

Dappere afspraken in economisch moeilijke tijden

Cao gemeenten stelt vakmanschap

De nieuwe cao gemeenten die onlangs na moeizame onderhandelingen is vastgesteld, kwam in het nieuws omdat sommige politici het onaanvaardbaar vonden dat er een loonsverhoging was afgesproken. Maar feitelijk is de loonafpraak het minst spannende aan de cao, vinden *Thijs Winthagen* en *Jan de Leede*. De cao stelt het vakmanschap centraal en gaat uit van een volwassen dialoog tussen werkgever en werknemer.

Het is hard nodig op landelijk niveau afspraken te maken voor het werken in de gemeentelijke sector. De komende jaren moet fors bezuinigd worden in gemeenteland, ongeacht de kleur van het nieuwe kabinet. Nu al worden er grootscheepse reorganisaties uitgevoerd waarbij duizenden ambtenaren onzeker zijn over hun positie. Daar komt de grote uitstroom van ambtenaren richting pensioen nog bij. Aantrekkende arbeidsmarkt of niet, de tekorten komen er. Een nieuwe politieke koers heeft ervoor gezorgd dat een verre gaande decentralisatie van overheidstaken en nieuwe bestuurlijke samenwerkingen zijn ontstaan. Daarnaast verandert het vakmanschap van ambtenaren: die wordt meer regisseur dan uitvoerder en zal meer samenwerken in complexere vraagstukken. Dat betekent onherroepelijk een (al zichtbare) stijgende vraag naar hoger opgeleid personeel en een druk op ontwikkeling van het bestaande ambtenarenapparaat. De cao speelt daar op in.

Van werk naar werk

“Partijen spreken af dat met ingang van 1 januari 2013 voor werknemers een Individueel Loopbaanbudget beschikbaar komt van 500 euro per jaar voor de komende drie jaar....De bestemming van het budget moet loopbaan gerelateerd worden ingezet en het moet te allen tijde gaan om een reëel loopbaanperspectief... De afspraken worden vastgelegd in een Persoonlijk Ontwikkelingsplan” Het traject wordt vastgelegd in een contract en duurt maximaal twee jaar, ingaand vanaf het moment dat de boventalligheid in werking is getreden. “Voorafgaand aan de re-integratietermijn wordt dus geen ontslagbesluit genomen.”

Omdat de verwachting bestaat dat er veel werknemers herplaatst zullen moeten gaan worden de komende jaren, is al enige tijd geleden (2008) ingezet op van-werk-naar-werk activiteiten. In de huidige cao-afspraken zijn daar weer nieuwe afspraken bijgekomen. In de kern komt het erop neer dat meer preventief gestuurd wordt op in-

zetbaarheid (loopbaanbeleid), en bij boventalligheid medewerkers intensief begeleid worden van werk naar werk. Verder bestaat het traject uit vier fasen: potentie-onderzoek, formuleren van doelen en voorzieningen, de uitvoering, evaluatie. Ter ondersteuning van deze afspraken continueren de sociale partners landelijke programma's, komt er een onderzoek op welke wijze de vormgeving van talent en/of flexpools een bijdrage kunnen leveren aan de verhoging van de mobiliteit ter voorkoming van werkloosheid en wordt de samenwerking tussen gemeenten (en andere overheden) gestimuleerd.

Deze afspraken geven echt invulling aan preventief loopbaanbeleid. In een relatief lange periode bestaat er een tussenfase voor de werknemer waardoor deze in redelijke rust geconcentreerd en actief op zoek kan gaan naar passend werk. Daarbij wordt de werkgever verplicht zich in te spannen voor ondersteuning. Het individuele loopbaanbudget is een individueel sturingsmiddel om gericht in te zetten voor de eigen loopbaan. De afspraken staan overigens in verband met andere cao-afspraken. In ruil voor meer flexibiliteit van de werknemer (bredere inzetbaarheid, flexibelere werktijden) krijgt deze ondersteuning wanneer hij of zij ondanks de bredere inzetbaarheid toch boventallig wordt.

Het individuele budget is echter te klein om echt impact te kunnen hebben. Daarnaast hebben veel organisaties slechte ervaringen met het POP. Veel leidinggevenden zien dit (onterecht) als een verplicht nummertje, waardoor het een inhoudsloze exercitie wordt. Gemeenten die in de financiële problemen komen kunnen een termijn van twee jaar (te) kostbaar vinden, vooral bij een beroerde arbeidsmarkt.

Ondanks deze bezwaren, is dit toch een belangrijke afspraak, omdat er een signaal vanuit gaat. Het onderwerp preventief met je loopbaan aan de slag gaan wordt op de agenda gezet en er worden inspanningen van beide kanten geëist.

In algemene dienst

“Alle werknemers hebbenuiterlijk op 1 januari 2013 een aanstelling in algemene dienst. Zij kunnen in goed overleg met de leidinggevende ingezet worden in verschillende passende functies....Indien gemeenten een afwij-

Thijs Winthagen is zelfstandig adviseur en verbonden aan IVA

Beleidsonderzoek en Advies. *Jan de Leede* is eigenaar ModernWorkx en universitair docent HRM aan de Universiteit Twente.

Centraal

kende regeling willen, dan moet hierover overeenstemming worden bereikt met de OR of het GO.”

In de komende jaren worden er grote takenpakketen gedecentraliseerd. Dat betekent dus ook dat door minder medewerkers meer en breder gewerkt dient te worden. Deze afspraak ‘regelt’ een flexibelere inzet van medewerkers. Als medewerkers inderdaad breder inzetbaar worden, kan dat betekenen dat zij minder snel boventallig zijn.

Het spreekt echter voor zich dat niet iedereen staat te springen om in algemene dienst te zijn. Vooral als dat in tijden van krimp wordt doorgedrukt, al of niet in combinatie met een slechte verstandhouding tussen medewerker en leidinggevende. Bovendien vormt deze wijziging niet alleen een breuk van het juridische contract (de aanstelling als ambtenaar in een specifieke functie), maar ook een breuk in het psychologische contract. Een ambtenaar die er ooit voor koos om bij burgerzaken te gaan werken vanwege het contact met de burgers, ging er destijds niet vanuit dat hij of zij ook ingezet kan gaan worden in een functie die wat verder afstaat van het contact met de burger.

Toch is het een goede afspraak, die onnodige bureaucratie tegen kan gaan bij mobiliteitsvraagstukken. De sociale partners gaan er vermoedelijk terecht vanuit dat veel ambtenaren breder inzetbaar zijn. Door de twee randvoorwaarden ‘in goed overleg’, en ‘een passende functie’ wordt tegemoet gekomen aan eventuele bezwaren, hoewel de praktijk uitwijst dat niet alle medewerkers zelfstandig genoeg zijn om ‘in goed overleg’ te kunnen

treden met hun werkgever, vooral wanneer de arbeidsmarkt onzeker is. Daarnaast kan een ondernemingsraad altijd nog invloed uitoefenen op het lokale beleid.

Flexibilisering van werktijden

Er komt een volstrekt nieuwe werktijdenregeling: een standaardregeling voor alle medewerkers, met uitzondering van hen die nu in roosterverband onregelmatige diensten werken. Deze standaardregeling geeft een aantal suggesties die in lokaal beleid vastgesteld kunnen worden, maar ook een aantal voorschrijvende:

- Een dagvenster van maandag tot en met vrijdag van 7:00 tot 22:00 uur.
- Afspraken over werktijden binnen dit dagvenster komen tot stand in overeenstemming tussen werkgever en werknemer.
- De mogelijkheid van een dienstopdracht blijft bestaan.
- Teveel of te weinig uren worden zo snel mogelijk gecompenseerd door meer of minder te werken.
- Aan het eind van het jaar worden teveel gewerkte uren uitbetaald en te weinig gewerkte uren ingehaald of van het verlof afgehaald.

Indien tussen werkgever en werknemer afspraken worden gemaakt over flexibel werken, dient de werknemer daartoe ook in staat te worden gesteld (faciliteiten en openingstijden).



Met deze afspraak wordt getracht meer flexibiliteit te krijgen in werktijden. Werkgevers hebben daartoe in grote lijnen drie motieven: (1) werken wanneer er werk is (in plaats van vlakke, nauwelijks te beïnvloeden werktijdpatronen), (2) aantrekkelijk werkgeverschap (keuze in werktijden) en (3) betere kwaliteit van dienstverlening (werken wanneer de burger dat vraagt).

Flexibiliteit in werktijden is echter een lastig concept: wat voor de één flexibel is, is voor de ander zo vast als het maar zijn kan. Kleine parttimers (bijvoorbeeld 12 uur per week) kiezen daarvoor omdat ze nog vele andere verplichtingen hebben rondom het werk. Voor werkgevers lijkt die 12 uur flexibel in te zetten: ze zijn immers een klein deel van de beschikbare 168 uur per week. Maar in de

agenda van deze deeltijdmedewerker liggen zorgverplichtingen en, tegenwoordig steeds vaker, tweede banen behoorlijk vast.

Het kernidee van deze cao-afpraak is werken wanneer er werk is en daarover in dialoog afspraken maken. In veel gevallen zal dit al de praktijk zijn. Maar juist voor gemeenten waar nog niet geëxperimenteerd wordt met Het Nieuwe Werken of waar medewerkers sterk hechten aan hun rechten rondom werktijden betekent dit een revolutionair andere invulling van het werk. Daarvoor is een analyse vereist van de functies waarvoor een andere invulling dan de van 9 tot 5 mentaliteit nodig is, ofwel een analyse van de piek- en dalmomenten en de wensen van de klant/burger.

Zeggenschap over werktijden betekent niet dat iemand een thuiswerkdag heeft waar hij of zij koste wat kost aan vast kan houden. Maar het betekent ook niet dat een werkgever maar kan knippen met de vingers en de medewerker moet opdraven (of nooit thuis mag werken). Het zal vermoedelijk nog wel even duren voordat de echte voordelen van deze ingrijpende afspraak ten volle benut gaan worden.

Modernisering arbeidsvoorwaarden

Sociale partners willen een beperking van het aantal arbeidsvoorwaardelijke regelingen en meer keuzemogelijkheden voor individuele werknemers. Daarom is de intentie uitgesproken de verschillen in bezoldiging tussen gemeenten te minimaliseren. Ook komt er een Individueel Keuzebudget (kiezen tussen geld, tijd of opleiding).

Wanneer er minder beloningsverschillen zijn tussen gemeenten en andere overheden wordt overstappen eenvoudiger en dat komt de flexibiliteit ten goede. Beloningsbeleid is echter ook een manier om in te spelen op lokale arbeidsmarktomstandigheden en bij uitstek een instrument van werkgevers om gedrag te beïnvloeden. Het belang van landelijke harmonisatie strookt moeilijk met lokale belangen en bestaande afspraken, zoals uitloopschalen en bonussen. Verder kan harmonisatie ook leiden tot een opwaartse beweging: de hoogste beloningen worden de norm.

Echter, het betreft hier een intentieafpraak. Wij verwachten dat alle partijen in de uitwerking voldoende oog zullen houden voor het broodnodige maatwerk op lokaal niveau.

Het Individuele Keuzebudget past in een al langer lopende ontwikkeling van individualisering. Door meer keuzevrijheid kan beter tegemoet worden gekomen aan individuele wensen en behoeften van werknemers doordat zij zelf kunnen bepalen hoe ze hun arbeidsvoorwaardelijke middelen willen inzetten. De sociale partners echter zullen voor ogen moeten houden dat er een lange periode aan vooraf gaat voordat men ten volle dergelijke regelingen omarmt. Daarnaast zal nagedacht moeten worden over spaarvarianten en bijvoorbeeld een koppeling met de vitaliteitsregeling. Een budget moet ook voldoende groot zijn om überhaupt effect te kunnen hebben.

Minder regels en externen

Een werkgroep gaat aan de slag aanbevelingen te doen waarmee interne bureaucratie verminderd kan worden. Dat kan samenhangen met een intentieverklaring om het aantal externen terug te dringen. De sociale partners gaan vooral aan de slag met het ontwikkelen van monitorinstrumenten daartoe. Gemeenten worden verplicht aan de ondernemingsraad uit te leggen wat de ambitie is op het gebied van inhuur van externen.

Overbodige bureaucratie wordt teruggedrongen door de ambtenaar meer bevoegdheden en verantwoordelijkheid te geven. Dat maakt uiteindelijk het vak van ambtenaar interessanter en aantrekkelijker. Maar dat gaat niet vanzelf: een stevig opleidingsprogramma is gewenst. Zowel managers als medewerkers zullen moeten leren anders met vertrouwen om te gaan. De uitgangspunten, programma's en ideeën die bij Het Nieuwe Werken passen kunnen hier bij uitstek voor dienen.

Hoe minder externen, hoe meer er een beroep gedaan moet worden op het vakmanschap van de ambtenaren. Op zichzelf is daar niet zoveel mis mee. Maar vanuit het oogpunt van de maatschappij zou kwaliteit van dienstverlening voorop moeten staan. Belangrijkste argument lijkt hier te zijn: de budgetten staan onder druk en er is een onderbenutting van het aanwezige potentieel.

Het terugdringen van het aantal externen is ook makkelijker gezegd dan gedaan. De enige afweging die er echt toe zou moeten doen is: is er voldoende volume en kennis om het door eigen mensen te laten uitvoeren? Zo niet, dan moet een externe worden ingehuurd. Door alle bezuinigingen en aankomende personele tekorten, zal het aantal externen waarschijnlijk alleen maar toenemen. Daar kan geen instrument of monitoring tegenop. Bovendien ontstaan er steeds meer hybride-achtige contractvormen (deels in vaste dienst, deels zzp'er bijvoorbeeld). Grote kans dat er in de toekomst een vervolgsafpraak komt met intenties om nog meer personeel uit te wisselen tussen gemeenten en andere overheden.

Vakmanschap

In tijden van moeizame economische omstandigheden zijn de sociale partners in staat gebleken om afspraken te maken in een sector die onder druk staat. Het zijn hervormingen en het geeft het signaal af dat men de wil en kracht heeft de crisis gezamenlijk te lijf te gaan. Deze cao stelt het vakmanschap van de ambtenaar centraal. Wij zien dit als essentieel voor de toekomst van de sector, zeker wanneer straks de vergrijzing ervoor zorgt dat de vijver waaruit men kan vissen leger wordt. Logisch dus, dat men in een gezagsgetrouwe sector weerwoord heeft kunnen bieden aan de roep uit de landelijke politiek en het Rijk de loonafspraken en daarmee het hele cao-akkoord teniet te doen. Kortom, het huidige cao-akkoord biedt mooie kansen op een volwassen dialoog. Daar is visie en doorzettingsvermogen voor nodig.