschetste ontwikkelingen tot wasdom komen, is een vraag die nauwelijks te beantwoorden is. Duidelijk is wel dat ‘matchmaking’ een steeds belangrijkere rol gaat innemen. De oude Yenta zou er dan ook van smullen en met haar talent vermoedelijk allang ‘managing partner’ zijn in de consultancy of bij een headhunter. Voor het publieke domein heeft dit alles belangrijke consequenties. Om die consequenties te doorgronden is een model van de Harvard-wetenschapper Mark Moore behulpzaam. Hij geeft aan dat in het creëren van publieke waarden (zorg, veiligheid, onderwijs) drie essentiële kwesties in samenhang gezien moet worden.<sup>22</sup> Om te beginnen betreft het de inherente of substantiële waarde van de betreffende publieke waarde (wat verstaan we onder goed onderwijs, of goede zorg). Vervolgens is de vraag welke partij in de samenleving de meest aangewezen is om deze publieke waarde te realiseren (is het een overheidstaak of niet, centraal of decentraal, enzovoort). Tot slot is de vraag aan de orde welke eisen aan de uitvoering gesteld worden en wat dit betekent voor de professionaliteit van uitvoerders.

<sup>21</sup> Goodson, 2003

<sup>22</sup> Moore, 1995

Ik heb betoogd dat in economie en productie relaties en interactie steeds belangrijker worden. Ook bij het scheppen van publieke waarden zal 'co-makership' steeds vaker optreden, gaan emoties een grotere rol spelen en zijn personalisering en maatwerk onontkoombaar. We definiëren de kern van de publieke waarde meer relationeel (bijvoorbeeld in onderwijs naast 'know how' ook 'know who', in de zorg niet alleen beter zijn maar je ook beter voelen etc.). Het mandaat is niet meer exclusief aan een type organisatie toe te schrijven maar wordt in samenwerking (netwerken) tussen organisaties en in 'co-makership' gedefinieerd. En dit alles stelt hele andere eisen aan professionals, plaatst hen in een andere relatie ten opzichte van hun clientèle.

### *9.1 Sturen in een netwerksamenleving*

Het is niet eenvoudig om de consequenties hiervan voor de besturing van het publieke systeem in te schatten. De vooruitzichten lijken er in ieder geval niet eenvoudiger op te worden. In 't Veld sprak zelfs over 'sturingswaan'.<sup>23</sup> De netwerksamenleving stelt de politiek in ieder geval voor problemen. Doordat macht in de moderne samenleving een netwerkarakter heeft gekregen, is de hiërarchie als basispatroon van de politieke organisatie niet meer in overeenstemming met de heersende sociale verhoudingen.

Hoe dan ook, krachtig sturen via centralistische, politieke instituties wordt naar mijn mening in toenemende mate onmogelijk of betekenisloos. Frissen laat het onvermogen zien om bijvoorbeeld in collectieve arrangementen goed in te spelen op verschillen tussen mensen.<sup>24</sup> Eerder al toonde Scott aan dat centralistische sturingsmodellen kunnen ontsporen doordat ze geen raad weten met de lokale logica die cruciaal blijkt voor de goede uitvoering.<sup>25</sup> De netwerksamenleving vertoont een voorkeur voor stijlen van reguleren, organiseren en sturen die onverenigbaar zijn met het dominante discours van de welvaartsstaat. Zo beschouwd moet de overheid niet langer willen sturen in de traditionele zin van het woord.

### *9.2 Interactief sturen*

Het is zaak dat de overheid in interactie met burgers en professionals beleid maakt. De publieke verantwoordelijkheid voor de werking van de arbeidsmarkt dient steeds meer indirect ingevuld te worden via min of meer autonome uitvoeringsinstanties, via professionals die daarin werkzaam zijn en via een versterking van de macht van de cliënt (vraagsturing). Politiek is dit wel een lastig punt, want er blijft in het publieke domein een sterke druk op de overheid bestaan om te sturen, terwijl de middelen om dat te doen minder beschikbaar zijn.

<sup>23</sup> In 't Veld, 1999

<sup>24</sup> Frissen, 2007

<sup>25</sup> Scott, 1998

Centrale sturingsmechanismen loslaten heeft trouwens verstrekkende gevolgen. Dit wordt goed geïllustreerd door McKevitt. Hij beschouwt organisaties zoals scholen, ziekenhuizen, musea en welzijnsinstellingen als ‘street level public organisations’. Dat zijn als het ware loketten waar de overheid hoogwaardige diensten verleent, in ruil voor de belasting die burgers en bedrijven betalen. Kenmerkend voor dergelijke organisaties is dat ze met drie partijen in evenwicht moeten zien te komen, te weten de overheid (het betreft immers publieke dienstverlening), professionals (hun handelen bepaalt in hoge mate de kwaliteit van dienstverlening) en klanten. Klanten zijn echter geen ‘echte’ klanten. Want ze genieten wel van de diensten, maar betalen daar rechtstreeks maar zeer beperkt voor en ze kunnen de dienstverlening ook niet echt naar hun hand zetten (de klant is in lang niet alle opzichten koning). Alle partijen onderhouden onderlinge relaties en een verandering in de ene relatie beïnvloedt onmiddellijk alle andere relaties. Bovendien zijn er een aantal inherente spanningen in het systeem, aangezien er altijd sprake is van discussie tussen overheid en ‘street level public organisations’, tussen overheid en professionals, en tussen professionals en klanten. Veranderingen in de aansturingen van de ‘street level public organisations’ vergt een herdefinitie van alle relaties tussen school, professional, klant en overheid.<sup>26</sup> Meer rechtstreeks contact tussen professionals en cliënten is daarin zeker een belangrijke succesfactor.<sup>27</sup>

## 10. ... en voor werken in het publieke domein in het bijzonder

Collectieve arrangementen die arbeid reguleren zullen steeds meer gaan schuren. Het is ook de grote vraag hoeveel langer we nog met centrale akkoorden en nationaal opererende spelers te maken hebben. Ondanks het feit dat Nederland een eenheidsstaat is, lijken regionale verschillen prominenter te worden. Moeten de publieke arbeidsverhoudingen dan ook niet mee in deze ontwikkeling? Mijn ervaring is dat dit voor betrokken partijen amper bespreekbaar is, misschien ook wel vanwege de moeizame weg die afgelegd is om juist tot enige collectivisering te komen. Heel praktisch zou bijvoorbeeld de vraag kunnen zijn of beloningsverhoudingen niet afhankelijk gemaakt moeten worden van lokale arbeidsmarktomstandigheden? Wijkagenten in de grote stad zijn moeilijker te krijgen: waarom ze dan niet meer betalen? Centrale oplossingen kunnen op steeds minder draagvlak rekenen.

<sup>26</sup> McKevitt, 1997

<sup>27</sup> Fung, 2004

### 10.1 De paradox van de toenemende keuzemogelijkheden

Onlangs constateerde het Netwerk Toekomstverkenningen in een analyse van toekomstige arbeidsverhoudingen dat niet alleen de decentralisering door zal zetten maar dat ook de oriëntatie op arbeid steeds individueler is: ik werk niet omdat het moet, maar omdat ik me er in wil ontplooien.<sup>28</sup> Werken zal steeds meer omgeven worden met maatwerkarrangementen, zoals we die op allerlei andere plaatsen in de samenleving ook tegenkomen. In essentie komt dit er op neer dat zowel werkgevers als werknemers een enorme reeks keuzes voorgeschoteld krijgen op het moment dat ze met elkaar in zee willen gaan. Beide partijen zullen behoefte krijgen aan enige structuur in hun keuzeprocessen.

Barry Schwartz laat in zijn boek 'The paradox of choice' overduidelijk zien dat meer keuzes ons bepaald niet gelukkiger maken.<sup>29</sup> Dat is niet zo in de supermarkt en dat is ook niet zo op de arbeidsmarkt. Daar zit ook het paradoxale. We leven in een wereld waar steeds meer te kiezen valt. Voor de westerse wereld is een belangrijk adagium dat meer keuze beter is, en we willen in onze eigenheid bediend worden. Tegelijkertijd maken meer keuzes ons onzekerder: we zullen toch wel het goede of de goede gekozen hebben? Hier zal opnieuw de hulp ingeroepen gaan worden van bemiddelaars die goed kunnen luisteren en goed kunnen regelen en misschien ook wel ritselen.

### 10.2 Snelle verbindingen, nieuwe combinaties

Voor de overheid ligt naar mijn overtuiging voor de uitdaging niet zozeer in het maken van beleid, maar in het aanhaken bij fragmentatie. Dat laatste zal naar mijn idee vorm moeten krijgen door 'matchmaking' toe te passen. Dat wil zeggen: door snel verbindingen te leggen met partijen die verschillende competenties hebben. Want juist op de raakvlakken tussen verschillende werelden liggen de beste kansen voor innovatie. Schumpeter benadrukte reeds in de twintiger jaren van de vorige eeuw dat innovatie eerst en vooral de toepassing van 'neue combinationen' is.<sup>30</sup> Dit zal ook regel worden in het publieke domein. Aan de Yenta-economie valt niet te ontkomen.

<sup>28</sup> Netwerk Toekomstverkenningen, 2008

<sup>29</sup> Schwartz, 2004

<sup>30</sup> Schumpeter, 1926



### Geraadpleegde bronnen

Bard, A. en J. Soderqvist (2002), *Netocracy. The New Power Elite and Life after Capitalism*. Pearson Education, London.

Beck, U. (1999), *World Risk Society*. Polity Press, Cambridge.

Beer, P.T. de (2001), *Overwerken in de postindustriële samenleving* (Proefschrift). Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Bengtson, J. (1991), Human Resources Development. *Futures* 23 (10), 1085-1106.

Bolhuis, S.M. en P.R.-J. Simons (1999), *Leren en werken*. Kluwer, Deventer.

Breedveld, K. en A. van den Broek (2003), *De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Duin, P.A. van der, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (2004 red.), *Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*. Amsterdam, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Ester, P. en H. Vinken (2000), Forever flexible. Verwachtingen van Nederlanders over flexibiliteit van de arbeid in de 21ste eeuw. In: P. Ester, R. Muffels & J. Schippers (Red.), *Flexibiliteit verzekerd?*, Coutinho, Bussum.

Ester, P. & H. Vinken (2001), *Een dubbel vooruitzicht. Doembeelden en droombeelden van arbeid, zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, Coutinho, Bussum.

Evenhuis, C.H.S. (2002), Levensloopbewust beleid in de steigers. Analyse ten behoeve van een integrale beleidsvisie. In: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verkenning Levensloop. Achtergronddeel: analyses van trends en knelpunten*, pp. 7-39, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Frissen, P. (2002, 12 april), De netwerksamenleving. *Vrij Nederland*.

Frissen, P. (2007), *De Staat van Verschil*. Van Gennep, Amsterdam.

Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Hamish Hamilton, London.

Fung, A. (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press, Princeton.

Goodson, I. (2003), Keynote lezing tijdens de 15de Onderwijssociologische Conferentie, Lunteren.

Goudswaard, A., J. de Leede, M. van Hooff, T. Brugman, J. Klein Hesselink, M. de Leeuw, G. van Rhijn en R. Gruyters (2009), *De toekomst van flexibele arbeid: hoe flexibel is Nederland?*, TNO-Arbeid, Delft.

Granovetter, M. (1983), The strength of weak ties: a network theory revisited. In: *Sociological Theory* 1983-1, pp. 201-233.

Grip, A. de (2000), *Van tweedekans onderwijs naar een leven lang leren* (Inaugurale rede). Universiteit Maastricht, Maastricht.

Hazeu, C. (2000), *Institutionele economie. Een Optiek op Organisatie en Sturingsvraagstukken*. Coutinho, Bussum.

Hoeksema, K. (2002, november), Competenties voor de informatiesamenleving. *Informatie*, pp. 56-60.

Hofstee, E. (1980), *Vrijheid, Gelijkheid en Eenzaamheid* (afscheidscollege). Wageningen Universiteit, Wageningen.

In 't Veld, R.J. (Red.) (1999), *Sturingswaan & ontzuivering*. Lemma, Utrecht.

Jacob, B. , L. Lefgren (2005), *What Do Parents Value in Education? An Empirical Investigation of Parents' Revealed Preferences for Teachers*. Harvard University /Brigham Young University.

Kenniscentrum grote steden: <http://www.kenniscentrumgrotesteden.nl>

Kohlberg, L. (1964), Development of Moral Character and Moral Ideology. In: M.L. Hoffman & L.W. Hoffman (Eds.), *Review of Child Development Research Vol 1*, (pp. 381-431), Russel Sage Foundation, New York.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Verkenning Levensloop. Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- McKevitt, D. (1997), *Managing Core Public Services*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Muffels, R.J. (2001), De transitionele arbeidsmarkt. Een modern en dynamisch perspectief op de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid? In: F. Holderbeke, R. Wieler & N. van den Heuvel (Red.), *De transitionele arbeidsmarkt. Contouren van een actief arbeidsmarktbeleid*. Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag.
- Netwerk Toekomstverkenningen (2008), *Arbeids in de Toekomst. Een Caleidoscopisch Perspectief*. SER/STT, Den Haag.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge Creating Company*. Oxford University Press, New York.
- Poiesz, T.B.C. en W.F. van Raaij (2002), *Synergetische Marketing. Een visie op de oorzaken en gevolgen van het veranderende consumentengedrag*. Financial Times/Prentice Hall, Amsterdam.
- Ridder, W.J. de (2000), *Ondernemen zonder macht. Metamorfose in de netwerkmaatschappij*. Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag.
- Ridder, W.J. de (Red.) (2001), *Concurreren in de kenniseconomie. Nieuwe spelers en nieuwe regels*. Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag.
- Riel, E. van (2004, 2 januari), Werkgever helpt mee bij het opvoeden. *De Volkskrant*.
- Schnabel, P. (2000), Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In: CPB/SCP, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (pp. 11-27). Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Schumpeter, J. (1926), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Duncker & Humblot, München.
- Schwartz, B. (2004), *The Paradox of Choice*. HarperCollins Publ., New York.
- Scott, J. (1998), *Seeing like a State*. Yale University Press, New Haven.
- Stevens, L. (2000), Over ontwikkeling en achterblijven. *Egoscoop*, 4 (1).

Stichting Maatschappij en Onderneming: <http://www.smo.nl>

Stichting Toekomstbeeld der Techniek: <http://www.stt.nl>

Timmermans, J.M. (Red.) (2003), *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Toffler, A. (1980), *The Third Wave*. Bantam, New York.

Vermeulen M. (2003), *Een meer dan toevallige casus. De tekorten aan leraren gezien als aansluitingsvraagstuk tussen opleiding en arbeidsmarkt in het hoger onderwijs* (oratie). Open Universiteit Nederland, Heerlen.

Vermeulen, M. (2003), Het VMBO in de kenniseconomie. In: M. Mulder, R. Wesselink, H. Biemans, L. Nieuwenhuis en R. Poell (red.), *Competentiegericht beroepsonderwijs*. Wolters Noordhoff, Groningen.

Vermeulen, M. (2003), Higher Education and Economic Development of Regions. In: R. Rutten, F. Boekema en E. Kuijpers (eds.), *Economic Geography of Higher Education*. Routledge, London/New York.

Weehuizen, R.W.H. (Red.) (2000), *Toekomst@werk.nl. Reflecties op Economie, Technologie en Arbeid*. Stichting Toekomstbeeld der Techniek, Den Haag.

Young, M. (2008), *Bringing Knowledge Back In Oxon*. Routledge, Den Haag.

# Trends en uitdagingen voor de arbeidsmarkt

### 3. Dienstverlening op maat



Evert Pommer  
John Stevens  
Ria Bronneman-Helmers  
Andries van den Broek

**Evert Pommer** voltooide in 1974 zijn studie Sociologie aan de Universiteit van Utrecht. Sinds 1975 werkt hij bij het SCP. Hier doet hij vooral onderzoek naar de publieke sector en inkomensverdelingsvraagstukken. Evert is projectleider van *Profijt van de overheid*, een belangrijke publicatie van het SCP die in kaart brengt in welke mate verschillende inkomensgroepen profiteren van overheidsvoorzieningen. Sinds 2001 is Evert hoofd van de afdeling Quartaire Sector.

**John Stevens** studeerde Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij werkte een aantal jaar bij Prismant. Daar deed hij veel ervaring op met toegepast onderzoek in de gezondheidszorg. Sinds 2002 werkt hij bij het SCP. Hij onderzoekt onder andere de vraag naar jeugdzorg.

**Ria Bronneman-Helmers** studeerde Politieke en Sociale Wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Ze werkt sinds 1976 als onderzoeker bij het SCP en verricht met enige regelmaat advieswerkzaamheden op het terrein van het onderwijs. Ria publiceerde in de loop der jaren over uiteenlopende onderwerpen, onder andere over de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

**Andries van den Broek** studeerde Politicologie in Rotterdam en Politieke filosofie in Hull (UK). Hij promoveerde op een studie over de (geringe) sociologische betekenis van generaties in Tilburg. Sinds 1994 werkt hij met veel plezier bij het SCP. Bij de onderzoeksgroep Tijd, Media & Cultuur houdt Andries zich momenteel vooral bezig met onderzoek naar de kunst beoefening in de vrije tijd.



Burgers vragen door diverse maatschappelijke ontwikkelingen steeds meer diversiteit in het aanbod van publieke diensten en meer kwaliteit van geleverde diensten. Belangrijke stuwende krachten zijn het toenemende opleidingsniveau van de bevolking en de toenemende welvaart. Men neemt steeds minder genoegen met 'one size fits all' arrangementen en wil daaraan desnoods ook zelf een bijdrage leveren. Een voorwaarde hiervoor is dat de burger dan ook meer te zeggen krijgt over de diensten die hij afneemt.

- De vraag naar gezondheidszorg zal door de vergrijzing en de toename van de duur van de chronische ziekten een meer gestandaardiseerd karakter krijgen. De zorgmarkt zal zich steeds meer segmenteren langs de lijnen van laagcomplexe en hoogcomplexe zorg. Ketenzorg en logistiek staan bij laagcomplexe zorg in een kliniekachtige omgeving centraal.
- De verzorging en verpleging verandert van 'one size fits all' arrangementen in een gemêleerd aanbod van extra- en intramuraal voorzieningen. Vooral in de intensieve verzorging en verpleging heerst nog het 'one size fits all' adagium. Door het verder scheiden van wonen en zorg zullen diversiteit en kwaliteit kunnen worden verbeterd.
- Het Pgb groeit niet alleen zo sterk omdat zorg in natura wordt vervangen door een zelf te besteden budget maar vooral doordat een nieuwe groep latente vragers wordt aangeboord die de regie in eigen hand wil houden en het bestaande zorgaanbod ontoereikend en niet passend vindt.
- De heterogeniteit van leerlingen in het onderwijs neemt toe. Voorts neemt het aantal hoogopgeleide en kapitaalkrachtige ouders toe. Deze ouders zijn kritischer en hebben hogere onderwijsambities. Dit maakt het steeds moeilijker om standaardpakketten te bieden. De vraag naar aanvullende of specifieke arrangementen neemt toe. Deze worden deels en steeds meer in de particuliere sector geboden.
- Er is de laatste jaren een steeds meer levendige en concurrerende vrijetijdsmarkt ontstaan, waarin culturele diensten ondanks het stijgende opleidingsniveau van de bevolking steeds meer moeite zullen hebben om aan de ervaringswensen van burgers tegemoet te komen. Smaakvoorkeuren lopen steeds minder langs de lijnen van 'hogere' en 'lagere' kunst.

## 1. Aandacht voor kwaliteit en diversiteit

In dit essay wordt aandacht gevraagd voor ontwikkelingen in de vraag die burgers uitoefenen naar individuele publieke diensten. Het opleidingsniveau is hierbij een belangrijke variabele, niet alleen omdat deze variabele de omvang van de vraag naar publieke diensten bepaalt, maar ook de voorwaarden waaronder die vraag wordt uitgeoefend: men vraagt hoge kwaliteit en maatwerk.<sup>1</sup> Burgers verwachten oplossingen van de overheid en willen gehoord worden. Een belangrijke voorwaarde voor een goede kwaliteit van dienstverlening is dat deze voldoet aan de wensen van de vrager: 'fitness for purpose'. De traditionele verzorgingsstaat is sterk gericht op standaardarrangementen van 'in natura' voorzieningen volgens het 'one size fits all' principe op middle class niveau. Daarin is de verzorgingsstaat groot geworden. Maar dit model is ingehaald door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen.

De gemiddelde burger wordt steeds minder gemiddeld en hij is door hogere opleiding, meer informatie en grotere koopkracht steeds meer geneigd zelf de regie te voeren over de vraag naar publieke diensten. Hij verwacht ook dat hij snel, adequaat en op maat door de overheid wordt bediend. Het gaat bovendien vaak om diensten die een hogere positie innemen in de behoeftehiërarchie en gericht zijn op persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing (opleiding, cultuur). Deze komen door een toenemend inkomen en opleidingsniveau binnen het bereik van een groter deel van de bevolking.

### 1.1 Hoge verwachting

Opmerkelijk is dat de verwachting van de burger over de rol van de publieke dienstverlening nog steeds hoog is. Men verwacht dat de overheid bij tal van zaken probleemoplossend optreedt, ook al is de overheid niet verantwoordelijk voor een aantal van deze problemen. De verwachtingen van de burger over de interveniërende rol van de overheid lijken zelfs eerder toe- dan af te nemen. Maar men wil wel waar voor zijn (belasting)geld en (politieke) stem. De burger is steeds meer bereid zelf bij te dragen aan de bekostiging van diensten als hij daardoor beter en meer op maat wordt bediend.

<sup>1</sup> Omdat we het hier vooral over individuele diensten hebben, zullen zuiver collectieve publieke diensten, zoals openbaar bestuur, defensie, justitie en infrastructuur, verder buiten beschouwing blijven. Zie Kuhry en Pommer 2006, p. 13.



### 1.2 Standaard arrangementen

Het aanbod van publieke voorzieningen is nog niet goed ingesteld op de kritische en meer vragende burger. Er zijn nog veel standaardarrangementen in omloop, waar de burger niet goed mee uit de voeten kan. De diversiteit van het assortiment kan dus beter, desnoods via particuliere bekostiging. Voorbeelden zijn te vinden in het onderwijs (meer keuze voor pedagogisch-didactische benaderingen, meer vraag naar aanvullende en ondersteunende onderwijsdiensten, meer vraag naar een individuele aanpak, meer vraag naar contextgerelateerd leren), de verzorging (de sterke groei van de persoonsgebonden budgetten is tekenend voor de regie die mensen over hun eigen verzorging of die van hun huisgenoten willen), de gezondheidszorg (vooral in de sfeer van de laagcomplexe zorg die steeds meer in handen komt van specialistische klinieken) en de cultuur (meer beleving, meer aandacht voor populaire cultuuruitingen).

### 1.3 Loketten

Diversiteit kan ook betrekking hebben op de verschillende wegen waarlangs diensten kunnen worden afgenomen. Denk hierbij aan de beschikbaarheid en inrichting van fysieke loketten (balie) en elektronische loketten (internet) en contactkanalen als de brief, de telefoon en email. Daarnaast kan ook nog gedacht worden aan tijd (openstelling) en plaats (nabijheid) als factoren die de toegang tot een voorziening bepalen. Uit onderzoek blijkt dat kanaaleigenschappen, kenmerken van de gevraagde dienst en kenmerken van de vrager mede bepalend zijn voor de kanaalkeuze.<sup>2</sup> Eenvoudige dienstverlening kan makkelijk door minder interactieve kanalen als internet en schriftelijke correspondentie worden afgedaan (belastingaangifte), maar meer complexe dienstverlening vraagt om meer interactieve kanalen als de balie, de telefoon of email. Ook kenmerken van de vrager en zijn omstandigheden spelen een rol. Hoger opgeleiden zijn beter geïnformeerd en hebben meer vaardigheden, waardoor zij makkelijker kunnen inspelen op nieuwe minder interactieve kanalen als email en internet.

<sup>2</sup> Pieterse, 2009

#### 1.4 Trends

Er zijn enkele maatschappelijke trends die de publieke dienstverlening van karakter zullen doen veranderen. Schnabel heeft vijf van deze trends als *i-processen* aangeduid.<sup>3</sup>

1. individualisering (meer afgaan op eigen voorkeuren);
2. informatisering (meer omgeven worden door informatie);
3. informalisering (minder afgaan op gezagsverhoudingen);
4. internationalisering (meer beïnvloed worden door denkbeelden en mogelijkheden in het buitenland);
5. intensivering (meer belang hechten aan beleving en gevoel).

In aansluiting hierop kunnen nog twee belangrijke ontwikkelingen worden genoemd die de vraag naar publieke dienstverlening zullen beïnvloeden: de toename van het opleidingsniveau en inkomensgroei. Samengevat zal de toekomstige burger bij het beroep op publieke dienstverlening meer keuzes willen hebben, willen maken en ook kunnen maken. Er is behoefte aan een meer vraaggestuurde markt voor publieke diensten en marktomstandigheden die dit ook mogelijk maken. Dit veronderstelt goedgeïnformeerde cliënten die in staat worden gesteld uit een gevarieerd aanbod van diensten van voldoende kwaliteit te kunnen kiezen.

#### 1.5 Opbouw

In dit essay wordt ingegaan op kwaliteit en diversiteit van enkele belangrijke publieke voorzieningen vanuit het perspectief van de vragende burger. Hierbij is gekozen voor twee belangrijke publieke sectoren waarin de burger grote invloed heeft op de vraag die wordt uitgeoefend: zorg en onderwijs. Beide sectoren omvatten circa 75 procent van de totale kosten van individuele publieke dienstverlening.<sup>4</sup> De vraag naar zorg en onderwijs is echter niet vrijblijvend omdat deze gestuurd wordt door achterliggende individuele en maatschappelijke behoeften: een gebrek aan gezondheid en een gebrek aan vaardigheden en kennis. Daarom is ook een andere sector in dit essay betrokken, culturele dienstverlening, waarin persoonlijke voorkeuren dominant zijn dan min of meer dwingende behoeften. Deze sector omvat ruim 3 procent van de totale kosten van individuele publieke dienstverlening. De vraag is dan of de maatschappelijke trends op dezelfde of een heel andere wijze doorwerken op de kwaliteit en diversiteit van uiteenlopende publieke diensten.

<sup>3</sup> Schnabel, 2000

<sup>4</sup> Kuhry en Pommer 2006, p. 21

## 2. Gezondheidszorg op maat

### 2.1 *De steeds beter geïnformeerde patiënt*

Mensen vinden hun gezondheid zeer belangrijk. Evenals aandacht van de overheid voor de gezondheidszorg, zowel organisatorisch als financieel. Voorop staat natuurlijk het resultaat: worden we weer beter of worden we goed verzorgd. Maar naast productkwaliteit zelf verlangen burgers ook meer aandacht voor *de wijze waarop* zorg wordt geleverd (proceskwaliteit) en de *omstandigheden* waarin dit gebeurt (structuurkwaliteit). Het blijkt bijvoorbeeld dat er volgens burgers in ziekenhuizen meer aandacht moet komen voor de eigen wensen, de persoonlijke benadering en de vermindering van de wachttijden.<sup>5</sup> Ook zou meer aandacht moeten worden besteed aan de informatievoorziening.

Een typisch kenmerk van de zorg is de asymmetrie van kennis tussen vrager (patiënt) en aanbieder (arts of specialist). De informatisering van de burger middels patiëntenverenigingen, websites, 'second opinions' en dergelijke heeft echter steeds meer greep op de zorg gekregen. Burgers en patiënten zijn bezig de kennisloof tussen vrager en aanbieder steeds meer te overbruggen.<sup>6</sup>

### 2.2 *Meer en minder zorg door technologische vernieuwing*

De gezondheidszorg heeft ook met aanbodgerelateerde ontwikkelingen te maken die kostenopdringend zijn.<sup>7</sup> Naast de vergrijzing, die invloed heeft op de vraag, nemen de kosten van gezondheidszorg betrekkelijk autonoom toe door de achterblijvende arbeidsproductiviteit, de welvaartsgroei en de medisch technologische ontwikkeling. Men zou kunnen verwachten dat de ontwikkeling van de medische technologie een substantiële groei van de arbeidsproductiviteit mogelijk maakt, maar deze groei wordt teniet gedaan door nieuwe diagnostische methoden en nieuwe behandelmethoden die een vraag naar medische diensten hebben doen ontstaan. Vooral de sterke groei van de scan- en scooptechnologie en van de invasieve technologie (hartkatheterisatie, laparoscopie, dotteren) heeft meer en betere diagnoses en nieuwe en betere behandelingen mogelijk gemaakt. Hierdoor is aanzienlijke kwaliteits- en efficiencywinst geboekt, maar is ook een nieuwe vraag ontstaan die per saldo heeft geleid tot een volumegroei in de curatieve zorg. De welvaartsgroei maakt het ook mogelijk om deze groei in de vraag

<sup>5</sup> SCP, 2008

<sup>6</sup> Kiesbeter.nl behoort tot de top 3 van bekende sites op het gebied van gezondheid en zorg en bereikt dagelijks circa 14.000 bezoekers die zich vooral laten informeren over medicijnen, verzorging en verpleging en eerstelijnszorg (RIVM 2009). Ongeveer 15 procent van de mensen gaf in 2008 aan door de geleverde informatie geholpen te zijn bij het nemen van een beslissing en ongeveer de helft hiervan heeft ook daadwerkelijk een eigen beslissing genomen.

<sup>7</sup> Mot et al., 2009

naar medische zorg te honoreren en gezondheidsverlies te herstellen (cure) of te compenseren (care). Zoals gezegd behoort een goede gezondheid tot de belangrijkste zaken in het menselijk leven. Er is iemand dus alles aan gelegen om de mogelijkheden die de medische technologie biedt optimaal te benutten, zowel in preventieve als curatieve zin.

### *2.3 Meer standaardbehandelingen*

De gezondheidstoestand van de bevolking verandert weinig. De levensverwachting van mannen is de afgelopen tien jaar met bijna drie jaar toegenomen, van vrouwen met bijna twee jaar. Opmerkelijk daarbij is dat de in gezondheid doorgebrachte levensverwachting juist is afgenomen: met ruim een jaar bij mannen en bijna drie jaar bij vrouwen. Dit komt door de toename van het aantal chronisch zieken. Een deel van deze groei kan worden verklaard uit betere signaleringsmethoden (meer herkenning) en betere behandelingsmethoden (langer met een aandoening leven). Daar staat tegenover dat de levensverwachting van een leven zonder fysieke of mentale beperkingen is toegenomen. Dit komt omdat chronische ziekten steeds beter behandeld kunnen worden, met name door orthopedische en invasieve interventies.

Niettemin zal het karakter van de gezondheidszorg, ook in de ziekenhuiszorg, veranderen.<sup>8</sup> Er komen steeds meer chronisch zieken in de zorg die specifieke medische zorg nodig hebben die vaak een gestandaardiseerd karakter heeft. De recent ingevoerde diagnose behandelcombinatie (DBC) zou hierbij een rol kunnen spelen. Veel wordt verwacht van keten-DBC's. Hierbij wordt de zorg uitgevoerd in teams die zich richten op specifieke patiëntengroepen. Niet de afzonderlijke specialismen worden bekostigd maar de totale behandeling. Deze DBC's lijken vooral geschikt voor niet-complexe chronische aandoeningen. Huisartsen kunnen in veel gevallen de hoofdcontractant zijn, met als bijkomend voordeel dat niet alleen de cliënt beter af is maar ook de maatschappij. Er kan immers een kostenbesparing worden gerealiseerd doordat (een deel van) de zorg van de tweede naar de eerste lijn wordt verplaatst.

### *2.4 Meer zorg op maat*

De vraag naar gezondheidszorg krijgt door de vergrijzing en de toename van de duur van de chronische ziekten een ander karakter. De zorgmarkt zal zich steeds meer segmenteren langs de lijnen van laagcomplexe en hoogcomplexe zorg.<sup>9</sup> Laagcomplexe zorg die nu nog in academische en topklinische ziekenhuizen plaatsvindt, zal verschuiven naar gespecialiseerde klinieken die gestandaarddi-

<sup>8</sup> Blank en Watts, 2009

<sup>9</sup> Blank en Watts, 2009

seerde behandelingen bieden (zoals nu al bij orthopedische behandelingen en oogbehandelingen). Deze markt is vooral gericht op chronisch zieken en mensen met beperkingen. Zo kunnen wellicht ook meer concurrerende marktomstandigheden worden geschapen die kostendrukkend kunnen uitpakken. Mogelijke kansen liggen hier op het gebied van fusies langs functionele lijnen; ziekenhuizen zouden bijvoorbeeld oogheeskundige zorg in een aparte keten kunnen onderbrengen. Hierdoor ontstaat een grotere schaal op het niveau van specialismen en niet op het niveau van een instelling. De marktmacht zou dan wel gereguleerd moeten worden.

Ook de logistiek in de ziekenhuiszorg kan worden verbeterd. Momenteel staat niet zozeer de patiënt maar de ziekenhuisorganisatie centraal in het zorgproces. Het huidige ziekenhuis is eigenlijk een soort facilitair bedrijf voor medische specialisten. Daardoor domineert de logistiek van medisch specialisten, waarnaar de patiënt en de organisatie zich hebben te voegen. Dit leidt onder meer tot klachten over veelvuldig ziekenhuisbezoek en wachten in de wachtkamer van de specialist. Bij een meer patiëntgeoriënteerde logistiek zou onderzoek en behandeling beter geconcentreerd kunnen worden naar plaats en tijd.

De openingstijden vragen vanuit cliëntperspectief en efficiëncyperspectief aandacht. De standaardtijden schieten bij zo'n kapitaalintensief productieproces als het ziekenhuis eigenlijk tekort. Openstelling van de poliklinische faciliteiten in de avond of het weekend komen zowel de bereikbaarheid als de efficiency ten goede. Door het onderbrengen van de kapitaalslasten in alle behandelartieven kan de efficiency worden vergroot. Voor een zorgaanbieder kan dit een prikkel zijn om het aanwezige medische middelen beter te benutten. Daarnaast zou bij een hoge productie en vrije prijzen een onderhandelingspositie kunnen ontstaan die leidt tot lagere tarieven; de kapitaalslasten zijn immers al terugverdiend bij een bepaalde productie.

### 3. Verzorging op maat

#### 3.1 Een sober stelsel

Het huidige stelsel voor mensen met beperkingen is ruimhartig maar sober. Ruimhartig, want al bij betrekkelijk geringe beperkingen ontstaat aanspraak op een publieke voorziening. Sober, want de kwaliteit van de voorziening laat veelal te wensen over en is eerder op de onderkant dan de bovenkant van de verzorgingsmarkt toegesneden.

De verzorging en verpleging heeft bepaald geen goed imago.<sup>10</sup> Bijna tweederde deel van de bevolking kwalificeert verpleeg- en verzorgingshuizen als matig tot slecht en ook bij de thuiszorg is 10 tot 40 procent van de gebruikers ontevreden over bepaalde aspecten van de zorg. In de intramurale zorg wordt de vraag naar privacy van de bewoners onvoldoende gerespecteerd en zijn de bewoners te afhankelijk van het personeel dat ook nog te weinig tijd voor ze heeft. Dat geldt niet alleen voor de dagelijkse levensverrichtingen, maar ook voor de dieperliggende levensvragen. In de thuiszorg wringt vooral de continuïteit en flexibiliteit van de hulp.

De intramurale verzorging draagt nog in te sterke mate het 'one size fits all' karakter. De vraag is of de publieke dienstverlening in staat is om dat te doorbreken. De langdurige zorg kent van oudsher instellingen die zorg leveren aan burgers met fysieke, psychische en mentale beperkingen. De overheid verdeelt budgetten, instellingen bepalen hoe de patiënt wordt behandeld. De klant of patiënt heeft hierin nauwelijks een stem.

De soberheid van de zorgverlening, de beperkte kwaliteit van de woonvoorziening en de beperkte regie over het dagelijks leven leiden ertoe dat hogere opleidings- en inkomensgroepen hun zorgheil meer dan gemiddeld elders zoeken (in de private of informele sfeer) of zo lang mogelijk uitstellen.<sup>11</sup> Met de komst van grote nieuwe groepen hoger opgeleide en beter gesitueerde ouderen wordt dit probleem steeds manifester. Deze potentieel gerechtigden betalen hun AWBZ-premie, maar maken hun recht op een AWBZ-voorziening niet ten volle te gelde. Het persoonsgebonden budget (Pgb) biedt hiervoor in beginsel een oplossing maar beperkt zich voornamelijk tot lichtere vormen van verzorging en verpleging. Bij intensieve verpleging en verzorging is de uitwijk naar informele (te belastend) en private arrangementen (te kostbaar) echter nauwelijks een alternatief voor een publieke voorziening.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> SCP, 2008

<sup>11</sup> SCP, 2009 b

<sup>12</sup> De soberheid komt met name tot uitdrukking in de wooncomponent van de intramurale voorzieningen. In de verpleeghuizen is nog ongeveer 40 procent van de bewoners aangewezen op meerpersoonskamers en zelfs ruim 10 procent moet de kamer anno 2009 met drie of meer personen delen. Het overheidsbeleid is er weliswaar op gericht om de 3+ kamers op korte termijn en de 2-persoonskamers op middellange termijn om te zetten in eenpersoonskamers, maar deze cijfers duiden er toch op dat de intramurale voorzieningen aanzienlijk aan woonkwaliteit moeten winnen om ook de beter gesitueerden van dienst te kunnen zijn.

### 3.2 Meer diversiteit en kleinschaligheid

Er zijn echter ook gunstige ontwikkelingen, die gericht zijn op het ontwikkelen van woonvormen die meer een thuissituatie in een verzorgingsomgeving weerspiegelen en allerlei arrangementen op maat bevatten. Vooral in de gehandicaptenzorg -maar ook in de ouderenzorg- zien we allerlei kleinschalige woonvormen ontstaan die vaak zijn gelieerd aan grootschalige complexen. In deze woonvormen, met een kwalitatief en kwantitatief betere wooncomponent, zijn juist de beter gesitueerden meer vertegenwoordigd. Zij dragen ook financieel meer bij aan de wooncomponent, omdat deze doorgaans niet uit het verzekeringspakket wordt vergoed (zorg zonder verblijf).

#### *Luxe woonvormen*

Deze ontwikkelingen naar meer differentiatie in woonvormen en verzorgingsproducten komt tegemoet aan bestaande verschillen in verzorgingsbehoeften, verzorgingswensen en verzorgingskosten. Was het enkele decennia geleden voldoende om een bejaardenhuis, een verpleeghuis of een zwakzinnigeninrichting als intramuraal voorziening te duiden, tegenwoordig hebben we het ook en vooral over serviceflats, aanleun-, cluster- of focuswoningen, zorgwoningen, socio-woningen, woon-zorgcomplexen, woon-zorgzones, zorhotels, beschermd wonen, kangoeroewoningen, Thomashuizen, mantelzorgwoningen, enzovoort.<sup>13</sup>

Kleinschalige luxere particuliere woonvoorzieningen voor ouderen winnen steeds meer terrein. Met exotische namen als Benvenuto, villa Pavia of Domus Magnus, richten zij zich op de meer kapitaalkrachtige ouderen, waarbij alleen de zorgcomponent door de Awbz wordt vergoed. De ontwikkeling naar kleinschaliger en meer gevarieerde woonvoorzieningen wordt ook door de overheid gesteund en gestimuleerd.<sup>14</sup> Het scheiden van wonen en zorg zal aan belang winnen en het wonen zal steeds minder deel gaan uitmaken van het verzekerde zorgpakket. Dit biedt ook de mogelijkheid om de kloof tussen vrij basale publieke arrangementen (verzorgings- en verpleeghuizen) en de meer luxe particuliere arrangementen te overbruggen en een middensegment te ontwikkelen voor de middengroepen. Voor hen zijn de basale arrangementen onaantrekkelijk en de luxe arrangementen onbetaalbaar.

<sup>13</sup> Een voorbeeld van een gunstige ontwikkeling biedt Humanitas in Rotterdam, waar moderne trendy woonvoorzieningen worden aangeboden te midden van overdekte dorpspleinen, met voorzieningen als een restaurant, een kapsalon, een museum en een supermarkt, waardoor een actieve moderne leefstijl wordt gestimuleerd. Uitgegaan wordt van de mogelijkheden en wensen die mensen nog hebben, niet van de beperkingen waarmee mensen worden geconfronteerd.

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld in het Actieplan Zorg voor ouderen en kwaliteit van bestaan, 2007

Een grotere diversiteit zou in de extramurale zorg bereikt kunnen worden door de financiering te baseren op zorgplannen, zoals in Frankrijk het geval is. De bestaande inefficiënte minutenberekening ('stopwatchzorg') wordt dan vervangen door de professionele vrijheid van de verzorger, die uiteraard wel is gehouden aan het vastgestelde zorgplan. Gecombineerd met een persoonsvolgend budget, waarmee de cliënt met de financiering (gekoppeld aan het zorgplan) kan overstappen naar een andere aanbieder, schept dit kansen voor meer zorg op maat. De laatste tien jaar is de diversiteit in het beschikbare zorgaanbod toegenomen. Door de individualisering en inkomensgroei ging de burger meer af op zijn keuzes en werden zijn mogelijkheden vergroot. De overheid heeft hierop ingespeeld omdat zij dacht dat een vraaggestuurd stelsel het zorgaanbod doelmatiger en effectiever zou maken. Dat heeft geleid tot individueel vast te stellen 'zorgproducten' op basis van de beperkingen (bijvoorbeeld zorgzwaartepakketten voor intramurale diensten) bij verleende zorg in natura (ZIN) en tot het verstrekken van een Pgb voor diegene die zijn eigen zorg wil inkopen.

### 3.3 Eigen regie en Pgb

Het Pgb kan worden beschouwd als het meest geïndividualiseerde zorgproduct dat we in Nederland kennen. Het brengt het meest pregnant de omslag van een aanbod- naar een vraaggestuurd zorgstelsel tot uitdrukking. Het Pgb kapitaliseert het recht op zorg; wélke zorg wordt ingekocht is aan de consument. Het enige wat vaststaat, is dat er een relatie is tussen de beperkingen (de behoefte aan zorg) en de hoeveelheid verstrekte middelen. Over welke zorg wordt verstrekt en wie dat gaat leveren is weinig bekend.

#### *Sterke groei van het Pgb*

Door de introductie van het Pgb in 1994 kregen de zorggebruikers de beschikking over een eigen budget, dat men bij positieve indicatie kon aanwenden voor de inkoop van extramurale zorg. Aanvankelijk werd door de overheid een macrobudget voor het Pgb beschikbaar gesteld, maar in 2000 veranderde het subsidie-karakter (een potje met een bodem) in een 'open einde' karakter (een potje zonder bodem).

Het succes van het Pgb is groot, het gebruik is tussen 1998 en 2008 gestegen met gemiddeld zo'n 30 procent per jaar.<sup>15</sup> Hierdoor is het Pgb binnen de totale begroting van de AWBZ, ongeveer €22 miljard, veruit de snelst stijgende uitgavenpost. Door het open einde karakter van de regeling ontstaan er budgettaire problemen.

<sup>15</sup> VWS, 2007 en CVZ interne memo (2009); inclusief huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo.



Deze zouden er niet zijn als er voldaan werd aan het criterium van budgettaire neutraliteit: de meerkosten als gevolg van het Pgb komen in mindering op de kosten voor langdurige zorg in natura. Het Pgb is echter mede zo 'succesvol' doordat een grote groep latente vragers is aangeboord. Dit zijn personen die op grond van de indicatiecriteria wel in aanmerking komen voor AWBZ-zorg maar die dit recht nog niet hebben uitgeoefend.

#### *Waarom Pgb?*

In het genoemde zijn aan een deelpopulatie vragen gesteld over de aantrekkingskracht van een Pgb. Voor jongeren met een psychiatrische aandoening zijn belangrijke overwegingen om voor het Pgb te kiezen het gebrek aan passend aanbod in de professionele zorg (50 procent) en het bestaan van een wachtlijst (20 procent). Ook speelt mee dat bepaalde soorten zorg alleen zijn te verkrijgen met een Pgb, zoals logeeropvang, activerende en ondersteunende begeleiding op minder reguliere tijdstippen, een plek op een zorgboerderij of in een kleinschalige woonvoorziening zoals een Thomashuis.<sup>16</sup>

Door overige budgethouders worden als redenen voor de keuze van een Pgb genoemd dat men de mantelzorg met een Pgb wil gaan betalen, opname wil voorkomen, de regie over de hulp in eigen handen wil houden of meer hulp nodig had dan in natura kon worden geboden. Bij de redenen spelen negatieve en positieve overwegingen dus door elkaar: de huidige zorg voldoet niet of kan niet geleverd worden maar daarnaast worden allerlei nieuwe initiatieven ontdekt of ontwikkeld die via een Pgb te verkrijgen zijn. De diversiteit daarvan is groot.

#### *Wat biedt het Pgb?*

Het eenvoudige feit dat het gebruik enorm is toegenomen zegt weinig over de diversiteit en de kwaliteit van de zorg die wordt ingekocht. De diversiteit lijkt gewaarborgd omdat de budgethouder zelf mag kiezen uit mogelijke oplossingen voor zijn verzorgingsprobleem. Wanneer het professionele, particuliere of informele aanbod ontoereikend wordt bevonden, kunnen Pgb-houders zelf initiatieven ontwikkelen om de voorziening tot stand te brengen. Aan de keuzes van Pgb-houders zijn door het zorgkantoor uiteraard grenzen gesteld: men moet wel een zorgvoorziening inkopen. Of de kwaliteit van de geleverde zorg via een Pgb voldoende of beter is dan de zorg in natura is lastig te beantwoorden.

<sup>16</sup> ITS, 2008

Een vaker gehoorde klacht is dat de huidige zorg in natura niet voldoet aan de wensen van de Pgb-houder. Aan de ene kant denkt de overheid dus een pasklaar antwoord te geven in de vorm van een Pgb, maar aan de ander kant kan dezelfde overheid via de reguliere zorg niet voldoen aan de omvang, diversiteit of kwaliteit van de vraag van de klant. Het is maar de vraag of de zorg via het Pgb precies naar wens kan worden geleverd. Het in natura aanbod sluit lang niet altijd aan bij de vraag van Pgb-ers en in natura aanbieders hebben natuurlijk ook hun eigen verantwoordelijkheid voor de geleverde zorg. Anders dan diversiteit lijkt kwaliteit niet meteen gewaarborgd bij volledige keuzevrijheid. Volledige keuzevrijheid is mogelijk ook een utopie; het veronderstelt dat de klant alle zorgvormen kent of daarop gewezen wordt. Het is ook de vraag of de Pgb-er een volwaardige marktpartner is; Pgb-ers hebben minder geld per uur te besteden dan zorg in natura cliënten. Ook is de vraag of wachtlijsten wel worden opgelost als grote groepen ‘nieuwe’ klanten de markt betreden. Zo geeft de Pgb-er ook de mogelijkheid om mantelzorgers te betalen die voorheen geen gebruik hebben gemaakt van zorg in natura.

## 4. Onderwijs op maat

### 4.1 Zorgen over de kwaliteit van het onderwijs

Het gaat niet goed met de kwaliteit van het onderwijs. Dat is althans het beeld dat oprijst uit een tweetal spraakmakende rapporten. Zo stelde de ‘commissie Dijsselbloem’, de parlementaire onderzoekcommissie die de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs onderzocht, in februari 2008 vast dat de overheid haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig had verwaarloosd. Enkele maanden eerder had de ‘Commissie Leraren’, onder voorzitterschap van Rinnooy Kan, al de noodklok geluid over het dreigende tekort aan kwalitatief goede leraren. Zorgen over de kwaliteit van het onderwijs klinken ook door in de opvattingen van burgers over het onderwijs, zij het dat er een divers beeld wordt geschetst in verschillende onderzoeken.<sup>17</sup>

De gemiddelde burger haalt zijn informatie over de gang van zaken in het onderwijs vooral uit de media. Deze is echter lang niet altijd een ervaringsdeskundige.

<sup>17</sup> Het onderwijs in zijn geheel kreeg in de kwaliteitsenquête 2006 van het SCP een ruime voldoende (SCP 2008). Ruim 60 procent van de respondenten bleek tevreden te zijn over het Nederlandse onderwijs. Volgens de Onderwijsmeter 2008 was echter een op de drie burgers van mening dat het met het onderwijs in Nederland de verkeerde kant opgaat; slechts 12 procent vond dat het over het algemeen de goede kant opgaat met het onderwijs.

Ouders hebben vanuit hun ervaring met de school van hun kind over het algemeen een positiever oordeel over de kwaliteit van het onderwijs. Zij zijn gemiddeld genomen tevreden over het onderwijs dat hun kinderen krijgen: 70 procent van hen vindt dat het onderwijs goed tot uitstekend van kwaliteit is, tegenover 60 procent van de mensen die geen kinderen op school hebben.<sup>18</sup> Het onderwijs kampt dus met een imagoprobleem. In 2008 maakten ouders zich vooral zorgen over het lerarentekort, de vakbekwaamheid van leraren en de lesuitval.<sup>19</sup> Afgestudeerden uit het middelbaar en hoger beroepsonderwijs geven nogal eens aan dat hun opleiding weinig diepgang had en wel wat uitdagender had mogen zijn.<sup>20</sup>

#### *4.2 Groeiende deelname en toenemende diversiteit in het onderwijs*

De onderwijsdeelname is de afgelopen decennia enorm toegenomen. Zowel de emancipatie van vrouwen en meisjes als het stijgende opleidingsniveau van de bevolking droeg aan de groei van de onderwijsdeelname bij. De meeste ouders zien hun kinderen liefst op eenzelfde of hoger opleidingsniveau eindigen dan zij zelf hebben behaald. De deelnamegroei wordt overigens niet alleen veroorzaakt door toegenomen aspiraties. Ook de steeds hogere opleidingseisen op de arbeidsmarkt en het beleid van de overheid dragen daaraan bij. De afgelopen jaren werd niet alleen ingezet op meer zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van scholieren en studenten, maar ook op een flinke verhoging van het opleidingsniveau (startkwalificatieniveau als minimum, 50 procent hoger opgeleiden). Die beleidsambities worden ingegeven door belangrijke economische en maatschappelijke ontwikkelingen (globalisering, Lissabon doelstellingen). De komende tien jaar zullen er ongetwijfeld weer nieuwe accenten worden gelegd.

Met de groeiende onderwijsdeelname neemt ook de sociale en culturele diversiteit in het onderwijs toe. De toegenomen verscheidenheid binnen de leerlingen- en studentenpopulaties hangt niet alleen samen met de opeenvolgende immigratiegolven, maar ook met de sterk gestegen deelname van leerlingen uit lagere en middelbare sociale milieus aan het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.

#### *4.3 Standaardisering en extensivering*

De expansie in de onderwijsdeelname is door scholen en instellingen op twee manieren opgevangen: in het funderend onderwijs door het onderwijs te standaardiseren en in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs door het onderwijs te extensiveren. Die standaardisering en extensivering van het onderwijs staan echter

<sup>18</sup> SCP, 2008

<sup>19</sup> Plantinga et al, 2008

<sup>20</sup> Bronneman-Helmers 2009

haaks op de toegenomen diversiteit binnen de leerlingen- en studentenpopulatie. In het basis- en voortgezet onderwijs is de gemiddelde leerling de norm. Daar volgen echter steeds meer leerlingen met lichamelijke of geestelijke beperkingen of met ontwikkelings- en gedragsproblemen het reguliere onderwijs. Dit zijn leerlingen die vroeger naar het speciaal onderwijs gingen. Tegelijkertijd groeit ook de druk om in het onderwijs meer uitdaging te bieden aan hoogbegaafde en getalenteerde kinderen. Beide ontwikkelingen worden van overheidswege gestimuleerd (weer samen naar school, leerling-gebonden financiering, meer excellentie). Leraren in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs hebben moeite met de toegenomen heterogeniteit binnen de groep of klas, zo blijkt uit de jaarlijkse rapporten van de onderwijsinspectie.

In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs ging de deelnamegroei gepaard met een extensivering van het onderwijs: minder contacturen, meer zelfwerkzaamheid en meer stages in de beroepspraktijk.<sup>21</sup> Sinds de invoering van een aantal onderwijskundige vernieuwingen in het onderwijs (zoals het studiehuis in de bovenbouw van het havo/vwo en het competentiegerichte leren in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs) wordt er meer zelfstandigheid, eigen verantwoordelijkheid en actievere werkhouding van scholieren en studenten verwacht. Een deel van de jongeren heeft moeite met die zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid (jongens vaker dan meisjes) of krijgt van huis uit weinig intellectuele bagage en/of praktische ondersteuning mee (in lagere sociale milieus en bij emigrantenkinderen is dit vaker het geval dan in hogere sociale milieus). Zij hebben juist behoefte aan een duidelijke structuur en een intensieve begeleiding en ondersteuning door hun docenten.

#### *4.4 Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe kritischer de ouders*

Met de stijging van het opleidingsniveau van ouders nemen hun ambities met betrekking tot het onderwijs van hun kinderen toe. Dat resulteert niet alleen in een deelnamegroei aan het havo/vwo en het hoger onderwijs, maar ook in een kritischer houding ten aanzien van het onderwijs en de school. Slechts een kleine meerderheid van de ouders (51 procent) vond of verwachtte dat de eigen kinderen kwalitatief beter onderwijs krijgen dan ze zelf hadden gehad. Hoe hoger het opleidingsniveau hoe negatiever ouders kennelijk oordelen over de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Bronneman-Helmers, 2006

<sup>22</sup> Onder ouders met een hogere opleiding (hbo/wo) was slechts 29% die mening toegedaan, bij ouders met een middelbaar opleidingsniveau (mbo/havo/vwo) 49% en bij ouders met een vbo/mavo-opleiding 62%. (SCP 2004: 361-412; SCP 2008: 96).

#### *Relatie met leraren en school*

De stijging van het opleidingsniveau van ouders heeft ook gevolgen voor de relatie tussen ouders en leraren en tussen ouders en de school. Dat uit zich bijvoorbeeld in klachten over lesuitval of over de kwaliteit van docenten, en soms zelfs in juridische procedures tegen de school. De stijging van het opleidingsniveau van ouders staat bovendien haaks op de dalende trend in het opleidingsniveau van leraren. Ouders zijn ook minder geneigd de autoriteit van de leraar als vanzelfsprekend te aanvaarden. Dat geldt ook voor leerlingen en studenten. Gezag moet worden verdiend. De omgangsvormen in het onderwijs zijn niet alleen egalitair maar ook erg informeel. Net als in het gezin heeft ook op school de bevelshuishouding plaatsgemaakt voor een onderhandelingshuishouding. De laatste tijd neemt de behoefte aan een zekere formalisering echter weer toe. Scholen zien zich voor de taak gesteld grenzen te stellen en leerlingen wegwijs te maken in de codes en omgangsvormen die binnen verschillende contexten en machtsverhoudingen gelden, zowel binnen als buiten de school.

#### *4.5 Verschillen in mogelijkheden en wensen*

Scholieren en studenten verschillen in hun mogelijkheden en behoeften. Verschillen die in belangrijke mate samenhangen met het opleidingsniveau en inkomen van hun ouders. Twee kenmerken die in hoge mate bepalend zijn voor de waarden waar ouders in het onderwijs belang aan hechten (bijvoorbeeld individuele ontplooiing of aanpassing) en de aspiraties die zij met het onderwijs voor hun kinderen nastreven (een gelukkig leven of status en een hoog inkomen).

#### *Startkwalificatie*

Steeds meer leerlingen met stoornissen als ADHD, autisme of met ernstige gedragsproblemen worden verwezen naar het speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs. Daar behalen zij meestal geen diploma, laat staan een startkwalificatie. Het merendeel van deze jongeren komt uiteindelijk in een uitkeringssituatie (Wajong) terecht. Het aantal jongeren dat het reguliere onderwijs voortijdig verlaat, dat wil zeggen zonder startkwalificatie, neemt de laatste tijd weliswaar af maar bevindt zich nog steeds op een relatief hoog niveau (jaarlijks bijna 50.000 jongeren). De onlangs gestarte vakcolleges in het vmbo (vooral technische opleidingen) bieden mogelijk een goed alternatief voor meer praktisch ingestelde jongeren met een duidelijke beroepswens.

Een deel van de voortijdige schoolverlaters heeft niet alleen te maken met individuele beperkingen, stoornissen, problematisch gedrag of met leerproblemen, maar ook met omstandigheden thuis, die het volgen en afronden van een oplei-

ding ernstig belemmeren. Deze jongeren, veelal afkomstig uit laaggeschoolde gezinnen met allerlei problemen, missen een krachtige zaakwaarnemer die hun belangen behartigt en zorg draagt voor passend onderwijs met voldoende begeleiding en ondersteuning.

Ouders met een hogere opleiding en voldoende koopkracht hebben bij onderwijsproblemen vaak nog mogelijkheden om uit te wijken naar aanvullend of vervangend particulier onderwijs, bijvoorbeeld een huiswerkvoorziening, bijlessen of een particuliere school. Met het stijgende opleidingsniveau van de bevolking zal dit verschijnsel steeds meer aan belang winnen. Er zijn de afgelopen jaren, mede onder druk van de krappe arbeidsmarkt, ook meer voorzieningen gekomen voor tweeverdieners met jonge kinderen die behoefte hebben aan opvang na schooltijd of tijdens de schoolvakanties. Hun problemen worden in de politiek over het algemeen beter herkend en sneller erkend. Met de specifieke onderwijsbehoefte van laag opgeleide ouders en hun kinderen bestaat op beleidsniveau minder affiniteit.

#### *4.6 Onderwijs op maat*

Het onderwijs probeert op verschillende manieren antwoord te geven op het individualiseringsproces dat zich in de samenleving voltrekt. ‘Onderwijs op maat’ en ‘de leerling centraal’ zijn veel gebruikte motto’s om dat aan te geven. In het basisonderwijs tracht men zoveel mogelijk aan te sluiten bij de individuele ontwikkeling van het kind. Omdat het tempo waarin kinderen zich ontwikkelen verschilt en er nauwelijks sprake is van differentiatie in de duur van het basisonderwijs, behalen kinderen die zich op cognitief gebied wat langzamer ontwikkelen aan het eind van het basisonderwijs een lagere Cito-score, dan met wat extra onderwijstijd wellicht mogelijk zou zijn geweest. Die onderbenutting kan in principe in het voortgezet onderwijs worden gecorrigeerd door opstroom naar een hoger schooltype; dat gebeurt echter lang niet altijd. Een probleem dat mogelijk zou kunnen worden ondervangen met extra onderwijstijd tijdens het basisonderwijs (bijvoorbeeld in de zomervakantie of in een schakelklas) of met meer flexibiliteit bij de overgang tussen basis- en voortgezet onderwijs.

In het voortgezet onderwijs is de diversiteit als gevolg van het bestaan van verschillende schooltypen en leerwegen groter dan in het basisonderwijs. Ook daar proberen scholen beter aan te sluiten bij de individuele ontwikkeling en talenten van leerlingen. In het kader van de toegenomen marktwerking zijn veel havo/ wvo-scholen zich de afgelopen jaren gaan profileren, bijvoorbeeld op techniek

(technasia), cultuur, sport, of met een tweetalig onderwijsaanbod.<sup>23</sup> Ook in het vmbo vinden de laatste tijd veel vernieuwingen plaats, met name aan de onderkant (de basisberoepsgerichte leerweg).

#### *4.7 Veranderingen in inhoud en werkwijzen*

Niet alleen de eerder genoemde individualisering en informalisering, ook het daarmee samenhangende proces van intensivering heeft de nodige sporen in het onderwijs nagelaten. Zo wordt in de eerste plaats veel meer rekening gehouden met de individuele behoefte en eigen belevingswereld van leerlingen. Dat gebeurt niet alleen in de vorm van meer persoonlijke aandacht en begeleiding, maar ook door vakinhoud concreter te maken en via een thema- of probleemgerichte benaderingswijze in een context te plaatsen. Als gevolg van dergelijke veranderingen beschikken leerlingen minder dan in het verleden over overzichtskennis en abstractievermogen. Daar wordt vooral vanuit het universitaire onderwijs over geklaagd.

Intensivering komt in de tweede plaats tot uitdrukking in het gedrag van jongeren. Door het sterk toegenomen gebruik van ICT doen ze steeds meer dingen tegelijk; een verschijnsel dat wel wordt aangeduid als 'multitasking'. Hun vermogen om zich gedurende langere tijd ergens op te concentreren is daardoor afgenomen. Het onderwijs heeft zich daaraan aangepast door tijdens de lessen op school veel verschillende werkvormen te hanteren. Een ontwikkeling die mede werd ingegeven door de gedachte dat het onderwijs niet saai, maar leuk en afwisselend moet zijn. Vakken die veel geduld en concentratie, of veel herhaling en oefening vereisen kwamen daardoor echter in het gedrang. De negatieve effecten daarvan worden pas sinds kort onderkend. Zo worden basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal, die nu eenmaal veel herhaling en oefening vereisen, minder goed beheerst dan vroeger. Inmiddels zijn er diverse maatregelen genomen om de overzichtskennis en de basisvaardigheden weer op peil te brengen.

#### *4.8 Informatisering*

De informatie- en communicatietechnologie valt niet meer weg te denken uit het onderwijs, al was het maar omdat de gevraagde competenties op de arbeidsmarkt als gevolg van technologische innovaties veranderen en het onderwijs daarop moet inspelen. Met de geleidelijke verjonging van het lerarenkorps als gevolg van de pensionering van de minder ICT-vaardige geboortegolfgeneratie zal de toepassing van nieuwe ICT-mogelijkheden in het onderwijs ongetwijfeld verder toenemen.

<sup>23</sup> SCP, 2006: 53-90

In indirecte zin waren de gevolgen van de informatisering voor het onderwijs de afgelopen jaren minstens zo ingrijpend. De opkomst van het internet heeft ertoe geleid dat overdracht van kennis minder belangrijk wordt gevonden. Kennis verouderd immers snel en is bovendien overal via het internet beschikbaar. Door het opgroeien in de informatiemaatschappij hanteert de huidige jeugd ook een andere manier van informatieverwerking dan voorgaande generaties: meer interactief, creatief en multidisciplinair, en minder rationeel, logisch en lineair. Ook op deze ontwikkeling zal het onderwijs een afgewogen antwoord moeten geven. In hoeverre moet worden meegegaan met de veranderde instelling van jongeren ten opzichte van kennis, informatie en communicatie, en op welke punten moet er het nodige tegenwicht worden geboden? Het onderwijs zal jongeren in ieder geval een stevige en betrouwbare kennisbasis moeten verschaffen waarin nieuwe informatie, ervaringen en kennis een plaats kunnen krijgen. Dat betekent dat er hoge(re) eisen aan het kennisniveau van leraren moeten worden gesteld.

## 5. Culturele dienstverlening op maat

### 5.1 *Geen doorsnee maar variatie*

Culturele dienstverlening (als het aanbod van culturele instellingen al zo mag heten) heeft om twee redenen weinig weg van het ‘one size fits all’ principe in de publieke dienstverlening. Ten eerste omdat een heel groot deel van de culturele dienstverlening geen publieke dienstverlening is. Er is een fors particulier marktsegment, waarvan de omvang overigens niet precies bekend is. De tweede reden is dat het culturele aanbod allerm minst een eenheidsworst is, maar, althans voor de cultureel ingewijden, een brede waaier aan uiteenlopende voorstellingen, tentoonstellingen en andere cultuuruitingen kent.

Toch bedriegt de schijn hier enigermate. Lang niet iedere burger voelt zich in gelijke mate tot het culturele aanbod aangetrokken. De totale Nederlandse museumsector wist in 2007 circa 40 procent van de bevolking (van 6 jaar en ouder) eens of vaker tot een bezoek te verleiden en de totale podiumsector ruim 50 procent. Dat zijn grote marktaandeelen, maar het glas is evengoed half leeg als half vol: circa 60 procent van de bevolking zette in 2007 bij geen enkel museum een voet binnen de deur en de helft bezocht dat jaar geen enkele podiumvoorstelling.<sup>24</sup> Overigens zit dat deels ingebakken in het culturele leven, en zeker in het door de overheid gehanteerde en door culturele experts geïmplementeerde begrip ‘kwaliteit’. Kunst wil niet doorsnee zijn.

<sup>24</sup> Van den Broek et al. 2009



Of het aanbod nu in één of in meerdere maten beschikbaar is, maakt weinig uit. Lang niet iedereen voelt zich er blijkbaar toe aangetrokken. Nu is dat geen nieuws. Bij een wat preciezer blik blijkt tevens dat niet elke bevolkingsgroep daar in gelijke mate deel aan heeft. Al zo lang als de deelname onderzocht wordt, blijkt dat mensen in grotere getale cultureel actief zijn naarmate ze meer opleiding genoten hebben. Niets nieuws onder de zon dus, zou men kunnen denken. Het culturele aanbod bereikt blijkbaar altijd slechts een kleine helft van de bevolking, weinig reden dus om zich het hoofd te breken over toekomstige ontwikkelingen. In zulke gestolde verhoudingen komt vast niet opeens beweging. Niets is echter minder waar.

### *5.2 Tegengestelde bewegingen*

Onder de oppervlakte van deze ogenschijnlijk stabiele situatie ligt een tijdelijk evenwicht tussen twee tegengestelde krachten, waarbij er geen garantie is dat de krachten elkaar precies in evenwicht zullen blijven houden. Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking is gedurende enkele decennia in hoog tempo toegenomen. Want in de wetenschap dat de cultuurdeelname sterk met scholingsniveau samenhangt, zou een forse toename van de culturele belangstelling verwacht mogen worden. Maar dat is nu juist niet gebeurd. Blijkbaar is er een tegenkracht aan het werk.<sup>25</sup> En blijft die even sterk als de kracht die van onderwijs-expansie uitgaat, of verandert die krachtsverhouding mogelijk in de toekomst?

Als één van de laatste maatschappelijke terreinen kwam ook de vrije tijd in het teken te staan van vraag en aanbod op een vrije markt. Lange tijd hadden de verzulde organisatiestructuren en het hecht georganiseerde verenigingsleven een groot deel van de vrijetijdsbesteding buiten de vrije markt weten te houden. Bovendien waren tijd (geen vrije zaterdag, weinig vakantiedagen) en geld nog niet in zo ruime mate aanwezig als de afgelopen jaren het geval is. In de laatste decennia is echter een levendige vrijetijdsmarkt ontstaan, waarop burgers zich steeds meer als consument gingen gedragen, kiezend uit het aanbod van de aanbieders. En die aanbieders lieten zich niet onbetuigd, zodat in twee opzichten van intensivering kan worden gesproken::

- Intensivering van de competitie om de vrije tijd. Vrije tijd werd met het verzuilen van het kostwinnersmodel voor het tweeverdienermodel ook nog minder schaars, hetgeen de competitie verder intensiverde.
- Intensivering van de aangeboden belevenissen. Mensen trekken niet de portemonnee als iets niet minstens een leuke ervaring oplevert.

<sup>25</sup> Knulst 1992, Van den Broek en De Haan 2000

### *Kunst versus vermaak*

Daarnaast speelde nog iets anders. De individualisering van smaakvoorkeuren kreeg de gedaante van informalisering van deze voorkeuren. Vrijtijdsvoorkeuren raakten minder één op één aan status verbonden. Juist in kringen waarin men voorheen distantie betrachtte als uiting van de verfijnde smaak, geldt nu meer dan ooit dat ‘anything goes’. Of althans, smaakvoorkeuren zijn minder strak langs het onderscheid tussen hoge en lage kunst georganiseerd. Dit heeft met name consequenties voor de deelname aan de hogere kunst, vooral voor gesubsidieerde sectoren van het toneel en de klassieke muziek. Waar deze vormen van kunst voorheen tamelijk los stonden van vermaak van ‘lager allooï’ (wie naar klassieke toneel- en muziekkuitvoeringen ging, bezocht immers geen musical of popconcert), ondervindt kunst nu rechtstreeks de concurrentie van vermaak. Een avondje Bach of Borsato, het zijn beide gelegitimeerde avondjes uit. De informalisering van smaakvoorkeuren haalde de kunsten van hun voetstuk en uit hun beschermde niche, en is daarom mede debet aan de concurrentie die de kunsten, met name beide genoemde gesubsidieerde kunstvormen, ondervinden.

### *5.3 Balans uit evenwicht: drie scenario's*

De gegroeide competentie om van kunsten te genieten en de gegroeide competitie om de vrije tijd hebben elkaar de afgelopen decennia in evenwicht gehouden.<sup>26</sup> Wat betekent dit voor de toekomst? Houden beide krachten elkaar ook in de toekomst in evenwicht. Er zijn drie scenario's denkbaar: met *marginalisering*, *herwaardering* en *consolidering* van cultuur als uitkomst.

#### *Marginalisering*

Het marginaliseringsscenario laat zich het makkelijkst denken. De ‘i's’ van informatisering en intellectualisering verliezen stilaan aan momentum doordat de groei van het opleidingsniveau niet in hetzelfde tempo door zal gaan, maar eerder zal afzakken, of zelfs tot stilstand zal komen. De ‘i's’ van informalisering en intensivering daarentegen hebben de wind vol in de zeilen, zodat het evenwicht tussen meer competentie en meer competitie ten faveure van de laatste door zal slaan, met een afnemende interesse in de kunsten als gevolg. Nieuwe generaties blijven in toenemende mate trouw aan de voorliefde voor populaire cultuur die ze in hun jeugd opdeden, te meer daar kunsten zich weinig lenen voor een intensieve concurrentie om intensieve ervaringen. Dat de internationalisering in eerste instantie een instroom van laag opgeleide mensen met deels een andere culturele achtergrond betekende, maakt het beeld er niet zonniger op.

<sup>26</sup> Van den Broek en De Haan, 2000

### *Consolidering*

Het consolideringsscenario voorziet een bestendinging van het precaire evenwicht, dankzij een verhevigde en succesvolle inzet van de culturele sector om de gunst van de vrijetijdsconsument. Hier helpt het dat er in het onderwijs meer aandacht voor cultuureducatie is, hetgeen ook de competentie om van de kunsten te genieten vergroot, is het niet in de pubertijd en het daarop volgende spitsuur in het leven (carrière en gezin), dan wellicht wel in de rustiger jaren daarna.

### *Herwaardering*

Uitwerking van het optimistische herwaarderingsscenario vergt in het licht van de concurrentie in de vrije tijd veruit het meest van de fantasie, en doet vooral een beroep op de gedachte dat kunst zal worden herwaardeerd als een heel intensieve ervaring en daarom de competitie met andere vrijetijdsaanbieders op termijn beter aan zal kunnen.

## **6. Slotbeschouwing**

Burgers vragen door diverse maatschappelijke ontwikkelingen steeds meer diversiteit in het aanbod van publieke diensten en meer kwaliteit van geleverde diensten. Een belangrijke stuwende kracht is het toenemende opleidingsniveau van de bevolking en de toenemende welvaart. Men neemt steeds minder genoegen met 'one size fits all' arrangementen en wil daaraan desnoods ook zelf een bijdrage leveren. Een voorwaarde hiervoor is dat de burger dan ook meer te zeggen krijgt over de diensten die hij afneemt.

### **6.1 Zorg**

#### *Vraagsturing en concurrentie*

In 2008 hebben de Sociaal Economische Raad (SER) en de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg (RVZ) het kabinet geadviseerd over mogelijkheden om de kostenontwikkeling in de zorg te beteugelen. De SER denkt de kostenontwikkeling te beperken door aanspraken scherper af te bakenen en de markwerking via een meer vraaggestuurd stelsel te bevorderen. Terwijl de SER het huidige stelsel grotendeels intact wil laten, opteert de RVZ voor een algehele hervorkaveling van de AWBZ over de Zvw en de Wmo. De RVZ verwacht daardoor een effectievere en betaalbare zorg van voldoende kwaliteit. Een betere marktwerking en betere doelmatigheidsprikkels moeten hieraan bijdragen. Beide adviezen verwachten meer van een meer vraaggestuurd (effectiviteit) en een beter concurrerend stelsel (efficiency). De ontwikkeling van de zorg naar een meer vraaggestuurd stelsel past in de vraag van burgers naar meer kwaliteit en diversiteit.

### *Arbeidsmarkt: verhogen arbeidsproductiviteit*

Wat betreft de vraag naar arbeid zal op het gebied van de cure meer aandacht moeten komen voor een verbetering van de arbeidsproductiviteit langs de hier geschetste wegen. Deze stijging van de arbeidsproductiviteit moet tegengas bieden aan de stijgende vraag naar gezondheidszorg vanwege de vergrijzing, de welvaartsontwikkeling en de medisch-technische ontwikkelingen, waardoor een jaarlijkse volumegroei van 2,5 procent wordt gegeneerd.<sup>27</sup> De logistieke stroomlijning en efficiëntere inrichting van het behandelingsproces voor niet-complexe zorg in concurrerende markten of in een prestatie gestuurd stelsel kan de arbeidsproductiviteit substantieel verhogen en de vraag naar arbeid navenant dempen, waarbij vanuit de patiënt gezien tevens kwaliteitswinst kan worden geboekt.

Overigens zijn er aanwijzingen dat het historische beeld van gelijkblijvende arbeidsproductiviteit in de gezondheidszorg bijstelling behoeft. Met name in de ziekenhuizen zijn de laatste jaren substantiële verbeteringen van de arbeidsproductiviteit gerealiseerd als gevolg van extra prestaties, zoals compensatie van eerdere overschrijdingen, de geleidelijke invoering van meer marktwerking en een sterkere daling van de gemiddelde ligduur.<sup>28</sup> Het is gezien het incidentele karakter van deze factoren de vraag of de recente stijging van de arbeidsproductiviteit zal doorzetten of zal afvlakken naar het historisch constante niveau.

### *Verschuiving vraag*

De historische volumegroei in de care komt uit op circa 1,75 procent per jaar, voornamelijk als gevolg van de vergrijzing.<sup>29</sup> De arbeidsproductiviteit is lange tijd licht negatief geweest, maar heeft zich de laatste jaren in positieve zin ontwikkeld door afname van de overhead bij instellingen en een toename van de zorgzwaarte van gebruikers.<sup>30</sup> Een verdere vermindering van de overhead is nauwelijks mogelijk en een verdere verbetering van de arbeidsproductiviteit is door de hoge arbeidsintensiteit en de beperkte substitueerbaarheid door technologische innovaties niet zonder kwaliteitsverlies mogelijk. Een verder verlies aan kwaliteit is ongewenst gezien de huidige klachten over de weinige persoonlijke aandacht die gebruikers nu al krijgen. De toekomstige volumegroei van de totale vraag zal iets lager uitvallen dan voorheen door een stijgende gezondheidstoestand van de bevolking en een dalende prevalentie van aandoeningen.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> CPB, 2006

<sup>28</sup> Vandermeulen, 2009

<sup>29</sup> SCP, 2007a

<sup>30</sup> CBS, 2009

<sup>31</sup> SCP, 2009b

Voorts zal de extramuralisering verder doorzetten en zal door een stijgend opleidingsniveau de vraag naar particuliere zorg relatief sterk stijgen. Dit betekent dat een deel van de vraag naar arbeid in de 'care' verschuift van de publieke naar de particuliere sfeer. Maar deze ontwikkelingen hebben slechts een beperkte invloed op de toekomstige ontwikkeling van de vraag, naar collectief gefinancierde verzorging, die iets boven de 1 procent zal uitkomen.

Door de toegenomen populariteit van het persoonsgebonden budget zal de verschuiving naar particuliere hulp niet leiden tot een navenante daling van de collectieve uitgaven omdat het persoonsgebonden budget vooral voor particuliere hulp zal worden ingezet. Integendeel, het persoonsgebonden budget zal juist bij de hogere opleidings- en inkomensgroepen leiden tot een publieke verzilvering van de latente vraag. Deze vraag zal deels in de particuliere sfeer tot uitdrukking komen.

#### *Kostenbeheersing*

Het is de vraag of een andere inrichting van het zorgstelsel voldoende soelaas biedt voor de beteugeling van de kosten. Daartoe zullen ook meer bijdragen van burgers aan de financiering van het stelsel, zowel bij de 'cure' als de 'care', onvermijdelijk zijn. Dit impliceert een grotere stem van de burger en een overheid die minder met de inhoud van de zorg dan met de voorwaarden bezig is om de vraag van de burger te honoreren. Dan moet de burger allerlei instrumenten in handen krijgen die de markt doorzichtig, toegankelijk en bereikbaar maken. Burgers moeten weten welke producten er zijn en van welke kwaliteit, en de productvarieteit moet ook tegemoetkomen aan de wensen en behoeften van burgers. In dit opzicht kunnen persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten een belangrijke rol spelen.

Hogere eigen bijdragen werken direct (financieringseffect) en indirect (gedragseffect) door in de omvang van de publieke uitgaven. Uit onderzoek blijkt dat het remmende effect van eigen bijdragen op de vraag naar zorg weliswaar significant maar beperkt is. Het dempende effect is vooral aan de poort merkbaar (huisarts, apotheek, fysiotherapeut), waar bescheiden prijselasticiteiten van circa -0,05 procent worden waargenomen. Maar juist drempels aan de poort liggen politiek gevoelig.

### *Vraagverandering*

Vraagsturing, technologische veranderingen en een grotere wens van mensen om zo lang mogelijk de regie over het eigen leven te houden (liefst zo dicht mogelijk bij huis) leidt ook tot een vraag naar andere en meer flexibele arbeid. Bij het Pgb zijn mensen vooral op zoek naar een ander arbeidsaanbod dan de reguliere zorg kan bieden. Technologische veranderingen in huis door nieuwe domotica en arbeidsbesparende technologie kan wel leiden tot een extra vraag naar technische hulpmiddelen voor ondersteuning op basis van de Wmo. De ontwikkelingen in de mantelzorg wijzen uit dat vraag en aanbod zich in de toekomst evenwichtig zullen ontwikkelen.<sup>32</sup>

## **6.2 Onderwijs**

### *Differentiatie aanbod*

Ouders, leerlingen en studenten verwachten anno 2010 dat de overheid borg staat voor een toegankelijk onderwijsaanbod dat tegemoetkomt aan individuele mogelijkheden en talenten. De onderwijsvernieuwingen van de afgelopen decennia sloten vooral aan bij de wensen en behoeften van middelbaar en hoger opgeleide burgers. Voor de onderwijsvraag van jongeren uit laaggeschoolde autochtone en allochtone milieus en van jongeren met beperkingen, stoornissen, of gedragsproblemen was veel minder aandacht. Zij werden het meest gedupeerd door de uniforme eis van een brede vorming, meer eigen verantwoordelijkheid en een hoger niveau. Hun onderwijsbehoeften komen op beleidsniveau meestal pas in beeld als ze het onderwijs in grote getale zonder diploma verlaten en vervolgens voor veel overlast en/of een sterke verhoging van publieke uitgaven zorgen. Er zijn inmiddels diverse maatregelen aangekondigd en ingevoerd om de ongewenste effecten van eerdere onderwijsvernieuwingen weg te nemen. Het publieke onderwijsaanbod is tot dusver echter nog onvoldoende in staat om aan de toegenomen behoefte aan differentiatie tegemoet te komen.

Ouders van kinderen in het onderwijs raken zelf ook steeds hoger opgeleid en zullen dat ook van hun kinderen verlangen. Er zijn echter grenzen aan de groei van het opleidingsniveau, mede omdat talenten van leerlingen steeds meer worden benut. De eisen van hoger opgeleide ouders zullen leiden tot meer vraag naar aanvullende onderwijsvoorzieningen in de particuliere sfeer, in de vorm van huiswerkondersteuning en bijlessen.

<sup>32</sup> SCP, 2009a

#### *Trends arbeidsmarkt basis- en voortgezet onderwijs*

De gevolgen van de maatschappelijke trends voor het onderwijs hebben meer gevolgen voor de samenstelling van de arbeidsvraag dan voor de omvang. Het afgelopen decennium hebben het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs te maken gehad met nagenoeg stabiele leerlingenaantallen, maar de dalende arbeidsproductiviteit heeft geleid tot een druk op de arbeidsmarkt van 1,75 procent per jaar. De gedaalde arbeidsproductiviteit is grotendeels het gevolg van intensiveringen in het onderwijs door verkleining van de klassengrootte en de groei van het speciaal onderwijs voor zorgleerlingen.<sup>33</sup> De komende jaren zullen de leerlingaantallen echter dalen met circa 0,75 procent per jaar, hetgeen bij een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit zal leiden tot een licht afnemende druk op de relevante arbeidsmarkt. Verwacht wordt namelijk dat geen verdere intensiveringen in deze onderwijssectoren zullen plaatsvinden.

#### *Trends arbeidsmarkt hoger onderwijs*

Bij het hoger onderwijs is het beeld anders. Door een grotere demografische druk en een sterke stijging van de onderwijsdeelname is het aantal leerlingen het afgelopen decennium met 2,25 procent toegenomen. Het hoger onderwijs heeft echter te maken gehad met een sterke extensivering en standaardisering, die mede hebben geleid tot een stijgende arbeidsproductiviteit van 1,25 procent per jaar. Per saldo is dus maar een beperkte druk op de arbeidsmarkt van hoger onderwijs ontstaan van 1 procent per jaar. Door de toegenomen diversiteit en de toegenomen vraag naar uitdagend (voor de meer getalenteerden) en begeleidend onderwijs (voor de minder getalenteerden) zal deze stijging niet op dezelfde voet kunnen doorgaan. Het hoger onderwijs zal de komende jaren weliswaar geconfronteerd worden met een licht dalende demografische druk, maar dit wordt ruimschoots gecompenseerd door een nog steeds een sterk stijgende onderwijsdeelname, waardoor bij gelijkblijvende arbeidsproductiviteit een jaarlijkse druk van 2 procent op de relevante arbeidsmarkt ontstaat. Naar verwachting zal door de toegenomen diversiteit de verzadiging van talenten voorlopig nog geen dempende werking op de onderwijsdeelname uitoefenen.

<sup>33</sup> SCP, 2007a

### 6.3 Culturele dienstverlening

Bij de culturele dienstverlening zal de uitkomst sterk afhangen van de mate waarin de balans tussen competentie en competitie zal vallen ten gunste van de klassieke of populaire cultuur. Op de wat kortere termijn is er geen reden tot zorg, zelfs niet voor gesubsidieerde toneelvoorstellingen en klassieke muziekconcerten. De vergrijzende naoorlogse geboortegolf houdt, nu men met de pensionering beter in de tijd komt te zitten, de toeloop naar deze voorstellingen nog wel even in stand. De babyboomers zijn een zegen voor de culturele sector, hun vergrijzing is een kans op verzilvering. In de culturele sector zal de arbeidsmarkt dus nauwelijks beroerd worden, noch naar omvang, noch naar samenstelling.



### *Geraadpleegde bronnen*

Adang, E. en G.J. van der Wilt (2009), *Onvoldoende marktwerking in de zorg*. In: ESB (4557), 3 april 2009.

Blank, J. en M. Wats. (2009), *Ziekenhuisaanbod in 2020*. Tijdschrift voor Openbare Financiën, 41(3).

Broek, A., van den, en J. de Haan (2000), *Cultuur tussen competentie en competitie*. Boekmanstudies, Amsterdam.

Broek, A., van den, J. de Haan en F. Huysmans (2009), *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Bronneman-Helmerts, H.M. (2006), *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Bronneman-Helmerts, H.M. (2009), De kwaliteit van het onderwijs. In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, 123-139.

CBS (2009), *Gezondheid en zorg in cijfers 2009*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

CPB (2006), *Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011*. Centraal Planbureau, Den Haag.

ITS (2008), *Persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2007*. ITS, Nijmegen.

Knulst, W. (1992), 'Waarom blijft het cultureel rendement van een stijgend opleidingsniveau achter bij verwachtingen?' In: Paul Dekker en Marianne Konings-Van der Snoek (red.). *Sociale en culturele kennis*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.

Kuhry, Bob en Evert Pommer (2006), *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken samen leven: beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.

Mot et al. (2009), Roel van Elk, Esther Mot, Philip Hans Franses. *Modelling health*

*care expenditures: Overview of the literature and evidence from a panel time series.* CPB Discussion Paper 121, 2/2009, CPB, Den Haag.

Pieterse, Willem Jan (2009), *Channel choice*. Universiteit van Twente (dissertatie), Enschede.

Plantinga, S. M. et al. (2008), *Onderwijsmeter 2008*. TNS/Nipo, Amsterdam.

Schnabel, P (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In: CPB/SCP, *Trends, dilemma's en beleid: essays over ontwikkelingen op lange termijn* (pp. 11-27). Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (2004), *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (2006), *Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (2007a), *Publieke prestaties in perspectief*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (2007b), *De sociale staat van Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (2008). *De staat van de publieke dienst*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (2009a). *De toekomst van de mantelzorg*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP (2009b). *Vergrijzing, verpleging en verzorging*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Timmermans, J.M. (2000), *Kwaliteit van de Awbz-voorzieningen*. In: CPB/SCP, *Trends, dilemma's en beleid: essays over ontwikkelingen op lange termijn*. CPB/SCP, Den Haag.

Vandermeulen (2009), *Arbeidsproductiviteit in ziekenhuizen 1998-2007*. Prismant, Utrecht.

Oplossingsrichtingen

# Productiviteit - sociale innovatie en arbeids- productiviteit

## 4. Sociale innovatie loont



Henk Volberda  
Justin Jansen  
Sebastiaan van Doorn

### Naar productiviteitsverhoging in de Nederlandse overheid

**Henk Volberda** is hoogleraar Strategisch Management en Ondernemingsbeleid, voorzitter van de vakgroep Strategie & Omgeving van de RSM Erasmus University en wetenschappelijk directeur van het topinstituut INSCOPE. Hij is directeur van het Erasmus Strategic Renewal Centre en bestuurslid van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie.

**Justin Jansen** is hoogleraar Ondernemerschap binnen de vakgroep Strategie en Omgeving, Rotterdam School of Management, Erasmus University en Managing Director van INSCOPE. In 2005 promoveerde hij Cum Laude aan dezelfde universiteit en voert grootschalig onderzoek uit naar het managen van innovatie en efficiency binnen organisaties.

**Sebastiaan van Doorn** is promovendus binnen de vakgroep Strategie en Omgeving, Rotterdam School of Management (RSM), Erasmus University. Hij doet onderzoek naar ondernemerschap binnen bestaande organisaties en richt zich op de rol die managers op verschillende hiërarchische niveaus vervullen in het realiseren van bedrijfsvernieuwing.



Internationaal gezien presteert de Nederlandse overheidssector bovengemiddeld: de balans tussen uitgaven en prestaties is goed en in vergelijkende studies staat de Nederlandse overheid structureel in de top tien. Toch is binnen het kader van de huidige crisis een herevaluatie van de Nederlandse overheidssector noodzakelijk. Gezien het dreigende structurele tekort aan arbeidskrachten inventariseren we in dit essay de mogelijkheden van sociale innovatie. Sociale innovatie bestaat uit drie pijlers, te weten *flexibel organiseren*, *dynamisch managen* en *slimmer werken*. Organisaties die inzetten op deze pijlers weten hun efficiëntie en productiviteit te verhogen met gemiddeld 22 procent.

*Flexibel organiseren* in de vorm van een hoge interne verandersonnelheid, platte organisatievormen en een balans tussen incrementele verbetering en radicale vernieuwing stelt overheidsorganisaties in staat te blijven voldoen aan de eisen van de veranderende omgeving. *Dynamisch managen* in de vorm van visionair leiderschap, vernieuwende beloningssystemen en zelforganisatie, maken de sturing op overheidsniveau meer decentraal en bieden meer ruimte voor lokale aanpassing. *Slimmer werken* in de vorm van talentontwikkeling, autonomie en werkplekinnovatie geeft medewerkers de mogelijkheid hun capaciteiten ten volle in te zetten en het aanwezige potentieel te optimaliseren.

Aandacht voor sociale innovatie mag, zeker in de huidige situatie van crisis, bezuinigen en een dreigende krappe arbeidsmarkt in de toekomst, niet ontbreken op de agenda van de overheid. Sociale innovatie vraagt niet om grote investeringen, maar om een andere manier van denken over de organisatie van de overheid. Door een vertaalslag te maken op genoemde kernpunten kan de overheid zich vernieuwen en haar productiviteit en efficiëntie verhogen. Concreet betekent dit voor de arbeidsmarkt van de publieke sector tot 2020, dat de overheid door nu de juiste beslissingen te nemen haar activiteiten evenals de gewenste kwaliteitswaarborgen veilig kan stellen.

## 1. Sociale innovatie loont: naar productiviteitsverhoging in de Nederlandse overheid

De publieke sector maakt een groot deel uit van het actieve medewerkersbestand in Nederland. Een toename van de efficiëntie en productiviteit kan een belangrijke rol spelen in het herstel van de balans tussen inkomsten en uitgaven van de Nederlandse overheid. Het debat over productiviteitsverbetering binnen Nederland is sterk gericht op het belang van technologische innovatie - en daarmee samenhangend - overheidsbeleid dat investeringen in ICT en technologische innovatie verder kan stimuleren.

### 1.1 Sociale innovatie

Daarmee blijft een ander type innovatie, organisatorische of sociale innovatie, onderbelicht. Het Ministerie van Economische Zaken pleitte voor meer aandacht voor deze niet-technologische determinanten van innovatie.<sup>1</sup> Deze management- en organisatieaspecten dienen meer aandacht te krijgen om het rendement uit research en development (R&D) en ICT-investeringen te verhogen. Om de relevantie van deze niet-technologische determinanten van innovatie nader te duiden heeft de Algemene Werkgevers Vereniging Nederland (AWVN) het *Manifest Sociale Innovatie* ontwikkeld.<sup>2</sup> Aanvullend is door de Taskforce Sociale Innovatie een vuist gemaakt voor vernieuwing van de arbeidsorganisatie en het beter benutten van competenties om de prestaties en ontplooiing van talent verder te verbeteren. Het Innovatieplatform stelt dat 'innovatie niet alleen plaatsvindt in het laboratorium, maar vooral op de werkvloer'.<sup>3</sup> In dit kader wordt gewezen op de invloed van platte organisatiestructuren, vormen van interactief management, ruimte scheppen voor experimenteren, toewijding vanuit het management en betrokkenheid van medewerkers. Sociale innovatie omvat nu juist deze essentiële bouwstenen van innovatieve en vernieuwende organisaties.

De Nederlandse overheid staat dan ook net als het Nederlandse bedrijfsleven voor de uitdagende taak haar activiteiten niet alleen op een meer efficiënte, maar vooral ook op een slimmere manier te organiseren. Dit vraagt om vernieuwende oplossingen die de gebruikelijke manier van handelen doorbreken en de doelmatigheid van de overheid helpen te verhogen. De volgende figuur geeft een overzicht van publicaties op het gebied van sociale innovatie.

<sup>1</sup> Volberda en Van den Bosch, 2004, Innovatie Essay van het Ministerie van Economische Zaken

<sup>2</sup> AWVN, 2004

<sup>3</sup> Wijffels en Grosveld, 2004, p. 23

**Figuur 1 Definities van Sociale innovatie**

Tushman & Nadler (1986)	Systems innovation
Henderson & Clark (1990)	Architectural innovation
Volberda & Van den Bosch (2004)	Niet-technologische determinanten van innovatie
AWVN (2004)	Manifest Sociale Innovatie
Innovatieplatform (2006)	Platte organisatiestructuren, interactief management
Wijffels en Grosfeld (2004)	Ruimte scheppen, commitment topmanagement, betrokkenheid medewerkers
Taskforce Sociale Innovatie (2005)	Vernieuwing arbeidsorganisatie, benutten competenties, ontplooiing talent
Volberda et al. (2007)	Dynamisch managen, flexibel organiseren en slimmer werken

Bron: *Samen groeien door sociale innovatie*, NCSI, 2007

### 1.2 Opbouw

In het licht van de geformuleerde doelstellingen<sup>4</sup> ten aanzien van het inkrimpen van de Nederlandse overheidsuitgaven, waarbij het streven is het kwaliteitsniveau binnen de publieke sector minimaal te handhaven, inventariseren we de rol van sociale innovatie. Om een beeld te vormen van de prestaties op efficiëntie en productiviteit binnen de Nederlandse overheid onderzoeken we eerst de publieke sector van Nederland in internationaal verband. Hoe staan we er heden ten dage voor ten opzichte van andere landen en valt er wellicht lering te trekken uit de aanpak van andere landen? Het kabinet Balkenende IV probeerde het uitdijen van de publieke sector, alsmede de daarmee gepaard gaande overheidsuitgaven, te verminderen. Momenteel maakt de publieke sector 50 procent van het bruto nationaal product (BNP) uit. En hoewel de Nederlandse publieke sector in de jaren tachtig rond de 60 procent van het BNP schommelde, is Nederland nog steeds een van de koplopers wat betreft de verhouding tussen overheid en particuliere sector.<sup>5</sup> Ter vergelijking, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben een overheid met een beduidend lager percentage van het BNP, respectievelijk 35 procent en 40 procent. Maar wat zijn de prestaties van de verschillende landen

<sup>4</sup> Regeerakkoord 2007; Miljoenennota 2009. De bezuinigingen en ombuigingen die door de ambtelijke werkgroepen zijn voorgesteld zijn niet meegenomen in dit essay.

<sup>5</sup> SCP, 2004

wanneer we een kosten-batenanalyse uitvoeren en hoe moeten deze resultaten geduid worden in het kader van de huidige doelstellingen van de Nederlandse overheid?

Voorts zoomen we in op sociale innovatie en het potentieel daarvan voor de Nederlandse overheid. Inscope, het onderzoeksinstituut naar innovatievraagstukken, doet onderzoek naar de impact van sociale innovatie op de prestaties van organisaties, te weten productiviteit en efficiëntie, maar ook meer servicegerichte indicatoren zoals klanttevredenheid en kwaliteit van de geleverde diensten. Onderzoek toont aan dat sociale innovatie zeer belangrijk is voor het innovatief vermogen van organisaties en tevens de effectiviteit van technologische innovatie ondersteunt. Zo ondersteunt sociale innovatie het proces van herkennen van kansen, de vertaalslag van kans naar beleid en een voortvarende implementatie van nieuw beleid in producten en diensten.<sup>6</sup> Vervolgens illustreren we het belang van sociale innovatie door in te gaan op specifieke beleidsgebieden binnen de Nederlandse overheid. We traceren voorbeelden van sociale innovatie binnen Nederland en onderzoeken de toepasbaarheid binnen andere overheidssectoren. We sluiten af met een conclusie en een actieplan voor sociale innovatie ten aanzien van de Nederlandse overheid.

## 2. Internationale vergelijking

Het rendement van de (hoge) uitgaven van de Nederlandse overheid blijkt in internationaal perspectief bovengemiddeld te zijn. Nederland komt binnen het onderzoek van het SCP<sup>7</sup> naar de prestaties van publieke sectoren wereldwijd op een zesde plaats, en behaalt binnen het onderzoek van de ECB<sup>8</sup> zelfs een derde plek. Over het geheel genomen presteert Nederland dus goed, burgers dragen relatief veel bij aan de overheid, maar krijgen daar in verhouding ook veel voor terug. Landen die beter scoren dan Nederland geven ofwel minder uit aan overheidstaken maar komen toch op een aanvaardbaar kwaliteitsniveau wat betreft de overheidstaken, of spenderen vergelijkbare percentages van het BNP aan overheidstaken en halen er meer uit in termen van kwaliteit. Onderstaande figuur geeft de positie van de publieke sector binnen Nederland in het Internationale speelveld weer.<sup>9</sup>

Zoals duidelijk naar voren komt is Nederland een vrij efficiënte speler wat betreft

<sup>6</sup> Volberda, 1998

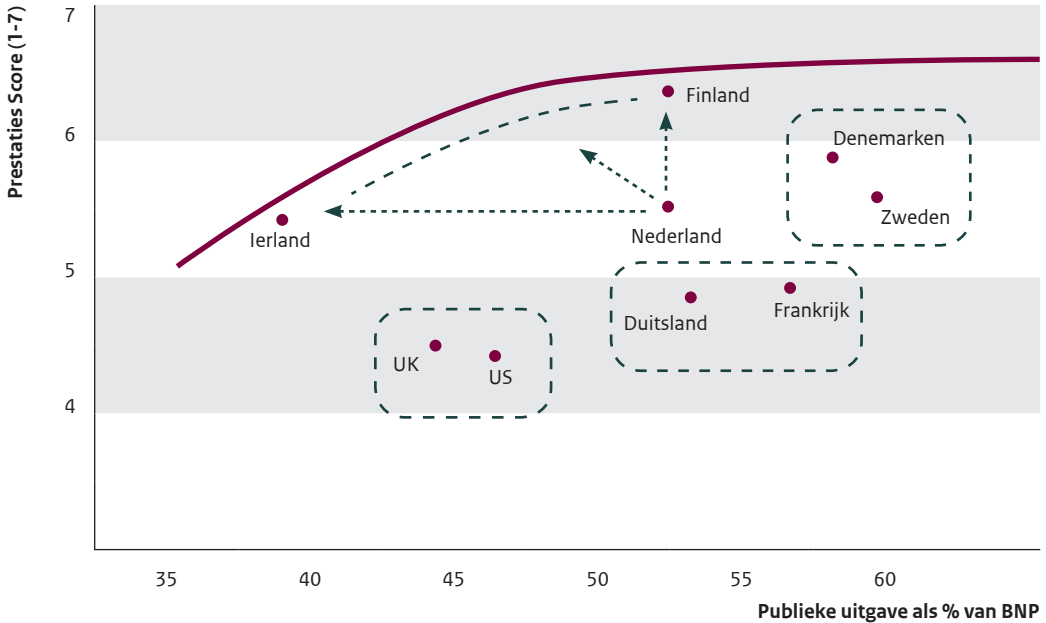
<sup>7</sup> SCP, 2004

<sup>8</sup> Afonso, A., L. Schuknecht en V. Tanzi, 2003

<sup>9</sup> SCP, 2004



**Figuur 2 Positie Nederlandse publieke sector in internationaal perspectief**



Bron: EIM (2004), Rode Draden en Witte Vlekken

de balans tussen de uitgaven en de behaalde prestaties binnen de publieke sector. Links in de figuur zien we voorbeelden van landen met minder collectiviteit en meer marktwerking. Rechts in de figuur vinden we de landen terug waar juist de collectieve gedachte meer naar voren komt. Met name het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten blijven significant achter wanneer het gaat om de prestaties binnen de publieke sector. Het blijkt dat de lagere uitgaven direct worden afgespiegeld in de behaalde resultaten.

De prestatie van Ierland onderstreept echter dat de uitgavenkant niet leidend hoeft te zijn: men behaalt een vergelijkbaar kwaliteitsniveau als Nederland met een 30 procent lagere uitgavenpositie. Hier dient wel direct te worden opgemerkt dat dit verschil niet zozeer voortkomt uit een meer innovatieve manier van werken, maar vooral wordt veroorzaakt door een verschil in salariering van overheids personeel. De loonontwikkeling van de Ierse publieke sector is achtergebleven bij de forse economische groei tussen 1990 en 2000.

Duitsland en Frankrijk hebben hogere overheidsbestedingen dan Nederland maar blijven op een lager niveau in termen van kwaliteit van de publieke sector. Van de Scandinavische landen behalen Denemarken en Finland een betere kwaliteit dan Nederland. Zweden behaalt een vergelijkbare kwaliteit als Nederland maar betaalt daar wel 20 procent meer voor. Alleen Finland weet met dezelfde financiële middelen een betere kwaliteit te behalen dan Nederland.

### *2.1 Kwaliteit als richtpunt*

Het referentiekader leidt dus tot twee mogelijke richtingen om de publieke sector in Nederland te optimaliseren, kostenreductie bij gelijkblijvende kwaliteit en kwaliteitsoptimalisatie bij gelijkblijvende middelen. Ondanks het feit dat gezien de huidige crisis de voorkeur wellicht meer in de richting van het Ierse voorbeeld zou gaan, dient juist de kwaliteit een blijvend richtpunt te zijn voor de Nederlandse publieke sector. Niet alleen uit praktisch oogpunt maar ook in het licht van het draagvlak in de Nederlandse samenleving als geheel. Het mag duidelijk zijn, we willen niet terugvallen op een kwaliteitsniveau zoals men dit kent in het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten. Het streven moet daarom zijn om de overheidstaken slimmer aan te pakken, en door middel van een meer flexibele overheid zowel de kosten terug te dringen als de kwaliteit te verhogen. Welke handvatten biedt sociale innovatie dan om de efficiëntie en productiviteit binnen de Nederlandse overheid verder te verhogen?

## **3. Sociale Innovatie**

De Erasmus Concurrentie en Innovatie Monitor<sup>10</sup> heeft het relatieve belang van investeringen in R&D (technologische innovatie) en management, organisatie, en arbeid (sociale innovatie) voor het innovatiesucces van Nederlandse organisaties in kaart gebracht. En hoewel het onderzoek zich afspeelt binnen het Nederlands bedrijfsleven, geldt de belofte van sociale innovatie ook, en misschien wel vooral voor de activiteiten die zich afspelen binnen het kader van de Nederlandse overheid.

Met innovatiesucces doelen we op de succesvolle introductie van innovatie die we terug vertaald zien in een toename van de efficiëntie of significante kostenreducties. Uit de analyse, die is uitgevoerd binnen verschillende sectoren in het Nederlandse bedrijfsleven, komt naar voren dat technologische innovatie, zoals

<sup>10</sup> Concurrentie en Innovatie Monitor 2005-2009

R&D en ICT-investeringen, 25 procent van het uiteindelijke innovatiesucces bepaalt. Daartegenover staat dat sociale innovatie, bestaande uit management-, organisatie- en arbeidsaspecten, 75 procent van het uiteindelijke innovatiesucces bepaalt.<sup>11</sup>

Dit gebeurt op twee manieren. Ten eerste werkt sociale innovatie als een hefboom op technologische innovatie, het versterkt de vertaling tussen ontwikkeling van nieuwe technologieën naar praktische toepasbaarheid. Ten tweede heeft sociale innovatie een primaire rol in de organisatie als geheel, het leidt tot slimme manieren van organiseren en autonomie voor werknemers waardoor de kennisbasis van de organisatie ten volle kan worden benut.

Technologische innovatie binnen organisaties geeft dus aanleiding tot de eerste stap binnen het innovatieproces, namelijk nieuwe kenniscreatie en het ontwikkelen van ideeën. De tweede stap, te weten het vertalen van de nieuwe kennis en ideeën naar daadwerkelijk beleid, komt vaak niet van de grond. Nederlandse organisaties moeten dus zorg dragen voor meer *effectieve* manieren van organiseren waardoor nieuwe kennis en ideeën beter kunnen worden omgezet in succesvolle nieuwe dienstenintroductions. Internationaal gezien is Nederland een van de koplopers in het ontwikkelen van nieuwe kennis, de vertaling naar daadwerkelijke innovatie blijkt echter vaak een lastig punt.<sup>12</sup>

**Figuur 3 Technologische en sociale innovatie**



Bron: Volberda et al., 2007

<sup>11</sup> Volberda et al., 2007

<sup>12</sup> Volberda et al., 2007

Vanzelfsprekend onderkennen we het belang van nieuwe technologische kennis (technologische innovatie). We menen echter dat flexibele organisatievormen, managementvaardigheden, en hoogwaardige arbeidsvormen om deze kennis te herkennen, op te nemen en toe te passen, hoogst verwaarloosde determinanten van innovatie zijn.<sup>13</sup> Het voortdurend managen van innovatie en verandering is de meest vitale en veeleisende uitdaging van organisaties.<sup>14</sup> Hiervoor is sociale innovatie nodig die de ontwikkeling en de implementatie van innovatie op alle niveaus binnen een organisatie vergemakkelijkt.

### 3.1 Ruimte geven aan talenten

We definiëren 'sociale innovatie' als het ontwikkelen van nieuwe managementvaardigheden (dynamisch managen), het hanteren van innovatieve organisatieprincipes (flexibel organiseren) en het realiseren van hoogwaardige arbeidsvormen om het aanwezige menselijk kapitaal ten volle te gebruiken (slimmer werken).

Door middel van samenhangende sociale innovaties in management, organisatie en arbeid zijn organisaties beter in staat de bestaande kennisbasis aan te wenden om combinaties uit te voeren die nieuw zijn voor de organisatie en de publieke sector als geheel. Sociale innovaties zijn dus innovaties die een meer significante impact hebben op de relatie tussen de technologieën en de kenniscomponenten dan op de technologie zelf, en helpen om de productiviteit en kwaliteit van dienstverlening te verbeteren.<sup>15</sup> Zo wordt de vertaling van technologie naar toepasbaarheid in de praktijk vergemakkelijkt en de productiviteit binnen de organisatie op een hoger niveau gebracht.

Het creëren van nieuwe vaardigheden en innovatieve organisatievormen, op basis van een uitgebreide absorptiecapaciteit van kennis en leervermogen van medewerkers, is een belangrijke competentie van organisaties. Het stelt organisaties in staat zich te vernieuwen en in te spelen op ontwikkelingen in verscheidene omgevingsituaties. Deze vaardigheden en organisatieprincipes openen vervolgens nieuwe bronnen van duurzame en meer efficiënte manieren van werken. Dit vraagt echter een scherp oog op managementniveau voor de zin en onzin van inmenging door ditzelfde management in de operationele taken van de organisatie. Het leidt geen twijfel dat het management een belangrijke taak heeft, bijvoorbeeld in de coördinatie van werkzaamheden, contacten met toeleveranciers en de bewaking van het kwaliteitsniveau van de geleverde dienstverlening. Wanneer de managementtaken echter te zeer worden uitgebreid en medewer-

<sup>13</sup> Cohen en Levinthal, 1990.

<sup>14</sup> Tushman en Nadler, 1986

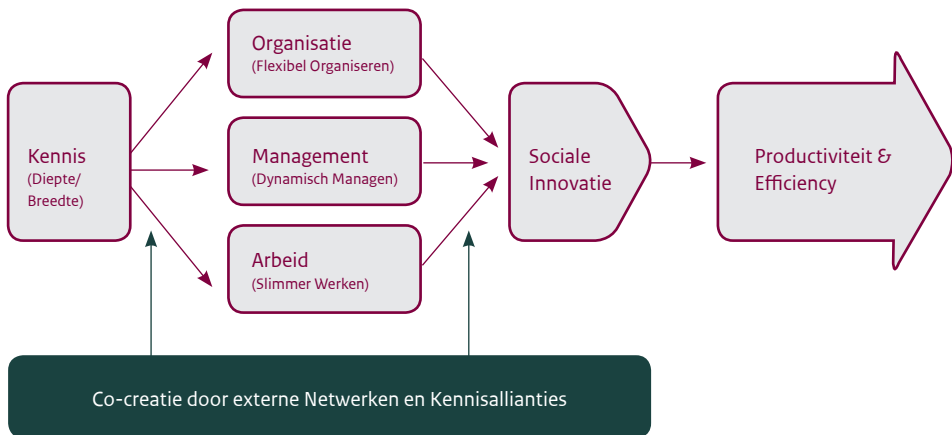
<sup>15</sup> Henderson en Clark, 1990

kers op het operationele vlak niet worden uitgedaagd zelf na te denken, ontstaat een hoge mate van inefficiëntie. Dit wordt nog eens versterkt wanneer een organisatie een vrij strikte hiërarchie hanteert en communicatielijnen derhalve lang en moeizaam plegen te worden.

Het succes van sociale innovatie voor productiviteitsverhoging is in zeer belangrijke mate afhankelijk van de inzet van talenten van medewerkers. De arbeidsverhoudingen moeten er op gericht zijn dat medewerkers hun talenten graag willen en kunnen inzetten.<sup>16</sup> Dat vergt andere interne arbeidsverhoudingen en zorg en aandacht voor de autonomie van medewerkers en hun individuele ontwikkelingsmogelijkheden. Door medewerkers van meer taken, autoriteit en verantwoordelijkheid te voorzien, wordt het hogere management ontlast en kunnen potentiële problemen sneller worden opgemerkt en opgelost. Vervolgens is een flexibele organisatie in staat dergelijke innovatieve oplossingen op korte termijn breed te implementeren.

Onderstaande figuur geeft het onderzoeksmodel weer van de Erasmus Concurrentie en Innovatie Monitor. Vervolgens behandelen we de drie determinanten van sociale innovatie en illustreren we hoe sociale innovatie zou kunnen helpen om de productiviteit binnen de overheid te verhogen.

**Figuur 4 Onderzoeksmodel van de Erasmus Concurrentie en Innovatie Monitor**



Bron: Slim managen en innovatief organiseren<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Volberda, 1998

<sup>17</sup> Volberda et al., 2006

### 3.2 Flexibel organiseren

Traditionele organisatievormen voldeden uitstekend in de betrekkelijke stabiele omgevingen van de afgelopen decennia. De economische crises binnen het laatste decennium laten echter de noodzaak voor verandering zien. De in toenemende mate dynamische omgeving dwingt overheidsorganisaties en bedrijven om sneller te innoveren dan voorheen.<sup>18</sup> De strategie- en organisatieliteratuur draagt verschillende organisatievormen aan voor het managen van specifieke aspecten of elementen van zelfvernieuwende of innovatieve organisaties.<sup>19</sup>

#### *Netwerkorganisatie*

Een voorbeeld van zo'n organisatie waarin onderdelen gemakkelijk kunnen worden toegevoegd of verwijderd is de netwerkorganisatie waarin zowel interne netwerken en externe samenwerking als waardevolle bron van flexibiliteit en kennis wordt gezien.<sup>20</sup>

Netwerkorganisaties maken gebruik van hechte interne netwerken om zo het aanwezige potentieel aan productiviteit ten volle te gebruiken. Dergelijke organisaties kenmerken zich door een hoge interne verandersnelheid en goed ontwikkeld aanpassingsvermogen. Verschillen in de verandersnelheid ontstaan rechtstreeks uit de combinatie van strategieën, structuren en processen.<sup>21</sup> Door de kennis van de verschillende actoren binnen de organisatie te integreren en recombineren op verschillende niveaus, herkent een organisatie sneller wanneer verandering noodzakelijk is. Ook is men beter in staat om op korte termijn gepaste oplossingen te bedenken en deze breed te implementeren.

#### *Platte organisatie*

Hierin speelt echter nog een ander belangrijk element van flexibel organiseren mee, namelijk het realiseren van platte organisatievormen en een laag niveau van hiërarchie. Een hoge mate van hiërarchie staat het proces van valorisering van kennis en subsequente implementatietrajecten in de weg. Traditionele hiërarchische structuren binnen organisaties dienen dan ook plaats te maken voor platte en flexibele vormen van organiseren. Dit geldt niet alleen voor het interne organisatieproces, maar juist ook tussen organisaties. Samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties en departementen op verschillende niveaus kan zorgen voor een optimale uitwisseling van kennis en aandacht, motivatie en waardering voor vernieuwing.

<sup>18</sup> Volberda, 1997

<sup>19</sup> Volberda, 1996, 2004

<sup>20</sup> Ackoff, 1977; Miles en Snow, 1986; Prahalad en Ramaswamy, 2004

<sup>21</sup> Lewin en Volberda, 1999

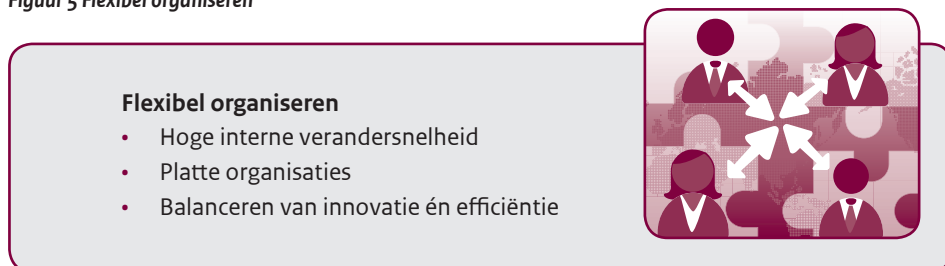
#### *Voorbeeld: landelijke politiediensten*

Een voorbeeld van een organisatie binnen de Nederlandse overheid die toewerkt naar het model van de netwerkorganisatie zijn de landelijke politiediensten. De in 2009 ingevoerde nieuwe politiewet maakt de organisatie van politiediensten flexibeler. De veranderde organisatiestructuren die binnen de Nederlandse politiekorpsen zijn doorgevoerd brengen een flexibilisering van het arbeidsbestand met zich mee. Het voorziet in uitwisseling van kennis en kennismedewerkers waardoor kennisvalorisatie toeneemt en piekmomenten beter op kunnen worden gevangen. Ook het stroomlijnen van de inkoopstrategie en samenwerking op probleemgebieden, bijvoorbeeld zware criminaliteit, is binnen de nieuwe wet opgenomen.

Deze geïntensiveerde samenwerking brengt echter ook een hogere vraag naar onderlinge coördinatie met zich mee. Daarom is een formeel kader geschapen voor overleg tussen korpsbeheerders op hoger niveau en korpschefs op operationeel niveau. Hiermee wordt getracht de spanning tussen het centrale en decentrale domein te verlagen en de gebrekkige strategische flexibiliteit te verbeteren. Zo worden er nu afspraken gemaakt over uitwisseling van specialistisch personeel, maar ook over het delen van materieel en ICT-kennis.

Vanuit strategisch oogpunt een goede zaak, maar het kan nog een stap verder. Zo blijft de coördinatie van samenwerking nu nog steken op een hoog hiërarchisch niveau en blijft de potentie van kruisbestuiving laag. Het is juist de betrokkenheid van operationele medewerkers die het potentieel van de geïntensiveerde samenwerking bepaalt. Daarnaast ontbreekt in de huidige context de connectie tussen het herkennen van kansen op lagere organisatieniveaus naar breed ingezette implementatietrajecten.

**Figuur 5 Flexibel organiseren**



Bron: Volberda et al., 2006

### *Balans*

Flexibele organisaties hebben ook aandacht voor de balans tussen incrementele verbetering en radicale vernieuwing.<sup>22</sup> Succesvolle innovatieve organisaties passen zich voortdurend aan verschillende omgevingskenmerken aan door het balanceren van innovatieactiviteiten en efficiëntieverbeteringen. Het langetermijnsucces van een organisatie hangt af van haar bekwaamheid om 'voldoende te exploiteren om de huidige levensvatbaarheid van de organisatie te verzekeren, maar tevens ruimte te scheppen voor exploratie en vernieuwing om de toekomstige effectiviteit te verzekeren'.<sup>23</sup> Binnen de Nederlandse overheid zien we echter een voorkeur voor incrementele verbetering die ten koste gaat van radicale vernieuwing.<sup>24</sup> Het resultaat is dat overheidsorganisaties kernrigiditeiten ontwikkelen, samen met zeer gespecialiseerde activa en routines om de efficiëntie te vergroten, ten koste van flexibiliteit.<sup>25</sup>

Echter, ook radicale vernieuwing, ofwel exploratie, kan een disfunctioneel effect hebben. Overexploratie leidt tot instabiliteit als gevolg van extreme reacties op veranderingen in de omgeving en onduidelijkheid over de te volgen strategie. Het creëert een vicieuze cirkel die eindigt in een vernieuwingsvalkuil gekenmerkt door conflicten, onduidelijke verantwoordelijkheden, inadequate beheerssystemen, gebrek aan richting en collectieve ideologie en ten slotte chaos en inefficiëntie.<sup>26</sup>

Overexploitatie van bestaande kansen, evenals overexploratie van nieuwe kansen, is dus disfunctioneel voor organisaties en leidt tot een competentie- of vernieuwingsvalkuil.<sup>27</sup> Succesvolle innovatieve organisaties balanceren exploratie voor nieuwe kansen met exploitatie van bestaande routines.<sup>28</sup> Hoewel het gelijktijdig uitvoeren van innovatie- en efficiëntieactiviteiten een moeilijke opgave blijkt te zijn voor organisaties, kunnen zij dit realiseren door innovatie- en vernieuwingsactiviteiten af te scheiden van activiteiten zoals efficiëntieverbeteringen, productie en kostenverlaging. Op deze manier ontstaan minder wrijvingen binnen organisatieonderdelen en kunnen de verschillende bedrijfsonderdelen eenduidig worden aangestuurd met duidelijke doelstellingen, beloningssystemen en managementstijlen.<sup>29</sup>

<sup>22</sup> Jansen et al., 2006

<sup>23</sup> Levinthal en March, 1993

<sup>24</sup> EIM, 2004, Rode draden en witte vlekken

<sup>25</sup> Volberda, 1996

<sup>26</sup> Volberda, 2004

<sup>27</sup> Volberda, 1998

<sup>28</sup> Jansen Van den Bosch en Volberda, 2005; Jansen, Van den Bosch en Volberda, 2006

<sup>29</sup> Tushman en Nadler, 1986



### 3.3 Afscheiden innovatieactiviteiten

Binnen de Nederlandse overheid zien we dat het scheiden van bestaande en innovatieactiviteiten nog niet op grote schaal wordt toegepast. Toch zijn er enkele voorbeelden waar een dergelijke manier van organiseren de focus op innovatie heeft vergroot. Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat zien we een aantal projecten die zich kenmerken door een structureel gedifferentieerde innovatiefunctie. Het innovatieproject wegonderhoud voorziet in een open innovatie-aanpak waarbij wegbeheerders, wetenschappers, leveranciers, adviesbureaus en aannemers samenkomen en innovaties ontwikkelen om het wegverkeer binnen Nederland in de toekomst verder te stroomlijnen.<sup>30</sup> Ook wat betreft watermanagement heeft Rijkswaterstaat een gedifferentieerde aanpak verkozen. Het instituut WINN is in het leven geroepen waarbinnen innovaties wat betreft watermanagement in samenspraak met Deltares worden uitgedacht.

Resultaat is dat men zich in beide projecten niet belemmerd voelt door de status quo en verder durft te denken dan incrementele verbeteringen aan bestaande systemen. Op deze manier heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat de afgelopen jaren tal van innovatieve oplossingen ontwikkeld die haar effectiviteit hebben verhoogd. Voorbeelden hiervan zijn het experimenteren met nieuwe bouwmethoden, maar ook de ontwikkeling van nieuwe doorrekenprogramma's die de duurzaamheid van grootschalige projecten op korte termijn kunnen analyseren. Zo is het ministerie in staat de aanbestedingsprocedures van dergelijke projecten zorgvuldiger en minder kostbaar te maken.

### 3.4 Dynamisch managen

Naast een flexibele organisatie is het belangrijk dat aandacht uitgaat naar nieuwe managementvaardigheden en de rol die het management dient te spelen in turbulente omgevingen. Met andere woorden: hoe kan het management vaardigheden voor innovatie creëren?

#### Visie

Visionair leiderschap is belangrijk voor de motivatie van werknemers en ondersteunt de geloofwaardigheid van gepland beleid en gestelde doelen. Een heldere en breed gedragen toekomstvisie werkt ondersteunend voor innovatieactiviteiten. Niet alleen werkt de collectieve ambitie als leidraad voor innovatieactiviteiten, het stimuleert ook een cultuur die innovatie voorstaat. Een gedeelde en aantrekkelijke visie kan de ontwikkeling van vaardigheden tussen verschillende delen of subculturen van de organisatie faciliteren door het specificeren van een toe-

<sup>30</sup> Chesbrough, 2002

komstperspectief en brede, impliciete regels voor adequaat gedrag onder onbekende omstandigheden.<sup>31</sup>

Deze vaardigheden verwijzen naar het vermogen om binnen de organisatie een gedeelde visie voort te brengen die leden een aantrekkelijke identiteit en een overtuigende interpretatie van de werkelijkheid biedt. Het doordringen van een organisatie met een collectieve ambitie en gezamenlijke waarden ontstaat in de loop der tijd en brengt een onderscheidende identiteit met zich mee voor betrokkenen. Gezien de tijd die het kost om dergelijke vaardigheden in een organisatie te ontwikkelen, zijn ze sterk padafhankelijk en moeilijk te veranderen. Deze cross-culturele vaardigheden bepalen welke soorten kennis worden nagestreefd en onderhouden en welke vormen van vaardighedenopbouw getolereerd en aangemoedigd worden. Ze fungeren als een screenings- en controlemechanisme van vaardigheden.<sup>32</sup>

#### *Incentives*

De manier waarop organisaties worden beoordeeld en beloond speelt ook een belangrijke rol in het dynamisch managen van organisaties. Naast het formuleren van een heldere visie is het aanbieden van haalbare en meetbare doelstellingen en een daaraan gekoppelde incentivestructuur een mogelijkheid om de aandacht op innovatie te vestigen. Hiermee doelen we niet op individuele bonussen voor korte termijn prestaties, maar op lange termijn, organisatiebrede beloning voor productiviteitsverbetering. Hierdoor ontwikkelen medewerkers aandacht voor nieuwe manieren van werken die bijdragen aan het behalen van geformuleerde doelstellingen. Ook het formaliseren van een bepaalde doelstelling in te besteden tijd aan innovatieactiviteiten kan hierin een ondersteunende rol vervullen.

#### *Zelforganisatie*

Daarnaast is een focus op zelfsturing belangrijk omdat dit de autonomie van werknemers vergroot en de noodzaak voor een uitgebreid managementkader binnen de overheid vermindert. Op deze manier wordt de productiviteit op twee manieren vergroot. De productiviteit per medewerker gaat omhoog en de managementlaag binnen de organisatie wordt dunner. Zelforganisatie is het proces waarbij organisaties zelf orde proberen te vinden, hoe complex de structuur van de organisatie ook is. In zelfvernieuwendende organisaties is geleide zelforganisatie het primaire proces waarmee ze zich aanpassen aan veranderingen in een dynamische omgeving

<sup>31</sup> De Leeuw en Volberda, 1996; Camerer en Vepsalainen, 1988

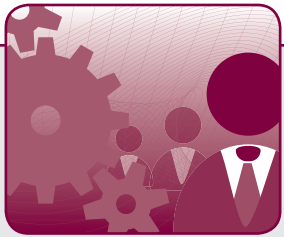
<sup>32</sup> Nonaka en Takeuchi, 1995

Dit betekent echter niet dat individuen of afdelingen zomaar alle kanten uit kunnen gaan of alle regels kunnen breken, of dat managers ineens overbodig zijn. Het houdt in dat er afstand genomen wordt van de beheers-en-beveel filosofie van traditionele hiërarchische bureaucratische organisaties. Zelforganisatie vereist vertrouwen in de lokale rationaliteit van individuen en afdelingen en is in overeenstemming met het vaak gesteunde idee van het delegeren van besluitvorming naar het laagst mogelijke niveau.<sup>33</sup> Zelforganisatie houdt tevens in dat managers functioneren als stewards en hun managementrol richten op het uitdenken van de kritische waarden en het stellen van grensvoorwaarden die besluitvorming op lagere niveaus van de onderneming mogelijk maken en begeleiden.<sup>34</sup> De managers coachen en doceren de kritische waarden en faciliteren bottom-up processen.

**Figuur 6 Dynamisch managen**

**Dynamisch managen**

- Visionair leiderschap
- Vernieuwende beloningssystemen
- Zelforganisatie



Bron: Volberda et al., 2006

*Voorbeeld: vernieuwing rijksdienst*

De ingestelde vernieuwing van de rijksdienst is een goed voorbeeld hoe de overheid kan overgaan tot dynamisch managen. Zo doorbreekt de vernieuwing de bestaande eilandenstructuur die bestaat tussen de verschillende overheidssectoren en gaat men juist uit van één concern rijksoverheid. Daaraan gekoppeld ligt de sturing op outputresultaten, waarbij de overheid minder wil ophangen aan moeilijk meetbare kwalitatieve maatstaven en meer toe wil naar meetbare kwantitatieve outputresultaten. Op deze manier creëert de overheid een duidelijke visie die de verschillende actoren kan inspireren en kan laten samenwerken.

Daarnaast speelt de vermindering van regels en bureaucratie een belangrijke rol. Medewerkers binnen de overheid dienen zich bewust te worden van de nieuw gecreëerde speelruimte waarin men de eigen werkzaamheden kan organiseren.

<sup>33</sup> Prahalad en Ramaswamy, 2003

<sup>34</sup> Hogg en Knippenberg, 2005; De Cremer en Knippenberg, 2005

Er wordt dus meer gevraagd van de medewerkers maar men geniet ook meer autonomie om de werkzaamheden in te richten. Op deze manier is er minder centrale aansturing nodig en kan de managementlaag binnen de rijksoverheid op termijn dunner worden. Belangrijk bij een dergelijke organisatie van de werkzaamheden zijn ook de contacten tussen medewerkers, zowel binnen als tussen verschillende overheidsorganisaties. Binnen de planning van de vernieuwing van de rijksoverheid wordt voorzien in een zoveel mogelijk horizontale organisatie van interdepartementale communicatie zodat expertise en ervaring zonder omwegen bij elkaar kunnen komen.

*Voorbeeld: onderwijs*

Ook de onderwijssector lijkt de laatste jaren meer aandacht te ontwikkelen voor dynamisch management van de verschillende taken. Zo zien we in het hoger onderwijs een duidelijke verandering van allocatie van middelen. Er wordt steeds meer gestuurd op kwaliteit en onderzoeksgelden worden op basis van geformuleerde voorstellen verdeeld. Hiermee bereik je als overheid twee dingen. Het management van de verschillende instellingen wordt niet meer belast met interne allocatie en kwaliteit wordt het uitgangspunt van onderwijs en onderzoek.

Een dergelijke manier van allocatie van middelen zou ook kunnen worden ingevoerd in het primair en secundair onderwijs. Op dit moment worden minder presterende scholen nog 'beloond' met meer financiële middelen. Deze prikkel kan worden weggenomen door specialistische teams voor onderwijsproblematiek te ontwerpen die minder presterende scholen bijstaan met het begeleiden van leerlingen met bijvoorbeeld een reken of taalachterstand. Deze teams worden dan onafhankelijk van de betreffende school gefinancierd waardoor de connectie tussen slecht presteren en meer geld wegvalt. Zo zet je een uitdagende visie neer voor het primair en secundair onderwijs waarbij ook hier kwaliteit het doel zal worden.

Ook wat betreft zelforganisatie is de onderwijssector in ontwikkeling. Onlangs is een wetsvoorstel aangenomen dat voorziet in meer verantwoordelijkheid en autonomie voor leerkrachten in het primair en voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs.<sup>35</sup> Een sterke positie van de leraar komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede. De leraar heeft daarbij voldoende professionele ruimte nodig om vanuit zijn deskundigheid (mee) te beslissen over bijvoorbeeld de leermethoden en de wijze van toetsen en beoordelen van leerlingen. Hierbij

<sup>35</sup> Ministerie van OCW, 25-09-2009

wordt verantwoordelijkheid van het management binnen scholen gedelegeerd aan leerkrachten. Dit werkt versterkend voor zowel de intrinsieke motivatie van leerkrachten, de vrijheid om maatwerk te leveren waar nodig en het helpt ook het aanzien en de aantrekkelijkheid van het vak van leerkracht te verhogen.

### *3.5 Slimmer werken*

De hierboven beschreven principes van flexibel organiseren, dynamische vaardigheden en nieuwe managementrollen hebben belangrijke gevolgen voor de invulling van de organisatie en de kwaliteit van de arbeid. Op basis van de gesignaleerde veranderingen in de concurrentieomgeving en herziening van rationaliteit heeft zich een nieuw arbeidsperspectief ontwikkeld.

#### *Aanpassingsvermogen overheidsorganisaties laag*

Binnen de overheidsorganisatie, waar standaardmethoden, traditionele organisatiestructuren en stabiele carrièrepaden hoogtij vieren, is het gemiddeld aanpassingsvermogen laag. De aansluiting met de buitenwereld wordt zo steeds minder en op termijn past de organisatie niet meer in het kader waarbinnen ze geschapen was. Bovendien worden de spanningen tussen de complexiteit van de organisatie en de variabiliteit van de omgeving steeds beter zichtbaar. De interne complexiteit van de arbeidsorganisatie, veroorzaakt door technisch en organisatorisch rationeel denken, heeft een negatief effect op haar flexibiliteit en beheersbaarheid. Deze laatste kenmerken zijn nu juist van vitaal belang en moeten worden gestimuleerd door talentenontwikkeling, en een brede erkenning van het aanwezige kennispotentieel binnen de organisatie.

#### *Kenniswerkers*

Het personeelsbestand van innovatieve organisaties wordt niet gekenmerkt door traditionele uitvoerende medewerkers met nauw begrensde taken met een herhalend karakter, of door informatiewerkers die kleine gegevensbrokjes verwerken, maar door de 'kenniswerker'.<sup>36</sup> Wat kenniswerkers doen, is niet simpelweg ruwe grondstoffen omzetten in producten of gegevens in informatie. Ze beschikken over unieke vaardigheden om nieuwe producten en diensten te creëren. Deze tendens wordt ondersteund door een groeiend aantal medewerkers in organisaties met een hoger opleidingsniveau. Op deze manier kan sociale innovatie de kwaliteit van arbeid verbeteren door medewerkers van meer taken, autoriteit en verantwoordelijkheid te voorzien.

<sup>36</sup> Drucker, 1993; Nonaka en Takeuchi, 1995; Quinn, 1992

### *Benutten competenties*

Het succes van sociale innovatie voor productiviteitsverhoging is in zeer belangrijke mate afhankelijk van de inzet van talenten en competenties van medewerkers. Inzet van competenties veronderstelt niet alleen structurele ruimte om dat te doen, maar ook de fysieke en psychische gezondheid om dat te kunnen doen. De arbeidsverhoudingen moeten er op gericht zijn dat medewerkers hun talenten graag willen en kunnen inzetten.<sup>37</sup> Dat vergt andere interne arbeidsverhoudingen en zorg en aandacht voor de gezondheid en ontwikkelingsmogelijkheden van de medewerkers.<sup>38</sup>

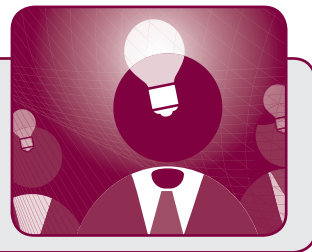
### *Brede inzetbaarheid*

Daarnaast dient er aandacht te zijn voor crossfunctionele inzet van medewerkers en jobrotatie. Juist door medewerkers op verschillende plaatsen binnen de organisatie in te zetten ontwikkelen ze een dieper inzicht in de relevante processen op organisatieniveau. De ouderwetse manier van organiseren, waarbij een medewerker zich steeds verder specialiseert en zich steeds minder van het brede arbeidsproces eigen maakt, heeft plaats gemaakt voor flexibele specialisatie. Bovendien draagt crossfunctionele inzet van medewerkers bij aan het bereiken van eenheid van inzet van verschillende afdelingen om organisatiebrede doelstellingen te behalen. Het ondersteunt de integratie van de diverse kenniscomponenten tussen de verschillende afdelingen en vergoot de toegang tot informele contacten.<sup>39</sup> Door het inzetten van jobrotatie krijgen medewerkers dan ook een beter beeld van de organisatie, zodat ze in staat zijn een integrale visie te ontwikkelen. Het opgebouwde informele netwerk kan vervolgens worden ingezet om hun visie en ideeën door middel van discussies met medewerkers op verschillende niveaus te toetsen en uit te wisselen. Op deze wijze creëert een organisatie een zelfselecterend systeem van innovatief denken en handelen. Dit komt ten goede aan zowel de meer op efficiëntie gerichte innovaties als de strategisch vernieuwende innovaties.

### **Figuur 7 Slimmer werken**

#### **Slimmer werken**

- Talentontwikkeling
- Autonomie
- Job-rotatie



Bron: Volberda et al., 2006

<sup>37</sup> Vaas, 2001

<sup>38</sup> Looze, de, et al., 2003

<sup>39</sup> Jaworski en Kohli, 1993

#### *Voorbeeld: gemeenten*

Binnen de Nederlandse gemeenten loopt een aantal projecten die ambtenaren slimmer proberen te laten werken, zoals Ambtenaar 2.0, waarbinnen de ambtenaar zoveel mogelijk gebruik probeert te maken van ICT, maar ook aandacht ontwikkelt voor werkplekverbetering en arbeidstijdeninnovaties.<sup>40</sup> Door adequate sociale innovaties te combineren met de toename van het gebruik van meer ICT op de werkvloer, worden negatieve effecten, zoals RSI, ondervangen. Werkplekinnovatie speelt een hoofdrol. Dit houdt een nieuwe manier van werken in waarbij flexibel gebruik wordt gemaakt van de werkomgeving. Werkplekken worden gedeeld om kennisoverdracht te accommoderen. Echter, geconcentreerd- en interactief werk wordt zoveel mogelijk van elkaar gescheiden. Bepaalde ruimten worden ingericht om geconcentreerd te kunnen werken. Andere plekken zijn juist in lijn met de gedachte van intensieve samenwerking, zo worden overlegruimten en teamwerkplekken ontworpen waarbinnen medewerkers elkaar kunnen uitdagen en samen tot innovatieve oplossingen kunnen komen.

Tevens wordt gesproken over het invoeren van verplichte jobrotatie binnen gemeenten, net zoals bij hogere ambtenaren op de ministeries. Hier vervult men om de zeven jaar een andere functie om de persoonlijke ontwikkeling zo veel mogelijk te stimuleren en medewerkers in staat te stellen een brede kennisbasis op te bouwen. Juist omdat bij slimmer werken de kennisbasis en continue ontwikkeling van medewerkers centraal staat, zal een dergelijk beleid bijdragen aan het niveau van sociale innovatie op gemeentelijk niveau. Natuurlijk is jobrotatie al een impliciet deel van P&O-beleid bij gemeenten, maar een formele harde knip kan bijdragen aan zowel een consequente doorvoering van dergelijk beleid als het vestigen van de aandacht van medewerkers op de reden en noodzaak van jobrotatie.

## **4. Winst door sociale innovatie**

Een combinatie van flexibel organiseren, dynamisch managen en slimmer werken biedt de overheid de mogelijkheid de productiviteit te verhogen zonder additionele financiële middelen te hoeven aanwenden. Het beeld dat naar voren komt uit de inventarisatie van sociale innovatie binnen de Nederlandse overheid is dat er zeker wat te winnen is wanneer de drie determinanten van sociale innovatie breed zouden worden geïmplementeerd binnen de Nederlandse overheid. Rigide

<sup>40</sup> TNO, 2009, Project gezond en slim werken bij de gemeente

en planmatige organisaties dienen te worden vervangen door flexibele postmoderne arbeidsorganisaties.<sup>41</sup> Waar klassieke en vroeg moderne organisaties waren gebaseerd op grootschalige productie (massaproductie), kiest de postmoderne organisatie veeleer voor flexibele specialisatie. Individuele organisaties specialiseren zich, maar het netwerk van organisaties is juist zeer flexibel.

#### *4.1 Bedrijfsleven: de weg omhoog*

Binnen het Nederlandse bedrijfsleven heeft een aantal organisaties de activiteiten reeds in lijn met de belofte van sociale innovatie georganiseerd. Circa 15 procent van de Nederlandse bedrijven scoort momenteel goed wat betreft sociale innovatie. Zo zien we in de laatste jaren ook een opwaartse lijn in de flexibiliteit van bedrijven en een intensivering van de onderlinge samenwerking die het concurrentievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven positief beïnvloedt. Hierbij valt overigens op dat vooral organisaties uit het midden- en kleinbedrijf voorop lopen en dat grote bedrijven, met name multinationals, achterblijven. Dit lijkt te wijzen op een blinde vlek voor sociale innovatie in Nederlandse grootbedrijven, terwijl het juist voor deze organisaties van het grootste belang is relevante sociale innovaties door te voeren. Problemen met coördinatie en terughoudendheid binnen het management voorkomen een decentralisatie van verantwoordelijkheid en dus ook het gebruik van het volledige kennispotentieel binnen deze organisaties.

#### *4.2 Naar een postmoderne overheidsorganisatie*

Binnen de Nederlandse overheid zien we een vergelijkbare problematiek en er dient dan ook actief gestuurd te worden op sociale innovatie vanuit diezelfde overheid. Er moet afscheid worden genomen van rigide planmatige organisatievormen en ruimte worden gegeven aan medewerkers en hun talenten. Waar klassieke en moderne arbeidsorganisaties waren gebaseerd op technologisch determinisme, opteren postmoderne organisaties voor technologische keuzeruimte die mogelijk is gemaakt door flexibele productiesystemen en veelzijdige informatiesystemen. In klassieke organisaties schreef de technologie de inrichting van de organisatie voor. In de postmoderne organisatie is de technologie juist kneedbaar en veranderbaar, waardoor de technologie ondergeschikt is aan de inrichting van de organisatie.

<sup>41</sup> Clegg, 1990: 181; Lewin en Volberda, 1999



Deze veranderingen in de wijze van besturen en de bevrijdende rol van technologische ontwikkelingen hebben dan ook grote consequenties voor de postmoderne overheidsorganisatie. Waren in klassieke en moderne overheidsorganisaties taken sterk gedifferentieerd en afgebakend, in de postmoderne arbeidsorganisatie zijn de taken juist erg breed en vereisen ze meerdere vaardigheden. Waar de klassieke en moderne organisaties gebaseerd waren op strakke arbeidsrelaties, ontwikkelt de postmoderne organisatie complexere en meer gefragmentariseerde relatievormen, zoals uitbesteden en netwerken.

## 5. Conclusies

Concluderend kunnen we opmerken dat sociale innovatie een zeer belangrijke rol zou kunnen spelen in het verhogen van de productiviteit en efficiëntie van de Nederlandse overheid, zeker in het kader van de doelstellingen van de publieke arbeidsmarkt richting 2020. Wanneer we de resultaten van de Erasmus Concurrentie en Innovatie Monitor - die de productiviteitstoename bij Nederlandse bedrijven die fors inzetten op sociale innovatie meet - vertalen naar het potentieel voor de Nederlandse overheid, lijkt er zeker veel te winnen. Bij voldoende aandacht voor het aanwezige potentieel van sociale innovatie kan de productiviteit met 22 procent worden verhoogd.

### *Medewerkers*

Door medewerkers op het decentrale en operationele niveau meer verantwoordelijkheid en autonomie te verschaffen, kunnen zij efficiënter werken en zich sneller aanpassen aan de veranderende eisen uit de omgeving. Randvoorwaarde hiervoor is echter wel dat medewerkers voldoende opleiding en kwaliteit hebben om deze verantwoordelijkheid te dragen. Aandacht voor kwalitatief hoogwaardige werknemers die zich blijven ontwikkelen zijn noodzakelijk om een dergelijke manier van organiseren te ondersteunen. Daarnaast heeft het management (zeker binnen de overheidssector) de uitdagende taak coördinatieproblemen te verminderen maar vooral in te zetten op zelfsturing en zelforganisatie.

### *Maatschappelijke relevantie*

Gegeven de onderbenutting van bestaande kennis in Nederland, moet aandacht voor sociale innovatie een hoge prioriteit hebben. Door sociale innovatie zullen overheidsorganisaties zich onderscheiden door een effectiever en efficiënter voortbrengings- en dienstverleningsproces, door slimmere transacties met hun toeleveranciers, klanten en andere stakeholders en door hun vermogen om talenten van medewerkers ten volle te benutten.

### Missie

De Nederlandse overheid kan door aandacht voor sociale innovatie haar positie wat betreft efficiëntie en productiviteit verbeteren. Een samenspel van kostenreductie en kwaliteitsverbetering dient hierbij het uitgangspunt te zijn. Hierbij is het noodzakelijk de activiteiten van de overheid op basis van de bedrijfsvoering door te lichten, naast de reeds bestaande aandacht voor het niveau van dienstverlening van overheidsinstellingen. Zo ontstaat een nieuwe wijze van kijken naar productiviteit op overheidsniveau en wordt er naast outputindicatoren meer aandacht gecreëerd voor inputindicatoren.

## 6. Aanbevelingen

- Creëer publieke erkenning voor de *maatschappelijke relevantie* van sociale innovatie en productiviteitsgroei. Daarnaast dient men prikkels voor sociale innovatie te ontwerpen die breed kunnen worden ingezet binnen de publieke sector. Bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een *Nederlandse ranglijst sociale innovatie voor de verschillende beleidsgebieden*. Een dergelijke ranglijst zou bij kunnen dragen aan een gezamenlijke passie voor innovatie onder publieke organisaties. Ook valt te denken aan een inventarisatie van reeds bestaande voorbeelden van sociale innovatie binnen de publieke sector. Zoals blijkt uit onze bevindingen is er zeker ruimte voor verdere valorisering van kennis omtrent sociale innovatie en uitwisseling van best practices tussen overheidsorganisaties.
- De ontwikkeling van *geschikte evaluatie-instrumenten* voor sociale innovaties is daarom onmisbaar. Organisaties in zowel de private als publieke sector vragen om geschikte management-, organisatie- en arbeidsaudits om hun innovatieve vermogen in beeld te brengen. Verbeter de *rapportage* over de vorderingen inzake sociale innovatie als onderdeel van modern bestuur. Bevorder niet alleen de efficiëntie- en productiviteitsindicatoren in evaluaties van overheidsinstellingen gerapporteerd worden, maar ook innovatie-indicatoren, zoals de omvang van nieuwe dienstenintroductions, introductions van nieuwe organisatievormen of investeringen in nieuwe vaardigheden.
- Het opmaken van een nulmeting met betrekking tot sociale innovatie. Maar zeker ook het bepalen van de input in termen van fte's en financiële middelen en de output in termen van kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening is van belang, aangezien alleen zo de impact van organisatievernieuwing effectief in kaart kan worden gebracht. Vervolgens kan door een jaarlijkse meting de

voortgang op het gebied van sociale innovatie worden getoetst alsmede de impact op de productiviteit en efficiëntie. Niet alleen verschaft een dergelijke meting inzicht in de effecten van sociale innovatie, het versterkt ook de eerder genoemde passie voor sociale innovatie binnen de verschillende overheidsinstellingen.

- De inzet op sociale innovatie zou minimaal de volgende kernelementen moeten bevatten:

Creëer *organisatiebrede managementvaardigheden*, activeer het aanwezige kennispotentieel binnen de organisaties door decentralisatie van management en intensivering van zelfsturing. Hiervoor is een vertaalslag nodig binnen overheidsinstellingen die nu nog veelal op hiërarchische leest geschoeid zijn.

Ontwikkel *flexibele organisatievormen*, zoals netwerkorganisaties die de interne veranderingssnelheden verhogen en efficiëntie van inzet van personeel en middelen verhogen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de optimale balans tussen zelf uitvoeren, samenwerking of uitbesteding.

Bevorder *slimmer werken* waardoor medewerkers hun talenten kunnen ontwikkelen en inzetten. Dat vergt ruimte voor initiatieven van medewerkers en professionele autonomie, andere interne arbeidsverhoudingen en zorg en aandacht voor de ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers.

### Geraadpleegde bronnen

Ackoff, R. L. (1977), Towards Flexible Organizations: A Multidimensional Design, *Omega* 5(6), 649-662.

Camerer, C. en A. Vepsalainen (1988), 'The Economic Efficiency of Corporate Culture', *Strategic Management Journal*, 9, 115-126.

Chesbrough, H. (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from technology*, Harvard Business School Press, Boston, Mass.

Cohen, W. M. en D.A. Levinthal (1990), Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation, *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128-152.

Clegg, S.R. (1990), *Modern Organizations - Organization Studies in the Postmodern World*, Sage Publications, London.

Drucker, P. (1993), *Post-Capitalist Society*, Butterworth-Heinemann, Oxford.

Eisenhardt, K. M. en J.A. Martin (2000), Dynamic Capabilities, What are They?, *Strategic Management Journal*, 21, 1105-1121.

De Cremer, D., en D. van Knippenberg (2002), 'How do leaders promote cooperation? The effects of charisma and procedural fairness', *Journal of Applied Psychology*, 87, 858-866.

De Leeuw, A.C.J. en H.W. Volberda (1996) 'On the Concept of Flexibility: A Dual Control Perspective', *Omega*, 24(2), 121-139.

De Looze, M.P., J.W. Van Rhijn en B. Tuinzaad (2003), 'A participatory and integrative approach to improve productivity and ergonomics in assembly', *Production Planning and Control*, 14, 174-181.

Henderson, R. M. en K.B. Clark (1990), Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing, *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 9-30.

Hogg, M. A. en D. van Knippenberg (2003) Social identity and leadership processes in groups. In: M. P. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology*, 35, 1-52. Academic Press, San Diego.

Jansen, J.J.P., F.A.J. van den Bosch en H.W. Volberda (2005), Managing Potential and Realized Absorptive Capacity: How do Organizational Antecedents Matter? *Academy of Management Journal*, 48(6).

Jansen, J.J.P., F.A.J. van Den Bosch, , en H.W. Volberda (2006). Exploratory innovation, exploitative innovation and performance: Effects of organizational antecedents and environmental Moderators, *Management Science*, 52, 1661-1674.

Laukkanen R. (2007) Finnish strategy for higher level education for all. In: Soguel N.C. and P. Jaccard (eds.), *Governance and performance of education systems*. Springer Publishers.

Levinthal, D. A. en J.G. March (1993), 'The Myopia of Learning', *Strategic Management Journal*, 14 (Special issue), 95-112.

Lewin, A.Y. en H.W. Volberda (1999), Prolegomena on Coevolution: A Framework for Research on Strategy and New Organizational Forms, *Organization Science*, 10 (5), 519-534.

Miles, R. E. en C.C. Snow (1986), Organizations: New Concepts for New Forms, *California Management Review*, 28 (3), 62-73.

Nonaka, I. en H. Takeuchi (1995), *The Knowledge-Creating Company*, Oxford University Press, New York.

Prahalad, C. K. en V. Ramaswamy (2003), The New Frontier of Experience Innovation, *MIT Sloan Management Review*, 44 (4), 12.

Quinn, J. B. (1985), 'Managing Innovation: Controlled Chaos', *Harvard Business Review*, 63 (3), 73-84.

SCP (2004), *Public Sector Performance, an international comparison*, SCP, Den Haag.

Teece, D. J., G. Pisano en A. Shuen (1997), Dynamic Capabilities and Strategic Management, *Strategic Management Journal*, 18, 509-533.

Tushman, M. L. en D.A. Nadler (1986), Organizing for Innovation, *California Management Review*, 28 (3), 74-82.

Vaas F. (2001), 'Arbeidsproductiviteit verhogen door slim organiser'. In: Werk, welvaart & geluk, *Christen Democratische Verkenningen*, Themanummer 2001, nr. 7/8/9, september.

Volberda, H. W. (1996), 'Toward The Flexible Form: How To Remain Vital in Hypercompetitive Environments', *Organization Science*, 7 (4), 359-374.

Volberda, H.W. (1997), 'Building Flexible Organizations for Fast-moving Markets', *Long Range Planning*, 30 (2), 169-183.

Volberda, H. W. (1998), *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive*, Oxford University Press, Oxford.

Volberda H.W., F.A.J. van den Bosch, J.J.P. Jansen, A. Szczygielska en M.W. Roza (2007), *Offshoring, innovatie en versterking van de concurrentiekracht van Nederland*, Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag.

Volberda H.W. en F.A.J. van Den Bosch (2004), 'Rethinking the Dutch Innovation Agenda: Management and Organization Matter Most', *Innovation Essay 2004*, [www.minez.nl](http://www.minez.nl).

Wijffels H. en T. Grosfeld (2004), *Vitalisering van de kenniseconomie*, Innovatie platform, Den Haag.

Oplossingsrichtingen

# Productiviteit - sociale innovatie en arbeids- productiviteit

## 5. Productiviteitsgroei als panacee?



Jos Blank

### Mogelijkheden voor vergroting van de productiviteit in de publieke sector

*Jos Blank is Universitair Hoofddocent Doelmatigheid Publieke Sector aan de Technische Universiteit Delft. Hij is verantwoordelijk voor de oprichting van het centrum voor Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies. IPSE Studies beoogt het onderzoek naar de doelmatigheid van publieke sectorvoorzieningen in Nederland te bevorderen en kennis hierover onder de aandacht te brengen van beleidsmakers en managers van publieke voorzieningen.*

*De auteur bedankt Patrick Koot en Bart van Hulst voor hun waardevolle commentaar op eerdere versies van dit artikel en hun technische ondersteuning.*





De ‘communis opinio’ onder beleidsmakers is dat sociale innovatie en de daarmee gepaard gaande groei van de (arbeids-) productiviteit de panacee is voor alle problemen in de publieke sector. De door de vergrijzing te verwachten knelpunten op de arbeidsmarkt en de groeiende vraag naar zorg leggen een zware druk op de omvang en kwaliteit van de publieke dienstverlening. Daar komt de economische crisis nog eens bovenop. Deze druk is te weerstaan door meer te leveren voor hetzelfde geld of met dezelfde (of zelfs minder) inzet van personeel. Dit essay stelt een aantal kanttekeningen bij deze redenering.

Ten eerste is door de economische crisis het accent verlegd van de arbeidsmarkt-knelpunten naar de betaalbaarheid van publieke voorzieningen. Er zullen weinig financiële middelen beschikbaar zijn voor innovaties waarbij arbeid door kapitaal wordt vervangen.

Ten tweede zal stimulering van innovaties in de publieke sector alleen succesvol zijn als er nu al voldoende prikkels in het systeem aanwezig zijn die tot een doelmatige bedrijfsvoering leiden. Vooral nog lijkt dit niet het geval te zijn. De Nederlandse publieke sector blinkt niet uit door een hoge productiviteitsgroei of een hoge relatieve doelmatigheid. De achtergronden hiervan zijn zowel op het systeemniveau te vinden (wet- en regelgeving, overheidsaansturing) als op het instellingsniveau (eenzijdige oriëntatie op dienstverlening in plaats van bedrijfsvoering). Pas als dit op orde is, zal stimulering van innovaties enige zin hebben. Om te zorgen voor een productievere publieke sector moet er een hervormingsagenda worden opgesteld waaraan alle actoren (overheid, besturen/management en werknemers) voluit hun medewerking verlenen.

Een globale scan van de onderzoeksliteratuur laat overigens zien dat de kennis over het functioneren van de publieke sector beperkt is. Op een groot aantal terreinen en thema’s is nog aan inzicht te winnen. Vooral de invloed van omgevingsfactoren en de effecten op de kwaliteit van dienstverlening zijn onvoldoende in beeld gebracht. Voorafgaand aan de hervormingsagenda moet er ook een onderzoeksagenda komen waardoor op een breed terrein kennis wordt verworven over de relatie tussen overheidssturing, managementsturing, innovaties en productiviteit van publieke voorzieningen.

## 1. Achtergrond

Sociale innovatie en de daarmee gepaard gaande groei van de (arbeids-)productiviteit is de panacee voor al onze problemen in de publieke sector. Dat is de ‘communis opinio’ onder beleidsmakers. De door de vergrijzing te verwachten knelpunten op de arbeidsmarkt en de groeiende vraag naar zorg leggen een zware druk op de omvang en kwaliteit van de publieke dienstverlening. Daar komt de economische crisis nog eens bovenop. Deze druk is te weerstaan door meer te leveren voor hetzelfde geld of met dezelfde (of zelfs minder) inzet van personeel. Onder de noemer van ‘Slimmer werken’ en ‘Sociale innovaties’ worden allerlei initiatieven ontwikkeld om de groei van de (arbeids-)productiviteit te bevorderen.<sup>1</sup> Deze initiatieven hameren vooral op innovaties en de snelle verspreiding daarvan. De gekozen route is een logische. Door hetzelfde te kunnen blijven leveren met dezelfde of minder inspanning, worden vervelende keuzes vermeden. Bijvoorbeeld over beperking van de toegang tot publieke diensten of over hogere eigen bijdragen van gebruikers.

### *Geen middelen voor substitutie*

Vóór de economische crisis waren vooral de verwachte personeelstekorten een punt van grote zorg, maar daar komen nu nog eens de taakstellingen om het financieringstekort en de overheidsschuld terug te dringen bovenop. De urgentie voor de arbeidsmarkt is op korte termijn wellicht iets minder geworden<sup>2</sup> maar voor de betaalbaarheid alleen nog maar groter.<sup>3</sup> Mede hierdoor ligt het accent nu ook meer op productiviteitsgroei dan op arbeidsproductiviteitsgroei. Er zijn geen middelen meer beschikbaar om dure substituties tussen arbeid en kapitaal te realiseren waar dat vóór de crisis misschien nog wel mogelijk was.

### *Innovaties en productiviteitsgroei*

De vragen die daar nog voor liggen zijn of het daadwerkelijk mogelijk is om de gewenste productiviteitsgroei te realiseren via innovaties en op welke manier bijvoorbeeld de verspreiding van innovaties kan worden bevorderd. Antwoorden op dit soort vragen zijn moeilijk te geven. De kennis op dit terrein is nog zeer summier en de conclusie moet dan voorlopig ook zijn dat de eerder beschreven route op een aantal (nog) niet bewezen assumpties rust. Een van de grootste omissies in onze kennis heeft te maken met de invloed van de context van innovaties.

<sup>1</sup> Van Asch et al., 2007; Sociaal Economische Raad, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008

<sup>2</sup> Zie De Beer, 2009

<sup>3</sup> Ministerie van Financiën, 2009

Dikwijls is wel aangetoond dat een specifiek apparaat of methode goed werkt, maar in de praktijk blijft de toepassing achterwege. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn: psychische weerstanden, onvoldoende financiële prikkels, gebrek aan financiële middelen en het ontstaan van externe kosten. Een oud citaat van Solow over IT-innovaties is veelzeggend: 'You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics'.<sup>4</sup>

Centraal in dit essay staan de volgende vragen:

- Welke mogelijkheden zijn er om de productiviteit van de publieke sector te verhogen, in het bijzonder de arbeidsproductiviteit?
- Welke contextkenmerken spelen een belangrijke rol bij het daadwerkelijk verbeteren van de productiviteit in de publieke sector?
- Is het zinvol om sterk in te zetten op innovaties de publieke sector?

Dit betoog komt niet met een aantal pasklare antwoorden. Het is vooral bedoeld om meer inzicht te krijgen in het begrip productiviteit, de rol van innovaties en de relatie met de institutionele en maatschappelijke context. Gegeven het gebrek aan concreet onderzoek op dit terrein, heeft het essay een theoretisch en beschouwend karakter. Het is vooral bedoeld om een conceptueel kader te ontwikkelen waarmee verschillende ideeën en initiatieven beoordeeld kunnen worden. Daar waar wel concrete onderzoeksresultaten beschikbaar zijn, worden die uiteraard vermeld.

### *Opbouw*

Paragraaf 2 bevat een aantal theoretische beschouwingen over productiviteit. Aan de orde komen de verschillende vormen van ondoelmatigheid en technologische ontwikkelingen. Paragraaf 3 gaat in op sturingsmogelijkheden van de overheid. Hierbij valt te denken aan het voorkomen van overcapaciteit, het enerzijds ontwikkelen van prikkels tot een doelmatige uitvoering van publieke taken en anderzijds het verwijderen van belemmeringen en drempels voor productief gedrag. Paragraaf 4 bespreekt het productiviteitsvraagstuk vanuit het perspectief van de publieke instelling. Wat kan het management en het bestuur van een publieke instelling doen om te zorgen voor een doelmatige en innovatieve bedrijfsvoering? In paragraaf 5 komt een aantal productiviteitsonderzoeken aan bod. Op basis hiervan wordt onderzocht of er een patroon zit in de vermelde productiviteitsontwikkeling. Paragraaf 6 zet de belangrijkste conclusies op een rij.

<sup>4</sup> Solow, 1987

## 2. Theoretische beschouwingen

Om beleid te kunnen ontwikkelen ter verbetering van de productiviteit is het belangrijk inzicht te hebben in het concept van productiviteit. Verschillen in productiviteit kunnen namelijk op verschillende manieren ontstaan. In het navolgende komen de achtergronden van productiviteitsverschillen aan bod.

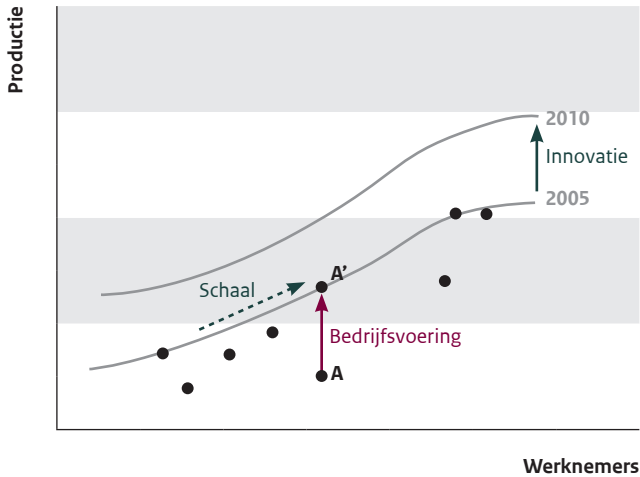
### 2.1 Componenten productiviteit

Figuur 1 geeft de productie weer van een aantal instellingen of bedrijven bij een bepaald aantal werknemers (de losse punten). De productiviteit voor iedere instelling is gelijk aan de productie gedeeld door het aantal werknemers. De productiviteit verschilt per instelling. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. De curve aangeduid als 2005 geeft de maximale productie weer bij een gegeven aantal werknemers. De curve is niet lineair, maar loopt gebogen. Als een kleine instelling wat groter wordt, dan groeit de productie meer dan evenredig. Voorbij een bepaald punt geldt precies het omgekeerde. Dit verschijnsel staat bekend als schaal-effecten. De dikwijls positieve schaalopbrengsten bij kleine instellingen kunnen worden verklaard uit toenemende mogelijkheden voor 'arbeidsverdeling' en de betere benutting van gebouwen en machines. De vaak afnemende schaalopbrengsten bij grote instellingen zijn het gevolg van toenemende bureaucratie. Tussen deze uitersten is er een optimale schaal, waarbij maximaal wordt geprofiteerd van arbeidsverdeling zonder dat de bureaucratie zo ver gevorderd is dat de productie hierdoor negatief wordt beïnvloed.

Een tweede opvallend aspect is dat een aantal instellingen onder de curve ligt. Zij realiseren niet dat niveau van productie dat bij het gegeven aantal werknemers mogelijk is. Er is sprake van technische ondoelmatigheid. Slecht management of een slechte bedrijfsvoering ligt hier meestal aan ten grondslag. Dit gaat gepaard met een hoog ziekteverzuim, een hoog personeelsverloop en dergelijke.

Het derde aspect betreft het verschil tussen de curven 2005 en 2010. Door technische veranderingen is in het jaar 2010 een hogere productie mogelijk met hetzelfde aantal werknemers. Betere apparatuur en veranderende werkprocessen leiden hier tot een hogere productiviteit. Innovaties zijn dan debet aan de verschuiving.

**Figuur 1 Componenten van productiviteit**

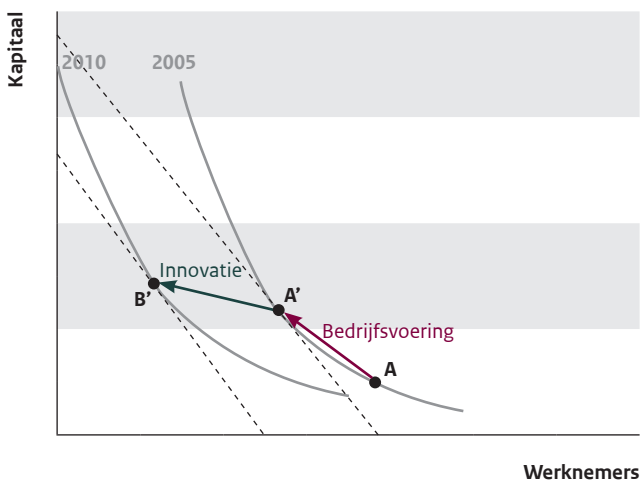


Bron: IPSE studies

**2.2 Allocatie en doelmatigheid**

Naast genoemde componenten bestaat ook nog de zogenoemde allocatieve ondoelmatigheid. Deze kan optreden als het management van een instelling de samenstelling van de inzet van middelen moet kiezen, bijvoorbeeld de samenstelling in termen van personeel en kapitaal. Figuur 2 illustreert deze vorm van ondoelmatigheid.

**Figuur 2 Allocatieve ondoelmatigheid**



Bron: IPSE studies

Op de beide assen staan de inzet van personeel en kapitaal weergegeven. De curve 2005 representeert alle mogelijke samenstellingen van personeel en kapitaal die eenzelfde productie opleveren. Afhankelijk van de prijzen van personeel en kapitaal is er een samenstelling te bepalen die leidt tot de laagste kosten. Dat is punt A. Als een instelling kiest voor een andere samenstelling, dan gaat dat gepaard met hogere kosten (punt A). De verhouding tussen de minimale kosten en de kosten in punt A staat bekend als ‘allocatieve ondoelmatigheid’. Deze vorm van ondoelmatigheid is soms een gevolg van slecht management, maar is soms ook bewust beleid.<sup>5</sup> De curve 2010 geeft alle mogelijke samenstellingen weer in 2010. Door innovaties is de curve enigszins verschoven en gekanteld. Niet alleen kan eenzelfde productie worden gerealiseerd tegen geringere kosten, maar er is ook relatief minder personeel nodig dan kapitaal.<sup>6</sup> Gemakshalve is in het bovenstaande uitgegaan van de gedachte dat de productie in de publieke sector eenduidig en meetbaar is. Wat tot de productie gerekend moet worden is echter uitgebreid onderwerp van discussie, maar nog lastiger is het om goede gegevens te verzamelen over allerlei kwalitatieve aspecten van dienstverlening.<sup>7</sup>

Figuur 1 en 2 geven een aantal aanknopingspunten voor groei van de productiviteit. Zo kan de productiviteit dus verbeteren door op de optimale schaal te gaan produceren, door verbeteringen in de bedrijfsvoering en door technische ontwikkelingen.

### 2.3 Optimale schaal

De feitelijke schaal van productie van instellingen is een uitvloeisel van onder meer de vigerende regelgeving en het strategische gedrag van aanbieders van publieke voorzieningen en kan dus afwijken van de optimale schaal.

De overheid bemoeit zich in veel publieke voorzieningen rechtstreeks met de schaal. In het basisonderwijs gelden bijvoorbeeld bepaalde stichtings- en opheffingsnormen. Ook wordt voor het onderwijs een zogenoemde fusietoets ontwikkeld, juist om te voorkomen dat er te grote besturen ontstaan. Een nog strakkere regulering geldt bijvoorbeeld bij de politie waar de politieregio’s geografisch

<sup>5</sup> In sommige situaties kan het management op grond van zogenoemde input preferences tot een andere keuze komen. Input preference kan een gevolg zijn van bureaucratengedrag (zie Rodríguez-Álvarez & Lovell, 2004) of een gevolg van een marketingstrategie.

<sup>6</sup> Dit staat in de literatuur bekend als input biased technical change. Het is overigens geen wet van Meden en Perzen dat technische vooruitgang altijd leidt tot een relatief geringere inzet van personeel.

<sup>7</sup> Een deel van de in onderzoek gemeten productiviteitsverschillen zijn ook te herleiden tot dit soort meetproblemen. Dit belangrijke onderwerp laten we hier verder rusten. Voor een uitgebreide discussie hierover zie Blank, 2010.

helemaal vastliggen, plus het daarbij behorende politiebudget. Soms stuurt de overheid op een indirecte manier de schaal van instellingen aan. Zo is het voor ziekenhuizen jarenlang voordelig geweest om te fuseren. De budgetparameters voor grote ziekenhuizen waren hoger dan voor kleine ziekenhuizen. De overheid voert in het algemeen een tamelijk impliciet schaalbeleid. Dikwijls liggen hier meer bestuurlijke overwegingen aan ten grondslag. Doelmatigheidsargumenten spelen nauwelijks een rol.

Strategisch gedrag van aanbieders kan verwijzen naar het uitschakelen van concurrentie in de omgeving, maar bijvoorbeeld ook naar bureaucratengedrag. Bestuurders winnen immers aan gezag, status en inkomen bij uitbreidingen en fusies van instellingen. Deze prikkels staan dus haaks op het streven naar doelmatigheid. Verwant aan het begrip schaal is diversificatie. Diversificatie heeft betrekking op de invloed van de samenstelling van de productie op de productiviteit. De centrale vraag hierbij is of de productiviteit kan groeien door vormen van specialisatie of juist door gezamenlijke productie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gespecialiseerde klinieken versus algemene ziekenhuizen of categorale scholen versus brede scholengemeenschappen.

#### *2.4 Verbetering bedrijfsvoering*

Door beter gebruik te maken van bestaande capaciteit, door het ziekteverzuim te bestrijden, door sommige activiteiten uit te besteden, door de samenstelling van de ingezette middelen aan te passen en door tal van andere maatregelen is het mogelijk om de bedrijfsvoering te verbeteren. Benchmarks met goede relevante informatie kunnen het management hierbij helpen. Het is dan wel noodzakelijk om het management van instellingen scherp te houden, bijvoorbeeld door krappe budgetten met goede kostprijsdekkende parameters, keuzemogelijkheden voor gebruikers van deze voorzieningen, onafhankelijk toezicht (raden van toezicht, inspecties, mededingingsautoriteiten, rekenkamers) en sanctiemogelijkheden (faillissementen, ontslag). Als het niet mogelijk is om deze ondoelmatigheden weg te nemen, hebben initiatieven als 'slimmer werken' weinig zin. Ook grote investeringen in onderzoek en ontwikkeling zijn dan weinig zinvol. Als in 2010 technisch veel meer mogelijk is en er staat weinig druk op de ketel, dan betekent dit volgens figuur 1 dat de productielijn weliswaar verschoven is, maar dat de instellingen op hun plaats blijven of slechts langzaam in de goede richting verschuiven.

### 2.5 Technische ontwikkelingen

Technische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan een hogere productiviteit. Nieuwe apparaten kunnen die werkzaamheden vereenvoudigen, zoals elektronische alarmsystemen in de ouderenzorg. Door toename in de technische kennis worden de verschillende ingezette middelen beter benut. Maar ook bedrijfsprocessen kunnen in de loop der tijd steeds beter worden georganiseerd. Niet alle technische ontwikkelingen dragen bij aan productiviteitsgroei. Veel technische verbeteringen hebben eerder een invloed op de kwaliteit dan op de doelmatigheid. Het is maar zeer de vraag of deze kwaliteitsverbeteringen in de dienstverlening altijd gewenst zijn. Te denken valt hierbij aan specialisten die door het toepassen van dure diagnostiek de betrouwbaarheid van hun diagnose nog verder willen vergroten. De meerwaarde hiervan is soms betrekkelijk, maar kost wel veel geld of leidt tot langere wachtlijsten. Merk hier op dat veel innovaties in de publieke sector gedreven worden door professionals die meer oog hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening dan voor de doelmatigheid.

## 3. Overheidsbeleid en productiviteit

Overheidsbeleid heeft verschillende aangrijpingspunten, die ieder op zich de productiviteit van instellingen kunnen beïnvloeden. Ik behandel:

- capaciteitsplanning;
- financiering;
- marktordening;
- innovaties.

### 3.1 Capaciteitsplanning

Productiviteitsonderzoek kan een belangrijke rol spelen bij capaciteitsplanning. Capaciteitsplanning heeft betrekking op het vaststellen van de omvang van het aanbod, de samenstelling en de ruimtelijke invulling ervan. Iets concreter geformuleerd gaat het om het vaststellen hoeveel scholen er in Nederland moeten zijn, welk soort onderwijs daar wordt aangeboden, waar scholen geografisch gezien moeten komen te staan en hoeveel leerlingen daar onderwijs krijgen. Er moet veel meer informatie beschikbaar komen over de optimale schaal van voorzieningen en hier dient ook meer naar gehandeld te worden. Scholen en ziekenhuizen vormen een uitzondering. Met de informatie hierover wordt echter in praktijk weinig gedaan.



Zo is opvallend dat er nog steeds een groot aantal kleine basisscholen bestaat (zelfs van 23 leerlingen). Hiermee gaan tientallen miljoenen euro's en honderden voltijdbanen verloren aan schaaldoelmatigheid.

Het omgekeerde geldt voor ziekenhuizen. Deze zijn uit oogpunt van schaaldoelmatigheid veel te groot in Nederland en ook zijn er vraagtekens te plaatsen bij het grote aantal (peperdure) academische centra.<sup>8</sup> Fusies worden dikwijls beargumenteerd met productiviteitswinst. In de praktijk blijkt echter dat als er sprake is van productiviteitswinst dit eerder een gevolg is van de herstructurering van de oorspronkelijke fusiebedrijven dan van de fusie zelf. Met andere woorden, de productiviteitswinst was ook te realiseren zonder de fusie.<sup>9</sup>

### 3.2 Financiering

Voor het financieren van publieke voorzieningen bestaan verschillende systemen. Deze variëren van totaal 'middelengestuurd' tot een 'vrije markt' financiering. Middelengestuurd zijn bijvoorbeeld departementen. Voor departementen is vastgelegd over hoeveel formatieplaatsen zij kunnen beschikken en hoeveel overige kosten zij kunnen maken. De andere kant van het spectrum bestaat uit systemen die regelen dat instellingen zelf zoveel opbrengsten moeten genereren dat zij hun kosten kunnen dekken. Het meest aansprekende voorbeeld is de zorg. Het moge duidelijk zijn dat ieder financieringssysteem zijn eigen (negatieve) prikkels heeft voor de productiviteit van een instelling. Instellingen met weinig mogelijkheden om hun ingezette middelen te alloceren, kunnen zelf niet worden aangesproken op eventuele allocatieve ondoelmatigheden. De overheid is in dat geval aanspreekbaar. In sommige situaties worden instellingen zelfs aangespoord tot ondoelmatig gedrag. Bijvoorbeeld als een instelling een vast budget krijgt en eventuele overschotten niet mogen worden opgepot. Vrijheid van besteding kan echter ook leiden tot het eerdergenoemde bureaucratengedrag en de ondoelmatigheid vergroten. Per sector zal een analyse moeten worden gemaakt van mogelijke perverse effecten van de gekozen financieringssystematiek. Aard van de dienstverlening en marktordening spelen hierbij een rol.

<sup>8</sup> Blank & Van Hulst, 2005

<sup>9</sup> Zie Bogetoft & Mikkers, 2009

### 3.3 Marktordening

Marktordening gaat over de manier waarop aanbod en vraag elkaar ontmoeten. Laten we veel aan de marktpartijen zelf over, zoals hoeveelheden en prijzen, of moet de overheid dit regelen? Een veelgehoorde opvatting is dat marktwerking tot meer concurrentie leidt en daardoor tot meer kwaliteit, een grotere doelmatigheid en meer innovaties. Op alle mogelijke manieren zou de productiviteit profiteren van marktwerking. De vraag is of dit werkelijk zo is. De moeizame ontwikkelingen van de marktwerking in de zorg zijn hier een voorbeeld van, maar ook de discussies in bijvoorbeeld de netwerksectoren.

### 3.4 Innovaties

Innovaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de groei van de productiviteit. Bij de ontwikkeling van nieuwe technologie en de verspreiding hiervan speelt een groot aantal factoren een rol, zoals veranderingsgezindheid van organisaties, marktordening, financiële prikkels, institutionele belemmeringen en de kosten van het implementeren en gebruik van deze nieuwe technologie. Inzicht in het effect van deze factoren is belangrijk bij het ontwikkelen van beleid ter stimulering van innovaties.

Een zeer belangrijke factor voor de implementatie van een innovatie is de verwachte productiviteitsgroei. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld is de productiviteitsgroei vooral een kwestie van kwaliteitsgroei. Zo willen specialisten dikwijls gebruikmaken van de nieuwste technologie om hun patiënten beter te kunnen diagnosticeren en behandelen; de leveranciers van zo'n nieuwe technologie willen deze maar al te graag verkopen. Specialisten oefenen sterke druk uit om nieuwe technologie te implementeren, maar hoeven deze niet zelf te bekostigen. Een goede kosten-batenafweging ontbreekt in een dergelijke situatie. Het stimuleren van innovaties kan dus ook leiden tot productiviteitsdalingen. Het inzichtelijk maken van de productiviteitsgroei van sommige innovaties is dus van belang bij de verdere verspreiding van innovaties. Innovatiemonitors kunnen hierin een rol van betekenis spelen.

## 4. Bedrijfsvoering, strategie en productiviteit

In deze paragraaf komt een aantal elementen aan bod op het gebied van bedrijfsvoering en ondernemingsstrategie dat kan bijdragen aan een verhoging van de productiviteit. Het is slechts een bescheiden greep uit de vele mogelijkheden.

### 4.1 Bedrijfsvoering

Wat betreft bedrijfsvoering ga ik in op:

- interne aansturing;
- personeelsbeleid;
- uitbestedingen;
- inkoop;
- bezettingsgraad.

#### *Interne aansturing*

De interne organisatie en aansturing zijn belangrijke determinanten van doelmatigheid. Hier komen vragen aan de orde over het aantal hiërarchische lagen in een organisatie, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van elke laag, de interne registratiesystemen, de interne controlemechanismen, interne prikkels, de mate van inspraak door medewerkers en de mate van transparantie. Over het effect van interne aansturing op productiviteit is weinig empirisch onderzoek beschikbaar.

#### *Personeelsbeleid*

Personeelsbeleid is een andere belangrijke determinant van doelmatigheid omdat de arbeidsintensiteit in de publieke sector in het algemeen hoog is. Het personeelsbeleid heeft grote invloed op zaken als personeelverloop, ziekteverzuim en arbeidssatisfactie. Deze zaken hebben weer veel impact op de productiviteit van een instelling. Instrumenten van personeelsbeleid hebben betrekking op de werving en selectie van personeel, arbeidsvoorwaarden, beoordelings- en functioneringsgesprekken, scholing, loopbaanbegeleiding, opleidingsfaciliteiten, arbeidsomstandigheden en verzuimpreventie en -begeleiding.

#### *Uitbesteding*

Uitbesteding (ook wel 'outsourcing' genoemd) betekent dat een instelling een deel van zijn bedrijfsproces uitbesteedt aan een ander bedrijf. Het gaat hier veelal om ondersteunende diensten, zoals administratieve taken, ICT en schoonmaak. Uitbesteding kent een groot aantal voordelen. De kosten hiervan zijn dikwijls lager dan in eigen beheer uitvoeren, de kwaliteit is beter en de financiële risico's

worden verplaatst naar het ingehuurde bedrijf. Er zijn ook nadelen aan verbonden, omdat het gecontracteerde bedrijf te hoge winstmarges kan hanteren of plotseling failliet kan gaan (en het productieproces danig kan verstoren).

Uitbesteding komt in delen van de publieke sector steeds frequenter voor, vooral in de zorg. Zo besteden ziekenhuizen niet alleen de schoonmaak of de ICT-diensten uit, maar ook de medische behandeling, de verpleging en delen van de infrastructuur. De meeste specialisten zijn niet in dienst van het ziekenhuis maar hebben een zelfstandige maatschap. Ook voor de verpleging geldt dat steeds meer een beroep wordt gedaan op uitzendbureaus voor de zorg en freelancers. Projectontwikkelaars, banken en verzekeraars manifesteren zich steeds nadrukkelijker in het kader van de huisvesting en medische infrastructuur van ziekenhuizen. Het volledige beheer en onderhoud van gebouwen en medische inventaris wordt dan in handen gegeven van andere partijen. Ook bij publieke diensten waar je het niet direct verwacht, zoals de politie, worden delen van het primaire proces uitbesteed. Bekend is dat gemeenten soms particuliere beveiligingsdiensten inhuren om in inbraakgevoelige wijken te patrouilleren.

#### *Inkoop*

De inkoop van materialen kan ook een effect hebben op de productiviteit van een instelling. Het gaat hier om materialen in brede zin. Ook energie, telefoondiensten, medicijnen en het benzineverbruik van dienstauto's vallen hieronder. Meestal heeft het veronderstelde effect te maken met de prijs van de inkoop en veel minder met het technische deel van het productieproces (al is dat effect er wel). Prijsvoordelen treden op bij bulkinkopen. Bulkinkopen zijn te realiseren door gezamenlijke inkoop, bijvoorbeeld voor verschillende afdelingen of voor verschillende instellingen, of door voorraadvorming. Afgezien van het prijsvoordeel is het ook mogelijk voordelen te realiseren doordat er een centraal inkooppunt/magazijn is in een instelling. Er zijn dan binnen de organisatie in totaal minder medewerkers belast met de inkoopactiviteit en de kosten voor het op voorraad houden van materialen zijn ook lager.

#### *Bezettingsgraad en inzet bedrijfsmiddelen*

De bezettingsgraad geeft weer welk deel van de beschikbare productiecapaciteit daadwerkelijk wordt gebruikt voor het leveren van goederen en diensten. Voorbeelden hiervan zijn het percentage bezette bedden in een ziekenhuis, het percentage bezette uren van de operatiekamers en het percentage bezette uren van een klaslokaal. De bezettingsgraad wordt in belangrijke mate bepaald door planningen en schema's. Managers trachten bepaalde doelen te maximaleren door

het optimaliseren van het gebruik van beschikbare capaciteit. Het gaat hier om het oplossen van logistieke vraagstukken, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met allerlei randvoorwaarden en veel onzekerheden

Ook bij de inzet van vaste bedrijfsmiddelen moet een instelling verschillende keuzen maken. Vaste bedrijfsmiddelen zijn middelen die langer dan een jaar meegaan. Het betreft hier onder andere het wagenpark, de inventaris, de apparatuur, ICT-middelen en bedrijfsgebouwen. De instelling kan deze nieuw aanschaffen en moet vervolgens besluiten wanneer vervanging of modernisering noodzakelijk is. Ook zijn er andere opties, zoals lease of huur. In feite geldt hiervoor hetzelfde als voor uitbesteding.

In de publieke sector komt het overigens dikwijls voor dat huisvesting niet direct tot de 'discretionaire bevoegdheden' van de instelling zelf behoort. In de gezondheidszorg is de capaciteit jarenlang geregeld door een capaciteitsorgaan en bestonden er lange en ingewikkelde planprocedures voor uitbreiding van capaciteit. Voor een groot deel van het onderwijs geldt nog steeds dat de huisvesting van scholen een taak is van de gemeentelijke overheid. De gedachte hierachter is dat publieke instellingen niet moeten worden opgezadeld met delen van de bedrijfsvoering met een risico-element. De veronderstelling is dat gemeenten eenvoudiger kunnen schuiven met huisvestingscapaciteit dan scholen zelf.

De inzet van vaste bedrijfsmiddelen heeft niet alleen betekenis voor deze middelen zelf, maar ook voor de inzet van de andere middelen. Zo betekent huisvesting van een school in een oud en slecht geïsoleerd gebouw, dat de energie- en onderhoudskosten sterk zullen stijgen. Instellingen die zowel over de vaste als variabele inzet van middelen gaan, kunnen hierin een doelmatige afweging maken. Voor instellingen die met een door de overheid gereguleerde inzet van vaste middelen te maken hebben, bestaat deze mogelijkheid niet. Zij kunnen in een situatie verkeren waarin er sprake is van een allocatieve ondoelmatigheid waarop zij geen invloed hebben.

#### *4.2 Strategie*

Na bedrijfsvoering richten we de aandacht op de strategie.

Voorbeelden van ondernemingsstrategie zijn:

- schaal;
- diversiteit;
- samenwerking;
- innovaties.

### *Schaal*

De schaal van het bedrijf is naast de eerdergenoemde schaafeffecten ook van betekenis voor de afzetzijde. Naast kostenoverwegingen spelen dus ook nog andere overwegingen een rol. Een van deze overwegingen is 'marktmacht'. Door schaalvergroting neemt het marktaandeel toe. Dit grotere marktaandeel is te vertalen in marktmacht, waardoor instellingen in belangrijke mate kunnen bepalen tegen welke prijzen en tegen welke kwaliteit diensten worden aangeboden. Dit is niet alleen van toepassing in een vrije markt maar evenzeer in een sterk gereuleerde markt. Het grote marktaandeel leidt hier dikwijls ook tot het uitoefenen van politiek bestuurlijke macht. Marktmacht is soms ook uit te oefenen op de arbeidsmarkt of inkoopmarkt. Op de regionale arbeidsmarkt hebben sommige professionals, zoals verpleegkundigen, keus uit minder verschillende werkgevers. Dit verslechtert hun onderhandelingspositie over arbeidsvoorwaarden.

Het aspect schaal is eveneens van belang in de ontwikkeling van individuele strategieën. Een grotere schaal van de instelling betekent in de praktijk ook meestal een hogere salarisschaal voor bestuurders. Ook leidt een grotere instelling tot meer aanzien en status van de bestuurders. Dit zijn dus geïnstitutionaliseerde prikkels die geenszins hoeven bij te dragen aan een doelmatigere bedrijfsvoering of verbetering van de dienstverlening.

### *Diversiteit*

Diversiteit verwijst naar de samenstelling van het pakket van diensten dat door een instelling wordt aangeboden. Het management van instellingen ziet zich voor de vraag gesteld of de instelling zich toelegt op een specifieke dienst, op een aantal specifieke diensten of op een baaiend van verschillende diensten. Net als bij het vraagstuk over de optimale schaal gelden ook hier overwegingen die met de productie - en de vraagzijde te maken hebben. Er is sprake van diversificatievoordelen als de gezamenlijke productie van twee diensten kosten besparingen oplevert ten opzichte van de afzonderlijke productie van de twee diensten. Zo is bijvoorbeeld de levering van gas, elektriciteit en water door één bedrijf voordelig, omdat het bedrijf iedere klant slechts één factuur hoeft te sturen en één betaling hoeft te verwerken voor drie geleverde diensten. Aan de afzetkant geldt een vergelijkbare argumentatie als bij schaalvergroting. Meer diversiteit leidt tot een groter marktaandeel en dus tot meer marktmacht. Soms is diversiteit ook een middel voor verdere schaalvergroting. In een verzadigde en geconcentreerde markt voor een product is verdere schaalvergroting uitsluitend mogelijk door diversificatie. Dit betekent dat de instelling ook op andere markten actief wordt. Diversificatie betekent ook risicospreiding. Een instelling wordt minder gevoelig voor sterke bewegingen in de vraagontwikkeling van een bepaald product.

### *Samenwerking*

Schaal- en diversificatievoordelen zijn soms ook te realiseren via samenwerking. Samenwerking tussen instellingen is op verschillende wijzen te realiseren. De meest vergaande vorm van samenwerking is die waarbij instellingen worden ondergebracht in een holding of onder een gezamenlijk bestuur. De overkoepelende bestuurslaag heeft dan een aantal bevoegdheden die deze dwingend aan de onderdelen van de holding kan opleggen. Hierdoor is het mogelijk dat het aanbod van producten en diensten verdeeld wordt over de verschillende onderdelen of dat de onderdelen een aantal facilitaire diensten, zoals de personeelsadministratie en ICT samen delen. Allerlei modaliteiten zijn hier denkbaar. Zo kent het onderwijs in Nederland een sterke ontwikkeling in de richting van grote schoolbesturen. Deze schoolbesturen omvatten soms tientallen scholen en tienduizenden leerlingen. Het personeel is in dienst van het schoolbestuur en het schoolbestuur ondersteunt het management van de aangesloten scholen op verschillende manieren. De scholen dragen vooral de verantwoordelijkheid voor het primaire proces, namelijk voor de onderwijsinhoud en het onderwijsproces.

### *Innovaties*

Een ander belangrijk aspect van de ondernemingstrategie betreft de ontwikkeling en implementatie van nieuwe technologie in de instelling (innovaties). Technologie moet hier breed worden opgevat, want zij heeft niet alleen betrekking op nieuwe apparatuur, maar ook op de inrichting van technische processen en het functioneren van de relaties tussen verschillende stakeholders (zogenoemde sociale innovaties). Logistieke vragen en vragen over het functioneren van netwerken en ketens vallen hier dus uitdrukkelijk ook onder. Bij innovaties gaat het om strategische beslissingen om te investeren in onderzoek en ontwikkeling en in het toepassen van nieuwe technologie. Het management van instellingen moet hier afwegingen maken over de kosten van het ontwikkelen en vergaren van nieuwe kennis, de kosten van implementatie en de baten van productiviteitsgroei en het ontwikkelen van nieuwe markten en klanten. Deze afwegingen vinden veelal plaats in een grote mate van onzekerheid, omdat over de effecten van nieuwe technologieën dikwijls maar weinig informatie beschikbaar is.

### *4.3 Aanbevelingen*

Uit het bovenstaande zijn weinig algemene beleidsaanbevelingen af te leiden. Het type maatregelen hangt sterk samen met de context. Er zal dus per sector echt sprake moeten zijn van maatwerk. Niettemin zijn er toch twee algemene beleidsaanbevelingen te geven. De eerste heeft te maken met de (hiërarchische)

relaties tussen de verschillende actoren. Als de overheid er niet in slaagt om de goede sturingsinstrumenten in te zetten, is het niet realistisch te veronderstellen dat de andere actoren conform de publieke taakstelling handelen (het zogenoemde 'principal-agent' probleem).

De tweede beleidsaanbeveling is het verbeteren van de informatiepositie van alle factoren. Goede onafhankelijke en betrouwbare informatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan het nemen van goede beslissingen op de verschillende sturingsniveaus en het inzetten of bijstellen van de juiste instrumenten.

## 5. Productiviteitsgroei in de publieke sector: empirie

Deze paragraaf bevat de uitkomsten van een aantal productiviteitsstudies van publieke dienstverlening in Nederland. Het is slechts een bescheiden greep uit beschikbaar onderzoek. Zo passeren een publieke sector brede studie en afzonderlijke studies op de terreinen van onderwijs, zorg, rechtspraak en waterdistributie de revue. Aan het einde van de paragraaf wordt ook nog even stil gestaan bij internationale vergelijkingen.

### 5.1 Publieke sector

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) presenteert al sinds jaar en dag publieke sector brede schattingen van de productiviteitsontwikkelingen in de verschillende publieke voorzieningen, variërend van onderwijs tot cultuur en rechtspraak. Helaas dateren de laatste schattingen van voor de vorige kabinetsformatie. De schattingen van het SCP voor de huidige kabinetsformatie waren bij het schrijven van dit artikel nog niet beschikbaar.

Ondanks de gedateerdheid is het interessant na te gaan of er bepaalde patronen zijn af te leiden. Tabel 1 bevat de ontwikkeling van de productiviteit tussen 1995 en 2004 van een groot aantal publieke voorzieningen. De ontwikkeling is weergegeven in indexcijfers voor de jaren 2000 en 2004 met als basisjaar 1995. De laatste twee kolommen zijn een vertaling hiervan in de gemiddelde jaarlijkse groei in de periode 1995-2004 en de periode 2000-2004.



**Tabel 1 Ontwikkeling productiviteit, 1995-2004a**

	Indexcijfers			Jaarlijkse groei (%)	
	1995	2000	2004	1995-2004	2000-2004
Basisonderwijs	100	88	75	-3,3	-4,1
Speciaal onderwijs	100	106	71	-3,8	-10,6
Voortgezet onderwijs	100	88	83	-2,1	-1,4
Beroepsonderwijs/educatie	100	80	74	-3,4	-1,8
Hoger beroepsonderwijs	100	100	94	-0,7	-1,6
Wetenschappelijk onderwijs	100	81	92	-0,9	3,3
Wetenschappelijk onderzoek	100	91	88	-1,3	-0,5
Ziekenhuizen en specialisten	100	89	82	-2,2	-2,1
Extramurale zorg	100	100	87	-1,6	-3,4
Geestelijke gezondheidszorg	100	93	89	-0,9	-1,3
Verpleeghuizen	100	91	76	-3	-4,4
Verzorgingshuizen	100	87	71	-3,9	-5,4
Thuiszorg	100	101	98	-0,3	-0,8
Gehandicaptenzorg	100	90	76	-3,1	-4,3
Verstrekking geneesmiddelen	100	111	125	2,5	3,1
Politie	100	95	110	1,1	3,4
Brandweer	100	87	76	-3,1	-3,5
Rechtspraak	100	57	57	-6,4	-0,2
Gevangeniswezen	100	91	93	-0,7	0,7
Belastingdienst	100	85	99	-0,1	3,8
Beheer zorgsector	100	105	95	-0,6	-2,6
Uitvoering sociale zekerheid	100	88	89	-1,2	0,4
Kinderopvang	100	93	81	-2,3	-3,6
Welzijn	100	99	114	1,4	3,5
Asielvraagstukken	100	71	66	-4,8	-2,1
Cultuur	100	83	82	-2,2	-0,2

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Dit is een bewerking van de oorspronkelijke SCP-cijfers. De oorspronkelijke tabel bevat kosten per eenheid product. Hier is de reciproke genomen.

De opvallendste constatering is dat de meeste publieke voorzieningen een productiviteitsdaling laten zien. Uitzonderingen zijn de sectoren verstrekking geneesmiddelen, politie en welzijn. Overigens is er geen sprake van een continue ontwikkeling. In 2000 blijkt dat ten opzichte van 1995 ook de productiviteit groeit van het speciaal onderwijs, de thuiszorg en het beheer van de zorgsector. Het lijkt dus moeilijk om kenmerken van voorzieningen te identificeren die een vergelijkbare productiviteitsgroei hebben gekend. Veel eerder lijkt het of de ontwikkeling gedomineerd wordt door beleidsintensiveringen of –extensiveringen, of door ontwikkelingen aan de vraagkant.<sup>11</sup>

### 5.2 *Verskillende beelden productiviteitsgroei*

Om de divergentie in uitkomsten nog groter te maken zijn deze resultaten ook nog eens vergeleken met een paar andere onderzoeken. In het voortgezet onderwijs is tussen 1990 en 2006 sprake geweest van een autonome productiviteitsdaling van gemiddeld 3 procent per jaar.<sup>12</sup> Deze lijkt redelijk overeen te komen met het beeld van het SCP. Daarentegen groeide de productiviteit in het hoger beroepsonderwijs met gemiddeld 1,5 procent per jaar. In het basisonderwijs, de beroeps- en volwassenen-educatie en het wetenschappelijk onderwijs was de totale productiviteitsontwikkeling nihil.<sup>13</sup> In deze sectoren was volgens het SCP echter sprake van een substantiele daling. Vergelijkbare discrepanties zijn ook te vinden in de zorg en de rechtspraak.<sup>14</sup>

Het is geenszins de bedoeling genoemde studies te bekritisieren. Het illustreert eerder hoe lastig het is om de productiviteitsgroei in beeld te brengen. Andere definities van de productie van een publieke voorziening, andere wijze van correcties voor prijzen of schaal, andere analysemethoden en soms iets andere gegevens hebben aanzienlijke gevolgen voor de uitkomsten. Dit geldt in het bijzonder voor de kwaliteit van de dienstverlening. Zoals eerder opgemerkt is er een sterke neiging bij professionals om de kwaliteit te laten prevaleren boven kostenbeheersing. Als kwaliteit niet of onvoldoende in de productiemaat is verwerkt, maar

<sup>11</sup> Er is geen uitgebreid onderzoek beschikbaar wat op deze verschillende ontwikkelingen in gaat. Ook het SCP geeft in zijn rapporten geen uitgebreide beschrijving van achterliggende factoren.

<sup>12</sup> Blank en Haelermans, 2008

<sup>13</sup> Blank en Haelermans, 2008

<sup>14</sup> Vandermeulen (2009) ziet een sterke productiviteitsgroei in de ziekenhuissector, terwijl het SCP uitgaat van een productiviteitsdaling. Hetzelfde geldt pikant genoeg voor een SCP-studie naar de rechtspraak. In een uitgebreide studie tonen van der Torre et al. (2007) aan dat gemiddeld de productiviteit bij zowel de rechtbanken als de gerechtshoven in de loop der tijd toeneemt. In tabel 1 rapporteert het SCP een forse productiviteitsdaling voor de rechtspraak tussen 1995 en 2000 en vanaf 2000 een constante productiviteit.

er wel extra middelen zijn ingezet, dan leidt dit tot een productiviteitsdaling. Als er al geen duidelijkheid is over de meting van productiviteit, laat staan dat er duidelijkheid gegeven kan worden over effecten van innovaties.

### 5.3 Sectorale studies

#### *Schaal en productiviteit*

Er zijn verschillende Nederlandse studies die verwijzen naar het effect van de schaal van productie op de productiviteit. Zo is in de rechtspraak de omvang van een gerecht van invloed op de productiviteit. Te kleine gerechten en te grote gerechten werken op een schaal die ongunstig is. Er zijn enkele te kleine en enkele te grote rechtbanken. De schaaffecten bij rechtbanken zijn overigens betrekkelijk gering. Bij de gerechtshoven zijn de gevonden schaaffecten sterker. De meeste gerechtshoven zijn te groot.<sup>15</sup>

In het onderwijs blijken in het basisonderwijs grote schaalvoordelen te realiseren. Kleine basisscholen met minder dan 125 leerlingen zijn relatief duur. De optimale schaal van een school ligt ergens tussen de 300 en 550 leerlingen.<sup>16</sup> In het voortgezet onderwijs zijn voor kleine scholen ook schaalvoordelen te behalen. De optimale schoolgrootte in het voortgezet onderwijs is afhankelijk van het aantal typen onderwijs dat door de school wordt aangeboden. Een brede scholengemeenschap heeft een grotere optimale schaal dan een categorale school.<sup>17</sup> In het mbo geldt een optimale schaal van 2500 tot 4500 studenten. Grotere diversiteit in opleidingen en het grotere aandeel van huisvesting en uitrusting zouden hier debet aan zijn.<sup>18</sup>

De optimale schaal van ziekenhuizen ligt ergens bij 200 à 300 bedden.<sup>19</sup> De optimale schaal van verpleeghuizen bevindt zich in het bereik van 100 à 160 bedden.<sup>20</sup> Voor de drinkwaterbedrijven is geen overtuigend bewijs voor schaalvoordelen

<sup>15</sup> Van der Torre et al., 2007

<sup>16</sup> Blank et al., 2007b. Deze uitkomsten sporen met de resultaten van een meta-studie van Leithwood & Jantzi (2009). Volgens hun studie zouden basisscholen een omvang van maximaal 500 leerlingen moeten hebben en basisscholen met veel achterstandsleerlingen een omvang van minder dan 300 leerlingen.

<sup>17</sup> Blank et al., 2007a

<sup>18</sup> Van Ingen, 2003

<sup>19</sup> Blank et al., 2008. Zie bijvoorbeeld ook nog Linna et al. (2006), Smet (2004) en Staat (2006). Eerder Nederlands onderzoek bevestigt dit beeld (zie bijvoorbeeld Blank et al., 1998, 2002).

<sup>20</sup> Voorbeelden van onderzoek hiernaar zijn Christensen (2004), (VS: 130 bedden), Knox et al. (2007) (VS: 110 bedden), Fillipini (2001) (Zwitserland: 120 bedden), Farsi en Fillipini (2006), (Zwitserland: 160 bedden) en Chattopadhyaya en Ray (1996) (VS: 110 bedden).

gevonden.<sup>21</sup> Het lijkt er eerder op dat kleine drinkwaterbedrijven nadelen onder- vinden van een grotere schaal. Dat wil zeggen dat schaalvergroting leidt tot een toename van de kosten.

#### *Marktordening en productiviteit*

In Nederland zijn recent een paar studies verschenen naar de relatie tussen marktconcentratie en kwaliteit van onderwijs. Merk op dat onderwijs een kwaliteitsoriëntatie heeft. Door de lumpsumbekostiging (en de afhankelijkheid van het aantal leerlingen) vertaalt een hogere doelmatigheid zich in een hogere kwaliteit bij een gegeven budget. In het voortgezet onderwijs is het onderwijsrendement niet afhankelijk van de mate van concurrentie tussen scholen.<sup>22</sup> Voor het basisonderwijs is een klein effect gemeten van concurrentie op kwaliteit (CITO-scores), waarbij met nadruk moet worden gewezen op de mogelijkheid van een omgekeerde causaliteit: goed presterende scholen trekken leerlingen aan, waardoor de concurrentiepositie van deze scholen steeds sterker wordt.<sup>23</sup>

In het buitenland, met name in de VS, is uitgebreid onderzoek gedaan naar de effecten van marktconcentratie en doelmatigheid in de zorg. In de VS is als gevolg van veranderingen in de regelgeving een ontwikkeling geweest van patiëntgedreven concurrentie naar prijsconcurrentie. Tijdens de periode van patiëntgedreven concurrentie is een grote mate van overcapaciteit ontstaan en daardoor grote ondoelmatigheden. In de periode van prijsconcurrentie is volgens sommige studies de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komen te staan. De marktwerking heeft wel sterk bijgedragen aan vergaande consolidatie van ziekenhuizen. Het aantal fusies, overnames en nieuwe samenwerkingsverbanden is zeer groot geweest.<sup>24</sup>

#### *Bedrijfsvoering en productiviteit*

De grootste productiviteitsverschillen vloeien rechtstreeks voort uit de bedrijfsvoering. Gemiddelde technische doelmatigheidsverschillen van ongeveer 20 procent zijn geen uitzondering. Ook in eerder Nederlands onderzoek naar onderwijs, zorg en rechtspraak komen dergelijke hoge of nog hogere percentages naar voren. Veel studies laten echter na deze verschillen te duiden, waardoor het moeilijk wordt voor instellingen om hierop beleid te voeren.

<sup>21</sup> Dijkgraaf en Varkevisser, 2007

<sup>22</sup> Dijkgraaf et al., 2008

<sup>23</sup> Koning en Noailly, 2009

<sup>24</sup> Sari, 2008

In de bedrijfsvoering is winst te boeken, bijvoorbeeld in het onderwijs.<sup>25</sup> Kwaliteit van docenten en personeelsbeleid spelen hierin een grote rol. Eerdere onderzoeken naar Nederlandse ziekenhuizen laten bijvoorbeeld zien wat de effecten zijn van samenwerking, uitbesteding, centrale inkoop, bezetting van de capaciteit, ziekteverzuim en samenstelling van personeel op de doelmatigheid.<sup>26</sup> Dergelijke onderzoeken geven bestuur en management van instellingen handvatten om concrete aanpassingen in de bedrijfsvoering door te voeren. Door de vele lopende benchmarks in verschillende sectoren is het niet lastig om veel meer van dit type onderzoeksresultaten te laten zien.

#### 5.4 Internationale studies

Voor zover bekend zijn er geen internationaal vergelijkende studies naar de productiviteitsgroei van de publieke sector in brede zin. Wel bestaat op sectorniveau een aantal interessante studies.<sup>27</sup> Dit soort (gedetailleerde) internationale studies biedt aanknopingspunten om meer 'out of the box' te denken over oplossingen die buiten de nationale referentiekaders liggen. In de justitiële keten blijken grote verschillen te bestaan tussen Nord-Rhein Westfalen, Denemarken en Nederland in de wijze waarop zaken worden aangebracht, wie welke verantwoordelijkheden draagt en dergelijke. Het blijkt niet alleen zinvol om naar de bedrijfsvoering te kijken, maar ook naar de hele vormgeving van een voorziening. Hierin spelen ook cultuurelementen een belangrijke rol.

In een internationaal vergelijkende studie over het voortgezet onderwijs in vijftieng landen wordt het belang van contextfactoren duidelijk. Het blijkt bijvoorbeeld dat Nederland een zesde plaats inneemt op de lijst van vijftieng landen als het om doelmatigheid van onderwijs gaat. Indien echter rekening wordt gehouden met de welvaart en het opleidingsniveau van de bevolking duikt Nederland naar een dertiende plaats. Op een internationale ranglijst van de doelmatigheid van de zorg in 196 landen (op basis van gegevens van de WHO) neemt Nederland een zeventiende en een elfde plaats in, afhankelijk van de gekozen productiemaatstaf. Nederland dankt de elfde plaats met name aan de brede toegankelijkheid van de zorg. Ook deze studie onderstreept het belang van correctie van contextfactoren, zoals de welvaart, het democratische gehalte, het onderwijsniveau van de bevolking en dergelijke.

<sup>25</sup> Waterreus, 2009

<sup>26</sup> Blank et al., 1998; Ludwig, 2008

<sup>27</sup> Het valt buiten de scope van dit artikel om hier uitgebreid op in te gaan. Een paar interessante studies zijn wel te noemen, zoals voor de justitieketen (Tak & Fiselier, 2002, 2004), het onderwijs (Afonso & St. Aubyn, 2006), de zorg (Greene, 2004) en de rechtsspraak (Blank et al., 2004)

Helaas leggen de studies over het onderwijs en de zorg niet bloot waardoor de verschillen ontstaan, behalve dan door de contextfactoren. Deze studies zijn te verrijken met analyses van de invloed van institutionele en culturele factoren op de doelmatigheid. Een vergelijkend onderzoek van de rechtssystemen in twaalf landen laat zien hoe belangrijk de filters in het rechtssysteem zijn voor de doelmatigheid van de rechtelijke macht, zoals de mogelijkheid van afdoeningen door het openbaar ministerie of het instellen van hoger beroep.

## 6. Slotbeschouwingen

Sociale innovaties en ‘slimmer werken’ worden door velen gezien als het recept voor de groei van de arbeidsproductiviteit. Deze groei moet de oplossing bieden voor de verwachte knelpunten op de arbeidsmarkt en de financiële problematiek als gevolg van de crisis. Door de crisis komt het accent veel minder te liggen op de arbeidsmarktproblematiek en veel meer op de betaalbaarheid van publieke voorzieningen. Er is waarschijnlijk geen ruimte voor dure substituties van arbeid door kapitaal.

### 6.1 Eerst ondoelmatigheden aanpakken...

De rooskleurige verwachtingen van het effect van innovaties ter verbetering van de arbeidsproductiviteit dienen in ieder geval enige bijstelling. Innovaties werken alleen als er een intrinsieke prikkel is tot doelmatig werken in de publieke sector. Er is alle reden om hieraan te twijfelen. De met enige regelmaat gepubliceerde cijfers over de productiviteitsontwikkelingen in de publieke sector van het SCP geven een vrij consistent beeld van productiviteitsdalingen. Op een aantal punten worden deze uitkomsten ondersteund door micro-economisch onderzoek. Micro-economisch onderzoek laat verder zien dat er tussen instellingen onderling grote productiviteitsverschillen bestaan. Deze ondoelmatigheden wijzen op een gebrek aan prikkels voor doelmatig (en sancties tegen ondoelmatig) werken en op het (voort)bestaan van systeembelemmeringen. Voorbeelden van dergelijke systeembelemmeringen zijn de gemeentelijke centralisatie van schoolhuisvesting, de hybride marktform in de ziekenhuissector en de 1000-uren norm in het voortgezet onderwijs. Ook in de sfeer van concessies, zoals in het openbaar vervoer, is te verwachten dat verschillende contractvormen leiden tot verschillende doelmatigheidsuitkomsten. Ook hier bestaan nog weinig inzichten.

Al deze verschillende vormen van sturing en regulering moeten zodanig ‘getuned’ worden dat zij sterke prikkels tot doelmatig werken bevatten en geen belemme-

ringen opwerpen voor doelmatig werken en vernieuwingen. Dit betekent strak sluitende budgetten, scherpe aanbestedingen (bijvoorbeeld in het openbaar vervoer), sanctiebeleid, een 'open mind' voor het ontslaan van managers en bestuurders, en sluiting/ faillissementen van publieke instellingen.

Verder wordt bij de capaciteitsplanning in het beleid te weinig rekening gehouden met overwegingen van een optimale schaal. Zo blijkt alleen al uit het beperkte beschikbare onderzoek op dit terrein dat scholen, ziekenhuizen en gerechtshoven niet op de optimale schaal werken. Hier is dus doelmatigheidswinst te boeken.

Managers en bestuurders kunnen bijdragen aan verbetering van de doelmatigheid door veel meer te sturen op de bedrijfsvoering. Het verbeteren van relevante managementinformatie, bijvoorbeeld via benchmarks, kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Veel meer focus op terreinen als personeelsbeleid, capaciteitsbezetting, uitbesteding en gezamenlijke inkoop is hier gewenst.

### *6.2 ... dan ruimte voor sociale innovaties*

Pas als een groot deel van de ondoelmatigheden (technisch, allocatief en schaal) zijn weggenomen, kan ruim baan worden gegeven voor sociale innovaties. Uitgaven aan 'Research & Development' en investeringen in nieuwe technologie en processen zullen dan veel rendabeler blijken te zijn. Overigens is een waarschuwing hier op zijn plaats. Niet alle innovaties leiden tot arbeids- en kostenbesparing. Veel innovaties hebben het karakter van kwaliteitsverbeteringen. In het bijzonder professionals hebben een sterke drang tot dit type innovaties. Het is overigens ook niet uit te sluiten dat sommige innovaties juist meer arbeid vragen.

### *6.3 Consequenties*

De bovengenoemde aanbevelingen hebben voor alle actoren in het veld gevolgen. Zo zal de overheid bereid moeten zijn de gehele wet- en regelgeving tegen het licht te houden. Het betreft hier vooral regelgeving over bekostiging, financiering, capaciteitsplanning, marktordering en toezicht. Er zal veel scherper aan de wind moeten worden gezeild, waarbij andere actoren weliswaar meer ruimte krijgen om hun publieke taken uit te voeren, maar tegelijkertijd veel strakker zullen worden afgerekend op de geleverde prestaties. De vaststelling van de geleverde prestaties zal op een intelligente manier moeten gebeuren, waarbij alle strategische bewegingen worden voorkomen.

Besturen en management van publieke voorzieningen zullen onder druk van een toegenomen handelingsvrijheid en de strengere prestatie-eisen veel meer met een bedrijfseconomische blik moeten kijken naar hun interne processen en de manier waarop zij de burgers bedienen. De recente aanbevelingen in het advies van de Onderwijsraad over de bedrijfsvoering van scholen passen in dit kader.<sup>28</sup> Vormen van bedrijfsvergelijkingen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Ook zal het bestuur en management van publieke instellingen de spanning met professionals in de organisaties moeten zien te verminderen door de professionals medeverantwoordelijk te maken voor de bedrijfsvoering.

De derde belangrijke groep actoren wordt gevormd door de werknemers. Deze moeten een grote mate van flexibiliteit ontwikkelen om ruim baan te geven aan nieuwe ontwikkelingen. Omscholing zal hierin een steeds belangrijkere rol vervullen. Ook kunnen veel bestaande zekerheden en garanties binnen de huidige arbeidsvoorwaarden nog eens opnieuw worden geëvalueerd. Te denken valt hierbij aan de dikwijls vergaande ontslagbescherming van werknemers, ook bij het leveren van evidente wanprestaties. Dit laatste geldt vooral voor bestuurders en managers van slecht functionerende instellingen. Ook zou moeten worden nagegaan of een verdere beloningsdifferentiatie mogelijk is voor goed presterende professionals.

#### 6.4 Tenslotte

De vertrekpunten voor dit essay waren de verwachte personeelstekorten en de financiële problematiek als gevolg van de crisis. De krapte op de arbeidsmarkt is deels te bestrijden met groei van de arbeidsproductiviteit, maar hiervan mogen geen al te hoge verwachtingen worden gekoesterd. In dit essay wordt aangegeven dat er weliswaar mogelijkheden zijn, maar dat die om een aantal tamelijk radicale hervormingen vragen. Indien deze veranderingen uitblijven, dan doemt er een somber scenario op. Uit de historische analyses van het SCP blijkt immers dat voor de meeste voorzieningen productiviteitsgroei eerder een uitzondering is dan regel. Geen productiviteitsgroei betekent automatisch dat de publieke dienstverlening moet worden gerantsoeneerd door een gebrek aan arbeidskrachten en een gebrek aan financieel draagvlak.

<sup>28</sup> Onderwijsraad, 2009



### *Geraadpleegde bronnen*

Afonso, A. en M. St. Aubyn (2006), Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic Modelling*, 23, 476-491.

Asch van, A.W., P. Can en I. de Jong (2007), *Slimmer werken in zorg en welzijn*, CNV Publieke Zaak - BMC, Den Haag/Amersfoort.

Beer de, P. (2009), Krapte arbeidsmarkt verdwijnt uit zicht. *Economisch Statistische Berichten*, 94 (4566), 504-506.

Blank, J.L.T. (2010), *Principes van productiviteitsmeting. Elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de publieke sector*, Shaker Publishing B.V., Maastricht.

Blank, J.L.T., M. v.d. Ende en B.L. van Hulst (2004), *Bench Marking in an international perspective: an international comparison of the performance of the judiciary systems*, ECORYS-NEI, Rotterdam.

Blank, J.L.T. en C.M.G. Haelermans (2008), Trends in onderwijsbureaucratie. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2, 58-73.

Blank, J.L.T., C.M.G. Haelermans, P.M. Koot en O. van Putten (2008), *Schaal en Zorg - Een inventariserend onderzoek naar de relatie tussen schaal, bereikbaarheid, kwaliteit en doelmatigheid in de zorg*, Raad voor de Volksgezondheid & Zorg/IPSE Studies, Den Haag.

Blank, J.L.T., P.M. Koot en B.L. van Hulst (2007a), *Overhead of Onderwijs - Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs*, IPSE Studies/ECORYS, Delft/Rotterdam.

Blank, J.L.T., P.M. Koot en B.L. van Hulst (2007b), *Basisonderwijs en bureaucratie - Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*, IPSE Studies/ECORYS, Delft/Rotterdam.

Blank, J.L.T. en B.L. van Hulst (2005), *Productafbakening in ziekenhuizen als fusiecriteria: een empirisch onderzoek naar productsubstitutie*, ECORYS-NEI, Rotterdam.

Bogetoft, P. en M. Mikkers (2009), De voordelen en nadelen van fusies tussen zie-

kenhuizen. In: J.L.T. Blank (Ed.), *Schaal op maat. Essays over schaalvergoting in zorg en onderwijs*, pp. 63-78, Shaker Publishing B.V., Maastricht.

Chattopadhyay, S., en S.C. Ray (1996), Technical, Scale, and Size Efficiency in Nursing Home Care: A Nonparametric Analysis of Connecticut Homes. *Health Economics*, 5 (4), 363-373.

Christensen, E.W. (2004), Scale and Scope Economies in Nursing Homes: A Quantile Regression Approach, *Health Economics*, 13 (4), 363-377.

Farsi, M. en M. Filippini (2006), An Analysis of Efficiency and Productivity in Swiss Hospitals, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik/Swiss Journal of Economics and Statistics*, 142 (1), 1-37.

Filippini, M. (2001), Economies of Scale in the Swiss Nursing Home Industry, *Applied Economics Letters*, 8 (1), 43-46.

Greene, W. (2004), Distinguishing between heterogeneity and inefficiency: Stochastic Frontier Analysis of the World Health organization's panel data on national health care systems, *Health Economics*, 13, 959-980.

Knox, K.J., E.C. Blankmeyer en J.R. Stutzman (2007), Technical efficiency in Texas nursing facilities: a stochastic production frontier approach, *Journal of Economics and Finance*, 31 (1), 75-86.

Leithwood, K. en D. Jantzi (2009), A Review of Empirical Evidence About School Size Effects: A Policy Perspective, *Review of Educational Research*, 79 (1), 464-490.

Linna, M., U. Hakkinen en J. Magnussen (2006), Comparing hospital cost efficiency between Norway and Finland, *Health Policy*, 77 (3), 268-278.

Ludwig, M. (2008), *Efficiency of Dutch hospitals*, Datawyse, Maastricht.

Ministerie van Financiën (2009), *Miljoenennota 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123, nr.1*.

Onderwijsraad (2008), *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, Onderwijsraad, Den Haag.

Onderwijsraad (2009), *Naar doelmatiger onderwijs*, Onderwijsraad, Den Haag.

Rodríguez-Álvarez, A. en C.A.K. Lovell (2004), Excess capacity and expense preference behaviour in National Health Systems: an application to the Spanish public hospitals, *Health Economics*, 13, 157-169.

Smet, M. (2004), Multi-product Costs and Standby Capacity Derived from Queuing Theory: The Case of Belgian Hospitals, *Applied Economics*, 36 (13), 1475-1487.

Sociaal-Economische Raad. (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Thema Sociale innovatie, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Solow, R.M. (1987), We'd better watch out. *New York Times Book Review* (12), 36.

Staat, M. (2006), Efficiency of Hospitals in Germany: A DEA-Bootstrap Approach, *Applied Economics*, 38(19), 2255-2263.

Tak, P.J.P. en J.P.S. Fiselier (2002), *Duitsland-Nederland en de afdoening van strafzaken*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Tak, P.J.P. en J.P.S. Fiselier (2004), *Denemarken – Nederland. De rechtspleging vergeleken*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Torre, van der, A., J. Jonker, F. van Tulder, T. Steeman, en G. Paulides (2007), *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*, Sociaal en Cultureel Planbureau/ Raad voor de rechtspraak, Den Haag.

Vandermeulen, L.J.R. (2009), *Arbeidsproductiviteit in ziekenhuizen 1998-2007, DBC's als maat voor productievolumen*, NVZ vereniging van ziekenhuizen, Utrecht.

Waterreus, I.B. (2009), Is er een economische reden voor een fusietoets in het onderwijs?, *TPEdigitaal*, 3 (3), 80-102.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008), *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*, Amsterdam University Press, Amsterdam.



Oplossingsrichtingen

# Participatie - loopbaanbeleid en inzetbaarheid

## 6. Langer gezond werken: uitdagingen en noodzakelijke maatregelen



Lex Burdorf

*Lex Burdorf is hoogleraar determinanten van volksgezondheid aan het Erasmus Medisch Centrum in Rotterdam. Hij doet onder meer onderzoek naar de invloed van gezondheid op het verkrijgen en behouden van betaalde arbeid. Daarnaast is duurzame inzetbaarheid een speerpunt van zijn onderzoek. In de afgelopen tien jaar heeft hij diverse studies gedaan naar gezondheid en werkvermogen in bedrijven, de invloed van gezondheid op arbeidsparticipatie, en de effectiviteit van gezondheidsbevordering onder bijstandsgerechtigden.*



De arbeidsparticipatie van 55-65-jarigen is in Nederland de afgelopen jaren snel gestegen tot 53 procent in 2008 en ligt inmiddels ruim boven het gemiddelde van de Europese Unie. Uit de ervaringen in Zweden, met een arbeidsparticipatie van ruim 70 procent, blijkt dat de actievere arbeidsmarktondersteuning voor oudere werknemers en de betere ontslagbescherming voor werknemers met chronische ziekten belangrijke succesfactoren zijn.

Gezondheidsproblemen vormen een belangrijke oorzaak voor het verlies van betaalde arbeid op oudere leeftijd. Belastende arbeidsomstandigheden, ongezonde leefstijl en een slechte gezondheid zijn van invloed op uittreding uit het arbeidsproces via vervroegde pensionering, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De directe invloed van gezondheid op uittreding is in veel onderzoeken aangetoond. Er is een aanzienlijke winst in arbeidsparticipatie te behalen indien tijdig wordt geïntervenieerd op gezondheidsproblemen die bijdragen aan uittreding uit het arbeidsproces. Gezondheidsbevordering op de werkplek kan een positieve bijdrage leveren aan de duurzame inzetbaarheid van medewerkers.

De Werkvermogensindex is een geschikt instrument om werknemers te identificeren met een sterk verhoogd risico op langdurig ziekteverzuim of arbeidsongeschiktheid. Biologische leeftijd is een slechte voorspeller voor een verminderd werkvermogen, omdat er zeer grote verschillen zijn in werkvermogen en arbeidsproductiviteit tussen werknemers met dezelfde leeftijd. Dit betekent dat leeftijdsbewust personeelsbeleid weinig effectief zal zijn indien leeftijd het enige criterium is.

Gezondheidsmaatregelen om de arbeidsparticipatie op oudere leeftijd te bevorderen moeten zich richten op de volgende onderdelen:

- vermindering van de negatieve invloed van arbeids- en leefstijlfactoren op de gezondheid door primaire preventieve interventies;
- verbetering van de gezondheid en werkvermogen;
- vermindering van beperkingen in het uitvoeren van activiteiten in de arbeid als gevolg van gezondheidsproblemen;
- re-integratie van personen met gezondheidsproblemen buiten het arbeidsproces.

Wat betreft interventies is dringend behoefte aan het ontwikkelen van methoden en instrumenten die inzichtelijk kunnen maken welke interventies en maatregelen een positieve bijdrage aan gezondheid en duurzame inzetbaarheid leveren tegen acceptabele kosten.

Het behoud van de inzetbaarheid en het bevorderen van de gezondheid van oudere werknemers vragen om onorthodoxe maatregelen om de huidige uitsluiting van de arbeidsmarkt van personen met gezondheidsproblemen te vermijden. De belangrijkste aanbevelingen daartoe zijn:

- Afspraken maken over flexibele pensioenregelingen die recht doen aan de grote verschillen in levensverwachting;
- Creëren van regelingen en voorzieningen waardoor een arbeidsmarkt ontstaat voor oudere werknemers, waarin werknemers in zware beroepen tijdig kunnen overstappen naar interessante beroepen met aanmerkelijk lagere belasting;
- Realiseren van harde investeringen in arbeidsomstandigheden opdat werknemers in alle beroepen een gerede kans hebben op gezonde wijze hun pensioengerechtigde leeftijd te halen
- Gezondheidsmanagement in bedrijven nauw laten aansluiten bij primaire interventies in de publieke gezondheidszorg;
- Creëren van actievere arbeidsmarktondersteuning voor oudere personen met gezondheidsproblemen, waarin harde eisen worden gesteld aan de kosteneffectiviteit van de programma's.

## 1. Arbeidsparticipatie in een vergrijzende samenleving

Dit hoofdstuk behandelt de rol van gezondheid in arbeidsparticipatie op oudere leeftijd. Daarbij staan drie vragen centraal:

1. Wat is de invloed van gezondheid op uittreding uit het arbeidsproces?
2. Wat zijn oorzaken van deze gezondheidsselectie op de arbeidsmarkt?
3. Welke gezondheidsinterventies kunnen er aan bijdragen dat oudere werknemers succesvol blijven deelnemen aan het arbeidsproces?

### 1.1. Steeds ouder

In een vergrijzende samenleving ontstaat een grote sociaal-economische druk om op latere leeftijd met pensioen te gaan. Deze druk is de bijzondere keerzijde van het goede nieuws dat de levensverwachting nog steeds toeneemt. In Nederland is op dit moment de levensverwachting van pasgeboren meisjes ongeveer 82,5 jaar en van pasgeboren jongens ruim 78 jaar. Mannen boekten vanaf 1980 een winst van 5,5 jaar, vrouwen werden gemiddeld 3,1 jaar ouder.<sup>1</sup> Ook de levensverwachting op 65-jarige leeftijd is gestegen, zij het met ruwweg de helft. In alle Westerse landen is dezelfde trend waarneembaar.

<sup>1</sup> CBS Webmagazine. Levensverwachting snel toegenomen. Webmagazine, maandag 28 juli 2008 [www.cbs.nl]



## 1.2 Arbeidsparticipatie

Door de vergrijzende bevolking worden veel Westerse landen geconfronteerd met een steeds kleinere groep werkende mensen die het draagvlak vormt voor de publieke voorzieningen. Dit gegeven ligt ten grondslag aan het streven in vele landen om de gemiddelde pensioengerechtigde leeftijd in de komende jaren te verhogen.<sup>2</sup> Het is echter paradoxaal dat juist de arbeidsparticipatie onder oudere werknemers laag is. Hoewel in Nederland de arbeidsparticipatie van 55-64-jarigen sterk is gestegen in de afgelopen tien jaar, blijft vooral onder de 60-64-jarigen de arbeidsparticipatie laag.<sup>3</sup> De arbeidsparticipatie wordt hiermee in de komende decennia één van de grootste uitdagingen. Daarbij gaat het zowel om het vergroten van deelname aan het arbeidsproces onder 55 tot 65-jarigen als om het verlengen van het arbeidzame leven daarna.

De vroegtijdige uittreding uit de arbeidsmarkt onder werknemers van 50 jaar en ouder gebeurt niet alleen door vervroegde pensionering, maar ook door arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Er bestaat een zekere mate van substitutie tussen deze verschillende mogelijkheden van het verlaten van de arbeidsmarkt, waarbij de sociale zekerheid het voorportaal kan zijn van pensionering.<sup>4</sup> In de verklaring van de lagere arbeidsparticipatie onder ouderen in Nederland spelen opleiding, sociaal-economische positie, geslacht, huishoudsituatie, beroepsgroep en pensioenstelsel een belangrijke rol. Hoger opgeleiden hebben een geringere kans op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en maken minder dan wel later gebruik van vervroegd pensioen.

Vrouwen hebben traditioneel een lagere arbeidsparticipatie in alle leeftijdscategorieën en maken relatief vaak de overgang van werk naar een situatie zonder eigen inkomen. De aanwezigheid van een werkende partner verkleint de kans op instroom in arbeidsongeschiktheid of vervroegde pensionering. In bepaalde sectoren, zoals bouw, vervoer en openbaar bestuur, treden werknemers vaker uit via vervroegd pensioen dan werknemers in de industrie, soms door de aanwezigheid van een functioneel leeftijdsontslag. Daarnaast leidt een pensioenvoorziening waarbij het netto inkomen niet stijgt bij extra gewerkte jaren tot het opnemen van vervroegd pensioen zodra de mogelijkheid zich aandient.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Bovenberg AL, Mackenbach J, Mehlkopf R., 2006; 91: 648–51

<sup>3</sup> Lautenbach H, Cuijpers M., 2005; 12-7

<sup>4</sup> Lindeboom M, Kerkhofs M., 2002

<sup>5</sup> Lautenbach H, Cuijpers M., 2005; 12-7; Lindeboom M, Kerkhofs M., 2002

### 1.3 Gezondheid

In de verklaring van een lagere arbeidsparticipatie onder oudere werknemers spelen gezondheidsproblemen echter ook een belangrijke rol. Dit is het best zichtbaar in de sterke toename van het aandeel arbeidsongeschikten onder 50-plussers. Nederland is een van de Europese landen met de hoogste arbeidsongeschiktheid. In 2000 had bijna 9 procent van de bevolking in de werkzame leeftijd een arbeidsongeschiktheidsuitkering en deze uitkering verklaarde ruim 30 procent van de uitstroom uit de arbeidsmarkt van werknemers van 55 jaar en ouder.<sup>6</sup>

Behoud van de inzetbaarheid en het bevorderen van de gezondheid van oudere werknemers zijn dan ook belangrijke speerpunten in de huidige arbeidsmarktvisie. Een van de grote maatschappelijke opgaven is het mogelijk maken van langer gezond werken. Het bevorderen van de gezondheid van de oudere werknemer kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappelijke doelstelling in Westerse landen om de gemiddelde pensioenleeftijd te verhogen.<sup>7</sup> Een effectief systeem van publieke gezondheid kan de gezondheid van oudere werknemers bevorderen, voorkomen dat gezondheidsproblemen bij deze werknemers leiden tot voortijdige uittreding uit de arbeidsmarkt, en aldus een grote bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid.

## 2. De invloed van gezondheid op arbeidsparticipatie

### 2.1 Gezondheid en arbeidsparticipatie

Gezondheidsproblemen komen vaker voor bij mensen uit de lagere sociaal-economische klassen dan bij diegenen die een betere maatschappelijke positie bekleden. Mensen in de lagere opleiding- en inkomensgroepen hebben vaker gezondheidsklachten, chronische aandoeningen en beperkingen en ervaren de eigen gezondheid als slechter dan mensen die een betere positie in de maatschappij hebben. Ook hebben zij meer risico op het krijgen van specifieke aandoeningen, zoals een hartinfarct en longkanker.<sup>8</sup>

Betaalde arbeid is een belangrijke determinant van sociaal-economische gezondheidsverschillen. Het 'causatie- en het selectiemechanisme' in arbeidsparticipatie

<sup>6</sup> Stattin M., 2005; 62: 135-40

<sup>7</sup> Schrijvers CTM, Van Lenthe FJ, Droomers M, Joung IMA, Louwman WJ, Mackenbach JP, 2001

<sup>8</sup> Schrijvers CTM, Van Lenthe FJ, Droomers M, Joung IMA, Louwman WJ, Mackenbach JP, 2001

zijn twee belangrijke verklaringen voor de relatief slechte gezondheid van mensen uit de lagere sociaaleconomische groepen. Volgens het 'causatiemechanisme' heeft het verliezen van betaalde arbeid negatieve consequenties voor de gezondheid. Dit is geen direct effect, maar een effect via een aantal intermediaire factoren zoals risicofactoren voor ziekte en sterfte die vaker voorkomen in de lagere sociaal-economische groepen. Voorbeelden zijn aan gezondheid gerelateerd gedrag, materiële omstandigheden, psychosociale factoren, gebruik van gezondheidszorg, buurtkenmerken en omstandigheden in de jeugd. Het 'selectiemechanisme' duidt aan dat personen met gezondheidsproblemen een kleinere kans hebben om toe te treden tot de arbeidsmarkt of aan het werk te blijven. Werkenden worden deels geselecteerd op gezondheid. Hierdoor zal onder niet-werkenden een relatief groter deel van de personen gezondheidsproblemen hebben.<sup>9</sup>

## 2.2 Gezondheid als oorzaak van vroegtijdige

De SHARE-studie (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) uit 2004 is een studie in tien Europese landen naar gezondheid, veroudering en pensionering onder bijna 23.000 mannen en vrouwen van 50 jaar en ouder, gebaseerd op random steekproeven uit de algemene bevolking in ieder land. Deze studie maakt het mogelijk de rol van gezondheid in de diverse vormen van vroegtijdige uittrekking uit het arbeidsproces te bestuderen.

De eerste analyse is gebaseerd op de samenhang tussen ervaren gezondheid en werkstatus onder personen in de leeftijdsgroep van 50-64 jaar.<sup>10</sup> Tabel 1 laat zien dat een matig of slechte algemene gezondheid en chronische gezondheidsproblemen samenhangen met vroegpensioen en werkloosheid. Als maat voor de associatie van gezondheid met de diverse vormen van vroegtijdige uittrekking is de 'Odds Ratio' (OR) gebruikt, die een ruwe benadering is van het relatieve risico. Hoe hoger de OR, hoe groter het relatieve risico. Het relatieve risico geeft aan hoe groot de kans is op vroegpensioen of werkloosheid onder personen met een matige gezondheid ten opzichte van personen met een goede gezondheid.

De analyse laat zien dat het effect van beide gezondheidsmaten op uittrekking

<sup>9</sup> Schrijvers CTM, Van Lenthe FJ, Droomers M, Joung IMA, Louwman WJ, Mackenbach JP, 2001

<sup>10</sup> Deze beperking tot personen jonger dan 65 jaar is gemaakt op basis van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar in de meeste lidstaten van de Europese Unie. Omdat de aanwezigheid van gezondheidsproblemen een *conditio sine qua non* is voor arbeidsongeschiktheid, zijn personen met een uitkering in het kader van arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsregelingen hier verder buiten beschouwing gelaten.

nagenoeg even groot is als het effect van een laag opleidingsniveau. Dit is een sterke indicatie dat gezondheidsproblemen een belangrijke rol spelen in arbeidsparticipatie op oudere leeftijd. Ander onderzoek wijst daarnaast op een sterk effect van leeftijd op vroegpensioen: veel respondenten zijn voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd met pensioen gegaan.<sup>11</sup>

**Tabel 1 De invloed van gezondheid op vroegpensioen en werkloosheid in de leeftijdsgroep 50-64-jarigen in de onderzoekspopulatie van de SHARE-studie**

	n	Vroegpensioen n=7749		Werkloosheid n=6090	
		OR	n	OR	n
Matig/slechte algemene gezondheid	1671	1,90	1157	2,42	
Opleiding Hoog	2308	1,00	1976	1,00	
Middelbaar	2681	1,49	2083	1,58	
Laag	2702	1,61	1981	2,05	
Chronisch gezondheidsprobleem	2899	1,43	2187	1,60	
Opleiding Hoog	2308	1,00	1976	1,00	
Middelbaar	2681	1,54	2083	1,64	
Laag	2702	1,71	1981	2,21	

Bron: Burdorf et al., 2008a

In de gehele onderzoeksgroep zijn verschillende specifieke gezondheidsproblemen gerapporteerd met in aflopende prevalentie: hoge bloeddruk (23 procent), depressieve klachten (17 procent), specifieke aandoeningen van het bewegingsapparaat (14 procent), chronische luchtwegklachten (7 procent), diabetes (6 procent), hartklachten (5 procent) en beroerte (1 procent). Deze chronische ziekten hangen sterk samen met de ervaren gezondheid, waarbij personen met een matig of slechte gezondheid veel vaker chronische ziekten hebben dan personen in goede gezondheid. Toch zijn er ook personen zonder een chronische ziekte die hun gezondheid als matig of slecht beoordelen. Tabel 2 geeft aan dat de specifieke gezondheidsproblemen, op hoge bloeddruk na, allen samenhangen met vroegpensioen en werkloosheid.

<sup>11</sup> Burdorf A, Mackenbach PJ, 2006.

**Tabel 2 De invloed van specifieke gezondheidsproblemen, gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht en opleiding, op vroegpensioen en werkloosheid in de leeftijdsgroep 50-64-jarigen in de onderzoekspopulatie van de SHARE-studie**

Gezondheidsprobleem	n	Vroegpensioen (n=7749)	n	Werkloosheid (n=6090)
		OR		OR
Depressieve symptomen	1263	1,41	975	2,00
Hartklachten, inclusief hartinfarct	404	1,50	263	1,66
Hoge bloeddruk	1799	1,15	1264	1,00
Beroerte	110	3,12	57	1,32
Diabetes	461	2,01	298	1,82
Chronische luchtwegklachten, inclusief astma	503	1,51	368	1,42
Osteoporosis, artritis, reuma	1074	1,40	697	1,43

Bron: Burdorf et al., 2008a

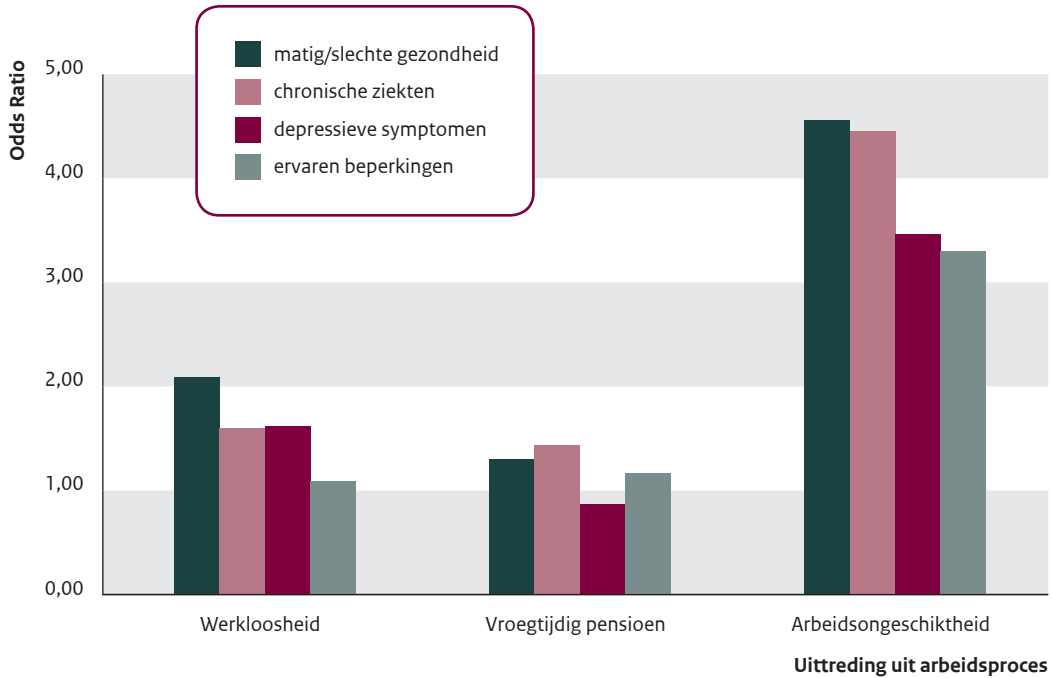
Recentelijk zijn ook de gegevens beschikbaar gesteld van de tweejarige follow-up, waardoor de voorspellende waarde van de dezelfde factoren voor uittreding kan worden onderzocht. Figuur 1 toont de associaties tussen diverse vormen van gezondheidsproblemen met de transitie vanuit betaalde arbeid naar werkloosheid, vervroegde pensionering en arbeidsongeschiktheid. De aanwezigheid van gezondheidsproblemen voorspelt arbeidsongeschiktheid (OR van 3,30 tot 4,56), werkloosheid (1,09 tot 2,09) en vroegtijdige pensionering (1,00 tot 1,44). De proportie van vroeguitreders in de totale onderzoekspopulatie dat is te wijten aan een matig of slechte gezondheid is respectievelijk 32,3 procent, 16,1 procent, en 5,1 procent. Daarmee vormen gezondheidsproblemen een belangrijke oorzaak van het verlies van betaalde arbeid op oudere leeftijd.

**Tabel 3 Veranderingen in werkstatus tussen 2004 en 2006 van personen in de leeftijdsgroep 50-64-jarigen in de SHARE-studie**

2006 \ 2004	Betaalde arbeid (n=4054)	Vervroegde pensionering (n=3130)	Werkloos (n=386)	Arbeidsongeschikt (n=482)
Betaalde arbeid (n=4746)	80,2%	13,3%	2,7%	1,8%
Vervroegde pensionering (n=2288)	1,5%	90,7%	0,5%	4,1%
Werkloos (n=542)	20,5%	26,0%	39,1%	5,0%
Arbeidsongeschikt (n=415)	7,0%	30,8%	1,4%	57,1%

Bron: Burdorf et al., 2008a

**Figuur 1** De effecten van verschillende maten van ongezondheid in 2004 op transitie naar werkloosheid, vroegtijdige pensionering en arbeidsongeschiktheid in de periode 2004-2006 in Europese landen in de SHARE studie.



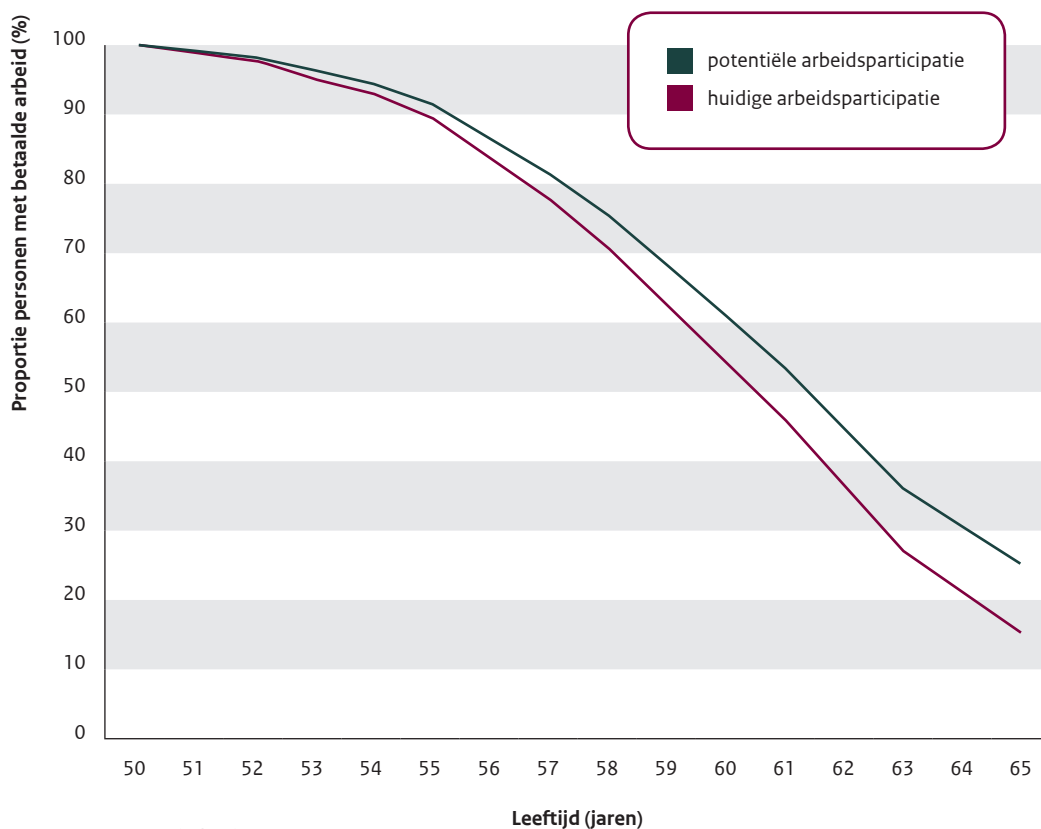
Bron: Burdorf et al., 2008a

Het SHARE onderzoek laat ook zien dat personen boven de 50 jaar die eenmaal uit het arbeidsproces zijn getreden slechts in zeer geringe mate de arbeidsmarkt weer betreden. Onder werklozen in 2004 verrichtte slechts 21 procent betaalde arbeid in 2006, terwijl deze percentages voor vroegtijdige pensionering en arbeidsongeschiktheid respectievelijk 2 procent en 7 procent waren. (zie tabel 3)

### 2.3 Potentiële winst in arbeidsparticipatie door eliminatie van gezondheidseffecten

De resultaten van voorgaande analyse kunnen worden gebruikt om een schatting te maken van het deel van de met gezondheid samenhangende uitstroom uit het arbeidsproces, dat theoretisch kan worden vermeden door interventies op gezondheid.<sup>12</sup> In figuur 2 staat het effect van deze eliminatie van gezondheidsbeïnvloede uitstroom op de arbeidsparticipatie, met als uitgangspunt dat iedereen op 50-jarige leeftijd betaalde arbeid verricht.

**Figuur 2** De theoretische verhoging van de arbeidsparticipatie bij volledige eliminatie van de gezondheidsbeïnvloede uitstroom onder mannen in de SHARE-studie



Bron: Burdorf et al., 2008a

<sup>12</sup> Hierbij wordt uitgegaan van een volledige eliminatie van de negatieve invloed van gezondheidsproblemen op het arbeidsproces, gegeven de leeftijdsgebonden arbeidsparticipatie in de onderzoekspopulatie.

De potentiële effecten zijn met name zichtbaar op oudere leeftijd. Zo zal de arbeidsparticipatie op 60-jarige leeftijd in theorie stijgen van 54 procent naar 61 procent en op 65-jarige leeftijd van 15 procent naar 25 procent.<sup>13</sup> De daadwerkelijke preventiewinst zal nog hoger kunnen worden, omdat in deze aanpak geen rekening is gehouden met het feit dat door gezondheidsinterventies personen buiten het arbeidsproces een verhoogde kans krijgen op wederom toetreden tot het arbeidsproces. Daarnaast is het te verwachten dat gezondheidsinterventies voorafgaande aan het vijftigste levensjaar positieve effecten zullen hebben gedurende het gehele arbeidsleven, waardoor een groter deel van de potentiële beroepsbevolking de 50-jarige leeftijd in betaalde arbeid zal bereiken en een kleiner deel vanwege gezondheid daarna zal uitstromen.

Dit theoretische model laat tevens zien dat een groter deel van de mannen in goede gezondheid de 65-jarige leeftijd zal halen. Daardoor is het aannemelijk dat een deel van deze mannen nog enkele jaren betaalde arbeid zal verrichten.<sup>14</sup> Kortom, er is een aanzienlijke winst in arbeidsparticipatie te behalen indien tijdig wordt geïntervenieerd op gezondheidsproblemen die bijdragen aan uittreding uit het arbeidsproces.

### 3. Oorzaken van gezondheidsselectie op de arbeidsmarkt

#### 3.1 Determinanten van gezondheidsproblemen

Gezondheidsproblemen hangen samen met een breed scala aan determinanten. Voor arbeidsparticipatie zijn vooral fysieke en psychosociale arbeidsomstandigheden en leefstijlfactoren van belang, omdat deze determinanten te beïnvloeden zijn door gezondheidsmanagement in bedrijven en instellingen. Er is weinig onderzoek beschikbaar dat de bijzondere rol van deze determinanten, gecorrigeerd voor elkaars invloed, op de gezondheid van de beroepsbevolking heeft vastgesteld. Daarom is wederom in de SHARE-studie een indicatieve analyse uitgevoerd naar de samenhang van arbeid en leefstijl met ervaren gezondheid in de beroepsbevolking.

In tabel 4 staat de samenhang tussen leefstijlfactoren en arbeidsfactoren en twee centrale maten voor gezondheidsproblemen. Onder de werkende personen heb-

<sup>13</sup> Burdorf A, van den Berg T, Avendano M, Kunst A, Mackenbach J., 2008a

<sup>14</sup> Voor vrouwen zijn vergelijkbare resultaten te verwachten, maar het aantal werkende vrouwen in de onderzoekspopulatie bleek te klein voor een dergelijke analyse.



ben overgewicht ('body mass index' 25-30 kg/m<sup>2</sup>), obesitas ('body mass index' > 30 kg/m<sup>2</sup>) en gebrek aan enige lichamelijke inspanning in de vrije tijd aantoonbare invloed op de ervaren gezondheid en chronische gezondheidsproblemen. Voor roken kon geen invloed worden aangetoond, terwijl personen die regelmatig alcohol drinken hun gezondheid positiever beoordeelden dan personen die nooit of weinig alcohol drinken. Regelmatig fysiek belastende activiteiten en hoge tijdsdruk in het werk zijn geassocieerd met een matig/slechte algemene gezondheid en in mindere mate ook met chronische gezondheidsproblemen.<sup>15</sup> Deze resultaten geven aan dat de invloed van gezondheidsproblemen op uittreding uit het arbeidsproces deels verlopen via belastende arbeidsomstandigheden en ongezond gedrag. Gezondheidsbevordering op de werkplek kan daarmee een positieve bijdrage leveren aan het behoud van duurzame inzetbaarheid van medewerkers.

**Tabel 4 De invloed van leefstijlfactoren en belastende factoren in de arbeid op de algemene gezondheid, gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht en opleiding, in de leeftijdsgroep 50-64 jarigen in de onderzoekspopulatie van de SHARE-studie**

Personen met betaalde arbeid (n=5551)	n	Matig/slechte algemene gezondheid	n	Chronisch gezondheids- probleem
		OR		OR
Gewicht Normaal	2392	1,00	2392	1,00
Overgewicht	2357	1,32	2357	1,48
Obesitas	757	2,23	757	1,94
Drinker > 2 glazen alcohol/dag	783	0,78	783	0,94
Nooit forse lichamelijke inspanning	150	1,89	150	1,63
Fysiek belastend beroep	2583	1,43	2583	1,08
Hoge tijdsdruk	3143	1,18	3143	1,11

Bron: Burdorf et al., 2008a

### 3.2 Invloed van arbeid en leefstijl op uittreding uit het arbeidsproces

Recent is systematisch literatuuronderzoek verricht naar de specifieke invloed van belastende arbeidsomstandigheden en ongezond gedrag op verschillende vormen van uittreding uit het arbeidsproces. In deze paragraaf volgt een korte samenvatting van de belangrijkste resultaten en conclusies uit dit onderzoek.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Burdorf A, Mackenbach PJ., 2006.

<sup>16</sup> Burdorf A, van den Berg T, Elders L., 2008b

### *Vervroegde pensionering*

Op basis van vijf studies lijken fysieke en psychosociale belasting op het werk relevante determinanten, maar het is onvoldoende duidelijk of hier sprake is van een direct effect van arbeidsbelasting op vervroegde pensionering of van een indirect effect waarbij belastende arbeid leidt tot een slechtere gezondheid en deze gezondheidsverslechtering vervolgens de oorzaak is van de uittreding. In een recent dwarsdoorsnedenonderzoek naar de intentie tot vroegpensioenring onder Europese werknemers van 50 jaar en ouder, bleken de psychosociale factoren 'gebrek aan regelmogelijkheden op het werk' en 'verstoorde balans tussen inzet en waardering' een statistisch significante samenhang te hebben met deze intentie. Deze associaties waren nauwelijks van invloed op de eveneens aanwezige samenhang tussen slechtere gezondheid en intentie tot stoppen met werk.<sup>17</sup>

De invloed van leefstijlfactoren op vervroegde pensionering is slechts onderzocht in twee studies, waarbij er geen aanwijzingen zijn dat roken en obesitas een bijdrage leveren aan een vervroegde uittreding.

### *Arbeidsongeschiktheid*

Er is een breed scala aan fysieke en psychosociale determinanten in de arbeidsbelasting onderzocht. Er is consistent bewijs dat tillen en dragen van zware lasten, belastende werkhoudingen, knielen en hurken, belastende armhoudingen en een hoge statische belasting risicofactoren zijn voor het ontstaan van arbeidsongeschiktheid. Relevante psychosociale factoren zijn gebrek aan regelmogelijkheden op het werk, gebrek aan sociale steun op het werk, geringe opleidingsmogelijkheden in het bedrijf en slechte ontplooiingsmogelijkheden in het werk.

De totale bijdrage van schadelijke arbeidsomstandigheden aan arbeidsongeschiktheid is in Nederland niet bekend. In een recente analyse stelt het RIVM dat ongunstige arbeidsomstandigheden zo'n 2 tot 4 procent van de totale ziektelast in Nederland veroorzaken. Hoge werkdruk, blootstelling aan schadelijke stoffen (inclusief passief roken) en beeldschermwerk zijn bekende ongunstigste arbeidsomstandigheden die zorgen voor veel ziektelast door burn-out, chronische luchtwegaandoeningen, longkanker en klachten van arm, nek en schouder.<sup>18</sup>

Voor leefstijlfactoren is er minder bewijslast, maar verschillende studies hebben een verhoogde kans op arbeidsongeschiktheid onder rokers en personen met

<sup>17</sup> Siegrist, J.M. Wahrendorf et al., 2007; 17: 62-8

<sup>18</sup> Eysink PED, Blatter BM, Gool CH van, Gommer AM, Bossche SNJ van den, Hoeymans N., 2007

obesitas aangetoond. Een recente review stelde eveneens vast dat obese werknemers een verhoogd risico op (tijdelijke) arbeidsongeschiktheid hebben.<sup>19</sup>

#### *Werkloosheid*

In een beperkt aantal studies komt het beeld naar voren dat zware fysieke belasting, gebrek aan opleidingsmogelijkheden en slechte ontplooiingsmogelijkheden in het werk van invloed zijn op werkloosheid. Het is hierbij evenwel onvoldoende duidelijk of deze belastende arbeidsomstandigheden een directe of indirecte risicofactor zijn, omdat de samenhang met werkloosheid niet is gecorrigeerd voor een slechtere algemene gezondheid.

De invloed van leefstijlfactoren op werkloosheid geeft een consistent beeld van roken en bovenmatig alcoholgebruik als belangrijkste determinanten. Gezien de bekende invloed van leefstijlfactoren op de gezondheid, is het de verwachting dat deze leefstijlfactoren deels via hun invloed op een slechtere gezondheid een bijdrage leveren aan werkloosheid.

#### *Conclusie*

Bovenstaande resultaten geven aan dat belastende arbeidsomstandigheden, ongezonde leefstijl en een slechte gezondheid alle van invloed zijn op uittreding uit het arbeidsproces via vervroegde pensionering, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De directe invloed van gezondheid op uittreding is in veel onderzoeken aangetoond.

### *3.3 Verstoorde verhouding belasting-belastbaarheid*

De bedrijfsgezondheidszorg hanteert reeds vele jaren het concept 'belasting-belastbaarheid' als kader voor de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Onder 'belasting' wordt verstaan de combinatie van fysieke en mentale eisen die het werk stelt en de 'belastbaarheid' geeft de individuele capaciteiten van de werknemer aan om aan die eisen te voldoen. Een verstoorde verhouding van belasting en belastbaarheid leidt op termijn tot problemen in het functioneren in de arbeidssituatie.

#### *Werkvermogen*

Een moderne variant van dit concept is het begrip 'werkvermogen', dat zo'n twintig jaar geleden is geïntroduceerd in Finland. Het werkvermogen is een (gezondheidskundige) beoordeling van de individuele capaciteiten van de werknemer in relatie tot zijn werk.<sup>20</sup> De ontwikkelde Werkvermogensindex bestaat uit een vragen-

<sup>19</sup> Schmier J, Jones ML, Halpern MT., 2006; 32: 5-11

<sup>20</sup> Ilmarinen J., 2009; 35: 1-5

lijst met enkele vragen op zeven primaire onderdelen: huidige werkvermogen, lichamelijke en geestelijke eisen van het huidige werk, huidige aandoeningen en ziekten, beperkingen door deze aandoeningen en ziekten, ziekteverzuim in de laatste twaalf maanden, toekomstprognose van werkvermogen en vitaliteit. Daarmee beoogt deze werkvermogensindex een integrale beoordeling te zijn van de mate waarin de balans tussen de gezondheid van de werknemer en zijn vermogen om aan de taakeisen te voldoen verstoord is.

In Fins onderzoek zijn ruim 6000 medewerkers van allerlei gemeentelijke diensten gedurende een periode van elf jaar gevolgd. Een goed werkvermogen bij aanvang van de studie was voorspellend voor minder ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, een betere arbeidsproductiviteit en een betere gezondheid tijdens de 'follow-up'. De sterkste daling in werkvermogen werd geconstateerd bij vrouwen, werknemers boven de 50 jaar en werknemers in fysieke belastende beroepen. Werknemers met een geringe lichamelijke activiteit in de vrije tijd (weinig bewegen) hadden eveneens een sterkere daling dan hun collega's die wel regelmatig lichamelijk actief waren. Personen die gedurende de onderzoeksperiode startten met meer lichamelijke activiteiten in de vrije tijd lieten ook een aantoonbare verbetering zien in hun werkvermogen.<sup>21</sup>

#### *Voorspellende waarde werkvermogen*

Het werkvermogen heeft een sterk voorspellende waarde voor het optreden van toekomstige arbeidsongeschiktheid. In Fins onderzoek onder bijna 1000 bouwvakkers in de leeftijd tussen 40-65 jaar bleek dat gedurende een periode van vier jaar werknemers met een slecht werkvermogen een tien keer zo hoog risico hadden om arbeidsongeschikt te worden.<sup>22</sup> In vergelijkbaar onderzoek onder ruim 1100 Nederlandse bouwvakkers bleek dat bouwvakkers met een slecht en matig werkvermogen een aanmerkelijk relatief risico op arbeidsongeschiktheid hadden<sup>23</sup> gedurende de tweejarige 'follow-up'.<sup>24</sup> Bij dit laatste onderzoek moet worden bedacht dat sindsdien de toekenningscriteria voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering aanmerkelijk zijn verzaamd, ondermeer door een verlenging van de voorafgaande verzuimperiode van één naar twee jaar. Een slecht en matig werkvermogen heeft ook een voorspellende waarde voor het optreden van ziekteverzuim, waarbij de voorspellende waarde groter wordt bij langer durend verzuim.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Tuomi K, Illmarinen J, Martikainen R, et al., 1997; 23 (suppl. 1): 58-65

<sup>22</sup> Liira J, Matikainen E, Leino-Arjas P, et al., 2000: 25; 477-81

<sup>23</sup> Een verhoogd risico van respectievelijk 8 en 32

<sup>24</sup> Alavinia SM, De Boer AGEM, Van Duivenbooden JC, Frings-Dresen MHW, Burdorf A., 2009; 59: 32-7

<sup>25</sup> Alavinia SM, van den Berg TIJ, van Duivenbooden C, Elders LAM, Burdorf A., 2009; 35: 325-33

### *Conclusie*

Deze studies hebben aangetoond dat de Werkvermogensindex een geschikt instrument is om werknemers te identificeren met een sterk verhoogd risico op langdurig ziekteverzuim of arbeidsongeschiktheid. Door het brede concept van werkvermogen en de duidelijke relatie met arbeidsomstandigheden, gezondheidsmanagement en human resources management is de populariteit van de Werkvermogensindex in Nederland en andere Europese landen sterk toegenomen. De vele studies naar werkvermogen laten ook zien dat de biologische leeftijd een slechte voorspeller is voor een verminderd werkvermogen, omdat er zeer grote verschillen zijn in werkvermogen en arbeidsproductiviteit tussen werknemers met dezelfde leeftijd. Dit betekent dat leeftijdsbewust personeelsbeleid gericht op het behoud van werkvermogen en duurzame inzetbaarheid weinig effectief zal zijn als leeftijd het enige criterium is voor de te nemen maatregelen.

## **4. Succesvolle gezondheidsinterventies op arbeidsparticipatie van oudere werknemers**

### *4.1 Interventiemogelijkheden*

Uit het voorgaande kan men opmaken dat gezondheidsmaatregelen om de arbeidsparticipatie op oudere leeftijd te bevorderen zich dienen te richten op de volgende onderdelen:

- vermindering van de negatieve invloed van arbeids- en leefstijlfactoren op de gezondheid door primaire preventieve interventies;
- verbetering van de gezondheid en werkvermogen;
- vermindering van beperkingen in het uitvoeren van activiteiten in de arbeid als gevolg van gezondheidsproblemen;
- re-integratie van personen met gezondheidsproblemen buiten het arbeidsproces.

In de volgende paragrafen worden voorbeelden van interventies gepresenteerd die een onderdeel kunnen vormen van een effectief systeem waarin de publieke gezondheidszorg en het arbeidsmarktbeleid elkaar versterken in het stimuleren van de arbeidsparticipatie.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Dit overzicht is veelal gebaseerd op beschrijvend onderzoek. Er is opvallend weinig wetenschappelijk onderzoek dat de effectiviteit van interventies ter bevordering van de arbeidsparticipatie op voldoende betrouwbare wijze aantoont.

#### 4.2 Primaire preventie op arbeidsomstandigheden

De aanpak van arbeidsomstandigheden kan bestaan uit een breed scala van preventieve interventies die de blootstelling aan belastende arbeidsomstandigheden kunnen reduceren. Een traditioneel instrument zoals de Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (RI&E) vormt in veel bedrijven de basis voor preventieactiviteiten. In de meeste bedrijfssectoren worden middels convenanten interventies op de werkplek geïntroduceerd. Het is opvallend dat voor veel van de genomen maatregelen nauwelijks bekend is wat de effecten zijn op gezondheid en arbeidsparticipatie.

##### *Chemische agentia*

In de afgelopen dertig jaar is het gemiddelde niveau van de blootstelling aan chemische agentia in bedrijven in allerlei landen met ruwweg 8 procent per jaar verminderd.<sup>27</sup> Klaarblijkelijk zijn de vele arbeidshygiënische maatregelen erin geslaagd de blootstelling op de werkplek aanzienlijk te reduceren. Het is te verwachten dat een vergelijkbare ontwikkeling heeft plaatsgevonden in Nederland, waardoor de bijbehorende ziektelast en het aantal beroepsziekten aanmerkelijk is gereduceerd.

##### *Ergonomische interventies*

Verschillende ergonomische interventies zijn effectief gebleken in het verminderen van de fysieke belasting en het reduceren van klachten aan het bewegingsapparaat.<sup>28</sup> Voor een bekende interventie als de introductie van tilliften in ziekenhuizen en verpleeghuizen zijn positieve effecten op de gezondheid aangetoond.<sup>29</sup> Op basis van een modelbenadering is geschat dat er maximaal 2,5 productieve werkjaren worden gewonnen door eliminatie van de hoge fysieke belasting onder verpleegkundigen.<sup>30</sup>

##### *Werkdruk*

Enige trendinformatie over ervaren werkdruk is beschikbaar in de jaarlijkse *Arbobalans*. Na een gestage daling van het percentage werknemers dat regelmatig hoge werkdruk ervaart van 33 procent naar 29 procent in de periode 1998-2002, ligt het huidige niveau weer rond de oorspronkelijke waarde. Werkdruk is meestal de reden voor langdurig verzuim of volledige uitval door psychische klachten. De trend in werkdruk in het afgelopen decennium laat zien dat preventieve maatregelen onverminderd noodzakelijk blijven.

<sup>27</sup> Symanski E, Kupper LL, Rappaport SM., 1998; 55: 300-9

<sup>28</sup> Lötters F, Burdorf A., 2002; 75: 549-61

<sup>29</sup> Koppelaar E, Knibbe JJ, Miedema HS, Burdorf A., 2009; 66: 353-60

<sup>30</sup> Burdorf A, Jansen J., 2006; 63: 522-9

#### *4.3 Primaire preventie op ongezond gedrag*

Primaire preventie van gezonde leefstijlfactoren onder werkenden dient onderdeel te zijn van programma's voor gezondheidsbevordering op de werkplek. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat deze programma's positieve effecten op de gezondheid kunnen hebben, met name in geval van een individueel toegesneden aanpak van werknemers met ongezond gedrag. In Nederland zijn gunstige effecten van een intensief beweegprogramma voor kantoormedewerkers aangetoond op lichamelijke activiteit, cholesterolgehalte, bloeddruk, klachten aan het bewegingsapparaat en ziekteverzuim.<sup>31</sup> De consequenties voor arbeidsparticipatie zijn evenwel nog niet goed in kaart gebracht. In het eerder genoemde onderzoek onder Finse werknemers werd geschat dat door tijdige interventie op het door gezondheid beïnvloede werkvermogen van de werknemer de uitstroom uit het arbeidsproces met ruwweg een factor twee was verlaagd.<sup>32</sup>

#### *4.4 Interventies op gezondheid, belastbaarheid en werkvermogen*

Er is een beperkt aantal interventies beschikbaar waarin door een combinatie van maatregelen wordt gestreefd naar behoud en verlenging van arbeidsparticipatie. Een Nederlands productiebedrijf introduceerde individuele advisering en begeleiding door de bedrijfsgezondheidsdienst gericht op een gezondere leefstijl en beter werkvermogen. Deze interventie leidde tot een significante vermindering in het aantal werknemers dat vervroegd met pensioen ging.<sup>33</sup> In een andere studie stonden bouwvakkers met een verminderd werkvermogen en/of gezondheidsklachten centraal die door na- en bijscholing werden begeleid naar ander werk in en buiten de bouwrijverheid. Deze unieke interventie kon geen positieve effecten laten zien op het percentage bouwvakkers dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontving.<sup>34</sup>

#### *4.5 Werkaanpassingen voor werknemers met chronische gezondheidsproblemen*

Interventies kunnen zich richten op het verminderen van de beperkingen in het uitvoeren van activiteiten in de arbeid als gevolg van gezondheidsproblemen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen interventies gericht op werknemers met een (tijdelijk) verminderd werkvermogen en interventies die zijn gericht op het behouden van werknemers met een handicap of chronische ziekte in het arbeidsproces.

<sup>31</sup> Proper K., 2003

<sup>32</sup> Tuomi K, Illmarinen J, Martikainen R, et al., 1997; 23 (suppl. 1): 58-65

<sup>33</sup> Boer AGEM de, Beek JC van, et al., 2004; 61: 924-29.

<sup>34</sup> Boer AGEM de, Burdorf A, et al., 2007; 64: 792-97

Een belangrijke reden van een tijdelijk verminderd werkvermogen is een ernstige ziekte waarvoor medische behandeling nodig is, zoals kanker of hartaanval. Een recente meta-analyse laat zien dat werkende personen na behandeling voor kanker 1,4 maal zo vaak werkloos worden dan gezonde werkenden.<sup>35</sup> Er zijn verschillende interventies ontwikkeld, zoals beweegprogramma's en zelf-management-programma's, met positieve effecten op fysiek en mentaal herstel. De invloed op arbeidsparticipatie blijft echter veelal onderbelicht.

#### *Handicap of chronische ziekte*

Er zijn velerlei interventies mogelijk voor werknemers met een handicap of chronische ziekte. In de afgelopen jaren zijn diverse overzichtsrapporten verschenen van maatregelen in diverse landen ter bevordering van het behoud van werk door gehandicapten en arbeidsongeschikten.<sup>36</sup> De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling toont in haar rapport een sterke invloed aan van wettelijke regelingen en uitkeringsvoorzieningen op het niveau van arbeidsongeschiktheid in landen. Systeeminterventies hebben veel invloed op de algemene uitstoot uit het arbeidsproces richting arbeidsongeschiktheid.<sup>37</sup> Een gedetailleerd voorbeeld hiervan is een vergelijkende studie tussen Groot-Brittannië en Zweden, waaruit blijkt dat de actievere arbeidsmarktondersteuning en betere ontslagbescherming voor werknemers met chronische ziekten in Zweden een belangrijke bijdrage leveren aan de hogere arbeidsparticipatie van deze werknemers en geringere sociaal-economische verschillen tussen mensen met een chronische ziekte en gezonden.<sup>38</sup>

#### *4.6 Re-integratie van werklozen met gezondheidsproblemen*

Een overzichtsstudie van initiatieven in zeven Europese landen (Finland, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden) beschrijft werkzame elementen in maatregelen gericht op werkhervatting.<sup>39</sup> Daarbij worden drie belangrijke groepen onderscheiden die zorg dienen te dragen voor een sluitende aanpak rond werkhervatting en werkaanpassingen (tabel 5).

<sup>35</sup> Boer AG de, Taskila T, Ojajärvi A, van Dijk FJ, Verbeek JH., 2009; 301: 753-62

<sup>36</sup> OECD, 2003; Grammenos S., 2003

<sup>37</sup> OECD, 2003

<sup>38</sup> Burström B, Whitehead M, Lindholm C et al., 2000; 30: 435-51

<sup>39</sup> Grammenos S., 2003



**Tabel 5 Maatregelen ter bevordering van tijdige re-integratie van werknemers met gezondheidsproblemen**

Doelgroep	Maatregel
Beleidsmakers in arbeidsmarktvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proactief beleid gericht op behoud van arbeidsparticipatie in plaats van reactieve maatregelen wanneer problemen met arbeidsparticipatie ontstaan</li> <li>• Werkhervatting als centraal element in verschillende beleidsterreinen, zoals uitkeringverstrekking, schuldsanering en leefstijlprogramma's</li> <li>• Verbetering van toegang tot alle voorzieningen, onafhankelijk van de speciale regelingen voor bepaalde doelgroepen (intersectoraal beleid)</li> <li>• Sluitende keten van programma's uit verschillende terreinen, met name re-integratie en gezondheidszorg</li> <li>• Evaluatie van programma's op effectiviteit voor werkherhvatting</li> </ul>
Aanbieders van reïntegratiediensten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actieve, integrale samenwerking tussen aanbieders, werkgevers en klanten</li> <li>• Vergroten van kennis en vaardigheden om geïntegreerde aanpak van werkherhvatting te faciliteren</li> <li>• Onderzoek naar werkzame elementen in re-integratieprogramma's</li> </ul>
Werkgevers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbieden van gestructureerde werkherhvattingprogramma's met voorzieningen op maat</li> <li>• Directe start van re-integratie-aanpak met betrokken stakeholders</li> <li>• Flexibele voorzieningen toegespitst op de mogelijkheden van werknemers</li> <li>• Integrale benadering van werkherhvatting door bedrijven, arbodiensten en aanbieders van re-integratievoorzieningen</li> </ul>

Bron: Grammenos, 2003

#### *'Individual Placement Support'*

Reguliere re-integratietrajecten uitgaande van het 'train and place' model zijn weinig succesvol gebleken, in het bijzonder voor werklozen met gezondheidsproblemen of andere belemmeringen.<sup>40</sup> In de Verenigde Staten is voor personen met psychische problemen een inspirerende benadering ontwikkeld, het zogenaamde 'place and train' model. 'Individual Placement and Support' (IPS) is de meest onderzochte variant van het 'place and train' model. IPS staat voor versnelde re-integratie uitgaande van de individuele kennis en vaardigheden van de werkzoekende, het direct aanbieden van een veilige en gezonde werkomgeving en vervolgens het geven van gezondheidskunde en sociale nazorg aan werkgever en werknemer middels actieve, wekelijkse ondersteuning. Daarbij is een sluitende ketenaanpak essentieel, waarbij werkbegeleiding en psycho-medische zorg direct beschikbaar zijn en nauw op elkaar aansluiten.

<sup>40</sup> Rekenkamer Amsterdam, 2007

Verscheidende gerandomiseerde studies in de Verenigde Staten en Europa hebben de effectiviteit van IPS wetenschappelijk aangetoond.<sup>41</sup> In een recent overzicht wordt geanalyseerd dat voor werklozen met psychische problemen de kans op duurzame betaalde arbeid met dit programma steeg tot boven de 30 procent binnen achttien maanden, tegenover ongeveer 12 procent in de reguliere aanpak.<sup>42</sup> Aanvullend onderzoek heeft laten zien dat de ervaren gezondheid is verbeterd en de medische zorg is verminderd onder de werkhervatters in het IPS programma. Het programma is daarmee ook geschikt voor invoering in Nederland bij uitkeringsgerechtigden met psychische problemen, en zeer waarschijnlijk voor alle uitkeringsgerechtigden waarbij gezondheidsproblemen een mogelijke rol spelen bij werkhervatting. Een eerste poging om dit programma in Nederland te introduceren liet overigens veel slechtere resultaten zien door allerlei problemen in de uitvoeringspraktijk, met name slechte organisatorische afstemming tussen betrokken partijen, barrières door wettelijke regelingen en schotten in financierings-systemen.<sup>43</sup>

#### *4.7 Re-integratie van arbeidsongeschikten*

Voor re-integratie van arbeidsongeschikten bestaat in vele landen een breed scala aan regelingen. In een systematische review van de effectiviteit van programma's in Groot-Brittannië om gehandicapten en arbeidsongeschikten weer aan het werk te krijgen, worden succesvolle en minder succesvolle initiatieven beschreven, maar de effectiviteit van de specifieke programma's bleek moeilijk aan te tonen. Succesvolle elementen waren ondermeer het doorbreken van het negatieve imago rond werkvermogen van arbeidsongeschikten, aanbidding van langdurige stageplaatsen, ondersteunende financiering in de eerste maanden van werkhervatting, verstrekking van transport voor woon-werkverkeer en fysieke toegankelijkheid van de werkplek.<sup>44</sup>

#### *4.8 Preventie of re-integratie?*

In het bovenstaande is betoogd dat zowel duurzame inzetbaarheid van de oudere werknemer is gebaat bij primaire preventieve interventies op arbeidsomstandigheden en ongezonde leefstijl, verbetering van de gezondheid en werkvermogen, werkaanpassingen om beperkingen als gevolg van gezondheidsproblemen te reduceren en re-integratie van personen met gezondheidsproblemen buiten het arbeidsproces.

<sup>41</sup> Burns T, Catty J, Becker T, Drake RE, Fioritti A, Knapp M, Lauber C, Rössler W, Tomov T, van Busschbach J, White S, Wiersma D., 2007; 370: 1146-52

<sup>42</sup> Crowther RE, Marshall M, Bond GR, Huxley P., 2001; 322: 204-8

<sup>43</sup> Erp NH van, Giesen FB, van Weeghel J, Kroon H, Michon HW, Becker D, McHugo GJ, Drake RE., 2007; 58: 1421-6

<sup>44</sup> Bamba C, Whitehead M, Hamilton V., 2005; 60: 1905-18

Het ontbreekt ons op dit moment aan kennis en inzicht om betrouwbaar te kunnen voorspellen waar de prioriteiten dienen te liggen en welke maatregelen het meest kosteneffectief zijn. Over de effecten van integraal gezondheidsmanagement in organisaties is nog weinig bekend, laat staan dat een goede afweging kan worden gemaakt tussen maatregelen in verschillende domeinen. Er is dringend behoefte aan het ontwikkelen van ‘health impact assessment’ methoden en instrumenten, die inzichtelijk kunnen maken welke interventies en maatregelen een positieve bijdrage aan gezondheid en duurzame inzetbaarheid hebben tegen acceptabele kosten.

#### *4.9 Inspiratie uit het buitenland*

Een vergelijking met het buitenland kan wellicht interessante aanknopingspunten bieden voor de te maken keuzen in beleid. Daarbij moet allereerst worden bedacht dat de arbeidsparticipatie van 55-65-jarigen in Nederland de afgelopen jaren snel is gestegen en inmiddels ruim boven het gemiddelde van de Europese Unie ligt. In 2008 verrichtte ruim 53 procent van de potentiële beroepsbevolking in deze leeftijdscategorie betaalde arbeid, hetgeen slechts fractioneel lager was dan in Denemarken en Finland.<sup>45</sup> De veelgehoorde verwijzing naar het Finse model van werkvermogen en duurzame inzetbaarheid als voorbeeld voor de aanpak van de vergrijzende beroepsbevolking in Nederland lijkt wat dat betreft dus niet het beste voorbeeld.

Een beter voorbeeld is Zweden, waar ruim 70 procent van de 55- tot 65-jarigen betaalde arbeid verrichten en bovendien de verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen klein zijn. Belangrijke succesfactoren voor deze hoge arbeidsparticipatie zijn de actievere arbeidsmarktondersteuning voor oudere werknemers en de betere ontslagbescherming voor werknemers met chronische ziekten.<sup>46</sup>

## **5. De specifieke problemen in de publieke sector**

Over de specifieke rol van gezondheid in arbeidsparticipatie op oudere leeftijd in de publieke sector is weinig bekend. Er is echter geen aanleiding te veronderstellen dat de beschreven bevindingen in de beroepsbevolking niet gelden voor de publieke sector, met dien verstande dat er grote verschillen zullen zijn tussen diverse beroepsgroepen.

<sup>45</sup> Eurostat-statistiek, 2009

<sup>46</sup> Burström B, Whitehead M, Lindholm C et al., 2000; 30: 435-51

### 5.1 Vergrijzing relatief hoog

Een opmerkelijk verschil met veel andere bedrijfstakken is dat de vergrijzing van de beroepsbevolking relatief hoog is in de publieke sector. In het onderwijs en bij de overheid bedroeg in 2007 de gemiddelde leeftijd respectievelijk 43,4 en 42,1 jaar, tegenover de gemiddelde leeftijd van alle werkenden van 39,8 jaar. In het onderwijs was zelfs bijna één op de vijf werkenden 55 jaar of ouder. Ook de gezondheidszorg kent een relatief hoge vergrijzing met een gemiddelde leeftijd van 41 jaar.<sup>47</sup> Deze vergrijzing heeft een aantal directe consequenties voor het arbeidsmarktbeleid in de publieke sector.

Ten eerste zal in de komende jaren een bovengemiddelde leeftijdsgerelateerde uitstroom van personeel plaatsvinden. In een aantal sectoren zal dat deels moeten worden gecompenseerd met een hogere arbeidsparticipatie onder oudere werknemers. Hierbij dient een aanmerkelijk lagere uitstroom door gezondheidsproblemen een noodzakelijk onderdeel van elk beleid te zijn.

Ten tweede: door de verdere vergrijzing zal de proportie van werknemers met gezondheidsproblemen in nagenoeg alle organisaties in de publieke sector toenemen. Actief gezondheidsmanagement wordt dan steeds belangrijker, zowel gericht op het bevorderen van de gezondheid als het beperken van belemmeringen in de arbeid door aanwezige gezondheidsproblemen.

Ten derde zal in sommige beroepen vergrijzing extra hard aantikken omdat werknemers hier door gezondheidsproblemen eerder uit het arbeidsproces zullen worden geduwd. Dit proces zal vooral plaatsvinden in de zware beroepen, waarin gezondheidsproblemen eerder een belemmering vormen om het werk te kunnen blijven uitvoeren dan in andere beroepen. Het begrip zware beroepen dient hierbij niet te worden beperkt tot de traditioneel zware beroepen, zoals de steigerbouwer en stratenmaker. Ook mentaal belastende beroepen met veel interactie met andere personen, zoals onderwijs en politie, behoren traditioneel tot de beroepen met hoge gezondheidsbeïnvloede uitstroom uit het werk. Het definiëren van een zwaar beroep zal overigens nog een interessante klus worden. Het onderzoek naar werkvermogen en inzetbaarheid in zware beroepen in de bouw laat daarbij zien dat leeftijdsspecifieke maatregelen weinig doeltreffend zullen zijn vanwege de grote individuele verschillen in belastbaarheid.

<sup>47</sup> Bruggink JW., 2008, 7-11

## 6. Uitdagingen en maatregelen

### 6.1 Uitdagingen

Bovenstaande beschrijving maakt treffend duidelijk dat gezondheid een belangrijke rol speelt in de arbeidsparticipatie, vooral onder oudere werknemers en onder werknemers met een laag opleidingsniveau. Werkenden met gezondheidsproblemen hebben een aanmerkelijk hoger risico uit het arbeidsproces te verdwijnen door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en vroegtijdige pensionering dan gezonde werknemers. Personen met gezondheidsproblemen die eenmaal uit het arbeidsproces zijn verdrongen, hebben minder mogelijkheden om weer betaalde arbeid te vinden. Het behoud van de inzetbaarheid en het bevorderen van de gezondheid van oudere werknemers vragen om onorthodoxe maatregelen om de huidige uitsluiting van de arbeidsmarkt van personen met gezondheidsproblemen te vermijden. Hieronder volgt een aantal persoonlijke observaties, die zijn gebaseerd op langdurig onderzoek naar de rol van gezondheid in arbeidsparticipatie in de Nederlandse beroepsbevolking.

### 6.2 Geen uniforme eisen aan pensioenleeftijd

Een uniform beleid, zoals een vaste pensioenleeftijd voor iedereen, doet geen recht aan de opmerkelijk grote verschillen in gezondheid, chronische ziekten, beperkingen en levensverwachting naar opleidingsniveau. Lager opgeleiden worden aanmerkelijk eerder geconfronteerd met gezondheidsproblemen, waardoor een zekere koppeling tussen pensioenleeftijd en levensverwachting is te rechtvaardigen. Daarnaast dient de vraag te worden gesteld of het te verwachten aantal jaren pensioen niet doorslaggevend moet zijn bij het bepalen van de pensioenleeftijd. Deze observatie is eerder treffend verwoord door Lans Bovenberg die leiding geeft aan het Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement (NETSPAR) programma.<sup>48</sup> Het is mijn stellige verwachting dat de sociaal-economische gezondheidsverschillen in Nederland door een uniform AOW-beleid verder zullen worden vergroot.

### 6.3 Niet levenslang werken in zware beroepen

Werknemers in zware beroepen lopen een gerede kans om ruim voor hun 65ste levensjaar serieuze gezondheidsproblemen te krijgen die leiden tot arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Als extreem voorbeeld geldt de steigerbouwer. Een historische analyse over de periode 1981-2000 naar 256 arbeidsongeschikte steigerbouwers in hetzelfde bedrijf liet zien dat de gemiddelde leeftijd van arbeids-

<sup>48</sup> Bovenberg AL, Mackenbach J, Mehlkopf R., 2006; 91: 648–51

ongeschiktheid rond de 40 jaar lag, na bijna 12 jaar werk als steigerbouwer.<sup>49</sup> Deze analyse geeft geen inzicht in het gemiddelde aantal jaren dat steigerbouw mogelijk is, maar is wel een treffende illustratie van het feit dat zwaar werk reeds op vroege leeftijd kan leiden tot verlies van arbeidsparticipatie.

De oplossing ligt in voorzieningen waardoor werknemers tijdig kunnen doorstromen naar een andere, minder belastende baan. Helaas blijkt dit voorlopig voor de meeste werknemers in zware beroepen een utopie, omdat een arbeidsmarkt voor 50-plussers met een lage opleiding nauwelijks bestaat. Het arbeidsmarktbeleid dient hierop drastisch te worden aangepast. Tevens is loopbaanbeleid nodig voor individuele werknemers, opdat zij tijdig kunnen omscholen naar passend ander werk. Daarbij is het hanteren van een vaste leeftijdsgrens weinig zinvol omdat er grote verschillen in belastbaarheid bestaan tussen personen in hetzelfde beroep. Het lijkt veel zinniger op basis van een actieve begeleiding tijdig personen te identificeren die door hun gezondheidsproblemen een sterk verhoogde kans hebben op langdurige uitval in de nabije toekomst.

#### *6.4 Primaire preventie op arbeidsomstandigheden en leefstijl essentieel*

In de herziening van de Arboreggeving is de publieke verantwoordelijkheid sterk ingeperkt en zijn de arbeidsomstandigheden grotendeels de verantwoordelijkheid van sociale partners. Bedrijven en bedrijfstakken worden geacht arbocatalogi te maken met overzichten van concrete maatregelen. De ervaring leert dat een sterke rol van de overheid nodig blijft om een veilige en gezonde werkomgeving te waarborgen, ondermeer door het stellen van duidelijke eisen middels richtlijnen en wetgeving. Goede arbeidsomstandigheden vormen een essentiële voorwaarde om langer gezond te kunnen blijven werken.

Ongezond gedrag is een belangrijke oorzaak van gezondheidsproblemen. Er is gezondheidsmanagement nodig in organisaties om het ontstaan en verergeren van gedragsbeïnvloede ziekten en aandoeningen te voorkomen. Er is dringend behoefte aan onderzoek naar de kosteneffectiviteit van primaire interventies in beroepsgroepen gericht op het stoppen met roken, het voorkomen van problematisch alcoholgebruik, het vergroten van lichamelijke activiteit en het verbeteren van het voedingspatroon. Daarnaast moet gezondheidsmanagement in bedrijven aansluiten op de grote diversiteit in primaire preventieve interventies die in de publieke gezondheidszorg worden aangeboden.

<sup>49</sup> Elders LAM, Burdorf A, Ory FG., 2004; 46: 391-7

### *6.5 Integrale aanpak van re-integratie naar werk*

De huidige aanpak van re-integratie is sterk versnipperd met vele aanbieders en regelingen. Er is een sluitende ketenaanpak nodig waarin de activiteiten worden gericht op de problemen en mogelijkheden van de persoon met een gezondheidsprobleem. Er is individueel maatwerk nodig waarin gezondheidsinterventies, werkhervattingprogramma's en re-integratieactiviteiten op elkaar aansluiten. Nog te vaak moet worden geconstateerd dat de verkokering tussen diverse sectoren essentiële barrières opwerpt voor een succesvolle begeleiding naar terugkeer in betaalde arbeid. De mislukte invoering in Nederland van een re-integratieprogramma dat in andere landen effectief is gebleken, is hier een goede illustratie van.<sup>50</sup>

### *6.6 Grondige evaluatie van maatregelen hard nodig*

De rol van gezondheid in arbeidsparticipatie in de publieke sector is grotendeels onbekend door het ontbreken van relevant wetenschappelijk onderzoek. De besproken literatuuroverzichten van gezondheidsinterventies gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie constateren allemaal dat er zeer weinig wetenschappelijk bewijs is voor de effectiviteit van uitgevoerde programma's. Dit is opmerkelijk omdat aan preventieve interventies voor het verbeteren van de gezondheid en medische behandelprogramma's in de gezondheidszorg strenge eisen ten aanzien van de (kosten-)effectiviteit worden gesteld. Diezelfde eisen moeten worden gesteld aan programma's voor gezondheidsmanagement in bedrijven, voor werkhervatting van verzuimende werknemers en re-integratie van arbeidsongeschikten en werklozen. Alleen door inzicht in werkzame onderdelen en effectiviteit kan een optimale begeleiding worden gerealiseerd voor (oudere) werknemers, teneinde te voorkomen dat gezondheidsproblemen bij deze werknemers leiden tot vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt. Het is opmerkelijk gezien de grote sommen geld die hieraan worden besteed, dat slechts weinig maatregelen en interventies voldoende zijn onderbouwd om hun inzet te rechtvaardigen.

<sup>50</sup> Erp NH van, Giesen FB, van Weeghel J, Kroon H, Michon HW, Becker D, McHugo GJ, Drake RE., 2007; 58: 1421-6

## 7. Aanbevelingen

Gezondheidsproblemen zijn een belangrijke oorzaak van het verlies van betaalde arbeid op oudere leeftijd. Behoud van de inzetbaarheid en het bevorderen van de gezondheid van oudere werknemers zijn dan ook belangrijke speerpunten in de huidige arbeidsmarktvisie. Door de vergrijzing van de beroepsbevolking, die in de publieke sector harder gaat dan in andere bedrijfstakken, zal gezondheidsmanagement een belangrijk speerpunt moeten worden in het arbeidsmarktbeleid.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Afspraken maken over flexibele pensioenregelingen die recht doen aan de grote verschillen in levensverwachting en jaren in goede gezondheid na pensionering.
- Creëren van regelingen en voorzieningen waardoor een arbeidsmarkt ontstaat voor oudere werknemers, waarin werknemers in zware beroepen tijdig kunnen overstappen naar interessante beroepen met aanmerkelijk lagere belasting.
- Realiseren van harde investeringen in arbeidsomstandigheden opdat werknemers in alle beroepen een gerede kans hebben op gezonde wijze hun pensioengerechtigde leeftijd te halen.
- Gezondheidsmanagement in bedrijven nauw laten aansluiten bij primaire interventies in de publieke gezondheidszorg.
- Creëren van actievere arbeidsmarktondersteuning voor oudere personen met gezondheidsproblemen, waarin harde eisen worden gesteld aan de kosteneffectiviteit van de programma's.



### Geraadpleegde bronnen

Alavinia SM, de Boer AGEM, van Duivenbooden JC, Frings-Dresen MHW, Burdorf A. (2009), Determinants of work ability and its predictive value for disability, *Occupational Medicine*, 59, 32-7.

Alavinia SM, van den Berg TIJ, van Duivenbooden C, Elders LAM, Burdorf A. (2009), Impact of work-related factors, lifestyle, and work ability on sickness absence among Dutch construction workers, *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 35, 325-33.

Bambra C, Whitehead M, Hamilton V. (2005), Does 'welfare-to-work' work? A systematic review of the effectiveness of the UK's welfare-to-work programmes for people with a disability or chronic illness, *Social Science & Medicine*, 60, 1905-18.

Boer AGEM de, Beek JC van, et al. (2004), An occupational health intervention programme for workers at risk for early retirement; a randomised controlled trial, *Occupational and Environmental Medicine*, 61, 924-29.

Boer AGEM de, Burdorf A, et al. (2007), The effect of individual counselling and education on work ability and disability pension: a prospective intervention study in the construction industry, *Occupational and Environmental Medicine*, 64, 792-97.

Boer AG de, Taskila T, Ojajarvi A, van Dijk FJ, Verbeek JH. (2009), Cancer survivors and unemployment: a meta-analysis and meta-regression, *The Journal of the American Medical Association*, 301, 753-62.

Bovenberg AL, Mackenbach J, Mehlkopf R. (2006), Een eerlijk en vergrijzingsbestendig ouderdomspensioen, *Economisch Statistische Berichten*, 91, 648-51.

Bruggink JW. (2008), Vergrijzing van bedrijfstakken en beroepen. CBS, *Sociaal-economische trends*, 3e kwartaal, 7-11.

Burdorf A, Jansen J. (2006), Predicting the long-term course of low back pain and its consequences for sickness absence and associated work disability, *Occupational and Environmental Medicine*, 63, 522-9.

Burdorf A, Mackenbach PJ. (2006), *De invloed van gezondheid op vervroegde uittrekking uit het arbeidsproces*. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Zoetermeer.

Burdorf A, van den Berg T, Avendano M, Kunst A, Mackenbach J. (2008a), The effects of ill health on displacement from the labour market and potential impact of prevention. In: Börsch-Supan A (ed): *Health, Ageing and Retirement in Europe (2004-2007). Starting the longitudinal dimension*. SHARE, Mannheim.

Burdorf A, van den Berg T, Elders L. (2008b), *De invloed van gezondheid en arbeidsomstandigheden op duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers*, (opdrachtgever: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Rotterdam.

Burns T, Catty J, Becker T, Drake RE, Fioritti A, Knapp M, Lauber C, Rössler W, Tomov T, van Busschbach J, White S, Wiersma D; EQOLISE Group (2007), The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial. *The Lancet*, 370:1146-52.

Burström B, Whitehead M, Lindholm C et al. (2000), Inequality in the social consequences of illness: how well do people with long-term illness fare in the British and Swedish labor markets?, *International Journal of Health Services*, 30, 435-51.

CBS Webmagazine (2008, 28 juli), Levensverwachting snel toegenomen. CBS Webmagazine, [www.cbs.nl]

Crowther RE, Marshall M, Bond GR, Huxley P. (2001), Helping people with severe mental illness to obtain work: systematic review, *British Medical Journal*, 322, 204-8.

Elders LAM, Burdorf A, Ory FG. (2004), Ethnic differences in disability risk between Dutch and Turkish scaffolders, *Journal of Occupational Health*, 46, 391-7.

Erp NH van, Giesen FB, van Weeghel J, Kroon H, Michon HW, Becker D, McHugo GJ, Drake RE. (2007), A multisite study of implementing supported employment in the Netherlands, *Psychiatric Services*, 58, 1421-6.

Eurostat-statistiek (2009, oktober), Employment rate of older workers by gender, Eurostat-website.

Eysink PED, Blatter BM, Gool CH van, Gommer AM, Bossche SNJ van den, Hoeymans N. (2007), *Ziektelast van ongunstige arbeidsomstandigheden in Nederland*, RIVM rapport 270012001, RIVM, Bilthoven.

Grammenos S. (2003), *Illness, disability and social inclusion*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Ilmarinen J. (2009), Work ability - a comprehensive concept for occupational health research and prevention. *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 35, 1-5.

Koppelaar E, Knibbe JJ, Miedema HS, Burdorf A. (2009), Determinants of implementation of primary preventive interventions on patient handling in healthcare: a systematic review. *Occupational and Environmental Medicine*, 66, 353-60.

Lautenbach H, Cuijpers M. (2005), Meer ouderen aan het werk. CBS, *Sociaal-economische trends*, 2de kwartaal, 12-7.

Lindeboom M, Kerkhofs M. (2002), *Health and work of the elderly. Subjective health measures, reporting errors and the endogenous relationship between health and work*. Discussion Paper Series No. 457. Institute for the Study of Labor, Bonn.

Liira J, Matikainen E, Leino-Arjas P, et al. (2000), Work ability of middle-aged Finnish construction workers: a follow-up study in 1991-1995, *International Journal of Industrial Ergonomics*, 25, 477-81.

Lötters F, Burdorf A. (2002), Are changes in mechanical exposure and musculoskeletal health good performance indicators for primary prevention, *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 75, 549-61.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003), *Transforming disability into ability. Policies to promote work and income security for disabled people*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Proper K. (2003), *Effectiveness of worksite physical activity counseling*, PhD-thesis, Vrije Universiteit Amsterdam.

Rekenkamer Amsterdam. (2007), *Re-integratie. Begeleiding van bijstand naar werk*, Rekenkamer Amsterdam, Amsterdam.

Schmier J, Jones ML, Halpern MT (2006), Cost of obesity in the workplace, *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 32, 5-11.

Schrijvers CTM, Van Lenthe FJ, Droomers M, Joung IMA, Louwman WJ, Mackenbach JP (2001), De achtergronden van sociaal-economische gezondheidsverschillen: resultaten uit het GLOBE onderzoek. In: K. Stronks, J. Hulshof (Eds.), *De kloof verkleinen*, pp. 22-38, Koninklijke Van Gorcum BV, Assen.

Siegrist JM, Wahrendorf et al. (2007), Quality of work, well-being, and intended early retirement of older employees: baseline results from the SHARE Study, *The European Journal of Public Health*, 17, 62-8.

Statin M. (2005), Retirement on grounds of ill health. *Occupational and Environmental Medicine*, 62, 135-40.

Symanski E, Kupper LL, Rappaport SM. (1998), Comprehensive evaluation of long-term trends in occupational exposure: Part 1. Description of the database. *Occupational and Environmental Medicine*, 55, 300-9.

Tuomi K, Illmarinen J, Martikainen R, et al. (1997), Aging, work, lifestyle and work ability among Finnish municipal workers in 1981-1992. *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 23(suppl 1), 58-65.

Oplossingsrichtingen

# Participatie - loopbaanbeleid en inzetbaarheid

## 7. Aantrekkelijk Loopbaanbeleid



Beatrice van der Heijden

**Beatrice van der Heijden** is hoogleraar Bedrijfskunde, in het bijzonder Strategisch HRM, en vakgroepvoorzitter aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij is tevens als hoogleraar verbonden aan de Open Universiteit Nederland en Universiteit Twente.



Loopbaanontwikkeling is één van de voornaamste HR-onderwerpen in hedendaagse arbeidsorganisaties. Niet alleen medewerkers zelf, maar ook hun managers zijn verantwoordelijk voor bevordering van employability gedurende de gehele loopbaan. In dit essay wordt ingegaan op de noodzaak van employability-beleid voor iedereen op de arbeidsmarkt. In de eerste paragraaf wordt het belang van vruchtbare loopbanen aan de orde gesteld. Slechts wanneer we een gedegen inzicht hebben in mogelijke belemmeringen en aandachtspunten kan een gestructureerd adviesplan voor loopbaanontwikkeling opgesteld worden. Het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt is een grote bedreiging en het belast de ‘achterblijvers’ nog eens extra.

De tweede paragraaf gaat in op het belang van expertiseontwikkeling gedurende de gehele loopbaan, gevolgd door een compilatie van eerder uitgevoerd empirisch onderzoek naar de relatie tussen leeftijd en loopbaanontwikkeling in de derde paragraaf. Daarna worden mogelijkheden voor individuele loopbaanontwikkeling en employability-bevordering aan de orde gesteld. Deze worden onderscheiden naar individuele loopbaanactiviteiten die werknemers zelf kunnen ondernemen, mogelijkheden die in het werk of in de functie gelegen zijn en mogelijkheden op het niveau van de arbeidsorganisatie. Vervolgens wordt in de vijfde paragraaf de Loopbaan Potentieel Methodiek<sup>1</sup> behandeld: een concrete ‘tool’ voor het bevorderen van loopbaanontwikkeling van medewerkers, ongeacht hun professionele domein.

Tot slot worden in het afsluitende deel conclusies getrokken en implicaties voor beleid behandeld. Er worden belangrijke aanbevelingen gedaan op het niveau van de brancheorganisaties, overheid, en cao-partners, waarbij ingegaan wordt op aanbevelingen voor het management in arbeidsorganisaties en concrete loopbaanbevorderende activiteiten.

Zowel medewerkers zelf als het management hebben een breed arsenaal aan loopbaanstrategieën en – activiteiten tot hun beschikking. Echter, om maximaal voordeel te behalen uit deze strategieën en activiteiten is het van belang om zorgvuldigheid te betrachten in beoordelingssystematieken, en om gericht aandacht te besteden aan een goede invulling van het psychologisch contract (de uitwisselingsrelatie<sup>2</sup>) tussen werkgever en werknemer. Levensfasebewust personeelsbeleid is alleen mogelijk wanneer men vanuit een niet-normatief kader vertrekt

<sup>1</sup> Van der Heijden, 2005

<sup>2</sup> Rousseau, 1995

en indien er sprake is van een vruchtbare dialoog tussen de betrokken partijen. Zo blijven zowel de doelstellingen van de organisatie als de preferenties en persoonlijke situatie van de individuele werknemer voortdurend in beeld. De aanbevelingen in dit essay zijn gevalideerd door wetenschappelijk onderzoek.

## 1. Inleiding en probleemstelling

De tijden dat loopbanen bestonden uit louter opwaartse bewegingen binnen een raamwerk van langdurige, stabiele arbeidsrelaties zijn voorbij.<sup>3</sup> De hedendaagse economische omgeving, gekenmerkt door een steeds grotere marktdruk, plattere organisaties, meer transactionele psychologische contracten en ‘boundaryless careers’, heeft arbeidsorganisaties ertoe gedwongen om flexibeler te worden, ten einde competitief te blijven.<sup>4</sup>

### 1.1 Inzetbaar houden personeel noodzaak

Naast de veranderingen in de economische omgeving, hebben we door vergrijzing en ontgroening te maken met verreikende veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking. De gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking in de Europese Unie is sinds 1995 toegenomen, en de prognoses geven aan dat deze trend zich voort zal zetten tot ongeveer 2025.<sup>5</sup> Parallel aan deze demografische ontwikkelingen zien we een verschuiving in de vraag op de arbeidsmarkt richting zorgsector en persoonlijke dienstverlening. Echter, anders dan bij eerdere structuuraanpassingen is er, vanwege de eerder genoemde vergrijzing en ontgroening, slechts een beperkt aanbod aan personeel beschikbaar.<sup>6</sup> Het moge duidelijk zijn dat dit vragen oproept ten aanzien van het vermogen van de arbeidsmarkt van de publieke sector om met deze structuuraanpassingen om te gaan, en ons noodzaakt om vooral aandacht te besteden aan het inzetbaar houden van het huidige personeel. Hoewel we betrouwbare voorspellingen kunnen maken over het aantal potentiële arbeidskrachten in de toekomst, is het veel moeilijker om te voorspellen wie er in staat zijn om te blijven werken, en wie ook bereid zijn om langer door te werken.

### 1.2 De zorgsector

Laten we het voorbeeld van de te verwachten arbeidsmarktproblemen in de zorgsector eens nader beschouwen. Er is nu al een aanzienlijk tekort aan verzorgenden en verpleegkundigen in bijna alle landen in de Europese Unie (inclusief

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Arthur & Rousseau, 1996; Briscoe, Hall, & Frautschy DeMuth, 2006

<sup>4</sup> Rousseau, 1995; Greenhaus, Callanan, & DiRenzo, 2008; Lazarova & Taylor, 2009

<sup>5</sup> zie ook Shultz & Adams, 2007

<sup>6</sup> Euwals et al., 2009



Nederland). Gezien de vergrijzing en de ontgroening zal deze situatie alleen maar verslechteren indien er geen actie wordt ondernomen. Drie aspecten spelen hierbij een belangrijke rol: (1) het aandeel jongere mensen in de beroepsbevolking zal afnemen; (2) het aandeel oudere mensen in de beroepsbevolking zal toenemen; en (3) het aantal mensen dat ouder is dan 64 jaar zal eveneens toenemen. De staf in de zorgsector behoort vooral tot de jongere leeftijdscategorieën. Middelbare en oudere verzorgenden en verpleegkundigen verlaten het vakgebied vaker (ver) voor hun pensioengerechtigde leeftijd, dan werkenden in andere sectoren. Omdat niet alleen de beroepsbevolking, maar ook de bevolking als geheel vergrijst, zal de druk op de zorgsector in de toekomst alleen maar toenemen. Immers, ouderen hebben relatief meer zorg nodig.

De grote vraag is hoe we in de komende decennia in de behoefte aan zorg kunnen blijven voorzien. In theorie zijn er vier manieren om de 'pool' van actieve verzorgenden en verpleegkundigen toe te laten nemen. De 'input' kan worden vergroot door meer faciliteiten voor het opleiden van verzorgenden en verpleegkundigen aan te bieden. Echter, op dit moment lijkt het onwaarschijnlijk dat enkel het uitbreiden van opleidingsfaciliteiten voldoende is om het probleem van het enorme tekort op te lossen.

Een andere manier om de 'input' te vergroten is door immigratie van verzorgenden en verpleegkundigen uit andere landen. Deze migratie is veelvuldig onderwerp van discussies op Europees niveau, met aandacht voor zowel de positieve als negatieve effecten die hieraan verbonden zijn. Migratie van verzorgenden en verpleegkundigen vindt vooral plaats van Oost naar West, en er zijn pogingen gedaan om vele duizenden verzorgenden en verpleegkundigen van de nieuwe EU-lidstaten naar landen als Duitsland, Nederland en Italië te krijgen. Het succes bleef echter beperkt. Taalproblemen en een sterke binding met de eigen gemeenschap in Oost-Europa zijn genoemd als oorzaken.

Aan de 'outputkant', zou het verhogen van de pensioenleeftijd een oplossing kunnen zijn. Echter, in veel landen is er op dit moment reeds sprake van grote aantallen verzorgenden en verpleegkundigen die de zorg al ver voor de pensioengerechtigde leeftijd verlaten. Het bevorderen van de inzetbaarheid van medewerkers gedurende hun gehele loopbaan, lijkt daarom de meest effectieve manier om personeelstekorten in de zorgsector te voorkomen.<sup>7</sup> Dit geldt ook voor andere sectoren die met zulke tekorten te maken hebben.

<sup>7</sup> Van der Heijden, 2005

### 1.3 Het gevaar van vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt

Uiteraard impliceren tekorten in bepaalde sectoren op de arbeidsmarkt zowel kansen als bedreigingen. Voor de mensen met een hoge mate van inzetbaarheid betekent de toegenomen werkgelegenheid een kans om bij een andere organisatie of in een andere sector aan de slag te gaan. Voor mensen met een geringe mate van inzetbaarheid kan dit een nijpende situatie opleveren, zeker als binnen een bepaalde werkdienst veel mensen “vastzitten” en zij als “achterblijvers” - vaak ook nog met een geringe belastbaarheid - met een grote en toenemende werkdruk om moeten gaan. Uiteraard is dat niet bevorderlijk voor hun arbeidstevredenheid en prestaties. De kans dat ze op termijn volledig uitvallen voor de arbeidsmarkt is dan ook niet gering.

Vroegtijdig vertrek van arbeidskrachten heeft in beginsel een neutrale waarde. Men moet bedenken dat het in sommige situaties goed is als deze uit zijn of haar baan stap. Niet alleen voor de arbeidstevredenheid of het welzijn van de persoon zelf, maar ook voor de organisatie die er baat bij heeft dat werknemers gelukkig en gemotiveerd zijn. Bijvoorbeeld als een werknemer ernstige gezondheidsklachten heeft, of als zijn of haar loopbaan beter in een andere richting voortgezet kan worden.

Echter, in veel gevallen is vroegtijdig vertrek een gevolg van een ongewenst proces met verschillende onderliggende oorzaken waarin zowel ‘push- en pullfactoren’ gelijktijdig een rol spelen. Hier kan men beter wel gericht aandacht aan besteden.<sup>8</sup> ‘Pushfactoren’ omvatten aspecten die ervoor zorgen dat mensen een negatieve perceptie ten aanzien van hun werk krijgen, bijvoorbeeld conflicten op het werk of een slechte relatie met de leidinggevende. ‘Pullfactoren’ zijn aantrekkelijke prikkels van buiten, zoals verder willen studeren of aantrekkelijke pensioenvoorzieningen.

Laten we even blijven bij het voorbeeld van de zorgsector. De meeste verzorgenden en verpleegkundigen hebben een dominante werkoriëntatie die gebaseerd is op de fundamentele wens om voor het welbevinden van hun patiënten te zorgen. Zij geven zich daarom vaak met hart en ziel voor hun werk, en zijn mede hierdoor ook weer extra kwetsbaar. In een situatie waarin de inhoud van hun werk, hun arbeidstevredenheid en hun loopbaanontwikkeling niet goed gemonitord worden, kunnen er ernstige gevolgen ontstaan, zowel voor de betreffende werknemer, als voor de organisatie. Het verloop kan toenemen, vooral onder medewerkers die gemakkelijk elders aan de slag kunnen. Indien de (bredere) inzetbaarheid

<sup>8</sup> Hasselhorn et al., 2003

van een specifieke medewerker gering is, zal hij of zij de situatie vol proberen te houden, maar niet vanuit een positieve grondhouding. Binding aan een arbeidsorganisatie moet uiteraard voortkomen uit een goede 'fit' tussen individu en organisatie, en niet omdat er geen 'ontsnappingsmogelijkheden' zijn.<sup>9</sup> Als werknemers gehecht zijn aan hun professie maar hun werkklimaat als negatief ervaren, dan is er een reële kans dat ze op termijn uitvallen, en - indien hun loopbaanontwikkeling verwaarloosd is - misschien zelfs de arbeidsmarkt als geheel verlaten.<sup>10</sup>

#### 1.4 Hogere arbeidsparticipatie en activerend personeelsbeleid

Een lage arbeidsparticipatie werd al in 1990 door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aangemerkt als het grootste sociaaleconomische probleem van Nederland. In 1994 nam het eerste paarse kabinet de doelstelling van de WRR over om de arbeidsdeelname te bevorderen. Betaald werk werd gezien als katalysator van maatschappelijke participatie en als een belangrijk wapen in de strijd tegen armoede, marginalisering en sociaal isolement. Tien jaar later, in 2004, agendeerde het kabinet de vergrijzing van de Nederlandse bevolking, en werd de noodzaak van een hogere arbeidsparticipatie en betere benutting van het arbeidspotentieel op de middellange- en met name op de korte termijn onderkend. Op 1 mei 2004 trad de wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (WGBL) in werking. In 2008 adviseerde de commissie Bakker om langer doorwerken te stimuleren en te blijven investeren in de groep oudere werknemers. Dit laatste onder meer door het omzetten of afschaffen van ontzietmaatregelen.<sup>11</sup>

Bovenstaande ontwikkelingen leidden ertoe dat ook de sociale partners binnen de publieke sector de noodzaak voelden om te streven naar een meer *activerend* personeelsbeleid. Cao-afspraken worden leidend voor individuele organisaties bij het ontwikkelen van activerend personeelsbeleid. Evenals de sociale partners noemen individuele organisaties de sterke vergrijzing van hun personeelsbestand als één van de aanleidingen voor activerend personeelsbeleid. Hierdoor heeft men een duidelijk belang bij oudere werknemers die langer gezond en gemotiveerd doorwerken. Ook het dreigende personeelstekort wordt zowel door sociale partners als door individuele organisaties aangestipt (vooral binnen de zorg en het onderwijs). Dit dreigende tekort vraagt om het aantrekkelijker maken van het

<sup>9</sup> Zie ook Meyer et al., 1993

<sup>10</sup> Van der Heijden, 2005

<sup>11</sup> Zie Veldhuis & De Zwart, 2009

werk binnen de betreffende sectoren, het vergroten van de employability van zittende werknemers en het aantrekken van jongere krachten.

Binnen de verschillende sectoren in de publieke sector zijn sociale partners gestart met het ontwikkelen en implementeren van levensfasebewust personeelsbeleid en/of diverse activiteiten op sectoraal niveau.<sup>12</sup> Het betreft bijvoorbeeld het uitvoeren van verkennend onderzoek, personeelsmonitoring, uitgeven van informatiedocumenten over activerend personeelsbeleid of het geven van ondersteuning voor de inrichting van het beleid op organisatieniveau. Op organisatieniveau is het niet altijd even duidelijk in hoeverre en in welke vorm cao-maatregelen of -afspraken zijn ingebed in het organisatiebeleid. Wel is te zien dat enkele organisaties aan de slag zijn gegaan met levensfasebewust personeelsbeleid. Ze doen dit met financiering via het sociaal fonds binnen hun sector (bijvoorbeeld bij gemeenten), een sectoraal adviescentrum (bijvoorbeeld arbo-VO) of de Subsidierегeling Leeftijdsbewust Beleid van het Ministerie van SZW.

### *1.5 Verantwoordelijkheid werknemer*

De hedendaagse verschuiving in het personeelsbeleid van ontzien naar ontwikkelen brengt met zich mee dat de werknemer meer verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn of haar eigen loopbaan, en impliceert een cultuuromslag. De verschuiving van baanzekerheid naar werkzekerheid en de eigen verantwoordelijkheid die de werknemer moet nemen om de eigen employability te bewaken, vragen om een goede (vertrouwelijke) verstandhouding tussen leidinggevende en werknemer (het psychologisch contract). Het is buitengewoon belangrijk dat werknemers goed op de hoogte worden gesteld van wat er met gegevens uit functionerings- en loopbaangesprekken gebeurt. Bovendien dient men rekening te houden met diversiteit in het personeelsbestand binnen een organisatie, en met verschillen in functies en de daarbij behorende werkcultuur binnen een organisatie.

Als 'best practices' kunnen de Universitaire Medische Centra (UMC's) en de bouw worden genoemd. De UMC's hebben als één van de eerste sectoren een concrete maatregel geformuleerd in hun nieuwste cao voor het toepassen van het (extra) persoonlijk budget voor de ontwikkeling van de werknemers. Dit budget is gefinancierd uit de beëindiging van het extra vakantieverlof op basis van leeftijd, de vrijval van de seniorenregeling en de beperking van het buitengewoon verlof. In

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld bij gemeenten vanuit het A+O-fonds en de universiteiten vanuit SoFoKleS. Zie Veldhuis & De Zwart, 2009

de bouwsector is van oudsher nauwelijks sprake van concreet leeftijdsbewust personeelsbeleid, maar het draagvlak voor het invoeren ervan groeit. Onderzoek heeft uitgewezen dat scholing en loopbaanplanning kunnen bijdragen aan doorstroming van oudere werknemers naar fysiek minder zware functies. Verbetering van de arbeidsomstandigheden zorgt ervoor dat oudere werknemers met minder fysieke capaciteiten langer kunnen doorwerken en vormt daarbij een van de belangrijkste bouwstenen voor het leeftijdsbewust personeelsbeleid in de bouw. Bijvoorbeeld het implementeren van deeltijdwerk, vierdaagse werkweek, niet laten werken in ploegendienst, geen overuren laten maken, fysiek minder zwaar werk laten uitvoeren en taakrotatie.

## 2. Het belang van expertiseontwikkeling gedurende de gehele loopbaan

Het ontwikkelen en behouden van expertise en flexibiliteit in het werk, en het bewaken van de individuele inzetbaarheid is geen sinecure. Echter, het potentieel van de arbeidsmarkt als geheel, en de mogelijkheid voor arbeidsorganisaties om competitief te zijn in allerlei sectoren hangt af van het vermogen van individuele medewerkers om hun fundamentele kwalificaties verder te ontwikkelen. Dit is niet gemakkelijk omdat de kwalificaties die nodig zijn om het werk naar behoren uit te kunnen oefenen steeds sneller veranderen.

### 2.1 Flexibiliteit

Een kenmerk van de veranderingen in benodigde werkkwalificaties is dat ze niet alleen nieuwe expertisebehoefte creëren, maar ook nieuwe mogelijkheden om te leren. De vereiste kwalificaties worden steeds complexer terwijl de zogenaamde 'halfwaardetijd' van deze kwalificaties steeds korter wordt. Medewerkers die in staat zijn om aan de tegenwoordige eisen te voldoen, zijn degenen met de meest actuele kennis en vaardigheden, maar ook met de bekwaamheden om continu nieuwe vereiste expertises op te bouwen. Omdat het moeilijk is om de veranderende arbeidsmarkteisen te voorspellen, is het verkrijgen van flexibiliteit in het functioneren het sleutelcriterium dat medewerkers in staat stelt om in de race te blijven. Om de beste te zijn in een bepaald gebied moet men op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen, moet men zijn of haar eigen expertise regelmatig onder de loep nemen en moet men voortdurend vechten tegen zogenoemde 'obsoletie': de mate waarin professionals 'up-to-date' kennis en vaardigheden missen die noodzakelijk zijn om in hun huidige functies of in toekomstige functies goed te kunnen presteren.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Kaufman, 1974, p. 23

Begaafdheid is absoluut geen garantie om tot expert uit kunnen groeien. Expertise in het werk betekent niet alleen de bekwaamheid om de huidige functie goed uit te kunnen oefenen, maar ook de allocatie en acceptatie van (breder) verantwoordelijkheden in het werk. Deze verantwoordelijkheden zijn niet per se inherent aan iemands huidige expertisegebied, maar zijn wel een voorwaarde om nieuwe expertise op te kunnen bouwen. Mensen moeten zowel verantwoordelijkheden als bevoegdheden krijgen om zich in hun werk blijvend te kunnen ontwikkelen.

### *2.2 Duale verantwoordelijkheid voor permanente ontwikkeling*

Een verdere individuele loopbaanontwikkeling is alleen mogelijk indien het management het nuttig vindt om in een bepaalde medewerker te investeren. Bovendien is het uiteraard van belang dat mensen bereid en in staat zijn om zelf ook actief te investeren in het verder uitbouwen van hun expertise. Deze duale verantwoordelijkheid noodzaakt tot goed overleg en veelvuldige interacties tussen werkgever en werknemer. Dit overleg is in alle fases van de loopbaan belangrijk.

Gedurende de laatste vier decennia hebben loopbaanonderzoekers zich gericht op het idee van een voortdurende ontwikkeling tijdens de hele loopbaan, daarbij rekening houdend met leeftijdsgerelateerde vraagstukken.<sup>14</sup> In de literatuur is een verschuiving waarneembaar binnen het domein van Human Resource Development (HRD) van 'onderwijs-minded' naar 'life-long learning-minded'.<sup>15</sup> Met andere woorden: een beroepsopleiding kan iemand slechts gedeeltelijk voorbereiden op het ontwikkelen van de benodigde kennis en vaardigheden. Het periodiek volgen van iemands competenties is de enige manier om te overleven op de arbeidsmarkt. Echter, het is de vraag of de huidige arbeidspopulatie in staat is en voldoende wordt aangemoedigd om gedurende de gehele loopbaan, het arsenaal aan professionele competenties uit te breiden en als zodanig inzetbaar te blijven. Laten we daarom eens explicieter kijken wat bekend is over de relatie tussen leeftijd en loopbaanontwikkeling.

<sup>14</sup> Zie Van der Heijden (1998) voor een uitgebreidere review ten aanzien van dit issue

<sup>15</sup> Kwakman et al., 2002; Thijssen, 1997

### 3. Leeftijd en loopbaanontwikkeling

De relatie tussen leeftijd en loopbaanontwikkeling is een belangrijk aandachtsgebied in hedendaags loopbaanonderzoek. Het doel is het formuleren van preventieve en proactieve maatregelen om de employability van medewerkers gedurende alle loopbaan- en leeftijdsstadia te bewaken, onder meer via 'life-long learning'.<sup>16</sup>

#### 3.1 Naar een niet-normatieve blik

Naar mijn mening kunnen veel loopbaanproblemen aangepakt en mogelijk opgelost worden als medewerkers, hun familieleden en het management in arbeidsorganisaties hun attitude ten aanzien van leeftijd, loopbaanmodellen en loopbaansucces veranderen. Gezien de enorme diversiteit in loopbaanpatronen, alsook in percepties ten aanzien van loopbaan- en levenssucces, moet een niet-normatief raamwerk worden gehanteerd. Niemand is in staat om voor anderen te beslissen wat succes in het leven en in het werk inhoudt, en hoe en wanneer, dat wil zeggen, op welke leeftijd, dat bereikt zou moeten zijn.

Bovendien denk ik dat het van groot belang is om te erkennen dat de belastbaarheid van mensen erg verschillend is. Niet in de laatste plaats vanwege grote verschillen in persoonlijke eigenschappen, maar ook in de mate van werk-thuis interferentie en de mogelijkheden om de werk-thuis balans te bewaken. Ook is het belangrijk dat we ons realiseren dat er verschillende momenten in de loopbaan kunnen zijn waarop iemand in grote mate belast wordt met zorgtaken (naast het betaalde werk); niet alleen tijdens de jaren van zorg voor kleine kinderen, maar ook tijdens de jaren van zorg voor zieke ouders.

#### 3.2 Voorkomen stereotyperingen

Gegeven de huidige eisen die gesteld worden aan arbeidskrachten is de aandacht voor employability-bevordering, rekening houdende met iemands persoonlijke situatie, pure noodzaak. De percepties die de medewerkers zelf, hun leidinggevenden en hun familieleden hebben van de mogelijkheden en beperkingen gedurende hun loopbaan bepalen het loopbaangedrag van laatstgenoemden zeer sterk. Daarom moet het voorkómen van leeftijdsstereotypering een belangrijk aandachtspunt zijn in employability-beleid.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Billett, 2001; Cervero, 2001; Ellström, 1996; Tuijnman & Van der Kamp, 1992; Van der Heijden et al., 1998

<sup>17</sup> zie bijvoorbeeld Chiu, Chan, Snape, & Redman, 2001; Finkelstein & Burke, 1998; Rosen & Jerdee, 1976

In onderzoek van eigen hand heb ik samen met collega's gewerkt aan het ontrafelen van de percepties, attitudes en gedragingen van medewerkers en hun direct leidinggevend ten aanzien van het concept leeftijd en werk. De reden hiervan was dat ik de mechanismen van loopbaanprogressie en loopbaanfrustratie beter wilde begrijpen. Uit de verschillende empirische studies die zijn uitgevoerd hebben we kunnen concluderen dat veel (hoog)gekwalificeerde medewerkers geconfronteerd worden met een progressieve afname van de mate van employability in latere loopbaanfasen.<sup>18</sup> Over het algemeen kunnen we uit deze studies afleiden dat, ondanks negatieve stereotypen, leidinggevend de kwaliteit van het functioneren van veertigplussers als voldoende of zelfs hoog inschatten. Voor wat betreft de nutswaarde van hun functie, hebben we gevonden dat de meeste veertigplussers een positie vervullen die onmisbaar is voor de afdeling en/of voor de organisatie. Met de toename in leeftijd is een geringe afname waarneembaar in de nutswaarde, maar zeker geen dramatische.

### 3.3 *Leerwaarde en mobiliteit*

Een veel groter probleem schuilt in de relatief lage leerwaarde van de functie. Dat wil zeggen de waarde die de functie heeft als voedingsbodem voor de verdere ontwikkeling van de medewerker zelf.<sup>19</sup> In een dergelijke situatie vormt de functie die iemand vervult geen goede basis voor het aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden. In deze categorie vallen ook de mensen die, volgens hun leidinggevend, zelf geen initiatief meer nemen tot het verder uitbouwen van hun expertise. Een andere belangrijke indicator voor de groeimogelijkheden die medewerkers hebben, is gelegen in de mate waarin hun functie ze de mogelijkheid biedt om naar andere banen over te stappen. Functionele mobiliteit, dat wil zeggen de bekwaamheid tot transitie tussen banen, neemt sterk af boven de veertig jaar. Bovendien zijn leidinggevend van mening dat veel van de veertigplussers in de nabije toekomst niet elders inzetbaar zijn, noch binnen hun eigen organisatie, noch daarbuiten.

De resultaten van ons onderzoek demonstreren de intensiteit en de snelheid waarmee oudere werknemers 'vastroesten'. Leidinggevend zijn van mening dat veertigplussers vast zitten aan 'werk dicht bij huis': banen binnen de eigen afdeling of organisatie eenheid en binnen het huidige expertisegebied van de medewerker. Interne mobiliteit buiten de onmiddellijke cirkel van eigen afdeling of organisatie van de medewerker is nauwelijks aan de orde. De mogelijkheden tot externe mobiliteit (naar een andere werkgever) worden al helemaal laag ingeschat.

<sup>18</sup> zie Boerlijst, 1994; Boerlijst & Van der Heijden, 1996; Boerlijst, Van der Heijden, & Van Assen, 1993

<sup>19</sup> Boerlijst, Van der Heijden, & Van Assen, 1993



In het algemeen blijken leidinggeevenden niet op de hoogte te zijn van de externe en informele sociale netwerken waarin hun oudere medewerkers participeren. Ten slotte wijzen eerdere studies ook uit dat trainings- en opleidingsprogramma's voornamelijk gericht zijn op het huidige functiegebied van de medewerker en niet of nauwelijks op het opbouwen van expertise op een aangrenzend of nieuw terrein. Dit betekent dat in een mogelijke toekomstsituatie waarin de functie van de medewerker obsoleet of overbodig wordt, hij of zij waarschijnlijk niet in staat zal zijn om nieuwe functies te gaan vervullen.

### *3.4 Perceptie leidinggeevenden*

Uit onze studies kunnen we concluderen dat veel oudere arbeidskrachten door hun leidinggeevenden niet in staat worden geacht om om te gaan met de hoge eisen die de moderne, complexe en competitieve arbeidsmarkt aan ze stelt. Bovendien zijn de leidinggeevenden van mening dat de bekwaamheid en motivatie om nieuwe kennis en vaardigheden te leren afneemt met de leeftijd. Sterker nog, omdat de kennis- en vaardigheidsdomeinen binnen hun huidige functies met steeds grotere snelheid aan verandering onderhevig zijn, is de inzetbaarheid van deze medewerkers in hun huidige functies al in gevaar. Ook is gebleken dat leidinggeevenden consistent zijn in hun acties, blijktens hun geringe aandacht voor de loopbaanontwikkeling van de veertigplussers. Sommige leidinggeevenden beargumenteren dat de terugverdiëntijd te kort is.<sup>20</sup> We kunnen ons echter afvragen of de meeste leidinggeevenden wel zo goed kunnen rekenen. De 'verwaarlozing' van de loopbaanontwikkeling begint immers al bij mensen van veertig jaar, terwijl ze dan nog minstens vijfentwintig jaar inzetbaar moeten zijn.

Wat de zaak nog ernstiger maakt, is de zogeheten 'selffulfilling prophecy' die hier lijkt op te treden. Heeft de leidinggevende weinig oog voor verdere loopbaanontwikkeling, dan verslapt ook de aandacht voor verdere loopbaangroei van de medewerker zelf. Hierdoor zien we met het ouder worden de ontwikkeling van werknemers ernstig in gevaar komen. En dit terwijl er allerlei mogelijkheden zijn om individuele loopbaanontwikkeling en employability te stimuleren.

<sup>20</sup> Boerlijst, 1994

## 4. Mogelijkheden voor individuele loopbaanontwikkeling en employability-bevordering<sup>21</sup>

Door de nadruk op employability en 'life-long learning' is de individuele ontwikkeling van medewerkers bij steeds meer organisaties en onderzoekers op de agenda komen te staan. Aanvankelijk lag de nadruk op training, waarbij medewerkers buiten de dagelijkse werksituatie in een formele leersituatie onder begeleiding van een expert nieuwe vaardigheden en kennis kregen aangereikt. Geleidelijk begon men zich te realiseren dat het ontwikkelen van medewerkers op andere manieren kan plaatsvinden dan alleen via formele training en dat de werksituatie zelf een belangrijke bron van leren en ontwikkeling kan zijn. Naast de formele, expliciete en gestructureerde leersituaties kunnen ook informele, impliciete, en minder gestructureerde situaties - met collega's in plaats van experts - leerprocessen in gang zetten. Gebleken is dat dergelijk informeel leren een groter aandeel heeft in het geheel van leerervaringen dan formele, gestructureerde leersituaties.<sup>22</sup>

### 4.1 *Werkend leren*

Er zijn verschillende factoren die bepalen of en wat er op het werk wordt geleerd. Aangenomen wordt dat het werk het leren stimuleert wanneer er een discrepantie bestaat tussen de kennis en vaardigheden van de werknemer en de kennis en vaardigheden die voor het werk nodig zijn.<sup>23</sup> In dat geval zal het werk de medewerker uitdagen nieuwe vaardigheden te ontwikkelen of de eigen vaardigheden en kennis op een andere manier te gebruiken.<sup>24</sup> Vanuit die gedachte worden veranderingen in de werksituatie, zoals functieroulatie, tijdelijke uitwisselingen en het meewerken aan speciale projecten, gebruikt om de ontwikkeling en employability van de individuele werknemer te bevorderen.

Ook de werksituatie zelf kan tot leren en ontwikkeling aanzetten. Verschillende aspecten kunnen de leerwaarde van de werksituatie vergroten, zoals uitdaging, innovaties, verantwoordelijkheid, feedback en een zekere mate van complexi-

<sup>21</sup> Paragraaf vier omvat een gedeelte uit een artikel van eigen hand getiteld 'Employability en individuele ontwikkeling op het werk' uit het tijdschrift *Gedrag en Organisatie* waarin een overzicht van relevante literatuur wordt gegeven. Gezien de grote hoeveelheid aan achterliggende relevante wetenschappelijke literatuur is, ten behoeve van de informatieoverdracht aan de lezer, besloten om dit stuk integraal over te nemen. Zie: Van Dam, Van der Heijden, & Schyns, 2006, p. 58 en verder.

<sup>22</sup> Jacobs & Jones, 1995; Marsick & Watkins, 1990

<sup>23</sup> Noe et al., 1997

<sup>24</sup> London, 1989

teit.<sup>25</sup> Tot slot is de autonomie binnen een functie van belang. Leren wordt bevorderd wanneer werknemers de mogelijkheid hebben zelf het initiatief te nemen, te experimenteren en te kiezen op welke manier zij een doel willen bereiken.<sup>26</sup> Sommige functies zijn zo beperkt dat mensen niet in staat worden gesteld om iets te leren dat buiten het directe bereik van hun huidige functie ligt.<sup>27</sup>

Naast deze werkkenmerken speelt de sociale werkomgeving een grote rol in leer- en ontwikkelingsprocessen. Collega's zijn belangrijke bronnen van voorbeelden, feedback en steun<sup>28</sup>, terwijl mentorschap en intervisiegroepen meer formele manieren zijn om van anderen te leren.<sup>29</sup> Daarnaast kan de leidinggevende het ontwikkelingsproces actief beïnvloeden door de individuele ontwikkeling te steunen of te stimuleren<sup>30</sup>, bijvoorbeeld door feedback te geven en doelen te stellen of door de mogelijkheid te geven om bepaalde taken uit te voeren.<sup>31</sup> Uit onderzoek komt naar voren dat de ontwikkeling van medewerkers wordt bevorderd door een goede werkrelatie met de leidinggevende zoals dat het geval is bij een hoge LMX-relatie (Leader-Member eXchange, oftewel de uitwisselingrelatie tussen medewerker en leidinggevende) en bij 'transformationeel' leiderschap.<sup>32</sup>

Uiteraard spelen interpersoonlijke verschillen ook een rol bij leerprocessen en -activiteiten. In de eerste plaats is het van belang dat de medewerker gemotiveerd is om te leren<sup>33</sup>, bereid is om de eerder genoemde discrepantie tussen aanwezige en vereiste kwaliteiten te overbruggen en openstaat voor veranderingen in de werksituatie.<sup>34</sup> Relevant is tevens het vertrouwen van de werknemer in de eigen capaciteiten, zoals het vermogen om te leren, te ontwikkelen, met nieuwe en uitdagende situaties om te gaan en taken uit te voeren die buiten het bestek van de eigen functie vallen.<sup>35</sup>

<sup>25</sup> Lombardo & Eichenger, 1989; McCauley et al., 1994; McCauley & Hezlett, 2001; Noe et al., 1997; Poell et al., 2004

<sup>26</sup> McCall et al., 1988; McCauley et al., 1994

<sup>27</sup> Boerlijst et al., 1993

<sup>28</sup> Ashford, Blatt & VandeWalle, 2003

<sup>29</sup> Noe et al., 1997

<sup>30</sup> Birdi, Allen & Warr, 1997; Maurer & Tarulli, 1994; Schyns, 2004; Van Dam, 2003, 2004

<sup>31</sup> Bezuijzen, 2005; Schyns, 2004

<sup>32</sup> Basu & Green, 1997; Bierly, Kessler & Christensen, 2000

<sup>33</sup> Birdi et al., 1997; Noe & Wilk, 1993; Warr & Bunce, 1995

<sup>34</sup> London, 1989; Van Dam, 2005

<sup>35</sup> Gist & Mitchell, 1992; Birdi et al., 1997; Maurer, 2001; Noe et al., 1997; Parker, 1998

## 5. De Loopbaan Potentieel Methodiek

Hoe kunnen al deze inzichten nu concreet worden toegepast binnen een arbeidsorganisatie? De Loopbaan Potentieel Methodiek (LPM)<sup>36</sup> biedt daarvoor de mogelijkheid. Deze methodiek is ontwikkeld op basis van wetenschappelijk onderzoek en internationaal gevalideerd. Terug naar de praktijk dus! Maar wel een theoretisch en empirisch gefundeerde praktijk. Employability wordt gezien als een concept dat bestaat uit vijf dimensies of componenten.<sup>37</sup> Deze vijf dimensies samen bepalen welk niveau van inzetbaarheid iemand heeft. Aan elk van de vijf componenten moet gedegen aandacht worden besteed om te kunnen spreken van een hoog niveau van inzetbaarheid.

(1) *Beroepsexpertise* betreft de vakspecifieke vaardigheden. Het is een basisvoorwaarde voor iemands inzetbaarheid. Concreet betekent het hebben van expertise dat iemand voldoende kennis en vaardigheden heeft om goed te kunnen functioneren binnen zijn of haar huidige functiegebied.

(2) *Anticipatie en Optimalisering* verwijst naar het vermogen om te reflecteren op de ontwikkeling die een bepaald vakgebied doormaakt en inzicht in de eisen die dit voor de eigen ontwikkeling met zich meebrengt. Voor een hoog niveau van employability dienen werknemers te beschikken over een grote mate van creatief vermogen en veranderingsbereidheid. Bovendien moeten ze een bepaalde mate van ambitie hebben om de beste resultaten te willen bereiken.

(3) *Persoonlijke Flexibiliteit* is een ander belangrijk vermogen tot aanpassing dat nodig is om een optimale inzetbaarheid te garanderen. Het heeft betrekking op de capaciteit om gemakkelijk tussen banen en organisaties te wisselen, en verwijst naar het vermogen van medewerkers om zich aan te passen aan veranderingen waar men niet altijd zelf voor gekozen heeft, zoals veranderingen in taken, verantwoordelijkheden, werklocaties, werktijden en de collega's met wie men werkt.

(4) *Organisatiegevoel* verwijst naar de competentie die mensen hebben om zich aan te passen aan de bedrijfscultuur en aan de ongeschreven wetten die er heersen. Organisatiegevoel zorgt ervoor dat medewerkers succesvol kunnen participeren in verschillende samenwerkingsverbanden. Het gaat hierbij om het delen van ver-

<sup>36</sup> Van der Heijden, 2005

<sup>37</sup> Van der Heijde en Van der Heijden, 2006

antwoordelijkheden, kennis, ervaringen, gevoelens, overwinningen, mislukkingen, en om het gezamenlijk bepalen van doelstellingen.

(5) *Balans* gaat om het vermogen evenwicht te houden tussen de eigen belangen en die van de organisatie. Deze belangen kunnen botsen, bijvoorbeeld wanneer de werkgever graag wil dat een werknemer zich verder specialiseert op een specifiek terrein terwijl de werknemer zelf juist liever breed inzetbaar blijft. De mate van balans heeft ook betrekking op het evenwicht tussen de huidige functie en de aandacht voor de loopbaan als geheel en op de (vaak) tegenstrijdige belangen van werk versus privé.

De LPM omvat de bovengenoemde vijf dimensies van employability en een veelheid aan factoren (individuele, functiegebonden, en organisatorische) die van invloed zijn gebleken op de ontwikkeling van employability. Bovendien geeft de methodiek inzicht in iemands kansen op loopbaansucces (objectief en subjectief), nu en in de nabije toekomst. De LPM bestaat uit een internationaal gevalideerde vragenlijst die is verwerkt tot een 'online survey' voor medewerkers en hun leidinggevendenden, een geautomatiseerde feedbackrapportage en richtlijnen voor een eventueel te houden feedbackgesprek door een gecertificeerde coach. De uiteindelijke rapportage geeft inzicht in iemands inzetbaarheid, de sterke en zwakke punten en maakt duidelijk aan welke factoren aandacht besteed moet worden. Indien een organisatie de methodiek structureel invoert, geven de metingen inzicht in de ontwikkeling van het totale arbeidspotentieel. Onder- en overgequalificeerde medewerkers worden sneller gesignaleerd. Hetzelfde geldt voor de tekortkomingen van de kant van de organisatie inzake het bevorderen van inzetbaarheid van specifieke groepen medewerkers, maar ook ten aanzien van de tekortkomingen ten aanzien van de ontwikkelingsinspanningen door individuele medewerkers zelf. De LPM meet de bekwaamheden die nodig zijn om nu en in de toekomst met succes deel te kunnen nemen aan het arbeidsproces. Hiermee biedt het wetenschappelijk valide handvatten voor individuele loopbaanplanning en coaching, organisatieverandering, het structureren van beoordelings- en functioneringsgesprekken en voor selectiedoeleinden.

### *5.1 Wat kan je als werknemer zelf doen?*

De werknemer kan zelf veel invloed uitoefenen op zijn of haar inzetbaarheid door aandacht te hebben voor de zogenaamde 'persoonsgebonden factoren'. Een voorbeeld is de participatie in sociale netwerken, zoals een commissie, werkgroep, werkverband of projectgroep waarin mensen participeren om informatie

uit te wisselen, van elkaar te leren, hun zichtbaarheid te vergroten en zichzelf te kunnen profileren. Een ander voorbeeld is het volgen van training en opleidingsprogramma's. Functie-eisen veranderen heel snel en een overstap naar een nieuw gebied is aan de orde van de dag. Dit betekent dat je voortdurend je inzetbaarheid dient te bewaken en nieuwe kennis en vaardigheden op moet doen om in te kunnen spelen op allerlei technologische en vakinhoudelijke veranderingen. Iedereen zou zich geregeld moeten afvragen: Hoe wil ik dat mijn baan er over drie tot vijf jaar uitziet, en welke investeringen zijn nodig om dit te realiseren? Een andere factor is de werk - privé balans. Persoonsgebonden factoren als loopbaanbetrokkenheid (hoe belangrijk vind ik mijn loopbaan?), handelingsstijl (hoe ga ik om met problemen?) en bevlogenheid (ga ik op in mijn werk, waardoor ik gemotiveerd blijf, en er plezier aan beleef?) zijn voorbeelden van enkele andere factoren die allemaal de mate van employability beïnvloeden.

### *5.2 De rol van de organisatie en het belang van de inhoud van de functie*

'Organisatiegebonden factoren' die in de LPM worden meegenomen, verwijzen bijvoorbeeld naar de aandacht van de direct leidinggevende voor een verdere loopbaangroei, gericht op het voorkomen van 'ervaringsconcentratie'.<sup>38</sup> Het verbreden van expertise maakt mensen niet alleen beter in staat om met veranderingen om te gaan, maar maakt ze ook waardevoller voor de gehele organisatie. Leren hoeft niet alleen tijdens een cursus te gebeuren, het kan ook door informatie met naaste collega's uit te wisselen. Dat kan onder meer door het instellen van mentorschap, netwerken en intervisiegroepen. De bedrijfscultuur moet rijp gemaakt worden om gericht te kunnen samenwerken. Medewerkers die hun employability willen vergroten zijn geen concurrenten van elkaar, maar in de eerste plaats medewerkers die elkaar helpen te reflecteren op hun werk, en die samen kennis verzamelen over welke competenties in de toekomst noodzakelijk zijn. Een goed leerklimaat heeft een positieve invloed op de dimensies van employability. Zo'n leerklimaat houdt in dat er voldoende tijd is om te leren en dat de organisatie in elke fase van de loopbaan ontwikkelingsmogelijkheden biedt.

Verder kan door werknemer en leidinggevende gekeken worden naar de specifieke functie-inhoud. De zogenoemde 'functiegebonden factoren' hebben betrekking op de concrete vormgeving van de loopbaan en de mobiliteitsstappen die de medewerker maakt. Een voorbeeld van zo'n factor is de 'leerwaarde van de functie': de waarde die een functie heeft als voedingsbodem voor de verdere ont-

<sup>38</sup> Thijssen, 1996

wikkeling van de medewerker zelf.<sup>39</sup> De leerwaarde wordt bepaald door de aard van het werk, zoals de taken en de mate van uitdaging die een functie biedt. Ongunstige werkomstandigheden of een gebrek aan tijd om verder te kijken dan de specifieke functie vereist, is voor de meeste medewerkers nadelig. In de praktijk komt er dan van een verdere ontwikkeling niets terecht.

Idealiter zorgt de organisatie ervoor dat leidinggevenden naast hun 'output' ook worden afgerekend op het bevorderen van de employability van hun medewerkers. Een goed functionerend loopbaanbeleid komt tot uiting in een goede positionering van de juiste persoon op de juiste plaats in de organisatie in het hier en nu. Wil deze persoon ook in de toekomst goed inzetbaar blijven in een maatschappij waarin verandering de enige zekerheid is, dan is aandacht voor employability een 'must'. Uiteraard heeft dit alles te maken met een diepgaande kennis van de individuele kwaliteiten van de medewerker. Deze kennis ontstaat niet zomaar, zij behoeft een structurele aandacht en wordt alleen verworven indien we individuele competenties van alle medewerkers in alle sectoren van de arbeidsmarkt op een betrouwbare manier kunnen meten.

## 6. Conclusies en implicaties voor beleid

Het bovenstaande maakt duidelijk dat een integrale benadering nodig is om employability en 'life-long learning' gedurende de gehele loopbaan te stimuleren. In lijn met de tegenwoordige interesse in de zogenaamde positieve psychologie<sup>40</sup> zouden alle betrokken partijen (het Rijk, cao-partijen, individuele arbeidsorganisaties, en individuele medewerkers) gericht moeten zijn op het inrichten van gezonde, aantrekkelijke, en uitdagende loopbanen. Gezien de grote individuele verschillen tussen mensen, de pluriforme arbeidsmarkt en het toegenomen belang van andere levensgebieden, zoals vrije tijd, moeten de betrokken partijen voorkomen dat ze denken in termen van categorieën aangaande pensioenleeftijd, loopbaanpieken, loopbaansucces, leerbehoeftes, enzovoorts. Mensen hebben heel verschillende ideeën over en antwoorden op loopbaangerelateerde vragen als: Hoe lang moet ik nog doorwerken? Hoe lang mag ik nog doorwerken? Hoe lang wil ik nog doorwerken? Hoe lang heb ik nog....?

<sup>39</sup> Boerlijst, Van der Heijden & Van Assen, 1993

<sup>40</sup> Bakker & Schaufeli, 2008

Wederzijds respect en openheid in de communicatie tussen alle betrokken partijen zijn naar mijn mening de sleutelbegrippen om tegemoet te kunnen komen aan de pluriformiteit op de arbeidsmarkt en aan de individuele preferenties, capaciteiten en verwachtingen met betrekking tot werk en persoonlijke ontwikkeling. In lijn met de OECD<sup>41</sup> sta ik een brede definitie van 'life-long learning' voor die de basis is voor employability-bevordering: "All organised systematic education and training activities in which people can take part in order to obtain knowledge and/or learn new skills for a current or a future job, to increase earnings and to improve job and/or career opportunities in current or other fields." Een levenslang leren is alleen maar mogelijk indien mensen systematische en valide informatie hebben over hun bekwaamheden. Met andere woorden: als ze in staat zijn om accurate zelfwaarnemingen te maken, zorgvuldig na te gaan welke kwalificaties ze voor de toekomst nodig hebben en als ze in staat zijn om hun gedrag aan deze behoeftes aan te passen.<sup>42</sup>

Packer en Sharrar signaleren een transformatie van HRD- naar HHBD-afdelingen ('Helping Human Beings Develop').<sup>43</sup> Een goed voorbeeld daarvan is het keurmerk 'Investor in People' (IiP), dat rond 1990 in de UK is ontwikkeld. Het stimuleert arbeidsorganisaties om in de employability van hun medewerkers te investeren door verdere training en ontwikkeling. Een pilotproject van het Ministerie van Economische Zaken wijst op de waarde van 'life-long learning' activiteiten. Commitment van het management bleek hierbij de belangrijkste succesfactor. De bekwaamheden van managers om de kwaliteit van de expertise van hun ondergeschikten zorgvuldig te beoordelen en hun bekwaamheden om ontwikkelingsbehoeftes te vertalen naar loopbaanbevorderende activiteiten, zijn de sleutelfactoren voor succes.<sup>44</sup>

Dit bevestigt me nog weer eens in mijn denken dat er alleen sprake kan zijn van employabilitybevordering als het leidinggevend middenkader wordt beoordeeld op de mate waarin ze zich actief bezighouden met 'Human Capital Management'.<sup>45</sup> 'Human Capital Management' vereist dat het topmanagement in een organisatie HRM-systemen van strategisch belang vindt en implementeert en dat zij een continue en systematische training van het lijnmanagement ondersteunt.<sup>46</sup> Omdat

<sup>41</sup> OECD, 2000, p. 403

<sup>42</sup> Zie ook Van der Heijde & Van der Heijden, 2006

<sup>43</sup> Packer en Sharrar, 2003

<sup>44</sup> Zie ook Textor & Hoeksema, 2001

<sup>45</sup> Van der Heijden, 2005

<sup>46</sup> Earnshaw, Rubery, & Cooke, 2002; Marchington & Wilkinson, 2002



leiderschapsgedragingen in zo geringe mate voorspeld worden door dispositionele eigenschappen die erfelijk zijn, heb ik alle hoop dat stijlen en effectiviteit van leidinggevenden positief beïnvloed kunnen worden door middel van rigoureuze leiderschapstraining.<sup>47</sup>

Om serieus werk te kunnen maken van het stimuleren van loopbaangroei, moeten ook alle partijen het erover eens zijn dat ze ‘meer moeten geven’ dan formeel in arbeidsovereenkomsten is vastgelegd.<sup>48</sup> Werkgevers moeten ruimte maken voor individuele aspiraties bij het vormgeven van het psychologisch contract tussen werkgever en werknemer. Medewerkers, daarentegen, moeten in staat gesteld worden en bereid zijn om periodes van grote investeringen en loyaliteit aan het werk af te wisselen met periodes van reflectie, en soms zelfs verandering. Daarom moet het jaarlijkse beoordelingsgesprek, en nog beter, zoveel mogelijk gesprekken, verrijkt worden met discussies over ontwikkelingsbehoeftes en reflecties op toekomstige loopbaanwensen.<sup>49</sup>

Hiervoor zijn veel nauwere contacten en diepere relaties nodig tussen de betrokken partijen. Gezien de enorme discrepanties tussen de beoordelingen van expertise en employability door medewerkers zelf en hun direct leidinggevenden<sup>50</sup>, is het van groot belang dat leidinggevenden heel helder omschrijven *hoe* ze over de competenties van een bepaalde medewerker denken, en *waarom* ze er zo over denken. Dit kan door ze expliciet te vragen naar voorbeelden van prestaties en gedragingen die hun scores op beoordelingsinstrumenten kunnen rechtvaardigen. Dit laatste kan bovendien leeftijdstereotypering in beoordelingen tegengaan, alsook ‘halo-effecten’ (antwoordtendenties, bijvoorbeeld als gevolg van de mate waarin men iemand al dan niet mag). En in dezelfde lijn zouden managers hun ondergeschikten kunnen uitnodigen om duidelijk te motiveren waarom ze tot een bepaald zelfoordeel zijn gekomen. Dit kan dan weer het zogenaamde ‘leniency effect’ (een te rooskleurig zelfbeeld geven) tegengaan.

Mogelijkheden te over, maar er is veel werk aan de winkel. Ik sluit af met de meest belangrijke aanbevelingen voor de verschillende betrokken partijen in de hoop dat het helpt in het oppakken van loopbaan- en employabilitybevorderende activiteiten op de enige juiste manier: samen en in goed overleg.

<sup>47</sup> Judge & Bono, 2000; Loehlin et al., 1998; Riemann, Angleitner, & Strelau, 1997; Barling, Weber, & Kelloway, 1996

<sup>48</sup> Coyle-Shapiro & Kessler, 2000

<sup>49</sup> Boxall & Purcell, 2003

<sup>50</sup> Van der Heijden, 2000

### 6.1 Aanbevelingen voor brancheorganisaties, overheid, en CAO-partners

- Vanuit het belang van de instandhouding van deskundigheid in hun sector kunnen brancheorganisaties een sterke invloed uitoefenen op de bevordering en het behoud van inzetbare vaardigheden:<sup>51</sup>

Het is belangrijk om voortdurend te werken aan de verbreding van scholingsmogelijkheden om zo de inzetbaarheid van werknemers binnen en buiten de huidige werksetting te vergroten. Een voorbeeld van een employabilitybevorderend branche-initiatief is het Werk en Vakmanschap project, waarmee een kader is gecreëerd voor investeren in opleiding. Bovendien blijft vakkennis voor de technische branche behouden doordat technisch geschoolde werknemers die binnen hun eigen bedrijf overbodig zijn geworden, in dienst kunnen komen van een coöperatie. Na eventuele bij- en omscholing worden zij op een nieuwe werkplek ingezet.

Het is belangrijk om de erkenning en certificering van de leerervaringen en opleidingen te bevorderen. Sommige bedrijven hebben de certificering zelfs een plaats in de loopbaanontwikkeling gegeven. Certificering is een 'win-win'-situatie: werkgevers hebben iemands kunnen extern getoetst, werknemers hebben vaardigheden met een 'transferwaarde' gekregen.

Men dient voortdurend te werken aan optimale netwerken voor uitwisselingen van informatie over vacatures en overcomplete personeel binnen de branche. Zo wisselen enkele grote uitgevers informatie uit over vacatures die vaak niet in de kranten verschijnen.

- Voor de overheid is het bevorderen van employability een belangrijk aandachtspunt omdat een goed opgeleide en breed inzetbare beroepsbevolking bijdraagt aan het concurrerend vermogen van de economie. Dit kan zij doen door het bevorderen van permanent leren, en het bewaken van de samenhang in het arbeidsbestel. De hoeveelheid aan regelingen en wetten moeten voortdurend getoetst worden aan de mate waarin ze de mobiliteits- en aanpassingsbereidheid van werknemers bevorderen. In dit verband is ook de rol van de sociale zekerheid van belang. Voor veel werknemers is de specifieke invulling van het sociale vangnet in sterke mate gerelateerd aan hun loopbaangedrag. Voor wat betreft het bewaken van de samenhang in het arbeidsbestel is het belangrijk om voortdurend de balans tussen de wens tot flexibiliteit van werkgevers en de behoefte aan zekerheid van werknemers in het oog te houden.

<sup>51</sup> Gebaseerd op Gaspersz & Ott, 1996

- Cao-partners dienen afspraken te maken rond permanente scholing en stimulering van de mobiliteit. Zie voor goede concrete voorbeelden in deze de Stichting Arbeidsmarkt en Opleiding Metalektro<sup>52</sup> en het Levensfasebewust Personeelsbeleid zoals geformuleerd voor de UMC's.<sup>53</sup> Cao-partners moeten ook duidelijk communiceren naar de werknemers dat zij in grote mate ook *zelf* verantwoordelijkheid zijn voor hun eigen loopbaan en dat zij ook *zelf* initiatieven moeten nemen. Ook dienen zij meer en meer bewust te worden gemaakt van het feit dat zij blijvend moeten investeren in scholing, het opdoen van nieuwe werkervaringen en dit zonedig in hun eigen tijd moeten doen.

Concreet is het van belang dat de brancheorganisaties, de overheid en de cao-partners zich richten op het uitoefenen van de volgende vier rollen:

- (1) Het opzetten van een platform waar alle belanghebbenden elkaar ontmoeten, de dialoog kunnen voeren en hun standpunten kunnen delen, teneinde samen tot het formuleren van concrete voorstellen te komen (dialoog).
- (2) Het fungeren als een reactief klankbord voor regeringsinitiatieven en beleid (consultatie).
- (3) Het opzetten van een proactief forum voor het bevorderen van het concept van 'life-long learning' door middel van concrete beleidsvoorstellen en initiatieven (beleidsontwikkeling).
- (4) De ontwikkeling van concrete, praktisch gerichte systemen voor het daadwerkelijk bevorderen van de employability (systeemontwikkeling).<sup>54</sup>

### 6.2 Aanbevelingen voor het management in arbeidsorganisaties

- Maak inhoudelijk beleid en ondersteunende arbeidsvoorwaarden om 'veroudering' van medewerkers (die allemaal ouder worden!) te voorkomen.
- Zorg voor een geïndividualiseerd beleid door rekening te houden met ieders capaciteiten, ervaringen, deskundigheden, interesses en ontwikkelingsmogelijkheden (dit vergt een soort 'boekhouding').
- Zie erop toe dat iedere medewerker zich ook op andere terreinen kan ontwikkelen dan het strikt aan diens functie gebonden gebied. Dit vergt een zorgvuldige loopbaanopbouw. Enerzijds moet worden voorkomen dat de medewerker te veel en te lang op één en hetzelfde ervaringsgebied is vastgepind. Anderzijds moet ernaar worden gestreefd dat de *verschillende* te ontwikkelen deskundigheden elkaar kunnen bevruchten of aanvullen.

<sup>52</sup> <http://www.caometalektro.nl>

<sup>53</sup> <http://www.vawo.nl/actueel/BijlageLevensfasebewustpersoneelsbeleidUMC.html>

<sup>54</sup> gebaseerd op CEDEFOP, 2008

- Probeer de functie, de positie en de werktijden van de medewerkers zo in te richten dat er altijd mogelijkheden zijn om hetgeen in cursussen of trainingen wordt aangereikt, te kunnen toetsen aan de eigen praktijkervaring. Dit geldt ook voor de effectiviteit van opleidingen op nieuwe terreinen.
- Houd in het oog dat het 'onderhoud' van de functie en het kunnen blijven niet alleen zaligmakend zijn. 'Onderhoud' en ontwikkeling van de persoon en van de sociale infrastructuur van de organisatie zijn minstens zo belangrijk. Reserveer hiervoor trainings- en opleidingscapaciteit.
- Bezie bij iedereen – 'mobielen' en 'immobielen' – of hun functie een vruchtbare voedingsbodem is voor het aanleren van nieuwe deskundigheden op hetzelfde, maar liefst ook op een ander terrein. Als dat onvoldoende het geval is, probeer dan zo'n voedingsbodem te creëren. Tracht uw medewerkers ertoe te bewegen de kansen uit te buiten die de functie hun biedt om tot verdere ontplooiing te komen.
- Probeer een te grote ervaringsconcentratie van medewerkers te voorkomen, maar geef hen wel voldoende ruimte en vooral ook voldoende tijd om op de terreinen waarop zij werkzaam zijn, tot werkelijke deskundigheid en expertise te kunnen komen. Met andere woorden: verschaf uw medewerkers een gevarieerd bestaan, maar vermijd de diepgang daarbij niet.
- Doordring uw medewerkers en uzelf ervan dat immobiliteit alleen risicoloos is als de uitgeoefende functie telkens weer nieuwe ervaringen en leermogelijkheden biedt. Kortom, de functie moet uiterst interessant blijven voor de medewerker. Ook moet de waarde van de functie voor de organisatie tot in de lengte der dagen gehandhaafd blijven. In alle andere gevallen kan immobiliteit funeste gevolgen hebben, zowel voor de medewerker als voor de organisatie.

De conclusie is dat organisaties, ongeacht de sector, er goed aan doen om een inhoudelijk inzetbaarheidsbeleid te ontwikkelen. Dit moet op ten minste drie benaderingen zijn gestoeld:<sup>55</sup>

- Waar dat nodig is moet een ombuiging plaatsvinden van een (te) instrumenteel leiderschap van chefs naar 'people management': het leidinggeven aan de ontwikkeling van mensen.
- Er moet sprake zijn van een verbreding van kennis en ervaring in plaats van ervaringsconcentratie of 'hoppen' van het ene gebied naar het andere zonder er in synergetisch opzicht veel wijzer van te worden. Dit is mogelijk door een verbreding en verruiming van opleidingstrajecten en door een uitgekende opeenvolging van functies waarbij de ontwikkeling van de medewerker voorop staat. Daarvoor is niet alleen een gericht beleid noodzakelijk, maar ook een instrumentarium.
- Er moeten veel nauwere contacten over deze zaken zijn tussen de medewerker en diens chef. Niet minder belangrijk zijn de contacten tussen de chef en andere echelons van het management om ook de strategische aspecten van het ontwikkelingsmanagement tot hun recht te laten komen. Op deze manier krijgen ook andere delen van het management inzicht in de individuele 'human resources' die een organisatie in huis heeft<sup>56</sup> en wordt, op een hoger abstractieniveau, het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt vergroot.

<sup>55</sup> Boerlijst, Van der Heijden, & Van Assen, 1993

<sup>56</sup> Boerlijst & Meyboom, 1989

### Geraadpleegde bronnen

Arthur, M.B., & Rousseau, D.M. (1996), Introduction: The boundaryless career as a new employment principle. In: M.B. Arthur, & D.M. Rousseau (Eds.), *The boundaryless career*, pp. 3-20, Oxford University Press, New York.

Ashford, S.J., Blatt, R., en VandeWalle, D. (2003), Reflections on the looking glass: A review of research on feedback-seeking behavior in organizations, *Journal of Management*, 29, 773-799.

Bakker, A.B., & Schaufeli, W.B. (2008), Editorial. Positive organizational behavior: Engaged employees in flourishing organizations, *Journal of Organizational Behavior*, 29, 147-154.

Barling, J.E., Weber, T., en Kelloway, E.K. (1996), Effects of transformational leadership training on attitudinal and financial outcomes: A field experiment, *Journal of Applied Psychology*, 81, 827-833.

Basu, R., en Green, S.G. (1995), Subordinate performance, leader-subordinate compatibility, and exchange quality in leader-member dyads: A field study, *Journal of Applied Social Psychology*, 25, 77-92.

Basu, R., en Green, S.G. (1997), Leader-member exchange and transformational leadership: An empirical examination of innovative behaviors in leader-member dyads, *Journal of Applied Social Psychology*, 27, 477-499.

Bezuijen, X.M. (2005), *Leadership and employee development*, Academisch proefschrift, Universiteit van Tilburg, Tilburg.

Bierly, P.E., Kessler, E.H., en Christensen, E.W. (2000), Organizational learning, knowledge, and wisdom, *Journal of Organizational Change Management*, 13, 595-618.

Billett, S. (2001), Learning throughout working life: interdependencies at work, *Studies in Continuing Education*, 23(1), 19-35.

Birdi, K., Allan, C., en Warr, P. (1997), Correlates and perceived outcomes of 4 types of employee development activity, *Journal of Applied Psychology*, 82, 845-857.

Boerlijst, J.G. (1994), The neglect of growth and development of employees over 40 in organizations: a managerial and training problem. In: J. Snel & R. Cremer (Eds.), *Work and aging*, pp. 251-271 Taylor & Francis Ltd., London.

Boerlijst, J.G., & Meyboom, G. (1989), Matching the individual and the organization. In: P. Herriot (Ed.), *Handbook of assessment in organizations*, John Wiley & Sons, Ltd., London.

Boerlijst, J.G., & Van der Heijden, B.I.J.M. (1996), Human Resources Management in Distress: Pitfalls for Gifted Workers in Organizations. In: U. Munandar & C. Semiawan (Eds.), *Optimizing Excellence in Human Resource Development* (Proceedings of the Fourth Asia Pacific Conference on Giftedness, Jakarta, 4-8 August 1996), pp. 473-480, University of Indonesia Press, Jakarta (ISBN 979-459-169-X).

Boerlijst, J.G., Van der Heijden, B.I.J.M., & Van Assen, A. (1993), *Veertig-plussers in de onderneming* [Over-forties in the organization], Van Gorcum/Stichting Management Studies, Assen.

Boxal, P., en Purcell, J. (2003), *Strategy and Human Resource Management*. Palgrave Macmillan, New York.

Briscoe, J.P., Hall, D.T., & Frautschy DeMuth, R.L. (2006), Protean and boundary-less careers: An empirical exploration. *Journal of Vocational Behavior*, 69, 30-47.

CEDEFOP (2008), *Establishing and developing national lifelong guidance policy forums. A manual for policy-makers and stakeholders*, Cedefop Panorama series; 153, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Cervero, R.M. (2001), Continuing professional education in transition, 1981-2000, *International Journal of Lifelong Education*, 20(1/2), 16-30.

Chiu, W.C.K., Chan, A.W., Snape, E., en Redman, T. (2001), Age stereotypes and discriminatory attitudes towards older workers: An east-west comparison, *Human Relations*, 54(5), 629-661.

Coyle-Shapiro, J.A.M., en Kessler, I. (2000), Consequences of the psychological contract for the employment relationship: A large-scale survey, *Journal of Management Studies*, 37(7), 904-930.

Earnshaw, J., Rubery, J., en Cooke, F. (2002), *Who is the employer?*, Institute of Employment Rights, London.

Ellström, P.E. (1996), *The many meanings of occupational competence and qualification*. Paper presented at Workshop 1 within the project New Forms of Basic and Further Education of Professionals for Vocational Education and Training (EUROPROF), Hydra, Greece, 25-27 April, 1996.

Euwals, R., De Mooij, R., en Van Vuuren, D. (2009), *Rethinking retirement*, CPB, Den Haag.

Finkelstein, L.M., en Burke, M.J. (1998), Age stereotyping at work: The role of rater and contextual factors on evaluations of job applicants, *Journal of General Psychology*, 125(4), 317-345.

Gaspersz, J., en Ott, M. (1996), *Management van employability. Nieuwe kansen in arbeidsrelaties* [Management of employability. New opportunities in labour relations], Van Gorcum/Stichting Management Studies, Assen.

Gist, M., en Mitchell, T. (1992), Self-efficacy: A theoretical analysis of its determinants and malleability, *Academy of Management Review*, 17, 183-211.

Greenhaus, J.H., Callanan, G.A., en DiRenzo, M. (2008), A boundaryless perspective on careers. In: J. Barling, & C.L. Cooper (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Behavior*, pp. 277-299, Volume 1: Micro Approaches, SAGE Publications, London.

Hasselhorn, H., Tackenberg, P., en Müller, B. (Eds.) (2003), *Working conditions and intent to leave the profession among nurses staff in Europe*. Report no. 2003: 7. A research project initiated by SALTSA (Joint Programme for Working Life Research in Europe) and funded by the European Commission (QLK6-CT-2001-00475).

Jacobs, R.L., en Jones, M.J. (1995), *Structured on-the-job training: Unleashing employee expertise in the workplace*, Berrett-Koehler, San Francisco.

Judge, T.A., & Bono, J.E. (2000), Five-factor model of personality and transformational leadership, *Journal of Applied Psychology*, 85, 751-765.



Kaufman, H.G. (1974), *Obsolescence and professional career development*, AMACOM, New York.

Kwakman, K., Van der Heijden, B.I.J.M., Streumer, J., Wognum, A., en Van Zolingen, S. (2002), Current HRD trends in the Netherlands: conceptualisation and practices, *International Journal of Human Resource Development and Management*, 2(3/4), 358-378.

Lazarova, M., en Taylor, S. (2009), Boundaryless careers, social capital, and knowledge management: Implications for organizational performance, *Journal of Organizational Behavior*, 30, 119-139.

Loehlin, J.C., McCrae, R.R., Costa, P.T., en John, O.P. (1998), Heritabilities of common and measure-specific components of the Big Five personality factors, *Journal of Research in Personality*, 32, 431-453.

Lombardo, M.M. en Eichenger, R.W. (1989), *Eighty eight assignments for development in place: Enhancing the developmental challenge of existing jobs*, Center for Creative Leadership, Greensboro, NC.

London, M. (1989), *Managing the training enterprise*, Jossey-Bass, San Francisco.

Marchington, M., en Wilkinson, A. (2002), *People Management and Development: Human Resource Management at Work (2<sup>nd</sup> Edition)*, CIPD, London.

Marsick, V., en Watkins, K.E. (1990), *Informal and incidental learning in the workplace*, Routledge, London.

Maurer, T.J. (2001), Career-relevant learning and development, worker age, and beliefs about self-efficacy for development, *Journal of Management*, 27, 123-140.

Maurer, T.J., en Tarulli, B.A. (1994), Investigation of perceived environment, perceived outcome, and person variables in relationship to voluntary development activities by Employees, *Journal of Applied Psychology*, 79, 544-560.

McCall, M.W., Lombardo, M.M., en Morrison, A.M. (1988), *The lessons of experience*, Lexington Books, Lexington, MA.

McCauley, C.D., en Hezlett, S.A. (2001), Individual development in the workplace. In: N. Anderson, D.S. Ones, H.K. Sinangil and C. Viswesvaran (Red.), *Handbook of work and organizational psychology: Vol. 1. Personnel psychology*, pp. 313-335, Sage, London.

McCauley, C.D., Ruderman, M.N., Ohlott, P.J., en Morrow, J.E. (1994), Assessing the developmental components of managerial jobs, *Journal of Applied Psychology*, 79, 544-560.

Meyer, J.P., Allen, N.J., en Smith, C.A. (1993), Commitment to organizations and occupations: extension and test of a three-component conceptualization, *Journal of Applied Psychology*, 78, 538-551.

Noe, R.A., en Wilk, S.L. (1993), Investigation of the factors that influence employees' participation in development activities, *Journal of Applied Psychology*, 78, 291-302.

Noe, R.A., Wilk, S.L., Mullen, E.J., en Wanek, J.E. (1997), Employee development: Issues in construct definition and investigation of antecedents. In: J.K. Ford, S. Kozlowski, K. Kraiger and M. Teachout (Red.), *Improving training effectiveness in work organizations*, pp. 153-188, Erlbaum, Hillsdale, NJ.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2000), *Where are the resources for lifelong learning?*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

Packer, A.H., en Sharrar, G.K. (2003), Linking lifelong learning, corporate social responsibility, and the changing nature of work, *Advances in Developing Human Resources*, 5(3), 332-341.

Parker, S.K. (1998), Enhancing role-breath self-efficacy: The roles of job enrichment and other organizational interventions, *Journal of Applied Psychology*, 83, 835-852.

Poell, R.F., Van Dam, K., en Van den Berg, P.T. (2004), Organising learning in work Contexts, *Applied Psychology: An International Review*, 53, 529-540.

Riemann, R., Angleitner, A., en Strelau, J. (1997), Genetic and environmental influences on personality: A study of twins using the self- and peer report NEO-FFI scales, *Journal of Personality*, 65, 449-475.

Rosen, B., en Jerdee, T.H. (1976), The nature of job-related age stereotypes, *Journal of Applied Psychology*, 61(2), 180-183.

Rousseau, D.M. (1995), *Psychological contracts in organizations: Understanding written and unwritten agreements*, Sage, London.

Schnabel, P. (2000), Maatschappij in beweging [Society in movement]. In: *Herijken achter de dijken, verslag van het jubileumcongres van de Sociaal-Economische Raad, 11 Oktober 2000*. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Schyns, B. (2004), The influence of occupational self-efficacy on the relationship of leadership behavior and preparedness for occupational change, *Journal of Career Development*, 30, 247-261.

Shultz, K.S., en Adams, G.A. (2007), *Aging and Work in the 21st Century*. Routledge.

Textor, M., en Hoeksema, L. (2001), Investeren in mensen [Investing in people], *Tijdschrift voor HRM*, 4, 7-27.

Thijssen, J.G.L. (1996), *Leren, leeftijd en loopbaanperspectief*. Opleidingsdeelname door oudere personeelsleden als component van Human Resource Development, PhD thesis Catholic University Brabant, Tilburg.

Thijssen, J.G.L. (1997), Employability en employment: Terminologie, modelvorming en opleidingspraktijk, [Employability and employment: Terminology, construction of models and educational practice], *Opleiding & ontwikkeling*, 10, 9-14.

Tuijnman, A.C., en Van der Kamp, M. (Eds.) (1992), *Learning across the life-span. Theories, research, policies*, Pergamon Press, Oxford.

Van Dalen, E., Gründemann, R., en De Vries, S. (2003), Onderweg naar morgen: ontwikkelingen en hun betekenis voor toekomstig HRM [Along the way to tomorrow: developments and their meaning for future HRM], *Tijdschrift voor HRM*, 3, 63-92.

Van Dam, K. (2003), Understanding experts' attitudes toward functional flexibility, *International Journal of Human Resources Development and Management*, 3, 138-154.

Van Dam, K. (2004), Antecedents and consequences of employability orientation, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 13, 29-51.

Van Dam, K. (2005), Employee attitudes toward job changes: An application and extension of Rusbult and Farrell's investment model, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78, 253-272.

Van Dam, K., Van der Heijden, B.I.J.M., en Schyns, B. (2006), Employability en individuele ontwikkeling op het werk. Reeks 'Individuele ontwikkeling en employability in organisaties', *Gedrag & Organisatie. Tijdschrift voor Sociale, Arbeids- en Organisatiepsychologie*, 19(1), 53-68.

Van der Heijde, C.M., en Van der Heijden, B.I.J.M. (2006), A competence-based and multidimensional operationalization and measurement of employability, *Human Resource Management*, 45(3), 449-476.

Van der Heijden, B.I.J.M. (1998), *The measurement and development of occupational expertise throughout the career. A retrospective study among higher level Dutch professionals*, Ph.D.-thesis. University of Twente, PrintPartners Ipskamp, Enschede.

Van der Heijden, B.I.J.M. (2000), The development and psychometric evaluation of a multi-dimensional measurement instrument of professional expertise, *High Ability Studies. The Journal of the European Council for High Ability*, 11(1), 9-39.

Van der Heijden, B.I.J.M. (2005). "No one has ever promised you a rose garden" On shared responsibility and employability enhancing strategies throughout careers. Inaugural address delivered in abridged form on the occasion of the public acceptance of the professorship in Strategic HRM, in particular aimed at the dynamics of individuals career development at the Open University of the Netherlands. Heerlen: Open University of the Netherlands. Van Gorcum, Assen.

Van der Heijden, B.I.J.M., Kuhn, K., Taylor, P., en Thijssen, J.G.L. et al. (1998), *Good tunes on old fiddles. Encouraging older workers*, European Commission, DG-V, Brussels.

Veldhuis, V., en De Zwart, B.C.H. (2009), *Personeelsbeleid in de publieke sector: van ontzien naar activeren*. Paper voor de Nederlandse Arbeidsmarktdag 2009, Astri, Leiden.

Warr, P.B. en Bunce, D.J. (1995), Trainee characteristics and the outcomes of open learning, *Personnel Psychology*, 48, 347-375.

Widerszal-Bazyl, M., Radkiewicz, P., Pokorski, J., Pokorska, J., Ogińska, H., en Pietsch, W. (2003). Who wants to leave nursing in Poland? In: H.Hasselhorn, P. Tackenberg, B. H. Mueller (Eds.), *Working conditions and intent to leave the profession among nursing staff in Europe*, pp. 193-202, Report no 2003: 7. A research project initiated by SALTSA (Joint Programme for Working Life Research in Europe) and funded by the European Commission (QLK6-CT-2001-00475).



Oplossingsrichtingen

# Participatie - loopbaanbeleid en inzetbaarheid

## 8. Diversiteit: noodzaak en uitdaging



Anneke van Doorne-Huiskes

*Anneke van Doorne-Huiskes is emeritus hoogleraar Sociologie (Universiteit Utrecht) en Arbeid, Organisatie en Emancipatie (Erasmus Universiteit Rotterdam). Tot 1 januari 2010 was zij partner van VanDoorneHuiskes en partners, een expertorganisatie op het vlak van arbeidsmarkt vraagstukken en diversiteit. Zij is thans onder meer lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), van de Raad van Toezicht ING Nederland, Onderzoeksinstituut Deltares en de Openbare Scholengemeenschap Schoonoord te Zeist.*





Het uitgangspunt van dit essay is de ontwikkeling van een homogene naar een diverse arbeidsmarkt. Daarop bevinden zich, anders dan vroeger, meer vrouwen en meer mensen van allochtone herkomst. Daarom wordt ook in toenemende mate gewezen op de noodzaak om zo lang mogelijk actief bij het beroepsleven betrokken te blijven. De samenstelling van het personeel binnen de publieke dienstverlening weerspiegelt die diversiteit nog niet helemaal. Een korte analyse is gewijd aan de vraag hoe dat komt. Aanbodfactoren spelen een rol, evenals obstakels van sociaalpsychologische en institutionele aard. De overheid stelt doelen op het vlak van diversiteit. De realisatie van die doelstellingen ligt gedeeltelijk op koers. De ontwikkeling van vrouwen in hoge posities gaat betrekkelijk goed, maar het streven naar meer mensen van allochtone herkomst in beleidsfuncties verloopt stroef. De uitstroom van ouderen blijkt in de gehanteerde definities beperkt te zijn gebleven.

Welke argumenten liggen er achter het streven naar meer diversiteit? Morelethische motieven zijn belangrijk (geweest), maar bedrijfseconomische motieven hebben aan relevantie gewonnen. Dat leidt tot de vraag naar de relatie tussen diversiteit en kwaliteit: zorgt een divers samengesteld personeelsbestand voor hogere prestaties? Met die vraag wordt een ingewikkelde kwestie geraakt. Harde empirische evidentie is nog niet zo eenvoudig te vinden. In meer kwalitatieve zin zijn er echter positieve ervaringen te melden. Een succesvol diversiteitsbeleid vraagt om een aantal voorwaarden. Daar wordt kort op ingegaan. Aandacht voor de moeilijke kanten van diversiteit is belangrijk, evenals aandacht voor de noodzaak van een respectvolle cultuur.

Demografische en arbeidsmarktontwikkelingen zijn van belang wanneer de vraag aan de orde is hoe in de komende jaren vorm gegeven moet worden aan het diversiteitsbeleid. Het potentieel van mensen van allochtone herkomst voor beleidsfuncties zal zich uitbreiden. Dat geldt ook voor de beschikbaarheid van vrouwen voor hoge functies. Leeftijd blijft onverminderd een punt van aandacht. Voor de publieke dienstverlening betekent dit dat mensen zo lang mogelijk aan de slag moeten blijven. En dat daarnaast aandacht moet zijn voor het perspectief van een aantrekkelijke werkplek voor jongeren. Drie scenario's worden kort besproken: die van Markt, Quota en Duurzame Aandacht. Het laatste scenario lijkt de verstandigste keuze. Enkele kanttekeningen daarbij zijn in de tekst genoemd. Deze kunnen als waarschuwingen worden gelezen.

## 1. De context: van homogeniteit naar diversiteit

Bij het ontwikkelen van een gezamenlijke strategische arbeidsmarktvisie en arbeidsmarktagenda zijn verschillende deelaspecten relevant. Eén zo'n relevant deelaspect is diversiteit. De arbeidsmarkt is al lang niet meer zoals vroeger een markt waarop overwegend mannen van Nederlandse herkomst gemiddeld veertig jaar van hun leven in een volledig dienstverband hun diensten aanboden. En dat in ruil voor een salaris dat – in principe – toereikend was om hun gezin te onderhouden. Jonge vrouwen vertoefden ook op die markt, zij het kort. Het huwelijk vormde voor velen de vanzelfsprekende – en soms wettelijk geregelde – aanleiding om de betaalde arbeid voorgoed vaarwel te zeggen. Energie en competenties van vrouwen werden vervolgens ingezet voor zorgtaken thuis. Was er geen sprake van een huwelijk, dan bleef men in de regel actief op de arbeidsmarkt. In die dagen was dit echter een betrekkelijk klein percentage.

### 1.1 *Beweging*

Deze situatie ligt achter ons en komt nooit meer terug. Niet dat dit alles zo lang geleden is. Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw bleven de belangrijkste kenmerken van dat patroon in stand. Sinds die tijd kwamen langzaam veranderingen tot stand in de samenstelling van de beroepsbevolking. Gastarbeiders deden hun intrede, eerst vooral uit de mediterrane landen, later uit Marokko en Turkije en nog later uit een veelheid van andere landen. Onder invloed van een stijgende vraag naar arbeid kwam ook de gehuwde vrouw als arbeidskracht in beeld. Aanvankelijk vooral tot het moment dat er kinderen werden geboren. Later gingen ook vrouwen met een gezin werken. Die ontwikkeling ging niet vanzelf, maar wel gestaag.

De homogene arbeidsmarkt van toen heeft plaats gemaakt voor een veel grotere diversiteit. Inmiddels bestaat de Nederlandse bevolking uit zo'n 16,5 miljoen mensen, van wie 1,8 miljoen (11 procent) van niet-westerse herkomst zijn. Daarnaast telt Nederland bijna 1,5 miljoen mensen uit westerse landen. Deze laatste categorie bestaat voornamelijk uit personen uit Midden- en Oost-Europese landen.<sup>1</sup>

Niet alle mensen van niet-Nederlandse herkomst zijn beschikbaar voor de arbeidsmarkt, maar velen wel. Dit komt mede door hun leeftijdsopbouw. Mensen van niet-westerse herkomst in Nederland zijn gemiddeld bijna 30 jaar oud, beduidend jonger dan de autochtone Nederlanders met een gemiddelde van 40 jaar. Het aandeel 65-plussers onder de bevolking van niet-westerse herkomst is klein in vergelijking met het aandeel 65-plussers onder de autochtone bevolking.

<sup>1</sup> SCP, 2009

### 1.2 Diversiteit en krimpende arbeidsmarkt

De Nederlandse bevolking kenmerkt zich dus door een ruime diversiteit, zowel in het beroepsleven als daarbuiten. Over die diversiteit in het beroepsleven gaat dit betoog. Diversiteit in brede zin: qua sekse, etniciteit of culturele achtergrond en leeftijd. Aandacht voor diversiteit op de arbeidsmarkt is cruciaal. In feite komen twee belangrijke ontwikkelingen samen. In de eerste plaats de ontwikkeling van diversiteit in de beroepsbevolking. In de tweede plaats de ontwikkeling van een krimpende arbeidsmarkt, van een beroepsbevolking die verouderd, van een verwachte stijgende vraag naar mensen, van een toenemend beroep op talent en menselijk kapitaal in een kenniseconomie die Europa wil zijn en van een toenemende noodzaak van een ruimere arbeidsparticipatie om het voorzieningenniveau in dit land zo veel mogelijk in stand te houden. Beide ontwikkelingen in samenhang maken diversiteit op de arbeidsmarkt tot één van de belangrijke uitdagingen van deze tijd. Dit geldt ook voor de publieke dienstverlening.

## 2. Opzet essay

De samenstelling van het personeel in de publieke sector weerspiegelt de toegenomen diversiteit nog niet volledig. Hoe komt dat, welke verklaringen zijn daarvoor te geven? Die vragen komen het eerst aan bod. Dan volgt een overzicht van wat de overheid wil op het vlak van diversiteit binnen de publieke dienstverlening. Hoe staat het met de realisatie? Wat gaat goed, wat gaat minder goed? Vervolgens wordt ingegaan op de vraag waarom extra beleidsmatige aandacht voor diversiteit eigenlijk nodig is. Kunnen we de markt niet 'gewoon' zijn werk laten doen? Wat wint de publieke dienstverlening bij diversiteit? Daar zijn verschillende redeneringen voor te geven. Een belangrijk gezichtspunt is dat van de mogelijke meerwaarde van een divers samengesteld personeelsbestand. Leidt diversiteit tot betere bedrijfsresultaten? Is er empirische evidentie betreffende die meerwaarde voorhanden? Zo ja, waar bestaat die dan uit en is er een 'business case' aan te ontleen? Of moeten we de business case veeleer zoeken in een meer algemene zin, namelijk op het vlak van demografische ontwikkelingen en de te verwachten schaarste aan goed personeel?

Een diverse arbeidsmarkt kan alleen via arbeidsorganisaties tot stand komen. Bij organisaties worden vrouwen immers in hoge functies benoemd en krijgen mensen van allochtone herkomst beleidsfuncties. Binnen organisaties worden mensen voor promoties voorgedragen of stromen mensen uit. Al deze individuele beslissingen zorgen samen voor een collectief resultaat: diversiteit op de

Nederlandse arbeidsmarkt. Aangezien organisaties een grote rol spelen bij het ontstaan van diversiteit op de arbeidsmarkt, wordt daar specifiek aandacht aan besteed.

Diversiteit beogen en diversiteit realiseren zijn twee verschillende zaken. Wat zijn de voorwaarden om diversiteit binnen organisaties daadwerkelijk kansrijk te maken? Vervolgens worden enkele toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die relevant zijn voor het streven naar meer diversiteit. Uitgaande van die ontwikkelingen zijn er beleidsmatig gezien verschillende opties of scenario's denkbaar: een continuüm, bijvoorbeeld van 'markt' als ene uiterste tot verplichte oplegging van 'quota' als andere uiterste. We behandelen enkele scenario's. In de slotbeschouwing komen de verschillende overwegingen terug.

### 3. Waarom nog een ondervertegenwoordiging?

Waarom zijn vrouwen en mensen van allochtone herkomst nog steeds ondervertegenwoordigd in bepaalde functieniveaus? Daar zijn twee belangrijke theoretische verklaringen voor:

1. Het aanbod van gekwalificeerde kandidaten is nog onvoldoende om op de betreffende niveaus overtuigend tot diversiteit te leiden.
2. Er zijn nog verschillende belemmeringen voor diversiteit.

Daarnaast is er nog geen effectief diversiteitsbeleid. Bij de vraag naar ondervertegenwoordiging van vrouwen gaat het primair om de hoge functies binnen de publieke dienstverlening. De instroom van vrouwen in de academische aanvangs-rangen is al verschillende jaren gelijk aan of groter dan die van mannen. Discrepancies tussen vrouwen en mannen treden op in de hogere echelons. Bij mensen van niet-westerse of biculturele herkomst geldt vooral de vraag hoe het komt dat hun aandeel in de academische startfuncties nog zo beperkt blijft.

#### 3.1 Vrouwen

Vrouwen in hoge functies zijn in Nederland nog relatief schaars, al gaat het in de publieke sector op dit punt beter dan in het private deel van de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> Waarom zijn er nog zo weinig vrouwen aan de top? Zoals gezegd ligt dat deels aan het aanbod. Vrouwen in Nederland hebben een nog beperkte geschiedenis op het vlak van volwaardige banen. Midden jaren tachtig ontwikkelde de rijksdienst

<sup>2</sup> SCP/CBS, 2009

beleid om meer vrouwen op academische functies te laten instromen.<sup>3</sup> Belangrijk aan de aanbodzijde is dat ook hoogopgeleide vrouwen in Nederland sterke voorkeuren hebben voor deeltijdbanen. Bij de overheid zijn dit op academisch niveau overigens vaak banen van rond de 32 uur per week. Desondanks speelt dit gegeven in de concurrentieslag om functies aan de top een rol. Deels vanuit het anticiperen en percipiëren door vrouwen zelf: een baan aan de top vraagt om een meer dan volledige inzet en vrouwen vragen zich vaker dan mannen af of zij dit kunnen en willen. En deels vanuit degenen die kandidaten voor hoge functies selecteren: een minder dan volledig dienstverband roept vragen op naar het ‘commitment’: ‘Zal ze er echt voor gaan?’.

Naast aanbodfactoren liggen er ook obstakels op het terrein van de sociale psychologie. Mechanismen als ‘framing’, definiëring, stereotypering en het toekennen van sociale identiteiten spelen hier een rol. Van vrouwen wordt – of werd – niet in de eerste plaats verwacht dat zij ambities hebben om door te stromen naar de top. Mede daarom wordt het benoemen van vrouwen op gezichtsbepalende functies eerder als risico gezien dan het benoemen van mannen. Mannen hebben de vanzelfsprekendheid (nog) mee, vrouwen zijn die vanzelfsprekendheid aan het vergaren. Dat kost tijd. Hoe geringer de maatschappelijke vanzelfsprekendheid nog is, des te meer rust op vrouwen zelf de bewijslast dat zij uitstekend kunnen functioneren op het hoogste niveau. Die bewijslast brengt bepaalde psychologische kosten met zich mee.

### 3.2 Niet westerse allochtonen

Diezelfde mechanismen van gepercipieerde risico’s, ontbrekende vanzelfsprekendheid, ‘framing’, definiëring van mensen en het toekennen van sociale identiteiten spelen ook een rol bij het benoemen van mensen van niet-westerse herkomst in functies die zij nu slechts mondjesmaat vervullen. Ook hier zijn de kosten van de bewijslast (of men geschikt is voor de functie en/of men deze uitstekend kan vervullen) een belangrijk gegeven. Daarnaast is natuurlijk de aanbodverklaring relevant voor de nog beperkte aanwezigheid van mensen van niet-westerse herkomst in de academische rangen van de rijksdienst. Mensen van allochtone herkomst vormen een nog beperkt deel van de Nederlandse bevolking. Bovendien zijn zij minder dan de autochtone bevolking bij het tertiaire onderwijs betrokken. Op dat laatste vlak is er overigens sprake van een duidelijke inhaalslag.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vgl. De Jong, e.a., 1986

<sup>4</sup> SCP, 2009

### 3.3 Impliciete boodschappen

Organisatieculturen zijn belangrijk wanneer het over diversiteit in arbeidsorganisaties gaat.<sup>5</sup> Organisationsculturen blijken via allerlei impliciete boodschappen en betekenissen bij te dragen aan het voortbestaan van beelden en stereotyperingen van mensen uit verschillende groeperingen. Dit beperkt het gedragsrepertoire van mensen op wie die beelden van toepassing worden geacht.<sup>6</sup> Het gevolg is vaak dat mensen het verwachte gedrag ook daadwerkelijk gaan vertonen. Als oudere medewerkers in arbeidsorganisaties als traag, weinig flexibel en weinig productief worden gezien, valt het niet mee om via het eigen gedrag de omstandigheden van andere realiteiten te overtuigen. Beelden beperken het gedrag en bevestigen daarmee de bestaande ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, tussen mensen van verschillende etnische herkomst en tussen mensen van verschillende leeftijden. Het analyseren van organisatieculturen is van groot belang voor de herkenning van impliciete boodschappen, beelden en gedragsbeperkende mechanismen en daarmee dus ook voor een mogelijke opheffing van discriminerende praktijken binnen arbeidsorganisaties.

### 3.4 Diversiteitsbeleid

Ten slotte is er nog geen effectief beleid om diversiteit daadwerkelijk te bevorderen. Effectief beleid wil zeggen dat niet alleen voornemens ten aanzien van diversiteit worden geformuleerd, maar dat ook wordt getoetst of die voornemens daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Bij de publieke dienstverlening, meer in het bijzonder bij de rijksdienst, neemt de verklaringskracht van dit argument geleidelijk af. De beleidsmatige wil om tot een divers personeelsbestand te komen, lijkt behoorlijk uitgesproken. In (sommige) onderdelen van de private sector speelt ineffectief beleid zeker nog een rol, vooral omdat niet aan de voorwaarden voor een effectief beleid wordt voldaan.

### 3.5 Leeftijd

Het perspectief leeftijd vormt de jongste loot aan de stam van het denken over diversiteit. Voor de publieke dienstverlening is leeftijd in twee opzichten relevant:

- Hoe kan worden bewerkstelligd dat medewerkers tot hun 65<sup>ste</sup> jaar gemotiveerd en fit aan de slag blijven?
- Hoe blijft de publieke dienstverlening aantrekkelijk voor jonge medewerkers?

<sup>5</sup> Vgl. Powell, 1999; Ackroyd, e.a., 2005

<sup>6</sup> Vgl. Moss Kanter, 1977

Ook waar het gaat om oudere medewerkers blijken beelden, verwachtingen, stereotypingen en definities een belangrijke rol te spelen. In de Nederlandse samenleving is vanaf de jaren tachtig het beeld ontstaan dat pensionering rond het 58<sup>ste</sup> of 60<sup>ste</sup> levensjaar normaal is. De oorsprong daarvan ligt in beleidsmaatregelen om de kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. Jong voor oud kreeg als beleidslijn al snel maatschappelijke legitimering. In een aantal individuele gevallen zal deze beleidslijn misschien tot gevoelens van verlies, zinloosheid en overbodigheid hebben geleid. Toch gold het beleid in de samenleving van de jaren tachtig, waarin de werkloosheid steeg, als een rechtvaardig sociaal beleid. Het is interessant om te zien hoe deze vorm van leeftijdsontslag zich in korte tijd tot een vanzelfsprekend recht ontwikkelde en werd ondersteund door gunstige uittredingsvoorwaarden. Bij dit proces kregen nieuwe beelden en stereotypingen een kans: ouderen zouden hun geschiktheid om mee te doen in een steeds dynamischer werkomgeving verliezen. Ze zouden de ontwikkelingen niet meer kunnen bijhouden en hun energie zou beter op andere levensterreinen kunnen worden ingezet.

Dit alles klinkt inmiddels misschien wat overdreven. Toch hebben dit soort beelden en (zelf)definities de afgelopen decennia een belangrijke rol gespeeld in arbeidsorganisaties en in het maatschappelijk debat. Een eigentijds en proactief leeftijdsbeleid bestaat voor een deel uit het ontcrachten en doen verdwijnen van dergelijke beelden, mythes en stereotypingen. Hierover later meer. Eerst komen de doelen van de overheid aan de orde op het vlak van diversiteit in het personeelsbestand.

#### 4. Doelstellingen op het vlak van diversiteit

In de Trendnota Arbeidszaken 2010 worden de diversiteitdoelstellingen voor de publieke sector richting 2011 als volgt geformuleerd:<sup>7</sup>

- De instroom in de publieke sector bestaat voor 50 procent uit vrouwen.
- De instroom in topfuncties in de publieke sector bestaat voor 30 procent uit vrouwen.
- Het aandeel allochtonen is met 50 procent toegenomen ten opzichte van 2007.
- Het uitstroombestand van vijftigplussers naar inactiviteit is met 0,2 procent afgenomen in vergelijking met 2006.

<sup>7</sup> Ministerie van BZK, 2009a, De Trendnota Arbeidszaken Overheid kent sinds 2006 een apart hoofdstuk diversiteit.

#### 4.1 Vrouwen

De instroom van vrouwen in de publieke sector is de afgelopen jaren zo groot geweest, dat het totale aandeel van vrouwen gestegen is tot 51 procent. Los van de verdeling over functieniveaus is er op het vlak van sekse dus sprake van een evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand. Daarnaast blijkt de instroom van vrouwen te groeien. Binnen de publieke dienstverlening gebeurt dit vooral in de sectoren primair onderwijs en rechterlijke macht. Het aandeel vrouwen in topposities in 2008 is 23 procent binnen het rijk, 21 procent binnen de provincies, 23 procent binnen gemeenten en 21 procent binnen de rechterlijke macht. Binnen onderwijs en wetenschappen is het gemiddelde aandeel van vrouwen in topposities 32 procent in 2008.<sup>8</sup>

Door de Algemene Bestuursdienst (ABD) is extra aandacht besteed aan de in- en doorstroom van vrouwelijke leidinggevenden. Dit beleid heeft zijn vruchten afgegoepen: het aandeel vrouwen in ABD-posities steeg eind 2008 tot 19,6 procent. Per eind 2009 lag het aandeel vrouwen in de schaal 16+ functies op zo'n 25 procent, in de toprangen rond de 19 procent.<sup>9</sup> Dit rechtvaardigt de constatering dat de doorstroom van vrouwelijk talent in ABD-functies de goede kant op gaat.

#### 4.2 Allochtonen

Bij niet-westerse allochtonen loopt de integratie in de publieke dienstverlening wat stroever. De doelstelling voor 2011 lijkt moeilijk haalbaar wanneer we naar de ontwikkelingen van de afgelopen jaren kijken. Het aandeel allochtonen in de publieke sector was 4,4 procent in 2006; 5,6 procent in 2007; en 5,9 procent in 2008. Voor de sprong naar 8,4 procent in 2011 moeten nog wel de nodige inspanningen worden verricht.

Het belangrijkste instrument is het vergroten van de instroom. In het Rijkstraineeprogramma is de instroom van allochtonen op dit moment bemoedigend hoog: 22 procent in 2009.<sup>10</sup> Als percentages in aandelen allochtonen in het personeelsbestand vervolgens toch achterblijven, dan komt de vraag naar retentie (behoud van personeel) aan de orde. Kunnen de ingestroomde trainees van allochtone herkomst voor de rijksdienst behouden blijven of doen zich daarin complicaties voor?

<sup>8</sup> Hun aandelen variëren overigens naar de 'hoogte' van de specifieke sector: 44 procent in het primair onderwijs en 14 procent in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoeksinstellingen.

<sup>9</sup> Ministerie van BZK, 2009b

<sup>10</sup> Op een totaal van 169.



Onderzoek<sup>11</sup> laat zien dat het vertrek van allochtone medewerkers vaker (71 procent) dan bij autochtone medewerkers (58 procent) uit onvrede geschiedt. Die onvrede heeft onder meer betrekking op de sociale omgeving van het werk: de omgang met collega's en met leidinggevendenden. Ruim een kwart van de vertrokken allochtone medewerkers rapporteert discriminatie of communicatieproblemen als gevolg van verschillen in cultureel-etnische achtergrond. Sociale uitsluiting en gebrek aan waardering worden onder meer als vertrekmotieven aangegeven. Belangrijk is de ervaring van allochtonen van hun 'anders zijn', van voortdurend in de aandacht staan en van hun grote 'zichtbaarheid'. Die ervaringen verwijzen naar het bewijslastprobleem, zoals dat in de vorige paragraaf in een meer abstracte zin is uiteengezet. In het algemeen zijn klimaat en cultuur van de organisatie de belangrijke factoren in de werkbeleving van mensen. Maar om mensen van niet-Nederlandse herkomst het gevoel te geven dat ze er als vanzelfsprekend bijhoren, daarbij komt meer kijken. Managers en leidinggevendenden zijn daarbij zeer belangrijk. Hun competenties kunnen dienen als buffer tegen negatieve ervaringen van al te 'zichtbaar' zijn en het gevoel niet echt te worden begrepen.

Het ziet er naar uit dat de beleidsmatige aandacht voor diversiteit zich de komende jaren op retentie (behoud van medewerkers) zal moeten richten. Daarnaast moet men uiteraard alert blijven op de instroom. De kwaliteit van het management en de aard van de bedrijfscultuur zijn daarbij van groot belang. Daarin liggen grote uitdagingen voor moderne arbeidsorganisaties.

#### 4.3 Leeftijd

De doelstelling van vermindering van uitstroom van ouderen in 2011 is gehaald. Sterker nog, de cijfers liggen daar nu al onder. De doelstelling behoeft dus bijstelling. Bovendien is het criterium 50-plus heel breed en bevat het daarmee weinig uitdaging voor een creatief leeftijdsbeleid. De publieke sector zou het zich moeilijker kunnen maken door een doelstelling te formuleren voor het percentage medewerkers dat daadwerkelijk tot het 65<sup>ste</sup> levensjaar werkzaam is. Een dergelijke toespitsing verhoogt de noodzaak om in de verschillende onderdelen van de publieke dienstverlening een proactief en activerend leeftijdsbeleid te ontwikkelen dat mensen ertoe aanzet om beweeglijk en zo breed mogelijk inzetbaar te blijven.

<sup>11</sup> A+O Fonds Rijk, 2008

Opvallend is dat in de Kabinetsdoelstellingen diversiteit niet over jongere medewerkers wordt gesproken. Toch is het goed om ook aan die groep aandacht te besteden. Jongere medewerkers zijn van cruciaal belang voor vitale en creatieve organisaties. De gemiddelde leeftijd van medewerkers is nu bijna 44 jaar.<sup>12</sup> Dit gemiddelde blijft stijgen, een gegeven overigens dat de rijksdienst met veel andere organisaties deelt. Ook het aantal ambtenaren van 50 jaar en ouder neemt toe: eind 2008 vormden zij 32,5 procent van het totale personeelsbestand. Al deze cijfers weerspiegelen de demografie van de tijd en zijn als zodanig niet zeer opvallend of verontrustend. Ze geven echter twee belangrijke aandachtspunten aan. Het eerste aandachtspunt –het belang van een beweeglijk en breed inzetbaar personeelsbestand– is al genoemd. Het tweede aandachtspunt is: Zorg dat de rijksdienst ook voor jonge medewerkers een interessante, uitdagende en leerzame werkomgeving blijft. Aan beide zaken zal – door managers, leidinggevend en betrokkenen zelf – bewust moeten worden gewerkt.

## 5. Beleidsmatige aandacht voor diversiteit: waarom eigenlijk?

Diversiteit komt niet zonder meer tot stand. Het streven naar diversiteit vraagt aandacht, tijd en geld. Waarom is een divers samengesteld personeelsbestand voor de rijksdienst zodanig belangrijk dat extra aandacht, tijd en geld moeten worden ingezet? Waarom zouden we niet gewoon de markt zijn werk kunnen laten doen? Er komen steeds meer hoger opgeleide vrouwen met adequate werkervaring. Het aandeel mensen van allochtone herkomst met hogere opleidingen stijgt. Zij zullen naar verloop van tijd allemaal op eigen kracht hun weg binnen de rijksdienst kunnen vinden. Zo zou men kunnen redeneren.

### 5.1 Morele argumenten

Toch zijn er goede overwegingen voor arbeidsorganisaties in het algemeen en voor de publieke dienstverlening in het bijzonder, om diversiteit in hun personeelsbestand tot een belangrijke strategische prioriteit te maken. Zeker binnen de rijksdienst hebben vooral morelethische motieven als startpunt voor bewustwording rond diversiteit gefungeerd. Het motief van rechtvaardigheid, van de noodzaak van gelijke kansen en mogelijkheden voor mannen en vrouwen, vormde in de jaren tachtig een belangrijke aanzet om diversiteit naar sekse op de agenda te plaatsen. Datzelfde gold voor etnische diversiteit een klein decennium later. De overheid diende een voorbeeldfunctie te vervullen op het vlak van maatschappelijke rechtvaardigheid en gelijke kansen.

<sup>12</sup> Ministerie van BZK, 2009b

Al snel werd echter duidelijk dat een moreel appèl tot diversiteit onvoldoende was. Dit geldt in ieder geval voor het private bedrijfsleven. Maar ook binnen de rijksdienst, waar efficiency steeds belangrijker werd, won dit inzicht aan kracht. Er speelt meer dan moraliteit alleen. Diversiteit bleek ook met meer zakelijke argumenten als efficiency de bedrijfsresultaten te ondersteunen. In een recent SER-rapport met betrekking tot diversiteit staan vooral bedrijfseconomische motieven voor diversiteit centraal.<sup>13</sup> Zo worden genoemd: het verhogen van de efficiëntie van een organisatie, het aantrekken van de juiste mensen, het verhogen van creativiteit in de organisatie, het verhogen van de klantgerichtheid, het vergroten van de afzetmarkt en het vergroten van het probleemoplossend vermogen

### 5.2 'Business case'

Langs de lijn van bedrijfseconomische argumenten komt diversiteit als 'business case' in het vizier. Vanuit dit perspectief zou een divers samengesteld personeelsbestand de realisatie van de strategische doelstellingen van een organisatie beter mogelijk maken. Diversiteit leidt, zo is de stelling, tot meer creativiteit, een grotere veelzijdigheid in de aanpak van problemen en vraagstukken, een grotere sensibiliteit van wat zich in de omringende samenleving afspeelt en derhalve tot meer kwaliteit. Al deze argumenten zijn belangrijk in de publieke dienstverlening, waar het om complexe vraagstukken gaat en waar kwaliteit, dienstbaarheid aan de burger en vertrouwen hoog in het vaandel staan.<sup>14</sup>

Deze bedrijfseconomische en strategische argumenten voor een naar sekse, etniciteit en leeftijd divers samengestelde beroepsbevolking binnen de publieke dienstverlening, klinken redelijk en plausibel. De organisatie wordt er beter van als niet langer alleen maar autochtone mannen worden aangenomen. Op termijn zal een dergelijke eenzijdige selectie immers tot suboptimale uitkomsten leiden. Is dat een valide redenering? Wordt die door feiten onderbouwd? Is er empirische evidentie dat meer diversiteit in een organisatie bijdraagt aan de kwaliteit van de organisatie?

<sup>13</sup> SER, 2009

<sup>14</sup> Ministerie van BZK, 2009a

## 6. Diversiteit en kwaliteit

Leidt meer diversiteit in de organisatie tot meer kwaliteit? Deze overweging raakt een ingewikkelde kwestie. We spitsen dit eerst toe op de casus vrouwen. Brengen vrouwen andere zaken in bij het besturen van ondernemingen dan mannen? En draagt dat bij aan de kwaliteitsverhoging van de organisatie? Feit is dat vrouwen in de regel een andere socialisatieachtergrond hebben dan mannen. Feit is ook dat vaak wordt geconstateerd dat vrouwen in hoge posities rechter op hun doel afgaan, zich niet met allerlei machtsspelletjes willen bezighouden en meer in resultaten geïnteresseerd zijn dan in hun eigen 'record' en scoringsresultaten. Een dergelijke houding kan in managementteams heel verfrissend werken en een klimaat van al te grote behoedzaamheid of geritualiseerde gewoonten en gebruiken doorbreken.

Het inbrengen van een nieuwe kijk op de zaak in bestaande managementteams is natuurlijk niet alleen aan vrouwen voorbehouden. Waarschijnlijk is vooral de interactie tussen mannelijke en vrouwelijke managers een belangrijke factor bij vernieuwingsprocessen in organisaties. Een cultuuronderzoek bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wijst uit dat hogere ambtenaren veel belang hechten aan waarden als collegialiteit, participatie en ontplooiingsmogelijkheden. Desgevraagd wordt geantwoord dat een 'feminiene' vergaderstijl (goed luisteren naar elkaar, rekening houden met de wensen van anderen) vaker voorkomt dan een meer 'masculiene' vergaderstijl (interrupties, overreding, camoufleren van onwetendheid en soms blufgedrag). Mannelijke en vrouwelijke respondenten blijken het in hun observaties met elkaar eens te zijn.<sup>15</sup>

### 6.1 Genderdiversiteit als 'business case'

Doen bedrijven zichzelf te kort door nog zo weinig te werken met naar sekse gemengde teams in de top? Catalyst, een Amerikaanse expertorganisatie, deed in 2005 bij 350 organisaties een studie naar de samenhang tussen genderdiversiteit in raden van bestuur en de financiële prestatie van die bedrijven. Men constateerde een positieve samenhang: bedrijven met gemengde besturen deden het beter. Natuurlijk waarschuwde men voor methodologische valkuilen: een correlatie is nog geen causale samenhang. Waarschijnlijker is dat het samengaan van diversiteit en economische prestaties eerder door een achterliggende derde factor wordt verklaard, zoals een innoverende bedrijfscultuur, openheid voor moderne ontwikkelingen, gevoeligheid voor omgevingsfactoren en de bereidheid om risico's te nemen.

<sup>15</sup> Fischer et al., 2000

Het is moeilijk te bewijzen dat de aanwezigheid van vrouwen in de top bijdraagt aan de bedrijfsprestaties.<sup>16</sup> Catalyst rangschikte in 2007 opnieuw 520 ondernemingen en deelde de groep vervolgens in vier kwadranten in van elk 130 ondernemingen. De vier kwadranten lopen op van geen tot nauwelijks vrouwen in de raad van bestuur tot relatief veel vrouwen (drie of meer). De financiële prestaties van de bedrijven in het vierde kwadrant blijken het hoogst. Natuurlijk blijft ook hier het argument van correlatie versus causaliteit bestaan. In Nederland is deze kwadrantenmethode niet bruikbaar vanwege het grote aantal bedrijven met geen of nauwelijks vrouwen in het bestuur. Als de vergelijking in prestaties wordt beperkt tot ondernemingen zonder en met vrouwen in het bestuur, geldt dat ondernemingen met vrouwen gemiddeld beter scoren dan ondernemingen zonder vrouwen in het bestuur.<sup>17</sup>

### 6.2 Etnische diversiteit als 'business case'

Binnen groepen en teams treden vaak processen op die conformiteit aan bepaalde groepsnormen niet zozeer beogen, als wel tot resultaat hebben. Afwijkende meningen worden vaak minder gewaardeerd en krijgen minder kans. De druk tot conformeren heeft in het algemeen een nadelig effect op de kwaliteit van de besluitvorming. Homogene groepen leiden vaker tot 'groupthink', één richting van denken, verlies aan creativiteit en reflectie op alternatieven. In heterogene groepen, bijvoorbeeld naar etnische herkomst, zijn bij het nemen van besluiten naar alle waarschijnlijkheid een groter aantal verschillende visies aanwezig.<sup>18</sup> Dit leidt er toe dat meer alternatieve oplossingen te berde worden gebracht en in hun consequenties worden geëvalueerd.<sup>19</sup> Verschillende perspectieven die teamleden inbrengen, leiden tot meer creativiteit in ideeën. Afwijkende meningen bevorderen innovaties in teams.<sup>20</sup>

Een aantal casestudies binnen het midden- en kleinbedrijf geeft inzicht in de ervaren meerwaarde.<sup>21</sup> In termen van bedrijfseconomische gezichtspunten wijzen de deelnemende bedrijven vooral op groei in personeel en (daarmee) groei in winst en een grotere afzetmarkt. Ook worden besparingen gemeld, zoals minder wervingskosten, minder ziekteverzuim en meer rendement in termen van oplei-

<sup>16</sup> Lückerath-Rovers en Van Zanten, 2008

<sup>17</sup> Het gemiddelde rendement op eigen vermogen is hoger in bedrijven met vrouwen, het gemiddelde rendement in geïnvesteerd vermogen eveneens. Lückerath-Rovers & Van Zanten, 2008

<sup>18</sup> Van der Zee & Van Oudenhoven, 2006

<sup>19</sup> Collins & Guetzkow, 1964

<sup>20</sup> De Dreu & West, 2001

<sup>21</sup> DIV; SZW; TNO, 2009

dingen, omdat mensen minder snel vertrekken. Een belangrijke meerwaarde van diversiteit is de kans om voldoende mensen met de juiste kwalificaties te kunnen aantrekken. Bij klantencontacten kan een naar etniciteit gemengd personeelsbestand een voordeel zijn. Daarnaast zijn er intrinsieke baten. Het mogelijk maken van diversiteit binnen het eigen bedrijf geeft een vorm van voldoening en een beter maatschappelijk imago. Dat laatste is geen gering voordeel in een situatie van concurrerende markten.

### *6.3 Voorwaarde: goed HR-beleid*

Dergelijke positieve effecten van diversiteit komen niet zo maar tot stand. Ze vragen om een aantal voorwaarden. Zo wordt in het bovengenoemde onderzoek van het midden- en kleinbedrijf gewezen op de noodzaak van een open werkcultuur. Men moet elkaar durven aanspreken als zaken niet goed lopen, overigens zonder iedere keer het verschil in cultuur te benadrukken. Regels en normen moeten duidelijk zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van de Nederlandse taal. Aandacht en zorg voor het personeel is ook een voorwaarde die wordt genoemd. Zoals vaker het geval is bij een verstandig diversiteitsbeleid, gaat het hier om voorwaarden waarbij iedereen gedijt, van welke afkomst men ook is. Dit sluit aan bij een belangrijke conclusie uit dit onderzoek: een goed human resources beleid volstaat bij het succesvol kunnen werken met etnische diversiteit. Dit geldt ook voor diversiteit naar sekse en leeftijd. Een goed human resources beleid klinkt echter eenvoudiger dan het is. Het is in veel organisaties niet vanzelfsprekend.

### *6.4 Etnische diversiteit in het onderwijs*

Het midden- en kleinbedrijf ligt relatief ver af van de publieke dienstverlening. Voor de sector onderwijs geldt dit veel minder. EIM onderzocht welke meerwaarde etnische diversiteit kan hebben voor onderwijsinstellingen.<sup>22</sup> De vraag of diversiteit in organisaties tot betere economische prestaties leidt wordt veelal beantwoord met argumenten, die ook hierboven al ter sprake kwamen: een beter gebruik van talent, grotere afzetmarkten, een grotere variatie aan perspectieven en daardoor meer innovatie, een sfeer waarin mensen worden gewaardeerd voor wie ze zijn leidt tot hogere productiviteit en kosten van discriminatie worden vermeden.<sup>23</sup> Echter, betrouwbare onderzoeksresultaten die deze aannemelijke argumentaties daadwerkelijk ondersteunen, zijn niet eenvoudig te vinden.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Berger & Bokdam, 2009

<sup>23</sup> Fisher, 2007; Berger & Bokdam, 2009

<sup>24</sup> Vgl. Howard & Brakefield, 2001; Jayne & Dipboye, 2004

Moeten we daarom het streven naar (etnische) diversiteit op basis van de 'business case' verder maar als betrekkelijk irrelevant ter zijde schuiven? Dat lijkt niet erg verstandig. Los van harde empirische evidentie zijn er wel 'softere', meer kwalitatieve argumentaties en ervaringen binnen de onderwijswereld voorhanden. De meerwaarde van allochtone leerlingbegeleiders zit bijvoorbeeld vooral in het feit dat zij beter kunnen communiceren met allochtone leerlingen dan hun autochtone collega's. Andere ervaringen en argumentaties zijn: leerlingen maken kennis met mensen uit verschillende culturen, een divers docententeam hanteert in de regel meer pedagogische stijlen en de interculturele competenties van leerlingen worden hoger wanneer docententeams meer divers zijn samengesteld.<sup>25</sup>

### 6.5 Afsluitend

De werkelijkheid over diversiteit als 'business case' blijkt genuanceerd en gecompliceerd. Misschien is een meer eenvoudige benadering wel zo adequaat: de diversiteit in de bevolkingssamenstelling neemt toe en arbeidsorganisaties dienen met dat gegeven terdege rekening te houden. Moderne bedrijven, de publieke dienstverlening niet in de laatste plaats, zijn sterk afhankelijk van de kwaliteit van hun personeel. Blijft men in een context van toenemende diversiteit volharden in een eenzijdige personeelskeuze, dan mist men op termijn de boot. Eenvoudiger kan het eigenlijk niet worden gezegd. Ingewikkelder wel. Dan gaat het over een gaandeweg optredende suboptimalisatie in personeelskeuzen. Dat deze weg door de publieke dienstverlening vermeden moet worden, spreekt voor zich.

Maar als dit alles zo evident is, waarom zijn er bij de rijksdienst dan toch extra beleidsimpulsen en 'aanvalsplannen' op het vlak van diversiteit nodig? Ondanks alle rationaliteit blijkt diversiteit niet van zelf te gaan.

<sup>25</sup> Berger & Bokdam, 2009

## 7. Van goede voornemens naar daadwerkelijk beleid

Succesvol beleid vraagt naast een gedeelde en positieve visie op een doel, ook aandacht voor wat het bereiken van dat doel ingewikkeld zou kunnen maken. Meer diversiteit bewerkstellingen in organisaties is geen geringe opdracht. Het raakt aan posities en vanzelfsprekendheden die een lange geschiedenis hebben.

### *7.1 Aandacht nodig voor moeilijke kanten van diversiteit*

Ondanks alle aannemelijke oplossingen is diversiteit geen gemakkelijke materie. Ook als de bedoelingen en intenties goed zijn, gaat het proces vaak langzaam. Bovendien doen zich tijdens de rit tegenslagen voor. Mevrouw X blijkt op die toppositie toch niet te voldoen en van de nieuw aangestelde ambtenaren van allochtone herkomst blijkt een substantieel aandeel al weer snel vertrokken. Zulke zaken komen voor; overigens ook bij benoemingen van mannen op hoge posities en bij autochtone beleidsambtenaren. Alleen valt dat minder op. Bovendien zal niemand vervolgens redeneren: “Laten we maar iets voorzichtiger zijn met het benoemen van mannen op hoge posities en van autochtonen in de beleidsrangen”. Omgekeerd gebeurt dit wel. De bewijslast bij nieuwkomers (vrouwen in hoge posities, mensen van allochtone herkomst in academische functies) binnen de publieke dienstverlening ligt ingewikkelder dan wanneer het gaat zoals het altijd behoort te gaan.

Binnen de publieke dienstverlening wordt al lang over diversiteit gepraat. De resultaten zijn niet altijd in overeenstemming met de tijd die er al aan praten en redeneren is besteed. De kans dat de vermoeidheid toeslaat, is groot. Die kans is er ook omdat diversiteit natuurlijk niet zonder implicaties is voor de ‘oudkomers’ binnen de organisatie. Diversiteit betekent hoe dan ook dat het rekruteringsgebied van kandidaten in omvang toeneemt. Dat is ook precies de bedoeling: de keuze voor de besten is er mee gediend. Het afschermen of beperkt houden van aanbodmarkten leidt op den duur tot suboptimale keuzen en allocaties, maar het openstellen van aanbodmarkten voor meer categorieën verhoogt de concurrentie en competitie voor diegenen die al tot het reguliere aanbodpotentieel behoren. Dit is voor diegenen die zich al van oudsher op die markt bevinden niet gemakkelijk, omdat het over aantrekkelijke functies gaat. Bijvoorbeeld topposities bij de overheid en startende beleidsfuncties met een carrièreperspectief binnen de publieke dienstverlening. Dit moet ook niet worden ontkennd. Ontkenning of verwerping van dat gevoel van bedreiging ondermijnt het draagvlak voor diversiteit en de acceptatie ervan. Veel beter is het om binnen de organisatie-onderdelen het gesprek over dit soort zaken openlijk aan te gaan. En dan niet in



politiek correcte zin, maar juist om mogelijkheden te bieden voor het uiten van frustraties, van angst en gevoelens van bedreiging. Diversiteit moet, diversiteit is in zekere zin onvermijdelijk. Diversiteit kent vele voordelen maar heeft ook zijn prijs. Voordelen en opbrengsten van diversiteit komen vaak in abstracte waarden tot uitdrukking. De prijs ervan wordt eerder direct in de eigen werksituatie beleefd. Wordt dat niet gezien of ontkend, dan brokkelt het draagvlak voor diversiteit af.

### *7.2 Enkele voorwaarden voor een succesvol beleid*

We gaan kort in op een aantal voorwaarden voor een succesvol diversiteitsbeleid.<sup>26</sup> De voorwaarden die hier worden genoemd hebben betrekking op betekenis krijgen, de noodzaak van het goede voorbeeld, de noodzaak van verankering van diversiteit in organisatieprocessen, in procedures en in competenties van leidinggevend en personeelsfunctionarissen en op zo iets eenvoudigs als geduld. Dit alles in een context van een open cultuur, zoals eerder in de empirische voorbeelden van het midden- en kleinbedrijf tot uitdrukking kwam.

#### *Diversiteit moet betekenis krijgen*

Bij diversiteit gaat het niet alleen om rationele argumenten. Argumenten moeten ook betekenis krijgen voor de leidinggevend die in de praktijk van alledag verantwoordelijk zijn voor zowel de uitvoering van de beleidsprioriteiten en het vervullen van de missie van de organisatie als voor het meer divers maken van het personeelsbestand. Ondanks alle goede wil en intenties, blijken leidinggevend vaak de neiging te hebben om beide doelstellingen – het leveren van kwaliteit en het zorgen voor diversiteit – als tegenstrijdig te beschouwen. Dit kan vanuit drie gezichtspunten worden gezien:

- een *cognitief* gezichtspunt;
- een *emotioneel* gezichtspunt;
- en een gezichtspunt van *gedrag*.

Leidinggevend moeten argumenten rationeel begrijpen en accepteren, ze gevoelsmatig eigen maken, én ze daadwerkelijk in gedragingen omzetten. Ze moeten dus actie ondernemen om de diversiteit daadwerkelijk te bevorderen. De valkuil is dat leidinggevend ten aanzien van diversiteit alleen in rationele argumentaties blijft steken. Ze zijn het met de argumenten eens en zien de noodzaak, maar doen er verder weinig mee. Het gevoel van urgentie wordt mogelijk wel rationeel beleden, maar spoort niet aan tot actie.

<sup>26</sup> In het kader van dit essay gebeurt dat kort, er zijn verschillende goede handleidingen beschikbaar om diversiteit in de praktijk gestalte te geven (zie bijvoorbeeld Aan de slag met diversiteit: praktische tips voor HR-beleid, TNO, 2007).

Bij dat soort acties gaat het om heel concrete zaken. Bijvoorbeeld het benoemen van mensen van allochtone herkomst en ze voordragen voor promotie. Zorgen dat ze niet vervroegd uitstromen. Het benoemen van vrouwen in gezichtsbepalende functies en het voorkomen van ongewenst vertrek van vrouwen. Het motiveren en het beweeglijk houden van oudere medewerkers, met de bedoeling dat zij in principe hun loopbaan tot hun 65<sup>ste</sup> levensjaar kunnen vervullen. Dit beweeglijk houden zou overigens niet pas bij oudere medewerkers moeten beginnen. Een goed diversiteitsbeleid op het vlak van leeftijd start bij jonge medewerkers.

#### *Voorbeeldgedrag vanuit de top*

Management dat het goede voorbeeld geeft, is een buitengewoon belangrijke voorwaarde voor meer diversiteit in een organisatie. Als de top van de organisatie niet het goede voorbeeld geeft en zelf niet in de meerwaarde van diversiteit gelooft, zal het in de lagere managementechelons nooit wat worden. Het bereiken van diversiteit is geen eenvoudig karwei. Bovendien is het een karwei dat duurzame aandacht vraagt. Er moeten daarom redenen en beloningen zijn, zoals waardering voor het behalen van resultaten, persoonlijke aandacht vanuit de top voor de leidinggevende die het klaar speelt om een divers team samen te stellen en aandacht daarvoor in interne communicatie of op het intranet. Ondubbelzinnig voorbeeldgedrag vanuit de top is hierbij hard nodig.

#### *Verankering is nodig*

De processen die tot meer diversiteit (moeten) leiden, dienen in de algemene organisatieprocessen en procedures te worden verankerd. Een belangrijke voorwaarde voor succes is dat diversiteit een doelstelling wordt waaraan elke directie (of afdeling) binnen een organisatie moet voldoen. Diversiteit komt zo in de rij van het geheel van directiedoelstellingen die via managementrapportages worden geformuleerd en in hun realisatie worden getoetst. Verankering betekent dus: het op directieniveau formuleren van een doelstelling diversiteit. Deze formulering moet toetsbaar zijn en de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelstelling ligt bij de directeur. De directeur legt via de gebruikelijke procedures verantwoording af en wordt aangesproken op de mate waarin de diversiteitsdoelstelling binnen een bepaalde periode is bereikt en waarom mogelijkerwijze overtuigende resultaten nog zijn uitgebleven. Eventueel volgen daarop bijstellingen en sancties, afhankelijk van de organisatiecultuur.

Een tweede belangrijke vorm van verankering is het verhogen van vaardigheden om meer diversiteit in het personeelsbeleid te brengen. Leidinggevend en anderen die met het personeelsbeleid zijn belast, moeten beter leren presteren op het vlak van diversiteit. Leidinggevend moeten oog hebben voor het bereiken van diversiteit bij de instroom, maar ook voor de vraag hoe diversiteit behouden blijft voor de organisatie. Dit laatste vraagt om specifieke competenties: het kunnen managen van een cultuur van verschil en van een cultuur van inclusie en respect. In algemene zin liggen de vereiste vaardigheden primair op het vlak van inzicht en sensitiviteit. Er moet sensitiviteit zijn voor culturele verschillen en inzicht in de manier waarop eigen oordelen en gedragingen door 'frames', beelden, stereotyperingen en vanzelfsprekendheden worden geleid. Leidinggevend moeten hun eigen 'bias' in beoordelingsprocessen kunnen zien. Ten slotte moeten ze inzien dat bevordering van diversiteit binnen het personeelsbestand om duurzame aandacht, geduld en geloof in de goede zaak vraagt. Voor het vergroten van dit soort competenties is een programma van deskundigheidsbevordering en trainingen nodig.

*Ten slotte: geduld gevraagd*

Diversiteit komt niet gemakkelijk tot stand. Het is een permanente opdracht en er zijn geen 'quick wins'. Diversiteit vraagt geduld en duurzame aandacht. Een regelmatig voorkomende situatie is dat men binnen de organisatie de belangstelling en aandacht voor diversiteit verliest, terwijl de resultaten nog niet zijn bereikt.

*Een algemene observatie: vruchtbare bodem*

Wat hierboven aan voorwaarden is genoemd vraagt om een context van respect voor verschillen tussen mensen, voor een open cultuur, voor een cultuur waarin insluiting dominant is en uitsluiting wordt bestreden. Diversiteit moet als het ware in goede aarde vallen. Die goede aarde is een cultuur van respect voor verschillen. Natuurlijk binnen een kader van algemeen geaccepteerde waarden en normen: de missie van de organisatie, de doelstellingen en de algemeen geaccepteerde uitgangspunten die binnen de organisatie bestaan. Maar binnen dit kader, waarvan aan te bevelen is om dat met een zekere regelmaat in discussies en overleggen aan de orde te stellen, heeft de nadruk op uniformiteit plaats gemaakt voor respect voor verschillen tussen mensen, voor ruimte voor afwijkende ideeën, voor nieuwe oplossingen en voor innovaties en creativiteit. Ontbreekt een dergelijke cultuur, dan zullen de voorwaarden om diversiteit te realiseren te weinig bodem kennen. Dit is met name problematisch bij de vraag hoe het *behoud* van vrouwen in hoge functies en van mensen van allochtone herkomst in de beleidsrangen kan worden bevorderd.

## 8. Te verwachten ontwikkelingen

### 8.1 *Het gekwalificeerde aanbod van mensen van allochtone herkomst zal stijgen*

Het aantal mensen van allochtone herkomst zal de komende jaren nog stijgen tot zo'n 2,1 miljoen mensen in 2020.<sup>27</sup> Daarnaast blijkt dat de samenstelling van de groep immigranten de laatste jaren sterk is gewijzigd. Het aantal arbeidsmigranten en studenten is flink gegroeid. In 2007 kwamen vier van de tien migranten naar Nederland om te werken. Daarmee was arbeid het voornaamste motief om naar Nederland te komen.<sup>28</sup>

De arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen blijkt nog onder die van de autochtone bevolking te liggen: 57 procent netto participatie tegenover 70 procent bij de autochtone bevolking. Op basis van een stijgend opleidingspeil van de mensen van allochtone herkomst kan echter worden verwacht dat de beroepsdeelname van de groep in de nabije toekomst zal stijgen. Ook is te verwachten dat bedrijven en organisaties steeds meer plaats zullen bieden aan goed opgeleide medewerkers van allochtone herkomst. Het is zaak voor de publieke dienstverlening om van dat stijgende potentieel ook daadwerkelijk gebruik te maken. Gebeurt dat niet, dan zal de sector op termijn aan kwaliteit verliezen.

### 8.2 *Vrouwen en hun arbeidsdeelname*

De arbeidsparticipatie van vrouwen is het afgelopen decennium sterk gestegen. In 1996 was de netto participatie 45 procent, in 2005 53 procent en in 2008 59 procent. Het streefdoel van de overheid voor 2010 is op 65 procent deelname gesteld.<sup>29</sup> Dat getal zal niet worden gehaald. De genoemde percentages gaan uit van een werkweek van minimaal 12 uur. De internationale definitie van arbeidsdeelname is ruimer: 1 uur per week of meer. Vanuit die definitie is zo'n 70 procent van de vrouwen in Nederland op de arbeidsmarkt actief.<sup>30</sup> Dat is, vergeleken met de rest van Europa, een hoog percentage. Alleen Denemarken en Zweden scoren hoger. Opvallend in Nederland is echter het grote aandeel deeltijdwerkers. Als de arbeidsdeelname van vrouwen in voltijdse equivalenten wordt uitgedrukt, komt Nederland wat beroepsdeelname van vrouwen betreft in de staart van de Europese landen terecht.<sup>31</sup> De verwachting is dat ook in de toekomst deeltijdwerk onder vrouwen de meest populaire manier van werken zal blijven.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> SER, 2009

<sup>28</sup> SCP, 2009

<sup>29</sup> SER, 2009

<sup>30</sup> SCP, 2009

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld Den Dulk & Van Doorne-Huiskes, 2007

<sup>32</sup> SER, 2009; Euwals, Knoef, Van Vuren, 2007; Bosch, e.a., 2008

Tegenover deze verwachting staat de opdracht aan de Taskforce Deeltijdplus om vrouwen er toe te bewegen hun werkweken met een aantal uren uit te breiden. Dit is in het belang van de samenleving als geheel, maar ook van de vrouwen zelf; hun emancipatie en economische zelfstandigheid zijn er mee gaand.

De verwachting is dat het aandeel werkenden onder vrouwen nog zal stijgen. Dit heeft te maken met de tijd en met de generaties. Oudere generaties vrouwen - waarvan relatief weinig vrouwen betaalde arbeid verrichten - verdwijnen, jongere generaties vrouwen - beter opgeleid en hogere beroepsdeelname - komen daarvoor in de plaats. Per saldo leiden deze vervangingsprocessen tot een hogere participatiegraad van vrouwen.

### *8.3 Het stijgende opleidingsniveau van vrouwen*

Het opleidingsniveau van vrouwen stijgt. Als we terugkijken in de tijd, dan blijkt dat de onderwijsachterstand van vrouwen begon te verdwijnen bij het cohort geboren in 1970 - 1974 (SCP, 2006). Daarna begonnen vrouwen aan een voor-sprong op mannen. In 2006 is van het cohort 1975 - 1979 het percentage hoog opgeleide vrouwen 38 procent, tegenover 32 procent bij de mannen. In het studiejaar 2006/2007 behaalden in totaal ruim 14.000 mannen hun doctoraalbul of masterdiploma en bijna 16.500 vrouwen. In procenten uitgedrukt is de verhouding 54 procent vrouwen en 46 procent mannen.<sup>33</sup> Dit zijn betekenisvolle verschillen. Vrouwen studeren niet alleen vaker af, ze behalen ook betere resultaten. Van de vrouwen die in 1999 begonnen met de studie, studeerde 62 procent binnen zes jaar af. Bij de mannen van dat aanvangsjaar was dat 47 procent. Het sekseverschil in studierendement neemt toe.<sup>34</sup> Voor het hoger beroepsonderwijs gelden soortgelijke verhoudingen.

### *8.4 Meer vrouwen?*

De verwachting dat er de komende jaren, alleen al op basis van hun aantallen, meer gekwalificeerde vrouwen dan mannen voor de publieke dienstverlening beschikbaar komen, is reëel. Daar komt bij dat vrouwen vaak een voorkeur hebben voor het werken in de publieke dienstverlening. Enerzijds vanwege het inhoudelijk interessante karakter van het werk, anderzijds vanwege de relatief gunstige mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren en de mogelijkheid voor (grote) deeltijdbanen.

<sup>33</sup> CBS, Statline, 2008

<sup>34</sup> SCP, 2009. Dit geldt voor alle studierichtingen, ook voor de studierichtingen die relatief weinig vrouwen tellen.

De vraag of die vrouwen net zo goed hun weg naar de top zullen vinden als mannen, ligt wat gecompliceerder. Door hun voorkeur voor deeltijdwerk verlagen vrouwen in zekere zin hun kansen op een functie in de hoge echelons. Hier ligt overigens een interessante uitdaging voor organisaties. In moderne, kennisgestuurde organisaties, zoals de publieke dienstverlening met hoog opgeleide professionals die veel waarde hechten aan eigen sturing en autonomie, zijn leidinggevendenden niet op elk moment van de dag nodig. Wat dat betreft zijn baanmodellen voor leidinggevendenden van vier dagen per week zeer wel mogelijk. Daar staat echter de hectiek van hoge functies in (een aantal onderdelen van) de publieke dienstverlening tegenover. Juist omdat de politiek altijd present is, omdat zaken een onverwachte wending kunnen nemen en informatie vaak onverwacht en in ieder geval snel moet worden aangeleverd, kan een wat beperktere beschikbaarheid op het hoge niveau problematisch zijn.<sup>35</sup> Concreet betekent dit dat vrouwen in hoge posities die hun baan in vier dagen per week uitoefenen, meer stress en werkdruk zullen ervaren. En die ervaringen hebben weer een negatief effect op retentie en op de kans dat vrouwen voor de top behouden blijven. Alle reden om er goed aandacht aan te schenken.

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat het potentieel van vrouwen voor de publieke dienstverlening nog zal toenemen. Ook, en juist, in toekomstige cohorten vertegenwoordigen vrouwen een stevig geheel aan menselijk kapitaal. Dat kapitaal nodigt uit tot duurzaam gebruik. Ook hier, in de hogere rangen van de publieke dienstverlening, blijft aandacht voor diversiteit geboden.

### *8.5 Leeftijd en oudere medewerkers*

De gemiddelde leeftijd van de Nederlandse beroepsbevolking stijgt. Van mensen wordt verwacht dat zij langer beroepsmatig actief blijven. De pensioenleeftijd zal op termijn op 67 jaar worden gesteld. Eén van de belangrijkste opgaven van organisaties, zeker van die binnen de publieke dienstverlening, is daarmee om oudere medewerkers gemotiveerd aan de slag te houden. Dat is een opgave voor organisaties en voor medewerkers zelf. De publieke dienstverlening zou er goed aan doen om de lat niet te laag te leggen. Het streefdoel voor de komende jaren zou moeten zijn om zo veel mogelijk mensen zo laat mogelijk te doen uitstromen, zo dicht mogelijk bij hun 65<sup>ste</sup> levensjaar. Natuurlijk zal dat streven worden doorkruist door de noodzaak van taakstellingen en bezuinigingen. Maar het laten

<sup>35</sup> Vanuit de ideologie van een breed palet van ingebrachtte ervaringen, zou die dag afwezigheid overigens geen probleem moeten zijn. Ervaringen in zorg en opvoeding kunnen waardevolle relativeringen aanbrengen in dat wat binnen de politieke arena als van het hoogste belang wordt beschouwd. Grote kans echter dat overwegingen als deze in de drukte van alledag verloren gaan.

gaan van zo veel mogelijk ouderen is de makkelijke weg die de publieke dienstverlening moet vermijden. Al was het alleen maar om als voorbeeld voor de rest van de natie te dienen.

Gemotiveerd aan de slag blijven kan alleen als de noodzaak tot brede en duurzame inzetbaarheid wordt erkend. Als medewerkers er toe worden aangezet en de gelegenheid krijgen om hun gehele loopbaan te blijven leren en nieuwe kennis te vergaren. Als medewerkers beweeglijk blijven en als oude beelden over oudere medewerkers verdwijnen. In de Nederlandse (bedrijfs)cultuur is het koesteren van talent en duurzaamheid geen vanzelfsprekendheid, maar ook op dit vlak hebben organisaties eigenlijk geen keus.

## 9. Mogelijke scenario's

Ten slotte de vraag hoe de publieke dienstverlening zich op het vlak van diversiteit tot de geschetste context en ontwikkelingen zou kunnen verhouden. We onderscheiden drie mogelijke scenario's:

1. Het scenario Markt. Laat de markt zijn werk doen; gegeven de demografische en arbeidsmarktontwikkelingen zal het met de diversiteit vanzelf goed komen. Daar zijn geen extra investeringen en beleidsinspanningen voor nodig.
2. Het scenario Quota. De processen gaan te langzaam, diversiteit komt te traag tot stand. Er zijn te veel institutionele en andere belemmeringen. We moeten haast maken opdat de publieke dienstverlening de boot niet zal missen. Verplichte targets en quota zijn nodig, ook al zal dit in een aantal gevallen tot een verlies aan kwaliteit kunnen leiden.
3. De derde positie ligt daartussen, men zou dit het scenario van Duurzame Aandacht kunnen noemen. Als we alleen de markt en de tijd hun gang laten gaan, duurt het allemaal wel erg lang. Extra beleidsimpulsen zijn nodig bij specifieke vraagstukken. Kwaliteit blijft het onbetwiste uitgangspunt maar er is voortdurend aandacht voor de vraag of mensen van verschillende herkomst, mannen en vrouwen, jong en oud kansen krijgen kwaliteiten te verwerven. En voor de vraag of kwaliteiten in hun diverse uitingsvormen worden herkend en erkend.

Welk scenario verdient de voorkeur? Het scenario Markt lijkt voor de publieke dienstverlening geen vruchtbaar idee. De naar verwachting stijgende vraag naar gekwalificeerd personeel binnen de publieke dienstverlening maakt een expliciet beroep op vrouwen en mensen van allochtone herkomst belangrijk en wenselijk. Ook groeit de noodzaak een beroep te doen op oudere werknemers om hun kennis en ervaring langer voor de publieke dienstverlening beschikbaar te houden. Er bestaan nog 'hardnekkige' mechanismen die de benoemingen en het behoud van vrouwen, allochtonen en ouderen niet vanzelfsprekend maken. Het Marktscenario geeft die mechanismen, die tot 'self fulfilling prophecies' kunnen leiden, te veel kans.

Het Quota-scenario leidt vaak tot verhitte discussies. In specifieke gevallen is het buitengewoon zinvol als een organisatie besluit om in de eerst vrijkomende hoogste managementfuncties vrouwen te benoemen of om bij de instroom van trainees een quotum voor mensen van allochtone herkomst te hanteren. In algemene zin en als politieke keuze heeft het opleggen van quota moeilijke neveneffecten. De discussie over kwaliteit zal weer in hevigheid toenemen. Daadwerkelijk kwaliteitsverlies kan een effect van verplichte quota zijn en dat dient de zaak van diversiteit zeker niet.

Het scenario Duurzame Aandacht lijkt de meest verstandige weg. Mits de blik kritisch blijft en de voortgang van het proces van diversiteit goed in de gaten wordt gehouden. Mits ook de kwaliteit van het management in het streven naar meer diversiteit een centraal gezichtspunt is en blijft. In de 21<sup>e</sup> eeuw betekent kwaliteit van management in ieder geval het kunnen managen van een cultuur van verschil, oog hebben voor talent en het vermogen talent van alle mensen te herkennen, te erkennen, kansen te geven en te koesteren. Eenvoudig gezegd: een goed human resources beleid. Dat dit eenvoudiger klinkt dan het is, is al eerder opgemerkt. Dat goede human resources beleid vormt echter wel de sleutel voor innovatieve en diverse organisaties. En daarmee voor een moderne arbeidsmarkt.



## 10. Tenslotte

Als we de blik zo'n tien jaar vooruit richten, dan is de vraag allang niet meer of we die diversiteit wel willen. De vraag is hoe we diversiteit op de markt van publieke dienstverlening vorm gaan geven. Hoe we de kansen van een divers personeelsbeleid benutten en hoe we vermijden dat we – door oude beelden, conventies en verouderde institutionele arrangementen – talent van mensen verloren laten gaan. Hoe wenden we een diverse beroepsbevolking aan om de Europese prestaties van een leidende economie op wereldniveau waar te maken en hoe organiseren we met behulp van een divers samengesteld personeelsbestand een publieke dienstverlening van niveau. In algemene zin: hoe benutten we de kwaliteiten, de kansen en de uitdagingen die in die diversiteit besloten liggen? En hoe creëren we een kwalitatief hoogwaardig management dat tot belangrijke taak heeft dit alles mogelijk maken?

### *10.1 Investeren in management*

Spitsen we dit toe op de publieke dienstverlening, dan betekent dit dat het Kabinet de aandacht voor diversiteit moet vasthouden met expliciet geformuleerde doelstellingen en in regelmatige evaluaties van resultaten. Diversiteit dient daarbij te worden gezien als een belangrijke strategische opgave van de publieke dienstverlening. Voor de cao-partijen betekent dit dat diversiteit duurzaam op de agenda's staat. Aandacht voor de kwaliteit van het management is daarbij cruciaal. Diversiteit komt op de werkvloer tot stand, in beslissingen rond instroom, voordrachten voor promotie en voorkomen van uitstroom. Een kwalitatief hoogwaardig management is nodig om al die aparte beslissingen te doen resulteren in meer diversiteit binnen de organisatie. Aandacht voor retentie en behoud van goede medewerkers, aandacht voor talent en de diversiteit daarvan zijn daarbij cruciaal. De betekenis van een hoogwaardig management voor organisaties die naar innovatie, kwaliteit en diversiteit streven, kan moeilijk worden overschat. Daarin investeren is dan ook de belangrijkste boodschap voor de toekomst.

### Geraadpleegde bronnen

Ackroyd, St., R. Batt. P. Thompson. P. Tolbert (eds.) (2005), *The Oxford Handbook of Work & Organization*. University Press, Oxford.

A + O Fonds Rijk (2008), *Uitstroom van allochtonen bij de Rijksoverheid*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Berger, J. & J. Bokdam (2009), *Diversiteit loont?! De meerwaarde van diversiteitbeleid in het onderwijs*. EIM, Zoetermeer.

Bosch, N. A. Deelen. R. Euwals (2008), *Is part-time employment here to stay?* Discussion Paper No.100, Centraal Planbureau, Den Haag.

Catalyst (2005), *The Bottom Line: Corporate Performance and Women's Representation on Boards*.

Catalyst (2007), *2007 Catalyst Census of Women Board Directors*.

Collins, B.E. & H. Guetzkow, (1964), *A social psychology of group processes for decision-making*. Wiley, New York.

DIV; SZW; TNO (2009), *De meerwaarde van etnische diversiteit: goed voor de business. Een serie casestudies onder mkb-bedrijven*. TNO Kwaliteit van Leven, Hoofddorp.

Dreu, C.K.W. de. & M.A. West (2001), *Minority dissent and team innovation: The importance of participation in decision-making*. *Journal of Applied Psychology*, 86, 1191-1201.

Dulk, L. den. & A. van Doorne-Huiskes (2007), *Social Policy in Europe: its Impact on Families and Work*. In: R. Crompton, S. Lewis & C. Lyonette. (eds.). *Women, men, work and family in Europe*. Palgrave MacMillan, New York.

Euwals, R. M. Knoef. D. van Vuuren (2007), *The Trend in Female Labour Force Participation: What can be expected for the Future?* Discussion Paper No. 3225. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Fischer, A.H., P.M. Rodriguez Mosquera, K. Rojahn (2000), *Masculiniteit met een feminien gezicht. Onderzoek naar de rol van organisatiecultuur in de doorstroming van vrouwen naar hoge functies*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Fisher, M. (2007), *Diversity management and the business case*. Research Paper 3-11. Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Hamburg.

Howard, J.L. & J.T. Brakefield (2001), Effects of Diversity on Performance: The Effects of Task Type. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 13 (3), 147-154.

Jayne, M.E.A. & R.L. Dipboye (2004), Levering Diversity to Improve Business Performance: Research Findings and Recommendations for Organizations. *Human Resource Management*, 43 (4), 409-424.

Kocha, T., K.Bezrukova, R.Ely, S.Jackon, A.Joshi, K Jehn, J.Leonard, D.Levine, D. Thomas (2003), The effects of diversity on business performance. Report of the Diversity Research Network. *Human Resource Management* 42 (1), 3-21.

Konrad, A. P. Prasad. J. Pringle (eds.) (2006), *Handbook of Workplace Diversity*. SAGE Publications, London.

Lückerath-Rovers, M. en M. van Zanten (2008), *Topvrouwen*. Academic Service/Sdu Uitgevers, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009a), *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009b), *Sociaal Jaarverslag Rijk 2008*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Moss Kanter, R. (1977), *Men and women of the corporation*. Basic Books, New York.

Powell, G. N. (ed.) (1999), *Gender & Work*. SAGE Publications, London.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2006), *Emancipatiemonitor 2006*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2009), *Emancipatiemonitor 2008*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2009), *Jaarrapport integratie 2009*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Sociaal-Economische Raad (2009), *Diversiteit in het personeelsbeleid*. Advies 09/03. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Vries, S. de., C. van de Ven, T. Wilthagen (2007), *Aan de slag met diversiteit: Praktische tips voor HR-beleid*. TNO Kwaliteit van Leven, Hoofddorp.

Zee, K. van. & J. P. Oudenhoven (2006), *Culturele diversiteit op het werk*. Van Gorcum, Assen.

Oplossingsrichtingen

# Participatie - loopbaanbeleid en inzetbaarheid

## 9. Inzet van lager opgeleiden in de publieke sector



Joop Schippers

*Joop Schippers is werkzaam als freelance onderzoeker en publicist en is daarnaast verbonden aan de Universiteit van Utrecht als hoogleraar Arbeidseconomie*



Is er de komende jaren nog plaats voor laag opgeleiden in de publieke sector? De publieke sector is traditioneel al geen koploper bij de inzet van laag opgeleiden, en net als de overige sectoren van de Nederlandse economie laat de collectieve sector over de afgelopen decennia een daling van hun inzet zien. Zowel vanuit het perspectief van de organisaties en werkgevers in de collectieve sector als vanuit maatschappelijk perspectief zijn er argumenten die pleiten voor een bredere inzet van laag opgeleiden: extra dienstverlening aan de burgers/klanten, ondersteuning van (zwaar belaste) medewerkers -die worstelen met de combinatie van arbeid en zorg- en de verantwoordelijkheid als publieke organisaties bij te dragen aan de integratie van (vaak minder kansrijke) laag opgeleiden op de arbeidsmarkt.

Niet alle werkgevers zijn er van overtuigd dat de productiviteit van laag opgeleiden opweegt tegen de kosten die hun inzet met zich meebrengt. Het gaat daarbij dan niet alleen om directe, loongerelateerde kosten, maar ook om kosten uit hoofde van een hogere coördinatielast en gerelateerd aan de frequent gepercipieerde noodzaak laag opgeleiden via scholing naar een hoger kwalificatieniveau te brengen.

De afweging tussen de argumenten pro en contra is veel meer dan een rekensom. Het is een maatschappelijke en politieke kwestie, namelijk hoe de verantwoordelijkheid is geregeld voor minder productieve leden van de samenleving. Het gaat om een keuze tussen een inclusieve of exclusieve arbeidsmarkt. Economisch gezien lijkt een inclusieve arbeidsmarkt aantrekkelijker. Dit vereist:

- Afrekenen van leidinggevenden op behouden of scheppen van werkgelegenheid voor minder productieven.
- Investeren in duurzame inzetbaarheid van mensen (employability).
- Belonen van arbeidsmobiliteit.
- Gelijk speelveld voor organisaties bij creëren banen voor laag productieve werknemers.
- Slimmere organisatie van werk, taakafplitsing en creëren van banen voor laag opgeleiden.
- Benutten van 'front office'-functies.
- Scholingslasten voor individuele werkgevers verminderen of compenseren.

Het essay sluit af met een vijftal aanbevelingen.

## 1. Inleiding en probleemstelling

De centrale vraag van dit essay is of en in welke mate er de komende jaren nog plaats is voor laag opgeleiden in de publieke sector. De publieke sector omvat de overheid (rijk, provincies en gemeenten), het onderwijs, politie en defensie en de sector zorg en welzijn, ook wel kortweg aangeduid als de zorg.

Zowel de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zijn volop in beweging. Dat geldt zowel voor de arbeidsmarkt in de publieke als in de private sector.

### 1.1 Aanbodzijde: drie ontwikkelingen

Aan de aanbodzijde zijn de ontwikkelingen betrekkelijk overzichtelijk en eenvoudig te duiden. Gedurende de afgelopen decennia zien we binnen de beroepsbevolking drie dominante ontwikkelingen:

- (1) Cohortsgewijs vormen vrouwen een steeds groter deel van de beroepsbevolking.
- (2) De beroepsbevolking vergrijsst.
- (3) De beroepsbevolking is steeds hoger opgeleid.

Deze laatste ontwikkeling is in belangrijke mate gekoppeld aan de instroom van nieuwe cohorten werkenden aan de onderkant van de leeftijdspiramide. Waar vroeger een academische of hogere beroepsopleiding een uitzondering was, volgt momenteel een derde van de jongeren een opleiding in het hoger onderwijs. In schril contrast daarmee staat dat ook nog steeds een aanzienlijk aantal jongeren – met daarbij een oververtegenwoordiging van allochtonen – het onderwijs zonder startkwalificatie verlaat.

### 1.2 Vraagzijde

De ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zijn minder eenduidig te interpreteren. Het is goed om te beseffen – zeker als het gaat om de publieke sector – dat er sprake is van een initiële vraag en een afgeleide vraag. In de eerste plaats is er de vraag van de zijde van de gebruikers (consumenten). Zij oefenen een bepaalde vraag uit naar diensten van de overheid, in de zorg of in het onderwijs. Vervolgens organiseren werkgevers in de publieke sector deze dienstverlening en volgt daaruit de vraag naar arbeidskrachten in de publieke sector. Juist omdat het gaat om het aanbieden van goederen en diensten in een sector waar het marktmechanisme niet of gebrekkig werkt<sup>1</sup>, berust er nogal wat discretionaire bevoegdheid bij de werkgevers die de productie van publieke goederen en dien-

<sup>1</sup> We spreken hier van collectieve goederen. Dat zijn goederen waarvan 'de overheid' vindt dat er meer of minder van moet worden aangeboden vanwege de positieve respectievelijk negatieve externe effecten of die de overheid verstrekt omdat de markt er niet in voorziet (bijvoorbeeld dijken) of omdat monopolies tot te hoge prijzen leiden.



sten organiseren. Minder dan bijvoorbeeld bij de productie van auto's of pc's dicteren markt en beschikbare technologie het optimale productieproces.

Een en ander neemt niet weg dat zowel de markt- als de publieke sector de laatste decennia in toenemende mate gebruik maken van hoog opgeleiden. Om de ingewikkelde bestuurlijke taken goed uit te voeren zetten overheden op verschillende niveaus steeds meer academici en hbo'ers in. De zorg heeft een enorme groei doorgemaakt, zowel in de breedte (er wordt meer zorg verleend) als in de diepte (steeds meer specialisaties, steeds geavanceerder en kwalitatief hoogwaardig aanbod). Het onderwijs heeft eveneens een enorme groei doorgemaakt (vooral op het punt van het middelbaar en later het hoger onderwijs) waardoor de vraag naar hoog opgeleiden in die sector eveneens fors is gegroeid.<sup>2</sup>

Ondertussen heeft de voortdurende budgettaire druk in verschillende onderdelen van de publieke sector en de daaraan gekoppelde noodzaak tot efficiënt werken ervoor gezorgd dat veel laag gekwalificeerd werk is wegbezuinigd, geautomatiseerd, uitbesteed of domweg niet meer wordt verricht. De belastingbetaler vult zelf zijn of haar financiële gegevens in, zodat die data niet meer moet worden 'ingeklopt'. De koffiejuffrouw komt niet meer langs om koffie op de kamer te brengen; de ambtenaren wandelen zelf naar de koffieautomaat. En terug op de werkplek typen zij zelf hun brief die vroeger nog door een secretaresse werd vervaardigd. Dit is de pendant van de marktsector waar reizigers zelf hun kaartje uit de automaat moeten halen, het bankloket is vervangen door een pinautomaat, de meteropnemer niet meer langskomt, maar je zelf je meterstanden via internet moet doorgeven en de supermarkt waar je zelf je boodschappen scant en afrekent zonder dat er nog kassapersoneel aan te pas komt.

### *1.3 Plaats voor laag opgeleiden?*

De vraag die deze ontwikkeling oproept en die het centrale probleem van dit essay vormt, is of en in welke mate er de komende jaren nog plaats zal zijn voor laag opgeleiden in de publieke sector. In hoeverre staat de noodzaak tot efficiënte bedrijfsvoering op gespannen voet met de wens en noodzaak ook laag opgeleiden een plaats te bieden op de arbeidsmarkt en daarmee sociale uitsluiting te voorkomen? Wat is daarbij het perspectief van de 'klanten' van de publieke sector? Welke eisen en verlangens hebben zij ten aanzien van de wijze waarop zij

<sup>2</sup> Opmerkelijk in het onderwijs is wel dat het kwalificatieniveau van met name de werknemers in het primair en secundair onderwijs niet is gestegen. Gepromoveerde docenten in het middelbaar onderwijs of onderwijzers met een hele reeks aanvullende acten op de lagere school (zoals zij vroeger heetten) komen vrijwel niet meer voor. Vanuit de sector kunnen zelfs zorgelijke geluiden worden gehoord dat academici nauwelijks meer warm te krijgen zijn voor een baan in het middelbaar onderwijs.

door de publieke sector worden ‘bediend’? Alvorens nader in te gaan op deze vragen die vooral raken aan toekomstige ontwikkelingen, presenteren we eerst enkele feitelijke gegevens over de inzet van laag opgeleiden in (verschillende onderdelen van) de collectieve sector en memoreren we enkele uitkomsten van eerder onderzoek.

## 2. Feiten, cijfers en uitkomsten van eerder onderzoek

In deze paragraaf schets ik aan de hand van enkele statistische gegevens en recent wetenschappelijk onderzoek de positie van lager opgeleiden op de Nederlandse arbeidsmarkt zoals die zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

### 2.1 Relatief weinig laag opgeleiden in collectieve sector

In de subsectoren van de collectieve sector (de overheidssector, het onderwijs en de sector zorg en welzijn – hier kortheidshalve steeds aangeduid als de zorg) werken gemiddeld genomen minder laag opgeleiden dan in de marktsector. Tabel 1 geeft de verdeling naar opleidingsniveau van de werkenden in verschillende sectoren van de Nederlandse economie.

Tabel 1 Werkenden naar opleidingsniveau en naar sector in percentages, 2007

	Lager onderwijs	Lbo/mavo/ vmbo	Havo/mbo	Wo/hbo
Totale economie	6,6	32,1	30,8	30,4
Industrie en landbouw	12,3	44,5	29,6	13,8
Bouwnijverheid	10,1	55,9	25,5	8,4
Handel, horeca en reparatie	5,9	44,1	36,1	13,9
Transport	19,0	46,7	26,3	8,1
Zakelijke dienstverlening	3,0	15,8	34,3	46,9
Zorg en welzijn	5,9	24,5	31,9	37,6
Overige dienstverlening	3,8	30,1	26,2	39,8
Overheid	2,1	19,9	38,8	39,2
Onderwijs	0,8	8,5	14,0	76,7

Bron: OSA-Arbeidsvraagpanel, 2007

Het onderwijs is de sector met de laagste inzet van laag opgeleiden en de hoogste inzet van hoog opgeleiden. Waar onderwijzers in het primair onderwijs ten minste over een hbo-diploma van de PABO dienen te beschikken en alle andere onderwijsgeevenden ook ten minste over een hbo-diploma dienen te beschikken, betreft de inzet van laag opgeleiden in deze sector de facto alleen ondersteunend personeel. De kerntaken op het terrein van het onderwijs worden allemaal door hoog opgeleiden vervuld.

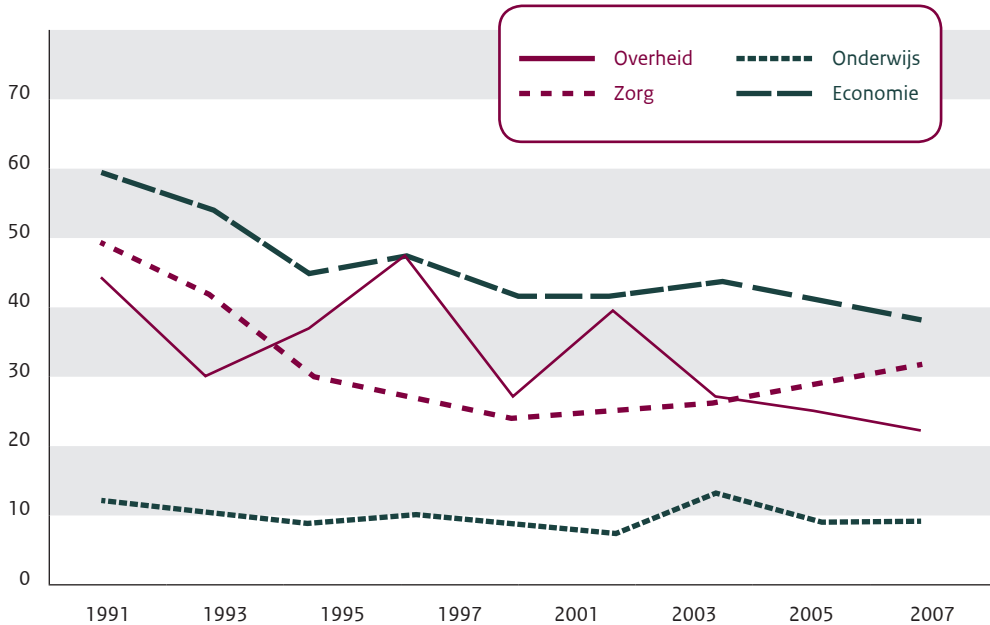
Ook de overheid is een sector waar de nadruk ligt op een hogere opleiding. Laag opgeleiden (basisonderwijs of lbo/mavo/vmbo) vormen hier een vijfde van alle arbeidskrachten. Bijna veertig procent is hoog opgeleid. Daarmee lijkt de overheid enigszins op de zakelijke dienstverlening, zij het dat daar nog iets meer hoog opgeleiden werken. In de zorg werken ongeveer net zo veel hoog opgeleiden als bij de overheid, maar daar bedraagt het aandeel laag opgeleiden circa dertig procent.

### *2.2 Dalende tendens aandeel laag opgeleiden*

Bezien naar opleidingsniveau vertoont de inzet van arbeid in de tijd gezien forse veranderingen. Terwijl het aandeel van laag opgeleiden in het personeelsbestand in minder dan twee decennia daalt van bijna 60 procent aan het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw naar minder dan 40 procent in 2007 (zie figuur 1), stijgt het aandeel van hoog opgeleiden voor de gehele Nederlandse economie van 15 procent in 1991 naar 30 procent in 2007.<sup>3</sup> Figuur 1 laat zien dat de drie subsectoren van de collectieve sector gedurende de gehele periode sinds het begin van de jaren negentig een lager dan gemiddeld aandeel laag opgeleiden kennen en dat dit aandeel in overwegende mate de dalende tendens volgt die de gehele Nederlandse economie kenmerkt.

<sup>3</sup> OSA, 2009, 29

**Figuur 1 Aandeel laag opgeleiden in de sectoren overheid, onderwijs en zorg en welzijn en voor de gehele Nederlandse economie, 1991-2007**



Bron: OSA-Arbeidsvraagpanel, diverse jaren.

Zowel voor de Nederlandse economie als geheel als in de zorg zien we de grootste daling tot de eeuwwisseling. Daarna treedt een zekere stabilisatie op en is in de zorg zelfs sprake van een lichte stijging van het aandeel laag opgeleiden. Die lichte stijging zien we ook van 2001 naar 2003 in het onderwijs. Bij de overheid is het patroon met verschillende 'ups en downs' aanmerkelijk grilliger, zij het dat het over de gehele periode wel sprake is van een neerwaartse tendens.

### 2.3 Kwetsbare positie laag opgeleiden

De stijgende inzet van hoog opgeleiden en de dalende inzet van laag opgeleiden weerspiegelt de verschuivende verhoudingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Enerzijds is er aan de aanbodzijde sprake van een steeds hoger opgeleide beroepsbevolking, waarbij met name het aandeel nieuwkomers op de arbeidsmarkt met een diploma van het hoger onderwijs voortdurend toeneemt. Anderzijds is de kwalificatiestructuur van de Nederlandse werkgelegenheid zodanig veranderd dat werkgevers ook steeds meer behoefte hebben aan hoog opgeleiden.

Het is dat de werkgelegenheid in totaal sterk is gestegen, anders had de verschuiving gemakkelijk tot (ernstige) problemen voor laag opgeleiden kunnen leiden. De huidige economische crisis toont het topje van die ijsberg.<sup>4</sup> Bij stabilisatie of zelfs daling van de werkgelegenheid zien we bij herhaling de zogenaamde verdringingshypothese uit de arbeidsmarktliteratuur bevestigd: werkgevers zetten bij een ruim aanbod van arbeid academici in voor functies waarvoor zij vroeger hbo'ers selecteerden. Hbo'ers vervangen vwo'ers of werknemers met een havo-diploma. Aan het eind van de keten zijn het de laag opgeleiden c.q. degenen zonder startkwalificatie voor wie geen plek is op de arbeidsmarkt.

Met het stijgen van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking kan de groep laag opgeleiden in toenemende mate als een risicogroep worden beschouwd en neemt het belang van het verwerven van een startkwalificatie toe.<sup>5</sup> De SER<sup>6</sup> spreekt in dit verband van 'dreigende polarisatie van de kwalificatiestructuur van het arbeidsaanbod'. Vanuit dit perspectief lijkt de beleidsmatige nadruk op het belang van een startkwalificatie dan ook volkomen gewettigd. Ondanks de beleidsmatige aandacht en inspanningen zijn de resultaten op dit punt nog niet bemoedigend: het aandeel jongeren met een startkwalificatie is de facto sinds de eeuwwisseling niet gestegen (zie figuur 2).

**Figuur 2 Mannen en vrouwen van 15-24 jaar met startkwalificatie**



Bron: CBS, 2009

<sup>4</sup> Marlet & Van Woerkens, 2009

<sup>5</sup> Zie ook Houtkoop et al., 2004

<sup>6</sup> SER, 2006, p. 49

Omdat de cohorten jongeren die de komende tijd de arbeidsmarkt zullen betreden gaandeweg in omvang afnemen, neemt ceteris paribus ook het aantal starters zonder startkwalificatie af. Dat neemt echter niet weg dat het hier nog steeds om een omvangrijke groep gaat die op een of andere wijze door de arbeidsmarkt zal moeten worden geabsorbeerd. Daarbij kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat deze hele groep in de marktsector terecht zal kunnen.

#### 2.4 Taakafplitsing

Daarom is eerder de vraag aan de orde geweest wat de mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs de inzet van laag opgeleiden te vergroten, bijvoorbeeld via de weg van taakafplitsing. Taakafplitsing leidt in theorie tot een betere benutting van competenties.<sup>7</sup> Immers, via taakafplitsing kun je pakketjes werk clusteren die optimaal aansluiten bij de mogelijkheden van uiteenlopende categorieën werknemers. Ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt: “Door taakafplitsing en slimmere inrichting van werkprocessen (logistiek) kunnen deze werkzaamheden worden afgesplitst en gebundeld in een nieuwe (eenvoudige) taak ‘(job carving)’. Dit leidt tot productiviteitsverbetering (kostenbesparing) in het bedrijf en vacatures voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (‘win-win’ situatie).”<sup>8</sup>

#### 2.5 Variatie groot

Naar aanleiding van een onderzoek onder werkgevers naar taakafplitsing en de mogelijkheid om laag opgeleiden in te zetten in de zorg waarschuwden Román en Schippers voor een discussie die te zeer in algemene termen wordt gevoerd. De variatie in laag opgeleiden is enorm en dat geldt ook voor de werkgelegenheid en de banen in de verschillende organisaties in de sector.<sup>9</sup> Verder constateren zij dat de sector zorg en welzijn relatief veel mogelijkheden biedt voor meer inzet van laag opgeleiden. 40 Procent van de werkgevers in de zorg geeft aan dat voor een groot aantal functies (verdere) functieaanpassing mogelijk is, opdat deze functies ook geschikt worden voor laag opgeleiden. In het onderwijs is het aandeel werkgevers dat functieaanpassing gericht op laag opgeleiden mogelijk acht 33 procent, maar bijna al die werkgevers menen dat het slechts enkele functies betreft. Dit spoot met de eerdere constatering dat de kernfuncties in het onderwijs vrijwel allemaal door hoog opgeleiden worden vervuld.

<sup>7</sup> Van Soest, 2003, p. 89

<sup>8</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2005

<sup>9</sup> Román en Schippers, 2008

## 2.6 Bijscholing gewenst

Ervaring met het aanpassen van functies lijkt werkgevers positief te stemmen over de mogelijkheden om meer functies ten behoeve van laag opgeleiden aan te passen. Bijscholing is daarbij volgens ruim 70 procent van de werkgevers een belangrijke voorwaarde. Laag geschoolde werknemers worden daardoor net iets minder laag geschoold en dat is een verlangen dat breed wordt gedeeld. Ook al zien werkgevers zeker in de intramurale zorg ook goede mogelijkheden voor mensen op het allerlaagste niveau om duurzaam en ‘betekenisvol’ actief te zijn in de zorg. Op dat begrip ‘betekenisvol’, zowel vanuit het perspectief van de werknemer als vanuit het perspectief van de cliënt, wordt verderop in dit betoog nader ingegaan.

Tenslotte leidde onderzoek tot de conclusie dat in tijden van schaarste aan personeel werkgevers bereid zijn werknemers aan te nemen die voorheen vanwege ‘een vlekje’ niet in aanmerking kwamen.<sup>10</sup> Veel organisaties kennen bovendien een infrastructuur om in het kader van scholingsactiviteiten de discrepantie tussen vereiste en beschikbare kwalificaties zo nodig te overbruggen. Anderzijds kennen organisaties ook de nodige aarzelingen om werknemers aan te stellen ‘die het qua productiviteit niet halen’. Vaak zijn het daarbij niet primair financiële overwegingen die een rol spelen, maar bijvoorbeeld de druk op de rest van de organisatie om laag opgeleiden te begeleiden of de zorg dat de klant niet goed wordt ‘bediend’ en als gevolg daarvan allerlei ‘gedoe’ ontstaat. In dat geval laat men een vacature liever onvervuld dan dat er iemand wordt aangesteld die het qua productiviteit niet redt. In de zorg komt daar dan nog bij dat bepaalde handelingen op basis van regelgeving zijn voorbehouden aan werknemers die over bepaalde diploma’s beschikken. Zelfs al zou inzet van laag opgeleiden daar feitelijk mogelijk zijn dan nog staat de regelgeving (die ook niet voor niets tot stand is gekomen) die inzet in de weg.

## 2.7 Additionele arbeidskrachten

Op de Nederlandse arbeidsmarkt is ‘geëxperimenteerd’ met de inzet van langdurig werklozen, waaronder (vooral) laag opgeleiden, als ‘additionele arbeidskrachten’, onder andere in het kader van de zogeheten Melkertbanen en de latere ID-banen. Evaluatie leidde tot de conclusie dat de organisaties die – gesubsidieerd – gebruik maken van de inzet van additionele arbeidskrachten daar in het algemeen tevreden over waren: de extra ‘handjes’, de extra zorg, het extra toezicht en de extra ondersteuning ontlastten het zittende personeel en vergrootten de kwaliteit van de

<sup>10</sup> Henkens et al., 2008; Román en Schippers, 2008

dienstverlening.<sup>11</sup> Dat laatste was ook een van de landelijke doelstellingen van het creëren van dit type banen. Ook het publiek was grosso modo ingenomen met de inzet van dit type personeel. Stadswachten, toezichthouders bij de fietsenstalling, klassenassistenten en (hulp)conciërges werden veelal positief gewaardeerd. Veel van de betrokkenen zelf uitten zich eveneens positief over de mogelijkheid om – soms na jaren buitenspel staan – weer mee te doen in de samenleving.

Eén negatief aspect kwam steevast uit de evaluaties naar voren: de officiële tweede doelstelling van deze ‘in- en doorstroombanen’, doorstroom naar een reguliere baan, bleek veelal te hoog gegrepen. De meeste gemeenten die de regeling moesten uitvoeren, kenden dan ook geen specifiek beleid om doorstroom en uitstroom te bevorderen. En ook de werkgevers bij wie de ID-banen werden gecreëerd, besteedden wel tijd en energie aan de inpassing en begeleiding van de werknemers in hun baan van dat moment, maar ontbeerden middelen en/of ambitie om die werknemers op een volgende arbeidsmarkttransitie voor te bereiden. Voor slechts een beperkt deel van de houders van een ID-baan fungeerde deze dan ook als de beoogde opstap naar een reguliere, niet-gesubsidieerde baan; voor de meesten onder hen was de ID-baan het eindstation. En ook bleek dat met het (deels) wegval- len van de subsidie veel organisaties niet bereid of in staat waren deze banen te continueren. Dat betekent dat dit type werkgelegenheid voor laag productieven in principe alleen in stand gehouden kan worden als er sprake is van permanente subsidiëring.

### 3. Toekomstige ontwikkelingen

Tot zover de stand van zaken. Hoe ziet de toekomst van lager opgeleiden op de arbeidsmarkt eruit? Ik besteed eerst kort aandacht aan de aanbodzijde en ga dan in op de te verwachten ontwikkelingen aan de vraagzijde.

#### 3.1 Aanbodzijde

##### *Trends vlakken af*

Wanneer we naar de toekomst kijken, lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat de trends die we eerder beschreven ten aanzien van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod zich de komende jaren zullen voortzetten: meer vrouwen, meer ouderen en steeds meer hoog opgeleiden. Zowel bij de feminisering als bij de vergrijzing

<sup>11</sup> Serail et al., 2002



van de arbeidsmarkt geldt overigens wel dat de groei het komende decennium zal afvlakken. De participatiegraad van vrouwen (zeker gemeten in personen) groeit geleidelijk naar die van mannen toe. Verdere groei van de participatie van vrouwen én mannen lijkt slechts in beperkte mate mogelijk. Wel zit er bij vrouwen nog aanzienlijke rek in het aantal uren dat zij kunnen werken.

Daar staat tegenover dat voor steeds meer vrouwen én mannen geldt dat betaald werk slechts een van de vele domeinen in het leven is waarin zij actief zijn en waarin zij tal van wensen en ambities koesteren. Dat impliceert dat betaald werk weliswaar een rol is gaan spelen en nog zal gaan spelen in het leven van steeds meer individuen, maar dat die rol niet per definitie de hoofdrol is. Geïndividualiseerde en geëmancipeerde werknemers zullen niet automatisch hun werk altijd voorrang verlenen, maar telkens opnieuw een afweging maken aan welke tijdsbesteding zij op enig moment prioriteit zullen geven. In een arbeidsmarkt waarin de vraag de komende decennia het aanbod lijkt te overtreffen, vergt dat van werkgevers behoedzaam en weloverwogen gedrag, vorm gegeven via uitgekiend, slim en flexibel levensfasebewust personeels- en human-resources beleid.

#### *Polarisatie*

Binnen het arbeidsaanbod zal – tenzij de Nederlandse samenleving er in slaagt op korte termijn fundamentele veranderingen te bewerkstelligen - in toenemende mate sprake zijn van polarisatie tussen hoog en laag opgeleiden. Zoals gezegd, zet de groei van het aandeel hoog opgeleiden ook het komende decennium door. Aan de onderkant van de opleidingsladder verandert er echter weinig: tussen 2000 en 2009 is het aandeel jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat nauwelijks veranderd, ondanks alle fraaie en soms bewogen woorden die de afgelopen jaren aan dit (maatschappelijke) probleem zijn gewijd en ondanks de inspanningen die her en der in het onderwijs en op gemeentelijk niveau zijn verricht. Kennelijk is hier sprake van een hardnekkig probleem dat meer vergt dan goede bedoelingen om het daadwerkelijk tot een oplossing te brengen. Aanscherping van regelgeving (bijvoorbeeld op het punt van de toegankelijkheid van uitkeringen) kan hier als hulpmiddel en stok achter de deur fungeren. Voortijdige schooluitval is echter vaak het gevolg van een meervoudige problematiek die uitsluitend op basis van een gezamenlijke aanpak door een reeks betrokken instanties en hulpverleners en bijna altijd via (kostbaar) maatwerk tot een oplossing kan worden gebracht.

### 3.2 Vraagzijde

#### *Digitalisering*

Aan de vraagzijde kunnen de volgende ontwikkelingen worden verwacht. De dienstverlening door de overheid aan burgers zal in toenemende mate worden gekarakteriseerd door 'zelfbediening'. Burgers willen niet meer in de rij staan en willen informatie krijgen op tijden dat het hen schikt. Dat leidt ongetwijfeld tot een verdere digitalisering van de overheid. Voor zover die ontwikkeling niet reeds vraaggestuurd tot stand komt, vormt (verdere) kostenbesparing een belangrijke impuls op de weg naar verdere digitalisering. Vanuit dat perspectief is de ontwikkeling in de functiestructuur aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt in hoge mate ongewis.

In algemene zin kan worden gesteld dat de toenemende schaarste aan personeel die voor de komende decennia uit hoofde van de demografische ontwikkeling kan worden verwacht, zal leiden tot een relatieve prijsverhoging van de productiefactor arbeid in verhouding tot die van kapitaal. Hoe de relatieve prijzen van verschillende categorieën arbeid (bijvoorbeeld die van hoog opgeleiden ten opzichte van die van laag opgeleiden) zich zullen ontwikkelen, valt veel moeilijker te voorspellen. Vergroting van de kapitaalintensiteit van de productie leidt in het algemeen tot een verschuiving in de vraag naar arbeid van laag- naar hoog gekwalificeerden. Denk bijvoorbeeld aan de haven waar computergestudeerde kranen, bediend door een technisch goed onderlegde operator, het werk heeft overgenomen van veel laag opgeleiden die vooral fysiek zwaar werk verrichtten. In de publieke sector gaat het echter in veel gevallen om dienstverlening die zich veel minder gemakkelijk leent voor mechanisering, automatisering en digitalisering. Dat maakt voorspellingen op dit punt nog heel wat lastiger dan waar het bijvoorbeeld de industrie betreft, maar het neemt tegelijkertijd niet weg dat bijvoorbeeld in de zorg nog heel wat staat te gebeuren.<sup>12</sup> Welke functies daarbij zullen wegvallen en welke kansen en mogelijkheden zullen blijven bestaan voor laag opgeleiden, valt echter moeilijk te voorspellen.

#### *Hoge eisen aan arbeidskrachten*

Anderzijds stellen burgers steeds hogere eisen aan de overheid, onder andere in termen van kwaliteit van de regelgeving en van de toepassing daarvan en zijn de problemen waarvoor de overheid een oplossing moet bieden steeds ingewikkelder. Dat laatste zien we bijvoorbeeld als het gaat om het werk van de politie.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld Kort et al., 2008, alsmede De Veer en Francke, 2009

Bestrijding van (internationale) financiële criminaliteit vergt niet alleen goede peurzinn, maar ook in toenemende mate hoogwaardige financiële en juridische kennis. Werken bij de brandweer impliceert steeds vaker het omgaan met gevaarlijke chemische stoffen. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn te verwachten in zorg en onderwijs. Steeds mondiger en beter geïnformeerde burgers, die een steeds grotere diversiteit laten zien in herkomst, culturele achtergrond en waarden en normen, stellen steeds hogere eisen aan de prestaties van deze onderdelen van de publieke sector. Patiënten die min of meer op de hoogte zijn van nieuwe behandelingsmethoden eisen die behandelingsmethoden ook voor zichzelf of hun naasten. Mensen die het qua wonen, eten en verzorging gedurende hun hele leven goed gewend zijn geweest, eisen in hun laatste levensjaren minstens zo goede zorg. Ouders die het belang van een diploma onderkennen, eisen dat 'de school' alles in het werk stelt om ook hun oogappel met een diploma de samenleving in te sturen. Dit alles zal vooral de vraag naar hoog opgeleiden stimuleren en ondergraaft tot op zekere hoogte de vraag naar laag opgeleiden. Immers, zij voldoen veelal niet aan de hoge competentie-eisen die 'het nieuwe werken' in de publieke sector met zich meebrengt.

#### *Het gezicht van de overheid*

Maar daarnaast is er ook sprake van een andere ontwikkeling. Terwijl sommige burgers prima uit de voeten kunnen met 'de overheid' als website of als sprekende computer ervaren andere burgers zo'n overheid als kil, anoniem en vervreemdend, nog los van de vraag of ze er praktisch mee overweg kunnen. Twee agenten op een fiets die over het marktplein dreutelen en met deze en gene een praatje maken, leveren bij veel burgers een hele andere perceptie van toezicht op dan vier camera's die op de hoeken van het plein hangen. Juist in de sfeer van de dienstverlenende en zichtbare overheid is – indachtig de eerdere ervaringen met Melkert-banen en andere vormen van gesubsidieerde arbeid – wellicht wel een rol voor laag opgeleiden weggelegd. Dat geldt zowel voor de overheid in engere zin als voor de zorg of het onderwijs.

Vaak gaat het daarbij dan om 'front office'-taken (mensen wegwijzen, dienen als aanspreekpunt, doorverwijzen), waarbij – gechargeerd gezegd – de aanwezigheid en de zichtbaarheid wellicht nog belangrijker is dan wat de betrokkenen feitelijk doen, of simpelweg om – in uitzendjargon – 'extra handjes', die het leven van andere werknemers of klanten wat vereenvoudigen. Veelgeprezen voorbeelden daarvan zijn de klassenassistent of de conciërge op school die er voor kunnen zorgen dat de docent in de pauze ook daadwerkelijk even kan pauzeren, omdat hij/zij het maken van fotokopieën voor de volgende lessen uit handen kan geven aan de

klassenassistent of een lekke band geplakt ziet door de conciërge. Hetzelfde geldt in de zorg waar de inzet van laag opgeleiden die wat ondersteunende werkzaamheden voor hun rekening kunnen nemen eraan kan bijdragen dat het verplegend en verzorgend personeel net iets minder last heeft van het ‘ren-je-rot’-gevoel dan zonder deze ondersteuning het geval zou zijn. Dit effect zal duidelijker optreden naarmate organisaties in de publieke sector als gevolg van opeenvolgende ‘taakstellingen’ c.q. bezuinigingsoperaties alle ‘lektijd’ reeds uit de organisatie geperst hebben en iedereen al op de tenen loopt om de primaire taken te vervullen.

#### *Gemaksdiensten*

Behalve in het kader van ‘de zichtbare overheid’ of de ‘extra handjes’ kan de inzet van laag opgeleiden door werkgevers ook worden gebruikt voor niet-werkgerelateerde ondersteuning van de werknemers. Zo kiest een toenemend aantal organisaties ervoor de drukbezette werknemers als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenpakket te ondersteunen met zogeheten ‘gemaksdiensten’: boodschappen doen, kleding laten reinigen etc. Als werknemers voor deze zaken een beroep kunnen doen op door de organisatie ingehuurde ‘hulptroepen’ spaart hen dat tijd waardoor ze gemakkelijker meer uren kunnen werken c.q. gemakkelijker een goede balans tussen werk- en privétijd kunnen realiseren. In feite betreft het hier een vorm van uitbesteding van allerlei huishoudelijke en/of zorgtaken die ook elders in de samenleving reeds lang geleden in gang is gezet, maar die binnen sommige organisaties via arbeidsvoorwaardelijke weg is geïnstitutionaliseerd. Naar de mate waarin organisaties in de collectieve sector zich bij deze ontwikkeling aansluiten, zou langs deze route ook in de collectieve sector nieuwe, extra werkgelegenheid voor laag opgeleiden kunnen ontstaan.

#### *Sociale doelstellingen: integratie en diversiteit*

In aansluiting op deze ‘nuttigheidsargumenten’ wordt ten faveure van de inzet van laag opgeleiden in de publieke sector ook wel als argument naar voren gebracht dat publieke organisaties en publieke werkgevers een rol hebben bij het bevorderen van de sociale integratie en juist daarom moeten proberen ook laag opgeleiden een plaats te bieden. In de slotparagraaf wordt nader op dit punt ingegaan. In het verlengde daarvan ligt de wens dat het personeelsbeleid in de publieke sector ook een bijdrage zou moeten leveren aan het waarborgen van diversiteit.

## 4. Conclusie en discussie

De collectieve sector is traditioneel geen koploper als het gaat om de inzet van laag opgeleiden. Net als de overige sectoren van de Nederlandse economie laat de collectieve sector over de afgelopen decennia een daling zien van de inzet van laag opgeleiden, zij het dat sinds de eeuwwisseling sprake lijkt van enige stabilisatie. Zowel vanuit het perspectief van de organisaties/werkgevers in de collectieve sector als vanuit maatschappelijk perspectief zijn er argumenten die pleiten voor een bredere inzet van laag opgeleiden: extra dienstverlening aan de burgers/klanten, ondersteuning van (zwaar belaste) medewerkers (die worstelen met de combinatie van arbeid en zorg) en de verantwoordelijkheid als publieke organisaties bij te dragen aan de integratie van (vaak minder kansrijke) laag opgeleiden op de arbeidsmarkt.

Het belangrijkste contra-argument vormen de kosten: niet alle werkgevers zijn er van overtuigd dat de productiviteit van laag opgeleiden opweegt tegen de kosten die zij met zich meebrengen. Het gaat daarbij dan niet alleen om directe, loongelateerde kosten, maar ook kosten uit hoofde van een hogere coördinatielast en gerelateerd aan de frequent gepercipieerde noodzaak laag opgeleiden via scholing naar een hoger kwalificatieniveau te brengen.

### *Politiek-maatschappelijke vraag*

De afweging tussen de argumenten pro en de argumenten contra raakt aan een bredere kwestie met betrekking tot de inrichting van het Nederlandse arbeidsstelsel. De relevante maatschappelijke en politieke vraag die hier achter ligt, is hoe je als samenleving de verantwoordelijkheid regelt voor de minder productieve leden van die samenleving. Natuurlijk kun je als overheid werkgevers, zowel in de marktsector als in de publieke sector aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Allerhande roerende woorden die frequent worden gewijd aan het thema maatschappelijk verantwoord ondernemen, vormen daarvoor een geschikte kapstok. Het pleidooi voor het oppakken van maatschappelijke taken en verantwoordelijkheden is echter aan dovemansoren gericht als ondertussen aandeelhouders een bijna ongebreidelde macht hebben en directies van bedrijven kunnen dwingen tot gedrag dat vooral de actuele beurskoers maximaliseert. Of als de overheid als financier van publieke taken bij voortduring nieuwe bezuinigingsdoelstellingen formuleert voor organisaties in de collectieve sector.

#### *4.1 Exclusieve of inclusieve arbeidsmarkt?*

De keuze tussen een ‘exclusieve’ en een ‘inclusieve’ arbeidsmarkt vergt een fundamentele discussie over de inrichting van de Nederlandse economie. Wie organisaties en hun directies, publiek en privaat, min of meer de vrije hand wil laten, moet als consequentie aanvaarden dat een flink deel van de minder productieve medeburgers niet door die organisaties zal worden ingeschakeld. Als je het als samenleving vervolgens ongewenst vindt – uit sociaal oogpunt of omdat je meent dat je de bijdrage ook van deze mensen niet kunt missen – dat minder productieve leden van die samenleving buitenspel staan en aan de kant zitten, zul je op één of andere manier moeten organiseren dat ook deze mensen op hun eigen wijze hun bijdrage aan de samenleving kunnen leveren. Dan komt bij uitstek de collectieve sector in beeld.

In het verleden zijn daarvoor verschillende routes beproefd; de ene meer en de andere minder succesvol. De kosten van deze voorzieningen zullen op één of andere manier door het ‘hoog productieve’ deel van de samenleving moeten worden opgebracht. Het alternatief is dat door de hele samenleving heen organisaties ook ruimte scheppen voor wie minder productief is. Dat gaat voor organisaties ten koste van het resultaat op korte termijn, maar vermindert ook de noodzaak van omvangrijke afdrachten (bijvoorbeeld in termen van sociale premies) ten behoeve van in de publieke sector te ontwikkelen voorzieningen.

In het licht van de hypothese dat ondernemers (of zij nu verantwoordelijk zijn voor private of publieke ondernemingen) verondersteld mogen worden creatiever te zijn bij de inschakeling van minder productieve leden van de samenleving dan ‘bureaucraten’, is een inclusieve’ arbeidsmarkt economisch gezien vermoedelijk aantrekkelijker. Zij is dat zeker ook vanuit sociaal perspectief: in plaats van een tweedeling tussen ‘insiders’ en ‘outsiders’ ontstaat een geïntegreerde arbeidsmarkt waar hoog- en laagproductieve leden van de samenleving gezamenlijk optrekken.

#### *4.2 Afrekenen op inzet*

Een ‘inclusieve’ of geïntegreerde arbeidsmarkt vergt dat verschillende richtingaanwijzers dezelfde kant op wijzen. Het vergt in termen van zeggenschap over organisaties en organisatiebeleid dat belangen van andere stakeholders dan de aandeel- of toezichthouders in voldoende mate worden gewaarborgd en dat directies en raden van bestuur niet alleen worden aangesproken of afgerekend op hun prestaties op het punt van het behalen van bezuinigingsdoelstellingen of het creëren van aandeelhouderswaarde, maar bijvoorbeeld ook op het punt van het

creëren en behouden van werkgelegenheid; niet alleen voor ‘witte, fitte mannen’, maar ook voor groepen die mogelijk een steuntje in de rug nodig hebben. Opnieuw maakt het daarbij niet uit of het gaat om organisaties in de publieke of in de private sector. Het vergt ook de ontwikkeling en uitbouw van instrumenten gericht op duurzame inzetbaarheid van werknemers. Scholing, onder andere in het kader van levenslang leren, en andere vormen van investeringen in menselijk kapitaal zijn daarbij natuurlijk aan de orde.<sup>13</sup>

#### *4.3 Mobiliteit belonen, niet straffen*

Maar employability-beleid vergt ook aandacht voor – zoals dat in het kader van de ‘Transitional Labour Market’-benadering wordt aangeduid - preventieve transitie: mensen ‘iets anders laten doen’ voordat ze vastlopen in hun huidige werk.<sup>14</sup> Dat vergt investeringen in bemiddeling, maar ook veranderingen in de sociale zekerheid. Mensen moeten niet worden gestraft voor hun mobiliteit, maar veel eerder worden beloond voor het nemen van risico’s om iets nieuws aan te vatten. Daarbij kan het gaan om een nieuwe baan in loondienst, maar bijvoorbeeld ook om het starten van een eigen bedrijf(je). Dergelijke voorzieningen brengen (aanzienlijke) kosten met zich mee. Maar de baten zijn evenzeer aanzienlijk. Een op deze wijze vorm gegeven ‘inclusieve’ arbeidsmarkt biedt meer mensen kans op langdurige en duurzame participatie. Daarmee wordt de dreiging van structurele arbeidsmarkttekorten uit hoofde van ontgroening en vergrijzing in belangrijke mate afgewend en wordt tevens tegemoet gekomen aan de wensen van velen om meer naar eigen inzicht en op eigen voorwaarden in het arbeidsproces actief te zijn (en te blijven). Juist een arbeidsmarkt waarin de positie die iemand inneemt en de wijze waarop hij/zij het werk verricht niet als voor eens en altijd gegeven worden beschouwd, maar waarin ruimte is voor transitie, (her)nieuw(d)e investeringen in menselijk kapitaal en een over de levensloop wisselende inzet, biedt werkgevers ook de zo gewenste en noodzakelijke flexibiliteit om zich aan te passen aan de wisselende omstandigheden op hun afzetmarkten.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Sap en Schippers, 2006

<sup>14</sup> Wilthagen et al., 2006

#### *4.4 Het speelveld*

Heldere en eenduidige beleidskaders scheppen voor organisaties een 'level playing field' waarop zij ook hun verantwoordelijkheid voor duurzame inzet van minder productieve leden van de samenleving kunnen waarmaken. In eerste instantie zal daaraan gewerkt moeten worden op nationaal (Nederlands) niveau, maar gelet op de internationale verwevenheid van het Nederlandse bedrijfsleven is het ook een discussie die op Europees niveau zal moeten worden aangekaart. Op nationaal niveau zou een eerste stap kunnen worden gezet door in het onderwijs, de zorg en de publieke dienstverlening (met name op gemeentelijk niveau) banen te creëren voor een groep laag productieve (potentiële) werkenden. Als zij een beloning ontvangen die overeenstemt met hun lage productiviteit is er voor werkgevers geen 'disincentive' meer – anders dan in termen van coördinatie- en begeleidingskosten - om deze banen te handhaven en deze werknemers daarop aan te stellen. Uiteraard zal dan vanuit het individuele koopkrachtperspectief in veel gevallen wel een vorm van inkomenssuppletie nodig zijn om te voorkomen dat deze werknemers onder het sociaal minimum belanden. Deze kosten moeten via de uitkeringsroute echter toch worden gemaakt. En – zo zou je kunnen zeggen – als deze mensen voor nuttige taken in verschillende sectoren worden ingeschakeld, 'heb je als samenleving tenminste ook nog wat voor je geld'. Dat geldt overigens ook voor de betrokkenen, zelfs al is er van doorstroom naar 'hogere' banen geen sprake.

Belangrijke voorwaarde voor de introductie van dit type banen is dat het niet beperkt blijft tot verschillende deelsectoren van de collectieve sector. Die moeten niet de reputatie krijgen dat ze het afvalputje van de Nederlandse arbeidsmarkt worden. Ook daar geldt 'gewoon' het adagium dat organisaties hun mensen en middelen op een efficiënte wijze dienen in te schakelen en dat medewerkers hun geld moeten opbrengen. Anders is er ook geen sprake van een 'level playing field' en boet de publieke sector al snel in aan concurrentiekracht op de arbeidsmarkt.

#### *4.5 Taakafplitsing en organisatie van het werk*

Op het niveau van organisaties (onderwijsinstellingen, politiekorpsen, ziekenhuizen, gemeentelijke diensten) zal de komende jaren een discussie moeten worden gevoerd over hoe je het werk anders zou kunnen organiseren en taken anders zou kunnen indelen om te zorgen dat de laag productieve taken die nu vaak blijven liggen of door hoog productieve medewerkers er 'ook nog even' bij moeten worden gedaan zo worden geordend dat ze een zinvol takenpakket opleveren voor laagproductieve arbeidskrachten.



Om dit proces goed te laten verlopen, dient dit niet alleen (of veeleer nog: juist bij uitstek niet) 'top-down' te worden georganiseerd. Werknemers weten veelal zelf het beste welke taken ze zouden willen afstoten, welke taken blijven liggen en waar de knelpunten liggen bij de taakuitvoering. Het inzetten van die kennis en dat inzicht van de zittende medewerkers is te meer van belang omdat de operatie voor een deel ook wordt ingegeven door de dreigende krapte. De mensen bij wie tijd vrijvalt, zullen deze tijd de komende jaren hard nodig hebben voor nieuwe taken c.q. taken die overblijven als leden van de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt verlaten. Zij zullen ook betrokken moeten worden bij de invulling van hun eigen nieuwe takenpakketten (wat is doenlijk, wat is haalbaar, wat past en wat niet?). De huidige economische situatie waarbij de krapte op de arbeidsmarkt zich iets minder snel zal laten voelen, biedt daarbij de (onverwachte) kans om te werken langs lijnen van geleidelijkheid. Wie tot 2020 enkele honderduizenden laag productieve banen wil creëren, heeft daarbij als gevolg van de crisis wat extra tijd beschikbaar.

#### 4.6 Loket

Veel organisaties in de marktsector en tal van gemeentelijke organisaties hebben die omslag al (gedeeltelijk) gemaakt door een scheiding aan te brengen tussen functies in de 'front office' en in de 'back office'. Veel 'front-office'-functies houden vaak niet meer in dan klanten verwijzen, ze het juiste formulier ter hand stellen of – dat zal in de toekomst steeds meer gebeuren – ze verwijzen naar de juiste website of ze een correcte inlogcode geven. Aan de andere kant geldt juist in de publieke sector dat een deel van de front-office-functies vooral 'een luisterend oor' vergt. Naar het ziekenhuis of het politiebureau gaan de meeste burgers niet voor hun plezier; vaak is er iets gebeurd dat de mensen in meer of mindere mate emotioneel raakt. Dat stelt andere eisen dan bij de 'front-office' van de bank of de telefoonmaatschappij (hoewel ook daar de emoties soms hoog oplopen).

Kortom, modellen uit de marktsector zijn niet zondermeer over te planten naar de collectieve sector, maar ze kunnen wel inspiratie bieden. Bij de vormgeving van functies (aan welke taken is behoefte en hoe zouden ze moeten worden uitgevoerd?) en de evaluatie van de uitvoering zouden focusgroepen/panelgesprekken met klanten en klanttevredenheidsonderzoek een belangrijke rol kunnen spelen. Meer aandacht voor de klant en het klantperspectief kan tegelijkertijd wellicht een (kleine) bijdrage leveren aan het overbruggen van de kloof tussen overheid en burger. In dat geval snijdt het mes aan twee kanten.

#### 4.7 Scholing en begeleiding

Zoals eerder aangegeven vormen coördinatie- en begeleidingskosten voor menig werkgever (of het nu een publieke of een private organisatie betreft) een drempel om laagproductieve werknemers aan te stellen. Natuurlijk kan hier een appèl op individuele werkgevers worden gedaan, maar niet iedereen geeft daar automatisch gehoor aan. Het is belangrijker om een goede regeling te treffen – opnieuw: zonder onderscheid te maken tussen organisaties in de collectieve en organisaties in de marktsector – om die lasten voor individuele werkgevers te verminderen dan wel om ze te compenseren. Wellicht is de uitzendsector bereid en in staat hier een rol in te spelen. In het medio 2008 verschenen rapport van de commissie De Vries geeft de sector aan een verantwoordelijkheid voor zichzelf te zien bij het naar de arbeidsmarkt toeleiden van groepen die nu nog langs de kant staan.<sup>15</sup> Het rapport concentreerde zich daarbij met name op niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Laag productieven vormen een belangrijke component van deze groep. Zonder scholing en begeleiding van deze groep lijkt hun inzet een fictie. Ook op dat punt zag de sector in elk geval op dat moment een rol voor zichzelf weggelegd.

<sup>15</sup> ABU, 2008

## 5. Aanbevelingen

Vatten we de verschillende mogelijkheden en suggesties ten slotte samen in een aantal concrete aanbevelingen aan overheden, sociale partners en organisaties dan resulteert dat in het volgende rijtje:

1. Spreek in het tripartiete overleg tussen overheid en sociale partners af een nader te definiëren aantal laag productieve banen te creëren waarvoor beloning beneden de bestaande cao-schalen mogelijk is. Spreek tegelijkertijd af dat laag productieve werknemers die deze banen gaan bezetten niet door het sociaal minimum mogen zakken. Deze afspraken dienen zowel betrekking te hebben op de collectieve sector als op de marktsector.
2. Organiseer per deelsector van de collectieve sector een op voorafgaand onderzoek gebaseerd overleg over waar welk soort taken blijven liggen en wat voor soort functies daarin zouden kunnen voorzien.
3. Werk de uitkomsten van dit overleg uit per organisatie. Betrek daarbij expliciet zittende medewerkers en klanten van de organisatie.
4. Onderzoek hoe de ondersteuning, scholing en begeleiding van laag productieven het beste kan worden georganiseerd. Betrek daarbij met name de uitzendsector die eerder heeft aangegeven een rol te willen spelen bij de bevordering van de arbeidsparticipatie.

De laatste aanbeveling is de minst concrete, maar misschien wel één waar heel veel betrokken beleidsmakers iets aan kunnen bijdragen, namelijk:

5. Schep een klimaat in Nederland waarin betaald werk niet alleen iets is voor een hoog productieve 'elite', maar een klimaat waarin ieders talent wordt ingeschakeld. Ook als dat talent beperkt is en waar de overtuiging heerst dat samenleven een klus is die je met zijn allen moet klaren, dat niemand aan de kant mag blijven staan en dat niemand aan de kant moet willen blijven staan.

### Geraadpleegde bronnen

ABU (2008), *De uitzendbranche als aanjager van de werkgelegenheid*, Advies van Commissie De Vries over de bevordering van de arbeidsparticipatie, Algemene Bond Uitzendondernemingen, Badhoevedorp.

Henkens, K., C. Remery en J. Schippers (2008), Shortages in an ageing labour market: an analysis of employers' behaviour, *International Journal of Human Resource Management*, 19 (7), 1314-1329.

Houtkoop, W.A., R.K.W. van der Velden en T.F. Brandsma (2004), *De waarde van de startkwalificatie*, hoofdstuk 4, Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam.

Kort, H., A. Cordia en L. de Witte (2008), *Langdurende zorg en technologie*, Lemma, Utrecht.

Marlet, G. en C. van Woerkens (2009), *Atlas voor gemeenten 2009*, Stichting Atlas voor Gemeenten, Utrecht.

Nekkers, G., C. van Trier en E. Vogels (2008), Versterking van de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden, *TPEdigitaal*, 2 (1), 1-22.

OSA (2009), *Tendrapport vraag naar arbeid 2008*, OSA-publicatie A235, OSA Institute for Labour Studies, Tilburg.

Román, A. en J. Schippers (2008), *Inzet van lager opgeleiden op de Nederlandse arbeidsmarkt: werkgevers aan zet*, OSA-publicatie A233, OSA Institute for Labour Studies, Tilburg.

Sap, J. en J. Schippers (2006), Levensloopbeleid: van papier naar praktijk. In: P. Ester, R. Muffels en J. Schippers (red.), *Dynamiek en levensloop. De arbeidsmarkt in transitie*, pp. 219-239, Van Gorcum, Assen.

SER (2006), *Themadocument Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking*, Advies 2006/08 III, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Serail, S., I. van de Pas, A. Vloet en J. Dagevos (2002), *ID-banen in perspectief. Bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers*, IVA, Tilburg.

Soest, E. van (2003), *Arbeidsvoorziening*, Lemma, Utrecht.

SZW (2005), *Toetsingskader t.b.v. pilot 'het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven' en pilot 'het vormgeven van een integrale dienstverlening op de werkpleinen'*, Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van vragen van het lid De Wit (SP) over rode cijfers in de sociale werkvoorziening, 12 oktober 2005, AM/SAM/0575214, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Veer, A.J.E. de en A.L. Francke (2009), *Technologie moet kwaliteit van zorg dienen*, *TVZ: Tijdschrift voor Verpleegkundigen*, 119 (10), 34-36.

Wilthagen, T., S. Bekker en J. Schippers (2006), *Werk maken van de transitionele arbeidsmarkt*. In: P. Ester, R. Muffels en J. Schippers (red.), *Dynamiek en levensloop. De arbeidsmarkt in transitie*, pp. 241-268, Van Gorcum, Assen.











Dit is een gezamenlijke uitgave van:

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

© Augustus 2010 | ISBN: 978-90-5414-201-0