

Vergaderjaar 2018–2019

35 240

Initiatiefnota van de leden Smeulders, Ellemeet, Westerveld en Buitenweg over Samen de baas: een pleidooi voor meer zeggenschap in de zorg, in het onderwijs en bij de politie

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Voorwoord

Een verpleegkundige heeft beter inzicht in hoeveel collega's de hartafdeling tekort komt dan de raad van toezicht. Een docent heeft meer ervaring met jongeren wiskunde bijbrengen dan het college van bestuur. Een wijkagent kan evengoed beoordelen hoeveel politie-inzet in zijn buurt noodzakelijk is als de hoofdcommissaris. Toch zijn docenten verpleegkundigen en (wijk)agenten afhankelijk van beleid waarover zij zelf niet beslissen. De vraag is: hoe zorgen wij ervoor dat de professional het weer voor het zeggen krijgt in de publieke sector? Deze vraag hebben wij gesteld aan de aanwezigen van drie kantinebijeenkomsten over inspraak in de publieke sector.

In deze initiatiefnota pleiten de initiatiefnemers voor een publieke sector waarin meer vertrouwen, inspraak en autonomie moet naar de honderduizenden mensen die dagelijks in de publieke sector werken.

Voor hen, en door hen, is deze initiatiefnota tot stand gekomen.

2. Probleemanalyse

Haarlem, 2018. De 61-jarige verpleegkundige Ella deelt haar verhaal met een volle zaal in wijkcentrum De Ringvaart. Ze werkt al vanaf haar zeventiende in de verpleging. Het is het mooiste beroep dat er bestaat, vindt ze: «Op de intensive care sta je echt met man en macht te werken om mensen te redden die op het randje van de dood staan. Als dat dan lukt, is dat geweldig.» Maar het werkplezier neemt de laatste decennia af voor Ella en haar collega's. En fors ook: «Een overdaad aan regeltjes en bureaucratie en een afbreuk van verworvenheden. Geld is niet het probleem, Nederland is rijk, maar in het systeem is iets ontzettend scheefgegroeid. Het werk wordt steeds meer zoals fabriekswerk. We raken compleet overbelast».¹

¹ De Jong, 2018, p. 22

De afgelopen twee jaar sprak de GroenLinks-fractie meer dan duizend mensen die werkzaam zijn in de zorg, het onderwijs en bij de politie. Wat bleek? Het verhaal van Ella staat niet op zichzelf. Er gaat iets goed mis in de publieke sector. De werkdruk van medewerkers is toegenomen, het werkplezier is afgenomen en de verantwoordingslast is groot. Het ziekteverzuim is het hoogste in de publieke sector, mede vanwege de hoge werkdruk.²

Van onderwijzers tot jeugdzorgwerkers, van (wijk)agenten tot verzorgenden, allemaal zeggen ze hetzelfde: «de menselijke maat ontbreekt in publieke instellingen». Het is het gevolg van politiek beleid. Vanaf de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw deed het zogeheten «new public management» zijn intrede. De overheid moest zuiniger, efficiënter en doelmatiger te werk gaan volgens deze managementfilosofie. Publieke instellingen moesten een voorbeeld nemen aan het bedrijfsleven. Meewerkende voormannen en voorvrouwen werden vervangen door bedrijfskundigen, de algemene ledenvergadering werd vervuld voor de besloten bestuursvergadering, vertrouwen maakte plaats voor wantrouwen. De kabinetten Paars I en II wonden er geen doekjes om. «Om dienstverlening en klantgerichtheid te bevorderen moet marktwerking verder worden gestimuleerd» aldus het Regeerakkoord van Paars II.³ Dit resulteerde in verschillende hervormingen. Ook de opeenvolgende kabinetten deelden het adagium dat een bedrijfsmatige aanpak van meer verantwoording en prestatieprikkels de publieke sector slagvaardiger zou maken. Het bleek een luchtkasteel.

Het leverde een publiek stelsel op van meer controle, regels, formulieren, terwijl kostenbesparing dikwijls uitbleef.⁴ Een basisschoolleerling vertelde tijdens de kantinebijeenkomst in Breda dat ze tegenwoordig voor iedere leerling een ontwikkelplan moet opstellen, een groepsplan, een kerndocument en een rapport. Een interne commissie vraagt om een analyse wanneer leerlingen zich niet voldoende ontwikkelen. Deze analyse wordt in commissieverband besproken. Vervolgens wordt er een verslag opgesteld en opgenomen in het systeem, dat weer wordt gecommuniceerd aan de inspectie. Al met al wordt er een complexe procedure op touw gezet door het bestuur, zonder enige wettelijke noodzaak.⁵ Er is een stelsel ontstaan waarin verpleegkundigen en thuiszorgmedewerkers zich liever laten inhuren als zzp'er dan vast in loondienst willen werken. Niet alleen omdat ze dan wel een fatsoenlijk salaris verdienen, maar ook om de hoeveelheid administratie te ontlopen. «Zzp'ers geven aan dat zij minder te maken hebben met afvinklijstjes en beter hun vak kunnen uitoefenen.»⁶ De afgelopen vijf jaar nam het aantal zzp'ers in Nederlandse ziekenhuizen, verpleeghuizen en andere zorgorganisaties met vijftig procent toe. Ook in het onderwijs is het aantal zzp-docenten in de afgelopen jaren bijna verdubbeld.⁷

Veel professionals in de publieke sector worden slechts gezien als een middel om een dienst te leveren. Er is weinig autonomie over de eigen werkzaamheden. Sinds de industriële revolutie wordt er op dit probleem gebroed. Filosofen Karl Marx en Hannah Arendt signaleerden toen al dat een gebrek aan autonomie in het werk tot vervreemding kan leiden. «Wezensvreemde arbeid vervreemdt de mens van zijn eigen lichaam, van de natuur buiten hem, van zijn geestelijk wezen, van zijn menselijk

² CBS, 2018

³ NRC, 1998

⁴ De Rijk, 2016

⁵ Marsman, 2018, p. 17

⁶ Oosterom & Visser, 2018

⁷ RTL Z, 2019

wezen», schreef Marx destijds.⁸ De verzakelijking van organisaties doet mensen vereenzamen en naar zingeving en binding verlangen. In de publieke sector is een strak keurslijf ontstaan van minutenregistraties, controlemechanismen en het behalen van targets. Hierdoor bestaat het risico dat het grotere maatschappelijke belang uit het oog wordt verloren. Het is essentieel dat professionals niet «gedachteloos» – om in de woorden van Hannah Arendt te spreken – een protocol afwerken, maar oog hebben voor wat een kind, patiënt of een burger in nood nodig heeft. Dit kan alleen door hen vertrouwen te geven dat zijzelf goede keuzes kunnen maken. De boodschap aan professionals moet niet zijn: doe wat ik je vraag, maar doe wat jij denkt dat goed is.

Tijdens een kantinebijeenkomst in 's-Hertogenbosch vertelde een psychiatisch verpleegkundige dat veel van zijn collega's murw zijn geslagen. Elke ochtend krijgen ze te zien hoeveel DBC's (diagnose-behandelcombinaties) ze moeten verwerken. Omdat ze hoge targets moeten halen, voelen zijn collega's zich weinig betrokken bij de organisatie. De intrinsieke motivatie van mensen holt achteruit. Een kwart van de pabo-afgestudeerden werkt na vijf jaar niet meer in het primair onderwijs, een derde van de docenten in het voortgezet onderwijs stopt vóór zijn of haar dertigste verjaardag en in de sector Zorg & Welzijn verlaat jaarlijks bijna een vijfde zijn of haar werkgever.^{9 10} Uit onderzoek onder 17.000 verpleegkundigen en verzorgenden blijkt dat het gebrek aan zeggenschap in het vak één van de grootste frustraties is.¹¹ Het gevoerde beleid moet de geestdrift stimuleren, niet doen laten afnemen.

In 2022 verwacht de sector Zorg & Welzijn een tekort van 80.000 medewerkers, bij de politie moeten er 17.000 agenten bijkomen en het tekort in het primair onderwijs loopt op tot 10.000 leerkrachten.¹² Het koesteren van de intrinsieke motivatie van professionals in de publieke sector moet topprioriteit zijn om de uitstroom te stoppen.

Het imiteren van het bedrijfsleven door de publieke sector heeft nog een ander gevolg gehad: expansiedrift. De afgelopen veertig jaar heeft in Nederland een enorme schaalvergroting van publieke instellingen plaatsgevonden.¹³ Bij de politie en het onderwijs zijn dit bewuste beleidskeuzes geweest, bij ziekenhuizen was het een bijeffect van concurrentie en marktwerking. Bij grote instellingen staan bestuurders letterlijk op afstand van de daadwerkelijke werkvloer. Zo ontstaan ziekenhuizen waarbij verpleegkundigen zich een anoniem pionnetje voelen in een reusachtig schaakspel en waarbij patiënten zich een nummertje voelen in de wachtkamer.

Signalen vanaf de werkvloer kunnen op weinig gehoor rekenen in de boardrooms van grote publieke instellingen of bij beleidsmakers in Den Haag. Klachten van professionals in de publieke sector over ingewikkelde procedures leiden doorgaans niet tot verandering. Daar is een simpele verklaring voor. Beleidsmakers, politici en bestuurders ervaren de opgelegde regeldruk zelf niet. Het zijn docenten, verpleegkundigen en (wijk)agenten die er dagelijks de rompslomp van ondervinden.¹⁴ Dat

⁸ Marx, K, 1968, p. 60. Origineel: «Die entfremdete Arbeit macht also das Gattungswesen des Menschen, sowohl die Natur als sein geistiges Gattungsvermögen, zu einem ihm fremden Wesen, zum Mittel seiner individuellen Existenz. Sie entfremdet dem Menschen seinen eignen Leib, wie die Natur außer ihm, wie sein geistiges Wesen, sein menschliches Wesen.»

⁹ StAZ, 2019

¹⁰ Dujardin, 2019

¹¹ V&VN, 2019

¹² Pelgrim, 2018

¹³ Blank, 2015, p. 12

¹⁴ Willink, 2018, p. 83

werpt de vraag op: als wij onze verpleegkundigen onze zieke dierbaren toevertrouwen, waarom vertrouwen wij dan niet dat zijzelf de beste keuzes kunnen maken? Waarom ligt die macht wel bij beleidsmakers, bestuur, toezichthouders en bij ambtenaren van een ministerie?

De balans tussen wie de beslissingen maakt en wie deze moet opvolgen is zoek.

De initiatiefnemers doen in deze initiatiefnota drie voorstellen:

- Recht op inspraak. Iedere professional heeft het recht eigen keuzes te maken, mee te praten en mee te beslissen. Bestuurders moeten beleid medeafstemmen op de zorgen en wensen van het personeel.
- Recht op goed toezicht en bestuur. Professionals moeten het recht krijgen om toezichthouders direct te mogen kiezen. Ook de meewerkend voorman en voorvrouw moeten gestimuleerd worden.
- Recht op de menselijke maat. Doorgeslagen schaalvergroting moet worden tegengaan. Het stimuleren van locatiegebonden medezeggenschap is belangrijk.

In de hierop volgende drie paragrafen zetten wij onze oplossingen uiteen zodat professionals samen met bestuur en toezicht het voor het zeggen krijgen in de publieke sector.

3. Recht op inspraak

De meeste scholen en ziekenhuizen vinden hun herkomst ten tijde van de verzuiling. Ze werden opgericht vanuit een levensbeschouwelijke- of maatschappijvisie om de zieken te verzorgen of de armen te helpen. Het waren kleine verenigingen die draaiden om de omwonenden en werknemers van de instelling; burgers waren lid van de vereniging en hadden stemrecht over belangrijke beslissingen. Leden hadden een bestuurlijke rol en deelden de macht met de directie.

Tijdens de ontzuiling kwamen er nationale collectieve instellingen voor zorg en onderwijs. Instellingen werden professioneler, onpartijdig en uniform. Vervolgens werden in de jaren »80 en «90 van de vorige eeuw deze verenigingen omgevormd tot stichtingen en vennootschappen. Dat was een politiek besluit en bleek een machtsoverdracht van publieke inspraak naar bestuur. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid zegt hier over: «Tot op de dag van vandaag heeft de keuze om de verenigingsvorm te verlaten maar de «publieke aandeelhouder» niet expliciet een rol te geven, vergaande consequenties gehad».¹⁵ Leden die het publieke belang dienden tijdens de algemene ledenvergadering werden vervangen door een raad van toezicht en lokaal gewortelde instellingen werden samengevoegd tot grote koepels waarvan niemand écht eigenaar is.

Door de komst van raden van bestuur en toezicht zijn de interne «check and balances» van instellingen verzwakt. «Interne tegenspraak en weerwoord zijn essentieel om bestuurders op het goede spoor te brengen en te houden», aldus de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.¹⁶ Zonder inspraak weet het bestuur niet of het gevoerde beleid ook op de vloer werkt. Vrijblijvende inspraak is echter niet genoeg. Mensen moeten ook het vertrouwen krijgen dat zij mee mogen beslissen, dat er iets met hun input wordt gedaan. Zo werd de opkomst van Verpleegkundigen Adviesraden (VAR) gezien als een goede ontwikkeling tijdens de kantinebijeenkomst in 's-Hertogenbosch. Maar: «voorstellen van de VAR worden heel makkelijk geparkeerd, het heeft weinig in de melk te brokkelen,»

¹⁵ WRR, 2014, p. 29

¹⁶ WRR, 2014, p. 21

vertelt een verpleegkundige. De initiatieven zijn te vrijblijvend. «Zelden wordt geëvalueerd of wij ons ook daadwerkelijk kunnen vinden in de uitkomsten nadat wij input hebben geleverd en zelden wordt geëvalueerd of wij voldoende worden gehoord,» aldus een orthopedagoog.

Agenten moeten ook eigen beslissingen kunnen nemen. Sinds de centralisatie van de Nationale Politie wordt het gebrek aan inspraak op lagere niveaus gehekelde. Een wijkagent vertelde ons dat inspraak vooral mogelijk is voor agenten hoog in de organisatie: «Ze luisteren sowieso niet naar mensen onder schaal negen.» Een dergelijke organisatie werkt niet alleen ontvreemding in de hand, het heeft ook effect op het gevoerde beleid. Diezelfde wijkagent: «Bij ons bepaalt de operationeel expert («OE») welke politie-inzet er nodig is voor een evenement in een groot gebied. Maar de wijkagent weet natuurlijk minstens zo goed wat er nodig is als sinterklaas zijn intocht maakt. Hij of zij kent de dynamiek van een wijk, de OE komt zelden op straat.»

Gelukkig zijn er ook steeds meer voorbeelden van instellingen die van inspraak wel werk maken. Neem GGZ Delfland: door actief inspraak en medezeggenschap te organiseren en ruimte te maken voor een autonome beroepsuitoefening is de tevredenheid er hoog. Het uitval percentage is er «slechts» 5 procent.¹⁷ Structureel het gesprek aangaan tussen bestuur en werkvloer stimuleert ook de vindingrijkheid van de professional en opent de weg voor innovaties. Dat is niet alleen de conclusie van verschillende rapporten, maar ook een conclusie van de kantinebijeenkomst in Nijmegen. «Docenten moeten meer in gesprek gaan met het bestuur, je komt er dan achter dat er eigenlijk best veel mogelijk is», vertelde een leerkracht uit eigen ervaring.

Het subsidiariteitsbeginsel van vertrouwen onder in de organisatie beleggen moet terugkeren binnen publieke instellingen. Professionals in de publieke sector dienen het vertrouwen te krijgen om allereerst zelf te beslissen hoe zij de patiënt, leerling of burger het beste kunnen helpen. Een cultuuromslag is nodig om inspraak te geven aan de professional en de zeggenschap te verbeteren. Uit onderzoek van onder meer TNO blijkt dat gebrek aan autonomie in het werk een enorme stressfactor is voor werkenden.¹⁸ Het evenwicht tussen wie de beslissingen neemt en wie deze moet opvolgen is zoek. Dat moet anders.

Voorstellen – recht op inspraak

De positie van de medezeggenschap is kwetsbaar en afhankelijk van goede ondersteuning, informatievoorziening, goede verhoudingen en een functionerend bestuur. De rol van de medezeggenschap in de publieke sector is echter van groot maatschappelijk belang voor het functioneren van onze publieke diensten. Goede medezeggenschap verdient actief overheidsbeleid met financiële middelen, monitoring en politiek eigenaarschap.

3.1 Minister van Zeggenschap

De initiatiefnemers verzoeken de regering om de Minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid te benoemen als stelselverantwoordelijke betreffende zeggenschap over de gehele (semi)-publieke sector. Het domein «zeggenschap in de publieke sector» wordt aan de portefeuille van de bewindspersoon toegevoegd. De Minister wordt eindverantwoordelijk voor de verschillende, door de rijksoverheid bekostigde, initiatieven

¹⁷ Kersten, 2019

¹⁸ TNO, 2012, p. 29–30

om de medezeggenschap verder te verbeteren. Regelmatig worden debatten gevoerd of de (G)MR en OR voldoende worden gefaciliteerd, in combinatie met de bewindspersoon van het desbetreffende departement.

Voldoende kennis en expertise zijn noodzakelijk zodat de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (hierna: (G)MR) of ondernemingsraad (hierna: OR) daadwerkelijk hun belangrijke rol kunnen vervullen. De ondersteuning en informatievoorziening blijft echter veelal achter.¹⁹ «Als de medezeggenschapsraad beter gefaciliteerd wordt trekt het ook goede mensen aan», aldus een docent in Nijmegen.

3.2 Kennisversterking

De initiatiefnemers verzoeken de regering om te onderzoeken hoe de kennispositie van de (G)MR en OR ingrijpend kunnen worden versterkt. Goede initiatieven zoals het project «versterking medezeggenschap» in het funderend onderwijs moeten geprolongeerd worden. Nieuwe initiatieven in de andere sectoren moeten gefinancierd worden. We verzoeken de regering om in dit onderzoek mee te nemen wat de daadwerkelijke urenbesteding is van de (G)MR en OR. Ook vragen we de regering om in gesprek te gaan met onderwijsinstellingen om kennis over medezeggenschap in het curriculum van de relevante opleidingen (b.v. de pabo, opleiding verpleegkunde en de politieacademie) in te lijven.

- Pas toe op zorg, onderwijs, politie

De publieke sector kent veel prikkels van prestatiebekostiging en prestatieafspraken. Daarmee is de aandacht verlegd van het creëren van publieke waarden naar kwantitatieve uitkomsten. Juist publieke instellingen zijn erbij gebaat om jaarlijks intern te evalueren of professionals zich voldoende toegerust voelen om hun werk te doen, zich daadwerkelijk gehoord voelen, en de mogelijkheid hebben integer te kunnen handelen.

3.3 Personeelsevaluatie

De initiatiefnemers vragen de regering om een periodieke personeelsevaluatie te initiëren en faciliteren. Een terugkerende personeelsevaluatie biedt bestuur, toezichthouder en werknemers de mogelijkheid om te kunnen reflecteren of men erin slaagt de publieke waarden na te streven. De overheid moet een online platform exploiteren waardoor instellingen eenvoudig dergelijke evaluaties kunnen uitzetten onder het personeel.

- Pas toe op zorg, onderwijs, politie

Onderwijzen, verzorgen, of de wijk veilig houden, is een vak. Het vergt een uitgebreide opleiding, kennis en ervaring. Besluiten die het uitoefenen van dit vak raken zouden niet over de hoofden met professionals genomen moeten worden, maar mét de beroepsbeoefenaars zelf.

3.4 Consultatieplicht

De initiatiefnemers vragen de regering een consultatieplicht te onderzoeken. Bestuurders zouden geen besluit mogen nemen dat de beroepsuitoefening van een professionals raakt zonder beroepsvertegenwoordigers actief binnen de eigen organisatie te consulteren. Het verzaken van dergelijke consultatie kan ertoe leiden dat een besluit nietig wordt verklaard. In de praktijk zien we al verschillende instellingen die hier proactief werk van maken op verschillende manieren, het Bernhoven Ziekenhuis bijvoorbeeld. De directie neemt in dit ziekenhuis geen besluit dat verpleegkundigen aangaat zonder de Verpleegkundigen Adviesraad

¹⁹ Sapulete, Wester, & Verkennis, 2018, p. 28

(VAR) vooraf te consulteren. In het onderwijs wordt reeds wettelijk opgenomen dat elke school een «professioneel statuut» dient vast te stellen waarin de professionele ruimte van de leraar moet worden vastgelegd. In een dergelijk statuut kan ook de consultatieplicht worden meegenomen.

- Pas toe op zorg, onderwijs, politie

Extra wettelijke bevoegdheden voor de (G)MR en OR bieden niet altijd een oplossing om de machtsverhoudingen te herstellen. In het onderwijs heeft de (G)MR over verscheidene zaken al instemmingsrecht en ondernemingsraden in de zorg en politie hebben op verschillende terreinen al adviesrecht. Van deze bevoegdheden worden lang niet altijd gebruik gemaakt. Het gaat erom dat er een cultuurverandering plaatsvindt waarin bestuurders medezeggenschap niet zien als een moetje, maar als een gelijkwaardige gesprekspartner waardoor de (G)MR en OR hun bevoegdheden ook kunnen en durven te gebruiken. Tegelijkertijd zijn er nog stappen te nemen om de positie van de medezeggenschap te verbeteren. Dat begint aan tafel.

3.5 Rechtstreeks vergaderen met toezichthouders

De initiatiefnemers verzoeken de regering om de (G)MR en OR het recht te geven om rechtstreeks te vergaderen met de raad van toezicht zonder tussenkomst van het bestuur. De medezeggenschap moet vrijuit kunnen spreken met toezichthouders zonder dat daar mogelijkwijs een leidinggevende bij aanwezig is.

- Pas toe op zorg, onderwijs

Het verdelen van geld is een belangrijk vraagstuk voor iedere publieke instelling. Er valt nog een wereld te winnen om professionals hierbij beter te betrekken; zij weten immers wat ontbreekt op de werkvloer. Dat dit in de praktijk goed uitpakt bewijst het akkoord werkdrukmiddelen in het primair onderwijs. Leraren krijgen de bevoegdheid om in samenwerking met hun bestuurders investeringen te doen om de werkdruk op de eigen instelling te verbeteren. Tot veel tevredenheid van zowel personeel als bestuur. De bevoegdheid om daadwerkelijk budgetten te verdelen is een mooi voorbeeld van ware zeggenschap. Op zijn minst moeten professionals medezeggenschap krijgen over de hoofdlijnen van een dergelijke begroting.

3.6 Instemmingsrecht begroting

De initiatiefnemers verzoeken de regering om de OR instemmingsrecht in plaats van adviesrecht te geven over de hoofdlijnen van de begroting zodat zij daadwerkelijk worden betrokken bij financiële besluitvorming. Dit stimuleert het afleggen van verantwoordelijkheid over de gemaakte keuzes en brengt de OR in een positie om daadwerkelijk mee te beslissen welke keuzes met gemeenschapsgeld gemaakt moeten worden.

- Pas toe op zorg, politie²⁰

Gebrek aan inspraak is niet altijd te wijten aan bestuurders of gebrekkige bevoegdheden voor de (mede)zeggenschapsraad. De belangen van artsen en patiënten, docenten en studenten, wijkagenten en omwonenden, zijn in veel gevallen ook simpelweg verschillend. Publieke instellingen zijn echter van ons allemaal en zij schetsen voor een belangrijk deel de contouren van onze samenleving. Vroeger gaven honderden leden tijdens een algemene leden vergadering het bestuur van een zorginstelling

²⁰ In het onderwijs is dit recht reeds beschikbaar of wordt per 2021 als extra bevoegdheid toegevoegd.

weerwoord, nu zijn het vaak nog enkele individuen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Centraal Planbureau beamen onze zorgen. Zij spreken over een «verdwindriehoek» bij (semi)publieke instellingen. «Geen controle van de overheid, geen intern toezicht en geen of beperkte disciplinerende door de markt».²¹ Daarom moet iedereen laagdrempelig kunnen meepraten.

3.7 Agenderingsrecht burgers

De initiatiefnemers vragen de regering om de introductie van een «agenderingsrecht» te onderzoeken voor maatschappelijke belanghebbenden. Iedere burger (omwonende, gebruiker, werknemer) moet met voldoende ondertekenaars een onderwerp ter bespreking kunnen aanmelden bij het bestuur of de toezichthouder van een (semi)publieke instelling. Het bestuur of de toezichthouder zijn verplicht om binnen afzienbare tijd schriftelijk op het verzoek te reageren.²² De overheid dient deze vorm van maatschappelijke inspraak online te faciliteren.

Goed voorbeeld

Werkdrukmiddelen primair onderwijs

Om de werkdruk in het primair onderwijs te verlagen is er tot 430 miljoen euro structureel vrijgemaakt. Het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad beslist samen met het schoolbestuur hoe deze middelen worden ingezet. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat de inzet van het extra budget daadwerkelijk leidt tot werkdrukverlichting. Een meerderheid van de ondervraagde leerkrachten zegt persoonlijk een sterk tot enigszins lagere werkdruk te ervaren door de inzet van dit budget. Het extra budget wordt het vaakst besteed aan de inzet van één of meer onderwijsassistent(en). Van alle ondervraagde leerkrachten weet negen op de tien hoe de extra werkdrukmiddelen op hun school is besteed. Door leraren zeggen-schap te geven over het budget komen niet alleen goede oplossingen naar boven, maar worden leraren ook zelf «eigenaar» van het probleem om werkdruk tegen te gaan en voelen zij zich verbonden met de instelling.

- Ingebracht tijdens de kantinebijeenkomst op 17 mei 2019, Nijmegen

4. Recht op goed toezicht en bestuur

Dertig jaar geleden stonden de meeste schoolleiders nog voor de klas. Een directeur was géén manager, maar een zogenoemde «primus inter pares», een «eerste onder gelijken».²³ Nu verdwijnt de lesgevende schoolleider steeds vaker uit beeld, de beroepsbestuurder komt er voor terug. De meeste semipublieke instellingen hanteren sindsdien een tweeluik-model van professionele bestuurders en toezichthouders. De toezichthouders controleren het bestuur, treden op als de werkgever van het bestuur en controleren of de maatschappelijke belangen worden gediend. Dit model kent tekortkomingen, signaleert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: «Financiële problemen ontstaan in de onderwijssector nauwelijks doordat bestuurders een greep in de kas doen of corrupt zijn, maar omdat met de beste bedoelingen onrealistische plannen worden uitgevoerd. Huisvesting, fusies, onderwijskundige wilde

²¹ Centraal Planbureau, 2013

²² Geïnspireerd door de zogenoemde «agenda council» van David van Reybrouck.

²³ SCP, 2008, p. 30

ideeën, soms zelfs door zorg voor het personeel. Maar omdat er onvoldoende tegenwicht is in het toezichtmodel worden bestuurders niet tijdig gecorrigeerd».²⁴

Het afgelopen decennium zagen we regelmatig voorbeelden van toezicht en bestuur die fouten maakten met alle (financiële) gevolgen van dien. Zo kostte het faillissement van Vestia uiteindelijk 2,1 miljard euro omdat de «checks and balances» faalden.²⁵ Ook de IJsselmeer Ziekenhuizen, VMBO Maastricht, ROC Leiden, InHolland, Meavita, Orbis en Rochdale zijn het afgelopen decennium groot in het nieuws gekomen vanwege misstanden. Soms vanwege fraude, maar vaak ook vanwege het aangaan van megalomane projecten of het behartigen van eenzijdige belangen. «Het is opmerkelijk hoe gemakkelijk ik als bestuurder kan bepalen waar miljoenen maatschappelijk geld heen gaan,» biechtte een bestuurder van een grote woningcorporatie op tijdens een congres van Nyenrode Business Universiteit.²⁶

Raden van toezicht zijn de werkgevers van bestuurders. Toch functioneren ze dikwijls meer als klankbord voor bestuurders dan als kritische toezichthouder. Ter illustratie, de taakomschrijving van de raad van toezicht van de Hanzehogeschool Groningen luidt als volgt: «de Raad van Toezicht beschouwt zijn invloed op het beleid en op de gang van zaken als meewerkend. De nadruk ligt daarom ook op een rol als klankbord, meer dan louter op toezicht».²⁷ Maar wie controleert het bestuur bij misstanden als de raad van toezicht dat niet doet?

Toezichthouders in de publieke sector worden nog steeds regelmatig geworven uit het zogeheten «old boys network». Het merendeel heeft weinig professionele ervaring en affiniteit met de sector. «Zorginhoudelijke kennis is onmisbaar om risico's voor de kwaliteit van zorg te kunnen inschatten en aldus proactief toezicht te houden,» aldus de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.²⁸ Toch beschikt drie kwart van de toezichthouders in de zorg niet over dergelijke zorginhoudelijke kennis, zo blijkt uit onderzoek van Follow the Money. Ze hebben enkel een financiële, juridische of politieke achtergrond. Binnen de thuiszorg heeft zelfs maar twee op de tien toezichthouders affiniteit met de zorg. Hoewel verschillende governance codes trachten meer diversiteit te creëren onder toezichthouders blijft het een hardnekkig probleem.

Om de publieke waarde van onze publieke sector te waarborgen moeten meer leden met inhoudelijke affiniteit en ervaring plaatsnemen in raden van toezicht. We moeten af van raden van toezicht die exclusief bestaan uit econometristen, juristen en bestuurskundigen. Vroeger waren de arts, de verpleegkundig directeur en de administrateur samen verantwoordelijk voor het ziekenhuis. Toezichthouders dienen het bestuur niet alleen af te rekenen op een gezond financieel jaarverslag, zij moeten ook oog hebben voor het welzijn van professionals. De raad van toezicht moet het bestuur controleren of de maatschappelijke belangen worden nagestreefd.

²⁴ WRR, 2014, p. 17

²⁵ WRR, 2014, p. 35

²⁶ Keijts, 2013

²⁷ Van Engelshoven, 2018

²⁸ Follow the Money, 2016

Voorstellen – recht op invloed

4.1 Direct benoemen toezichhouders

De initiatiefnemers verzoeken de regering om de MR en OR, tezamen met cliënten, ouders of studenten, het recht te verlenen op een bindende voordracht van de helft van het totaal aantal toezichthouders. In andere woorden, professionals moeten hun toezichthouders direct kunnen kiezen. De MR en OR stellen eigenhandig een profiel op bij deze benoemingen zodat het aantal toezichthouders zonder inhoudelijke affiniteit wordt teruggebracht. Bij oneven aantallen in de raad van toezicht benoemt de MR of OR gezamenlijk met het bestuur de laatste toezichthouder.

- Pas toe op zorg, onderwijs

Niet iedereen is geschikt om bestuursverantwoordelijkheid te dragen en heeft bestuurlijke kwaliteiten. Tegelijkertijd houdt goed bestuur, en goed toezicht, in dat beleid ook werkt voor de werkvloer. Daarom vinden de initiatiefnemers dat instellingen meer moeten streven naar meewerkende voorvrouwen of voormannen die structureel in contact staan met de werkvloer.

Voor toezichthouders is het van groot belang dat zij globaal weten wat er speelt op de werkvloer van een instelling. Hun kerntaak is immers het behartigen van de maatschappelijke belangen. Nog te regelmatig ontvangen we signalen dat toezichthouders onzichtbaar zijn, nooit verder komen dan de bestuurskamer en zich niet in de instelling hebben verdiept.

4.2 Werkvloerkrediet toezichthouders

De initiatiefnemers vragen de regering om een «werkvloerkrediet» voor toezichthouders te onderzoeken. Volgens het «pas toe of leg uit in het jaarverslag»-principe moeten toezichthouders toelichten dat zij dat boekjaar wel (of geen) bezoek hebben gepleegd aan de instelling en uren hebben meegedraaid op de werkvloer.

- Pas toe op zorg, onderwijs

In het hoger onderwijs kennen instellingen een studentadviseur, de zogenoemde «studentassessor». Deze is geen lid van het bestuur maar schuift wel regelmatig aan bij bestuursvergaderingen. Beleidswijzigingen kunnen op deze manier laagdrempelig geconsulteerd worden door een vertegenwoordiger van de beroepsgroep. Ook buiten het hoger onderwijs kan de «assessor» een uitkomst bieden. In de Verenigde Staten is de zogenoemde «Chief Nursing Officer» gemeengoed. In Nederland wordt steeds vaker gesproken over introductie van de Chief Nursing Officer, tot groot genoegen tijdens de kantinebijeenkomst. «Ik verwacht dat dit een wereld van verschil maakt», aldus één van de aanwezigen in 's-Hertogenbosch.

4.3 Beroepsadviseur

De initiatiefnemers vragen de regering de functie van «beroepsadviseur» binnen grote publieke instellingen te stimuleren. Denk aan de verpleegkundige die deeltijd het bestuur adviseert, of de docent die het bestuur van een grote scholenkoepel van feedback voorziet.

- Pas toe op zorg, onderwijs, politie

Goed voorbeeld

Chief Nursing Officer

Tot halverwege de vorige eeuw nam in ieder bestuur van een ziekenhuis een verpleegkundig directeur plaats. Deze kwam op voor het belang van de verpleging en zag er op toe dat beleid werd afgestemd met de praktijk. Langzaam maar zeker is deze functie gedegradeerd tot hoofd verpleegkundige dienst. Ook de positie van hoofdzuster is veelal verdwenen. Het accent in ziekenhuizen is steeds minder komen te liggen op zorg en verlegd naar het medische en het financiële. De Chief Nursing Officer is een bestaande functie in onder meer Angelsaksische landen. De Chief Nursing Officer hoeft geen officieel lid te zijn van de raad van bestuur, maar schuift regelmatig aan bij de bestuursvergadering om de verpleegkundigen te vertegenwoordigen. De Chief Nursing Officer maakte in 2014 in Nederland haar comeback in het VieCuri Medisch Centrum. Met de infunctietreding van deze beroepsadviseur wordt geborgd dat altijd iemand vanuit de praktijk betrokken is bij alle beleidsbeslissingen die verpleegkundigen raken.

- Ingebracht tijdens de kantinebijeenkomst op 7 juni 2019, 's-Hertogenbosch

5. Recht op menselijke maat

Kleinschalige publieke instellingen maakten de afgelopen dertig jaar plaats voor grootschaligheid. Bij het onderwijs en de politie waren dit bewuste beleidskeuzes van de kabinetten Lubbers, Paars en Rutte. Zij geloofden immers het adagium «groter is beter». In de zorg is de fusiegolf een neveneffect van beleidskeuzes die gericht waren op andere doelen.²⁹ De gevolgen van deze expansiedrift hebben veel invloed gehad op de professionals die werken binnen deze instellingen. Door schaalvergroting zijn bestuurders en interne toezichthouders letterlijk en figuurlijk op grote afstand van het primaire proces komen te staan.³⁰ Professionals kunnen daardoor onvoldoende feedback geven, beslissingen worden over de hoofden van hen genomen en de kans groeit dat bestuurders uiteindelijk het primaire doel van de organisatie uit het oog verliezen.

De Nationale Politie kan over de nadelige effecten van schaalvergroting meepraten: politiekorpsen zijn de afgelopen dertig jaar maar liefst 22 keer zo groot geworden.³¹ Sinds 2013 bestaat de politie uit één organisatie in plaats van 25 semiautonome regionale korpsen. Agenten voelen zich in toenemende mate onderdeel van een «anonieme grote hoop», zo blijkt uit de evaluatie. «In veel basisteam is in vergelijking met het verleden de afstand tussen werkvloer en leiding gegroeid en hebben werkwijzen en onderlinge verhoudingen een meer geformaliseerd karakter gekregen. Mede daardoor is de kracht van informele relaties binnen het team verzwakt.³² De «anonieme grote hoop» deed de autonomie van politieagenten geen goed. Volgens de onderzoekers kunnen agenten allerlei praktische problemen niet meer zelf oplossen omdat men daarvoor «afhankelijk is van hogere niveaus in de organisatie». Een voorbeeld daarvan zijn de landelijke aanbestedingen. Vanwege gebrek aan inspraak is het materieel niet altijd geschikt voor alle basisteam. «Een aanbesteding win je als je deze zo goed mogelijk rijmt met de beschrijving van

²⁹ Blank, 2015, p. 12

³⁰ Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013

³¹ Blank, 2015, p. 14

³² Politie & Wetenschap, 2016, p. 156

de beleidsmedewerker, niet met wat het beste werkt in de praktijk. Zo is onze nieuwe dienstauto waardeloos in Amsterdam. Het voertuig is te laag waardoor je op de trambaan de bodemplaat er onder uit rijdt», aldus een agent tijdens de kantinebijeenkomst in Utrecht.

Bij doorgeslagen schaalvergroting in het onderwijs kunnen bestuurders en toezichthouders het zicht kwijtraken op wat zich afspeelt tussen leraren, leerlingen, studenten en hun ouders. Niet het pedagogische doel staat dan centraal, maar het bestuurlijke en economische. Het zicht op hoe de onderwijskwaliteit wordt beleefd raakt verloren.

Hoewel kleine instellingen baat kunnen hebben bij schaalvergroting, zijn veel publieke instellingen in Nederland doorgeslagen in de expansiedrift. Het optimumpunt waarbij schaalvergroting leidt tot lagere kosten en hogere kwaliteit is bereikt, blijkt uit onderzoek van de Erasmus Universiteit. «In veel publieke voorzieningen is de schaalvergroting uit bedrijfs-economisch oogpunt te ver doorgesloten (...) Met recht kunnen we spreken over illusies van fusies», concludeert hoogleraar Jos Blank.³³ Terwijl professionals in de publieke sector aan autonomie hebben ingeboet, zien wij bij sommige bedrijven juist het tegenovergestelde. Inspraak wordt bij menig bedrijf breder belegd dan alleen in de bestuurlijke top. Verantwoording maakt steeds vaker plaats voor verantwoordelijkheid, kleinschalige teams hebben de voorkeur boven grootschalige afdelingen.³⁴

Wanneer is er sprake van optimale schaalgrootte? In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs zou dat liggen op een jaarbudget van circa 40 miljoen euro, zo'n zesduizend studenten volgens onderzoek.³⁵ De meeste instellingen zitten daar ver boven. Sinds 1985 zijn ziekenhuizen met ruim 500 procent gegroeid.³⁶ De optimale schaalgrootte bij ziekenhuizen ligt bij circa 300 bedden, terwijl het gemiddelde ziekenhuis momenteel over 450 bedden beschikt.³⁷ Publieke instellingen moeten de menselijke maat hanteren. Groter is niet altijd efficiënter, goedkoper en beter.

Tabel 1. Schaalvergroting onderwijs. Groei aantal leerlingen/studenten per instelling t.o.v. referentiejaar 1980 m.u.v. het mbo d.w.z. referentiejaar 1990

Jaar	1980	1990	2000	2016	Groei leerlingen/studenten per instelling
Primair onderwijs ^{1 2}	200		221	225	12.5%
Voortgezet onderwijs ^{3 4}	430		1.072	1.536	257%
Mbo ^{5 6}		880	2.000	8.061	816%
Hbo ^{7 8}	370		4.460	12.684	3.328%
WO ^{9 10}	10.275		13.500	22.405	118%

¹ Onderwijsraad, 2004, p. 17

² PO Raad, https://www.poraad.nl/system/files/nieuws_en_achtergronden/poraad_feiten_en_cijfers_2017.pdf

³ Onderwijsraad, 2004, p. 19

⁴ Nederlands Jeugdinstituut, [https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/School-voor-voortgezet-onderwijs-\(VO\)](https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/School-voor-voortgezet-onderwijs-(VO))

⁵ Onderwijsraad, 2004, p. 21

⁶ MBO Raad, 2019

⁷ Onderwijsraad, 2004, p. 23

⁸ Vereniging Hogescholen, 2019

⁹ Onderwijsraad, 2004, p. 25

¹⁰ VSNU, https://www.vsnunl.nl/f_c_ingeschreven_studentsen.html

³³ Blank, 2015, p. 78

³⁴ Van Wijnen, 2018

³⁵ HogerOnderwijs.nu, 2015

³⁶ Blank, 2015, p. 71

³⁷ Van Hulst & Blank, 2017

Waar we bij banken praten over «too big to fail», zouden we het bij publieke instellingen daarom moeten hebben over «too big to succeed».³⁸

Voorstellen – recht op menselijke maat

5.1 Locatie-gebonden

De initiatiefnemers vragen de regering om medezeggenschap op verschillende schaalniveaus binnen instellingen te stimuleren. Bij grote instellingen moet een «locatie-gebonden» budget vrijkomen met locatie-gebonden beslissingsbevoegdheid en medezeggenschap met locatie-gebonden raden en commissies.

- Pas toe op zorg, onderwijs, politie

5.2 Optimale schaalgrootte

De initiatiefnemers vragen de regering om in kaart te brengen wat de optimale schaalgrootte is per sector in de (semi) publieke dienstverlening.

- Pas toe op zorg, onderwijs, politie

5.3 Stimuleer opsplitsen (de-fuseren)

De initiatiefnemers vragen de regering om bij instellingen waarbij valt vast te stellen dat schaalvergroting negatief bijdraagt aan de publieke waarden, zeggenschap en kosten opsplitsen (de-fuseren) te stimuleren.

- Pas toe op zorg, onderwijs

5.4 Plafond schaalvergroting

De initiatiefnemers vragen de regering te onderzoeken hoe een plafond kan worden ingesteld hoe groot publieke instellingen mogen zijn. Instellingen die willen groeien boven dit plafond hebben expliciet toestemming nodig van de Minister en de Tweede Kamer. Het afschaffen van de «Commissie Fusietoets Onderwijs» moet worden teruggedraaid.

- Pas toe op zorg, onderwijs

Goed voorbeeld

Moreelberaad

Om inhoudelijk de professionele autonomie van zorgverleners te helpen verhogen, is sinds de eeuwwisseling de methodiek van «moreel beraad» in zorginstellingen in opkomst. Het belangrijkste doel van «moreel beraad» is om de morele vragen en dilemma's die zich in de zorgverlening voordoen gezamenlijk en gestructureerd bespreekbaar te maken onder leiding van een gekwalificeerde, onafhankelijke gespreksleider. Het secundaire doel is om gelijkwaardig overleg tussen alle betrokken zorgprofessionals mogelijk te maken. Iedere zorgprofessional kan in een moreel beraad vanuit zijn of haar éigen beroepsethiek iets inbrengen. Dit bevordert de zogenaamde «normatieve professionaliteit» van iedere zorgverlener – van voedingsassistente tot arts. Moreel beraad brengt iedereen die bij een zorgprobleem rondom een patiënt of cliënt betrokken is met elkaar in gesprek over de waarden die op het spel staan. Verpleegkundigen krijgen in moreel beraad de kans om vanuit hun eigen zorgperspectief een inbreng te hebben die gelijkwaardig is aan die van de behandelaars, d.w.z. medici. Dit blijkt in de praktijk de «beroepstrots» van verpleegkundigen te vergroten.

³⁸ Hooge, 2018, p. 16–17

- Ingebracht tijdens de kantinebijeenkomst op 7 juni 2019, 's-Hertogenbosch

6. Conclusie

Honderdduizenden verpleegkundigen, docenten en politieagenten knokken dag in, dag uit, voor de publieke zaak. Voor onze kinderen, voor onze ouderen en voor onze veiligheid. Ondanks de grote personeelstekorten in de zorg, onderwijs en de politie, houden zij nog net het hoofd boven water. Gaat dit vaak nog goed. Vallen zij wonder boven wonder niet om. Niet vanwege het goede salaris, maar omdat zij tot het bot gemotiveerd zijn.

Maar die motivatie van professionals in de publieke sector brandt langzaam op.

We moeten eerlijk zijn. Meer inspraak, vertrouwen en autonomie voor de professional lossen niet direct alle personeelstekorten op. Maar publieke instellingen moeten wél een aantrekkelijke werkgever zijn. Om gemotiveerde mensen te behouden, om nieuwe enthousiaste mensen aan te trekken en om de maatschappelijke diensten voor alle Nederlanders te kunnen blijven leveren. De uitstroom van professionals in de publieke sector is enorm. Eén op de drie nieuwe docenten in het voortgezet onderwijs stopt voordat hij of zij dertig jaar is geworden, een op de vijf professionals in de sector Zorg & Welzijn verlaat jaarlijks zijn of haar werkgever. Gebrek aan autonomie draagt voor een groot deel bij aan de uitstroom. In deze nota hebben wij oplossingen aangedragen die veelal geen of weinig extra financiering vragen, maar instellingen wel transformeren: van hiërarchische organisaties van managers, beleid en bestuur, naar menselijke instellingen waar de werkvloer ertoe doet.

De urgentie om de publieke sector te transformeren werd duidelijk tijdens de kantinebijeenkomst in 's-Hertogenbosch. Jeugdzorgmedewerker John deed daar een appel op de politiek. Op ons. «Ik werk al twintig jaar in de jeugdzorg en er wordt nóóit naar het personeel geluisterd. Ik ben zojuist begonnen als zelfstandige. Het is mijn laatste poging om niet helemaal weg te rennen van dit mooie vak.» Met deze nota hopen we de eerste stappen te zetten om dit te voorkomen. Wat de initiatiefnemers betreft moet het herstellen van de machtsbalans een topprioriteit zijn voor alle politieke kleuren. Een gezonde publieke sector gaat ons allen aan, van links tot rechts. Wij kijken uit naar de voorstellen van anderen om dit gezamenlijk te bewerkstelligen.

Wanneer de inspraak van professionals is verbeterd in de publieke sector, wanneer de medezeggenschap haar werk kan doen in gezamenlijkheid met bestuurders en toezichthouders, moet ook de rol van de politiek herijkt worden. Dan moet de politiek erop vertrouwen dat een incident of calamiteit binnen een instelling niet direct strengere landelijke regels vergt. De verantwoordelijkheid voor het dagelijkse bestuur en het oplossen van calamiteiten binnen publieke instellingen ligt in zo'n gebalanceerd systeem dan allereerst bij bestuurders, toezichthouders, professionals en gebruikers van de instelling zelf.

Dat wil niet zeggen dat de politiek mag weggijken. De positie van de medezeggenschap is en blijft altijd kwetsbaar. Professionals hebben altijd te maken met hiërarchische verhoudingen binnen een instelling en koepelorganisatie. De medezeggenschap- en ondernemingsradenraden zijn altijd afhankelijk van goede informatievoorziening, expertise en goede bestuurders. De rol van de medezeggenschap in de publieke sector is echter van groot maatschappelijk belang en dient door de overheid

daarom te worden gewaarborgd. Het verdient actief overheidsbeleid. Daar zijn financiële middelen voor nodig en politiek eigenaarschap. Een goed begin zou zijn om de portefeuille «zeggenschap in publieke instellingen» expliciet te beleggen bij de Minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid als stelselverantwoordelijke. Op die manier werken professionals, bestuurders, politici, ministerie en de ambtenarij, tezamen aan het verbeteren van de publieke sector. Het doel is om gezamenlijk de machtsbalans te herstellen. Om er samen voor te zorgen dat niet alleen bestuurders en toezichthouders, maar ook professionals baas worden over hun werk en werkomgeving. Samen de baas.

7. Beslispunten

De initiatiefnemers verzoeken de Kamer haar steun uit te spreken voor de in paragraaf 3, paragraaf 4 en paragraaf 5 opgenomen voorstellen en de regering te verzoeken de uitvoering daarvan te bevorderen.

Een overzicht van de voorstellen overzichtelijk per paragraaf:

§ 3

- 3.1 Introduceer een Minister van Zeggenschap
- 3.2 Onderzoek hoe de kennispositie van de (G)MR en OR ingrijpend versterkt kan worden
- 3.3 Faciliteer en initieer periodieke personeelsevaluaties
- 3.4 Onderzoek een consultatieplicht
- 3.5 Rechtstreeks vergaderen met de raad van toezicht zonder tussenkomst van het bestuur
- 3.6 Geef professionals instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting
- 3.7 Geef burgers agenderingsrecht

§ 4

- 4.1 Geef professionals bindende voordracht voor de helft van het aantal toezichthouders
- 4.2 Onderzoek de introductie van een werkvloerkrediet
- 4.3 Stimuleer de beroepsadviseur

§ 5

- 5.1 Stimuleer locatiegebonden (mede)zeggenschap
- 5.2 Onderzoek optimale schaalgrootte
- 5.3 Stimuleer opsplitsen (de-fuseren) waar nodig
- 5.4 Stel een plafond voor schaalvergroting in

8. Financiële verantwoording

Deze initiatiefnota schetst verschillende maatregelen om de zeggenschap van professionals te verbeteren in de publieke sector. De beleidsvoorstellen vallen bij benadering in drie categorieën: uitbreiding van wettelijke bevoegdheden, het verrichten van onderzoek en extra facilitering. De financiële consequenties zijn op dit moment nog niet volledig bekend en we zijn benieuwd naar een dergelijke financiële uitwerking vanuit de desbetreffende departementen. Naar verwachting kunnen de meeste beleidsvoorstellen gedekt worden binnen de begroting of gedekt worden uit de onderuitputting van het desbetreffende departement.

Smeulders
Ellemeet
Westerveld
Buitenweg

Geraadpleegde bronnen

- Blank, J. (2015). *Illusies over fusies: een kritische beschouwing over schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985–2012*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- CBS. (2018). *Ziekteverzuim dashboard*. Opgeroepen op Januari 15, 2018, van CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/toelichtingen/ziekteverzuim>
- Centraal Planbureau. (2013). *De governance van semi-publieke instellingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Commissie Behoorlijk Bestuur. (2013). *Een lastig gesprek*.
- de Jong, R. (2018). We zijn niet alleen. In J. Klaver, *Lessen uit de kantine-tour: doorbreek de crisis in de publieke sector* (pp. 22–23). Utrecht: GroenLinks.
- de Rijk, M. (2016, Oktober 19). *De kosten in de zorg: Hoe ontwarren we het zorglabyrint?* Opgeroepen op Januari 16, 2019, van De Groene Amsterdammer: <https://www.groene.nl/artikel/de-kosten-in-de-zorg>
- Dujardin, A. (2019, Juni 15). *Hoe houd je jonge leraren in het onderwijs?* Opgehaald van <https://www.trouw.nl/nieuws/hoe-houd-je-jonge-leraren-in-het-onderwijs~bab37d72/>
- Elsevier. (2017, December 2017). *Rekenkamer kan 70% overheidsuitgaven niet controleren*. Opgeroepen op Januari 28, 2019, van Elsevier.nl: <https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2017/12/70-overheidsuitgaven-kan-rekenkamer-niet-controleren-565262/>
- FTM. (2016, Mei 4). *Toezichthouders in de zorg hebben vaak geen kennis van de sector*. Opgehaald van Follow The Money: <https://www.ftm.nl/artikelen/toezichthouders-zorg-hebben-vaak-geen-kennis?share=1>
- HogerOnderwijs.nu. (2015, September 10). «*Het hoger onderwijs staat bol van de inefficiency*». Opgehaald van <http://www.hogeronderwijs.nu/2015/09/het-hoger-onderwijs-staat-bol-van-de-inefficiency/>
- Hooge, E. (2018). De leraar en zijn beroep. *De Nieuwe Meso*, 16–17.
- Keijts, B. (2013, November 4). Governance in de semipublieke sector. *Governance corporaties*. Breukelen.
- Kersten, S. (2019, Mei 28). *Zo houd je verpleegkundige wél binnenboord*. Opgehaald van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/28/zo-houd-je-verpleegkundige-wel-binnenboord-a3961893>
- Marsman, L. (2018). Georganiseerd wantrouwen. In J. Klaver, *Lessen uit de kantine-tour: doorbreek de crisis in de publieke sector* (pp. 16–17). Utrecht: GroenLinks.
- Marx, K. (1968). *Ökonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844*. Berlijn: Hofenberg.
- MBO Raad. (2019, Februari 22). *Studenten in het mbo*. Opgehaald van <https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten-het-mbo>

Nederlands Jeugdinstituut. (sd). *School voor voortgezet onderwijs (VO)*. Opgehaald van [https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/School-voor-voortgezet-onderwijs-\(VO\)](https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/School-voor-voortgezet-onderwijs-(VO))

NRC. (1998, Juli 21). *Tekst regeerakkoord*. Opgeroepen op December 2018, van <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Regeerakkoord/0.html>

NRC. (2018, Juni 20). «*Onafhankelijkheid universiteitsbladen in het geding*». Opgeroepen op Januari 18, 2019, van NRC.nl: https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj3ycO9q_ffAhWrsKQKHaOtAPMQFjAAegQlChAB&url=https%3A%2F%2Fwww.nrc.nl%2Fnieuws%2F2018%2F06%2F20%2Fonafhankelijkheid-studentenbladen-in-het-geding-a1607268&usg=AOvVaw0SA

Onderwijsraad. (2004, Augustus). *Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs*. Opgehaald van https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/links/samenvatting_website_bureaucratisering_copy.pdf

Oosterom, R., & Visser, M. (2018, Juli 9). *Er werken meer zzp'ers in de zorg, daarvan zijn mensen in vaste dienst de dupe*. Opgeroepen op Januari 15, 2019, van Trouw: <https://www.trouw.nl/home/er-werken-meer-zzp-ers-in-de-zorg-daarvan-zijn-mensen-in-vaste-dienst-de-dupe~a1cd298e/>

Pelgrim, C. (2018, Augustus 28). *Hoe de overheid de personeelstekorten heeft laten oplopen*. Opgehaald van NRC: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/08/21/hoe-de-overheid-de-tekorten-heeft-laten-oplopen-a1613802>

PO Raad. (sd). *Feiten & Cijfers primair onderwijs 2017*. Opgehaald van https://www.poraad.nl/system/files/nieuws_en_achtergronden/poraad_feiten_en_cijfers_2017.pdf

Politie & Wetenschap. (2016). *Basisteams in de Nationale Politie: Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Opgehaald van <https://www.politeewetenschap.nl/publicatie/politiewetenschap/2016/basisteams-in-de-nationale-politie-275/>

RTL Z. (2019, Februari 5). *Zzp-docent rukt op: meer vrijheid, minder werkdruk*. Opgeroepen op Februari 5, 2019, van rtlz.nl: <https://www.rtlz.nl/business/artikel/4591781/toename-zzp-docenten-onderwijs-lerarentekort>

Sapulete, S., Wester, M., & Verkennis, N. (2018). *Evaluatie Project Versterking Medezeggenschap*. Rotterdam: Ecorys in opdracht van Ministerie van OCW.

SCP. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland: een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sdu uitgevers.

StAZ. (2019, Januari 14). *Instroom zorgpersoneel op orde, uitstroom nog niet*. Opgehaald van <https://www.staz.nl/instroom-zorgpersoneel-op-orde/>

TNO. (2012). *Werkdruk*. Hoofddorp.

Trouw. (1999, Oktober 15). *Drinkwater blijft overheidstaak*. Opgeroepen op December 2018, van <https://www.trouw.nl/home/drinkwater-blijft-overheidstaak~a903db28/>

- V&VN. (2019, Januari 27). *V&VN peiling personeelstekorten zorg: «Ik merk geen personeelstekorten zorg»*. Opgehaald van https://www.venvn.nl/Portals/1/Downloads/20190127-persbericht_ledenpeiling_ikmerkgeenverschil.pdf
- van Engelshoven, I.K. (2018, Oktober 15). Antwoord op schriftelijke vragen van dhr. Bruins (ChristenUnie) over het bericht «In de zoveelste onderwijsfraudezaak blijft de inspectie opvallend stil» (ingezonden 27 september 2018). Opgehaald van <https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwi6ooi3i-bfAhVFbFAKHTHdCXwQFjACegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Fkamerstukken%2F2018%2F10%2F15%2Fbeantwoording-aanvullende-kam>
- Van Hulst, B., & Blank, J. (2017, Mei 19). *Nederlandse ziekenhuizen te groot voor verdere schaalvoordelen*. Opgehaald van ESB: <https://esb.nu/esb/20026609/nederlandse-ziekenhuizen-te-groot-voor-verdere-schaalvoordelen>
- van Wijnen, J. F. (2018, November 18). *«Ik werd de bottleneck in mijn bedrijf»*. Opgehaald van <https://fd.nl/ondernemen/1275296/ik-werd-de-bottleneck-in-mijn-bedrijf>
- Vendrik, K. (2007, Juni 7). *Aan de orde is het debat over de marktwerking in de publieke sector*. Opgehaald van Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20062007-3929-3954.html>
- Vereniging Hogescholen. (2019, Juni 20). *Kerncijfers hbo overzichtelijk gepresenteerd in sectordashboard*. Opgehaald van <https://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/kerncijfers-hbo-overzichtelijk-gepresenteerd-in-sectordashboard>
- VSNU. (sd). *Aantal ingeschreven studenten*. Opgehaald van https://www.vsnunl.nl/f_c_ingeschreven_studenten.html
- Westerveld, L., van den Bosch, H., Groen-Reijman, E., Hagendijk, R., Pekelharing, P., Smaal, K., et al. (2016). *Een universiteit van waarde(n)*. Amsterdam: Commissie democratisering & decentralisering.
- Willink, H. T. (2018). *Groter denken kleiner doen*. Amsterdam: Prometheus.
- WRR. (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zorgvisie. (2018, September 17). *«Een Chief Nursing Officer is hard nodig»*. Opgehaald van <https://www.zorgvisie.nl/een-chief-nursing-officer-is-hard-nodig/>