

| | |
|-------------------|---|
| Postprint Version | 1.0 |
| Journal website | http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/TvA/2012/3/TvA_0169-2216_2012_028_003_001 |
| Pubmed link | |
| DOI | |

This is a NIVEL certified Post Print, more info at <http://www.nivel.eu>

Themanummer: werken in de semi-publieke sector

RONALD BATENBURG EN BRAM STEIJN

INLEIDING

De zware economische crisis die de wereld op dit moment treft, heeft uiteraard ook gevolgen voor de publieke sector. Niet alleen wordt er ingegrepen in de arbeidsvoorwaarden, ook stelt men ingrijpende hervormingen in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of het welzijnswerk voor om de benodigde miljardenbezuinigingen te kunnen realiseren. Zonder twijfel hebben dergelijke bezuinigingen gevolgen voor de organisaties en werknemers die in deze sectoren werkzaam zijn. In de Zuid-Europese landen staat privatisering van overheidsdiensten daarbij hoog op de agenda. Iets wat in Nederland niet of nauwelijks het geval is, eenvoudigweg omdat meer marktwerking in de publieke sector al decennia een belangrijke mantra is geweest. Sterker nog, voor het eerst in de parlementaire geschiedenis voert de Eerste Kamer op dit moment zelfstandig een parlementair onderzoek uit naar het Nederlandse privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de afgelopen twintig jaar. Het rapport van deze commissie komt naar verwachting in oktober uit. De vraag of dit beleid de beoogde effecten heeft gehad, komt daarin ongetwijfeld aan de orde.

Dit themanummer gaat uitdrukkelijk niet over de effecten van de huidige economische crisis. Gedegen onderzoek daarnaar vergt meer tijd dan bij de planning van dit nummer beschikbaar was. Dit themanummer gaat ook niet over 'de publieke sector' in het algemeen, maar beperkt zich (met uitzondering van de columns) tot wat in het spraakgebruik 'de semi-publieke sector' heet. Dit betreft overigens een lastig nauwkeurig te definiëren sector (vergelijk het rapport van de commissie-Dijkstal over de rechtspositie van politieke ambtsdragers), maar waartoe gangbaar onder andere het onderwijs, de gezondheidszorg en het welzijn worden gerekend. Het werk in deze sectoren dient een publiek belang, de financiering is voor een belangrijk deel afkomstig uit publieke middelen, maar de organisaties staan op enige afstand van de politiek (die echter indirect wel vrij grote invloed heeft). In het kader van dit themanummer is van belang dat al geruime tijd voor de huidige economische crisis een debat wordt gevoerd over grote problemen waarmee organisaties in deze sectoren te kampen hebben.

Niet voor niets constateerden Den Besten, Blatter en Smulders (2009) in een eerdere bijdrage aan TvA dat de werkdruk en emotionele belasting in deze sectoren relatief hoog zijn. Iets wat juist een probleem is omdat vanwege demografische ontwikkelingen over niet al te lange tijd grote personeelstekorten dreigen. Wie wil er immers nog in het onderwijs werken? Wat dat betreft staan korte (bezuinigingen) en

middellange termijnontwikkelingen (personeelstekorten) haaks op elkaar. Dit kan ook een bedreiging zijn voor in het recente verleden genomen maatregelen om bijvoorbeeld het werken in de sector onderwijs aantrekkelijker te maken. Bij het aantrekkelijker maken van het werk wordt vaak verwezen naar de noodzaak ‘om de professional meer ruimte te geven’. Dit was onder meer ook een speerpunt in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen. Impliciet verwijst men daarbij naar een breed gevoerd debat waarin wordt betoogd dat veel semi-publieke sectoren ten onder dreigen te gaan aan een teveel aan management en managers, waardoor de professional op de werkvloer niet meer aan zijn werk toekomt. In de maatschappelijke discussie (zie bijvoorbeeld www.beroepseer.nl) wordt dit als een van de belangrijkste redenen gezien waarom ‘Nederland niet goed werkt’ (Van den Brink et al., 2005). De artikelen in dit themanummer zijn tegen de hiervoor weergegeven achtergrond geschreven.

INHOUD EN OPZET VAN DIT THEMANUMMER

Het themanummer begint met een bijdrage van Peter Smulders en Irene Houtman, waarin op basis van de in 2010 uitgevoerde Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) de kwaliteit van de arbeid in publieke en private sectoren met elkaar worden vergeleken. Het bevat daarmee een schat aan informatie en laat vooral zien dat er niet alleen grote verschillen tussen deze sectoren bestaan, maar ook daarbinnen tussen subsectoren. In die zin kan niet worden gezegd dat ‘de’ kwaliteit van de arbeid in bijvoorbeeld de publieke sector beter is dan in de private. De twee volgende bijdragen gaan specifiek over de zorgsector. Het CBS-bericht van Han van den Berg zet eerst (letterlijk) de cijfers op een rij: de verschillende databronnen die het CBS heeft om de omvang en ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de zorg te beschrijven. Daarna wordt gekeken naar de uitkomsten, met speciale aandacht voor de vraag hoe bronnen en definities invloed hebben op de berekeningen van het totaal aantal banen en werkzame personen in de zorg. Ronald Batenburg en Margo Brouns besteden aandacht aan de knelpunten en het arbeidsmarktbeleid in de zorgsector. Daarbij gaat het niet alleen om de kwantitatieve, maar ook de kwalitatieve werkgelegenheidsstructuur. Zij brengen het interessante fenomeen naar voren dat de arbeidsmarkt voor hoger opgeleide zorgprofessionals (artsen en para(medici)) landelijk gestuurd wordt door een centrale planning van de jaarlijkse opleidingsinstroom, maar de veel grotere en krappere arbeidsmarkt voor verplegende en verzorgende beroepen niet of nauwelijks. Zij bepleiten een integraal arbeidsmarktbeleid waarin deze waterscheiding niet meer speelt, omdat vanuit de zorgvraag en niet vanuit het zorgaanbod wordt geredeneerd. Vervolgens behandelen drie bijdragen nadrukkelijk de discussie over de ‘ruimte voor de professional’. Allereerst gaan Brenda Vermeeren en Daniël van Geest in op beroepstrots en regeldruk in diverse semi-publieke sectoren. Ook uit hun analyse blijken grote verschillen tussen sectoren te zijn in de (beleefde) beroepstrots en regeldruk. Tegelijkertijd blijkt echter ook dat een hoge beroepstrots samenhangt met betere organisatieprestaties. Een conclusie die suggereert dat beleid gericht op ontwikkeling van beroepstrots en regeldruk zeer zinvol is – zeker ook in een tijd van bezuinigingen, waarin meer effectiviteit heel belangrijk is. Lars Tummers belicht het onderwerp van een andere kant. Hij gebruikt het concept beleidsvervreemding om na te gaan of overheidsbeleid een negatieve invloed heeft

op de arbeidsbeleving van (semi-)professionals. Uit zijn analyse blijkt dat – gezien vanuit de effecten op arbeidsbeleving – (meer) autonomie voor professionals belangrijk kan zijn. Tegelijkertijd laat hij echter ook zien dat het nog veel belangrijker is dat zij overtuigd moeten zijn van de zinvolheid van beleid. Zijn analyse suggereert daarmee dat veel weerstand tegen door de overheid voorgestelde maatregelen voortvloeit uit het feit dat betrokken werknemers niet overtuigd zijn van de zinvolheid ervan.

Bas de Wit en Mirko Noordegraaf gaan, tot slot van dit drieluik over de ruimte voor de professional, in op de relatie tussen manager en professional. Zij nuanceren de maatschappelijke discussie waarin veelvuldig naar de manager als bron van problemen wordt verwezen. Zij laten juist zien dat veel managers in het onderwijs groot belang hechten aan een goede relatie met hun professionals. Tegelijkertijd wordt van hen echter ook verwacht dat zij opkomen voor de belangen van andere stakeholders (bijvoorbeeld de overheid, de ouders, de kinderen zelf). In een dergelijke complexe omgeving is het onmogelijk (en overigens ook ongewenst) dat managers per definitie de zijde van de professional kiezen. De ruimte van de professional wordt zodoende beperkt zonder dat de manager daar veel aan kan doen. Het themanummer eindigt met een artikel van Matthijs Swarts en Bram Steijn. Ook dit artikel gaat over het onderwijs, maar behandelt een wat andere – doch wel verwante – problematiek. Enige jaren geleden heeft de overheid financiële middelen ter beschikking gesteld om de salarissen van docenten in het onderwijs te verbeteren (de zogenaamde functiemix). In het onderwijsveld wordt niet altijd onverdeeld positief over deze maatregel geoordeeld, en het artikel biedt hiervoor een verklaring. Uit de analyse blijkt namelijk dat scholen nadrukkelijk bij de uitvoering van het betrokken beleid zijn betrokken. Op zich kan men dat positief beoordelen en als passend zien bij de ‘ruimte voor de professional’-discussie. Vervolgens blijkt echter dat de scholen hun docenten op heel verschillende manieren hebben betrokken bij de implementatie van de maatregel. Soms leidt dat ertoe dat in de ogen van deze docenten sprake is van een schending van het ‘psychologisch contract’. Dit nummer bevat tevens twee columns, van respectievelijk Jorick de Bruin en het duo George Evers en Jeroen Pepers. Beide columns zijn geschreven vanuit het perspectief van de ‘gewone’ publieke sector, maar bespreken onderwerpen (begeleiding van werk-naar-werk, en heroriëntatie van het HRM-beleid) die veel breder toepasbaar zijn.

DE ‘OPBRENGST’ VAN DIT THEMANUMMER ... EN VERDER

De bijdragen in dit themanummer geven een breed beeld van het werken in semi-publieke sector. In deze sector is in Nederland veel in beweging, zijn er veel problemen, veel knelpunten. Maar het is ook een sector waarin met plezier wordt gewerkt. Dat is bijzonder, zeker wanneer we dit afzetten tegen het feit dat werknemers in de semi-publieke sector per definitie te maken hebben met vele stakeholders. In sommige beroepen kijkt werkelijk heel Nederland mee hoe men presteert; en met name wanneer iets fout gaat. Deze verantwoordelijkheid wordt niet alleen gedragen door professionals, maar ook door hun leidinggevenden. Dit brengt een bijzondere spanning in de arbeidsrelatie tussen manager en professional met zich mee. Zoals de artikelen in dit nummer over (onder andere) het onderwijs en de zorg beschrijven, is ‘de manager’ soms de boosdoener, maar staan zij ook aan de zijde van de professional. Wat betekent dit voor het adagium ‘meer ruimte voor de

professional'? Dit is een ingewikkelde vraag, zeker in relatie tot de productiviteits- en kwaliteitsdoelstellingen van de sector. In het vinden van de juiste ruimte voor de professional in de semi-publieke sector ligt een majeure uitdaging. Hiërarchie en bureaucratie blijven dominant in organisaties in deze sector. Maar tegelijkertijd zien we ook nieuwe organisatieconcepten ontstaan. Dat dit niet heel snel gaat, is wellicht inherent aan het type taken en doelen van deze organisaties, die controle en zorgvuldigheid afdwingen.

Hoe zal de semi-publieke sector zich in de toekomst ontwikkelen? Hierover kan veel worden gefilosofeerd. Vooral nog is het van belang dat er überhaupt mensen zijn om zich voor een publieke taak in te zetten. De huidige attitude van jongeren lijkt niet in het voordeel te spreken van semi-publieke organisaties, evenmin de vergrijzing van het huidige personeel, die wordt beschreven als 'de grote uittocht' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Het recent verschenen rapport *Werken in de publieke sector 2012* doet daar nog een schepje bovenop. Door de recente bezuinigingen worden jongeren als eerste ontslagen. De nullijn van 2010 en het vooroordeel tegen het 'suffe imago' van de overheden breken de arbeidsmarktpositie van semi-publieke organisaties verder af. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil eind 2012 een strategisch personeelsplan klaar hebben. (Ex-)minister Spies pleit voor het afschaffen van het last in first out-principe (zie ook de column van Jorick de Bruin).

De semi-publieke sector kampt met één groot dilemma in het vormgeven van haar arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. Organisaties en leidinggevenden moeten werknemers binden en boeien die zich bewust zijn van hun bijzondere taak; ook al wordt die door de buitenwereld niet altijd zo gezien. Aan de andere kant moeten organisaties en leidinggevenden beleid uitvoeren waar professionals niet altijd achter staan. Gemeenteambtenaren, politieagenten, onderwijzers en verpleegkundigen vereenzelvigen zich met hun werk, maar niet altijd met hun organisatie. Het zou interessant zijn om te weten en te meten hoeveel rek er zit in de loyaliteit naar de organisatie, en hoever het oprekken van de professionele autonomie hieraan bijdraagt. Het bepaalt in feite de kans dat, zodra de economie aantrekt, werknemers in de publieke sector voor een andere sector kiezen. Een interessante vraag is eveneens of het meer centraal stellen van de 'eindconsument' in de (re)organisatie van het publieke bedrijf een nieuw perspectief kan bieden. Het idee lijkt aantrekkelijk: wordt de semi-publieke organisatie afgerekend op haar dienstverlening aan de burger, patiënt, cliënt of doelgroep, dan zal dit doorwerken in de aansturing én motivatie van haar werknemers. De werkelijkheid zit echter, zoals vaker het geval is, ingewikkelder in elkaar. Zoals dit themanummer laat zien, zijn principes als prestatiebeloning in het onderwijs uitermate lastig te implementeren, evenals principes als taakherschikking in de zorg. Barrières en onbedoelde gevolgen liggen volop op de loer. De beleids- én onderzoeksagenda blijven daarmee bol staan van de uitdagingen. Het is te hopen dat beleidsmakers en onderzoekers elkaar kunnen blijven vinden om oplossingen voor deze complexe problematiek te vinden.

LITERATUUR

- Besten, H. den, Blatter, B. & Smulders, P. (2009). Arbeidsomstandigheden en arbeidsmarkttekorten in onderwijs, zorg en welzijn. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25, 137-146.
- Brink, G. van den, Jansen, T. & Pessers, D. (red.) (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren. Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag: VSO, SCO en BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). Werken in de publieke sector. Feiten en cijfers. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.