

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van bovenaf gezien

Aflevering 13 februari 2012

## 1. Algemeen

'Arbeidsverhoudingen' is een breed begrip. Het omvat de verhoudingen tussen werkgever en werknemer of werknemers, het gaat om de organisatie van werkende mensen, met daarbinnen onderwerpen als management, medezeggenschap, arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt. Aan de orde komen bij arbeidsverhoudingen ook de arbeidsproductiviteit en de interne en externe machtsverhoudingen. Kortom: een breed thema. Bovendien een thema waarbij buitengewoon veel speelt, zeker op dit moment van grote maatschappelijke veranderingen en ingrijpende bezuinigingen. Veel beweging dus. Behalve bij de cao's. Daar is in de collectieve sector sprake van stilstand. Dat komt overigens de overheid goed uit, want stilstand betekent dat de personeelsuitgaven niet stijgen. Bovendien zijn er dan ook geen afspraken over vacatures en over zaken als scholing, dus ook dat leidt tot minder uitgaven. Er ontstaat in de publieke sector wel wat frictie tussen het overheidsstandpunt en het werkgeversstandpunt. Weliswaar vallen die instanties soms samen, maar hun belangen zijn verschillend, en als werkgever wil je uiteindelijk tot goede afspraken komen en kijk je verder dan alleen maar de bezuiniging. Aan de kant van de vakbonden zoekt men ook naar een overtuigende insteek, in de wetenschap dat de budgettaire klem nu eenmaal groot is. De cao-onderhandelingen gemeenten zijn gestrand omdat de bonden werkgaranties wilden waar de werkgevers neen tegen hebben gezegd. De overwegingen van de VNG lagen enerzijds in de sfeer van het budget maar anderzijds ook in meer organisatiegerichte zaken betreffende kwaliteit en flexibiliteit van de formatie. De politiebonden hebben het overleg ook afgebroken, ze voelen zich ondergewaardeerd en onderbetaald. Dat is een subtiel onderscheid, waarschijnlijk zo te begrijpen dat het bij onderwaardering gaat om immateriële zaken (zie ook de eis van de schoonmaakbonden dat het vooral moet gaan om respect) en bij onderbetaling om geld. Wordt vervolgd.

## 2. Bureaucratie en management

Als er geen budgettaire ruimte is voor loonsverhoging, verschuift de aandacht naar andere zaken. Genoemd is al sub 1: respect. Maar een vruchtbaar terrein is wellicht ook om te kijken naar de arbeidsomstandigheden. En een deelaspect daarvan is dan de interne bureaucratie die voor veel werkers in de publieke sector het werken vaak onprettig of suboptimaal maakt. Een interessante exercitie in dat verband is het bij brief van 18 februari 2011 door minister Opstelten afgekondigde aanvalsplan op de interne bureaucratie bij de politie. Een plan waarmee, aldus de minister, hij 'het vak weer teruggeeft aan de professional'. Ik moet eerlijk bekennen dat ik wat sceptisch was over het plan. Het was geschreven in enigszins ronkend proza, met veel aankondigingen en hooggespannen verwachtingen. Maar de minister heeft bij brief van 16 december 2011 de kamer ingelicht over de voortgang, en dat ziet er toch wel heel veelbelovend uit. De laatste brief is heel zakelijk, en geeft een

mooi overzicht van wat er zoal in gang is gezet en wat er is bereikt. Dat gaat de goede kant op, zij het dat 2012 het eerste jaar wordt waar sprake is van daadwerkelijke vermindering, 5% van de 25 % die in drie jaar bereikt moet worden. Maar: hulde voor de aanpak, prima brief.

Een paar kanttekeningen bij de brief. Bij personeelszaken wordt gemeld dat het functiehuis wordt herzien en dat het aantal functiebeschrijvingen wordt teruggebracht. In het plan stond een teruggang van 7000 naar 100, en in de laatste brief wordt gesteld dat er overeenstemming is over 90. Het moet, aldus de brief, de eerste maanden van 2012 zijn geïmplementeerd. Dat zou opvallend snel zijn, maar wie weet. Bovendien: het oogt natuurlijk goed, maar als je ziet dat bv. het rijk van 30.000 teruggaat naar 50, en dat indertijd Verkeer en Waterstaat nog minder dan 20 had, dan blijft het toch nog knap veel bij de politie. Het onderwerp 'functiehuis' heeft natuurlijk van alles te maken met flexibiliteit, en dat komt hopelijk ook in meer brede zin op de agenda. Een andere kanttekening bij de brief: ik vind de passages over het management niet erg overtuigend. Er wordt melding gemaakt van een opleiding waarin leidinggevendend gezamenlijk leren hoe ze de bureaucratie in de organisatie <kunnen> aanpakken, voorkomen en kunnen 'sturen op vertrouwen'. Dat lijkt mij toch wel heel mager als het gaat om de zeer noodzakelijke drastische verhoging van de managementkwaliteit. Die schiet in de gehele publieke sector nog op veel fronten te kort, en dat los je niet op door een curieus 'sturen op vertrouwen'. Het begrip 'manager' is in de publieke sector enigszins verketterd, het begrip 'professional' daarentegen is de hemel in geprezen, met soms ook de bijbetekenis dat een professional 'managerresistent' zou moeten en mogen zijn. Op dit vlak is nog een grote slag te slaan, ook bij de politie. Als ik het goed zie, is de managementkwaliteit van de politie (en dan de tekorten daaraan) ook een van de (stevige) kritiekpunten van Fijnaut op de opzet van de nationale politie.

Het zou de moeite waard zijn de aandacht voor managementkwaliteit in de publieke sector weer eens wat op te poetsen. En dan niet met de zoveelste cursus 'leiderschap' of vage verhalen over 'sturen op vertrouwen', maar echt management. Dat management zou zich dan ook moeten buigen over bijvoorbeeld de indicaties die er op wijzen dat over de hele linie het ziekteverzuim weer stijgt, na jarenlang gedaald te zijn. ArboNed heeft net een overzicht gepubliceerd waaruit blijkt dat over 2011 onder alle werknemers het ziekteverzuim 4,5 % bedraagt, terwijl dat in 2010 4,25 is. Vooral de psychische klachten zijn toegenomen. Het lijkt de moeite waard op dit punt de vinger goed aan de pols te houden.

### 3. Beloning

Een van de zaken die bij de verkettering van managers altijd een rol speelt is hun beloning. Het is altijd vrij schieten om het salaris van een manager als te hoog af te schilderen. Soms lijkt het wel eens of dat het enige is dat van belang is bij succes of falen. Illustratief is de krantenkop in de Volkskrant en andere kranten over de reactie van minister Schultz op twee dagen slecht treinverkeer. De kop in een paar kranten meldde dat zij geen bonus aan de NS- en ProRailtop zou uitdelen. Tja, alsof daar de wissels van ontdooien! Over die bonus gaat ze trouwens niet eens, zoals ze zelf wel had gezegd. Maar dat is natuurlijk niet leuk voor een krantenkop. Soms is er overigens alle aanleiding om heel kritisch te zijn. Het verhaal over het salaris van de directeur van Vestia is inmiddels genoegzaam bekend, en terecht zijn er vraagtekens te zetten bij de door de NRC gereconstrueerde overwegingen indertijd van de Raad van toezicht. Dat neemt echter niet weg dat de discussie over de salarissen in de top van de collectieve sector lijdt aan ernstige bloedarmoede. Het enige dat telt is dat het beneden de zogenaamde balkenendernorm moet blijven, wat dan het salaris is van een minister plus

30%. Gevolg is natuurlijk dat veel managers omhoog zijn gegaan tot die grens en dat voor de overschrijders men zich te buiten gaat in verklaringen en verontschuldigungen. Maar een zakelijke discussie over arbeidsvoorwaarden wordt stelselmatig uit de weg gegaan. Een verademing was dan ook het CPB-rapport van 1 november 2011, getiteld 'Loongebouw overheid en mobiliteit'. Dat gaf een mooi inzicht in in ieder geval een aantal voor beloning relevante aspecten. In sterke mate is gekeken naar de relatie tussen beloning en mobiliteit. De effecten van uitgestelde beloning zijn daarbij meegenomen. Het rapport relateert de beloning ook aan de arbeidsproductiviteit. Geconstateerd wordt dat de gemiddelde arbeidsproductiviteit op latere leeftijd niet meer stijgt en wellicht daalt. Aan het einde van iemands loopbaan daalt ook de mobiliteit door de uitgestelde beloning. Maar dat speelt geen rol –aldus het rapport- bij de lage externe mobiliteit. Werknemers in de openbare sector willen wel binnen de overheid mobiel zijn maar niet naar buiten, en zeker niet aan het einde van hun carrière. Mobiliteit is dan ook geen doel op zichzelf, het zou moeten gaan om de productiviteit over de hele loopbaan gezien. Daarmee zou je dus ook juist die uitgestelde beloning moeten betrekken bij de totale beloning over de hele loopbaan. Expliciete financiële prikkels, zoals een bonus, ziet het CPB niet zo zitten. Argumenten daarvoor zijn dat de individuele prestatie vaak moeilijk te meten is en ook dat het in strijd zou kunnen zijn met het rechtvaardigheidsprincipe. Interessant. Het klinkt allemaal wat ingewikkeld maar het is de moeite waard om er eens verder over na te denken.

#### 4. Marktwerking

Van beloning van managers naar marktwerking is wederom maar een kleine stap. En bij marktwerking hoort dan ook de discussie over enerzijds kerntaken en anderzijds de ideale omvang van organisaties. Het speelt een rol in de grote sectoren in de publieke sector: de volkshuisvesting, de zorg en het onderwijs. In de volkshuisvesting wordt dat nu sterk aangezet door Vestia, maar er waren al eerder voorbeelden. Wethouder Duijvestein van Almere heeft een pleidooi gehouden dat 'corporaties weer volkshuisvesters <moeten> worden'. In de onderwijssector wordt voortdurend gewezen op de zogenaamde perverse prikkels die zouden leiden tot diplomafraude. En tot steeds groter wordende organisaties. Mark Huijben van Berenschot hield in de Volkskrant ook een pleidooi waarin hij betoogde dat 'schaalvergroting is doorgeslagen'. 'Amarantis is de zoveelste publieke kolos die instort', meldde de Volkskrant een paar dagen later. Bij deze verhalen hoort dan ook altijd de zogenaamde inspectiereflex: de organisatie in kwestie wordt onder verscherpt toezicht geplaatst. In de zorg gaat de discussie iets anders. Daar speelt ook wel de vraag naar de omvang maar is daarnaast vooral de marktwerking aan de orde. Dat heeft natuurlijk ook een politieke en budgettaire achtergrond. De minister van VWS heeft nu de tandartsen vrijheid gegeven in hun tarieven, zoals ook al was gebeurd met de fysiotherapeuten. En ze heeft de ziekenhuizen meer ruimte te geven te werken met vreemd vermogen en winstdeling, waarbij het voorbeeld Slotervaart dan de aandacht trekt. Opvallend is dat de discussies en ook de beleidsontwikkeling over in wezen dezelfde thema's in deze drie grote publieke domeinen (huisvesting, onderwijs, zorg) nogal verschillend verlopen. Dat heeft ook zijn weerslag op de arbeidsverhoudingen en de kwaliteit van het management. Wat dat laatste aangaat lijkt het er op dat de kwaliteit van het management in de zorg heel voorzichtig gezegd in de (semi-) publieke sector voorop loopt, gevolgd door de volkshuisvesting (Vestia dan even daargelaten) maar dat onderwijs op dat vlak achterblijft. Dat is ook wellicht een verklaring dat de discussie over productiviteitsverbetering juist in die sector niet goed gevoerd wordt, terwijl juist die sector qua productiviteit achterblijft bij bijvoorbeeld de zorg (zie het SCP-rapport Waar voor ons belastinggeld?).

## 5.Actualiteiten

Materiaal genoeg. Om in de gaten te houden:

- 1 maart nadert, de termijn waarop Albayrak van het Gerechtshof weer aan het werk mag bij het COA. Minister Leers wil graag het rapport-Scheltema afwachten maar dat komt pas later. Dat gaat knellen.

-Schiedam. Te lezen was dat er een rapport van Van der Bunt zou zijn over de sfeer in het gemeentelijk apparaat. Enige maanden geleden heeft burgemeester Verver ontslag genomen naar aanleiding van een overigens door haar bestreden BING-rapport, maar als we het rapport mogen geloven is er veel meer aan de hand dan alleen maar de persoon van de burgemeester.

-De behandeling in de Eerste kamer van de 1040-uur wet, waar naar verluidt nu de VVD moeite mee heeft omdat in de wet de medezeggenschap (van zowel personeel als ouders) te veel invloed zou krijgen op het werk van de professionals. Dat is interessant: het zijn niet alleen de managers die de professionals bedreigen!

-Binnenkort ook de behandeling van het initiatief wetsontwerp over de ambtenarenstatus. De bonden hebben nog een notitie hierover naar de Tweede Kamer gestuurd waarin ze aandacht vragen voor een aantal problemen. Ze gaan in op de procedure (ze willen dat voor deze wet ook het overeenstemmingsvereiste van toepassing is, maar dat lijkt een achterhoedegevecht), de kosten (er is een nieuwe raming van kosten en opbrengsten, met nog steeds een enorme bandbreedte. Dat geeft ruimte voor een strategisch besluit, net als indertijd bij de zorgverzekering) en de onzekerheid over de arbeidsvoorwaarden. Dat laatste lijkt het meest relevant. Zoals het in de notitie verwoord is, lijken de verschillen tussen de bonden en het initiatiefwetsontwerp overbrugbaar. Als er verstandig wordt geopereerd, lijkt er derhalve kans dat het er van komt.

-Tenslotte: nieuwe trend: overheden (of breder: organisaties in de collectieve sector) die elkaar de maat gaan nemen. De NS en ProRail wijzen naar elkaar als schuldige voor de spoorproblemen. De Nationale ombudsman werkt samen met een TV-rubriek om klachten te verzamelen over de Inspectie Gezondheidszorg. De NMA heeft tot een van de hoogste boetes ooit besloten tegen de tot voor kort als zulke brave poortwachters van de zorg aangemerkte huisartsen. Wie volgt?

Prof. mr. Roel Bekker