

# Heroriëntatie HRM bij de rijksoverheid

Peter van der Parre en Hans de Mol

De afgelopen paar jaar zijn de werkgevers bij het rijk twee belangrijke spiegels voorgehouden. In 1998 was dat de Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst, die vanuit het gezichtspunt van de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt liet zien dat er in het HRM-beleid van het rijk – met name waar dat ‘op de werkvloer’ in praktijk wordt gebracht – verbeteringen denkbaar zijn en dat het bovendien zaak is te streven naar een beter, maar vooral juister beeld bij de buitenwereld van wat het rijk als werkomgeving en als werkgever te bieden heeft.

Begin 2001 heeft de werkgroep Van Rijn in haar rapport *De arbeidsmarkt in de collectieve sector* op haar beurt laten zien dat er (ook bij het rijk) alle aanleiding is voor flinke investeringen in mensen en kwaliteit.

In dit artikel wordt een beeld gegeven van de bevindingen van de Arbeidsmarktmonitor en van de werkgroep Van Rijn en wordt inzicht gegeven in de huidige stand van het denken over HRM bij het rijk.

## De Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst

### *De situatie op de arbeidsmarkt*

Het gaat uitstekend met de Nederlandse economie, zij het dat wordt voorzien dat de groei enigszins zal temperen (CPB, 2001; OESO, 2001). Economische groei betekent meer werkgelegenheid, minder werklozen, minder langdurig werklozen, minder arbeidsongeschikten en zelfs een substantiële daling van het aantal bijstandsgerechtigden in de afgelopen jaren. Kortom: minder arbeidsreserve. En dat betekent ook nieuwe problemen, want tegelijkertijd neemt het aanbod van jongeren af, terwijl door de uitstroom van oudere werknemers de vervangingsvraag zal toenemen. Het is uiterst twijfelachtig of de te zelfder tijd toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, allochtonen, ouderen, langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten voldoende zal zijn om de tekorten aan afstuderenden en schoolverlaters op te vangen.

Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. P. van der Parre, socioloog, gepromoveerd aan de Erasmus Universiteit op het proefschrift *Zonder arbeid geen zegen, kwaliteit van de arbeid, arbeidsoriëntaties, arbeidssatisfactie en het zoekgedrag op de arbeidsmarkt* en H. de Mol, psycholoog, zijn beiden werkzaam bij de directie Personeelsmanagement Rijksdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) raamde, uitgaande van een jaarlijkse groei van het bruto binnenlands product met 3%, conform het gunstige scenario uit het Centraal Economisch Plan voor de periode 1997-2002 een uitbreidingsvraag voor de totale economie van ruim 560 000 arbeidsplaatsen. Daartegenover zou in die periode een arbeidsaanbod van schoolverlaters staan van 1 360 000. Hiervan zal evenwel het overgrote deel benodigd zijn voor de 1 200 000 vervangingsplaatsen in die periode. Uitgegaan wordt dan ook van een aanbodtekort van zo'n 400 000 personen.

Belangrijker nog dan deze macroindicaties is het signaal dat ook zonder economische groei het aanbod van schoolverlaters in diverse opleidingsrichtingen van het wo, hbo en mbo niet voldoende zal zijn om alleen al in de vervangingsvraag te voorzien. Elke verdere economische groei zal deze problemen dan ook alleen maar kunnen vergroten. Deze schaarste zal leiden tot een aanzienlijk scherpere concurrentie tussen werkgevers. Daarbij komt voor de werkgevers bij de rijksoverheid (verder te noemen het rijk) een toenemende concurrentie op de arbeidsmarkt vanuit de groeiende commerciële dienstensector. De concurrentiepositie op de arbeidsmarkt staat dan ook hoog op de agenda van de werkgevers bij het rijk.

#### *Het rijk op de arbeidsmarkt*

Als werkgever is het rijk tegelijk groot én klein. Enerzijds geeft deze sector werk aan bijna 120 000 personen, samen bijna 2% van de werkende beroepsbevolking, anderzijds is de sector ook weer dusdanig klein dat er vrijwel geen deelarbeitsmarkt te noemen is waar de sector een dominante positie inneemt. Dit betekent dat werkgevers in het rijk wél aan den lijve ondervinden wat zich in macro-economische zin op de arbeidsmarkt afspeelt, maar dat zij niet of nauwelijks in staat zijn deze ontwikkelingen te beïnvloeden.

Daarbij komt nog dat het rijk niet alleen groot (of klein), maar bovendien zéér veelzijdig van samenstelling is. Een gevolg van de grote verscheidenheid aan werkzaamheden is dat een bepaalde opleidingsrichting vaak toegang biedt tot een grote verscheidenheid aan beleidsterreinen, die echter niet allemaal even voor de hand liggen.

Voor mensen met een brede belangstellingsrichting schept die veelzijdigheid de mogelijkheid in de loop van hun carrière op diverse deel-terreinen te werken. Voor de werkgevers kan het betekenen dat zij hun personeel op vele deelmarkten moeten zoeken, terwijl ze op veel van die deelarbeitsmarkten vaak maar in beperkte mate herkenbaar zijn. Op de naar opleiding en/of beroep te onderscheiden deelarbeitsmarkten zijn

de vraag- en aanbodverhoudingen zeer verschillend. Vacatures betekenen dan ook niet automatisch problemen, maar veel van die deelarbeidsmarkten worden alsmat krappert en krappert.

Naast de kwantitatieve problematiek is er ook in kwalitatieve zin aandacht nodig voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dit heeft te maken met de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt. In de economie vindt een veel snellere opeenvolging van producten en diensten plaats. Daarmee is een groeiende behoefte aan een flexibele personeelsinzet ontstaan: flexibel zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Lifetime employment is hiermee onder druk komen te staan. Al met al is de mobiliteit op de arbeidsmarkt toegenomen. Dit betekent ook dat de reventuen van arbeid in een ander licht zijn komen te staan. Betere arbeidsmarktchansen na afloop van een contract door goede scholingsfaciliteiten tijdens de looptijd van het contract hebben aan belang gewonnen ten opzichte van traditionele opbrengsten als loon en werktijden.

Voor de rijkswerkgevers vraagt dit om een bezinning over wat zij op de arbeidsmarkt te bieden hebben. Dat bod omvat meer dan alleen de *arbeidsvoorwaarden*. Naast de arbeidsvoorwaarden spelen nog drie elementen van de arbeidssituatie een rol:

- de *arbeidsinhoud*, de inhoud en het niveau van de werkzaamheden;
- de *arbeidsverhoudingen*, de mate van autonomie ten opzichte van het management, de omgang met collega's, direct leidinggeventen en relevante derden zoals klanten, concurrenten, ambtelijke en politieke opdrachtgevers, de duidelijkheid omtrent de planning en feedback over de resultaten;
- de *arbeidsomstandigheden*, de fysieke en psychische condities waaronder wordt gewerkt.

Naast deze vier elementen van de arbeidssituatie die tezamen de aantrekkelijkheid van een functie bepalen, speelt ook het imago van een werkgever een rol op de arbeidsmarkt. Werkgevers die te kampen hebben met een imago als zouden zij geen aantrekkelijke functies in de aanbieding hebben, krijgen bij voorbaat minder aanbod van werkzoekenden.

#### *De Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst*

Voor het signaleren van wat zich op de arbeidsmarkt afspeelt aan ontwikkelingen, opdat daar in het HRM-beleid rekening mee kan worden gehouden, is in 1998 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst ontwikkeld. Voor die monitor wordt arbeidsmarktinformatie verzameld waarmee

de werkgevers van de sector 'rijk' zich een beeld kunnen vormen van hun arbeidsmarktpositie.

Aangezien het daarbij om méér gaat dan om kwantitatieve kenmerken alleen, wordt op basis van voor de monitor uitgevoerde onderzoeken vooral ook een beeld gegeven van wat er in kwalitatieve zin op de arbeidsmarkt van het rijk van belang is. Wat vinden werknemers binnen en buiten de sector van belang? Wat zien ze daarvan in hun eigen arbeidssituatie verwezenlijkt? Hoe en waar zien ze hun eigen carrièrekansen? Hoe kijken ze aan tegen het rijk als werkgever? En welke mogelijkheden en kansen zijn daaruit voor de werkgevers in die sector te destilleren?

De reeds genoemde elementen van de arbeidssituatie laten zien dat de monitor meer biedt dan informatie over de arbeidsmarkt(positie); het is ook een belangrijke spiegel voor de kwaliteit van het HRM-beleid. Voor het arbeidsvoorwaardenbeleid is arbeidsmarktinformatie van belang als onderbouwing voor de inzet in het CAO-overleg. Afspraken die voortvloeien uit de CAO-onderhandelingen, hebben op hun beurt weer invloed op de bedrijfsvoering. Vanuit een organisatorische invalshoek, waarin de werkprocessen centraal staan, geeft de monitor suggesties voor aspecten van de arbeidssituatie die aandacht verdienen.

Behalve om de vraag of er in kwantitatief opzicht voldoende of onvoldoende potentieel voorhanden is, gaat het bij het bepalen van de arbeidsmarktpositie ook om de vraag in hoeverre het potentiële arbeidsaanbod geïnteresseerd is in een baan bij het rijk. Daarom is er een tweetal onderzoeken uitgevoerd, waarvan één onder rijksambtenaren en één onder hbo'ers en academici die buiten het rijk werkzaam zijn. Daarin is een groot aantal gegevens verzameld. De analyses wijzen op een aantal sterke en zwakke punten van het rijk in vergelijking met werkgevers in andere sectoren. Al met al heeft het rijk op de arbeidsmarkt geen ongunstige uitgangspositie. Per beroepsgroep kan dat verschillen, zoals blijkt uit de Arbeidsmarktmonitoren van 1999 en 2000, die aan specifieke deelarbeitsmarkten zijn gewijd. Hier beperken we ons tot het algemene beeld van de Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst van 1998.

#### *Het rijk als werkgever*

Hierna worden de sterke en zwakke punten van het rijk in vergelijking met concurrerende werkgevers kort uiteengezet.

- Bij de *arbeidsinhoud* is als sterk punt te zien de doorgaans goede aansluiting tussen de functie en het opleidingsniveau en de opleidingsrichting. Zwak punt is dat slechts een krappe meerderheid van de rijksambtenaren op academisch niveau en hbo-niveau de eigen arbeidssituatie als stimulerend ervaart.

- Op het gebied van arbeidsverhoudingen melden de respondenten gemiddeld een goede werksfeer met collega's onderling en met direct leidinggevendenden. Zwak is hier dat relatief weinig ambtenaren in hun werk voldoende duidelijke aansturing en feedback ervaren.
- Gemiddeld ervaart men op het gebied van arbeidsvoorwaarden een concurrerende beloning en behoorlijke voorwaarden voor het combineren van arbeid en zorg. Dit laatste aspect van de arbeidsvoorwaarden is vooral voor rijksambtenaren in specifieke levensfasen interessant. Het arbeidsvoorwaardenpakket biedt evenwel gemiddeld nog weinig individuele incentives. Met name onder jongeren op de arbeidsmarkt wordt aan dit aspect veel belang gehecht.
- Arbeidsomstandigheden worden door de respondenten weinig belangrijk gevonden, al ervaren velen toch nogal eens stressvolle omstandigheden waaronder zij hun werk moeten doen.
- Op individueel niveau is er een redelijke aansluiting te zien tussen een aantal kenmerken van de arbeidssituatie en het belang dat aan deze kenmerken door de rijksambtenaar wordt gehecht: stimulerende *arbeidsinhoud*, zelfstandigheid en een goede sfeer binnen de *arbeidsverhoudingen*, gegarandeerde en goede *arbeidsvoorwaarden* en relatief gezien acceptabele *arbeidsomstandigheden*, ongestoord kunnen doorwerken. Daartegenover staat een matige afstemming tussen kenmerken van de arbeidssituatie en het belang dat rijksambtenaren aan deze kenmerken hechten bij de *arbeidsinhoud*: 45% van de respondenten op hbo- en WO-niveau wenst meer stimulerend werk, 37% van de respondenten wenst meer duidelijkheid omtrent de eisen die aan het werk worden gesteld en wil na afloop meer feedback krijgen op de resultaten; bij de *arbeidsvoorwaarden* moet de mate waarin deze gegarandeerd en als goed worden ervaren, voor 30% van de respondenten omhoog.
- Gemiddeld ziet men bij het rijk goede interne carrièreperspectieven en daarom minder aanleiding om die perspectieven elders te zoeken.

Een adequate afstemming op individueel niveau tussen de kenmerken van het werk en het belang dat werkenden aan deze kenmerken hechten, is een belangrijke voorwaarde om mensen goed gemotiveerd te laten werken, waardoor een hoge productiviteit en kwaliteit van het werk mag worden verwacht. In feite raken we hier de kern van het HRM-beleid.

Behalve met door de eigen medewerkers als sterk en zwak ervaren punten heeft het rijk ook te maken met een slecht imago als werkgever bij werkenden buiten het rijk en wel met betrekking tot alle vier de kenmerken van de arbeidssituatie (zowel *arbeidsinhoud*, *-verhoudingen*, *-voorwaarden* als *-omstandigheden*). Een slecht imago leidt ertoe dat

werkgevers binnen het rijk sneller als potentiële werkgever worden uitgesloten in het zoekgedrag op de arbeidsmarkt dan concurrerende werkgevers met een positiever imago. Wie zoekt immers een baan bij een werkgever die te boek staat om de slechte revenuen voor de geleverde arbeid?

#### *Indicaties voor het HRM-beleid*

Deze resultaten van de Arbeidsmarktmonitor laten zich vertalen in enkele richtinggevende elementen voor de verdere ontwikkeling van het HRM-beleid bij het rijk.

De kenmerken van de arbeidssituatie worden gemiddeld door rijksambtenaren beter ervaren dan het imago van het rijk als werkgever op deze punten heeft, terwijl het imago van deze kenmerken van de arbeidssituatie bij concurrerende werkgevers redelijk overeen blijkt te stemmen met hoe dit er door de onderzochte werknemers gemiddeld wordt ervaren. Dit verschil in imagobeleving is jammer, want afgaand op hoe ze in het dagelijks werk worden beleefd, kunnen de kenmerken van de arbeidssituatie bij het rijk gemiddeld de vergelijking met deze kenmerken bij concurrerende werkgevers best doorstaan.

Deze punten verdienen aandacht in een *arbeidsmarktcommunicatiestrategie*, waarmee de ministeries en uitvoerende diensten binnen het rijk zowel individueel als gezamenlijk het negatieve imago als werkgever zullen moeten zien te corrigeren om daarmee de aantrekkingskracht voor potentiële en de bindingskracht voor zich oriënterende rijksambtenaren te verhogen.

De afstemming tussen kenmerken van de arbeidssituatie en wat rijksambtenaren belangrijk vinden in hun werk kan actiever worden geïntegreerd in het loopbaanbeleid, zodat de gesignaleerde mobiliteitsgevoeligheden beter kan worden benut voor (inter)departementale mobiliteit. Ook kan scholing gericht worden ingezet voor het realiseren van een betere afstemming tussen kenmerken van de arbeidssituatie en wat rijksambtenaren belangrijk vinden in hun werk.

Schaarse competenties kunnen worden gepoold voor het verbeteren van allocatie van personeel (de juiste persoon op het juiste moment op de juiste plaats). Tegelijkertijd kunnen de kenmerken van de arbeidssituatie voor de betrokkenen hierdoor verbeteren. De arbeidsinhoud kan meer stimulerend worden door meer afwisseling in het werk en meer ontplooiingsmogelijkheden, de arbeidsverhoudingen kunnen meer duidelijkheid, zelfstandigheid en meer feedback en consultatie van collega's bieden en de arbeidsomstandigheden kunnen een betere afstem-

ming tussen pieken en dalen krijgen. Daaraan zal moeten worden gewerkt door bestaande instrumenten voor het loopbaanbeleid nog meer dan nu te benutten en door het verder uitwerken en implementeren van competentie management. Competentie management wordt hier opgevat als het optimaal matchen van functievereisten (moeten), competenties van werkenden (kunnen) en de wensen van werkenden rond de kenmerken van de arbeidssituatie (willen). Het initiatief hiertoe ligt bij het departementale lijnmanagement, ondersteund vanuit de directies Personeel en Organisatie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties speelt hierbij een faciliterende rol door aanwezige kennis bij individuele onderdelen van het rijk sectorbreed te verspreiden en de ontwikkeling of verbetering van de benodigde instrumenten die rijksbreed kunnen worden toegepast, te ondersteunen.

De onderzoeken brengen een niet-onaanzienlijke mobiliteitsgeneigdheid onder rijksambtenaren aan het licht. Overigens is die vergelijkbaar met die van werknemers bij concurrerende werkgevers. In een krappere wordende arbeidsmarkt nemen de kansen op een andere baan voor velen toe. Wanneer bovendien headhunters en andere wervers nog agressiever mensen gaan benaderen dan nu al het geval is, zal het percentage mensen dat mobiliteitsgeneigdheid omzet in daadwerkelijke mobiliteit, toenemen. Het is derhalve voor de werkgevers binnen het rijk een majeure uitdaging om in te spelen op deze mobiliteitsgeneigdheid en deze niet maar te laten gebeuren, maar te benutten voor het rijk. De interdepartementale Mobiliteitsbank (een virtuele interne vacaturebank) die in de afgelopen jaren is ontwikkeld, maakt het mogelijk dat individuele rijksambtenaren beter worden geïnformeerd over hun mobiliteitsmogelijkheden binnen het rijk als geheel.

Daarnaast biedt een betere afstemming tussen kenmerken van de arbeidssituatie en hetgeen rijksambtenaren belangrijk vinden, een te benutten kans op het behoud van goede krachten. Het bestaande loopbaanbeleid beschikt over instrumenten die dit kunnen stimuleren. Het gaat hier om belangstellingsregistratie, potentieelbeoordeling en mobiliteitsbeleid (uitwisselingen in het kader van 'interim-functievervulling' en horizontale en verticale doorstroom) en scholing. In het CAO-overleg kunnen met de centrales van overheidspersoneel hierover nog nadere afspraken worden gemaakt. De eerste verantwoordelijkheid voor een goede afstemming tussen baanvereisten, individuele competenties en wat het individu in de baan belangrijk vindt, ligt bij de individuele werkenden zelf. De Mobiliteitsbank kan hen daarin faciliteren.

Met betrekking tot het arbeidsvoorwaardenbeleid is er bij het rijk een traject ingezet voor de modernisering van de arbeidsvoorwaarden.

Onderzocht wordt in hoeverre er binnen de sector behoefte bestaat aan differentiatie, decentralisatie en deregulering van de arbeidsvoorwaarden en hoe hieraan concreet vorm kan worden gegeven. Inmiddels is het instrumentarium voor bewust belonen in 1998 vereenvoudigd, zodat bij een juiste toepassing hiervan een concurrerende positionering kan worden bereikt op die segmenten van de arbeidsmarkt waar prestatiebeloning norm is. In de komende CAO-ronde kunnen deze instrumenten verder worden uitgewerkt en aangevuld.

Gerichte verbeteringen van de vier kenmerken van de arbeidssituatie kunnen de arbeidsmarktpositie van individuele werkgevers binnen het rijk én die van de sector als geheel versterken.

### **De werkgroep Van Rijn in 2000/2001**

Niet alleen bij het rijk begint het te knellen. De personele problemen doen zich inmiddels voor in grote delen van de collectieve sector. Voorheen ging het daarbij nog voornamelijk om hoger opgeleiden, maar inmiddels wordt het ook al steeds moeilijker personeel op lager en middelbaar niveau aan te trekken. In de zorg en het onderwijs doen de grootste knelpunten zich voor bij de uitvoerende beroepen (verpleger, verzorgers, docenten). In het openbaar bestuur en in de sectoren 'defensie' en 'politie' is de werving van geschoolde specialisten het grootste probleem.

Aldus de werkgroep Van Rijn, genoemd naar zijn voorzitter, de directeur-generaal Management en Personeel van het Ministerie van BZK, waaraan het kabinet in 2000 de opdracht gaf om de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector op de korte en middellange termijn in beeld te brengen en met oplossingen te komen voor de geconstateerde problemen.

#### *Bevindingen*

Evenals door de Arbeidsmarktmonitor, wordt door de werkgroep geconstateerd dat in de afgelopen jaren in betrekkelijk korte tijd een overgang heeft plaatsgevonden van een vraagbepaalde naar een aanbodbepaalde arbeidsmarkt. Niet alleen leidt de economische hoogconjunctuur tot een groei van de vraag naar arbeid, maar tegelijkertijd versterkt die groei structurele onderstromen die de krapte op de arbeidsmarkt verder vergroten.

De generatie uit de naoorlogse geboortegolf zal op niet al te lange termijn de arbeidsmarkt verlaten. Tegelijkertijd is er sprake van een dalend



nieuw arbeidsaanbod door daling van het aantal geboorten na 1975. Dat betekent per saldo dat er een eind komt aan de toename van het arbeidspotentieel. Na enige jaren van stabilisatie zal het effect van deze leeftijdsopbouw nog geruime tijd merkbaar blijven. De uittredende generaties oudere werknemers zullen nog jaren lang groter zijn dan de intredende generaties jonge werknemers.

Inmiddels hebben de ontwikkelingen sinds de jaren tachtig geleid tot verkorting van de werkweek, allerlei regelingen voor vervroegd uittreden en arbeidsduurverkorting, maar ook tot verhoogde instroom in werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dat heeft met name de arbeidsparticipatie van de oudere leeftijdsgroepen sterk doen afnemen. Pas de laatste jaren begint de participatie van ouderen weer wat te stijgen, tot thans zo'n 50% bij de 55-59-jarigen en 16% bij de 60+'ers. Niettemin zullen de verschillende uittredingsregelingen ook de komende jaren voor extra uitstroom zorgen.

Daarnaast hebben veranderingen in maatschappelijke normen en waarden tot gevolg dat mensen meer dan vroeger hechten aan vrije tijd. Daar zijn ze financieel ook beter toe in staat. De bereidheid bij jongere generaties om net zo veel te werken als vroegere generaties neemt af. Die afname is te zien in de wensen ten aanzien van de arbeidsduur per dag, per week en per jaar en ook ten aanzien van de lifetime werksituatie. Bovendien leidt de toegenomen opleidingsduur ertoe dat de effectieve beschikbaarheid op lifetime basis is afgenomen.

Daar staat tegenover dat tegenwoordig steeds meer vrouwen werken. Ook de toegenomen immigratie helpt mee om de effecten van de krimpende beroepsbevolking te mitigeren. De toename van de arbeidsparticipatie zal nog een aantal jaren doorzetten. De arbeidsparticipatie van jongere leeftijdsgroepen ligt namelijk hoger dan die van de oudere en deze jongere groepen vertonen de tendens langer door te blijven werken.

Afname van de economische groei zal de druk op de arbeidsmarkt wel verminderen. Ook kan productiviteitsverhoging bijdragen tot mitigeren van de spanningen op de arbeidsmarkt. De genoemde meer structurele ontwikkelingen zullen evenwel hun invloed behouden.

Naast de geschetste algemene ontwikkelingen, die in de marktsector vaak nog sterker worden gevoeld dan in de collectieve sector, ondervindt de collectieve sector het effect van een aantal specifieke omstandigheden.

Tijdens de periode van grote werkloosheid in de jaren zeventig en begin jaren tachtig was er sprake van een aanzienlijke werkgelegenheidscreatie in de collectieve sector. De werknemers die toen zijn ingestroomd, maken deel uit van de naoorlogse geboortegolf en stromen dus het komende decennium uit. Daardoor heeft de collectieve sector nu reeds te maken met een toenemende vervangingsvraag.

De onevenwichtige leeftijdsopbouw werd bij de overheidswerkgevers nog eens versterkt door het restrictieve begrotingsbeleid in de jaren tachtig en negentig, dat gepaard ging met forse operaties op het gebied van inkrimping en privatisering. Het effect was dat er jarenlang weinig ruimte was voor jonge instroom bij de overheid. Het aandeel van oudere werknemers nam daardoor toe. Pas de laatste jaren zien we weer een uitbreiding van het aanbod van collectieve voorzieningen. Maar intussen was de overheid op de arbeidsmarkt relatief onzichtbaar geworden.

Ook de arbeidsduurverkortung, primair bedoeld als middel om het beschikbare werk eerlijk te verdelen, werd in de collectieve sector het eerst en het verst doorgevoerd. Daardoor ligt de gemiddelde voltijdwerkweek in de collectieve sector zo'n twee uur lager dan in de marktsector. Enerzijds is dat een voordeel, omdat het een baan in de collectieve sector voor bepaalde doelgroepen aantrekkelijker maakt. Anderzijds betekent het wel een beperking van het beschikbare arbeidspotentieel of een extra arbeidsvraag als gevolg van de herbezetting.

Het restrictieve begrotingsbeleid van de jaren tachtig en negentig heeft een duidelijke impact gehad op het imago van de overheidswerkgevers. Voorheen hadden zij veelal arbeidsvoorwaarden die als gunstiger werden gezien dan die in de marktsector. In deze jaren werd evenwel een belangrijk deel van deze regelingen (gedeeltelijk) afgebouwd tot het marktniveau. Alleen bij het introduceren van faciliteiten voor het combineren van arbeid en zorg blijft de overheid nog vooroplopen. Hiertegenover staat dat de gunstigere regelingen in de marktsector niet werden doorvertaald naar de overheidssectoren. Dat hoeft niet per se geleid te hebben tot feitelijke beloningsachterstanden, maar het roept wel een negatief beeld op, dat de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt kan beïnvloeden. De belangstelling voor een baan bij de overheid is in die jaren dan ook duidelijk teruggelopen.

Ook grootschalige investeringen om productiviteitsstijging te realiseren zijn in de collectieve sector lange tijd uitgebleven. Pas in het laatste regeerakkoord zijn weer duidelijke investeringen gedaan.

### *Aanbevelingen*

De aanhoudende economische groei leidt tot een steeds luider vraag om intensivering, vernieuwing en verbetering. Bij de huidige wijze van tot stand brengen van voorzieningen zou dat om substantieel meer werknemers voor de collectieve sector vragen. Dat is op de huidige krappe arbeidsmarkt niet te realiseren en economisch gezien ook niet gewenst.

De vraag om nieuwe en grote investeringen in de collectieve sector komt dan ook op een moeilijk moment. Zonder nadere maatregelen zullen de spanningen op de arbeidsmarkt verder toenemen en zal de collectieve sector niet in staat zijn aan de groeiende personeelsbehoefte te voldoen. Dat personeelstekort leidt zonder twijfel tot een aantasting van de publieke dienstverlening. Om onacceptabele aanpassingsmechanismen als kostenstijgingen en een vertraagde of gebrekkige uitvoering van taken te voorkomen, is een scala aan maatregelen nodig, voor de korte en de lange termijn. Met de inventarisatie van wat er aan maatregelen reeds is of wordt voorbereid en van wat er op langere termijn nog meer te doen valt, heeft de werkgroep Van Rijn (met interne en externe deskundigen) zich intensief beziggehouden.

Een deel van de van belang zijnde maatregelen zullen hun weg moeten vinden naar de CAO-onderhandelingen in de verschillende delen van de collectieve sector. Per CAO zal daarvoor een mix van dáár relevante maatregelen moeten worden ingebracht. De werkgroep noemt:

- maatregelen gericht op meer functiedifferentiatie, verkorting loopbaanpaden en meer mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie en prestatiebeloning om achterstanden op de marktsector in te lopen (geldt vooral voor onderwijs en zorg);
- verbeteren van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren (te denken valt aan maatregelen in de sfeer van ouderschapsverlof en kinderopvang) om zo de bindingskracht ten opzichte van het zittend personeel te vergroten;
- beperken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en verbetering van de reïntegratie van geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikten om zo min mogelijk uitval van arbeidspotentieel te hebben;
- verbetering van leeftijdsbewust personeelsbeleid om het uittreden zo veel mogelijk op latere leeftijd te laten plaatsvinden;
- verbetering van arbeidsmarktcommunicatie en werving om de overheid beter te positioneren en het potentiële aanbod effectiever te bereiken;
- verder worden genoemd: regionale differentiatie, verdere flexibilisering en individualisering van werktijden en arbeidsvoorwaarden, de

opbouw van een dertiende maand, werkdrukvermindering, invoering prestatieafspraken en scholing.

De werkgroep ziet dit evenwel niet als voldoende. Zij meent dat snel moet worden begonnen met maatregelen die op korte termijn een ingrijpende vernieuwingsslag in gang kunnen zetten. Speciale taskforces moeten innovatiecentra opzetten. Deze centra voeren volgens een programmatische aanpak structurele verbeteringen door op een drietal samenhangende terreinen:

– Management en sturing

De werkgroep stelt dat de zorg en verantwoordelijkheid voor een goed P&O-beleid aan de top van de organisaties beter moet worden verankerd. Een gesystemiseerd kwaliteitsbeleid, verruiming van de mogelijkheden van projectmatig werken en een daarop toegesneden ambtelijke en politieke sturing en verantwoording, afspraken maken over de te leveren prestaties, het programmatisch ontwikkelen van managementvaardigheden en het organiseren van het delen van kennis zijn daarbij de kernpunten.

– ICT-inzet

De inzet van ICT om de kwaliteit en efficiency van productie- en beleidsprocessen in de collectieve sector te verhogen kan beter en systematischer. Nadruk daarbij moet ook komen te liggen op het primaire productieproces en niet alleen op ondersteunende processen. Het gaat dus om méér dan de gebruikelijke kantoorautomatisering. In veel gevallen is een meer centrale sturing nodig, die het versnipperde gebruik van ICT tegengaat. Veel kennis en ervaring die is opgedaan uit initiatieven in andere sectoren, kan op die wijze minder vrijblijvend worden toegepast. Meer zal moeten worden geïnvesteerd in systemen voor kennismanagement.

– HRM-beleid

Naar de mening van de werkgroep is het HRM-beleid aan vernieuwing toe. Medewerkers van nu stellen andere eisen aan de organisatie en het management dan vroeger, door ICT en toegenomen coördinatievraagstukken verandert de organisatie en de werkwijze en de krappe arbeidsmarkt vraagt een proactieve wervingsstrategie.

De aandacht voor de individuele medewerker in de organisatie zal toenemen. Dit betekent dat het HRM-beleid zich sterker zal moeten richten op loopbaanontwikkeling: programmering van het opleidingsbeleid, ontwikkeling van gedifferentieerde carrièrelijnen, het systematisch invoeren van functioneringsgesprekken, individualisering en flexibilisering in arbeidsvoorwaarden en beloningssystemen. Een vernieuwing en aanpassing van de P&O-organisatie en -instrumenten is dan ook noodzakelijk.

## HRM bij het rijk

Kernachtig geformuleerd is de primaire taak van het rijk de dienstverlening aan politiek en burger. De dienstverlening van het rijk is in hoofdzaak mensenwerk. Slechts bij de verwerking van subsidieaanvragen, belastingaanslagen en informatieverstrekking vindt een substantieel gebruik van automatisering plaats. Dit laat weliswaar onverlet dat ICT een belangrijke ondersteuning biedt voor de dienstverlening van het rijk, maar het betekent vooral dat de primaire processen in het rijk staan of vallen met de gemotiveerde inzet van mensen: de ambtenaren in dienst van het rijk.

Het in 2001 afgeronde ‘integraal beleidsonderzoek’ naar de effectiviteit van personeelsbeleid leert dat hierin de kwaliteit van het management cruciaal is. De managers maken met de medewerkers de dienstverlening van het rijk. Naarmate de interactie tussen manager en medewerker hoger is, blijkt de arbeidssatisfactie over de kwaliteit van het management hoger. Belangrijke elementen van de interactie tussen manager en medewerker betreffen de *sturing*, de *feedback* en de *coaching*. *Sturing* aan de voorkant gaat over vragen als: weet de medewerker wat er van haar of hem verwacht wordt, binnen welke termijnen, met welke middelen en kent hij/zij de afbreukrisico's? Van belang is ook feedback op de resultaten: om te beginnen informerend (wat is er met jouw bijdrage aan het product verder gebeurd in de lijn). Aandacht voor wat er geleerd is in de werksituatie is een vorm van feedback die ook effect zal hebben op de collectieve bekwaamheid in de organisatie om te leren van en in het werk en om vanuit die ervaring veranderingen te realiseren in de organisatie. Een ander belangrijk element in de interactie tussen manager en medewerker is *coaching* in de vorm van complimenterende en kritiserende feedback, serieuze interesse in de persoonlijke ontwikkeling en daaraan gekoppeld de loopbaanontwikkeling van de medewerker.

Vanuit de directies P&O kan de kwaliteit van het management succesvol worden geoptimaliseerd met behulp van een breed scala aan personeelsinstrumenten. Voor een goede bijdrage aan het functioneren van de organisatie zullen die instrumenten wel selectief moeten worden ingezet. Belangrijker dan het ontwikkelen van steeds nieuwe instrumenten is het om toe te zien op een zinvolle inzet: een op het primaire proces toegesneden en gedifferentieerde inzet van het bestaande instrumentarium en het onderhouden daarvan. Met het onderhoud wordt bedoeld dat managers en medewerkers regelmatig door P&O moeten worden bijgepraat over wanneer en hoe de verschillende instrumenten

moeten worden ingezet. Er zijn immers niet alleen steeds nieuwe medewerkers, maar ook nieuwe managers.

Kijkend naar de maatschappelijke ontwikkelingen en de taken die het rijk daarin te vervullen heeft, zijn in het P&O-beleid van de komende jaren de volgende drie aandachtsvelden van primair belang:

- investeren in het HRM in het rijk op het niveau van het management en in de ondersteuning door P&O;
- flexibiliseren van de formatie en de organisatieontwikkeling;
- optimaliseren van het aanbod van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Bij de arbeidsvoorwaarden is de aandacht gericht op het bieden van meer keuzevrijheid aan het individu en op minder verschillen tussen de verschillende werkgevers in het rijk. ICT wordt hierbij steeds belangrijker. Shared services op het gebied van salarisadministratie, P&O-advies, kennismanagement en e-learning-toepassingen zijn middelen om de kwaliteit van het HRM te verhogen, ook hier met ICT als belangrijk voertuig.

Met een goede ondersteuning vanuit P&O en met behulp van leerwijzen als e-learning zal het gebruik van het personeelsinstrumentarium door managers verbeteren. Aanspreken op het ook daadwerkelijk hanteren van de instrumenten die voorhanden zijn, zal tot een hogere benuttingsgraad leiden. Daarnaast zal ook de tevredenheid van het management met de geboden p-ondersteuning moeten worden gemeten, teneinde het maatwerk en de kwaliteit van de p-ondersteuning steeds af te stemmen op de behoefte van het management.

Eenzelfde ondersteunende rol als die ten aanzien van het management hebben de directies P&O ten aanzien van het personeelslid. Uitgangspunt is dat deze de architect van de eigen loopbaan is en de eerstverantwoordelijke voor de eigen employability. Voor de ontwikkeling van het personeel investeert het rijk in individuele scholingsbudgetten en in het aanbieden van faciliteiten om de individuele employability te vergroten, zoals gerichte introductieprogramma's, mentorschappen, coaching en competentie management in het licht van de ontwikkeling naar een concern 'Rijk'.

Permanente organisatieontwikkeling, geïntegreerd leren, het opzetten van pools op interdepartementale onderwerpen waarbij HRM en inhoud gecombineerd worden en het verder verbreiden van programmagewijs en projectmatig werken zullen de organisaties in het rijk de komende jaren flexibeler en moderner moeten maken. Flexibiliteit van zowel

organisatie als formatie is van belang om het mogelijk te maken dat de aanwezige competenties steeds kunnen worden ingezet waar ze op een gegeven moment het meest noodzakelijk zijn.

Gegeven de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw in Nederland blijft de arbeidsmarkt de komende jaren nog krap. De concurrentie met andere aantrekkelijke werkgevers zal groot blijven, in woord en in daad. Organisaties die in de top tien staan van aantrekkelijke werkgevers, kenmerken zich door hun grootte, het bieden van zichtbare en bekende producten en diensten, hun innovatief vermogen, een goed HRM en een consequente corporate communicatie. Dit laatste wil zeggen dat zij in al hun communicatieve uitingen bouwen aan een 'sterk merk'. Ook het rijk staat voor die taak, wil het de talenten binnenhalen die nodig zijn voor een goede uitoefening van het werk. Permanente arbeidsmarktcommunicatie is dan ook een must. Goede afstemming en integratie met de andere communicatieve uitingen van het rijk zijn daarbij vereist. Maar uiteindelijk zijn het de eigen rijksambtenaren, die het rijk laten schitteren. Hun tevredenheid met hun werk, met hun management, hun loopbaanperspectieven, hun verhalen over het werk vormen hét visitekaartje van het rijk. Rijksambtenaren gedeeltelijk vrijstellen voor ambassadeurswerk gericht op hun eigen doelgroep past dan ook in de permanente arbeidsmarktcommunicatiestrategie die het rijk voorstaat, naast de meer massamediale arbeidsmarktcommunicatie die eveneens moet worden gekenmerkt door continuïteit.

De directies P&O hebben hier – samen met hun collega's van Communicatie en Voorlichting – een belangrijke taak in het kweken van belangstelling voor het werken bij het rijk, want werken bij het rijk is mensenwerk en de kwaliteit van de dienstverlening van het rijk staat of valt met degenen die er (willen) werken. Gegeven de rol en de positie van het rijk in het maatschappelijk verkeer luistert de invulling van het begrip 'kwaliteit' in dezen zeer nauw. Intellectuele en sociale intelligentie spelen daarin een belangrijke rol, maar ook de kennis en ervaring die kunnen worden opgedaan in de verschillende facetten van onze rijk geschakeerde en zeer diverse samenleving. Voor het rijk kan een goede vertegenwoordiging in het personeelsbestand van mannen en vrouwen, gehandicapten en allochtonen geen sociaal normatieve lipdienst zijn. De kwaliteit van de dienstverlening aan politiek en burger wordt mede bepaald door de diversiteit in de samenstelling van de mensen die samen 'het rijk' maken.

S U M M A R Y

In the last few years the employers in the Dutch central civil service have been shown that their competitive power on the labour market necessitates a reassessment of the current human resources management, particularly as practised on the workfloor. The 'Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst' (Labour market monitor central civil service) pointed in 1998 at a number of improvements needed and at the urgency to improve the image in the outside world of the central civil service as an employer.

In the spring of 2001 a working party of specialists from inside and outside the civil services showed the need for substantial investments in people and quality of management.

In this article information is given on the results of the 'Arbeidsmarktmonitor' and of the aforementioned working party, followed by a sketch of current thought on HRM in the Dutch central civil service.

---