

## HELICOPTERVIEW

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van boven af gezien

Aflevering 2, 2 februari 2012

### 1. Algemeen

De vorige (eerste) aflevering bevatte een tableau van actuele ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsverhoudingen in de collectieve sector. Daaraan was gekoppeld een voorspelling van onderwerpen die in 2012 de aandacht zullen krijgen. Dit is de eerste aflevering waarin getracht wordt een blik te werpen op de actuele ontwikkelingen.

### 2. Arbeidsproductiviteit

Onmiskenbaar staat de arbeidsproductiviteit in de publieke sector met stip op de agenda. Soms is er sprake van heel directe, actuele discussies over arbeidsproductiviteit, dan weer vinden discussies plaats die ogenschijnlijk over iets anders gaan maar vervolgens in belangrijke mate wel tot arbeidsproductiviteit zijn te herleiden. In de eerste categorie horen ongetwijfeld thuis de interessante, door BZK gesubsidieerde rapporten die IPSE, het Centrum voor Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies van de TU Delft, heeft uitgebracht. Ik noem de studie naar de productiviteit van ziekenhuizen, de studie naar gemeentelijk afvalbeheer en de studie naar de determinanten van veiligheid. Stuk voor stuk studies die licht werpen op productiviteit en het managen daarvan in sectoren waar dit soms als vloeken in de kerk wordt ervaren. Voorbeeld: afvalbeheer blijkt het efficiëntste plaats te vinden als een gemeente het werk uitbesteedt. Next best is zelf doen. Maar –interessant- het slechtste is: uitbesteden aan een buurgemeente. Dat is plausibel. Het zou best eens kunnen zijn dat in het eerste geval sprake is van een grote zakelijkheid, in het tweede geval van groot commitment maar dat de derde vorm het slachtoffer is van de onzakelijkheid die soms tussen overheidsinstanties bestaat. Het spoort ook met de verklaring die OCW gaf voor het weer naar het ministerie toe halen van de IB-Groep, dat een zelfstandig bestuursorgaan was. OCW had het gevoel daarvoor enerzijds wel verantwoordelijk te zijn maar anderzijds geen bij die verantwoordelijkheid passende invloed er op te hebben.

Veel meer aandacht dan de IPSE-studies trok het SCP-rapport ‘Waar voor uw belastinggeld?’ (met de nadruk op het vraagteken). Een zeer waardevol rapport waarin een goede poging is gedaan om in kaart te brengen hoe het zit met het rendement van de grote geldstromen die besteed zijn aan een aantal publieke doelen. Gevaar van zo’n rapport is natuurlijk dat er selectief in gewinkeld wordt of dat er iets uit de context wordt getrokken en voor een verkeerd doel gebruikt. Maar het SCP is er in geslaagd duidelijk over het voetlicht te brengen dat ook in de publieke sector gekeken kan worden naar productiviteit en dat ook daar de vraag naar het nut van investeringen op zijn plaats is. Lastig, maar wel mogelijk en ook nodig. Interessant was te zien hoe sommige belanghebbenden schuimbekkend op de studie reageerden. De schoolleiders, de politiebonden voorop. Schande was het wat het SCP, die vroeger als vriend werd gezien, deze arme sectoren heeft aangedaan. Onwetenschappelijk en geen erkenning voor de verrichte inspanningen. Eveline Tonkens sloot zich in een column in De Volkskrant daar bij aan: ‘Maatschappelijk onverantwoord onderzoek’. Dat moet je met een korreltje zout nemen. Wellicht duidt het er zelfs op dat het SCP wel degelijk iets te

pakken had. Het rapport zou ook heel behulpzaam kunnen om de discussie over de arbeidsproductiviteit wat uit de emotionele sfeer te trekken en meer te verzakelijken.

De vraag is natuurlijk altijd hoe je prestaties in het publieke domein meetbaar maakt. Mooi voorbeeld is dan altijd het aantal bekeuringen waarop bij de politie werd gestuurd totdat de minister van Veiligheid en Justitie dat verbod. Ministers klagen wel eens dat men zich weinig van hun besluiten aantrekt. Maar minister Opstelten heeft niks te klagen: het aantal verkeersboetes is in 2011 gedaald van 9,7 mln. naar 8,5 mln. Het volk zal hem er om prijzen. In de oorspronkelijke managementrapportages van de politie zou dat duiden op een daling van de productiviteit van 15 %. Dat terwijl het aantal politieagenten is toegenomen en vooral het blauw op straat. Interessant is dan natuurlijk de vraag wat de effecten zijn van die daling maar vooral ook waar de vrijkomende capaciteit in is gaan zitten. Dat stond er niet bij in het persbericht. Het OM wijt de daling overigens aan het feit dat de trajectcontroles uit stonden door meer werkzaamheden, wat een enigszins cryptische verklaring is. Bovendien zou je verwachten dat juist bij werkzaamheden de snelheidscontrole strenger is, gelet op de klachten van de werkers daar.

## 2. De overheid is geen markt.

Mogelijk als tegenhanger tegen de opkomende discussie over productiviteit is de publicatie van een aantal uitspraken waarin betoogd werd dat de overheid geen markt is en dat je ook geen marktinstrumenten moet gebruiken om overheidsdoelen te beruiken. De meest gezaghebbende exponent van deze opvatting is natuurlijk Herman Tjeenk Willink, die in een aantal afscheidsinterviews dit ook nog een aantal keren duidelijk onder woorden bracht. Maar ook prof. Paul Frissen, auteur van het RMO-rapport 'Tegenkrachten organiseren- lessen uit de kredietcrisis' vroeg in een interview in De Volkskrant hier aandacht voor. Het was ook het thema van de intreerede op 25 januari 2012 van Gerrit Dijkstra als lector aan de Haagse Hogeschool. Vorig jaar was 'het eigene van de overheid' tevens het onderwerp van een serie CAOP-debatten en twee CAOP-publicaties. De discussie klinkt eveneens door in bijvoorbeeld de opvattingen over aanbestedingen. Paul Frissen spreekt daar in de Volkskrant ook over en stelt dat er een trend is om van alles aan te besteden. 'Maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld in de zorg of het welzijn, moeten met elkaar concurreren om een opdracht van een overheidsinstelling binnen te slepen. Daar komt altijd één winnaar uit. Ik zou zeggen: laat meerdere partijen winnen..en elk een deel van de opdracht uitvoeren', aldus Frissen. Interessant, het reduceren van concurrentie om de prestaties te bevorderen. Frissen bedoelt waarschijnlijk dat het beter is om werk in kleinere porties uit te besteden. Maar of dat efficiënter is?

Het is natuurlijk niet helemaal toevallig dat dit soort discussies weer spelen. Er wordt zwaar bezuinigd, en dat gaat soms heel rauw. Daar ontstaat veel verzet tegen. Bovendien wordt door de bezuinigingen de discussie over efficiencywinst en productiviteitsgroei sterk gestimuleerd, en de daaruit voortkomende maatregelen worden sterk vereenzelvigd met (in de publieke sector toch al niet al te populaire) managementpraktijken in het algemeen en managementdenken in het bedrijfsleven in het bijzonder. En om die reden afgewezen. Dat miskent echter tot op zekere hoogte dat veel managementpraktijken een algemene betekenis hebben, als middel om een groep mensen goed te organiseren en te laten werken. Dat geldt voor zowel organisaties in de markt als in de publieke sector. Het is onzin dat dat in die laatste sector niet zou moeten of zou kunnen. Het is soms wel lastig omdat de prestaties niet altijd goed meetbaar zijn. Maar vaak veel beter meetbaar dan men denkt. Ook valt me op dat men het doet voorkomen alsof er mensen zijn die zouden denken dat je moet doen alsof de

overheid een markt is. Iemand die er een beetje kijk op heeft weet natuurlijk dat dat onzin is. Maar de tegenstanders van management, controle, sturen op prestaties et cetera bij de overheid, doen het soms voorkomen of de voorstanders die opvatting zouden hebben. De waarde van de discussie is wel dat die nieuwe impulsen geeft aan het denken over management in de publieke sector. Dat kan wel wat brandstof gebruiken.

### 3. De arbeidsvoorwaarden.

Op het cao-front heerst grote stilte in de publieke sector. Wel is er sprake van acties, bijvoorbeeld in het onderwijs. De Algemene Onderwijsbond, althans een lid van het bestuur, dacht de belangen van de sector te dienen door te stellen dat 'de minister het intellectuele niveau mist om onderwijsminister te zijn'. De taalverruwing doet ook zijn entree in het bestuurlijk domein. De voorzitter van de Aob bood wel zijn excuses aan, maar ja, excuses? En wat dan? De minister nam er overigens wel genoeg mee. Bij de discussies over arbeidsvoorwaarden gaat het in de kern ook vaak over productiviteitsgroei, zoals bij het debat over de 1040 lesuren. Dat wordt gezien als een werktijdverlenging en werkverzwaring maar is in wezen een productiviteitsgroei van 2 %, dus waar hebben we het over, zoals Frank van Kalshoven in De Volkskrant van 28 januari uiteenzette. 'Een staking tegen de vakbond ligt meer in de rede', zo stond het in het artikel waarvan ongetwijfeld een aantal Volkskrantlezers met verontwaardiging heeft kennis genomen. De eerste loonstrook van het jaar heeft overigens niet geleid tot een massale kreet van verontwaardiging, ondanks de in veel gevallen merkbare verslechtering. Ook het pensioendebat, om het zo maar te noemen, is volop gaande maar heeft nog niet veel directe effecten. Het ABP heeft wel aangekondigd dat maatregelen aan de uitgaven- en inkomstenkant onvermijdelijk zijn, maar dat is nog niet geëffectueerd. Het PGGM is wat dat aangaat net aan de goede kant van de streep terecht gekomen. Op een wat lager abstractieniveau trokken de salarissen van corporatiebestuurders de aandacht. Allereerst door de brief van de minister van BZK van 26 januari 2012 waarin zij een overzicht geeft van de beloningen in de corporatietop. De minister stelt in haar brief dat ze 'het teleurstellend vindt dat het de sector kennelijk niet lukt de voortdurend opwaartse trend om te buigen en een daling te realiseren'. 'Ik had meer concrete resultaten verwacht'. Wat dat aangaat werd ze een week later op haar wenken bediend door het vanwege de financiële problemen van Vestia aftreden van Staal als algemeen directeur van Vestia, de bestuurder met het hoogste salaris in die sector. Hij is opgevolgd door twee interim-directeuren. Die zullen misschien per persoon niet het wel erg hoge salaris van Staal krijgen maar opgeteld zal dat er waarschijnlijk wel overheen gaan. Maar dat mag, het beloningsbeleid gaat niet over managerskosten (en –opbrengsten) maar over managersinkomsten. Het is niet populair om een discussie te starten over topbeloningsbeleid in de publieke sector, nu daar net met veel moeite een norm is vastgesteld. Maar die norm blijft last houden van het feit dat die afgeleid is van een volledig politiek bepaalde norm, het salaris van een minister. Die fout uit het rapport Dijkstal blijft de discussie parten spelen. Op een nog lager abstractieniveau trokken aandacht de vergoedingen voor managers bij de TU Delft. Het verweer van de voorzitter van het College van Bestuur legde het af tegen de verontwaardiging van de NRC die in de kop al vaststelde dat er sprake was van 'te dure dienstreisen' (NRC 24.1.12). Ik schat dat de politiek meer op de lijn van de NRC zit dan op die van de voorzitter.

Wel, dat was het weer, de neerslag van een paar weken van afstand kijken naar de arbeidsverhoudingen in de collectieve sector. Wordt ongetwijfeld vervolgd.

Prof.mr. Roel Bekker