



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Marktwerking en arbeidsvoorwaarden: de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg**

van der Meer, M.J.S.M.; Schaapman, M.H.; Aerts, M.C.M.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

van der Meer, M., Schaapman, M., & Aerts, M. (2007). Marktwerking en arbeidsvoorwaarden: de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg. (AIAS working paper; No. 07-63). Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced labour Studies, University of Amsterdam.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Amsterdam Institute **AIAS**  
for Advanced Labour Studies

**MARKTWERKING EN ARBEIDSVOORWAARDEN  
DE CASUS VAN HET OPENBAAR VERVOER, DE ENERGIEBEDRIJVEN  
EN DE THUISZORG**

AIAS Working Paper 07-63  
Juli 2007

**Marc van der Meer (redactie)**  
Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies  
**Marian Schaapman**  
Hugo Sinzheimer Instituut  
**Monique Aerts**  
Hugo Sinzheimer Instituut

*University of Amsterdam*



**AMSTERDAM INSTITUTE FOR  
ADVANCED LABOUR STUDIES**

**Acknowledgement:**

Dit project is uitgevoerd in opdracht van ABVAKABO FNV, gefinancierd door het Fonds voor de Kwaliteit van de Arbeidsverhoudingen.

**Library information:**

M.J.S.M. van der Meer (red.), M.H. Schaapman, M.C.M. Aerts, (2007), Marktwerking en arbeidsvoorwaarden – de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg. Working paper nr. 63, Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies.

Juli 2007

AIAS encourages the widespread use of this publication with proper acknowledgment and citation.

© M.J.S.M. van der Meer, M.H. Schaapman and M.C.M. Aerts, Amsterdam, Juli 2007.

This paper can be downloaded:

<http://www.uva-aias.net/files/aias/WP63.pdf>

## **SUMMARY IN ENGLISH**

### **Liberalisation and employment conditions - the evidence of public utilities, public transport and domiciliary health care in the Netherlands.**

In this working paper, the political process of liberalisation of public service provision in the Netherlands is related to the development of the employment conditions of the workforce involved. The relationship between liberalisation and employment conditions is much neglected in the literature, and is by no means one-dimensional. Both the rule of law, the relative scarcity of demand and supply in the labour market and firm-level HRM-policies determine the nature and development of employment conditions. The paper thus combines a public choice argument about market building and government regulation in case of market failures, with a sociological-juridical account of the change in employment conditions for employees in three sectors: public utilities, public transport and domiciliary health care. The sectoral analysis is enriched with case-studies about the internal labour market of three leading companies that are both subject and object of the liberalisation process. The analysis concludes with an argument about the institutional preconditions of a successful process of market creation and liberalisation.

## **NEDERLANDSE SAMENVATTING**

In dit working paper wordt het onderwerp marktwerking gerelateerd aan de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van werknemers in drie sectoren: de energie sector, het openbaar vervoer en de thuiszorg. De relatie tussen marktwerking en arbeidsvoorwaarden is zelden systematisch onderzocht en blijkt allesbehalve eenduidig te zijn. Bij condities van marktwerking worden de arbeidsvoorwaarden beïnvloed door de wet- en regelgeving, de schaarsteverhoudingen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het strategisch personeelsbeleid van werkgevers en werknemers ten aanzien van de loonvorming. De analyse in dit paper combineert aldus een welvaarts-economische argumentatie over marktwerking en overheidsinterventie bij marktfalen, met een sociaal-juridische analyse van de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen, het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden in de onderneming. De empirische analyse van de drie sectoren wordt bovendien aangevuld met een beschouwing van de werking van de interne arbeidsmarkt bij drie leidende bedrijven, die zowel onderwerp als object zijn van de liberalisering en privatisering. In de conclusies worden de institutionele voorwaarden voor een succesvolle marktwerking aangegeven.



# INHOUDSOPGAVE

<b>SUMMARY IN ENGLISH</b>	<b>3</b>
<b>NEDERLANDSE SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>9</b>
<b>2. MARKTWERKING EN ARBEIDSVERHOUDINGEN: EEN CONCEPTUEEL KADER</b>	<b>11</b>
2.1. Inleiding	11
2.2. De bijdrage van de welvaartseconomie	12
2.3. Vraagstellingen over marktwerking en arbeidsvoorwaarden	15
<b>3. DE OPZET VAN DE SECTORSTUDIES</b>	<b>19</b>
3.1. Inleiding	19
3.2. Interviews	19
3.3. De keuze van de ondernemingen	21
<b>4. LITERATUUROVERZICHT: DE ENERGIESECTOR</b>	<b>23</b>
4.1. Inleiding	23
4.2. Regulering voor liberalisering	24
4.3. Reden voor overheidsingrijpen	25
4.4. Reguleringssfalen en de aanleiding tot liberalisering	26
4.5. Regulering na de liberalisering	27
4.6. Effect van liberalisering	29
4.7. Conclusie	36
<b>5. CASUS ENERGIESECTOR: NUON</b>	<b>37</b>
5.1. Inleiding	37
5.2. Het bedrijf	39
5.3. Marktpositie en bedrijfsbeleid	41
5.4. Consequenties van liberalisering	43
5.5. Medewerkers	46

5.6. Het Human Resources beleid _____	51
5.7. Arbeidsvoorwaarden _____	64
5.8. Veranderingen in arbeidsvoorwaarden 2001-2006 _____	67
5.9. Samenvatting en conclusies _____	73
Interviews _____	77
<b>6. LITERATUUROVERZICHT: HET OPENBAAR VERVOER _____</b>	<b>79</b>
6.1. Redenen voor overheidsingrijpen _____	79
6.2. Regulering voor liberalisering _____	79
6.3. Regulering na liberalisering _____	81
6.4. Effecten van liberalisering _____	83
6.5. Conclusie _____	88
<b>7. CASUS OPENBAAR VERVOERSECTOR: VEOLIA/ BBA _____</b>	<b>91</b>
7.1. Inleiding _____	91
7.2. Het bedrijf _____	97
7.3. Het Human Resources beleid _____	103
7.4. Conclusie en aanbevelingen _____	109
Interviews _____	110
<b>8. LITERATUUROVERZICHT: DE THUISZORG _____</b>	<b>111</b>
8.1. Redenen voor overheidsingrijpen _____	111
8.2. Regulering _____	111
8.3. Effect van liberalisering _____	115
8.4. Conclusie _____	120
<b>9. CASUS THUISZORG: AMSTERDAM THUISZORG _____</b>	<b>121</b>
9.1. Inleiding _____	121
9.2. Het bedrijf _____	121
9.3. Werkgelegenheid en interne organisatie _____	126
9.4. Het Human Resources beleid _____	130
9.5. Arbeidsvoorwaarden _____	134

9.6. Samenvatting en conclusies	138
Interviews	140
<b>10. MARKTWERKING EN ARBEIDSVOORWAARDEN: ENKELE SLOTBESCHOUWINGEN</b>	<b>141</b>
10.1. Inleiding	141
10.2. De aard van de marktwerking in de drie sectoren	142
10.3. HRM-beleid bij de onderzochte bedrijven	146
10.4. De betekenis van de CAO	149
10.5. Slotbeschouwing: het belang van 'productive constraints'	150
10.6. Vragen en verwachtingen voor de toekomst	153
<b>REFERENTIES</b>	<b>159</b>
<b>AFKORTINGEN</b>	<b>163</b>





## I. INLEIDING

Met de introductie van de Europese binnenmarkt in 1993 en de verdere ontwikkeling van Europese regels voor aanbesteding en toezicht op de werking van markten is een aantal Nederlandse semi-publieke sectoren definitief onder de invloed gekomen van marktwerking. 'Marktwerking' verwijst in dit rapport naar de economische coördinatie van producten en diensten, die voorheen door de overheid tot stand kwam, maar nu door concurrentie- en prijsverhoudingen op de markt wordt bepaald. Het veranderingsproces van staatstoezicht naar een door de markt geleide productie en dienstverlening noemen we 'liberalisering'. De liberalisering is in Nederland relatief geleidelijk tot stand gekomen, er is zeker geen sprake van een abrupte verandering. Tegelijkertijd is de liberalisering volgens vooraanstaande sociaal-wetenschappelijke onderzoekers, een van de meest significante institutionele verschuivingen in onze samenleving (Streeck en Theelen, 2005; Hall en Thelen, 2005).

Dit rapport bespreekt het verband tussen marktwerking in de semi-publieke dienstverlening en de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden. In de literatuur is deze relatie zelden systematisch onderzocht. We zullen concluderen dat deze twee begrippen niet in een direct causaal verband met elkaar staan. Meer ruimte voor de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven op de productmarkten, leidt er niet als vanzelf toe dat arbeidsvoorwaarden van bepaalde categorieën werknemers op de arbeidsmarkt veranderen, verbeteren of verslechteren. Het effect van marktwerking op de arbeidsvoorwaarden wordt naast de stand van de wet- en regelgeving, beïnvloed door de schaarsteverhoudingen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het strategisch beleid van werkgevers en werknemers ten aanzien van de loonvorming.

Het ministerie van Economische Zaken volgt de liberalisering in verschillende sectoren om te beoordelen of de doelen van marktwerking gehaald zijn en wat andere sectoren van die ervaringen kunnen leren. Dit is onder andere gedaan voor de liberalisering van het busvervoer en de energiemarkt (KPMG, 2002, Plug e.a., 2003). In die analyses staan de gevolgen voor consumenten centraal. De gevolgen van liberalisering voor de positie van werknemers is tot nu toe nog niet systematisch onderzocht.

Om deze lacune heeft Abvakabo FNV opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van liberalisering voor werknemers: wat zijn de gevolgen geweest van 'marktwerking' voor de arbeidsvoorwaarden en arbeidsinhoud van werknemers en wat zijn de gevolgen voor de arbeidsverhoudingen en de werkgelegenheid in geliberaliseerde sectoren? Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het debat over de effecten van marktwerking, liberalisering en

privatisering. Privatisering verwijst daarbij naar de verschuiving van het economisch eigendom dat eerst in handen was van de staat, en nu in het bezit is van de particuliere sector.

In de tekst wordt de onderzoeksvraag empirisch beantwoord voor drie sectoren, te weten de energiesector, het openbaar vervoer en de thuiszorg. Steeds wordt op basis van de economische theorie een analyse gemaakt van de argumentatie van overheidsinterventie in de drie sectoren. Hierbij hebben we substantiële hulp gekregen van Lucy Kok, Reinier Lieshout en Michiel de Nooij, die verbonden zijn aan de Stichting voor Economisch Onderzoek. Daarnaast zijn in de drie sectoren case-studies uitgevoerd door Marian Schaapman (Nuon en Amsterdam Thuiszorg) en Monique Aerts (BBA), in samenwerking met ondergetekende. Deze onderzoekers, die verbonden zijn aan het Hugo Sinzheimer Instituut, hebben de cases bestudeerd vanuit het perspectief van de sociologische en juridische reguleringsbenadering. In de conclusies worden de economische en sociaal-juridische benaderingen bijeen gebracht.

De auteurs bedanken het Fonds voor de Kwaliteit van de Arbeidsverhoudingen voor hun subsidie die deze studie mogelijk heeft gemaakt. Daarnaast danken we de geportretteerde ondernemingen voor hun medewerking aan het onderzoek en hun gastvrijheid, zonder aan de tekst van de rapportage eisen te stellen. We hopen dat de case beschrijvingen recht doen aan de ontwikkelingen op ondernemingsniveau. Ook zijn we de leden van de begeleidingscommissie Jerry van den Berge, Imke van Gardingen, Jenneke van Pijpen, en Ronald Paping erkentelijk voor hun inbreng in dit rapport. Daarnaast is er een speciale vermelding voor Bert Tielen, John Miltenburg en Jules Theeuwes op zijn plaats voor suggesties en kanttekeningen bij de verschillende hoofdstukken. Ook dank aan Emma Folmer voor haar competente deskresearch. De hier vermelde personen zijn uiteraard niet verantwoordelijk voor de opzet en conclusies van deze studie, die verantwoordelijkheid ligt bij ondergetekende.

Het veldonderzoek waarop dit rapport is gebaseerd heeft plaatsgevonden in de zomer en het najaar van 2006. De dataverzameling is definitief afgerond op 15 april 2007, daarna zijn nog wel enkele opmerkingen van Amsterdam Thuiszorg verwerkt, alsook enkele recente wettelijke ontwikkelingen. Deze tekst is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft het conceptueel kader van dit onderzoek. Wanneer werkt een markt goed? Hoe kan men dit vaststellen? Wat betekent dat voor de consumenten en voor de betrokken werknemers? In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksopzet geïntroduceerd. In hoofdstuk 4 en 5, 6 en 7, en 8 en 9 bespreken we de literatuur en praktijk van de energiebedrijven, het openbaar vervoer en de thuiszorg. In hoofdstuk 10 trekken we conclusies.

Marc van der Meer

Amsterdam, 15 juli 2007.

## 2. MARKTWERKING EN ARBEIDSVERHOUDINGEN: EEN CONCEPTUEEL KADER

### 2.1. INLEIDING

Het belang van marktwerving heeft steeds meer post gevat in de Nederlandse politieke verhoudingen. Een dergelijke politieke oriëntatie is het eerst naar voren gebracht in Engeland onder Thatcher en de Verenigde Staten onder Reagan (zie bijvoorbeeld Boyer en Drache, 1996). In Nederland was het aantreden van het kabinet Lubbers het omslagpunt om in algemene zin meer ruimte te geven aan 'de markt'. Wie echter de adviesrapporten over industriebeleid van de WRR, *Plaats en Toekomst van de Nederlandse industrie*, het rapport van der Zwan (1980) en naar *Een Nieuw Elan* (het rapport Wagner uit 1981) terugleest, zal ontdekken dat daarin wel wordt gesproken over de ruimte voor de industrie, maar nog niet in het kader van de semi-publieke dienstverlening.<sup>1</sup> Die discussie is pas later ontstaan nadat vanaf 1985 in Europa de voorbereidingen voor de Europese binnenmarkt van de grond kwamen (zie Adnett en Hardy, 2005). De marktwerving is definitief doorgezet na het totstandkomen van het Akkoord van Maastricht (1993) in de periode van het eerste en tweede Paarse kabinet onderleiding van Kok (1994-2002).

Sinds de tweede helft van de jaren 80 zijn inmiddels vele markten geliberaliseerd. Denk aan het openbaar vervoer (de spoorwegen, het busvervoer, de taxisector), de post en telecomsector, de energiesector, de notarissen, de reïntegratiemarkt en de zorg. Het gaat om markten waarop voorheen geen of nauwelijks concurrentie was omdat alleen overheidsbedrijven actief waren of omdat private partijen een wettelijk monopolie hadden. Doel van liberalisering was dat bedrijven met elkaar gingen concurreren, waardoor de markt beter zou gaan presteren. De prijzen zouden omlaag gaan en de aanbieders zouden zich klantgericht opstellen, waardoor het aanbod van producten meer zou aansluiten bij de wensen van consumenten.

Als we een dergelijk kader toepassen op marktwerving kunnen we *grosso modo* vaststellen dat in sommige sectoren de liberalisering goed heeft uitgepakt voor de consumenten (bijvoorbeeld in de telecomsector) maar in andere sectoren zijn de doelen van liberalisering lang niet altijd behaald. De liberalisering van de taxisector bijvoorbeeld heeft juist geleid tot hogere prijzen en minder klantgerichtheid (Poort, e.a. 2005). Op andere markten zijn de effecten van marktwerving nog niet zo duidelijk.

---

<sup>1</sup> Ook werd daar het belang van de dienstensector nauwelijks geproblematiseerd.

## 2.2. DE BIJDRAGE VAN DE WELVAARTECONOMIE

Volgens de economische theorie zorgt een goed presterende markt voor een goede verdeling van goederen, een efficiënte productie en innovatie. Achtereenvolgens bespreken we deze elementen:

1. Verdeling (allocatie).  
Productie van diensten die zowel in prijs, kwaliteit als hoeveelheid beantwoorden aan de behoefte van vragers.
2. Efficiëntie.  
De diensten worden geproduceerd tegen zo laag mogelijke kosten. Ook de administratieve lasten moeten zo laag mogelijk zijn.
3. Innovatie.  
Een goed presterende markt zorgt bovendien dat de goederen zich voortdurend aanpassen aan de wensen van consumenten (productinnovatie). En ook dat steeds efficiëntere manieren van produceren worden uitgevonden (procesinnovatie).

Een goed presterende markt voldoet volgens de economische theorie aan een aantal voorwaarden. Bedrijven moeten vrij kunnen toe- en uittreden, individuele bedrijven kunnen als gevolg van de onderlinge concurrentie op lange termijn de prijs niet beïnvloeden, informatie is vrij en kosteloos beschikbaar en aan het sluiten van contracten zijn geen transactiekosten verbonden.

Het zal voor de lezer geen verrassing zijn dat vrijwel geen enkele markt aan deze condities voldoet. Er kunnen daarom allerlei redenen zijn waarom bovenstaande allocatieve, effectieve en innovatieve resultaten niet gehaald worden. Vaak zijn er imperfecties zoals het ontbreken van transparante informatie, concentraties van marktpartijen door de vorming van een oligopolie of toetredingsdrempels, een onvoorspelbare en diffuse consumentenvraag, en soms worden ook onwenselijke markttuitkomsten bereikt voor consumenten en voor werknemers.

In die gevallen kan de overheid ingrijpen om ervoor te zorgen dat de markt wel goed presteert en consumenten en werknemers te beschermen. In de zorg is bijvoorbeeld ingegrepen omdat verzekeraars risicoselectie toepasten: consumenten met een hoog risico konden zich daardoor niet verzekeren. Overheidsingrijpen leidt echter ook tot problemen. Overheidsingrijpen leidt er vaak toe dat concurrentie wordt uitgeschakeld. Daardoor hebben aanbieders geen prikkel om efficiënt te werken. Om die reden wordt het overheidsingrijpen voortdurend heroverwogen en worden sectoren die tot voor kort sterk gereguleerd waren steeds meer geliberaliseerd om concurrentie toe te laten.

In het geval niet alle condities van marktwerking opgaan, spreken economen van ‘marktfalen’. In de bestuurskunde wordt ook de term ‘quasi-markt’ gehanteerd voor die markten waar de overheid elementen van marktwerking introduceert, maar tegelijk blijft vasthouden aan regels die de prijzen bepalen (Legrand en Bartlett, 1993). Dit is bijvoorbeeld het geval indien op de markt geen directe vrije prijsvorming plaatsvindt, maar de prijzen worden bepaald via overheden zoals in het busvervoer of in de thuiszorg. Andere auteurs concluderen op basis van dergelijke inzichten dat marktwerking een ‘politiek project’ is, waarbij de mate van concurrentie die wordt toegestaan sterk gedoseerd wordt op basis van politieke afwegingen (Fligstein, 1996; 2001).

In hun studie *De calculus van het publiek belang* (2003) stellen de economen Teulings, Bovenberg en Van Dalen een economisch kader voor om te beoordelen wanneer de overheid moet ingrijpen als een markt faalt. Aan de hand van een kosten-baten analyse kan de overheid in dat geval bepalen hoe zij moet interveniëren.

De auteurs stellen dat er twee overwegende argumenten zijn voor de overheid om in te grijpen. Ten eerste kan er sprake zijn van externe effecten, wanneer de transactie tussen twee partijen nadelen heeft voor andere personen die niet bij de transactie betrokken zijn. Milieuschade is daarvan een voorbeeld. Meer in het bijzonder stellen de auteurs dat het moet gaan om ‘complexe’ externe effecten waarbij ook zogenoemd ‘free-rider gedrag’ kan ontstaan, dat wil zeggen dat een partij kan profiteren van het publieke goed zonder er aan bij te dragen. De aanleg van dijken of het instellen van een defensieapparaat is daarvan een voorbeeld.

De tweede overweging van de auteurs betreft herverdelingsmotieven, de overheid kan het standpunt hebben dat het uit oogpunt van een aanvaardbare verdeling van de inkomens noodzakelijk is dat de overheid intervineert. We zullen zien dat dergelijke argumenten in de discussies over de energiesector, het openbaar vervoer en de thuiszorg worden gehanteerd.

Deze twee algemene overwegingen, die komen uit de literatuur van de public choice (zie bijvoorbeeld Musgrave en Musgrave, 1980) wordt door Teulings cs. op een interessante manier uitgewerkt. Zij bespreken enkele kosten-baten afwegingen die een rol spelen bij de overheidsinterventie op markten. Een van de belangrijkste dilemma’s is het dilemma van ‘binding versus flexibiliteit’. De vraag is of er een directe relatie moet zijn tussen de overheid als opdrachtgever en de bedrijven als opdrachtnemer die de dienstverlening aanbieden? Of volstaan eenvoudige reguleringsinstrumenten: wetten, subsidies, belastingen, prijsbeleid en belastingen?

Als het volgens de auteurs noodzakelijk is om een directe één-op-één relatie tussen de overheid als opdrachtgever en de bedrijven de opdrachtnemer vorm te geven, dan doen zich opnieuw vragen voor over de mate van specificiteit van die onderlinge relatie. Als er voldoende concurrentie is kan de overheid volstaan met openbare aanbestedingsprocedures, zoals die plaats vinden in het busvervoer of de WMO in de thuiszorg. Ook kan gewerkt worden met vouchers, contracten en andere vormen van uitbesteding van diensten.

De redenering van Teulings cs. gaat nog verder voor het geval er geen concurrentie is maar een specifieke één-op-één relatie tussen de overheid als opdrachtgever en bedrijven als opdrachtnemer, denk aan de publiekprivate reïntegratiemarkt van de SUWI. Dan doen zich vragen voor over de mogelijkheid van coördinatie van de activiteiten van de opdrachtnemende bedrijven en de mogelijkheden voor input- en outputsturing, bijvoorbeeld door het werken met budgetten, formatieruimtes, werkafspraken, benchmarkgegevens, en prestatiecontracten.

Een dergelijk kader helpt om verschillende patronen van liberalisering te analyseren. Als sprake was van staatsmonopolies kan de overheid deze verzelfstandigen of privatiseren (verkopen van staatseigendom). Met privatisering alleen ontstaat nog geen marktwerking. Tegelijkertijd moet toetreding van nieuwe bedrijven worden toegestaan om tot echte concurrentieverhoudingen te komen (zie Janssen, 2004). Ook kunnen bepaalde taken die voorheen door de overheid werden verricht worden afgestoten of uitbesteed aan private bedrijven. Het gevolg hiervan is dat de doelstellingen en de uitvoering van werkorganisatie van deze organisaties minder onder overheidsinvloed wordt gebracht en meer wordt onderworpen aan marktprocessen. Aanbesteding, de introductie van vouchers, uitbesteding van overheidstaken aan marktpartijen, zijn de instrumenten die ook volgens het bovenstaande analyse kader van Teulings, Bovenberg en Van Dalen behulpzaam zijn om tot een goede afweging te komen van kosten en baten.

Het is voor dit onderzoek van belang op te merken dat dergelijke instrumenten zoals aanbesteding aan regels zijn gebonden. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld regels opgesteld voor diensten van algemeen belang (zoals in de telecommunicatie, de postdiensten, de electriciteits- en gasvoorziening, en het vervoer in de lucht, per spoor en op de weg). Daarnaast zijn er regels voor de sociale diensten van algemeen belang, onder meer in de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid, de sociale woningbouw, de gezondheidszorg en het onderwijs.

Het Verdrag van Nice stelt dat de lidstaten zelf kunnen vaststellen welke diensten zij van algemeen belang achten. Dat wil zeggen dat de overheid in de lidstaten kan definiëren wat het publieke belang is. Volgens het WRR-rapport *Borgen van publiek belang* (2000), komt het aan de regering toe deze

politieke afwegingen te maken. De WRR hanteert daarbij een iets breder analyse kader dan Teulings *cs.* deden. Zij onderscheidt naast regels (zoals vastgelegd in wetten of contracten), concurrentie ‘op’ en ‘om’ de markt, hiërarchie (waarbij de overheid direct aanwijzingen geeft aan opdrachtnemers), nadrukkelijk ook institutionele waarden (over wat hoort en wenselijk is om het betreffende publieke belang te ondersteunen).

Overigens heeft de Europese Commissie een aantal algemene beginselen geformuleerd waaraan de diensten van algemeen belang moeten voldoen. Deze beginselen zijn: het beginsel van een universele dienst, de continuïteit ervan moet gewaardborgd blijven, de kwaliteit moet worden gegarandeerd, de diensten moeten toegankelijk zijn en de gebruikers en consumenten moeten voldoende beschermd worden indien zij gebruik maken van de dienst.

Uit empirisch economisch onderzoek blijkt dat over het geheel genomen privatisering leidt tot een verbetering van de prestaties van de markt (Megginson and Netter, 2001). Maar dit geldt niet voor alle privatiseringsoperaties. In Nederland is in het verleden er ook op gewezen dat privatisering niet vanzelfsprekend succesvol is (zie Abvakabo 1984; 1995, Soeterbeek en Walravens, 1985; VNG, 1983). In dergelijke studies wordt bijna altijd de nadruk gelegd op de kostenstructuur van de organisatie, de kwaliteit van producten en de prijsvorming voor consumenten, die niet verbeteren (zie bijvoorbeeld Sylvester 1999). Veel minder is er aandacht besteed aan de precieze ontwikkeling van de kwaliteit van het werk, de arbeidsvoorwaarden, en de arbeidsverhoudingen van de betrokken medewerkers. Soeterbeek en Walravens (1985) hebben gesteld dat privatiseringprocessen een zaak van lange adem zijn, waarbij conflicten en spanningen kunnen optreden en het ziekteverzuim soms hoog oploopt. In sommige gevallen namen bedrijven tijdens dit proces afscheid van medewerkers door afvloeiingsregelingen en natuurlijk verloop. Ook hebben deze auteurs aandacht gevraagd voor het feit dat bij een aantal privatiseringsoperaties in de jaren tachtig ongelijkheid ontstond tussen leidinggevenden in organisaties en uitvoerende medewerkers, waarbij de eerste groep veel minder kwetsbaar is de eventueel negatieve gevolgen van privatisering en marktwerking te ondervinden dan de tweede groep (*idem*).

### **2.3. VRAAGSTELLINGEN OVER MARKTWERKING EN ARBEIDSVOORWAARDEN**

Indien we de discussie over marktwerking en de kosten en baten van overheidsinterventie willen betrekken op arbeidsvoorwaarden, dienen we ons ook een beeld te vormen van de vraag hoe de arbeidsvoorwaarden in een onderneming vorm krijgen. Op welk niveau in de bedrijfstak of de onderneming worden de lonen afgesproken, volgens welke principes gebeurt dat, welke vormen van differentiatie in de beloning worden toegestaan, en welke regels in algemene zin worden toegepast



met betrekking tot werving en selectie, beoordeling, beloning in de interne arbeidsmarkt van de organisatie (Doeringer en Piore, 1971; Visser en Van der Meer, 2007)?

Dat werknemers er als gevolg van liberalisering van de markt in salaris op achteruit gaan is soms onvermijdelijk. Het doel van marktwerking is hogere efficiëntie en lagere prijzen. Als door gebrek aan concurrentie de lonen in een sector uit de pas zijn gelopen met de lonen in de marktsector (voor vergelijkbaar werk) dan zal als gevolg van liberalisering een loonaanpassing plaatsvinden richting wat in de markt gebruikelijk is. Dit is voor de economie als geheel gunstig, maar, zeker in de transitiefase, voor de betrokken werknemers pijnlijk. Lagere lonen leiden bij voldoende concurrentie tot lagere prijzen. Dit leidt tot een toename van de vraag en dus tot meer werkgelegenheid in de geliberaliseerde sector of (door toegenomen koopkracht) in andere sectoren. Als gevolg van de liberalisering van de postsector zijn bijvoorbeeld in veel landen de lonen van postbezorgers fors gedaald, en ook in Nederland staat dit te gebeuren.<sup>2</sup> Daardoor dalen de prijzen voor de markt voor brieven tot 50 gram, nadat al eerder de grootzakelijke markt is geliberaliseerd (Kok e.a., 2003, Kok en Felsö, 2006). Er is echter een probleem als de lonen wel dalen en de prijzen niet. Dat betekent dat er onvoldoende concurrentie is, waardoor ondernemingen teveel winst maken. Er vindt dan als gevolg van liberalisering alleen herverdeling plaats van werknemers naar ondernemers, terwijl de rest van de maatschappij (of de belastingbetaler) daar niets mee opschiet. Er is ook een probleem als de concurrentie juist te hevig is geworden. De lonen kunnen daardoor tijdelijk onder het niveau komen te liggen van wat in de markt gebruikelijk is.

Op basis van voorgaande overwegingen leiden we de volgende centrale onderzoeksvraag af:

*Wat zijn de gevolgen van 'marktwerking' voor de arbeidsvoorwaarden en arbeidsinhoud van werknemers en de arbeidsverhoudingen en de werkgelegenheid in geliberaliseerde sectoren?*

Om deze vraag te beantwoorden, bespreken we voor drie sectoren de volgende vragen met betrekking tot de gevolgen voor werknemers en met betrekking tot de gevolgen voor consumenten. Met betrekking tot de positie van werknemers stellen we de volgende vragen, die we op basis van empirisch onderzoek zullen beantwoorden;

1. Wat zijn de gevolgen van 'marktwerking' voor de arbeidsvoorwaarden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen van werknemers in de betreffende sectoren?
2. Leidt invoering van marktwerking tot verlies van werkgelegenheid?

---

<sup>2</sup> De meest recente informatie stelt dat de Europese postmarkt vanaf 2011 geliberaliseerd wordt, in Nederland zal dat in 2008 gebeuren.

3. Leidt marktwerking tot minder arbeidszekerheid, doordat werkgevers kiezen voor flexcontracten in plaats van het aanbieden van vaste contracten?

Om de gevolgen voor werknemers in perspectief te kunnen plaatsen moeten we ook de consequenties voor consumenten in beeld brengen. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen, die we op basis van literatuuronderzoek zullen beantwoorden:

4. In hoeverre is er sprake geweest van meer efficiëntie en lagere kosten door marktwerking?  
5. Is er sprake van meer innovatie?

De onderzoeksvragen 1, 2 en 3 kunnen als volgt verder worden geconcretiseerd.

A. Wat zijn de kenmerken van de arbeidsvoorwaarden van werknemers in geprivatiseerde ondernemingen die te maken hebben met marktwerking? Te denken valt aan:

- veranderingen in het loongebouw, waaronder de introductie van schalen aan de onderzijde
- de introductie van vormen van flexibele beloning, waaronder resultaatafhankelijke beloningen
- arbeidsvoorwaardelijke stimulansen gericht op verzuimbeheersing
- afspraken over bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid
- afspraken over (pre)pensioenen
- afspraken over werkgelegenheid
- afspraken over integratie en reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten
- afspraken over employability

B. Wat zijn de kenmerken van de arbeidsverhoudingen in geprivatiseerde bedrijven na de invoering van marktwerking? De volgende aspecten zijn bij deze vraag van belang:

- niveaus van zeggenschap (bedrijf, sectoraal, landelijk, Europees)
- reikwijdte medezeggenschap (onderwerpen)
- vorm medezeggenschap (advies, meebeslissen)
- structuur, organisatie medezeggenschap
- rechten, bescherming OR-leden

C. Wat zijn de kenmerken van de arbeidsinhoud van de werknemers in geprivatiseerde bedrijven na de introductie van marktwerking?

- Is er sprake van taakverzwaring?

- Is er sprake van accentverlegging van 'core business' naar administratieve en marketing taken, of juist andersom?
- Zijn er veranderingen in de samenwerking, zowel extern als intern?

D. Heeft de invoering van marktwerking geleid tot veranderingen in de werkgelegenheid?

- Is er sprake van verlies van werkgelegenheid (ontslagen, faillissementen)? Of juist van toename van de werkgelegenheid?
- Welke veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur zijn opgetreden (introductie nieuwe functies, opheffen bepaalde functies, taaksplitsing)?
- Heeft de introductie van marktwerking geleid tot verlies van werkzekerheid?
- Zijn er meer flexcontracten?
- Wordt er meer gewerkt met zelfstandigen zonder personeel?

### 3. DE OPZET VAN DE SECTORSTUDIES

#### 3.1. INLEIDING

In de studie wordt gebruik gemaakt van een sectorgewijze benadering. In ieder van de drie sectoren, wordt een beschrijving gegeven van de sector, daarnaast wordt een case-study gepresenteerd. Bij ieder van de drie cases worden de veranderingen in de arbeidsverhoudingen en het sociaal beleid op ondernemingsniveau in kaart gebracht als gevolg van de liberalisering. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van deskresearch in de vorm van CAO's en sociale jaarverslagen, en van interviews met vertegenwoordigers van verschillende geledingen in het bedrijf en met de FNV-vakbondsbestuurder van de sector. Deze opzet stelt ons in staat om de gevolgen van de introductie van marktwerking voor werknemers in kaart te brengen door de ontwikkeling van een bedrijf te beschouwen en de verschillende sectoren onderling te vergelijken.

##### ***Analyse van de ontwikkelingen in de relevante CAO's***

Dit onderdeel geeft antwoord op de vraag of de arbeidsvoorwaarden zijn veranderd. Op welk niveau werd en wordt de CAO afgesloten? In hoeverre was en is er sprake van delegatie van bevoegdheden naar lagere niveaus, met name het bedrijfsniveau?

##### ***Analyse van sociale jaarverslagen van de onderneming en jaarverslagen van de OR***

Aan de hand van de beschikbare sociale jaarverslagen is nagegaan in hoeverre er veranderingen zijn opgetreden in de rechtspositie van werknemers (type contracten). In de jaarverslagen van de OR is nagegaan wat de reikwijdte is geweest van de medezeggenschap evenals de vorm. Ook kan hieruit worden opgemaakt welke punten door de werknemers van belang worden geacht in de organisatie en waar strijdpunten liggen met de directie.

#### 3.2. INTERVIEWS

Per onderneming zijn vijf gesprekken gevoerd.<sup>3</sup> Binnen de onderneming met de Raad van Bestuur, met de voorzitter of de plaatsvervanger van de Centrale Ondernemingsraad en met een vooraanstaande vertegenwoordiger van de afdeling personeel en organisatie. Daarnaast wordt een groeps gesprek gehouden met werknemers uit verschillende geledingen van het bedrijf. Buiten het bedrijf wordt gesproken met een vakbondsbestuurder. Het gaat om uitvoerige interviews waarvan schriftelijk verslag wordt gedaan.

### **Interview met de Raad van Bestuur**

De directie van de bedrijven is gevraagd over de strategische bedrijfseconomische keuzes die het bedrijf gemaakt heeft toen het geprivatiseerd werd. Deze interviews hebben vooral achtergrondinformatie opgeleverd voor het uiteindelijke doel van de casestudy: de gevolgen voor werknemers. Welke strategische keuzes vormen de achtergrond voor het uiteindelijke beleid met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen, arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, werkgelegenheid en rechtspositie van werknemers. In welke mate zijn reorganisaties, saneringen, en strategische koerswendingen door privatisering geïnitieerd? Welke gevolgen heeft dit gehad op de personele omvang van de onderneming? Wat zijn de gevolgen van privatisering voor de internationale concurrentieverhoudingen (handelsbelemmeringen, technologie, tijdsdruk, 'time-to-market', beurswaarde), en hoe zijn deze verhoudingen verscherpt? Aldus vormen deze interviews een nadere concretisering op bedrijfsniveau van de sectorprofielen die in het literatuuronderzoek zijn gemaakt. Welke invloed heeft het ontstaan van concurrentieverhoudingen op de positie van werknemers? Op welke wijze is het streven naar meer efficiëntie en lagere kosten vertaald naar de factor arbeid?

### **Interview met de HRM-directie**

De afdeling Personeel en Organisatie kan informatie geven over hoe een en ander is vertaald in het personeelsbeleid:

- Zijn er veranderingen in de uitgangspunten voor het HRM-beleid? Het gaat hier om de vraag op welk niveau (corporate, nationaal, business units, afdelingen) HRM-beleid wordt gedefinieerd, of dit verandert, en wat de oude en nieuwe uitgangspunten zijn ten aanzien van de werving, beloning, beoordeling en ontwikkeling van medewerkers.
- Zijn er veranderingen in de rechtspositie van werknemers (type contracten, zzp-ers)?
- Zijn er ontslagen gevallen? Zijn er nieuwe functies ontstaan? Zijn er functies verdwenen? Wordt het werk met minder mensen gedaan?
- Is het wervings- en selectiebeleid aangepast na privatisering c.q. verschilt het wervings- en selectiebeleid bij nieuwe markttoetreders van het beleid van publieke diensten die voorheen actief waren in de sector c.q. van deze bedrijven na hun privatisering?
- Hoe kan de interne arbeidsmarkt van het bedrijf worden gekarakteriseerd? Is er een loopbaanbeleid? Is dat veranderd? Verschilt het tussen de verschillende typen bedrijven?

---

<sup>3</sup> Voor de methodologie zie ook: Van der Meer et al. (2004).

**Interview met vertegenwoordiger(s) van de OR**

De OR is de primaire bron met betrekking tot de vraag naar mogelijke veranderingen in de arbeidsverhoudingen. Hier gaat het onder andere om de inhoudelijke ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen van medewerkers, zoals vastgelegd in individuele arbeidsovereenkomsten. Ook wordt aandacht gegeven aan de betekenis van 'benchmarking' van de arbeidsverhoudingen binnen afdelingen van de ondernemingen. Een tweede onderwerp is medezeggenschap en overig sociaal beleid. In welke mate en in welke richting verandert de aard en inhoud van het overleg tussen de nationale ondernemingsleiding, de vakbonden en de ondernemingsraden?

**Groepsinterview met enkele werknemers uit de organisatie**

Tevens zijn groeps gesprekken gehouden met werknemers uit verschillende geledingen van het bedrijf, teneinde meer subjectieve aspecten van de ontwikkeling van de werkgelegenheid te kunnen beoordelen.

**Interviews met de betrokken vakbondsbestuurders van de sector.**

Vakbondsbestuurders kunnen met name informatie geven over de veranderde arbeidsvoorwaarden in de sector vanuit hun positie als CAO-onderhandelaar. Daarnaast kunnen zij ook reflecteren over veranderende arbeidsverhoudingen. Is de positie en de rol van vakbonden veranderd? Waar, wanneer en over welke onderwerpen worden de vakbonden in de besluitvorming betrokken? Is dat veranderd als gevolg van de privatisering, en waarom?

**3.3. DE KEUZE VAN DE ONDERNEMINGEN**

We hebben in het kader van dit onderzoek gekozen voor drie grote, gevestigde ondernemingen die een goede reputatie hebben in de arbeidsmarkt. Het gaat om de bedrijven Nuon, BBA-Veolia en Amsterdam Thuiszorg. De eerste twee ondernemingen kunnen beschouwd worden als onderdelen van een internationaal opererend concern, die te maken hebben met sterke internationale concurrentiedruk. Amsterdam Thuiszorg staat niet bloot aan internationale concurrentieverhoudingen, wel is het speelveld in de Amsterdamse regio de laatste jaren sterk veranderd.

We realiseren ons dat we in het onderzoek geen gegevens presenteren over de arbeidsvoorwaarden van drie gevestigde ondernemingen, *in systematische vergelijking met drie nieuwkomende bedrijven of starters op de betreffende productmarkten*. Een dergelijke insteek zou informatie kunnen verschaffen over de verschillen in arbeidsvoorwaarden in gevestigde ondernemingen in vergelijking met de nieuwkomers. Daarbij kan bijvoorbeeld worden geanalyseerd hoe jongere bedrijven, vaak met een relatief jonger personeelsbestand, bepaalde strategische keuzes maken ten aanzien van hun personeelsinzet in vergelijking met de gevestigde ondernemingen. Het

onderzoekbudget was voor een dergelijke opzet echter niet toereikend. We zijn echter van mening dat de strategische veranderingen en aanpassingen in de personeelsinzet van de drie onderzochte bedrijven zo relevant zijn en tegelijkertijd in de literatuur nog zo relatief onbekend zijn, dat we deze met genoeg in detail bespreken.

## 4. LITERATUUROVERZICHT: DE ENERGIESECTOR<sup>4</sup>

### 4.1. INLEIDING<sup>5</sup>

De energiemarkt betreft de productie, het transport, de distributie en de levering van elektriciteit en gas. Vaak wordt de productie van gas buiten deze opsomming gelaten, omdat daarbij andere bedrijven betrokken zijn die onder andere regulatieve voorwaarden met elkaar concurreren. Hier wordt deze afbakening gevolgd. Tabel 4.1 geeft een beeld van de omvang van de sector.<sup>6</sup> Er zijn een paar grote productiebedrijven en enkele tientallen distributiebedrijven. Verderop in dit stuk gaan we in op de grootste bedrijven. In de productie werken vierduizend mensen, terwijl de distributie met 22 duizend medewerkers groter is. De totale productiewaarde bedroeg 3 respectievelijk 17 miljard. Het grootste deel van deze productiewaarde komt voor rekening van elektriciteit.

Tabel 4.1: Omvang van de energiesector in 2000

	Aantal bedrijven	Aantal werknemers	Productiewa arde (mln Euro)	Waarvan elektriciteit (mln Euro)	Waarvan gas (mln Euro)
Productiebedrijven	7	4061	3199	3018	0
Distributiebedrijven	88	22094	17913	9410	6417

Bron: CBS.

Sinds eind jaren 90 is de energiesector sterk veranderd door liberalisering, invoering marktwerking en aanscherping van de regelgeving. Ook momenteel is er een veel discussie over hoe de energiesector in de toekomst gereguleerd zou moeten worden. De twee belangrijkste onderwerpen zijn de splitsing van bedrijven en de privatisering van het eigendom. Beide thema's zullen aan het eind van dit hoofdstuk kort besproken worden.

<sup>4</sup> Met dank aan Michiel de Nooij voor zijn tekstbijdrage aan dit hoofdstuk.

<sup>5</sup> Over de elektriciteitsmarkt zijn vele boeken en rapporten gepubliceerd. Dit hoofdstuk probeert een beknopt en toegankelijk overzicht te geven van de elektriciteitsmarkt en de belangrijkste recente ontwikkelingen. Voor verdere informatie over de hier besproken ontwikkelingen wordt verwezen naar: Baarsma en De Nooij (2006), Baarsma et al. (2005), Bijkerk et al. Poort (2003), Bijvoet et al. (2003), Van Damme (2005), Haffner en Meulmeester (2005a en 2005b), Keuzenkamp en de Nooij (2003), Plug et al (2003), Scheepers et al (2004). Deze literatuur heeft tevens als belangrijke bron gediend bij het schrijven, ook daar waar er in de tekst niet expliciet naar verwezen wordt.

<sup>6</sup> De tabel is gebaseerd op gegevens uit 2000; De productiewaarde en werkgelegenheid zijn sinds 2000 enigszins veranderd, maar niet structureel. Het aantal bedrijven is enigszins verschoven door fusies en toetredingen.

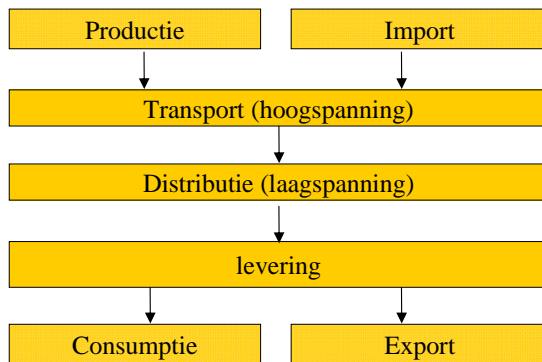


In ons betoog zullen we meer aandacht geven aan de elektriciteitssector dan aan de gassector, omdat de elektriciteitssector qua regulering altijd twee jaar voor loopt op de gassector en de relevante discussies betrekking hebben op de elektriciteitssector.

### **Structuur van de energiemarkt**

De elektriciteits- en de gasmarkt hebben ruwweg dezelfde structuur, al zijn er ook verschillen. De figuur hieronder geeft de productiekolom weer.

*Figuur 4.1 Productiekolom elektriciteit en gas*



Energie wordt of geproduceerd in Nederland of geïmporteerd (importcapaciteit wordt interconnectie genoemd omdat twee systemen gekoppeld worden). Deze gaat via het transportnet (voor elektriciteit: hoogspanning of transmissie, voor gas via hogedrukleidingen), naar de distributiebedrijven die de elektriciteit of het gas naar de afnemers brengen. De distributiebedrijven zijn verantwoordelijk voor de technische kant van de levering. De leveringsbedrijven zorgen voor de economische kant, namelijk de verkoop aan de afnemer en de inkoop bij de productie en import dan wel transmissie.

## **4.2. REGULERING VOOR LIBERALISERING**

Voor 1998 waren productie en transmissie (transport) geïntegreerd. De vier grote producenten werkten samen in de SEP (Samenwerkende Elektriciteitsproducenten), en de SEP was weer eigenaar van het transmissienetwerk. De SEP coördineerde de investeringen en operationele beslissingen (welke centrale produceert hoeveel?). De prijs van elektriciteit werd bepaald door de elektriciteit te poolen; het belangrijkste effect hiervan was dat er hierdoor zo goed als geen prijsverschil tussen de verschillende producenten was. De producenten waren in eigendom van de lagere overheden (provincies en gemeenten). Formeel waren er vier producenten, maar feitelijk was er geen concurrentie.

De distributie- en leveringsbedrijven waren geïntegreerd. De leveringsbedrijven hadden een monopoliepositie op hun eigen netwerk en lieten geen andere leveranciers toe. Ook deze distributiebedrijven waren in handen van lagere overheden.

Afnemers waren verplicht om bij de leverancier in hun regio te kopen en hadden geen keuzevrijheid, met uitzondering van enkele heel grote verbruikers (zoals Aldel). Deze mochten zelf hun producent kiezen. Omdat de prijs werd door pooling werd bepaald, konden ze geen prijsvoordeel behalen. Wel konden de grootverbruikers ervoor kiezen om zelf stroom op te wekken door middel van warmtekrachtkoppeling (WKK). Bij WKK wordt zowel warmte als stroom opgewekt. Door deze combinatie is het rendement van de energieomzetting hoog. Door stimuleringsregelingen was investeren in WKK erg aantrekkelijk en hierdoor werden decentrale producenten met WKK daadwerkelijke concurrenten voor de centrale producenten (later meer over de opkomst van WKK).

De prijs van productie werd bepaald op basis van pooling, waardoor duurdere elektriciteit niet uit de markt werd geprijsd. De prijs van de distributie werd bepaald op basis van het zogenoemde 'kost-plus' beginsel, waardoor de distributiebedrijven alle kosten konden doorberekenen ook als deze niet efficiënt waren. Verder was er een aansluitings- en leveringsplicht om de afnemers te beschermen.

### **4.3. REDEN VOOR OVERHEIDSINGRIJPEN**

Voor de invoering van marktwerking eind jaren 90, was er sprake van overheidsbemoeyenis. De lagere overheden waren de eigenaren van de energiebedrijven (zie box 1).

#### *Box 4.1. Historische redenen voor overheidsbemoeyenis*

---

De overheidsbemoeyenis met de gassector gaat terug tot het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw toen gemeentes concessie verleenden voor het vestigen van een gasfabriek en tevens grote afnemers van het gas waren voor de straatverlichting. Vanwege hun belangrijke positie kregen de gemeenten vaak gunstiger tarieven dan de andere afnemers. De afnemers klaagden dan ook vaak dat de prijs-kwaliteitverhouding niet deugde, waarop veel gemeenten het commerciële bedrijf overnamen en zelf gas gingen maken en verkopen. Een andere reden voor gemeenten om gas te maken was dat dit winstgevend was en er andere publieke werken mee betaald konden worden.

De elektriciteitssector kwam pas aan het eind van de 20<sup>ste</sup> eeuw op, eerst ook met particuliere ondernemers. Veel gemeenten waren terughoudend met het verlenen van concessies omdat de elektriciteitsbedrijven de gemeentelijke gasbedrijven beconcurrerden. Om de eigen inkomsten te beschermen waren de elektriciteitsbedrijven vanaf het begin dan ook al in gemeentelijke handen.

Naast deze historische redenen, is er ook een aantal economische argumenten voor overheidsingrijpen:

- a) Monopolievorming: de transmissie en de distributie zijn netwerken waarvan het aanleggen van een tweede netwerk in een regio zo duur is dat is altijd onaantrekkelijk is. De netwerken vormen een natuurlijk monopolie waardoor de bedrijven misbruik van hun marktmacht kunnen maken (de prijs is dan te hoog en de kwaliteit te laag vanuit maatschappelijk oogpunt).
- b) Schaalgrootte: voor productiebedrijven geldt dat een grote schaal kostenvoordelen met zich mee brengt. Een producent met meerdere centrales kan daardoor goedkoper produceren dan een producent met één centrale. Echter de vraag hoe groot een producent moet zijn om optimaal te profiteren van de schaalvoordelen (wat de minimaal efficiënte schaal is waarbij de gemiddelde kosten minimaal zijn) is nooit beantwoord (noch in het beleid noch in wetenschappelijk onderzoek).
- c) Milieuschade: energieopwekking gaat gepaard met negatieve effecten op het milieu (CO<sub>2</sub> uitstoot, verwarming van rivieren door koelwater, uitstoot van zwavel, risico's voor omwonenden).

#### **4.4. REGULERINGSALEN EN DE AANLEIDING TOT LIBERALISERING**

Voor de introductie van marktwerking in de energiesector is een aantal redenen aan te wijzen (zie Plug et al., 2003):

Midden jaren '90 was er een algemene tendens tot meer marktwerking, omdat bedrijven die in concurrentie opereren over het algemeen genomen efficiënter bleken te zijn dan bedrijven met een monopoliepositie of bedrijven in overheidshanden. Op de elektriciteitsmarkt bleek op meer plaatsen concurrentie mogelijk te zijn, dan tot dan toe werd gedacht. Er was kortom de wens tot de introductie van een sterkere prikkel tot efficiëntie.

Ook bestond de veronderstelling dat er een betere afstemming tussen vraag en aanbod mogelijk was. De producenten hadden geen klantcontact en wisten daardoor niet wat hun klanten wilden en konden het verbruik daardoor relatief moeilijk voorspellen. De distributiebedrijven hadden geen mogelijkheid hun grootste kosten post (de productie van stroom) te beïnvloeden. De uiteindelijke afnemers konden de producenten niet aanspreken op de hoogte van de kosten en of dat wel efficiënt gebeurde.

Verder zat er in de wetgeving een fundamentele fout, waardoor WarmteKrachtKoppeling te sterk werd gestimuleerd. Zowel industriebedrijven die zowel warmte als elektriciteit gebruiken als distributiebedrijven investeerden fors in nieuwe capaciteit. Hierdoor ontstond forse (dure) overcapaciteit. Door de wijze van kostentoe rekening werd de centrale productie steeds duurder. Om deze kostbare overcapaciteit te reguleren en deze in het vervolg te voorkomen was

verandering van de regelgeving noodzakelijk. De vorige elektriciteitswet was pas in 1989 ingevoerd, terwijl de overcapaciteit eind 1995 al duidelijk was.

Een ander probleem was dat als gevolg van het overheidsbeleid projecten werden ondernomen die in een competitieve omgeving niet zouden zijn gedaan. Voorbeelden zijn de grootschalige investeringen in stadsverwarming, de lange termijn inkoopcontracten en de ontwikkeling van zeer milieuvriendelijke technologieën (zoals de kolenvergasser in Buggenum). Deze investeringen waren niet rendabel maar de energiebedrijven konden deze in de prijs doorberekenen. Bij de liberalisering ontstond het probleem wie voor deze bakstenen moest betalen. Deels zijn de kosten van deze bakstenen uit algemene middelen betaald en deels met een opslag op de prijs.

Bovendien bestond de wens duurzame energie verder te stimuleren (waarbij duurzaam meer is dan alleen wkk, maar ook wind- en zonne-energie en biomassa vallen hieronder). Het doel was om dit in een nieuwe marktordening meer te stimuleren. De beleidsmakers realiseerden zich dat de invoering van marktwerking zonder extra beleid niet tot een stimulans van duurzame energie zou leiden, maar dat flankerend beleid wel mogelijk zou zijn.

Een laatste reden voor liberalisering kwam uit Brussel. Op Europees niveau was besloten tot de introductie van meer marktwerking in de energiesector. Brussel had hiervoor een richtlijn uitgegeven die Nederland in nationale wetgeving moest omzetten. De belangrijkste reden voor dit Europese beleid was de in Europa gevoelde wens tot meer efficiëntie in de energiesector. Dit punt hangt dus samen met het eerste punt.

#### **4.5. REGULERING NA DE LIBERALISERING**

In 1998 is de elektriciteitswet gewijzigd, in 2000 gevolgd door de gaswet. Deze zijn sinds de invoering al aangepast, al is de essentie van deze wetten nog niet veranderd.

*De productie* is vrij, er is dus geen aparte vergunning nodig om toe te treden als producent van elektriciteit of gas. Wel worden er aan nieuwe producenten of bestaande producenten die willen uitbreiden milieu- en ruimtelijke ordeningseisen gesteld. Ook moet de vestiging van een nieuwe centrale plaatsvinden op een locatie waar de grondstoffen aangevoerd kunnen worden (kolen of gas), waar de centrale op het hoogspanningnet aangesloten kan worden en waar voldoende koelwater is. Voor nieuwe gasproducenten geldt dat ze een concessie moeten verwerven om te mogen boren. In praktijk kunnen deze eisen een forse rem op de toetreding vormen. Verder is er algemeen mededingingstoezicht. Bij een overname op de elektriciteitssector (van de centrales van Reliant door Nuon) heeft de NMA eisen gesteld die uiteindelijk bij de rechter met succes zijn

aangevochten door Nuon. Mededingingstechnisch is de elektriciteitssector door de gedeeltelijke verticale integratie een lastige markt: voor een analyse van de effecten van beleid of fusies zijn economisch complexe modellen nodig. Op de gasmarkt voert de overheid verder beleid dat ervoor moet zorgen dat de kleine velden als eerste gebruikt worden en het Groningenveld niet te snel wordt uitgeput.

*De transmissie* van elektriciteit is in handen van TenneT, dat momenteel een volledig staatsbedrijf is. De transmissie is een monopolie (duplicatie van het net is te duur, er is sprake van een natuurlijk monopolie). Verder is de toegang tot dit net van essentieel belang is om als producent of leverancier te kunnen toetreden tot de markt (het hoogspanningsnet fungeert als *essential facility*). TenneT beheert alle hoogspanningsnetten van 220 kilovolt en hoger, maar heeft ze niet allemaal in bezit.

Momenteel vindt er een discussie plaats over de vraag of de netten van 110 kilovolt en hoger niet ook door TenneT beheerd zouden moeten worden (zie onder ander Baarsma et al. 2005; Kema 2004). De omzet van TenneT wordt gereguleerd door de Directie Toezicht Energie (DTe) van de NMa. Verder zijn er nog veel regels rond de technische kant van de netwerken, die van invloed zijn op prijs en kwaliteit. Zo moeten elektriciteitsnetwerken aan het n-1 criteria voldoen, dat wil zeggen dat als één onderdeel uitvalt, het netwerk nog steeds functioneert.

Het hogedruk transport van gas is in handen van Gasunie Transport Services. Dit is een door regulering afgedwongen afsplitsing van het voormalige Gasunie.

*De distributie* is op diverse manieren gereguleerd. Vanuit economisch oogpunt is een belangrijke regulering de regulering van de prijs. Vanwege het feit dat de netwerken grotendeels bestaan uit vaste kosten wordt niet de prijs, maar de omzet gereguleerd. De omzet mag ieder jaar stijgen met de inflatie min een efficiëntiekorting plus een kwaliteitsbonus (bij elektriciteit). Verder zijn er nog veel regels rond de technische kant van de netwerken die van invloed zijn op prijs en kwaliteit. Momenteel zijn distributie en levering en/of productie geïntegreerd. In de splitsingswet (die in paragraaf 4.6 wordt besproken) is voorgesteld dit op het niveau van eigendom te splitsen, omdat juridische splitsing als onvoldoende wordt gezien.

*Levering* is vrij en er is toetreding mogelijk. Hiervoor moet nog aan een aantal regels worden voldaan om de consument te beschermen tegen leveranciers die failliet gaan (al valt dat nooit helemaal uit te sluiten). Verder zijn er regels gespecificeerd waar klantenwerving aan moet voldoen.

Afnemers zijn vrij om hun eigen leverancier te kiezen. Deze keuzevrijheid is geleidelijk aan geïntroduceerd (eerst voor de grote, daarna voor middelgrote afnemers en tot slot voor de kleinverbruikers) om te grote administratieve problemen te voorkomen.

#### 4.6. EFFECT VAN LIBERALISERING

##### **Huidige marktpartijen**

Het transport (meestal aangeduid als transmissie) is in handen van het staatsbedrijf TenneT. TenneT zorgt ook voor de balanshandhaving, waardoor vraag en aanbod altijd aan elkaar gelijk zijn en storingen worden voorkomen. Er bestaat geen standaard energiebedrijf, en er zijn substantiële onderlinge verschillen. In de opsomming hier beneden laten we de onderlinge handelsrelaties onbesproken. Ook zijn er nog een aantal kleine bedrijven die in delen van de productie, distributie of levering actief zijn, die we hier niet noemen. Dit zijn de belangrijkste bedrijven:

- Essent is actief in drie stukken van de productiekolom: het heeft een marktaandeel van 21 procent in de productie, 33 procent van de distributie naar huishoudens en levert aan 30 procent van de huishoudens.
- Nuon is actief als producent (marktaandeel 17 procent), distributeur (marktaandeel 37 procent van de huishoudens) en levert aan 34 procent van de huishoudens.
- Eneco wekt een klein deel van de stroom die ze verkopen zelf op, maar koopt deze vooral in bij andere producenten. Wat betreft productie is Eneco een van de kleinere spelers op de markt. Wat betreft distributie (marktaandeel 23 procent) en levering 21 procent van de huishoudens behoort Eneco wel tot de grote bedrijven.

Electrabel is vooral actief in de productie en heeft daar een marktaandeel van ongeveer 20 procent. Electrabel is wel actief in de verkoop (levering) van stroom aan grootgebruikers maar levert niet aan kleinverbruikers (MKB en huishoudens).

Verder is Eon een relatief grote producent met een marktaandeel van 7 procent. Oxxio (het oude energiebedrijf.com) is een nieuwkomer op de energiemarkt en richt zich vooral op de levering aan kleinverbruikers en heeft daar een marktaandeel van meer dan 5 procent verworven. Verder zijn er veel kleine producenten van elektriciteit in de tuinbouw en industrie die zowel warmte en elektriciteit opwekken (WKK centrales). Ongeveer 20 procent van het Nederlandse elektriciteitsverbruik wordt geïmporteerd.

De samenstelling van de gasmarkt verschilt enigszins van de elektriciteitsmarkt. De productie van gas vindt plaats door een aantal verschillende producenten in kleine velden (dit wordt gestimuleerd door het zogenoemde 'kleine velden'-beleid). Daarnaast wint de NAM gas uit het Groningenveld en een aantal kleinere velden. De handel in gas op de groothandelsmarkt is in handen van Gasunie Trade and Supply. Het transport via hoge drukleidingen wordt door Gasunie Transport Services verzorgd. Distributie is in handen van een aantal netwerkbedrijven, waarvan Nuon, Essent en Eneco de grootste zijn. De levering gebeurt vooral door de distributiebedrijven, maar ook hier is marktwerking geïntroduceerd en kunnen klanten kiezen. Een van de toetreders is Oxxio.

### **Marktfalen**

In de productie van elektriciteit is meer marktwerking gekomen, omdat de vier grote producenten met elkaar concurreren en niet langer samenwerken in de SEP. De markt is het beste te beschrijven als een oligopolie, met vier grotere bedrijven. De Nederlandse bedrijven zijn bovendien klein in vergelijking met de grote Europese bedrijven. Door de sterke concentratie van energiebedrijven op Europese markten, is de daadwerkelijk concurrentie vermoedelijk beperkt.<sup>7</sup> Dit heeft ook gevolgen voor de concurrentie in Nederland.

De markttoegang is de laatste jaren sterk verbeterd: eerst mochten leveringsbedrijven geen gebruik maken van de distributienetten van andere bedrijven. Tegenwoordig is dat wel mogelijk, al levert dit wel eens afstemmingsproblemen op tussen bedrijven. Daarnaast is een belangrijk argument dat een deel van het nationale distributienetwerk bij een eventuele buitenlandse overname in buitenlandse handen zou kunnen komen. Op deze redenen wil de Minister van Economische Zaken de distributiebedrijven volledig afsplitsen van de leverings- en productiebedrijven (de splitsing wordt verderop toegelicht).

### **Reguleringsfalen**

Uit de literatuur blijkt dat er in het verleden twee substantiële reguleringsfouten zijn gemaakt, die de marktwerking en innovatie hebben belemmerd:

1. Stimulering van de vraag en aanbod naar groene stroom. Stimulering van de vraag naar groene stroom heeft tot een grote vraagtoename geleid. Dit heeft niet geleid tot extra productie van groene stroom, maar tot meer import tegen hogere prijzen. Hierdoor is veel subsidiegeld uitgekeerd zonder dat veel milieuwinst is geboekt. Toen dit duidelijk werd is de subsidieregeling veranderd van vraagstimulering naar stimulering van het aanbod. Ook deze regelgeving is al weer aangepast, omdat de aanvragen voor windenergie op zee en de geringe rendabiliteit hiervan een

---

<sup>7</sup> Deze vrees wordt onder andere door de Europese Commissie geuit.

zeer grote aanslag op het budget legden. Daarom is deze regeling voor windenergie gesloten. Iets soortgelijks is gebeurd voor warmtekrachtkoppeling. Kortom de regelingen om milieuvriendelijke productie te stimuleerden veranderden zeer vaak waardoor producenten niet weten waar ze aan toe zijn. Dit beïnvloedt het investeringsklimaat in milieuvriendelijke productie negatief.

2. Regulerings van de netwerken. Bij de regulering van de netwerken is bij het opstellen van de wet een fout gemaakt. De bedoeling van de wetgever was dat de distributiebedrijven gekort zouden worden op hun omzet (in praktijk betekende dit een daling van de prijs omdat de hoeveelheid niet sterk veranderde), waarbij de minst efficiënte bedrijven de grootste omzetsdaling moest realiseren. De eerste drie jaar van de regulering is dit uiteindelijk niet doorgevoerd, de bedrijven hebben dit met een gang naar de rechter afgedwongen. Er waren twee bezwaren. Ten eerste was de berekening van de efficiëntie onjuist. En ten tweede stond in de wet 'de efficiëntiekorting' waardoor het niet mogelijk bleek om een bedrijfsspecifieke efficiëntiekorting door te voeren. Hoewel uit de toelichting duidelijk was dat er voor afzonderlijke bedrijven een verschillende korting moest gelden, oordeelde de rechter dat de efficiëntiekorting voor alle bedrijven gelijk moest zijn. Hierdoor is het netwerktarief minder gedaald dan de verwachting was.

### **Prestaties van de markt**

Het is moeilijk vast te stellen of de efficiëntie van de productie is verbeterd door de invoering van marktwerking. Haffner en Meulmeester (2005) van de Nederlandse Mededingingsautoriteit schatten niettemin aan de hand van een kosten-batenanalyse in, dat de marktwerking tot een aanzienlijke verbetering van de maatschappelijke baten van maximaal 1 miljard euro in de periode 2001-2006 kan leiden. De belangrijkste bijdrage aan dit rendement wordt geleverd door een daling van de reële tarieven van bijna 12%.<sup>8</sup> Verder blijkt dat de distributie enkele procenten per jaar efficiënter geworden door de nieuwe marktwerking, echter volgens Van Damme (2005) had deze besparing groter kunnen zijn. Voorts is de reservecapaciteit in de productie gedaald. Dit heeft geleid tot een discussie over de vraag of de leveringszekerheid<sup>9</sup> nog wel in voldoende mate gegarandeerd is. Dit is

<sup>8</sup> Bij de schatting van maatschappelijke kosten en baten moeten o.i. enkele voorbehouden worden gemaakt. Ten eerste is de informatie over de prijzen niet goed voorhanden (de grootte van de afnemer is van belang, het moment van verbruik, enzovoorts). Ten tweede zijn naast efficiëntie ook andere aspecten van belang voor de kostprijs van elektriciteit, zoals de prijs van de grondstoffen (olie, gas, kolen). Deze grondstoffen variëren sterk in prijs, de prijs van elektriciteit moet hiervoor gecorrigeerd worden om te achterhalen of de efficiëntie is toegenomen.

<sup>9</sup> Als er beleidsmatig over leveringszekerheid gediscussieerd wordt dan gaat de meeste aandacht en zorg naar de huishoudens omdat deze hier niet contractueel zelf voor kunnen zorgen. De gedachte in politiek Den Haag is dat bedrijven (en zeker de grote) dit wel kunnen.



verrassend gezien het feit dat een van de doelen van de nieuwe marktordening was dat de capaciteit zou dalen.

Ook op het punt van de levering van energie is marktwerking geïntroduceerd. Hierdoor mogen afnemers (zowel huishoudens als bedrijven) zelf hun leverancier kiezen.<sup>10</sup> Onduidelijk is in hoeverre de levering efficiënter (goedkoper) is geworden. Ook veranderingen van het serviceniveau zijn niet stelselmatig in kaart gebracht. Bij het begin van de keuzevrijheid waren er veel problemen met de afwikkeling van overstappende klanten. De grootste problemen hiermee lijken verholpen te zijn. Echter er zijn geen bronnen die kunnen dienen om het huidige serviceniveau te vergelijken met dat van vóór de liberalisering.

### **Arbeidsvoorwaarden**

Met het oog op de liberalisering zijn energiebedrijven in 2001 begonnen met het marktconform maken van de arbeidsvoorwaarden. Dit betekende in de praktijk dat nieuwe productiemedewerkers lager werden ingeschaald en dat de loonlijn werd afgestemd op het gemiddelde van de markt. Daarnaast is ook de CAO structuur aangepast. Tevens werden er meer individuele bonussen toegekend aan het leidinggevende kader waardoor de beloningverschillen bij bedrijven per saldo groter werden. In de case-studie in het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de CAO structuur en de ontwikkelingen van de arbeidsvoorwaarden bij Nuon.

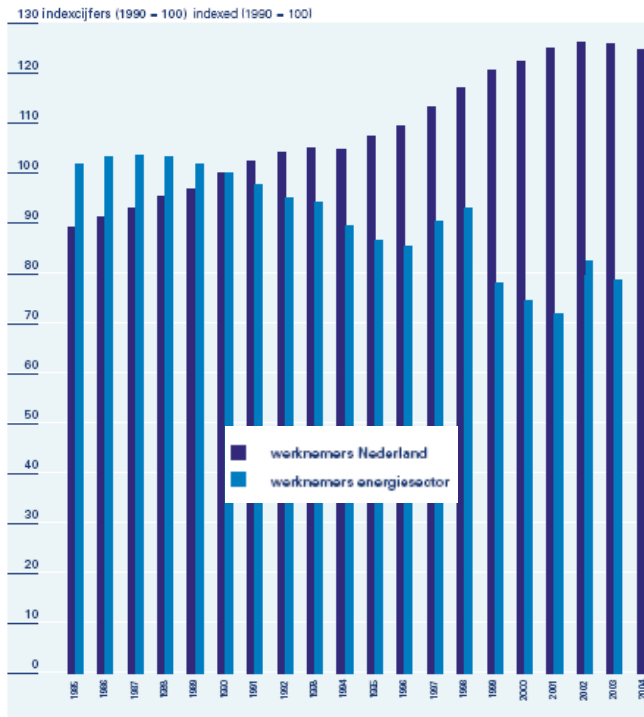
### **Werkgelegenheid**

Werkgelegenheidsveranderingen ten gevolge van de introductie van marktwerking zijn lastig te achterhalen. Afgezien van problemen met het verkrijgen van data, spelen ook veranderende patronen van uitbesteding een rol. Als werk dat eerst door een energiebedrijf zelf werd gedaan nu wordt uitbesteed aan een ander bedrijf, dan daalt de werkgelegenheid in de energiesector. Voor de Nederlandse economie is er dan geen verandering opgetreden. Dit effect van uitbesteding is lastig te onderscheiden van een echte daling van werkgelegenheid. Bovendien speelt de samenstelling van de werkgelegenheid een rol, als van nieuwe vormen van dienstverlening is er veel meer administratief werk gekomen. Toch plaatsen we hieronder een figuur van de werkgelegenheid in de energiesector. De donkerblauwe staven geven de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland weer terwijl de lichtblauwe balken de ontwikkeling in de energiesector weergeven.

---

<sup>10</sup> Deze keuzevrijheid is geleidelijk geïntroduceerd. Eerst mochten de grootste grootverbruikers hun leverancier kiezen, daarna de middenverbruikers, daarna de kleinverbruikers (MKB en huishoudens) als ze groene stroom afnamen, en tot slot de kleinverbruikers die grijze stroom afnamen.

Figuur 4.2: Werkgelegenheid in de energiesector



Bron: EnergieNed (2005) *Energie in Cijfers*

Uit de figuur blijkt dat de energiesector het tot 1990 beter deed dan de Nederlandse werkgelegenheid als totaal. Daarna is de werkgelegenheid in de energiesector gedaald terwijl die voor Nederland als geheel juist gestegen is. Dit is dus reeds voordat marktwerking werd geïntroduceerd. Vanaf 1998 is de werkgelegenheid eerst zeer sterk gedaald (met meer dan 10 procent in een jaar,) en is daarna constant gebleven.<sup>11</sup> Ook BCG (2006) constateert dat de werkgelegenheid in de energiesector tussen 1993 en 2001 is gedaald. Gemiddeld met 3,3 procent waardoor de werkgelegenheid is gedaald met 4.000 FTE. Deze daling wordt voor 45 procent veroorzaakt door productiviteitsverbetering, voor 25 procent door schaalvergroting en voor 30 procent door meer uitbesteding. Na 2001 is de werkgelegenheid weer toegenomen (met 6.000 FTE), waarschijnlijk als voorbereiding op de liberalisering. Van de 27.000 FTE die nu werkzaam zijn in de energiesector, werken ongeveer een kwart op inleenbasis, in levering is ongeveer 45 procent.

<sup>11</sup> Voor de daling na 1998 bestaat geen verklaring, er zou sprake kunnen zijn van een fout in de data, of van een onbekende structuurverandering in de bedrijfsvoering.

**Lopende zaken: splitsing, privatisering, hoge energieprijzen**

Momenteel strijden nog ten minste vier grote kwesties op de elektriciteitsmarkt om politieke aandacht:

1. De prijs van elektriciteit. De energie-intensieve industrie klaagt dat de prijs van gas en elektriciteit erg hoog is in vergelijking met de prijs in andere landen en dat dit slecht is voor de concurrentiepositie van de energie-intensieve industrie in Nederland.
2. Splitsing: De vorige Minister van Economische Zaken in het kabinet Balkenende II, L.J.Brinkhorst, wilde dat partijen die de distributiebedrijven bezitten geen andere (commerciële) energiebedrijven in eigendom hebben. Deze splitsing van de energiebedrijven in een distributiebedrijf en een bedrijf voor overige energieactiviteiten is omstreden, omdat niet iedereen ervan overtuigd is dat de baten groter zijn dan de kosten (zie bijvoorbeeld Baarsma et al., 2005). Brinkhorst verwachtte dat splitsen bedrijven een betere kans geeft om te concurreren. De felle concurrentie die hiervan het gevolg is zou tot lagere kosten moeten leiden. Tegenover deze baten staan ook kosten om tot de splitsing te komen, omdat er synergievoordelen verloren gaan als bedrijven in tweeën worden gesplitst. De verwachting van de Minister is dat de baten groter zijn dan de kosten. Een deel van de sector verwacht juist dat de kosten groter zijn dan de baten. De ondernemingsraden van de bedrijven met een distributiebedrijf zijn bijvoorbeeld tegen dit voorstel omdat ze een verlies aan werkgelegenheid verwachten. Zij voorzien dat een deel van de werkgelegenheid bij de hoofdkantoren en toeleverende bedrijven verdwijnt als de bedrijven door buitenlandse bedrijven worden overgenomen. De bedrijven op hun beurt verwachten dat de kans dat ze overgenomen groter wordt door de splitsing en dat de voorwaarden ongunstiger worden. De Minister van Economische Zaken daarentegen ziet een deel van dit verlies aan werkgelegenheid niet ontstaan. Tegelijkertijd verwacht hij efficiëntieverbeteringen die deels komen door een daling van de werkgelegenheid in de energiesector. Tevens verwacht de Minister dat mensen die hun baan kwijt raken in de energiesector uiteindelijk elders een baan zullen vinden. Naar zijn overtuiging is niet de splitsing van bedrijven, maar de druk van marktwerking de oorzaak om efficiënt te werken. Na een amendement in de Eerste Kamer werd de splitsingswet in het najaar van 2006 geaccepteerd, maar tevens werd besloten de splitsing voorlopig niet uit te voeren. Na het aantreden van het kabinet Balkenende IV, heeft de nieuw benoemde Minister van Economische Zaken, M. van der Hoeven, in april 2007 echter gesteld de splitsing van de vier grootste bedrijven onvoorwaardelijk door te willen zetten. Zij heeft daarbij met name het argument gehanteerd dat energiebedrijven die een internationale expansie nastreven, de kans lopen door buitenlandse ondernemingen overgenomen te worden. In dat geval zou het eigendom van de distributienetten in buitenlandse handen komen met alle transactiekosten van dien.

3. Privatisering. Een deel van de aandeelhouders (gemeenten en provincies) van de huidige energiebedrijven wil hun aandelen verkopen om met het vrijgekomen geld andere publieke projecten te kunnen financieren. Een ander deel van de aandeelhouders wil het bezit niet verkopen om de publieke belangen rond de energievoorziening te beschermen. Momenteel is privatisering verboden, omdat onduidelijk is welke onderdelen van de energiesector in private handen kunnen komen en voor welke onderdelen dit ongewenst is.
4. De gebrekkig functionerende Europese energiemarkt. Volgens een benchmarkstudie van de Europese Commissie uit 2005 is de Europese energiemarkt nog sterk nationaal geconcentreerd en nog maar beperkt toegankelijk voor internationale investeringen. Door de voornemens tot fusies van en overnames tussen nationale bedrijven wordt de nationale concentratie verder versterkt. De integratie van deze Europese landen is bovendien beperkt gebleven omdat de grensoverschrijdende capaciteit om stroom te transporteren (de zogenoemde interconnectiecapaciteit) gelimiteerd is. Hierdoor is grensoverschrijdende handel en concurrentie nog maar beperkt mogelijk. Ook is er een sterke verticale integratie waardoor de netten onvoldoende door meerder commerciële partijen geëxploiteerd kunnen worden. Het is ligt overigens in de bedoeling om per 2008 te komen tot een geharmoniseerd Noord-west Europese markt in België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland, met transparante marktwerking en op elkaar afgestemde regelgeving en toezicht.

## 4.7. CONCLUSIE

De afgelopen jaren is een geleidelijke liberalisering doorgevoerd in de energiemarkt. Dit houdt onder andere in dat consumenten kunnen overstappen van de ene leverancier naar de andere, en daarbij kunnen profiteren van (kleine) prijsverschillen tussen leveranciers en kunnen intekenen op aanbiedingen van bepaalde pakketten stroom. Volgens onderzoek van de Nederlandse Mededingsautoriteit is daarbij sprake van behoorlijke maatschappelijke baten, hoewel er nog steeds imperfecties resulteren en het proces van marktwerking nog niet is voltooid. Zo is de werking van de Europese energiemarkt verre van volledig, omdat in de meeste Europese landen het aantal aanbieders van energie relatief beperkt is, en ook de mogelijkheden voor vrijhandel aan restricties zijn gebonden. Ook is de regelgeving in Nederland zelf nog niet volledig uitgekristalliseerd. Na een lang debat heeft de nieuwe Minister van Economische Zaken besloten dat de grote ondernemingen hun energienetwerken zullen moeten afsplitsen van de commerciële productie- en leveringsbedrijven. Daarna zal waarschijnlijk een maatschappelijke discussie over verdere privatisering van de energiebedrijven op gang komen, zowel voor wat betreft het debat over marktconcentratie als voor wat betreft het eigendom. De distributiebedrijven zijn op twee kleine uitzonderingen na nog in handen van lagere overheden (gemeenten en provincies). Een deel van de oorspronkelijke producenten zijn bij het begin van de liberalisering verkocht. Deels zijn deze in private of buitenlandse handen gekomen (Electrabel, Eon). De producent Una, die door het Amerikaanse Reliant was gekocht, is vervolgens door Nuon overgenomen. Het ligt voor de hand dat er in de komende jaren nog meer van dergelijke overnames en transfers zullen plaatsvinden. Samengevat is de energiemarkt voor zowel productie als levering oligopolistisch van karakter, omdat er maar een beperkt aantal spelers actief zijn. In de distributie is er sprake van regionale monopolies, terwijl de transmissie een nationaal monopolie is. In het volgende hoofdstuk nemen we een kijkje op de interne arbeidsmarkt van Nuon.

## 5. CASUS ENERGIASECTOR: NUON

### 5.1. INLEIDING<sup>12</sup>

Europese energiemarkten worden geliberaliseerd en in enkele landen bestaat inmiddels een vrije markt voor electriciteit en of gas. Nederland loopt niet voorop in dit proces, maar volgt deze ontwikkeling. Op de Nederlandse energiemarkt is sprake van een geleidelijke liberalisering sinds 1999, zoals in hoofdstuk 4 reeds is aangegeven. De zakelijke markt is vrij sinds 1999 (grote industriële klanten), respectievelijk 2002 (midzakelijk segment), de markt voor particuliere consumenten en kleinzakelijke klanten pas sinds 2004.

De gedachtevorming rond liberalisering van de energiemarkt is echter al veel eerder ingezet en gaat terug tot midden jaren tachtig. In 1986 was er een platform met ongeveer 20 Europese bedrijven die liberalisering noodzakelijk achtte. Vanaf 1988 sprak de Europese Commissie over energie als een *tradable good*. De sector heeft door het langdurige voortraject de tijd gehad om te anticiperen op de introductie van marktwerking en heeft dat vooral gedaan door schaalvergroting en efficiencyverhoging. In de jaren tachtig vinden in Nederland de eerste verzelfstandigingen plaats veelal al samengaand met fusies. Als eind jaren tachtig, begin jaren negentig eerst vanuit Europa, maar later ook in het Nederlandse politieke krachtenveld de roep om een geliberaliseerde energiemarkt groter wordt, wordt er op grote schaal gefuseerd. Zo is in 1999 ook Nuon ontstaan uit een grote fusie in van vier regionale energiebedrijven. Nadat de markt geliberaliseerd is volgt in de regel behalve verdere consolidatie, tevens een proces van privatisering, zoals blijkt in de landen die voorop gelopen hebben in de liberalisering van de energiemarkt (Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Zweden). Overheden trekken zich terug uit hun rol van aandeelhouder en er ontstaan grote, overwegend private ondernemingen. Ook deze ontwikkeling is gaande in Nederland. De energieproductiebedrijven in Nederland zijn inmiddels grotendeels in private, buitenlandse handen. Ook bij de distributiebedrijven nemen overheden afstand van hun rol als aandeelhouder. Bij Nuon is dit vooralsnog niet gebeurd, maar Nuon voorziet deze ontwikkeling wel in haar bedrijf. Wel heeft er bij Nuon in de loop der tijd verdere consolidatie van kleinere bedrijven plaatsgevonden, een ontwikkeling die past in de internationale trend van de vorming van een relatief beperkt aantal pan-Europese ondernemingen. Nuon heeft, evenals de andere grote Nederlandse energiebedrijven steeds gewezen op het belang van het betrekken van de netwerken bij de privatisering en is dus altijd fervent tegenstander geweest van de zogenaamde splitsing. Volgens Nuon levert privatisering van netwerken geen nadelen op voor de energiedistributie. Zij zoekt de

<sup>12</sup> Dit hoofdstuk is geschreven in het najaar van 2006, voordat het voornemen tot eventuele fusie van Nuon en Essent naar buiten werd gebracht en ook voordat de Minister van Economische Zaken het definitieve splitsingsbesluit nam in april 2007.

garantie van toegankelijkheid van het netwerk niet in het in overheidshanden brengen van de netwerken, maar in het naar behoren vervullen door de overheid van haar toezichhoudende taak.

Nuon heeft haar strategie en interne organisatie geleidelijk aangepast aan de nieuwe marktomstandigheden. Na een korte periode van internationalisering, heeft Nuon gekozen voor een proces van focussen op een beperkt aantal kernmarkten in noordwest Europa, te weten Nederland, België en Duitsland. Naast rationaliteitoverwegingen speelt hierbij het nutskarakter van energielevering een rol. Nuon stelt zich op het standpunt dat energie niet zomaar een *tradable good* is, maar gezien moet worden als een product dat zich beweegt in een bepaalde maatschappelijke context. Een dergelijk product moet dan ook niet zodanig vermarkt worden dat het onder risico komt te vallen van buitenlandse bedrijven en investeerders, omdat dan de klanten het vertrouwen zouden verliezen in het bedrijf. Nuon kiest daarom als het ware voor internationalisering met een regionaal karakter (dichtbijliggende landen). (Interview voorzitter Raad van Bestuur) Daarnaast werd gekozen voor een focus op kernactiviteiten, die overigens tevens een uitbreiding inhield, namelijk naar de gehele energieketen. Waar het bedrijf zich wat energie betreft voorheen beperkte tot distributie en levering, werd ook productie weer binnengehaald.

Voor de interne organisatie van een bedrijf als Nuon heeft een en ander geleid tot een proces van efficiencyverhoging: afdelingen werden samengevoegd, niet-kernactiviteiten uitbesteed en de resterende werkzaamheden efficiënter uitgevoerd. Op het sociale vlak leverde dit een aanzienlijke boventaligheid op waar het bedrijf oplossingen voor heeft moeten zoeken. Voor deze werkgelegenheidsproblematiek zijn sociale plannen ontwikkeld en uitgevoerd welke in de loop van de tijd van karakter zijn veranderd.

Behalve de interne organisatie van het bedrijf, veranderde ook de aard van de werkzaamheden. Er zijn nieuwe functies ontstaan op nieuwe werkterreinen zoals de energiehandel, marketing en sales. Daarnaast is er tijdelijk veel werk ontstaan ten behoeve van het op orde brengen van de administratieve processen en ten behoeve van het afhandelen van vragen en klachten van klanten.

De ingrijpende veranderingen in de organisatie en de strategie van Nuon hebben uiteraard het nodige gevraagd van het *Human Resources Management*. In het HR-beleid gaat het nu om de ontwikkeling dan wel de verwerving van de benodigde competenties en het creëren en onderhouden van een menselijke prestatiecultuur.

In een omgeving die zodanig verandert als op de energiemarkt het geval is geweest in de afgelopen jaren, is het tenslotte onvermijdelijk dat ook de arbeidsvoorwaarden op zeker moment worden aangepast. Van oudsher kennen energie- en waterbedrijven in Nederland arbeidsvoorwaarden die geen rekening houden met concurrentie en een vrije markt. Het arbeidsvoorwaardenpakket van de ouder energiebedrijven werd als te kostbaar en te weinig flexibel ervaren om goed te kunnen functioneren in een geliberaliseerde markt. De kern van de in 2001 ingezette omslag in de arbeidsvoorwaarden was de introductie van marktconformiteit en flexibiliteit. Evenals in het HR-beleid zijn prestatiegerichte elementen ingebouwd, bijvoorbeeld in de figuur van de zogenaamde functiecontracten, waarmee een deel van de algemene arbeidsvoorwaarden buiten werking kan worden gesteld. Daarnaast is de loonlijn voor de nieuwe lichte medewerkers van na de fusie aanzienlijk lager dan die van de voor de fusie reeds werkzame werknemers. Ook zijn in de beloningsprincipes meer elementen van prestatiebeloning ingebouwd.

In dit hoofdstuk geven wij eerst een beschrijving van het bedrijf Nuon (1). Vervolgens analyseren we (de veranderingen in) het sociale en HR-beleid van Nuon (2) en tenslotte gaan we in op (de veranderingen in) de arbeidsvoorwaarden (3). In paragraaf 4 trekken we een aantal conclusies met betrekking tot de centrale vraag van dit onderzoek toegepast op de onderhavige casus: welke consequenties heeft de introductie van marktwerking in de energiesector voor het HR-beleid en de arbeidsvoorwaarden van Nuon?

## 5.2. HET BEDRIJF

### *Een fusiebedrijf*

Nuon is ontstaan in 1999 uit het samengaan van vier regionale energieondernemingen: Nuon (energie- en waterbedrijf in Gelderland, Friesland en Flevoland), Energie Noord West (energiebedrijf Noord-Holland, Energie- en Watervoorziening Rijnland (Leiden en omgeving) en GAMOG (het gasbedrijf in Oost-Gelderland en Flevoland). Deze fusie leidde tot het ontstaan van het huidige Nuon, dat in 1999 een marktaandeel had van 38% in elektriciteit en van 30% in gas.

Meerdere fusierondes waren al voorafgegaan aan deze grote fusie en na de fusie acquireert Nuon zowel op de nationale als op de internationale markt meerdere bedrijven en neemt deelnemingen in bedrijven, waarvan er echter in de loop der jaren ook weer verschillende worden afgestoten. Een deel van de acquisities moet worden gezien tegen de achtergrond van verdere schaalvergroting, zoals bijvoorbeeld de opname in 2000 van GGR, Gasvoorziening Gelders Rivierengebied, binnen Nuon.



### **Focus evolueert naar kernmarkten en kernactiviteiten**

Een ander deel van deze marktbevingen moet worden gezien tegen de achtergrond van het beleid van Nuon dat aanvankelijk gericht was op een brede buitenlandse markt, maar zich later (vanaf 2002) vooral richtte op de “kernmarkten” Nederland, België en Duitsland. Zo werden in 1999 belangen genomen in buitenlandse ondernemingen in o.a. de VS (North Coast Energy Inc.), het VK (Biwater Group) en Israel (ROTEM), welke later weer zijn afgestoten.

Een andere beleidswijziging betreft het feit dat Nuon aanvankelijk naast energie- ook waterlevering omvatte, maar later (vanaf 2002) meer en meer ging focussen op energie, waarbij de activiteiten werden uitgebreid naar de hele keten van energieproductie, transport en –levering. Zo werd Nuon in 2003 eigenaar van de Nederlandse opwekcapaciteit van Reliant Energy Europe, goed voor circa 4300 Megawatt eigen productievermogen, waarmee Nuon de schommelingen in de energiemarkt kon opvangen en haar afhankelijkheid van de markt beperkte. Anderzijds werd de drinkwatervoorziening van Nuon in 2002 ondergebracht in het waterbedrijf Vitens, waarin Nuon sinds 2006 ook geen belang meer heeft. Ook de verkoop van Norit N.V., specialist in zuiveringstechnologie, in 2003, vormde een belangrijke stap in de strategie van verdere specialisatie in de productie, transport en levering van energie en gerelateerde producten.

### **Nieuwe producten**

Naast uitbreiding naar de hele energieketen vond ook uitbreiding plaats (al vanaf 2001) naar nieuwe, energie(gerelateerde) producten en diensten. Nieuwe producten waren bijvoorbeeld energie uit diverse bronnen (groenstroom, natuurstroom) tegen diverse prijsarrangementen (vaste prijs, budget). Nieuwe diensten waren op de zakelijke markt onder andere het overnemen van energiemanagement (aanvankelijk ook watermanagement), energiebesparingsadviezen en monitoring, en op de retailmarkt onder andere advisering over energiebesparing, energiebesparende producten voor verwarming en warm water en een storingsdienst. De overnames van onder meer Installatiebedrijf Feenstra, de Klussenier en EboD Beveiligingen in 2001 vallen onder de noemer van de verbreding van het productenpakket van Nuon.

### **Duurzaamheid**

Tenslotte profileert Nuon zich al vanaf haar ontstaan als toonaangevende onderneming op het gebied van duurzame energie. Ook vanuit dat oogpunt zijn bepaalde overnames gedaan dan wel belangen genomen in bepaalde bedrijven, zoals bijvoorbeeld de overname van het Spaanse DESA in 2001, gespecialiseerd in windenergie, dat overigens in het kader van de concentratie op de drie kernlanden in 2005 weer van de hand is gedaan. Daarnaast heeft Nuon in de loop der jaren diverse windmolenparken in gebruik genomen en participeert het bedrijf in het eerste Nederlandse

Zeewindpark. Ook op het gebied van zonne-energie profileert het bedrijf zich als leidend. Spraakmakend was in 2002 het grootste zonnedak ter wereld op de Floriade, en in de tweejaarlijkse World Solar Challenge in Australië, een langeafstandswedstrijd voor door zonne-energie aangedreven raceauto's, won het Nuon Solar Team drie keer op rij.

#### **Huidige strategie: groei in kernactiviteiten en kernlanden**

Samengevat is de huidige strategie van Nuon erop gericht om als geïntegreerde energieonderneming winstgevend te groeien in de volledig geliberaliseerde energiemarkt in Noordwest Europa. De groeiplannen zijn naast Nederland met name gericht op België en Duitsland. Daarbij richt Nuon zich vooral op een versterking van haar kernactiviteiten en stoot zij andere activiteiten bij voorkeur af, zoals bedrijfsonderdelen die zich richten op dienstverlening rond het leveren van water en deelnemingen in energiebedrijven buiten de drie kernlanden.

#### **Toekomst: splitsing, privatisering en verdere schaalvergroting**

Nuon heeft zich, evenals de andere geïntegreerde energieondernemingen, steeds fel tegenstander betoond van de afsplitsing van de netbedrijven en de leverings- en productiebedrijven. Omdat de waarde van Nuon voor een groot deel juist verankerd ligt in de netten, zou dit de financieringsmogelijkheden van de onderneming beperken. (Jaarverslagen Nuon) Dit geldt te meer nu andere Europese landen geen splitsingsplannen hebben en de Europese concurrenten van Nuon dus de volle waarde van hun onderneming kunnen blijven inzetten bij het ontwikkelen van nieuwe activiteiten op de markt. Er zou dus op de Nederlandse markt geen *level playing field* ontstaan. Buitenlandse bedrijven zouden in het voordeel zijn vanwege het behoud van hun netwerken (Jaarverslag Nuon 2004). De verwachting is dat als de splitsingsplannen doorgaan, de aandeelhouders (een deel van) hun aandelen waarschijnlijk willen vervreemden. Nuon heeft bij de Minister van Economische Zaken dan ook gepleit voor het maken ruimte voor vormen van privatisering, ook los van de splitsing.

### **5.3. MARKTPOSITIE EN BEDRIJFSBELEID**

#### **Concurrentie op kwaliteit**

De vrijmaking van de markten biedt Nuon nieuwe kansen, maar dat geldt natuurlijk ook voor haar concurrenten, waaronder nieuwe toetreders. Nuon heeft er van meet af aan voor gekozen niet mee te doen aan de hevige prijsconcurrentie van enkele andere aanbieders op de markt, maar primair in te zetten op het behouden van klantrelaties door verbetering van de interne samenwerking en de dienstverlening aan klanten. In de loop der jaren is voortdurend geïnvesteerd in het vergroten van de klantgerichtheid en het verbeteren van de operationele processen.

### **Zwaartepunten in de interne bedrijfsvoering**

Zo rapporteert Nuon in haar Jaarverslag 2001 dat veel aandacht is besteed aan de facturering aan zakelijke en particuliere klanten. In het Jaarverslag 2002 wordt bovendien melding gemaakt van voortgaande investeringen in de klantsystemen en de inrichting van de administratieve organisatie. Verdere verbetering van de organisatie en bedrijfsvoering waren prioriteit in 2002. Het gaat om het op orde brengen van alle basisprocessen, van de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur en het beheer van de netwerken tot en met de facturering en de service. Ook worden over het jaar 2002 investeringen gemeld in de verbetering van de IT-systemen van het bedrijf. In 2003 wordt een stijging van de gemiddelde klanttevredenheid tot ruim 80% gemeld op de consumentenmarkt. Daarnaast vertoont in dat jaar ook de tevredenheid van de zakelijke klanten een stijgende lijn. IT-investeringen vormen voortdurend de achtergrond van de operationele verbeteringen. De noodzaak van verbetering en vernieuwing van de systemen wordt groter met de liberalisering, de mogelijkheid van het switchen van leverancier en het aanbieden door Nuon van nieuwe diensten en producten. In 2003 is aandacht besteed aan de interne samenwerking binnen Nuon en het creëren van een slagvaardige structuur. De organisatiestructuur werd omgevormd van 24 separate business units naar de vier huidige divisies van Nuon (zie hierna). Samenwerkingspatronen en –manieren werden onderzocht en verbeterd, onder leiding van het leiderschapsteam van de divisiedirecteuren. Het Jaarverslag 2004 maakt melding van een verdere aanscherping van de prioriteiten in de bedrijfsvoering naar klantgerichtheid, kwaliteitsverbetering van processen, leidend tot *operational excellence*, en versterking van het leiderschap van het midden- en hoger management. De operationele kernpunten voor 2004 waren gericht op de verdere inbedding van klantgerichtheid binnen de onderneming, met name gestuurd door de volledig vrije energiemarkt per 1 juli 2004. Daarnaast stond de daaraan gelieerde kwaliteitsverbetering in tal van bedrijfsprocessen centraal en de aandacht voor de wijze waarop Nuon medewerkers binnen hun bedrijfsonderdeel en tussen de onderdelen samenwerken met collega's. Vanaf 2004 wordt over de inspanningen op het gebied van klantgerichtheid, kwaliteit en procesbeheersing per bedrijfssegment gerapporteerd. In 2005 worden opnieuw aanzienlijke inspanningen (en kosten) gemeld om de kwaliteit van de operationele- en klantprocessen te verbeteren. Het succes van deze inspanningen komt onder meer tot uitdrukking in een gestegen klanttevredenheid. Daarnaast komt Nuon, in de metingen van de kwaliteit van de dienstverlening door de Dte over het derde en vierde kwartaal van 2005, naar voren als beste van de grote Nederlandse energiebedrijven. De administratieve achterstanden waren midden 2005 weggewerkt.

### **Marktaandeel**

Het marktaandeel van de drie grote energieleveranciers – Nuon, Essent en Eneco – is sinds de volledige liberalisering van de markt in 2004 in twee jaar tijd met 5 tot 6% gedaald, maar is in de eerste helft van 2006 stabiel gebleven, zo blijkt uit een rapport van de Dte, de toezichthouder op de Nederlandse Energiesector. De drie grootste energiebedrijven hebben op de markt voor elektriciteit in 2006 zelfs iets van het verloren marktaandeel teruggewonnen. Het gezamenlijk marktaandeel van de drie bedrijven is hier nu 82%. Op de gasmarkt werd het verlies tot stilstand gebracht en stabiliseerde het marktaandeel op 79%.<sup>13</sup>

Overigens geven de drie grote spelers op de Nederlandse energiemarkt geen informatie over de precieze omvang van het klantenbestand. Nuon rapporteert over het verslagjaar 2005 wel een afname van 1% van het aantal klanten dat elektriciteit afneemt van Nuon en een daling van 3% van het aantal klanten dat van Nuon gas afneemt.

## **5.4. CONSEQUENTIES VAN LIBERALISERING**

De verandering van een kleinschalig, regionaal georiënteerd bedrijf dat naast energie ook water leverde, naar een grootschalig, internationaal georiënteerd bedrijf dat zich vooral richt op een aantal kernactiviteiten, heeft consequenties voor de interne organisatie van en de werkgelegenheid binnen het bedrijf.

### **Schaalvoordelen en uitbesteding**

Allereerst zijn er door de schaalvergroting banen verdwenen ten gevolge van efficiency-operaties. Samenvoeging van afdelingen van de verschillende fusiepartners leidde tot overtoolligheid van bepaalde medewerkers. Het afstoten of uitbesteden van niet-kernactiviteiten leidt weliswaar niet (noodzakelijkerwijs) tot verlies aan werkgelegenheid in het algemeen, maar wel tot veranderingen in de interne organisatie van en de werkgelegenheid bij Nuon. Uit onderzoek van *The Boston Consultancy Group* naar de werkgelegenheidsontwikkeling in de gehele Energiesector in Nederland blijkt dat deze op dat moment circa 27.000 FTE telt, hetgeen 4.000 FTE minder is dan in 1993. De werkgelegenheidsdaling in de periode 1993 – 2001 wordt vooral geweten aan productiviteitsverhoging, consolidatie en uitbesteding.

### **Nieuwe afdelingen en competenties**

Daarnaast heeft het huidige Nuon met zijn nieuwe producten, andere risico's en internationale oriëntatie behoefte aan mensen met andere competenties dan voorheen. Zo is klanttevredenheid een belangrijk aandachtspunt geworden. Een goede notaverwerking en de afhandeling van klachten,

<sup>13</sup> Het Financieele Dagblad, 6 november 2006.

*customer care*, kregen de afgelopen jaren veel aandacht, waarmee veel arbeidsplaatsen gemoeid waren. Uit het onderzoek van *the Boston Consultancy Group* blijkt dat de werkgelegenheidsdaling die tussen 1993 en 2001 in de energiesector plaatsvond, vanaf 2001 verkeerde in haar tegendeel: ter voorbereiding op de liberalisering hebben bedrijven extra personeel aangetrokken. In totaal heeft de liberalisering in de energiesector voor naar schatting 6.000 FTE aan extra werk gezorgd. Dit personeel is vooral ingezet in de administratieve processen en in *front offices* van Levering en Netbeheer. Bij Levering lijkt dit bovendien gepaard te zijn gegaan met een sterke toename van inleenpersoneel. Als binnenkort het “notawerk” grotendeels geautomatiseerd zal zijn, valt te verwachten dat er op dit vlak ook weer banen zullen verdwijnen. En als er als gevolg van de automatisering vervolgens minder fouten worden gemaakt, zullen er naar verwachting ook minder klachten binnenkomen met als gevolg dat er weer arbeidsplaatsen verdwijnen op de afdeling klantenservice.

Een ander nieuw aandachtspunt dat geheel nieuwe competenties vergt is de handel in energie. Ten tijde van de SEP stelden de vier samenwerkende producenten onderling vast hoeveel energie er zou worden geproduceerd en tegen welke prijs. Sinds 1998 is de productie vrij – al worden er bepaalde milieu- en logistieke en mededingingseisen gesteld aan vestiging van een productiebedrijf - en wordt energie ingekocht door de energiebedrijven. Hierdoor is de noodzaak ontstaan van het inrichten van een *trading floor*, hetgeen specifieke werkgelegenheid creëert. De arbeidsmarkt voor *traders* is internationaal.

Het Jaarverslag 2000 van Nuon noemt naast *customer care* en *trading*, tevens *marketing*, *e-business* en *asset management* van de infrastructuur als bedrijfssonderdelen die nieuwe competenties vergen. Tenslotte heeft de werving van toptalent voor het topmanagement van Nuon de laatste jaren de nodige aandacht gekregen. (diverse Jaarverslagen)

Het is op basis van de beschikbare gegevens, niet vast te stellen in hoeverre de arbeidsproductiviteit bij Nuon is gestegen ten gevolge van de genomen maatregelen. Wel is het mogelijk om enkele bedrijfstakcijfers te vergelijken. Een overzicht van de arbeidsproductiviteit op sectorniveau van de energie- en waterleidingbedrijven (SBI 40-41) laat een opmerkelijke stijging van de toegevoegde waarde zien in de jaren 2001-2003.

Tabel 5.1: Groei van de arbeidsproductiviteit: toegevoegde waarde in indexcijfers (2000=100)

	Per arbeidsjaar	Per gewerkt uur
1993	82,0	
1994	84,1	
1995	88,1	85,1
1996	96,4	94,5
1997	92,0	91,7
1998	92,1	92,2
1999	93,0	93,2
2000	100,0	100,0
2001	107,1	107,2
2002	118,7	118,6
2003	119,6	118,8
2004	121,3	119,4
2005	123,0	122,9

Bron: CBS Statline, 2007.

### **Interne organisatie**

De activiteiten van het huidige Nuon zijn ondergebracht in vier segmenten, waarbinnen weer verschillende divisies zijn te onderscheiden. De divisies worden aangestuurd vanuit het Corporate Center. Daarnaast herbergt Nuon ter ondersteuning van de divisies een ICT bedrijf, een facilitair bedrijf en een shared service center (administratie). De vier segmenten van Nuon en de divisies daarbinnen zijn de volgende:

- 1 Distributie en verkoop Nederland:
  - Netwerk services: aanleg, onderhoud en beheer van infrastructuur voor het transport en de levering van elektriciteit, gas en warmte (ca. 1/3 van Nederland)
  - Business Customers: levert energieproducten en –diensten aan de zakelijke markt
  - Retail Customers: is verantwoordelijk voor de verkoop van elektriciteit, gas en warmte aan consumenten en klein-zakelijke afnemers. Daarnaast brengt Retail Customers aanvullende producten en diensten op de markt. Binnen deze divisie opereert het Customer Care Center als centrale serviceverlener voor de klanten van Nuon (facturering, incasso, betalingsverwerking, verhuizing, datacollectie, datamanagement, klantencontacten, klachtenbehandeling).
  
- 2 Productie en handel:
  - Energy sourcing: richt zich op de inkoop van brandstoffen, de productie van (duurzame) energie en de handel in onder andere electriciteit, olie, gas en CO<sub>2</sub>-emissierechten. Voor de handelsactiviteiten beschikt Nuon over een moderne *trading floor*. Daarnaast houdt deze divisie zich bezig met nieuwe elektriciteits-

en gasprojecten, zoals bijvoorbeeld het grootste windenergieproject op de Noordzee.

3 Netbeheer:

- Continuon Netbeheer beheert de gas- en elektriciteitsnetten van Nuon en voorziet in de aansluitingen en het transport van elektriciteit en gas in Nederland. Dit bedrijfsonderdeel heeft een onafhankelijke positie die wettelijk is vastgelegd in de zogenoemde marktrol van netbeheerder (Elektriciteitswet 1998).

4 Overige Activiteiten:

- Nuon België,
- Nuon Duitsland
- Overige buitenlandse deelnemingen
- Overige serviceactiviteiten
- Corporate Center

Aan het hoofd van de Nuon-organisatie staat de Raad van Bestuur.

## 5.5. MEDEWERKERS

### ***Historie werkgelegenheid sectorbreed***

Kijken we naar de ontwikkelingen in de werkgelegenheid in de gehele energiesector op basis van een recent onderzoek van de Boston Consulting Group in opdracht van de WENb en de vakbonden ABVAKABO FNV, CNV Publieke Zaak en de VMHPN, dan zien we tussen 1993 en 2001 een daling van de werkgelegenheid van 31.000 fte tot 27.000 fte, dat is een gemiddelde daling van 3,3% per jaar. Deze daling wordt toegeschreven aan efficiencyverbetering, schaalvergroting en uitbesteding. In 2001 is de dalende trend omgedraaid. De bedrijven trekken dan nieuw personeel ter voorbereiding op de liberalisering. In totaal heeft deze ontwikkeling voor naar schatting 6.000 fte aan extra werk gezorgd, vooral in de administratieve processen en in front offices van Levering en Netbeheer. Tot zover komt het sectorbrede beeld overeen met het beeld bij Nuon. Het onderzoek van de BCG noemt geen effecten van de werving van nieuw personeel voor nieuwe functies zoals in de energiehandel, marketing en sales. Nuon meldt deze nieuwe werkgelegenheid wel uitdrukkelijk in haar jaarverslagen.

Tussen 2002 en 2005 is de werkgelegenheid in de sector redelijk stabiel gebleven (met een lichte daling in 2003 en 2004 en weer een forse stijging in 2005). De verwachting is dat na 2005 weer een daling zal worden ingezet.

### ***Toekomstverwachtingen werkgelegenheid sectorbreed***

Verskillende studies geven verschillende cijfers voor de te verwachten werkgelegenheidsdaling in de energiesector, maar dat deze zal dalen komt uit alle onderzoeken naar voren.<sup>14</sup> Als oorzaken worden genoemd: verdergaande liberalisering en daarmee samenhangende grotere concurrentie, splitsing van netbedrijven van de productie- en leveringbedrijven, privatisering, en tenslotte overheidssturing. Dat laatste treft met name het netwerkgedeelte van de bedrijven.

Wij presenteren in deze gevalsstudie de resultaten van de Boston Consulting Group die onderzoek uitvoerde in opdracht van de gezamenlijke sociale partners, omdat dit onderzoek tevens inzicht biedt in de verdeling van de te verwachten werkgelegenheidsdaling over de verschillende bedrijfsonderdelen, werknemers met verschillend opleidingsniveau en van verschillende leeftijdscategorieën.

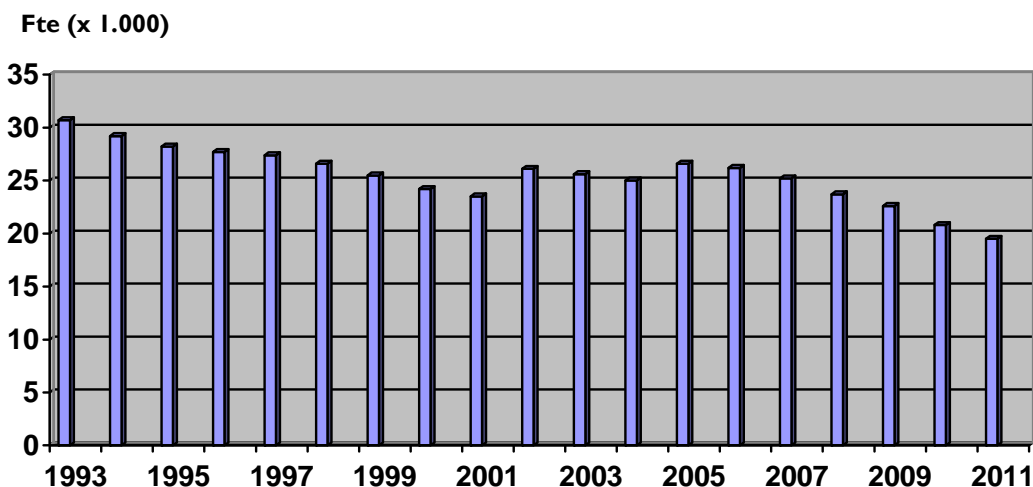
De totale werkgelegenheidsdaling in de sector, welke voornamelijk wordt toegeschreven aan “concurrentie / liberalisering” en “overheidssturing”, komt op circa 7.100 fte's in de periode 2006-2011. Dat is een verlies van gemiddeld 5% per jaar. Er zullen naar schatting 6.300 arbeidsplaatsen verdwijnen, ca. 1.400 fte worden door uitbesteding naar andere sectoren verplaatst en er ontstaan circa 600 nieuwe arbeidsplaatsen. In de onderstaande tabel wordt de werkgelegenheidsontwikkeling voor de periode sinds 1993 weergegeven, met een extrapolatie tot aan 2011.

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld de studie van Ronald Berger in samenwerking met ABVAKABO, 2005; Landelijk Medezeggenschapsplatform Energiedistributiebedrijven (LME), 2005; Price Waterhouse Coopers, 2005; Boston Consultancy Group (in opdracht van de COR Essent), 2004; Boston Consultancy Group (in opdracht van de sociale partners in de bedrijfstak), 2005; Capgemini (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken), 2006.



Tabel 5.2: Werkgelegenheidsontwikkeling energiesector 1993 – 2005 en verwachte werkgelegenheidsontwikkeling energiesector 2006 – 2011



Bron: Boston Consulting Group, 2005.

Het werkgelegenheidsverlies in de sector verschilt per bedrijfs onderdeel van de verschillende bedrijven. Bij de Productie komen er als enige bedrijfs onderdeel per saldo banen bij als gevolg van de nog te bouwen conventionele en duurzame productiecapaciteit (300 fte). Ook bij de Staven komen er 300 banen bij, maar er verdwijnen ook 1800, dus het saldo komt uit op een verlies van 1.500 fte (een jaarlijkse daling van 5%). Ook Handel, een van de nieuwere afdelingen, waarvoor Nuon veel nieuw personeel heeft geworven in de afgelopen jaren, verliest sectorbreed in de komende jaren 200 fte (jaarlijkse daling 13%), als gevolg van consolidatie. Bij Levering wordt althans in absolute aantallen, het grootste verlies verwacht, te weten 3.400 arbeidsplaatsen (jaarlijkse daling 10%), hetgeen wordt toegeschreven aan de vereenvoudiging van marktprocessen en invoering van Automatic Meter Reading. Bij Netbeheer, tenslotte, wordt een daling met 2.300 fte. verwacht (een jaarlijkse daling van 4%) onder meer door verdergaande automatisering en uitbesteding.

Tabel 5.3: Verwachte werkgelegenheidsdaling energiesector per bedrijfs onderdeel, 2006-2011

Bestaande fte per bedrijfs onderdeel (2005)	Banen die zullen verdwijnen	Banen die verplaatst worden uitbesteding	Banen die gecreëerd zullen worden	Verandering aantal fte 2006-2011
Productie: 2.280	-	-	+300	300
Handel: 360	-200	-	-	-200
Levering: 7.170	-3.300	-100	-	-3.400
Staven: 5.900	-1.100	-700	+300	-1.500
Netbeheer: 10.900	-1.700	-600	-	-2.300
Totaal:	-6.300	-1.400	+600	-7.100

Bron: Boston Consulting Group, 2005

De BCG spreekt de verwachting uit, op basis van een analyse van de personeelsbestanden van de verschillende afdelingen, dat relatief veel jonge, minder hoog opgeleide werknemers die veelal op inleenbasis werken, getroffen zullen worden door de werkgelegenheidsreductie. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval zal zijn, valt niet met zekerheid te zeggen omdat dit mede afhangt van de kwaliteit van de match en de wijze waarop de bedrijven zullen willen omgaan met afvloeiing. Wel wordt nog opgemerkt dat in ieder geval natuurlijk verloop door pensionering nog maar zeer ten dele de werkgelegenheidsreductie zal kunnen opvangen. Er werken namelijk reeds aanmerkelijk minder 55+-ers in de sector ten gevolge van het feit dat velen van hen reeds van 55+-regelingen gebruik hebben gemaakt in het ( nabije) verleden.

### **Fluctuaties in totaal aantal medewerkers Nuon**

De fluctuaties in het aantal medewerkers van Nuon tussen 1999 en 2005 zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5.4: Aantal medewerkers, in fte's 1999 – 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
In vaste dienst	6.919	6.807	9.544	9.924	9.638	9.441	9.665
In tijdelijke dienst					1.476	1.645	2.255

Bron: Jaarverslagen Nuon, 2003, 2004, 2005.

De fluctuaties hebben wisselende achtergronden. Het jaar 2000 stond in het teken van het afhandelen van de gevolgen van de efficiëncyslag die Nuon noodzakelijk achtte om het bedrijf concurrerend te maken. Met name in de traditionele werkgebieden heeft Nuon toen een aanzienlijke efficiëncyverbetering gerealiseerd met het oog op de toenemende concurrentie. Gevolg hiervan was een substantiële personele boventalligheid. De uitstroom in 2000 bedroeg 963 medewerkers, uit uitvoerende functies, maar vooral ook uit het midden management. De instroom bedroeg 851 medewerkers, waarvan 462 als gevolg van overnames en groei van één van de dochtermaatschappijen van Nuon en 389 in diverse functies ter versterking van diverse kerncompetenties, zoals marketing, e-business, asset management en trading (Jaarverslag Nuon 2000, interview HRM).<sup>15</sup>

Mede door acquisities steeg het aantal medewerkers op basis van fulltime arbeidsplaatsen bij de onderneming ultimo 2001 tot 9544. In 2001 slaagde Nuon er opnieuw in veel nieuw talent aan te trekken met een commerciële en internationale achtergrond.

In 2002 ontstond enerzijds boventalligheid, en zijn er dus medewerkers vertrokken, door een verdere verhoging van de efficiency van de organisatie. Anderzijds werd in 2002 fors geïnvesteerd in

de klantsystemen en de inrichting van de administratieve organisatie, en werd nieuw talent geworven – naast de ontwikkeling van de eigen medewerkers op nieuwe competenties – met name voor functies in de energiehandel, marketing en sales. Ook werd geworven voor managementfuncties op diverse niveaus. Per saldo steeg het aantal medewerkers in 2002 met 380.

De daling van het aantal medewerkers in 2003 ten opzichte van 2002 is een direct gevolg van de uitstroom die per saldo optrad als gevolg van de acquisitie van Reliant en de verkoop van Norit eind 2003. Gemiddeld over heel 2003 kwam het medewerkersaantal uit op 10.588, met een gemiddelde leeftijd van 42,7 jaar. De gemiddelde personeelskosten per medewerker namen met 2% toe van € 58 duizend naar € 59 duizend.

Het totaal aantal medewerkers (vaste en tijdelijke) in 2004 ten opzichte van 2003 was 28 fte's lager. Het totaal aantal medewerkers in 2005 steeg ten opzichte van 2004 met 834 fte's. De toename heeft voornamelijk betrekking op de inhuur van medewerkers voor de verbetering van operationele en klantprocessen.

#### **Fluctuaties per bedrijfssegment Nuon**

Als we de fluctuaties van het aantal medewerkers bezien per segment (divisie), hetgeen mogelijk is vanaf 2003, krijgen we nog beter inzicht in de achtergronden.

Tabel 5.5: Aantal medewerkers per segment, in fte's

<b>Segment / Jaar</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Distributie en Verkoop Nederland	6.511	6.748	7.010
Productie en Handel	1.350	1.073	941
Netbeheer	106	113	115
Overige Activiteiten	1.671	1.507	1.599

Bron: Jaarverslag Nuon 2005

Stijging van het aantal medewerkers is met name te zien in de divisie Distributie en Verkoop Nederland. Dit valt vooral te verklaren uit de aanzienlijke investering die is gepleegd in het verbeteren van de dienstverlening aan de klant en de daarmee samenhangende verbetering van de operationele processen. Er zijn veel – tijdelijke – medewerkers aangesteld op het Customer Care Center als centrale serviceverlener voor de klanten van Nuon.

In de divisie Productie en Handel zijn in 2004 verschillende business units van Nuon geïntegreerd en is de overname en integratie van activiteiten van Reliant afgerond. Door de efficiënte inrichting van de organisatie en de integratie van processen en systemen zijn diverse synergievoordelen

<sup>15</sup> Bij deze personeelsaantallen is geen rekening gehouden met de overname van Norit.

gerealiseerd. In 2005 daalden de operationele lasten verder als gevolg van kostenbesparingen in dit segment.

Binnen de divisie netbeheer hebben zich geen grote wijzigingen qua personeelsbestand voorgedaan. Het medewerkersaantal in de divisie Overige Activiteiten fluctueert. De daling in het jaar 2004 wordt veroorzaakt door het afstoten van North Coast Energy. Zowel in 2004 als 2005 wordt echter een groei van de markt voor Nuon in België gerapporteerd, wat in 2005 per saldo kennelijk tot een stijging van het aantal medewerkers heeft geleid.

## 5.6. HET HUMAN RESOURCES BELEID

De ingrijpende veranderingen in de organisatie en de strategie van Nuon sinds 1999 hebben het nodige gevraagd van het *Human Resources Management*. In grote lijnen zijn twee sporen te onderscheiden waarlangs het HRM-beleid sinds die tijd is vormgegeven, welke op hun beurt ook weer kunnen worden onderverdeeld in een aantal aandachtspunten:

1. Sociaal beleid: het op een sociaal verantwoorde wijze afhandelen van de in de loop der jaren ontstane boventaligheid van medewerkers ten gevolge van de diverse efficiency-operaties.
2. Vernieuwing van het HRM-beleid: het enten van het HRM-beleid op de nieuwe eisen van het bedrijf, dat wil zeggen efficiënt en uiteindelijk concurrerend werken.

Beide sporen worden hieronder besproken. We beginnen met het sociaal beleid omdat dat na de fusie aanvankelijk voorop stond. Vanaf 2001 kwam het accent steeds meer te liggen op de vernieuwing van het HR-beleid en werd het sociaal beleid hiervan meer en meer een integraal onderdeel.

### **Sociaal beleid**

Direct na de fusie in 1999 ontstond een boventaligheid van circa 2.000 werknemers met name in de traditionele werkgebieden (distributie en levering van elektriciteit, gas, warmte en water). Ook na de fusie was het bedrijf in verband met de introductie van marktwerking continu aan bijstelling onderhevig hetgeen tot een zekere mate van boventaligheid leidde, zij het van beperktere omvang. Nuon laat zich erop voorstaan die boventaligheid steeds op sociaal verantwoorde wijze te hebben tegemoet getreden. Zij verwijst daarbij steevast naar haar zogenaamde stakeholdersfilosofie als belangrijk uitgangspunt voor haar beleid. Basisgedachte in deze filosofie is dat de onderneming alleen dan duurzaam kan groeien als zij consistent en continu werkt aan de groei van haar vier stakeholders: aandeelhouders, klanten, medewerkers en milieu en maatschappij. Een beleid dat zich slechts zou richten op een of enkele van deze stakeholders leidt niet tot blijvende groei en

ontwikkeling van Nuon. Een sociaal beleid gericht op de medewerkers, ook als zij boventallig raken, maakt hiervan dus deel uit. Daarnaast is het sociaal beleid van Nuon gebaseerd op afspraken hierover in CAO-verband. In de sector-CAO 2001-2003 staat in het protocol onder 4.4: “Met inachtneming van al hetgeen hiervoor is vermeld en ondanks de blijvende druk op de werkgelegenheid in de ENB-sector zijn partijen overeengekomen dat voor de periode tot 1 januari 2005 in Sociale Plannen een werkgarantie wordt afgegeven. Deze werkgarantie zal in nieuwe dan wel vernieuwde Sociale Plannen nader worden uitgewerkt. Onder de werkgarantie zullen in Sociale Plannen in elk geval afspraken worden gemaakt met betrekking tot o.a. het definiëren van begrippen als “gelijkwaardige”, “gelijksoortige” en “passende” arbeid.”

Nuon is vanaf de fusie in 1999 drie keer een Sociaal Plan overeengekomen met de vakbonden:

- Sociaal Plan in het kader van de fusie van ENW, EWR, GAMOG en Nuon (oud) tot Nuon (nieuw), 1999. Belangrijkste elementen uit dit plan zijn:
  - het voorkomen van gedwongen ontslagen
  - een uittreedregeling voor oudere werknemers
  - het bieden van nieuw perspectief aan boventalligen
  - het zorgvuldig begeleiden van de uitstroom.
- Sociaal Plan Nuon 2004/2005. Belangrijkste elementen in dit plan zijn:
  - stimuleren van een brede inzetbaarheid van medewerkers tegen de achtergrond van een veranderende organisatie en markt
  - een beleidskader in geval reorganisaties arbeidsvoorwaardelijke of rechtspositionele consequenties hebben
  - een algemene werkbegeleidingsgarantie bij eventuele boventalligheid voor de duur van een half jaar, zo nodig te verlengen met een individuele werkbegeleidingsgarantie voor de duur van maximaal 12 maanden.
- Sociaal Plan Nuon 2006/2007. Dit vormt op hoofdlijnen een voortzetting van het vorige Sociaal Plan, met als nieuwe elementen:
  - het bieden van werkbegeleiding ook na de beëindiging van het dienstverband
  - de mogelijkheid om via vrijwillige demotie bij gebrek aan passend werk beëindiging van het dienstverband in overleg te voorkomen.

In de loop der jaren zijn de volgende voorzieningen ontwikkeld om het sociaal beleid concreet vorm te geven:

- Nuon Job Center (vanaf 1999) met als kerntaak: uitstroombegeleiding

- Nuon Resource Center (vanaf 2003) heeft als doelstelling de inhuur van externen te verminderen. Dit wordt gerealiseerd door een betere registratie van zowel de interne vraag naar (tijdelijk) werk als de matching met het beschikbare aanbod van medewerkers. Hoewel het hier niet uitsluitend om boventalligen gaat, wordt er mede gebruik gemaakt van de (her)inzet van deze categorie medewerkers.

### **Sociaal Plan 1999-2003: werk- en inkomenszekerheid**

In het eerste Sociaal Plan lag de nadruk primair op de boventaligheidsproblematiek en werden daarnaast alle zaken in de arbeidsvoorwaardelijke- en regelingsfeer opgenomen die nodig zijn ten behoeve van de ingrijpende reorganisatie die de fusie behelsde.

Wat de boventaligheid betreft werden ruimhartige voorzieningen getroffen. Er was ten eerste een werkgarantie voor de duur van het Sociaal Plan (tot 31 december 2003). Dat wil zeggen dat de boventalligen gedurende die tijd in dienst bleven van Nuon totdat zij ander werk gevonden hadden (binnen Nuon of daarbuiten). Voor de plaatsing van boventalligen werd een interne mobiliteitsorganisatie in het leven geroepen, het zogenaamde Job Center, dat in de eerste plaats (her)plaatsingsmogelijkheden van de boventallige werknemer binnen Nuon onderzoekt en indien de mogelijkheden daartoe ontbreken, een procedure voor externe plaatsing start. Diverse maatregelen in de sfeer van begeleiding naar ander werk kunnen worden ingezet, zoals sollicitatietrainingen, outplacementbegeleiding, het volgen van gerichte opleidingen. Daarnaast zijn er garanties voor als de uitplaatsing onverhoopt mis mocht lopen, zoals (preventief) het instrument van de detachering bij wijze van proef voorafgaand aan een definitieve overgang, en (achteraf) de terugkeergarantie, voor gevallen waarin boventallige werknemers die elders werk hebben aanvaard, buiten hun schuld ontslagen worden tijdens de proeftijd of vanuit een tijdelijke aanstelling. Tenslotte is er een regeling voor loonsuppletie (naar rato van het aantal dienstjaren en de leeftijd) indien boventallige medewerkers een functie buiten Nuon aanvaardden waarvan het aldaar te verdienen salaris lager is dan het laatst verdiende salaris bij Nuon. Voor boventallige werknemers ouder dan 50 jaar is gekozen voor uitplaatsing via een permanente detacheringconstructie om de opgebouwde aanspraken op prepensioen (FUR) en pensioen te waarborgen. Voor medewerkers van 55 jaar en ouder wordt in het Sociaal Plan de mogelijkheid gecreëerd uit te treden, met behoud van salaris- en pensioenaanspraken.

Op arbeidsvoorwaardelijk gebied wordt een salarisgarantie afgesproken, inclusief salarisperspectief, voor de zittende medewerkers. Dit met het oog op de plannen om in 2000 te komen tot nieuwe marktconforme primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, hetgeen tevens een nieuw loonlijn zal impliceren. Zittende medewerkers gaan dus niet onder die nieuwe loonlijn vallen.

### **De sociale plannen 2004-2005 en 2006-2007: bevorderen van employability**

In de volgende twee sociale plannen, die veel op elkaar lijken, wordt niet langer de oplossing van de boventaligheidsproblematiek voorop gesteld, maar wordt dit gezien als een afgeleide doelstelling van het hoofddoel van het plan: “organisatieveranderingsprocessen binnen de onderneming op sociaal verantwoorde wijze faciliteren” (Sociaal Plan 2004-2005). Deze sociale plannen moeten ook in het licht worden gezien van de nationale discussie in de Haagse overlegeconomie over het terugbrengen van de vervroegde uittreding in ruil voor penionering op 65-jarige leeftijd, en de verdere activering van de beroepsbevolking ter versterking van het behoud van de verzorgingsstaat (Van der Meer en Visser, 2005).

In deze serie van sociale plannen ontbreekt de werkgarantie, evenals de terugkeergarantie, de loonsuppletie bij aanvaarding van minder betaald werk buiten Nuon, en de seniorenregeling 55+. De specifieke detacheringregeling voor 50+-medewerkers is in de nieuwe plannen aan voorwaarden gebonden. Deze regeling, die als doel heeft de (pre)pensioenaanspraken van deze categorie medewerkers te garanderen, wordt alleen nog toegepast indien de desbetreffende werknemer voor tenminste 75% van de werktijd en 50% van de loonkosten kan worden gedetacheerd. Tenslotte worden ook voor herplaatste medewerkers de inkomensgaranties beperkt. De medewerkers in dienst getreden voor 1999 behouden nog hun oude salaris inclusief salarispectief. Voor de nadien in dienst getreden gelden echter andere regels. Degenen van hen die voor 1 januari 2004 herplaatst zijn, behouden weliswaar hun salaris, maar dan *exclusief* salarispectief. Voor medewerkers die op of na 1 januari 2004 zijn herplaatst, tenslotte, geldt slechts een persoonlijke garantietoelage, waarop in de loop der jaren de salarisverhogingen in mindering zullen worden gebracht.

De nadruk in de recentere sociale plannen ligt, in plaats van op werk- en inkomensgaranties, meer en meer op het creëren van “een optimale uitgangspositie van de werknemer door brede inzetbaarheid”, zodat deze “een bijdrage kan blijven leveren in een veranderende organisatie” (Sociaal Plan 2006-2007). De onderkenning van mogelijk blijvende boventaligheid in sommige gevallen, dat wil zeggen van de mogelijkheid dat niet alle medewerkers van wie de bestaande taken vervallen op afzienbare termijn zullen kunnen worden herplaatst, wordt gezien als het “sluitstuk” (Sociaal Plan 2006-2007) van het employabilitybeleid dat de kern van de latere plannen vormt. Dat sluitstuk wordt geconcretiseerd in de toepassing van de kantonrechtersformule, waarbij werknemers die voorvoelen dat ze moeilijk aan nieuw werk zullen komen, kunnen kiezen voor afzien van de geboden begeleiding van werk naar werk en in plaats daarvan een hoger bedrag meekrijgen van de werkgever (kantonrechtersformule + 25%), waarbij men echter het recht op WW verspeelt vanwege het alsdan “vrijwillige” karakter van het ontslag. Voor diegenen die kiezen

voor begeleiding bij het vinden van nieuw werk en die na het werkbegeleidingstraject geen werk hebben gevonden, resteert afhankelijk van het dienstverband nog een deel kantonrechttersformule en vervolgens WW met de aanvulling daarop op basis van de Raam CAO Enb.

De andere prioritering in de doelstellingen in de latere sociale plannen ten opzichte van het eerste plan is terug te zien in de afgesproken maatregelen. De werk- (in dienst blijven, detachingsregeling 50+) en inkomensgaranties (loonsuppletie, seniorenregeling, detachingsregeling 50+) voor boventalligen zijn grotendeels uit de plannen verdwenen. De maatregelen gericht op inzetbaarheid van de werknemers, daarentegen, zijn uitgebreid ten opzichte van het eerste plan. Deze zijn in het Sociaal Plan 2006-2007 zelfs nog iets uitgebreider dan in Sociaal Plan 2004-2005.

Centraal in beide plannen staat niet de werkgarantie, maar de tijdelijke werkbegeleidingsgarantie. In het Sociaal Plan 2004-2005 wordt de duur van het begeleidingstraject volledig individueel bepaald op basis van leeftijd en dienstjaren. In 2006 wordt er een algemeen Basis WerkbegeleidingsPeriode ingebouwd van 4 maanden, dat voor alle werknemers geldt. Pas dan komt de werknemer eventueel in een vervoltraject waarvan de duur op individuele basis wordt vastgesteld met een maximum van 12 maanden. In het Sociaal Plan 2004-2005 wordt voorafgaande aan de boventalligverklaring gedurende 30 dagen onderzocht of de werknemer intern herplaatsbaar is. In het Sociaal Plan 2006 is deze periode uitgebreid tot 3 maanden en worden werknemers die dreigen boventallig te worden als mobiliteitskandidaat ingeschreven bij het in 2003 opgerichte Nuon Resource Center (NRC), dat als doelstelling heeft de inhuur van externen te verminderen door een betere registratie van zowel de interne vraag naar (tijdelijk) werk als de matching met het beschikbare aanbod van medewerkers. Pas na ommekomst van deze 30 dagen respectievelijk 3 maanden wordt een werknemer boventallig verklaard en geplaatst bij het (bij de fusie in 1999 opgerichte) Nuon JobCenter voor begeleiding bij externe plaatsing. In het Sociaal Plan 2006-2007 is de mogelijkheid toegevoegd voor boventalligen om ook na beëindiging van het dienstverband (dus na afloop van de gehele WerkBegeleidingsPeriode) nog aanspraak te maken op een aanvullende periode van een jaar externe begeleiding middels outplacement en opleiding / training ter bevordering van de inzetbaarheid. Tenslotte creëert het Sociaal Plan 2006-2007 de mogelijkheid voor oudere boventallige medewerkers om via vrijwillige demotie beëindiging van het dienstverband te voorkomen.

### **Vergelijking**

Samenvattend kan worden gesteld dat het eerste Sociaal Plan (1999) nog sterk geënt was op de zekerheden die de werknemers gewend waren in de voormalige overheidsbedrijven (werkgarantie, inkomensgaranties, gunstige uittreedregeling voor ouderen). In de latere twee sociale plannen is die weg verlaten. De eerder afgesproken garantieregelingen worden gestopt (werkgarantie, loonsuppletie, seniorenuittreedregeling) dan wel afgetopt (detachingsregeling 50+, salarisgaranties)



voor na de fusie in dienst getreden. In plaats daarvan wordt het sociaal beleid, evenals het algemene HR beleid, zo veel mogelijk afgestemd op de nieuwe eisen van Nuon in de markt, dat wil zeggen de eisen van efficiënt en concurrerend werken. Het sociaal beleid wordt op deze wijze eigenlijk een onderdeel van het nieuwe algemene HR beleid, dat we hierna bespreken.

### **Beoordeling**

Van belang bij de beoordeling van de sociale plannen is hoe deze hebben uitgewerkt in de praktijk. Dit is vooral het geval bij de later sociale plannen, omdat daarin geen werk- en inkomensgaranties meer worden gegeven, maar vooral inspanningsverplichtingen zijn geformuleerd voor Nuon. Er zijn daarbij twee vragen aan de orde:

- 1) Op welke wijze is daadwerkelijk uitvoering gegeven aan het afgesproken beleid?
- 2) Wat is het resultaat geweest van die inspanningen?

Hoewel het niet mogelijk is om deze vragen afdoende te beantwoorden in het kader van dit onderzoek, kan met name over de resultaten van het beleid worden opgemerkt dat de mate waarin in 2006 interne vacaturevervulling plaatsvindt in vergelijking met 2002, een indicatie geeft van de mate van succes van het Nuon Resource Center, dat zich mede richt op boventalligen. In 2006 wordt 48% van de vacatures bij Nuon intern vervuld, ten opzichte van 20% in de beginperiode van het gefuseerde bedrijf (bron: interviews HRM, medewerkers).

Daarmee is nog niet gezegd hoeveel boventalligen het bedrijf uiteindelijk toch verlaten, en – nog belangrijker – hoeveel van hen daarmee in een situatie van werkloosheid belanden. Oudere werknemers (55+) die onder het eerste Sociaal Plan Nuon hebben verlaten, hebben dat gedaan onder een goede inkomensregeling. Hiervan heeft een groot aantal oudere werknemers gebruik gemaakt, hetgeen de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand heeft beïnvloed. Degenen die onder de latere sociale plannen zijn uitgestroomd, hebben minder financiële zekerheden (uitkering op grond van de kantonrechtformule en/of WW). Daarbij is het waarschijnlijk dat hun perspectief op de arbeidsmarkt in veel gevallen matig tot slecht is (gezien het niet slagen van de begeleiding van werk naar werk door Nuon). Zie voor een praktijkvoorbeeld onderstaand kader.

---

**Perspectief op de arbeidsmarkt voor lager opgeleide blijvend boventalligen: een praktijkvoorbeeld**

---

“Wat is het perspectief van bijvoorbeeld oudere monteurs die jarenlang eenvoudige werkzaamheden hebben verricht, zoals bijvoorbeeld meterwerk, wier werk op zeker moment wordt ge-outsourced? In theorie zouden deze mensen bij de onderaannemer in dienst moeten kunnen komen, echter, dat zou wel eens te veel vanuit een macro-economisch arbeidsmarktperspectief gedacht kunnen zijn. Dergelijke werknemers hebben weinig opleidingsbagage en zijn veelal ouder dan vijftig. Ondanks hun jarenlange ervaring is het aannemelijk – gezien de gegevens over het gedrag van werkgevers ten opzichte van oudere sollicitanten – dat de onderaannemer hen bij voorkeur zal vervangen door jongere medewerkers. Zelfs een krappe arbeidsmarkt biedt hier niet altijd soelaas.” (voorbeeld uit de praktijk van medewerker infra).

---

Specifieke aandacht verdient in dit verband de positie van de groep 50+-werknemers die onder het eerste Sociaal Plan onder een ruimhartige detachingsregeling vielen bedoeld om (pre)pensioenaanspraken veilig te stellen. Deze regeling is in de latere sociale plannen echter aan zodanige voorwaarden gebonden (zie hiervoor) dat een deel van hen toen alsnog ontslagen is. Het gaat hierbij in de eerste plaats om een aantal 50+-werknemers dat bij het aflopen van het eerste Sociaal Plan nog geen werk gevonden had, dus nog niet gedetacheerd was. Deze groep vielen bij het aflopen van het eerste Sociaal Plan geen rechten meer ten deel, ondanks de zinsnede in het eerste Sociaal Plan in artikel 3.1: “het Sociaal Plan treedt in werking op de fusiedatum en eindigt op 31 december 2003, waarna het collectief recht overgaat in een individueel recht” (cursivering MS). Zij werden ontslagen, welk ontslag in de rechterlijke procedures die hierover later werden gevolgd, standhield. Daarnaast was er een groep 50+-werknemers die ten tijde van het aflopen van het eerste Sociaal Plan wel gedetacheerd was, maar die niet voldeed aan de in de latere plannen gestelde voorwaarden met betrekking tot werktijd (75%) en loonkosten (50%). Van deze groep is vlak voor de ingangsdatum van het nieuwe Sociaal Plan de detachingsovereenkomst door Nuon opgezegd. Ook hierover is geprocedeerd en ook deze opzeggingen hielden stand bij de rechter.

**Vernieuwing HRM**

Naast het afhandelen van de door de fusie en (in mindere mate) latere reorganisaties ontstane boventalligheid van medewerkers op sociaal verantwoorde wijze, heeft het HRM van Nuon zich in de loop der jaren steeds meer gericht op het vernieuwen van het algemene HR-beleid, waarbij in de loop der jaren een zekere convergentie is opgetreden tussen het sociaal beleid gericht op de boventalligheidsproblematiek en het algemene HR-beleid. Met name het sociaal beleid is opgeschoven in de richting van het algemene beleid (en dus niet andersom) en maakt daarvan meer en meer integraal onderdeel uit in die zin dat het evenals het vernieuwde HR-beleid geënt is op de

nieuwe eisen van het bedrijf, dat wil zeggen efficiënt en uiteindelijk concurrerend werken. Het algemene HR-beleid is daartoe vormgegeven langs een tweetal hoofdlijnen:

- Het ontwikkelen dan wel verwerven van de benodigde competenties.
- Het creëren en onderhouden van een menselijke prestatiecultuur.

Welke competenties nodig zijn en welke prestaties geleverd moeten worden, wordt uiteindelijk bepaald door het criterium “waardecreatie voor de stakeholders”, dat wil zeggen: aandeelhouders, klanten, medewerkers en milieu en maatschappij. De HR-manager van Nuon formuleert dan ook de HR-visie van het bedrijf als volgt: “Nuon-medewerkers gebruiken hun talenten, voelen zich eigenaar van hun werk en creëren waarde voor alle stakeholders.”

Om aan de hoofdlijnen van het beleid vorm te geven zijn in de loop der jaren talrijke voorzieningen, maatregelen en instrumenten gecreëerd. Daarnaast zijn de gangbare HR-beleidsaspecten geënt op deze hoofddoelstellingen: personeelsplanning, arbeidsomstandigheden- en ziekterzuimbeleid en het beleid gericht op betrokkenheid van medewerkers staan allemaal in het teken van optimalisering van competenties en prestaties.

### **Competenties**

Wat betreft het onderhouden en verwerven van de benodigde competenties werkt Nuon in de eerste plaats langs de lijn van het ontwikkelen van de eigen medewerkers en het stimuleren van een zo optimaal mogelijk functionerende interne arbeidsmarkt. Daarbij lijkt wat betreft scholing de nadruk te liggen op scholing van het management (zie ook hierna onder prestatiecultuur). Een centrale rol hierbij speelt Nuon College, de management school van Nuon, waar managers worden ondersteund in hun persoonlijke ontwikkeling en vertrouwd worden gemaakt met de normen en waarden van Nuon en de gewenste managementstijl. Door het Nuon College zijn in de loop der jaren tevens diverse cursussen ontwikkeld specifiek gericht op bepaalde doelgroepen binnen het bedrijf, zoals in 2001 het Management Development Programma gericht op de hogere managementlagen en het managementtalent. In hetzelfde jaar werd een trainee-programma ontwikkeld en in 2003 ontwikkelde het College het Nuon Professional Program voor operationeel leidinggevend en in 2004 het Management Talent Program voor high potentials. In 2005 deden hier 55 medewerkers aan mee. Het Jaarverslag 2001 maakt melding van een vernieuwing van de interne technische opleiding van Nuon, maar concretiseert dit niet nader. In 2003 is een Nuon Energy Course ontwikkeld en wordt melding gemaakt van een Masterclass Energy in voorbereiding. In 2001 heeft Nuon tenslotte in eigen beheer een veiligheidsopleiding ontwikkeld op CD-ROM, die medewerkers thuis kunnen volgen. Vanuit de branche is veel belangstelling getoond voor deze

opleiding. Ook naast deze doe-het-zelf-cursus wordt de medewerkers op het gebied van veiligheid scholing aangeboden, welke in 2003 door 1500, en in 2004 door 4100 medewerkers werd gevolgd.

De interne arbeidsmarkt van Nuon heeft een sterke impuls gekregen door de oprichting van het Nuon Resource Center in 2003. Doelstelling daarvan was om het inhuren van externen te verminderen. Dit wordt gerealiseerd door een betere registratie van zowel de interne vraag naar (tijdelijk) werk als de afstemming met het beschikbare aanbod van medewerkers. Hierbij wordt mede gebruik gemaakt van de (her)inzet van boventalligen. Het Resource Center is daarom nauw gelieerd aan het al langer bestaande Nuon Job Center, dat in vergelijking met 2002 bij bemiddeling steeds meer primair kijkt naar de interne arbeidsmarkt. Zoals hierboven reeds aangegeven is de interne vervulling van vacatures gestegen van 20% in 2002 tot 48% in 2006. In 2004 werd een loopbaanscan ontwikkeld waarmee medewerkers onder andere via internet een persoonlijke invulling kunnen geven aan ontwikkelgesprekken en carrièreplanning. Nuon is de eerste in de sector met zo'n scan. In 2004 werd een Reïntegratiecentrum opgericht binnen het Nuon Resource Center, dat ten doel heeft kennis op het gebied van sociale zekerheid en reïntegratie te bundelen. Daarnaast werd, eveneens in 2004 de Nuon Consultancy Group toegevoegd aan het Resource Center. Dit is een pool van medewerkers op HBO/WO-niveau van waaruit in de behoefte aan additioneel project- en interim-management kan worden voorzien.

Naast de ontwikkeling van de competenties van de zittende medewerkers en het voeren van een beleid gericht op de juiste man/vrouw op de juiste plaats, is er veel energie gestoken in het werven van nieuwe medewerkers, met name voor nieuwe competenties. Er werd met name geworven voor managementfuncties (2000: topkader; 2002: werving op alle niveaus) en voor nieuwe functies, zoals handel, risico-management, marketing, communicatie en e-business met name in de eerste jaren na de fusie (2000-2002). Nuon laat zich erop voorstaan een aantrekkelijke werkgever te zijn die vooral veel ruimte biedt aan talentvolle mensen en maakt in de verslagen van de eerste jaren na de fusie steevast melding van succesvolle wervingsactiviteiten. De jaarverslagen van 2002 en 2003 melden een verbetering van de positie van Nuon op de arbeidsmarkt, in 2003 m.n. op het gebied van de techniek en pas afgestudeerde academici. In 2004 en 2005 wordt melding gemaakt van de inspanningen van Nuon om de interesse van jonge mensen voor techniek en de energiesector te wekken. Tientallen studenten en stagiaires krijgen ieder jaar de gelegenheid bij Nuon het energiebedrijf als werkplek te beproeven. In het Jaarverslag van 2003 wordt melding gemaakt van Nuon's inspanningen op het gebied van diversiteitsbeleid onder de noemer "kleurrijk ondernemen". Er is een convenant met de overheid en in een overeenkomst met leveranciers van tijdelijk personeel is afgesproken dat dit voor minstens 25% uit allochtonen bestaat. Daarnaast participeert Nuon in overleg met andere ondernemingen over diversiteit.

Tenslotte zijn nieuwe competenties binnengehaald door middel van acquisities van en deelnemingen in bedrijven die deze competenties reeds in voldoende mate bezaten. De overname van Feenstra Installatietechniek is hiervan een voorbeeld.

Een speciaal punt van aandacht, vooral in de eerste jaren na de fusie, was het integreren van verschillende competenties in de nieuwe organisatie. Het ging daarbij tevens om het integreren van verschillende organisatieculturen en werkwijzen.

### **Prestatiecultuur**

De ontwikkeling van een menselijke prestatiecultuur is in de eerste plaats vormgegeven door te investeren in alle niveaus van het management van Nuon. Direct in 1999 werd een aanpak geïmplementeerd die sturen op waardenontwikkeling koppelt aan sturen op ontwikkeling van de daarvoor benodigde competenties van medewerkers (een integrale aanpak van waardecreatie, prestatie management en competentie management). Naast gerichte werving van managers op alle niveaus in de organisatie en het ontwikkelen en sturen van hun kwaliteiten via gerichte opleidingen werden managementtalenten ook gemonitord. In 2002 werden hier speciaal circa 100 leidinggevendenden uit de top voor aangesteld als assessor, coach of ontwikkelingsleider.

Naast de investeringen die zijn gedaan in het management van Nuon, is de introductie van prestatiecontracten voor zogenaamd kritische functies een belangrijk hulpmiddel voor het creëren van een prestatiecultuur. Met name veel leidinggevendenden kregen een functiecontract waarmee middels variabele beloning nadrukkelijk gestuurd wordt op waardecreatie voor stakeholders, vooral in financieel opzicht. Volgens het HR-beleid krijgen hogere leidinggevendenden een zogenaamde 360 graden evaluatie, dat wil zeggen dat hun werk beoordeeld wordt door een breed spectrum aan mensen. Mede op basis daarvan wordt de variabele beloning (de “bonus”) vastgesteld. Naast leidinggevendenden zijn functiecontracten ook ingezet voor nieuwe functies. De variabiliteit van de beloning verschilt per functie. Voor traders kunnen de lonen 50 tot 100% variabel zijn, voor marketeers is het 15 tot 20%. Volgens het HRM heeft in 2006 15% van het personeel bij Nuon een functiecontract (bron: interview HRM).

### **Metten en evalueren**

Tenslotte zijn allerlei methoden ontwikkeld gericht op het meten en evalueren van prestaties. Naast de ‘360 graden review’ voor het top-management is er voor de evaluatie van de andere medewerkers E-HRM. In 1999 werd een evaluatiemethodiek geïntroduceerd die mede bijdraagt aan het verankeren van een talentmentaliteit en in 2003 werd een meetsystematiek geïntroduceerd ten behoeve van competentie management. In de kwartaal- en jaarmonitor van Nuon wordt de voortgang

gemeten ten aanzien van de kernprioriteiten van Nuon, de betrokkenheid van medewerkers en leiderschap. In 2005 werd hieraan ook het onderwerp “veiligheid” toegevoegd.

### **Gangbaar HR-beleid**

In 2003 zijn doelstellingen vastgesteld voor de belangrijkste HR-aspecten, zoals personeelsplanning, ziekteverzuim en medewerkersbetrokkenheid, die maandelijks worden getoetst en welke worden meegenomen in de kwartaal- en jaarmonitor van Nuon.

In 2003 heeft gezondheidsmanagement de nodige aandacht gehad in het bedrijf, onder andere door middel van een cursus. Er is een ketenaanpak geïntroduceerd. In 2004 stond het thema veiligheid op de agenda, er werden programmamanagers aangesteld, medewerkers kregen scholing aangeboden en er is geïnvesteerd in apparatuur en systemen. Daarnaast werd het ongevallen meldsysteem verbeterd. Het aantal ongevallenmeldingen ging na de introductie van dit systeem fors omhoog.

In 2004 is een nieuw model ontwikkeld voor het ziekteverzuimbeleid, waarbij enkel de leidinggevende actief stuurt op de begeleidingsinzet; de-medicalisering, samenwerking van interventiepartners en korte doorverwijstermijnen staan daarbij centraal. Dit beleid heeft geleid tot een daling van het aantal medewerkers met langdurig ziekteverzuim met 26%. Ook de algemene ziekteverzuimcijfers zijn in de loop der jaren aanzienlijk gedaald (zie tabel).

Tabel 5.6: Ziekteverzuim Nuon 2001 – 2005

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005
Ziekteverzuim	7,1%	6,2%	5,3%	4,2%	4,1%

In 2004 werd Nuon eigen risicodragers voor de WAO en in 2005 is besloten dit ook te doen voor de nieuwe WGA. Er werden aanbestedingen gedaan voor Arbo-dienstverlening en bewegingsprogramma's. De doelstelling om hiermee jaarlijks € 2 miljoen kosten te besparen is in 2005 gerealiseerd. Op het gebied van preventie zijn in 2005 op grote schaal individuele gezondheidskundige onderzoeken (PAGO's) uitgevoerd. Tevens werd een stresspreventietest ontwikkeld.

Medewerkersbetrokkenheid is een belangrijk onderdeel van het HR-beleid. Nuon-medewerkers moeten zich “eigenaar voelen van hun werk” (interview HRM). Daarom wordt ieder jaar de betrokkenheid van medewerkers in kaart gebracht middels een “betrokkenheidsbarometer”. Daaruit komt een stijgende lijn naar voren wat betreft betrokkenheid van medewerkers. In 2004 en

2005 werden zogenaamde vlootdagen georganiseerd waarop met de medewerkers gesproken is over de te volgen strategie van het beleid.

Tabel 5.7: Medewerkerbetrokkenheid

Jaar	2002	2003	2004	2005
Betrokkenheid	7,0	7,0	7,5	7,6

### **Beoordeling op grond van de praktijk**

Ook het algemene HR-beleid moet uiteindelijk beoordeeld worden in zijn uitwerking in de praktijk. Welke tools die de laatste jaren zijn ontwikkeld worden daadwerkelijk toegepast? En wat zijn de resultaten en eventuele neveneffecten? Op basis van een interview met een selectie van medewerkers van Nuon kan hierover het volgende worden gezegd.

De fusie van verschillende regionale bedrijven tot één landelijk bedrijf en de introductie bij het nieuwe Nuon van prestatiegerichte werken, heeft geleid tot standaardisering van de werkprocessen.. De medewerkers geven aan het op zich goed te vinden dat er wordt gekeken naar wat bepaalde handelingen kosten (tijd en materiaal) en ook het aanhouden van een zekere standaard wordt niet negatief beoordeeld. “Notoire luiards” worden zo opgespoord en kunnen worden aangesproken op hun gedrag. Er kleven echter ook nadelen aan standaardisering, vooral als die te strikt wordt doorgevoerd. Allereerst wordt aangegeven dat veel activiteiten van het bedrijf, met name in de traditionele werkgebieden van aanleg, onderhoud, storingsdienst en dergelijke niet geheel te standaardiseren zijn vanwege lokale verschillen. Genoemd worden verschillende verkeerssituaties in verschillende delen van het land waardoor het onmogelijk is een standaard te maken voor rijtijden. Daarnaast zijn er echter ook lokale technische verschillen waardoor niet ieder probleem op elke plaats op dezelfde manier kan worden afgehandeld. Een ongelukkig neveneffect van al te strikte standaardisering is onder andere het verlies aan serviceverlening aan de klant. “Even opruimen is er niet meer bij, we moeten snel naar de volgende.” Daarnaast wordt gewezen op verschillen tussen werknemers die al te strikte standaardisering onmogelijk maakt. “Op basis van standaarden moet iedereen 110% presteren. En dan zeg je anderzijds: we willen maatschappelijk verantwoord ondernemen. We willen bijvoorbeeld dat ons personeelsbestand een afspiegeling is van de maatschappij. Dat is met elkaar in tegenspraak, dat kan niet, want je wilt eigenlijk alleen nog maar die mensen die 110% presteren.” De medewerkers wijzen erop dat in teamverband de sterkere de zwakkere meetrekt en helpt. Door een al te sterke inzet op individuele prestaties zou die teamgeest kunnen verdwijnen. Zwakkere medewerkers, die nu in een team goed functioneren, zouden daardoor uit de boot kunnen vallen.

Naast standaardisering wordt het opknippen van bepaalde werkprocessen in deelproducten genoemd als effect van de schaalvergroting van het bedrijf. Het gevolg daarvan is dat bepaalde bedrijfsonderdelen slechts voor deelproducten verantwoordelijk zijn en niet meer een probleem zelfstandig kunnen oplossen. Van belang is dan ten eerste dat men goed weet welk deelproduct geleverd moet worden aan de volgende schakel in de keten, en dat iedereen in de keten zicht heeft op wat er in de hele keten gebeurt zodat de communicatie adequaat is. Medewerkers in de eerdere schakels moeten het probleem goed in kaart brengen en het vervolgens adequaat doorgeven aan de volgende schakels en andersom moeten medewerkers in de latere schakels het probleem juist interpreteren en de juiste oplossingen erop los laten. De medewerkers geven aan dat de werkprocessen goed op orde moeten zijn, zodat duidelijk is welk deelproduct waar met welk doel geleverd moet worden. Alleen dan voelen medewerkers zich eigenaar van hun werk. De meerderheid van de geïnterviewde werknemers heeft twijfels over de haalbaarheid van goed inrichten van de werkprocessen op deze wijze, en dus ook aan de effectiviteit van dergelijke “opgeknipte” werkprocessen. Hiertoe ontbreekt het volgens hen in de keten met name aan “locale kennis”, begrip voor de specifieke plaatselijke situatie. “De klant belt naar Haarlem met zijn klacht. Degene die de klacht opneemt, weet niets van de situatie ter plaatse, maar moet het wel doorgeven aan de centrale computer in Arnhem waar de klacht wordt uitgedraaid. Van daaruit wordt vervolgens een monteur met een bepaalde opdracht naar een bepaald gebied gestuurd.” Deze medewerkers hopen dat de wal het schip zal keren, en dat Nuon toch weer zal (moeten) regionaliseren om de klant goed van dienst te kunnen zijn.

Daarnaast zijn er ten gevolge van het prestatiegerichte werken talrijke registratieverplichtingen ontstaan en – voor het midden management – even zovele verplichtingen om de daaruit ontstane rapportages te lezen en er iets mee te doen. Dat vergt veel tijd en die is er niet, aldus de medewerkers. Rapportages worden dan ook “creatief gebruikt”. “Ik kijk naar wat het ergste is, en daar ga ik wat aan doen.”

Tenslotte zijn er verplichtingen gekomen waar in de praktijk (nog) weinig mee wordt gedaan. Genoemd worden bijvoorbeeld de beoordelingsgesprekken, die weliswaar gevoerd worden, maar met een veel lagere frequentie dan de bedoeling is, en die vervolgens lang niet altijd gebruikt worden als basis voor beleid. In dit verband wordt verwezen naar een proces van het opnieuw inrichten van teams ten gevolge van een interne reorganisatie. Hier zouden beoordelingsgesprekken de basis voor (her)plaatsingen kunnen zijn. Dit is in het genoemde proces niet het geval geweest. “Wat telde was gewoon de mening van de manager.” Ook worden beoordelingsgesprekken nog te weinig als ontwikkelingsinstrument gebruikt. De medewerkers hebben de indruk dat er nog maar weinig 360 graden evaluaties worden uitgevoerd. Daar waar dat wel gebeurt, leidt dat tot een nogal eenzijdige beoordeling van de desbetreffende managers. Vooral de financiële aspecten van zijn functioneren worden beoordeeld. Hierdoor krijgen “de rekenwonders, de jongens die de cijfers goed op orde



hebben een bonus, en lopen sommige managers die met name sociaal heel sterk zijn, hun bonus mis. Ook is “veiligheid” bijvoorbeeld geen punt waarop managers worden afgerekend.

Naast beoordelingsgesprekken wordt diversiteitsbeleid genoemd als een beleidsonderdeel waar in de praktijk van alledag weinig mee gedaan wordt. De medewerkers zijn zich ervan bewust dat hiervoor aandacht bestaat bij het HRM, maar geven aan dat het niet “landt” in de organisatie. Aandacht voor ouderen is ook zo’n punt.

Sommige instrumenten worden deels onjuist ingezet, zoals de functiecontracten die volgens de medewerkers soms ook worden gegeven aan medewerkers in functies waarvoor een dergelijk contract niet adequaat is, zoals lagere managementfuncties, en zelfs onlangs een secretaressefunctie. Een deel van de problemen met de invoering van allerlei HR-instrumenten wordt geweten aan de grote snelheid waarmee er steeds weer iets nieuws wordt ingevoerd. Die snelheid is in de praktijk niet bij te benen.

## **5.7. ARBEIDSVOORWAARDEN**

In een omgeving die zodanig verandert als op de energiemarkt het geval is geweest in de afgelopen jaren, is het onvermijdelijk dat ook de arbeidsvoorwaarden op zeker moment worden aangepast. Van oudsher kennen energie- en waterbedrijven in Nederland arbeidsvoorwaarden die geen rekening houden met concurrentie en een vrije markt. Het arbeidsvoorwaardenpakket van de oude energiebedrijven werd als te kostbaar en te weinig flexibel ervaren om goed te kunnen functioneren in een geliberaliseerde markt. Na de verwerking van de eerste fusieperikelen is Nuon, samen met de andere leden van de Werkgeversvereniging Energie en Nutsbedrijven (WENb), in 2001 in intensief overleg met de vakbonden een nieuw stelsel van arbeidsvoorwaarden overeengekomen waarin wel rekening wordt gehouden met concurrentie en een vrije markt. De kern van de in 2001 ingezette omslag in de arbeidsvoorwaarden was de introductie van marktconformiteit en flexibiliteit. In de loop der jaren zijn deze kernelementen verder uitgewerkt. Daarnaast waren de pensioenregeling, het ziektekostenstelsel, (de afschaffing van) het prepensioenstelsel en de invoering van een levensloopregeling onderwerpen die in de eerste jaren na de fusie aan de orde kwamen, mede onder invloed van overheidsmaatregelen op die terreinen. Ook overheidsmaatregelen op fiscaal gebied hadden gevolgen voor de inhoud van de CAO. Een onderwerp dat recentelijk op de CAO-agenda stond was de aanpak van de grote loonverschillen die volgens de vakbonden met de marktconformiteit hun intrede hadden gedaan.

Voordat we de inhoudelijke veranderingen die in de loop der jaren in de CAO’s zijn opgetreden analyseren, zullen we eerst ingaan op de recente en te verwachten ontwikkelingen in de CAO-

structuur in de sector. Daarna komen de inhoudelijke veranderingen aan bod. Tenslotte gaan we in op de vraag in hoeverre er in de afgelopen jaren een tendens tot decentralisatie is geweest in de regulering van de arbeidsvoorwaarden en welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de onderlinge verhoudingen tussen Nuon, de vakbonden en de (C)OR.

### **Recente en te verwachten ontwikkelingen in de CAO-structuur**

In het overleg voorafgaand aan de CAO 2001 voor de sector Energie- en Nutsbedrijven (Enb) is een gelaagde CAO-structuur tot stand gebracht volgens het zogeheten sectorenmodel. Deze kan worden gezien in het licht van de toen ook reeds bestaande tendens tot decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming en de mogelijkheden die dit biedt tot arbeidsvoorwaardendifferentiatie (maatwerk).<sup>16</sup> Feitelijk werd er met de sector-CAO's een laag toegevoegd aan de tot dan toe bestaande CAO-structuur, die bestond uit de branchebrede CAO Energie- en Nutsbedrijven en daaronder de CAO's op bedrijfsniveau. In de protocollen van de eerste sector-CAO's worden die bedrijfs-CAO's omgezet in Bedrijfsprotocollen, die geacht worden deel uit te maken van de sector-CAO's. De huidige CAO-structuur is dus driedelig en bestaat uit:

- een Raam-CAO,
- een vijftal sector-CAO's,
- bedrijfsregelingen op het niveau van de individuele onderneming.

De Raam-CAO geldt als overkoepelende CAO voor alle ondernemingen aangesloten bij de Werkgeversvereniging Energie- en Nutsbedrijven (WENb, de ondertekenaar van de CAO aan werkgeverszijde). De CAO is niet algemeen verbindend verklaard. In de Raam-CAO wordt vooral de sociale zekerheid geregeld (bovenwettelijke regelingen op het gebied van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en vervroegd pensioen).

De sector-CAO's zijn van toepassing op ondernemingen in de diverse sectoren (vallend onder de werkingssfeer van de sector-CAO's), eveneens voor zover aangesloten bij de WENb. In de energiesector gaat het om twee CAO's:

- de Sector-CAO Distributie en
- de Sector-CAO Productie.

<sup>16</sup> R.H. van het Kaar, *Flexible pay disputes and decentralisation are key trends in bargaining*, <http://www.eurofound.eu.int/2000/03/feature/nl0003184f.html>.

In de sector-CAO's kunnen afspraken worden gemaakt over onderwerpen die betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden, loon, arbeidsduur, salarisregeling en functiewaardering, en vergoedingen voor overwerk, ploegendienst e.d.

Afzonderlijke bedrijven die vallen onder deze twee sectoren, hebben daarnaast een bedrijfsprotocol waarin CAO-partijen nadere afspraken maken op bedrijfsniveau welke moeten worden afgestemd met de (Centrale) Ondernemingsraad. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op de salarisregeling, de wacht- en storingsdienst, voor zover niet in de sector-CAO geregeld, de overwerk grens en de ziektekostenverzekering. Naast de standaard bedrijfsprotocollen kent Nuon Sociale Plannen en Protocollen Overgang Arbeidsvoorwaarden.

Een nieuwe ontwikkeling is de afspraak, die in de vigerende sector-CAO's is vastgelegd, om per 1 juni 2007 de sector-CAO's Distributie en Productie samen te voegen tot één sector-CAO Energie.<sup>17</sup> De achtergrond hiervan wordt gevormd door de ontwikkeling binnen de energiebedrijven van zowel distributie- als productieactiviteiten, waar deze voorheen door verschillende bedrijven werden uitgevoerd. Hiermee werd de sectorale tweedeling feitelijk opgeheven.

De vakbonden zijn akkoord gegaan met de integratie van beide sector-CAO's tot één CAO onder de voorwaarde dat deze dan ook algemeen verbindend verklaard zou worden. De werkgevers hebben hiermee ingestemd. Hiermee wordt het fenomeen van "onder de CAO duiken" door nieuwkomers op de markt (inclusief eventuele buitenlandse bedrijven) voorkomen en ontstaat een (nationaal) *level playing field* wat betreft arbeidsvoorwaarden. Daarnaast is ditzelfde dan echter ook niet meer mogelijk voor de gevestigde bedrijven. Deze zijn weliswaar ondertekenaars van de CAO en vallen er in die hoedanigheid onder, maar kunnen door een AVV ook geen formeel van het bedrijf losstaande B.V.'s of N.V.'s meer oprichten, waardoor bepaalde bedrijfsonderdelen kunstmatig buiten de CAO konden worden gehouden.

Samenvoeging van de beide sector-CAO's en AVV-aanvraag gebeuren onder de aantekening dat partijen rekening zullen houden met eventuele ingrijpende wijzigingen in de structuur van de energiesector voor 1 januari 2007.

---

<sup>17</sup> Het valt te bezien of deze ontwikkeling doorgang vindt, nu de Minister van Economische Zaken de splitsing van bedrijven heeft doorgezet.

## 5.8. VERANDERINGEN IN ARBEIDSVOORWAARDEN 2001-2006

### **Marktconformiteit**

In de CAO 2001 werd marktconformiteit in de beloning geïntroduceerd onder meer in de vorm van een lagere inschaling voor nieuwe medewerkers en een loonlijn die zich rond het midden van de markt bevindt (in plaats van 24% daarboven in 1999, aldus de HR-manager van Nuon). Voor de sector distributie is het loongebouw opgenomen in de Sector-CAO. Bij de sector Productie is dit niet het geval. Om te bepalen wat de gemiddelde loonlijn in de markt is, laat Nuon regelmatig benchmark-onderzoek uitvoeren. Daarnaast spelen het inzicht en de ervaring van de HR-medewerkers een rol bij het vaststellen van de mediaan van de markt. Omdat de COR een volledig inzicht in de resultaten van de benchmark-onderzoeken ontbeert, geeft hij aan dat het derhalve moeilijk te beoordelen is op welke wijze de resultaten van dergelijk onderzoek wordt gebruikt. Worden alleen de elementen eruit gepikt waarop Nuon in positieve zin uit de pas loopt, of wordt een balans gezocht tussen de positieve en de negatieve afwijkingen? En op welke wijze gebeurt dit? Dit valt niet te beoordelen zonder inzicht in de onderzoeksresultaten.

In de aanloop naar de sector-CAO Productie werd benchmark onderzoek verricht door een paritair samengestelde werkgroep, waarvan de bevindingen wel door ons konden worden ingezien. De eindconclusie van die werkgroep is dat de resultaten van benchmark onderzoek weloverwogen moeten worden gebruikt in de arbeidsvoorwaardenvorming. Niet alleen de cijfers van de benchmark tellen, maar ook de context waarin het bedrijf opereert en de doelen die het nastreeft, waarbij de arbeidsvoorwaarden gezien moeten worden als een van de middelen om die doelen te bereiken. We vatten de context en de conclusie van dit onderzoek hier kort samen.

#### *Box 5.1. Benchmark onderzoek sector Productie*

In de sector Productie was bij de instelling van de sector-CAO onenigheid tussen partijen over wat marktconformiteit in de arbeidsvoorwaarden zou moeten inhouden. Op advies van Johan Stekelenburg, die als bemiddelaar werd ingeschakeld in het CAO-onderhandelingstraject hebben werkgevers en werknemers toen in gezamenlijkheid een studie laten uitvoeren naar de marktverhoudingen in de sector en de eventueel daaruit voortvloeiende noodzaak tot wijziging van de arbeidsvoorwaarden. Een paritaire werkgroep van werkgevers- en werknemers-vertegenwoordigers in de sector, de werkgroep Marktverhoudingen Productiesector, bracht in 2004 verslag uit naar aanleiding dit onderzoek.<sup>18</sup> In haar eindconclusie benadrukt deze werkgroep een aantal zaken, dat in acht genomen zou moeten worden bij het marktconform maken van de CAO.

<sup>18</sup> Rapportage van de Werkgroep Marktverhoudingen. Intern Document, Nuon: februari 2004.

Zij stelt dat de CAO Enb weliswaar op een aantal “salarisgerelateerde elementen” afwijkingen vertoont ten opzichte van die van de referentiebedrijven<sup>19</sup>, maar zij adviseert deze onderwerpen niet geïsoleerd te benaderen, maar veeleer te kiezen voor een “integrale aanpak”. De werkgroep benadrukt dat daarbij op pro-actieve wijze oog moet zijn voor de belangen van de sector c.q. de bedrijven. Met name benadrukt de werkgroep dat er oog moet zijn voor het belang van de wervende werking die zou moeten uit gaan van de arbeidsvoorwaarden op potentiële werknemers. Met andere woorden, de werkgroep waarschuwt niet alleen voor het isoleren van bepaalde elementen van de benchmark, maar ook voor een al te strikte marktconformiteit van de arbeidsvoorwaarden in het algemeen.

---

Bron: Rapportage van de Werkgroep Marktverhoudingen. Intern Document Energiesector, februari 2004.

Behalve door aanpassingen in de CAO voor het kernbedrijf wordt daarnaast marktconformiteit ook bereikt doordat verschillende bedrijfsonderdelen onder verschillende CAO's vallen. Zo vallen de medewerkers van Feenstra Verwarming onder de CAO Kleinmetaal en vielen de medewerkers van NORIT (inmiddels afgestoten) onder de CAO's Chemie en Grootmetaal.

Ook outsourcing leidt uiteraard tot toepassing van andere arbeidsvoorwaarden, namelijk die van het bedrijf dat de werkzaamheden in onderaanneming van Nuon verricht. Deze zullen veelal op een lager niveau liggen dan de arbeidsvoorwaarden bij Nuon zelf, anders levert uitbesteding immers waarschijnlijk geen voordeel op.

Inzicht in aanpassingen in de loonontwikkeling kan voorts mede worden verkregen door de toename van de arbeidskosten te bezien. Daarbij moet wel worden aangetekend dat onder arbeidskosten alle kosten worden begrepen die samenhangen met het in dienst hebben van personeel, dus behalve de beloning ook de opleidingskosten en een aantal overige kosten. Uit onderstaande tabellen blijkt in de gehele energiesector, inclusief de waterleidingsbedrijven, in de periode 1997-2007 een arbeidskostenstijging van ongeveer 30% plaats te hebben gevonden, die veel hoger was dan de stijging van de inflatie in dezelfde periode.

---

<sup>19</sup> Deze waren: Shell Productie, Akzo Energie, Imtech, Structon en Oranjewoud.

Tabel 5.8: Arbeidskostenontwikkeling van bedrijven met 10 of meer werknemers, Energie- en waterleidingbedrijven (SBI 40-41)

Periode	Arbeidskosten per gewerkt uur (euro)	Arbeidskosten per jaar per voltijdseenheid (x 1000 euro)
1997	28,80	46,9
1998	29,24	48,5
1999	31,08	51,6
2000	32,50	53,6
2001	33,55	55,5
2002	35,32	58,5
2003	37,19	61,8
2004	39,07	64,9
2005	37,88	63,0

Bron: CBS Statline, 2007.

### **Verhouding stijging CAO-lonen - topsalarissen**

Weliswaar niet in het kader van de CAO-onderhandelingen, maar wel in relatie daarmee, stellen de vakbonden met enige regelmaat de salarissen van de topfunctionarissen in de energiesector aan de orde. In 2005 zendt de ABVAKABO FNV een open brief naar de aandeelhouders van Essent en Nuon waarin de bond een beroep doet op die aandeelhouders de bonussen die in 2004 zijn uitgekeerd aan de topfunctionarissen terug te vorderen en een koers te bepalen voor de beloning van het topmanagement voor de toekomst. De bond stelt voor de inkomensontwikkeling aan de top te koppelen aan de ontwikkeling van de CAO-lonen. De bestuursvoorzitters van Essent en Nuon leveren daarop een deel van hun bonussen over 2004 in, hetgeen overigens door ABVAKABO FNV als een volstrekt onvoldoende gebaar wordt aangemerkt. Onder andere wordt gesteld dat het soort beloningen dat aan de top van Nuon en Essent wordt geïncasseerd, “in schril contrast staan met de zielige verhalen van dezelfde werkgevers bij de CAO-onderhandelingen in de energiesector.”<sup>20</sup> In 2005 komt Abvakabo-voorzitter Edith Snoey met een voorstel voor een “Wet op het Maximumloon”, waarin maximumbeloningen gekoppeld zouden moeten worden aan het wettelijk Minimumloon.

### **Flexibiliteit: arbeidstijden en verlofdagen**

Meer flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden kwam in de CAO 2001 onder andere tot uitdrukking in bredere dagvensters waarbinnen medewerkers kunnen worden ingeroosterd zonder dat sprake is van overwerk (was van 8.00 uur tot 17.00 uur; nu van 7.00 uur tot 21.00 uur). Ook het lager aantal verlofdagen in de nieuwe CAO (nu 25 dagen conform de markt) kan worden gezien in het licht van flexibilisering.

<sup>20</sup> Persbericht Abvakabo, 28 april 2005.

**Flexibiliteit: functiecontracten**

Een specifieke vorm van vergaande flexibilisering van arbeidsvoorwaarden vormen de functiecontracten waarin slechts een beperkt aantal elementen uit de CAO is verwerkt. In het protocol bij de Raam-CAO 2001-2003 is afgesproken dat functiecontracten kunnen worden afgesloten met:

- werknemers in het eerste echelon onder de directie (van holding of werkmaatschappij)
- werknemers in commerciële of specialistische staffuncties met een salaris van f 10.000,- (€ 4538,-) bruto per maand of hoger

De uitwerking van deze bepaling wordt gedelegeerd naar het sectorniveau. In de Sector-CAO Productie (2002) wordt de bepaling ten aanzien van functiecontracten aanvankelijk letterlijk overgenomen. In de Sector-CAO Distributie vanaf 2001 en in de later Sector-CAO's Productie (vanaf 2003) wordt de bepaling ruimer geformuleerd dan in de Raam-CAO. Volgens die CAO's mag aan de volgende categorieën werknemers een functiecontract worden aangeboden:

- werknemers met een salaris van f 10.000,- / € 4538,- bruto per maand of meer,
- werknemers in het eerste echelon onder de directie,
- werknemers in commerciële, leidinggevende of specialistische (staf-)functies.

In de daarop volgende Sector-CAO Distributie (2002) en in de Sector-CAO Productie 2003 wordt de laatstgenoemde categorie als volgt ingeperkt:

- op bedrijfsniveau in overleg met de vakorganisaties nader te specificeren commerciële en specialistische (staf-)functies met een salaris tot € 4538,- per maand.

Tevens wordt in de Sector-CAO Distributie 2002 en de daarop volgende Sector-CAO's Distributie bepaald dat de bedrijven de vakorganisaties periodiek informeren over de categorieën werknemers met wie functiecontracten zijn gesloten en verschaffen per categorie inzicht over aantallen en inhoud van de functiecontracten. Dit hoeft in de sector Productie niet.

Op werknemers met een functiecontract is slechts de Raam-CAO standaard van toepassing, dat wil dus zeggen de CAO-regelingen met betrekking tot de sociale zekerheid. Werknemers met een functiecontract vallen dus te allen tijde onder de bovenwettelijke regelingen op het gebied van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en (voorheen) vervroegd pensioen. De bepalingen van de sector-CAO, het bedrijfsprotocol en overige (bedrijfseigen) regelingen kunnen in het

functiecontract buiten toepassing worden verklaard en worden vervangen door specifieke afspraken. Het betreft hier bijvoorbeeld de arbeidsduur en werktijd, bepalingen omtrent verlof, werktijdverkorting voor oudere werknemers en de regeling met betrekking tot partiële arbeidsparticipatie senioren (PAS-regeling). Daarnaast kunnen in de functiecontracten afspraken worden gemaakt omtrent de te leveren arbeidsprestaties, variabele / flexibele beloning, meetmomenten en meetinstrumenten en andere specifieke zaken zoals representatie- en onkostenvergoeding en (lease-(autoregeling)). Het betreft, kortom, zeer individueel op maat te snijden arbeidscontracten, waarbij niet alleen een groot aantal CAO-garanties buiten werking worden gesteld, maar ook met name aandacht is voor prestatiegerichte elementen.

In het Bedrijfsprotocol Nuon (2006) worden medewerkers met een functiecontract uitgezonderd van de resultaatdelingsregeling (bijlage 4, Bedrijfsprotocol Nuon, 2006)

### **Pensioenregeling**

In de Raam-CAO 2005 is afgesproken dat WENb en bonden in 2005 afspraken maken over de per 1 januari 2006 noodzakelijke aanpassingen van de (pre)pensioenregelingen (in het bijzonder de FUR) in verband met de gewijzigde fiscale regelgeving voor Vut en prepensioen. Partijen zijn hierbij deels afhankelijk van de uitkomsten in het overleg in de pensioenkamer van de ROP over de ABP-regelingen (waaronder de FPU). Partijen zullen in dit kader de uitkomsten van de Studie "Modernisering Pensioenregeling Enb- en Wb-sector" in beschouwing nemen. Van deze door CAO-partijen gezamenlijk uitgevoerde studie wordt in april 2006 een eindrapport uitgebracht waarin ook de gevolgen van de VPL-wetgeving zijn verwerkt. Besluitvorming over een integrale nieuwe pensioenregeling voor de ENb- (en Wb-)sector zal hierna plaatsvinden. In de Raam-CAO 2003 spreken partijen de voorkeur uit om de regeling door het ABP of, als dat niet mogelijk blijkt in een ABP omgeving te laten uitvoeren. Wanneer partijen het eens zijn geworden over de inhoud van de nieuwe regeling zullen zij daarom eerst aan het ABP de vraag voorleggen of dit fonds in staat is om de regeling uit te voeren.

### **(Afschaffing van) prepensioenstelsel en invoering levensloopregeling**

De Stichting flexibel uittreden nutsbedrijven (Sfn) voert de flexibele uittreedingsregeling (FUR) uit die vakorganisaties en werkgeversorganisaties in de Energie- en Nutssector (WENb) en Watersector (WWb) in het CAO-overleg zijn overeengekomen. In het supplement bij het Protocol Enb-raam CAO is het akkoord van de sociale partners opgenomen betreffende de per 1 januari 2006 noodzakelijke aanpassingen van de (pre)pensioenregelingen (in het bijzonder de FUR) in verband met de gewijzigde regelgeving voor Vut en prepensioen, het zogenaamde VutLevensloopPrepensioen(VPL)-(deel)akkoord. Gebruik makend van de ruime overgangperiode in de wet is besloten voor alle werknemers geboren voor 1 januari 1950 en sedert 1 april 1997



onafgebroken deelnemer aan de Sfn-regeling de ouder FUR/Sfn-regeling te handhaven. Voor hen blijft, tegen dezelfde premiebetaling, gelden dat zij een jaar eerder dan de FPU kunnen stoppen met werken. Voor de werknemers geboren op of na 1 januari 1950 en sinds 1 april 1997 onafgebroken deelnemer bij Sfn) is dezelfde ambitie, te weten een jaar eerder met werken kunnen stoppen met 70% ook overeind gehouden. Dit ambitieniveau kan gehaald worden wanneer de werknemer in 2006 mee gaat doen aan de levensloopregeling.<sup>21</sup>

### **Ziektekostenstelsel**

In de aanloop naar de sector-CAO 2005 was er onenigheid tussen de bonden en de WENb over de verdeling van de lasten van het nieuwe ziektekostenstelsel. De bonden verweten de werkgevers gebrek aan openheid over wat er wordt uitgegeven aan ziektekosten en wat de werkgevers in 2006 zouden moeten gaan betalen aan de werkgeversverzekering.<sup>22</sup> In de sector-CAO's van 2005 is uiteindelijk afgesproken dat de werknemer die meedoet aan het door de werkgever aangeboden collectieve ziektekostencontract een werkgeversbijdrage ontvangt van € 240,-. Bij een deeltijdaanstelling van minder dan 50% wordt dit bedrag uitgekeerd naar rato.<sup>23</sup>

### **Decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden**

In het Protocol bij de Raam-CAO Enb 2003-2005 wordt opgemerkt dat partijen separaat afspraken hebben gemaakt over de modernisering van de Raam-CAO. De uit deze afspraken voortkomende wijzigingen zijn in de Raam-CAO 2003-2005 verwerkt. Een deel van de bepalingen is overgebracht naar de sector-CAO's. De Sector-CAO Productie 2003 bevat een Conversietabel, welke onder andere een overzicht geeft van de overheveling van bepalingen uit de Raam-CAO naar de Sector-CAO Productie. De Sector-CAO Distributie 2003 bevat niet een dergelijke tabel.

### **Verhouding Nuon – bonden - OR**

De organisatiegraad van de vakbonden in de energiesector is hoog. Bij Nuon is 45 à 50% vakbondslid. Dit is een erfenis van de oude energiebedrijven. Vroeger was de organisatiegraad nog hoger (naar schatting van HRM directeur bedroeg dit percentage wel 70%)

De ondernemingsraden hebben ten opzichte van de bonden een eigen ruimte geclaimd en hun leden zijn niet meer zo volgzzaam als vroeger. Volgens de vakbondsmensen komt dit door de tijdgeest, maar ook doordat er meer geld voor medezeggenschap beschikbaar is gekomen. Er is echter ook een inhoudelijke oorzaak. De bonden nemen een onafhankelijker positie in ten opzichte van de bedrijfsleiding dan de COR. De verhouding tussen de bedrijfsleiding en de COR wordt door beide partijen als goed en open omschreven, men is het vaak eens. Onder andere over splitsing. Ook het

---

<sup>21</sup> Abvakabo FNV, *CAO-krant*, december 2005.

<sup>22</sup> [www.abvakabofnv.nl/cao/bericht/energie](http://www.abvakabofnv.nl/cao/bericht/energie).

Landelijk Medezeggenschapsplatform Energie voert fel actie tegen splitsing. De bonden denken genuanceerder over dit onderwerp. Zij kijken bijvoorbeeld niet alleen naar het werkgelegenheidsverlies dat in de sector optreedt, maar nemen de bredere werkgelegenheidseffecten mee in hun beschouwingen. Het meer genuanceerde standpunt van de bonden heeft verder te maken met hun achterban, die breder is dan alleen de werknemers in de grote bedrijven. Juist de werknemers uit de grote bedrijven zijn fel tegen splitsing, in de kleinere bedrijven heeft men er geen bezwaar tegen.

## 5.9. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

### *Liberalisering en het bedrijfsbeleid*

De introductie van marktwerking in de Nederlandse energiewereld heeft vooral geleid tot processen van vergaande consolidatie ter voorbereiding op het kunnen opereren op een internationale energiemarkt. Liberalisering op de energiemarkt draagt, met andere woorden, een sterk internationaal karakter en de voorbereiding hierop van de Nederlandse energiebedrijven heeft vooral geleid tot het ontstaan van enkele nationale energiegiganten. Weliswaar zijn er ook kleine nieuwkomers op de markt, die in sommige gevallen ook zeer succesvol zijn, maar zij blijven qua marktaandeel in de marge.

Ook Nuon bereidt zich voor op het opereren op een internationale markt. Direct na haar ontstaan in 1999 richtte Nuon zich vooral op wereldwijde overnames met als doel multidisciplinaire dienstverlening in energie en water. Daarnaast wilde het bedrijf voorop lopen in verduurzaming van de energievoorziening en deed grote investeringen in duurzame energieprojecten in landen waar hoog milieurendement was te behalen.

Na verloop van tijd heeft het bedrijf onder invloed van de verdergaande liberalisering van de Nederlandse energiemarkt en de mogelijkheid van privatisering, uit rationaliteitoverwegingen de focus verlegt naar een regionaal Noordwest-Europese markt, met name België en Duitsland, waarbij de activiteiten werden beperkt tot de energiepoot van het bedrijf en de waterlevering werd afgestoten. Daarbij werden echter de activiteiten binnen die energiepoot uitgebreid naar de gehele energieketen, inclusief, aan het ene uiteinde van de keten, energieproductie, en, aan de andere kant van de energieketen, energiedienstverlening. Door zich mede te gaan richten op energieproductie werd Nuon minder afhankelijk van de inkoop van energie. Met het opnemen van een breed pakket aan dienstverlening speelt Nuon in op vragen uit de markt. De gerichtheid op een beperkt aantal landen is mede ingegeven door de gevoelde noodzaak de Nederlandse markt in Nederlandse handen te houden vanwege het nuts karakter van energielevering. Nuon ziet energie weliswaar als een

---

<sup>23</sup> Abvakabo FNV, CAO-krant, december 2005.

tradable good, maar dan wel binnen een maatschappelijke context. Eén van de voorwaarden voor de betrouwbaarheid van de energielevering is volgens Nuon het in Nederlandse handen houden daarvan.

### **Consequenties voor de werkgelegenheid**

De opeenvolgende fusies en reorganisaties van Nuon hebben vooral consequenties gehad voor de werkgelegenheid, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Door de efficiencyoperaties die gepaard gingen met de schaalvergroting en uitbesteding, ontstond boventaligheid, vooral in de traditionele segmenten, zoals de distributie en levering van elektriciteit, gas, warmte en water. Aan de andere kant ontstond er juist behoefte aan nieuwe medewerkers in nieuwe functiegebieden, zoals handel en marketing, e-business en asset management. Daarnaast vertaalde de toegenomen klantgerichtheid van het bedrijf zich in banen op het terrein van de notaverwerking en de afhandeling van klachten. Deze laatste categorie banen is grotendeels van tijdelijke aard.

### **Human Resources Management**

Beide aspecten van de veranderingen in de werkgelegenheid moesten worden 'gemanaged' door de HRM-afdeling. Het eerste aspect, de ontstane boventaligheid is door Nuon afgehandeld door drie achtereenvolgende sociale plannen. Het eerste Sociaal Plan (1999-2003) was nog sterk geënt op de zekerheden die de werknemers gewend waren in de voormalige overheidsbedrijven. Werk- en inkomenszekerheid waren de kernbegrippen. De latere twee plannen (2004-2005 en 2006-2007) droegen een ander karakter. De eerder afgesproken garantieregelingen worden gestopt (werkgarantie, loonsuppletie, seniorenuittreedregeling) dan wel afgetopt (detacheringsregeling 50+, salarisgaranties) voor na de fusie in dienst getreden. In plaats daarvan wordt het sociaal beleid zoveel mogelijk afgestemd op de nieuwe eisen van Nuon in de markt, dat wil zeggen de eisen van efficiënt en concurrerend werken. Het sociaal beleid wordt op deze wijze een integraal onderdeel van het nieuwe algemene HR-beleid.

Hoe de praktijk van het sociaal beleid eruit heeft gezien valt op basis van dit onderzoek niet helemaal te reconstrueren. Wel kan op basis van gesprekken met de medewerkers van Nuon en de COR worden geconcludeerd dat een groot aantal van de boventalig geraakte werknemers een goede regeling heeft weten te verkrijgen dan wel opnieuw aan het werk is geraakt. Met name de 55+-seniorenregeling wordt als ruimhartig gekwalificeerd. De cijfers van het Nuon Resources Center over interne vacaturevervulling, welke is gestegen van 20% in de beginperiode van Nuon tot 48% in 2006, geven een indicatie van de omvang van interne herplaatsing. Het onderhavige onderzoek geeft echter ook aanwijzingen dat bepaalde categorieën boventalige medewerkers buiten de boot zijn gevallen dan wel op korte termijn hun baan zullen verliezen, waarbij hun perspectief op de arbeidsmarkt niet rooskleurig is. Het gaat onder andere om een groep 50+-werknemers die

onder het eerste sociale plan onder een detachingsregeling vielen, maar die onder het tweede Sociaal Plan alsnog ontslagen zijn. De werknemers die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn spreken de verwachting uit dat ten gevolge van nog komende efficiencyoperaties meer oudere, laaggeschoolde werknemers zullen uitstromen zonder zicht op vervangend werk. Daarnaast wordt, op basis van een analyse van de werkgelegenheidsverwachting voor de energiesector voor de komende jaren gekoppeld aan een analyse van de personeelsbestanden van de verschillende bedrijfsafdelingen, verwacht dat in de komende tijd vooral relatief veel jonge, minder hoog opgeleide werknemers die veelal op inleenbasis werken, werkloos zullen worden.

Het nieuwe HR-beleid is gericht op het kwalitatieve aspect van de werkgelegenheidsveranderingen én geënt op de eisen van de markt. Competentieontwikkeling en –werving en prestatiegericht werken zijn de kernbegrippen in dit beleid. Om hieraan vorm te geven zijn in de loop der jaren talrijke voorzieningen, maatregelen en instrumenten gecreëerd. Daarnaast zijn de gangbare HR-beleidsaspecten geënt op deze hoofddoelstellingen: personeelsplanning, arbeidsomstandigheden- en ziekteverzuimbeleid en het beleid gericht op betrokkenheid van medewerkers staan allemaal in het teken van optimalisering van competenties en prestaties.

Over de praktijk van het nieuwe HR-beleid valt onder meer op te merken dat de vele nieuwe instrumenten die zijn ontwikkeld, nog niet altijd (adequaat) worden toegepast. Zo worden beoordelingsgesprekken niet altijd gevoerd en als ze gevoerd worden niet altijd aangewend ten behoeve van personeelsbeleid bij bijvoorbeeld reorganisaties. Ook diversiteitsbeleid en ouderenbeleid landt niet altijd in de praktijk van alledag. Als voordelen van prestatiegericht werken wordt door de medewerkers van Nuon de verhoging van het kostenbewustzijn en het opsporen van slecht presterende medewerkers genoemd. De zegeningen van dit beleid worden echter gerelativeerd door het verdwijnen van de teamgeest in een al te prestatiegerichte werkwijze, waardoor zwakkere medewerkers die voorheen in een team goed functioneerden, nu niet meer mee kunnen komen. Daarnaast stuit rationalisering van de werkprocessen op zeker moment op de grenzen van locale verschillen in de werksituatie.

Samengevat kan het sociaal beleid worden gekwalificeerd als zorgvuldig en gericht op de toekomst, waarbij er echter niet aan mag worden voorbijgegaan dat er niettemin mensen buiten de boot vallen, namelijk de lager opgeleide werknemers met weinig scholingspotentie. Dit hoeft niet alleen als de exclusieve verantwoordelijkheid van Nuon te worden gezien, dat echter wel in staat moet worden geacht om in deze mensen te investeren en ze op een goede manier naar een nieuwe werkomgeving te begeleiden. Het is ook een verantwoordelijkheid van de betrokken medewerkers zelf zich op hun kansen te oriënteren, en van de overheid om samen met het bedrijfsleven in voldoende

scholingsfaciliteiten en arbeidsmarktvoorzieningen te voorzien. Dit is niet vrijblijvend. Wanneer dit soort effecten, die in meerdere sectoren spelen, als een onvermijdbare *collateral damage* worden beschouwd, kan een samenleving ontstaan waarin een grote categorie mensen blijvend aan de kant staat. De problematiek van de laag opgeleide werknemer is niet alleen in de energiesector, maar overal op de Nederlandse (en Europese) arbeidsmarkt aan de orde. De vraag dient zich dus aan hoe deze categorie mensen voor werkgevers toch aantrekkelijk kan blijven of worden, door ze bijtijds voldoende te scholen en op hen in regelmatige individuele functioneringsgesprekken op hun arbeidsmarktrisico's te wijzen. Bedrijven als Nuon moeten daarin een voortrekkersrol spelen.

Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat een te ver doorgevoerde prestatiecultuur geen goed doet aan de inzetbaarheid van deze categorie mensen. Zij gedijen beter in een cultuur waarin niet de prestaties van individuele medewerkers, maar veeleer samenwerking voorop staat. Het zou in dit opzicht goed zijn als Nuon naast het individuele prestatie-aspect, tevens het aspect van samenwerking meeneemt in haar HR-beleid.

### **Arbeidsvoorwaarden**

Als gevolg van de liberalisering en internationalisering van de energiemarkt was het, tenslotte, ook onvermijdelijk dat de arbeidsvoorwaarden van de energiesector moesten worden aangepast. Van oudsher kennen energie- en waterbedrijven in Nederland arbeidsvoorwaarden die geen rekening houden met concurrentie en een vrije markt. De kern van de in 2001 ingezette omslag in de arbeidsvoorwaarden was de introductie van marktconformiteit en flexibiliteit.

Marktconformiteit komt tot uitdrukking in een forse daling van de loonlijn (gekoppeld aan inkomensgaranties voor zittende medewerkers) evenals een aantal andere arbeidsvoorwaarden zoals bijvoorbeeld vrije dagen voor oudere werknemers. “Het midden van de markt” is hierbij het richtsnoer, welke vastgesteld wordt op basis van regelmatig uitgevoerd benchmarkonderzoek. De COR heeft geen volledig inzicht in de resultaten van dit onderzoek waardoor het moeilijk is te beoordelen op welke wijze de resultaten van dergelijk onderzoek worden gebruikt. Wel constateren zowel de COR als de geïnterviewde medewerkers “dat er nog steeds een goede CAO ligt”. De vakbonden plaatsen echter regelmatig kritische kanttekeningen bij de wijze waarop de lasten en de lusten worden verdeeld tussen werknemers en werkgever. Zo zijn volgens de bonden de salarisverschillen tussen de hoogste en de laagste regionen in het bedrijf toegenomen, en is er bijvoorbeeld een forse discussie gevoerd over de verdeling van de lasten van het nieuwe ziektekostenstel. Bij dit laatste speelde ook mee dat de bonden onvoldoende inzicht hadden in de financiële achtergronden. De vraag die hier wordt opgeworpen is of de waardecreatie van het bedrijf in voldoende mate aan de werknemers als één van de vier stakeholders – naast

aandeelhouders, klanten, en milieu en maatschappij - ten goede komt. Transparante informatievoorziening aan bonden en COR door de werkgever kan hier bijdragen aan een eerlijke gedachtewisseling.

Flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden komt terug in de beloningsprincipes die deels op prestaties geënt zijn. Het instrument van de functiecontracten, waarmee een deel van de algemene arbeidsvoorwaarden kan worden vervangen door individuele afspraken, speelt hierbij een belangrijke rol. Prestatiebeloning is geënt op te behalen targets. Volgens de geïnterviewde medewerkers zijn deze targets met name van financiële aard. Hierdoor krijgen met name managers die financieel sterk zijn hun bonus en worden sociale aspecten van het management minder of niet beloond. Het toepassingsgebied van de functiecontracten is in de CAO's tamelijk ruim geformuleerd. Niet alleen managers en medewerkers boven een bepaald salarisniveau, maar ook medewerkers in specialistische functies in alle salarisniveaus kunnen voor een functiecontract in aanmerking komen. Weliswaar moet over de vraag voor welke specialistische functies functiecontracten mogen worden ingezet, overleg worden gepleegd met de vakorganisaties en moet achteraf worden gerapporteerd aan de vakbonden met welke categorieën werknemers en in welke aantallen en met welke inhoud functiecontracten zijn overeengekomen, maar in de praktijk wordt het eerste nagelaten en wordt met de informatie achteraf niets gedaan. De vakbond zou de verkregen informatie kunnen analyseren en gebruiken in de reguliere contacten met het bedrijf of de CAO-onderhandelingen.

Samengevat kan worden gesteld dat de standaard in de CAO fors naar beneden is bijgesteld, maar dat er niettemin nog een behoorlijke CAO ligt. Transparantie over de wijze waarop de standaard van marktconforme arbeidsvoorwaarden wordt bepaald, verdient aanbeveling, ten behoeve van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming. Ook het fenomeen functiecontract dient op transparante wijze worden ingezet, omdat hierin van de CAO afwijkende afspraken kunnen worden gemaakt. Het belang van werknemersbescherming door middel van collectieve afspraken kan hier in botsing komen met het belang van prestatiegericht werken in een marktomgeving.

## **INTERVIEWS**

Dhr. L. van Halderen, voorzitter van de Raad van Bestuur, Nuon  
Dhr. F. Duynstee, Directeur Human Resource Management, Nuon  
Dhr. G. Hage, Vertegenwoordiger Centrale Ondernemingsraad Nuon  
Dhr. G. Hage, dhr. D. Robijn, dhr. G. Schavemaker, dhr. T. Sweegers, medewerkers Nuon.  
Dhr. J. van Herpen, bestuurder Energiesector,  
Dhr. F. Bos, bestuurder Nuon, ABVAKABO.



## 6. LITERATUUROVERZICHT: HET OPENBAAR VERVOER<sup>24</sup>

### 6.1. REDENEN VOOR OVERHEIDSINGRIJPEN

Dit hoofdstuk beperkt zich tot het openbaar busvervoer. Dit is het vervoer per bus dat voor eenieder openstaat en volgens een vaste dienstregeling plaatsvindt. De belangrijkste reden voor overheidsingrijpen in het openbaar vervoer is het herverdelingsmotief. Voor bepaalde groepen die niet zonder het openbaar vervoer kunnen – denk hierbij aan mensen zonder rijbewijs, scholieren, ouderen en mensen die zich geen andersoortig vervoer kunnen veroorloven – wordt een betaalbaar stads- en streekvervoer noodzakelijk geacht. Daarnaast spelen schaalvoordelen een rol. Deze kunnen zo groot zijn dat een bedrijf een monopoliepositie kan verwerven. In dit hoofdstuk worden de verschillende argumenten voor regulering en liberalisering van het busvervoer besproken.

### 6.2. REGULERING VOOR LIBERALISERING

In de eerste helft van de vorige eeuw werden de kosten van het openbaar vervoer volledig gedekt door de inkomsten. Destijds waren het rijk en enkele gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. De streekvervoerbedrijven waren allen onderdeel van Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN), een Naamloze Vennootschap waarvan het rijk alle aandelen bezat. Enkele grotere gemeenten beschikten over een eigen stadsvervoerbedrijf. Deze situatie zou pas in 1998 veranderen.

In de jaren zestig nam het OV-gebruik sterk af en belandden veel vervoerbedrijven in de rode cijfers. De belangrijkste oorzaken voor het lagere gebruik waren ten eerste het toegenomen autogebruik; voor het woon-werkverkeer werd de auto steeds vaker gebruikt ten koste van het gebruik van bus en tram. En ten tweede de introductie van de televisie, waardoor men minder vaak de deur uit ging om vermaakt te worden.

Niet alleen de vraag naar stads- en streekvervoer nam af, ook de kosten stegen. Vooral de personeelskosten – een belangrijk deel van de totale exploitatiekosten – namen toe<sup>25</sup>. Om het ontstane gat in de financiën te dichten zouden de tarieven kunnen worden verhoogd, maar dit zou de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer alleen maar verslechteren. Daarom ging de rijksoverheid over tot verdere subsidiëring van het openbaar vervoer. In 1969 betaalde de rijksoverheid voor het eerst vergoedingen, vanaf 1974 werden de tekorten van vervoerders volledig

<sup>24</sup> Met dank aan Reinier Lieshout voor zijn bijdrage aan dit hoofdstuk.

<sup>25</sup> Bij Connexxion, veruit de grootste busvervoerder van het land, bedraagt het aandeel van de personeelskosten in de totale kosten 61% (Halfjaarcijfers 2005 Connexxion Holding, p. 5).



door de overheid vergoed. Nadeel hiervan was echter dat een dergelijke vorm van subsidiëren de vervoerbedrijven geen prikkel bood om efficiënter te werken en de kwaliteit te verhogen.

In 1990 werd daarom overgegaan op een nieuw subsidiestelsel, waarbij de subsidie werd berekend aan de hand van het aantal plaatskilometers.<sup>26</sup> Ook dit stelsel bood vervoerders niet de juiste prikkels aangezien hiermee ook lege zitplaatsen werden gesubsidieerd en vervoerders zodoende werden aangemoedigd overal groot materieel in te zetten.

In de eerste helft van de negentiger jaren nam de populariteit van het openbaar vervoer – mede onder invloed van de Ov-studentenkaart – sterk toe. Dit gold ook voor de kosten voor de overheid, aangezien stads- en streekvervoerders nog altijd volledig werden gecompenseerd voor eventuele verliezen. Daarnaast bood het subsidiestelsel de vervoerbedrijven nog steeds niet de juiste prikkels om efficiënter te werken en de kwaliteit te verhogen. In 1993 werd daarom alweer overgestapt op een andere wijze van subsidiering. Hierbij werd de hoogte van de subsidie afhankelijk van het aantal gerealiseerde reizigerkilometers.<sup>27</sup> Deze werden berekend aan de hand van het zogenaamde WROOV-PLUS-onderzoek (zie kader).

#### *Box 6.1. WROOV-(PLUS)-onderzoek*

---

Sinds 1980 beschikt Nederland over een landelijk kaartstelsel in het stads- en streekvervoer. Tot 1992 werden de inkomsten uit de kaartverkoop tussen de vervoerbedrijven verdeeld op basis van het aantal vervoerde passagiers. De opbrengstverdeelsleutels die hiervoor werden gebruikt, werden bepaald aan de hand van een regelmatig terugkerend landelijk onderzoek onder reizigers. Dit onderzoek werd het WROOV-onderzoek genoemd. De vervoersopbrengsten werden evenals de subsidies direct door het Ministerie van V&W uitgekeerd aan de vervoerders.

De verdeling van het bedrag dat OCW elk jaar betaalt voor het in stand houden van de OV-studentenkaart, gaat niet middels de verdeelsleutels van het WROOV-onderzoek. Voor de verdeling van dit bedrag voeren de vervoerbedrijven zelf een onderzoek uit en bepalen zelf de verdeelsleutels. Aangezien de subsidieverstrekking aan de vervoerders vanaf 1993 werd bepaald aan de hand van het aantal reizigerkilometers, werd in het WROOV-onderzoek niet meer alleen gekeken naar het aantal vervoerde passagiers, maar ook naar de geleverde vervoersprestatie (in reizigerkilometers). Dit leverde de toevoeging 'PLUS' op.

---

<sup>26</sup> Een plaatskilometer houdt in het vervoeren van één zitplaats over een afstand van één kilometer.

<sup>27</sup> Een reizigerkilometer is het vervoeren van één reiziger over een afstand van één kilometer.

Deze bezuinigingsslag leidde echter niet tot een hoger OV-gebruik; integendeel, het aantal reizigerskilometers nam na 1993 juist af (en daarmee ook de kosten voor de overheid). Het autogebruik daarentegen liet een alsmaar stijgende lijn zien.

### 6.3. REGULERING NA LIBERALISERING

Ook bij een subsidiëringvorm op basis van reizigerskilometers behielden busbedrijven een grote mate van zekerheid over het voortbestaan van hun markt en van de overheidssubsidies. Dit stond een hogere efficiëntie en een verdergaande kwaliteitsverbetering in de weg. Om hier verandering in te brengen en zodoende het OV-gebruik te stimuleren en de kostendekkingsgraad te verbeteren werd besloten tot de introductie van concurrentie in het busvervoer.

De eerste stap hiertoe was een decentralisatie van verantwoordelijkheden. Op advies van de commissie Houben verschoven de verantwoordelijkheden in 1998 naar 35 decentrale overheden, welke sindsdien optreden als transportautoriteit (dit aantal werd later teruggebracht tot 19).<sup>28</sup> De autoriteiten worden middels wetgeving aangestuurd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W).

Met de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 in 2001 werd concurrentie geïntroduceerd in het busvervoer. De 19 decentrale overheden moesten vanaf dat moment bestaande overeenkomsten omzetten in concessies. Een concessie is het exclusieve recht om gedurende een bepaalde periode, in een bepaald gebied openbaar vervoer aan te bieden.<sup>29</sup> Deze concessiegebieden worden onder concurrentie aanbesteed door de diverse transportautoriteiten.<sup>30</sup>

Hiermee kwam er een eind aan het monopolie van de VSN. Op dit moment zijn vier grote busbedrijven actief in Nederland. Connexion, voortgekomen uit VSN is de grootste en heeft ongeveer 62% van de markt in handen. De andere drie zijn het Britse Arriva (21%), het Franse BBA/Connex (6%) en Syntus (5%).<sup>31</sup> Daarnaast zijn er nog enkele kleinere bedrijven actief, die regionale markten bedienen.

Met de aanbestedingen heeft de overheid bewust niet gekozen voor een model van volledige concurrentie. Onder Margaret Thatcher werd een dergelijk model begin jaren tachtig ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk. Eenieder kon daar zonder al teveel moeite een buslijn beginnen op een zelf

<sup>28</sup> Dit zijn de twaalf provincies en een zevental kaderwetgebieden.

<sup>29</sup> Op dit moment zijn er 80 concessiegebieden.

<sup>30</sup> Op termijn zullen de concessies allemaal via een Europese openbare aanbesteding onder concurrentie moeten worden aanbesteed.

<sup>31</sup> Connexion is voor 33,3% eigenaar van Syntus.

uitgekozen route. De aanbieder ontving hiervoor geen subsidie maar mocht – tot op zekere hoogte – wel zelf de ritprijs bepalen. Deze vrijheid leidde ertoe toe dat op één route verschillende prijzen golden. Andere nadelen waren het feit dat diensten van verschillende vervoerders niet goed op elkaar aansloten en informatie omtrent de dienstregeling nauwelijks beschikbaar (laat staan up-to-date) was. Dit alles leidde tot onzekerheid bij de reiziger, waardoor het OV-gebruik afnam. Met betrekking tot de onrendabele lijnen bleef er een taak weggelegd voor de overheid. Dergelijke lijnen zouden in een concurrerende markt niet worden aangeboden, waardoor de overheid zich genoodzaakt zag deze lijnen onder concurrentie aan te besteden. Het grote voordeel van dit model is dat de kosten voor de overheid sterk dalen. Uit een eerder SEO-onderzoek naar de kosten van openbaar vervoer in een zestal landen, bleek dat de kosten voor de overheid in het Verenigd Koninkrijk zich op een uitzonderlijk laag niveau bevinden (Lieshout, 2005). De ticketprijzen waren echter hoger dan in elk van de andere onderzochte landen.

In het Nederlandse model is er geen sprake van concurrentie op de weg, maar concurrentie ‘om’ de weg (concurrentie tussen busbedrijven wie er in een bepaald gebied diensten mag leveren). Het idee achter de aanbestedingen is enerzijds dat de dienstverlening gehandhaafd blijft en anderzijds vervoerders gestimuleerd worden een qua prijs-kwaliteitverhouding zo gunstig mogelijke bieding te doen. Door een concessie elke 6 jaar opnieuw aan te besteden hoopt men ook in de toekomst efficiëntieverbeteringen te kunnen boeken.

De gunningscriteria, die door de transportautoriteiten worden gehanteerd zijn: de prijs, de hoeveelheid vervoer die wordt aangeboden, de kwaliteit van het vervoer, de inspanningen die verricht worden om meer reizigers te trekken en eventuele garanties van de vervoerder bijvoorbeeld voor te behalen reizigersgroei of punctualiteit. Het relatieve belang dat aan de criteria wordt toegekend varieert per aanbesteding. Prijs of hoeveelheid vervoer komen echter altijd voor. Nadat een concessie aan een vervoerder is gegund, controleert de transportautoriteit voortdurend of nog wel aan het geoffreerde vervoer wordt voldaan. Zo niet dan kan de autoriteit boetes opleggen of in het ergste geval de concessie vroegtijdig opnieuw aanbesteden. Vervoerders worden hierdoor gedwongen de beloofde kwaliteit te leveren.

Aan het begin van dit jaar zou het busvervoer overal aanbesteed moeten zijn. Voor het stadsvervoer geldt 2007; inmiddels is dit voor het busvervoer in de vier grote steden uitgesteld tot 2009.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Opmerkelijk genoeg ontstaat er in het voorjaar van 2007 onduidelijkheid in de Tweede Kamer het parlement over de vraag of het openbaar vervoer in de vier grote steden aanbesteed moet worden, hetgeen geen noodzaak die voortkomt uit de Europese regelgeving blijkt te zijn, maar een nationale politieke keuze, waarover partijen in de Tweede kamer verschillend denken (NRC-Handelsblad, 10 mei en 28 juni 2007).

Met de ruimere implementatieperiode krijgen gemeenten de tijd om aan verzelfstandiging van de vervoersbedrijven te werken. Tot die tijd kan een transportautoriteit een concessie (na enig onderhandelen) onderhands gunnen aan een vervoerder. Vaak is dit een vervoerder die al in het gebied actief is. Dit gebeurt tot nu toe relatief vaak. Slechts 20% van al het stads- en streekvervoer was begin 2004 openbaar aanbesteed, terwijl gestreefd werd naar 35%. Reden dat transportautoriteiten vaak nog onderhands gunnen, is dat dit minder complex en tijdrovend is dan openbare aanbesteding.

De vervoersopbrengsten gaan nog steeds rechtstreeks naar de vervoerders, maar de subsidies gaan sinds de decentralisatie in 1998 naar de transportautoriteit. De hoogte van de subsidie die elke transportautoriteit ontvangt is afhankelijk van de zogenaamde opbrengstsuppletie. In 2004 bedroeg deze 1,3015 euro. Dit houdt in dat voor iedere euro vervoeropbrengst de transportautoriteit 1,3015 euro aan subsidie ontving. De subsidies worden echter niet alleen berekend over de vervoersopbrengsten. Ook wordt rekening gehouden met inkomstenderving als gevolg van de OV-studentenkaart en wordt gecorrigeerd voor bevolkingsdichtheid, inwonertal, oppervlakte en centrumfunctie. De autoriteiten kunnen in de aanbestedingen zelf bepalen hoe zij de vervoerders gaan vergoeden. De 19 vervoersautoriteiten ontvingen in 2004 gezamenlijk circa 1,08 miljard euro van de Rijksoverheid om het openbaar vervoer mee te kunnen bekostigen. De overige 0,63 miljard euro (37%)<sup>33</sup> van de kosten werden door de reizigers opgebracht.

Een nieuwe vervoerder is bij de overgang van een concessie verplicht het personeel, inclusief arbeidsvoorwaarden, van de oude concessiehouder over te nemen. Op deze manier worden de chauffeurs beschermd. Ook maakte deze regel het gemakkelijker om de buschauffeur die nog ambtenaar is, na verzelfstandiging van de vervoersbedrijven met behoud van rechten als gewone werknemer te laten werken.<sup>34</sup>

#### **6.4. EFFECTEN VAN LIBERALISERING**

De introductie van concurrentie zorgt ervoor dat het vervoer tegen een gunstiger prijs-kwaliteitverhouding wordt uitgevoerd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). De kosten per zone voor de reiziger veranderen uiteraard niet, aangezien die tot de invoering van de OV-chipkaart overal hetzelfde zijn (er is één strippenkaart tarief).

---

<sup>33</sup> Het streven is 50%.

<sup>34</sup> Onder druk van de Tweede Kamer heeft Minister Peijs in 2006 toch afgezien van het schrappen van de wettelijke bescherming van de rechten van bus- en tramchauffeurs in het stads- en streekvervoer.

Volgens de kennisbaramoter van het Platform Verkeer en Vervoer in Nederland zijn reizigers gemiddeld genomen wel meer tevreden over het aangeboden openbaar vervoer. In de periode 2001-2006, zijn de gemiddelde rapportcijfers voor de dienstverlening in aanbestede gebieden hoger (7,3), dan in regio's waar geen aanbesteding heeft plaatsgevonden (6,8).<sup>35</sup>

Een ander beoogd effect van liberalisering is niet bereikt: er zijn niet meer reizigers dan voorheen. Het idee achter de liberalisering was dat vervoerders beter de wensen van de klanten kenden en dat marktwerking zou leiden tot een betere aansluiting tussen de vraag van reizigers en het aanbod van de vervoerder. Daardoor zou het aantal reizigers toenemen. Dat dit niet is gebeurd, zou kunnen komen door de vormgeving van de aanbestedingen. De aanbestedende dienst, de provincie, beschrijft in het bestek gedetailleerd de te leveren diensten van de aanbieder. Daardoor heeft de aanbieder relatief weinig vrijheid om innovatief en flexibel het aanbod aan te passen aan de wensen van de klant. De provincie doet dit om politieke redenen, zo komt men achteraf niet voor verrassingen te staan. De provincie heeft echter weinig informatie over de cliëntèle en haar voorkeuren (Van de Velde, 2006). In totaal zijn inmiddels een veertigtal aanbestedingen uitgevoerd, waarvan er drie (in Waterland, Zuid-Oost Friesland en Noord-Brabant) niet goed zijn verlopen.<sup>36</sup> In box 6.2 en in hoofdstuk 7 bespreken we in detail welke problemen zich voordeden bij de aanbesteding in Noord-Brabant.

---

<sup>35</sup> Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof, en Wijnand Veeneman, Vijf mythes over de bus, NRC-Handelsblad, 17 april 2007.

<sup>36</sup> Zie voetnoot 36.

---

*Box 6.2. Crisis rondom aanbesteding busvervoer*

---

'Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hebben de crisis rond het busvervoer eind vorig jaar zelf veroorzaakt. Dat er nog streekbussen rijden is vooral te danken aan de busbedrijven en de vakbonden.' Dat beeld schetst een onderzoekscommissie van Provinciale Staten in haar eindrapport. De aanbesteding van het busvervoer in Brabant, de grootste ooit in Nederland, leidde vorig jaar tot een juridisch gevecht, stakingen en politieke en maatschappelijke weerstand tegen marktwerking.

De problemen ontstonden toen Connexxion, winnaar van het grootste deel van de aanbesteding, liet weten een tikfout te hebben gemaakt in de offerte. De onderzoekers concluderen dat het provinciebestuur vervolgens fout op fout heeft gestapeld. Ondanks advies van een jurist en van het gunningsteam dat er geen sprake was van een reëel bod, wilden Gedeputeerde Staten (GS) het busbedrijf toch verplichten volgens de oorspronkelijke offerte te rijden. Het provinciebestuur gokte erop dat het bedrijf uiteindelijk zou inbinden. Vervolgens negeerden GS signalen dat Connexxion dat niet van plan was.

Volgens de onderzoekers was het gedrag van GS gestoeld op wantrouwen jegens de busbedrijven, gebaseerd op ervaringen in de vorige aanbestedingsperiode. Daarom koos de provincie voor een formeel juridische aanpak en was er geen oog voor alternatieve oplossingen. GS vreesden angst voor procedures van derden.

Het provinciebestuur voerde vervolgens de eerste gesprekken met Connexxion op een veel te laag niveau, met een nauwelijks ingewerkte vervanger van de zieke projectleider. GS hadden vervolgens de keuze om de offerte helemaal terzijde te leggen, maar 'aan die optie is op geen enkele manier aandacht besteed', aldus het rapport. Onderhandelen met alle bidders gebeurde ook niet.'

---

*Bron:* Provincie Noord-Brabant. Onderzoek aanbestedingen openbaar vervoer in Noord-Brabant, 19 maart 2007, in Het Financieele Dagblad, 24 maart 2007.

De aanbestedingseisen hebben geleid tot de introductie van nieuwe bussen met een lage vloer (MuConsult, 2002, p. 7). Deze bussen zijn beter toegankelijk voor mensen die slecht ter been zijn, zoals gehandicapten en ouderen. Al vanaf 1992 tracht de overheid de inzet van dergelijke bussen te stimuleren. Dat gebeurde aanvankelijk door middel van geormerkte subsidies; momenteel door de toegankelijkheid van het materieel onderdeel te maken van de gunningscriteria. Het ministerie van V&W streeft naar volledige toegankelijkheid van het stads- en streekvervoer in 2010. Er worden echter verschillende uitgangspunten gehanteerd en ook de eisen aan de toegankelijkheid variëren. Het streven naar volledige toegankelijkheid van het stads- en streekvervoer in 2010 wordt ook niet door alle autoriteiten gedragen.

In 2002 constateerde KPMG dat toetreders tot de markt geen materieel en stallingen hebben en daardoor een concurrentienadeel hebben ten opzichte van bestaande aanbieders (KPMG, 2002). In 2004 hebben TransTec en SEO Economisch Onderzoek onderzoek gedaan naar eventueel ontstane imperfecties op de markt voor materieel en stallingen (Lieshout e.a., 2004). Uit het onderzoek blijkt dat het niet beschikken over materieel en stallingen, vervoerbedrijven niet belet deel te nemen aan aanbestedingen en ook niet leidt tot een substantieel hogere kostprijs. Wel hebben kleine nieuwe spelers met hogere materieelkosten te maken, doordat zij geen korting kunnen bedingen bij de aanschaf van nieuwe bussen. Andere factoren zoals schaalnadelen, onbekendheid met het concessiegebied en onzekerheid over verwachte opbrengsten spelen een veel belangrijkere rol bij de concurrentiekracht. Dit zijn dan ook belangrijkere toetredingsbelemmeringen. Een andere toetredingsbelemmering heeft betrekking op de zogenaamde unieke stallingslocaties; dit zijn stallingen van de zittende vervoerder, waarvoor geen goed alternatief beschikbaar is. Andere vervoerders moeten dan in hun offerte rekenen met meer lege kilometers, wat zwaar weegt in de uiteindelijke kostprijs. Mocht de concessie toch overgaan op een andere vervoerder dan kan de vorige concessiehouder ervoor kiezen de stalling niet te verkopen of tegen een hoge prijs.

Zowel de grote vervoerders als de kleine nieuwkomers hebben bij het aflopen van een concessie veelal moeite hun bussen elders in te zetten. Kleine vervoerders hebben simpelweg geen andere concessie waar de bussen ingezet kunnen te worden. Grote vervoerders zouden de bussen in kunnen zetten op nieuw verworven concessies, maar doordat concessies doorgaans niet op hetzelfde moment aflopen is dit lastig. Hierdoor zijn ook de grotere vervoerders veelal geneigd om de bussen bij het overgaan van de concessie te verkopen. Door het ontbreken van een markt voor tweede hands stadsbussen, worden de bussen doorgaans verkocht aan de nieuwe concessiehouder.<sup>37</sup> Doordat de nieuwe concessiehouder veelal als enige geïnteresseerd is in de bussen, zal de prijs lager uitvallen dan wanneer er sprake zou zijn van een goed functionerende markt. Door de onzekerheid over het behoud van een concessie en daarmee de waarde van hun bussen, schrijven vervoerders hun bussen doorgaans binnen één concessieperiode van 6 tot 8 jaar af. De economische levensduur van een bus is echter 10 a 15 jaar. De kosten van een versnelde

---

<sup>37</sup> Nederlandse bussen worden wel in het buitenland verkocht. De wat oudere types zie je tot in Zuid-Amerika rondrijden. De nieuwere types zijn vanwege hun technische complexiteit minder aantrekkelijk voor dergelijke landen. Deze blijven dan ook vooral binnen Europa. In West-Europese landen wordt nauwelijks gehandeld in bussen. Hiervoor kunnen diverse oorzaken worden gegeven. Ten eerste verschillen de eisen aan bussen in diverse landen. Ten tweede zal een bedrijf alle bussen in de eigen huisstijl hebben willen rondrijden (mogelijk wordt dit ook geëist door de concessieverlener). Beide oorzaken maken ombouw noodzakelijk, wat een erg kostbare zaak is, zeker wanneer de resterende levensduur van de bus kort is. Ten derde zal een bedrijf streven naar een uniform wagenpark, om zo de onderhoudskosten te drukken. Tenslotte vertonen bedrijven ook strategisch gedrag. Zo willen zij voorkomen dat met hun oude materieel een concurrent in het zadel wordt geholpen, en daarom geen tweede hands materieel aanbieden. Al met al zien de grote busbedrijven een tweede hands markt niet als alternatief voor het intern (tussen concessies) schuiven met bussen.

afschrijving worden doorgerekend in de offerte. Ook gaat een versnelde afschrijving ten koste van het onderhoud aan het materieel. Wanneer de boekwaarde van een bus laag is, is de eigenaar namelijk minder snel geneigd (duur) onderhoud te plegen. De onzekerheid over het behoud van de concessie zal eveneens meespelen bij de beslissing om onderhoud te plegen.

In de Wet Personenvervoer is bepaald dat een nieuwe vervoerder bij overgang van een concessie het personeel, inclusief arbeidsvoorwaarden, van de oude concessiehouder over te nemen. Deze bescherming geldt ten minste tot 2010. De werkzekerheid is hierdoor toegenomen. Toch leiden de concessiewisselingen ook tot onzekerheid onder het personeel. Werknemers die in het verleden individueel betere arbeidsvoorwaarden zijn overeen gekomen dan afgesproken in de cao, zullen hierover opnieuw moeten onderhandelen met de nieuwe werkgever. Wat ook tot onzekerheid leidt is het feit dat een werknemer op een andere locatie te werk kan worden gesteld. Dit kan vooral voor mensen op het hoofdkantoor extra reistijd opleveren. Daarnaast is het ook niet altijd zeker of de werknemer bij een overgang nog wel dezelfde functies blijft vervullen.

Uit een onderzoek van FNV Bondgenoten blijkt dat de concessiewisselingen ook leiden tot een verminderde loyaliteit van het personeel aan het bedrijf.<sup>38</sup>

Veruit de grootste kostenpost voor een vervoerder zijn de personeelskosten. Doordat bij aanbestedingen vooral geconcurrereerd wordt op de prijs, zal een vervoerder geneigd zijn de personeelskosten zo laag mogelijk te houden. Dit leidt tot bezuinigingen in het aannamebeleid, scholingsbeleid, ouderenbeleid en personeelsbeleid. Het verwachte rendement van een investering in het personeel is vanuit de vervoerder bekeken ook lager dan voorheen. Voorheen mocht verwacht worden dat een werknemer geruime tijd bij de onderneming werkzaam zou zijn, waardoor het bedrijf nog lange tijd profijt zou hebben van de investering in de werknemer. Tegenwoordig heeft een vervoerder die zekerheid niet meer. Een vervoerder weet namelijk nooit precies welk deel van het personeel na de volgende aanbesteding nog in dienst is.

Deze nadelige effecten leiden ertoe dat vervoerders minder aantrekkelijke werkgevers zijn geworden, wat weer leidt tot een lagere instroom van nieuw personeel. Wanneer bedacht wordt dat de gemiddelde leeftijd van chauffeurs relatief hoog is, zou dit op termijn kunnen leiden tot een personeelstekort. Door dit tekort hoeft voor prijsdumping, door de inzet van goedkope chauffeurs, niet gevreesd te worden (bovendien dienen ook de nieuwe vervoersbedrijven de algemeen bindend verklaarde CAO's toe te passen, tenzij een onafhankelijke vakbond met een onderneming een eigen ondernemings-CAO zou komen).

---

<sup>38</sup> FNV Bondgenoten, Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, Hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers, 2006.



## 6.5. CONCLUSIE

Marktwerking is in het openbaar vervoer ingevoerd door aanbestedingen van concessies. Deze hebben geleid tot kostenbesparingen in het openbaar vervoer. Andere voordelen van marktwerking, zoals een betere aansluiting van het openbaar vervoer op de wensen van de klant, zijn niet altijd evident. Op sommige trajecten rijden minder bussen, terwijl tegelijkertijd de dienstregeling bijvoorbeeld in de avond en de nacht van en naar steden is verbeterd. Gemiddeld genomen geven de rapportcijfers van reizigers wel een hogere klanttevredenheid te zien.

Een belangrijk probleem van de marktwerking in het openbaar vervoer is dat de provincie de rol van aanbesteder niet goed vervult. Zoals uit de casus Noord-Brabant blijkt, neigen de provincies naar een sterke mate van regulering via de bestekken. De liberalisering wordt daardoor weer gedeeltelijk teniet gedaan.

In de Wet Personenvervoer is bepaald dat een nieuwe vervoerder bij overgang van een concessie het personeel, inclusief arbeidsvoorwaarden, van de oude concessiehouder dient over te nemen. Deze bescherming geldt ten minste tot 2010. Werknemers hoeven daardoor niet bang te zijn voor hun baan. Maar werknemers weten niet bij wie ze in de volgende concessieperiode in dienst zullen zijn. Concessiewisselingen leiden daardoor tot een verminderde loyaliteit van het personeel aan het bedrijf. Andersom hebben werkgevers minder belang bij het investeren in werknemers. Na de concessieperiode komen zij immers bij de volgende concessiehouder te werken.

De vorm van marktwerking die gekozen is voor het openbaar vervoer heeft dus wel geleid tot kostenbesparingen, maar echte concurrentie, waarbij de vervoerder 'vecht' om de gunst van de reiziger in plaats van de aanbesteder, komt bij de gekozen systematiek niet goed van de grond. Bovendien leidt de gekozen systematiek tot een verminderde band tussen de werknemer en het bedrijf, waardoor beiden geneigd zullen zijn minder in elkaar te investeren.

Een theoretische oplossing zou kunnen zijn een verdergaande vorm van marktwerking te introduceren, waarbij meerdere vervoersbedrijven toegelaten worden tot een deel van de markt. Dit kan betere resultaten geven, zowel voor de werknemers van de vervoersbedrijven als voor de reizigers. Door het toelaten van meerdere vervoerders, ontstaat er - zeker bij de te verwachten chauffeurschaarste - concurrentie om werknemers. Dit zal hun positie verbeteren, zo kunnen zij zelf een afweging maken bij welke vervoerder ze gaan werken en tegen welke voorwaarden. Dit idee moet wel met enige voorzichtigheid worden geïntroduceerd om 'Engelse' toestanden te voorkomen, aangezien uit de in dit hoofdstuk besproken literatuur blijkt dat daar enkele onvolkomenheden resulteren.

Een andere mogelijkheid is een aantal eisen op te nemen in de Wet Personenvervoer, zowel als in de bestekken, ten aanzien van de kwaliteit van het personeelsbeleid bij busondernemingen. Dat zal deze bedrijven dwingen te investeren in hun medewerkers. Op dit laatste punt komen we in het volgende hoofdstuk en de conclusies verder terug.



## 7. CASUS OPENBAAR VERVOERSECTOR: VEOLIA/ BBA

### 7.1. INLEIDING

De Brabantse Busvervoer en Autodiensten (BBA) is goed ingeburgerde eigenaam van een bedrijf waar al generaties lang openbaar vervoer het kernproduct is. Bij de BBA hebben zich twee onafhankelijke, maar samenhangende ontwikkelingen voorgedaan. In de eerste plaats is privatisering doorgevoerd, waarbij de BBA is overgegaan van een semi-overheidsbedrijf naar een private onderneming. In de tweede plaats is de onderneming een actieve speler in de marktwerking geworden. Zoals in het vorige hoofdstuk al is gesteld, is de marktwerking in fasen tot stand gekomen. De invoering van marktwerking werd aanvankelijk uitgesteld door de keuze van de provincie om de concessies onderhands te gunnen, maar na enkele jaren is gekozen voor het systeem van openbare aanbesteding.

De privatisering is eind jaren negentig van de vorige eeuw ingezet. De provincie Noord-Brabant verkocht toen de eerste aandelen aan het vervoersbedrijf Connexxion, waarvan de Nederlandse overheid een grootaandeelhouder is. In 1997 werd onderzocht of een buitenlandse partij geïnteresseerd zou zijn in de BBA. In 2001 werd de BBA verkocht aan het van oorsprong Franse bedrijf Veolia. Dit is een privaat, beursgenoteerd en internationaal opererend bedrijf dat actief is in vier sectoren, namelijk water, energie, afval en transport. Deze vier sectoren zijn semi-publieke sectoren. In de transportsector is Veolia actief in 25 landen. Veolia houdt zich bezig met alle vormen van personenvervoer (bus, trein, metro, boot, taxi, monorail etc.) behalve de luchtvaart. In Europa is Veolia de grootste private vervoersonderneming. De CEO van deze vervoerstak bevindt zich op zoneniveau (Noord-Europa), maar het openbaar vervoer zelf is op landsniveau georganiseerd. Het openbaar vervoer functioneert immers in een juridisch raamwerk dat per land verschilt.

Kort na de overname van de BBA door Veolia trad de Wet personenvervoer in werking en is door de overheid in navolging van Europese wetgeving besloten dat marktwerking in de openbaar vervoerssector dient te worden ingevoerd. De provincie Noord-Brabant, in het verleden de aandeelhouder van de BBA, werd voortaan de opdrachtgever van de vervoersbedrijven. Noord-Brabant werd verdeeld in vijf concessies, inmiddels is dit aantal terug gebracht tot twee concessies. De eerste jaren besloot de provincie deze concessies onderhands te gunnen aan Veolia. Immers, als een OV-autoriteit geen aanleiding ziet een concessie openbaar aan te besteden, mag de concessie opnieuw aan de zittende vervoerder worden gegund. Met ingang van 1 januari 2006 stelt de overheid de openbare aanbesteding verplicht.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> We volgen hier onder meer de evaluatie van provincie Noord-Brabant van de aanbestedingsronde van 2006.

In 2003 vond in Noord-Brabant reeds een onderzoek plaats, waaruit is gebleken dat de service van het openbaar vervoer sinds de overname van de BBA door Veolia is verslechterd. De provincie besloot hierop niet langer de concessies onderhands te gunnen aan Veolia, maar te kiezen voor een openbare aanbesteding. Voor deze openbare aanbesteding stelt de provincie per concessie een bestek op. In deze bestekken legt de provincie de duur van de concessie en de eisen wat prijs en kwaliteit betreft vast. De vervoersbedrijven die deelnemen aan de openbare aanbesteding van het openbaar vervoer hebben 52 dagen de tijd om een offerte uit te brengen op een bestek. Vervolgens worden alle offertes door de opdrachtgever, in dit geval de provincie Noord-Brabant beoordeeld aan de hand van de eisen in het bestek en volgt een gunning. Als een concessie is gegund, volgt een periode van implementatie. Deze periode duurt doorgaans 5 maanden, wat door de vervoersbedrijven aan de korte kant wordt gevonden.

Door de invoering van marktwerking en het systeem van openbare aanbesteding is een markt gecreëerd door de overheid, die gedomineerd wordt door grote spelers. De vervoersbedrijven moeten beschikken over een zeker vermogen, zowel financieel als logistiek. Bij de openbare aanbesteding van het openbaar vervoer zijn drie vervoersbedrijven actief, de 'ABC-bedrijven': Arriva, BBA ofwel Veolia, en Connexxion/ Hermes. De drie vervoersbedrijven weten de Nederlandse markt af te schermen voor buitenlandse bedrijven. De mededinging komt hierdoor niet in het geding. Het Nederlandse openbare vervoer is zo ingewikkeld en de bestekken zijn zo complex, dat het een moeilijke markt is voor buitenlandse vervoerders om op te gaan. Buitenlandse bedrijven hebben de kennis van de Nederlandse situatie niet en branden zich niet aan het complexe offertestelsel in Nederland en het wijze waarop de inkomsten van het openbaar in Nederland onder de aanbieders van openbaar vervoer worden verdeeld. In Nederland werken we met strippenkaarten die een landelijke dekking kennen. Een groot deel van de inkomsten krijgen de aanbieders dus achteraf en verdeeld aan de hand van een ingewikkelde verdeelsleutel. Buitenlandse aanbieders werken niet met landelijk dekkende strippenkaarten en zijn gewend vooraf betaald te krijgen in plaats van achteraf. De manier voor buitenlandse vervoerders om de Nederlandse markt op te gaan, is door een van de drie Nederlandse vervoersbedrijven aan te kopen.

Noord-Brabant heeft, zoals in paragraaf 1 wordt beschreven, te maken gehad met twee openbare aanbestedingen. Beide aanbestedingen zijn in feite beide keren misgegaan en het effect is dat in het grootste deel van Noord-Brabant het openbaar vervoer wordt uitgevoerd door BBA/ Veolia. Het gros van het personeel van de BBA heeft nog nooit een overgang naar een ander vervoersbedrijf meegemaakt. Inmiddels zijn de vijf concessies terugbracht tot twee concessies.

---

Voor een analyse van de marktwerking zie ook FNV Bondgenoten, Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, Hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers, 2006, p. 7.

Alleen de concessie Oost-Brabant, inclusief de regio Den Bosch (30 buslijnen) die aanvankelijk werd uitgevoerd door Connexxion/Hermes, vervolgens in handen is gekomen van Veolia, wordt momenteel uitgevoerd door Arriva. Dat een groot deel van het personeel van de BBA nog nooit is overgegaan naar een ander vervoersbedrijf, neemt niet weg dat het personeel van de BBA de effecten van de concessiewisselingen wel degelijk aan den lijve ervaart. Iedere keer dat een concessie afloopt, ervaart het personeel onzekerheid over welk vervoersbedrijf zijn werkgever gaat worden, of ze op dezelfde locatie werkzaam blijven en wat de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden bij een eventuele nieuwe werkgever zijn. In paragraaf 2 worden de effecten van privatisering en marktwerking beschreven. In paragraaf 3 wordt bijzondere aandacht besteed aan effecten van privatisering en marktwerking op het Human Resources beleid en de arbeidsvoorwaarden. Tot slot worden in paragraaf 4 de conclusies van deze casestudie gegeven en enkele aanbevelingen gedaan.

### **Concessies**

In 2005 bestond Noord-Brabant nog uit vijf concessies, maar in 2006 is dit aantal teruggebracht tot twee concessies: West- en Midden-Brabant en Noord-Oost-Brabant inclusief de regio Den Bosch. Er zijn offertes op deze concessies uitgebracht die samen meer van € 800 miljoen bedragen. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van Veolia is van mening dat deze concessies te groot en daardoor te riskant zijn. Deze concessies worden niet te riskant bevonden vanwege het financiële of logistieke aspect. Veolia zegt deze concessies financieel en logistiek aan het kunnen. De omvang van deze concessies wordt riskant bevonden, vanwege het korte tijdsbestek waarin deze omvangrijke logistieke operatie dient te worden opgezet. Veolia heeft invloed proberen uit te oefenen op de omvang van de concessies, maar dit overleg is mislukt.

In 2005 stelde de provincie Noord-Brabant een bestek op dat voor 85 % werd bepaald door de prijs en voor 15 % door kwaliteitseisen. In 2005 werden de vervoersconcessies door de provincie in eerste instantie gegund aan Connexxion, Hermes en Arriva. De BBA werd toen uitgesloten. BBA/Veolia spande echter een rechtszaak aan tegen de beslissing van de provincie. BBA/Veolia was bij de beoordeling van de offertes weliswaar de economisch meest gunstige, maar ook de duurste partij gebleken. Veolia stelde zich op het standpunt dat de beoordeling van de offertes te weinig transparant is gebleken en dat de eisen uit het bestek te complex en onuitvoerbaar waren. Veolia werd in het gelijk gesteld. In november 2005 besluit de Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Brabant dat de complete aanbesteding van het openbaar vervoer in Noord-Brabant opnieuw moet. “De keuze om de Brabantse aanbesteding in zijn geheel over te doen, schept duidelijkheid voor alle

partijen”, aldus een woordvoerder van de provincie. De nieuwe aanbesteding is het gevolg van een rechterlijke uitspraak.<sup>40</sup>

De provincie Noord-Brabant stelde een tweede bestek op dat voor 100 % op prijsbepalingen was gebaseerd. Wederom werd de concessie gegund aan Connexxion die een offerte heeft uitgebracht ter waarde van € 800 miljoen. Veolia bracht een offerte uit ter waarde van € 890 miljoen.<sup>41</sup> Op het moment van gunning was bij Veolia niet bekend op welke gronden ze de aanbesteding niet hebben gewonnen. Veolia wenst in augustus 2006 duidelijkheid over de beslissing van de provincie om daarvoor de toekomst lering uit te trekken.<sup>42</sup> Uiteindelijk ziet Veolia af van verdere bezwaarprocedures, aangezien het bedrijf zich richt op de toekomst. Veolia heeft het proces van afbouw immers al ingezet. De bussen zijn verkocht en het personeel van het hoofdkantoor wordt voor zover mogelijk overgeplaatst naar naburige concessies van Veolia. In juli 2006 zal Veolia in Tilburg het kantoor, het gloednieuwe, onlangs geopende servicepunt bij het NS-station en de remise verlaten.<sup>43</sup>

In juni 2006 waren er vrijwel meteen na de gunning al problemen rond de gunning. Connexxion blijkt een rekenkundige vergissing te hebben gemaakt en wil zich terugtrekken uit het contract. In de offerte had Connexxion een korting geboden van 10 % voor eventueel meerwerk. Connexxion bleek echter de omvang van het meerwerk te optimistisch te hebben ingeschat. Het gevolg was dat deze offerte onder de daadwerkelijke kosten bleek uit te komen en voor Connexxion tot verlies zou leiden en mogelijk zelf tot faillissement zou kunnen leiden. Connexxion trachtte deze vergissing per fax te corrigeren, maar deze correctie werd door de provincie Noord-Brabant niet in de toewijzingsprocedure meegenomen. Aanpassing van een offerte is in strijd met de regels van aanbesteding. De provincie besluit door te gaan met de oorspronkelijke offerte van Connexxion. De provincie heeft niet de mogelijkheid om de oorspronkelijke offerte van Connexxion terzijde te schuiven, omdat ze in reactie daarop een rechtszaak van Connexxion vrezen.<sup>44</sup>

De provincie Noord-Brabant en Connexxion, waarvan de Nederlandse overheid een grootaandeelhouder is, voerden ruim drie maanden discussie over de gunning. Connexxion bleef vasthouden aan de opvatting dat ze voor de prijs in de offerte, die hen tientallen miljoenen zou gaan kosten, niet zouden gaan rijden. Inmiddels verkeerde het personeel van de BBA in onzekerheid over hun toekomst, dat tot meerdere wilde en georganiseerde stakingen van buschauffeurs heeft geleid. In het onderstaande schema worden de ontwikkelingen rondom deze concessie weergegeven.

---

<sup>40</sup> Brabants Dagblad, 30 november 2005.

<sup>41</sup> Brabants Dagblad, 26 oktober 2006.

<sup>42</sup> Brabants Dagblad, 15 augustus 2006.

<sup>43</sup> Brabants Dagblad, 29 juni 2006.

## Box 7.1. Overzicht stakingsactiviteiten rond de concessieverlening in oktober 2006

	Concessie van 2006
27 juni 2006	Concessie wordt gegund aan Connexxion
10 oktober 2006	Connexxion trekt handen af van concessie
16 oktober 2006	Wilde staking
20 oktober 2006	Wilde staking
23 oktober 2006	Georganiseerde staking
24 oktober 2006	Georganiseerde staking
25 oktober 2006	Akkoord tussen provincie, vakbonden en vervoersbedrijven

Na bemiddeling door de vakbonden wordt een oplossing voor deze kwestie gevonden in overleg tussen de drie vervoersbedrijven en de provincie Noord-Brabant. Uiteindelijk is besloten dat de twee concessies worden uitgevoerd door Veolia en Arriva, die samen voor de prijs van € 826 miljoen de concessies van Connexxion overnemen. Veolia/BBA blijft de komende acht jaar in Midden- en West-Brabant rijden. Arriva verzorgt het busvervoer voor acht jaar in Noord-Oost-Brabant, inclusief de regio Den Bosch. Connexxion/ Hermes trekt zich uit Noord-Brabant terug. Alle juridische procedures tussen de provincie en Connexxion zijn gestaakt. De twee andere vervoersbedrijven leggen vast geen juridische procedures te starten. Een belangrijke rol in dit conflict wordt gespeeld door de vakbonden, die een rechtszaak weten te voorkomen omdat deze tot een lange periode van onzekerheid voor het personeel zouden kunnen leiden. De vakbonden werken voorts mee aan een snelle overdracht van het BBA-personeel aan Arriva en aan een versnelde invoering van de nieuwe dienstroosters. De nieuwe dienstregeling voor het busvervoer in Brabant gaat uiteindelijk niet in op 10 december, maar op 1 januari 2007. Het gevolg is dat de busdiensten niet meteen aansluiten op de nieuwe dienstregeling van de NS.<sup>45</sup>

Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat de helft van de concessies die overgaan naar een nieuwe concessiehouder leidt tot juridische procedures. Na overgang volgen de procedures van ondernemingsraden en vakorganisaties doordat de Wet op het Personenvervoer wel intenties vastlegt, waaronder dat de arbeidsvoorwaarden van het personeel gelijk blijven, maar geen wegen waarlangs die intenties kunnen worden bereikt.<sup>46</sup> Na de overname van BBA door Veolia heeft de OR van de BBA/Veolia tientallen juridische procedures aangespannen over de bevoegdheden van de ondernemingsraad. De OR heeft verreweg de meerderheid van deze procedures gewonnen.

<sup>44</sup> Brabants Dagblad, 26 oktober 2006.

<sup>45</sup> Brabants Dagblad, 26 oktober 2006.

<sup>46</sup> FNV Bondgenoten, Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, Hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers, 2006, p. 42.



### **Inhoud van het bestek**

In artikel 32 van de Wet op de personenvervoer is bepaald dat de concessieverlener een aantal bepalingen in het bestek mag opnemen. De concessieverlener kan aan een concessie dus voorschriften verbinden. Dit zijn in ieder geval voorschriften ten aanzien van adviesorganisaties, die de concessiehouder raadpleegt evenals de onderwerpen waarover advies wordt aangevraagd. Daarnaast zijn er voorschriften betreffende de manier waarop en de onderwerpen waarover de concessiehouder consumentenorganisaties informeert. Andere voorschriften die de concessieverlener aan de concessie kan verbinden betreffen informatieverstrekking aan de concessieverlener, tarieven en vervoersvoorwaarden, financiële verantwoording, informatieverstrekking ten aanzien van de dienstverlening, toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor gehandicapte reizigers, veiligheid, punctualiteit, beschikbaarheidgarantie van zitplaatsen en het aangeboden serviceniveau op stations en in het openbaar vervoer. Daarnaast is in het bestek bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden opgesteld over de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een handicap en reizigers met een fiets. Eveneens kan aan een concessie het voorschrift verbonden worden waarmee wordt bepaald, dat wanneer de concessiehouder tekort mocht schieten in het verrichten van bepaalde prestaties, de concessiehouder gehouden is een geldsom te voldoen bij de concessieverlener.

Behalve deze voorschriften die door de concessieverlener aan de concessie verbonden kunnen worden is de concessiehouder verplicht het personeel over te nemen van de voorgaande concessiehouder in het perceel. Inschrijvers op de concessie dienen dan ook hun aanbiedingen voor de concessie te baseren op deze personeelsovername. Daarnaast is de concessiehouder verplicht om de pensioenregelingen van de overgenomen personeelsleden die zijn aangesloten bij het ABP/SPOV te handhaven. De 'nieuwe' concessiehouder draagt hiervoor de verantwoordelijkheid.

Openbare aanbesteding heeft dus tot gevolg dat de opdrachtgever, de provincie Noord-Brabant, een bestek opstelt met daarin haar visie op het openbaar vervoer. Een vertegenwoordiger van het personeel is van mening dat de inhoud van het werk volledig afhankelijk is geworden van de inhoud van deze bestekken. Als in het bestek geen budget is gereserveerd voor bijvoorbeeld scholing, dan wordt door de vervoersbedrijven niet of nauwelijks geïnvesteerd in scholing. Een vertegenwoordiger van de vakbonden is van mening dat hier een taak voor de provincie ligt. De provincie dient zich bewust te zijn van het feit dat de inhoud van het bestek gevolgen heeft voor de arbeidsomstandigheden van de werknemers.

## 7.2. HET BEDRIJF

### **Organisatiestructuur**

De BBA is als vervoersbedrijf diepgeworteld in Noord-Brabant. De BBA verzorgde niet alleen het stads- en streekvervoer in Noord-Brabant, maar verzorgde volgens geïnterviewde personeelsvertegenwoordigers van de BBA ook regelmatig het vervoer bij schoolreisjes en bedrijfsuitjes. De BBA was volgens dezelfde respondenten ook een belangrijke werkgever in Noord-Brabant. Werken bij de BBA ging vaak van vader op zoon. Het personeel van de BBA is ook loyaal aan het bedrijf: dienstverbanden van meer dan 35 jaar zijn vrij gebruikelijk. De provincie Noord-Brabant, aandeelhouder van de BBA, was volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van de vakbonden van mening dat een Brabants bedrijf ook een Brabantse mentaliteit mocht hebben. Het beeld van de BBA is het beeld van een Bourgondisch bedrijf met riante bedrijfsregelingen en arbeidsvoorwaarden die ver boven de CAO-afspraken uitkomen voor het personeel. Het proces van privatisering en de introductie van marktwerking hebben geleid tot de nodige aanpassingen binnen de BBA. Deze periode van privatisering en invoering van marktwerking werd voorafgegaan door een periode van bezuinigingen. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van het personeel vertelt dat in de jaren '80 van de vorige eeuw de bomen tot in de hemel reikten. Alles leek mogelijk te zijn binnen de BBA. Vanaf de jaren '90 werd er bezuinigd en moest meer gedaan worden voor minder geld.

Een geïnterviewde vertegenwoordiger van Veolia merkt op dat de filosofie van Veolia is: "It's about people". Veolia levert dienstverlening voor mensen gemaakt door mensen. De focus van deze onderneming ligt op het personeel en de bedrijfsvoering. Bij de oude BBA was het hoofdkantoor de pleisterplaats: het was een centralistische arbeidsorganisatie. De onderneming werd centraal aangestuurd door mensen werkzaam op het hoofdkantoor die weinig zicht hadden op wat zich op decentraal niveau, op het niveau van de uitvoering, afspeelde. Veolia heeft de BBA een cultuurverandering laten ondergaan van een centraal georganiseerd bedrijf in een platte, decentrale arbeidsorganisatie met zelfbeschikking en zelfregulering. Verantwoordelijkheid zit diep in de organisatie. Iedere concessie en zelfs iedere vestiging moeten zelf de broek kunnen ophouden. Het decentrale beleid wordt door de vestigingsmanagers uitgevoerd. De vestigingsmanagers zijn verantwoordelijk voor de instroom, doorstroom en uitstroom van het personeel werkzaam in de vestiging. De P&O-afdeling van het hoofdkantoor begeleidt deze vestigingsmanagers, maar de uiteindelijke beslissingen worden genomen door de vestigingsmanagers. De beslissingen van deze vestigingsmanagers worden beoordeeld door het hoofdkantoor, indien nodig en mogelijk worden ze aangestuurd, maar zelden gesanctioneerd voor hun handelingen.

Box 7.2. BBA/Veolia: Turnover, Werknemers en Voertuigen

	Cijfers 2005 <sup>47</sup>
Turnover	€ 239 miljoen
Werknemers	3.146
Voertuigen	1.165

Veolia is een beursgenoteerde onderneming. De aandeelhouders zijn volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van Veolia geen financiële instanties die investeren in een bedrijf om winst voor de eigen instantie te genereren. De aandeelhouders van Veolia willen rendement zien, maar lijken zich te realiseren dat geen extreem hoog rendement kan worden behaald in een semi-publieke sector als het openbaar vervoer. Ook hebben de aandeelhouders van Veolia oog voor de langere termijn.

**Het personeelsbestand**

Bij de BBA/Veolia werken ongeveer 865 werknemers. Dit personeelsbestand valt uiteen in het zogeheten directe personeel en indirecte personeel. Onder het directe personeel worden de chauffeurs verstaan en onder het indirecte personeel de rest van het personeel, waaronder het personeel op het hoofdkantoor en in de servicepunten. Op het hoofdkantoor werken ongeveer 50 werknemers. Het personeel op het hoofdkantoor houdt zich bezig met uiteenlopende kerntaken van de onderneming, zoals personeel en organisatie, salarisadministratie, financiële zaken, ICT, marketing en vastgoed.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid kan niet goed in de tijd worden vastgelegd, aangezien de concessies steeds verschuiven. Bij de voorafgaande concessieperiode was Noord-Brabant verdeeld in vijf concessies, die weer verdeeld zijn over twee percelen. Drie concessie vielen samen in een perceel en bij dit perceel werkten ongeveer 500 mensen. De andere twee concessies vormden ook samen een perceel en bij dit perceel werkten ongeveer 300 mensen. Deze vijf concessies zijn verdeeld in een aantal vestigingen. Het aantal vestigingen per concessie is afhankelijk van de grootte van de concessie en het aantal buslijnen per concessie. Per vestiging zijn ongeveer 60 tot 120 personen werkzaam. Per vestiging zijn een vestigingsmanager, een of twee planners die zich bezighouden met het inroosteren van de chauffeurs en een vervoerskundige die verantwoordelijk is voor de infrastructuur/dienstregeling werkzaam. Verder zijn binnen de vestiging nog een of twee mensen verantwoordelijk voor de kaartverkoop en een of twee mensen voor de administratie. De rest van het personeel van de vestiging wordt gevormd door de chauffeurs. De toezichthouders waren tot voor kort ook gestationeerd in de vestigingen en in de stad waren er meer toezichthouders dan op het platteland. In totaal werken ongeveer 800 chauffeurs, managers,

---

<sup>47</sup> Dit betreft cijfers voor de gehele onderneming, overgenomen uit Veolia Transport, Annual Report 2005.

planners en toezichthouders in Noord-Brabant. In Tilburg heeft de BBA/ Veolia nog een werkplaats waar tien mensen werkzaam zijn. Bij de andere vestigingen is het onderhoud uitbesteed aan TSN, een dochteronderneming van Connexxion. Het onderhoud van de bussen wordt niet langer gezien als een kernactiviteit. In Den Bosch heeft BBA/Veolia tot slot nog een servicewinkel waar ongeveer zes mensen werken.

*Box 7.3. Personeel BBA/Veolia*

Personeel	Aantallen
Hoofdkantoor	50
Vestigingen (chauffeurs, planners, toezichthouders)	800
Werkplaats Tilburg	10
Servicewinkel Den Bosch	6

*Bron: gegevens beschikbaar gesteld door HRM-afdeling*

Het personeel van de BBA werkt over het algemeen op basis van een contract voor onbepaalde tijd. Dienstverbanden die al twintig of dertig jaar duren komen veel voor bij de BBA. De gemiddelde leeftijd van het personeel is volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het personeel hoog: 50 jaar. De verwachting van geïnterviewde vertegenwoordigers van het personeel is dat binnen zeven jaar ongeveer 50 % van het huidige personeelsbestand is uitgestroomd in (vervroegde) pensioenregelingen. De instroom van nieuw personeel is gering. Het nieuwe personeel krijgt tegenwoordig een contract van bepaalde tijd aangeboden. Bepaalde nieuwe werknemers krijgen soms een nul-urencontract aangeboden, zoals de studenten die 's zomers worden ingezet voor de 'Eftelingpiek'. Ook in het onderzoek van de FNV Bondgenoten werd geconstateerd dat vaste dienstverbanden in het openbaar vervoer steeds minder voorkomen. De vervoersbedrijven werken voor nieuw personeel met contracten voor bepaalde tijd en houdt daarbij rekening met de regels van de Wet Flexibiliteit en zekerheid, waardoor mensen na drie contracten van bepaalde tijd een vast dienstverband krijgen of dienen te vertrekken. Ook wordt er gewerkt met uitzendkrachten en worden werkzaamheden uitbesteed aan taxibedrijven en tourbedrijven.<sup>48</sup>

Veolia zet volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van Veolia bij voorkeur in op kwalitatieve flexibiliteit in plaats van kwantitatieve flexibiliteit. Men streeft naar personeel dat breed inzetbaar is. Veolia werkt bij voorkeur niet met uitzendkrachten. Werken met uitzendkrachten wordt te duur gevonden. Men werkt niet met een interne flexpool, maar geeft de voorkeur aan een interne inleen bij aanpalende collega concessie- of vestigingshouders. Het komt een enkele keer voor dat concessiehouders personeel uitlenen aan andere concessiehouders in plaats van dit personeel verlof te geven. Dit is mogelijk in gevallen dat het ziekteverzuim bij een bepaalde concessiehouder laag is. Tot slot is bij de geïnterviewde vertegenwoordigers van het personeel bekend, dat minstens één

zelfstandige zonder personeel (zzp'er) als chauffeur zijn diensten verhuurt aan Veolia en andere vervoersbedrijven. Deze persoon heeft voor deze werkzaamheden een BV opgericht.

### **Consequenties van de privatisering**

Veolia heeft de BBA na de overname vrijwel meteen gesaneerd. Alle geïnterviewden vertegenwoordigers van Veolia, het personeel en de vakbonden erkennen dat een sanering van de BBA nodig was en vertellen dat de BBA zich heeft ontwikkeld van een 'te' sociaal bedrijf tot een economisch gezond bedrijf. Wel worden er door de vertegenwoordiger van de vakbonden vraagtekens geplaatst bij de privatisering. Volgens deze respondent had een reorganisatie van het management van de BBA eenzelfde effect gegrossierd als de privatisering waarbij de BBA is verkocht aan Veolia.

### **Kerntaken en uitbesteding**

Met het doel een financieel gezondere bedrijfsvoering te krijgen is volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van Veolia in de eerste plaats gekeken naar het uitgavenpatroon van de BBA. Bij de bestudering van dit uitgavenpatroon bleek dat de BBA veelvuldig gebruik maakte van de diensten van consultants en voor de marketing van het bedrijf onder meer een contract met een marketingbureau had getekend. Veolia ziet marketing als een kerntaak, die niet uitbesteed dient te worden aan een extern bureau. De kerntaken worden weer binnen het bedrijf zelf uitgevoerd. Andere activiteiten zoals onderhoud aan het materieel wordt niet langer gezien als een kerntaak en deze werkzaamheden zijn grotendeels uitbesteed. In de tweede plaats is men gaan kijken naar de arbeidsvoorwaarden en bedrijfsregelingen, bijvoorbeeld naar de leaseauto's van de toezichthouders. Deze toezichthouders bleken de beschikking te hebben over relatief luxe leaseauto's. Ook zijn volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van het personeel de verschillende functies van werknemers tegen het licht gehouden en zijn bepaalde functies opgehouden te bestaan. Zo zijn bijvoorbeeld de rayonmanagers langzaam uit de organisatie verdwenen. De werkzaamheden van deze managers worden voortaan verricht door de concessie managers, die deze werkzaamheden tegen een lagere beloning verrichten dan de rayonmanagers. Bij dit proces zijn ongeveer 250 arbeidsplaatsen verloren gegaan. Er zijn geen bedwongen ontslagen gevallen, maar een aantal vacatures is niet opgevuld en van een aantal werknemers, voornamelijk werknemers die al langdurig ziek thuis zaten, is met een relatief riante afvloeiingregeling afscheid genomen.

---

<sup>48</sup> FNV Bondgenoten, Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, Hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers, 2006, p. 46.

### **Het schrappen van onrendabele buslijnen**

Veolia heeft een onbekend aantal onrendabele buslijnen geschrapt. Op deze onrendabele lijnen rijden alleen nog 's ochtends en 's middags bussen, zodat het vervoer van en naar scholen en bedrijven gegarandeerd is, maar voor de rest van de dag worden buurtbussen ingezet. De inzet van buurtbussen is volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van de vakbonden wijdverbreid in Noord-Brabant. De reden voor de ruime inzet van buurtbussen is dat mensen, in het bijzonder ouderen, afhankelijk zijn van buslijnen ongeacht het feit of deze buslijnen rendabel zijn of niet. Om te garanderen dat openbaar vervoer bereikbaar en beschikbaar blijft, zijn vrijwilligers uit het verenigingsleven buurtbussen gaan organiseren. Er zijn ongeveer 2000 vrijwilligers actief op de buurtbussen die regelmatig worden gesponsord door de lokale middenstand.<sup>49</sup> Deze vrijwilligers zijn geen werknemers van Veolia, maar krijgen wel een kleine vergoeding van Veolia voor hun vrijwilligerswerk 'om iets leuks van te doen'.

De buurtbussen rijden voor eenderde van de kosten van de inzet van een reguliere bus. Deze buurtbussen staan weliswaar buiten de organisatie van Veolia, maar worden door de chauffeurs als een vorm van concurrentie ervaren. Veolia lijkt deze buurtbussen te gebruiken als een goedkoop alternatief. Ook de provincie stimuleert de inzet van buurtbussen. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat deze buurtbussen de kosten van het openbaar vervoer ook voor de provincie beperken.

De privatisering van de onderneming wordt door de betrokkenen beschouwd als een gelopen race. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van het personeel is van mening dat de nadelen van privatisering, nadelen waarvan men voorbeelden uit het buitenland kende, bij de BBA voordelen zijn gebleken. Het grootste voordeel van de privatisering wordt de omschakeling van de centrale organisatie naar een platte decentrale organisatie gevonden. Dat het openbaar vervoer niet langer door een centrale aanbieder, de overheid, maar door drie vervoersbedrijven wordt verzorgd, wordt door de vertegenwoordigers van het personeel gezien als een nadeel van privatisering. De dienstregelingen van de drie vervoersbedrijven sluiten immers niet volledig op elkaar aan, wat in de tijd dat het openbaar vervoer door een centrale aanbieder werd aangeboden wel het geval was. De reiziger is er sinds de privatisering op achteruit gegaan.

### **Consequenties van marktwerking**

Een consequentie van de invoering van marktwerking is dat voortaan gewerkt wordt met precies geformuleerde bestekken waarop door de aanbieders van openbaar vervoer zo scherp mogelijk geoffreerd wordt. De inhoud van de bestekken wordt nauwlettend gevolgd en omdat dit tegen een

---

<sup>49</sup> Dat aantal fluctueert met de verdeling van de concessies, en ook in de tijd met de seizoenen.

zo scherp mogelijke prijs wordt gedaan is er nauwelijks nog speelruimte voor de aanbieders om tussentijds hun beleid aan te passen.

In de bestekken van de provincie zijn bijvoorbeeld de kosten van de toezichthouders niet opgenomen. De toezichthouders worden te duur gevonden en door deze functies niet langer op te nemen in het bestek, zijn deze functies min of meer opgehouden te bestaan. In het verleden werkten bij de BBA veel toezichthouders. Iedere buslijn werd een of twee keer per dag door een aantal toezichthouders gecontroleerd. Dit fysieke toezicht is door Veolia vervangen door iedere bus te voorzien van een technische verbinding met de oproepcentrale. Als er iets mis gaat op de bus kunnen de chauffeurs via de oproepcentrale om hulp vragen. In het bestek is de mogelijkheid opgenomen voor Veolia te komen met jaarprojecten op het gebied van de sociale veiligheid. Tot 1 maart 2007 heeft Veolia de mogelijkheid te komen met voorstellen voor jaarprojecten op het gebied van sociale veiligheid die door de provincie gefinancierd worden. In beginsel is het mogelijk dat Veolia een projectvoorstel indient voor meer camera's in de bus of een voorstel voor bepaalde training voor de chauffeurs. Voor de 13 toezichthouders werkzaam in de regio Midden- en West-Brabant heeft het niet opnemen van hun werkzaamheden in het bestek geen effect voor hun werkgelegenheid. De toezichthouders zijn immers ex-chauffeurs of chauffeurs die deze werkzaamheden combineren met de functie van toezichthouder en zij gaan weer aan de slag als chauffeur. In januari 2007 is door de provincie echter besloten dat de 13 toezichthouders in functie blijven. De provincie wenst niet dat de sociale veiligheid op de bussen in het geding komt.<sup>50</sup>

In de bestekken is meestal de eis opgenomen dat in de nieuwe concessie met nieuwe bussen moet worden gereden. Aangezien een bus een levensduur van 10 tot 15 jaar heeft en een concessie voor maar zes tot acht jaar wordt afgegeven, wordt het materieel van de busvervoerders versneld afgeschreven. Het management stelt dat de bussen uiteraard veilig en APK-gekeurd zijn. Tegelijkertijd kijkt men anders dan voorheen naar het onderhoud, zeker aangezien men met afgeschreven bussen niets meer kan. 'Mensen plaatsen ook geen dakkapel op hun huis, als ze twee maanden later gaan verhuizen'. Het bedrijf gaat daarom aan het einde van de concessieperiode niet alle onderhoud uitvoeren. Ook sluit het andere type contracten, bijvoorbeeld op verrichtingenbasis. Daarnaast worden bijvoorbeeld niet alle versleten zittingen vervangen.

De kosten van materieel en de versnelde afschrijving van deze kosten worden door volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van de vakbonden doorgerekend in de offerte. De versnelde afschrijving gaat uiteindelijk ten koste van het onderhoud van het materieel. Als een concessiewisseling er aan zit te komen doen vervoerders niets mee aan materieel. Er wordt niet

---

<sup>50</sup> Brabants Dagblad, 11 januari 2007.

meer geïnvesteerd in nieuw materieel en vanwege de versnelde afschrijving van het materiaal is onderhoud niet langer een prioriteit. Niet investeren in nieuw materieel en onderhoud van dit materieel is een kostenbesparing. De eerste drie jaar wordt het materieel nog wel goed onderhouden. Het omslagpunt komt rond anderhalf tot een jaar voor het aflopen van een concessie. Volgens de vakbondsvertegenwoordiger wordt het laatste jaar van een concessie niets meer aan onderhoud gedaan. 'Als lange tijd niet is geïnvesteerd in onderhoud, krijgen de bussen meer last voor storingen. Dan gaan de klanten klagen met als gevolg dat de chauffeur zich niet langer fijn voelt en zich ziek meldt. Dit patroon doet zich iedere keer voor als duidelijk wordt dat een vervoerder de volgende concessie niet binnenhaalt'.

### **7.3. HET HUMAN RESOURCES BELEID**

Openbaar vervoer is een arbeidsintensieve sector. De personeelskosten van de BBA vormen 61 % van de totale kosten van de BBA. Dit percentage is gangbaar binnen het openbaar vervoer. Volgens de HRM-directeur van BBA/ Veolia stijgen de loonkosten sneller dan de overige kosten, en blijft ook de 'zeer geringe' productiviteitsstijging achter bij de stijging van de loonkosten.

Het mensgerichte personeelsbeleid van Veolia kent een ethische norm over hoe men intern en extern met mensen omgaat. Veolia is volgens het management een bedrijf met basiswaarden op HRM-gebied. Mensen worden niet gemakkelijk ontslagen. Het komt echter voor dat mensen niet goed functioneren binnen de organisatie en dan moet een oplossing voor deze personen gevonden worden en in het uiterste geval leidt dit tot een goede ontslagregeling. Bij eventuele overgangen van concessies gaan de chauffeurs over naar de nieuwe concessiehouder. Het personeel op het hoofdkantoor kan ook overgaan, maar kan ook bij Veolia werkzaam blijven. Het streven is zoveel mogelijk personeel van het hoofdkantoor te plaatsen bij naburige concessies van Veolia, maar in die situaties waarin deze plaatsing niet mogelijk is, volgt een sociaal plan. Bij dit proces zijn in het verleden ongeveer 250 arbeidsplaatsen verloren gegaan, waarbij geen gedwongen ontslagen zijn gevallen, maar bepaalde vacatures niet zijn opgevuld en mensen zijn afgevoerd in regelingen.

De concessies zijn doorgaans van beperkte duur, zes tot acht jaar. De beperkte duur van de concessie heeft tot gevolg dat het voor de drie 'ABC-bedrijven' niet langer lonend is om te investeren in het personeelsbeleid. Daarbij worden de offertes tegenwoordig voor 100 % op prijs beoordeeld (en niet voor 85%). Dit maakt het voor de vervoersbedrijven noodzakelijk om zo scherp geprijsd mogelijke offertes op te stellen. In het bestek wordt door de provincie veel waarde gehecht aan nieuwe bussen en de gedetailleerde dienstregeling, waardoor op deze kostenposten niet of nauwelijks te bezuinigen valt. Indien Veolia kosten moet of wil besparen, zal daarom primair worden bezuinigd op het personeel. De voor het openbaar vervoergeldende CAO's zijn algemeen



verbindend verklaard waardoor de kosten van de primaire arbeidsvoorwaarden niet kunnen verschuiven.

Het ligt dus door de hand dat vervoersbedrijven niet langer investeren in het aannamebeleid, scholingsbeleid, ouderenbeleid en personeelsbeleid. Als in de bestekken door de opdrachtgever geen eisen worden gesteld op het gebied van personeelsbeleid, dan wordt door de aanbieders van openbaar vervoer niet geïnvesteerd op het gebied van personeelsbeleid.

De HRM-directeur stelt hierover: 'Wij komen de wettelijke verplichtingen en de verplichtingen naar onze opdrachtgevers na. Als daar afspraken zijn over opleidingen (al dan niet gesubsidieerd) kan komen we die netjes na. Uiteraard ga je geen nieuwe zaken op stapel zetten (...). Bovendien zie je de opleidingseisen en -wensen van de opdrachtgever per concessie wisselen en daar moet je op inspelen'.

In een eerder rapport van FNV Bondgenoten, wordt gesteld dat een effect van openbare aanbesteding is dat de loyaliteit van het personeel aan het bedrijf afneemt, aangezien ze continu voorbereid moeten zijn op een overgang naar een andere werkgever.<sup>51</sup> Veolia stelt dat dit probleem wordt ondervangen door de zeer gedecentraliseerde uitvoering van het HRM-beleid dat in handen is van de vestigingsmanagers. Twee geïnterviewde vertegenwoordigers van het personeel wijzen er echter op dat zowel de BBA/ Veolia als de twee andere vervoersbedrijven aan de korte termijn denken en niet investeren in het personeel. Ze offeren immers op basis van hetzelfde bestek en streven naar een zo scherp mogelijke prijs.

De drie vervoersbedrijven concurreren daarbij dus niet op arbeidsvoorwaarden. Op de lange termijn kan het niet investeren in het personeel wel tot problemen leiden. Gezien de hoge leeftijd van het zittende personeel, het gebrek aan investeringen in het personeelsbeleid en de geringe instroom van nieuw personeel krijgen de drie vervoersbedrijven te maken met personeelstekorten. De geïnterviewde vertegenwoordigers van het personeel zien voordelen in dit tekort aan personeel, omdat het hun mogelijk de kans biedt bij toekomstige concessiewisseling de keuze te kunnen maken tussen enerzijds blijven bij de oude concessiehouder of anderzijds overstappen naar de nieuwe concessiehouder.

### ***Werkzekerheid en baan zekerheid***

In het personeelsbestand van de BBA bestaat een onderscheid tussen de chauffeurs en het personeel op het hoofdkantoor. In een groeiende markt heeft marktwerking niet noodzakelijk nadelen voor de

chauffeurs. De opdrachtgevers willen namelijk meer vervoer en dus is er veel behoefte aan chauffeurs. De chauffeurs blijven werkzaam binnen dezelfde concessie, zij kunnen alleen eventueel te maken krijgen met een nieuwe concessiehouder ofwel werkgever. Voor de chauffeurs is de werkzekerheid toegenomen, maar zijn de arbeidsomstandigheden afgenomen.

Dat de arbeidsvoorwaarden bij een overgang van een concessie veranderen en zelfs minder kunnen worden, heeft te maken met feit dat in de Wet op het personenvervoer het behoud van individuele afspraken over werk bij overgang van personeel niet is geregeld. Werknemers werkzaam in het openbaar vervoer hebben de mogelijkheid om individueel betere arbeidsvoorwaarden op het terrein van verlof overeen te komen dan in de CAO zijn afgesproken. Daarnaast kunnen ze individuele afspraken maken over zaken die niet in de CAO zijn geregeld zoals dienstroosters. Deze afspraken vervallen als een concessie overgaat naar een ander vervoersbedrijf.<sup>52</sup> Het komt bij Veolia voor dat chauffeurs te werk worden gesteld op een andere stalling. Dat chauffeurs op een andere stalling komen te werken, leidt wel eens tot problemen. Veel chauffeurs zijn gehecht aan de streek waar ze werken en willen niet werken in een andere, hen onbekende streek. Ook schijnt niet iedere chauffeur zich even prettig te voelen als hij van de streek wordt overgeplaatst naar de stad of vice versa.

De Wet personenvervoer biedt het hoofdkantoorpersoneel waarschijnlijk schijnzekerheid. Voor het hoofdkantoorpersoneel zijn zowel de werkzekerheid als de arbeidsvoorwaarden, als de arbeidsomstandigheden afgenomen. Het personeel van het hoofdkantoor dient in principe bij een concessiewisseling over te gaan naar het hoofdkantoor van de nieuwe concessiehouder. Dit roept de vraag op wat er met hen zou gebeuren indien bijvoorbeeld de concessie van BBA/ Veolia overgaat naar Arriva? In dat geval zouden ze op het hoofdkantoor in Heerenveen geplaatst moeten worden met alle gevolgen voor hun sociale leven van dien. Bovendien is het maar de vraag of het hoofdkantoor van Arriva wel werk voor dit BBA-personeel heeft. In de periode dat Veolia dacht de concessies kwijt te zijn geraakt aan Connexxion, is geprobeerd het personeel van het hoofdkantoor zoveel mogelijk te herplaatsen op hoofdkantoren van naburige Veolia-concessies, zoals in Utrecht. Mocht het echter niet mogelijk zijn het kantoorpersoneel te herplaatsen, dan is Veolia genoodzaakt afscheid van dit kantoorpersoneel te nemen. Deze situatie heeft zich niet voorgedaan, maar het is niet onwaarschijnlijk dat personeel dat twintig jaar werkzaam is geweest bij de BBA/ Veolia door zijn specifieke scholing moeite zou hebben om nog ergens anders aan de slag te komen.

---

<sup>51</sup> FNV Bondgenoten, Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, Hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers, 2006, p.46.

<sup>52</sup> FNV Bondgenoten, Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, Hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers, 2006, p. 45.

### **Werkdruk**

Voor zowel de chauffeurs als het indirecte personeel is de werkdruk toegenomen. De werkdruk is toegenomen doordat voor de overgang van een concessie regelmatig een personeelsstop wordt ingevoerd en niemand meer vrije dagen mag opnemen. Het is volgens de CAO toegestaan het personeel voor een korte periode geen vrije dagen op te laten nemen. Volgens de medewerkers is het effect van geen vrije dagen op mogen nemen, dat het ziekteverzuim in hoge mate toeneemt. Vlak voor de overgang van een concessie is volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van de vakbonden voorgekomen dat het ziekteverzuim rond de 24 % ligt. Enerzijds heeft dit te maken met de stop op vrije dagen. Mensen willen vrije dagen opnemen, maar mogen geen vrije dagen opnemen en het gevolg is dat ze zich ziekmelden. Anderzijds heeft deze sterke toename van het ziekteverzuim te maken met de ervaren onzekerheid die samengaat met een wisseling van concessie.

### **Ziekteverzuim**

Van oudsher heeft de BBA te kampen met een hoog ziekteverzuim. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van Veolia wijt dit hoge ziekteverzuim aan de bedrijfscultuur van de BBA. Volgens deze persoon anticipeerde het management op het hoge verzuim door vervanging al in het rooster in te plannen, waardoor een ziekmelding zonder consequenties bleef voor de dienstregeling en de andere collega's. Het ziekteverzuim bij de BBA is nog steeds hoog. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van het personeel legt een verband tussen betrokkenheid en de hoogte van ziekteverzuim. Volgens deze persoon is personeel dat betrokken is bij de onderneming minder vaak ziek. Door de overname van de BBA door Veolia en de mogelijkheid van een overgang van een concessie naar een andere aanbieder van openbaar vervoer dan de BBA/Veolia heeft er mogelijk toe geleid dat het personeel zich minder betrokken voelt bij de onderneming.

Landelijk ligt het ziekteverzuim tussen de 5 en 8 %, bij de BBA/Veolia ligt het ziekteverzuim, tussen de 8 en 10 % en met uitschieters naar 24 % bij concessiewisselingen. Het hoge ziekteverzuim heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats heeft te maken met de hogere gemiddelde leeftijd van het personeel. In de tweede plaats heeft het ziekteverzuim te maken met het eenzijdige werk. Het meeste werk wat er is voor chauffeurs is chauffeurswerk. Veel ander werk is er niet voor deze groep werknemers. Er zijn wel combinatiefuncties mogelijk. Er zijn chauffeurs die een halve dienst op de bus werken en de rest van de tijd werken in de onderhoudsdienst, bij de planning of als sociaal toezichthouder. In de derde plaats heeft het hoge ziekteverzuim te maken met het effect van het gebonden zijn aan concessies. Bij een wisseling van een concessie gaat het ziekteverzuim omhoog door onder meer het achterstallige onderhoud aan de bussen, de hoge werkdruk wegens de personeelsstop en het niet mogen opnemen van vrije dagen, en de onzekerheid over wie de komende concessiehouder gaat worden: de eigen werkgever of een nieuwe werkgever.

### **Reïntegratie**

Voor de overname door Veolia was het streven van de BBA dat het arbeidsongeschikt geraakte personeel zoveel mogelijk moest blijven functioneren. De meest voorkomende gezondheidsklachten bij chauffeurs zijn psychische problemen of problemen aan het bewegingsapparaat. Het arbeidsongeschikt geraakte personeel wordt nog zoveel mogelijk ingezet door bussen aan te passen en/ of combinatiebanen aan te bieden. In deze combinatiebanen is het mogelijk dat chauffeurs de helft van de tijd invullen met administratieve werkzaamheden, onderhoudsdiensten of diensten als toezichthouder. Het personeel met problemen aan het bewegingsapparaat komt tot voor kort nog een aangepaste bus krijgen. Voor de overname door Veolia werd een bus volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van het personeel door twee chauffeurs gedeeld. Tegenwoordig rouleren de bussen langs de verschillende chauffeurs en wordt er slechts gewerkt met één of twee type bussen. Er wordt meer met standaardbussen gereden en maatwerk behoort meer en meer tot het verleden. De bussen worden niet meer aangepast aan de wensen en de gezondheidsklachten van de chauffeurs. Past de chauffeur niet op de standaardbus, dan gaat deze chauffeur in het re-integratietraject. Dit leidt tot ontevredenheid onder het personeel, maar de baten van deze standaardisatie zijn volgens deze respondent nu eenmaal hoger de kosten.

### **Arbeidsvoorwaarden**

In de Wet op het personenvervoer is bepaald dat de werknemers overgaan met behoud van arbeidsvoorwaarden. Deze bescherming geldt in ieder geval tot 2010.<sup>53</sup> De drie vervoerders van de 'ABC bedrijven' voeren geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Veel van de afspraken bij deze drie bedrijven worden echter gemaakt door de ondernemingsraden die ruime bevoegdheden hebben op het gebied van onder andere de arbeidstijden en de vakantieregeling, ziekteverzuim en re-integratie en ontheffing van CAO-bepalingen. Het gevolg is dat door deze vorm van decentralisatie op deze onderdelen verschillen ontstaan tussen de drie vervoersbedrijven.

Binnen de BBA/Veolia zijn verschillende CAO's (tour, taxi en ov) van kracht. Nu is er ook nog een betrekkelijk nieuwe CAO, de CAO 'multimodaal' die samen alle verschillende CAO's kan vervangen. Deze nieuwe CAO heeft een voordeel voor de ondernemers boven de oude CAO's. De nieuwe CAO werkt met een blokkensysteem waardoor het eenvoudiger is om roosters te maken. Hierdoor wordt het personeel meer flexibel ingedeeld wat betreft pauzes en op- en afstaptijden. De chauffeurs rijden in bloktijden en krijgen een toeslag die afhankelijk is van wat voor diensten ze rijden. Deze toeslag is lager als een chauffeur veel dagritten rijdt en hoger als een chauffeur meer nachtdiensten of vaker in de spits rijdt.

<sup>53</sup> FNV Bondgenoten, Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, Hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers, 2006.

Deze CAO multimodaal biedt de werkgever volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van de vakbonden een economisch voordeel van 7 tot 10 %. Het voordeel voor het personeel is volgens deze respondent dat ze meer keuzemogelijkheden krijgen over welke ritten ze rijden. De nieuwe CAO is kostenbesparend omdat je mensen efficiënter kan inzetten en omdat het een andere beloningsstructuur heeft. Een ander voordeel voor de werknemers is dat ze het gevoel hebben baas te zijn over hun werktijden, waardoor ze ook minder vaak ziek zijn. Een nadeel van deze nieuwe CAO is volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger van het personeel dat het de chauffeurs noopt tot het werken van zwaardere, want beter betaalde diensten met alle gevolgen van dien voor de gezondheid van de betreffende chauffeurs.

Er zitten volgens onze respondenten ook enkele mazen in de Wet op het personenvervoer. Deze wet laat vrij dat vervoersbedrijven delen van de concessie uitbesteden aan andere bedrijven die gebonden zijn aan een CAO die minder gunstige arbeidsvoorwaarden kent dan de CAO voor het openbaar vervoer. Neem de interservicelijn Oosterhout-Utrecht. De chauffeurs die op deze interliner rijden werken momenteel onder de voorwaarden van Veolia en vallen onder de CAO van Veolia. Bij deze buslijn is een poging gedaan een touringbedrijf in te zetten. Voor de chauffeurs van de touringcars zijn de arbeidsvoorwaardelijke regelingen ongeveer 10 % minder gunstig dan die voor werknemers van Veolia. Indien dit contract tussen Veolia en het touringbedrijf afloopt en in handen zou komen van een touringcarbedrijf dan bestaat er een kans dat de medewerkers na verloop van tijd onder de CAO van het touringbedrijf vallen, vooral als ze door het touringbedrijf ook op andere ritten worden gezet dan de interliners. Het is ook mogelijk dat buschauffeurs op taxi's en touringcars worden gezet en vervolgens te maken krijgen met andere, minder gunstige arbeidsvoorwaarden. De vakbonden spreken in dergelijke gevallen van 'shoppen', dit is ze een doorn in het oog.

### **Medezeggenschap**

De vakbonden in het busvervoer zijn sterk en domineren ook de ondernemingsraden. Direct na de overname van de BBA door Veolia ontstaat er 'geruzie' tussen de bedrijfsleiding en de ondernemingsraad over de wederzijdse verantwoordelijkheden. Zodra de bedrijfsleiding in de ogen van de ondernemingsraad een te minimalistisch standpunt inneemt, gaat de ondernemingsraad procederen bij de Ondernemingskamer. De uitkomst van deze conflicten is voor beide partijen naar eigen zeggen onbevredigend. Zodra de decentralisatie in het personeelsbeleid wordt doorgevoerd, veranderen de onderlinge verhoudingen in positieve zin, en wordt ook de positie van de medezeggenschap in de onderneming duidelijk, waardoor het gesteggel achterwege blijft.

## 7.4. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Het streven van openbare aanbesteding is dat de vervoersbedrijven goedkoper en efficiënter gaan presteren. De vervoersbedrijven proberen zo nauwkeurig mogelijk het door de provincie opgestelde bestek uit te voeren tegen een zo laag mogelijke prijs. In deze casus is gebleken dat de concessieverlening in Noord-Brabant met juridische conflicten gepaard is gegaan. Aangezien in het bestek niet of nauwelijks ruimte bestaat voor bezuinigingen op de bussen en de dienstregeling, wordt getracht te bezuinigen op de kosten van het personeel. Ook de provincie lijkt in het door haar zelf opgestelde bestek de kosten van openbaar vervoer sterk te verminderen, bijvoorbeeld door de kosten van de toezichthouders niet in het bestek op te nemen en slechts te eisen dat in algemene zin in sociale veiligheid moet worden voorzien.

Het personeelsbeleid bij de BBA is onder deze omstandigheden behoorlijk veranderd. Het bedrijf is onderdeel geworden van een internationale holding en de uitvoering van het personeelsbeleid is gedecentraliseerd naar de vestigingsmanagers. De effecten van marktwerking op de arbeidsvoorwaarden betreffen niet zozeer de primaire arbeidsvoorwaarden, die in de algemeen verbindend verklaarde CAO zijn vastgelegd. Ook de Wet op het personeelsvervoer biedt bescherming bij een eventuele overgang van het personeel. De marktwerking raakt wel de concurrentie tussen verschillende soorten CAO's (stads- en streekdiensten, taxi). Daarnaast zijn bij een overgang van werkgever de secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden van het personeel in het geding, aangezien de drie grote vervoersbedrijven van elkaar verschillen op het gebied van individuele, bovenwettelijke afspraken met het personeel over verlofregelingen. Ook hebben de ondernemingsraden van de drie vervoersbedrijven zodanige invloed op zaken als werktijden en reïntegratie dat de drie vervoersbedrijven op dat punt van elkaar verschillen.

De meerderheid van het personeel van de BBA/ Veolia heeft nog nooit een daadwerkelijke overgang van een concessie naar een andere vervoersaanbieder meegemaakt. Toch heeft marktwerking gevolgen voor hen, met name op het terrein van werkzekerheid, ziekteverzuim en werkdruk. De werkzekerheid is afgenomen voor het indirecte personeel, maar neemt toe voor het directe personeel. Bij beide personeelsgroepen lijkt ook het ziekteverzuim en de werkdruk te zijn toegenomen.

Tenslotte, iedere ronde van openbare aanbesteding leidt tot periodes van onzekerheid onder het personeel. Het personeel zegt onzekerheid te ervaren over wie hun werkgever wordt en wat de gevolgen zijn voor hun arbeidsvoorwaarden. Deze onzekerheid leidt tot een verminderde loyaliteit aan het bedrijf en tot pieken in het ziekteverzuim. Deze sterke toename van het ziekteverzuim hangt ook samen met de toename van de werkdruk door de personeelstop en het verslechterde

materieel. Als een concessie afloopt, wordt er minder aandacht besteed aan onderhoud en dit leidt tot ergernis bij zowel chauffeurs als reizigers, dat de ergernis voor de chauffeurs weer vergroot. Bovendien hebben de bezuinigingen die het gevolg zijn van zo scherp mogelijk kunnen offeren, gevolgen voor het personeelsbeleid in zijn geheel. Aangezien een concessie iedere zes tot acht jaar van concessiehouder kan wisselen, lijken de drie vervoersbedrijven minder te investeren in het personeel. In die periodes wordt geen ouderenbeleid of scholingsbeleid meer gevoerd, op reïntegratiemogelijkheden wordt bezuinigd en ook is er geen aandacht voor werving en selectie van nieuw personeel.

Het zal van de beschikbaarheid van voldoende geschoolde chauffeurs afhangen en van de ruimte die het provinciebestuur in de bestekken reserveert voor kwalitatief personeelsbeleid, op welke wijze de busbedrijven gaan investeren in hun medewerkers.

## **INTERVIEWS**

Dhr. T. Kienhorst, directeur, BBA-Veolia

Dhr. W.J. Wezeman, Hoofd P&O BBA-Veolia

Dhr. L. van der List, FNV, onderhandelaar bij de BBA-Veolia

Dhr. W. van Oosterwijck, Vestigingsmanager, OR lid BBA-Veolia

### **Enkele Personeelsleden**

## 8. LITERATUUROVERZICHT: DE THUISZORG <sup>54</sup>

### 8.1. REDENEN VOOR OVERHEIDSINGRIJPEN

Thuiszorg is een belangrijke economische en maatschappelijke activiteit die de huishoudelijke hulp, verpleging, verzorging of begeleiding bij mensen thuis omvat. Als we de thuiszorg vanuit de economische theorie bezien, dan zal in een hypothetische volledig vrije thuiszorgmarkt nauwelijks sprake zijn van marktfalen. Er zijn weinig externe effecten en er is geen sprake van een publiek goed. Ook zal er voldoende concurrentie zijn doordat er geen investeringen nodig zijn om toe te treden tot de markt en er ook geen minimale schaal nodig is om toe te treden. Dit blijkt ook wel uit de markt voor huishoudelijke hulp: naast de via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gefinancierde huishoudelijk hulp bestaat er een uitgebreide particuliere markt. Wel is er in enige mate sprake van informatieasymmetrie: de klant kan vooraf de kwaliteit van de thuiszorg niet beoordelen. Dit is vooral een probleem bij kortdurende thuiszorg, zoals kraamzorg. Bij langer durende thuiszorg kan de cliënt de kwaliteit redelijk zelf beoordelen. Als de cliënt ontevreden is over de geleverde zorg kan gekozen worden voor een andere aanbieder.

De belangrijkste reden waarom de overheid ingrijpt in de thuiszorgmarkt is niet vanwege marktfalen maar vanwege een herverdelingsmotief: de overheid vindt dat thuiszorg voor iedereen toegankelijk moet zijn. Thuiszorg is daarom verzekerde zorg die valt onder de AWBZ. De prijs die cliënten betalen hangt af van hun inkomen: hoe hoger het inkomen hoe hoger de eigen bijdrage die cliënten betalen. Ook mensen met een laag inkomen kunnen daardoor thuiszorg betalen.

### 8.2. REGULERING

De thuiszorg is eind negentiende eeuw ontstaan uit particulier initiatief (Breedveld, 2003). Plaatselijk werden kruisverenigingen opgericht om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de volksgezondheid en het bestrijden van besmettelijke ziekten. Ook ontstonden gezinsverzorgingsactiviteiten ter ondersteuning van huisvrouwen die om een of andere reden hun gezin niet konden verzorgen. De hulp werd georganiseerd vanuit de kerken en gefinancierd uit giften, fondsen van werkgevers, en subsidies van gemeenten en eigen bijdragen van de klanten. Vanaf 1940 geeft ook de rijksoverheid subsidie. De rijkssubsidie had in eerste instantie een sterke groei van het aantal instellingen tot gevolg. Vanaf de jaren 60 vindt schaalvergroting plaats, in eerste instantie binnen de eigen zuil. Ontzuiling leidden in eerste instantie tot concurrentie tussen de instellingen van verschillende zuilen. Begin jaren 70 fuseren instellingen van verschillende zuilen. De fusies werden

<sup>54</sup> Met dank aan Lucy Kok voor haar tekstbijdrage aan dit hoofdstuk.



gestimuleerd door de overheid die schaalvergroting noodzakelijk vond voor het verbeteren van de efficiëntie van de instellingen.

Het kruiswerk werd in 1980 ondergebracht in de AWBZ. De AWBZ financiering versterkte het proces van schaalvergroting omdat de AWBZ minimumeisen stelde aan de omvang van instellingen om voor financiering in aanmerking te komen. In de jaren '80 ontstonden hierdoor regionale monopolies: het aantal kruisverenigingen daalde van 500 in 1980 tot 200 in 1987 en 100 in 1990.

Begin jaren 90 ontstaan nieuwe initiatieven van particuliere, commerciële thuiszorgbureaus. Deze bureaus worden gecontracteerd door ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars voor intensieve zorg aan patiënten, die daardoor eerder het ziekenhuis kunnen verlaten. Vanaf 1994 worden deze nieuwe bureaus toegelaten tot de AWBZ-gefinancierde markt. Op dat moment krijgen de regionale thuiszorgmonopolies concurrentie van deze nieuwkomers. In 1995 wordt het persoonsgebonden budget ingevoerd, dat leidt tot meer concurrentie tussen thuiszorginstellingen.

Nieuwe aanbieders boden niet het hele pakket van thuiszorgdiensten aan en vielen niet onder de CAO-thuiszorg. Zij konden daardoor veel goedkoper opereren dan oude aanbieders. Dit leidde tot scherpe prijsconcurrentie. In 1997 maakte de minister van VWS hieraan een eind. Alle aanbieders moesten het hele pakket aan thuiszorgdiensten aanbieden om toegelaten te worden tot de AWBZ-gefinancierde markt. De CAO-thuiszorg werd in 1999 algemeen verbindend verklaard, zodat alle thuiszorgorganisaties dezelfde arbeidsvoorwaarden moesten bieden.

In 2000 waren er 120 AWBZ-toegelaten thuiszorginstellingen. Ruim eenderde van de de thuiszorgaanbieders is regionaal gebonden en levert zorg in één regio. Ongeveer 90% van de gemeenten kent een marktleider met een marktaandeel van meer dan 80% (PWC Consulting, 2002). In 2003 is een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd die tot doel heeft de concurrentie in de thuiszorgmarkt te stimuleren. Tot 2003 was de bekostiging en ook de indicatiestelling van de AWBZ onderverdeeld naar branche. Elke branche (de verplegings- en verzorgingshuizen, de gehandicaptenzorg, de thuiszorg, de GGZ) kende zijn eigen bekostigingssystematiek. Sinds april 2003 worden de AWBZ-aanspraken gedefinieerd naar het type zorg dat wordt geleverd (functies) en sinds 2005 vindt ook de bekostiging van de extramuraal AWBZ-zorg naar functie plaats. Instellingen worden bekostigd op basis van het aantal uren dat zorg thuis ('achter de voordeur') is verricht. Het tarief verschilt naar functie. Alle zorginstellingen kunnen nu (ook) thuiszorg aanbieden. In de nieuwe AWBZ is de eis dat thuiszorginstellingen het hele pakket van thuiszorgdiensten moesten aanbieden weer losgelaten. Zij mogen nu ook één functie aanbieden. Toetreding is daardoor makkelijker geworden. Met name de verpleeg- en verzorgingshuizen zijn zich op de markt voor thuiszorg gaan begeven. Momenteel vinden op grote schaal fusies plaats van thuiszorginstellingen en verpleeg- en

verzorgingshuizen. Dit vermindert de concurrentie. Anderzijds zijn er meer toetreders tot de thuiszorgmarkt. Tussen 1 april 2003 en 1 augustus 2003 had het CVZ al 27 nieuwe instellingen toegelaten. In 2005 was het aantal thuiszorginstellingen toegenomen tot 264 (CBS StatLine). Daarnaast heeft na 1 april 2003 een groot aantal locaties van verzorgingshuizen een toelating voor zorg aan ouderen zonder verblijf gekregen. In 2006 bedroeg het aantal toegelaten instellingen 943 (Nza, 2007). Er zijn momenteel als gevolg van fusies een aantal hele grote spelers op de markt, terwijl tegelijkertijd veel kleine spelers zijn toegetreden tot de markt. De zorgkantoren kunnen niet om de grotere spelers heen. De kleinere aanbieders treden soms op als onderaannemer van een grote aanbieder. Zij richten zich ook op de Persoonsgebonden budgettering (PGB-zorg) of op de particuliere thuiszorgmarkt.

Met de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi) van 1 januari 2006 mogen nieuwe aanbieders op het terrein van functies als persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, adviserende begeleiding en behandeling, werken met een winstoogmerk. In deze periode gaan veel thuiszorginstellingen over tot de instelling van een besloten vennootschap met verschillende business units. In het volgende hoofdstuk komen we hierop terug.

De AWBZ wordt uitgevoerd door regionale zorgkantoren die de zorgaanbieders contracteren. De zorgkantoren zijn niet verplicht alle zorgaanbieders te contracteren. De zorgaanbieders concurreren vooral om de gunst van het zorgkantoor, en in mindere mate om de gunst van de klant. Momenteel krijgt iemand als volgt AWBZ-zorg. Na de aanvraag stelt de indicatiesteller, het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), voorheen het Regionaal Indicatie Orgaan (RIO), vast of een verzekerde naar de aard, de inhoud en de omvang recht heeft op AWBZ-zorg: Het CIZ inventariseert de zorgbehoefte van de verzekerde en geeft aan voor welke functies, welke zorgklasse en welke termijn hij in aanmerking komt. Bij de indicatie geeft de verzekerde ook aan welke gecontracteerde aanbieder zijn voorkeur heeft. Met dit indicatiebesluit gaat de verzekerde naar een zorgaanbieder die door het zorgkantoor is gecontracteerd. Daar wordt de zorgbehoefte omgezet in zorg. De zorgaanbieder van voorkeur heeft daarbij het recht om de patiënt als eerste te benaderen, vervolgens maakt hij met de patiënt afspraken over de zorg die wordt geleverd. Als de eerste voorkeur de gevraagde zorg niet kan leveren of wanneer de patiënt geen voorkeur heeft, zal het zorgkantoor de patiënt verder begeleiden. Daarnaast kan de verzekerde zich met een indicatiebesluit voor extramurale zorg wenden tot het zorgkantoor voor een Persoonsgebonden Budget (PGB), waarmee hij zelf zorg kan inkopen. Het zorgkantoor is ervoor verantwoordelijk dat verzekerden ook echt de hulp of de zorg krijgen die het CIZ in het indicatiebesluit heeft vastgesteld. De zorgkantoren hebben weinig prikkels om volume en prijs van de thuiszorg te beperken. Per zorgkantoorregio worden weliswaar vooraf budgetten vastgesteld, maar de zorgkantoren worden

niet afgerekend op het overschrijden van de budgetten. Als zij het budget overschrijden wordt dit bijgesteld uit de voor de AWBZ beschikbare middelen.

Vanaf 1 januari 2007 is de huishoudelijke hulp uit de AWBZ gehaald en ondergebracht in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Dat betekent dat in plaats van de zorgkantoren de gemeenten de huishoudelijke zorg gaan contracteren. Het gaat om ongeveer eenderde van de hulpverlening die in het kader van de thuiszorg wordt verleend (NZa, 2007). Het idee is dat gemeenten meer mogelijkheden hebben om een integraal pakket te bieden van wonen en zorg. Gemeenten zijn in tegenstelling van de zorgkantoren wel gebudgetteerd. Als zij het vooraf gestelde budget overschrijden zullen ze dat zelf bij moeten passen. Anderzijds, als ze geld overhouden dan mogen ze dat houden en kunnen ze dat voor andere zaken binnen de gemeente aanwenden. Gemeenten hebben dus sterke prikkels de prijs en het volume van de zorg onder controle te houden.

Voortaan wijzen de gemeenten de huishoudelijke zorg toe, en niet langer het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Nu al is duidelijk dat de gemeenten veel strenger zijn dan het CIZ. Vroeger werd de allerlichtste en goedkoopste vorm van huishoudelijke zorg, de alfahulp, in ongeveer 30 procent van de gevallen geïndiceerd, 70 procent van de hulpvragers kreeg iets zwaardere hulp door een beroepskracht. Nu is die verhouding precies omgekeerd. Na een aanbestedingsprocedure waarop thuiszorginstellingen kunnen intekenen, kiest de gemeente doorgaans voor de goedkoopste offerte (Research voor Beleid, 2007).

In een aantal gemeenten heeft de WMO geleid tot grote verschuivingen in marktaandelen. In de thuiszorg is anders dan in het openbaar vervoer, niet vastgelegd dat de aanbieder die de aanbesteding wint het personeel overneemt van de aanbieder die de aanbesteding verliest. Winnende thuiszorginstellingen kunnen dergelijke grote verschuivingen echter niet opvangen met hun personeel en huren in de praktijk dan personeel in van de partij die de aanbesteding heeft verloren. Dit is niet bevorderlijk voor de wederzijdse loyaliteit tussen werknemer en werkgever. Verder heeft de WMO geleid tot grote administratieve lasten voor de thuiszorginstellingen. Zij moesten offereën op de bestekken die zijn opgesteld door gemeenten. Zowel gemeenten als thuiszorginstellingen moeten wennen aan de WMO. In ieder geval is het eerste jaar niet alles vlekkeloos verlopen.

Kraamzorg valt niet onder de AWBZ, maar onder de ziektekostenverzekering. Door de invoering van marktwerking in de kraamzorg kunnen sinds 1998 zorgverzekeraars contracten afsluiten met elke kraamzorgaanbieder. Voorheen was dat alleen mogelijk met de regionale monopolies.

Ziekenfondsverzekerden konden een beroep doen op door de ziekenfondsen gecontracteerde thuiszorginstellingen. Particulier verzekerden konden zelf kraamzorg inhuren en de rekening sturen naar de verzekeraar. Vanaf 1 januari 2006 is het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere verzekering vervallen en hangt het af van het soort polis (natura of restitutie) of de verzekerde vrij is in het kiezen van kraamzorg of dat de verzekeraar bepaalt welke kraamzorginstelling de zorg levert.

De maximum prijzen in de thuiszorg (ook de kraamzorg) zijn gereguleerd door de WTG (Wet Tarieven Gezondheidszorg). De thuiszorg valt onder de Kwaliteitswet Zorginstellingen. De Inspectie Gezondheidszorg controleert de naleving van deze wet, volgens welke zorginstellingen de kwaliteit van zorg systematisch moeten bewaken, beheersen en verbeteren.

### **Conclusie**

Het stellen van minimumeisen aan de omvang van instellingen bij het onderbrengen van de thuiszorg in de AWBZ in 1980 heeft geleid tot regionale monopolies. De prikkel om efficiënt te werken en vraaggericht te werken was daardoor verminderd. De regionale monopolies hadden een budgetgarantie en hoefden geen moeite te doen hun klanten te behouden. De klanten hadden geen keuze. Sinds de jaren negentig heeft de overheid meer toetreders toegelaten tot de markt waardoor de concurrentie is toegenomen.

## **8.3. EFFECT VAN LIBERALISERING**

### ***Verdeling: voldoet de thuiszorg aan de wensen van de vragers?***

Sinds 1998 zijn er particuliere kraamzorgaanbieders bijgekomen die goedkoper werken en concurreren met bestaande aanbieders. Doordat zorgverzekeraars contracten afsloten met de particuliere aanbieders en contracten met de bestaande aanbieders niet verlengden, dreigden medewerkers van bestaande aanbieders hun baan te verliezen. Beide soorten aanbieders concurreerden met elkaar door de tarieven dusdanig te verlagen, dat soms de kosten niet konden worden gedekt en enkele aanbieders failliet gingen. De overheid heeft de zorgverzekeraars aangesproken op hun verantwoordelijkheid en gevraagd alleen te onderhandelen met zorgaanbieders die de Basiskwaliteitseisen Kraamzorg hanteren (Verbeek, 2000). Eind jaren negentig is de rust op de markt voor kraamzorg weergekeerd. Er wordt sindsdien meer geconcurrereerd op kwaliteit (aanbodgaranties, kwaliteitssystemen) en minder op prijs. De meeste contracten worden op of net onder het maximum WTG-tarief (Wet Tarieven Gezondheidszorg) afgesloten. Verzekeraars stellen bij de contractering van kraamverzorgenden steeds vaker eisen aan de kwaliteitssystemen van instellingen (KPMG, 2002). In 2002 werd in de thuiszorg nauwelijks onder het maximum CTG-tarief (College Tarieven Gezondheidszorg) aangeboden (PWC Consulting, 2002).

De kwaliteit van de thuiszorg is toegenomen in de periode 2000-2004 (PWC, 2005). De wachtlijsten in de thuiszorg zijn afgenomen ([www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)). Dit wordt veroorzaakt door de extra gelden die ter beschikking zijn gesteld door het ministerie van VWS voor het oplossen van de wachtlijsten. De extra capaciteit is gevonden door het aannemen van extra personeel of door bestaand personeel meer uren te werk te stellen.

De Nederlandse Zorgautoriteit (Nza, 2007) heeft onderzoek gedaan naar de effecten van marktwerking in de thuiszorg. De introductie van marktwerking in de thuiszorg leidt nog onvoldoende tot verbeteringen ten aanzien van de consument. Het onderzoek wijst uit dat de AWBZ zorg in veel gevallen goedkoper kan worden geleverd en dat het uitbesteden van zorg heel doelmatig kan zijn. Maar de voordelen daarvan komen in de huidige situatie nauwelijks bij de consument terecht. Daarom moet de AWBZ-systematiek, volgens de Nza, zo worden aangepast dat de aanbieders en de zorgkantoren doelmatiger gaan werken en dat de voordelen daarvan ook bij de consument terecht komen. Zorgkantoren hebben in het huidige systeem geen financieel belang om scherp te onderhandelen met de thuiszorgaanbieders. Zij moeten in de nieuwe systematiek stimulansen krijgen om doelmatiger in te kopen. De zorgaanbieders worden dan geprikkeld om goede kwaliteit te leveren tegen een lage prijs (Nza, 2007).

Uit een eerste verkennend onderzoek naar de aanbesteding van hulp bij het huishouden bij een dertigtal gemeenten, concludeert Research voor Beleid dat de meeste gemeenten de openbare aanbesteding organiseren volgens de standaard Europese aanbestedingmethode. In de meeste gevallen stelt de gemeente een maximum tariefplafond vast, waarna de aanbieders moeten concurreren op prijs en kwaliteit. Doorgaans sluit de gemeente een contract met meerdere aanbieders van thuiszorg. Veel gemeenten werken samen met andere gemeenten, om de kennis te delen en informatie te verkrijgen. Het blijkt dat de meeste gemeenten eisen stellen aan zowel de prijs als de kwaliteit van de dienstverlening. De verschillende thuiszorginstellingen worden in dat geval met elkaar vergeleken op basis van financiële en economische draagkracht, de aanwezigheid en borging van kwaliteitszorg, aantoonbare ervaring en technische bekwaamheid van het personeel bij de levering van diensten. Sommige gemeenten hanteren het zogenoemde 'Zeeuwse model', waarbij de gemeente vooraf de prijs vaststelt, waarna vervolgens concurrentie plaatsvindt op basis van de te leveren kwaliteit. Bij weer andere gemeenten is er sprake van een zogenoemde 'raamcontract' met aanbieders, die daarna tegen elkaar concurreren bij het leveren van de hulpvraag.

De invoering van de WMO heeft volgens de Nza geleid tot lagere tarieven (Nza, 2007). Volgens Research voor Beleid (2007) variëren de uurtarieven tamelijk substantieel van 14,- tot 18,50 Euro voor huishoudelijke hulpen op niveau I, en van 20,- tot 24,50 Euro voor huishoudelijke hulpen op

niveau II. Ter vergelijking: de hoogste tarieven zijn hoger dan de tarieven in 2006, terwijl de gemiddelden van deze cijfers juist lager liggen dan de maximale CTG-tarieven voor vergelijkbare zorg (van 15,20 respectievelijk 24,30 Euro) bij het oude AWBZ-regime in 2006 (Research voor Beleid, 2007: 51-52).

Het is nog te vroeg om een uitspraak te doen over de invloed van de WMO op de kwaliteit van de huishoudelijke thuiszorg. Research voor Beleid stelt wel vast dat veel thuiszorginstellingen met personeelsproblemen kampen en vaak tijdelijke contracten niet verlengen. Bovendien werken deze instellingen in meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten met onderaannemers om aan de specifieke eisen van zorg voor doelgroepen of op onregelmatige tijden te voldoen. Ook spelen de cliëntenraden geen rol bij de aanbestedingsprocedures.

De grootscheepse inzet van alphahulpen, tenslotte, kan gezien worden als een teken dat de kwaliteit van de zorg omlaag gaat (Agnes Kant en Ineke Palm in de Volkskrant 8 maart 2007). Maar het kan ook gezien worden als een teken dat vroeger te dure krachten werden ingezet (Wim Groot in Het Financieele Dagblad, 1 maart 2007). Staatsecretaris Bussemaker vindt het - op basis van signalen die het Ministerie van Volksgezondheid bereiken- uit het oogpunt van de toekomstige tekorten in de zorg, onwenselijk dat thuiszorginstellingen werknemers in loondienst vervangen door alphahulpen (NRC Handelsblad, 12 april 2007).

### **Doelmatigheid**

De bekostiging naar uren zorg die geleverd zijn en de toegenomen concurrentie tussen instellingen heeft geleid tot een efficiëncyslag in de thuiszorg. Instellingen hebben er groot belang bij om het aantal declarabele uren te vergroten. Er is daardoor meer aandacht gekomen voor het ziekteverzuim. Ook de planning en logistiek in veel instellingen aangepakt, waardoor de wachttijden en de reistijden van het personeel kon worden bekort (Kok e.a., 2005). Het aantal declarabele uren van het personeel is daardoor in de periode 2002-2004 gestegen van 60,9 procent naar 63,9 procent van het totaal aantal uren (PWC, 2005).

De WMO zal door de lagere tarieven leiden tot een bezuinigingsslag bij de thuiszorginstellingen (NZa, 2007). Anderzijds heeft de WMO geleid tot hoge administratieve kosten bij thuiszorginstellingen en gemeentes als gevolg van de aanbestedingsprocedures, die gekenmerkt worden door specifieke eisen aan het format en de regels van de aanbestedingsprocedures (Research voor Beleid, 2007).

### **Innovatie**

Als gevolg van de bekostiging op uurbasis hebben instellingen gezocht naar manieren om het aantal declarabele uren te vergroten (zie hierboven). De bekostigingssystematiek heeft dus geleid tot vernieuwende impulsen. De toegenomen concurrentie tussen instellingen heeft deze tendens versterkt. De bekostigingssystematiek belemmert echter meer fundamentele innovatie van het productieproces. Doordat de bekostiging is gebaseerd op uren ‘achter de voordeur’ zijn veranderingen die leiden tot minder uren achter de voordeur niet in het belang van de instellingen. Het vergroten van de doelmatigheid ‘achter de voordeur’ wordt daardoor belemmerd. Innovaties die ertoe leiden dat er helemaal geen uren achter de voordeur meer geleverd worden (bijvoorbeeld door het begeleiden van mensen thuis via een videocamera) komt daardoor zeer traag van de grond (Kok, e.a., 2005). Dat er toch nog innovatie plaats vindt moet op het conto worden geschreven van innovatieve directeuren en mogelijk van de toegenomen concurrentie.

In de kraamzorg is als gevolg van concurrentie de opleidingsinspanning verminderd. Voor instellingen was het aantrekkelijker om opgeleid personeel van andere instellingen over te nemen. Innovatie in arbeidsintensieve sectoren is voor een groot deel afhankelijk van het opleidingsniveau van de werknemers. In de thuiszorg bestaat 95% van de kosten uit arbeidskosten. De vermindering van de opleidingsinspanning kan de innovatie daarom negatief beïnvloeden (KPMG, 2002).<sup>55</sup>

### **Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden**

De werkgelegenheid in de thuiszorg is de afgelopen jaren gestaag gestegen. Dit is onder invloed van vergrijzing en de tendens naar langer thuis wonen van ouderen. Deze tendens zal zich naar verwachting voortzetten in de komende jaren.

Tabel 8.1. Werkgelegenheid in de thuiszorg in fte's

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	4964	4904	4959	4889	4914	4999	5213	5445	5726	6148
Personeel in loondienst	2	3	1	5	0	1	0	0	0	0
Oproepkrachten	572	781	1113	1011	1736	2840	2930	2980	2460	2030
Uitzendkrachten	560	854	1084	1579	2130	2300	2460	2500	3010	3370
Personeel niet op de loonlijst (alfahulpen)	4896	5239	5341	5747	5854	7129	7520	7860	7850	7780
	5567	5591	5712	5723	5886	6226	6504	6779	7058	7466
Totaal	0	7	9	2	0	0	0	0	0	0

Bron: CBS, 2002

<sup>55</sup> Instellingen zijn volgens de CAO verplicht 1% van de loonsom aan opleidingen te besteden.

Doordat meer partijen konden toetreden tot de markt en door de introductie van het PGB zijn er mogelijkheden gekomen voor zelfstandigen zonder personeel (ZZP) om toe te treden tot de markt. In februari 2003 waren er naar schatting 4.000 tot 6.000 ZZP-ers actief in de zorg. Een groot deel daarvan werkt als alphahulp in de thuiszorg (Groot,e.a. 2003).

Over de ervaring met arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden zijn cijfers bekend over de periode 1998-2003. In de periode 1998-2000 is het loon naar het gevoel van de werknemers in de thuiszorg verslechterd, maar minder dan in de rest van de zorgsector. In de periode 2000-2003 is het loon sterk verbeterd in de perceptie van de werknemers. In de werkomstandigheden (autonomie en sfeer op het werk) is geen verandering opgetreden.

Tabel 8.2. Arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden werknemers

	1998	2000	2003
Aandeel verpleegkundigen, verzorgenden en agogisch werkenden dat het loon hoog of tamelijk hoog vindt:			
Zorgsector	23	14	27
Thuiszorg	15	13	27
Score verpleegkundigen, verzorgenden en agogisch werkenden op stellingen met betrekking tot autonomie, op een vijfpuntenschaal:			
Zorgsector	3,3	3,4	3,5
Thuiszorg	3,7	3,7	3,8
Aandeel verpleegkundigen, verzorgenden en agogisch werkenden dat grotendeels of geheel instemt met de stelling dat de sfeer op het werk goed is:			
Zorgsector	82	84	85
Thuiszorg	82	84	83

Bron: Hingstman e.a., 2004

ZZP-ers zijn tevredener over hun inkomsten dan werknemers. Ook zijn zij tevredener over de werkdruk en de mate van autonomie. Daarbij moet wel bedacht worden dat de meeste ZZP-ers niet verzekerd zijn voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (Groot, e.a., 2003).

De WMO heeft geleid tot een verschuiving van werkgelegenheid van vaste beroepskrachten richting alphahulpen. Alphahulpen zijn in dienst van de cliënt en niet van de thuiszorginstellingen. De arbeidsvoorwaarden van alphahulpen zijn veel minder aantrekkelijk dan die van vaste krachten. Aangezien alphahulpen minder dan drie dagen per week werken hoeft de cliënt geen loonbelasting voor ze af te dragen of premies voor werknemersverzekeringen te betalen. Alphahulpen zijn dus niet verzekerd, tenzij ze zich vrijwillig verzekeren bij het UWV.



## 8.4. CONCLUSIE

In de thuiszorg is tot 1990 steeds sprake geweest van vermindering van de concurrentie. Daarna is er meer concurrentie gekomen doordat meer aanbieders de markt konden betreden. Deze ontwikkeling is in 1997 weer enigszins afgeremd, maar vanaf 2003 weer doorgezet. In de kraamzorg is concurrentie vanaf 1998 verhevigd. Het doel van de marktwerking is de productiviteit te verhogen, waardoor minder werknemers in de thuiszorg nodig zijn. De prognose is dat wanneer de productiviteit niet toeneemt, er op den duur te weinig mensen zijn om aan de toenemende vraag naar zorg te voldoen.

De verhevigde concurrentie heeft in eerste instantie geleid tot een prijzenslag. Doordat de CAO niet op alle bedrijven van toepassing was, waren voor nieuwkomers op de markt slechtere arbeidsvoorwaarden van toepassing. Vanaf 1999 is echter op alle bedrijven in de markt voor thuiszorg de CAO-thuiszorg van toepassing. Momenteel wordt er meer geconcurrereerd op kwaliteit. Ook is er meer aandacht voor doelmatigheid. De werkgelegenheid in deze groeisector is toegenomen en werknemers oordelen in de periode 2000-2003 positief over hun arbeidsvoorwaarden.

De huishoudelijke hulp is per 1 januari 2007 vanuit de AWBZ overgeheveld naar de WMO. Anders dan in de AWBZ, is het gemeentelijk budget gelimiteerd en is daar een prikkel om de prijs laag te houden. Via de WMO wordt ongeveer eenderde van de thuiszorg hulpverlening aangeboden (NZa, 2007). De WMO heeft geleid tot scherpe prijsconcurrentie tussen instellingen. Er worden nu veel meer alphahulpen ingeschakeld voor de huishoudelijke hulp. In een aantal gemeenten heeft de WMO geleid tot grote verschuivingen in marktaandeelen. Thuiszorginstellingen die de aanbesteding hebben gewonnen kunnen dergelijke grote verschuivingen niet opvangen met hun personeel en huren dan personeel in van de partij die de aanbesteding heeft verloren. Dit is niet bevorderlijk voor de wederzijdse loyaliteit tussen werknemer en werkgever.

## 9. CASUS THUISZORG: AMSTERDAM THUISZORG

### 9.1. INLEIDING

Tot 1994 waren organisaties als Amsterdam Thuiszorg regionale monopolisten. Marktwerking in de thuiszorg begint in 1994 wanneer begin jaren negentig opgekomen particuliere, commerciële thuiszorgbureaus worden toegelaten tot de AWBZ-gefinancierde markt. Deze kleinere bureaus zijn veelal zogeheten 'niche players'. De concurrentie, die de voormalig monopolistische regionale thuiszorginstellingen van deze kleine bureaus ondervinden, neemt verder toe door de invoering van het Persoonsgebonden budget in 1995. Daarnaast ontstaat er aan het eind van de jaren negentig tevens concurrentie van intramurale zorginstellingen, met name verpleeg- en verzorgingshuizen, die toen zorgpakketten aan zelfstandig wonende ouderen gingen aanbieden. Sinds 2003 kunnen zij volwaardig participeren op de thuiszorgmarkt. Alle zorginstellingen kunnen nu (ook) thuiszorg aanbieden. Recentelijk zijn naast de regionaal georiënteerde voormalig monopolisten, de kleinere niche players en de verpleeg- en verzorgingshuizen in de thuiszorg, tevens zeer grote landelijk georiënteerde thuiszorgorganisaties ontstaan. Tenslotte heeft de invoering van de Wet Maatschappelijk Ondersteuning per 1 januari 2007 tot gevolg dat de thuiszorgorganisaties vanaf dan concurrentie krijgen van schoonmaakbedrijven voor wat betreft de huishoudelijke verzorging.

In dit hoofdstuk geven wij eerst een beschrijving van het bedrijf Amsterdam Thuiszorg in paragraaf 2. Vervolgens analyseren we (de veranderingen in) het sociale en HR-beleid van Amsterdam Thuiszorg in paragraaf 3, en gaan we in op (de veranderingen in) de arbeidsvoorwaarden in paragraaf 4. In paragraaf 5 trekken we een aantal conclusies met betrekking tot de centrale vraag van dit onderzoek toegepast op de onderhavige casus: welke consequenties heeft de introductie van marktwerking in de thuiszorg voor het HR-beleid en de arbeidsvoorwaarden van Amsterdam Thuiszorg?

### 9.2. HET BEDRIJF

#### ***Ontstaan en marktpositie***

De Stichting Amsterdam Thuiszorg (AT) is een door veelvuldige fusies ontstane regionale thuiszorgorganisatie, tot voor kort monopolist in de regio Amsterdam. Sinds de invoering van marktwerking in de thuiszorg is het marktaandeel van AT in 2003 teruggelopen tot 73%. Daarnaast heeft een 100% dochterbedrijf van AT, Combizorg, nog eens 7% van de Amsterdamse thuiszorgmarkt in handen. Gezamenlijk hebben AT en Combizorg dus een marktaandeel van 80%. Eind 2006 zijn er 80 concurrenten actief op de Amsterdamse thuiszorgmarkt, waarvan er 34 gecontracteerd zijn door het Zorgkantoor.

AT heeft steeds getracht te anticiperen op de introductie van de verschillende vormen van marktwerking, maar heeft daarbij niettemin de nodige moeilijkheden ondervonden. Een aantal malen bevond de organisatie zich financieel gezien in “zwaar weer”. In 2001 en 2002 waren de gevolgen merkbaar van een met het oog op de veranderende thuiszorgmarkt ingezet reorganisatieproces. Er bleek vooral een grote inhaalslag gemaakt te moeten worden op automatiseringsgebied, wat de nodige kosten met zich meebracht. Ook bleef de beoogde productieverhoging in 2001 uit. Een en ander deed AT eind 2001 - begin 2002 in de rode cijfers belanden. In 2004 zorgden een aantal overheidsmaatregelen voor financiële moeilijkheden. De verhoging van de eigen bijdrage voor thuiszorg zorgde voor onrust onder de cliëntèle van AT en het heeft de medewerkers veel tijd en energie gekost hun klanten “binnen boord te houden” met de juiste voorlichting. Daarnaast zorgden een aantal bezuinigingsmaatregelen voor een vermindering van het budget van AT met ruim 19 miljoen euro in 2004. Anderzijds werd in 2004 de contracteerplicht<sup>56</sup> afgeschaft waardoor de concurrentiepositie van AT verbeterde.

Amsterdam Thuiszorg heeft in de loop van 2006 een nieuw strategisch personeels- en opleidingsbeleid ontwikkeld, waarbij voornamelijk de interne en externe ontwikkelingen op het gebied van personeel centraal staan. Amsterdam Thuiszorg wil zich met dit beleid voorbereiden op de toekomstige krappe arbeidsmarkt en de vergrijzing binnen haar eigen personeelsbestand.

De invoering per 1 januari 2007 van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning vormt daarbij een nieuwe uitdaging voor AT, waarop het bedrijf opnieuw met een reorganisatie heeft geanticipeerd. In dit onderzoek zijn de resultaten van het aanbestedingstraject voor hulp bij het huishouden in Amsterdam nog niet meegenomen, aangezien dit aanbestedingstraject naar verwachting in juli 2007 van start gaan. Hierdoor zijn de gevolgen van de invoering van de WMO voor Amsterdam Thuiszorg nog niet duidelijk. De aanbestedingen in Diemen en Zaanstad die door AT zijn ‘gewonnen’, betreffen dermate verschillende situaties (Diemen is een relatief kleine gemeente en in Zaanstad is Amsterdam Thuiszorg een nieuwe toetreders), dat AT haar toekomstscenario in Amsterdam niet op deze ervaringen kan baseren. Het behalen van de aanbesteding in Zaanstad heeft wel gezorgd voor het aantrekken van nieuwe medewerkers, die allen geschoold en begeleid worden. AT schat in dat de WMO tal van kansen zal bieden, zoals het uitbreiden van het welzijnspakket, hetgeen weer kan leiden tot meer producten en functies.

---

<sup>56</sup> Dit begrip ziet toe op de verplichting voor het zorgkantoor om met iedere aanbieder een contract te moeten sluiten.

**2000-2003: Van aanbodgestuurde naar vraaggestuurde organisatie**

Om goed in te kunnen spelen op zowel de kwalitatieve veranderingen in de zorgvraag alsook aan de steeds stijgende zorgvraag, én om overeind te blijven in de strijd om de markt, zette AT het Project Zorg op. Met dit project (2000 – 2003) is de organisatie omgevormd van een aanbodgerichte naar een vraaggestuurde organisatie. Het Project Zorg is enerzijds gericht op verandering van de organisatiecultuur naar klant- en resultaatgericht denken, transparantie wat betreft de werkwijze en financiering, en innovatiegerichtheid. Anderzijds richtte het project zich op verandering van de structuur van de organisatie. De zorg moest dichtbij de klant georganiseerd worden en zoveel mogelijk afgestemd worden op diens specifieke vragen. Bovendien moest de kwaliteit van de zorg verbeterd worden en – in verband met de groeiende vraag - het productievolume vergroot.

Decentralisatie en integraal management waren kernbegrippen in project Zorg. Er kwam een indeling in zes regio's en één "regio" met speciale diensten die in heel Amsterdam zorg leverde, die integraal werden geleid door regiomanagers. Elk van de regio's werd bovendien voor logistieke zaken ondersteund door een bedrijfsbureau. De verantwoordelijkheid voor de zorg werd hiermee zo laag mogelijk in de organisatie gelegd.

Tezelfdertijd werd een project gestart gericht op de inhoud van de zorg, aangeduid als 'Project Belevingsgerichte Zorg'. De kern hiervan is dat de zorg enerzijds cliënt-/vraaggericht moet zijn, maar dat anderzijds de zorgverlener in staat gesteld moet worden op professioneel verantwoorde en bevredigende wijze zorg te verlenen. De kwaliteit van de relatie tussen zorgverlener en cliënt staat in Belevingsgerichte Zorg centraal.

In het jaarverslag over 2003 wordt geconcludeerd dat de fundamenten voor een gezonde, vraaggerichte thuiszorgorganisatie zijn gelegd, waarbij de verantwoordelijkheid voor het organiseren van de werkzaamheden zo laag mogelijk in de lagen van de organisatie wordt ingebed.

**2005: Invoering van de functionele bekostiging**

Een andere belangrijke ontwikkeling is de invoering van de – wettelijk opgelegde (AWBZ) – functionele bekostigingsstructuur, die erop neer komt dat de AWBZ-zorg niet langer naar branche, maar naar functie wordt gedefinieerd. Dit betekent dat de productie moet worden verantwoord op basis van de geïndiceerde functie en niet meer op het geleverde functieniveau van de medewerker. De voorzitter van de Raad van Bestuur van AT, dr. G.M.H. Tanke, zegt hierover in het Jaarverslag 2005: "Voor Amsterdam Thuiszorg was dit alsof de klok werd teruggedraaid. Opnieuw meer zorgverleners bij de klant over de vloer en spanning tussen de tarieven voor de geleverde zorg en de kwaliteit van de zorg, omdat de kwaliteit van de zorg wordt afgemeten aan het aantal

verschillende medewerkers dat bij de klant komt. Los van het kwaliteitsvraagstuk stelt de functionele bekostiging Amsterdam Thuiszorg ook voor logistieke vraagstukken, bijvoorbeeld de planning.”

Ook de medewerkers van AT die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat de planning en roostering lastig is geworden als gevolg van de functionele bekostigingssystematiek. Zowel de medewerkers als de door ons geïnterviewde beleidsmedewerkster HRM stellen dat er bij de teammanagers nog onvoldoende kennis aanwezig is om de planning en inroostering van medewerkers hierop aan te passen. Dit geeft onzekerheid bij de teammanagers. Daarnaast is in sommige gevallen het door het bekostigingssysteem vereiste personeel niet beschikbaar. Dat leidt tot inefficiënties omdat te hoog geschoold personeel te laag gekwalificeerd werk doet.

Een ander gevolg van de invoering van de functionele bekostiging dat door de medewerkers wordt genoemd is de toename van de administratieve belasting voor de medewerkers. “Iedere minuut moet worden verantwoord”, aldus een medewerkster. Medewerkers hebben een hekel aan de nieuwe registratieverplichtingen. Dagelijks moeten de uren bijgehouden worden in de agenda en 1x per 4 weken moeten de uren officieel worden geregistreerd. Daarnaast is de teammanager betrokken bij de registratie, evenals een medewerker die het nieuwe systeem invoert en een controleur. Niettemin geven de medewerkers, evenals de beleidsmedewerkster HRM, aan dat meer inzicht in wat er daadwerkelijk aan zorg wordt geleverd, op zich goed is. Zo kan de geïndiceerde zorg worden vergeleken met de geleverde zorg.

#### **2004-2006: voorbereiding en invoering nieuwe juridische structuur in verband met WMO**

De plannen voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning stelde AT opnieuw voor organisatorische kwesties, wat betreft de juridische organisatie. Omdat AT met de invoering van de WMO te maken krijgt met verschillende financiers – een derde van de omzet zal door de gemeente gefinancierd gaan worden – zag AT zich genoodzaakt te kiezen voor een nieuw juridisch model. Per 1 april 2006 vallen onder AT de volgende bedrijfsonderdelen:

- AT Huishoudelijke Verzorging BV
- AT Verzorging, Verpleging en Begeleiding BV
- AT Zorgontwikkeling BV
- Divisie Ondersteuning
- Bestuursbureau

De winsten die gemaakt worden in de BV's vloeien terug in de Stichting AT. Door de indeling in divisies kan AT zich beter profileren en worden vooral de geldstromen inzichtelijker gemaakt. Op

deze wijze is het bijvoorbeeld beter waar te nemen waar de zorg toe- of afneemt. Door het creëren van aparte rechtspersonen wordt bovendien het risico gespreid. Tenslotte kan AT met een divisiestructuur sneller en flexibeler inspelen op ontwikkelingen op de eigen markt en de samenwerking per deelmarkt vormgeven. Zo zullen voor huishoudelijke zorg bijvoorbeeld welzijnsorganisaties en woningbouwcoöperaties mogelijke samenwerkingspartners zijn, terwijl voor verpleging en verzorging ziekenhuizen, verpleeghuizen en woningbouwcoöperaties voor de hand liggende samenwerkingspartners zijn.

Het personeel is ontevreden over de wijze waarop de reorganisatie wordt uitgevoerd en over de consequenties. Er is volgens hen te veel in te korte tijd gebeurd en er waren veel onduidelijkheden over hoe de zaken georganiseerd moesten worden, mede doordat tijdens het reorganisatieproces steeds weer nieuwe aanpassingen noodzakelijk bleken. Medewerkers geven in interviews aan hierin onvoldoende gehoord te zijn. Daarnaast geven ze aan dat hun vrijheid door de reorganisatie wordt ingeperkt. De organisatie wordt weer meer top down geleid, waardoor de vrijheid op de lagere niveaus is afgenomen. Tenslotte wordt er van de werknemers meer flexibiliteit verwacht.

### **2005-2006: Sectorbrede maatregelen met betrekking tot de WMO**

In het recente onderzoek *WMO en de arbeidsmarkt van de thuiszorg* onder 32 kleine, middelgrote en grote thuiszorgorganisaties verspreid over Nederland (Van Essen, e.a., 2006) wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe maatregelen die thuiszorgorganisaties hebben genomen om te anticiperen op de komst van de WMO.

In november 2006 blijkt 50% van de onderzochte thuiszorgorganisaties interne maatregelen te hebben genomen op het gebied van de structuur van de organisatie, waarbij het voornamelijk gaat om het onderbrengen van de huishoudelijke verzorging in een aparte tak van de organisatie, bijvoorbeeld in een aparte B.V. Daarnaast worden interne maatregelen genomen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering, m.n. het bezuinigen op de overhead (60% van de organisaties), maatregelen met betrekking tot (de verlaging van) de tarieven (17%), maatregelen met betrekking tot het werkgebied (43%), maatregelen met betrekking tot het marktaandeel (23%), maatregelen met betrekking tot het zorgaanbod (33%), andersoortige maatregelen, m.n. het instellen van een WMO stuurgroep met een verkennende functie (10%).

De externe maatregelen die thuiszorgorganisaties in november 2006 hebben genomen om te anticiperen op de komst van de WMO zijn gericht op samenwerking of fusies (47% van de organisaties), onderaannemerschap huishoudelijke verzorging (HV) (33%), uitbesteding HV (30%), (intensivering van) contacten met gemeenten (40%), contacten met andere organisaties

(intensivering van de contacten of juist voorzichtiger contacten uit concurrentieoverwegingen) (23%), en contacten met cliënten, m.n. informatievoorziening (37%).

### **9.3. WERKGELEGENHEID EN INTERNE ORGANISATIE**

#### ***Tekorten uitvoerend personeel***

Het meest in het oog springend element in de arbeidsmarktpositie van AT is de grote krapte op arbeidsmarkt voor uitvoerende (thuis)zorgmedewerkers. Daarbij neemt de vraag naar thuiszorg toe, evenals de concurrentie. AT heeft zich dan ook in de afgelopen jaren steeds ingespannen een aantrekkelijke werkgever te zijn (zie hierna onder HR-beleid).

Uit recent onderzoek van Bureau SIGRA en OVDB kenniscentrum<sup>57</sup> blijkt dat de regio Amsterdam vanaf 2007 of uiterlijk 2008 te maken krijgt met grote personeelstekorten in de zorg, die bovendien snel oplopen in de jaren daarna. De tekorten zijn niet voor alle functieniveaus en alle zorgsectoren hetzelfde. De thuiszorg en de verpleeg- en verzorgingshuizen zullen met de grootste personeelstekorten te maken krijgen, waarbij het met name gaat om verzorgenden op niveau 3. Bij de thuiszorg zal bovendien (en al wat eerder) een klein te kort ontstaan aan verzorgenden op niveau 2. Een aantal onzekerheden zijn in het genoemde onderzoek niet meegenomen, waaronder de invoering van de WMO. Ook zonder invoering van de WMO wordt voor de thuiszorg al een aanzienlijk tekort voorspeld aan personeel op niveau 1, huishulp A. De onderzoekers achten het aannemelijk dat door de invoering van de WMO dit tekort zal toenemen.

#### ***Bezuiniging op overhead***

Niettemin heeft AT in de afgelopen jaren bezuinigd op personeel, met name in de overhead. In 2002 is, ingegeven door het toentertijd negatief eigen vermogen van AT - dus noodgedwongen -, het personeel van de centrale staf van AT met een derde gereduceerd. Met de vakbonden zijn twee sociale plannen overeengekomen om de negatieve gevolgen voor de betrokken werknemers zo klein mogelijk te maken.

---

<sup>57</sup> Bureau SIGRA Dienstverlening & OVDB kenniscentrum voor leren in de praktijk, *Prognose Arbeidsmarkt regio Amsterdam 2006 – 2014*, 18 oktober 2006.

## Medewerkers

In onderstaande tabel zijn de fluctuaties in de aantallen werknemers van AT tussen 2000 en 2005 weergegeven.

Tabel 9.1. Aantallen medewerkers Amsterdam Thuiszorg 2000 - 2005

Aantal medewerkers / jaar	2000 mensen / fte	2001 mensen / fte	2002 mensen / fte	2003 mensen / fte	2004 mensen / fte	2005 mensen / fte
Uitvoerend personeel	3511 / gg*	2916 / gg	3228 / 1885	3429 / 2015	3498 / 2063	3391 / 2007
Overig personeel	704 / gg	600 / gg	682/578	583/507	581/503	592/500
Totaal	4215 / 2367	3516 / 2061	3910 / 2463	4012 / 2522	4079 / 2566	3983 / 2507
Alfa-medewerkers**	2767 / gg	2639 / gg	2590 / gg	2753 / gg	2538 / gg	2045 / gg

Bron: Jaarverslagen Amsterdam Thuiszorg 2000 – 2001; administratie Amsterdam Thuiszorg 2002-2005.

\* gg = geen gegevens

\*\* Alfamedewerkers zijn niet in dienst van AT, maar van de cliënt. AT zorgt alleen voor de bemiddeling tussen cliënt en alfamedewerker. Alfahulpverleners zijn zelf verantwoordelijk voor het opgeven van hun inkomsten bij de belastingdienst en moeten zelf hun ziektekostenverzekering regelen.

Kwantitatieve gegevens over het verloop onder het personeel van AT zijn alleen bekend over de jaren 2002, 2003 en 2005. In 2002 stroomden 1061 medewerkers uit en traden er 1301 nieuw in dienst, in 2003 waren dat er respectievelijk 955 en 1061, in 2005 respectievelijk 1012 en 1193 (Bronnen: jaarverslagen). Het verloop onder medewerkers is het grootst in het jaar van indiensttreding en er is weinig verlies van personeel aan concurrenten. Het lijkt er daarom op dat het eerste jaar als een soort kennismakingsjaar fungeert waarin de medewerkers merken of het werk in de thuiszorg hen wel of niet ligt. Het is een “vak apart” vanwege de locatie van het werk: bij de cliënten thuis. De gemiddelde duur van de dienstverbanden is 7 jaar (bron: interview HRM).

Het overgrote deel van het personeel is vrouw (tussen de 85 en 88%; cijfers 2000 – 2003). De meeste medewerkers werken parttime (in 2002 93,4%, in 2003 94%), de deeltijdfactor ligt in 2001 en 2002 tussen de 0,56 en 0,59%. Etniciteit van de medewerkers wordt niet meer bijgehouden. In 2000 werd een percentage van 38% allochtone medewerkers gerapporteerd.

## Flexpool

Sinds eind jaren negentig werkt AT met flexpools, een systeem waarin vaste medewerkers met de flexibiliteit van uitzendkrachten de continuïteit van de zorgverlening garanderen. In 2001 zijn deze flexpools samengevoegd tot één geheel: AT-Flex. In 2003 werd AT-Flex samengevoegd met het Centrale Wervingspunt van AT. De nieuwe afdeling functioneert als een intern uitzendbureau. De



invulling van tijdelijke functies wordt altijd via de flexpool geregeld. Deze zal eerst bezien of het zelf in de invulling kan voorzien. Indien dat niet het geval is schakelt de flexpool een uitzendbureau in.

Een ander voordeel van het flexbureau is dat het ondersteunend werkt bij de werving: wanneer er goede krachten binnenkomen bij het Centraal Wervingspunt, die nog niet meteen geplaatst kunnen worden, worden ze eerst te werk gesteld via de flexpool. Zodra er wel een vaste plek beschikbaar is, kan de desbetreffende medewerker doorstromen.

De medewerkers van de flexpool zijn aangesteld op zeer diverse contracten:

- nulurencontracten;
- contracten met een vast aantal uren;
- contracten waarin een tijdelijke uitbreiding van het aantal uren van reeds bestaande contracten wordt vastgelegd;
- zogenaamde “dubbele contracten”, bijvoorbeeld één met betrekking tot de nachtzorg flexibel en één m.b.t. de gewone zorg, waarvan dan ook nog de één een contract met een vast aantal uren kan zijn en de ander bijvoorbeeld een nulurencontract;
- twee contracten m.b.t. verschillende functies, bijvoorbeeld een verzorgende functie en een administratieve functie;

Met uitzondering van de alfamedewerkers werkt AT niet met ZZP-ers.

### ***Gevolgen invoering WMO voor werkgelegenheid***

Het hiervoor reeds geciteerde onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de WMO voor de arbeidsmarkt in de thuiszorg (Van Essen, e.a., 2006), geeft behalve inzicht in de maatregelen die thuiszorgorganisaties hebben genomen om hierop de anticiperen, tevens een beeld van de consequenties van die maatregelen voor het personeel. In november 2006 geeft 87% van de onderzochte thuiszorgorganisaties aan dat de invoering van de WMO en de daarop genomen interne en externe maatregelen gevolgen hebben voor het personeel.

Ten eerste zijn er gevolgen voor het aantrekken en contracteren van het personeel. Bij 30% van de organisaties is het aantal medewerkers in de huishoudelijke verzorging vanwege de WMO afgenomen. Eveneens 30% van de organisaties gaf aan dat de overhead was ingekrompen, waarbij in sommige organisaties gedwongen ontslagen zijn gevallen. Het belangrijkste gevolg dat uit het genoemde onderzoek naar voren komt is een verandering in het aannemen en de wijze van contracteren van het personeel dat zich bezighoudt met de huishoudelijke verzorging. Dergelijke veranderingen doen zich bij 73% van de onderzochte organisaties voor. Bij 70% van die organisaties

is er sprake van een verandering in het aannamebeleid. Bij 30% van de onderzochte organisaties werd geen nieuw personeel meer aangenomen voor huishoudelijke verzorging (HV). Bovendien ligt de nadruk op het aannemen van alfhulp en worden tijdelijke contracten van zittend personeel door een aantal organisaties niet verlengd. Het aandeel vaste contracten wordt minder en het aandeel flexibele contracten stijgt. Een minderheid van de onderzochte organisaties (7%) geeft echter aan wel weer te werken aan personeelsbehoud vanwege de verwachte tekorten op de arbeidsmarkt.

Een tweede categorie gevolgen van de invoering van de WMO ligt op het gebied van de kwaliteit van de arbeid. Gevolgen worden gerapporteerd op de volgende gebieden:

- coördinatie van het werk: komt op een hoger niveau, meer mensen worden aangestuurd door minder mensen (50% van de onderzochte organisaties);
- samenstelling van de teams: worden opnieuw ingedeeld op zorgfunctie (37%);
- contact tussen medewerkers: vermindert (37%);
- differentiatie tussen functies (27%);
- scholing: bezuinigingen (30%);
- roostering: schuift op naar hogere, meer centrale plaats in de organisatie (17%);
- werkinhoud: verschuiving van een “allround” verzorger naar een HV1 of HV2 verzorger (23%);
- arbeidsomstandigheden: onrust en psychische druk onder medewerkers ten gevolge van de WMO (17%);
- werkdruk wordt groter (40%)

Op het gebied van de beloning zijn nog nauwelijks gevolgen geconstateerd. Slechts in 7% van de onderzochte organisaties is de beloning verlaagd.

Een en ander blijkt tot gevolg te hebben dat er in een meerderheid van de organisaties onrust ontstaat onder het personeel (58%), met name onder het uitvoerend personeel huishoudelijke verzorging (45%), maar ook bij ander personeel (17%). Daar waar aanbestedingen inmiddels succesvol zijn afgerond en gunningen zijn binnengehaald heerst minder onrust of is de onrust verdwenen.

## 9.4. HET HUMAN RESOURCES BELEID

Sinds de meest recente reorganisatie van AT (naar een indeling in vier divisies in 2006) zijn de volgende uitgangspunten voor het HR-beleid geformuleerd:

1. Resultaatgerichtheid. Hiermee wordt bedoeld dat het doel van het werk dat wordt verricht moet samenhangen met het doel van de organisatie.
2. Aanspreekbaarheid. Dit begrip verwijst naar het afleggen van verantwoording.

Beide kernbegrippen sluiten aan bij het werken als vraaggestuurde organisatie. Het gaat om het zo goed mogelijk voorzien in de zorgvraag van de cliënt, waarbij de verantwoordelijkheid voor de zorg zo veel mogelijk bij de zorgverleners zelf gelegd wordt. Ook het functionele bekostigingssysteem is een drijvende kracht achter de nieuwe uitgangspunten van het HR-beleid.

Ook heeft Amsterdam Thuiszorg in 2007 het voornemen om de functioneringsgesprekken te vervangen door zogenoemde 'jaargesprekken'. Hierbij is de doelstelling tweeledig: een meer bedrijfsmatige aansturing op resultaat en het optimaal benutten van de capaciteiten van de medewerker. Daarnaast is er steeds meer aandacht voor flexibilisering van de zorg: zowel vanuit de klant, de medewerker als vanuit de organisatie is aangegeven dat er meer behoefte is aan flexibelere zorglevering.

Gezien het centrale probleem in de thuiszorg van de grote krapte op de arbeidsmarkt en – sinds de invoering van marktwerking – concurrentie om de schaarse arbeidskrachten ligt het voor de hand dat het HR-beleid sterk gericht is op het werven én binden van medewerkers. Het bevorderen van instroom en doorstroom en tegengaan van uitstroom staan hoog op de agenda. Voor de werving en selectie van nieuwe medewerkers, wordt in de loop van 2007 een apart plan van aanpak ontwikkeld. Het is derhalve te vroeg om te beoordelen of er bij AT daadwerkelijk beleid wordt toegepast om personeel te behouden. Het eerder geciteerde onderzoek over de gevolgen van de invoering van de WMO laat zien dat slechts een minderheid van de onderzochte organisaties (7%) hieraan werkt. Opleiding en ontwikkeling -overigens van oudsher één van de pijlers onder het kwaliteitsbeleid van AT - maken daarvan integraal deel uit. Vanwege het relatief hoge ziekteverzuim in de organisatie, wordt ook veel aandacht besteed aan het arbeidsomstandigheden- en ziekteverzuimbeleid.

Daarnaast hebben de diverse reorganisaties de nodige aandacht gevraagd. In 2001 en 2002 betrof dat het inrichten van een regionaal gedecentraliseerde organisatie, waarbij het personeel moest worden ingedeeld naar nieuwe afdelingen en functies. Ook de herstructurering van AT in vier divisies in 2005-2006 behelsde een herplaatsingsoperatie. Sociale plannen hebben de diverse operaties begeleid.

Tenslotte zijn er ook op arbeidsvoorwaardelijk gebied de nodige veranderingen doorgevoerd, ingegeven door afspraken in de CAO dan wel op basis van ontwikkelingen in de vormgeving van de zorg. Het betreft in de eerste plaats de invoering van het Functiewaarderingsgezondheidssysteem (FWG) in de thuiszorg. AT heeft in 2003 veel aandacht besteed aan de invoering van dit systeem in haar organisatie. Daarnaast is er de laatste tijd veel te doen om de flexibilisering van het werk van de thuiszorgverleners op basis van de filosofie van de vraagsturing. Dit vraagstuk staat inmiddels ook op de CAO-agenda (zie hierna).

In hoeverre AT in het HR-beleid met succes anticipeert op de invoering van de WMO is in het onderzoek niet duidelijk geworden. Wel zijn hierover branchebreed gegevens verzameld in een recente studie naar de consequenties van de WMO voor de arbeidsmarkt, waaruit blijkt dat er met name veranderingen optreden in het aannamebeleid en de wijze van contractering en in de kwaliteit van de arbeid (Van Essen, e.a. 2006). Over het eerste kan worden opgemerkt dat AT vooralsnog werkt met vaste contracten, hetgeen door de medewerkers als een voordeel van het werken bij AT wordt ervaren. De medewerkers betwijfelen echter of dit in de toekomst zo zal blijven.

#### ***Instream en doorstroom bevorderen, uitstroom tegengaan***

Ten behoeve van werving en binding van personeel werd al in 2000 een speciale Task Force Productie Capaciteit opgericht die een leidende rol ging spelen het instroom- doorstroom en uitstroombeleid. Talrijke projecten werden geëntameerd. Essentiële onderdelen van het beleid waren:

- Het aanboren van nieuwe doelgroepen waaruit personeel geworven kan worden, zoals laagopgeleide, met name allochtone vrouwen, zeer laag geschoolden met een taalachterstand, arbeidsgehandicapten, herintreders en nieuwkomers in Nederland.
- Het vormgeven aan goede en flexibele kinderopvang.
- Imagoverbetering van AT middels promotiemateriaal en -activiteiten.
- Ontwikkeling van AT Flex tot een volwaardig intern uitzendbureau, een entreemogelijkheid voor nieuwe medewerkers en een mogelijkheid tot behoud van medewerkers die in reguliere functies knelpunten ervaren.
- Oprichting Centraal Wervingspunt dat de werving voor de gehele organisatie verzorgt en tevens wervingsacties ontplooit en meedoet aan beurzen en werkmarkten.
- Samenvoeging van Centraal Wervingspunt en AT Flex tot één organisatie waardoor werving beter gestroomlijnd kan worden en tevens de doorstroming kan worden bevorderd.

### **Opleiding en scholing**

AT heeft de ontwikkeling van haar medewerkers altijd hoog in het vaandel gehad en profileert zich nog steeds als zodanig. Niettemin staat opleiding en scholing de laatste jaren onder druk. Een geïnterviewde beleidsmedewerkster HRM zegt hierover: “Vroeger was AT een echte opleidingsinstelling. Daarnaast was de arbeidsmarkt rond 2001 dusdanig krap dat er alles gedaan werd om mensen binnen te halen, inclusief het aanbieden van scholing. Op dit moment wordt veel kritischer gekeken naar nut en noodzaak van scholing. Je ziet het uitgangspunt “resultaatgerichtheid” terug in het scholingsbeleid. Vroeger was dit gericht op ontwikkeling van de medewerkers. Tegenwoordig wordt er meer naar de wensen van de organisatie gekeken en wordt een opleidingsverzoek minder snel gehonoreerd dan vroeger.” Een soortgelijke formulering is overigens al terug te vinden in het Jaarverslag van AT van 2001: “De opleidingsinspanning van Amsterdam Thuiszorg is in 2001 enigszins verplaatst van kwalificeren naar implementatie van organisatieveranderingen (..) Steeds meer worden de opleidingsactiviteiten gericht op resultaten in termen van veranderd gedrag op de werkvloer.”

Het veranderde beleid is, naast de focus op vraagsturing en resultaatgerichtheid, mede ingegeven door financiële motieven. Tot 2004 bestond er een Sectorfonds Scholing en Welzijn, waarin het Ministerie van VWS jaarlijks 160 miljoen euro stortte. Na 2004 is de financiële verantwoordelijkheid voor scholing terechtgekomen op instellingsniveau. Zoals vastgesteld in de CAO Thuiszorg, besteedt Amsterdam Thuiszorg 3% van de totale loonsom aan opleiden en leren. Dit doet zij op verschillende manieren:

- Het aanbieden van interne cursussen en trainingen
- Het aanbieden van externe opleidingen
- Het werken met praktijkopleiders die medewerkers in opleiding en stagiaires begeleiden in de dagelijkse praktijk.

Medewerkers kunnen in onderling overleg met hun leidinggevende een scholingsverzoek indienen, of zich aanmelden voor een interne cursus. Medio 2007 wordt gestart met een opleidingsprogramma voor managers, waar is aandacht voor het sturen op cijfers en het sturen op gedrag. De globale inhoud van het opleidingsprogramma is in inmiddels door de directie vastgesteld. Op dit moment is een werkgroep ingesteld met de selectie van een bureau ter uitvoering van het programma, de verfijning van de inhoud van het programma en het bepalen van het tijdsplan.

We concluderen dat tot nu toe de CAO-bepaling de scholingsinspanningen van instellingen nog heeft beschermd, door te eisen dat 3% van de loonsom van de instelling besteed moeten worden

aan scholing en opleiding. Deze CAO-bepaling staat momenteel onder druk. Ook de voorzitter van de Raad van Bestuur van AT uit in onze interviews zijn twijfels over de mogelijkheden het scholingsbudget in stand te kunnen houden in de komende jaren.

### **Arbo- en ziekteverzuimbeleid**

Het ziekteverzuim binnen Amsterdam Thuiszorg was rond 2000 relatief hoog vergeleken met andere organisaties. Dat is uiteraard niet gunstig voor de concurrentiepositie van het bedrijf. Exclusief zwangerschap en WAO ligt het in 2000 op 12% en in 2001 op 11,7%. In het Jaarverslag 2002 wordt het hoge ziekteverzuim aangemerkt als één van de oorzaken van het uitblijven van de beoogde productiviteitsverhoging. Het arbeidsomstandigheden- en ziekteverzuimbeleid is sindsdien dan ook een belangrijke pijler van het HR-beleid van AT.

Een eind 1999 ingestelde projectgroep Ziekteverzuimbeheersing concludeert begin 2000 dat met name maatregelen op het gebied van fysieke belasting binnen de gehele organisatie prioriteit zouden moeten krijgen, omdat een derde van de ziekmeldingen verband houdt met klachten ten aanzien van het bewegingsapparaat. Er werd daarop een project “Implementatie praktijkregels fysieke belasting” gestart mede op basis van het landelijk Arboconvenant van de thuiszorg sector. Over de resultaten hiervan zijn geen gegevens specifiek voor AT, maar een recent inspectieproject van de Arbeidsinspectie in de Thuiszorg (2005-2006) leidt tot de conclusie dat als gevolg van de inspanningen die de sector zich op dit gebied getroost heeft, het nalevingsniveau aanzienlijk verbeterd is.<sup>58</sup>

Daarnaast is in de loop der jaren een breed arbo- en ziekteverzuimbeleid ontwikkeld en geïmplementeerd met zowel preventieve elementen (Arbodienst, bedrijfsinterne arbocoördinator Risico-inventarisatie en -evaluatie, Plan van Aanpak, Checklist Arbeidsomstandigheden rond Zorg gericht op de arbeidsomstandigheden bij de cliënten, veiligheidsbeleid), elementen van controle en begeleiding (bespreekbaar maken ziekteverzuim in zelfsturende teams, protocol verzuimbegeleiding, begeleidingsstructuur langdurig zieken, vertrouwenspersoon, training managers op verzuimbegeleiding), stimulerende maatregelen (aanwezigheidsbonus bij uitblijven ziekteverzuim) alsook maatregelen op het gebied van reïntegratie (protocol reïntegratie, 2 interne reïntegratieconsulenten).

### **Arbeidsvoorwaardenbeleid**

Op het gebied van de arbeidsvoorwaarden is de invoering van het Functiewaarderingsstelsel Gezondheidszorg (FWG) op basis van CAO-afspraken (zie hierna onder Arbeidsvoorwaarden) een belangrijke operatie geweest. Dit is gebeurd in 2003 en 2004. De invoering behelsde een

inventarisatie, beschrijving en vaststelling van de bestaande functies binnen AT, waarna de indeling van de medewerkers naar functie volgde. Van de 4000 medewerkers binnen AT tekenden ruim 300 mensen bezwaar aan tegen hun indeling. Ongeveer 250 bezwaren werden gegrond verklaard. Het nieuwe functiewaarderingssysteem is kostenneutraal ingevoerd. Functiewaardering impliceert niet het toekennen van loonstijging. Dat gebeurt in de CAO-onderhandelingen. Hierdoor verschillen dan ook de lonen in de verpleeg- en verzorgingshuizen nog steeds van die in de thuiszorg – met name in de hogere functiecategorieën - terwijl ze inmiddels beide hetzelfde FWG gebruiken. De door ons geïnterviewde beleidsmedewerkster HRM verwacht dat er in de toekomst nuanceringen zullen worden aangebracht in het loonebouw op basis van het idee van resultaatgericht werken.

Een ander belangrijk element in de arbeidsvoorwaarden betreft de werktijden van de medewerkers. Vanuit de gedachte van vraaggericht werken staan de rechten van medewerkers wat dit betreft onder druk. Voorheen konden de medewerkers van AT in hoge mate zelf bepalen op welke uren en dagen zij wilden werken. Er waren veel medewerkers met een vast rooster. Omdat er, gelet op de zorgvraag, op bepaalde uren overcapaciteit bestaat en op andere uren ondercapaciteit, wordt er nu meer flexibel omgegaan met de roosters. Ook wordt er nagedacht over het invoeren van gebroken diensten, hetgeen tot nu maar in zeer beperkte mate is toegestaan (1x per 14 dagen). Een andere vorm van flexibiliseren is het inzetten van personeel buiten het eigen werkgebied. Deze vorm zou bijvoorbeeld kunnen worden toegepast indien er in een bepaalde regio een overschot is aan personeel van een bepaald opleidingsniveau en in een andere regio een tekort. De noodzaak van de inzet van medewerkers met een passend functieniveau wordt des te noodzakelijker met de invoering van het functiebekostigingssysteem. In dit systeem worden verrichtingen immers niet meer betaald naar het deskundigheidsniveau van de uitvoerende medewerker, maar naar de inhoud van de verrichting. Een verpleegkundige die dus na haar verpleegkundige taken ook nog even het spreekwoordelijke boterhammetje smeert, maakt daar dus voor AT een duur boterhammetje van.

## **9.5. ARBEIDSVOORWAARDEN**

De introductie van marktwerking in de thuiszorg in de afgelopen 10 tot 15 jaar heeft zijn weerslag gehad op de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden worden geregeld. Zowel de CAO-structuur als de inhoud van de arbeidsvoorwaarden zijn aan veranderingen onderhevig (geweest). Ook het niveau waarop de arbeidsvoorwaarden geregeld worden, verandert. Er vindt in toenemende mate decentralisatie plaats van brancheniveau naar bedrijfsniveau.

---

<sup>58</sup> Arbeidsinspectie Regio Oost, *Verslag Inspectieproject Thuiszorg, A 694*. Arnhem: 2006.

### **De CAO-structuur**

Wat betreft de CAO-structuur is allereerst van belang te vermelden dat de CAO Thuiszorg in 1999 algemeen verbindend is verklaard. Sindsdien ligt er dus een sectorbrede CAO zodat concurrentie op de arbeidsvoorwaarden niet meer mogelijk is. In de CAO Thuiszorg 2005-2006 is de werkingssfeer zodanig geherformuleerd dat in de toekomst de huishoudelijke verzorging nog steeds onder de CAO valt.

Concurrentie op arbeidsvoorwaarden op de thuiszorgmarkt doet opnieuw zijn intrede met de komst van de verpleeg- en verzorgingshuizen op die markt. Verpleeg- en verzorgingshuizen hebben namelijk een duurdere CAO dan de Thuiszorg. Sinds 2005 vindt dan ook overleg plaats om te komen tot één CAO voor zowel Verpleging en Verzorgingshuizen als Thuiszorg. De onderhandelingen verlopen moeizaam en hebben nog niet geleid tot een akkoord. Wel is in de protocollen bij de meest recente CAO's in beide sectoren de afspraak om tot harmonisering van beide CAO's te komen, opgenomen. In de CAO Verpleging en Verzorging wordt bovendien opgemerkt dat de contractloonontwikkeling in beide sectoren gelijk moet zijn. In de CAO Thuiszorg wordt het in lijn brengen van het loonegebouw met dat van de CAO V&V genoemd als één van de drie concrete punten waarop de CAO zal worden aangepast. Voorbereidende stappen hiervoor zijn al gezet met de introductie van het FWG in de Thuiszorg. Tenslotte is in de CAO V&V de afspraak opgenomen dat partijen zich zullen inzetten tot afstemming te komen in de activiteiten van de O&O-fondsen in beide sectoren (SAB V&V en FAOT) en zo mogelijk tot samenvoeging van beide fondsen in 2007.

### **Modernisering van de CAO: decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden**

Naast uitbreiding van de werkingssfeer is de modernisering van de CAO een belangrijk onderwerp in het CAO-overleg. In het CAO-overleg in 2005 hebben sociale partners afgesproken te komen tot een (landelijke) basis-CAO die op ondernemingsniveau kan worden aangevuld met ondernemings specifieke arbeidsvoorwaardenregelingen.

Partijen spraken af tijdens de looptijd van de huidige CAO onderzoek te laten verrichten naar de wijze waarop invoering van de basis-CAO gestalte zal krijgen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de samenwerkende bureaus IVA en Basis en Beleid en wordt gefinancierd door het O&O-fonds van de sector. De onderzoekers formuleren de achtergrond van het onderzoek als volgt: “Achterliggende gedachte [van de wens tot modernisering] is dat de ontwikkelingen binnen de thuiszorg zoals schaalvergroting, marktwerking en ondernemerschap ook consequenties dienen te hebben voor de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden binnen de sector worden vormgegeven. De huidige CAO Thuiszorg is vrij uniform van aard met ruimte via keuzemogelijkheden en kent



bepalingen die in decentraal overleg zijn in te vullen. En hoewel hierover binnen de sector nadrukkelijk genuanceerd wordt gedacht, wordt als inhoudelijke motivatie aangegeven, dat de regelmogelijkheid op het terrein van de arbeidsvoorwaarden als te beperkt wordt ervaren en er behoefte is aan maatwerk op instellingsniveau. Verdere modernisering wordt dan beschouwd als het antwoord op deze behoefte. Uitgangspunten zijn onder meer een betere afstemming van de arbeidsvoorwaarden op de bedrijfsvoering, meer mogelijkheden om in te spelen op lokale en regionale arbeidsmarktsituaties en duurzame en werkbare arbeidsverhoudingen op ondernemings- en brancheniveau.” (persbericht IVA, 17 augustus 2006)

Partijen hebben in de CAO 2005-2006 reeds afspraken opgenomen over de onderwerpen die in de basis-CAO (op branche-niveau) geregeld moeten worden en de onderwerpen die op instellingsniveau moeten worden geregeld en door wie (vakbonden of ondernemingsraad). De basis-CAO moet het karakter gaan dragen van een minimum-CAO waarin een basis wordt gelegd voor de onderwerpen waarop concurrentie onwenselijk is of waarvoor een minimum moet worden afgesproken met bonden op landelijk niveau, zoals bijvoorbeeld de arbeidsrelatie, verlof, functiewaardering en loongebouw. In de categorie “instellingsregelingen” zijn onderwerpen opgenomen die een duidelijk HRM-karakter hebben, waarmee de instelling zich regionaal kan onderscheiden en waarbij geen bezwaar bestaat dat op deze onderdelen concurrentie plaatsvindt tussen de instellingen. Een belangrijk onderwerp dat naar het instellingsniveau wordt overgeheveld is het scholingsbeleid, dat met de ondernemingsraad moet worden afgesproken. Ook is omtrent een aantal onderwerpen afgesproken deze niet meer te regelen. Daarbij gaat het voor een belangrijk deel om bepalingen die ook reeds elders wettelijk zijn vastgelegd (veelal Burgerlijk Wetboek).

#### ***Inhoud van de arbeidsvoorwaarden***

De belangrijkste (reeds doorgevoerde of op stapel staande) wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden betreffen de loonsystematiek, flexibilisering van de inzetbaarheid van werknemers en het opleidingsbeleid. Daarnaast zoeken de werkgevers naar manieren om efficiënter werken door het personeel te stimuleren.

#### ***Functiewaardering en loongebouw***

Zoals hiervoor reeds beschreven, is de invoering van het FWG bij AT voltooid. Wat rest is het in lijn brengen van het loongebouw met de CAO V&V. Dit gebeurt op het niveau van de basis-CAO die op stapel staat. De beleidsmedewerker HR-beleid die we in het kader van dit onderzoek interviewden verwacht daarnaast de invoering van meer resultaatgerichte beloningselementen. De door ons geïnterviewde vakbondsbestuurder ziet echter niets in het invoeren van prestatiebeloning. De aard van het werk zou de werking hiervan belemmeren.

**Flexibilisering van inzetbaarheid van werknemers**

Om meer vraaggericht te kunnen werken staat de inzetbaarheid van werknemers ter discussie in de thuiszorgbranche in het algemeen en bij AT in het bijzonder. Dit is een onderwerp dat ook op de werkvloer de gemoederen bezighoudt. Werknemers hadden vroeger zelf veel inbreng in hun rooster. Er was ook een groot aantal werknemers met een vast rooster. Nu wordt er gesproken over verschillende vormen van flexibilisering. Omdat er op bepaalde uren van de dag meer zorg nodig is dan op andere, wordt er gedacht over flexibilisering van werktijden, waarbij ook het onderwerp gebroken diensten niet langer taboe is. In de huidige CAO is het inplannen van gebroken diensten slechts zeer beperkt mogelijk. In de praktijk van Amsterdam Thuiszorg wordt het instrument “gebroken dienst” vooralsnog ook nog niet toegepast, tenzij op verzoek van de medewerker zelf. Daarnaast is er in sommige regio’s een overschot aan hoog opgeleid personeel. Dat is een reden dat er bij AT wordt gedacht over het inzetten van m.n. deze boventallige mensen buiten hun werkgebied.

Aangezien de medewerkers vroeger veel inbreng hadden in de roostering, is er onder hen veel weerstand tegen deze ideeën. Daarnaast speelt “reorganisatiemoedigheid” een rol. Er hebben in vijf jaar tijd twee ingrijpende reorganisaties plaatsgevonden, en daarnaast een hernieuwde functie-indeling. De medewerkers die wij in het kader van dit onderzoek interviewden gaven aan dat e.e.a. wordt ervaren als een voortdurend proces van verandering waarin een duidelijke focus zou ontbreken. Bovendien is volgens hen bij alle veranderingen onvoldoende het belang van de medewerkers meegewogen. Daarnaast klagen zij over onduidelijke communicatie van de nieuwe normen en regels naar het personeel toe. Voor de levering van bepaalde zorg kunnen meerdere verschillende professionals worden ingezet. Het is de teammanagers niet duidelijk op basis van welke criteria zij hierin een keuze kan maken.

**Opleiding en scholing**

Het opleidings- en scholingsbeleid van AT ondervindt enerzijds de gevolgen van de decentralisering naar instellingsniveau. Instellingen kunnen niet meer putten uit het tot 2004 bestaande Sectorfonds Zorg en Welzijn, maar moeten hun scholingsinspanningen zelf betalen. In dat verband staat ook de CAO-bepaling dat een vast percentage van 3% van de loonsom naar opleiding dan wel kinderopvang moet, onder druk. Anderzijds heeft de introductie van marktwerking en de keuze voor een vraaggestuurde organisatie tot gevolg gehad dat ook het opleidingsbeleid meer vraaggericht is geworden. Waren opleidingen binnen AT vroeger breed gericht op de ontwikkeling van de medewerkers, nu wordt er veel meer gekeken naar nut en noodzaak ten behoeve van de organisatie. De vraag of de opleiding past binnen de doelen die de organisatie zich heeft gesteld, staat nu centraal bij het al dan niet honoreren van een opleidingsverzoek.

### **Disciplinerende maatregelen met name in het ziekteverzuimbeleid**

Werkgevers in de thuiszorg zoeken naar manieren om werknemers meer resultaatgericht en efficiënter te laten werken. Hoewel de door ons geïnterviewde beleidsmedewerkster HRM verwacht dat prestatiegerichte elementen hun intrede zullen doen in het HRM-beleid van AT, en ook een enkel jaarverslag melding maakt van “het denken over de invoering van zogenaamde employee benefits”, is dit aspect van HRM nog niet uitgewerkt binnen AT.

Het ziekteverzuimbeleid kent wel stimulerende en motiverende elementen, zoals het contact opnemen door de manager met de medewerker op de eerste dag van ziekmelding en het toepassen van een bonusregeling voor medewerkers die zich een half jaar lang niet ziek hebben gemeld. Ook de ontwikkelde begeleidingsstructuur voor langdurig zieken ligt in deze lijn.

## **9.6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES**

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de invoering van marktwerking in de thuiszorg bij Amsterdam Thuiszorg heeft geleid tot de nodige aanpassingen van een organisatie die haar positie als monopolist heeft moeten prijsgeven, maar nog steeds marktleider is. Daarbij volgden de ontwikkelingen in de markt en het institutionele kader elkaar in hoog tempo op. Wat geleid heeft tot een opstapeling van veranderingen, hetgeen soms zorgde voor onduidelijkheid en onrust onder het personeel.

Als gevolg van de introductie van marktwerking in 1995 en veranderingen in de zorgvraag, zag AT zich genoodzaakt efficiënter te gaan werken. De omvorming van AT tot een vraaggestuurde organisatie in de periode 2000 - 2003 verliep weliswaar niet zonder slag of stoot, maar leidde uiteindelijk tot een decentraal geleide organisatie waarbij de medewerkers zoveel mogelijk verantwoordelijkheid kregen toebedeeld voor hun eigen werk en de middelen om daaraan gestalte te geven (integraal management op teamniveau, bedrijfsbureau per regio voor de ondersteuning van planning en roostering).

Het toelaten op de thuiszorgmarkt van verpleeg- en verzorgingshuizen betekende nieuwe concurrentie voor AT. Een streven naar harmonisering van de markt was hierop de reactie, hetgeen voor AT opnieuw een omvangrijke operatie inhield, te weten de invoering van een nieuw functiewaarderingsstelsel. Daarnaast leidt de toelating van deze categorie nieuwe spelers tot ontwikkelingen op CAO-gebied. Enerzijds wordt een samenvoeging voorbereid van de CAO Thuiszorg en de CAO V&V om concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan, anderzijds leidde dit tot decentralisatie van bepaalde onderdelen op instellingsniveau om daar waar mogelijk maatwerk toe te laten.

Enkele gevolgen springen daar volgens onze respondenten in het oog. Vooral moet worden genoemd de verandering in het scholingsbeleid van AT. De organisatie laat zich hierop weliswaar nog steeds voorstaan, maar legt als gevolg van de tucht van de markt andere accenten. In plaats van “ontwikkelingsgericht” is het opleidingsbeleid meer “organisatiegericht” geworden. Niet de scholingsbehoefte van de medewerker, maar de behoefte van de organisatie aan bepaalde scholing staat centraal. Daarnaast staat het scholingsbeleid financieel onder druk omdat het wordt overgeheveld van brancheniveau naar instellingsniveau.

Met de invoering van de WMO kreeg AT er opnieuw een categorie concurrenten bij, met name schoonmaakbedrijven. Dit noopte de organisatie opnieuw tot ingrijpende organisatorische maatregelen. Hiermee lijkt een beweging in gang gezet die deels tegengesteld is aan de decentraliseringsoperatie in 2000-2003. De regionale indeling van AT is opgeheven en in plaats daarvan is een indeling in vier divisies gekomen, waardoor de sturing en verantwoordelijkheden weer meer gecentraliseerd lijken te worden. De medewerkers klagen over het verlies aan zeggenschap over hun werk ten gevolge van deze laatste reorganisatie.

Naast de verandering van de vraag leidt tevens de invoering van het functionele bekostigingssysteem intussen tot de noodzaak van flexibeler werken. Medewerkers kunnen minder vaak vaste roosters krijgen, zullen meer op wisselende dagen en soms ook buiten hun eigen werkgebied moeten werken, en het thema “gebroken diensten” is niet langer taboe in het arbeidsvoorwaardenoverleg en het HRM.

Intussen kampt de arbeidsmarkt in de thuiszorg op onderdelen met tekorten die in de komende jaren mogelijk fors toenemen. Dit maakt een adequaat wervings- en scholingsbeleid onontbeerlijk. Anderzijds geeft juist de invoering van de WMO weer onzekerheid over de mate waarin AT zijn marktaandeel in de huishoudelijke thuiszorg zal kunnen behouden, waardoor mogelijk de rechtspositie van medewerkers zal verslechteren. Bij een sterk fluctuerende markt is het nu eenmaal moeilijker het vaste contract als de standaard te handhaven.

Voor de medewerkers zijn “onrust” en “onzekerheid” inmiddels kernbegrippen geworden. Het eerste heeft vooral betrekking op de vele elkaar opvolgende veranderingen, waardoor werknemers vaak niet meer weten wat er nu precies wel en niet van hen verwacht wordt. Onzekerheid ervaren werknemers naar eigen zeggen met betrekking tot de wijze waarop zij hun werk in de nabije toekomst zullen kunnen verrichten. Hebben zij nog zeggenschap over hun werktijden en over de inhoud van hun werk? Welke mate van flexibiliteit wordt er in de toekomst van hen verwacht en in hoeverre zullen zij onder de tucht van het stelsel van functionele bekostiging nog in staat zijn de zorg te verlenen die zij graag zouden willen verlenen? Daarnaast heerst er met name onder de

categorie werknemers in de huishoudelijke verzorging onzekerheid over hun rechtspositie die in het kader van de WMO sterk afhangt van het verloop van de aanbestedingsprocedures bij de gemeente.

## **INTERVIEWS**

Dr. G.M.H. Tanke, Voorzitter Raad van Bestuur AT

Drs. M. Verbeek, beleidsmedewerkster HRM AT

Dhr. P. de Rooij, lid OR AT

Mevr. S. Venrooij, communicatiemedewerkster AT,

Mevr. O. Joosten, teammanager AT,

Dhr. J. de Koning, Medwerker registratie en administratie AT

Dhr. E. Maas, bestuurder thuiszorgsector ABVAKABO FNV

## **10. MARKTWERKING EN ARBEIDSVOORWAARDEN: ENKELE SLOTBESCHOUWINGEN**

### **10.1. INLEIDING**

In dit onderzoek hebben we een analyse gemaakt van drie bedrijven en sectoren die zich in een veranderingsproces bevinden als gevolg van de introductie van marktwerking. De drie organisaties formuleren hun doelstellingen in toenemende mate in het licht van concurrentieverhoudingen met andere bedrijven en passen hun interne organisatie en sociaal beleid aan de nieuwe marktomstandigheden aan. De casestudies laten grote verschillen zien in de wijze waarop marktwerking vorm krijgt en de mate waarin marktwerking doorwerkt in het interne sociale beleid. In de conclusies van deze studie worden de centrale vragen van deze studie beantwoord en worden overeenkomsten en verschillen uit de empirische hoofdstukken gedestilleerd en met elkaar in verband gebracht.

Marktwerking kan volgens de economische literatuur beschouwd worden als een coördinatiemechanisme waarbij schaarsteverhoudingen en prijsaanpassingen leiden tot een optimale verdeling van goederen en diensten. Door de introductie van onderlinge concurrentie worden bedrijven gedwongen efficiënter om te gaan met hun productiemiddelen en staan zij meer onder druk de kwaliteit van hun producten continu te verbeteren en te innoveren. Daarbij gelden wel enkele voorwaarden, er moet gemakkelijke toetreding tot de markt mogelijk zijn, informatie over prijzen moet vrij beschikbaar zijn, en het prijsniveau van producten en diensten moeten zich kunnen aanpassen aan veranderingen in de vraag en het aanbod.

In de internationale literatuur over instituties wordt de liberalisering als de dominante trend in Westerse markteconomieën beschouwd (Streeck en Thelen; 2005, Hall en Thelen, 2005). Hierdoor wordt marktwerking een steeds belangrijker coördinatiemiddel, ook op terreinen die vroeger onderhevig waren aan politieke besluitvorming. In de drie sectorstudies is geanalyseerd welke theoretische argumenten er bestaan voor overheidsinterventie in markten. Zo kan de overheid ingrijpen in het marktproces om machtsvorming tegen te gaan en een betere verdeling van uitkomsten tot stand te brengen. Ook kan de overheid negatieve externe effecten tegengaan, zoals milieu- of congestieproblemen. Nu zullen we eerst deze overwegingen bespreken en nagaan wat de marktwerking betekent voor de kwaliteit en prijs van de goederen en diensten in de energiesector, het openbaar vervoer en de thuiszorg. Daarna gaan we in op de relatie tussen marktwerking en arbeidsvoorwaarden.

## 10.2. DE AARD VAN DE MARKTWERKING IN DE DRIE SECTOREN

In de drie onderzochte sectoren verschilt de aard van de marktwerking. De motieven voor overheidsinterventie zijn niet gelijk, en ook binnen de sectoren zijn de overwegingen van overheidsinterventie aan verschuiving onderhevig. Doorslaggevend voor de aard van de verhoudingen en de verschuivingen daarbinnen is het wettelijk kader dat de vorm van overheidsinterventie en de condities voor marktwerking omschrijft. Dit illustreert dat de introductie en fasering van de marktwerking in de onderzochte sectoren primair een politiek project is (Fligstein, 2001).

In de verticale productiekolom van de *energiesector* vindt de productie, het transport, distributie en de levering van energie plaats (zie hoofdstuk 4).<sup>59</sup> Alleen bij het transport (het netbeheer) van energie is er sprake van een natuurlijk monopolie en vindt er overheidsregulering plaats. Om deze reden is de netbeheerder Tennet eigendom van de Nederlandse staat.<sup>60</sup> Bij de productie en levering van energie bestaan vrije concurrentieverhoudingen. In de energiesector is de concurrentie tussen bedrijven gekomen tamelijk beperkt gebleven, er zijn tot nu toe drie grotere bedrijven, waarvan de Minister van Economische Zaken heeft gesteld dat de lokale netten gesplitst moeten worden van de levering van energie. Daarnaast zijn er enkele kleinere prijsvechters, die soms in buitenlandse handen zijn.

In de Electriciteitswet van 1998 is het uitgangspunt dat bij de productie en levering van energie geen sprake is van marktfalen zodat vrije prijsvorming gerechtvaardigd is zonder dat er sprake hoeft te zijn van directe overheidsregulering. Bedrijven dienen zich daarbij uiteraard wel te houden aan bijvoorbeeld milieu- en veiligheidsbepalingen. De toezichthouder op de energiesector (DTe) dient de marktordening te bewaken en de transparantie van economische transacties te bevorderen.

In antwoord op de vraag in hoofdstuk I naar de voordelen van marktwerking voor consumenten kunnen we de volgende observaties plaatsen. De laatste jaren is de productie van energie verder gedifferentieerd, consumenten kunnen kiezen tussen verschillende stroompakketten. Bedrijven als Nuon bieden in toenemende mate hun cliëntèle aan strategisch in te spelen op de te verwachten prijsontwikkeling, waarbij klanten de energieprijs voor een bepaalde periode kunnen vastleggen. De energieprijzen zijn daarbij overigens de laatste jaren niet gedaald, maar dat komt ook door de oplopende grondstofprijzen (met name van olie). In de markt is wel de reservecapaciteit van energie

---

<sup>59</sup> De productie en levering van gas vallen buiten onze analyse.

<sup>60</sup> Overigens kan overheidsregulering van een natuurlijk monopolie ook plaatsvinden zonder dat de overheid (volledig) eigenaar wordt. Denk aan de hele splitsingsdiscussie over de lokale netten.

teruggelopen, omdat er nu meer efficiënt gewerkt wordt. Of de serviceverlening van energiebedrijven is verbeterd kan aan de hand van de huidige literatuur niet worden vastgesteld.

In het *openbaar vervoer* is er sprake van een monopsonie (zie hoofdstuk 6). Een monopsonistische markt kenmerkt zich door het feit dat er één vrager is, te weten de provincie of samenwerkende gemeenten die sinds de wetwijziging van 2001 verantwoordelijk zijn voor de concessieverlening in het openbaar vervoer. Er is geen sprake van volledige marktwerking maar van een zogenaamde quasi-markt, waarbij de overheid nog een hele grote rol speelt. De overheidsinterventie wordt daarbij vooral gelegitimeerd op basis van herverdelingsargumenten; iedereen dient toegang te hebben tot openbaar vervoer tegen de laagst mogelijke kosten voor de overheid. Het herverdelingsargument betekent dat iedereen toegang moet hebben tot het openbaar vervoer tegen politiek gezien acceptabele prijzen. De concessie wordt verleend aan die partij die het vervoer kan verzorgen tegen de laagst mogelijke subsidie. Daarnaast bestaat hier ook een theoretische discussie over de kwestie of er in het busvervoer sprake is van een natuurlijk monopolie; daarbij ligt de vraag voor of één afzonderlijke busmaatschappij de dienstregeling in een bepaalde regio dient te verzorgen, of dat dit ook door meerdere organisaties kan worden gedaan? Het lijkt -tenminste in theorie- mogelijk dat meerdere busondernemingen het vervoer in een concessiegebied verzorgen, al doet zich daarbij het probleem voor hoe de meer rendabele en de meer onrendabele lijnen binnen een regio moeten worden verdeeld. Dit argument wordt tot nu toe in de politiek gebruikt ter rechtvaardiging van het feit dat een concessiegebied in principe aan één vervoersmaatschappij wordt gegund.

In het openbaar vervoer bepaalt de politiek de prijsvorming voor consumenten (door middel van de strippenkaart en de omschrijving van de zones), waarbij vervoerders een bedrag incasseren per vervoerde reiziger. De inkomsten voor de vervoerders worden daarnaast eenmalig vastgesteld bij de concurrentie om het bestek. Het bedrijf dat op basis van prijsoverwegingen de laagste offerte indient en tegemoet komt aan de eisen van het bestek, wint het van de duurdere partijen, zo bleek in Noord-Brabant. Pas in de loop van de concessieperiode zal blijken of de busmaatschappijen ook uitkomen met de opbrengsten. Dat gebeurt echter op een wijze waarbij, tenminste in Noord-Brabant, de concessietoewijzing voortdurend gepaard ging met rechtszaken, die overigens door de BBA zijn gewonnen.<sup>61</sup>

Consumenten hebben tot op zekere hoogte geprofiteerd van de marktwerking in het openbaar vervoer. De bussen zijn conform de eisen in het bestek de laatste jaren enorm gemoderniseerd, al

---

<sup>61</sup> In het onderzoek 'Aanbestedingen openbaar vervoer in Noord Brabant' van 19 maart 2007, wordt overigens gesteld dat vooral de provincie zelf een andere positie moet innemen bij de concessieverlening. Bovendien verliep in andere provincies de aanbesteding met veel minder problemen.



merken onze respondenten op dat het onderhoud in de periode juist voor het aflopen van de concessieperiode te wensen over laat. Verder is het aanbod van bussen op nachtrajecten de laatste jaren verbeterd. Daar staat tegenover dat op sommige buitenlijnen in de periferie de dienstregeling is verminderd en de kwaliteit van de dienstverlening is teruggelopen. Er is echter geen sprake van vrije prijsvorming ten bate van consumenten, zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, waar een grote variatie bestaat in prijsniveaus.

In de *thuiszorg* zijn de productmarktverhoudingen de laatste jaren erg veranderd en inmiddels is er sprake van hevige concurrentie tussen de verschillende marktpartijen (zie hoofdstuk 8). Er zijn echter geen bijzondere vraag- en aanbodfactoren die het ingrijpen van de overheid rechtvaardigen en er is ook geen sprake van een a-symmetrische informatieverdeling tussen de producten van de thuiszorgorganisatie en de wensen van klanten. De interventie van de overheid wordt derhalve gelegitimeerd op basis van herverdelingsmotieven, iedereen heeft recht op een kwalitatief goede en toegankelijke gezondheidszorg. Het vroegere particuliere initiatief is daarom in stappen ondergebracht bij gemeentelijke instanties, waarbij de AWBZ (1980) de belangrijkste financieringsvorm was.

Ook in deze sector heeft de wetgever de ontwikkeling van marktwerking gestimuleerd. Vanaf het begin van de jaren negentig hebben de gemeentelijke thuiszorgbedrijven in stappen toenemende concurrentie ondervonden van nieuwkomers op de markt. Bovendien is de bekostiging verschoven van een budgettering per zorginstelling naar een systeem van functiegerichte bekostiging. Vanaf 2007 is de thuiszorgmarkt gesplitst in een markt voor verpleging en verzorging en een markt voor huishoudelijke hulp. Beide markten zijn quasi-markten waarbij de overheid de zorg inkoopt. Het regionale zorgkantoor koopt de verpleging en verzorging van cliënten in, terwijl de gemeenten concessies verlenen aan de huishoudelijke hulpverlening. Als gevolg blijken sommige thuiszorginstellingen de concessie voor de huishoudelijke hulp verloren te hebben aan schoonmaakbedrijven, die een deel van de thuiszorgactiviteiten overnemen. Deze ontwikkelingen in de thuiszorg leiden ertoe dat de aanbieders van zorg hun strategische positie steeds heroverwegen, in de vorm van fusies en strategisch gebruik van de aanbestedingsprocedures van de WMO, zonder dat de cliënten direct meer keuzemogelijkheden krijgen.

### ***De mate van internationalisering in de marktwerking***

In de sectorhoofdstukken is gebleken dat bij de hier beschreven markten in de energiesector, het openbaar vervoer en de thuiszorg, sprake is van de aanwezigheid van tamelijk gevestigde en sterk geconcentreerde marktpartijen. Uit de case studies blijkt echter ook dat de hier besproken bedrijven sterk internationaliseren, met name op de markten voor energie en openbaar vervoer.

In het energiehoofdstuk is gebleken dat Nuon zich vanuit de lokale markt van gas en energie aanvankelijk ambitieus heeft georiënteerd op een wereldomvattende productmarkt (inclusief de Verenigde Staten), om pas in tweede instantie te concluderen dat haar economische schaalvoordelen het beste gerealiseerd kunnen worden door zich te focussen op energie (en niet op water) in drie landen: Nederland, Duitsland en België. Bovendien worden marktprocessen in toenemende mate geautoriseerd door de Europese mededingingsautoriteit voor gas en elektriciteit. Tot op heden is de internationale concurrentie echter beperkt gebleven omdat in de meeste landen het aantal aanbieders van energie gelimiteerd is en ook de mogelijkheden voor vrijhandel aan beperkingen zijn gebonden. In schema 10.1. wordt de aard van de marktwerking in de drie sectoren samengenomen.

Schema 10.1. Marktwerking en de verhoudingen op de productmarkten

	<i>Electriciteitsbedrijven</i>	<i>Openbaar vervoer</i>	<i>Thuiszorg</i>
<i>Productieverhoudingen</i>	Concentratie in drie bedrijven, daarnaast enkele prijsvechters	Concentratie bij drie bedrijven	Toenemende landelijke concentratie van enkele thuiszorgorganisaties en daarnaast deconcentratie in de markt
<i>Consumentenvraag</i>	Helder gearticuleerd	Geformuleerd door de regionale overheid	Geformuleerd door zorgkantoor (AWBZ: verpleging en verzorging) en gemeente (WMO: huishoudelijke hulp)
<i>Prijsvorming</i>	Vrij in productie en levering, gereguleerd in het transport	Door overheid	Wettelijk bepaald
<i>Termijnen van de concessies</i>	n.v.t.	Bijvoorbeeld zes tot acht jaar afhankelijk van provinciaal bestek	AWBZ: jaarlijkse productieafspraken WMO: duur afhankelijk van lengte van gemeentelijke contracten
<i>Eigendom</i>	Eigendom is voornamelijk geconcentreerd bij provincies, maar trend is privatisering	Twee van de drie grootste bedrijven zijn onderdeel internationaal concern	Eigendom van stichtingen in gezondheidszorg, daarnaast groei van aandeel van schoonmaakbedrijven
<i>Internationalisering en effecten voor consumenten</i>	Invoer van elektriciteit uit Duitsland en België	Toegang tot internationaal kapitaal, inkoopvoordelen van bussen en planningssystemen	Niet relevant
<i>Reden overheidsinterventie</i>	Deels negatieve externe milieu- en veiligheidseffecten, deels natuurlijk monopolie	Herverdeling	Herverdeling

In het busvervoer heeft de internationalisering van het eigendom gevolgen voor de bedrijfsvoering. Twee van de drie grootste bedrijven, BBA en Arriva, zijn in buitenlandse handen, en deze bedrijven bereiken waarschijnlijk schaalvoordelen bij de aankoop van nieuwe bussen.<sup>62</sup> Ook kunnen ze meer dan exclusief Nederlandse bedrijven profiteren van internationale computerprogramma's bij de planning van routes en van roosters. Anders dan in de energiesector is hier geen sprake van een Europese marktautoriteit.

De thuiszorg is op het oog nog het meest afgescheiden van de internationalisering, met name dat deel dat door de AWBZ wordt gefinancierd. Recent doen zich met de introductie van de WMO ook hier voor vooraanstaande internationale concerns, zoals het schoonmaakbedrijf ISS, mogelijkheden voor om toe te treden tot een markt die voorheen voornamelijk was afgescheiden van buitenlandse concurrentie.

### **10.3. HRM-BELEID BIJ DE ONDERZOCHE BEDRIJVEN**

Om de relatie tussen marktwerking en arbeidsvoorwaarden goed te onderzoeken hebben we in onze casestudies uitvoerig aandacht besteed aan het HRM-beleid van de betrokken ondernemingen. Het HRM-beleid van de drie bedrijven is een afgeleide van de algemene ondernemingsstrategie en de inrichting van de werkzaamheden. Het HRM beleid blijkt bij ieder van de drie bedrijven van belang om de veranderingen in de interne arbeidsmarkt in goede banen te leiden.

Bij alle bedrijven neemt de variëteit aan contractvarianten toe en worden de dagvensters opgerekt. De uitgangspunten en operationele en instrumentele doelstellingen van het HRM-beleid zijn bij ieder van de drie bedrijven de laatste jaren opnieuw gedefinieerd. We merken daarbij op dat we niet kunnen stellen dat deze verschuiving in doelstellingen direct het gevolg is van marktwerking. Hier geldt dat het hele HRM-terrein zich als zelfstandig vakgebied ontwikkeld heeft. Het personeelsbeleid wordt ook beïnvloed door de decentralisatie van de besluitvorming van het sectorale naar het ondernemingsniveau in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, waarbij in toenemende mate aandacht wordt gegeven aan de individuele prestaties van medewerkers.<sup>63</sup> Achtereenvolgens vatten we de ontwikkelingen bij de drie bedrijven samen.

Nuon heeft zich goed voorbereid op de marktwerking. Door een fusiegolf van verschillende lokale energiebedrijven is er een omvangrijk concern ontstaan. In dat proces heeft Nuon zich relatief onderscheiden op het terrein van strategisch beleid en personeelsmanagement in vergelijking met de

---

<sup>62</sup> In juli 2007 wordt aangekondigd dat ook Connexxion in buitenlandse handen komt, door een overname door het Franse Transdev.

<sup>63</sup> Zie bijvoorbeeld: Marc van der Meer, et al (2001), 'Weg van het overleg', Amsterdam University Press, en ook Jaap Paauwe, 'HRM and performance', Oxford, 2004.

BBA en Amsterdam Thuiszorg. De aandacht in het personeelsbeleid voor efficiencyverbetering *cum* kwaliteitsverhoging is het bedrijf ook wel aan zijn stand verplicht. Er zijn in vergelijking met de andere twee bedrijven in deze studie duidelijke jaarverslagen met benchmarkcijfers beschikbaar en het bedrijf voert periodiek interne tevredenheidsonderzoeken. We merken wel op dat het sociale jaarverslag niet als zelfstandig document wordt gepubliceerd, maar is opgenomen in het jaarverslag over 'corporate social responsibility'.

Het personeelsbeleid bij Nuon is dus sterk geprofessionaliseerd, en is ook zakelijker geworden. Anders dan voorheen worden werknemers tegenwoordig tegen het licht gehouden, het bedrijf voert met regelmaat functioneringsgesprekken, de beloning wordt gedifferentieerd. Voor ambitieuze medewerkers zijn er ook meer doorgroeimogelijkheden gekomen. Dit HRM-beleid waarbij ook aandacht voor medewerkers van belang is, werpt kennelijk vruchten af getuige de stijging van de satisfactiecijfers en het dalende ziekteverzuim.

Toch heeft deze meer individuele benadering van werknemers ook een prijs. Vroeger had het bedrijf -meer dan nu- een sociale dimensie. Als je minder gekwalificeerd was kon je toch mee komen, of werd 'minder presteren' gemakkelijker geoorloofd dan tegenwoordig. De minst productieve werknemers zijn door de reorganisaties buiten de boot gevallen. Met name oudere, minder competente werknemers moeten in dat geval waarschijnlijk gedwongen afhaken, en zij hebben lang niet altijd een alternatief op de arbeidsmarkt, tenzij zij tegen een relatief lagere beloning werk accepteren.

De invulling van het personeelsbeleid bij NUON kent daarnaast een tweede keerzijde. Zo is in de interviews opgemerkt dat de individuele prestatiedruk weinig ruimte overlaat aan het beoordelen van teams en het vaststellen van hun gezamenlijke prestaties. Daarnaast wordt door de stijgende inkomensverschillen binnen het concern, de onderlinge verschillen groter. Dat betekent dat de aandacht voor werksfeer, voor sociale cohesie, en de focus op het leveren van een gezamenlijke werkprestatie, minder vanzelfsprekend is. Het is aan het management deze aspecten systematisch te agenderen.

Het personeelsbeleid bij de BBA-Veolia is sterk gedecentraliseerd, in vergelijking met de oude BBA, en naar de mening van onze Brabantse interviewpartners waarschijnlijk ook in vergelijking met de andere concerns Arriva en Connexxion, die in dit onderzoek overigens niet ondervraagd zijn. In het HRM-beleid bij BBA wordt een cruciale rol vervuld door de vestigingsmanagers die het hele pakket aan HRM-instrumenten beheren, van werving en selectie, roosterproblemen tot aan de ontwikkeling en beloning van medewerkers. Bij BBA wordt aldus de visie van het moederbedrijf Veolia in praktijk

gebracht onder het motto 'het gaat om mensen'. Tegelijkertijd is volgens alle gesprekspartners de 'te sociale' werkgever BBA van weleer gesaneerd tot een efficiënt werkende onderneming. Naar eigen zeggen kan het bedrijf (met steun van de internationale holding) nu wel een stootje hebben, en zou een gemiste concessie (zoals in oktober 2006 bijna gebeurde) niet de doodsteek betekenen voor dit bedrijf. De concurrentieverhoudingen met Connexion en Arriva zijn echter wel stevig, en de verhoudingen tussen de bedrijven zijn bij de mededinging om de concessies als 'water en vuur'. Tegelijkertijd werken de bedrijven op de arbeidsmarkt samen aan de vormgeving van de CAO en nemen ze in redelijke harmonie over en weer werknemers over als de concessie wisselt (conform de wettelijke verplichting volgens de Wet op het personenvervoer).

Het personeelsbeleid bij Amsterdam Thuiszorg is het minst ontwikkeld van de hier besproken casussen, terwijl het voor deze medewerkers misschien het meest noodzakelijk is gezien het relatieve lage opleidingsniveau van de medewerkers. Door de stijging van het aantal tijdelijke contracten en de grote mate van deeltijdarbeid is de band tussen werkgever en werknemers bovendien tamelijk los van karakter. De aard en de locatie van het werk bij cliënten thuis, dragen ook bij aan het losse karakter van de arbeidsverhouding. Daarenboven leiden de toch regelmatige voorkomende reorganisaties tot onrust en onduidelijkheid onder het personeel. De recente recentralisatie in het personeelsbeleid houdt in dat werknemers minder zeggenschap hebben gekregen over hun arbeidstijden en dat de vroegere werknemersverworvenheden zoals het verbod op 'gebroken roosters' ter discussie zijn gesteld.

Amsterdam Thuiszorg is thans zijn personeelsbeleid aan het moderniseren. Minder dan bij de twee andere bedrijven (Nuon en BBA) in deze studie, is er bij AT sprake van een vanzelfsprekende jaarcyclus op het punt van jaar- en beoordelingsgesprekken. Dat is voor werknemers in het algemeen van belang om hun inzetbaarheid ('employability') verder te ontwikkelen, bovendien zijn persoonlijke dossiers een belangrijk instrument voor 'faire' promoties. Hier staat tegen over dat bij Amsterdam Thuiszorg nu systematisch aandacht is gekomen voor de werving en selectie van medewerkers. Van belang daarbij zijn onder meer de taalcursussen aan allochtone medewerkers. Dat is ook noodzakelijk omdat de organisatie traditioneel kampt met een tamelijk groot verloop. Naar eigen zeggen besteedt de organisatie onder het algemene personeelsmotto van 'resultaatgerichtheid en aanspreekbaarheid' meer dan vroeger aandacht aan de 'binding' van medewerkers. De scholingsmogelijkheden zijn sinds het verdwijnen van het sectorfonds sterk verzakelijkt en een brede arbeidsmarktscholing wordt niet langer toegestaan. Het vasthouden van medewerkers binnen de organisatie is ook van belang gezien de groei van de thuiszorgmarkt en de te verwachten toenemende arbeidsmarktschaarste. Bovendien is er veel aandacht om het ziekteverzuim terug te dringen, hetgeen ook noodzakelijk is omdat het model van de functionele

bekostiging alleen de uren ‘achter de voordeur’ vergoedt, en dus afwezigheid van werknemers door ziekte door de organisatie gedragen moet worden.

Wat de betekenis is van de introductie van de WMO voor de kwaliteit en het prijsniveau van de huishoudelijke hulpverlening in de thuiszorg is nog onbekend. Daarover wordt thans wel een maatschappelijk debat gevoerd, met de vraag of de lonen in het oude stelsel te hoog waren, of in het nieuwe stelsel juist te laag zijn. Bovendien gaat het om de vraag of de taken van thuiszorgmedewerkers te veel geknipt worden, of dat zij voldoende een ‘breed’ takenpakket kunnen uitvoeren en kunnen doorgoeien naar hogere functies.

#### **10.4. DE BETEKENIS VAN DE CAO**

De CAO zorgt ervoor dat de marktwerking in alle onderzochte bedrijven niet leidt tot een vorm van geïndividualiseerde loononderhandelingen volgens het principe van ‘ieder voor zich’. Bij alle bedrijven bestaat een systeem van functieclassificatie met daaraan gekoppelde loonschalen die zijn vastgelegd in de CAO. Dit is een belangrijk instrument om te komen tot een objectieve waardering en beloning van medewerkers. Wel wordt in toenemende mate bij alle drie bedrijven vastgesteld hoe werknemers individueel functioneren en daar wordt ook in de beloningssystematiek aandacht aan gegeven, dit is het sterkste het geval bij Nuon. Tegelijkertijd wordt in alle sectoren gezocht naar een meer optimale vorm en inhoud van de CAO. Daarbij wordt geleidelijk aan de specifieke CAO voor de afzonderlijke branche vervangen door een CAO met een wat ruimer jasje die de kaders plaatst voor het sociaal overleg over arbeidsvoorwaarden op lokaal niveau. Binnen zo’n kaderstellende CAO kunnen dan ondernemingsgewijze afspraken worden gemaakt over arbeidsvoorwaarden en werktijden.<sup>64</sup>

In de energiesector zijn in 2000 de CAO’s voor de productie en distributie gesplitst. Uit vergelijkend onderzoek naar functies bleek vervolgens, dat vooral voor oudere werknemers in de productiebedrijven de vergoedingen tamelijk riant waren in vergelijking met referentiefuncties (AEF, 2005). Nuon heeft geen ondernemings-CAO in de strikte zin van het woord, maar past de sector-CAO toe. De uitwerking daarvan op bedrijfsniveau geschiedt in het zogenoemde Nuon Bedrijfsprotocol. In het verleden werden de werknemers bij Nuon en haar voorgangers zeer goed beloond, verschillende interviewpartners spraken over ‘goudgerande’ of ‘platina’ CAO’s. Omkijkend heeft de huidige arbeidsvoorwaardelijke regeling van Nuon glans verloren in vergelijking met zijn voorgangers en zijn de lonen voor de nieuw aangetrokken medewerkers volgens de personeelsdirectie meer marktconform geworden. We weten echter niet of de arbeidskosten ook

<sup>64</sup> Overigens zien we dit patroon van een aanpassing van de CAO-structuur ook in een aantal andere sectoren (zie Van der Meer en Smit, 2000).

dalen ten opzicht van de bedrijfsrendementen. Wel kunnen we vaststellen dat sommige medewerkers met functiecontracten buiten het bereik van de CAO vallen en dat de beloningsverschillen binnen het concern toenemen. Tegelijkertijd hebben werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers verschillende sociale plannen afgesloten die het uitplaatsen van werknemers sterk hebben ondersteund.

Ook bij de BBA wordt de CAO strikt gevolgd. Werknemers in vaste dienst hebben daarnaast individuele afspraken over hun arbeidsuren en verlofdagen. In het openbaar vervoer is een zogenoemde 'multimodaal' CAO geïntroduceerd met meer mogelijkheden voor een flexibele personeelsplanning. Het is daarnaast de vraag hoe in de toekomst de CAO van het stadsvervoer en het streekvervoer op elkaar worden afgestemd. Zolang er verschillen zijn bestaat er een prikkel voor busbedrijven om streekbussen in te zetten. Daarnaast is er een prikkel om op kleine bussen taxichauffeurs te plaatsen, die goedkoper zijn dan reguliere buschauffeurs. Ook kan men met uitzend- en oproepkrachten werken die tegen een lager tarief ingeschakeld kunnen worden. In 2007 hebben de bonden het beperken van dit 'shoppen' ingebracht als hun belangrijkste eis voor een nieuwe CAO.

In de thuiszorg wordt de CAO op termijn waarschijnlijk geharmoniseerd met die van het verpleeg- en verzorgingshuizen, en nu is er al sprake van hetzelfde functiewaarderingsstelsel. In de thuiszorg CAO zijn de loonschalen voor het schoonmaakpersoneel neerwaarts aangepast aan de niveaus van de schoonmaak-CAO. Een belangrijke beperking van de CAO blijft dat bepaalde groepen medewerkers, zoals alfa-hulpverleners, niet door de CAO worden gedekt.

### **10.5. SLOTBESCHOUWING: HET BELANG VAN 'PRODUCTIVE CONSTRAINTS'**

We hebben in hoofdstuk één twee groepen van vraagstellingen opgesteld. De ene groep van vragen handelde over de betekenis van marktwerking voor consumenten, die we aan de hand van literatuuronderzoek hebben geanalyseerd. Indien we het geheel overzien moeten we concluderen dat marktwerking (in de huidige vorm) lang niet alle beloftes waargemaakt. In alle sectoren is wel concurrentie ontstaan en zijn de kosten waarschijnlijk ook gedaald. Dat heeft voordelen voor belastingbetalers. Tot op heden zijn niet in alle sectoren de prijzen voor consumenten gedaald, maar dat komt ook door het feit dat de consumentenprijzen door de overheid worden bepaald, met name in het openbaar vervoer en de thuiszorg. De mate van productinnovatie is in vergelijking met de luchtvaart of de telecomsector, relatief beperkt te noemen en kan zeker niet alleen aan de marktwerking worden toegeschreven. Ook is uit de besproken literatuur in de sectorstudies niet onomstotelijk gebleken dat de consumenten beter af zijn met de marktwerking in de drie genoemde

sectoren. In de elektriciteitssector is er nog enige vrije prijsvorming, maar in het openbaar vervoer en de thuiszorg bepaalt de overheid de prijs.

De tweede groep van onderzoeksvragen over marktwerking en de betekenis voor de werknemer hebben we geanalyseerd met behulp van empirische studie. We zien bij de drie onderzochte bedrijven dat marktwerking de introductie van concurrentie op kosten en ook druk op arbeidskosten met zich mee brengt. In het verleden konden de werkgever en de werknemer onderling een economisch surplus verdelen, dat nu ten goede komt aan de consument (of de belastingbetaler bij gesubsidieerde activiteiten). Deze ontwikkeling zet in het algemeen druk op het niveau van de arbeidsvoorwaarden of dwingt partijen om de productiviteit te verhogen en de inzet van het personeel te verbeteren.

Bij de verschillende bedrijven treffen we een genuanceerd patroon van ontwikkelingen aan. Er verdwijnen banen en er komen banen bij. We kunnen op basis van onze drie casestudies niet opnieuw alle gedetailleerde onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3 beantwoorden, dat is in de hoofdstukken met de casebeschrijvingen waar mogelijk al gebeurd. Hier kunnen we het volgende samenvattende beeld destilleren: omdat de werkgelegenheid bij alle bedrijven nieuwe vormen aanneemt ontstaat er differentiatie in de lonen. In de energiesector is het algemene beeld dat de loonlijn voor nieuwe medewerkers naar beneden is bijgesteld, terwijl voor hoger productieve medewerkers en het topkader differentiatie in de beloning wordt toegestaan. In het busvervoer kunnen werkgevers in toenemende mate 'shoppen' tussen verschillende CAO's en is er sprake van een verschraving van de secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden. In de thuiszorg zijn verschillende nieuwe vormen van flexibiliteit toegestaan op de interne arbeidsmarkt van Amsterdam Thuiszorg. Ook vinden er reorganisaties plaats en substitutie van arbeidskrachten, met name binnen het kader van de nieuwe WMO.

De aard van marktwerking en de voorwaarden waaronder deze tot stand komt varieert dus tussen de sectoren. In deze studie blijkt dat de marktwerking meer zichtbaar is op de productmarkten waar bedrijven met elkaar concurreren dan op de arbeidsmarkt, waar behalve het management van bedrijven ook werknemersvertegenwoordigers via de collectieve loononderhandelingen en de medezeggenschap een belangrijke duit in het zakje van de besluitvorming over de arbeidsvoorwaarden kunnen doen. Het effect van marktwerking op de arbeidsvoorwaarden wordt daarmee behalve door de wet- en regelgeving, beïnvloed door de schaarsteverhoudingen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het strategisch beleid van werkgevers en werknemers ten aanzien van de loonvorming. Uit de case-studies blijkt daarmee ook dat door de marktwerking het HRM-beleid bij de drie onderzochte ondernemingen van groter belang is geworden, het is verder



geprofessionaliseerd (met enkele verschillen tussen de bestudeerde bedrijven), en zeker bij Nuon en BBA ook verder gedecentraliseerd naar de werkvloer, om zo een betere afstemming te bewerkstelligen tussen de behoeftes en wensen van het bedrijf en van de medewerkers.

We stellen wel vast dat de marges voor strategisch gedrag van werkgevers en werknemers door de marktwerking veranderen. Het is om deze reden van belang dat de wetgever zich realiseert dat met de introductie van marktwerking ook organisatiebeginselen en de aandacht voor personeelsbeleid gaan verschuiven. In algemene zin kan met een verwijzing naar historisch onderzoek naar de ontwikkeling van de moderne productiemaatschappij, worden gesteld dat markten alleen kunnen functioneren dankzij een beperkend juridisch kader, anders ontstaan er negatieve externe effecten waardoor marktfalen resulteert. De regulering van de markt zorgt er met anderen woorden voor dat een gebalanceerde marktordening tot stand komt (Polanyi, 1957). Deze gedachte kan worden uitgewerkt door in de wet- en regelgeving enkele beperkingen vast te leggen, aldus kunnen de arbeidsvoorwaardelijke uitkomsten vooraf enigszins worden beïnvloed. Wolfgang Streeck (1992) spreekt in dit geval over het belang van 'productive constraints'; door in de wet of in het beleid ruimte te maken voor pro-actief sociaal beleid worden de concurrentieverhoudingen beïnvloed en wordt de kans vergroot om te concurreren op basis van kwaliteit in plaats van op kosten. Vanuit een vergelijkbaar oogpunt zijn 'corporate governance'-codes ingesteld en bestaat de medezeggenschap in veel bedrijven juist dankzij de omvangrijke medezeggenschapswetgeving. Analoog kunnen ook in geval van marktliberalisering binnen de kaders van de Europese aanbestedingsvoorwaarden, in de regelgeving aspecten van een pro-actief personeelsbeleid worden vastgelegd. Wettelijke aspecten zoals de personeelsovergang bij concessiewisselingen, het belang van veiligheidstoezicht op bussen, de kwalificatie-eisen aan het personeel in de thuiszorg, of eventueel ook de vertegenwoordiging van bepaalde minderheidsgroepen in de onderneming, kunnen allemaal het personeelsbeleid beïnvloeden. Een andere vorm kan zijn dat een limiet aan het prijsniveau wordt gesteld, opdat bedrijven moeten concurreren op kwaliteit. In de thuiszorg bestaat bijvoorbeeld het Zeeuwse model, waarbij instellingen alleen op kwaliteit mogen concurreren bij een vastgesteld uurtarief.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> De eerste ervaringen daarmee zijn volgens de media positief, zie bijvoorbeeld 'Het zijn nu de klanten die de thuiszorg sturen', in NRC-Handelsblad, 12 april 2007.

## 10.6. VRAGEN EN VERWACHTINGEN VOOR DE TOEKOMST

In deze studie hebben we slechts drie bedrijven in drie sectoren met elkaar vergeleken. De casestudies geven naar onze mening een integraal beeld van de discussies en de veranderingen die zich thans in de bedrijfsvoering en het personeelsbeleid van de betreffende bedrijven voltrekken. Als zodanig biedt deze studie een belangrijke aanvulling over het debat over marktwerking en arbeidsvoorwaarden in Nederland. We hebben echter geen vergelijkingsmateriaal tussen bedrijven die wel en bedrijven die niet met de marktwerking te maken hebben gehad. Deze beperking brengt met zich mee dat we de bevindingen uit de interviews niet kunnen generaliseren naar alle bedrijven in de energiesector, het openbaar vervoer of de thuiszorg. Bovendien betreft het sectoren met een bedrijfstak-CAO, en hebben we geen studie gemaakt van bedrijven zonder een sectoraal arbeidsvoorwaardenbeleid.

We kunnen wel een onderzoeksagenda opstellen met vragen voor de toekomst. Ten eerste is van belang hoe de rendementen van de invoering van marktwerking in macro-economische zin precies zijn verdeeld, hebben nu de consumenten geprofiteerd van de salarisoffers van de werknemers, of zijn deze gelden terecht gekomen bij de aandeelhouders? Van belang is verder hoe de nieuw geïntroduceerde markten zich verder zullen ontwikkelen en hoe de bedrijfsvoering en het personeelsbeleid in de betrokken ondernemingen vorm zal krijgen. We constateren immers dat er in alle sectoren zeker geen sprake van volledige marktwerking is. In het openbaar vervoer gaat de concessieverlening in enkele gevallen met juridische conflicten gepaard, die bij wat ruimere tijds marges en meer ervaring in de toekomst wellicht achterwege kunnen blijven. Bij de thuiszorg is er sprake van een quasi-markt, waarbij consumenten indirect via de toewijzingsorganen hun vraag bepalen. In beide gevallen is er geen sprake van vrije prijsvorming. In de energiesector staan nog grote veranderingen op stapel, zeker als bedrijven zich moeten splitsen en de internationalisering van de sector vorm gaat krijgen. Het is voor de werking van de markt in de verschillende sectoren tenslotte ook van belang om de kosten van de soms technisch ingewikkelde aanbestedingsprocedures te evalueren, en de faal-en slaagkansen van grote en kleine organisaties bij aanbestedingsprocedures te vergelijken.

We willen aan het eind van deze studie een paar slotobservaties plaatsen over aspecten van arbeidsvoorwaardenvorming onder condities van marktwerking. In theorie kunnen we daarbij de huidige situatie vergelijken met die van een nog verder doorgevoerde marktwerking en met die van een grotere terughoudendheid in het toelaten van marktwerking. Steeds gaat het daarbij om de vraag op welke wijze onder dergelijke condities, bedrijven investeren in hun werknemers en vorm geven aan hun personeelsbeleid. Zonder volledig te kunnen zijn, gaan we achtereenvolgens kort in

op de ontwikkeling van arbeidsovereenkomsten en werkzekerheid, scholing en arbeidsmarktbeleid, de loonontwikkeling, solidariteit, en organisatieverandering.

### **Arbeidsovereenkomsten**

Ten eerste ligt het voor de hand dat bij de verdere ontwikkeling van marktwerking, het onderscheid tussen en de variatie in vaste en flexibele banen zal toenemen. Bij alle bedrijven zien we immers dat het aantal tijdelijke contracten toeneemt, hoewel bedrijven ook mensen in vaste dienst nemen als er voldoende werk beschikbaar is. Tegelijkertijd stellen we vast dat er geen werkgelegenheidsgroei is in tijden van onzekerheid in de bedrijfsvoering, zoals bij reorganisaties en bij het wisselen van de concessies.

### **Scholing en arbeidsmarktbeleid**

Door de grotere concurrentie tussen bedrijven op de productmarkten is aandacht voor 'brede' scholing minder vanzelfsprekend geworden. Bedrijven zullen minder gemakkelijk opleiden indien de scholing niet direct rendeert en indien andere bedrijven de geschoolde arbeidskrachten zullen weggopen. Dat bleek bijvoorbeeld bij Amsterdam Thuiszorg, waar alleen nog aandacht is voor scholing waaraan het bedrijf direct behoefte heeft. Ook bij de BBA is er op het terrein van scholing en arbeidsmarktbeleid sprake van een verschraling. Scholing wordt met andere woorden bedrijfsspecifieke scholing, en het is minder dan voorheen vanzelfsprekend dat werknemers op een sectorbrede wijze geschoold worden. Dit vraagstuk wordt mogelijk urgenter indien door marktwerking meer kleine bedrijven ontstaan die minder mogelijkheden hebben voor scholing. Een daaraan gerelateerde vraag doet zich voor in het openbaar vervoer. Hoe breed dient een functie te worden opgevat? Is concreet gezegd een chauffeur een vak, of slechts een uitvoerder van een dienstregeling? De taak van uitvoerder van een dienstregeling kan door alleman met een rijbewijs worden gedaan, terwijl de chauffeurstaak ook een commercieel belang in zich heeft, zoals het oog hebben voor de ontwikkeling van extra vervoersstromen, de handige inzet van bussen op bestaande lijnen. Als we van dergelijke voorbeelden abstraheren dan moeten we concluderen dat op dit punt zorg bestaat. Indien scholing verwordt tot slechts bedrijfsspecifieke scholing zijn mensen die uit het productieproces vallen of overtollig raken, onvoldoende voorbereid om een nieuwe positie te verwerven op de arbeidsmarkt. In het geval de werkgever niet investeert in een bredere inzetbaarheid ('employability'), is hij of zij gedwongen met dure sociale akkoorden werknemers uit te kopen. In dit geval hebben de Nederlandse overheid of de sociale partners een verantwoordelijkheid voor het voeren van een actief arbeidsmarktbeleid, om dergelijke personen tegen uitval uit het arbeidsproces te behoeden.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Zie bijvoorbeeld de voorstudie van Jelle Visser en Marc van der Meer (2007) naar 'Arbeidsmarktdynamiek, interne arbeidsmarkt en nieuwe arbeidsverhoudingen, naar een nieuwe dynamiek', in opdracht van de WRR.

**Loonontwikkeling**

Door de bevordering van marktwerking ligt een verdere denivellering van de lonen in de lijn der verwachting, met een relatieve loonstijging voor beter functionerende werknemers en relatieve daling voor minder presterende werknemers. Medewerkers worden steeds minder beoordeeld op basis van een objectief functieclassificatiesysteem, maar steeds meer op basis van zowel persoonlijke beoordelingen van leidinggevend en collega's, als op basis van de perceptie van schaarste verhoudingen op de arbeidsmarkt. Macro-economisch is de vraag relevant of voordelen die consumenten en belastingbetaler behalen door de marktwerking, opwegen tegen de lasten die werknemers ondergaan van de minder riant arbeidsvoorwaarden en eventuele ontslag en einde van het dienstverband. Het is een andere vraag voor de toekomst hoe de beloningen uitwerken voor de bovenkant en onderkant van de arbeidsmarkt. Aan de bovenkant ligt de vraag voor of de salarissen van topmanagers een weerspiegeling zijn van subjectieve beoordelingselementen (bijvoorbeeld door leden van de Raad van Commissarissen) of van directe schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal het debat ook in deze normatieve termen gevoerd worden. Hebben medewerkers van bijvoorbeeld een thuiszorg-instelling een zodanig maatschappelijke verantwoordelijkheid in de omgang met hulpbehoevenden en zieken, dat ze relatief goed beloond moeten worden, of kunnen enkelvoudige schaarsteverhoudingen op de markt de beloning bepalen? Cruciaal in dit verband is de discussie over de toekomst van de bedrijfstak-CAO in sectoren met marktwerking. Een dergelijke CAO biedt een kader voor functiewaardering en beloning, en een aantal procedurele regels voor de vaststelling van arbeidsvoorwaarden. Naarmate de dekking van de CAO groter is, staan medewerkers minder open aan directe concurrentie op het terrein van hun arbeidsvoorwaarden. In alle gevallen zal het van het personeelsbeleid van de werkgever afhangen in hoeverre werving en selectie, waarderingen en beloning leiden tot een gemotiveerd personeelsbestand.

**Solidariteit**

In bedrijven die bloot gesteld staan aan marktwerking, nieuwe technologie en toenemende internationale concurrentie, komen er meer verschillende typen arbeidsovereenkomsten en ontstaan grotere arbeidsvoorwaardelijke verschillen tussen medewerkers. Dat betekent voor vakbonden dat de solidariteit en de collectieve actie van werkenden meer moet worden georganiseerd. De ondernemingsraden bij de grote energiebedrijven hebben bijvoorbeeld geprobeerd de splitsing van energiebedrijven tegen te gaan. Zij namen daarin een andere positie in dan de vakbonden die ook leden organiseren bij kleinere energiebedrijven. In het openbaar vervoer speelt een vergelijkbare discussie. De kaderleden in het streekvervoer tonen niet een vanzelfsprekende solidariteit met de werknemers in het busvervoer in de vier grote steden. Voor de hier geïnterviewde werknemers van de BBA is marktwerking een vanzelfsprekende zaak, terwijl dat voor het stadsvervoer in Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam nog niet als vanzelfsprekend

wordt beschouwd. Dit betekent voor vakbonden niet in algemene zin dat 'door de introductie van marktwerking de bonden een deel van hun macht en slachtkracht verloren hebben', zoals de FNV in haar recente document over marktwerking schrijft (FNV, 2007: 16). Dat is pas het geval indien de bonden bepaalde categorieën werknemers organiseren die in de voorgaande situatie (zonder marktwerking) een 'economic rent' met de werkgevers konden verdelen, en daar tegenwoordig geen recht meer op hebben. We hebben inderdaad vastgesteld dat de arbeidsvoorwaarden in de energiesector en het openbaar in het verleden tamelijk gunstig waren in vergelijking met werknemers in andere sectoren. Maar het is niet gezegd dat de bonden nu minder macht hebben. In de energiesector zijn heel behoorlijke sociale plannen afgesloten en is een nieuwe HRM-agenda opgesteld, terwijl in het busvervoer de werknemers bijvoorbeeld met succes collectieve actie hebben gevoerd en bemiddeld in een juridisch conflict tussen de concessieverlener en de busmaatschappijen. Wel verandert door de marktwerking de vakbondsagenda door de verscherping van de concurrentieverhoudingen, de verschuiving van sectorgrenzen en de introductie van andere contractvormen. De belangenbehartiging door de bonden zal met andere woorden andere vormen aan moeten nemen, en men kan zich minder dan vroeger alleen verlaten op het voeren van collectieve onderhandelingen in brede zin.

### **Reorganisaties**

De introductie van marktwerking brengt voortdurende bedrijfsreorganisaties en wisselingen van de concessie met zich mee. Dergelijke organisatie veranderingen gaan vaak gepaard met onzekerheid en ziekteverzuim van het personeel, zo blijkt uit onze case-studies. Nu kan de vraag worden gesteld in welke mate dergelijke reorganisaties alleen het gevolg zijn van de huidige vorm van marktwerking en in hoeverre deze organisatorische verschuivingen bij verdere introductie van marktbeginselen in de toekomst nog noodzakelijk zullen zijn? Een 'permanente reorganisatiedrift' waarvan volgens de vooraanstaande bestuurskundige Johan Olson in de publieke sector sprake lijkt te zijn, is onwenselijk, temeer daar veel kennis en expertise verloren gaat bij gedwongen reorganisaties. In het verlengde hiervan kan de vraag worden opgeroepen of in geval van een meer volledige marktwerking werkgevers meer zouden investeren in hun personeel en meer zekerheid kunnen bieden aan hun medewerkers. Relevant is in dit verband de vraag of de verdere ontwikkeling van bijvoorbeeld het persoonsgebonden budget in de zorg, of overheveling van de inkoop naar risicodragende verzekeraars, positieve effecten zal hebben voor het personeelsbeleid. Conform een zelfde theoretische redenering kan worden gesteld dat de introductie van bijvoorbeeld een voucher-systeem, busondernemingen echt dwingt te strijden om de concurrentie van de klanten. In dat geval zou concurrentie om de vele reizigers in plaats van om een contract met de provincie, inhouden dat aanbieders zelf in de hand hebben hoeveel reizigers ze bedienen. Dat betekent dat chauffeurs niet meer van het ene bedrijf naar het andere hoeven te worden overgeheveld en dat het bedrijf er

belang bij heeft om chauffeurs aan zich te binden. Dat kunnen ze doen door in ze te investeren in personeelsbeleid.

Op basis van dit onderzoek kunnen we deze vijf overwegingen niet tot in detail uitwerken. In dit rapport hebben we echter aangegeven dat de marktwerking in de energiesector, openbaar vervoer, en de thuiszorg in de huidige vorm tekortkomingen kent. De overwegingen die we in deze slotbeschouwing aanvoeren nopen tot enige voorzichtigheid bij de introductie van verdere marktwerking. Noodzakelijk is een meer zorgvuldige evaluatie van de huidige praktijk, een systematische monitoring van de arbeidsverhoudingen in verschillende semi-publieke sectoren, en een pro-actieve vorm van regelgeving (met aandacht voor 'productive constraints'). Indien het pad van marktwerking verder wordt ingeslagen kan dit het beste worden vormgegeven met kleine experimenten in plaats van grote beleidswijzigingen. Op deze wijze kan de overheid invulling geven aan het door het kabinet geproclameerde 'actieve aandeelhouderschap' in de publieke dienstverlening.



## REFERENTIES

- Abvakabo FNV, (1984), *Tegenspel, vakbondswerk en privatisering*, mei.
- Abvakabo FNV, (1995), *Het schemergebied van de privatisering*, Kader, jaargang 37, nr.3, oktober.
- Adnett, N., en S.Hardy, (2005), *The European social model*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Arbeidsinspectie Regio Oost, (2006), *Verslag Inspectierapport Thuiszorg, A 694*. Arnhem.
- Baarsma, B. en M. de Nooij (2006), Een spannende markt, in: B. Baarsma, M. Pomp en J. Theeuwes (eds.), *Dynamische Marktwerking*, Academic Publishers.
- Baarsma, B.E., M. de Nooij, W. Koster en C.H.A. van der Weijden (Norton Rose Advocaten) (2005), *Advies aan Zeeland; Betreffende aangekondigde wetgeving splitsing energiebedrijven*, Amsterdam, SEO-rapport, nr. 782.
- Bijkerk, Werner, Joost Poort, Addy Schuurman, (2003), *Publieke belangen in private handen*, Nyfer.
- Bijvoet, C.C., M. de Nooij, C.C. Koopmans, (2003), *Gansch het raderwerk staat stil. De kosten van stroomstoringen*, SEO-rapport, nr. 685, Amsterdam.
- Boyer, R., en D. Drache, (1996), *States against markets- the limits of globalization*, London: Routledge.
- Breedveld, E. (2003), *Thuiszorg in bedrijf, Herstructurering van de thuiszorgbranche tussen 1987 en 1997*, Tilburg
- Boxall, O. and J. Purcell, (2003), *Strategy and Human Resource Management*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bureau SIGRA Dienstverlening & OVDB Kenniscentrum voor leren in de praktijk, (2006), *Prognose Arbeidsmarkt Regio Amsterdam 2006 –2014*, 18 oktober.
- CBS (2002), *Jaarboek Thuiszorg 2001-2002*, Voorburg
- Damme, Eric van (2005) Liberalizing the Dutch Electricity Market, *The Energy Journal*, pp. 155-180
- Doeringer, P. en M. Piore (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington Massachusetts: Heath Lexington Books.
- Essen G. van, R.C.K.H. Smeets & F. van der Velde, (2006), *WMO en de arbeidsmarkt van de thuiszorg. 1e t/m 3e meting*, Den Haag: Stichting FAOT, december.
- Fligstein, N, (1996), Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions', in *American Sociological Review*, pp. 656-673.
- Fligstein, N., (2001), *The architecture of markets: An economic sociology of twenty-first century capitalist societies*, Princeton: Princeton University Press.
- FNV (2007), *Marktwerking? Time-out!*, Amsterdam, maart.
- Groot, I., L. Kok, M. Aerts (2003), *Zorgverleners zonder zekerheid*, SEO/HSI, Amsterdam.
- Haffner R.C.G. en P. Meulmeester (2005), Evaluatie van de regulering van het elektriciteitsnetwerk, *Economische en statistische berichten*, 7 oktober.



- Hall, P, en K.Thelen, (2005), *Institutional change in varieties of capitalism*, paper voor de annual meeting of the American Political Science Association.
- Hermans, G., Stoelinga, A. (2003). *Competition in Dutch public transport*, Ministry of Transport, Public Works and Water Management. AVV Transport Research Centre. Rotterdam.
- Hingstman L. en R.J. Kenens, W. van der Windt en H.F. Talma, H.E. Meihuizen, E.J.C. Josten en G. van Essen (2004), *Arbeidsmarktstatistieken in zorg en Welzijn 2004*, november, Nivel/Prismant/OSA, Tilburg.
- Janssen, M.C.W. (2004), *De weg naar marktwerking is duister en zelden aangenaam*, Paper ter gelegenheid van de workshop Managing Transition, Den Haag.
- KEMA T&D Consulting (2004), *Transportnetten in Nederland: 50 kV en hoger*, Arnhem, 30 november.
- Keuzenkamp, H., M. de Nooij, m.m.v. S. van Geffen, (2003), *De kunst van het investeren in de elektriciteitssector*, SEO-rapport nr. 672, in opdracht van Eneco.
- Kok, L. Bommel, K. van, M. Biermans, I. Groot, L. Janssens, J.A. Korteweg, J. Maljers, M. van Praag (2005), *Morgen zonder zorg(en)?*, SEO/ Plexus/ Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
- Kok, L. R. Braber, M. Buurman, M. Stafleu (2000a), *Barrières voor marktwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid*, IOObv, Den Haag.
- Kok, L., F. Felsö (2006), 'De postbode is de klos', in: B.Baarsma, M. Pomp, J. Theeuwes, *Moeilijke marktwerking*, in druk.
- Kok, L., F. Felsö, H. E. Dykmann, H. Strikwerda (2003), *Tante Pos krijgt concurrentie- Effecten van liberalisering op de postmarkt*, SEO/Nolan, Norton & Co, Amsterdam, Utrecht.
- KPMG (2002), *Openbaar busvervoer op de goede weg? Resultaten van marktwerking in het openbaar busvervoer*, Hoofddorp.
- KPMG (2002), *Zeven deelmarktanalyses gezondheidszorg*, kernrapport, Hoofddorp.
- Le Grand J. en W.Bartlett (eds), (1993), *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke: MacMillan.
- Lieshout, R.B.T., Rosenberg, F.A. (2005). *Wie betaalt de rit? Openbaar vervoer en doelgroepenvervoer in een zestal landen*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Lieshout, R.B.T., Rosenberg, F.A., Pelle, E., Tummers, P., Vervoort, B. (2004), *Materieel en stallingen*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Meer, M. van der, en J.P. van den Toren, (2003), *Wordt de zeggenschap uitbesteed? De veranderde institutionele positie van belanghebbenden in het Nederlandse ondernemingsmodel*, in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, pp.95-110.
- Meer, van der M., J.Visser, T.Wilthagen en P. van der Heijden, (2003), 'Weg van het overleg- De Nederlandse overlegeconomie twintig jaar na Wassenaar', Amsterdam University Press.
- Meer, M. van der, R. de Boer, H. Houwing, M. Kahancová, D. Raess, J. Visser, (2004), *The impact of globalisation on industrial relations in multinational companies*, Amsterdam: FNV-press.

- Meggison W.L. and J.M. Netter (2001), From State to Market A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX pp. 321–389.
- MuConsult (2002). *Kosten en baten van toegankelijk stads- en streekvervoer*. MuConsult, Amersfoort.
- Musgrave, A., en P.Musgrave, (1980), *The theory of public finance*, London MacGrill.
- Nederlandse Zorgautoriteit, (2007), *Uitbesteding extramurale AWBZ-zorg, een onderzoek naar relaties tussen zorgaanbieders en uitbestedingsconstructies in de AWBZ*, februari.
- Paauwe, J., (2004), *HRM and performance*, Oxford: Oxford university press.
- Plug, P.J., MA, M.A. Luursma, M.A.R. van Roost, R.M. Timmerman, R.G. Koopmans, M. de Nooij, J.J.M. Theeuwes, (2003), *Spanning op de markt: resultaten van marktwerking in de electriciteitssector*, Berenschot/ SEO, Amsterdam.
- Polanyi, K, (1957), *The great transformation*, Boston: Beacon Hill.
- Poort, J, B. Baarsma, C. Teulings (2005), *Marktwerking op de rit*, Amsterdam: SEO.
- PWC (2005), *Brancherapport Zorg: benchmarkonderzoek thuiszorg 2004*, Desan/IWS/Nivel/TNO, Utrecht.
- PWC Consulting (2002), *Marktanalyse thuiszorg, Een dynamische verkenning van de markt van de thuiszorg*, Almere.
- Research voor Beleid (2007), *Hulp bij het huishouden*, Leiden, 29 maart.
- Scheepers M.J.J., M.J.N. van Werven, A.J. Seebregts, J. Poort, M. de Nooij, B.E. Baarsma (2004), *Norm voor leveringszekerheid: Een minimumnorm voor waarborging van het evenwicht tussen elektriciteitsvraag en -aanbod op lange termijn*, SEO-rapportnr. 746, ECN/ SEO, Amsterdam.
- Soeterbeek F., en A. Walravens, 1985, *Privatisering in Nederland, analyse, kritiek en alternatieven*, Abvakabo FNV, februari.
- Sylvester, J., (1999), *De praktijk van privatisering, een verkenning*, Den Haag: Sdu.
- Streeck, W., (1992), 'Productive constraints: on the institutional conditions of diversified quality production', in: *Social Institutions and economic performance*, London: Sage, pp. 1- 40.
- Streeck, W., en K.Thelen, (2005), *Beyond continuity, institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford university press.
- Teulings, C.N., L.Bovenberg en H. Van Dalen, (2003), *De calculus van het publiek belang*, internetbron Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid.
- Van de Velde, D., Pruijboom, E. (2003). *First experiences with tendering at the tactical level (service design) in Dutch public transport*, Erasmus University Rotterdam.
- Verbeek H. (2000), *Onrust in de kraamzorg*. Tijdschrift voor Verloskundigen, 25 (6).
- Visser, J. en M. van der Meer, (2007), 'Mobiliteit, interne arbeidsmarkten en nieuwe arbeidsverhoudingen - naar een nieuwe dynamiek', in D.Schee en J.Theeuwes. G. de Vries (ed.), *Arbeidsmarkt en ontslagrecht*, Amsterdam: Amsterdam university press, pp.18-64.

VNG-studies, (1983), *Privatisering: een publieke keuze*, nr.4, VNG.

WRR, (2000), *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de regering, nr.56. Den Haag.

## AFKORTINGEN

---

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AIAS	Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies
AVV	Algemeen Verbindend Verklaring
BCG	Boston Consulting Group
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
COR	Centrale Ondernemingsraad
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
Enb	Energie- en Nutsbedrijven
ENW	Energie Noord West
EWR	Energie- en Watervoorziening Rijnland
FAOT	Fonds voor Arbeidsmarkt en Opleidingen Thuiszorg
FPU	Flexibele Pensioenuitkering
FUR	Flexibele Uittreedregeling
FWG	Functiewaardering Gezondheidszorg
GAMOG	Gasbedrijf Oost-Gelderland en Flevoland
GGR	Gasvoorziening Gelders Rivierengebied
HRM	Human Resources Management
HV	Huishoudelijke Verzorging
O&O-fonds	Opleidings- en Ontwikkelingsfonds
OVDB	Kenniscentrum voor leren in de praktijk in de sectoren gezondheidszorg, welzijn, sport en dienstverlening
PAGO	Periodiek Arbeidsgeneeskundig Onderzoek
ROP	Raad voor het Overheidspersoneel
SAB V&V	Stichting Arbeidsmarktbeleid Verpleging en Verzorging
SEP	Samenwerkende EnergieProducenten
Sfn	Stichting flexibel uittreden nutsbedrijven
SIGRA	Samenwerkende Instellingen Gezondheidszorg Regio Amsterdam
V&V	Verpleging en Verzorging
VPL	Vut, Pensioen en Levensloop
Vut	Vervroegde Uittreding
VHPN	Vereniging voor Hoger Personeel in de Nutssector
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheid
Wb	Wb Waterbedrijven
WGA	WGA Wet Gedeeltelijke Arbeidsgeschiktheid
WENb	Werkgeversvereniging Energie- en Nutsbedrijven
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
ZZP-er	Zelfstandige Zonder Personeel

---



## Working Papers

- 07-62 “Vocational education and active citizenship behaviour in cross-national perspective”  
November 2007  
Herman G. van der Werfhorst
- 07-61 “The state in industrial relations: The politics of the minimum wage in Turkey and the USA”  
November 2007  
Ruĵa Gökhan Koçer and Jelle Visser
- 07-60 “Sample bias, weights and efficiency of weights in a continuous web voluntary survey”  
September 2007  
Pablo de Pedraza, Kea Tijdens and Rafael Muñoz de Bustillo
- 07-59 “Globalization and working time: Work-Place hours and flexibility in Germany”  
October 2007  
Brian Burgoon and Damian Raess
- 07-58 “Determinants of subjective job insecurity in 5 European countries”  
August 2007  
Rafael Muñoz de Bustillo and Pablo de Pedraza
- 07-57 “Does it matter who takes responsibility?”  
May 2007  
Paul de Beer and Trudie Schils
- 07-56 “Employment protection in dutch collective labour agreements”  
April 2007  
Trudie Schils
- 07-54 “Temporary agency work in the Netherlands”  
February 2007  
Kea Tijdens, Maarten van Klaveren, Hester Houwing, Marc van der Meer & Marieke van Essen
- 07-53 “Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: Belgium”  
January 2007  
Johan de Deken
- 07-52 “Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: Germany”  
January 2007  
Bernard Ebbinghaus & Werner Eichhorst
- 07-51 “Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: Denmark”  
January 2007  
Per Kongshøj Madsen
- 07-50 “Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: The United Kingdom”  
January 2007  
Jochen Clasen
- 07-49 “Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: The Netherlands”  
January 2007  
Trudie Schils
- 06-48 “Population ageing in the Netherlands: demographic and financial arguments for a balanced approach”  
January 2007  
Wiemer Salverda
- 06-47 “The effects of social and political openness on the welfare state in 18 OECD countries, 1970-2000”  
January 2007  
Ferry Koster
-

- 
- 06-46 “Low Pay Incidence and Mobility in the Netherlands- Exploring the Role of Personal, Job and Employer Characteristics”  
October 2006  
Maite Blázquez Cuesta & Wiemer Salverda
- 06-45 “Diversity in Work: The Heterogeneity of Women’s Labour Market Participation Patterns”  
September 2006  
Mara Yerkes
- 06-44 “Early retirement patterns in Germany, the Netherlands and the United Kingdom”  
October 2006  
Trudie Schils
- 06-43 “Women’s working preferences in the Netherlands, Germany and the UK”  
August 2006  
Mara Yerkes
- 05-42 “Wage Bargaining Institutions in Europe: a happy Marriage or preparing for Divorce?”  
December 2005  
Jelle Visser
- 05-41 “The Work-Family Balance on the Union’s Agenda”  
December 2005  
Kilian Schreuder
- 05-40 “Boxing and Dancing: Dutch Trade Union and Works Council Experiences Revisited”  
November 2005  
Maarten van Klaveren & Wim Sprenger
- 05-39 “Analysing employment practices in Western European Multinationals: coordination, industrial relations and employment flexibility in Poland”  
October 2005  
Marta Kahancova & Marc van der Meer
- 05-38 “Income distribution in the Netherlands in the 20th century: long-run developments and cyclical properties”  
September 2005  
Emiel Afman
- 05-37 “Search, Mismatch and Unemployment”  
July 2005  
Maite Blázquez & Marcel Jansen
- 05-36 “Women’s Preferences or Delineated Policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom”  
July 2005  
Mara Yerkes & Jelle Visser
- 05-35 “Vissen in een vreemde vijver: Het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland”  
May 2005  
Judith Roosblad
- 05-34 “Female part-time employment in the Netherlands and Spain: an analysis of the reasons for taking a part-time job and of the major sectors in which these jobs are performed”  
May 2005  
Elena Sirvent Garcia del Valle
- 05-33 “Een Functie met Inhoud 2004 - Een enquête naar de taakhoud van secretaresses 2004, 2000, 1994”  
April 2005  
Kea Tijdens
- 04-32 “Tax evasive behavior and gender in a transition country”  
November 2004  
Klarita Gërxhani
- 04-31 “How many hours do you usually work? An analysis of the working hours questions in 17 large-scale surveys in 7 countries”  
November 2004  
Kea Tijdens
- 04-30 “Why do people work overtime hours? Paid and unpaid overtime working in the Netherlands”  
August 2004  
Kea Tijdens
-

- 
- 04-29 “Overcoming Marginalisation? Gender and Ethnic Segregation in the Dutch Construction, Health, IT and Printing Industries”  
July 2004  
Marc van der Meer
- 04-28 “The Work-Family Balance in Collective agreements. More Female employees, More Provisions?”  
July 2004  
Killian Schreuder
- 04-27 “Female Income, the Ego Effect and the Divorce Decision: Evidence from Micro Data”  
March 2004  
Randy Kesselring (Professor of Economics at Arkansas State University , USA) was quest at AIAS in April and May 2003
- 04-26 “Economische effecten van Immigratie – Ontwikkeling van een Databestand en eerste analyses  
Januari 2004  
Joop Hartog (FEE) & Aslan Zorlu
- 03-25 “Wage Indicator” – Dataset Loonwijzer  
Januari 2004  
dr Kea Tijdens
- 03-24 “Codeboek DUCADAM Dataset”  
December 2003  
Drs Kilian Schreuder & dr Kea Tijdens
- 03-23 “Household Consumption and Savings Around the Time of Births and the Role of Education”  
December 2003  
Adriaan S. Kalwij
- 03-22 “A panel data analysis of the effects of wages, standard hours and unionisation on paid overtime work in Britain”  
October 2003  
Adriaan S. Kalwij
- 03-21 “A Two-Step First-Difference Estimator for a Panel Data Tobit Model”  
December 2003  
Adriaan S. Kalwij
- 03-20 “Individuals’ Unemployment Durations over the Business Cycle”  
June 2003  
dr Adriaan Kalwei
- 03-19 Een onderzoek naar CAO-afspraken op basis van de FNV cao-databank en de AWWN-database”  
December 2003  
dr Kea Tijdens & Maarten van Klaveren
- 03-18 “Permanent and Transitory Wage Inequality of British Men, 1975-2001: Year, Age and Cohort Effects”  
October 2003  
dr Adriaan S. Kalwij & Rob Alessie
- 03-17 “Working Women’s Choices for Domestic Help”  
October 2003  
dr Kea Tijdens, Tanja van der Lippe & Esther de Ruijter
- 03-16 “De invloed van de Wet arbeid en zorg op verlofregelingen in CAO’s”  
October 2003  
Marieke van Essen
- 03-15 “Flexibility and Social Protection”  
August 2003  
dr Ton Wilthagen
- 03-14 “Top Incomes in the Netherlands and The United Kingdom over the Twentieth Century”  
September 2003  
Sir dr A.B. Atkinson and dr. W. Salverda
- 03-13 “Tax Evasion in Albania: an Institutional Vacuum”  
April 2003  
dr Klarita Gërkhani
- 03-12 “Politico-Economic Institutions and the Informal Sector in Albania”  
May 2003  
dr Klarita Gërkhani
-



- 
- 03-11 "Tax Evasion and the Source of Income: An experimental study in Albania and the Netherlands"  
May 2003  
dr Klarita Gërxhani
- 03-10 "Chances and limitations of "benchmarking" in the reform of welfare state structures - the case of pension policy"  
May 2003  
dr Martin Schludi
- 03-09 "Dealing with the "flexibility-security-nexus: Institutions, strategies, opportunities and barriers"  
May 2003  
prof. Ton Wilthagen en dr. Frank Tros
- 03-08 "Tax Evasion in Transition: Outcome of an Institutional Clash -Testing Feige's Conjecture"  
March 2003  
r Klarita Gërxhani
- 03-07 "Teleworking Policies of Organisations- The Dutch Experiencee"  
February 2003  
dr Kea Tijdens en Maarten van Klaveren
- 03-06 "Flexible Work- Arrangements and the Quality of Life"  
February 2003  
drs Cees Nierop
- 01-05 Employer's and employees' preferences for working time reduction and working time differentiation  
– A study of the 36 hours working week in the Dutch banking industry"  
2001  
dr Kea Tijdens
- 01-04 "Pattern Persistence in European Trade Union Density"  
October 2001  
prof. dr Danielle Checchi, prof. dr Jelle Visser
- 01-03 "Negotiated flexibility in working time and labour market transitions – The case of the Netherlands"  
2001  
prof. dr Jelle Visser
- 01-02 "Substitution or Segregation: Explaining the Gender Composition in Dutch Manufacturing Industry  
1899 – 1998"  
June 2001  
Maarten van Klaveren – STZ Advies en Onderzoek , Eindhoven, dr Kea Tijdens
- 00-01 "The first part-time economy in the world. Does it work?"  
June 2000  
prof. dr Jelle Visser
-

# AIAS

AIAS is a young interdisciplinary institute, established in 1998, aiming to become the leading expert centre in the Netherlands for research on industrial relations, organisation of work, wage formation and labour market inequalities.

As a network organisation, AIAS brings together high-level expertise at the University of Amsterdam from five disciplines:

- Law
- Economics
- Sociology
- Psychology
- Health and safety studies

AIAS provides both teaching and research. On the teaching side it offers a Masters in Comparative Labour and Organisation Studies and one in Human Resource Management. In addition, it organizes special courses in co-operation with other organisations such as the Netherlands Centre for Social Innovation (NCSI), the Netherlands Institute for Small and Medium-sized Companies (MKB-Nederland), the National Centre for Industrial Relations 'De Burcht', the National Institute for Co-determination (GBIO), and the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

AIAS has an extensive research program (2004-2008) on Institutions, Inequalities and Internationalisation, building on the research performed by its member scholars. Current research themes effectively include:

- Wage formation, social policy and industrial relations
- The cycles of policy learning and mimicking in labour market reforms in Europe
- The distribution of responsibility between the state and the market in social security
- The wage-indicator and world-wide comparison of employment conditions
- The projects of the **LoWER** network



**AMSTERDAMS INSTITUUT  
VOOR ARBEIDSTUDIES**  
*Universiteit van Amsterdam*

**Plantage Muidergracht 12  
1018 TV Amsterdam  
the Netherlands**

tel +31 20 525 4199  
aias@uva.nl

fax +31 20 525 4301  
[www.uva-aias.net](http://www.uva-aias.net)



**AMSTERDAMS INSTITUUT  
VOOR ARBEIDSTUDIES**

**Universiteit van Amsterdam**

**Plantage Muidergracht 12**

**1018 TV Amsterdam**

**tel +31 20 525 4199  
aias@uva.nl**

**fax +31 20 525 4301  
www.uva-aias.net**