

Werken voor de overheid. Ontwikkelingen in kwaliteit van de arbeid en productiviteit van het overheids personeel: 1984-2009.

Paper ten behoeve van de Nederlandse Arbeidsmarktdag – 14 oktober 2009

1 oktober 2009

Steven Dhondt (TNO Kwaliteit van Leven)
Klaas ten Have (TNO Kwaliteit van Leven)
Karolus Kraan (TNO Kwaliteit van Leven)

1. Inleiding

In de beeldvorming van het grote publiek is het werk van een overheidsambtenaar best aantrekkelijk (Stekelenburg, 1999). Ook uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het met de kwaliteit van de arbeid bij het overheids personeel redelijk goed zit, de arbo-risico's beperkt zijn, de ontwikkelmogelijkheden relatief gezien goed zijn; alleen lijkt de werkdruk relatief hoog (Houtman e.a., 2001; Arbobalans, 2005). Nochtans is sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in het overheidsbedrijf de nadruk komen te liggen op een hogere productiviteit en betere prestaties. Problemen met het uitdijende overheidstekort dwongen politici toen om hard in de overheidsuitgaven in te grijpen, ook in de kosten van de overheid. Vanaf die periode zien we politici, topambtenaren en overheidsmanagers experimenteren met allerlei manieren om het overheids personeel harder en effectiever te laten werken (Kickert, 1998). In dit paper willen we nagaan hoe de kwaliteit van de arbeid en de productiviteit zich bij het overheids personeel in de afgelopen 25 jaar onder die druk hebben ontwikkeld. We willen nagaan wat precies is gedaan om de prestatiedruk te verhogen en welke effecten dat heeft gehad op de werksituatie van het overheids personeel. De overheid wilde zich meer en meer als 'gewone' werkgever gedragen. De vraag is of overheidsmanagement zomaar is te vergelijken met management uit het bedrijfsleven. Sommige auteurs achten principes van het bedrijfsleven toepasbaar op de overheid (o.a. vertegenwoordigers van New Public Management: Osborne & Gaebler, 1992); andere auteurs wijzen op de aparte manier van functioneren van de overheid (Bourgon, 2007). Baumol (1967) stelt zelfs dat de productiviteit van de overheid noodzakelijk achter moet blijven op de ontwikkeling in het bedrijfsleven: de kosten van de overheid volgen de kosten van het bedrijfsleven, maar de dienstverlening die centraal staat bij de overheid, zorgt voor een lagere productiviteitsgroei ("Baumol's cost disease": Nordhaus, 2008). Indien de overheid zich conform een werkgever uit het bedrijfsleven wil(de) gedragen, dan mag onze verwachting zijn dat we dezelfde effecten op het personeel moeten kunnen terugvinden als we koststrategieën in het bedrijfsleven volgen. Dergelijke strategieën leiden tot intensivering van de arbeid, polarisering van de kwalificatiestructuur, degradatie van de arbeidsinhoud en nieuwe arbeidsvormen (Huijgen, 1989; Schumann e.a., 1994). Hier richten we onze aandacht op.

Het paper is als volgt opgebouwd. Allereerste lichten we de verschillende begrippen die we hanteren toe. Daarbij richten we ons eerst op de afbakening van wat we bedoelen met 'overheid'. We geven ook aan hoe we productiviteit bij de overheid in beeld willen brengen en welke aspecten van de arbeid we willen uitdiepen. We lichten toe welke datasets ons

inzicht kunnen geven in de arbeidsontwikkelingen van de afgelopen 25 jaar. In de derde paragraaf staan we stil bij de effecten van een kosten/prestatie strategie in het bedrijfsleven op de factor arbeid. Dit kader is nodig om in paragraaf 4 de verschillende kosten/prestatie/productiviteitsmaatregelen bij de overheid te duiden. In paragrafen 5 en 6 komen de resultaten van onze analyses naar de zichtbare effecten van de verschillende maatregelen aan de orde. In paragraaf 7 proberen we de trends te duiden en de betekenis voor overheidsbeleid in te schatten.

2. Begrippen en data

Met ‘overheid’ beperken we ons tot de categorie “openbaar bestuur”, “politie/justitie/defensie” en “sociale zekerheid” (zie Kuhry & Van der Torre, 2002). We zullen het hebben over het totaal van deze categorie en niet over de aparte onderdelen daarbinnen. Ondanks deze inperking blijft deze categorie een zeer heterogene groep. Dat wordt zichtbaar in de volgende tabel (Trendnota Arbeidszaken BZK, 2009 (later: Trendnota)).

Tabel 1. Verdeling arbeidsvolume naar deelsector overheid – 2009 (Trendnota 2009).

| Onderdeel overheidspersoneel | Aantal fte |
|------------------------------------|----------------|
| Rijk | 110.670 |
| Defensie | 65.660 |
| Politie | 59.150 |
| Rechterlijke Macht | 3.720 |
| Gemeenten | 150.510 |
| Provincies | 11.700 |
| Waterschappen | 9.300 |
| Totaal “overheidspersoneel” | 410.710 |

Het is duidelijk dat een precieze afbakening van het overheidspersoneel niet zo eenvoudig is. Dat probleem wordt zeer zichtbaar als we gaan kijken naar de beschikbare statistische gegevens en de verschillende rekenfouten die in de meeste gepubliceerde overzichten zijn opgenomen (zie Van der Meer, 2008). De langste tijdreeksen zijn beschikbaar in de nationale rekeningen van het CBS. In de jaren negentig publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) afzonderlijke statistische gegevens omdat de gegevens van het CBS niet precies genoeg zijn. Het SCP mag vanaf het begin van de jaren negentig de gegevens over productiviteit van het overheidspersoneel gaan verzamelen. Later komen daar de Sociale Jaarverslagen en de Personele Ontwikkeling en Mobiliteitsstatistiek (POMO) nog bij. Al deze nieuwe gegevens wijken op onderdelen af van wat het CBS publiceert.

Voor de prestatie maatregelen van de overheid hebben we vooral secundaire literatuur en overheidsbronnen geraadpleegd. Voor specifieke maatregelen hebben we ons ook gericht op de verschillende beleidsnotities van de regering en van de hoge raden (WRR, RvS, Algemene Rekenkamer) of planbureaus (SCP, CPB).

Voor het productiviteitsonderzoek hebben we gebruik gemaakt van een denkkader van het SCP. De redenering van het SCP (2002) is als volgt: vertrekpunt zijn de reële kosten van het hele overheidsapparaat. Die kosten worden beïnvloed door verschillende elementen:

- stijging van de reële kostprijs per product dat door de overheid wordt gemaakt,
- wat op haar beurt wordt beïnvloed door de stijgende salariskosten (vaste en incidentele) en de stijgende materiële kosten (o.a. invoering ICT).
- De stijgende salariskosten kunnen worden gedempt door een stijgende arbeidsproductiviteit (aantal ‘producten’ per fte).

Bij de ontwikkeling van deze reële kosten moet wel rekening worden gehouden met de kwaliteit van de diensten die worden geleverd. Stijgende kosten kunnen stijgende kwaliteit van die diensten maskeren. Een stijgende kwaliteit kan de stijging in de kosten ook acceptabel maken. Voor de interpretatie van de ontwikkeling van de kosten heeft het SCP ook de wet van Baumol onder de aandacht gebracht: de publieke sector laat in de tijd gezien namelijk een relatieve hogere kostenstijging ten opzichte van de marktsector zien (Baumol, 1967). De productiviteitsstijging blijft noodzakelijk in de publieke sector achter bij die in de industriële sectoren terwijl de loonontwikkeling in beide typen sectoren globaal echter gelijk is (Trendnota 2004). Dit leidt (*ceteris paribus*) tot een groter beslag van de overheid op het nationaal product.

Het SCP heeft, vertrekkende van dit denkkader, heel wat onderzoek uitgevoerd naar de prestaties en productiviteitsontwikkeling bij de overheid. Een totaalbeeld van die ontwikkeling is lastig te geven, vooral door het probleem van meetbaarheid. Daarom levert het SCP wel productiviteitscijfers voor onderdelen van de overheid zoals de belastingdienst (aantal inningen etc.), de rechtspraak (uitspraken) en sociale zekerheid (aantal uitkeringen), maar niet voor andere delen van het rijkspersoneel zoals het openbaar bestuur. Voor het Openbaar Bestuur geldt dat we ons dienen te beperken tot de reële omvang van de categorie, eventueel informatie over de kosten en over de gepercipieerde kwaliteit (SCP, 2004). Voor de andere sectoren heeft het SCP (Kuhry & Van der Torre, 2002), maar ook het Groningen Growth and Development Centre (GDDC) (Van Ark e.a., 2007) informatie aangeleverd.

Voor de effecten op de arbeid beperken we ons tot de hoger genoemde mogelijke effecten van kosten/productiviteitsstrategieën op de arbeid: arbeidsintensiteit, autonomie in het werk (regelmogelijkheden) en vereiste kwalificatie. Met die drie dimensies kunnen we belangrijke variabelen met een effect op gezondheid en beleving vatten (Karasek & Theorell, 1990). Nadruk op kosten leidt meestal tot een hogere arbeidsintensiteit, tot een druk op de autonomie van medewerkers en tot een degradatie van de vereiste kwalificaties en/of polarisatie van de kwalificatiestructuur. Met polarisatie wordt bedoeld dat functies met lage en hoge vereiste kwalificaties toenemen en dat functievereisten die daar tussen in liggen in omvang afnemen. Voor het beschrijven van de ontwikkeling steunen we op materiaal uit grote enquêtes (LSO, POLS, TAS, NEA, ECWS): zie bijlage 1 voor toelichting. Voor zover deze surveys gelijke trends aangeven, kunnen ze ons inzicht geven welke arbeidseffecten zich voordoen. We gebruiken daarnaast materiaal uit interne onderzoeken bij de overheid: m.n. de Personeelsonderzoeken (2001, 2003, 2004, 2006) en de Arbeidsmarktmonitor (2005), maar ook de resultaten van de Arboconvenanten.

3. Referentiepunt: bedrijfsleven en kostenstrategieën

Het doel van de overheid in de jaren tachtig en daarna was allereerst om de kosten van de overheid te drukken, maar daarnaast ook de output te laten stijgen. Kosten wegsnijden is maar een halve oplossing: het is vele keren beproefd, maar meestal ging dat dan ook gepaard met ‘minder doen’. Het vraagstuk van kostenbesparing is in de afgelopen periode dan ook omgebogen naar ‘meer doen, met minder’. Voor inspiratie is in die periode zeker gekeken naar hoe grote concerns in het bedrijfsleven greep kregen op de kosten. Topmanagers uit het bedrijfsleven is gevraagd hun bijdrage te leveren aan het aansturen van overheidsorganisaties (Karsten & van Veen, 1998). Er is inspiratie opgedaan om meer marktwerking bij overheidsorganisaties te introduceren, met name bij de woningcorporaties en de zorg. De vraag is wat je dan als effecten van zulke maatregelen op het personeel vlak kunt verwachten? In de studie van het bedrijfsleven is goed bekend welke effecten kostenstrategieën opleveren. Van belang is te onderkennen dat kostenbesparing maar één type maatregelen is waar managers in het bedrijfsleven zich op richten. Andere strategieën zijn bijvoorbeeld productinnovatie, marketing en waardecreatie. De gevolgen voor de factor arbeid zijn bij deze

strategieën heel anders (Kern & Schumann, 1984; Gaither, 1996). Vanuit een kostenperspectief zijn de volgende personele maatregelen en effecten bekend:

- een eerste reeks maatregelen richt zich op de omvangreductie van het personeel. Daarbij probeert men de output op peil te houden zodat sprake is van een productiviteitswinst. Dergelijke maatregelen gaan onder de noemer van ‘intensivering van de arbeid’. Bekende bedrijfsmaatregelen met dit effect zijn de invoering van de lopende band en Lean Production.
- een tweede reeks maatregelen richt zich op het elimineren van de afhankelijkheid van dure personele kostenposten. In het verleden heeft het management op basis van tayloristische maatregelen, namelijk standaardiseren en automatiseren, de vaardigheden (‘skills’) van vakmannen proberen te vervangen. De lopende band is het schoolvoorbeeld van ‘deskilling’ en het doorbreken van de autonomie van vakmannen (Van Waarden, 1983). Gekoppeld aan een dergelijke maatregel is er een zoektocht naar ‘arbeidsmarkten met goedkope arbeidskracht’. Consequenties van dergelijke maatregelen zijn een polarisering van de kwalificatiestructuur (Huijgen, 1989) en de-professionalisering (deskilling).
- een derde reeks maatregelen richt zich op de arbeidscontracten. Door de arbeidstijden, arbeidsplaatsen en contractduur te flexibiliseren kunnen de kosten van het personeel sterk worden ingeperkt. Het effect van flexibiliseren is de heterogenisering van de arbeidskracht. Zo kan de macht van specifieke groepen worden ingeperkt. Soms worden maatregelen gecombineerd en is sprake van nieuwe organisatievormen. Voorbeelden van denkscholen over hoe organisaties het best kunnen worden ingericht zijn Lean Production en Sociotechniek.

Onze onderzoeksvraag is dan of we in het geheel van de productiviteitsmaatregelen van de overheid ook dergelijke motieven kunnen bespeuren.

4. Productiviteitsmaatregelen bij de overheid

Stekelenburg (1999) beschrijft hoe de overheid in de jaren tachtig en negentig allerlei maatregelen heeft getroffen om de verschillen op arbeidsvlak tussen overheid en bedrijfsleven te laten verdwijnen. Het lastige is dat personele lasten bij de overheid niet zoals in het bedrijfsleven een kostenpost is waarop je kunt besparen om meer winst te maken. Personele lasten zijn een onderdeel van een jaarbudget en voor een overheidsmanager is het van belang dat het budget wordt opgesoupeerd. De meeste vernieuwingen in de aansturing van overheidsorganisaties waren erop gericht om deze logica van budgetsturing te doorbreken, om aan overheidsmanagers de ruimte te geven om een lange termijn perspectief te hanteren en om door middel van kostenbesparingen specifieke doelstellingen te realiseren. We kunnen in de afgelopen 25 jaar een achttal sets van maatregelen onderscheiden die overheidsmanagers meer ruimte moeten (moesten) geven om de personele lasten onder controle te krijgen. We lichten toe wat precies is gebeurd en wat de intentie bij de maatregelen is geweest.

1. *Kostenreductie*. De meest duidelijke maatregel is de gedwongen kostenreductie die de verschillende ministeries en overheidsorganisaties opgelegd hebben gekregen. In de jaren tachtig legden de regeringen Lubbers de 2%- en 3%-maatregel op: alle ministeries moesten jaarlijks rekening houden met deze besparingen. Deze maatregelen zorgden ervoor dat voor het eerst in de geschiedenis van de moderne overheidsorganisaties de omvang en de kosten van het personeel werden teruggedrongen. Ook bekend als kostenbesparingsmaatregel is de Zalm-norm uit de jaren negentig. De uitgaven werden vastgelegd en eventuele inkomstenmeevallers van de rijksoverheid mochten niet worden gebruikt voor extra uitgaven. Eventuele tegenvallers in de uitgaven moesten tussen de sectoren worden opgelost: autonome kostengroei was zeker niet meer mogelijk. De huidige regering Balkenende heeft teruggerepen naar de kaasschaaf-methode van Lubbers om de kosten in de hand te houden. Alle ministeries hebben een bezuinigingsdoelstelling in kosten en personele omvang opgelegd

gekregen, met verschillen in hoogte van taakstelling afhankelijk van het soort ministerie waarover het gaat (beleid, toezicht, ondersteuning of uitvoering).

Deze maatregelen beoogden de kostenontwikkeling van de overheid in grote mate te beteugelen. De omvang van het overheidsperoneel is hiermee niet teruggelopen (zie verder), maar tussen ministeries hebben zich wel grote omvangverschuivingen voorgedaan. Dit soort maatregelen heeft zeker op de korte termijn effect, maar de vraag is wel of alle beoogde effecten zich voordoen. Deze maatregelen zijn namelijk blind voor de specifieke situaties van ministeries of overheidsorganisaties. De regering Balkenende heeft daarom dus meer differentiatie in de omvang van de besparingen aangebracht. Deze maatregelen nemen echter het initiatief van managers om 'meer te doen' weg. Specifieke onderdelen van de overheid kunnen namelijk meer besparingen realiseren, maar beperken zich tot de opgelegde maatregel. De vraag is ook of de kwaliteit van de dienstverlening op peil blijft.

2. *Normalisering*. Normalisering is het wegnemen van verschillen in de arbeidsvoorwaarden tussen ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven. Dit proces is bij de overheid vooral ingegeven door een economische argumentatie: verbetering van de arbeidsmarkt door het wegnemen van belemmeringen zoals een afwijkend bruto-nettotraject, een afwijkende beheersstructuur voor de pensioenen en een afwijkend stelsel van sociale zekerheid (Trendnota 1999). Het proces moet bijdragen aan een flexibeler stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming met als referentiepunt het bedrijfsleven.

Met het verminderen van de verschillen is de uitwisselbaarheid van werknemers tussen overheid en bedrijfsleven groter. In die zin vergroot de overheid met deze maatregel haar arbeidsmarkt bereik. Omgekeerd loopt de overheid ook het risico dat werknemers gemakkelijker vertrekken. Het mes snijdt aan twee kanten. Maar een grotere beweeglijkheid helpt in ieder geval om de kosten te verlagen. In 2004 is door SEO (Berkhout e.a., 2004) onderzocht hoe groot de beloningsverschillen waren met het bedrijfsleven. Het resultaat van de vergelijking was dat in de lagere beloningsschalen, de overheid hogere lonen betaalde dan het bedrijfsleven. In de hogere schalen lopen de medewerkers bij de overheid een salarisachterstand op.

Normalisering is gepaard gegaan met de introductie van het sectorenmodel. In plaats van één grote overheid zijn er sinds 1993 veertien sectorwerkgevers, maar ook werknemervertegenwoordigingen. In de verschillende sectoren hebben vakbondsorganisaties sterke onderhandelingsposities verworven. Zij blijven voorstander van verdergaande normalisering maar willen dat de overheid meer waardering aan de dag legt voor de medewerker in openbare dienst. Deze decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg leidt ook tot heterogenisering van de arbeidsvoorwaarden, die tegen de normalisering in kan gaan. In de afgelopen jaren is de regering dan ook meer en meer tegen de verschillen tussen de sectoren aangelopen. Terug naar één centrale overheid is zeker niet het doel, maar een meer effectieve coördinatie aan werkgeverszijde staat nu hoog in het vaandel (zie Trendnota 2008). Uiteindelijk is de oorspronkelijke gedachte van totale normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren ook verlaten. In 2006 heeft de Raad voor het Overheidsperoneel (ROP) aangegeven dat verdergaande normalisering wel mogelijk is, maar dat er nogal wat horden zijn te nemen voordat die mogelijk is. Bij sommige onderdelen van de overheid zijn er grote bezwaren tegen verdergaande normalisering. Ondanks het traject van normalisering en sectoralisering zien we dat de centrale overheid van tijd tot tijd toch een centraal harnas voor de onderhandelingen wil hanteren. Deze ontwikkelingen zijn geen belemmering geweest voor de regering om in 2007 opnieuw de (gedifferentieerde) kaasschaaf te gaan hanteren (zie hoger). Uiteindelijk is het maar de vraag of normalisering en sectoralisering tot lagere personele lasten hebben geleid. Dat zou zo zijn indien er een redelijke instroom vanuit het bedrijfsleven naar de overheid zou zijn, maar ook uitstroom van 'duurdere' categorieën. Het POMO-onderzoek van 2005 laat zien dat de instroom vanuit het bedrijfsleven de dubbele omvang bedraagt van de uitstroom naar het bedrijfsleven. Dat zou erop kunnen wijzen dat de overheid minder problemen heeft om medewerkers vanuit het bedrijfsleven te laten instromen. De overheid krijgt meer keuze wat kostenverlagend kan werken. De lagere uitstroom kan echter te maken hebben met de specifieke 'bindende'

elementen van het statuut van de ambtenaar. Ondanks de normalisering stappen overheidsmedewerkers maar mondjesmaat over naar het bedrijfsleven. Dat werkt dan weer kostenverhogend voor de overheid (Trendnota 2002; POMO, 2006).

3. *Prestatiebeloning*. Een dergelijke maatregel heeft een duidelijke intentie: prestaties van medewerkers worden geacht hoger te worden als een deel van hun beloning aan prestaties worden gekoppeld. Dit overheidsbeleid is echter een stop-and-go geweest. Reeds in 1989 is sprake van maatregelen om het bonusbeleid van de overheid te veranderen door prestatiebeloning. In 2006 wordt het onderwerp opnieuw opgepakt. Maar verder dan praten over prestatiebeloning komt de overheid als werkgever niet. In 2009 is alvast een kenniscentrum opgezet om verder te kunnen gaan op dit onderwerp. Van werknemerskant is voortdurend verzet tegen deze initiatieven zichtbaar (Trendnota 2009). Meest aansprekend is het verzet tegen de topsalarissen bij de overheid of door de overheid gefinancierde organisaties. Een consequent en duidelijk beleid op dit punt blijkt vooralsnog niet mogelijk. Feitelijk zal dus een effect van deze initiatieven op de productiviteit van de overheidswerknemer (nog) niet vast te stellen zijn.

4. *Meer markt, uitbesteding, verzelfstandiging*. Wel zichtbaar zijn de vele organisatiemaatregelen en reorganisaties die de overheid heeft doorgevoerd om de kosten van onderdelen van de overheid onder controle te brengen. Eind jaren tachtig ging de aandacht vooral uit naar privatiseren en verzelfstandigen van onderdelen van het overheidsapparaat. Een langer traject, en dan vooral in de zorg, is het toepassen van marktwerking om meer prijsprikkels te krijgen. Een laatste traject, dat vooral in de laatste jaren opgang maakt, is het samenvoegen van ondersteunende diensten (in de vorm van shared services) in de verwachting dat op termijn dergelijke onderdelen mogelijk uitbesteed kunnen worden. De privatiseringsslag was snel achter de rug omdat in Nederland de greep op het bedrijfsleven eind jaren tachtig beperkt was, zeker in vergelijking met het buitenland (Kickert, 1998). Het toepassen van marktwerking in specifieke sectoren is een traject van lange adem gebleken. In de zorg hoopt de regering dat zo'n 70% van de behandelingen onder marktcondities kunnen worden uitgevoerd. Dit traject is niet voor 2012 afgerond. Snel succes is er bij de woningbouwcorporaties: reeds in 1992 krijgt de verzelfstandiging van de corporaties zijn beslag. Het lastige van dit soort trajecten is dat beslissingen voortdurend in het politieke spanningsveld tussen links en rechts terecht komen en niet op een 'neutrale' manier uitgevoerd kunnen worden. Ook de hoge raden (WRR, RvS) blijken zich op dit terrein kritisch over deze initiatieven uit te laten. Het verzelfstandigen van overheidsinstellingen daarentegen is zeer vlot gegaan. Op dit moment zijn zowat alle uitvoerende overheidsorganisaties omgebouwd tot agentschappen. Kritiek op het functioneren van ZBO's en agentschappen heeft geleid tot het ombouwen van deze organisaties naar batenlastendiensten (Algemene Rekenkamer, 1995; IBO, 2004). Batenlastendiensten en ZBO's hebben zeker geleid tot meer bedrijfsmatig werken van voorheen ministeriële departementen. De mening is evenwel dat deze zelfstandige organisaties nog te weinig gericht zijn op prestaties en kostenbewustzijn (zie Dekkers, e.a., 2007; van Thiel e.a., 2009).

5. *Productiviteitsmaatregelen: outputsturing en prestatiemeting*. Wie meer wil laten presteren, zal ook meer moeten monitoren. Een groot aantal maatregelen is ingezet en uitgetoetst om managers meer verantwoordelijkheid te geven en te kunnen afrekenen. De eerste voorlopers van dergelijke voorstellen gaan wel al terug naar het begin van de jaren zeventig met de introductie van Amerikaanse budgetteringsmethoden. Veel navolging hebben deze voorstellen blijkbaar niet gehad. In 1990 start een pilot over prestatiemeting (OECD, 1996). De maatregelen richten zich op verschillende niveaus van het functioneren van managers: allereerst is er het losmaken van het budget van specifieke beleidsartikelen en het koppelen van het budget aan de realisatie van outputmaten; daarnaast wordt gekeken hoe de output kan worden gevolgd en gemeten (o.a oprichting Algemene Rekenkamer, 1991; meten productiviteit overheid door SCP/IOP, 1992; VBTB-actie in 1998); uiteindelijk in de vorm van contractmanagement en flexibele beloning van managers in 1999. In de jaren na 2000

wordt gekeken naar de hele opzet van de bedrijfsvoering met het programma Vernieuwing Rijksdienst (Nota Vernieuwing Rijksdienst, 2007). De hoop is dat met dit programma het Rijk minder verkokerd kan gaan werken, dat er meer probleem- en resultaatgericht gewerkt kan worden en dat de vertrouwensrelatie met de samenleving hersteld wordt. Ondanks de grote aandacht voor performance-indicatoren was het gevoel, zeker na de Fortuyn-revolutie, dat de grote maatschappelijke vraagstukken niet werden opgelost. De wens om meer bedrijfsmatig te werken heeft zeker geleid tot een grotere druk in de overheidsorganisaties (zowel ministeries als zelfstandige organen) om prestatiegericht te werken. Toch zien we telkens weer nieuwe initiatieven ontstaan om die bedrijfsmatige bedrijfsvoering telkens anders in te vullen. Deze zoektocht maakt het lastig voor managers om een duidelijk beleid te voeren.

6. *Informatisering*. In de afgelopen decennia is er door de overheid zwaar geïnvesteerd in ICT. Een onderzoek van de Rekenkamer geeft aan dat de kosten minstens twee miljard euro per jaar bedragen (Algemene Rekenkamer, 2007). De aard van de automatisering is in de afgelopen 25 jaar ook sterk gewijzigd. In de jaren tachtig en negentig waren de investeringen vooral gericht op het automatiseren van grote administratieve processen (bv. Belastingdienst), in de jaren negentig ging de aandacht meer uit naar kantoorautomatisering. In het afgelopen decennium zien we trajecten gericht op het automatiseren van allerlei vormen van dienstverlening met de burger (o.a. e-Overheid), maar ook op het ontwikkelen van creativiteit en innovatie (zie projecten InAxis: Sonnenschein, & Van Hal, 2009). Het beeld is dat vele van deze trajecten tot mislukkingen leiden. De analyse van de Rekenkamer weerlegt dit beeld. Bewindvoerders zijn zich echter onvoldoende bewust zijn dat de uitvoering van dit soort trajecten te maken heeft met technische, organisatorische en politieke complexiteit. Deze complexiteit maakt dat overheidsmanagers niet altijd de informatisering strategisch zullen inzetten om de personele factor te sturen. De vraag is of ICT bij de overheid wordt gebruikt om de afhankelijkheid van de personele factor te beïnvloeden. Daar zijn weinig verwijzingen naar gevonden.

7. *HRM*. In lijn met het normaliseringstraject ligt de lijn om op een strategische manier om te gaan met de arbeidsfactor. Pas in 2002 kiest BZK voor de term Human Resources Management in plaats van personeelsmanagement (Sociaal Jaarverslag Rijk, 2002). Voor die datum is echter al heel wat HRM-werk verzet. In de jaren negentig is ingezet op een hogere instroom van vrouwen (evenredigheidsstreven). Later wijzigt deze aandacht naar doorstroom van vrouwen naar managementposities. In 1995 wordt een aanzet gegeven tot management development met de inrichting van de Algemene Bestuursdienst (Trendnota 1999). Het onderzoek naar personeelsontwikkeling en –mobiliteit start in 1999. Vanaf 2002 echter, na het Rapport Van Rijn, komt er in ieder geval een versnelling in het personeelsmanagement. In die periode is ook bewust ingezet op de arboconvenanten opdat de klachten over stijgende werkdruk en andere risico's getackeld worden. De effecten van HRM zijn breed: we zien een doelgroepenbeleid gericht op allochtonen, vrouwen en oudere werknemers; er is aandacht om ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen groepen te laten verdwijnen; er is aandacht om het verloop in te dammen en om vacatures sneller ingevuld te krijgen. De maatregelen zijn erop gericht om verschillen tussen groepen bij rekrutering en doorstroom weg te nemen. Dat betekent wel dat bepaalde groepen voorrang krijgen en dat zo'n maatregel een arbeidsmarkteffect heeft. Afhankelijk van de omvang van dergelijke groepen op de arbeidsmarkt, versterkt of verzwakt de overheid haar arbeidsmarktpositie. Het dagelijkse HRM-beleid ligt echter op het niveau van alle afzonderlijke organisaties zodat de implementatie van de voorgestelde maatregelen in de praktijk sterk kan verschillen tussen overheidsorganisaties. De accenten van het HRM zijn overal dezelfde, de uitwerking niet. Dit betekent dat zelfs met een centrale HRM-filosofie geen controle op de salariskosten is gerealiseerd.

In deze paragraaf hebben we een hele set van kostenbesparende maatregelen de revue laten passeren. We willen de mogelijke, beoogde (of latente) arbeidseffecten van al deze maatregelen vergelijken. Daarvoor hebben we onderstaande tabel opgesteld.

Tabel 2. Mogelijke arbeidseffecten van specifieke kostenmaatregelen.

| Arbeidseffecten | (1) Kostenreductie | (2) Normalisering | (3) Prestatiebeloning | (4) Organisatiemaatregelen | (5) Output/Prestaties | (6) Informatisering | (7) HRM |
|---|--------------------|-------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------|---------|
| Lagere omvang personeel | ✓ | | | ✓ | | | ✓ |
| Goedkopere arbeidsmarkten aanboren | | ✓ | | ✓ | | | ✓ |
| Autonomiedestructie | | | ✓ | | ✓ | ✓ | |
| Degradatie/ de-professionalisering specifieke vakspecialisten | | | | | | ✓ | ✓ |
| Polarisatie van de kwalificatiestructuur | | | | ✓ | | ✓ | |
| Intensivering van de arbeid | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Het belangrijkste (mogelijke) effect van de verschillende maatregelen is een intensivering van de arbeid. Dit sluit ook aan bij de intentie van de overheid om bij de kostenbesparingen minstens de prestaties op peil te houden. Prestatiebeloning, het baten/lastenstelsel, outputsturing, informatisering en HRM spelen alle in op het verhogen van de prestaties en meestal ook op de werkdruk. Vervolgens zien we dat het inperken van de omvang van het personeel, het aanboren van goedkopere arbeidsmarkten en het verminderen van de speelruimte in de organisaties belangrijke effecten kunnen zijn van de verschillende maatregelen. Voor het inperken van de omvang van het personeel is HRM wel een indirecte maatregel. Met HRM kan de bezetting worden geoptimaliseerd en daarmee de behoefte aan personeel worden ingeperkt. Privatisering als organisatiemaatregel is er onmiddellijk op gericht overheidspersoneel over te hevelen naar het bedrijfsleven. Voorbeelden van autonomiedestructie zijn prestatiebeloning en outputsturing: deze maatregelen beperken en richten de vrijheid van managers, maar ook van medewerkers. Degradatie en polarisatie zijn minder centraal in beeld.

We willen in de volgende paragrafen nagaan of deze beoogde en/of latente effecten zich ook daadwerkelijk voordoen. Daarbij hanteren we een 'macro'-blik: op het niveau van afzonderlijke ministeries of organisaties kan de situatie heel anders uitpakken.

5. Productiviteit bij de overheid

Wat kunnen we dan als effect van al die maatregelen zien op de productiviteit van het overheidspersoneel? Onderstaande tabel is ontleend aan SCP (2006) en aan referentiegegevens van Van Ark (2007) en Van der Wiel (2007). Helaas zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar voor de periode tot en met 2009. Ook zijn in de tabel de populaties niet helemaal vergelijkbaar: Van der Wiel (2007) hanteert het begrip "Non-market services". In de publicatie vinden we dat deze categorie de som is van de sector "Public admin and defence etc.", "Education", "Health and social work" en "Real estate activities". Deze laatste groep hoort er eigenlijk niet bij, maar vanwege de beperkte omvang verwachten we niet zo'n effect op de totaalcijfers. Het SCP heeft het in de verschillende onderzoeken over het totaal van de quartaire sector, waarbinnen ook onderwijs en gezondheidszorg zijn vervat. Uitgesloten van

het onderzoek zijn wel de beleidsvoorbereidende afdelingen, met andere woorden de ‘enge’ definitie van openbaar bestuur.

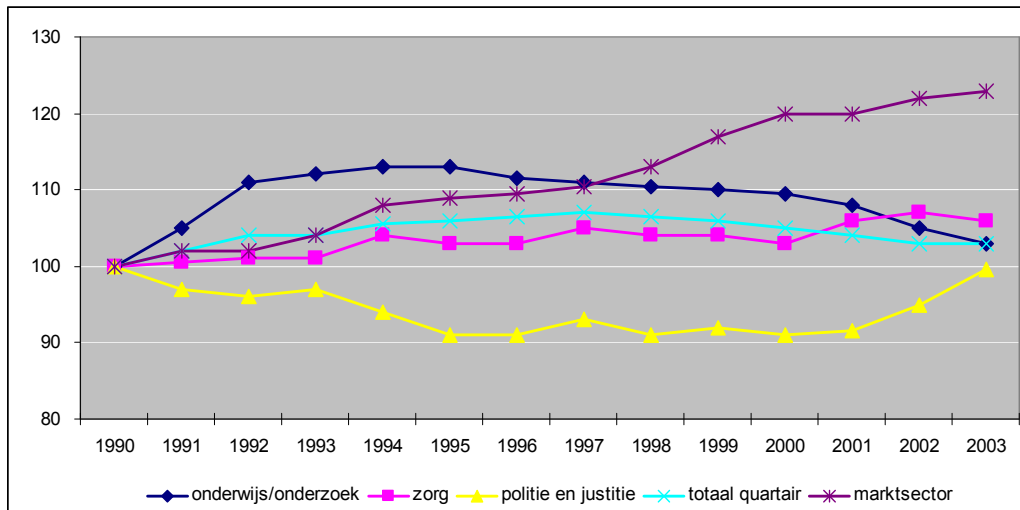
Tabel 3. Decompositie reële kostenontwikkeling publieke sector. Ontwikkeling arbeidsproductiviteit (verschillende bronnen).

| Bron: | Kuhry (2005) | | SCP (2006) | | Van Ark e.a. (2007) | | Van der Wiel (2007) | | | |
|--|--------------------------------|------------------|--------------------------------|------------------|------------------------|--------------------|---------------------|--------|-----------|--------|
| Periode: | 1990-2003 | | 1995-2004 | | 1995-2002 | | 1970-1995 | | 1995-2004 | |
| | totaal publieke diensten | markt- sector | totaal publieke diensten | markt- sector | overheidsdi- ensten | markt- diensten | Nonmar | Totaal | Nonmar | Totaal |
| groei reële kosten | | | 3,4 | 2,5 | | | | | | |
| groei productie (volume) | | | 1,8 | 3 | | | | | | |
| + groei reële kosten per product (prijs) | | | 1,6 | -0,4 | | | | | | |
| groei reële kosten per product (prijs) | | | 1,6 | -0,4 | | | | | | |
| aandeel arbeidskosten | | | 63 | 83 | | | | | | |
| x [reële contractuele loonkostenstijging | | | 0,5 | 0,3 | | | | | | |
| + incidente loonstijging | | | 1,2 | 1,4 | | | | | | |
| - arbeidsproductiviteitsstijging] | 0,27 | 1,59 | 0 | 2,3 | 0,2 | 1,6 | 2,1 | 2,5 | -0,3 | 1,4 |
| + [aandeel materiële kosten (%) | | | 37 | 17 | | | | | | |
| x groei materiële kosten per product] | | | 1,3 | 0,1 | | | | | | |

De tabel maakt duidelijk dat de reële kosten van de publieke diensten in de periode 1995-2004 jaarlijks met 3,4% zijn gegroeid. De belangrijkste redenen voor deze groei zijn een stijging van het productievolume, maar ook van de reële kosten per product. De marktsector toont vooral een sterke stijging van het volume, terwijl de prijzen feitelijk zijn gedaald. De reden voor de stijging van de kosten bij de publieke diensten is dat de stijgende arbeidskosten, hoewel relatief lager dan in de marktsector, niet gecompenseerd worden met een hogere arbeidsproductiviteit. In die periode is de arbeidsproductiviteit feitelijk niet gegroeid. Een laatste reden voor de stijging van de kosten is ook de stijging van de materiële kosten. De sterk stijgende kosten voor ICT zijn daar een belangrijke verklaring voor. Ondanks de verschillen in populaties laten de bronnen ongeveer gelijke cijfers van de arbeidsproductiviteit zien. Van der Wiel (2007) heeft ook cijfers voor de periode 1970-1995. In die periode zou de arbeidsproductiviteit van de overheid een veel grotere groei hebben laten zien dan in de laatste periode.

Dit geschetste beeld verschilt wel sterk per overheidsonderdeel en fluctueert in de tijd. In onderstaande grafiek hebben we de ontwikkeling van arbeidsproductiviteit voor verschillende deelsectoren van het overheidspersoneel voor de laatste 15 jaar opgenomen.

Figuur 1. Arbeidsproductiviteit in de quartaire en de marktsector, 1990-2004 (in indexcijfers, 1990=100) (Bron: SCP).



De marktsector ziet een continue geleidelijke stijging van de arbeidsproductiviteit. Het groeitempo in de quartaire sector is zeer gering. Opvallend is dat politie/justitie een dalende arbeidsproductiviteit laten zien. Het SCP laat zien welke maatregelen er zijn getroffen in de laatste jaren om deze trend om te buigen. De zorg groeit, maar traag. Ook voor de periode 2002-2006 is de arbeidsproductiviteit in de zorg amper gestegen (Van Hilten e.a., 2008). Het onderwijs kent als gevolg van allerlei maatregelen (klassenverkleining, speciaal en individueel onderwijs) vooral in de laatste jaren een dalende arbeidsproductiviteit. Het SCP concludeert dat de achterblijvende ontwikkeling in de quartaire sector in overeenstemming is met de wet van Baumol (Kuhry e.a., 2002; Langenberg & Van Bergen, 2009).

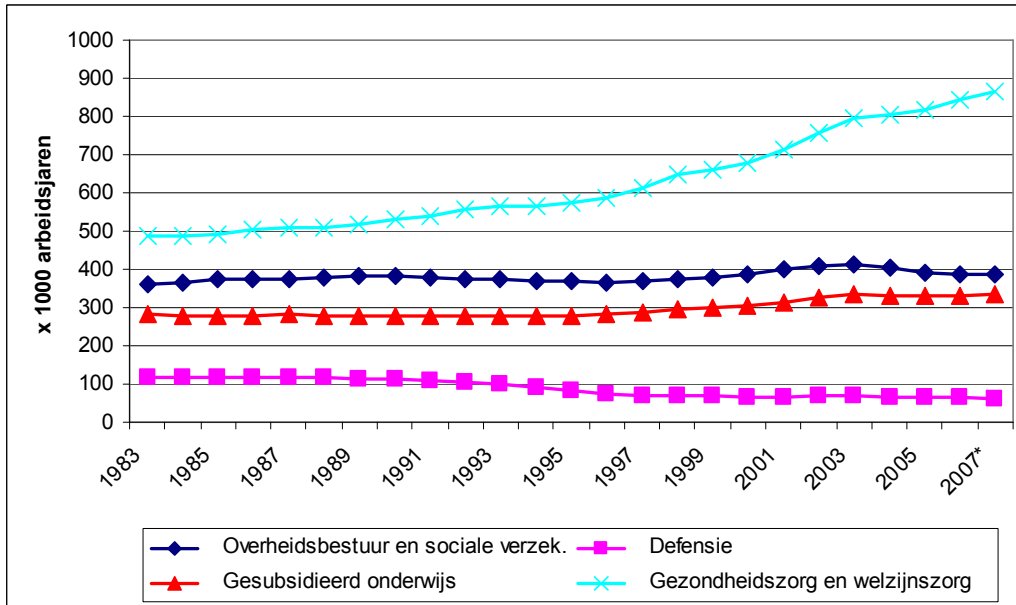
6. Effecten op de arbeid

In de vorige paragraaf hebben we helder gemaakt dat ondanks alle productiviteitsverhogende maatregelen die zijn toegepast, er weinig productiviteitsstijging zichtbaar is in de macrocijfers van de overheid. Wat zijn de effecten dan op de arbeid? Daarvoor hanteren we het denkkader uit paragraaf 4.

6.1 Ingrepen op de omvang van de overheid

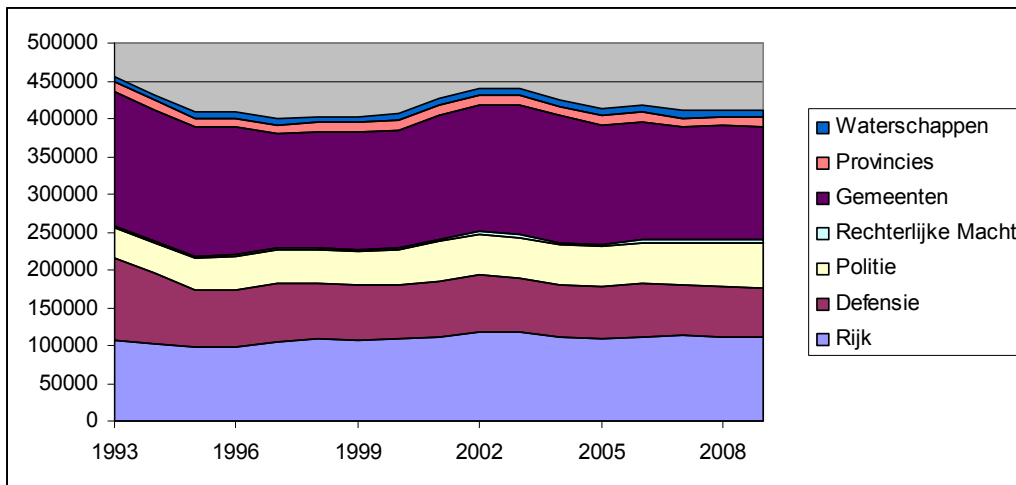
Wat hebben de verschillende acties dan voor de omvang van het overheidspersoneel opgeleverd? Vijfentwintig jaar geleden werkten er zo'n 1,45 miljoen personen (1,2 miljoen fte) in de publieke sector (overheidsbestuur, defensie, onderwijs en zorg). In 2007 werkten er 2,1 miljoen personen (1,6 miljoen fte) in de publieke sector. Een stijging van de werkgelegenheid heeft zich in bijna alle takken van de overheid voorgedaan, behalve dan bij defensie. Onderstaande figuur geeft deze ontwikkeling weer.

Figuur 2. CBS. Nationale rekeningen – Totaal arbeidsvolume werkzame personen in 1000 arbeidsjaren voor vier overheidssectoren 1983-2007 (2007=schatting). (Statline)



Het is duidelijk dat een belangrijk gedeelte van de stijging van de werkgelegenheid met de grotere en groeiende zorgvraag in de zorg te maken heeft, maar ook in de niet-defensietakken zien we een lichte stijging van de omvang van de overheid. In figuur 3 kijken we naar de ontwikkelingen op het niveau van openbaar bestuur en defensie.

Figuur 3. Ontwikkeling arbeidsvolume werkzame personen in arbeidsjaren voor zeven sectoren van de overheid 1993-2009. (Trendnota's)



De omvang van de overheid schommelt in die periode tussen de 400.000 en 450.000 medewerkers. Tot 2000 is sprake van sterke krimp, daarna groeit de overheid heel weer heel sterk. Sinds 2002 is er een nieuwe krimp naar het niveau van de jaren negentig. Dit beeld van een tamelijk stabiele overheid lijkt in contradictie te zijn met het beeld dat de overheid in de afgelopen decennia vooral heeft zitten bezuinigen, besparen en de prestaties van het

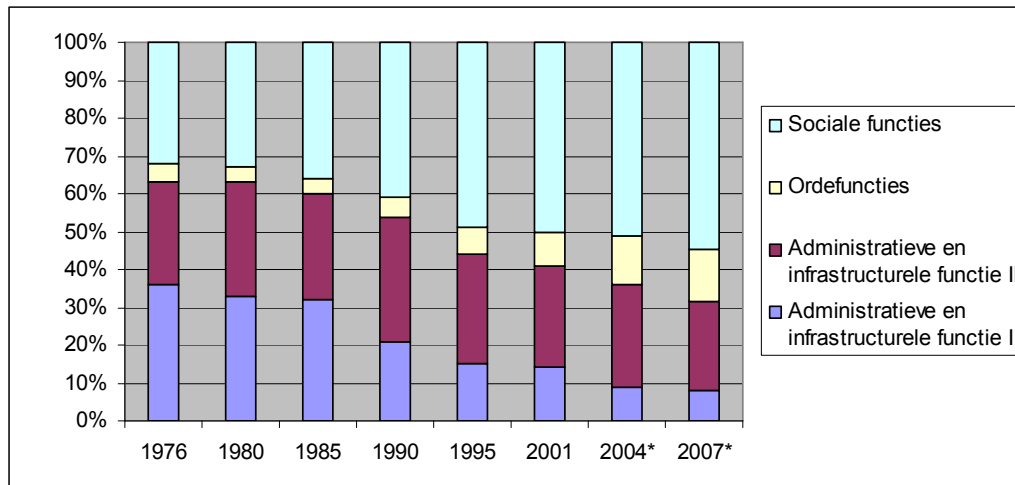
overheidspersoneel verbeteren (Den Hertog, 1996; Brakman & Witteloostuijn, 2003). Het is ook duidelijk dat het voornemen van de huidige regering om het Rijk met 11.000 ambtenaren te laten krimpen, amper een impact zal hebben op de totale omvang van het overheidspersoneel (Programma Vernieuwing Rijksdienst, 2007).

Wat is er zichtbaar van de uitbestedingen, privatiseringen en verzelfstandigingen? In 1984 reikte de greep van de overheid verder dan alleen het overheidspersoneel. Belangrijke delen van het bedrijfsleven vielen toen onder de controle van de overheid. Pas in 1989 bijvoorbeeld werd de PTT (KPN) geprivatiseerd. In de statistiek is die controle van de overheid over het bedrijfsleven echter niet zichtbaar. De PTT valt onder de separate statistische categorie telecommunicatie. Ook het openbaar vervoer zit niet in de cijfers van het overheidspersoneel. In vergelijking met het buitenland is de greep van de Nederlandse overheid op het bedrijfsleven echter zeer beperkt gebleven: de totale omvang van het personeel dat toen onder overheidscontrole viel schat Ballendowitsch (2004) op zo'n 120.000 personen (zie ook Kickert, 1998). In de cijfers over de overheid is rekening gehouden met het personeel van de meeste zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Deze organisaties zijn voor het merendeel van hun financiering afhankelijk van de overheid. In 1984 waren er enkele honderden ZBO's met ongeveer 100.000 personen (SCP, 2004). Vanaf 2003 is er een gerichte actie van de overheid om dit grote aantal organisaties 'op te schonen'. Onder druk van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen hebben de verschillende ministeries het aantal organisaties teruggebracht of afgestoten. In 2008 zou het aantal tot 144 zijn ingeperkt (Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, 2007). De omvang van het personeel bij deze organisaties komt uit op ongeveer 45.000 personen (eigen telling op basis van jaarverslagen). In de cijfers is ook rekening gehouden met de agentschappen (batenlastenorganisaties). Agentschappen werden in navolging van de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk voor het eerst in 1991 opgericht. Het aantal agentschappen is sinds die datum sterk gestegen: meer dan de helft van het overheidspersoneel bij het Rijk is ondertussen ondergebracht bij een agentschap (Dekkers e.a, 2007). De agentschappen zijn vooral met het oog op prestatiegerichtheid ingesteld, dus mogen we een effect van prestatiemaatregelen op de personeelsontwikkeling verwachten.

Hoewel de omvang van de totale overheid niet sterk wijzigt, doet de overheid in 2009 iets heel anders dan in 1984. We kunnen dit op verschillende manieren laten zien. In het artikel van Ballendowitsch (2004) wordt een interessante indeling van het overheidspersoneel naar type functie gemaakt. Daarbij wordt gesteund op een indeling zoals door Fluder (1996) voor Zwitserland is gemaakt. Een eerste functie is de "Administratieve en infrastructurale functie I". Het gaat hier om centrale controlerollen binnen de economie. "Administratieve en infrastructurale functie II" betreft dezelfde rollen, maar dan op het lokale niveau. De "Ordefuncties" omvatten de rechtspraak en politionele functies. Ten slotte onderscheidt de indeling ook de "Sociale functies". Die laatste categorie hebben we hier beperkt tot onderwijs. Het lastige van de indeling is dat er geen plaats is voor Defensie-personeel, noch voor personeel dat in de zorg werkt. In onderstaande figuur hebben we de cijfers van Ballendowitsch opgenomen, aangepast en aangevuld met gegevens voor 2004 en 2005. We hebben ons in grote lijn gehouden aan zijn indeling, behalve dat we het personeel van het Rijk (Sociale Jaarverslagen) nog verder hebben verdeeld over de functie-indeling:

- Aan functie 1 hebben we het personeel van de volgende ministeries toegewezen: AZ, BuiZa, EZ, Fin (ook belastingdienst), LNV, RWS, VenW en VROM.
- Aan functie 3 hebben we het personeel van de volgende ministeries toegevoegd: BZK, JUS, Rechtspraak en HCvS. Een deel van BZK zou aan functie 1 moeten worden toegevoegd, maar dat gedeelte kunnen we niet uit de Sociale Jaarverslagen halen.
- Aan functie 4 hebben we het personeel van de volgende ministeries toegevoegd: SZW, OCW en VWS. Aan deze functie zouden we ook nog het zorgpersoneel moeten toevoegen. Dat is nu niet gebeurd.

Figuur 4. Ontwikkeling in soorten functies bij de overheid. 1976-2007. (Ballendowitsch, 2004; correctie + eigen berekeningen)



Volgens Ballendowitsch is sprake van een sterke stijging van het personeel in Sociale functies en een krimp in de Administratieve en infrastructurale functie I. De regionalisering van administratie en infrastructuur (i.e. verschuiving taken naar gemeenten) lijkt in het afgelopen decennium te zijn gestopt. Toen Ballendowitsch naar de cijfers keek, bleek voor AI II de omvang tamelijk stabiel te zijn. Nu daalt de omvang van het personeel in deze organen. Ook het personeel in de Ordefuncties stijgt heel sterk. In de onderzochte periode is sprake van een verdubbeling van deze personeelsgroep. Voor de komende jaren zien we een blijvende groei in deze rol (zie Sociaal Jaarverslag 2009).

Ondanks het feit dat het personeel in omvang dus stabiel blijft, wijzigt de aard van de Nederlandse overheid in grote mate. In de jaren zeventig en tachtig was de overheid nog in grote mate gericht op de ontwikkeling van Nederland. In de huidige periode zien we dat de overheid zich terugtrekt op haar Sociale en Ordefuncties. De overheid probeert niet meer om de samenleving her in te richten. Steeds meer beperkt ze zich tot het ontwikkelen van kennis en verdelen van het geld (sociale functie), naast het bewaken van de orde. De beweging naar meer aandacht voor 'orde' lijkt in het afgelopen decennium vooral versterkt te zijn door de druk van Pim Fortuyn en Geert Wilders.

Een andere indeling van het overheidsperoneel wordt binnen het Rijk gehanteerd (Toespraak minister Ter Horst, 18 juni 2009). Daarbij onderscheidt men 'beleidsambtenaren', 'ondersteuning', 'inspectie/toezicht' en 'uitvoering'. Het aantal beleidsambtenaren is over de tijd gezien tamelijk stabiel gebleven. Van der Meer (2008) geeft aan dat in 1980 er zo'n 10.800 van dergelijke ambtenaren waren. Eind 2008 zouden er volgens cijfers van BZK zo'n 10.583 beleidsambtenaren zijn. Beleid zou dus maar om iets minder dan 10% van het overheidsperoneel gaan. Voor de drie andere groepen beschikken we niet over lange termijn cijfers. De ondersteuning zou volgens BZK uitkomen op 7.444 fte, inspectie/toezicht op 6.781 fte en uitvoering zou 122.454 fte omvatten. Bij deze indeling wordt feitelijk aangenomen dat personeel in ZBO's en Batenlastendiensten allemaal uitvoerders zijn. Zoals Van der Meer aangeeft, klopt dit niet: ook bij deze uitvoerende diensten zijn er ambtenaren die beleid voorbereiden en/of ondersteuning aanbieden. Deze indeling zegt daarom ook veel minder dan de indeling van Ballendowitsch. Wel is van belang om vast te stellen dat zelfs binnen het openbaar bestuur, de meeste ambtenaren met meetbare activiteiten bezig zijn. Minder meetbare activiteiten zijn beleid en ondersteuning, samen ongeveer 12% van het overheidsperoneel.

Interessant is dus dat in de afgelopen 25 jaar het overheidsperoneel in omvang stabiel is gebleven, maar er inhoudelijk drastisch anders is gaan uitzien. De huidige discussie over de 'vernieuwde Rijksdienst' en de 'nieuwe ambtenaar' loopt dus enigszins achter de feiten aan.

De huidige overheid is zo al aan grote veranderingen onderhevig dat de huidige ambtenaar al helemaal niet meer lijkt op de ambtenaar uit 2000 en zeker niet op die uit 1984 (zie ook Van der Meer, 2008).

6.2 Nieuwe arbeidsmarkten?

De omvang van het overheids personeel is in de afgelopen decennia, op defensie na, amper gewijzigd. De samenstelling van het overheids personeel daarentegen is drastisch gewijzigd. Dit heeft te maken met een wijziging in het takenpakket, maar is ook het effect van bewust beleid. De belangrijkste trends in deze werkgelegenheid zijn feminisering, vergrijzing en academisering. Het rekruteringsbeleid volgt de nieuwe oriëntatie van de overheid in de samenleving.

Een eerste bewuste arbeidsmarktmaatregel is het realiseren van een evenredige vertegenwoordiging in aantal vrouwen en mannen bij de overheid (Trendnota 2001). Deze maatregel is zeer succesvol geweest. In de afgelopen 25 jaar is sprake van een sterke groei van het aantal vrouwen bij de overheid. In 1982 was nog maar 29% van de totale werkgelegenheid bij de overheid een vrouw. In 2009 bestaat voor het eerst een meerderheid van de medewerkers uit vrouwen (52%). In volume is de omvang vrouwen echter nog maar 30%, vooral door het grote aantal deeltijdcontracten (67% van de vrouwen heeft een deeltijdcontract; 82% van de mannen werkt nog voltijds). Het percentage deeltijders bij mannen en vrouwen blijft stabiel over de jaren heen zodat er nog een sterke groei van het aantal vrouwen nodig is om in volumetermen te kunnen spreken van een pariteit tussen mannen en vrouwen. De overheid voert een bewust beleid om vrouwen te verleiden langer te werken, maar dat lukt maar gedeeltelijk.

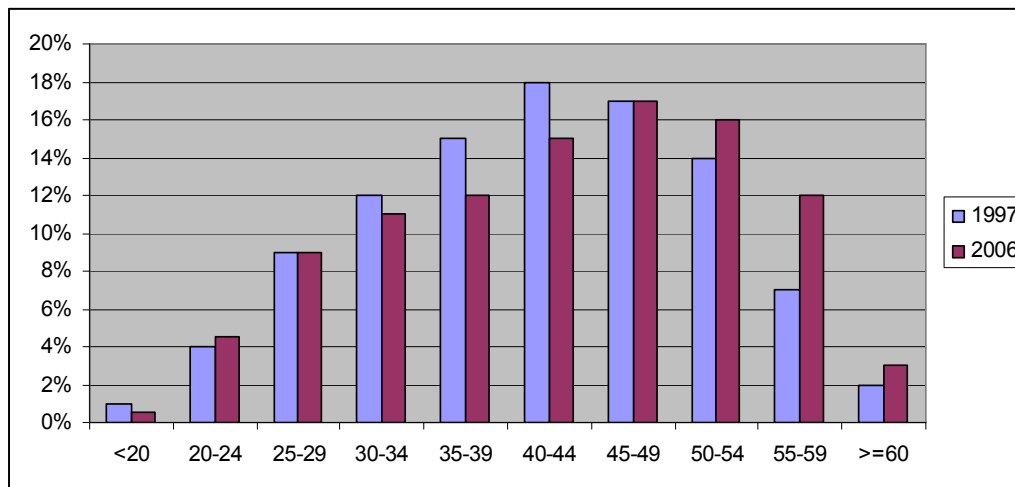
De groei van het aantal vrouwen is in alle sectoren zichtbaar. Feitelijk is in de periode 1997-2009 het aantal mannen iets gekrompen en is de volledige groei te danken aan vrouwelijke instroom. In drie sectoren is de krimp in het aantal mannen het markantst: Defensie (-18%), Gemeenten (-16%) en Rijk (-10%) (Ballendowitsch, 2004). Deze ontwikkeling is het effect van bewust beleid door de overheid. In de jaren negentig was de oriëntatie vooral gericht op het vergroten van de instroom van vrouwen; na die periode op het verbeteren van doorstroom. De vraag is of de maatregel vooral erop gericht was om te profiteren van de grote groei in de toestroom van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt of dat de maatregel er vooral op gericht was om te profiteren van de lagere beloning van vrouwen zoals die zeker in de jaren tachtig en negentig bekend was. Wat betreft de eerste verklaring, is het zo dat al eind jaren negentig het de bedoeling van de overheid was om de aandacht te richten op doorstroom van vrouwen, niet op meer instroom van vrouwen. Nochtans zien we dat ook na 2000 de instroom vooral vrouwelijk blijft. Ook in de eerdere publicaties van de overheid kunnen we niets terugvinden van bewust beleid om aan te sluiten bij de groei in het aanbod van vrouwen. Dat dit laatste zich voordeed, dat was een gelukkig toeval. De verdere feminisering van de overheid is nu het gevolg van het overaanbod van hoog geschoolde vrouwen (Batenburg e.a., 2003) en de aantrekkelijkheid van de overheid juist voor vrouwen (Berkhout e.a., 2004). Dat betekent dat ook de tweede verklaring ook niet helemaal opgaat: dat vrouwen mogelijk iets lager betaald worden is geen aanleiding om ze te werven (en zelfs bewust vermeden als strategie), maar mogelijk een onbedoelde 'benefit'. Voor de overheid ligt hier het voordeel dat vrouwen 'iets' goedkoper blijken te zijn dan mannen (volgens de berekeningen van het SEO in 2004 1,7%; daarvoor was het verschil groter). Het overheidsbeleid is er wel op gericht om deze verschillen weg te nemen. De beloningsverschillen met de marktsectoren, en dan vooral voor mannen blijven bestaan en blijken in de praktijk ook te groeien (Berkhout e.a., 2004). Waarschijnlijk betekent dat de grote instroom van vrouwen er voor zorgt dat de lonen minder stijgen, dan indien er meer mannen voor de overheid zouden blijven werken. In die zin is dat een indirect bewijs voor de wet van Sullerot (1968) die zegt dat de stijging van het aandeel vrouwen in een beroep een negatief effect heeft op de financiële waardering voor dat beroep (Sap e.a., 2005). De overheid voert een bewust beleid om te voorkomen dat vrouwen in

(voorheen) mannenberoepen, lager worden betaald. Maar de niet-toestroom van mannen en dus de keuze van mannen voor andere beroepen, maakt dat de financiële waardering van die beroepen begint achter te lopen op beroepen waar mannen nog wel in meerderheid aanwezig zijn.

Een tweede arbeidsmaatregel bij de overheid is het bewust inzetten op instroom van allochtone medewerkers. Het doel van de overheid is om minstens een evenredig aandeel allochtone werkgelegenheid te realiseren als in de totale werkgelegenheid aanwezig is. In die zin is, zoals bij de feminiseringstrend, geen sprake van een zoektocht naar goedkopere arbeidskracht. Hoewel de gegevens niet erg duidelijk zijn, is de huidige conclusie dat de overheid op dit punt achterblijft bij het bedrijfsleven. De verschillende sectoren hebben een heel arsenaal van instrumenten ingezet om de instroom en doorstroom van allochtone medewerkers te verhogen, maar ook om de relatief hoge uitstroom te (proberen) te verminderen. Dit beleid heeft er in de afgelopen jaren toe geleid dat het aantal allochtone medewerkers gestaag stijgt, maar voornamelijk in de hogeropgeleide groepen. In die zin heeft de overheidsarbeidsmarkt een specifieke aantrekkelijkheid voor de allochtone werknemer in Nederland.

Een apart arbeidsmarkteffect is dat het overheids personeel in de afgelopen twee decennia is vergrijsd. De vergrijzing is een onbedoeld effect. Door de verschillende besparingsmaatregelen vanaf het eind van de jaren tachtig loopt de leeftijd van het personeel op. In 1987 was de gemiddelde leeftijd van het overheids personeel 37 jaar (Stekelenburg, 1999); in 1999 was de gemiddelde leeftijd 41 jaar; in 2006 is dat opgelopen tot 43 jaar. De mannelijke populatie was in 2006 gemiddeld ongeveer 45 jaar oud, de vrouwelijke populatie ongeveer 41 jaar oud. Het is duidelijk dat de mannelijke populatie sneller verouderd dan de vrouwen vanwege de zeer beperkte instroom van jonge mannen. In onderstaande figuur is zichtbaar hoe de verschuiving in de verschillende leeftijdsgroepen zich aftekent.

Figuur 5. Ontwikkeling leeftijd overheids personeel (per leeftijdsgroep van 5 jaar). 1997-2006. (Trendnota's).



De jonge leeftijdsgroepen zijn relatief gezien in omvang gelijk gebleven, voornamelijk door de sterke instroom van jonge vrouwen. Mogelijk dat die vrouwelijke populatie zal vergrijzen door de instroom van herintreders (POMO, 2005). In de middengroepen zien we een sterke daling, vooral door het verouderen van de mannelijke populatie. In die mannelijke populatie schuiven de cohorten blijkbaar gewoon door. Opvallend is de bijna verdubbeling van de leeftijdsgroep 55-59 jarigen. Normaliter zal de uitstroom van deze groep in 2011 tot 2015 zorgen voor een grote behoefte aan nieuwe instroom. De versterkte uitstroom van oudere mannen zal de feminisering van het overheids personeel in de komende jaren nog vergroten.

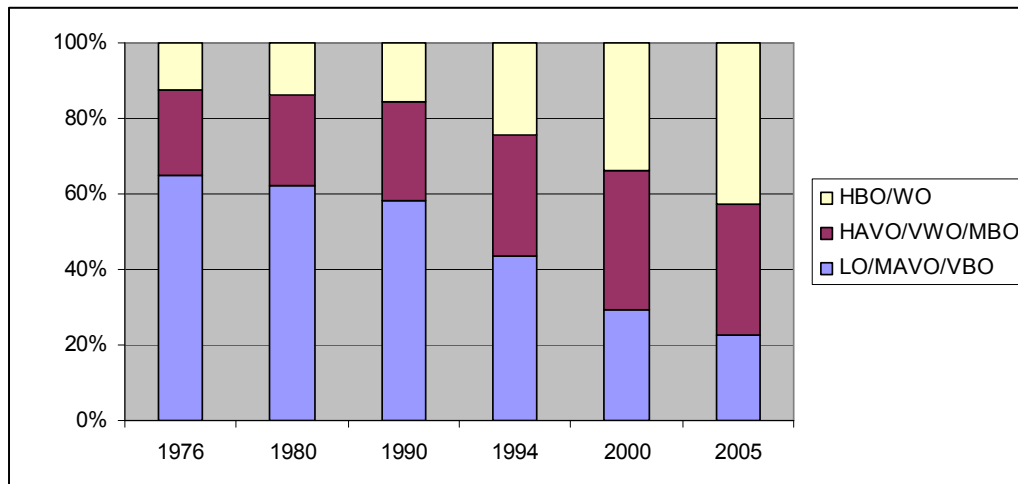
Voor de toekomst zal vergrijzing een bedoeld effect zijn als de verhoging van de pensioenleeftijd wordt doorgevoerd. Dan kunnen de oudere cohorten nog langer aan het werk worden gehouden. Figuur 5 laat zien dat de cohorten 55-59 jaar en ≥ 60 jaar, in de komende jaren nog sterk zullen groeien in omvang. Voor de overheid wordt het dan wel van belang te kijken naar de verhoudingen tussen de cohorten en bezetting van de verschillende functiegroepen. De gewenste doorstroom in posities kan mogelijk met deze beweging in de knel komen.

6.3 Degradatie van het kwalificatieniveau?

Tabel 2 maakt duidelijk dat sommige maatregelen de ruimte bieden aan overheidsmanagers om het kennisniveau bij rekrutering en ontwikkeling te verlagen. Te hoge kennis zou gepaard gaan met verminderde controle van managers en met hogere kosten. Kunnen we een dergelijk effect op macrovlak bij de overheid terugvinden? De Trendnota's bieden weinig inzicht in het vereiste en aanwezige opleidingsniveau van de overheidsmedewerkers. Toch kunnen we vanuit enkele onderzoeken en surveys een beeld krijgen van de verschuivingen in het opleidings- en beroepsniveau, en tevens van de ervaring van medewerkers.

In de volgende figuur hebben we gegevens uit twee onderzoeken bij elkaar gezet. Ballendowitsch (2004) heeft materiaal verzameld dat inzicht geeft in het aanwezige opleidingsniveau van het overheidspersoneel (defensie is uitgesloten van de analyse), afgeleid van de BBRA-schaalindeling zoals die bij de overheid wordt gehanteerd. Die schaalindeling sluit enigszins aan op het opleidingsniveau van functionarissen en het type werk: functiegroepen I en II (BBRA 1 tot en met 6) komen overeen met lager onderwijs; functiegroep III (BBRA 7 tot en met 9) heeft secundair onderwijs of MBO achter de rug; functiegroep IV (BBRA 10+) is HBO of academisch geschoold. Tevredenheidsonderzoeken uit 2000 en 2005 (Trendnota 2003; POMO, 2006) bevatten ook informatie over aanwezig opleidingsniveau. In onderstaande figuur zijn die gegevens opgenomen. Nog steeds stijgt het aanwezige opleidingsniveau. In alle sectoren neemt het aantal hoger geschoolden (HBO/WO-niveau) toe. Binnenkort zal een meerderheid van het overheidspersoneel minstens dit opleidingsniveau bezitten. Nu al heeft 17% van het overheidspersoneel een academische titel.

Figuur 6. Ontwikkeling opleidingsniveau van werkgelegenheid overheid (zonder defensie). 1976-2005. (Ballendowitsch, 2004; 2000-2005: Ministerie van BZK, 2005).



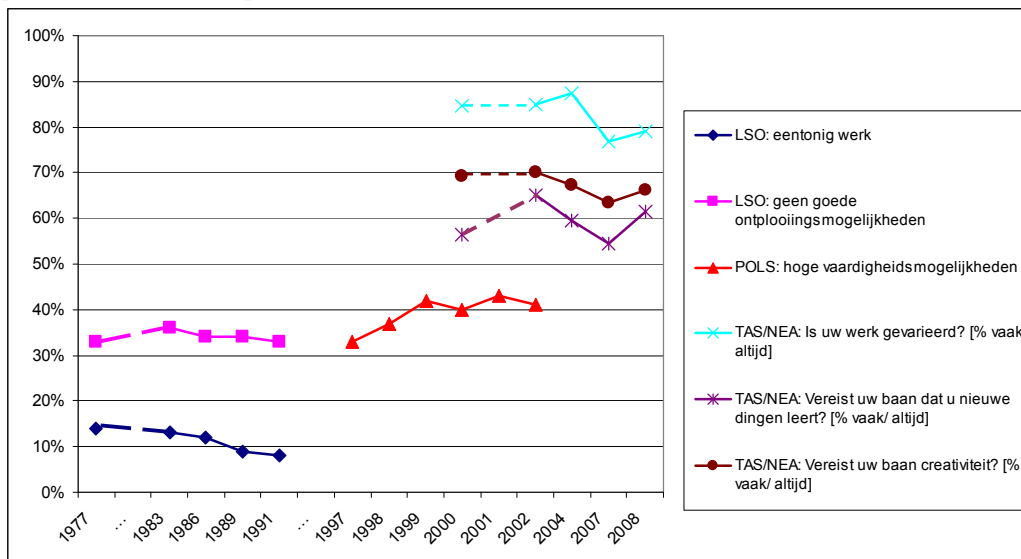
Deze gegevens krijgen ook bevestiging in de verschillende 'kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland'-onderzoeken van Huijgen e.a. (1983), Huijgen (1989), Asselberghs e.a. (1998) en Batenburg e.a. (2003). Zij vinden in de periode 1960 tot 2000 een geleidelijke stijging van het beroepsniveau in de quartaire sector, ook bij het openbaar

bestuur. Deze ontwikkelingen zijn maatschappelijk breed te zien en wijzen op een algemene regradatie van de door werkgevers vereiste kwalificaties. In belangrijke mate is deze regradatie geholpen door een algemene stijging van het opleidingsniveau. Bij de overheid blijkt nog geen sprake van een verdringing van laaggeschoolden door hooggeschoolden. Batenburg e.a. (2003) zien dat het gemiddelde beroepsniveau van starters bij de overheid in de periode 1994-2000 daadwerkelijk is verhoogd. Daarmee bevestigen zij het beeld van een regradatie van het werk. Voor een polarisering van de kwalificatiestructuur vinden zij geen bewijs.

Het is duidelijk dat laag geschoolden (LO, MAVO) steeds minder hun werkplek vinden bij de overheid. Deze ontwikkeling wijst erop dat de overheid uitvoerend werk, wat meestal laaggeschoold is, vooral uitbesteedt en gaat inkopen bij goedkopere leveranciers. Zoals Ballendowitch (p.27) aangeeft, treft de 'normalisering van de rechtspositie' vooral medewerkers op dat opleidingsniveau. Door uitbesteding en uitstroom kunnen juist deze kosten verlaagd worden. In de jaren negentig had de overheid al vastgesteld dat zij overbetaalde op de lagere functies en een beloningsvoordeel had voor de hogere functies.

Een regradatie van het beroepsniveau geeft nog niet het hele plaatje wat betreft de inhoud van het werk. Naast het aanwezige opleidingsniveau en het vereiste beroepsniveau is ook van belang te kijken naar wat precies aan werk wordt uitgevoerd. In de surveys vinden we informatie over de kwalificatie-eisen die het werk aan de medewerker stelt. Een overzicht van de resultaten is opgenomen in onderstaande figuur.

Figuur 7. Ontwikkeling in aspecten vereiste kwalificaties (LSO, POLS, TAS, NEA). (opgelet: periode-as maakt tijdsprongen; methoden TAS/NEA zijn niet helemaal vergelijkbaar)



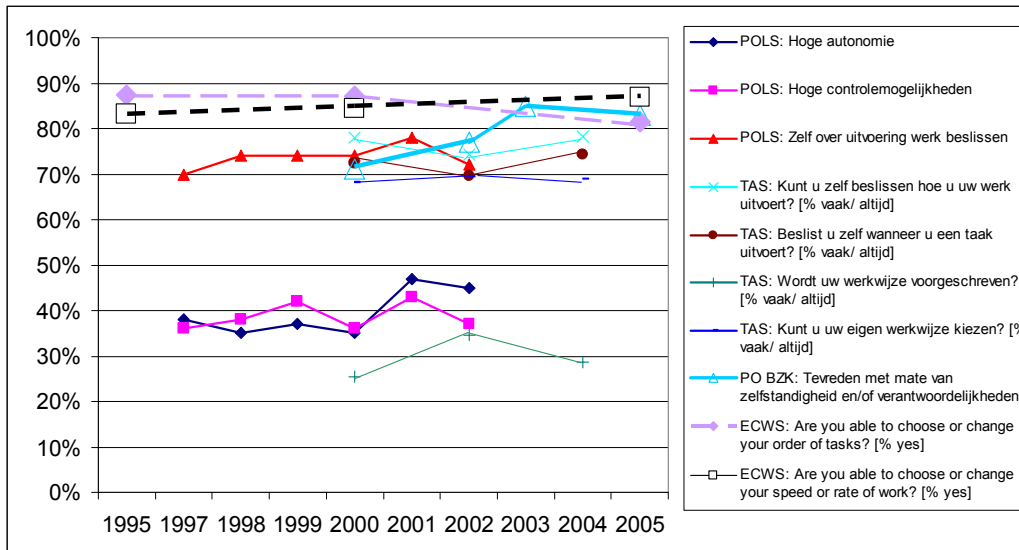
In de LSO zien we dat het percentage medewerkers bij de overheid met eentonig werk of met minder goede ontplooiingsmogelijkheden terugloopt. De POLS laat zien dat het percentage medewerkers met hoge vaardigheidsmogelijkheden in het werk bij de overheid, vooral in het midden van de jaren negentig stijgt. De TAS/NEA laat voor vier vragen zien dat de vaardigheidsmogelijkheden aanvankelijk geleidelijk stijgen, maar dan toch weer sterk gaan dalen. In 2008 is er weer een lichte correctie naar boven: creativiteit, nieuwe dingen leren, variatie in het werk, uitbreiding functie. Conform de gegevens van Huijgen c.s. zien we een regradatie van het kwalificatieniveau van het werk. Deels is dit effect te verklaren door uitstoot van laaggeschoold werk (item eentonig werk). Zo zien Huijgen c.s. dat ook: de regradatie hangt vooral samen met een afname van functies met een laag beroepsniveau en een toename van de functies met een hoog beroepsniveau. In de laatste jaren toont

bovenstaande figuur dat de regradatie van het werk tegen een bovengrens aan lijkt te lopen. Sommige items (bv. variatie) wijzen op de toename van saaier werk. Van der Meer (2008) geeft aan dat de verdergaande academisering van het overheidspersoneel een bewijs is voor de verambtelijking en bureaucrativering van de overheid: overheidsambtenaren gaan zich meer en meer bezig houden met planning en beleidsvoorbereiding. Deze verambtelijking van het overheidswerk, gekoppeld aan een groeiende kloof tussen aanwezig opleidingsniveau en het beroepsniveau dat wordt gevraagd, begint ook pijn te doen. Het laatste POMO-onderzoek van BZK wijst op deze situatie: 58% van de medewerkers geeft aan in de afgelopen vier jaar geconfronteerd te worden met een toename van de administratieve lasten in het werk (Trendnota 2009).

6.4 Autonomiedestructie?

Om na te gaan of ingezet is op het verminderen van de autonomie van medewerkers kunnen we steunen op de gegevens uit de POLS, de TAS en de EWCS. Gegevens van BZK (Personeelonderzoek 2006) geven hier ook inzicht, maar in tegenstelling tot de surveys wordt niet zozeer gekeken naar een beschrijving van de werksituatie, dan wel naar de tevredenheid van medewerker met een werkaspect.

Figuur 8. Ontwikkeling in aspecten autonomie. POLS, POMO, TAS, ECWS.



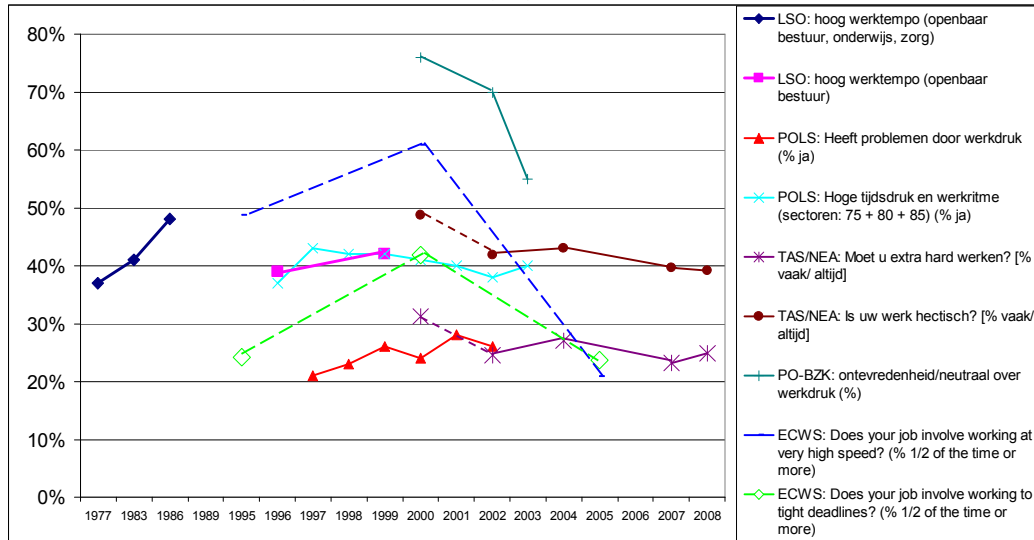
De POLS geeft aan dat de autonomie lichtjes stijgt in de periode 1997-2002. In 2000 is in de beide autonomie-items sprake van een uitgesproken dip, maar ook in 2002 daalt het percentage. De TAS-data tonen een kleine dip in 2002, maar scoren erg hoog in vergelijking met de POLS. Na 2002 stijgen de meeste TAS-items. De ECWS-data tonen een zelfde beeld als de POLS, alleen is zichtbaar dat voor 'taakorde' de autonomie in 2005 terugloopt. Autonomie 'snelheid' daarentegen blijft stijgen. Beide cijfers zitten op een hoog percentage. De cijfers van BZK geven aan dat de tevredenheid stijgt tot in 2003; in 2005 is een lichte terugval tot het (nog steeds) zeer hoge percentage tevreden medewerkers. Volgens deze gegevens is er bij het overheidsbestuur geen sprake van een autonomiedestructie. Medewerkers blijven in grote mate in controle van hun werkmethode en werktempo, ondanks de bureaucrativering en verambtelijking waarvan sprake is.

6.5 Intensivering van de arbeid

Hebben de overheidswerkgevers dan vooral ingezet op intensivering van de arbeid? Ook hier steunen we op de verschillende surveys. Het eerste aspect waar we naar kijken is werktempo.

Een hoog werktempo zien we als een indicator van een hectische functie en werkdruk. In de vragenlijsten worden verschillende vragen gehanteerd voor dit aspect. In figuur 9 zijn de resultaten van de verschillende vragenlijsten samengebracht. Bij aanvang moeten we aangeven dat de onderzoekspopulaties niet altijd gelijk konden worden gemaakt: dit vertroebelt enigszins het beeld.

Figuur 9. Ontwikkeling in aspecten werktempo. LSO, POLS, TAS/NEA, POMO, ECWS. (methoden TAS en NEA zijn niet helemaal gelijk)



Ondanks de lastige vergelijkbaarheid van de populaties zien we dat de verschillende items een gelijksoortige beweging tonen. Het gerapporteerde werktempo stijgt sterk in de aanloop van de jaren negentig. Rond het jaar 2000 piekt het percentage medewerkers dat aangeeft dat het werktempo hoog is. Daarna is sprake van een duidelijke daling van dit percentage. De Europese gegevens en het personeelsonderzoek van BZK bevestigen een dergelijke ontwikkeling: het percentage medewerkers dat ontevreden is met de werkdruk daalt overeenkomstig de gerapporteerde daling in werkdruk bij de overheid (POMO, 2006). Deze resultaten geven aan dat zeker in de jaren negentig sprake was van een intensivering van de arbeid. We weten ook dat in die periode er een cumulatie was van de verschillende prestatie- en productiviteitsmaatregelen, gekoppeld aan een teruggang in de omvang van het personeel in vergelijking met het midden van de jaren tachtig. Aan het eind van de jaren negentig en het begin van het nieuwe decennium is er sprake geweest van versoepeling van de bezettingsmaatregelen (o.a. Commissie Van Rijn (Ministerie BZK, 2001)). Ook is er met de Arboconvenanten sterk geïnvesteerd in het oplossen van de werkdrukmaatregelen. Beide maatregelen hebben de druk van de ketel afgehaald, wat ook zichtbaar is in bovenstaande gegevens. Op dit moment is sprake van een personeelsreductie in de sector Rijk. We beschikken nog niet over werkdrukgegevens zodat nog niet zichtbaar is of de personele reductie ook gepaard gaat met intensivering van de arbeid.

7. Conclusies en discussie

De Nederlandse overheid werd in de jaren tachtig geconfronteerd met een oplopend financieringstekort. Als reactie daarop heeft ze hard op de kosten ingegrepen. Een reductie van de omvang van de overheid was een onderdeel van deze reactie. Bij deze ingreep hebben politici en overheidsmanagers zich laten inspireren door wat managers in het bedrijfsleven bij kostenstrategieën gebruikelijk zijn te doen. Wij hebben in dit paper proberen na te gaan wat deze reactie van de overheid in de praktijk was, wat het heeft opgeleverd om de overheid

‘productiever’ te maken, maar vooral wat het voor de factor arbeid, bedoeld en onbedoeld, betekende. Uitgangspunt daarbij is een referentiekader van typische consequenties van kostenstrategieën voor de factor arbeid in het bedrijfsleven: namelijk intensivering van de arbeid, autonomiedestructie, degradatie van de vereiste kwalificaties en polarisatie van de kwalificatiestructuur.

Onze analyse heeft een breed spectrum van maatregelen laten zien dat in de uitwerking tot een kostenreductie en prestatieverhoging van het overheids personeel had moeten leiden. Het productiviteitsonderzoek heeft laten zien dat de productiviteit van de verschillende onderdelen van de overheid in de onderzochte periode sterk is achtergebleven op het bedrijfsleven. Aanvankelijk steeg de productiviteit van de overheid als gevolg van de personeelsreductie. Daarmee leek een tegenbewijs voor de wet van Baumol te worden geleverd. Van 1999 zien we dat de productiviteit van de overheid weer in de pas van de wet loopt. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de omvang van de overheid, op enkele schommelingen na, relatief stabiel is gebleven.

In tegenstelling tot onze verwachting zien we niet alle voorspelde gevolgen voor de arbeid ontstaan. Er is geen sprake van autonomiedestructie, van degradatie van de kwalificaties of polarisatie van de kwalificatiestructuur. Integendeel: medewerkers bij de overheid beschikken over veel regelmogelijkheden om hun knelpunten in het werk op te lossen. Het vereiste beroepsniveau is alleen maar toegenomen: zowel het startniveau stijgt als het aanwezige opleidingsniveau van het overheids personeel is sterk gestegen. Wat vooral in de jaren negentig zichtbaar was, dat is een intensivering van de arbeid. Met personeelsuitbreiding en investering in werkdrukmaatregelen is deze intensivering van de arbeid tegengegaan. Ook zichtbaar is dat in de laatste jaren de inhoud van het werk aan het verschromelen is.

Waarom vinden we niet de verwachte effecten op de arbeid? Daar zijn verschillende verklaringen voor: de overheid is geen gewone werkgever, er kan een verschil zijn in resultaten op macro- en microniveau, en het is mogelijk dat onze methode niet precies genoeg is. Allereerst kunnen we concluderen dat de overheid geen werkgever is zoals in het bedrijfsleven. De hoop van denkers uit de New Public Management-hoek is niet bewaarheid. In het bedrijfsleven kunnen managers de tijd nemen om hun strategieën te realiseren. Overheidsmanagers werken daarentegen in een heel andere tijdscontext. Hun programma’s duren maximaal vier jaar, in de praktijk dienen ze binnen een jaarcontext hun doelen te realiseren. Allerlei vernieuwingen om een langetermijn perspectief te introduceren (o.a. batenlastenstelsel, contractmanagement) bieden nog onvoldoende mogelijkheden aan managers om zeer zelfstandig te kunnen optreden. De politieke context blijkt een heel andere te zijn dan een bedrijfsmatige context waarin winst moet worden gemaakt. In deze politieke context moeten overheidsmanagers altijd rekening houden met het feit dat voortdurend de ‘teller op nul’ kan worden gezet. Met een beleidswijziging of wijziging in politieke voorkeur kan het zo zijn dat alle ontwikkeling en investering overbodig worden gemaakt. Dat is in het bedrijfsleven ook zo, maar de politieke gevoeligheid van een overheidsmanager is iets anders dan de marktgevoeligheid van een manager uit het bedrijfsleven. Politiek geven mee invulling aan het bedrijfsbeleid, dat doet de markt niet voor een manager in het bedrijfsleven. Er is dus sprake van een aparte logica in het overheidsmanagement die tegen een bedrijfsmatige ingaat: kosten hebben de neiging niet zomaar gedrukt te worden (Henrekson & Lybeck, 1988). Deze realiteit is ook helder als we kijken in welke mate de maatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De beleidsmakers en –voorbereiders hebben grootse plannen met maatregelen uit het bedrijfsleven, maar soms blijft men in de intentie steken. De discussie over prestatiebeloning is een mooi voorbeeld van de stop-and-go context van overheidsmanagers. Overheidsmanagers hebben te maken met andere waarden dan managers uit het bedrijfsleven. Zij dienen in hun gedrag en beleid uitermate voorspelbaar en transparant te zijn. Zij dienen zich ook aan maatschappelijk relevante, maar soms bedrijfseconomisch niet altijd verantwoorde regels te houden. Het bereiken van een evenredige aanwezigheid van doelgroepen in het personeel verbetert de kansen van die doelgroepen op de arbeidsmarkt, maar zorgt voor extra search- en monitoringkosten aan overheidsorganisaties. In het bedrijfsleven is transparantie niet altijd een motor voor meer winstgevendheid. Bourgon e.a.

(1997) hebben gelijk om de verschillende aard van het overheidsmanagement te duiden. Om de reactie van de overheid op ontwikkelingen als uit de hand lopende kosten te begrijpen, dienen we dus een ander referentiekader te hanteren. De wet van Baumol (1967) is relevant om de achterlopende productiviteit te begrijpen, maar is nog niet voldoende om het mislukken van de prestatiegerichtheid te verklaren. Dat referentiekader is nog niet voorradig en dient te worden ontwikkeld.

We hebben het over dé overheid. In de praktijk zijn er vele overheden, in allerlei maten en vormen. Dit betekent ook dat onze resultaten mogelijk ontwikkelingen maskeren op de verschillende niveaus van overheid. Toch is het zo dat, ondanks het feit dat de overheid in grote mate is gedecentraliseerd, er sprake is van een centrale coördinatie. De vrijheid van alle afzonderlijke onderdelen van de overheid blijft altijd relatief. Aparte overheidsorganisaties hebben de mogelijkheid om te selecteren uit de verschillende maatregelen die centraal worden bedacht. In de praktijk merken we wel dat op termijn de maatregelen overal terecht komen. De snelheid van implementatie is echter afhankelijk van de sterkte van het lokale management. In de afgelopen 25 jaar lijkt het erop dat in sommige onderdelen van de overheid de macht van de vakbonden en werknemersvertegenwoordiging zich sterker heeft ontwikkeld dan dat van het management. Voor overheidsmanagers is het koorddansen om met deze partijen de centrale intenties geïmplementeerd te krijgen. Een andere verklaring is dat de overheid ook geen stabiel gegeven is. De huidige overheid doet iets heel anders dan de overheid van 25 jaar geleden (Ballendowitsch, 2004). Het betreft hier langzame verschuivingen in de inhoud (vooral richting sociale en ordefuncties), die er wel voor zorgen dat de continuïteit van de taken beperkt blijft. Deze verschuivingen zorgen voor een continue stroom van reorganisaties bij de overheid die ook zichtbaar zijn aan de buitenkant. De consequentie is dat overheidsmanagers een stabiele omgeving ontberen om strategisch met hun arbeidskracht om te gaan. Het veelvuldig reorganiseren heeft in onze opinie weinig te maken met dit strategisch optreden, maar eerder met de moeizame aanpassing aan de nieuwe taken zoals ze door de politiek worden opgelegd.

Het is ook mogelijk dat verschillende van de effecten op de arbeid onvoldoende in beeld kunnen worden gebracht met ons meetmateriaal. We hebben vooral secundaire bronnen gebruikt. Daarbij hebben we bronnen van zeer verschillende aard gebruikt, nationaal en internationaal, brede surveys naast specifieke instrumenten van de overheid zelf. De verschillende instrumenten geven ons inziens telkens dezelfde trends aan wat een ondersteuning is van concurrente validiteit. Op het niveau van de afzonderlijke (type) organisaties kan het beeld anders zijn. Daarvoor is gericht onderzoek nodig.

Wat betekenen deze resultaten voor de toekomst van het overheidsmanagement? Allereerst is het zinvol te kijken naar de betekenis van de achterblijvende productiviteit van de overheid. Het SCP grijpt hiervoor terug naar de Wet van Baumol (1967) (Kuhry e.a., 2006; Langenberg & Van Bergen, 2009). Met deze theorie is een legitimering verschaft voor de achterblijvende productiviteitsontwikkeling bij de overheid. Het lastige van deze wet is dat, indien deze opgaat, dit betekent dat er geen grens is aan de groei van de omvang van de overheid. Nochtans zien we dat in de afgelopen 25 jaar, de overheid (zonder gezondheidszorg) niet in omvang is gegroeid. In theorie zou bij ongewijzigde economische gegevens, de overheid het hele bedrijfsleven kunnen overvleugelen. In de praktijk zien we wel 'grenzen' aan de overheid. Er moet sprake zijn van een draagbaarheidscomponent. De omvang van de overheid is afhankelijk van de ontwikkeling van het niet-overheid gedeelte. Zolang sprake is van een groei van het bedrijfsleven en de belastingsinkomsten blijven groeien, dan is er ruimte voor de overheid om zich verder te ontwikkelen (Van der Ploeg, 2007). In tijden van grote economische crisis, waarbij het bedrijfsleven niet groeit of zelfs krimpt, dan komen de grenzen van de overheid ook in beeld. De kosten van de overheid dienen vergoed te worden uit belastinginkomsten. De ontwikkeling van deze inkomsten vormt de speelruimte voor de kostenontwikkeling van de overheid. Dit betekent dat bij terugvallende inkomsten, er zeker in omvang en kosten van de overheid moet worden ingegrepen (Henrekson & Lybeck, 1988). Dit gegeven plaatst enkele vraagtekens bij wat de overheid dan precies doet en hoe omvangrijk deze dan precies moet zijn. In de jaren zeventig is nagedacht over de

mogelijkheden van Zero Base Budgetting om alle activiteiten van de overheid opnieuw in te vullen (CIPFA, 2006). Misschien dat de overheid en de politiek een dergelijke oefening moeten aangaan om in het licht van de huidige economische crisis, alle overheidsactiviteiten tegen het licht te houden. Met dit gegeven moet ook kritisch gekeken worden naar de aannamen van New Public Management. Wil een overheid met de NPM-filosofie productiever worden, dan zal toch eerst gestart moeten worden bij de mogelijkheden om de automatisering van dienstverlenende activiteiten op het peil van de industriële sectoren te brengen. Verder is het de vraag of overheidsorganisaties, zoals in het bedrijfsleven, niet meer speelruimte hebben om andere strategieën te volgen zoals productinnovatie, marketing en waardecreatie. Op beide terreinen ligt zeker nog ontwikkelwerk.

In het paper hebben we het gehad over de gevolgen voor de factor arbeid. Daarbij hebben we voor de eenvoud aangenomen dat sprake is van een centraal overheidsmanagement met een bepaalde intentie om wat op arbeidsvlak te realiseren. Onze analyse heeft aangetoond dat er weliswaar centraal bedoelde maatregelen zijn getroffen, maar dat het beleid lokaal wordt geïmplementeerd en dat de lange periode niet altijd consistentie in intenties toelaat. Daarom ook zijn de effecten op de arbeid niet altijd terug te leiden tot een bepaalde strategie van een overheidsactor. Verschillende effecten die we hebben kunnen vaststellen zijn niet altijd bedoeld. De feminisering van het overheids personeel is een bewuste reactie, maar de versterkte trend naar feminisering is een onbedoeld gevolg. Feminisering valt toevallig samen met de vergrijzing van de overheid: binnenkort verlaten grote cohorten met voornamelijk mannelijke medewerkers. Daarnaast is er op de arbeidsmarkt sprake van een overaanbod van hooggeschoolde werknemers, zowel vrouwen als mannen. Voor de overheid lijkt dit een gelukkige meevaller, maar het is wel van belang om de praktische implicaties hiervan in het licht van toekomstige ontwikkelingen te bekijken. De aantrekkelijkheid van de overheid voor vooral vrouwelijke werknemers heeft onder andere te maken met de faciliteiten die aan vrouwen worden aangeboden. Indien op termijn de overheid in omvang terug zal moeten, dan lijkt het verstandig dat deze faciliteiten maatschappelijk breed worden geïmplementeerd. Anders lopen vrouwen die de overheid verlaten, het risico minder geschikte werkplekken in het bedrijfsleven te vinden.

De greep van de overheid op de arbeidsmarkt van hoger geschoolden is zeer groot geworden: 41% van de jaarlijks afstuderende hogergeschoolden worden door de overheidsdiensten afgeroomd (Trendnota 2006). Dit is in verhouding tot de omvang van de overheid in de totale werkgelegenheid veel groter. Met de voorrang die gegeven wordt aan vrouwen, zal het waarschijnlijk zelfs zo zijn dat bijna alle afgestudeerden vrouwen in eerste instantie bij de overheid een baan vinden. Deze verschuiving hangt ook samen met de verschuivingen in de werkgelegenheid bij de overheid zelf. In de sociale functies die de overheid wil verzorgen, blijkt er vooral plek te zijn voor vrouwen. Daarbij is van belang dat de inhoud van het werk het stijgende beroepsniveau blijft volgen. Op dit moment lijkt het juist op dit punt te haperen. De spagaat tussen opleidings- en beroepsniveau leidt nu al tot ontevredenheid over het soort werk dat moet worden uitgevoerd. Deze ontevredenheid kan toenemen. Van belang is vast te stellen hoe de uitdaging in het werk opnieuw kan worden ingebracht. Ook lijkt hier een kans te liggen om het saaiere werk te automatiseren.

Literatuur

- Ark, B. van, G. de Jong. Productiviteit in dienstverlening. Assen: Van Gorcum, 2004.
- Ark, B. van, M. O'Mahony, G. Ypma. The EU KLEMS Productivity report. An Overview of Results from the EU KLEMS Growth and Productivity Accounts for the European Union, EU Member States and Major Other Countries in the World. Issue no. 1, March 2007.
- Asselberghs, K. R. Batenburg, F. Huijgen, M. de Witte. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel IV. Tilburg/Den Haag: OSA/SDU, OSA-voorstudie V44, 1998.
- Ballendowitsch, J. Strukturwandel im öffentlichen Dienst der Niederlande. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, nr. 80, 2004.
- Batenburg, R., K. Asselberghs, F. Huijgen, P. van der Meer. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel V. Tilburg: OSA-publicatie A196, 2003.
- Baumol, W.J. Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 1967, 57, 415-426.
- Berkhout, E., A. Heyma, W. Salverda. Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004. Amsterdam: SEO-rapport nr. 889, 2006.
- Bourgon, J. "Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory". *International Institute of Administrative Sciences*, 73, 1(2007): 7-26.
- Brakman S., A. Witteloostuijn. Zin en onzin over staatsschuld. Groningen: RUG, 2003.
- CIPFA. Zero Base Budgeting. Croydon: CIPFA Briefing, January 2006.
- Dekkers, F., Mookhook, M. Baten-lastenstelsels: de gewoonste zaak van de wereld. TPC, juni 2007, 32-36.
- Den Hertog, J. The policy of deregulation in The Netherlands. *European Economic Review*, 1996, vol. 40, issue 3-5, pages 979-987.
- Fluder, R. Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz. Zürich: Seismo, 1996.
- Gaither, N. *Production and Operations Management*. 7th ed. Belmont: Duxbury Press, 1996.
- Henrekson, M., J. A. Lybeck. Explaining the growth of government in Sweden: A disequilibrium approach. *Public Choice* 57:213-232 (1988).
- Hilten, O. van, F. Kleima, H. Langenberg, P. Warns, P. Cijfers - Productie, arbeid en productiviteit in de zorgsector. *Economisch-statistische berichten*; vol. 90 (2005), afl. 4452, pag. D3 / 2005.
- Hilten, O. van, R. Okkerse, M. van Rooijen-Horsten. Productiviteit in de gezondheids- en welzijnzorg: Handle with care. Den Haag/Heerlen: CBS, 2008.
- Houtman I.L.D., E.M.M. de Vroome. Arbeidsrisico's, gezondheidsklachten en ziekteverzuim in branches: secundaire analyses op POLS 1997, 1998 en 1999. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2001.
- Huijgen, F. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel III. Den Haag: OSA, OSA voorstudie nr. V33, 1989.
- Huijgen, F., B.J.P. Riesewijk, G.J.M. Conen. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1983.
- Karasek, R., T. Theorell. *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York, NY: Basic Books, 1990.
- Karsten, L., K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Kern, H., M. Schumann. *Das Ende Der Arbeitsteilung?* München: C.H.Beck, 1984.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alpen aan den Rijn, Samsom, 1998.
- Koning, P., E. Canton, M. Cornet, M. Pomp, J. van de Ven, R. Venniker, B. Vollaard, D. Webbink. *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*. CPB Document, No 45, Den Haag: CPB, Januari 2004.
- Kuhry, B., A. Van der Torre. *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: SCP, 2002.

Kuhry, B., E. Pommer (e.a.). Publieke productie en persoonlijk profijt. De productie van publieke diensten en profijt van de overheid, 1990-2003. Den Haag: SCP, 2006.

Langenberg H., D. van den Bergen. Helft economische groei in 1995-2007 door toename productiviteit. Sociaaleconomische trends, 2e kwartaal 2009, 53-60.

Leijten, J. Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee. Proefschrift Universiteit Leiden, 2008.

Meer, F. van der. Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers. Bestuurswetenschappen, nr. 1, 2008.

Nordhaus, W.D. Baumol's diseases: A macroeconomic perspective. B.E. Journal of Macroeconomics, Volume 8, Issue 1, 2008, Article number 9

OECD. Performance Management in Government: Contemporary illustrations. Public Management Occasional Paper n.9, Paris: OECD, 1996

Osborne, D., T. Gaebler. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: Addison-Wesley, 1993.

Ploeg, van der F. Sustainable social spending and stagnant public services: Baumol's cost disease revisited. FinanzArchiv. Volume 63, Issue 4, December 2007, Pages 519-547

Roest, K. PUMA Strategic Review and Reform. The Netherlands - country paper – April 1999. Paris: OECD, 1999.

Sap J., J. Schippers. Moderne levenslopen bieden kans op doorbreken beroepssegregatie. In: De Glazen Muur, vijf essays over nut en noodzaak van het doorbreken van de schotten tussenvrouwen- en mannenberoepen, Ministerie van SZW/DCE, Den Haag, november 2005.

Schumann, M., V. Baethge-Kinsky, M. Kuhlmann, C. Kurz, U. Neumann, Trendreport Rationalisierung - Automobilindustrie, Werkzeugmaschinenbau, Chemische Industrie. Berlin: edition sigma, 1994.

SCP. Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2004.

Sonnenschein, L.J.M.J., RP van Hal. Pinguïns kunnen vliegen. Innovatie en leren in het openbaar bestuur: praktijk en reflectie. M&O, nr. 3/mei-juni 2009, 85-98.

Stekelenburg, M. 200 jaar werken bij de overheid. Den Haag: SDU, 1999.

Sullerot, E. Histoire et sociologie du travail féminin. Paris : Gonthier-Denoël, 1968.

Thiel, S. van, L. Conté, I. van Meerkerk. Eigenaar van een zelfstandige bestuursorgaan (deel 2). Openbaar bestuur; vol. 19 (2009), afl. 3, pag. 12-14 (3) / 2009

Waarden, Frans van (1983) 'Organisatie, arbeid en ondernemersbeleid in de Twentse katoenindustrie. Van stoomfluit tot stophorloge', in Te Elfder Ure 33. Annex 'Taylorisme in Nederland', Nijmegen (SUN)

Wiel, H. van der. The Netherlands: keeping growth up due to shift to productive market services. In: B. van Ark, M. O'Mahony, G. Ypma (eds). The EU KLEMS Productivity Report. Issue no. 1, March 2007, 42-44

Publicaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Trendnota Arbeidszaken 1998 – 2009
- Sociaal Jaarverslag Rijk, 2001-2007
- Nota Vernieuwing Rijksdienst, 2007
- De arbeidsmarkt in de collectieve sector (Commissie Van Rijn). Den Haag: Ministerie van BZK, 2001.
- Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel, 1999-2002, 2003-2004, 2006
- Kerngegevens Overheidspersoneel, 1997-2006
- Arbeidsmarktmonitor Rijk. De positie van het Rijk op de arbeidsmarkt, 2005
- Toespraak van minister Ter Horst bij het afscheid van de heer prof. dr. J.A. van Kemenade als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 18 juni 2009

Overige overheidspublicaties:

- Algemene Rekenkamer. Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen

- en ministeriële verantwoordelijkheid. Tweede Kamer, vergaderjaar, 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- Algemene Rekenkamer, Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden, 2007.
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Arbobalans 2005. Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland
- Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. ZBO'S binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, Den Haag: Ministerie van Financien, 2007
- Statline
- IBO. Een herkenbare staat: investeren in de overheid Rapport van de werkgroep Verzelfstandige Organisaties op Rijksniveau. Nr. 1, 2004.

Bijlage 1. Toelichting gebruikte surveys.

| Survey | Responspercentage | Methode | Omvang steekproef |
|---|--------------------------|---|---|
| LSO (Leef Situatie Onderzoek) | onbekend | persoonlijk interview | |
| POLS (Permanent Onderzoek LeefSituatie) (coördinatie: CBS; Houtman, de Vroome, 2001) | onbekend | vraaggesprekken bij de respondent thuis met een laptop: Computer Assisted Personal Interviewing (CAPI). | tussen 8741 en 34439 personen in particuliere huishoudens. |
| TAS (TNO Arbeidssituatie Survey) (coördinatie: TNO) (meer informatie: www.tno.nl/tas) | 45%-50% | PAPI (schriftelijk) en CAWI (internet) | <i>Openbaar bestuur/overheid:</i> 2000: N=364; 2002: N=298; 2004: N=428 |
| NEA (Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden) (coördinatie: TNO) (www.tno.nl/nea) | 31-33% | PAPI (schriftelijk) en CAWI (internet) | <i>Openbaar bestuur/overheid:</i> 2007: N=2121; 2008: N=1983 |
| EWCS (European Working Conditions Survey) (coördinatie: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) | (NL): 28%-41% | Face-to-face | <i>NL:</i> Public administration, defence, compulsory social security: 1995: N=72; 2000: N=93; 2005: N=63 |
| POMO-BZK (coördinatie: ministerie BZK) | 28-46% | Survey | N=34.300 (1999) – N=87.500 (2008) |