

**ARBEIDSMARKTONTWIKKELINGEN
IN DE KWARTAIRE SECTOR**

Prof. dr. P.B. Boorsma
Drs. E.N.P. Saras
Dr. A. van der Veen

organisatie
voor
strategisch
arbeidsmarktonderzoek

OSA

De stichting OSA is opgericht per 15 juni 1989 ter voortzetting van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, ingesteld bij beschikking d.d. 16 november 1983 door de minister van Onderwijs en Wetenschappen, als coördinerend minister voor Wetenschapsbeleid.

De stichting heeft tot doel het opbouwen en uitdragen van strategische kennis in Nederland over arbeidsmarktvraagstukken met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van oordeelsvorming en besluitvorming over arbeidsmarktvraagstukken en het bevorderen van de wisselwerking tussen strategisch arbeidsmarktonderzoek en het arbeidsmarktbeleid.

De stichting tracht dit doel te bereiken door:

- a. het opstellen, uitvoeren en doen uitvoeren van een onderzoekprogramma ten behoeve van de overheid. De verantwoordelijkheid voor het onderzoekprogramma berust bij de programma-commissie; de leden daarvan worden aangewezen door onderscheidenlijk de minister van Onderwijs en Wetenschappen, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Economische Zaken, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken.

Over de resultaten van het in het kader van het programma verrichte onderzoek alsmede over de resultaten van ander nationaal en internationaal arbeidsmarktonderzoek worden rapporten opgesteld, gericht op integratie van onderzoeksresultaten ter verbetering van het arbeidsmarktbeleid.

- b. het verrichten van arbeidsmarktonderzoek in opdracht van derden.

Stichting Organisatie voor
Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)
Van Stolkweg 14
2585 JR Den Haag
Telefoon 070 - 3383 490

**ARBEIDSMARKTONTWIKKELINGEN
IN DE KWARTAIRE SECTOR**

Prof. dr. P.B. Boorsma
Drs. E.N.P. Saras
Dr. A. van der Veen

Een vooronderzoek

Universiteit Twente,
Faculteit Bestuurskunde

Verkoopprijs OSA-werkdocument W152 incl. BTW en verzendkosten: f 30,50.
Exemplaren van deze uitgave zijn schriftelijk of telefonisch te bestellen bij
Sdu Fulfilment, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag, telefoon 070 - 3789 830
onder vermelding van afleveringsadres en ISB-nummer 90346 33942

Een overzicht van overige OSA-publicaties wordt achterin gegeven

TEN GELEIDE

In het bedrijfsleven vinden onder invloed van externe factoren voortdurend meer of minder ingrijpende aanpassingsprocessen plaats die van invloed zijn op de arbeidsmarkt. De markt treedt daarbij op als sturingsmechanisme, een mechanisme dat ontbreekt of veel zwakker werkt in de kwartaire sector. Ook de kwartaire sector, inclusief de overheid, kan zich echter niet onttrekken aan de veranderende omgeving.

Het voorliggende rapport bevat een verkenning naar de belangrijkste externe factoren die van invloed zijn op de bedrijfsvoering in de kwartaire sector en als een resultante daarvan op de sectorale arbeidsmarkt. Voor de twee deelsectoren waar dit rapport betrekking op heeft, blijkt dat vrij goed in beeld te brengen door middel van een beschrijvende analyse. De invloed van nieuwe technologie en overheidsbeleid zijn belangrijke factoren die echter nogal specifiek zijn per deelsector. Voor de kwartaire sector in het algemeen kunnen op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan, maar het blijkt ook niet eenvoudig om een methode aan te reiken voor sectorbreed onderzoek. Hetzelfde probleem doet zich voor in de marktsector, waar dit type onderzoek zich noodzakelijkerwijs ook beperkt tot enkele branches¹.

Voorgenomen vervolgonderzoek op dit rapport lijkt evenwel zeker relevant. De kwartaire sector heeft een eigen dynamiek, die deels door beleid beïnvloedbaar is. Aangezien bijna een derde van alle werknemers in de kwartaire sector werkzaam is, verdienen de gevolgen voor de arbeidsmarkt voldoende aandacht te krijgen.

dr. P.C. Allaart,
wnd. directeur OSA

¹ FIER, *Strategie en arbeid: de wisselwerking tussen toeleveren en uitbesteden en flexibilisering van arbeid*, OSA-werkdocument W141, Den Haag 1996

INHOUDSOPGAVE

	pagina
1 Inleiding	3
1.1 Notitie "Structuurwijziging kwartaire sector"	3
1.2 Afbakening van de te onderzoeken sectoren	5
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
1.4 Wijze van aanpak	7
2 Beleidsontwikkelingen in de sector wegen	9
2.1 Rijkswaterstaat als organisatie	9
2.2 Aandachtspunten voor beleid	11
2.3 Ontwikkelingen bij provinciale wegen	16
3 Beleidsontwikkelingen in de sector politie	19
3.1 De politie als organisatie	19
3.2 Vraag naar politiediensten	20
3.3 Organisatorische en technische ontwikkelingen	23
3.4 Overheidsbeleid en politie	27
4 Conclusies en aanbevelingen	30
4.1 Arbeidsmarktontwikkelingen bij de sector wegen	30
4.2 Arbeidsmarktontwikkelingen bij de sector politie	31
4.3 Beantwoording van de probleemstelling en aanbevelingen	35
4.4 Bruikbaarheid van de onderzochte methode voor een grootschalig onderzoek	37
Gebruikte literatuur	
Lijst van bijlagen	

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op het vooronderzoek naar een mogelijk grootschalig onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen in de kwartaire sector. Hiertoe komt in paragraaf 1.1 aan de orde op welke wijze deze ontwikkelingen in kaart kunnen worden gebracht. Als uitgangspunt dient hierbij de notitie "Structuurwijzigingen kwartaire sector en de betekenis daarvan voor de vraag naar arbeid en het functioneren van de arbeidsmarkt"¹, welke door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) zelf is opgesteld. Daarnaast wordt ook kort de aanpak van ander arbeidsmarktonderzoek besproken. In paragraaf 1.2 wordt een afbakening gemaakt van twee sectoren waarvoor in dit vooronderzoek de arbeidsmarktontwikkelingen in kaart worden gebracht. De probleemstelling en de onderzoeksvragen aan de hand waarvan dit plaatsvindt, staan vermeld in paragraaf 1.3. In paragraaf 1.4 komt tenslotte de werkwijze aan bod die bij dit onderzoek is gehanteerd. Daarnaast wordt in deze paragraaf een indeling gegeven van de verdere opbouw van dit rapport.

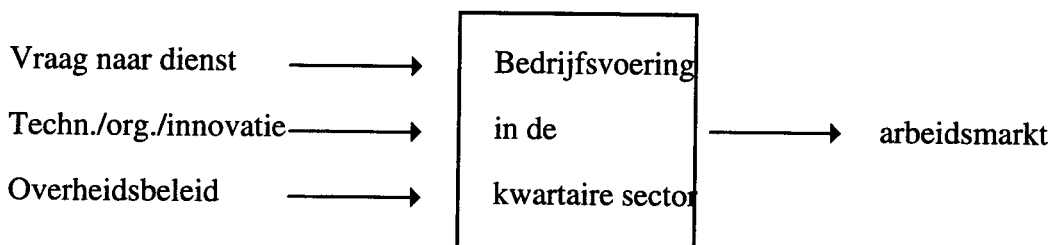
1.1 Notitie "Structuurwijziging kwartaire sector"

In de notitie "Structuurwijziging kwartaire sector" wordt aangegeven dat structuurwijzigingen op het niveau van sectoren de laatste tijd veel aandacht krijgen. Daarbij zijn het veelal veranderingen in de marktsector waarnaar de belangstelling uitgaat. Ook in de kwartaire sector doen zich echter vele veranderingen voor. Voor wat de kwartaire sector betreft, kunnen deze veranderingen worden toegesneden op de relatie tussen enerzijds een aantal typen externe factoren die invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering in de sector en anderzijds de vraag naar arbeid (zowel kwantitatief als kwalitatief). De volgende drie typen externe factoren kunnen worden onderscheiden:

1. De **vraag** naar diensten (afnemers); onder invloed van uiteenlopende krachten (bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen) is deze vraag aan veranderingen onderhevig.
2. Technologie, organisatie en innovatie; deze factoren treden primair aan de **aanbodkant** aan de dag.
3. De **overheid**; de laatste jaren is het regime waaronder organisaties in de kwartaire sector werken aan wijzigingen onderhevig ten gevolge van overheidsbeleid.

Schematisch ziet deze opstelling er als volgt uit:

Schema 1: Invloed van de typen externe factoren op de arbeidsmarkt in de kwartaire sector, zoals voorondersteld door de OSA.



¹. In het vervolg van deze notitie wordt de notitie verder aangeduid als 'notitie Structuurwijziging kwartaire sector'.

Op verzoek van de OSA heeft schema 1 gediend als uitgangspunt van dit onderzoek. Het vooronderzoek is te beschouwen als een conceptueel onderzoek naar de relaties tussen een aantal variabelen (= externe factoren) en de bedrijfsvoering binnen de kwartaire sector. Hierbij is de aandacht primair gericht op de variabelen zoals in het schema weergegeven. Weggelaten zijn bijvoorbeeld variabelen die spelen binnen de bedrijfsvoering zelf, zoals de beloningsstructuur binnen de kwartaire sector. Het is niet de bedoeling geweest om aan de hand van dit onderzoek een uitspraak te doen hoe de ontwikkelingen in de kwartaire sector er in kwantitatieve termen uitziet over een periode van ongeveer tien jaar. De aandacht gaat meer uit naar de mogelijke eigen dynamiek van de kwartaire sector met betrekking tot vraag die zij uitoefent op de arbeidsmarkt.

Om deze typen factoren beter in perspectief te kunnen zien, wordt kort ingegaan op factoren die in eerder uitgevoerd onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen zijn gebruikt. Hierbij wordt met name gebruik gemaakt van een onderzoek van de OSA uit 1986, naar de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de commerciële intermediaire dienstensector². Doordat de productie in de kwartaire sector meestal ook uit diensten bestaat, kunnen eventuele verschillen in typen factoren tussen de marktsector en de kwartaire sector worden gevonden.

In het reeds genoemde rapport worden twee soorten ontwikkelingen onderscheiden die van invloed zijn op de werkgelegenheid; algemene ontwikkelingen en bedrijfstak specifieke ontwikkelingen. Allereerst worden de algemene ontwikkelingen weergegeven:

1. De conjuncturele ontwikkelingen in zowel inter- als nationaal verband beïnvloeden de bedrijvigheid in alle delen van de economie. Een opgaande conjunctuur zal leiden tot meer bedrijvigheid en aldus tot meer werkgelegenheid.
2. Technologische ontwikkelingen kunnen zowel een positief als een negatief effect hebben op de werkgelegenheid. In het algemeen kan worden gesteld dat hierdoor de arbeidsproductiviteit kan stijgen, waardoor hetzelfde werk door minder personeel kan worden uitgevoerd. De positieve kant is dat er mogelijk nieuwe activiteiten en markten ontstaan, wat weer werkgelegenheid betekent.
3. De dynamiek van de markt. Een voorbeeld hiervan is het verplaatsen van de productie van een bedrijf naar een lage-lonen-land.
4. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de demografische ontwikkelingen, de emancipatie van de vrouw en de invoering van arbeidstijdverkorting.

Tot de bedrijfstakspecifieke ontwikkelingen kunnen de volgende determinanten worden genoemd:

5. Determinanten die vastliggen voor een lange periode. Hieronder vallen de schaal waarop dienstverlening plaatsvindt c.q. moet plaatsvinden om op efficiënte, rendabele wijze te kunnen worden voortgebracht.
6. Determinanten die een verandering van de plaats waar de dienst wordt uitgevoerd tot gevolg hebben. De belangrijkste processen hierbij zijn verzelfstandiging, integratie en privatisering³. Deze processen hoeven niet per sé tot een andere vestigingsplaats te leiden.

Worden de drie typen externe factoren, die ten grondslag komen te liggen aan dit vooronderzoek, vergeleken met bovenstaande zes aandachtspunten, dan kan worden opgemerkt dat er veel overeenkomsten zijn. Vijf van de zes punten zijn namelijk onder te brengen bij één van de drie typen externe factoren. Punt 3 kan worden gerangschikt onder het type 'vraag naar diensten'; de punten 2, 4 en 6 onder het type 'organisatorische, technologische en innovatieve ontwikkelingen'; en punt 5 onder het overheidsbeleid. Hieruit kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de drie typen externe factoren die in de notitie Structuurwijzigingen

². Gravesteijn-Ligthelm, J.H. (e.a.), De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de commerciële intermediaire dienstensector, OSA-Werkdocument nr. W21, Den Haag, 1986.

³. De opsomming van punten is gebaseerd op de pagina's 96-102 van het reeds genoemde rapport.

worden genoemd, niet veel afwijken van de factoren die worden gebruikt in onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen in de marktsector.

1.2 Afbakening van de te onderzoeken sectoren

De bruikbaarheid van de drie onderscheiden typen externe factoren wordt nagegaan door aan de hand hiervan van twee sectoren vast te stellen wat de arbeidsmarktontwikkelingen zullen zijn. Hierbij is gekozen voor de sectoren 'openbare werken' (en dan met name de sector rijkswegen) en de sector 'politie'. Deze keuze is enigszins willekeurig, in samenspraak met de opdrachtgever, gemaakt. Voor een eventueel grootschalig vervolgonderzoek zijn de beide sectoren echter geen slechte keuze. Zoals in de volgende tabel is aangegeven, kan de kwartaire sector worden opgedeeld in zes deelgebieden. Met de keuze voor de sectoren rijkswegen en politie wordt er informatie verkregen over twee van de zes deelgebieden en over vier van de vijf variabelen. Een nader toelichting op deze sectoren vindt hierna plaats.

Tabel 1: Indeling van de kwartaire sector in deelgebieden.

	Investerings	Overdrachten	Lopende bestedingen
Rijksoverheid	Rijkswegen		
Overige Publiekrechtelijke Lichamen			Politie

Openbare werken kunnen omschreven worden als de aanleg, het onderhoud (en de exploitatie) van infrastructurele werken, uitgevoerd door een overheidsinstantie. Deze omschrijving bevat twee elementen, waarop nader wordt ingegaan. Allereerst komt het element 'infrastructuur' aan de orde. Het is namelijk niet eenvoudig om hiervoor een eensluidende definitie te vinden⁴. Wel kan worden gesteld dat een aantal karakteristieken aanwezig moet zijn:

- * In de eerste plaats is dat het civiel-technische karakter van de voorziening, waarbij civiel-technisch een breed veld bestrijkt, waarbij elektrotechniek en informatica niet uitgesloten worden.
- * In de tweede plaats gaat het om onroerende zaken.
- * In de derde plaats betreft het fysieke kapitaalgoederen.
- * In de vierde plaats is de wijze waarop de voorziening tot stand komt van belang. Infrastructurele voorzieningen komen niet uitsluitend via de markt tot stand.
- * In de vijfde plaats gaat de voorziening gepaard met overheidshandelen, hetzij vanwege het collectieve karakter van een voorziening, hetzij om via infrastructurele voorzieningen een bepaald beleid te realiseren.⁵

De karakteristieken vier en vijf verwijzen naar het tweede element uit de omschrijving van 'openbare werken'. Openbare werken worden namelijk geïnitieerd/gerealiseerd door een overheidsinstantie. Dit kan gebeuren door verschillende instanties, zoals bijvoorbeeld het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van VROM, provincies, gemeenten en

⁴. Bij een zeer ruime definitie wordt infrastructuur gezien als "een breed gebied van voorzieningen dat de ruimtelijke ordening alsmede terreinen als onderwijs, volkshuisvesting en waterzuivering beslaat". In een meer beperkte definitie heeft infrastructuur betrekking op civiel-technische werken. Volgens het Van Dale-woordenboek wordt onder civiel-technisch verstaan: "op waterstaat en wegebouw betrekking hebbend".

⁵. Bovenstaande is overgenomen uit P. de Vries, concept-syllabus "Economie van de Infrastructuur. Zie ook: Boorsma, P.B. (e.a.), SER-advies Economische Infrastructuur, 1987.

waterschappen.

Een taakgebied binnen de sector openbare werken waar veel overheden mee te maken hebben, is het beheer en de aanleg van (land)wegen. Immers, Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de Rijkswegen, de provincie voor de provinciale wegen en de gemeenten en enkele waterschappen voor de lokale wegen⁶. Omdat de sector openbare werken te ruim is, zal in het vooronderzoek de aandacht in eerste instantie uitgaan naar het deelgebied '(land)wegen'. Bovendien wordt alleen ingegaan op de activiteiten en ontwikkelingen bij Rijkswaterstaat en de provincies⁷. Dit omdat bij het beheer en de aanleg van wegen geen grote verschillen zijn tussen de verschillende overheden en de tijdsduur van dit vooronderzoek slechts beperkt is.

Wat onder de sector 'politie' moet worden verstaan, is iets duidelijker. De politie is de organisatie die is belast met het toezicht op de openbare orde en veiligheid en met de opsporing van strafbare feiten. De politie wordt gevormd door de regionale korpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). De opsporing van strafbare feiten wordt ook gedaan door de bijzondere opsporingsdiensten, zoals de Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD). Daarnaast levert ook de particuliere veiligheidsindustrie haar bijdrage aan het toezicht op de openbare orde en veiligheid. De bijzondere opsporingsdiensten en de particuliere veiligheidsindustrie worden in dit vooronderzoek niet tot de politie gerekend.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals in de inleiding al is aangegeven, dient het vooronderzoek om na te gaan of en op welke wijze het zinvol is om een grootschalig onderzoek te doen naar arbeidsmarktontwikkelingen binnen de kwartaire sector. Het vooronderzoek dient duidelijk te maken of het mogelijk is om deze ontwikkelingen te identificeren en te kwantificeren. Dit op basis van de weergave in schema 1 en met behulp van de drie onderscheiden typen factoren. De probleemstelling die uit deze opdracht voortvloeit, is dan de volgende:

PROBLEEMSTELLING:

Zijn de drie onderscheiden typen factoren 'vraag naar diensten', 'technologie/organisatie/innovatie' en 'overheidsbeleid' bruikbaar bij onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen binnen de kwartaire sector?

Met de term 'bruikbaar' worden twee aspecten bedoeld. In de eerste plaats dient na te worden gegaan of aan de hand van de drie typen factoren alle relevante ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt in kaart kunnen worden gebracht. In de tweede plaats wordt de bruikbaarheid van de typen factoren voor een groot deel bepaald door de mogelijkheden die zij bieden voor kwantificering.

Op de probleemstelling wordt antwoord gegeven door de bruikbaarheid van de factoren na te gaan aan de hand van twee cases. Voor zowel de politie, als voor het wegbeheer (door Rijkswaterstaat en de provincies) wordt getracht de ontwikkelingen per factor in kaart te brengen. Vervolgens wordt van deze ontwikkelingen nagegaan (door middel van kwantificatie) welke invloed zij hebben op arbeidsmarkt-ontwikkelingen. Wanneer bovenstaande

⁶. Op het beheer en onderhoud van infrastructuur door overheden wordt onder andere ingegaan in: Bokkes, W.Th.M., & P.B. Boorsma, Infra-structuur Oost-Nederland Status-Quo en behoefte, CBO, Universiteit Twente, 1989. Zie ook: Boorsma, P.B. & P. de Vries, De financieringsproblematiek van het Nederlandse rioolstelsel, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek (CBO), TH Twente, 1986.

⁷. Om de ontwikkelingen bij de provinciale wegen in kaart te brengen, is nagegaan welke ontwikkelingen in de provincie Overijssel een rol spelen. Waar mogelijk zijn deze ontwikkelingen vertaald naar de andere provincies.

uitvoerbaar blijkt te zijn, resulteert dit in gegevens over de toekomstige omvang en samenstelling van de arbeidsmarkt binnen de twee onderzochte sectoren. Beantwoording van de probleemstelling vindt plaats aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1:

- a). Welke ontwikkelingen doen zich (nu of in de nabije toekomst) voor aan de vraagkant van de sector 'wegen' respectievelijke de sector 'politie'?
- b). Op welke wijze hebben deze ontwikkelingen invloed op de arbeidsmarkt binnen de sector wegen/politie?
- c). Op welke wijze zijn deze ontwikkelingen te kwantificeren?

Onderzoeksvraag 2:

- a). Welke ontwikkelingen doen zich (nu of in de nabije toekomst) voor op het gebied van organisatie/technolisering/innovatie van de sector 'wegen' respectievelijke de sector 'politie'?
- b). Op welke wijze hebben deze ontwikkelingen invloed op de arbeidsmarkt binnen de sector wegen/politie?
- c). Op welke wijze zijn deze ontwikkelingen te kwantificeren?

Onderzoeksvraag 3:

- a). Welke ontwikkelingen doen zich (nu of in de nabije toekomst) voor ten gevolge van overheidsbeleid in de sector 'wegen' respectievelijke de sector 'politie'?
- b). Op welke wijze hebben deze ontwikkelingen invloed op de arbeidsmarkt binnen de sector wegen/politie?
- c). Op welke wijze zijn deze ontwikkelingen te kwantificeren?

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de antwoorden op de probleemstelling en onderzoeksvragen wordt verkregen.

1.4 Wijze van aanpak

Het gehele vooronderzoek heeft, om in termen van De Groot te spreken, een "exploratief" karakter.⁸ Het onderzoek dient een verkenning te zijn voor een eventueel vervolgonderzoek. Daarnaast kan worden gesteld dat ook de onderzoeksvragen zelf van "exploratieve" aard zijn.

Op de drie onderzoeksvragen zal als volgt antwoord worden gegeven. Allereerst zullen, door middel van literatuurstudie, de ontwikkelingen die spelen binnen de sector wegen en de politie in kaart worden gebracht. Ditzelfde geldt voor de gevolgen van deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de twee deelsectoren.

Daarnaast wordt inzicht verkregen in hoe de arbeidsmarkt er op dit moment uit ziet. Waar mogelijk wordt een kwantificering gemaakt van de gevolgen van de gevonden ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De kans is aanwezig dat niet alle ontwikkelingen worden gesignaleerd of dat de kwantificering een betere kennis van de deelsector vereist. Om deze lacunes op te vangen, wordt een aantal respondenten binnen de twee deelsectoren geraadpleegd⁹. Dit gebeurt aan de hand van ongestructureerde vragenlijsten met open vragen.

Na dit inleidende hoofdstuk zal in de komende hoofdstukken worden getracht een antwoord te geven op de verschillende onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 worden de bevindingen op de

⁸ Hierbij wordt gebruik gemaakt van de typering van onderzoek zoals De Groot deze maakt (vermeld in G.J.N. Bruinsma & M.A. Zwanenburg (red.), Methodologie voor bestuurskundigen: stromingen en methoden, Coutinho, Muiderberg, 1992, p. 229).

⁹. Een lijst met de benaderde respondenten is opgenomen in bijlage 1.

onderzoeksvragen met betrekking tot de sector wege gegeven. De antwoorden met betrekking tot de sector politie komen in hoofdstuk 3 aan bod. Tot slot worden in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2 BELEIDSONTWIKKELINGEN BIJ DE SECTOR WEGEN

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de drie onderzoeksvragen, voor zover deze betrekking hebben op de sector wegen. In de eerste twee paragrafen komen de Rijkswegen aan bod. Hiertoe wordt in paragraaf 2.1 de organisatie van Rijkswaterstaat geschetst, waarna in paragraaf 2.2 de aandachtspunten voor beleid voor de Rijkswegen worden vermeld. In paragraaf 2.3 komen de provinciale wegen aan de orde.

2.1 Rijkswaterstaat als organisatie

De taken van de rijksoverheid en de wijze waarop deze worden uitgevoerd waren in het recente verleden (en ten dele nog steeds) onderwerp van uitvoerige en brede discussie. Dit onder meer in het kader van bestuurlijke vernieuwing, decentralisatie, afslanking en privatisering. Uit deze discussie is naar voren gekomen dat de volgende vier taken behoren tot de kerntaken van Rijkswaterstaat:

- 1 Nederland beschermen tegen overstromingen;
- 2 Kwalitatief en kwantitatief waterbeheer;
- 3 Het ontwikkelen en beheren van de hoofdinfrastructuur en het mogelijk maken, beheersen en geleiden van de mobiliteit;
- 4 De verkeersveiligheid waarborgen.

In de discussie rond de Decentralisatie-Impuls is voorts ook de taakverdeling tussen het Rijk en de andere overheden in principe duidelijk geworden. Een eindresultaat van deze discussie is dat de zorg voor de hoofdinfrastructuur een verantwoordelijkheid van het Rijk moet blijven¹⁰. Voor dit onderzoek betekent deze bevinding dat ervan uit kan worden gegaan dat ook in de toekomst de aanleg, het onderhoud en beheer van de Rijkswegen onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat valt.

De gevolgen voor het personeelsbestand van de verschillende operaties worden in de volgende tabel (zie volgende pagina) weergegeven. Hieruit blijkt dat het personeelsbestand in 1994 met ruim 30% is afgenomen ten opzichte van 1982. Verder blijkt dat de afslankingsoperaties bij deze vermindering het meest hebben bijgedragen.

In tabel 2 wordt weergegeven hoe de personeelssterkte in 1994 van RWS is verdeeld over de vier onderscheiden kerntaken. Voor dit onderzoek is van belang de kerntaak 'mobiliteit'. Met deze taak waren in 1994 5.380 mensjaren gemoeid. Voor dit onderzoek is het van belang om te realiseren dat binnen de kerntaak mobiliteit niet alleen de aanleg, het onderhoud en beheer van de landwegen valt, maar ook die van de vaarwegen. Daar in dit vooronderzoek alleen wordt gekeken naar de landwegen, is rijkswaterstaat gevraagd om meer specifieke gegevens beschikbaar te stellen. Dit bleek bijzonder moeilijk te zijn, omdat de in personeelsbestanden van rijkswaterstaat het onderscheid tussen natte en droge wegen niet primair wordt gemaakt. Uiteindelijk bleek de volgende specificering mogelijk te zijn. Deze houdt in dat er in de aanleg van landwegen ongeveer 1400 mensjaren worden besteed en in het beheer en onderhoud van de landwegen ongeveer 1200 mensjaren.

¹⁰. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Koers 200+; nu verder, Den Haag, 1993, p. 17.

Tabel 2: Ontwikkeling personele begrotingssterkte RWS 1982-1994 (uitgedrukt in mensjaren)

	begrotingssterkte	Uitbreiding	Vermindering
Begrotingssterkte 1982	14.000		
Nieuwe taken		555	
Decentralisatie			1.100
Afslanking			3.435
Privatisering			470
Totalen		555	5.005
Begrotingssterkte 1994	9.550		

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Tabel 3: Personeelsinzet naar kerntaken van RWS in 1994 (uitgedrukt in mensjaren)

	Beleids- voorbereiding	Aanleg	Beheer & on- derhoud	Basisgegevens	Totaal
Water keren	35	70	570	105	780
Water beheren	565	280	1.910	355	3.110
Mobiliteit	425	1.555	3.115	285	5.380
Verkeers- veiligheid	105			175	280
Totaal					9.550

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De kern van Rijkswaterstaat wordt, naast de hoofddirectie, gevormd door tien regionale directies. Dit zijn de directies Noord-Nederland, Oost-Nederland, Utrecht, IJsselmeergebied, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant, Limburg en de directie Noordzee. Zij zijn verantwoordelijk voor de praktische voorbereiding en uitvoering van het beleid. De regionale directies zijn belast met onderhoud, beheer en aanleg van een verkeersveilige hoofdinfrastructuur en participeren in samenwerkingsverbanden die regionaal en lokaal gestalte geven aan het verkeer- en vervoerbeleid. Daarnaast garanderen zij dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat overal in het land een herkenbaar aanspreekpunt heeft¹¹. De regionale directies zijn weer onderverdeeld in zogenaamde dienstkringen. Hier vindt de daadwerkelijke uitvoering van werkzaamheden plaats.

¹¹. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Jaarbericht Rijkswaterstaat 1994, Den Haag, 1995, p 22.

Naast de regionale directies kent Rijkswaterstaat nog een aantal specifieke diensten. In het kader van dit onderzoek zijn van belang de Bouwdienst en de Dienst Weg- en Waterbouw (DWW). De DWW werkt als adviesdienst voor de hoofddirectie en de regionale directies van Rijkswaterstaat. De dienst vertaalt technische- en milieukundige kennis in begrijpelijke en bruikbare adviezen op een breed terrein van de weg- en waterbouw. Daarnaast vormt de DWW een schakel bij de uitwisseling van specialistische kennis in de grond-, weg- en waterbouwsector.

2.2 Aandachtspunten voor beleid

Zoals eerder al is aangegeven liggen de kerntaken van Rijkswaterstaat voldoende vast. Daarnaast is eveneens vastgesteld dat de zorg voor de hoofdinfrastructuur bij Rijkswaterstaat behoort te liggen. Een vraag die zich nu voordoet is hoe er inhoud dient te worden gegeven aan de verantwoordelijkheid voor die kerntaken. Deze vraag heeft meerdere aspecten en ten aanzien van een aantal van deze aspecten ligt er een spanningsveld. Alle aspecten hebben echter te maken met de kwaliteit van de producten en diensten van Rijkswaterstaat. Deze aspecten zijn:

- 1 Verantwoording kunnen afleggen over de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de wijze van taakuitvoering;
- 2 Verantwoordelijk zijn voor het geheel van de kerntaken, maar voor de uitvoering daarvan de markt inschakelen als dat kan;
- 3 Door een evenwichtige, op de taken afgestemde personeelsopbouw garant kunnen staan voor de kwaliteit van de taakuitvoering, nu en in de toekomst¹².

In het verdere verloop van deze paragraaf wordt op deze drie aspecten nader ingegaan. De aspecten hangen namelijk zeer nauw samen met de drie typen externe factoren, die in hoofdstuk 1 zijn onderscheiden. Hoe deze samenhang precies is, komt aan de orde in paragraaf 4.1.

ad 1). Doelmatigheid en rechtmatigheid

Binnen Rijkswaterstaat is er veel aandacht voor de doel- en rechtmatigheid van zijn functioneren. Deze toegenomen aandacht heeft zich onder andere gemanifesteerd in grote aandacht voor de bedrijfsvoering.

De toegenomen aandacht voor een verbetering van de bedrijfsvoering vraagt van de medewerkers van Rijkswaterstaat soms andere vaardigheden dan die waarop men vroeger de organisatie is binnengekomen. Een voorbeeld hiervan is het vermogen om samen met een kritische omgeving te zoeken naar oplossingen. Van medewerkers wordt verwacht dat zij niet alleen de technische aspecten van hun werk goed beheersen, maar ook de administratie ervan, om de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitgaven te kunnen aangeven¹³.

Te verwachten is dat de aandacht voor de doel- en rechtmatigheid de komende jaren niet zal afnemen. Dit hangt samen met het feit dat de taken van de werknemers steeds complexer worden. De toenemende complexiteit wordt voor een deel verklaard door de extra aandacht die moet worden besteed aan de bedrijfsvoering, maar ook doordat de planning van werkzaamheden steeds meer onder de aandacht komt. De werknemers dienen zich bij de inrichting van hun werkzaamheden steeds meer af te vragen hoe zij bepaalde activiteiten in de toekomst vorm gaan geven. Een voorbeeld hiervan is het feit dat bij de aanleg van werken steeds meer wordt gelet op de consequenties voor het onderhoud. Een ander voorbeeld is dat bestekken

¹². Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Koers 200+; nu verder, Den Haag, 1993, p. 17-18.

¹³. Jaarbericht Rijkswaterstaat 1994, p. 26.

zodanig worden ingericht, dat er tijdens de uitvoering en bij de schouwing minder problemen ontstaan. Voor het personeelsbestand betekent deze ontwikkeling dat er steeds meer behoefte komt aan hoger geschoold personeel.

Een goed voorbeeld van wat de invloed kan zijn van meer aandacht voor doel- en rechtmatigheid, komt naar voren in de ontwikkeling van de functie-invulling van de kantonniers. De kantonniers worden bij het beheer en onderhoud van wegen steeds meer belast met de schouwing: dit houdt in dat zij informatie verschaffen over hoe de toestand van een weg is, nagaan of de bestekken worden nageleefd en hierover een eigen administratie bijhouden. Deze administratie wordt bijgehouden in het kader van de Uniforme Contract Administratie (UCA) en gebeurt onafhankelijk van de aannemers. De administratie door de kantonniers wordt vergeleken met die van de aannemers. Wanneer tussen beide administraties een verschil wordt geconstateerd, volgt een nader onderzoek.

De nieuwe werkzaamheden stuiten in het begin op weerstand van de kantonniers. De problemen lagen met name bij de acceptatie door de kantonniers van de veranderde werkzaamheden. Daarnaast vormde de onafhankelijkheid die de kantonniers in acht dienen te nemen ten opzichte van de aannemer, een probleem. Veel kantonniers zijn oorspronkelijk afkomstig uit de aannemerij en voelen zich hier vaak nog sterk mee verbonden. Op dit moment functioneert de gewijzigde functie-inhoud van de kantonniers naar wens.

Veel kantonniers zitten met de veranderde werkzaamheden echter wel grotendeels aan het plafond van hun mogelijkheden. Dit kan in de toekomst een probleem opleveren. Binnen Rijkswaterstaat wordt op dit moment namelijk naar mogelijkheden gekeken om het beheer nog beter te effectueren (Werkgroep 'Rationeel Werkbeheer 2000'). De uitkomst van deze studie is wellicht dat de kantonniers nog een kwalitatieve slag extra dienen te maken. Dit komt er waarschijnlijk op neer dat er meer planmatig wordt gewerkt, dat er meer naar de voorbereiding en opstelling van bestekken wordt gekeken en dat de bestekken zodanig zijn ingericht dat er tijdens de uitvoering minder problemen ontstaan, zodat de kantonniers minder in actie hoeven te komen.

De taakverandering van de kantonniers heeft een verschuiving tot gevolg van personeel op LBO-niveau, naar personeel op MBO-niveau. Hierbij komt nog eens dat er ook steeds meer aandacht zal komen voor de kwaliteit van de geleverde produkten. Een vorm om deze kwaliteit te waarborgen is het werken met aannemers die beschikken over bepaalde kwaliteitscertificaten. Wanneer aan de aannemers kwaliteitseisen worden gesteld, dan moet Rijkswaterstaat ook zelf eisen stellen aan het productieproces.

Bovenstaande leidt waarschijnlijk tot een uitholling van de functies van met name het lagere personeel. Daarnaast zal veel lager personeel niet meer in staat blijken te zijn om aan de hogere eisen te voldoen. Om dit personeel (in casu de kantonniers) toch werk te kunnen bieden, is er een nog uiterst voorzichtige gedachte om vervangende werkzaamheden te zoeken voor de kantonniers. Het zou hierbij dan gaan om werkzaamheden die wel eigen zijn aan Rijkswaterstaat, maar die in het verleden bijvoorbeeld zijn afgestoten. Deze werkzaamheden kunnen dan worden aangehouden totdat de personen die ervoor in aanmerking komen op natuurlijke wijze uit het personeelsbestand zijn verdwenen (sterfhuis-constructie).

Binnen de huidige personeelsbestanden van Rijkswaterstaat is het vooralsnog niet mogelijk om aan te geven hoeveel kantonniers op dit moment in dienst zijn en werkzaamheden verrichten op het gebied van de droge infrastructuur. Het totale aantal kantonniers bedraagt ongeveer 500. Het ligt wel in de bedoeling om de personeelsbestanden binnenkort zo in te richten, dat een onderscheid wel kan worden gemaakt.

Een ander belangrijk aspect van doelmatigheid betreft het volgende. In het concept-beleidsvoornemen 'Rijkswaterstaat Nieuwe Stijl' wordt onder andere aangekondigd dat Rijkswaterstaat beter inzicht wil gaan geven in de relatie tussen produkten en middelen en dat zij op basis daarvan de besturing van de organisatie wil verbeteren door over te stappen van inputsturing op outputsturing. Deze nieuwe structuur dient uiterlijk op 1 januari 1998

operationeel te zijn¹⁴.

De expliciete koppeling tussen middelen en produkten heeft tot gevolg dat fluctuaties in het takenpakket direct van invloed zijn op het beschikbare budget voor de directe uitvoeringskosten, waaruit ook de personeelskosten moeten worden gedekt. Dit stelt scherpere eisen aan de personeelsplanning en aan de flexibilisering van de personeelsinzet¹⁵. Deze flexibilisering zal voornamelijk spelen bij de dienstkringen en is zowel functioneel, als geografisch van aard. De gedachte is bijvoorbeeld dat door bundeling van bestekken door de regionale directie in een bepaald jaar alle werkzaamheden plaats hebben in één dienstkring. Om al het werk aan te kunnen is het nodig dat veel personeel uit de andere dienstkringen ook in die ene dienstkring worden ingezet.

Als laatste kan hier worden genoemd dat op dit moment een aantal dienstkringen door een organisatie-adviesbureau wordt doorgelicht op doelmatigheid en doeltreffendheid. Resultaten en mogelijke personele gevolgen zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

ad 2). Uitbesteding

Rijkswaterstaat heeft een traditie als uitbesteder: jaarlijks besteedt zij ongeveer 80% van haar budget uit aan het bedrijfsleven. Dit komt neer op jaarlijks 15.000 mensjaren werk. De directieraad van Rijkswaterstaat geeft een aantal redenen om te onderzoeken of een verdergaande uitbesteding mogelijk en gewenst is. Ten eerste ziet zij stimulansen vanuit de politiek om tot een zo flexibel en beheersbaar mogelijke rijksdienst te komen. Ten tweede zijn er vanuit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid argumenten voor een verdergaande uitbesteding aangedragen, die om nader onderzoek vragen. De WRR ziet met name mogelijkheden om de innovatieve kracht van het bedrijfsleven beter te benutten. Ten derde ziet de directieraad ook zélf in een verdergaande uitbesteding mogelijkheden om als RWS tot doelmatiger en beter beheersbare productieprocessen te komen en om de flexibiliteit van de organisatie te vergroten. De directieraad formuleert echter wel een aantal randvoorwaarden, waaronder een eventueel verdergaande uitbesteding plaats dient te hebben. Deze zijn:

- a. volledig verantwoording kunnen blijven afleggen voor een goede uitvoering van de kerntaken;
- b. behoud van voldoende eigen kennis en ervaring, ook op termijn, om deskundig opdrachtgever te kunnen blijven;
- c. uitbesteding aan marktpartijen in concurrentie;
- d. uitbesteding moet in bedrijfseconomische zin voordeel bieden¹⁶.

Om de mogelijk- en wenselijkheid van een verdergaande uitbesteding na te gaan, heeft Rijkswaterstaat een aantal experimenten laten uitvoeren. Een voorbeeld van zo een experiment heeft betrekking op de A1/A35. Rijkswaterstaat besteedt in dit experiment zowel de aannemersfunctie uit (integraal onderhoud) als het beheer en onderhoud van het betreffende wegvak A1/A35. De taakverdeling ziet er tijdens het experiment als volgt uit. Rijkswaterstaat als opdrachtgever formuleert de kwaliteitseisen en verschaft de budgetten. Een ingenieursbureau adviseert de opdrachtgever, stelt vraagdocumenten op en voert over de uitvoerende werkzaamheden de directie. De vraagdocumenten zijn een soort bestek waarin het programma van eisen, en daarmee ook de kwaliteitseisen, zijn opgenomen. De aannemer maakt vervolgens werkbeschrijvingen, een kwaliteitsplan en voert alle werkzaamheden uit, danwel doet deze uitvoeren¹⁷. De rolverdeling in de oude situatie (0-situatie) en de nieuwe situatie (1-

¹⁴. Nieuwjaarsrede van de D.G. van de Rijkswaterstaat 1996.

¹⁵. Nieuwjaarsrede van de D.G. van de Rijkswaterstaat 1996.

¹⁶. Koers 200+; nu verder, p. 24-25.

¹⁷. Boorsma, P.B., R.J.H.A. Crijns & P. de Vries, Evaluatie Integrale uitbesteding beheer en onderhoud A1/A35,

situatie) wordt inzichtelijk gemaakt in bijlage 2.

De uitbesteding leidt er bij rijkswaterstaat toe dat een groot aantal taken komt te vervallen. Het wegvallen van deze taken zal ook zijn neerslag hebben op het personeelsbestand van Rijkswaterstaat. Immers, het personeel dat de weggevalen taken uitvoerde, zal in mindere mate nodig zijn. In de tussenevaluatie uit 1994 van het uitbestedingsproject van de A1/A35, is voor dat project een inschatting gemaakt van de omvang van het personeel dat niet meer in dienst hoeft te zijn van Rijkswaterstaat¹⁸. Deze inschatting is niet gemaakt naar het aantal fte dat van een bepaalde functie overbodig wordt, maar naar het aantal uren in een bepaalde loonschaal dat overbodig wordt. Door ervan uit te gaan dat een voltijdsfunctie 1400 productieve uur werk per jaar beslaat, zijn deze gegevens omgezet in full-time equivalenten (fte's).

Zowel de uren als de fte's worden in de volgende tabel weergegeven; dit gebeurt voor de in het project betreffende dienstkring en ook wordt weergegeven wat de gevolgen van de in het project gehanteerde uitbesteding zou zijn als alle kilometers autosnelweg in Nederland zo zouden worden uitbesteed. Het blijkt dan dat bij alle dienstkringen in totaal 546.380 uren werk overbodig wordt, wat neerkomt op ongeveer 391 fte's.

Tabel 4: Aantal uren werk en aantal fte's dat door de uitbesteding bij de dienstkringen overbodig wordt.

Schaal	Dienstkring Hengelo		Alle dienstkringen in Nederland	
	Uren	Fte's	Uren	Fte's
3	3.031	2,2	154.918	110,7
4	4.325	3,1	221.056	157,9
6	1.528	1,1	79.098	56,5
7	383	0,3	19.576	14,0
8	776	0,6	39.662	28,3
9	186	0,1	9.507	6,8
10	240	0,2	12.267	8,8
11	221	0,2	11.296	8,1
Totaal	10.690	7,8	546.380	391,1

Bron: Boorsma, Crijns & De Vries, 1994.

De uitbesteding heeft niet alleen effect op de personeelsbehoefte op de dienstkringen, maar ook op die van de regionale directies. Op de vraag in welke mate deze behoefte afneemt, kan aan de hand van de rapportage van Boorsma, Crijns en De Vries (1994) eveneens antwoord worden gegeven. Bij de overdracht van wegen door het Rijk aan de provincies enige jaren geleden, in het kader van de Wet Herverdeling Wegenbeheer, is in onderhandelingen vastgesteld dat het centrale apparaat van de regionale directie Overijssel bij de overdracht van

Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, 1994, p. 20. Zie ook: Petersen, C. & E.G. de Vries, Van plan tot realisatie: verdergaande uitbesteding van taken door Rijkswaterstaat, CBO, Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, 1992.

¹⁸. Boorsma, P.B., R.J.H.A. Crijns & P. de Vries; 1994, p. 193-194 en 243-244.

104 kilometer weg, 4 mensjaren uit loonschaal 7 zou inleveren¹⁹. Uitgaande van het gegeven dat de weg in het project een lengte heeft van 45 kilometer, leidt dit tot een reductie van het centrale apparaat van ongeveer 1,7 mensjaren. Wanneer deze verhoudingen worden toegepast op de totale lengte van de Nederlandse autosnelwegen, dan zou de uitbesteding leiden tot het verdwijnen bij de regionale directies van 88 mensjaren uit loonschaal 7. Bovenstaande gegevens zijn weergegeven in de volgende tabel (zie volgende pagina).

Een kanttekening dient worden gemaakt bij de verschillende experimenten op het gebied van uitbesteding. Uit de gevoerde gesprekken bij Rijkswaterstaat komt naar voren dat er geen duidelijkheid bestaat over hoe uitbesteding op grote schaal zou kunnen worden toegepast. Bij alle experimenten die tot nu toe zijn uitgevoerd, was er namelijk een onevenwichtige verhouding van kennis tussen Rijkswaterstaat en de overige partijen. Alle drie de respondenten gaven aan dat het van groot belang is dat Rijkswaterstaat over voldoende eigen kennis blijft beschikken. Alleen dan kan zij een goede opdrachtgever zijn.

Tabel 5: Aantal mensjaren dat door uitbesteding bij de regionale directies overbodig wordt.

	RD Overijssel	Alle RD's in Nederland
Aantal mensjaren	1,7	88,5

ad 3). Evenwichtige personeelsopbouw

In het strategisch beleidsplan 'Koers 200+; nu verder' wordt geconstateerd dat de organisatie van Rijkswaterstaat onder spanning is komen te staan. Door herplaatsing van personeel, uitstroom van ouderen en onvoldoende instroom van jonge medewerkers:

- a. zijn teveel mensen terecht gekomen op plaatsen die niet aansluiten bij hun opleiding en ervaring;
- b. is er veel kostbare kennis en ervaring verloren gegaan;
- c. is de leeftijdsopbouw van de organisatie zeer ongunstig geworden;
- d. dreigen doorstroom en carrièreperspectief in gevaar te komen, wat weer kan leiden tot ongewenste uitstroom van kwalitatief goede jonge medewerkers en daardoor tot verstarring²⁰.

Door de jaarlijkse bezuinigingstaakstellingen (zie ook tabel 1) is er steeds duidelijker een onbalans ontstaan tussen de uit te voeren taken en de beschikbare personele middelen. Een voorbeeld hiervan is de scheefgroei tussen zelf doen en uitbesteden. Steeds vaker werd er noodgedwongen duurder extern personeel ingehuurd om taken uit te voeren die waren blijven liggen als gevolg van kortingen op het personeelsbudget. De zorg werd groter of Rijkswaterstaat nog wel in staat was om voldoende deskundigheid in huis te halen. Deze deskundigheid is noodzakelijk om een zeker overwicht te hebben op de aannemers. Vanuit dit aspect is het dan ook, dat met name behoud en versterking van kennis in de komende jaren een hoofddoelstelling is van het strategisch personeelsmanagement.

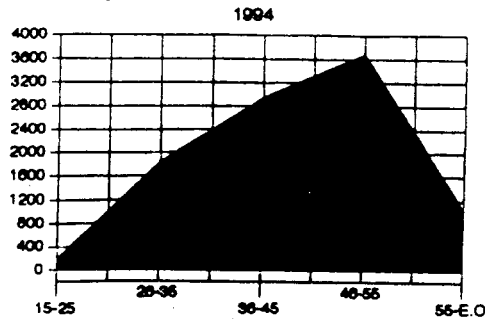
Over de ongunstige leeftijdsopbouw van de organisatie kan het volgende worden gezegd. Van

¹⁹. Opgemerkt dient te worden dat het hier een onderhandelingsresultaat betreft, dat waarschijnlijk toch enigszins aan de lage kant ligt.

²⁰. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Koers 200+; nu verder, Den Haag, 1993, p. 27.

de ongeveer 9500 Waterstaters zijn er ongeveer 1000 ouder dan 55 jaar. Ongeveer 3600 medewerkers zijn tussen de 45 en de 55 jaar oud. Rijkswaterstaat is dus relatief grijs²¹. Deze bevinding komt ook tot uitdrukking in de volgende grafiek:

Grafiek 1: Leeftijdsopbouw Rijkswaterstaat 1994.



Voor zowel de versterking als de vervanging van de aanwezige kennis, is Rijkswaterstaat voor haar personeelsvoorziening sterk afhankelijk van de opleidingsrichting Civiele Techniek (zowel MBO-, HBO- als WO-niveau). Ruim 3.000 medewerkers hebben deze achtergrond. Bovendien zijn de functies binnen Rijkswaterstaat van dien aard, dat het vaak niet mogelijk is personen met een andere opleidingsachtergrond te rekruteren.

Nu reeds blijkt dat Rijkswaterstaat grote problemen heeft om voldoende personeel te vinden met een civiel technische achtergrond. Deze problematiek zal naar verwachting in de toekomst alleen nog maar groter worden. Uit een onderzoek door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt blijkt dat het aanbod van HBO en WO geschoolde civiel technici de komende jaren niet voldoende groot zal zijn, om de vervangingsuitstroom van oudere werknemers op te vangen. Instroom van civiel technici voor uitbreiding (als gevolg van veranderde taken) zal helemaal problemen opleveren.

Voor Rijkswaterstaat speelt daarnaast nog het probleem dat de uitstroom van jongeren tussen de 24 en 29 jaar vrij groot is. Mocht zij in de toekomst dan al nieuwe, jonge civiel technici weten binnen te halen, dan is de kans (op basis van de huidige situatie) vrij groot dat deze weer spoedig vertrekken. Om deze problemen het hoofd te bieden, is Rijkswaterstaat samen met het bedrijfsleven gestart met acties om meer jeugdigen te interesseren voor (civiel) technische opleidingen.

2.3 Ontwikkelingen bij provinciale wegen

Naast het wegbeheer door Rijkswaterstaat, is in dit vooronderzoek ook enige aandacht besteed aan het wegbeheer door de provincie. Hiertoe is voor de provincie Overijssel nagegaan welke ontwikkelingen zich voordoen in de aanleg, het onderhoud en beheer van de provinciale wegen. Voordat hierop wordt ingegaan, komt eerst de organisatie (voor wat betreft de sector wegen) van de provincie aan de orde. Daarna worden de ontwikkelingen weergegeven die zich afspelen of gaan afspelen.

De feitelijke aanleg, het onderhoud en het beheer van de provinciale wegen is in Overijssel in handen van drie districten, die vallen onder de afdeling Beheer binnen de Hoofdgroep Milieu en Waterstaat. Tezamen dragen zij zorg voor ongeveer 640 kilometer provinciale weg. De drie districten zijn op hun beurt weer onderverdeeld in zeven kantons. Ieder kanton beschikt over een hoofdkantonnier, een assistent hoofdkantonnier en twee of drie gewone kantonniers. Daarnaast beschikt ieder district over een aantal 'specialisten'. Het gaat dan bijvoorbeeld om trekker- en vrachtwagenchauffeurs en monteurs. Bovengenoemde medewerkers behoren allen tot de buitendienst.

²¹. Nieuwjaarsrede van de D.G. van de Rijkswaterstaat 1996.

Tot de binnendienst wordt het personeel gerekend dat werkzaam is op de districtskantoren. Naast de districten is er nog een afdeling 'beheer centraal'. De werkzaamheden die daar worden verricht, zijn facilitair ten behoeve van de drie districten. Zij zijn echter centraal geplaatst om versnippering van kennis over de districten te voorkomen.

Tabel 6: Basisgegevens van de drie districten in Overijssel die zijn belast met de provinciale wegen²².

	West	Midden	Oost
Aantal km weg	152	246	242
Personeel buitendienst	25	41	41
Personeel binnendienst	11	10	10

De ontwikkelingen die zich in de provincie Overijssel voordoen, hebben voornamelijk betrekking op het personeel in de buitendienst en zijn de volgende.

Allereerst zullen de taken van het personeel in de buitendienst zich steeds meer richten op de schouwing. Dit vereist van het personeel onder andere een iets hoger opleidingsniveau (van LBO naar LBO+). De verwachting is dat de jongere medewerkers de omslag wel aan zullen kunnen, maar dat de oudere werknemers hier meer moeite mee zullen hebben. Dit hoeft geen probleem te vormen, daar veel oudere werknemers de komende jaren via natuurlijk verloop de organisatie zullen verlaten. De komende vier jaar zullen als gevolg van VUT, flexibel pensioen en seniorenverlof, 35 fte verdwijnen in de buitendienst.

De tweede ontwikkeling is niet zozeer concreet, als wel een visie. Deze visie luidt dat de komende jaren de werkzaamheden steeds meer in het teken staan van een toenemende aansprakelijkheid, waarop wordt geanticipeerd door informatie meer systematisch vast te leggen met gebruik van computer-apparatuur. Een hoofdkantonnier zal bijvoorbeeld op zijn laptop verwerken wat hij tijdens de inspectie constateert en verstuurt zijn gegevens per modem naar kantoor. Daar wordt bezien welke maatregelen er moeten worden ondernomen, wat ook weer wordt vastgelegd. Zo kan eventueel later precies worden nagegaan wat wanneer is gebeurd.

Hebben de bovengenoemde twee ontwikkelingen niet zoveel invloed op het personeelsbestand, de volgende ontwikkeling heeft dat wel. Het aantal medewerkers in de buitendienst wordt vastgesteld aan de hand van de norm, dat er per 6 kilometer weg één medewerker wordt aangesteld. Deze norm was een goede maat, waarmee alle taken die horen bij het wegbeheer konden worden verricht. De vraag is momenteel echter of alle taken nog door de provincie zelf moeten worden gedaan. Hierbij spelen de volgende twee aspecten een rol:

1. Doelmatigheid; steeds meer taken kunnen door derden meer doelmatig worden verricht.
2. Wat zijn de primaire taken van de provincie, waarop zij kan worden aangesproken. Er wordt steeds meer naar gekeken wat het wettelijke minimum is, onder andere bij aansprakelijkheid.

In een onderzoek dat de provincie binnen afzienbare tijd wil laten uitvoeren, moet meer duidelijkheid komen op de bovenstaande vraag. Ook dient te worden onderzocht welke taken kunnen worden uitbesteed en welke norm voor de hoeveelheid personeel in de toekomst wordt aangehouden. Wellicht dat er dan slechts één medewerker per 15 kilometer weg nodig is.

²². Het personeel is uitgedrukt in fte's en is inclusief het aantal vacatures.

Uitgaande van deze schatting is voor alle provincies nagegaan hoeveel personeel er in de buitendienst overbodig wordt, als elke provincie deze norm zou hanteren. Hiertoe is elke provincie benaderd met de vraag hoeveel kilometer provinciale weg zij beheert en hoeveel medewerkers in de buitendienst werkzaam zijn. De resultaten hiervan staan in de volgende tabel. Hieruit blijkt dat er in totaal 229 medewerkers minder nodig zijn, wanneer wordt uitgegaan van de norm 1:15. Bij dit aantal dient wel enige voorzichtigheid te worden betracht. Dit omdat niet elke kilometer dezelfde is. Sommige zijn eenvoudiger te beheren dan andere.

Tabel 7: Aantal kilometers provinciale weg, het huidig aantal personen in de buitendienst en het aantal personen in de buitendienst na uitbesteding per provincie²³.

Provincie	Aantal km provinciale weg	Huidig aantal personen in de buitendienst	Aantal na uitbesteding
Groningen	593	50	40
Friesland	500	34	33
Drenthe	453	33	30
Overijssel	640	106	43
Gelderland	1.200	114	80
Utrecht	300	48	20
Noord-Holland	600	100	40
Zuid-Holland	530	106	35
Zeeland	437	40	29
Noord-Brabant	780	42	42
Limburg	600	47	40
Flevoland	500	20	20

²³. De provincies Noord-Brabant en Flevoland voldoen nu al aan de hier gekozen norm van 1:15.

3 BELEIDSONTWIKKELINGEN BIJ DE SECTOR POLITIE

Werd in het vorige hoofdstuk antwoord gegeven op de onderzoeksvragen voor de sector wegen, in dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven voor de sector politie. Hiertoe wordt eerst in paragraaf 3.1 de organisatie van de politie belicht. Daarna worden telkens de ontwikkelingen per type externe factoren weergegeven. In paragraaf 3.2 is dit het type vraag naar diensten, in 3.3 het type technologie, organisatie en innovatie en in 3.4 het overheidsbeleid.

3.1 De politie als organisatie

Met het in werking treden op 1 april 1994 van de Politiewet 1993 is het politiebesteding ingrijpend gewijzigd. De 148 politiekorpsen, het Korps Rijkspolitie en de verschillende landelijke diensten zijn omgevormd tot één Nederlandse politie met 25 regionale korpsen voor de basis- en regionale politiezorg en één Korps landelijke politiediensten (KLPD) waaraan op landelijk niveau te vervullen politietaken worden opgedragen.

Volgens de toelichting op het voorstel voor de Politiewet 1993 moet de reorganisatie leiden tot een verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van de politiezorg. Zonder deze schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsvoering zouden de kosten verbonden aan een relatief duur en niet zo effectief politie-apparaat op den duur onbeheersbaar worden²⁴.

Het regiokorps is gekoppeld aan de gemeentelijke besturen binnen de regio. Het regionaal college bestaat uit alle burgemeesters uit de regio. In de meeste gevallen is de burgemeester uit de grootste gemeente de voorzitter van het college en tevens korpsbeheerder. De korpsbeheerder heeft namens de andere burgemeesters zitting in de regionale driehoek, samen met de hoofdofficier van Justitie en de korpschef. Formeel heeft de korpsbeheerder het algemene beheer van het politiekorps als bevoegdheid en in zijn positie als burgemeester binnen zijn eigen gemeente tevens een aantal gezagstaken. Het gezag van de andere gemeenten blijft bij de betreffende burgemeesters en het Openbaar Ministerie (OM). De burgemeesters hebben de beslissingsbevoegdheid bij de inzet van de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, de officier bij de inzet voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In deze constructie is de positie van de korpsbeheerder een moeilijke omdat hij enerzijds optreedt als burgemeester en de belangen van zijn eigen gemeente zo goed mogelijk tracht te dienen, anderzijds moet hij als korpsbeheerder ook de andere gemeenten zo goed mogelijk representeren.

De korpschef staat aan het hoofd van de regiopolitie. In het regionaal college treedt hij op als adviseur. Ten opzichte van de korpsbeheerder heeft de korpschef een dienende en ondergeschikte functie, die voortvloeit uit de in de nieuwe politiewet beschreven beheersbevoegdheid van de korpsbeheerder en de (gehandhaafde) scheiding der machten.

De laatste spil in het regionaal politiekorps is de hoofdofficier van Justitie. Meer dan in het oude bestel wordt het OM betrokken bij het beheer over de politie. Dit betekent dat het OM naast haar gezagsbevoegdheden tevens meebeslist over de middelen van het regiokorps en hoe ze dienen te worden ingezet. De korpsbeheerder zal dus tot overeenstemming moeten komen met de hoofdofficier over de begroting, de formatie en het beleidsplan²⁵.

²⁴. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Beheer in het nieuwe politiebesteding: stand van zaken op hoofdlijnen, vergaderjaar 1995-1996, 24 548, nr. 2, p. 5.

²⁵. De bovenstaande tekst is overgenomen uit: L. Kroes, L.L. Meiberg & G.J.N. Bruinsma, Vernieuwingen in Politiezorg, Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT), Universiteit Twente, 1994, p. 26-27.

Tabel 8: Overzicht personeelsgegevens van de politie in 1994.

	Regio's	KPLD
Bve's	39.753	0
Startformatie 1994	37.581	2.910
Fte's executief	29.083	1.546
Fte's AT	8.056	1.370
Personen executief	29.617	1.558
Personen AT	9.159	1.455
Aspiranten in opleiding	1.197	0

Bron: Rapportage BIS - Personeelsgegevens Politie 1994.

De verdeling van het centrale budget over de politieregio's vindt plaats aan de hand van zogenaamde 'budgetverdeelenheden' (bve's), die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden vastgesteld. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de regio's om binnen het budgettaire kader te bepalen wat de optimale verhouding is tussen personele en materiële middelen. Regio's bepalen dus de regionale formatie en de feitelijke invulling met fte's. Waar er geen direct verband is tussen bve's en formatie, is dit er wel tussen formatie en fte's²⁶.

In tabel 8 is een overzicht gegeven van de algemene gegevens over 1994, voor wat betreft het aantal bve's, fte's en het werkelijke aantal personen in dienst van de politie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen executief personeel en administratief en technisch personeel²⁷.

3.2 Vraag naar politiediensten

Wat betreft de vraag naar politiediensten is er een aantal ontwikkelingen gaande. Uit de groei van de particuliere veiligheidsindustrie valt op te maken dat de vraag naar veiligheid en openbare orde niet alleen wordt gezocht bij de politie. Hoe de werkzaamheden van de particuliere bewakings- en beveiligingsindustrie zich verhouden tot die van de politie, wordt in deze paragraaf als eerste behandeld. Verder wordt ingegaan op de toegenomen aandacht voor specialistische dienstverlening bij het rechercheren, zoals onder andere de georganiseerde misdaad. Als laatste komt aan de orde dat van de politie wordt gevraagd om een steeds groter deel van haar capaciteit te besteden aan het vreemdelingtoezicht.

In het verleden is er sprake geweest van een continue groei van de particuliere bewakings- en beveiligingsindustrie. Deze groei is de laatste jaren enigszins gestagneerd. In de volgende tabel (zie volgende pagina) is weergegeven welke omvang de particuliere bewakingsdiensten hebben.

²⁶. Beleidsinformatiesysteem Politie (BIS)-beheerscommissie, Rapportage BIS - Personeelsgegevens Politie 1994, Den Haag, 1995, p. 10.

²⁷. Onder executief personeel wordt verstaan de ambtenaren die zijn bedoeld in art. 3, lid 1, sub a van de Politiewet 1993; onder AT-personeel de ambtenaren bedoeld in art. 3, lid 1, sub b PW 1993. Executief personeel heeft een politie-diploma en beschikt dus over een algemene opsporingsbevoegdheid, terwijl AT-personeel in de regel geen opsporingsbevoegdheid heeft.

Tabel 9: Omvang van de particuliere bewakingsdiensten

	1988	1989	1990	1991	1992
Aantal ondernemingen	114	118	131	121	131
Omzet (mln gld)	389,0	470,2	539,8	614,9	702,2
Aantal werkzame personen (x 1.000)	7,7	10,0	10,8	11,5	12,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

De particuliere bewakings- en beveiligingsindustrie dienen met name de bewaking van eigendommen in de privé-sfeer van burgers en bedrijven. Het wettelijk kader hiervoor is de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties, waarvan het gedeelte over de particuliere beveiligingsorganisaties binnen afzienbare tijd zal worden vervangen door het voorstel van Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Dit voorstel van wet, dat november 1993 bij de Tweede Kamer is ingediend, regelt de regiefunctie van de politie ten opzichte van de particuliere beveiligingsbranche. In een convenant tussen de Raad van Hoofdcommissarissen en de Vereniging Particuliere Beveiligingsbranche zijn algemene afspraken vastgelegd over taakafbakening en samenwerking.

In de praktijk is een tendens waarneembaar dat gemeenten particuliere bedrijven contracteren voor de uitvoering van gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken. Een voorbeeld hiervan zijn de experimenten met de toekenning van beperkte opsporingsbevoegdheid aan de firma Parcon ten behoeve van gemeentelijk parkeerbeheer²⁸. Zonder deze bevoegdheid mag een parkeerplichtwachter een automobilist alleen een boete opleggen als deze zijn parkeergeld niet betaalt. Om deze boete te omzeilen parkeren automobilisten hun auto niet meer bij de meter, maar op een plek waar ze helemaal niet mogen staan. Daar kan immers alleen een politieagent bekeuren en de kans dat deze langskomt is aanzienlijk kleiner dan een aanslag van de parkeerplichtwachter. Ondanks het feit dat deze proef goed is verlopen, hebben de beide politieministers een punt gezet achter dit streven naar privatisering. Zij kiezen hiermee voor de benadering dat de opsporingsbevoegdheid van verkeersovertredingen een taak van de overheid is. Hiermee lijken zij een voorschot te nemen op de nota die binnenkort verschijnt over onder andere de privatisering van politietaken²⁹.

Voor de politie-organisatie betekent dit standpunt van de ministers dat het niet waarschijnlijk is dat bepaalde politietaken concurrentie hoeven te duchten van de particuliere sector. Van een eventueel verlies aan banen bij de politie als gevolg van concurrentie van de particuliere sector is dan ook vooralsnog geen sprake.

Bij het rechercheren³⁰ is de laatste tijd een toenemende aandacht voor specialistische dienstverlening. Te verwachten is dat deze ontwikkeling de komende jaren aanwezig blijft. Het rekerchewerk zal zich steeds meer toeleggen op een bepaald thema, zoals bijvoorbeeld de georganiseerde misdaad, milieudelicten en financiële criminaliteit. Om voor de specifieke thema's over voldoende en specialistische kennis te beschikken, zal er personeel van buiten de politie-organisatie moeten worden ingehuurd. Daarnaast zal de opleiding voor rechercheur er anders uit te komen zien. Specifieke kennis wordt niet meer verkregen door het volgen van

²⁸. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Veiligheidsbeleid 1995-1996, vergaderjaar 1994-1995, 24 225, nrs. 1-2, p. 32.

²⁹. Klein, T., Parkeerproef prima gelukt, maar beleid is gestorven, in: de Volkskrant, d.d. 13 maart 1996.

³⁰. Er zijn ongeveer 4.000 rechercheurs in dienst van de politie.

cursussen, maar door het volgen van opleidingen waar op een hoog niveau specialistische kennis wordt bijgebracht. Deze opleidingen zijn dan onder andere op HBO en WO niveau.

Ook bij de opleidingen voor de basis-politiezorg zal specialisatie optreden. De verwachte ontwikkeling is dat de tijd waarin een politie-agent alle voorkomende taken kan uitvoeren, wordt verlaten. Daarnaast zullen er hogere eisen worden gesteld aan de vooropleiding; een verschuiving van MAVO naar HAVO is niet onwaarschijnlijk. De opleidingen dienen naast de specialisatie ook aandacht te besteden aan de sociale vaardigheden en zodanig te zijn ingericht dat doorstroom binnen en tenslotte uit de politie wordt bevorderd. Mensen met een politie-opleiding kunnen nu alleen maar bij de politie gepast werk vinden. De opleidingen dienen echter dusdanige kwalificaties aan te leren, dat doorstroom binnen en uit de politie-organisatie mogelijk is.

Hierna wordt allereerst ingegaan op het thema georganiseerde misdaad. Daarna wordt ook kort iets over de financiële criminaliteit gezegd. De laatste jaren is er een toenemende aandacht gekomen voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Over wat precies onder de term 'georganiseerde misdaad' moet worden verstaan, is geen eenduidigheid. Het kabinet stelt echter dat prioriteit dient te worden gegeven aan de bestrijding van die vormen van criminaliteit en die criminele groeperingen die de grootste inbreuk maken op de rechtsorde en derhalve op de samenleving. Daartoe wordt een aantal criteria gehanteerd. De belangrijkste criteria die hierbij kunnen worden gehanteerd hebben betrekking op de innesteling van georganiseerde misdaad in de samenleving: investeren van criminele vermogens in de legale samenleving, betrekken van legale ondernemingen, instituties en deskundigen bij criminele activiteiten en corruptie³¹. Om de georganiseerde misdaad tegen te gaan, zijn onder andere de kernteams en het Landelijk Recherche Team (LRT) opgericht en is de plukze-wetgeving ingevoerd.

In 1992 is begonnen met de vorming van de kernteams, waarvan er nu zes zijn. De prioriteitsbepaling inzake de onderzoeken die door de kernteams ter hand dienen te worden genomen, behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van het OM. De kernteams bestaan in beginsel voor 80% uit een vast deel (politie)functionarissen en voor de rest uit een vlottend deel functionarissen. Het vlottende deel is nodig om voor bepaald onderzoek specifieke expertise, soms ook van buiten de kring van de politie, in te kunnen zetten³².

De inzet van het LRT zal vooral gericht zijn op het in kaart brengen en afbreken van criminele vermogens en geldstromen, waarbij ook zal worden samengewerkt met externe deskundigen en diensten. Deze inzet beoogt tweërlei: bewijsvergaring ten behoeve van opsporing alsmede het voorbereiden van de ontnemingsacties door het OM van het wederrechtelijk verkregen voordeel³³. De formatie sterkte van het LRT zal ongeveer 60 fte's bedragen. Begin november 1995 waren er inmiddels kandidaten geselecteerd voor 36 functies binnen het LRT. Daarvan zijn 24 kandidaten afkomstig van (11 verschillende) politieregio's; de anderen zijn afkomstig van het KLPD en de bijzondere opsporingsdiensten. Van de 24 regiokandidaten zijn 5 afkomstig van een kernteam. Voor de LRT is het van belang dat naast een intensieve samenwerking met de regio-korpsen, ook wordt samengewerkt met bijzondere opsporingsdiensten als FIOD, AID en ECD. Personeel van deze diensten zal deels op vaste basis, deels projectmatig deelnemen aan het LRT³⁴. De vorming van zowel de kernteams als het LRT heeft onder andere tot gevolg dat bij de regionale korpsen specifieke kennis van de georganiseerde misdaad afneemt, wanneer daar personeel vertrekt.

³¹. Tweede Kamer der Staten-Generaal, De georganiseerde criminaliteit in Nederland, vergaderjaar 1994-1995, 22 838, nr. 14, p. 4.

³². TK 22 838 nr. 14, p. 3; 1994-1995.

³³. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24 420, nr. 1, p. 12.

³⁴. TK 22 838 nr. 15, p. 1-2; 1995-1996.

Een instrument voor de bestrijding van financiële criminaliteit is de "plukze-wetgeving". Deze is een instrument voor de politie en het OM om wederrechtelijk verkregen voordeel te kunnen ontnemen. In het kader van deze wetgeving kan iedere politieregio beschikken over de ondersteuning van een Bureau Financiële Ondersteuning (BFO). Deze BFO's bestaan uit financieel deskundigen gedetacheerd vanuit de Belastingdienst/FIOD. Hierdoor kunnen de BFO's beschikken over hoogwaardige kennis op financieel en fiscaal terrein. Tevens vindt er een uitwisseling plaats van kennis en ervaring tussen de politie-ambtenaren en de medewerkers van de Belastingdienst/FIOD³⁵.

Het binnenlands vreemdelingentoezicht is gericht op het tegengaan van illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland. Dit om juist nieuwe kracht te geven aan het minderhedenbeleid dat gericht is op de integratie van legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Tegen deze achtergrond stimuleert het kabinet dat de politiediensten die zijn belast met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving prioriteit te geven aan het binnenlands vreemdelingentoezicht³⁶. Door een uitbreiding van de politiecapaciteit zal het toezicht worden geïntensiveerd. De uitbreiding van de capaciteit behelst tot 1 juni 1996 in totaal 650 formatieplaatsen³⁷.

3.3 Organisatorische en technologische ontwikkelingen

Voor wat betreft de organisatorische ontwikkelingen bij de politie, is er een aantal aandachtspunten te noemen. Dit zijn de gedifferentieerde politie, het doelgroepenbeleid, de verburgerlijking van de politie en de flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden. Deze komen allereerst aan de orde. Daarna wordt kort ingegaan op technologische ontwikkelingen.

Het vorige kabinet heeft een uitbreiding van de politie-organisatie met de **surveillant van politie** mogelijk gemaakt. Zij zijn evenals de andere executieve politie-ambtenaren (= politieagenten) algemeen opsporingsambtenaar en kunnen bij de opsporing van strafbare feiten gebruik maken van de hulpmiddelen die krachtens het wetboek van strafvordering aan hen ter beschikking staan, zoals personen staande houden en aanhouden, insluiten, beslag leggen op goederen enz.

De functie van politie-surveillant onderscheidt zich van die van de politie-agent door een beperkte taakstelling: het gaat vooral om de lichte handhavingstaken als verkeersregulering, algemene surveillance. Om die reden beschikt de politie-surveillant in beginsel niet over een vuurwapen. Hij beschikt over een korte wapenstok en handboeien³⁸.

De gedachte achter de politie-surveillant is dat door een differentiatie van de werkzaamheden een kostenvoordeel kan worden bereikt. Voor een groot deel van het politiewerk geldt immers dat een standaardopleiding wordt genoten waarin verschillende soorten kennis en vaardigheden worden geleerd, terwijl in de praktijk de verschillende werkzaamheden een zeer divers beroep doen op die deskundigheden. In de praktijk zijn er verschillende werkzaamheden waar volstaan kan worden met een geringere deskundigheid, met minder scholing in de volle breedte, met een lager opleidingsniveau en dus ook een lager vooropleidingsniveau. In een onderzoek van Boorsma & Bokkes (1991) wordt geconstateerd dat er verschillende activiteiten van relatief dure agenten naar relatief goedkope surveillanten kunnen worden overgeheveld. Een voorzichtige schatting wijst uit dat door deze overheveling landelijk bijna 25 miljoen gulden bespaard zou kunnen worden. Met dit bedrag zou het politiekorps met

³⁵. TK 22 838 nr. 14, p. 16; 1994-1995.

³⁶. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 22 981, nr. 1, p. 5.

³⁷. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24 400 hoofdstuk VI, nr. 2, p. 30.

³⁸. TK 24 225 nr. 3, p. 24; 1995-1996.

1,5% kunnen worden uitgebreid³⁹. Gemeten naar de situatie zoals deze in de vorige tabel is weergegeven, komt dit neer op een uitbreiding van het politiekorps van ongeveer 436 fte's⁴⁰.

Een probleem bij de functiedifferentiatie kan zijn dat de politie-agenten de kennis en bekwaamheden die nodig zijn voor de zwaardere taken door de jaren heen zijn verleerd. Dit zal dan eventueel moeten worden opgevangen door bij- en nascholing.

Het **doelgroepenbeleid** richt zich op een aantal doelgroepen, zoals vrouwen en allochtonen. In het navolgende wordt met name ingegaan op de doelgroep 'vrouwen'. Daarnaast wordt de doelgroep 'allochtonen' kort aangestipt. Overigens zij erop gewezen dat voor dit jaar een kabinetsnota is aangekondigd, waar nader wordt ingegaan op het doelgroepenbeleid.

Uit de ervaringen met de nieuwe functie van politie-surveillant blijkt dat hiervoor veel allochtonen in aanmerking komen. Het aandeel allochtonen onder de politie-surveillanten heeft dan ook een redelijke omvang⁴¹. Er moet echter voor worden gewaakt dat de functie van politie-surveillant niet synoniem wordt aan allochtoon.

In de volgende tabel is het aantal gehandicapte en allochtone personen in dienst van de regionale korpsen en het KLPD weergegeven. Globaal kan worden becijferd dat er, naar rato van het aantal personen van alle korpsen en het KLPD, circa 1% gehandicapte en 3% allochtone medewerkers zijn⁴².

Tabel 10: Aantallen gehandicapte en allochtone werknemers in dienst van de politie in 1994.

	Gehandicapten	Allochtonen
Regio-korpsen	387	1.099
KLPD	5	43
Totaal	392	1.142

Bron: Rapportage BIS - Personeelsgegevens Politie 1994.

In 1986 namen de beide politieministers zich voor om over een periode van 10 jaar te komen tot 25% vrouwen in de executieve dienst. De minister van Binnenlandse Zaken ondersteunde het emancipatiebeleid vooral door het creëren van gunstige randvoorwaarden waaronder het beleid in de korpsen gestalte kon krijgen. In 1991 werd de Landelijke Politie Emancipatie Commissie (LPEC) ingesteld toen bleek dat de streefcijfers zonder extra inspanningen niet zouden worden gehaald. Gevraagd en ongevraagd adviseert de LPEC de politieministers over het emancipatiebeleid.

De volgende tabel (zie volgende pagina) geeft de stand van zaken in 1994 weer. Hieruit komt naar voren dat de kans groot is dat het voornemen van de politieministers niet wordt gerealiseerd. In 1994 werd slechts 11% van het totale aantal fte's voor executieve taken door vrouwen vervuld. Uit de BIS-gegevens blijkt verder dat de korpsen Drenthe en Noord- en Oost-Gelderland het laagste percentage vrouwen in executieve dienst heeft, namelijk 5% van

³⁹. Boorsma, P.B. & W.T.M. Bokkes, De economische baten van hulpagenten, in: Openbare Uitgaven, nr. 5, 1991, p. 184-185.

⁴⁰. 29.083 (fte's executief) : 100 * 1,5 = 436,245.

Wel dient worden opgemerkt dat in het aantal van 29.083 fte reeds een deel executive is opgenomen.

⁴¹. Door de beperkte tijdsduur van dit onderzoek zijn geen exacte gegevens achterhaald.

⁴². Rapportage BIS p. 21 ; 1995. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat niet van alle korpsen de benodigde informatie beschikbaar was.

de beschikbare fte's. In het korps Flevoland daarentegen wordt 20% van de betreffende fte's door vrouwen vervuld.

Tabel 11: Aantal vrouwelijke werknemers in dienst van de politie in 1994, uitgedrukt in fte's (absoluut en relatief).

	Regio-korpsen	KLPD	Totaal
Executief personeel	3.327 (9%)	38 (1%)	3.365 (11%)
AT-personeel	3.314 (9%)	401 (14%)	3.715 (40%)
Totaal	6.640 (18%)	439 (15%)	7.079 (18%)

Bron: Rapportage BIS - Personeelsgegevens Politie 1994.

In een onderzoek naar het landelijk gevoerd emancipatiebeleid bij de politie worden als knelpunten genoemd: onvoldoende samenhang in beleid, onvoldoende draagvlak bij het management van de politie-organisatie en onvoldoende controle op de voortgang. Tevens wordt opgemerkt dat de sanctiemogelijkheden van de minister van Binnenlandse Zaken beperkt zijn⁴³.

In het kader van het onderhavige vooronderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen in de kwartaire sector kan worden gesteld bij de politie wordt gestreefd naar een groter aandeel van de verschillende doelgroepen. In hoever dit streven ook resultaten oplevert en welke invloed deze dan weer hebben op het personeelsbestand is, mede gezien de matige resultaten in het verleden, niet in te schatten.

De **verburgerlijking van de politie** wordt met name uitgedrukt in de verhouding tussen personeel in executieve dienst en overig personeel. Deze laatste groep vervult administratieve en technische taken en vallen onder het Administratief en Technisch-personeel (AT-personeel). Uit de volgende tabel blijkt dat ongeveer 24% van de politie-ambtenaren tot het AT-personeel behoren. De regio-korpsen Friesland en Noord- en Oost-Gelderland hebben het laagste aantal AT-personeel in dienst, namelijk 13% van de fte's. Het regiokorps Flevoland is daarentegen koploper met 26% van de fte's vervuld door AT-personeel.

Tabel 12: Aantal (absoluut en relatief) politie-ambtenaren dat behoort tot het AT-personeel in 1994, uitgedrukt in fte's en personen.

	Regio-korpsen	KLPD	Totaal
Fte's	8.056 (22%)	1.370 (47%)	9.426 (24%)
Personen	9.159 (24%)	1.455 (48%)	10.614 (25%)

Bron: Rapportage BIS - Personeelsgegevens Politie 1994.

Het onderscheid tussen executief en AT-personeel is voor dit vooronderzoek om de volgende reden mogelijk van belang. Het is namelijk wellicht mogelijk dat bepaalde taken van het executieve personeel worden overgenomen door het AT-personeel. Dit leidt mogelijk tot een hogere efficiëntie. Een voorbeeld hiervan is het uittikken van een proces-verbaal door een administratieve kracht die veel vaardiger is in het typen, dan een politie-agent die met twee vingers te werk gaat. De tijdwinst die dit de agent oplevert, kan weer worden besteed aan andere ("echte") politietaken.

⁴³. TK 24 548, nr. 2, p. 24-25; 1995-1996.

Uit gesprekken met respondenten komt echter naar voren dat de verwachting is dat de verhouding tussen executief en AT-personeel nauwelijks zal veranderen. Het voordeel van de executieve kracht is dat hij overal kan worden ingezet en over een algemene opsporingsbevoegdheid beschikt. Hierdoor hebben korpsen uiteindelijk toch net iets liever een executieve kracht. Om nog even op het bovenstaande voorbeeld terug te komen, een administratieve kracht kan waarschijnlijk veel sneller een proces-verbaal uittypen, maar deze moet dan wel in de juiste juridische terminologie zijn verwoord. Voor dit laatste is de politie-agent dan weer opgeleid.

Binnen het executief personeel hebben de meeste personen een politie-opleiding gehad. Een aantal heeft echter een andere opleidingsachtergrond en is aldus 'burger'. Deze laatste groep zal in aantal toenemen wanneer steeds meer specialistische kennis wordt verkregen door inhuur of via niet-politie-opleidingen.

Flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden kan van invloed zijn op het personeelsbestand van de politie. Zo leidt het recht op deeltijdwerk wellicht tot meer deeltijders en dus een hoger absoluut aantal personen dat in dienst is van de politie. Daarnaast kan deeltijd aantrekkelijk zijn voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld vrouwen) en heeft op die manier invloed op de samenstelling van het personeelsbestand. In de recent afgesloten politie-CAO is het recht op deeltijdwerk vastgelegd. Daarnaast is er een inspanningsverplichting afgesproken om een deel van eventueel nieuwe banen in deeltijd te laten verrichten.

De politieministers schrijven over de flexibilisering van de arbeidstijden het volgende: "Een verdergaande flexibilisering van de arbeidstijden van de politie-ambtenaren is (..) een belangrijk punt in het recente Cao-akkoord met de politie-vakorganisaties. Flexibilisering is het effect van een totaal aantal maatregelen gericht op de individuele politie-ambtenaar en de organisatie en de bedrijfsvoering van het korps zodat, meer dan nu het geval is, inzet van politie-ambtenaren kan plaatsvinden op die momenten en plaatsen waar dat het meest nodig is. Met het bereikte akkoord met de politie-vakorganisaties is een eerste stap gezet in de gewenste richting. De flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden zal in de komende jaren overigens ook een belangrijk punt van overleg zijn in het overleg met de politie-vakorganisaties"⁴⁴.

Van wat de feitelijke veranderingen zijn voor de samenstelling van het personeelsbestand van de politie, is nog geen duidelijk overzicht te geven.

De voornaamste technologische ontwikkelingen bij de politie hebben betrekking op de informatievoorziening⁴⁵. Een bepalende factor voor het verkrijgen van een meer effectief en efficiënt politie-optreden is de inrichting van een goed functionerende informatievoorziening. Hierbij dient intensief gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden van informatietechnologie. Het gaat dan met name om een ordening van de informatiestromen tussen de korpsen onderling en van de korpsen met derden, niet politie-organisaties. Momenteel zijn procedures en informatiestromen, die van wezenlijk belang zijn voor de primaire opsporingsactiviteiten van de politie, onvoldoende uniform. Door verschillen in bijvoorbeeld de wijze van nummering en definiering van gegevens, wordt de elektronische overdracht bemoeilijkt. Ook kan worden gewezen op de toepassing van verschillende systemen voor het registreren van zware criminaliteit, waardoor de onderlinge uitwisseling van gegevens moeizaam verloopt en een landelijke aanpak wordt bemoeilijkt. Het is dan ook van groot belang om tot een standaardisatie te komen van de verschillende communicatiebestanden.

Deze standaardisatie krijgt mede vorm door de oprichting van een Informatie Technologie (IT)-organisatie, die vooralsnog deel uitmaakt van het KLPD. Deze organisatie kan worden

⁴⁴. TK 24 225 nr. 3, p. 23; 1995-1996.

⁴⁵. De navolgende alinea's zijn gebaseerd op het Tweede Kamer-stuk 23 900, nr. 31.

gezien als een politie-rekencentrum, waarin alle expertise is samengebracht voor het beheer en de technische uitvoering van landelijke taken en facilitaire diensten voor de korpsen. Naast een landelijke dienst, is het ook noodzakelijk dat binnen de korpsen het kennisniveau ten aanzien van het omgaan met IT middelen wordt vergroot en verdiept. Gekeken wordt welke aanvullende kennis nodig is en hoe deze kan worden verstrekt. Tevens zal in de opleiding tot politie-ambtenaar extra aandacht worden besteed aan IT.

Als laatste geeft het kabinet aan dat het van groot belang is voor het politiewerk, dat overal juiste en volledige informatie beschikbaar is; het kantoor van de politie moet naar de "straat". Hiertoe is een landelijk dekkend netwerk van verbindingen vereist. Met behulp daarvan kunnen op ieder gewenste plek veranderingen worden geraadpleegd en gegevens worden verkregen of worden doorgegeven. Dit verhoogt de snelheid van optreden van de politie.

3.4 Overheidsbeleid en politie

Er is een aantal ontwikkelingen in het overheidsbeleid, dat van invloed is op het personeelsbestand van de politie. De eerste ontwikkeling heeft betrekking op de wens van het kabinet om de politiesterkte uit te breiden. Hiervoor is in het regeerakkoord (cluster II), in het kader van beleidsintensiveringen, een verhoging van het politiebudget afgesproken.

In 1995 had deze verhoging een omvang van ca. 1000 budgetverdeeleenheden (bve's), die over de regionale korpsen wordt verdeeld. Daarnaast worden met regio's afspraken gemaakt over het eventueel nog dit jaar (=1996) op de opleiding plaatsen van circa 625 surveillanten en/of agenten. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Dijksma ca., die beoogt om feitelijke uitbreiding van de sterkte eerder "op straat" te krijgen dan mogelijk zou zijn op grond van de budgettaire kaders van het regeerakkoord.

Verder zullen oplopend tot 1998 extra budgetten aan de regio's beschikbaar worden gesteld, waaruit groei van de feitelijke sterkte mogelijk is. Het betreft hier een aantal van in totaal 1375 bve's⁴⁶.

Tenslotte is er voor het intensiveren van het vreemdelingtoezicht een aantal van 700 bve's beschikbaar. Dit aantal is inmiddels geheel toebedeeld aan de regionale korpsen. **Wanneer alle bovengenoemde uitbreidingen van het aantal bve's wordt opgeteld, blijkt dat in de periode 1995 tot en met 1998 een uitbreiding van de politiecapaciteit plaatsvindt van in totaal 3.700 bve's⁴⁷.**

Opgemerkt dient echter te worden dat met de toekenning van extra bve's op centraal niveau niet een gelijk aantal extra "koppen" bij de regio's wordt gerealiseerd. Het zijn immers de regio's die bepalen hoe en in welke mate extra bve's worden gebruikt voor het aanstellen en in dienst hebben van personeel.

De tweede ontwikkeling betreft het streven van het kabinet om meer werkgelegenheid te scheppen voor langdurig werklozen. Hiervoor is de regeling stimulering extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen 1995 ingesteld. Deze regeling beoogt om banen te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt (de zogenaamde 'Melkert-banen') in onder andere de sfeer van toezicht en openbare orde. De Melkert-banen zullen echter niet bij de politie gerealiseerd kunnen worden. Dit omdat de salarissen van de politie-ambtenaren relatief te hoog zijn. De laagst betaalde executieve politie-ambtenaar zit namelijk minimaal in loonschaal 4, terwijl het Melkert-banenplan is bedoeld voor banen met een lagere loonschaal.

De Melkert-banen worden niet bij de politie gerealiseerd, maar bij de gemeenten. Daar zijn wel functies aanwezig met loonschalen die passen binnen het banenplan. Langdurig werklozen die worden ingezet in de sfeer van veiligheid en openbare orde, krijgen dan de functie van

⁴⁶. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Beleidsvoornemens Politie 1996, vergaderjaar 1995-1996, 24 420, nr. 1, p. 2.

⁴⁷. TK 24 420 nr. 4, p. 3.; 1995-1996.

(gemeentelijk) toezichthouder. Op de relatie tussen de politie en de toezichthouders wordt bij de volgende ontwikkeling teruggekomen.

De derde ontwikkeling in het overheidsbeleid die van invloed is op de politie, wordt gevormd door het integraal veiligheidsbeleid. De aanleiding voor het integraal veiligheidsbeleid is gelegen in het volgende. Uit onderzoek blijkt dat onveiligheid al enkele jaren zeer hoog scoort als burgers wordt gevraagd om maatschappelijke problemen naar prioriteit te rangschikken. Onveiligheidsgevoelens vloeien niet alleen voort uit criminaliteit en slachtofferschap daarvan, maar ook uit verloedering van de woonomgeving, overlast, onzekerheid over de eigen leef- en werksituatie en intolerantie. Daarnaast is er ook bezorgdheid over andere risico's die de veiligheid bedreigen: milieu-ongevallen, verkeersongelukken, brandgevaar en rampen.

Bij de integrale benadering van het veiligheidsbeleid staat de gedachte centraal dat de last van de veiligheidsproblemen niet uitsluitend op de schouders van politie, justitie en brandweer kan worden gelegd, maar dat veiligheidsbeleid onder bestuurlijke regie nodig is. Integraal veiligheidsbeleid betekent een concrete probleemgerichte aanpak onder regie van het openbaar bestuur met aandacht voor alle schakels in de veiligheidsketen: van het bestrijden van onveiligheid naar het voorkomen en beter beheersen. Elk probleem verdient daarbij een eigen aanpak. Belangrijk is een goed inzicht in problemen en achtergronden om te kunnen zien wat zou kunnen helpen en wie dat dan moet doen. De overheid moet zich daarbij steeds afvragen wat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven zelf aankunnen en welke ondersteuning zij daaraan kan geven⁴⁸.

Het integraal veiligheidsbeleid heeft voor de politie onder andere tot gevolg dat zij nog meer gericht moet zijn op de omgeving. Van de politie-ambtenaar wordt verwacht dat hij beschikt over de vaardigheden die nodig zijn in het kader van een daadwerkelijk geïntegreerde aanpak van de veiligheid. Om de samenwerking op ambtelijk niveau te versterken wordt bezien op welke wijze (integraal) veiligheidsbeleid een vast onderdeel kan vormen van de opleidingen voor politie-functionaris. Binnen de primaire opleiding voor agent wordt reeds aandacht besteed aan de werkzaamheden die te maken hebben met het waarborgen of herstellen van bijvoorbeeld de leefbaarheid in een wijk. Daarbij komt tevens aan de orde de samenwerking met alle daarvoor in aanmerking komende instanties⁴⁹.

Een belangrijke taak van de politie binnen het integraal veiligheidsbeleid is het houden van toezicht op straat en in wijken en buurten. De behoefte aan toezicht is echter zo groot dat deze niet alleen door de politie zelf kan worden uitgeoefend. Op gemeentelijk niveau zijn de laatste jaren vele toezichtsfuncties ontstaan (onder andere als gevolg van de Melkert-banen). De relatie politie - toezichthouders is wisselend en mede afhankelijk van de taak en plaats van de toezichthouder. Over het algemeen worden toezichthouders die een functie hebben in de publieke ruimte operationeel aangestuurd door de politie. In sommige gevallen begeleidt de politie de toezichthouders en is er een directe sturing. In andere gevallen vindt de begeleiding en aansturing plaats binnen een eigen toezichtsorganisatie en is er uitsluitend een afspraak met de politie over de achterwacht en de opvolging van politie bij meldingen. De personeelsinzet en de kosten voor de politie hangen met het bovenstaande samen⁵⁰.

Naast de samenwerking met de gemeentelijke toezichthouders dient de politie binnen het veiligheidsbeleid ook nauw samen te werken met particuliere bewakings- en beveiligingsdiensten en bijzondere opsporingsdiensten en buitengewone opsporingsambtenaren. Over hoe ver deze samenwerking dient te zijn en of er mogelijk sprake is van een overdracht van taken, zal het kabinet in de loop van dit jaar een nader standpunt bepalen.

⁴⁸. TK 24 225 nrs. 1-2, p. 6-10; 1994-1995.

⁴⁹. TK 24 225 nr. 3, p. 18-19; 1995-1996.

⁵⁰. TK 24 225 nr. 3, p. 18; 1995-1996.

Samengevat kan worden gesteld dat als gevolg van het integraal veiligheidsbeleid de politie meer open en naar buiten toe gericht moeten functioneren. Voor het personeel betekent dit dat een grotere nadruk komt te liggen op de sociale vaardigheden. Daarnaast dient de politie nauw samen te werken met andere toezichthoudende instanties. Wat betreft de samenwerking met de gemeentelijke toezichthouders kan worden gesteld, dat dit de politie enige capaciteit kost. Daar staat echter tegenover dat de preventieve inzet van deze toezichthouders de politie werk bespaart.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit vooronderzoek. Hiertoe worden eerst de resultaten op de drie onderzoeksvragen per sector weergegeven. Voor de sector wegen gebeurt dit in paragraaf 4.1, voor de sector politie in paragraaf 4.2. De probleemstelling en aanbevelingen worden gegeven in paragraaf 4.3, waarna in de laatste paragraaf aanbevelingen worden gedaan voor een grootschalig vervolgonderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen in de kwartaire sector.

4.1 Arbeidsmarktontwikkelingen bij de sector wegen

In deze paragraaf wordt voor elk type externe factoren weergegeven welke ontwikkelingen zich (gaan) voordoen bij zowel de deelsector Rijkswegen als de provinciale wegen. Als laatste wordt ook enige aandacht besteed aan de mogelijkheden van kwantificatie van de gevonden ontwikkelingen.

Vraag naar diensten

Voor de provincie Overijssel geldt dat niet valt te verwachten dat de vraag naar aanleg, onderhoud en beheer van wegen sterk toeneemt en zal leiden tot extra personeel. Voor Rijkswaterstaat ligt dit iets anders. Het beheer en onderhoud van de Nederlandse hoofdinfrastructuur wordt de komende jaren steeds belangrijker. Wegen worden intensiever gebruikt en worden steeds ouder. Dit leidt tot een gemiddelde toename van de onderhoudslast. Het valt echter niet te verwachten dat deze stijgende vraag zal leiden tot extra personele capaciteit. Dit omdat de vraag slechts geleidelijk toeneemt, zodat enige aanpassing van de werkzaamheden van het huidige personeel mogelijk is. Daarnaast kan een eventuele extra personele capaciteit worden verkregen uit efficiency winst.

Technologie, organisatie en innovatie

De eerste ontwikkeling die zich voordoet is een samenhang tussen technologische en organisatorische ontwikkelingen. Zowel de provincie Overijssel als Rijkswaterstaat hebben namelijk te maken met een toename van uitbesteding van werken. Motieven voor uitbesteding zijn de volgende. Beide overheden zien in dat uitbesteding leidt tot een grotere doelmatigheid. Dit speelt onder andere bij het gegeven dat de benodigde apparatuur door technische ontwikkelingen geregeld dient te worden vervangen, waardoor zelf aanschaffen niet meer rendabel is. Daarnaast beperken beide overheden zich steeds meer tot hun kerntaken.

Binnen de provincie Overijssel wordt binnenkort onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor uitbesteding en hoeveel eigen personeel er dan nog nodig is. Een voorzichtige schatting is dat er in de toekomst nog slechts één medewerker nodig is per 15 kilometer wegdek (deze verhouding is momenteel 1:6). Uitgaande van deze schatting is voor alle provincies nagegaan hoeveel medewerkers er overbodig worden⁵¹. Becijferd is dat er in totaal 229 medewerkers minder nodig zijn. Ook voor Rijkswaterstaat is becijferd hoeveel personeel er minder nodig is, als de uitbesteding zoals bij het experiment met de A1/A35 wordt toegepast. Bij alle dienstkringen zou dit in totaal leiden tot ongeveer 391 personen die overbodig worden en bij alle regionale directies tot ongeveer 88 personen.

Een technologische ontwikkeling die bij de provincie Overijssel speelt, is het toenemende gebruik van computerapparatuur bij de werkzaamheden. Hierdoor kunnen de werkzaamheden accuraat worden geregistreerd, wat wenselijk is nu steeds meer de nadruk komt te liggen op de aansprakelijkheid van de provincie voor haar wegen.

⁵¹. Het betreft hier dan personeel dat in de buitendienst werkzaam is.

Een organisatorische ontwikkeling die bij beide overheden een rol gaat spelen, is de stijging van het gewenste opleidingsniveau van het personeel. Doordat bij rijkswaterstaat de werkzaamheden complexer worden, ten gevolge van een toegenomen aandacht voor de bedrijfsvoering en aandacht voor meer planmatige aspecten van de werkzaamheden, worden ook de opleidingseisen van het personeel scherper. Dit leidt er zelfs toe dat de functies op LBO-niveau binnen Rijkswaterstaat op den duur helemaal verdwijnen.

Bij de provincie Overijssel speelt iets soortgelijks. De taken van het personeel in de buitendienst richt zich steeds meer op de schouwing. Dit vereist van het personeel onder andere een iets hoger opleidingsniveau (van LBO naar LBO+). De verwachting is dat de jongere medewerkers de omslag wel aan zullen kunnen, maar dat de oudere werknemers hier meer moeite mee hebben. Dit hoeft echter geen probleem te vormen, daar veel oudere werknemers de komende jaren via natuurlijk verloop de organisatie zullen verlaten.

Een organisatorische ontwikkeling die voor Rijkswaterstaat dreigt, is dat zij niet voldoende instroom van personeel weet te creëren. Rijkswaterstaat is sterk afhankelijk van civiel technici. De voorspellingen zijn echter dat de instroom van civiel technici (HBO en WO) op de arbeidsmarkt, niet voldoende zal zijn om de uitstroom te vervangen. De kans bestaat dus dat ook Rijkswaterstaat er niet in slaagt om voldoende civiel technici aan te trekken.

Overheidsbeleid

Wat betreft dit type externe effecten zijn er niet direct ontwikkelingen aan te wijzen of te verwachten. Dit wil niet zeggen dat het overheidsbeleid geen invloed heeft op de arbeidsmarkt van de sector wegen. Integendeel. De investeringsimpuls voor de infrastructuur die het kabinet onlangs beschikbaar heeft gesteld, leidde bij Rijkswaterstaat bijvoorbeeld tot ongeveer 250 extra banen. Ook is het voorstelbaar dat bij een eventueel toekomstig (meer) liberaal kabinet de aandacht voor uitbesteding toeneemt. Meer uitbesteding leidt tot minder werkzaamheden (en dus personeel) voor Rijkswaterstaat.

Voor de provincies spelen zulk soort mogelijke ontwikkelingen ook. De overdracht van Rijkswegen naar de provincies enkele jaren geleden, had ook gevolgen voor het personeel.

Kwantificeren

Bij zowel de rijkswegen als de provinciale wegen spelen met name twee ontwikkelingen een rol. Dit zijn uitbesteding en hogere eisen aan het opleidingsniveau van het personeel. Met behulp van geschatte verhoudingen tussen het aantal kilometer wegdek en het aantal medewerkers, bleek het mogelijk te zijn deze ontwikkeling te kwantificeren. De hogere opleidingseisen aan het personeel is geen kwantitatieve, maar een kwalitatieve ontwikkeling.

4.2 Arbeidsmarktontwikkelingen bij de sector politie

In deze paragraaf wordt voor elk type externe factoren weergegeven welke ontwikkelingen zich (gaan) voordoen bij de politie. Ook hier wordt weer wat gezegd over mogelijkheden voor kwantificering van ontwikkelingen.

Vraag naar diensten

Wat betreft de vraag naar politiediensten is er een aantal ontwikkelingen gaande. Dit zijn de groei van de particuliere veiligheidsindustrie, de toegenomen aandacht voor specialistische dienstverlening bij het rechercheren, zoals onder andere de georganiseerde misdaad, en het vreemdelingentoezicht. Uit de groei van de particuliere veiligheidsindustrie valt op te maken dat de vraag naar veiligheid en openbare orde niet alleen wordt gezocht bij de politie. In de praktijk is een tendens waarneembaar dat gemeenten particuliere bedrijven contracteren voor de uitvoering van gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken. Een voorbeeld hiervan zijn de experimenten met de toekenning van beperkte opsporingsbevoegdheid aan de firma Parcon ten behoeve van gemeentelijk parkeerbeheer. Het bijzondere aan dit experiment is dat

opsporingsbevoegdheid, die normaal is voorbehouden aan de politie, wordt verleend aan een particulier bedrijf. Wanneer dit op grote schaal zou worden toegepast, kan dat ertoe leiden dat de politie op een aantal taken concurrentie mag verwachten. Deze concurrentie zal echter niet ontstaan, omdat de beide politieministers een punt hebben gezet achter bovenstaand experiment. Zij kiezen hiermee voor de benadering dat de opsporingsbevoegdheid van verkeers-overtredingen een taak van de overheid is.

Bij het rechercheren (ongeveer 4000 personen) is een toenemende aandacht voor specialistische dienstverlening. Het recherchewerk zal zich steeds meer toeleggen op een bepaald thema, zoals bijvoorbeeld de georganiseerde misdaad, milieudelicten en financiële criminaliteit. Om over de specifieke thema's voldoende en specialistische kennis te beschikken, zal er personeel van buiten de politie-organisatie moeten worden ingehuurd en zullen de opleidingen voor politie-ambtenaren meer zijn gericht op deze thema's.

Wat betreft het thema georganiseerde misdaad, zijn onder andere de kernteams en het Landelijk Recherche Team (LRT) opgericht en is de plukze-wetgeving ingevoerd. Het voornaamste personele gevolg van de instelling van deze specialistische eenheden is dat de kans groot is dat kennis van de georganiseerde misdaad bij de regionale korpsen en het KLPD afneemt. Het personeel voor de specialistische eenheden wordt namelijk grotendeels onttrokken aan de korpsen. Er vindt een verschuiving plaats van personeel binnen de organisatie.

Overigens is de invloed van de vorming van deze specialistische eenheden op het totale personeelsbestand van de politie zeer beperkt. Zo zal de formatie sterkte van het LRT bijvoorbeeld ongeveer 60 fte's bedragen, terwijl de formatieve sterkte van de gehele politie bestaat uit 40.055 fte's.

De extra aandacht voor het vreemdelingtoezicht moet ten goede komen aan de integratie van legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Door een uitbreiding van de politiecapaciteit wordt dit toezicht geïntensiveerd. De uitbreiding van de capaciteit behelst tot 1 juni 1996 in totaal 650 formatieplaatsen.

Technologie, organisatie en innovatie

Voor wat betreft de organisatorische ontwikkelingen bij de politie, is er een aantal aandachtspunten te noemen. Dit zijn de gedifferentieerde politie, het doelgroepenbeleid, de verburgerlijking van de politie en de flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden. Deze komen allereerst aan de orde. Daarna wordt kort ingegaan op technologische ontwikkelingen.

De gedifferentieerde politie wordt vorm gegeven door de recent ingestelde functie van politie-surveillant. De gedachte achter de politie-surveillant is dat door een differentiatie van de werkzaamheden een kostenvoordeel kan worden bereikt. Voor een groot deel van het politiewerk geldt immers dat een standaardopleiding wordt genoten waarin verschillende soorten kennis en vaardigheden worden geleerd, terwijl in de praktijk de verschillende werkzaamheden een zeer divers beroep doen op die deskundigheden. In de praktijk zijn er verschillende werkzaamheden waar volstaan kan worden met een geringere deskundigheid, met minder scholing in de volle breedte, met een lager opleidingsniveau en dus ook een lager vooropleidingsniveau. In een onderzoek van Boorsma & Bokkes (1991) wordt geconstateerd dat er verschillende activiteiten van relatief dure agenten naar relatief goedkope surveillanten kan worden overgeheveld. Een voorzichtige schatting wijst uit dat door deze overheveling landelijk bijna 25 miljoen gulden bespaard kan worden. Hiermee kan het politiekorps met 1,5% worden uitgebreid. Dit komt neer op een uitbreiding van het politiekorps met ongeveer 436 fte's.

Een probleem bij de functiedifferentiatie kan echter zijn dat politie-agenten de kennis en bekwaamheden, die nodig zijn voor zwaardere taken, door de jaren heen zijn verleerd. Dit moet dan eventueel worden opgevangen door bij- en nascholing.

Bij de politie wordt gestreefd naar een grotere vertegenwoordiging in het personeelsbestand van een aantal doelgroepen. Het betreft hier dan met name allochtonen en vrouwen. De ervaringen uit het verleden leren echter dat de nagestreefde procentuele omvang van de verschillende groepen, niet wordt bereikt. Het is dan ook niet aan te geven in hoever dit streven ook resultaten oplevert en welke invloed deze dan weer hebben op het personeelsbestand. Overigens zij erop gewezen dat het kabinet binnenkort komt met een nota over het doelgroepenbeleid.

Met de verburgerlijking van de politie wordt bedoeld het aantal taken dat wordt uitgevoerd door personeel dat niet over een politiediploma beschikt en dus niet in executieve dienst is. Zij vervullen administratieve en technische taken en vallen onder het Administratief en Technisch-personeel (AT-personeel). Ongeveer 24% van de politie-ambtenaren behoort tot het AT-personeel. De verwachting is niet dat dit aandeel sterk zal veranderen. Het voordeel van de executieve kracht is namelijk dat deze in principe overal in de organisatie kan worden ingezet en over een algemene opsporingsbevoegdheid beschikt. Hierdoor hebben korpsen uiteindelijk toch net iets liever een executieve kracht.

Flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden kan van invloed zijn op het personeelsbestand van de politie. Zo leidt het recht op deeltijdwerk wellicht tot meer deeltijders en dus een hoger absoluut aantal personen in dienst van de politie. Daarnaast kan deeltijd aantrekkelijk zijn voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld vrouwen) en heeft op die manier invloed op de samenstelling van het personeelsbestand. In de recent afgesloten politie-CAO is het recht op deeltijdwerk vastgelegd. Daarnaast is er een inspanningsverplichting afgesproken om een deel van eventueel nieuwe banen in deeltijd te laten verrichten. Wat de feitelijke veranderingen hiervan zijn voor de samenstelling van het personeelsbestand bij de politie, is nog geen duidelijk overzicht te geven.

De voornaamste technologische ontwikkelingen bij de politie hebben betrekking op de informatievoorziening. Als een bepalende factor voor het verkrijgen van een meer effectief en efficiënt politie-optreden wordt de inrichting van een goed functionerende informatievoorziening gezien. Het gaat dan met name om een ordening van de informatiestromen tussen de korpsen onderling en van de korpsen met derden, niet politie-organisaties. Momenteel zijn procedures en informatiestromen, die van wezenlijk belang zijn voor de primaire opsporingsactiviteiten van de politie, onvoldoende uniform. Het is dan ook van groot belang om tot een standaardisatie te komen van de verschillende communicatiebestanden. Deze standaardisatie krijgt mede vorm door de oprichting van een Informatie Technologie (IT)-organisatie, die voorsnog deel uitmaakt van het KLPD. Ook voor de IT-organisatie geldt dat zij in verhouding tot het gehele politiekorps slechts een geringe omvang heeft. De kwantitatieve personele gevolgen zijn dan ook beperkt.

Een ander aspect van informatievoorziening betreft het streven om overal juiste en volledige informatie beschikbaar te hebben; het kantoor van de politie moet naar de "straat". Hiertoe is een landelijk dekkend netwerk van verbindingen vereist. Met behulp daarvan kunnen op ieder gewenste plek veranderingen worden geraadpleegd en gegevens worden verkregen of worden doorgegeven. Dit verhoogt de snelheid van optreden van de politie. Het gebruik van dit netwerk vereist van de politie-ambtenaar echter niet meer dan dat hij met de apparatuur weet om te gaan.

Overheidsbeleid

Binnen het overheidsbeleid zijn er drie ontwikkelingen die van invloed zijn op het personeelsbestand van de politie. Dit zijn de uitbreiding van de politiesterkte, het scheppen van werkgelegenheid voor langdurig werklozen en het integraal veiligheidsbeleid.

Het kabinet staat in de periode 1995 tot en met 1998 een uitbreiding van de politiesterkte voor van in totaal 3.700 bve's. Deze 3.700 bve's zullen waarschijnlijk tot een iets lager aantal

formatieplaatsen leiden. Dit omdat met de toekenning van extra bve's op centraal niveau, niet een gelijk aantal extra "koppen" bij de regio's wordt gerealiseerd. Het zijn immers de regio's die bepalen hoe en in welke mate extra bve's worden gebruikt voor het aanstellen en in dienst hebben van personeel.

De tweede ontwikkeling betreft het streven van het kabinet om meer werkgelegenheid te scheppen voor langdurig werklozen. Hiervoor is de regeling stimulering extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen 1995 ingesteld. Deze regeling beoogt om banen te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt (de zogenaamde 'Melkert-banen') in onder andere de sfeer van toezicht en openbare orde. De Melkert-banen zullen echter niet bij de politie worden gerealiseerd. Dit omdat de salarissen van de politie-ambtenaren relatief te hoog zijn. De laagst betaalde executieve politie-ambtenaar zit namelijk minimaal in loonschaal 4, terwijl het Melkert-banenplan is bedoeld voor banen met een lagere loonschaal. De langdurig werklozen zullen als gemeentelijke toezichthouders worden aangesteld door gemeenten. Bij de volgende ontwikkeling blijkt dat dit banenplan toch enige invloed heeft op de politie.

De derde ontwikkeling in het overheidsbeleid die van invloed is op de politie, wordt gevormd door het integraal veiligheidsbeleid. Hierbij staat de gedachte centraal dat de last van de veiligheidsproblemen niet uitsluitend op de schouders van politie, justitie en brandweer kan worden gelegd, maar dat veiligheidsbeleid onder bestuurlijke regie nodig is. Integraal veiligheidsbeleid betekent een concrete probleemgerichte aanpak met aandacht voor alle schakels in de veiligheidsketen: van het bestrijden van onveiligheid naar het voorkomen en beter beheersen. Elk probleem verdient daarbij een eigen aanpak.

Voor de politie heeft het integraal veiligheidsbeleid onder andere tot gevolg dat zij nog meer gericht moet zijn op de omgeving. Van de politie-ambtenaar wordt verwacht dat hij beschikt over de vaardigheden die nodig zijn in het kader van een daadwerkelijk geïntegreerde aanpak van de veiligheid.

Binnen het integrale veiligheidsbeleid dient de politie nauw samen te werken met de gemeentelijke toezichthouders. De relatie politie - toezichthouders is wisselend en mede afhankelijk van de taak en plaats van de toezichthouder. De personeelsinzet en de kosten voor de politie hangen hiermee samen.

Over het algemeen worden toezichthouders die een functie hebben in de publieke ruimte operationeel aangestuurd door de politie. In sommige gevallen begeleidt de politie de toezichthouders en is er een directe sturing. In andere gevallen vindt de begeleiding en aansturing plaats binnen een eigen toezichtsorganisatie en is er uitsluitend een afspraak met de politie over de achterwacht en de opvolging van politie bij meldingen.

Samengevat kan worden gesteld dat als gevolg van het integraal veiligheidsbeleid de politie meer open en naar buiten toe gericht moeten functioneren. Voor het personeel betekent dit dat een grotere nadruk komt te liggen op de sociale vaardigheden. Daarnaast dient de politie nauw samen te werken met andere toezichthoudende instanties. Wat betreft de samenwerking met de gemeentelijke toezichthouders kan worden gesteld, dat dit de politie enige capaciteit kost. Daar staat echter tegenover dat de preventieve inzet van deze toezichthouders de politie werk bespaart.

Kwantificering

De meeste ontwikkelingen die bij de politie spelen, kennen een kwantitatief effect op het personeelsbestand. Ondanks dit gegeven is er slechts een beperkt aantal ontwikkelingen daadwerkelijk gekwantificeerd. Dit zijn de uitbreiding van de politiesterkte, invoering van de gedifferentieerde politie en de aandacht voor het vreemdelingtoezicht.

Van de overige ontwikkelingen met mogelijk een kwantitatieve invloed op het personeelsbestand, zijn geen cijfers te geven. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat van zo een ontwikkeling in hoofdzaak de richting bekend is, maar over de invulling en mogelijke uitwerking nog te weinig bekend. Het is dan (ook voor de respondenten) niet mogelijk om een inschatting te geven van hoeveel personeel er meer of minder nodig zal zijn als gevolg

van die ontwikkeling.

4.3 Beantwoording van de probleemstelling en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de probleemstelling die aan dit vooronderzoek ten grondslag ligt. Voor het gemak wordt deze hier nog eens weergegeven:

PROBLEEMSTELLING:

Zijn de drie onderscheiden typen factoren 'vraag naar diensten', 'technologie/organisatie/innovatie' en 'overheidsbeleid' bruikbaar bij onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen binnen de kwartaire sector?

Voordat een definitieve uitspraak over de bruikbaarheid van de drie typen externe factoren wordt gedaan, wordt eerst kort weergegeven welke invulling de verschillende typen factoren hebben gehad bij de deelsectoren 'wegen' en 'politie'. Deze bevinding staan opgesomd in de volgende tabel (zie volgende pagina).

Uit deze tabel blijkt dat alle ontwikkelingen die zich bij de sector wegen en politie voordoen of gaan voordoen, onder zijn te brengen bij één van de drie typen externe factoren. Daarnaast blijkt dat bij alle drie de typen één of meerdere ontwikkelingen zijn te noemen. Dit laatste houdt in dat geen van de typen externe factoren overbodig is. **Resumerend kan worden gesteld dat op basis van dit vooronderzoek blijkt dat de drie onderscheiden typen externe factoren bruikbaar en relevant zijn bij onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen binnen de kwartaire sector.** Dit beeld wordt nog eens bevestigd door het feit dat de drie typen factoren overeenkomen met aandachtspunten die zijn gebruikt bij ander onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen.

Ondanks het feit dat op de probleemstelling een positief antwoord kan worden gegeven, dienen er echter drie kanttekeningen/aanbevelingen te worden gemaakt. Deze staan hieronder vermeld.

De eerste kanttekening heeft betrekking op de mogelijkheid om de gesignaleerde ontwikkelingen ook daadwerkelijk te kwantificeren. Dit bleek bij een groot aantal ontwikkelingen namelijk niet goed mogelijk. Als oorzaak hiervan kan worden genoemd dat lang niet altijd duidelijk is hoe een bepaalde ontwikkeling invulling zal krijgen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een grotere flexibiliteit van de arbeidsvoorwaarden. Daarnaast is het vaak afwachten hoe de voorziene ontwikkeling in de praktijk zal uitpakken. Een voorbeeld van dit laatste is het streven naar meer vrouwen in dienst van de politie. Dit streven is er al een groot aantal jaren en wordt door verschillende oorzaken nog steeds niet gerealiseerd.

Wanneer de richting van een ontwikkeling wel is aan te geven, dan nog kan kwantificering een probleem op leveren. Hiervan is sprake wanneer voor de kwantificering uiterst gedetailleerde kennis van de organisatie benodigd is of als de kwantificering nagenoeg gelijk staat aan een reorganisatie. In deze gevallen is het in het kader van een onderzoek als dit niet mogelijk om tot kwantificering over te gaan.

De aanbeveling is dan ook om, voordat een grootschalig onderzoek wordt gestart, duidelijk in beeld te hebben wat voor soort ontwikkelingen wel en niet zijn te kwantificeren. Van de ontwikkelingen die hiervoor wel in aanmerking komen, dient vervolgens te worden bepaald hoe de kwantificering wordt gerealiseerd.

De tweede kanttekening is de aanbeveling om een extra type van factoren toe te voegen. Het is namelijk raadzaam om naast de reeds onderscheiden typen factoren ook te letten op het **aanbod** van personeel. Hierbij kan er worden gelet op de vraag of het benodigde personeel wel is te verkrijgen en op welke termijn. Daarnaast dienen veranderende taken van het personeel en daarmee samenhangend veranderende vaardigheden, in de opleidingen te worden verwerkt. Tenslotte kan nog de vraag worden gesteld of het aanwezige personeel wel over voldoende capaciteiten beschikt om zich bij te kunnen scholen.

Een voorbeeld van beperkingen in het aanbod van personeel doet zich voor bij Rijkswaterstaat. Voor zowel de versterking als de vervanging van de aanwezige kennis, is Rijkswaterstaat voor haar personeelsvoorziening sterk afhankelijk van de opleidingsrichting Civiele Techniek. Ruim 3.000 medewerkers

Tabel 13: Ontwikkeling bij de drie typen externe factoren in de sectoren wegen en politie.

<p>Vraag naar diensten: Wegen; - geen ontwikkeling bij de provincie - verschuiving van aanleg naar onderhoud en beheer Politie; - mogelijke concurrentie van de particuliere sector - aandacht voor specifieke thema's van politiezorg - vreemdelingtoezicht</p>
<p>Technologie/Innovatie: Wegen; - Bij provincie en Rijk leiden technologische ontwikkelingen ertoe dat het niet meer doelmatig is om bepaalde apparatuur aan te schaffen en de daarmee verbonden taken zelf uit te voeren - Het gebruik van computers leidt tot een betere en meer accurate verslaglegging van de werkzaamheden Politie; - Informatievoorziening tussen korpsen onderling en tussen korpsen en derden dienen op elkaar te worden afgestemd (standaardisatie) - Het gebruik van computers leidt tot ertoe dat overal juiste en volledige informatie beschikbaar is</p> <p>Organisatie: Wegen; - Uitbesteding heeft invloed op de omvang van het personeelsbestand - Opschroeven van het opleidingsniveau van het personeel - Demografische invloeden, zoals het aantal oudere werknemers binnen de eigen organisatie Politie; - De samenstelling van het personeelsbestand wordt bepaald door differentiatie, verburgerlijking, doelgroepenbeleid en flexibele arbeidsvoorwaarden - Opschroeven van het opleidingsniveau van het personeel</p>
<p>Overheidsbeleid: Wegen; - Speelt op dit moment geen rol Politie; - Middelen beschikbaar gesteld voor een uitbreiding van de politiesterkte - Integraal veiligheidsbeleid</p>

hebben deze achtergrond. Bovendien zijn de functies binnen Rijkswaterstaat van dien aard, dat het vaak niet mogelijk is personen met een andere opleidingsachtergrond te rekruteren.

Nu reeds blijkt dat Rijkswaterstaat grote problemen heeft om voldoende personeel te vinden met een civiel technische achtergrond. Deze problematiek zal naar verwachting in de toekomst alleen nog maar groter worden. Uit een onderzoek door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt blijkt dat het aanbod van HBO en WO geschoolde civiel technici de komende jaren niet voldoende groot zal zijn, om de vervangingsuitstroom van oudere werknemers op te vangen. Instroom van civiel technici voor uitbreiding (als gevolg van veranderde taken) zal helemaal problemen opleveren.

Bij de politie vormt het aanbod van medewerkers ook een belangrijke factor. De nadruk komt namelijk steeds meer te liggen op specialistische kennis (zowel bij het rechercheren als bij de basis-politiezorg) wat andere eisen stelt aan de medewerkers dan voorheen. Dit heeft tot gevolg dat de hele opleiding voor politie-ambtenaar moet worden aangepast. De snelheid

waarmee dit wordt gerealiseerd, is mede bepalend voor het voorkomen van verschillende ontwikkelingen. Ook de opleidingsduur van agenten en surveillanten bepaalt in sterke mate hoe snel een uitbreiding van de politiesterkte kan worden geëffectueerd.

De derde kanttekening heeft betrekking op het gegeven dat het type 'overheidsbeleid' en 'vraag naar diensten' nauw kan samenhangen. Zo wordt de vraag naar diensten bij zowel de sector wegen als de sector politie in sterke mate bepaald door politieke prioriteiten, verwoord in het overheidsbeleid. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat deze politieke prioriteiten op hun beurt weer worden bepaald door de wensen van burgers. Om onduidelijkheden te voorkomen wordt aanbevolen om alleen autonome ontwikkelingen, die niet direct worden beïnvloed door overheidsbeleid, te rangschikken onder het type externe factoren 'vraag naar diensten'. Een autonome ontwikkeling die de vraag beïnvloedt, is bijvoorbeeld het feit dat wegen ouder worden. Dit leidt tot een verschuiving van de aanleg naar het onderhoud van wegen. Dit verouderingsproces heeft niets te maken met toekomstig overheidsbeleid. Ook het gegeven dat de bevolking steeds ouder wordt en er een steeds grotere behoefte ontstaat aan bedden in verpleeghuizen, is zo een autonome ontwikkeling.

4.4 Bruikbaarheid van de onderzochte methode voor een grootschalig onderzoek

Deze paragraaf bestaat uit twee delen. Allereerst wordt ingegaan op de vraag of beschrijving van arbeidsmarktontwikkelingen via cases een goed beeld oplevert. Vervolgens wordt teruggekomen op schema 1, waarbij de houdbaarheid van dit schema centraal staat.

In dit vooronderzoek is aan de hand van twee cases nagegaan of de drie typen externe factoren 'vraag naar diensten', 'technologie/organisatie/innovatie' en 'overheidsbeleid' bruikbaar zijn om arbeidsmarktontwikkelingen in de kwartaire sector in beeld te brengen. Het antwoord hierop, gegeven in de vorige paragraaf, luidt vooralsnog bevestigend. De vraag die zich vervolgens voordoet, is of er een zinvol beeld wordt verkregen van de arbeidsmarktontwikkelingen in de kwartaire sector, door via beschrijving van cases na te gaan welke invloed de drie typen factoren hebben op de betreffende arbeidsmarkt. Hierop wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

Wanneer in het vervolg onderzoek alleen naar afzonderlijke cases wordt gekeken, dan ontstaat er niet meer dan een verbrokkeld beeld bestaande uit de beschrijving van de verschillende deelsectoren. Om inzichten te krijgen in de arbeidsmarkt van de gehele kwartaire sector, is het noodzakelijk om de bevindingen van de afzonderlijke cases te aggregeren. Deze aggregatie biedt vervolgens ook inzicht in de bruikbaarheid van de variabelen (= drie typen externe factoren) op aggregaat-niveau.

Bij de in dit vooronderzoek onderzochte cases spelen de drie variabelen niet altijd een rol. Zo speelt bijvoorbeeld de variabele 'overheidsbeleid' bij de sector wegen geen rol⁵². Door uitbreiding van het aantal cases in een grootschalig onderzoek, kan een uitspraak worden gedaan of het toevallig is dat deze variabele niet voorkomt of dat de variabele bij nader inzien toch niet zo een grote rol speelt. Door de uitbreiding van het aantal cases kan bovendien aan het licht komen dat de invulling of de werking van de variabelen per sector verschilt. Zo is het mogelijk dat bij een uitvoeringssector als de gezondheidszorg de nadruk op andere variabelen ligt als bij een administratieve sector, zoals de sociale verzekeringen. Door uitbreiding van het aantal cases kan inzicht tussen verschillende sectoren worden verkregen. Door naar de sectoren te kijken, kan ook een eventuele invloed van ontwikkelingen op de arbeidsmarkten van verschillende deelsectoren (= cases) binnen dezelfde sector naar voren komen. Een voorbeeld van zo een invloed is aanwezig binnen de sector 'zorg' en wel tussen de deelsectoren 'ziekenhuiszorg' en 'thuiszorg'. Het streven van het kabinet is er namelijk op

⁵². Dit houdt in dat betreffende het overheidsbeleid gericht op wegen, er geen ontwikkelingen worden voorzien die invloed hebben op de arbeidsmarkt van deze deelsector.

gericht om de zorg in de ziekenhuizen voor een deel te laten vervangen door de thuiszorg. Hier zitten financiële motieven achter, daar de thuiszorg in de regel goedkoper is dan de zorg in een ziekenhuis. Voor de arbeidsmarkt van beide sectoren betekent deze verwantschap echter dat er in de deelsector ziekenhuizen minder personeel nodig zou kunnen zijn, wat dan weer gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een toename van de vraag naar personeel in de thuiszorg.

Wanneer bovenstaande in beschouwing wordt genomen, kan worden gesteld dat het zinvol is om in een grootschalig onderzoek na te gaan, aan de hand van cases en de drie onderscheiden variabelen, wat de arbeidsmarktontwikkelingen zullen zijn in de kwartaire sector. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de processen die op macroniveau van belang zijn voor deze arbeidsmarkt. Dit hoeft echter niet alleen plaats te vinden aan de hand van de drie variabelen, maar kan ook plaatsvinden vanuit een aantal andere invalshoeken. Een eerste mogelijke invalshoek is demografie. Bij deze invalshoek wordt gekeken naar hoe de arbeidsmarkt in de kwartaire sector zich ontwikkelt voor bijvoorbeeld allochtonen. Dit met de gedachte dat in een moderne samenleving de verschillende bevolkingsgroepen een evenredig vertegenwoordiging op de arbeidsmarkt dienen te hebben. Bij de deelsector politie komt deze opvatting bijvoorbeeld al tot uiting in het formele streven naar meer allochtonen binnen het korps.

Een tweede mogelijke invalshoek betreft de seksen. Voor de verschillende (deel)sectoren kan worden nagegaan hoe de arbeidsparticipatie van met name vrouwen zich ontwikkelt. Om weer te verwijzen naar de deelsector politie, kan worden vermeld dat daar wordt gestreefd naar een groter aantal vrouwen in executieve diensten.

Een derde mogelijke invalshoek betreft de marktwerking. Steeds meer organisaties binnen de kwartaire sector krijgen te maken met het feit dat andere, particuliere organisaties dezelfde diensten aanbieden als zij doen. Er kan worden geanalyseerd in welke deelsectoren en sectoren marktwerking aanwezig is en hoe hiermee wordt omgegaan. Een voorbeeld van marktwerking is in dit vooronderzoek het gegeven dat de particuliere veiligheidsindustrie taken uitvoert die primair toebehoren aan de politie.

Een laatste invalshoek die kan worden genoemd is het opleidingsniveau dat van werknemers wordt verlangd. Bij zowel de deelsector politie als wegen, blijkt dat de werkzaamheden complexer worden en een hoger opleidingsniveau vereisen van het personeel. Nagegaan kan worden of dit een algemene trend is in de kwartaire sector, of dat het slechts voorkomt in een beperkt aantal (deel)sectoren.

In dit onderzoek heeft tot nu toe de vraag centraal gestaan hoe de drie externe factoren, zoals weergegeven in schema 1, invloed hebben op de vraag en samenstelling van de arbeidsmarkt in de kwartaire sector. De vraag is echter of dit schema wel een juiste weergave biedt. Naar de mening van de onderzoekers is dit niet het geval en dient het schema dan ook aanpassing.

In de eerste plaats dient er een vierde variabele te worden toegevoegd. Het betreft de variabele 'scholing'. Dit komt tegemoet aan de tweede kanttekening die bij de beantwoording van de probleemstelling (zie vorige paragraaf) is gemaakt.

In de tweede plaats zijn de onderzoekers van mening dat de externe factor 'overheidsbeleid' een belangrijkere plaats inneemt dan dat zij in schema 1 doet. Zij zijn van mening dat het overheidsbeleid niet alleen van invloed is op de bedrijfsvoering, maar eveneens op de overige drie externe factoren.

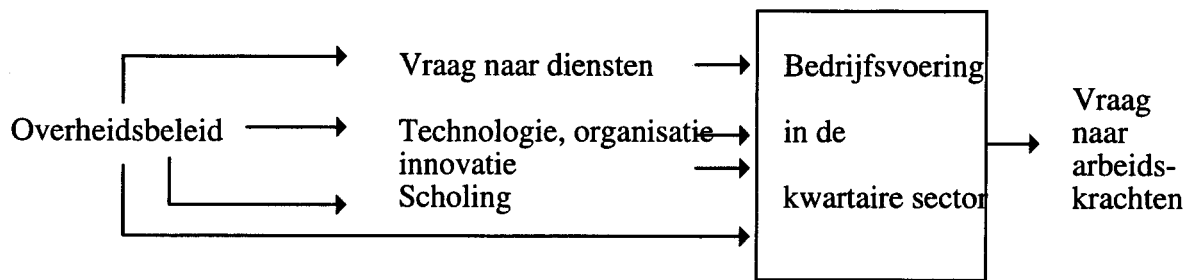
De eigen dynamiek van de arbeidsmarkt van de kwartaire sector vindt zijn oorzaak met name in het feit dat het overheidsbeleid een centrale plaats inneemt. Het overheidsbeleid schept randvoorwaarden voor de kwartaire sector die in de overige sectoren een minder belangrijke rol spelen. Daar gelden dan weer andere randvoorwaarden.

Het overheidsbeleid maakt, als uitvloeisel van politieke besluitvorming, dat ontwikkelingen in de kwartaire sector veel meer een kwestie zijn van korte termijn politiek. In de particuliere sector daarentegen wordt veel meer rekening gehouden met de (middel)lange termijn.

Daarnaast hebben burgers, via de politiek, vaak direct invloed op het beleid van organisaties

in de kwartaire sector. In ieder geval is het zo dat organisaties niet op eigen gelegenheid produkten kunnen schrappen; zij hebben een zekere verantwoordelijkheid af te leggen ten opzichte van een grote groep burgers. In het bedrijfsleven is deze verantwoordelijkheid meer beperkt tot een selecte groep (aandeelhouders), terwijl de verantwoordelijkheid ten opzichte van burgers (=klanten) meer beperkt is. Schema 1 zou dan ook omgevormd dienen te worden tot het volgende schema:

Schema 2: Invloed van de typen externe factoren op de arbeidsmarkt in de kwartaire sector, zoals voorgesteld door de onderzoekers.



GEBRUIKTE LITERATUUR

Almelo, A.E. & P.G. Wiewel (red.), Politiezorg in de jaren '90, Gouda Quint, Arnhem, 1991.

Beleidsinformatiesysteem Politie (BIS)-beheerscommissie, Rapportage BIS - Personeelsgegevens Politie 1994, Den Haag, 1995.

Boorsma, P.B. & W.T.M. Bokkes, De economische baten van hulpagenten, in: Openbare Uitgaven, nr. 5, 1991, p. 184-191.

Boorsma, P.B. & G.J.N. Bruinsma, Politiesterkte in Nederland; Opmerkingen naar aanleiding van het eindrapport 'De politie verdeelt' van de Stuurgroep Kwantificering Politiewerk, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek (CBO), Universiteit Twente, 1989.

Boorsma, P.B., R.J.H.A. Crijns & P. de Vries, Evaluatie Integrale uitbesteding beheer en onderhoud A1/A35, Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, 1994.

Boorsma, P.B., H.G.J. Goorkate & P. de Vries, Verbetering bedrijfsvoering politie, Universiteit Twente, 1987.

Gravesteijn-Ligthelm, J.H. & G.R. de Wit, De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de commerciële intermediaire dienstensector: een vooronderzoek, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), Den Haag, OSA-Werkdocument nr. W21, 1986.

Höfte, C.E.M.G., De reorganisatie van de politie: waar zijn we nu? in: Justitiële Verkenningen, jrg. 19, nr. 4, 1993, p. 91-99.

Hoogenboom, A.B., Particuliere recherche: Een verkenning van enige ontwikkelingen, Ministerie van Justitie, SDU uitgeverij, Den Haag, 1988.

Klein, T., Parkeerproef prima gelukt, maar beleid is gestorven, in: de Volkskrant, d.d. 13 maart 1996.

Klomps, A.J. & A.G. ter Huurne, Vertrek als uitkomst: Waarom vertrekken 24-29 jarigen bij Rijkswaterstaat? Eindrapport, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek (IVA), Tilburg, 1993.

Kroes, L., L.L. Meiberg & G.J.N. Bruinsma, Vernieuwingen in politiezorg; Een tussentijdse rapportage van een evaluatie van de bestuursafpraak bij de politie Enschede, Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT), Universiteit Twente, 1994.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Beleidsplan Rijkswaterstaat: Strategie voor de jaren negentig, Den Haag, 1990.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Verantwoord uitbesteden, Den Haag, 1994.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Jaarbericht Rijkswaterstaat 1993, Den Haag, 1994.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Jaarbericht Rijkswaterstaat 1994, Den Haag, 1995.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Koers 200+; nu verder, Den Haag, 1993.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Nieuwjaarsrede van de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat 1996, Den Haag, 1996.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Rijkswaterstaat en bestuurlijk Nederland, Den Haag, 1994.

Reenen, P. van, Het zwevende politiebestedel in: Justitiële Verkenningen, jrg. 19, nr. 4, 1993, p. 7-35.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), De arbeidsmarkt voor civiel-technisch opgeleiden 1995-2010, Maastricht, 1995.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen, vergaderjaar 1995-1996, 24 548, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Beleidsvoornemens Politie 1996, vergaderjaar 1995-1996, 24 420, nrs. 1, 2 en 4.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Veiligheidsbeleid 1995-1998, vergaderjaar 1994-1995, 24 225, nrs. 1-2 en 3.

Weggemans, J.H. & M.A. van Hees, Werkgelegenheid bij gemeenten, Technische Hogeschool Twente, afdeling Bestuurskunde, 1983.

LIJST VAN BIJLAGEN

Bijlage 1: Lijst van respondenten

Bijlage 2: De rolverdeling in de oude situatie (0-situatie) en de nieuwe situatie (1-situatie) bij het project 'Integrale uitbesteding beheer en onderhoud A1\A35'

Bijlage 1: Lijst van respondenten

Politie:

Prof. dr. G.J.N. Bruinsma,
Hoogleraar aan het Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT).

Mr. M.A.H. van Esch,
Plv. hoofd Arbeidsvoorwaardenbeleid, Directie Politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Dhr. S. van de Geer,
Coördinator projecten, Directie Politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Mw. W. Lawerman,
Hoofd Staf-afdeling Personeel en Organisatie, politie Twente.

Dr. C.D. van der Vijver,
Directeur Stichting Maatschappij en Politie (SMP).

Wegen:

Dhr. P. Brouwer,
Beleidsmedewerker afdeling Personeel, Hoofddirectie Rijkswaterstaat.

Dhr. J.W. Pesch,
Beleidsmedewerker afdeling Personeel en Organisatie, Rijkswaterstaat; Regionale Directie Oost-Nederland.

Dhr. G.W.J. Waanders,
Adjunct-districtshoofd bij het District Oost-Overijssel, afdeling Beheer van de Hoofdgroep Milieu en Waterstaat, Provincie Overijssel.

Dhr. J. Zijlma,
Beleidsmedewerker afdeling Infrastructuur en bouwbeleid, Hoofddirectie Rijkswaterstaat.

Bijlage 2: De rolverdeling in de oude situatie (0-situatie) en de nieuwe situatie (1-situatie) bij het project 'Integrale uitbesteding beheer en onderhoud A1/A35'

De navolgende tabel, evenals de toelichting op de functies, is overgenomen uit Boorsma, P.B., R.J.H.A. Crijns & P. de Vries, 1994, p. 41-52.

Tabel: Rolverdeling van de werkzaamheden voor en na uitbesteding bij het project 'Integrale uitbesteding beheer en onderhoud A1/A35.

Taak/Functie	0-situatie	1-situatie
Opdrachtgever	RWS	RWS
Financier	RWS	RWS
Directie UAV	RWS	Ingenieursbureau
Adviseur	RWS	Ingenieursbureau
Vorbereidende werkzaamheden	RWS	Aannemer/ Ingenieursbureau
Beschrijvende werkzaamheden	RWS	Aannemer
Uitvoerde werkzaamheden	Aannemer	Aannemer
Coördinerende werkzaamheden	RWS/Aannemer	Aannemer
Kantonniers werkzaamheden	RWS	Aannemer/ Ingenieursbureau
Calamiteiten-diensten	RWS/Aannemer	Aannemer
Gladheidsbestrijding	RWS/Aannemer	Aannemer
Overige werkzaamheden	RWS	Aannemer

Vorbereidende werkzaamheden: Het doel hiervan is te komen tot een plan met betrekking tot onderhoudsmaatregel, die noodzakelijk zijn om de weg in stand te houden en te laten voldoen aan haar maatschappelijke functie. Dit plan wordt in de 0-situatie, in tegenstelling tot de 1-situatie, vaak niet expliciet gemaakt.

Beschrijvende werkzaamheden: Deze hebben betrekking op het schrijven van bestekken. Hierin is echter niet begrepen het opstellen van het globaal en gedetailleerd werkplan.

Coördinerende werkzaamheden: Het betreft hier de coördinatie van werkzaamheden tussen diverse aannemers, die op één en hetzelfde wegvak werkzaamheden verrichten. De aannemer is verantwoordelijk voor de coördinatie in het kader van het door hem uit te voeren bestek.

Kantonnierswerkzaamheden: Deze hebben onder andere betrekking op schaderijdingen, verkeersvoorzieningen, dagelijkse en gerichte schouw en het houden van toezicht.

Calamiteitendiensten: Hieronder moet worden verstaan het beschikbaar zijn bij calamiteiten en er zorg voor dragen dat er 24 uur per dag een medewerker telefonisch beschikbaar is. Indien er zich calamiteiten voordoen kan ook van de capaciteit van de aannemer gebruik worden gemaakt.

Gladheidsbestrijding: Hieronder wordt verstaan het coördineren en doen uitvoeren van de strooi- en ploegacties, teneinde de weg schoon en berijdbaar te houden.

Uitvoerende werkzaamheden: Deze hebben betrekking op het jaarlijks en het niet-jaarlijks terugkerend onderhoud. In het kader van de planning UAV stelt de aannemer ook een globaal en gedetailleerd werkplan op.

Overige werkzaamheden: Deze hebben onder andere betrekking op de vergunningverlening.

Directie UAV: * Het voeren van directie en het houden van toezicht bij de uitvoering van de op grond van de bestekken door de aannemer uit te voeren werken.

* Het verrichten van administratieve verslaglegging volgens een bepaalde procedure. Deze dient ervoor te zorgen dat bij een controle door een accountant kan worden vastgesteld, dat RWS de financiële middelen op een rechtmatige en doelmatige wijze heeft uitgegeven.

* Het houden van opleveringscontroles. Hierbij wordt nagegaan of de aannemer een product heeft geleverd dat voldoet aan de in het bestek beschreven kwaliteitseisen.

Adviseur: * Het verzamelen, meten en interpreteren van technische gegevens, noodzakelijk om tot een onderhoudsstrategie te komen.

* Het verlenen, indien nodig, van technische ondersteuning bij de opleveringscontroles.

Financier: De dienstkring vertaalt de plannen voor onderhoudsmaatregelen in financiële termen. Deze financiële consequenties worden door de regionale directie op hun merites beoordeeld, waarbij de aan de regionale directies opgelegde randvoorwaarden een belangrijk uitgangspunt vormen. Alle activiteiten van de regionale directie worden opgenomen in het directieplan en worden afgestemd op de voor dat jaar toegewezen middelen. Met de hoofddirectie wordt dit in een contract vastgelegd. Met de hoofddirectie wordt dit in een contact vastgelegd. De regionale directie is verantwoordelijk voor de realisering en legt daarover verantwoording af. Op basis van het vastgestelde contract, kan de dienstkring de onderhoudsbestekken maken.

Bij de daadwerkelijke uitvoering wordt ook de aannemer ingeschakeld.

OSA-PUBLICATIES

De navolgende publicaties zijn schriftelijk of telefonisch te bestellen bij Sdu Fulfilment, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag, telefoon 070 - 3789 830, onder vermelding van ISB-nummer en afleveringsadres. Prijzen inclusief BTW en verzendkosten. Publicaties voorzien van een * kunnen besteld worden bij het bureau van de OSA, telefoon 070 - 3383 490

THEMARAPPORTEN EN PROGRAMMA'S

- OSA17 *Tendrapport Aanbod van arbeid 1993*, april 1993, f 29.-, ISBN 90346 29716
OSA18 *Tendrapport Vraag naar arbeid 1994*, mei 1994, f 29.50, ISBN 90346 3065X
OSA19 *Rendement van opleiding en allocatie van arbeid*, mei 1994, f 40.-, ISBN 90346 30706
OSA20 *Ruimte aan werk*, mei 1995, f 40.-, ISBN 90346 31702
OSA21 *Tendrapport Aanbod van arbeid 1995*, juni 1995, f 32.-, ISBN 90346 31885
OSA22 *Tendrapport Vraag naar arbeid 1996*, mei 1996, f 32.-, ISBN 90346 32822
OSA23* *Algemeen OSA-Programma 1996-1999*, juli 1996, gratis bij OSA-bureau verkrijgbaar.
OSA24 *Soepel geregeld. Instituties en efficiëntie van de arbeidsmarkt*, dec. 1996, f 40.-, ISBN 90346 33772

VOORSTUDIES

- V41 A. Gelderblom J. de Koning (NEI), *Leren: batig investeren?*, mei 1994, f 30.-, ISBN 90346 30668
V42 J. Gordon, J.-P. Jallade, D. Parkes, (European Institute of Education and Social Policy, Parijs), *Op weg naar een beroep in Nederland, Duitsland en Frankrijk*, mei 1994, f 34.50, ISBN 90346 30676
V43 R. Knegt (red., Hugo Sinzheimer Instituut), *Instituties van de arbeidsmarkt: een retrospectieve studie*, december 1995, f 47.-, ISBN 90346 32393

WERKDOCUMENTEN

- W111 Th.J.J. Doodeman, T.C.A. Schuld, J.J. Siegers, L.A.H.M. Smit, *Invloed van lonen en andere factoren op het arbeidsaanbod: dwarsdoorsnede- en panelanalyses*, jan. 1993, f 28.50, ISBN 90346 29708
W112 J.F. Bolweg, J.H. Dijkstra (Berenschot), *Vervroegd uitreden of ouderenbeleid?*, dec. 1993, f 29.-, ISBN 90346 28930
W113 C.N. Teulings e.a. (SEO), *Lonen, werkgelegenheid en de arbeidsmarkt 1988-1990*, jan. 1994, f 28.-, ISBN 90346 28957
W114 N.M. Brouwer, A.H. Kleinknecht (SEO), *Technologie, werkgelegenheid, winsten en lonen in Nederlandse bedrijven*, febr. 1994, f 28.-, ISBN 90346 29058
W115 W. Groot, E. Mekkelholt, J. Theeuwes (Univ. Leiden), *Allocatie en beloningsverschillen*, febr. 1994, f 30.-, ISBN 90346 29074
W116 Bureau TERP, *Variabele beloning, een verkennende analyse*, mei 1994, f 25.-, ISBN 90346 30722
W117 P.H.G. Berkhout, E.S. Mot, A.H. Paape (SEO), *Arbeidsmarkteffecten van afschaffing van de VUT*, mei 1994, f 29,50, ISBN 90346 30757
W118 A. Gelderblom, J. de Koning, mw I. van der Weijde, *Onderwijs en economische groei: een sectoranalyse*, juni 1994, f 29.-, ISBN 90346 30846
W119 A. Gelderblom, N.B.J.G. 't Hoen, J. de Koning, *Wat wordt men wijzer van onderwijs?* juni 1994, f 30.-, ISBN 90346 30854
W120 A. Gelderblom, N.B.J.G. 't Hoen, J. de Koning, *Beloning en produktiviteit*, juni 1994, f 29.-, ISBN 90346 30862
W121 D.G. Mayes, S. Soteri (NIESR), *The right of dismissal and labour flexibility; an international comparison of redundancy rules and regulations*, augustus 1994, f 31.-, ISBN 90346 30951
W122 W. Hassink, J. van Ours, *Werkgelegenheid in verandering, een analyse op bedrijfsniveau*, sept. 1994, f 29.-, ISBN 90346 30994

- W123 W.H.M. van der Hoeven, W.H.J. Verhoeven (EIM), *Creatie en teloorgang van arbeidsplaatsen*, oktober 1994, f 30.-, ISBN 90346 31109
- W124 K. Tijdens e.a. (UvA), *Arbeid en zorg, maatschappelijke effecten van strategieën van huishoudens om betaalde arbeid en zorg te combineren*, december 1994, f 31.50, ISBN 90346 3132X
- W125 Ch.J. de Wolff, J.W.M. Mevissen (Regioplan bv), *Kansarm in de voedings- en genotmiddelenindustrie*, januari 1995, f 31.-, ISBN 90346 31419
- W126 G. Jehoel-Gijsbers e.a. (IVA), *Sociale zekerheid en arbeidsparticipatie*, februari 1995, f 33,50, ISBN 90346 31508
- W127 R.J.P. Dekker, A. de Grip, J.A.M. Heijke (ROA), *Arbeidsmarktsegmentatie en arbeidsmarktgedrag*, maart 1995, f 30.-, ISBN 90346 31559
- W128 Ch.M. Nijman, B.L.J.M. Durlinger, A.M.C. Janssen (GITP), *Herontwerp van laaggeschoold werk*, een studie naar denkbare vormen van functiesplitsing en -differentiatie, maart 1995, f 30.-, ISBN 90346 31583
- W129 A.A.M. de Kemp, M.G. Lijesen (IOO), *Zorgen voor ouderen, zorgen voor werk*, maart 1995, f 31.-, ISBN 90346 31621
- W130 E.S. Mot, A.H. Paape (SEO), *Behoeften en effectieve vraag van alleen- en tweeverdieners*, april 1995, f 31.-, ISBN 90346 31664
- W131 F.A.G. den Butter, L. Broersma, B. Compaijen, R.B. Dellink, *Meer werkgelegenheid door stimulering van arbeidsparticipatie?*, mei 1995, f 31.-, ISBN 90346 31737
- W132 J. Bais, W.H.M. van der Hoeven, W.H.J. Verhoeven (EIM), *Determinanten van zelfstandig ondernemerschap, een internationale vergelijking*, juni 1995, f 30.-, ISBN 90346 3194X
- W133 OSA, *Inleidingen op de conferentie Rendement van opleiding en allocatie van arbeid*, aug. 1995, f 31.-, ISBN 90346 32113
- W134 W. Hassink, J. van Ours (Vrije Universiteit), *Aanpassing van werkgelegenheid*, okt. 1995, f 28.-, ISBN 90346 32318
- W135 B.M.S. van Praag, J.P. Hop (SEO), *Instituties en arbeidsmarkt*, okt. 1995, f 30.-, ISBN 90346 32334
- W136 W. Groot, E. Mekkelholt, *De arbeidsmarktperspectieven van technische opleidingen*, nov. 1995, f 33.-, ISBN 90346 32350
- W137 H.D. Webbink, C. van der Vegt, J.M. Bon, *De werkgelegenheid naar beroep en opleiding*, nov. 1995, f 32.-, ISBN 90346 32377
- W138 P.C. Allaart, V.G.M. Linderhof, J.M. van Werkhoven, *De instroom van werknemers in bedrijven*, dec. 1995, f 30.-, ISBN 90346 32466
- W139 *Preadviezen over institutionele aspecten van de arbeidsmarkt*, jan. 1996, f 33.-, ISBN 90346 32555
- W140 T. Moerkamp (SCO Kohnstamm Instituut), *Transitievaardigheden en transfer in de beroepsloopbaan*, feb. 1996, f 30.50, ISBN 90346 32571
- W141 FIER, *Strategie en arbeid: de wisselwerking tussen toeleveren en uitbesteden en flexibilisering van arbeid*, feb. 1996, f 34.-, ISBN 90346 32601
- W142 Research voor Beleid, *De mogelijkheden van loopbaanonderbreking in Nederland*, april 1996, f 34.-, ISBN 90346 32857
- W143 Hay Management Consultants, *Variabele beloning: alleen op- of ook neerwaarts?* april 1996, f 31.-, ISBN 90346 32946
- W144 R. Freeman, J. Hartog, C. Teulings, *Pulling the plug; an analysis of the role of mandatory extension in the Dutch system of labour relations*, mei 1996, f 30,50, ISBN 90346 33012
- W145 H.J.J.M. Vermeulen, J.H. Bosselaar (IVA), *De onderste baan belicht*, mei 1996, f 31.50, ISBN 90346 33020
- W146 B.M.S. van Praag, J.P. Hop (SEO), *Wmin, Wmax, een symmetrisch arbeidsmarktmodel*, juni 1996, f 31.-, ISBN 904346 3311X
- W147 G.Th. Elsendoorn, W.H.M. van der Hoeven (EIM), *De invloed van het Algemeen Verbindend Verklaren van CAO's voor jonge bedrijven*, augustus 1996, f 30.50, ISBN 90346 33241

- W148 Ch. de Wolff (Regioplan), *Vrouwen met MTS op de arbeidsmarkt: 5 jaar later*, augustus 1996, f 33.-, ISBN 90346 33268
- W149 J. de Koning, A. Gelderblom, N.B.J.G. 't Hoen, P. van Winden (NEI), *Rendement van onderwijs op herhaling*, oktober 1996, f 34.-, ISBN 90346 33519
- W150 L. Broersma, F.A.G. den Butter, *Het structurele veranderingsproces op de Nederlandse arbeidsmarkt in beeld*, oktober 1996, f 35.-, ISBN 90346 33608
- W151 G. Hebbink, M. Kerkhofs, J. Theeuwes, I. Woittiez, *Mobiliteit van oudere werknemers*, december 1996, f 33.-, ISBN 90346 33799

PUBLICATIES VOOR DE ZORGSECTOR

- *Z1 OSA, *Onderzoeksprogramma arbeidsmarkt zorgsector, 1994-1997*, december 1993, f 9.-
- Z2 H.W. Kanters, A.A. Smit (NZi), *Inventarisatie van functiedifferentiatie in de zorgsector. Verslag van een verkennend onderzoek*, september 1994, f 30.-, ISBN 90346 30986
- *Z3 OSA, *Diskette Literatuurbestand arbeidsmarkt zorgsector*. Eerste bestelling (software + laatste update literatuurbestand): f 100.-; vervolgbestellingen (alleen laatste update literatuurbestand; software al in bezit): f 30.-
- *Z4 OSA, *Literatuuroverzicht arbeidsmarkt zorgsector: Periode 1988 tot juli 1995*, november 1995, f 17.50
- Z5 L. Beekmans, F. Tjadens (Research voor Beleid), *Kwaliteit van zorg en de arbeidsmarkt in de zorgsector. Inventarisatie van mogelijke relaties tussen beide thema's*, januari 1995, f 29.-, ISBN 90346 31397
- Z6 H.J.J.M. Vermeulen, A. de Grip, A.M.C. Vissers, E.J.T.A. Willems, R.J.W. Pannebakker, A.G.M. Matheeuwsen (IVA en ROA), *Arbeidsmarktmodel zorgsector (AMOZ)*, april 1995, f 29.-, ISBN 90346 31680
- Z7 F.L.J. Tjadens (Research voor Beleid), J.J.M. Theeuwes (Rijksuniversiteit Leiden), *Instituties op de arbeidsmarkt zorgsector. Verkenning en thema's voor onderzoek*, mei 1995, f 30.-, ISBN 90346 31826
- Z8 OSA, *Arbeid in de zorgsector. Integrerend OSA-rapport 1995*, augustus 1995, f 35.-, ISBN 90346 32075
- Z9 E.F. van Bokhoven e.a. (NEI), *Arbeidsvoorziening in de zorgsector*, september 1995, f 31.-, ISBN 90346 3227X
- *Z10 Expert meeting *Kwaliteit van zorg en de arbeidsmarkt in de zorgsector*, december 1995, f 29.-,
- *Z11 *Bestedingsplan 1996 Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorgsector*, april 1996 (gratis)
- Z12 J. Hoevenberg, R.K.W. van der Velden (ROA), *Allochtonen in de zorgsector*, mei 1996, f 31.-, ISBN 90346 33039
- Z13 OSA, *Arbeid in de zorgsector. Integrerend OSA-rapport 1996*, augustus 1996, f 35.-, ISBN 90346 33306
- Z14 H.J.J.M. Vermeulen (IVA), *De dynamiek op de arbeidsmarkt in de zorgsector (AMOZ-II)*, oktober 1996, f 29.-, ISBN 90346 33500
- Z15 NEI, *Zorg voor werklozen; een onderzoek naar de toepassing van gesubsidieerde arbeid in de zorgsector*, oktober 1996, f 31.-, ISBN 90346 3356X
- Z16 J.K. van Dijk, R.N. Griffioen, H. Huijsmans (NZi), *Invloed van (medisch-)technologische ontwikkelingen op de vraag naar arbeid in de zorgsector*, november 1996, f 29.-, ISBN 90346 33659

PUBLICATIES GEMAAKT IN OPDRACHT VAN DERDEN

- * *Structures of vocational education and training (VET) and the match between education and work: an international comparison:*
 1. Synthesis report, J. Gordon, J.-P. Jallade, D. Parkes, juli 1994, f 20,-
 2. Netherlands: national report, B. Hövels & K. Meijer (ITS), juli 1994, f 20,-
 3. France: national report, J.L. Kirsch (CEREQ, Marseille), juli 1994, f 20,-
 4. Germany: national report, S. Malkmus (Oberschulrat Hamburg), juli 1994, f 20,-
- D1 L. Borghans, A. de Grip, W. Smits (ROA), *Beroepsmobiliteit van technisch opgeleiden*, sept. 1995, f 32.-, ISBN 90346 32229
- D2 M. Meesters e.a. (Regioplan), *De opbrengst van mbo en hbo: trajecten en stations*, feb. 1996, f 30.-, ISBN 90346 32652
- *D3 M.S.M. van Smoorenburg, R.K.W. van der Velden (ROA), *Apothekersassistenten*, juni 1996, f 20.-
- *D4 OSA, GITP en Research voor Beleid, *Functiedifferentiatie in welzijn en jeugdhulpverlening*, dec. 1996, f 25.-

