

Onder redactie van dr. A.J. Meijer (Universiteit Utrecht) en

drs. D. van Berlo (Bureau Ambtenaar 2.0)

## Zelfstandige Publieke Professionals, E-portfolio's en Second Jobs: van een statische naar een flexibele inzet van ambtenaren

ALBERT MEIJER & DAVIED VAN BERLO

Dr. A.J. Meijer is universitair hoofddocent bij het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht. Drs. D.W.M. van Berlo is initiatiefnemer van Ambtenaar 2.0.

•• 88 ••

*Op het internet vinden allerlei boeiende debatten plaats over de organisatie van de overheid en overheidsbeleid. Het gaat hierbij om onderwerpen zoals het verbeteren van de kwaliteit van handhaving en dienstverlening, transparantie en openheid en nieuwe vormen van burgerparticipatie. Deze discussies leveren interessante resultaten op maar vinden vaak hun weg niet naar een breder publiek. Ook is het vertrouwen in de techniek en nieuwe ontwikkelingen soms wel erg groot. In deze rubriek geven we een beeld van deze discussies en zullen we deze bespreken vanuit theoretische en kritische noties uit de bestuurswetenschap. Op die manier hopen we een verbinding te maken tussen de dynamische discussies op internet en de reflectieve benadering in Bestuurswetenschappen. We volgen hierbij een benadering die past bij het internet: we schrijven een concept, plaatsen dit op het internet met een verzoek om commentaar en schrijven op basis daarvan een definitief stuk.*

## 1 Flexibele inzet van ambtenaren

De arbeidsmarkt wordt steeds flexibeler: mensen werken als ZZP'er, als tijdelijke krachten, in meerdere banen, et cetera (Withagen & Muffels, 2011). De traditionele vaste baan is voor steeds minder mensen weggelegd. Deze flexibilisering biedt werkgevers de mogelijkheid om op maat mensen in te huren voor specifieke opdrachten en voor werknemers betekent dit dat zij hun werk kunnen verrijken en zich kunnen ontwikkelen door ervaring op te doen in verschillende situaties. Van de Ham en anderen (1986) spreken in dit geval van functionele of kwalitatieve flexibilisering. Tijdelijke en flexibele arbeidscontracten worden steeds meer norm maar binnen de overheid hebben ambtenaren toch nog vooral vaste contracten. De flexibilisering van de overheidsarbeidsmarkt is (nog) beperkt maar neemt sterk toe door de noodzaak tot bezuinigen.

Op het Internet zijn steeds meer ideeën te horen over een meer flexibele inzet van ambtenaren. Het basale idee is niet dat vaste ambtenaren verdwijnen en arbeidskrachten op tijdelijke basis worden ingestuurd. Het gaat *interne mobiliteit* en niet om outsourcen van arbeid. Ideeën over interne flexibilisering leggen de nadruk op het verbeteren van de uitwisseling van expertise binnen de overheid. Opvallend is dat veel van de initiatieven bottom-up ontstaan. De jonge ambtenaar van het jaar 2012, Christophe van der Maat, is een van de belangrijke initiatoren (Re.Public, 2012). Van der Maat werkte destijds als senior adviseur Strategie en Beleid bij de gemeente Dordrecht en daarnaast als *Zelfstandig Publiek Professional (ZPP'er)* bij diverse opdrachtgever in het publieke domein. 'Als ZPP'er ben je zowel als ambtenaar in dienst van een overheid, maar tegelijkertijd krijg je de mogelijkheid om je ondernemersgeest aan te spreken door een bepaald aantal uren per week aan opdrachten te werken bij andere overheden.' (Zuurveld, 2011) Van der Maat benadrukt dat volgens hem het denken in termen van vaste taken en vaste formatie passé is: de Zelfstandige Publieke Professional heeft de toekomst.

.. 89 ..

Hoe weten ZPP'ers waar behoefte is aan hun kennis en expertise? Waar kunnen overheidsorganisaties de ZPP'ers vinden die ze nodig hebben? De nieuwe technologische mogelijkheden spelen een belangrijke rol in het transparant maken van de interne arbeidsmarkt. Van ambtenaren wordt verwacht dat ze een helder *e-portfolio* opbouwen en onderhouden zodat potentieel geïnteresseerden steeds kunnen zien wie er beschikbaar is (Pepers, 2012). Een e-portfolio wordt gedefinieerd als een verzameling van doelgericht bij elkaar gebrachte elektronische gegevens en documenten (bestanden), die worden beheerd door het lerende/werkende individu (Kennisset, 2012). En tegelijkertijd dienen overheidsorganisaties helder omschre-

ven klussen aanbieden zodat ZPP's hierop kunnen reageren. De nieuwe technologie faciliteert een hoge mate van transparantie op deze overheidsinterne arbeidsmarkt en verwacht wordt dat deze transparantie bijdraagt aan de flexibilisering (Stichting E-Portfolio, 2012).

Voor de duidelijkheid: het gaat hierbij niet om een toekomstdroom. Er zijn al allerlei *concrete initiatieven* op dit terrein:

Er bestaat al een Flexpool Publieke Sector waarin flexibele ambtenaren kunnen worden gekoppeld aan tijdelijke klussen ([www.flexpoolpubliekesector.nl](http://www.flexpoolpubliekesector.nl)).

In de Euregio en Limburg wordt al gewerkt met het e-portfolio om knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken (Thielens, 2012).

Ook in de Achterhoek wordt al gewerkt aan een plan om ZPP'ers binnen verschillende gemeenten werkzaamheden te laten verrichten (Jonge Ambtenaren Achterhoek, 2012).

In Noord-Brabant is een netwerk van ondernemende en flexibele ambtenaren in opbouw met als doel kennis van ambtenaren breder beschikbaar te maken voor overheidsorganisaties in Brabant. Een ambtenaar werkt voor 60% binnen de organisatie waar hij een dienstverband heeft en voor de rest van zijn uren is hij inzetbaar op opdrachten bij andere Brabantse overheden (<http://brabantmobiel.wix.com/brabantmobiel>).

Het programma 'Beter werken in het openbaar bestuur' van het ministerie van BZK richt zich onder andere op het bevorderen van de arbeidsmobiliteit en het flexibiliseren van de arbeidsinzet (<https://beterwerkeninhetopenbaarbestuur.pleio.nl/>). En binnen de proeftuin 'vernieuwende arbeidsrelaties' krijgen ZPP'ers de ruimte.

In het kader van het programma Beter Werken van het ministerie van BZK is de website Flexbee ([www.flexbee.nl](http://www.flexbee.nl)) ontwikkeld om binnen de publieke sector meer flexibiliteit en innovatie te krijgen (Pullen, 2012).

In het algemeen gaat het bij deze ontwikkelingen om het flexibel koppelen van ambtenaren aan taken en projecten binnen de overheid. Daarbij wordt overigens, net als bij Christoph van der Maat, veelal wel uitgegaan van een primaire aanstelling en daarnaast, aanvullend een inzet op losse klussen. Er wordt wel een vergelijking gemaakt met de datingsite Second Love (Custers, 2013a): naast de *primaire job* is er een *second job* die het werk verrijkt voor werknemers, de overheid als werkgever toegang geeft tot allerlei expertise en daarnaast zorgt voor nieuwe netwerken en verbindingen binnen de overheid (Piazza Jong Rijk, 2012).

De huidige vormen van flexibilisering bouwen voort op ontwikkelingen die al eerder in gang zijn gezet. De Rijksoverheid werkt met een 'projectenpool' en verschillende departementen hebben 'beleidspools'. Dit betekent dat medewerkers op tijdelijke projecten op verschillende plekken binnen de organisatie worden ingezet. In de discussies wordt echter benadrukt dat bij deze vormen van flexibilisering de medewerker zelf weinig of geen grip heeft op de projecten waar hij aan wordt gekoppeld. Kraan (2013) geeft het volgende voorbeeld van de Belastingdienst: 'Bij de IT-afdeling van de Belastingdienst zijn we georganiseerd in vakpools. Startpunt is daar het CV van de medewerker. Dat probeert de vakpoolmanager te koppelen aan binnenkomende klussen. Het gevolg is dat je als medewerker het initiatief kwijtbent, tenzij je heel hard informeel gaat lobbyen voor jezelf. De medewerker heeft ook geen totaaloverzicht op het werk/de vacatures.' Daar tegenover plaatsen voorstanders het idee van de ZPP'er: de zelfstandig opererende publieke professional die zelf actief zoekt naar mogelijkheden om zijn expertise in te zetten.

.. 91 ..

Het enthousiasme over deze ontwikkeling op Internet is groot maar de *nadelen van flexibilisering* – waarover op basis van empirisch onderzoek steeds meer bekend is (Boselie, 2010) – worden weinig besproken. Het 'psychologisch contract' met de werknemer wordt gewijzigd en dit heeft grote – en niet alleen positieve – gevolgen voor de belevingswereld van werknemers. Onzekerheid kan negatieve effecten hebben op de arbeidstevredenheid en zelfs de gezondheid van werknemers. In dit artikel verkennen we de toekomst van het werken bij de overheid. Waar komt de aandacht voor flexibilisering vandaan? Hoe kunnen we deze noodzaak begrijpen vanuit theorieën over arbeid en organisatie? Welke voor- en nadelen worden (niet) genoemd? En wat betekenen deze veranderingen in het werk van ambtenaren voor de toekomst van de overheid?

## 2 Interne flexibilisering: push en pull factoren

In de discussies op Internet domineert de opvatting dat flexibilisering van de arbeid iets is dat moderne professionals, types zoals Christoph van der Maat in Dordrecht, willen. Van Berlo (2013b) geeft aan ambtenaren door de flexibilisering minder vast zitten in één baan en kunnen zoeken naar werk dat ze leuk vinden: 'Deze manier van werken biedt de mogelijkheid om meer ondernemend te zijn in je werk en zelf sturing te geven aan je ontwikkeling. Het is een kans om eens bij een andere organisatie te kijken en iets nieuws te proberen.' Van de Bospoort (2013) ziet het als een systeem waarbij een ambtenaar 'zelf zijn lot in eigen handen' kan nemen. Opvallend genoeg is echter zelfs de CNV een grote voorstander van deze ontwikkeling en

is deze vakbond begonnen met een eigen loopbaanplatform (Van Berlo, 2013a). De vakbond wil hiermee uitdrukken dat zij het belangrijk vindt dat werknemers in zichzelf blijven investeren om zo interessant te blijven voor werkgevers.

Tegelijk wordt er ook gewezen op de belangen voor de overheid. Daarbij geldt dat interne flexibilisering een manier is om de expertise van ambtenaren te versterken door hen verschillende ervaringen op te laten doen. Ook kan de overheid aantrekkelijker als werkgever worden wanneer (jonge) werknemers weten dat zij niet vast zitten in een specifieke baan (Pepers, 2012). De grote populariteit van het Rijks-traineeprogramma wijst erop dat jonge mensen het idee dat ze niet vast zitten in een organisatieonderdeel en een baan aantrekkelijk vinden. Flexibilisering kan de overheid voor jonge mensen aantrekkelijk maken als werkgever en daardoor zou de overheid eenvoudiger goede mensen kunnen aantrekken.

•• 92 ••

Flexibilisering van de arbeid is ook een manier om de kennis en capaciteiten van ambtenaren effectiever en efficiënter in te zetten. In een netwerksamenleving is het op de juiste plek bij elkaar krijgen van kennis om een maatschappelijk probleem op te lossen is een voorwaarde om als netwerkorganisatie effectief te kunnen zijn. Deze efficiëntere inzet is zeker ook in een tijd van bezuinigingen van belang aangezien flexibilisering de noodzaak om externe krachten in te huren kan verminderen (Mars, 2011). De inzet van ambtenaren op verschillende projecten draagt bij aan het creëren van een meer compacte overheid (Custers, 2012b). En, verwijzend naar Google waar werknemers een dag vrij kunnen besteden aan innovatie, benadrukt Bouman dat deze flexibilisering kan bijdragen aan de innovatiekracht van de overheid (Van den Toorn, 2012).

Ten slotte dient deze flexibilisering ook te worden begrepen vanuit de sterke positie van Het Nieuwe Werken (Borsje, 2012). De flexibilisering wordt gepresenteerd als een natuurlijk vervolg op Het Nieuwe Werken. Medewerkers zijn al gewend aan een hoge mate van autonomie en flexibiliteit in de uitvoering van hun taken. Een logische vervolgstap lijkt daarbij om hen ook meer flexibiliteit te geven in de koppeling van hun expertise aan taken.

Opvallend is dat in de Internetdiscussies vooral wordt benadrukt dat interne flexibilisering iets is waar (actieve) ambtenaren naar streven. En aanvullend wordt een positief beeld geschetst van een innovatieve en compacte overheid. Nagelkerke en anderen (2003) geven echter aan dat flexibilisering vaak vooral het belang van de werkgever dient: arbeidskosten worden gedrukt. Lepak en Snell (2007) laten zien dat werkgevers vooral geneigd zullen zijn de kosten te drukken door werknemers

met minder unieke kennis buiten de deur te plaatsen. Een compacte overheid klinkt mooi maar is dit 'newspeak' voor een overheid die minder strategische expertise afstoot om kosten te drukken.

### 3 Barrières en manieren om deze te slechten

Flexibilisering klinkt mooi en veelbelovend maar, zoals Elschot schrijft, 'tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren'. In de discussie worden verschillende deze barrières genoemd (Borsje, 2013; Steenhuisen & Mulder, 2012):

- *Arbeidsvoorwaardelijke barrières.* Hoe is het gesteld met facilitaire zaken zoals een laptop, een werkplek, etc.? Kan er een eenvoudig systeem worden ontwikkeld om facilitaire zaken goed te regelen?
- *Arbeidsrechtelijke barrières.* Er kan onduidelijkheid ontstaan over de aard van de aanstelling. En ook over de relatie tussen verschillende aanstellingen en hoe dit contractueel moet worden vastgelegd. Ook kunnen hierin integriteitsaspecten een rol spelen: wat mag wel of niet worden verteld over andere werkzaamheden?
- *Andere juridische barrières.* Naast de arbeidsrechtelijke barrières kunnen ook andere juridische belemmeringen – bijvoorbeeld bepalingen op het gebied van aanbesteding – een rol spelen.
- *Barrières in capaciteiten van ambtenaren.* Steenhuisen en Mulder (2012) geven aan dat het flexibele werken veel vraagt van ambtenaren. Ze moeten werkzaamheden goed kunnen scheiden en ook de balans tussen werk en privé goed kunnen vinden.
- *Barrières in de organisatiestructuur.* Op welke wijze kunnen medewerkers worden beoordeeld? En wie gaat dit doen? Een belangrijk punt hierbij is de terugkeergarantie. Kunnen flexibele medewerkers nog wel terug naar hun eigen organisatie? Of zijn ze daar dan overtalig?
- *Barrières in de organisatiecultuur.* Veel werkgevers staan argwanend tegenover het idee van de flexibiliteit omdat zij hierdoor minder controle lijken te hebben over de ambtenaren. Of ze denken dat deze nieuwlichterij leidt tot allerlei wanprestaties.

.. 93 ..

Vanzelfsprekend worden in de can-do discussies op het Internet ook manieren voorgesteld om deze barrières te slechten. De praktische zaken – arbeidsvoorwaardelijke barrières – lijken hierbij wel oplosbaar door de algemene P&O-infrastructuur te versterken (Ijsenbruk, 2013). De arbeidsrechtelijke barrières vereisen nog de

nodige aandacht. Steenhuisen en Mulder (2012) wijzen erop dat er heldere afspraken moeten komen over de opbouw van pensioenen, de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en de rechtszekerheid van ambtenaren. Ook geven zij aan dat de anti-draaideurregeling voor ambtenaren wellicht dient te worden opgerekt. Over de barrières in de capaciteiten van ambtenaren wordt in het algemeen vrij gemakkelijk heen gestapt. De redenering is dat degene die hiervoor de capaciteiten hebben gebruik zullen maken van de nieuwe mogelijkheden terwijl degenen die deze capaciteiten niet hebben gewoon op de oude wijze blijven werken. De structurele en culturele problemen lijken lastiger en met name het probleem van het terugkeren naar de oude organisatie lijkt fundamenteel van aard. Borsje (2013): 'Als je in het detacheringscircuit komt kun je zogezegd 'een hete aardappel' worden: je raakt uit het zicht van je eigen organisatie en een andere organisatie staat niet te springen om een extra fte. Aan wie kan de bal worden toegespeeld?'

•• 94 ••

In de discussies wordt vooral de nadruk gelegd op juridische, rationele en structurele vragen. Ook in de literatuur is echter juist veel aandacht besteed aan de organisatiesociologische implicaties van flexibilisering (Boselie, 2010). Een organisatie is namelijk niet alleen een structuur maar ook een culturele entiteit. De emotionele en sociale kosten van flexibilisering zijn hoger dan vaak werd gedacht en zijn lastiger op te lossen dan structurele en juridische problemen.

#### 4 Discussiepunten

Naast discussies over barrières en hoe hiermee kan worden omgegaan, wordt ook gediscussieerd over de inhoudelijke invulling van de flexibilisering. Een eerste discussiepunt betreft de vraag of de overheid hier nu zelf allerlei instrumenten voor moet gaan ontwikkelen. Verschillende mensen benadrukken dat er allerlei goede flexpools en vacaturesites op de markt zijn en dat de overheid niet zelf het wiel moet gaan uitvinden. Plantinga (2013) vraagt zich af hoe het nieuwe initiatief zich verhoudt tot LinkedIn waar mensen zich al kunnen profileren, opleidingen kunnen 'showen' en zelf de volledige controle hebben: 'Moet het nieuwe platform niet gewoon een heel dun schilletje over LinkedIn zijn?' Van Berlo (2013a) benadrukt dat deze instrumenten echter een aantal tekortkomingen hebben: (1) deze initiatieven zijn veelal begrensd binnen een organisatie, regio of doelgroep, (2) het gaat vaak om voltijdse banen en niet om klussen en (3) de meeste initiatieven leggen het accent op het belang van de werkgever en niet op de ontplooiing en zelfbeschikking van de werknemer.



Een tweede discussiepunt betreft de vraag op welke inhoud de flexibiliteit moet draaien. Van Berlo (2013a) gebruikt hierbij de term 'klussen' maar dat wordt bekritiseerd door Van Bospoort (2013): 'Waarom maken we het niet 'groter' en mag iedereen iets op die marktplaats zetten. Een echt vraag en aanbod, en niet bang zijn voor het eenmalige bankstel dat daar op komt, maar stimuleren door werk te verdelen, projecten erop te vermelden en vacatures etc.' Van Berlo (2013a) geeft aan zich hierin te kunnen vinden en benadrukt dat het zelfs gaat om 'de persoon als aanbod'.

Een derde discussiepunt is de vraag voor wie deze flexibilisering nu eigenlijk bedoeld is. De algemene teneur lijkt hier te zijn dat het bedoeld is voor '(jonge) ambtenaren zoals wij'. Om wie het precies gaat wordt veelal in het midden gelaten. Van Berlo (2013c) geeft echter aan dat een e-portfolio wel geschikt is voor hoger opgeleiden maar dat dit voor lager opgeleiden qua taal en focus anders moet worden ingestoken.

.. 95 ..

Een vierde discussiepunt is of de flexibele ambtenaren nu alleen binnen de overheid aan andere klussen zullen werken of ook daarbuiten. Veel beschouwingen gaan over de overheidsinterne arbeidsmarkt maar soms wordt deze grens niet getrokken. Juist de voordelen van een uitwisseling tussen publieke en private sector worden dan genoemd. Bouman van Flexbee geeft aan dat er volgens hem drie ringen zijn: de eigen overheidsorganisatie, de overheid in brede zin en de gehele arbeidsmarkt (Van den Toorn, 2012). Het idee hierbij is dat overheidsorganisaties eerst in de eerste ring zullen zoeken, dan in de tweede en daarna pas kijken buiten de overheid. Jonker (2012) geeft aan dat een uitwisseling tussen de gemeente Rotterdam en het bedrijfsleven juist bewust plaatsvindt om de expertise en het begrip aan beide kanten te versterken.

In de discussies komt de vraag of interne flexibilisering wenselijk is nauwelijks aan de orde. Wellicht is dat ook niet vreemd want vooral de mensen die hier interesse in hebben mengen zich in de discussies. Meer fundamentele vragen komen daardoor slechts in beperkte mate aan de orde. Wij zullen hieronder daar verder op ingaan. Eerst plaatsen we de interne flexibilisering in de wetenschappelijke literatuur.

## 5 Interne flexibilisering in de wetenschappelijke literatuur

Discussies over de flexibilisering van de arbeid zijn niet nieuw. Sinds de kritische Hawthorne studies (Mayo, 1933) wordt er al op gewezen dat de repetitieve taken die de basis vormen voor het Tayloriaanse productiemodel resulteren in afstomping



en uiteindelijk een vermindering van de productiviteit. Mensen worden gedreven door waardering en sociale contacten. Deze denkwijze is verder ontwikkeld door McGregor (1960) die aangaf dat mensen juist verantwoordelijkheid willen en zoeken naar manieren om hun expertise optimaal in te zetten voor de realisatie van organisatiedoelstellingen (zie ook de reactie van Kleef (2013) op ons concept-artikel. De huidige ontwikkeling op het gebied van de flexibilisering van de interne overheidsarbeidsmarkt past bij het denken in termen van (strategische) human resources (Boselie, 2010). In het vakgebied van het Strategisch Human Resource Management wordt benadrukt dat werknemers de cruciale productiefactor van veel organisaties zijn en dat een adequate inzet hiervan de sleutel is tot het succes van de organisatie. Binnen het denken over human resources wordt uitgegaan van een win-winsituatie voor werknemer en organisatie: wanneer de werknemer tevredener is, is hij beter gemotiveerd en doet hij ook beter werk voor de organisatie (Bolman & Deal, 2008). Boselie (2010) benadrukt echter dat veel van deze literatuur wordt gedomineerd door de vraag van de werkgever terwijl meer kritische studies laten zien dat deze win-win situatie in de praktijk niet altijd ontstaat en human resource management kan zelfs resulteren in (psychologische) uitbuiting van werknemers.

De flexibilisering van het ambtelijk werk past binnen ideeën in de organisatiewetenschap over job enrichment en job rotation. Het idee van job enrichment of verrijking van de baan is ontwikkeld door de Amerikaanse psycholoog Frederick Herzberg (1959). Het basale idee is dat een verrijking van het werk door een grotere variatie van taken en meer de autonomie te creëren bijdraagt aan de arbeidstevredenheid (zie ook Hackman & Oldham, 1976 voor een specifiekere uitwerking). Bij job rotation gaat het om beleid en procedures gericht op het wisselen van banen door werknemers. Job rotation is een manier om het werk te verrijken maar draagt ook bij aan de circulatie en uitwisseling van kennis in een organisatie (Van den Bosch e.a., 1999). In recente literatuur wordt echter benadrukt dat het nog zeker niet bewezen is dat interne flexibilisering werkelijk de gewenste effecten heeft. Nagelkerke en anderen (2003: 306): 'De intern-flexibele werknemer zou zich qua taak- en functie-inhoud kunnen "verrijken" en werken aan zijn of haar employability. Of deze "synergie" in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomt, en welke groepen werknemers dan wel en niet profiteren van interne flexibilisering, is nog maar de vraag. Onderzoek schiet hier momenteel tekort.'

Daarmee samenhangend is ook de literatuur over employability van belang om de flexibilisering te begrijpen. Employability is in basale zin de idee dat de verantwoordelijkheid voor de inzet bij de werknemers zelf ligt. Dit idee speelt een belangrijke rol in de debatten over de flexibilisering van de overheidsarbeidsmarkt. Pepers

(2012): 'Je zult je meer en vaker op de markt moeten bewegen om met jouw kwaliteiten nieuwe klussen te krijgen om daar inkomen (noemen we dat dan nog loon?) mee te verdienen. Ook als je een meer langdurige relatie hebt met een werkgever (of noemen we dat dan een hoofdopdrachtgever?), zullen je werkzaamheden meer en meer in termen van korte klussen worden gedefinieerd, die vragen om een grote mate van inzetbaarheid van jouw kant als werknemer.' De risico's verbonden aan de inzetbaarheid van werknemers worden hiermee verlegd van de werkgever naar de werknemer.

De groeiende aandacht voor flexibilisering is daarmee niet vreemd: de ideeën over ZPP'ers en second jobs sluiten goed aan op klassieke wetenschappelijke theorieën over arbeidsmotivatie en human resources. Tegelijkertijd stelt meer recent onderzoek de effecten van de flexibilisering ter discussie en wordt benadrukt dat dit zeker niet voor alle werknemers tot verbetering zal leiden (Nagelkerke e.a., 2003; Boselie, 2010). Daarmee lijkt de positieve toon van de Internetdiscussies vooral ingegeven door meer klassieke onderzoeken en is er op basis van meer recente onderzoeken minder reden om alleen optimistisch gestemd te zijn omdat er ook allerlei nadelen zijn voor zekerheid, gezondheid, ontwikkeling en kwaliteit van de arbeid (De Beer e.a., 2011).

.. 97 ..

## 6 Betekenis voor de overheid

Terwijl de meeste debatten gaan over de betekenis voor de arbeidsmotivatie, heeft de flexibilisering ook belangrijke gevolgen voor de organisatie van de overheid. De flexibilisering van de arbeid betekent een radicale breuk met het denken over de bureaucratie van Weber. Waar stabiliteit en voorspelbaarheid kernwaarden zijn van een bureaucratische organisatie, gelden flexibiliteit en ontwikkeling voor de nieuwe overheidsorganisatie. De overheid verandert hierdoor, in termen van Mintzberg (1983), van een machinebureaucratie in een *adhocratie*. En daarmee verdwijnen ook de traditionele lijnen van verantwoording: ambtenaren zijn niet langer op een eenduidige manier gekoppeld aan sturing door de politiek. In een bijdrage aan het debat over flexibilisering noemt Bassie (2011) dit 'van pyramide naar hybride'. De machinebureaucratie zorgde ervoor dat de overheid controleerbaar bleven en niet – of minder – vatbaar was voor agency drift. Met een adhocratie komen deze waarborgen in gevaar en kunnen ambtenaren zich onttrekken aan politieke sturing.

Voor de overheid betekent dit ook dat de traditionele grenzen tussen overheidsorganisaties niet alleen door ICT worden ondermijnd (Bekkers, 1998) maar ook door

mobiliteit van personeel. Van de Bospoort (2012) benadrukt dat de meerwaarde van de flexibilisering ligt in het uitwisselen van expertise 'over alle instellingen heen'. Dit kan een manier zijn om de verkokering terug te dringen maar het kan ook de interne *checks and balances* in gevaar brengen. Kan een ambtenaar bijvoorbeeld zowel bij de politie als de rechterlijke macht en het openbaar ministerie werken?

Voor ambtenaren betekent dit dat zij een geheel andere relatie tot overheidstaken krijgen. Ambtenaren werken in tijdelijke, flexibele verbanden aan specifieke projecten. Ambtenaren krijgen daarmee een positie die vergelijkbaar is met de positie van medewerkers van een adviesbureau: zij moeten zich aanbieden en zorgen dat ze interessante projecten krijgen. Dit roept natuurlijk allerlei vragen op over de *verantwoordelijkheid en loyaliteit van ambtenaren* (Nieuwenkamp, 2001). In de Weberiaanse bureaucratie waren deze gewaarborgd door vaste aanstellingen. Op korte termijn kan de verantwoordelijkheid worden georganiseerd via heldere projectafspraken maar op de lange termijn ondermijnt de flexibilisering ambtelijke verantwoordelijkheid omdat zij allang weg zijn wanneer er eventueel problemen ontstaan.

## 7 Slotbeschouwing

De flexibilisering kan resulteren in een radicale herdefinitie van arbeid binnen de overheid. De voorstanders staan te juichen maar een kritische reflectie ontbreekt. Net als meestal wanneer het gaat over nieuwe, door technologie gedreven, ontwikkelingen wordt de *machtsvraag* niet of nauwelijks gesteld. In wiens belang is het nu echt? En in hoeverre wordt hiermee aan mensen iets opgelegd? Sommigen, bijvoorbeeld Van Bospoort (2012), gaan hierbij vanuit dat 'wij' dit allemaal willen: 'Mensen helpen elkaar van nature. Laten we daar op inspelen en daarmee het hele overheidsorgaan sterker maken. Van binnenuit.' Bouwman (2013) onderkent dat sommigen niet op een flexibele wijze willen werken maar wekt de suggestie dat uiteindelijk iedereen mee moet: 'Het spannende moment komt natuurlijk als de andere groep, die minder ondernemend is van nature, in beeld komt... Dit vergt cultuur- en gedragsverandering! Uitdagend traject.' Van Dijk (2012) benadrukt overigens dat er ook ruimte moet blijven voor mensen op niet op flexibele wijze te werken. De vraag is dan echter hoe lang deze ruimte kan blijven bestaan.

Het risico is groot dat flexibiliteit uiteindelijk de norm en niet langer een optie is. In een recent boek ziet de Britse econoom Standing (2011) een onderklasse van flexwerkers, de *precariërs*, ontstaan die zeer kwetsbaar zijn voor fluctuaties. Wanneer de flexibiliteit daadwerkelijk wordt verbonden aan arbeidscontracten, leidt dit tot een

onzekere situatie voor ambtenaren. Anderzijds kan ook worden betoogd dat er minder ambtenaren voor hun baan hoeven te vrezen als de mogelijkheden om hun expertise op andere plaatsen in te zetten toe nemen. De grote vraag hierbij is dus hoe dit systeem uiteindelijk wordt ingevuld. Uitvoeringskeuzen zijn cruciaal voor de betekenis die de flexibilisering heeft voor de belangen van ambtenaren en overheden.

Ook bevat deze manier van denken nog vooral een *eendimensionale kijk op expertise*. Het lijkt hierbij te gaan om algemene vaardigheden en ervaringen die gemakkelijk in vele organisaties en sectoren kunnen worden toegepast. Pepers (2012) benadrukt bijvoorbeeld dat sectoraal jargon en specifiek woordgebruik een belemmering vormt voor de uitwisseling van expertise en pleit voor meer generieke termen. Meer diepliggende competenties zoals het hebben van een relatiernetwerk, het kennen van de actoren, het afgestemd zijn op de wensen van de politiek leidinggevende, etc. komen minder aan de orde. Het is mogelijk dat dit eigen is aan het stadium waarin de discussie nu verkeert: in een reactie op het concept benadrukte Pepers (2013) dat intersectoraal matchen belangrijk is en niet moet resulteren in het vervlakken van het beroepsprofiel.

.. 99 ..

Ten slotte valt in de beschouwingen over flexibilisering een *overwaardering voor verandering en dynamiek* te onderkennen. De oprichter van Flexbee, Ronald Bouman, benadrukt dat mensen meer willen bewegen in hun werk, mobieler binnen operaties willen opereren (Van den Toorn, 2012). De voorgestelde flexibilisering biedt grote kansen maar het wordt risicovol wanneer flexibel werken de norm wordt en de rechtspositie van ambtenaren wordt uitgehold met het argument dat deze een belemmering vormt voor een goed functionerende en flexibele interne arbeidsmarkt. Een tijdelijke baan wordt dan de norm en ambtenaren moeten zich continu bewijzen en verbeteren. Het risico op stress en zelfs een burn-out neemt dan toe. De idee dat stabiliteit en rust ook belangrijke waarden zijn en dat deze bij kunnen dragen aan het welbevinden van ambtenaren en het functioneren van de overheid is vooralsnog nagenoeg afwezig (Roosen, 2013). Zoals vaak in debatten over nieuwe ontwikkelingen in de informatiesamenleving wordt het nieuwe als positief en onvermijdelijk gezien (De Wilde, 2000). Verzet hier tegen wordt beschouwd als tragisch. En wellicht is een dergelijke positie ook nodig om een verandering te kunnen bewerkstelligen in een traag en wellicht ouderwets systeem. Maar nu het onderwerp op de kaart is gezet is er ruimte voor een de vraag hoe er zowel dynamiek als stabiliteit kan worden gecreëerd op de overheidsinterne arbeidsmarkt. Een dergelijke Aristoteliaanse gulden middenweg is moeilijker op een catchy wijze neer te zetten maar leidt hopelijk tot een intelligente uitkomst van deze interessante debatten over de flexibilisering van de overheid.

## Literatuur

- Beer, P. de, R. Dekker & M. Olsthoorn (red.), *Flexibilisering. De balans opgemaakt*, De Burcht/ Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, Amsterdam, 2011.
- Bekkers, V., *De grenzeloze overheid. Over informatisering en veranderingen in Openbaar Bestuur*, Tilburg, 1998.
- Bolman, L.G. & T.E. Deal, *Reframing organizations. Artistry, choice and leadership*, 4th edition, San Francisco, 2008.
- Bosch, F.A.J. van der, H.W. Volberda & M. de Boer, Coevolution of firm absorptive capacity and knowledge environment. Organizational forms and combinative capabilities, in: *Organization Science*, 1999, Vol. 10, No. 5, p. 551-568.
- Boselie, P., *Strategic human resource management. A balanced approach*, Londen, 2010.
- 100 •• Hackman, J.R. & G.R. Oldham, Motivation through the design of work. Test of a theory, in: *Organizational Behavior and Human Performance*, 1976, Vol. 16, No. 2, p. 250-279.
- Ham, J.C. van, J. Paauwe & A.R.T. Williams, Flexibiliteit en stabiliteit van de arbeidsorganisatie, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 1986, p. 1196-1200.
- Herzberg, F., *The motivation to work*, New York, 1959.
- Hillage, J. & E. Pollard, *Employability. Developing a framework for policy analysis*, Department for Education and Employment (DfEE) Research report. no RR85. Londen, 1998.
- Lepak, D.P. & D.A. Snell, Employment subsystems and the 'HR architecture', in: P. Boxall, J. Purcell & P.M. Wright (ed.), *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford, 2007, p. 210-230.
- Mayo, E., *The human problems of an industrialised civilization*, New York, 1933.
- McGregor, D., *The Human Side of Enterprise*, New York, 1960.
- Mintzberg, H., *Structure in Fives. Designing effective organizations*, Englewood Cliffs, NJ, 1983.
- A.G. Nagelkerke, W.G.M. Plessen & A.C.J.M. Wilthagen, Interne flexibilisering. Wie trekt er aan de touwtjes?, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 2003, 7/8, p. 297-307.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat*, Delft, 2001.
- Standing, G., *The Precariat. The new dangerous class*, Londen, 2011.
- Wilde, R. de, *De voorspellers. Een kritiek op de toekomstindustrie*, Amsterdam, 2000.
- Wilthagen, A.C.J.M. & R.J.A. Muffels, Toenemende flexibiliteit in Nederland, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2011/3, p. 368-372.

## Internetbronnen

- Bassie, M. (5 oktober 2011). Van pyramide naar hybride. (<http://www.republic.nl/blog/2011/327/van-pyramide-naar-hybride>)
- Berlo, D. van (15 februari 2013a). De medewerker moet meer centraal. (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19287452>)
- Berlo, D. van (27 januari 2013b). Hoe kan de overheid haar potentieel beter inzetten? (<https://www.pleio.nl/blog/view/18852762/hoe-kan-de-overheid-haar-potentieel-beter-inzetten>)
- Berlo, D. van (18 februari 2013c). Wat moeten we vooral niet vergeten in dit traject? (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19336302>)
- Borsje, M.L. (21 januari 2012). Detacheringen binnen de overheid. (<http://ambtenaar20.ning.com/forum/topics/detacheringen-binnen-de-overheid>)
- Borsje, M.J. (9 januari 2013). Reactie op: 'Detacheringen binnen de overheid'. (<http://ambtenaar20.ning.com/forum/topics/detacheringen-binnen-de-overheid>)
- Bospoort, E. van de (21 februari 2013). Reactie op: 'De medewerker moet meer centraal'. (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19287452>)
- Bouwman, E. (21 februari 2013). Reactie op: 'De medewerker moet meer centraal'. (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19287452>)
- Custers, H. (22 februari 2013a). Reactie op: 'De medewerker moet meer centraal'. (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19287452>)
- Custers, H. (22 februari 2013b). Reactie op: 'Wat moeten we vooral niet vergeten in dit traject?' (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19336302>)
- IJsenbruk, A.M. (10 januari 2013). Reactie op: 'Detacheringen binnen de overheid'. (<http://ambtenaar20.ning.com/forum/topics/detacheringen-binnen-de-overheid>)
- Jonge Ambtenaren Achterhoek, (27 februari 2012). Linked-in Discussions: 'Wil jij ZZP-er worden? Meedenker gevraagd'. (<http://www.linkedin.com/groups/Wil-jij-ZZPer-worden-meedenker-3778584.S.97510969>)
- Jonker, E. (14 februari 2012). Reactie op: 'Detacheringen binnen de overheid'. (<http://ambtenaar20.ning.com/forum/topics/detacheringen-binnen-de-overheid>)
- Kennisnet (2012). E-portfolio. (<http://e-portfolio.kennisnet.nl>)
- Kleef, K. (2013). REactie op concept-artikel. (<http://ambtenaar20.ning.com/profiles/blogs/flexibele-inzet-van-ambtenaren>)
- Kraan, E. (27 februari 2013). Reactie op: 'De medewerker moet meer centraal'. (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19287452?annoff=25>)

- Maat, C. van der (19 januari 2012). Over een jaar of 3 is de zzp'er vanzelfsprekend. (<http://www.republic.nl/spelers/2012/1052/%E2%80%98over-een-jaar-of-drie-is-de-zpp%E2%80%99er-vanzelfsprekend%E2%80%99>)
- Mars, T. (23 november 2011). De Zelfstandig Ondernemend Ambtenaar: effectiever en goedkoper (<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/6164/Overheid-2-0/article/detail/3047222/2011/11/23/De-Zelfstandig-Ondernemend-Ambtenaar-effectiever-en-goedkoper.dhtml>)
- Pepers, J. (18 december 2012). Naar een digitale markt van arbeid. (<http://jeroenpepers.wordpress.com/2012/12/18/naar-een-digitale-markt-van-arbeid/>)
- Pepers, J. (4 april 2013). Reactie op concept-artikel voor Bestuurswetenschappen via Twitter.
- Piazza Jong Rijk (23 april 2012). Match mee tijdens de Match Maand 2012! (<http://jongrijk.nl/match-mee-tijdens-de-match-maand-2012/>)
- Plantinga, E. (18 februari 2013). Reactie op: 'De medewerker moet meer centraal'. (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19287452>)
- Pullen, F. (19 februari 2013). Flexbee. (<https://www.pleio.nl/bookmarks/view/19357782/flexbee>)
- Roosen, M. (3 maart 2013). Reactie op: 'Wat moeten we vooral niet vergeten in dit traject?'. (<https://www.pleio.nl/discussion/view/19336302>)
- Steenhuisen, E. & S. Mulder (2012). De hybride ambtenaar: kansen voor groei Over de drempel naar een hybride arbeidsrelatie. TNS NIPO. Onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK ([http://www.innovatiefinwerk.nl/sites/innovatiefinwerk.nl/files/field/bijlage/de\\_hybride\\_ambtenaar\\_kansen\\_voor\\_groei\\_definitief\\_rapport.pdf](http://www.innovatiefinwerk.nl/sites/innovatiefinwerk.nl/files/field/bijlage/de_hybride_ambtenaar_kansen_voor_groei_definitief_rapport.pdf))
- Stichting ePortfolio Support (2012). Stichting ePortfolio Support, Welkom. (<https://www.e-portfolioforall.nl>)
- Thielens, H. (28 juni 2012). Ontwikkeling van ePortfolio in Limburg, de Euregio en Europa. (<https://www.pleio.nl/blog/view/8154772/ontwikkeling-van-eportfolio-in-limburg-de-euregio-en-europa>)
- Toorn, M. Van der (2 november 2012). Flexbee maakt flexibel. (<http://www.pm.nl/artikel/2560/flexbee-maakt-flexibel>)
- Zuurveld, B. (27 oktober 2011). ZZP'er is ZPP'er bij de overheid. ([http://www.ikki.nl/groepen/Freelance/5264-zzper\\_is\\_zpper\\_bij\\_de\\_overheid\\_](http://www.ikki.nl/groepen/Freelance/5264-zzper_is_zpper_bij_de_overheid_))