

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/95144>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-13 and may be subject to change.

Prof. Dr. F.D. Pot

### 1 SLIMMER WERKEN EN SOCIALE INNOVATIE

In reactie op het rapport 'De grote uittocht' van 2010 heeft het kabinet in juli 2011 aangegeven dat overheid en sociale partners een programma 'Beter Werken in het Openbaar bestuur' zullen uitwerken. Met maatregelen als:

- investeren in van-werk-naar-werk-arrangementen;
- de flexibiliteit van organisaties en de mobiliteit van werknemers vergroten;
- de arbeidsproductiviteit verhogen door slimmer werken, sociale innovatie en door de professionaliteit van werknemers ruimte te bieden.

Voor de arbeidsmarkt in het algemeen ziet het kabinet de oplossing in maatregelen als:

- langer doorwerken;
- de arbeidsparticipatie verhogen;
- aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden bieden;
- aandacht voor duurzame inzetbaarheid.

Deze bijdrage gaat vooral over arbeidsproductiviteit en professionaliteit. Dat ligt in het verlengde van het project 'Slimmer werken in de publieke sector' dat in 2009 werd gestart en dat naar buiten werd gebracht op het congres 'Slimmer werken loont' op 12 mei 2010 bij het CAOP. Daar benadrukte mevrouw Van Erp-Bruinsma, Secretaris-generaal van het ministerie van BZK en voorzitter van de Stuurgroep Slimmer Werken, dat slimmer

---

werken geen verkapte bezuinigingsmaatregel is. “Het gaat vooral over met plezier naar je werk gaan en beter je werk kunnen doen. Zeker, het moet zuiniger en de komende jaren staat ons een uittocht van medewerkers te wachten. Maar wanneer we ons alleen daar op richten, zien we niet dat slimmer werken vooral betekent: beter werken.”

Sociale innovatie is het overkoepelende begrip. Daarvan is in de loop van de tijd een veelheid aan definities geformuleerd. Korthedshalve worden die hier samengevat in de volgende definitie, die een integrale aanpak weerspiegelt en die op belangrijke onderdelen theoretisch kan worden onderbouwd:

Sociale innovatie is het ontwikkelen en implementeren van samenhangende interventies op de verandergebieden arbeidsorganisatie, besturingsstructuur en personeelsinzet, om het functioneren van mensen in organisaties te verbeteren. Met als doel: betere organisatieprestaties, een betere kwaliteit van de arbeid en betere arbeidsrelaties. Veelal zal ook nieuwe ICT worden ingezet om dat te faciliteren.

## 2 ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Er zijn aanwijzingen dat stelselinstrumenten (bekostiging, eigendom, marktstructuur en omgeving) een positieve invloed kunnen hebben op de productiviteit van de publieke sector<sup>1</sup>.

Het beste voorbeeld is de productiviteitsstijging in de ziekenhuiszorg<sup>2</sup>, maar dat geldt ook voor politie, onderwijs, lokale overheid en sociale zekerheid. Bij sociale innovatie gaat het primair om instellingsinstrumenten. “Verbetering van de productiviteit begint op organisatieniveau”<sup>3</sup>. Blank et al.<sup>4</sup> onderscheiden bedrijfsvoering, interne sturing, technologie en samenwerking. Hun conclusie is dat over het effect van deze instrumenten op de productiviteit van de instellingen weinig bekend is in de onderscheiden sectoren lokale overheid, onderwijs, politie, sociale zekerheid. Alleen bij de zorg is onderzoek uitgevoerd en zijn positieve effecten te zien. De tekorten op de arbeidsmarkt voor de zorg kunnen beperkt blijven door toenemende arbeidsproductiviteit<sup>5</sup>. Daarbij speelt nieuwe technologie een rol. De bijdrage van ICT aan productiviteit in de publieke sector is echter ambigu. ICT kan leiden tot doelmatiger en efficiënter werken en een lagere werkdruk. Maar onvoldoende afstemming met de arbeidsorganisatie en standaardisering van werkwijzen kunnen ook een bedreiging vormen voor professionele autonomie en slimmer werken<sup>6 7</sup>.

Medewerkers in de publieke sector scoren hun eigen functioneren (in-role performance) even goed (openbaar bestuur, gezondheid en welzijn) als of lager (onderwijs) dan andere sectoren, zo blijkt uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van TNO en CBS<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Blank, J. et al. (2010) *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te verhogen*. Delft: IPSE.

<sup>2</sup> Blank, J.L.T. en E. Eggink (2011) *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg*. Delft: IPSE.

<sup>3</sup> Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011

<sup>4</sup> Blank, J. et al. (2010) *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te verhogen*. Delft: IPSE

<sup>5</sup> Blank, J.L.T. en E. Eggink (2011) *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg*. Delft: IPSE.

<sup>6</sup> De Bruijn, H., E. Kerpershoek en B. Dunning (2011) *Sturing van slimmer werken. Rugenstein voor initiatieven in de haarvaten van de publieke sector*. Delft: IPSE.

<sup>7</sup> Kruijff, I.L. (2011) *Verbanden tussen bureaucratie, ICT en arbeidskwaliteit. Een analyse van veranderingen bij de overheid*. Leiden/Den Haag: Universiteit Leiden/A+O Fonds Gemeenten

<sup>8</sup> Koppes, L.L.J. et al. (2011) *Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2010. Methodologie en globale resultaten*. Hoofddorp: TNO.

## 3.1 ARBEIDSPRODUCTIVITEIT EN RUIMTE VOOR PROFESSIONALITEIT

Uit ander onderzoek blijkt een positieve samenhang tussen motivatie om voor de publieke zaak te werken enerzijds en een hoge waardering van de eigen prestaties anderzijds.<sup>9,10</sup> Arbeidsproductiviteit in het openbaar bestuur is dus nog steeds een moeilijk te definiëren begrip en een lastig te meten grootte. Toch zien alle auteurs aanknopingspunten voor productiviteitsverbetering, gezien de grote verschillen in productiviteit tussen instellingen, systemen en in de tijd. Beïnvloeding van de arbeidsproductiviteit via cao's is slechts beperkt mogelijk.<sup>11</sup>

### 3 RUIMTE VOOR PROFESSIONALITEIT

In hoeverre het werk in de publieke sector al sociaal-innovatief van aard is in vergelijking met andere sectoren en ruimte biedt voor professionaliteit, kan ten dele worden afgelezen aan de resultaten van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden.

Werkkenmerken en burnout-risico per publieke sector in vergelijking met overige sectoren (publiek en niet-publiek).<sup>12</sup>

| item                  | openbaar bestuur | onderwijs | gezondheids- en welzijnzorg |
|-----------------------|------------------|-----------|-----------------------------|
| autonomie             | ++               | --        | --                          |
| taakeisen             | 0                | +         | 0                           |
| emotioneel zwaar werk | +                | ++        | ++                          |
| moeilijkheidsgraad    | +                | ++        | +                           |
| gevarieerd werk       | +                | ++        | +                           |
| tijdsdruk             | 0                | +         | +                           |
| burnout               | -                | +         | 0                           |

+/-: komt significant iets vaker/minder voor; ++/--: komt significant veel vaker/minder voor

Deze uitkomsten laten voor het openbaar bestuur een goede kwaliteit van de arbeid zien met ruimte voor professionaliteit. De hoge autonomie is overigens ook belangrijk om mensen te motiveren langer door te werken<sup>13</sup>. Nog meer variatie in het werk kan bijdragen aan leren en flexibiliteit.

De Werkgevers Enquête Arbeid 2010 (WEA) laat verrassend zien dat van de leidinggevenden in het openbaar bestuur slechts 55 procent tevreden is over de brede inzetbaarheid van de medewerkers. Voor alle sectoren samen is dat gemiddeld 77 procent<sup>14</sup>. Waar externe flexibilisering (tijdelijke

<sup>9</sup> Leisink, P. and B. Stein (2009) Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences* 75: 35: 35-52.

<sup>10</sup> Den Besten, K., A. Postma en A. Sital (2010) *Quickscan Personeels en mobiliteitsonderzoek 2010*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>11</sup> Ojen, O., B. De Zwart en T. Veerman (2010) *Arbeidsproductiviteit en cao's. Een verkennend onderzoek naar de aanjagende rol van cao-afspraken op arbeidsproductiviteit in de publieke sector*. Leiden: Astri.

<sup>12</sup> Bron: NEA 2010 (Koppes, L.L.J. et al. (2011) Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2010. Methodologie en globale resultaten. Hoofddorp: TNO)

<sup>13</sup> Hooftman, W. et al. (2011) *Arbobaalans 2010. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*. Hoofddorp/Den Haag: TNO/Ministerie van SZW.

<sup>14</sup> Oeij, P.R.A., De Vroome, E.M.M. de, Kraan, K. and Goudswaard, A. (2011). *Werkgevers Enquête Arbeid 2010: methodologie en beschrijvende resultaten*. Hoofddorp: TNO.

contracten en overplaatsingen) kan leiden tot minder betrokkenheid en verlies van het organisatiegeheugen<sup>15</sup>, vergroot interne flexibilisering (brede inzetbaarheid) daarentegen de betrokkenheid en leermogelijkheden. Bovendien zijn er minder transactiekosten mee gemoeid<sup>16</sup>. Uit ander onderzoek blijkt dat het algemene kwalificatieniveau in de publieke sector is gestegen vanwege toegenomen taakeisen en moeilijkheidsgraad en het uitbesteden van eenvoudig werk<sup>17</sup>.

Er is actief opleidingsbeleid. De NEA 2010 laat zien dat in het openbaar bestuur 78 procent van de medewerkers 'de afgelopen twee jaar' een interne opleiding of cursus heeft gevolgd (gemiddelde van de sectoren: 57 procent). Voor externe opleidingen waren die cijfers 57 en 43 procent. De sociale steun van de leidinggevende scoort in het openbaar bestuur rond het gemiddelde van alle sectoren<sup>18</sup>.

Deze cijfers laten zien dat er in beginsel ruimte is voor professionaliteit. Dat er toch zo'n discussie over is, moet dan betekenen dat die ruimte minder wordt benut dan mogelijk en wenselijk is. Werkoverleg en ontwikkelgesprekken zijn daarvoor de instrumenten.

Bij het benutten van professionaliteit om het innovatievermogen te verhogen, wordt in toenemende mate ook gebruik gemaakt van de 'sociale media'<sup>19</sup>. Dit is vooral nog experimenteren. Indien deze communities de ruimte krijgen, zal de

waarde daarvan blijken. Verschillende 'doetanks' boeken al resultaat. Op de sites is te zien hoe men goede voorbeelden uitwisselt, iets dat tot nu toe volgens Alders en Bun<sup>20</sup> – zij keken naar gemeenten – te weinig gebeurt.

#### 4 CONCLUSIE

De analyses hierboven laten zien dat er ruimte is voor verbeteringen waaraan sociale innovatie kan bijdragen. De noodzaak van die verbeteringen is elders in dit boek beschreven. Het heeft de laatste jaren niet ontbroken aan beleidsagenda's, congressen, enzovoort. In het najaar van 2011 verschijnen:

- het plan 'Verhogen arbeidsproductiviteit en meer ruimte voor de professional';
- de 'Actieplaat slimmer werken in het openbaar bestuur', een instrument voor organisatieonderdelen om mee aan de slag te gaan.

Toch lijkt er tot nu toe weinig in gang te zijn gezet. De kabinetsformatie in 2010 heeft natuurlijk tot vertraging geleid en het beleid zet niet zwaar in op sociale innovatie en slimmer werken. Daarmee zijn immers op korte termijn geen grote bezuinigingen te realiseren. Door de afgenomen aandacht voor slimmer werken ontstaat een risico dat 'hetzelfde doen met minder mensen' toch vooral weer 'harder werken' wordt.

Sociale innovatie is investeren in de langere termijn. Dat valt niet exact met business cases te onderbouwen, net zo min trouwens als veel ander beleid van ondernemingen en overheid

<sup>15</sup> De Bruijn, H., E. Kerpershoek en B. Dunning (2011) Sturing van slimmer werken. Rugensteun voor initiatieven in de haarvaten van de publieke sector. Delft: IPSE.

<sup>16</sup> Dekker, F. (2011) Werkzekerheid door functionele flexibiliteit. *ESB* 96(4617): 510-511.

<sup>17</sup> Dhondt S., K. ten Have en K.O. Kraan. Vijfentwintig jaar kostenbesparing bij de overheid. Gevolgen voor kwaliteit van de arbeid en productiviteit. Batenburg, R., Beer, P. de, Mevissen, J. en Tijdens, K. (red.). (2010). *Arbeid in crisis?* Den Haag: Uitgeverij Lemma, 143-162.

<sup>18</sup> Koppes, L.L.J. et al. (2011) Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2010. Methodologie en globale resultaten. Hoofddorp: TNO.

<sup>19</sup> Batenburg et al. (2009) *Web 2.0 en kwaliteit van de arbeid. Een literatuurverkenning naar onderzoek onder gemeenten*. Den Haag: A+O fonds Gemeenten; [www.ambtenaar2.0.nl](http://www.ambtenaar2.0.nl); [www.slimmernetwerk.nl](http://www.slimmernetwerk.nl); etc.

<sup>20</sup> Alders, R. en E. Bun (2011) *Meer waarde uit innovatie. Evaluatie innovatiebeleid publieke dienstverlening in opdracht van het ministerie van BZK*. Zoetermeer: Verdonck, Klooster & Associates B.V.

## 3.1 ARBEIDSPRODUCTIVITEIT EN RUIMTE VOOR PROFESSIONALITEIT

---

dat, op basis van goede argumenten, toch wordt geïmplementeerd. Er zijn in het openbaar bestuur op dit gebied visionaire mensen actief, maar het zijn er te weinig en ze krijgen te weinig budget en ruimte. Er lijkt een verschuiving van de aandacht plaats te vinden naar 'het nieuwe werken' (plaats- en tijdonafhankelijk, met aansturing op output). Dat zou een verarming zijn ten opzichte van de oorspronkelijke intenties. Enige reflectie is nodig, want dat er niet veel lijkt te gebeuren, motiveert natuurlijk niet de mensen die twee jaar geleden warm liepen om slimmer te gaan werken in de publieke sector.

Zoals ook De Bruijn et al.<sup>21</sup> concluderen, zou het ministerie van BZK, in samenwerking met de vakorganisaties, vooral processen moeten stimuleren die moeten leiden tot slimmer werken en zich niet moeten richten op de inhoud van de te nemen maatregelen. De inhoud moet uit de verschillende diensten en instellingen komen, in gezamenlijke initiatieven van managers, professionals en de medezeggenschap. Voorbeelden zijn te vinden in de kennisbank van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie. Met die initiatieven kan de stagnatie worden opgeheven en een doorstart worden gemaakt.

---

<sup>21</sup> De Bruijn, H., E. Kerpershoek en B. Dunning (2011) Sturing van slimmer werken. Rugensteun voor initiatieven in de haarvaten van de publieke sector. Delft: IPSE