

Hoe belangrijker de markt, hoe belangrijker toezicht en tegenspraak

Debat 'Werken bij de overheid' 26 mei 2011

'Wanneer de markt belangrijker wordt, moet het eigene van de overheid tot uiting komen in de kwaliteit van het publieke toezicht op de markt.' Het is, in verschillende variaties, een terugkerend motief tijdens de derde besloten debatavond in het teken van 'het eigene van de overheid' op 26 mei 2011 bij het CAOP in Den Haag.

Werken bij de overheid en de ambtelijke status, zijn deze keer de thema's. De debatreeks is een initiatief van de Ien Dales Leerstoel, de Albeda Leerstoel en het CAOP.

Van buiten naar binnen kijken, als een burger die een kijkje neemt onder de motorkap. Dat doet de eerste inleider, Jan Willem Holtslag (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - WRR). Holtslag belicht de ontwikkelingen bij de overheid sinds de jaren '50 van de vorige eeuw. Met als belangrijkste elementen: bestuur, democratie en de positie van de ambtenaar.

Van een overzichtelijke, hiërarchische piramide met een brede basis (samenleving) en een smalle top (regering), met daartussenin overzichtelijke laagjes gemeenten en provincies, hebben bestuur en democratie zich ontwikkeld tot een 'heelal' waarin sterren en planeten verschillende krachten op elkaar uitoefenen.

Die sterren en planeten zijn organisaties en belanghebbenden die de parlementariërs, de wetgever en de bestuurders op de huid zitten. Veel systemen tussen bestuur en democratie draaien dol. De ontevreden burger wendt zich vaker rechtstreeks tot de (sociale) media of het Europese Hof en minder tot representatieve organen. Hoe kan de overheid hier nog haar 'eigen' sturende rol vervullen?

Kerncompetenties opnieuw definiëren

De grote veelvormigheid aan werkwijzen en interactie vergt veranderingen in de ambtelijke organisatie. Met de oude kaders van werken en verantwoorden is het niet meer te behappen. Er moet een nieuw evenwicht worden gevonden. Wetgeving zou op één plaats moeten liggen, niet zoals nu bij zowel nationale staten en democratieën als de internationale economie. Door de kerncompetenties van de overheid opnieuw te definiëren, kun je opschuiven van sturen op uitvoering naar sturen op afstand.

Beleid, wetgeving en toezicht moeten opnieuw worden doordacht. Dat heeft gevolgen voor het ambtenaarschap. Niet op de wijze van het wetsvoorstel Koser Kaya / Van Hijum dat zich richt op 'het principe', maar op basis van analyse en motivering. Vanwege het benodigde vertrouwen in het democratisch bestel, waarin belangenverstrengeling tussen private en publieke belangen uit den boze is, is er behoefte aan 'onbaatzuchtige types die nee kunnen zeggen', aldus Holtslag. De essentie is dat zij worden beschermd tegen politieke druk.

Hij besluit met twee motto's:

- 1 Als je het eigene van de overheid wilt vinden, kijk dan naar markt en samenleving:*
Wanneer de markt belangrijker wordt, moeten ook toezicht en tegenspraak belangrijker worden. Het eigene van de overheid moet tot uiting komen in de eisen en kwaliteit van het publieke toezicht op de markt. Ambtenaren moeten tegenkracht kunnen leveren, dat zijn dus per definitie geen ingehuurde adviseurs van commerciële bureaus.
- 2 Weet wat er leeft en zorg dat het werkt.*

Discussie te dogmatisch

'De discussie wordt te dogmatisch gevoerd en te veel op losse onderdelen. Het gevaar daarvan is dat de samenleving verdwijnt en de blokkentoren die overheid heet, uit elkaar valt.' Deze stelling vormt de basis voor de inleiding van Mark Rutgers (Universiteit van

Amsterdam). Hij constateert dat het bij de 'normalisatie' van de ambtenarenstatus uitsluitend gaat om het gelijktrekken van de arbeidsrechtelijke status. Maar dat is slechts een klein aspect van het complexe vraagstuk van de legitimiteit van de overheid en de ambtenaar.

Het debat gaat over de staat, de relatie met en de visie op de samenleving en het individu.

Veelal gaat het om tegenstellingen en fundamentele tweedelingen: markt/staat, burger/ambtenaar, publiek/privaat, ambtenaar/politiek. Dat is te simplistisch: wat privaat is, wordt publiek bepaald. De staat begrenst de individuele vrijheid waar die de vrijheid van anderen raakt. Het debat over het eigene van de overheid is ook een elitair debat, dat maakt het lastig.

De politicus is de amateur, de ambtenaar hoort de deskundige te zijn. Dat is in strijd met 'het nieuwe werken' waarbij flexibiliteit en jobhoppen zwaarder wegen dan vakkennis. Het imago van de overheid en de ambtenaar is niet gebaat bij verkeerde beeldvorming. Wees je bewust van hoe je zaken benoemt. Wat je doet, krijg je terug.

Minder taken, meer deskundigheid

In de VS is het debat over het eigene van de overheid in de jaren '90 sterk gevoerd. De conclusie: alleen de soevereine macht en de publiekrechtelijke bevoegdheden zijn onvervreemdbaar des overheids. Dat heeft grote gevolgen. Als de overheid niets zelf uitvoert, maar wel controleert, vergt dat ambtenaren die zeer deskundig zijn en corruptiebestendig. De overheid heeft bij geen enkele concrete taak exclusiviteit, iedere taak is uitvoerbaar door andere (private) partijen. In het debat moet deze concrete legitimatie (het handelen) worden onderscheiden van de abstracte legitimatie (het algemeen belang vertegenwoordigen).

Rutgers waarschuwt voor het enkelvoudig perspectief. Bijvoorbeeld door een proces alleen door de bedrijfsmatige bril te bezien en vervolgens te concluderen dat het goedkoper kan. Dat speelt volgens hem bij het wetsvoorstel Koser Kaya / Van Hijum. Dat meldt als uitgangspunt (argumenteren is dus niet aan de orde) dat alle medewerkers in loondienst onder hetzelfde rechtspositiestelsel vallen. Tegelijkertijd wordt de ambtelijke beloningsstructuur gehandhaafd. Daarmee ontkent men het belang van het recht, terwijl het belang van harmonisatie alleen telt wanneer dat het eigen standpunt onderschrijft. Te zeggen dat ambtenaren gewone werknemers zijn, heeft effect op die ambtenaren. Zij gaan zich anders gedragen, krijgen andere verwachtingen en een andere visie op zorgvuldigheid.

De staat moet blijven uitleggen dat ingrijpen in de samenleving mag en moet om de samenleving, de vrije markt en de private sfeer in stand te houden en te beschermen. Ambtenaren zijn dan ook geen 'gewone' werknemers van wie je marktconform gedrag mag verwachten. In de publieke sector moeten efficiency en loyaliteit publiekgericht zijn. Om recht te doen aan die verschillen, moeten medewerkers over bepaalde competenties beschikken. Maar de ambtelijke status moet volgens Rutgers worden beperkt tot een kleine groep medewerkers: zij die zich bezighouden met beleid, gevoelige informatie, enzovoort. Voor hen gelden specifieke morele vereisten en een specifiek salaris, zonder bonussen.

Betekenis voor de burger

In de discussie verplaatst de aandacht zich van de rol van de overheid als werkgever naar die van de betekenis van de overheid voor de burger. De burger wil enerzijds geen last hebben van de overheid en verwacht anderzijds, in geval van een crisis, stevig optreden. Met gezag, dus ambtenaren moeten dat gezag ook kunnen uitstralen. Heeft dat gezag pas genoeg gewicht wanneer de ambtenaar daarmee wordt 'bekleed', door de eenzijdige 'ridderslag'? De meningen zijn verdeeld.

Er is ook een toenemende behoefte aan individuele invulling. Die zou beter gediend zijn met een uniforme arbeidsrelatie dan met een eenzijdige aanstelling. Voor een arbeidscontract moeten de partijen gelijkwaardig zijn en dat is hier niet aan de orde. Anderen stellen dat van individuele invulling slechts beperkt sprake kan zijn. Het spanningsveld tussen collectieve en individuele ambities moet je niet oplossen in de contractuele sfeer. Het gezagsaspect is te ondervangen door de eenzijdige aanstelling, het psychologisch aspect in de werkrelatie.

Geloofsdiscussie

Wat wordt eigenlijk bedoeld met gelijktrekken van de arbeidsovereenkomst? Het wetsontwerp heeft het niet over het verdwijnen van het ARAR en de ontslagbescherming, maar dat is wel de consequentie. Dat hoeft geen probleem te zijn, mits de afspraken privaatrechtelijk worden geborgd.

De discussie over het wetsvoorstel lijkt op een geloofsdiscussie met aan beide zijden rammelende argumenten. De consequenties van het voorstel zijn niet goed getrokken. Als je de ambtenaar marktconform wilt behandelen, moet je hem ook marktconform belonen. Of geen van beide. Het ziet ernaar uit dat de motivatie, wat het parlement betreft, moet komen uit het feit dat je voor de publieke zaak werkt ('public service motivation').

Private partijen kunnen ook publieke taken uitvoeren. Maar wanneer functionarissen overstappen van de publieke naar de private sector, gelden integriteitsregels. Het wetsvoorstel zou de mobiliteit van ambtenaren 'normaler' maken. Is dit een goede koers, qua normen en waarden?

Archaïsche elementen uit het arbeidsrecht

Welk probleem lost het wetsontwerp eigenlijk op?

Volgens een afgevaardigde van D66 is het wetsontwerp het laatste puzzelstukje in een proces van stelselwijzigingen dat al ruim dertig jaar loopt. Het gaat om deregulering van ingewikkelde rechtstelsels die simpeler kunnen en om de verwijdering van archaïsche elementen uit het arbeidsrecht. Nu doen we net alsof we een arbeidsovereenkomst sluiten, straks gaan we dat ook echt doen.

De zaal werpt tegen dat het, in deze tijd van taakstellingen, vooral de bedoeling lijkt om ambtenaren makkelijker te kunnen ontslaan.

Echter: het gaat D66 niet om het ontslagrecht, dat is het probleem niet. Waar de partij wel van afwil zijn de achttien maanden herplaatsingsprocedure, het eigenrisicodragerschap voor de WW en bovenwettelijke WW-uitkeringen.

Een voorstel voor een andersoortige aanpak: maak een gemotiveerde analyse van aspecten waar we werkelijk een (kleine, maar zichtbare en stevige) ambtelijke dienst voor nodig hebben. De overige ambtenaren kunnen, na aftrek van vergrijzing, vanaf een nader te bepalen datum in loondienst.

Wat gaat er mis als de ambtelijke status wordt afgeschaft?

- Bij het afsluiten van cao's vervallen het overeenstemmingsvereiste en het meerderheidsvereiste. Daardoor kan de werkgever een cao afsluiten met één kleine bond in de sector en die cao algemeen verbindend verklaren.
- Het brede publiek ziet geen verschil meer tussen publiek en privaat. Het wordt 'één pot nat'. De specifieke taken en verantwoordelijkheden van de overheid, onder meer op het vlak van integriteit, gelijkheid en continuïteit, vereisen een specifieke status van degene die die taken moet uitvoeren. Dat een ambtenaar het algemeen belang dient, komt onvoldoende tot uiting in een contract met twee handtekeningen eronder.
- In de democratische rechtsstaat wordt de publieke dienst geleid door integriteit en het gelijkheidsbeginsel, de kernbegrippen die de staat in stand houden. Er gaan ook stemmen

op dat die speciale status slechts nodig zou zijn voor een beperkt aantal, specifieke functies.

- Vanuit juridisch oogpunt zijn er invoerings- en reguleringsproblemen te verwachten. Wanneer de beroepsgang bij ontslag wordt uitgebreid van drie naar vier instanties, zal het aantal juridische procedures toenemen. Op het moment dat het ARAR vervalt, moet er een nieuwe cao zijn. De bonden zullen dus snel moeten gaan onderhandelen.
- Het wetsontwerp bevestigt mogelijk het slechte imago van de ambtenarij bij het grote publiek.

De universiteiten willen juist een voordeel noemen. Zij werken op dit moment deels privaatrechtelijk, deels publiekrechtelijk en willen graag zo snel mogelijk naar één systeem met tweezijdige arbeidsovereenkomsten, zodat men meer specifieke afspraken kan maken met werknemers. Op dit punt zou echter de Wet flexibiliteit en zekerheid mogelijkheden bieden.

Symbolische waarde

De vertegenwoordiger van D66 benadrukt dat de essentie van de Ambtenarenwet (inclusief bepalingen over ambtseed, integriteit, vertrouwelijke functies en grondrechten) en de ambtelijke status blijven bestaan. Hij voegt eraan toe dat de ambtenaar zijn gezag ontleent aan de wet, niet aan de eenzijdige aanstelling, de ambtseed, of iets dergelijks. Vanwege de symbolische waarde is het wellicht goed de ambtseed te handhaven.

Anderen vinden dat het wetsvoorstel onvoldoende voorziet in differentiatie van verschillende groepen. Zo zouden politie, openbaar ministerie en bepaalde toezichtfuncties dezelfde status moeten krijgen als de rechterlijke macht.

Volgens de vakorganisaties is het wetsvoorstel, onder voorwaarden, bespreekbaar, maar de timing is verkeerd. Vanwege het feit dat er veel banen op de tocht staan bij de overheid en de financiële paragraaf in het regeerakkoord. Verder leidt harmonisatie tot een extra beroepsgang en dus extra kosten. De mobiliteit bij het Rijk is vastgelopen. Jongeren stromen als eerste uit door het last-in-first-out-principe.

Het begrip 'normalisatie' impliceert dat de huidige situatie niet 'normaal' zou zijn.

Universiteiten verwachten dat het wetsvoorstel helpt bij een gewenste cultuuromslag in de aansturing. Werkgevers in deze sector denken dat dan minder procedures nodig zijn. Echter, de kwaliteit van de dossiervorming heeft meer invloed op het aantal procedures dan de regelgeving.

Waar zijn de aanwezigen het over eens?

- Iets van de ambtelijke status moet blijven. Het wetsvoorstel voorziet daarin.
- Drie categorieën moeten worden uitgezonderd van 'normalisatie': de rechterlijke macht, defensie, deurwaarders en notarissen.

De Raad van State heeft een definitie aangereikt, ter toetsing van uit te zonderen categorieën. Die definitie verdient verdere uitwerking.

- De normerende werking van het oude stelsel moet worden gedefinieerd. Bezien moet worden voor welke categorieën medewerkers deze werking wel en niet in stand moet blijven.

Welke categorieën medewerkers kunnen zonder ambtelijke status?

- Uitvoeringsorganen, bijvoorbeeld bewakingsdiensten en vuilnisophaaldiensten, op voorwaarde dat de controle en het toezicht op deze organen voldoende blijven.
- De zorgsector, het onderwijs en de Dienst justitiële inrichtingen (DJI).

Wat moet er gebeuren met de ontslagbescherming?

- Werknemersorganisaties hechten aan een preventieve toets.
- De overheid mag geen beleidsinvloed krijgen op de ontslaggronden.
- Op dit moment worden bestaande mogelijkheden tot ontslag onvoldoende benut, door een gebrek aan dossiervorming. Het wetsontwerp lost dat niet op.
- Opmerking: de beloning is nu een afspiegeling van de mate van zekerheid: lagere beloning is gekoppeld aan meer zekerheid en/of langer behoud van die beloning.
- Er is behoefte aan een genuanceerder debat met de betrokkenen. De afgelopen twee jaar is het beeld ontstaan dat ambtenaren makkelijker ontslagen moeten worden. Daardoor is het een principekwestie geworden.
- Een modernere versie van de Ambtenarenwet voor aan te wijzen categorieën ambtenaren, eventueel aangevuld met een ambtseed voor de bijzondere bevoegdheden.

Hoe kan het imago probleem worden opgelost? Helpt dit wetsontwerp daar bij?

- De burger houdt zich niet bezig met de vraag of het ambtenarenrecht van toepassing is. In plaats van zich, zoals vanavond, vooral te richten op het interne perspectief zou het dan ook goed zijn uit te gaan van het externe perspectief. Hoe vervult de overheid haar rollen, in de ogen van de burger? Bekijk dat per rol (bijvoorbeeld zorg, onderwijs, geweldsmonopolie) om erachter te komen bij welke rol het imago problematisch is en wat je daaraan kunt doen.
- In het wetsontwerp speelt het imago geen rol. Dat neemt niet weg dat de overheid last heeft van een imago probleem bij werving en in de publieke opinie. Dat kan doorwerken in de opinie, bijvoorbeeld over aanvaardbare salariering bij de overheid.

Hebben ambtenaren last van het imago van (werken bij) de overheid?

- In wervingsadvertenties zet de overheid zich bewust af tegen de marktsector. Dat levert deels bewust kiezende sollicitanten op. Daarbij is sprake van zelfselectie op persoonlijkheid, bijvoorbeeld in de zin van altruïsme versus egoïsme, of risicomijdend tegenover risicovol gedrag. In het verlengde van die wervingsadvertenties zou de overheid zich op deze manier duidelijker moeten profileren. Verwacht dan echter geen wonderen op het vlak van uitwisseling tussen publieke en private sector, omdat hier sprake is van andere persoonlijkheden.
- Kandidaten richten zich vooral op de aantrekkingskracht van de sector, niet op de vorm van de arbeidsovereenkomst. Men vindt het belangrijk te weten voor welk onderdeel van de publieke dienst men gaat werken. Dit kan de overheid meer uitbuiten, inclusief de rol van de ambtenaar bijvoorbeeld op het gebied van integriteit of gezag.

Deze suggesties gaan vooral op voor nieuwe medewerkers, minder voor zittend personeel.