

Stichting
Albeda
eerstoel

Stichting
len Dales
eerstoel

Comparative Public Sector
& Civil Service Reform



Staat van de ambtelijke dienst

Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Stichting
Albeda
Leerstoel

Stichting
ten Dales
Leerstoel

& Comparative Public Sector
Civil Service Reform

ARP

Loyalis

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Staat van de ambtelijke dienst

November 2011

Voor u ligt de eerste uitgave van 'STAD', de 'Staat van de ambtelijke dienst'. STAD is een initiatief van de Albeda Leerstoel, de Ien Dales Leerstoel en de leerstoel 'Comparative public sector and civil service reform', drie bijzondere leerstoelen die worden ondersteund door kennisorganisatie CAOP.

De leeropdrachten van deze leerstoelen hebben betrekking op:

- 'arbeidsverhoudingen bij de overheid' (Albeda Leerstoel);
- 'de overheid als arbeidsorganisatie' (Ien Dales Leerstoel);
- hervormingen van de publieke sector, nationaal en internationaal (leerstoel 'Comparative public sector and civil service reform').

De vijf hoogleraren zijn respectievelijk prof. mr. Roel Bekker, prof. mr. Loe Sprengers, prof. dr. mr. Roel Nieuwenkamp, prof. mr. Alexander de Becker en prof. dr. Frits van der Meer.

Dit initiatief van leerstoelen en CAOP leidt voortaan jaarlijks tot een Staat van de ambtelijke dienst: een kritisch, analytisch overzicht van hoe de ambtelijke dienst 'erbij staat', kwantitatief en kwalitatief. STAD richt zich op Rijk, provincies, gemeenten, maar ook op zelfstandige bestuursorganen, politie, waterschappen. Het doel is jaarlijks te komen tot een gezaghebbende publicatie die zich onderscheidt van de gewaardeerde rapportages van overheden en vakorganisaties. De meerwaarde van STAD zit in de onafhankelijke analyses en observaties, alle geschreven door vertegenwoordigers van wetenschap en beleid.

De eerste STAD brengen wij uit op het moment dat prof. mr. Loe Sprengers, na tien jaar bijzonder hoogleraarschap, afscheid neemt van de Albeda Leerstoel. Mede namens het bestuur en de collega-hoogleraren dank ik professor Sprengers voor zijn inzet en expertise. Daarmee heeft hij de leerstoel en de ontwikkeling van zijn vakgebied de afgelopen jaren een grote dienst bewezen.

Wij danken de schrijvers voor hun waardevolle observaties, het CAOP voor de ondersteuning van dit traject en het ministerie van BZK voor het ter beschikking stellen van onmisbare achtergrondinformatie en bronnen.

Wij wensen u veel leesplezier en vertrouwen erop dat STAD iets mag toevoegen.

Hans Borstlap, voorzitter bestuur leerstoelen

VOORWOORD	3
Drs. H. Borstlap	
INLEIDING	7
De Staat van de ambtelijke dienst (STAD).....	
Prof. Mr. R. Bekker	
1 DE OMVANG VAN DE AMBTELIJKE DIENST	15
1.1 De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appelen en peren?.....	
Prof. Dr. F.M. van der Meer en Dr. C. van den Berg	
2 DE KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENST	25
2.1 De kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening.....	
Dr. A.F.M. Brenninkmeijer	
3 ARBEIDSPRODUCTIVITEIT	35
3.1 Arbeidsproductiviteit en ruimte voor professionaliteit ..	
Prof. Dr. F.D. Pot	
3.2 Productiviteit van de ambtelijke dienst	
Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra en Drs. M. Haverkamp	
3.3 Arbeidsmarktvernieuwing: een kwestie van dialoog op de werkvloer	
Prof. Dr. A. Nauta	
3.4 De vergrijzing van de ambtelijke dienst vraagt om duurzame inzetbaarheid.....	
Prof. Dr. T. van Vuuren	
4 DIVERSITEIT	61
4.1 Tussen droom en daad? Dertig jaar diversiteitsbeleid bij de Rijksoverheid	
Prof. Dr. K. van Oudenhoven-van der Zee	
5 DE ARBEIDSMARKT	69
5.1 Van vergrijzing en ontgroening.....	
Dr. C. van den Berg, Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra, Prof. Dr. F.M. van der Meer	

5.2 De arbeidsmarkt en de ambtenaren: enkele beleidsobservaties	76
Prof. Mr. R. Bekker	
6 INTEGRITEIT VAN AMBTENAREN	83
6.1 Integriteit in deze tijd: zegen of vloek?	84
em. Prof. Mr. C.R. Niessen	
7 OPLEIDING VAN AMBTENAREN	91
7.1 Slim Slimmer	92
Drs. L.J.E. Smits	
8 ARBEIDSVORWAARDEN/BELONING VAN AMBTENAREN	99
8.1 Beloningsbeleid voor de Rijksoverheid	100
Drs. E. van Zelm	
9 HET PERSONEELSBELEID INZAKE AMBTENAREN	107
9.1 HRM in de STAD	108
Prof. Dr. A.J. Steijn	
10 DE ORGANISATIE VAN DE AMBTELIJKE DIENST	115
10.1 De presterende overheid: over outputwaardering en meervoudige sturing van de ambtelijke dienst	116
Drs. L. Geut en R.P. Stolk MA	
10.2 Van bolwerken naar netwerken: over ambtelijk leiderschap in nieuwe associaties	122
Drs. L. Klinkers en G. Rijnja	
11 DE WERKWIJZEN IN DE AMBTELIJKE DIENST	129
11.1 Kansen en bedreigingen van sociale media voor ambtenaren	130
Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp en Ir. R.P. Lapperre	
12 DE ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN	137
12.1 Arbeidsomstandigheden	138
Prof. Dr. M.J.M. Vermeulen	

INHOUDSOPGAVE

13 MEDEZEGGENSCHAP VAN AMBTENAREN.....	145
13.1 Normale medezeggenschap?	146
Prof. Mr. P.F. van der Heijden	
14 DE AMBTENARENSTATUS EN DE AMBTENAREN- VERHOUDINGEN.....	155
14.1 Arbeidsverhoudingen in de publieke sector in historisch en rechtsvergelijkend perspectief	156
Prof. Mr. A. de Becker	
14.2 Normalisatie rechtspositie ambtenaren: van lappendeken naar gespreid bedje?.....	162
Prof. Mr. L.C.J. Sprengers	
14.3 Normalisatie van collectieve arbeidsverhoudingen bij de overheid? Vergeet het maar!.....	170
Prof. Dr. P.T. de Beer	
14.4 Het cao-overleg in de sectoren	176
Prof. Mr. L.C.J. Sprengers	
15 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN.....	187
15.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen; plussen en minnen	188
Prof. Mr. R. Bekker en Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp	
15.2 Politiek-ambtelijke verhoudingen in beeld.....	196
D.J. Boonstoppel MSc	
16 RELEVANTE INFORMATIE	205
16.1 Auteurs.....	206
16.2 Bronnen	208
16.3 Overzicht collectieve sector.....	210

Inleiding

Prof. Mr. R. Bekker

De Woningwet uit 1901 bevatte een belangrijke bepaling. Er moest periodiek een staat van de volkshuisvesting worden uitgebracht, waarin beschreven werd hoe het met de huisvesting was gesteld en hoe die situatie verbeterd zou kunnen worden. Dat bleek een uiterst krachtig instrument voor de grote veranderingen in de kwaliteit van de woonruimte en de stedelijke omgeving. Voor de volksgezondheid bestond een vergelijkbare bepaling.

De ambtelijke dienst anno 2011 bevindt zich niet in dezelfde erbarmelijke situatie als de volkshuisvesting en de volksgezondheid anno 1900. Eerder het tegendeel: de kwaliteit van de Nederlandse ambtelijke dienst is hoog. Maar er zijn wel punten van zorg. Er zijn zorgen over het prestatievermogen van de overheid. Is de ambtelijke dienst wel opgewassen tegen de uitdagingen van de toekomst? De integriteit van de ambtelijke dienst vraagt veel aandacht. Verkokering is een groot probleem in elke bureaucratische omgeving, dus ook in de ambtenarij.

Belangrijk punt van zorg is bovendien dat de maatschappelijke en politieke waardering voor de ambtelijke dienst onder druk staan. Nu worden er al heel lang grappen over ambtenaren gemaakt, tot op zekere hoogte hoort dat er ook bij, maar het blijft niet bij grappen. De ambtelijke dienst is regelmatig voorwerp van fysiek geweld. De amb-

telijke dienst wordt ook regelmatig afgeschilderd als de oorzaak van problemen, niet als middel om die op te lossen. In de politiek wordt zo nu en dan het onvermogen van de overheid om problemen adequaat aan te pakken, risico's te voorkomen en crises op te lossen, toegeschreven aan de ambtelijke dienst. Die wordt verweten inefficiënt te zijn, veel te groot ook, en een hinderpaal in het terugdringen van overheidsbemoeienis en administratieve lasten. Als gevolg hiervan staan ook de politiek-ambtelijke verhoudingen onder druk. Incidenten van allerlei aard worden daarbij uitvergroot. Waarbij overigens regelmatig blijkt dat men (ook in de politiek) geen weet heeft van de omvang en inhoud van de ambtelijke dienst. 'Minder ambtenaren, maar meer politieagenten', is een vaak gehoorde kreet. Alsof politieagenten geen ambtenaren zijn!

Met deze STAD wordt, onder regie van de hoogleraren aan de Albeda Leerstoel, de Ien Dales Leerstoel en de nieuwe leerstoel Comparative Public Sector and Civil Service Reform¹, een poging gedaan om een reëel beeld te schetsen van de omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst en van de uitdagingen die er voor die dienst als geheel liggen. Daartoe is een kader ontwikkeld waarin de voor de ambtelijke dienst relevante onderwerpen op hoofdlijnen zijn gegroepeerd. Een aantal auteurs heeft vervolgens een korte beschouwing geschreven over een van die onderwerpen, uit-

mondend in een korte conclusie of aanbeveling. In de terminologie van de vroegere Staat van de volksgezondheid of volkshuisvesting: zij zijn de inspecteurs die rapporteren over deelgebieden. Onze ambitie is dat dit elk jaar wordt herhaald en dat deze onderwerpen mede hierdoor in een beter perspectief komen. Vanzelfsprekend kan in dit korte bestek geen recht worden gedaan aan de omvang en veelzijdigheid van de ambtelijke dienst. Dat is ook niet de pretentie. Veeleer willen we systematisch en ontdaan van politiek gedreven emoties of modieuze opvattingen, aandacht geven aan iets dat met recht een essentiële voorwaarde voor groei en welzijn wordt genoemd: een kwalitatief hoogwaardige, betrouwbare ambtelijke dienst.

Deze eerste STAD heeft nog een tweede betekenis. Het is ook een hommage aan de tien jaar dat prof. mr. L.C.J. Sprengers hoogleraar Arbeidsverhoudingen bij de overheid (Albeda Leerstoel) was. In die kwaliteit leverde hij een grote bijdrage aan de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector, vaak in nauwe samenwerking met de overige 'inspecteurs' van deze Staat.

Hieronder een korte weergave van de uit deze beschrijving voortvloeiende aandachtspunten als het om die dienst gaat.

¹ Prof. mr. R. Bekker, prof. mr. L.C.J. Sprengers, prof. dr. mr. R. Nieuwenkamp, prof. mr. A. de Becker, prof. dr. F.M. van der Meer.

Een algemeen knelpunt ten aanzien van de ambtelijke dienst is dat wel vaak in algemene termen over ambtenaren wordt gesproken, maar dat echt bruikbare informatie nogal eens ontbreekt. Dat manifesteert zich in kwantitatieve zin, bijvoorbeeld doordat men niet weet wie allemaal ambtenaar zijn en hoeveel er precies zijn. Het CBS heeft gedetailleerde statistieken over van alles en nog wat, maar niet over de ambtelijke dienst. Ministers hebben moeite om over het voetlicht te krijgen hoeveel ambtenaren er precies zijn of hoeveel er worden afgeslankt. Het aantal politieagenten is moeilijk precies aan te geven, et cetera.

Nog veel minder inzicht is er in de vraag wat ze doen, hoe ze werken, et cetera. De prestaties van de ambtelijke dienst zijn dikwijls in erg vage kwalitatieve termen of in nietszeggende kwantitatieve termen weergegeven.

Waar elke beleidssector beschikt over een goed uitgeruste kennisinfrastructuur, is dat bij ambtenaren niet het geval. Dat draagt onmiskenbaar bij aan het gegeven dat men maar alles over ambtenaren kan roepen. Immers, de informatie om gratuite beweringen te weerleggen, ontbreekt in veel gevallen.

Daar waar redelijke informatiebronnen bestonden, verdwijnen die nu bovendien als eerste gevolg van bezuinigingen. Tot voor kort bracht het

ministerie van BZK een Trendnota Arbeidszaken uit. Dat was een nuttig overzicht met tal van gegevens over de ambtelijke dienst, maar men heeft besloten deze trendnota niet meer uit te brengen. Dat doet afbreuk aan de kennis over ambtenarenzaken en is dus zeer te betreuren.

Het zou, voor zowel het functioneren van de overheid als geheel als voor de ambtelijke dienst als zodanig, een groot voordeel zijn als er veel meer aandacht zou worden gegeven aan samenhangende informatie over ambtenaren en ambtelijke organisaties.

Als er één van de tegenwoordig in de mode zijnde enquêtes onder de bevolking zou worden gehouden naar de omvang van de ambtelijke dienst, dan is de uitkomst voorspelbaar: veel te groot. Daarbij gaat vaak de vinger naar de ministeries en vooral naar Den Haag. Men weet niet dat in het beleid, zoals dat in de Haagse ministeries wordt gemaakt, slechts vijf procent van de rijksambtenaren werkt. De rest werkt in bijvoorbeeld uitvoering en inspectie, terreinen waar men vaak roept om juist meer ambtenaren: meer inspectie, meer rijkswegen, snellere afhandeling van belastingaangifte. Of: betere service.

De Nederlandse overheid kent, in relatie tot het van die overheid gevraagde werk, een relatief bescheiden ambtelijke dienst. Van der Meer en Van

den Berg zetten dat nog eens helder uiteen. Ook eerder onderzoek van OECD en SCP liet dat zien.

Het SCP heeft ook al eens aangetoond dat mensen regelmatig ontevreden zijn over de overheid als geheel, maar relatief tevreden zijn over de concrete dienstverlening in een specifiek geval. Het is een duidelijke illustratie van de kwaliteitsparadox die eigen is aan de overheid. De kwaliteit van veel overheidswerk is heel behoorlijk. Handicap is echter dat die maar moeilijk is te meten. Klachten over de overheid domineren ook snel de nuances die nodig zijn voor een goed oordeel. Alex Breninkmeijer gaat in op de kwaliteit zoals hij die als Ombudsman ziet. Hij wordt geconfronteerd met klachten en als zich daar een patroon in aftekent, moet dat een signaal zijn dat systematisch wordt opgepakt. Te vaak wordt dat echter gezien als onwelkome en dus te bestrijden kritiek, waardoor de bron van de klachten niet in beeld komt. Het zou veel beter zijn als er zowel voor de overheid als geheel, als bij grote onderdelen, echt kwaliteitsbeleid wordt gevoerd. Diensten die dat wel doen, laten zien dat het effect heeft. Geut en Stolk gaan in het verlengde hiervan in de op de vraag hoe je de output van een ambtelijke dienst vaststelt. Zij stellen aan de orde of de besturing niet anders zou moeten.

Dat is ook een goed opstapje naar het volgende onderwerp. Belangrijk onderdeel van de Staat is

de productiviteit van de ambtelijke dienst. Vaak wordt gesteld dat de productiviteit in de publieke sector niet te meten is. Of er wordt gewezen op de zogenaamde Wet van Baumol om te betogen dat de productiviteit niet substantieel omhoog kan. Op beide stellingen is veel af te dingen. Wel geldt dat het lastig is om de productiviteit te meten en dat in ieder geval de productiviteit niet in winst en verliestermen kan worden uitgedrukt. Ook bestaat een neiging om te gemakkelijke, vaak weinigzeggende indicatoren te hanteren. Dijkstra en Haverkamp gaan daar op in. Voor de toekomst van de ambtelijke dienst is meer aandacht voor productiviteit essentieel. Die productiviteit kan ook omhoog. Dat is lastig, maar dat mag geen argument zijn. Frank Pot gaat in zijn bijdrage in op de relatie tussen arbeidsproductiviteit en de ruimte voor de ambtelijke professional. Aukje Nauta besteedt daar eveneens aandacht aan en benadrukt het belang van een goede dialoog op de werkvloer. Tinka van Vuuren belicht weer een andere kant van dit belangrijke thema: de duurzame inzetbaarheid van ambtenaren, en behandelt het begrip 'vitaliteitsmanagement'.

De ambtelijke dienst bestaat gemiddeld genomen uit redelijk hoog opgeleide mensen, afkomstig uit de sociaal middelbare en hogere lagen van de bevolking. Het aandeel vrouwen is over het algemeen hoog, zij het nog niet in de topfuncties. Daar is wel sprake van een forse groei. Veel minder

groei is te zien in het aandeel allochtonen. Van Oudenhoven-Van der Zee gaat hierop in en doet een aantal suggesties om ook op dit vlak voortgang te boeken.

Veel aandacht wordt gegeven aan de arbeidsmarkt in de collectieve sector. Het rapport 'De grote uittocht' heeft de nodige aandacht getrokken: de ambtelijke dienst vergrijsst en het zal in de toekomst moeilijk worden om dezelfde ambtelijke inspanning te garanderen die nu publieke diensten verzorgt. In een aantal bijdragen wordt daarop ingegaan. Bekker geeft een algemeen overzicht en constateert onder meer dat op dit moment knelpunten nog niet op grote schaal zichtbaar zijn. Van den Berg, Dijkstra en Van der Meer gaan specifiek in op de vergrijzing en ontgroening van de ambtelijke dienst. Uit de beschouwingen blijkt ook wel dat 'De grote uittocht' goed geïnterpreteerd moet worden. Een deel van die uittocht zou bestaan uit leeftijdsontwikkelingen, maar een groter deel door andere overwegingen. Die laatste zijn erg conjunctuurafhankelijk.

In de daaropvolgende blokken wordt meer ingezoomd op de ambtenaren als zodanig. Niessen gaat in op de integriteit van ambtenaren, Smits op hun opleidingen, Van Zelm op de beloningen en de werking van de Balkenende-norm, terwijl Steijn het personeelsbeleid als geheel onder de loep neemt. Vervolgens wordt de organisatie van

de ambtelijke dienst besproken. Klinkers en Rijnja vragen aandacht voor nieuwe vormen van ambtelijk leiderschap die voortkomen uit het steeds meer wegvallen van hiërarchische organisatievormen. Nieuwenkamp en Laperre zetten de kansen en bedreigingen van de sociale media voor ambtenaren uiteen en Vermeulen trekt dat nog wat breder, door in te gaan op de arbeidsomstandigheden als geheel. Dat wordt gevolgd door een belangrijk immaterieel aspect van die omstandigheden: de medezeggenschap van ambtenaren waar Paul van der Heijden over schrijft. Hij stelt aan de hand daarvan dat de normalisering van de arbeidsverhoudingen veel weg heeft van een bejaarde slak. Dat duidt niet op een hoog tempo. Loe Sprengers gaat als afsluiting van dat blok in op de stand van zaken bij de cao's in de publieke sector.

Aan het slot komen dan de veranderingen in de arbeidsverhoudingen aan de orde. Eerst geeft De Becker een historische en rechtsvergelijkende schets, gevolgd door beschouwingen van Sprengers en De Beer over de normalisatie van de ambtenarenstatus. Een politiek zeer actueel onderwerp met veel haken en ogen.

Bekker en Nieuwenkamp sluiten de 'Staat van de ambtelijke dienst' af met een beschouwing over de verhouding tussen politiek en ambtenarij. Op dat vlak is er sprake van spanningen. Soms van verbeteringen, dan weer van verslechteringen. Waak-

zaamheid is geboden. Ze bepleiten ook eens te kijken naar de onderlinge werkverdeling en na te gaan of de huidige opzet, van ministers en staatssecretarissen aan de ene kant en SG's en DG's aan de andere, nog wel voldoet. Boonstoppel geeft in een bijlage bij dit stuk een overzicht van recente cases over politiek-ambtelijke verhoudingen.

De onderwerpen die de ambtelijke dienst raken, komen op deze wijze allemaal aan de orde. Soms worden ze breed behandeld, dan weer meer specifiek. Maar het zijn waardevolle 'inspectierapporten'.

Wat is nu het eindoordeel van deze inspectie, van deze Staat? Gemengd. De Nederlandse ambtelijke dienst presteert uitstekend, zowel in absolute zin als in vergelijking met het buitenland. Hoge prestaties tegen relatief beperkte kosten. Maar het moet en het kan beter. Dat gaat niet vanzelf. Het vraagt veel van de ambtenaren zelf, van het management en van de wil om in kwaliteit te investeren. Op dat punt laat deze Staat zien dat er reden is tot zorg. Er bestaat te veel onduidelijkheid over het gewenste beloningsbeleid. In algemene zin zal op het vlak van het personeels- en organisatiebeleid meer moeten worden gedaan dan nu. De echt belangrijke punten, zoals arbeidsmarkt, arbeidsproductiviteit en arbeidsomstandigheden, moeten meer aandacht krijgen. Daar wordt nu soms met een grote boog omheen gelopen.

Te vaak wordt over ambtenaren gesproken als kostenposten in plaats van als essentiële onderdelen van onze maatschappij. Dat geeft voeding aan onterechte opvattingen en erodeert de kwaliteit van de dienst. In het verlengde daarvan is ook verbetering in de politiek-ambtelijke verhoudingen gewenst.

Aandacht is ook nodig voor vernieuwing van de werkwijzen, niet door achter modieuze begrippen als 'het nieuwe werken' aan te hollen, maar door te kijken naar reële mogelijkheden voor innovatie. We hebben een goede ambtelijke dienst in dit land, maar dat gaat niet vanzelf. Dat vergt veel inspanningen van zowel ambtenaren, management als politiek!

1 De omvang van de ambtelijke dienst

1.1 DE GROEI EN DALING VAN HET AANTAL AMBTENAREN:

Prof. Dr. F.M. van der Meer

Dr. C. van den Berg

1 INLEIDING

Het huidige kabinet heeft bezuinigen op het ambtelijk apparaat benoemd tot een van zijn speerpunten. Bezuinigen op het ambtelijk apparaat kan op meerdere manieren:

1. op de loonsom, die bijna de helft van de totale kosten voor het ambtelijk apparaat vertegenwoordigt;
2. op de overige kosten, zoals opleidingen, huisvesting en andere bedrijfsvoeringkosten.

Als we inzoomen op mogelijke besparingen op de totale loonsom, zijn er ook twee wegen:

- a. minder geld uitgeven doordat de gemiddelde hoogte van de salarissen daalt, of
- b. minder geld uitgeven doordat salaris aan minder mensen wordt uitbetaald.

De laatste manier veronderstelt inkrimping van het overheidspersoneel. In de huidige kabinetsvoornemens wordt ook uitdrukkelijk gebruik gemaakt van dit tweede mechanisme, waarbij ontstane vacatures niet worden opgevuld en ook ambtenaren mogelijk gedwongen zullen afvloeien. Aan inkrimpingplannen ligt de veronderstelling ten grondslag dat de overheid met minder mensen toe kan. Die veronderstelling kan gebaseerd zijn op het vermoeden dat meer efficiency mogelijk is of dat te veel overheidsdiensten worden aangeboden. In beide gevallen is die overheid dan te groot. 'Te groot' lijkt in eerste instantie een politiek oordeel, maar er is meer over te zeggen. Hieronder

beschouwen we deze plannen vanuit een bestuurswetenschappelijk perspectief. De omvang van het ambtelijk apparaat bekijken we zowel vanuit historisch als internationaal vergelijkend en sectoraal perspectief (onderwijs, zorg, politie, justitie).

2 IS METEN WETEN?

Een oud adagium stelt: ‘meten is weten’. Ook waar het het ambtelijk apparaat betreft, bestaat er bij politici en in de samenleving een sterke belangstelling voor de vraag of die personeelsomvang groter dan wel kleiner is dan in andere landen en of die door de jaren heen is toegenomen dan wel gedaald.

Tegelijkertijd is ‘meten’ ook maar in beperkte mate ‘weten’. Meten zegt ons iets over de toestand op een gegeven ogenblik, maar zulke metingen krijgen pas betekenis als ze ergens tegen worden afgezet, bijvoorbeeld:

- tegen een voorgaande periode;
- tegen de situatie in vergelijkbare buitenlanden;
- of tegenover de ambities of omvang van de taken die aan het ambtelijk apparaat worden opgedragen.

Dus, op het meten volgt in dit geval vergelijken; in voornoemde gevallen betreft dat dan zowel een internationale als een historische vergelijking. Interessant is ook, zo zullen we tonen, een vergelijking tussen beleidssectoren. Een derde stap is dan de vraag of die omvang te groot is (ook

een relevante, maar minder vaak gestelde vraag is of deze te klein is).

Welke vergelijking we ook maken, we moeten beginnen met ‘tellen’. Dat is niet eenvoudig. Dat probleem heeft niets te maken met **dyscalculie**. Naarmate onderwerpen politiek en maatschappelijk gevoeliger worden, zo is de veelgehoorde stelling, worden cijfers politiek gevoeliger, meer het voorwerp van manipulatie en als gevolg daarvan minder betrouwbaar. Ook opvattingen over en belangen bij het beeld van de omvang van het ambtelijk apparaat verschillen tussen de betrokken partijen. Het volgende voorbeeld kan dit illustreren.

Gegeven recente voorstellen en operaties om de overheid en het ambtelijk apparaat te verkleinen, is de vraag relevant geworden in hoeverre inkrimingprogramma’s uit het verleden tot het beoogde resultaat hebben geleid. Immers, ook in het recente verleden vanaf kabinet Lubbers 1 zijn dergelijke initiatieven ontplooid. Over de effecten daarvan lopen de meningen uiteen, maar er bestaat een sterk gevoel dat de opbrengst teleurstellend gering is geweest. Dat er statistisch materiaal over die jaren voorhanden is, biedt geen uitkomst. Verschillende partijen gaan creatief om met de cijfers, met het ruim of nauw opvatten van het ambtelijk apparaat, en met toeschrijving van oorzaak en gevolg. Niet voor niets bestaat de uitspraak ‘lies, damned lies and statistics’, door Mark Twain toegeschre-

1.1 DE GROEI EN DALING VAN HET AANTAL AMBTENAREN:

ven aan de Britse 19^e-eeuwse staatsman Benjamin Disraeli. Consistentie in definities en begrenzungen van het ambtelijk apparaat zijn voorwaarden om valide vergelijkingen te kunnen maken.

Om deze redenen is er buitengewoon veel discussie over de interpretatie van de cijfers. Van oudsher zijn er veel bronnen te vinden. In een vroeger verleden waren vooral de beroeps- en volkstelling vanaf 1849 van belang. Later zijn daar diverse CBS-bronnen bij gekomen en meer recentelijk gegevens van de Rijksoverheid, al dan niet in samenwerking met de andere overheden. Het probleem is dat, vanwege uiteenlopende definities, de gegevens over de jaren heen soms maar moeilijk vergelijkbaar zijn. Niet alleen tussen de verschillende bronnen maar ook binnen dezelfde publicatie. In veel gevallen is een grondige herbewerking nodig. Bij grondige kennis van het basismateriaal en transparante verantwoording van de bewerking hoeft dit niet onoverkomelijk te zijn, maar voor relatieve buitenstaanders worden hier hordes opgeworpen. Zodoende ontstaat – waarschijnlijk niet opzettelijk – ruis en die vertroebelt de discussie.

3 DE CIJFERS EN DE 'WERKELIJKHEID'

Maar stel, we plaatsen de cijfers in een tijdreeks, waarbij we uitgaan van dezelfde instanties en definities, wat is dan waar te nemen? Wanneer we bijvoorbeeld naar de totale periode van de afgelopen dertig jaar (1981-2008) kijken, dan valt

een enorme daling op in het aantal ambtenaren (burgerlijk overheidspersoneel) werkzaam in het Nederlands openbaar bestuur¹; namelijk van 549.200 naar 428.100². Die daling wordt ten eerste veroorzaakt door de privatisering van overheidsbedrijven op alle bestuursniveaus. Zo heeft de omvorming van de PTT naar zelfstandige bedrijven al gezorgd voor een daling van bijna 100.000 ambtenaren. De verzelfstandiging en privatisering van respectievelijk de gemeentelijke ziekenhuizen en de openbare nutsvoorziening hebben ook geleid tot grote dalingen in aantallen gemeentepersoneel. Hetzelfde geldt voor de andere overheden. Het verschuiven van institutionele grenzen door middel van privatisering, uitbesteding, verzelfstandiging (zie ook de zbo's), (de-)centralisatie en de groei van externe tijdelijke inhuur hebben forse dalingen van het overheids-personeel tot stand gebracht.

Nu is het opvallend om te zien hoe in het politieke en maatschappelijke debat met dit type reële dalingen wordt omgegaan. Een veelgehoord type commentaar is dat de aantallen weliswaar gedaald mogen zijn, 'maar' dat dit slechts de uitkomst is van verzelfstandiging, inhuur, privatisering, en dergelijke. De impliciete mededeling achter deze opmerking is: er is sprake van een truc. Het aantal mensen zou in totaal niet 'werkelijk' gedaald zijn, maar er is sprake van een verschuiving. Zou je deze verschuivingen niet meetellen, dan zou, zo is de gedachte, sprake kunnen zijn van een forse stijging.

¹ Het openbaar bestuur omvat de ministeries, de hoge colleges van staat, het burgerlijk defensiepersoneel, politie, de rechterlijke macht, gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

² Frits M. van der Meer and Gerrit S.A. Dijkstra, *The civil service system of the Netherlands*, in: Frits M. van der Meer (ed.) (2011), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar; F.M. van der Meer en L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Bij deze opvatting is allereerst op te merken dat de bovengenoemde daling wordt weggezet als een soort non-resultaat. Overigens betekent een daling van bijvoorbeeld het overheidspersoneel door privatisering van overheidsbedrijven, wel degelijk dat bij de betreffende organisaties een feitelijke daling heeft plaatsgevonden, maar het zegt niets over inhoudelijke taakvermindering (op een macroschaal) of over efficiencybevordering.

In de ogen van veel mensen lijkt een afslanking van het ambtelijk apparaat alleen te tellen indien er sprake is van een efficiencysprong, dat wil zeggen: hetzelfde werk doen met minder mensen. Het afstoten, uitbesteden en verzelfstandigen van taken en organisatieonderdelen houdt op zichzelf geen efficiencysprong in, maar het gaat hier wel om het systematisch doorvoeren van een beleidsagenda voor verandering van de aard, inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. Die beleidsagenda heeft dan betrekking op een verkleining van algemeenbestuurslichamen als Rijk, provincies en gemeenten, met als nevenconsequentie een fragmentatie van het openbaar bestuur door onder meer de instelling van zelfstandige bestuursorganen, andere verzelfstandigde eenheden en de oprichting van stichtingen op centraal en lokaal niveau. In discussies over de omvang lijken, al dan niet onbewust, deze factoren maar ook andere, zoals het beslag op de arbeidsmarkt en de verkleining van het openbaar bestuur als politiek-ideologisch project,

een belangrijke rol te zijn gaan spelen. We komen hier aan het einde van deze bijdrage nog uitgebreid over te spreken, omdat in het bijzonder de laatste factoren een rol spelen bij de toekomstige arbeidsmarkt van overheidspersoneel.

4 NAAR EEN HISTORISCHE VERGELIJKING

Om de spraakverwarring in het debat over groei en krimp van het overheidspersoneel op te helderen, kan daarnaast misschien een volgende historische vergelijking naar sectoren nog behulpzaam zijn. Kijken we naar de omvang van het overheidspersoneel (openbaar bestuur met openbaar en bijzonder onderwijs en militairen) van de afgelopen 15 jaar, dan wordt een absolute groei van 133.643 personen zichtbaar tussen 1995 (845.459) en 2008 (979.102)³. Daarmee is eigenlijk nog maar weinig gezegd. Een uitsplitsing naar sectoren laat namelijk iets interessants zien, in deze periode groeit het aantal personen met:

- 101.000 in de sector onderwijs;
- 25.000 in de sector academische ziekenhuizen;
- ongeveer 47.000 in de sector orde en veiligheid.

Deze drie sectoren samen vertegenwoordigen een absolute groei van 173.000 personen. De groei in deze sectoren is niet verrassend: de maatschappelijke ontwikkelingen en politieke agenda hebben logischerwijs geleid tot meer personeel in de sectoren onderwijs, zorg en openbare orde en veiligheid. Voor een personeelsgroei in deze sec-

³ Bron: Dijkstra en Van der Meer 2011; Kerngegevens 1995

1.1 DE GROEI EN DALING VAN HET AANTAL AMBTENAREN:

toren is ook onder de bevolking steeds brede steun geweest. Deze aanwas zit hem dan ook duidelijk primair in de uitvoeringsgerichte gebieden: leraren voor de klas, handen aan het bed en blauw op straat. Tegelijkertijd valt op dat als de totale groei in deze sectoren 173.000 bedraagt en de overall groei ruim 134.000, er in de overige sectoren een totale krimp van ca. 39.000 personen heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat de omvang van het ambtelijk apparaat wel degelijk door beleid te sturen is: groei in de sectoren waar de politieke en maatschappelijke prioriteiten liggen en bewuste krimp in die sectoren waar men minder mensen wil inzetten. Deze sectorale kijk geeft dus een heel ander, feitelijk positiever, beeld dan het cijfer +134.000 alléén doet vermoeden.

5 HET NEDERLANDS OVERHEIDS-PERSONEEL IN INTERNATIONAAL VERGELIJKEND PERSPECTIEF

Zoals hierboven gesteld, is een tweede vergelijkingsmethode de internationale vergelijking. Al vanaf het begin van de 19^e eeuw is getracht het Nederlands staatsbestel te vergelijken met dat van andere landen, om de nationale stand van zaken te beoordelen en interessante buitenlandse voorbeelden op te doen. Het fenomeen ‘benchmarking’ heeft daarom een respectabele geschiedenis. Echter, ook het werken met benchmarks kent de nodige methodologische, analytische en praktische uitdagingen. Bij benchmarking moet niet

zozeer de competitie voorop staan. Bijvoorbeeld de vraag welk land het beste openbaar bestuur heeft, Nederland of Australië, is wellicht interessant uit PR-overwegingen of om een bepaald model te verkopen (zie in het verleden de export van het zogeheten Tilburg-model) maar levert weinig op. Een benchmark is een methode om inzicht te krijgen in de eigen situatie en dan eventueel in te grijpen. Maar hier speelt ook de vraag naar de vergelijkbaarheid van bestuursstelsels. Het is vrij gemakkelijk om appels met peren te vergelijken. Bij nader inzien kunnen de verschillen zo groot zijn dat een zinvolle vergelijking in het niet valt, simpelweg omdat het politieke landschap of de institutionele structuur in land A zich niet leent voor toepassing van praktijken uit land B. Of erger: het toepassen van praktijken uit land B in land A kan precies het omgekeerde (dus zeer ongewenste) effect hebben.

Dat neemt natuurlijk niet weg dat internationaal vergelijkend onderzoek zeer nuttig is, aangezien het ons ook ons eigen systeem en zijn eigenaardigheden beter doet begrijpen en er vaak inzichten of lessen in brede zin uit voort kunnen komen. Toch zijn terughoudendheid en een scherp oog voor de specifieke omstandigheden in elk land geboden, voordat initiatieven uit andere landen kunnen worden verheven tot heroïsche voorbeelden voor Nederland.

Hoe steken de omvang en de recente groei van het Nederlands overheidspersoneelsbestand af tegen

de ontwikkelingen in het buitenland? Allereerst moeten we opmerken dat de problemen rond politieke geladenheid, meetsystematieken, de definitiekwesties en andere subtiele beperkingen van de vergelijkbaarheid, in crossnationaal verband nog veel sterker spelen dan in puur nationaal verband. De beste methode om iets zinnigs te zeggen over de omvang van het ambtelijk apparaat (en daarmee de druk van de ambtenarsalarissen op het BNP) is te kijken naar het aantal ambtenaren als percentage van de totale bevolking. De cijfers die we daarvoor gebruiken gaan over het jaar 2008, waarbij we voor de helderheid een nauwere en een bredere opvatting van het ambtelijk apparaat onderscheiden, dat wil zeggen inclusief (I) en exclusief (II) de zorg- en onderwijssector.

Tabel: Burgerlijk overheidspersoneel als percentage van de bevolking, met (I) en zonder (II) gezondheidszorg- en onderwijspersoneel, in diverse landen in 2009⁴

Land	I	II
Groot-Brittannië	9,56 %	4,66 %
Frankrijk	7,88 %	4,62 %
VS	7,41 %	3,31 %
Duitsland ⁵	5,52 %	3,68 %
Nederland ⁶ ⁷	5,76 %	2,66 %
Gemiddeld	7,23 %	3,79 %

Deze telling en de vergelijking laten zien dat de omvang van het Nederlands overheidspersoneel fors kleiner is dan het gemiddelde van andere westerse landen met een vergelijkbaar welvaartspeil, met uitzondering van Duitsland. Dat Duitsland en Nederland een relatief beperkt overheidsapparaat hebben, heeft allereerst te maken met de forse bezuinigingen en privatiseringen in beide landen. Nederland is in de jaren '80 begonnen en Duitsland heeft na de Wiedervereeniging in de jaren '90 omvangrijke besparingen gerealiseerd op de omvang van het overheidspersoneel. Daarnaast en wellicht nog belangrijker, hebben beide landen een neocorporatistisch bestuursstelsel, waarbij bij de productie van publieke diensten ook een belangrijke rol is weggelegd voor maatschappelijke groeperingen en burger.

6 CONCLUSIE

Uit onze beschouwing komt naar voren dat we zeker voorzichtig moeten zijn met de analyse van en oordelen over de omvang van het Nederlands overheidspersoneel, vanwege:

- het beschikbare statistisch materiaal;
 - het gebrek aan eensluidende definities en de veranderingen daarin door de jaren heen.
- Privatisering, verzelfstandiging en andere bestuurlijke operaties hebben ervoor gezorgd dat de omvang van het overheidspersoneel is gedaald.

⁴ Bronnen: Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État 2010) *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Faits et chiffres 2009-2010* (vol. 1); Office for National Statistics (2010) *Statistical Bulletin, Public Sector Employment*; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs 2009*; Statistisches Bundesamt Deutschland, *Statistisches Jahrbuch 2009*.

⁵ Cijfers van de onmiddellbare öffentliche Dienst met de middelbare öffentliche Dienst; zonder de middelbare Dienst zijn de percentages respectievelijk 4,21 en 2,81.

⁶ Met de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn de percentages respectievelijk 6,03 en 2,94.

⁷ Inclusief het bijzonder onderwijs; zonder het bijzonder onderwijs bedraagt het percentage in kolom I 4,2; met het zbo-personeel 4,4.

1.1 DE GROEI EN DALING VAN HET AANTAL AMBTENAREN:

Echter, er is een duidelijk verschil tussen het totaalbeeld en het beeld per sector. Een sectorale kijk geeft aan dat:

- in bepaalde sectoren (nutsbedrijven, gemeentelijke ziekenhuizen, openbaar vervoer) sprake is geweest van sterke krimp;
- andere sectoren (openbare orde en veiligheid, onderwijs, zorg) weliswaar zijn gegroeid maar dat deze groei politiek en maatschappelijk gemandateerd en gecontroleerd is geweest.

Dat wijst erop dat van een brede, eigenstandige, ‘ontembare’ uitdijning van het ambtelijke apparaat bepaald geen sprake is.

Kijken we naar het internationale plaatje, dan komt de Nederlandse overheid daar als slank uit naar voren. Voor een groot deel is deze relatief kleine omvang toe te schrijven aan het feit dat in Nederland relatief veel publieke diensten verzorgd worden door burgers zelf en het maatschappelijk middenveld. Bovendien blijkt herhaaldelijk, uit internationale benchmarks die de OESO uitvoert, dat de Nederlandse overheid van relatief zeer hoge kwaliteit is, zowel inhoudelijk als procedureel. Dit gegeven is vanzelfsprekend van zeer groot belang voor de Nederlandse economie en voor de leefbaarheid in Nederland.

2 De kwaliteit van de ambtelijke dienst

2.1 DE KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENSTVERLENING

Dr. A.F.M. Brenninkmeijer

1 INLEIDING

De kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening is een onderwerp dat al jaren hoog op de politieke agenda staat. Een dalend vertrouwen van burgers in de overheid heeft veel discussie aangewakkerd over de prestaties van de overheid. Als Nationale ombudsman kijk ik naar de prestaties van de overheid vanuit het perspectief van de burger, maar ook vanuit het perspectief van bedrijven en instellingen. Dan gaat het niet alleen om de correcte wetsuitvoering of de productiviteit van een publieke organisatie. Voor burgers is het minstens zo belangrijk hoe een publieke organisatie de relatie met hen vormgeeft. In deze bijdrage staat die relatie centraal. Ik ga in op de perceptie van de kwaliteit van door de overheid geleverde diensten en laat zien welke rol de relatie met de burger in deze perceptie speelt¹.

Maar voordat ik daar aan toekom, sta ik stil bij mijn plezierige en inspirerende samenwerking in onderwijs en onderzoek met Loe Sprengers, aan wie deze eerste editie van de ‘Staat van de ambtelijke dienst’ is opgedragen, bij het beëindigen van zijn hoogleraarschap aan de Albeda Leerstoel. In 2002 zijn Loe Sprengers en ik de toen nieuw geïnstalleerde Albeda Leerstoel aan de Universiteit van Leiden samen gaan bekleden. De ambtelijke dienst stond in onze leeropdrachten centraal en bij een nieuwe leerstoel vraagt het creativiteit om de leeropdracht inhoud te geven. Loe Sprengers is

¹ Met dank aan E. Röell, beleidsmedewerkster bij het Bureau Nationale ombudsman.

creatief, maar ook zeer betrokken geweest. Mede dankzij zijn grote deskundigheid en inzet was ons gezamenlijke internationale onderzoeksproject, naar het oplossen van arbeidsconflicten, afgerond toen ik als Nationale ombudsman naar Den Haag vertrok².

2 DIAGNOSE

Een van de beleidsdoelstellingen van Balkenende IV was om voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven minimaal een cijfer 7 van die burgers en bedrijven te krijgen. Onderzoek van TNS Nipo in 2008 had namelijk aangetoond dat burgers de gehele overheid een 6,4 gaven. De totale overheidsdienstverlening in verband met een bepaalde levensgebeurtenis, ofwel de keten aan overheidsinstanties waarmee een burger in contact komt bij bijvoorbeeld een verhuizing, overlijden of buitenlands bezoek, scoorde gemiddeld slechts een 6,7. Individuele organisaties scoorden in dat jaar gemiddeld een 7,0.³

Een eerste conclusie van de meting in 2008 was dat overheidsdienstverlening beter wordt gewaardeerd naarmate het niveau van de dienstverlening concreter is. Om de cijfers te verbeteren, zette toenmalige staatssecretaris Bijleveld dan ook in op een verbetering van de samenwerking tussen verschillende uitvoeringsorganisaties.⁴ Alle inspanningen ten spijt, beoordeelden burgers en

bedrijven de overheid in zijn geheel in 2009 weer met een 6,4. De totale dienstverlening in verband met een bepaalde levensgebeurtenis en individuele organisaties kregen respectievelijk nog maar een 6,6 en 6,9 gemiddeld.⁵

In 2010 was er sprake van een minimale stijging: De overheid in zijn geheel werd gewaardeerd met een 6,5, de totale dienstverlening in verband met een bepaalde levensgebeurtenis gemiddeld met een 6,7 en de individuele organisatie gemiddeld met een 6,9.⁶ Een overzicht is te zien in figuur 1. De rapporten hebben zeker wel tot verbeteringen geleid, maar de perceptie van de publieke dienstverlening is volgens deze metingen tussen 2008 en 2010 niet significant verbeterd.

Gemiddeld rapportcijfer (op schaal van 1 tot en met 10)

	2010	2009	2008
Keten van overheidsorganisaties	6,7	6,6	6,7
Individuele organisaties	6,9	6,9	7,0
Overheid in zijn geheel	6,5	6,4	6,4

FIGUUR 1: Waardering dienstverlening. Bron: TNS Nipo, 2010

² A.F.M. Brenninkmeijer, L.C.J. Sprengers, A.J. de Roo, R.W. Jagtenberg, *Effective Resolution of Collective Labour Disputes*, Europa Law publishing 2006.

³ TNS Nipo, 2008, "Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening"

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2008/05/19/staatssecretaris-bijleveld-zet-in-op-betere-samenwerking-tussen-overheidsorganisaties.html>

⁵ TNS Nipo, 2009, "Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening"

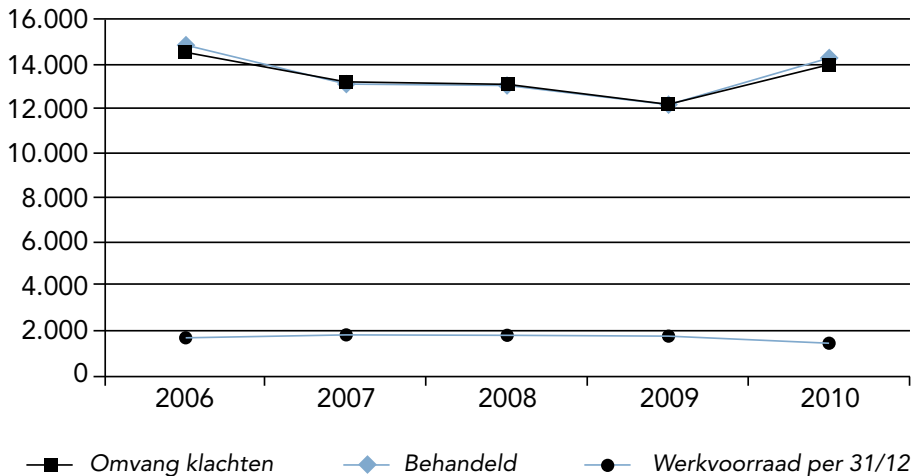
⁶ TNS Nipo, 2010, "Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening"

2.1 DE KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENSTVERLENING

Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman is het relevant te vermelden dat de slechtste ervaringen die burgers met de overheid hebben, klacht- en bezwaarprocedures betreffen. In de wetenschap dat er jaarlijks alleen al 2,6 miljoen bezwaarprocedures zijn, vormt dat geen irrelevant gegeven⁷.

De in 2010 toegenomen hoeveelheid klachten die, na indiening bij de publieke organisatie waarop zij betrekking hebben, zijn binnengekomen bij de

Nationale ombudsman, doen tevens vermoeden dat het in ieder geval niet beter gaat met de dienstverlening door de overheid. Wel is waarschijnlijk dat de toegenomen hoeveelheid klachten bij de Nationale ombudsman samenhangt met de publiekscampagne die bijvoorbeeld gericht was op het bereiken van mensen die moeilijk schrijven en daardoor tot nu toe geen toegang voor klachten hadden.



FIGUUR 2: Hoeveelheid ontvangen klachten bij Nationale ombudsman. Bron: Jaarverslag over 2010

⁷ A.F.M. Brenninkmeijer en A.T. Marseille, Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften, Nederlands Juristenblad, nr 30, 2011.

Dit roept de vraag op *waarom* de beoogde verbetering niet is gehaald. En vervolgens de vraag welke inspanningen er *wel* toe kunnen bijdragen dat burgers de overheid meer gaan waarderen. Ondertussen heeft de overheid de jaarlijkse meting van TNS Nipo beëindigd. Het getuigt van ernstige kortzichtigheid dat het kabinet niet meer wil weten hoe de dienstverlening zich ontwikkelt. Wat overblijft is dat de rapporten tot 2010 enig zicht geven op de oorzaken van de lage waardering voor de dienstverlening van de overheid.

3 RUIMTE VOOR DE MENSELIJKE MAAT IN DE UITVOERING VAN OVERHEIDSTAKEN

Het onderzoek van TNS Nipo neemt de service-normen uit de BurgerServiceCode van het ministerie van BZK als uitgangspunt om te achterhalen waarom de overheidsdienstverlening goed of minder goed wordt gewaardeerd. Wat vooral niet goed gaat, met grote invloed op de beoordeling van de *overall* overheidsdienstverlening, betreft de volgende onderwerpen:

- gegevens worden gespreid en onoverzichtelijk aangeleverd;
- de burger wordt slecht op de hoogte gehouden van het verloop van de dienstverlening;
- informatie wordt onvoldoende afgestemd op persoonlijke situaties;
- klachten en ideeën worden te weinig serieus genomen;

- de burger wil zelf meer invloed uitoefenen op het verloop van de dienstverlening.⁸

Deze punten maken zichtbaar dat het voor burgers van vandaag de dag belangrijk is dat er ruimte is voor de menselijke maat in de uitvoering van overheidstaken. Mijn ervaring leert dat de menselijke maat vooral neerkomt op goede informatieverstrekking en zo nodig een meer persoonlijk contact. De burger wil weten waar hij aan toe is en wil behoorlijk worden behandeld. Het is van belang dat de overheid de burger met vertrouwen tegemoet treedt en niet op voorhand argwanend staat tegenover zijn intenties. Het overgrote deel van de mensen ‘deugt’⁹ en stelt zich coöperatief op. Beslissingen moeten daarom zoveel mogelijk *met* de burger worden genomen, in plaats van *over* de burger.

Verdere aanknopingspunten voor verbetering worden zichtbaar in een analyse van de klachten die jaarlijks bij de Nationale ombudsman terechtkomen. In figuur 3 staat een overzicht van de door de Nationale ombudsman geformuleerde behoorlijkeheidsnormen¹⁰ die relatief het meest worden geschonden.

⁸ TNS Nipo, 2010, “Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening”

⁹ Volgens informatie van het WODC méér dan 98% van de mensen tussen de 18 en 80.

¹⁰ <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/jaarverslag-2010/bijlage-1-behoorlijkeheidsnormen>

2.1 DE KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENSTVERLENING

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking	14,7	12,4	12,4	14,8	13	11,1
Redelijkheidvereiste	11	11,5	12,8	7,4	9,1	11,8
Evenredigheidsvereiste	3,4	4,2	3,3	4,6	2,4	5,6
Het vereiste van voortvarendheid	11,6	8,2	7,9	9	5,5	7,8
Het vereiste van rechtszekerheid	6,8	4,6	3,5	6,5	8,7	7,7
Motiveringsvereiste	9	8,5	7,1	8	7,7	7,4
Het beginsel van fair play	6,7	8,9	7,1	11,1	11,1	7
Het vereiste van professionaliteit	2,5	4,6	3,7	3,9	6	6,6

Figuur 3: relatieve aandeel klachten in klachtenpatroon bij Nationale ombudsman.

Bron: jaarverslagen van de Nationale ombudsman 2005-2010

Ontoereikende informatieverstrekking door de overheid blijkt van jaar tot jaar bovenaan te staan. De voortvarendheid is in de loop der jaren verbeterd, mede dankzij politieke en bestuurlijke aandacht. Het redelijkheidsvereiste betreft de belangenafweging door een overheidsinstantie en samen met de evenredigheid van de uitkomst vormt dit tevens een belangrijk punt voor burgers. De motivering van besluiten stelt burgers in staat te begrijpen hoe over hun belangen wordt beslist.

Deze schendingen van behoorlijkheidsvereisten kunnen worden samengevat met de uitspraak dat 'behoorlijke bejegening' belangrijk is en verbeterd moet worden. Behoorlijke bejegening is belangrijk voor een goede vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Goede informatie, tijdigheid, een begrijpelijke motivering van bijvoorbeeld de belan-

genafweging en fair play dragen bij tot de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Die rechtvaardigheid draagt vervolgens bij aan de legitimatie van het overheidshandelen en de aanvaarding van de genomen besluiten, vooral als het om negatieve besluiten gaat. Dit inzicht staat haaks op de binnen politiek en beleid breed levende opvatting dat de aanvaarding van overheidsmaatregelen primair afhankelijk is van de vraag of de burger zijn zin krijgt of niet. De burger wil serieus genomen worden en met respect behandeld¹¹.

4 WAT ZIJN OPLOSSINGEN?

Veelal gaan financiële dienstverleners zoals de Belastingdienst, het UWV, het CAK, de SVB en Zorgkantoren er bij de uitvoering van uit dat de dienstverlening juist is als de burger 'per saldo' krijgt waar hij recht op heeft. De burger kan in

¹¹ A.F.M. Brenninkmeijer, 2010, Kafka als ikoon, Christen Democratische Verkenningen, K. van den Bos, 2010, "Vertrouwen in de overheid"

de uitvoering worden geconfronteerd met een onoverzichtelijke stroom beschikkingen, met voorschotten en verrekeningen en uiteindelijk met terugvorderingen. Een toelichting bij een terugvordering is niet altijd te krijgen. De burger zoekt echter primair zekerheid om zijn maandbudget rond te krijgen en wil graag begrijpen waarom de overheid geld betaalt of terugvordert. Deze wens wijkt significant af van de ‘per saldo’ correcte uitvoering van de wet.

Een tweede illustratie: bestuursorganen sturen veelal uitvoerig gemotiveerde besluiten naar burgers, terwijl het voor burgers vooral belangrijk is dat zij die besluiten kunnen begrijpen, niet zozeer dat zij een doortimmerd juridisch betoog ontvangen.

En een derde illustratie: bij call centra gaat de overheid ervan uit dat de informatie op papier, op de website en aan de telefoon gelijk is. Maar de burger vraagt aan de telefoon niet naar het beschreven reguliere geval, maar naar de uitzondering. Juist dan volgt er geen antwoord, of een terugbelafpraak waar geen gevolg aan wordt gegeven. De rapporten van de Nationale ombudsman bieden een schier eindeloze reeks van dit structurele ‘misverstand’ tussen overheid en burger.

Deze illustraties tonen de kloof tussen de systeemwereld van de overheid (de betrouwbare bureaucratie met zijn ICT-systemen) en de leefwereld van mensen die met de overheid te maken

hebben. Het is belangrijk om deze kloof te dichten en te werken aan een goede relatie met burgers. Zoals staatssecretaris Bijleveld ook zag, is op dit moment de uitvoering van bestuursorganen sterk geconcentreerd op regelgeving, bevoegdheden en budgetten die per afdeling, per dienst, per bestuursorgaan zijn afgegrensd. Om een betere relatie met burgers vorm te geven, is het belangrijk dat overheden zich organiseren in de uitvoering rond de maatschappelijke problemen die voor burgers, bedrijven en instellingen spelen. Degelijke uitvoering is belangrijk, maar bij die uitvoering is het minstens zo belangrijk om stil te staan bij de vraag hoe de dienstverlening van de overheid overkomt. Deze spiegel functie – reflectie – is voor de overheid essentieel. Niet het ‘klantdenken’, want de burger is geen klant die voor een andere super kan kiezen. Niet het introduceren van marktwerking bij de overheid, want er is geen relevante markt en de oriëntatie van mensen is niet primair een economische. Het gaat om de vraag wat overheid en burger in redelijkheid van elkaar kunnen verwachten. Die verwachtingen moeten op elkaar worden afgestemd.

Dit brengt mij tot de volgende vraag: hoe kunnen die verwachtingen worden afgestemd? De overheid als systeem heeft de neiging om te volstaan met een verwijzing naar de juiste toepassing van de wet en meer en meer is die wetstoepassing vastgelegd in ICT-systemen. De toegankelijkheid

2.1 DE KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENSTVERLENING

en betrouwbaarheid van die systemen vormen echter een ernstig risico. In veel gevallen kan worden volstaan met ICT-toepassingen, maar steeds doen zich bijzondere situaties voor, onder andere door fouten en verkeerde koppelingen. Dan volstaat de verwijzing naar wet en ICT-systeem niet en is maatwerk noodzakelijk, in de vorm van een persoonlijke benadering. Bij die persoonlijke benadering past goede communicatie die gericht is op het vinden van oplossingen. Inmiddels heeft het ministerie van BZK in het kader van het project ‘Prettig contact met de overheid’ hiermee ervaring opgedaan.¹² Het belangrijkste effect van deze benadering is dejuridisering. Geen klacht-, bezwaar- of gerechtelijke procedures, maar constructief overleg. Zowel voor burgers als voor de overheid zelf is dit een beter alternatief.

5 CONCLUSIE

De kwaliteit van de dienstverlening door de overheid kan worden verbeterd door de, vaak massale, uitvoeringsprocessen aan te vullen met voor de burger goed bereikbare maatwerkoplossingen. Maatwerk is bijvoorbeeld nodig:

- als de samenwerking tussen verschillende overheden misloopt;
- als de uitwisseling van gegevens tot verkeerde resultaten leidt;
- wanneer het vertrouwen in de overheid geschaad is door fouten in de uitvoering.

Maatwerk kan ertoe bijdragen dat de burger oplossingsgericht wordt benaderd in plaats van proceduregericht. Op die manier is ook nodeloze juridisering te voorkomen.

Uit onderzoek blijkt dat de 2,6 miljoen klacht- en bezwaarprocedures per jaar de slechtste ervaringen vormen die de burger met de overheid kan hebben. Die procedures kan de overheid in veel gevallen vermijden, wanneer de ambtelijke dienstverlening zich richt op de kern van de publieke taak: prettig contact met burgers, bedrijven en instellingen.

¹² BZK, 2010, “Prettig Contact met de Overheid II”



3 Arbeidsproductiviteit

Prof. Dr. F.D. Pot

1 SLIMMER WERKEN EN SOCIALE INNOVATIE

In reactie op het rapport ‘De grote uittocht’ van 2010 heeft het kabinet in juli 2011 aangegeven dat overheid en sociale partners een programma ‘Beter Werken in het Openbaar bestuur’ zullen uitwerken. Met maatregelen als:

- investeren in van-werk-naar-werk-arrangementen;
- de flexibiliteit van organisaties en de mobiliteit van werknemers vergroten;
- de arbeidsproductiviteit verhogen door slimmer werken, sociale innovatie en door de professionaliteit van werknemers ruimte te bieden.

Voor de arbeidsmarkt in het algemeen ziet het kabinet de oplossing in maatregelen als:

- langer doorwerken;
- de arbeidsparticipatie verhogen;
- aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden bieden;
- aandacht voor duurzame inzetbaarheid.

Deze bijdrage gaat vooral over arbeidsproductiviteit en professionaliteit. Dat ligt in het verlengde van het project ‘Slimmer werken in de publieke sector’ dat in 2009 werd gestart en dat naar buiten werd gebracht op het congres ‘Slimmer werken loont’ op 12 mei 2010 bij het CAOP. Daar benadrukte mevrouw Van Erp-Bruinsma, Secretaris-generaal van het ministerie van BZK en voorzitter van de Stuurgroep Slimmer Werken, dat slimmer

werken geen verkapte bezuinigingsmaatregel is. “Het gaat vooral over met plezier naar je werk gaan en beter je werk kunnen doen. Zeker, het moet zuiniger en de komende jaren staat ons een uittocht van medewerkers te wachten. Maar wanneer we ons alleen daar op richten, zien we niet dat slimmer werken vooral betekent: beter werken.”

Sociale innovatie is het overkoepelende begrip. Daarvan is in de loop van de tijd een veelheid aan definities geformuleerd. Kortheidshalve worden die hier samengevat in de volgende definitie, die een integrale aanpak weerspiegelt en die op belangrijke onderdelen theoretisch kan worden onderbouwd:

Sociale innovatie is het ontwikkelen en implementeren van samenhangende interventies op de verandergebieden arbeidsorganisatie, besturingsstructuur en personeelsinzet, om het functioneren van mensen in organisaties te verbeteren. Met als doel: betere organisatieprestaties, een betere kwaliteit van de arbeid en betere arbeidsrelaties. Veelal zal ook nieuwe ICT worden ingezet om dat te faciliteren.

2 ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Er zijn aanwijzingen dat stelselinstrumenten (bekostiging, eigendom, marktstructuur en omgeving) een positieve invloed kunnen hebben op de productiviteit van de publieke sector¹.

Het beste voorbeeld is de productiviteitsstijging in de ziekenhuiszorg², maar dat geldt ook voor politie, onderwijs, lokale overheid en sociale zekerheid. Bij sociale innovatie gaat het primair om instellingsinstrumenten. “Verbetering van de productiviteit begint op organisatieniveau”³. Blank et al.⁴ onderscheiden bedrijfsvoering, interne sturing, technologie en samenwerking. Hun conclusie is dat over het effect van deze instrumenten op de productiviteit van de instellingen weinig bekend is in de onderscheiden sectoren lokale overheid, onderwijs, politie, sociale zekerheid. Alleen bij de zorg is onderzoek uitgevoerd en zijn positieve effecten te zien. De tekorten op de arbeidsmarkt voor de zorg kunnen beperkt blijven door toenemende arbeidsproductiviteit⁵. Daarbij speelt nieuwe technologie een rol. De bijdrage van ICT aan productiviteit in de publieke sector is echter ambigu. ICT kan leiden tot doelmatiger en efficiënter werken en een lagere werkdruk. Maar onvoldoende afstemming met de arbeidsorganisatie en standaardisering van werkwijzen kunnen ook een bedreiging vormen voor professionele autonomie en slimmer werken^{6,7}.

Medewerkers in de publieke sector scoren hun eigen functioneren (in-role performance) even goed (openbaar bestuur, gezondheid en welzijn) als of lager (onderwijs) dan andere sectoren, zo blijkt uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van TNO en CBS⁸.

¹ Blank, J. et al. (2010) *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te verhogen*. Delft: IPSE.

² Blank, J.L.T. en E. Eggink (2011) *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg*. Delft: IPSE.

³ Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011

⁴ Blank, J. et al. (2010) *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te verhogen*. Delft: IPSE

⁵ Blank, J.L.T. en E. Eggink (2011) *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg*. Delft: IPSE.

⁶ De Bruijn, H., E. Kerpershoek en B. Dunning (2011) *Sturing van slimmer werken*. Ruggensteun voor initiatieven in de haarvaten van de publieke sector. Delft: IPSE.

⁷ Kruijff, I.L. (2011) *Verbanden tussen bureaucratie, ICT en arbeidskwaliteit*. Een analyse van veranderingen bij de overheid. Leiden/Den Haag: Universiteit Leiden/A+O Fonds Gemeenten

⁸ Koppes, L.L.J. et al. (2011) *Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2010*. Methodologie en globale resultaten. Hoofddorp: TNO.

3.1 ARBEIDSPRODUCTIVITEIT EN RUIMTE VOOR PROFESSIONALITEIT

Uit ander onderzoek blijkt een positieve samenhang tussen motivatie om voor de publieke zaak te werken enerzijds en een hoge waardering van de eigen prestaties anderzijds.^{9,10} Arbeidsproductiviteit in het openbaar bestuur is dus nog steeds een moeilijk te definiëren begrip en een lastig te meten grootheid. Toch zien alle auteurs aanknopingspunten voor productiviteitsverbetering, gezien de grote verschillen in productiviteit tussen instellingen, systemen en in de tijd. Beïnvloeding van de arbeidsproductiviteit via cao's is slechts beperkt mogelijk.¹¹

3 RUIMTE VOOR PROFESSIONALITEIT

In hoeverre het werk in de publieke sector al sociaal-innovatief van aard is in vergelijking met andere sectoren en ruimte biedt voor professionaliteit, kan ten dele worden afgelezen aan de resultaten van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden.

Werkkenmerken en burnout-risico per publieke sector in vergelijking met overige sectoren (publiek en niet-publiek).¹²

item	openbaar bestuur	onderwijs	gezondheids- en welzijnzorg
autonomie	++	--	--
taakeisen	0	+	0
emotioneel zwaar werk	+	++	++
moeilijkheidsgraad	+	++	+
gevarieerd werk	+	++	+
tijdsdruk	0	+	+
burnout	-	+	0

+/-: komt significant iets vaker/minder voor; ++/--: komt significant veel vaker/minder voor

Deze uitkomsten laten voor het openbaar bestuur een goede kwaliteit van de arbeid zien met ruimte voor professionaliteit. De hoge autonomie is overigens ook belangrijk om mensen te motiveren langer door te werken¹³. Nog meer variatie in het werk kan bijdragen aan leren en flexibiliteit.

De Werkgevers Enquête Arbeid 2010 (WEA) laat verrassend zien dat van de leidinggevenden in het openbaar bestuur slechts 55 procent tevreden is over de brede inzetbaarheid van de medewerkers. Voor alle sectoren samen is dat gemiddeld 77 procent¹⁴. Waar externe flexibilisering (tijdelijke

⁹ Leisink, P. and B. Stein (2009) Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences* 75; 35: 35-52.

¹⁰ Den Besten, K., A. Postma en A. Sital (2010) *Quickscan Personeels en mobiliteitsonderzoek 2010*. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹¹ Ojen, O., B. De Zwart en T. Veerman (2010) *Arbeidsproductiviteit en cao's. Een verkennend onderzoek naar de aanjagende rol van cao-afspraken op arbeidsproductiviteit in de publieke sector*. Leiden: Astri.

¹² Bron: NEA 2010 (Koppes, L.L.J. et al. (2011) Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2010. Methodologie en globale resultaten. Hoofddorp: TNO)

¹³ Hoofman, W. et al. (2011) *Arbobaalans 2010. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*. Hoofddorp/Den Haag: TNO/Ministerie van SZW.

¹⁴ Oeij, P.R.A., De Vroome, E.M.M. de, Kraan, K. and Goudswaard, A. (2011). *Werkgevers Enquête Arbeid 2010: methodologie en beschrijvende resultaten*. Hoofddorp: TNO.

contracten en overplaatsingen) kan leiden tot minder betrokkenheid en verlies van het organisatiegeheugen¹⁵, vergroot interne flexibilisering (brede inzetbaarheid) daarentegen de betrokkenheid en leermogelijkheden. Bovendien zijn er minder transactiekosten mee gemoeid¹⁶. Uit ander onderzoek blijkt dat het algemene kwalificatieniveau in de publieke sector is gestegen vanwege toegenomen taakeisen en moeilijkheidsgraad en het uitbesteden van eenvoudig werk¹⁷.

Er is actief opleidingsbeleid. De NEA 2010 laat zien dat in het openbaar bestuur 78 procent van de medewerkers 'de afgelopen twee jaar' een interne opleiding of cursus heeft gevolgd (gemiddelde van de sectoren: 57 procent). Voor externe opleidingen waren die cijfers 57 en 43 procent. De sociale steun van de leidinggevende scoort in het openbaar bestuur rond het gemiddelde van alle sectoren¹⁸.

Deze cijfers laten zien dat er in beginsel ruimte is voor professionaliteit. Dat er toch zo'n discussie over is, moet dan betekenen dat die ruimte minder wordt benut dan mogelijk en wenselijk is. Werkoverleg en ontwikkelgesprekken zijn daarvoor de instrumenten.

Bij het benutten van professionaliteit om het innovatievermogen te verhogen, wordt in toemende mate ook gebruik gemaakt van de 'sociale media'¹⁹. Dit is vooral nog experimenteren. Indien deze gemeenschappen de ruimte krijgen, zal de

waarde daarvan blijken. Verschillende 'doetanks' boeken al resultaat. Op de sites is te zien hoe men goede voorbeelden uitwisselt, iets dat tot nu toe volgens Alders en Bun²⁰ – zij keken naar gemeenten – te weinig gebeurt.

4 CONCLUSIE

De analyses hierboven laten zien dat er ruimte is voor verbeteringen waaraan sociale innovatie kan bijdragen. De noodzaak van die verbeteringen is elders in dit boek beschreven. Het heeft de laatste jaren niet ontbroken aan beleidsagenda's, congressen, enzovoort. In het najaar van 2011 verschijnen:

- het plan 'Verhogen arbeidsproductiviteit en meer ruimte voor de professional';
- de 'Actieplaat slimmer werken in het openbaar bestuur', een instrument voor organisatieonderdelen om mee aan de slag te gaan.

Toch lijkt er tot nu toe weinig in gang te zijn gezet. De kabinetsformatie in 2010 heeft natuurlijk tot vertraging geleid en het beleid zet niet zwaar in op sociale innovatie en slimmer werken. Daarmee zijn immers op korte termijn geen grote bezuinigingen te realiseren. Door de afgenomen aandacht voor slimmer werken ontstaat een risico dat 'hetzelfde doen met minder mensen' toch vooral weer 'harder werken' wordt.

Sociale innovatie is investeren in de langere termijn. Dat valt niet exact met business cases te onderbouwen, net zo min trouwens als veel ander beleid van ondernemingen en overheid

¹⁵ De Bruijn, H., E. Kerpershoek en B. Dunning (2011) Sturing van slimmer werken. Ruggensteun voor initiatieven in de haarvaten van de publieke sector. Delft: IPSE.

¹⁶ Dekker, F. (2011) Werkzekerheid door functionele flexibiliteit. *ESB* 96(4617): 510-511.

¹⁷ Dhondt S., K. ten Have en K.O. Kraan. Vijftientig jaar kostenbesparing bij de overheid. Gevolgen voor kwaliteit van de arbeid en productiviteit. Batenburg, R., Beer, P. de, Mevissen, J. en Tijdens, K. (red.). (2010). *Arbeid in crisis?* Den Haag: Uitgeverij Lemma, 143-162.

¹⁸ Koppes, L.L.J. et al. (2011) Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2010. Methodologie en globale resultaten. Hoofddorp: TNO.

¹⁹ Batenburg et al. (2009) *Web 2.0 en kwaliteit van de arbeid. Een literatuurverkenning naar onderzoek onder gemeenten*. Den Haag: A+O fonds Gemeenten; www.ambtenaar2.0.nl; www.slimmernetwerk.nl; etc.

²⁰ Alders, R. en E. Bun (2011) *Meer waarde uit innovatie. Evaluatie innovatiebeleid publieke dienstverlening in opdracht van het ministerie van BZK*. Zoetermeer: Verdonck, Klooster & Associates B.V.

dat, op basis van goede argumenten, toch wordt geïmplementeerd. Er zijn in het openbaar bestuur op dit gebied visionaire mensen actief, maar het zijn er te weinig en ze krijgen te weinig budget en ruimte. Er lijkt een verschuiving van de aandacht plaats te vinden naar ‘het nieuwe werken’ (plaats- en tijdonafhankelijk, met aansturing op output). Dat zou een verarming zijn ten opzichte van de oorspronkelijke intenties. Enige reflectie is nodig, want dat er niet veel lijkt te gebeuren, motiveert natuurlijk niet de mensen die twee jaar geleden warm liepen om slimmer te gaan werken in de publieke sector.

Zoals ook De Bruijn et al.²¹ concluderen, zou het ministerie van BZK, in samenwerking met de vakorganisaties, vooral processen moeten stimuleren die moeten leiden tot slimmer werken en zich niet moeten richten op de inhoud van de te nemen maatregelen. De inhoud moet uit de verschillende diensten en instellingen komen, in gezamenlijke initiatieven van managers, professionals en de medezeggenschap. Voorbeelden zijn te vinden in de kennisbank van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie. Met die initiatieven kan de stagnatie worden opgeheven en een doorstart worden gemaakt.

²¹ De Bruijn, H., E. Kerpershoek en B. Dunning (2011) Sturing van slimmer werken. Rugensteun voor initiatieven in de haarvaten van de publieke sector. Delft: IPSE

Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra

Drs. M. Haverkamp

1 INLEIDING

De invoering van meer bedrijfskundige concepten in het openbaar bestuur wordt in de bestuurskundige literatuur aangeduid als ‘new public management’(NPM). Vanuit NPM wordt gepleit voor meer resultaatgericht overheidshandelen. We vinden dit onder andere terug bij Osborne & Gaebler in hun ‘Reinventing government’ (zie verder ook Hood 1991, Hood 1996)¹. Osborne & Gaebler hebben tien regels ontwikkeld om de publieke sector te verbeteren. Een van de belangrijkste regels heeft betrekking op prestatiesturing. In termen van Osborne & Gaebler: Een resultaatgerichte overheid is nodig: stuur op effecten en niet op middelen. Een ambtenaar die vanuit NPM opereert, moet ondernemend zijn en innovatief, outputgericht, klantgericht en concurrerend kunnen werken. Ook in Nederland heeft NPM in het openbaar bestuur navolging gekregen.

In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007 (geschreven onder verantwoordelijkheid van toenmalig minister Remkes) wordt een sterke nadruk gelegd op productiviteit en prestatiebeloning van het overheidspersoneel. Uit deze nota wordt ook al direct duidelijk dat het begrip ‘productiviteit van de ambtelijke dienst’ meerdere dimensies kent. Gesproken kan worden over:

- de productiviteit van de overheid als geheel;
- de productiviteit van specifieke overheidsorganisaties;
- de productiviteit van individuele werknemers.

¹ Hood, Ch., A public management for all seasons, in: *Public Administration*, 1991, nr. 1.
Hood, Ch., Exploring variations in public management reform of the 1980's, in: Hans J.G.M. Bekke, James L. Perry, Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington/Indianapolis, 1996.

Aan de daaropvolgende trendnota's valt op dat ze weliswaar steeds wel enige aandacht besteden aan productiviteit, maar dat deze aandacht veel geringer is. In de Trendnota 2008 (onder toenmalig minister Ter Horst) wordt sterk de nadruk gelegd op 'good governance', participatie en diversiteit. In de volgende trendnota's van minister Ter Horst wordt de aandacht voor productiviteit steeds geringer en ligt de nadruk steeds meer op diversiteit. Letterlijk wordt in de Trendnota 2009 gesteld dat de grenzen van de bedrijfsmatige benadering in zicht komen. De eveneens onder Ter Horst verschenen Trendnota 2010 besteedt, behalve aan de eerdergenoemde thema's, nog uitgebreid aandacht aan de veiligheid van publieke dienstverleners. In de Trendnota van 2011 (onder Hirsch Ballin) wordt ingezet op sociale innovatie en het invoeren van een productiviteitskorting. Beide met als doel vooral de kwantitatieve productiviteit te verhogen. Ook komt uit de verschillende trendnota's bij voortdurend naar voren hoe lastig het is om de productiviteit van de overheid goed te meten en te beïnvloeden. Dit geldt zowel voor de productiviteit van publieke organisaties als voor die van de individuele medewerkers.

2 PRESTATIEMETING BIJ DE NEDERLANDSE OVERHEID

Stelselmatig worden in de private sector prestaties van bedrijven gemeten. Hierbij kan onder andere

worden gedacht aan gegevens over omzet, winst en marktpositie. Bij de publieke sector is dit veel lastiger. De politiek richt zich meer op de voornemens van de overheid dan op de vraag wat werkelijk wordt gepresteerd. Wanneer bewindspersonen moeten aftreden, heeft dit vaker te maken met incidenten dan met het meer in algemene zin beoordelen van de geleverde prestaties. In belangrijke mate is dit nog steeds het geval, maar er lijkt wel enige verandering in te komen. Vooral bij zelfstandige bestuursorganen en, in wat mindere mate, baten-lastendiensten worden van tevoren afspraken met het ministerie gemaakt over de te leveren prestaties. Vervolgens kunnen zij hierop worden afgerekend. De verzelfstandigingsoperaties van de jaren '80 en '90 hebben dan ook geleid tot een grotere nadruk op prestaties. Kickert² spreekt in dit verband over de verzelfstandigingsparadox. Verzelfstandiging leidt er vaak toe dat duidelijker afspraken worden gemaakt, met als gevolg dat er feitelijk vaak minder in plaats van meer zelfstandigheid overblijft. Zo besloeg het prestatiecontract van de Informatie Beheer Groep (inmiddels als zelfstandig bestuursorgaan opgeheven en weer ondergebracht bij het ministerie van OCW) met het ministerie van Justitie over bepaalde vormen van dienstverlening, 17 pagina's (exclusief bijlagen).

Op het niveau van de Rijksoverheid (departementen) geldt sinds een aantal jaren het systeem van

² Kickert, W.J.M., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties, Alphen aan den Rijn, 1998

3.2 PRODUCTIVITEIT VAN DE AMBTELIJKE DIENST

VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). De doelen van de organisatie moeten worden geëxpliciteerd en gekwantificeerd. Vervolgens is het de bedoeling dat de organisatie hierop wordt afgerekend. Belangrijk om hierbij te vermelden is natuurlijk dat niet de organisaties als zodanig zich moeten verantwoorden, maar de betreffende bewindspersonen (ministers en staatssecretarissen).

VBTB is echter minder succesvol dan oorspronkelijk gedacht. De verantwoording die in het parlement moet worden afgelegd, trekt nauwelijks belangstelling. Opvallend was dat meestal zelfs de meeste fractievoorzitters niet bij het debat aanwezig waren. In de (Nederlandse) politieke cultuur zijn beleidsvoornemens en incidenten kennelijk belangrijker dan het afrekenen op resultaten. De term VBTB wordt tegenwoordig niet meer als zodanig gehanteerd, wel wordt gesproken over 'Verantwoordingsdag'.

Toch heeft deze outputmeting ook zijn beperkingen. Bij de politie was tot voor kort sprake van een 'bonnenquotum'. Het aantal uitgeschreven bonnen was een richtpunt bij de beoordeling van een politieagent en het aantal door het gehele politiekorps uitgeschreven bonnen was een indicator voor het presteren van het betreffende korps. Een al dan niet bestaande snelwegschutter kan zoveel metingen van politiekorpsen vergen dat zij de bonnenquota niet kunnen behalen. In het

regeerakkoord staat dat de quota moeten worden afgeschaft. Kort nadat het kabinet was aangetreden, verbood minister Opstelten van Veiligheid en Justitie deze quota.

Ook prestatiemeting in kwantitatieve zin van de overheid als geheel is problematisch. Financieel gezien leidt een stijging van de lonen groter dan de inflatie, in de publieke sector tot productiviteitsdaling. Een loonstijging kleiner dan de inflatie leidt automatisch tot een productiviteitsstijging, terwijl in het laatste geval feitelijk wellicht minder wordt gepresteerd. Dit fenomeen wordt ook wel de 'ziekte van Baumol' genoemd. De Amerikaanse econoom William Baumol heeft beschreven hoe in de collectieve sector een steeds grotere kloof ontstaat tussen kosten en productiviteit. Anders dan in de private sector bestaan bij veel onderdelen van de overheid nauwelijks mogelijkheden om de productiviteit te verhogen. Dit probleem wordt nog groter wanneer men bijvoorbeeld in de zorg of in het onderwijs de kwaliteit wil verbeteren. Een mooi voorbeeld hiervan is het verkleinen van de klassen. Verkleining van de klassen met 25 procent leidt tot een productiviteitsdaling van 25 procent. Het aantal leerlingen per docent daalt immers met 25 procent.

Loonkosten, die het grootste deel van de uitgaven bij de overheid vormen, stijgen, terwijl het aantal menselijke handelingen niet drastisch kan worden opgevoerd. De relatieve prijsstijging bij de over-

heid heeft hierdoor de neiging groter te zijn dan in andere sectoren van de economie.

Op organisatieniveau is het lastig organisaties kwantitatief op output te beoordelen omdat er bijna altijd sprake is van meervoudige producten. Een rechtbank opereert niet alleen, maar is mede afhankelijk van andere partijen.

Invoering van prestatiemetingen op het niveau van overheidsorganisaties staat niet los van prestatiemeting van individuele ambtenaren. Wil bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan of een politiekorps voldoen aan bepaalde prestatie-eisen, dan zal het ook de prestaties van individuele ambtenaren moeten meten en de betrokkenen daarop moeten afrekenen.

Bovendien leidt het opstellen van prestatie-eisen voor een overheidsorganisatie als geheel, tot explicitering van de doelen van de organisatie. Deze doelen kunnen vervolgens worden doorvertaald naar individuele ambtenaren.

3 PRESTATIEMETING VAN OVERHEIDSPERSONEEL

Hoe staat het nu in Nederland met het meten, beoordelen en belonen van prestaties van ambtenaren? Opvallend is dat het niet gemakkelijk is hier een duidelijk antwoord op te geven. Wij kennen in Nederland niet een centraal personeelsbeleid voor de publieke sector. Zelfs wanneer wij ons concentreren op de Rijksoverheid, valt op

dat op de gestelde vraag geen algemeen antwoord kan worden gegeven. Ieder ministerie en ieder zelfstandig bestuursorgaan voert eigen beleid. Ook het rapport van de OECD over prestatie-meting en -beloning voor topambtenaren³ geeft geen duidelijk antwoord maar slechts een aantal uitgangspunten en initiatieven (onder andere van de Algemene Bestuursdienst).

Meer informatie biedt een rapport van Berenschot⁴. Dit rapport, uitgebracht in het kader van het Actieprogramma Andere Overheid, geeft eveneens geen algemeen antwoord op bovenstaande vraag, maar beschrijft wel enkele initiatieven. In het rapport vallen de volgende zaken op: In de eerste plaats hebben veel van de onderzochte cases betrekking op vormen van functioneel bestuur (zelfstandige bestuursorganen en de politie). Dit valt onder andere te verklaren uit het hierboven gestelde over de relatie tussen zelfstandige overheidsorganisaties en het desbetreffende ministerie. Bovendien gaat het bij dergelijke organisaties om uitvoerende taken en om handhaving. In het rapport wordt ook expliciet gesteld dat prestatiemeting bij dergelijke taken gemakkelijker is dan bij beleidsontwikkeling. In de tweede plaats valt op dat ambtenaren in de onderzochte organisaties nooit alleen worden afgerekend op de omvang van hun output. Kwantitatieve gegevens vormen wel een onderdeel van de beoordeling, maar daarnaast gelden ook kwalita-

³ Ketelaar, A., N. Manning & E. Turkisch, Performance-based arrangements for senior civil servants. OECD and other country experiences, OECD, 2007.

⁴ Twisk, Th., J.T. Boonstra, E. Kas, A. van Brunschot & M. van Putten, *Prestatiebeloning in de publieke sector*, Utrecht, 2005.

tieve criteria (kwaliteit van de output) en de relatie tot andere medewerkers (bereidheid tot samenwerking). Dit sluit ook aan bij hetgeen de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst heeft geschreven in haar *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*. Zij geeft aan:

- dat het goed is dat overheidsorganisaties worden beoordeeld op basis van efficiency en effectiviteit. Overheidsorganisaties worden immers bekostigd uit belastinggelden;
- dat er kritiek is gekomen op de bedrijfsmatige benadering bij de overheid. De nadruk ligt te eenzijdig op snelheid en kwantitatieve output. De minister illustreert, aan de hand van de recente prestatieafspraken met de politie, dat de aandacht verschuift van kwantiteit naar kwaliteit. Zij stelt dat het aantal parkeerbonnen weinig hoeft te zeggen over de professionaliteit van een politiekorps.

Wanneer prestatiemeting puur en alleen wordt beschouwd als het in kwantitatieve zin meten van de output van een individuele ambtenaar, dan zijn er in de literatuur over Nederland weinig of geen voorbeelden van te vinden.

Organisaties die een systeem van prestatiemeting kennen, hanteren dan ook meestal verschillende criteria, waaronder meer kwalitatieve die betrekking hebben op de kwaliteit van de geleverde output. Gezien de opmerkingen van de minister zal steeds meer gebruik moeten worden gemaakt

van kwalitatieve criteria om het functioneren van ambtenaren te beoordelen en te belonen.

4 OUTPUTMETING VAN WERKNEMERS IN DE PRIVATE EN PUBLIEKE SECTOR

De output van ambtenaren meten is niet eenvoudig. Zogenaamd eenvoudige prestatiemetingen werken averechts en zijn niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het Nederlands openbaar bestuur. Pogingen daartoe zijn onwenselijk en leiden tot een verslechtering van het functioneren van het openbaar bestuur. Dit is met name het geval doordat een aantal belangrijke waarden niet of nauwelijks bij de meting kunnen worden meegenomen. Simpele prestatie-indicatoren neigen ertoe zich te concentreren op de omvang van de zogenaamde ‘output’. Wellicht is dit in de private sector in veel gevallen wel mogelijk en gewenst. Dit geldt niet voor de overheid die, gezien haar bijzondere karakter, moeilijk vergeleken kan worden met de private sector.

Bij de overheid is het proces van bijzonder belang, de overheid is gebonden aan allerlei rechtsregels en moet zich over het proces kunnen verantwoorden tegenover de volksvertegenwoordiging of de onafhankelijke rechter. Dit betekent dat beoordeling van de individuele ambtenaar op output alleen niet past bij het bijzondere karakter van de overheid.

In de private sector worden vaak aan het begin van een beoordelingsjaar afspraken gemaakt over

de output die in het komende jaar moet worden geleverd. Veel overheidsdiensten, waaronder de politie, hebben dit model geadopteerd. De maatschappelijke en politieke werkelijkheid en de complexiteit van overheidstaken maken dit echter lastig. De beoordeling van het optreden van een individuele politieambtenaar bij de stranddrellen in Hoek van Holland is een geheel andere dan de beoordeling van het aantal uitgeschreven bonnen door dezelfde politieambtenaar.

Het bijzondere karakter van de overheid, met de complexe en vrijwel altijd samengestelde producten waar ambtenaren aan werken, heeft verre-gaande consequenties voor de beoordeling (en be-loning) van haar werknemers (de ambtenaren). De overheid dient dan ook terughoudend te zijn met de invoering van managementtechnieken die zijn ontleend aan de private sector. NPM schiet hierin te ver door. Terecht stelt minister Ter Horst dan ook in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008 dat prestaties van ambtenaren meer op kwalitatieve gegevens moeten worden beoordeeld dan puur op basis van kwantitatieve gegevens. Dit geldt ook voor de prestaties van overheidsorganisaties.

Het huidige kabinet lijkt hier weer van af te wij-ken. In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011 wordt uitgegaan van:

- productiviteitsverbetering door sociale inno-vatie (het lokale management en medewerkers

betrekken bij het verbeteren en versnellen van processen);

- het op advies van de OESO invoeren van een productiviteitskorting als prikkel om goedko-per te werken.

Opvallend is dat bij beide initiatieven het accent op een kwantitatieve productiviteitsverbetering weer helemaal terug is. Toch is er wel sprake van een tegenstrijdige ontwikkeling. Immers, zoals hierboven aangegeven, verbood minister Opstel-ten juist de bonnenquota.

5 CONCLUSIE

Zowel de meting en sturing van publieke orga-nisaties als die van individuele ambtenaren is problematisch. Behalve door ‘perverse’ effecten wordt dit problematische karakter veroorzaakt door het eigen karakter van de publieke sector, waarbij geen sprake is van een winstoogmerk en waar democratische verantwoordingsprocessen niet altijd betrekking hebben op hoofdlijnen en op de productie.

Maar het alternatief, geen rekening houden met output en productie, is ook niet aantrekkelijk. Er zal dan ook gezocht moeten worden naar manie-ren om toch te sturen op output en productie van publieke organisaties en individuele werknemers. En wel op zodanige wijze dat perverse effecten zich niet of nauwelijks voordoen en rekening wordt gehouden met het eigen karakter van de publieke sector.

Prof. Dr. A. Nauta

1 INLEIDING

Het piept en kraakt op de arbeidsmarkt, zoals de overheid zelf in een van haar brochures schrijft¹. Aan de ene kant is er de 'piep' van de personeels-tekorten, bijvoorbeeld omdat:

- de zorgsector over nog geen vijftien jaar maar liefst 470.000 extra krachten nodig heeft;
- er straks veel te weinig, en ook nog eens te weinig góede leraren zijn²;
- al in 2009 ruim de helft (53 procent) van alle ruim 35.000 vacatures in het openbaar bestuur hooggeschoold werk is, terwijl er eigenlijk niet genoeg hbo'ers en wo'ers voorhanden zijn om al die vacatures te vervullen.

Aan de andere kant is er juist de 'kraak' van de personeelsoverschotten, omdat het kabinet in deze crisistijd fors moet bezuinigen. Zo schrijft het ministerie van BZK³ dat bij het openbaar bestuur 4 tot 10 procent van de werkgelegenheid zal moeten verdwijnen onder druk van de bezuinigingen, iets wat niet uitsluitend met natuurlijk verloop valt op te lossen. In diverse rapporten concludeert men dan ook dat er een mismatch is op de overheids-arbeidsmarkt. Er zit weinig anders op dan de arbeidsmarkt beweeglijker maken. 'Niets doen is geen optie', zo waarschuwen Theeuwes en Heyma in de bundel met de onheilspellende titel *De grote uittocht* (2010), die zo genoemd is omdat maar liefst zeven op de tien ambtenaren op het punt van vertrekken staat, richting pensioen, baan in de private sector, of arbeidsongeschiktheid.

¹ Ministerie van BZK (2011). *De overheid als werkgever: beleid, trends en cijfers*. Den Haag: ministerie van BZK.

² Theeuwes, J., & Heyma, A. (2010). Knelpunten op de arbeidsmarkt van de publieke sector. In *De grote uittocht. Negen essays over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren* (pp. 21-46). Den Haag: Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³ Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur (2010). Den Haag: ministerie van BZK.

2 PLANNEN TER VERBETERING VAN DE ARBEIDSMARKT: HET HOE ONTBREEKT

Mede dankzij de grote stroom rapporten en analyses is de overheid zich meer dan bewust van de arbeidsmarktproblemen waarmee zij kampt. Zij laat dan ook niet na om zelf of anderen adviezen op te (doen) schrijven voor mogelijke oplossingen van de problemen. Zo schrijft de Rijksoverheid in een persbericht⁴ dat zij een speciaal programma heeft opgesteld getiteld 'Beter Werken in het Openbaar bestuur', waarmee men de mismatch te lijf wil gaan met onder andere:

- van-werk-naar-werk-arrangementen en het bevorderen van arbeidsmobiliteit;
- aantrekkelijk en modern werkgeverschap en het flexibiliseren van arbeidsinzet in het openbaar bestuur;
- het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het creëren van ruimte voor de professional.

En zo hebben het ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (2010) hun krachten gebundeld en samen negen oplossingsrichtingen bedacht, te weten:

- wat je als overheid doet, goed doen;
- inzetten op sociale innovatie;
- professionele ruimte vergroten;
- talent benutten;
- arbeidsdeelname verhogen;
- investeren in loopbaan en gezondheid;

- werk en privé beter combineren;
- marktconforme loonontwikkeling;
- mobiliteit bevorderen.

Kortom: voer nu als overheid maar een verstandig HR-beleid, en 'alles sal reg kom', aldus de adviezen.

Toch ontbreekt een belangrijk element in al die plannen en voornemens van de overheid: hoe denkt men al dit moois voor elkaar te krijgen? Een voorbeeld van deze lacune betreft dat wat men opschrijft in *De grote uittocht*⁵ over mobiliteit: 'Het moet makkelijker en normaler worden dat mensen een of meer keer in hun loopbaan van baan, functie of sector verwisselen.' Dit is geen oplossing, maar een doelstelling. Het zegt hoe genaamd niets over *hoe* ambtenaren in beweging komen en hoe de overheid haar mensen daartoe kan stimuleren. Er zijn vooral veel 'verhalen' over wat mogelijk kan werken om bijvoorbeeld mobiliteit te verhogen en levenslang leren te bevorderen. Maar er is weinig bewijs voor wat echt werkt voor een soepele arbeidsmarkt. Het wordt hoog tijd concreet te worden en aan te tonen:

- of bijvoorbeeld EVC-trajecten bijdragen aan zelfvertrouwen en het zetten van een loopbaanstap;
- of prestatiebeloning van leraren de kwaliteit van het docentenkorps wel of niet verhoogt;
- hoe 'professionele ruimte' er eigenlijk uitziet en als dat duidelijk is, hoe het dan bijdraagt aan beter presterende overheidsinstellingen.

⁴ Persbericht Ministerie van BZK (2011, 8 juli). *Aanpak vergrijzing bij de overheid*.

⁵ De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren (2010). Den Haag: Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het bijzonder valt mij in de diverse analyses één punt op, dat illustreert dat de nadruk te weinig ligt op het *hoe* van vernieuwing van de overheidsarbeidsmarkt, en teveel op het *wat*. Dat punt is de veelgehoorde constatering dat veel (vooral vrouwelijke) ambtenaren nog altijd erg weinig uren maken. Ruim veertig procent werkt in deeltijd, en in sectoren met veel vrouwen (primair onderwijs, hbo) is het zelfs meer dan zestig procent⁶. In de Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur⁷ schrijven de auteurs dat ambtenaren in overgrote meerderheid (90 procent) tevreden zijn over het aantal uren dat ze werken. De resterende tien procent wil eerder minder dan meer uren werken, of dat nu mannen of vrouwen zijn. De auteurs concluderen: ‘Het verhogen van het aantal gewerkte uren per week is dus lastig.’

Theeuwes en Heyma (2010) opperen weliswaar dat een hoger arbeidsaanbod van vrouwen ‘winst’ zou zijn, maar laten achterwege op te schrijven *hoe* je dit zou kunnen bereiken.

3 DE HOE-VRAAG IS DE HAMVRAAG

Die hoe-vraag is wat mij betreft de hamvraag. Deze is bovendien koren op de molen van jubilaris Loe Sprengers. Deze hoogleraar, advocaat medezeggenschapsrecht en niet te vergeten frisbeespeler, wil naar eigen zeggen ‘bijdragen aan het creëren van goede oplossingen’. Hij maakt zich oprecht zorgen over de arbeidsmarkt, met name over hen die het er moeilijk hebben, zoals

de ‘outsiders’ en de ouderen. Sprengers draagt volop bij aan oplossingen voor deze en andere vraagstukken. En dan liefst niet op de Angelsaksische manier maar bij voorkeur op z’n Rijnlands: niet louter rekening houden met belangen van aandeelhouders en hedgefonds of, zoals Sprengers ze noemt, ‘Londense boys’, maar met de belangen van alle stakeholders, vooral de langetermijnbelangen van arbeidsorganisaties en hun werknemers⁸. Ook voor overheidsorganisaties is het belang van een meervoudig stakeholdersperspectief groot, om ervoor te zorgen dat de overheid duurzaam presteert en haar werknemers floreren.

Om langetermijnoplossingen te genereren, zou de overheid wel wat minder mogen schrijven en analyseren, en wat meer moeten doen en ondernemen. Ik besef maar al te goed dat zo’n advies vanaf papier tegenstrijdig klinkt, want ook dit papier is geduldig. Maar de ervaring leert dat transformatie en verandering beginnen door in kleine groepen actie te ondernemen. Zoals HR-directeur van Hogeschool Windesheim José Mens zei tijdens een ontmoeting van bestuurders, HR en vakorganisaties in het hbo: ‘The small group is where the transformation takes place’^{9, 10}.

4 DE KRACHT VAN EEN GOED TWEEGESPREK

De kleinste groep in organisaties is die van de medewerker in zijn of haar relatie tot een indi-

⁶ Trendnota arbeidszaken overheid (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 501, nr. 2.

⁷ Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur (2010). Den Haag: ministerie van BZK.

⁸ Bruins, A. (2011) Gepassioneerd medezeggenschapsmens. *Mr., Maart*, 3, 14–21.

viduele representant van de organisatie, en dat is vaak de directe leidinggevende. Het is in die groepen van twee dat er veel te doen is tegen bijvoorbeeld de hoge deeltijdfactor. De kracht van een goed gesprek in deze twee-eenheid valt niet te onderschatten. Wat te denken, bijvoorbeeld, van een leidinggevende die aan een deeltijdwerker de uitnodigende vraag stelt: ‘Wat jij doet voor onze afdeling is zo waardevol. Graag zou ik je willen uitnodigen om meer uren bij ons te komen werken. Zou je dat willen? Wat heb je daarvoor nodig?’ Het kan niet anders of deze deeltijdwerker zal na zo’n vleiende vraag gaan nadenken. Juist dat is waar het momenteel aan schort. Veel mensen lijken zich zonder nadenken aan te passen aan wat de culturele norm is in Nederland: de *default* van drie à vier werkdagen per week. Uit onderzoek van Portegijs⁹ blijkt dat al sinds begin jaren zeventig van de vorige eeuw het percentage voltijds werkende vrouwen opvallend constant is: zo’n twintig procent. Vrouwen zijn weliswaar massaal gaan werken, maar doen dat in overgrote meerderheid (bijna driekwart) in deeltijd. Opvallend is bovendien dat vrouwen niet meer gaan werken zodra hun kinderen ouder worden of zelfs de deur uitgaan. Hier ligt een enorme kans braak. Leidinggevenden zouden hun deeltijdwerkende ambtenaren met ouder wordende kinderen veel vaker dan nu die vleiende vraag moeten stellen: ‘Wat als ik je uitnodig méér te komen werken?’ Natuurlijk valt daarmee allesbehalve te garanderen dat deeltijders

voltijders worden. Mijn punt is dat tot nu toe zulke gesprekken vaak achterwege blijven. Terwijl juist het goede gesprek mensen kan aansporen tot reflectie: ‘Hoe kan ik mijn werk zo inrichten dat het past bij wat ik kan en wil en bij wat de organisatie nodig heeft?’

Het antwoord op de hoe-vraag naar een dynamischer arbeidsmarkt is wat mij betreft: de overheid moet volop inzetten op het verbeteren van de dagelijkse dialoog op de werkvloer. Want het is in die dialoog dat werknemers afspraken maken, niet alleen over het ideale aantal uren dat zij werken, maar ook over:

- hoe werknemers hun professionele ruimte kunnen benutten;
- hoe leidinggevenden talenten kunnen benutten;
- hoe mensen zich persoonlijk willen ontwikkelen;
- hoe men werk kan afstemmen op gezondheidsproblemen, zorg voor kinderen of mantelzorg;
- en zelfs hoe het salaris blijft passen bij wat iemand waard is voor de organisatie.

Uit onderzoek blijkt dat als werknemers unieke afspraken met hun leidinggevende maken over hoe zij zich willen ontwikkelen, zij een jaar later hoger gewaardeerd worden door hun leidinggevende qua werkprestaties en inzetbaarheid¹².

⁹ Block, P., (2008). *Community. The structure of belonging*. San Francisco: Berrett-Koehler.

¹⁰ Mens, J. (2010). “Professionele ruimte, een jaar verder” Inleiding tijdens de rondetafelconferentie Professionele Ruimte, Zeist, 21 mei 2010.

¹¹ Portegijs, W. (2009). *Deeltijd in Nederland in hoofdlijnen. Factsheet*. Den Haag: SCP.

5 IEDEREEN IS AAN ZET

Nu hoor ik u terecht denken: dat is gemakkelijk opgeschreven, maar (alweer): *hoe* zorg je ervoor dat bijna een miljoen ambtenaren goede gesprekken aangaan en afspraken maken met hun werkgever? Het zal duidelijk zijn dat geen ‘macht’ of ‘instrument’ dit teweeg kan brengen. De een miljoen ambtenaren zijn wat mij betreft dan ook zelf aan zet. Niet het werk-naar-werk-arrangement zet hen in beweging, maar de wil om, als het werk niet goed past, er iets aan te doen, te beginnen door erover te praten. Niet de volzinnen in beleidsstukken over ‘aantrekkelijk en modern werkgeverschap’ bewegen ambtenaren tot loopbaanstappen. Maar wel een leidinggevende die begaan is met zijn mensen, die doorheeft wanneer iemand vastloopt, dan met hem of haar in gesprek gaat en een nieuwe balans weet uit te onderhandelen – binnen of buiten de eigen organisatie.

Uiteindelijk moet de overheid vooral leren benutten wat zij al lang in huis heeft. In de arbeidsmarktanalyse van 2010 staat wat de belangrijkste redenen zijn om bij de overheid te werken: leuk werk, zelfstandigheid, verantwoordelijkheid en loopbaanmogelijkheden. Het wekt dan ook geen verbazing dat de overheid aan de top staat van organisaties die *het nieuwe werken* hebben ingevoerd: TNO vroeg aan ruim 5.500 (HR-) directeuren van bedrijven en instellingen in hoeverre zij *het nieuwe werken* praktiseren, wat in de

definitie van TNO verwijst naar ‘een combinatie van flexibele werktijden, keuzemogelijkheden in de werktijden en thuis- en telewerken¹³. Daaruit blijkt dat maar liefst 57 procent van de overheidsorganisaties dit nieuwe werken toepast, tegenover 35 procent van alle ondervraagde organisaties. Mijn advies is dan ook: overheid, buit deze *asset* volop uit. Immers, het nieuwe werken is ook dé manier om deeltijders te verleiden meer uren te werken, omdat zij dan hun tijd niet verdoen aan woon-werkverkeer en het middaguurtje voor een kopje thee met de kinderen ’s avonds gemakkelijk kunnen inhalen. Kortom: ‘vermarkt’ de overheid als de werkplek bij uitstek waar mensen zelf hun baan en loopbaan kunnen vormgeven.

6 CONCLUSIE

Vernieuwing van de arbeidsmarkt begint onderop: bij managers en medewerkers die praten over wat zij van elkaar nodig hebben en hoe zij elkaar van dienst kunnen zijn ter ontwikkeling van zowel mens als organisatie. Dat vereist krachtige en empathische managers, die functioneringsproblemen en loopbaankansen regelmatig aankaarten en er afspraken over maken. En het vereist krachtige en empathische medewerkers, die nadenken over wat ze willen bereiken en hoe dit af te stemmen valt op wat hun afdeling nodig heeft. Zo ontstaan volwaardige arbeidsrelaties, met soepele gesprekken die medewerkers in beweging zetten. Als de overheid de ‘smeerolie’ van de dialoog slim

¹² Jongerius, F., De Pater, I.E., Nauta, A., & Van Vianen, A.E.M. (in voorbereiding). *I-deals and employability*. Manuscript aan te bieden ter publicatie.

¹³ Klein Hesselink, J., Kraan, K., Oeij, P., De Vroome, E., Van Zwieten, M., & Goudswaard, A. (2011). *WEA 2010. Arbeidsbeleid in Nederlandse bedrijven en instellingen*. Hoofddorp: TNO.

benut, wie weet is dan het gepiep en gekraak op de arbeidsmarkt snel verleden tijd.

Prof. Dr. T. van Vuuren

1 INLEIDING

In de onderwijs- en overheidssectoren is vanwege pensionering een grote uitstroom van personeel te verwachten. Volgens het rapport 'De grote uittocht' zullen in deze sectoren daarom 3 op de 10 werknemers tussen 2010 en 2020 vertrekken.¹ Het aandeel werknemers van 50 jaar en ouder in de onderwijs- en overheidssectoren besloeg in 2008 35 procent. Eind 2020 verwacht men dat dit aandeel oudere werknemers zal zijn uitgetreden – uitgaande van de gemiddelde uittredeleeftijd bij de overheid van 63 jaar.

Dit maakt dat er, alleen al als gevolg van pensionering, 275.000 mensen vertrekken uit de onderwijs- en overheidssectoren. Daarnaast verwacht men vertrek van werknemers vanwege baanwisseling of arbeidsongeschiktheid, etc. Daardoor zal er sprake zijn van een werkelijk grote uittocht. Het rapport veronderstelt dat tot 2021 het vertrek te verwachten is van gemiddeld zeven van de tien mensen die in 2010 werkten bij de overheid of in het onderwijs.

2 LANGER DOORWERKEN NOODZAKELIJK

Jongere werknemers kunnen deze opengevallen plekken niet allemaal opvullen. De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, ouderen, allochtonen en arbeidsgehandicapten moet daarom omhoog in de onderwijs- en overheidssectoren. Langer

¹ *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren.* Een gezamenlijke uitgave van Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010. ISBN: 978-5414-192-1.

doorwerken door oudere werknemers moet, maar wil en kan men ook? Euwals et al.² constateren dat de kans om na werkloosheid weer aan het werk te komen voor oudere werknemers gering is. De kans dat een 55-jarige vanuit een WW-uitkering weer aan het werk komt in Nederland is volgens hen 10 procent, voor een 60-plusser is die kans slechts 3 procent.

TNO Arbeid heeft onderzoek gedaan naar het langer doorwerken door werknemers van 45 jaar en ouder³. De werkgevers staan er niet om te springen. Slechts één op de vijf werkgevers vindt het belangrijk dat hun werknemers tot het 65e jaar doorwerken. En slechts een op de twaalf dat zij dit doen na hun 65e jaar. De werknemers zelf willen evenmin in groten getale. Van de werknemers van 45 jaar en ouder wilde in 2008 36 procent blijven werken tot het 65e jaar.

3 WERKGEVERS EN WERKNEMERS ZITTEN ER NIET OP TE WACHTEN

Meer oudere werknemers en minder jongere werknemers betekent dus: langer doorwerken door iedereen. En dat terwijl werkgevers en werknemers daar lang niet altijd op zitten te wachten. Ook de overheidswerkgevers hebben een te negatief beeld van oudere werknemers⁴. Men denkt dat oudere werknemers duur zijn vanwege ontzietmaatregelen en bovendien minder inzetbaar: minder gezond, minder productief en minder flexibel.

Deze beelden over de inzetbaarheid van oudere werknemers zijn overigens grotendeels onterecht. Weliswaar gaat de lichamelijke gezondheid van oudere werknemers achteruit, maar niet in die zin dat hun inzetbaarheid hoeft te verminderen⁵.

Desondanks denken ook de oudere werknemers in de publieke sector dat zij minder inzetbaar zijn. In het Personeelonderzoek 2010⁶ is de employability van werknemers in de publieke sector gemeten: de mate waarin werknemers zichzelf zien als inzetbaar op de arbeidsmarkt. Hieruit blijkt dat 65 procent van degenen die inschatten dat zij een laag vermogen hebben om elders aan het werk te komen, verwacht dat potentiële werkgevers hun leeftijd te hoog vinden. Deze gegevens onderstrepen het belang van het vergroten van vitaliteit en duurzame inzetbaarheid van de werknemers in de publieke sector.

4 DUURZAME INZETBAARHEID BEVORDEREN

Deze ontwikkelingen vragen om een aanpassing van 'strategic human resource management' in de overheidssectoren. Wil de publieke sector knelpunten in de personeelsvoorziening voorkomen, dan zal hij werknemers moeten stimuleren en faciliteren om langer en met meer plezier te werken.

Ook zullen overheidswerkgevers maatregelen moeten nemen om enerzijds het werk aan te

² Euwals, R., Mooij R. de & Vuuren, D. van. (2009) *Rethinking Retirement. From participation towards allocation*. Den Haag: Centraal Planbureau.

³ Ybema, J.F., Geuskens, G. & Oude Hengel, K. (2009). Oudere werknemers en langer doorwerken. Secundaire analyses van de NEA, het NEA-cohortonderzoek en de WEA. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven, Arbeid.

⁴ Van der Torre, W. (2008). Leeftijdsbewust Personeelsbeleid voor de publieke sector. Een advies aan publieke organisaties op basis van een inventarisatie van instrumenten, de wensen van werkgevers en werknemers en vier casestudies. Masterscriptie bestuurskunde Erasmus Universiteit, Rotterdam.

⁵ Nauta, A., de Bruin, M.R., Cremer, R. (2004). *De mythe doorbroken. Gezondheid en inzetbaarheid oudere werknemers*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

⁶ BZK, (2011). Quickscan personeels- en mobiliteitsonderzoek 2010, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

passen aan de belastbaarheid van werknemers en anderzijds om de inzetbaarheid van werknemers op peil te brengen en te houden. Kortom, dit vraagt om strategisch human resource management, gericht op het bevorderen van duurzame inzetbaarheid. Ik zal dit verder vitaliteitsmanagement noemen.

5 VITALITEIT

Vitaliteit breng ik in verband met de mate waarin mensen duurzaam aan de arbeid kunnen deelnemen⁷. Zo versta ik onder vitaliteit dat men gemotiveerd en energiek is waardoor men gezond en productief aan het werk kan zijn en het plezier in het werk houdt, ofwel duurzaam inzetbaar is. Volgens de Sociaal Economische Raad⁸ bestaat duurzame inzetbaarheid uit drie elementen: vitaliteit, werkvermogen en 'employability'.

- Vitaliteit staat volgens Schaufeli en Bakker⁹ voor energiek, veerkrachtig, fit, onvermoeibaar door kunnen werken en met een groot doorzettingsvermogen.
- Werkvermogen is de mate waarin men fysiek, psychisch en sociaal in staat is om te werken¹⁰.
- Employability is het vermogen om nu en in de toekomst verschillende werkzaamheden en functies adequaat te blijven vervullen, zowel in het eigen bedrijf als in een ander bedrijf of sector^{7,11}.

6 VITALITEITSMANAGEMENT: MEER DAN CURATIEF EN PREVENTIEF WIA- EN WW-BELEID

Onder vitaliteitsmanagement versta ik de activiteiten die werkgevers ontplooiën om hun werknemers te stimuleren tot gezond en productief langer doorwerken en het plezier in het werk te behouden¹². En dan gaat het niet alleen om maatregelen die de gevolgen van verminderde vitaliteit tegengaan of die verminderde vitaliteit voorkomen. Vitaliteitsmanagement dient ook gericht te zijn op het versterken van de vitaliteit, het werkvermogen en de employability van werknemers. Te veel denkt men bij maatregelen om de duurzame inzetbaarheid te verhogen alleen aan curatief en preventief WIA- en WW-beleid¹³. Uiteraard zijn curatieve en preventieve maatregelen nodig. Maar dit komt tot nu toe nog te veel neer op het ontzien van de oudere werknemers. Dat ontzien gebeurt veelal in de vorm van aanpassing van de werkbelasting door minder uren en lichtere taken¹⁴. Dit gebeurt niet alleen op individueel niveau voor bijvoorbeeld de re-integratie van een langdurig zieke medewerker, maar ook, in het kader van ouderenbeleid, in de vorm van leeftijdsvakantiedagen, seniorenverlof, werktijden-vrijstelling (bijvoorbeeld geen nachtdiensten) en demotie¹⁵. Onder werknemers in de publieke sector zijn deze ontzienaantregelen juist zeer geliefd¹⁶. Het

⁷ Van Vuuren, T. (2011). Vitaliteitsmanagement: Je hoeft niet ziek te zijn om beter te worden. Oratie, Open Universiteit, Heerlen.

⁸ Sociaal-economische Raad (2009). *Een kwestie van gezond verstand: Breed preventiebeleid binnen arbeidsorganisaties*. Den Haag: Sociaal Economische Raad

⁹ Schaufeli, W.B., & Bakker, A.B. (2007). Burnout en bevlogenheid. In: Schaufeli, W.B., & Bakker, A.B. (Red.) *De psychologie van arbeid en gezondheid*, blz. 341-358. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum (ISBN 978-90-313-5069-8).

¹⁰ Ilmarinen, J. Tuomi, T. K. Seitsamo J. (2005). *New dimensions of work ability*. International Congress Series 1280, 3-7.

¹¹ De Vries, S., Gründemann, R., Van Vuuren, T., Willemsen, M., (2000) Employabilitybeleid in Nederlandse organisaties. *Gedrag & Organisatie*, 13, 5, 291-303.

¹² Van Vuuren, T. (2011). Vitaliteitsmanagement: Je hoeft niet ziek te zijn om beter te worden. Oratie, Open Universiteit, Heerlen.

¹³ WIA: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

gaat hierbij echter alleen om het voorkomen van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Een belangrijke kans blijft hier liggen. Maatregelen kunnen ook bijdragen aan het versterken van het functioneren, gezondheid en welbevinden en zich tevens richten op omstandigheden en randvoorwaarden die dat ondersteunen en versterken. Dit om op deze manier langer doorwerken en optimaal functioneren op het werk mogelijk te maken. Je hoeft immers niet ziek te zijn om beter te worden!¹²

7 MEER DAN HR-MAATREGELEN

Vitaliteitsmanagement omvat verder niet alleen HR-maatregelen zoals scholing en mobiliteit, maar ook arbomaatregelen. In grotere organisaties, zoals in de publieke sector, is vaak sprake van een scheiding tussen arbo- en HRM-aangelegenheden. De studie naar levensfasebewust personeelsbeleid in de publieke sector¹⁶ beperkt zich dan ook alleen tot HRM-instrumenten: functioneringsgesprekken, training en opleiding, functieaanpassing, flexibele arbeidsvoorwaarden en mobiliteit. Maatregelen als scholing en mobiliteit zijn zeker nodig. Deze blijken zowel samen te gaan met vitaliteit¹⁷ als met employability¹⁸ ¹⁹. Interventies zoals opleidingen, taakverbreding of taakverrijking kunnen worden ingezet om de inzetbaarheid van werknemers te bevorderen²⁰.

De aandacht voor scholing en mobiliteit mag echter niet ten koste gaan van de aandacht voor de gezondheid van de werknemers. Dat kan door gezondheidsbevordering in de vorm van leefstijlmaatregelen gericht op de persoon, zoals meer bewegen, gezondere voeding en meer ontspanning. Maar ook van belang is verbetering van de arbeidsomstandigheden door maatregelen gericht op het werk, door de oorzaak van problemen op het gebied van de veiligheid, gezondheid en welzijn weg te nemen of te verminderen (aanpak bij de bron). Tweederde van de WIA-instroom is een gevolg van psychische en bewegingsapparaatklachten²¹. In de overheids- en onderwijssectoren zijn medewerkers bovendien vaak ontevreden over de werkdruk²². In het onderwijs is de werkdruk zelfs het aspect waar men het meest ontevreden over is (43 procent). Maatregelen om de fysieke en psychische overbelasting in de ambtelijke dienst tegen te gaan, zijn dus hard nodig. Verder zijn re-integratiemaatregelen zeer bruikbaar. Tenslotte hebben deze als doel de zo spoedig mogelijke terugkeer van verzuimende werknemers en de instroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikten te bevorderen. Dit door goede begeleiding, werkaanpassingen en nazorg²³ ²⁴ ²⁵.

¹⁴ Vuuren C.V. van, Verboon F.C., Reijenga, F.A. (2001) *Stand van zaken en ontwikkelingen arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid in de sector Rijk. Deel 1: Kwantitatieve en kwalitatieve analyses*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

¹⁵ Lokhorst, B. (2009). *Duurzame participatie in de CAO: Aanbevelingen voor sociale partners*. Utrecht: Expertisecentrum LEEFtijd

¹⁶ Van der Torre, W. (2008). *Leeftijdsbewust Personeelsbeleid voor de publieke sector. Een advies aan publieke organisaties op basis van een inventarisatie van instrumenten, de wensen van werkgevers en werknemers en vier casestudies*. Masterscriptie bestuurskunde Erasmus Universiteit, Rotterdam.

¹⁷ Dorenbosch, L. (2009). *Management by Vitality: Examining the Active Well-being and Performance Outcomes of High Performance Work Practices at the Work Unit Level*. Proefschrift Universiteit Tilburg, Tilburg.

¹⁸ Becker, G.S. (1993). *Human Capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. National Bureau of Economic Research: The university of Chicago Press: Chicago.

¹⁹ Berntson, E., Sverke, M. & Marklund, S. (2006). Predicting perceived employability: Human capital or labour market opportunities? *Economic and Industrial Democracy*, 27, 223 - 244.

8 CONCLUSIE

Vitaliteitsmanagement beoogt vitaliteit, werkvermogen en employability van alle medewerkers te versterken. En richt zich dus niet alleen op de ouderen. Tenslotte gaat het erom dat iedere werkende vitaal de arbeidsmarkt betreedt, vitaal blijft en ook weer vitaal vertrekt bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Als men in de ambtelijke dienst pas bij oudere werknemers aan hun vitaliteit begint te werken, dan is men te laat. De vergrijzing van de ambtelijke dienst vraagt om duurzame inzetbaarheid van iedereen. Om knelpunten in de personeelsvoorziening te voorkomen, zal de ambtelijke dienst jonge en oudere werknemers moeten stimuleren en faciliteren om langer en met meer plezier te werken.

²⁰ De Vries, S., Gründemann, R., Van Vuuren, T., Willemsen, M., (2000) Employabilitybeleid in Nederlandse organisaties. *Gedrag & Organisatie*, 13, 5, 291-303.

²¹ Jehoel-Gijsbers, G. (2010). *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie*. Den Haag: SCP/CBS/TNO Kwaliteit van Leven.

²² BZK, (2011). *Quickscan personeels- en mobiliteitsonderzoek 2010*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²³ Van Vuuren, T., Ybema, J.F. (2009). *Neem het heft in eigen hand: Ervaringen van werkgevers over de re-integratie van langdurig zieke werknemers*. *Gedrag & Organisatie*, 22, 371-391.

²⁴ Piek P., Van Vuuren, T., Ybema, J.F., Joling C., Huijs, J. (2008). *Re-integratie van zieke werknemers: feiten, verklaringen en mogelijkheden*. Onderzoek in opdracht van de Raad van Werk en Inkomen. 's Gravenhage: RWI.

²⁵ Van Vuuren, C.V., van Gent M.J. (2002) Reïntegratie van langdurig zieken: Gelijke kansen voor iedereen? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*. 18, 1, 40-53.

4 Diversiteit

Prof. Dr. K. van Oudenhoven-van der Zee

1 INLEIDING

Al sinds de jaren '80-'90 besteedt de Rijksoverheid aandacht aan de instroom van etnische minderheden. In de begintijd gebeurt dat vooral vanuit een gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het personeelsbeleid vloeit voort uit het algemene minderhedenbeleid: gelijke kansen bieden aan migrantengroepen in ons land. Eind jaren '90 zien we in de profitsector een verschuiving in het diversiteitsbeleid naar een meer bedrijfsmatige benadering. Bij een sterk verkleurende markt ziet de sector steeds meer het belang van diversiteit in het personeelsbestand. In navolging hiervan verschuift ook bij de Rijksoverheid het traditionele doelgroepenbeleid in de richting van diversiteitsbeleid, vanuit de gedachte dat diversiteit meerwaarde heeft voor de organisatie. Dit hoofdstuk beschrijft hoe het diversiteitsbeleid zich heeft ontwikkeld tegen de achtergrond van het algemene integratiebeleid en de lessen die daaruit te leren zijn. Het hoofdstuk eindigt met een toekomstperspectief op diversiteit. Dit geplaatst tegen de uitgangspunten van het huidige kabinet en een krimpend overheidsapparaat.

2 AANDACHT VOOR DIVERSITEIT DOOR DE JAREN HEEN

In de jaren '60 kwamen de gastarbeiders naar Nederland om bij te dragen aan onze economie. Omdat men dacht dat deze gastarbeiders zouden terugkeren naar het land van herkomst, werd

nauwelijks aandacht besteed aan hun integratie, bijvoorbeeld door de Nederlandse taal te leren. In de jaren '70 loopt het aanbod van werk terug, door de oliecrisis en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. De economische situatie in Turkije en Marokko verbetert niet, dus veel gastarbeiders blijven in Nederland. Vanaf eind jaren '70 komen vrouwen en kinderen van gastarbeiders voor gezinshereniging naar Nederland. De regering verwacht nog steeds dat de gastarbeiders naar hun eigen land teruggaan en vindt dat zij hun eigen cultuur moeten kunnen behouden¹.

In de jaren '80 wordt steeds duidelijker dat de meeste gastarbeiders niet zullen terugkeren en de aandacht voor hun integratie neemt toe. Daarbij ligt het accent op scholing en arbeid, met behoud van de eigen cultuur. Zo is wettelijk geregeld dat allochtone kinderen les krijgen in hun eigen taal.

Tegen deze achtergrond ontstaat in de jaren '80 en '90 aandacht voor etnische diversiteit bij de rijksdienst. Vanuit zijn voorbeeldfunctie in de samenleving wil het Rijk als werkgever gelijkkelijk toegankelijk zijn voor verschillende culturele groepen². Het beleid is er aanvankelijk op gericht de achterstandspositie van migranten terug te dringen. Diversiteit wordt losgezien van de kwaliteit van de rijksdienst. Sterker nog: het was belangrijk om culturele minderheidsleden aan te trekken, *ondanks* het kwaliteitsverlies dat dat zou opleveren. In het personeelsbeleid zien we dan

ook inspanningen om achterstanden van culturele minderheden weg te werken, bijvoorbeeld via taalcursussen of werkervaringsplaatsen.

Later verschuift het accent in het beleid naar evenredige representatie. Zo is in de periode 1998-2003 de Wet SAMEN in werking, gericht op de registratie en verhoging van de instroom van culturele minderheden. Onder deze wet neemt ook de aandacht toe voor bestrijding van discriminatie op de werkvloer. Dit gebeurt in een periode waarin politici diversiteit steeds meer als een probleem gaan zien.

Halverwege de jaren '90 wordt het immigratiebeleid restrictiever en men zet erop in dat migranten zich aanpassen aan de Nederlandse cultuur. Het streven naar meer migranten op de werkvloer gaat dus gelijk op met een meer defensieve houding jegens migranten in de samenleving. Dat maakt het beleid kwetsbaar. Dit wordt nog eens versterkt door gebeurtenissen als 9/11 en de moord op Theo van Gogh aan het begin van deze eeuw.

Parallel aan deze ontwikkelingen zien we in het bedrijfsleven steeds meer aandacht voor diversiteitsbeleid vanuit economische doelstellingen. Organisaties als Albert Heijn gaan diversiteit bewust inzetten om de klant beter te bereiken. Geen aanpassing dus, maar juist inzetten op het verschil. Ook bij de rijksdienst zien we een verschuiving optreden van minderhedenbeleid naar

¹ Schoorl, J. (2011) De feiten: Arbeidsmigratie door de jaren heen. NIDI/NVD/CBS. Seminar arbeidsmigratie, 30 maart 2011.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken (2008). Traag maar gestaag? Beleidsdoorlichting diversiteit Rijk.

diversiteitsbeleid, waarbij voorzichtig een link wordt gelegd tussen diversiteit en kwaliteit. In een brief aan de Kamer op 5 december 2006 koppelt minister Remkes diversiteit aan de herkenbaarheid en legitimiteit van overheidsop-treden. Daarnaast zou diversiteit nodig zijn om in de toekomst voldoende gekwalificeerd personeel te kunnen blijven aantrekken. Ook zou diversiteit helpen signalen op te vangen van behoeftes die leven in de samenleving. Het is de vraag of deze visie op diversiteit voldoende bodem krijgt in de organisatie. Zij staat immers op gespannen voet met integratiebeleid dat gericht is op aanpassing. Migranten zouden zich moeten voegen naar het dominante discours in de samenleving in plaats van andersom. De legitimiteitsopdracht wordt daarmee neergelegd bij de migrant en niet bij de overheid zelf.

Ondertussen blijft de feitelijke representatie van etnische minderheden nog steeds achter. Dat geldt met name voor de hogere functieniveaus. Voor de grote uitstroom baart zorgen. Het roept de vraag op of culturele minderheden zich voldoende thuis voelen bij de Rijksoverheid. Uit onderzoek naar exit-redenen van allochtonen³, blijkt dat vooral het organisatieklimaat en relaties in de directe werkomgeving aanleiding zijn tot vertrek⁴. De ondervraagde medewerkers ervaren een klimaat waarin weinig ruimte bestaat voor verschillen. 'Als je je niet aanpast, hoor je er niet

bij en is ook de kans om door te groeien klein.' Ook ervaren zij gebrek aan begrip en sociale steun van collega's en leidinggevendenden. Omgaan met mensen met een afwijkende culturele achtergrond maakt onzeker en roept spanningen op. Er ontstaan sneller communicatieproblemen en conflicten⁵.

Effectief diversiteitsbeleid vraagt om aandacht voor interne processen rond diversiteit. Dit aspect is in het personeelsbeleid tot dan toe nog onderbelicht gebleven.

In 2007 treedt minister Ter Horst aan op Binnenlandse Zaken. Zij zet sterk in op een toename van aantallen etnische minderheden en vrouwen bij het Rijk. Die inzet lijkt vooral gedreven vanuit een democratisch beginsel. In het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV wordt diversiteitsbeleid vertaald in na te streven percentages vrouwen en allochtonen⁶. Deze streefgetallen worden niet gekoppeld aan bedrijfsmatige doelstellingen rond diversiteit, bijvoorbeeld op het gebied van internationalisering. In het bedrijfsleven zien we dat Wientjes⁷ wel de verbinding legt tussen diversiteit en de toenemende mondiale competitie.

Onder Ter Horst groeit de aandacht voor het thema diversiteit bij de Rijksoverheid. Op grote schaal vinden conferenties en expertbijeenkomsten plaats. Interventies richten zich op leiderschapscompetenties, buddy-programma's

³ Het onderzoek richtte zich op niet-westerse allochtonen: Nederlanders die zelf, en/of van wie één of beide ouders geboren zijn in voormalig Joegoslavië, Turkije, Afrika, Zuid- en Midden-Amerika of Azië (exclusief voormalig Nederlands-Indië (voor 1949) en Japan).

⁴ Hofhuis, J., van der Zee, K.I., & Otten, S. (2008). Uitstroom van allochtonen bij de Rijksoverheid. Den Haag: A&O-fonds Rijk.

⁵ Van der Zee, K.I. & van Oudenhoven, J.P. (2006). *Culturele diversiteit op het werk: Achtergronden en interventies*. Assen: Van Gorcum.

⁶ Beleidsprogramma kabinet-Balkenende IV, 19-06-2007

⁷ <http://www.zestor.nl/arbeidsmarktbeleid/diversiteit/bernard-wientjes-diversiteit-is-ook-economische-noodzaak/>

en ontmoetingen met jong talent. Minderheden stromen in in kandidatenprogramma's en diversiteit is een aandachtspunt tijdens schouwen van de Algemene Bestuursdienst. Diversiteit blijft echter het thema van HRM'ers en diversiteitsexperts, zodat een echte kwaliteitsdoelstelling vanuit diversiteit uitblijft. Daarvoor is immers nodig dat 'de lijn' zelf aangeeft wat zij met diversiteit wil en kan bereiken. De krachtpunten van diversiteit die centraal naar voren worden gebracht, lijken niet echt te leven bij managers en beleidsmakers. Uit recent onderzoek naar kansen en bedreigingen onder medewerkers van verschillende departementen bij het Rijk blijkt bijvoorbeeld dat managers en beleidsmakers weinig belang hechten aan de waarde van diversiteit voor de legitimiteit van overheidsoptreden⁸. Creativiteit wordt wel als een belangrijke uitkomst ervaren, maar men ziet niet dat diversiteit daar aan bijdraagt. Het gevoel leeft juist dat diversiteit de productiviteit doet afnemen. Roepen om een 'business case voor diversiteit' is dan als prediken in de woestijn. Het gevolg is dat diversiteitsinterventies een vrijblijvend karakter houden en nauwelijks inspelen op de kansen die diversiteit biedt.

In de zomer van 2010 treedt het kabinet Rutte aan, met gedoogsteun van de PVV. In het regeerakkoord staat dat het kabinet 'het diversiteits/voorkeursbeleid op basis van geslacht en etnische herkomst beëindigt'⁹. Hiermee wordt het traditi-

onele doelgroepen denken vaarwel gezegd, zoals dat in het traditionele personeelsbeleid allang gebeurde. Het kwaliteitsdenken rond diversiteit past veel beter bij de uitgangspunten van het nieuwe kabinet, dat wil inzetten op doelmatigheid. In de woorden van minister Donner¹⁰ zou diversiteit een vruchtbare bodem zijn 'voor onderlinge binding en samenhang, omdat ieder wat anders te bieden heeft, de som meer is dan de optelling van de afzonderlijke delen'. Helaas leidt dat niet tot een nieuwe impuls voor het diversiteitsbeleid. Het centrale beleid wordt stopgezet: de sectoren moeten het voortaan 'zelf oplossen'.

3 TOEKOMSTPERSPECTIEF

Met de instroom van vrouwen bij de Rijksoverheid gaat het goed: hun aandeel is in de periode 2007-2009 gestabiliseerd op 58 procent en het percentage vrouwen in topposities is met 7 procent gestegen. De gegevens over etnische diversiteit zijn veel minder rooskleurig. De instroom van allochtonen is weliswaar aanzienlijk toegenomen, tot 9,8 procent in 2009, maar tegelijkertijd is de uitstroom ook gestegen tot 8,1 procent¹¹. Ook zijn allochtonen nog steeds vooral vertegenwoordigd op de lagere functieniveaus. Dit beeld is niet specifiek voor de Rijksoverheid; in allerlei branches hebben organisaties moeite het aandeel culturele minderheden te verhogen. Het lijkt alsof Nederlandse organisaties het belang van diversiteit nog steeds onvoldoende voelen.

⁸ Hofhuis, J., van der Zee, K.I., & Otten, S (2011). Een vruchtbare voedingsbodem voor diversiteit bij de Rijksoverheid. Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid, Rijksuniversiteit Groningen.

⁹ Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010.

¹⁰ Toespraak minister Donner bij afsluiting Denk Divers-dag op 18 november 2010

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). Trendnota Arbeidszaken 2012. Den Haag.

De Rijksoverheid zit als werkgever wel in een extra lastige spagaat. Terwijl in het personeelsbeleid steeds meer benadrukt wordt dat diversiteit waarde toevoegt aan de organisatie, vindt die waardetoekenning geen ondersteuning in het kabinetsbeleid. Integendeel, in een klimaat dat gericht is op restrictie en aanpassing, wordt diversiteit eerder als probleem gezien dan als kans. Het is geen wonder dat managers en beleidsmakers die opereren binnen de kaders van het algemene beleid, het kwaliteitsargument nauwelijks hebben opgepakt. Een succesvolle 'business case' begint bij een heldere beleidsvisie van het kabinet. Alleen dan is er voor de sectoren een prikkel om deze verder uit te werken. Wanneer het kabinet veel krachtiger zou inzetten op legitimiteit van het overheidsoptreden, zou dat managers en beleidsmakers motiveren om te zoeken naar methoden om die legitimiteit te verhogen. Bij de waterschappen zien we dat het legitimiteitsargument is opgepakt en een belangrijk onderdeel vormt van hun business case: 'Voor een waterschapsorganisatie is het van belang dat burgers die van diensten gebruik maken, zich in het personeelsbestand van de organisatie herkennen.'¹² Diversiteit wordt dan een effectief middel om een belangrijk geacht doel te bereiken. Daarna pas komen HRM'ers en diversiteitsexperts in beeld, om instrumenten aan te reiken waarmee beleid succesvol kan worden uitgevoerd. Tot dusver zijn zij te veel beleidsaanrichter geweest in plaats van beleidsondersteu-

ner. Zonder een gedragen visie uit de lijn is dat weinig zinvol.

4 CONCLUSIE

Voor het kabinet zijn er voldoende aangrijpingspunten om diversiteit als een strategische kracht te zien. Diversiteit als middel om de kloof tussen burger en overheid te dichten, of om de talenten in de samenleving beter te benutten. Diversiteit om internationaal effectief op te treden, zowel economisch, als op het terrein van internationale samenwerking. Wanneer we onszelf binnen de landsgrenzen al niet oefenen in het omgaan met cultuurverschillen, wordt het lastig in een internationale context geloofwaardig en effectief te zijn.

Een tweede kans voor diversiteit ligt in de interne organisatie. Uit onderzoek is bekend dat diversiteit een belangrijk organisatieprincipe is dat bijdraagt aan een werkomgeving waarin geleerd wordt en creativiteit ontstaat. Dit heeft te maken met het verschil aan inzichten, waardoor mensen elkaar in hun denken blijven uitdagen en inspireren¹³. Diversiteit wordt dan een breder begrip dat niet alleen samenvalt met etnische of sekseverschillen, maar gaat over alle aspecten waarop mensen van elkaar kunnen verschillen. Leervermogen en creativiteit zijn uitkomsten die managers en beleidsmakers aanspreken. Zij ontstaan niet simpelweg door meer diversiteit. Om diversiteit te benutten voor interne leerprocessen is

¹² A&O-fonds Waterschappen (2010). Business Case diversiteit: Een handreiking voor het maken van een Business Case voor een diversiteitsbeleid van overheidsorganisaties, maart 2010.

¹³ Van der Zee, K.I. & van Oudenhoven, J.P. (2006). *Culturele diversiteit op het werk: Achtergronden en interventies*. Assen: Van Gorcum

een werkklimaat nodig waarin verschillen ruimte krijgen en positief worden gewaardeerd. Hier ligt een belangrijke uitdaging. Uit onderzoek weten we dat zowel allochtone als autochtone werknemers het klimaat bij de Rijksoverheid als weinig open ervaren, minder open dan het klimaat in bijvoorbeeld de zorg of het bedrijfsleven¹⁴.

Openheid is niet eenvoudig, omdat het expliciteren van verschillen in eerste instantie vooral leidt tot onzekerheid, ongemak en botsing. Openheid is extra lastig in een organisatie waarin politieke lijnen sterk van invloed zijn op de besluitvorming.

Binnen de compacte overheid van de toekomst zullen echter *steeds minder* mensen met elkaar *steeds complexere* besluiten moeten nemen.

Diversiteit lijkt daarbij een belangrijke ‘resource’. Vooral leidinggevenden kunnen in een dergelijke context ruimte creëren voor medewerkers om unieke inzichten in te brengen in de besluitvorming. Als deze uitdaging niet wordt opgepakt, dan is krapte op de arbeidsmarkt uiteindelijk de enige trigger die leidt tot meer diversiteit. Het zou een gemiste kans zijn om dat af te wachten.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2008). Traag maar gestaag? Beleidsdoorlichting diversiteit Rijk.

5 De arbeidsmarkt

Dr. C. van den Berg

Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra

Prof. Dr. F.M. van der Meer

1 INLEIDING

In toenemende mate wordt gesproken van de vergrijzings- en ontgroeningsproblematiek in de publieke sector. Nu is de publieke sector daarin niet uniek. Ook in de private sector is eenzelfde tendens waar te nemen, die wordt gerelateerd aan de uittreding van de ‘babyboomgeneratie’. Maar in de publieke sector zou het probleem worden versterkt door de sterke groei tot aan de jaren '80 die sindsdien is gevolgd door een verminderde instroom. De hierdoor ontstane, wat oneerbiedig genoemde, ‘prop’ verlaat nu de publieke dienst. Wel moet worden opgemerkt dat variaties bestaan tussen onderdelen van de publieke arbeidsmarkt. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat instroom en uitstroom van personeel nadere aandacht verdienen, evenals het behoud van zittend personeel. Een krapte op de (inter-)nationale arbeidsmarkt heeft ook toenemende concurrentie op de arbeidsmarkt tot gevolg. Een volgend aspect waar de nodige aandacht moet uitgaan betreft interne (re)allocatie van werknemers en arbeidskracht over bestaande posities. Krimp van het personeelsbestand, of dat nu het gevolg is van bezuinigingen of van krapte op de arbeidsmarkt, zal interne herplaatsing van personeel tot gevolg moeten hebben, gegeven de dan bestaande prioriteiten. Mobiliteit en aanvullende training worden dan van groot belang. Voordat we meer in beschouwende zin naar deze vragen gaan kijken, bezien we eerst de empirische gegevens uit de trendnota.

2 KNELPUNTEN

Hoewel de jaarlijkse Trendnota Arbeidszaken Overheid een belangrijke bron vormt voor het arbeidsmarktbeleid van de overheid, is de allerlaatste trendnota (over 2011) verschenen op 21 september 2010. Besloten is, waarschijnlijk vanwege bezuinigingen, om af te stappen van het gebruik om jaarlijks een trendnota te publiceren. Zowel vanuit een praktijk- als wetenschappelijk perspectief is dit besluit te betreuren, omdat de kwaliteit en vergelijkbaarheid over de jaren van de informatievoorziening over het overheidspersoneel hierdoor inboet.

Hieronder gaan we dan ook in op de trendnota uit 2010 (kabinet Balkenende IV). Centraal in deze trendnota staan de crisis en de uitstroom en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt van de publieke sector. Tevens wordt sterke nadruk gelegd op de te verwachten uitstroom. In de periode 2010–2020 zullen zeven van de tien werknemers bij de overheid vertrekken. De belangrijkste reden hiervoor is pensionering. Door deze uitstroom ontstaan personeelstekorten. De trendnota signaleert en verwacht vooral knelpunten bij:

- technische en gespecialiseerde functies op hbo-niveau;
- technisch personeel bij politie en defensie;
- ICT-functies;
- openbare orde- en veiligheidsberoepen;
- medisch personeel en zorgpersoneel;

- piloten, scheepskapiteins en luchtverkeersleiders.

De knelpunten ontstaan vooral doordat de eisen van de werkgevers niet overeenkomen met de kwalificaties van de werknemers. Een andere oorzaak is dat werkgevers niet kunnen voldoen aan de eisen van werknemers op het gebied van arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden. Een centrale vraag die uit de nota naar voren komt is dan ook hoe de overheid een aantrekkelijke werkgever kan blijven, in het bijzonder voor de hierboven aangegeven functies. Een voor de hand liggend antwoord op deze vraag zou zijn dat de overheid betere arbeidsvoorwaarden moet gaan bieden. Uit de nota wordt duidelijk dat loonstijging geen optie is. Al bij een geringe stijging van de lonen in de private sector betekent dit dat de overheid als werkgever eerder onaantrekkelijker wordt dan aantrekkelijker.

3 CONCURRENTIE OM SCHAARSE ARBEIDSKRACHTEN

Aandacht voor het openbaar domein als vragende werkgever komt, gegeven de huidige taakstellingen bij de meeste instellingen in de publieke sector, wat wrang voor. Eén punt vraagt in deze bijzondere aandacht. Niet alleen de financiële noodzaak wordt ingezet als argument voor de herbezinning op het personeelsbestand, maar ook de wenselijkheid van een kleine overheid vanuit politiek perspectief. En, meer van belang,

5.1 VAN VERGRIJZING EN ONTGROENING

in het bijzonder het openbaar bestuur concurreert minder met het bedrijfsleven om schaarse arbeidskrachten. Wellicht is dit vanuit de Rijksoverheid in haar rol als hoedster van het algemeen economisch belang te begrijpen, maar dat is minder het geval in de rol van de Rijksoverheid als arbeidsorganisatie.

De overheid moet voortdurend bezig zijn met de ontwikkeling van haar eigen aantrekkelijkheid als werkgever en zich bewust zijn van het feit dat zij met werkgevers in de private sector concurreert om dat schaars aanwezige talent. Die werkgevers hebben wellicht gunstiger primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden te bieden dan de overheid. Natuurlijk blijkt uit onderzoek en stelt de Trendnota 2011 terecht dat beloning niet de enige motivatie is om ergens in dienst te treden; de interesse voor en de trots op het werk zijn evenzeer van belang. In de publieke sector blijkt de ‘publieke sector motivatie’ een rol te spelen. Geconstateerd wordt dat bij de overheid veel professionals werken die niet enkel geïnteresseerd zijn in de hoogte van het loon, maar vooral ook in de aard van het werk. Status en professionele ruimte zijn belangrijke factoren die de arbeidsmotivatie van professionals bepalen. Kortom, wanneer de overheid niet meer geld kan bieden om een aantrekkelijke werkgever te worden, moet de oplossing op andere terreinen worden gezocht. De trendnota geeft echter niet of nauwelijks aan hoe de status en de professionele ruimte bevorderd moeten worden.

Voor de professionele ruimte wordt een voorbeeld gegeven, namelijk een convenant ‘Leerkracht van Nederland’. Op basis van dit convenant krijgen bevoegd gezag en leerkrachten de mogelijkheid om afspraken te maken over de organisatie van de zeggenschap binnen de school.

4 DE RUIMTE VOOR PROFESSIONALS ALS AANTREKKINGSPUNT

In de nota wordt ervoor gekozen de overheid als werkgever aantrekkelijker te maken door in te zetten op:

- het vergroten van de professionele ruimte;
- het herstel van status van professionals in de publieke sector.

Bij de factor ‘status’ wordt gewezen op een voorgenomen verkenning van de mogelijkheden om de status van professionals in de publieke sector te verhogen. Alle goede bedoelingen ten spijt wordt uit de trendnota niet goed duidelijk hoe de professionele ruimte zal worden vergroot en hoe een bijdrage kan worden geleverd aan de verhoging van de status.

5 DE OPLOSSING LIGT NOG VER WEG

De oplossing voor het centrale probleem, hoe de overheid als werkgever aantrekkelijker te maken, is dan ook nog lang niet nabij. Op zijn minst moet de werkgever en in het bijzonder de politieke component van dat stelsel, geen afbreuk doen aan de ‘publieke sector motivatie’.

Bij de speurtocht naar nieuw personeel is het tegelijkertijd van belang dat de overheid een helder beeld heeft van het type werknemers dat zij wenst: niet iederéén hoeft geschikt te zijn voor het werk bij de overheid. Sommige kwaliteiten die in de private sector sterk worden gewaardeerd, zijn voor delen van de overheid helemaal niet interessant, en vice versa. Het is dus zaak dat de overheid enerzijds selectief is en anderzijds eerlijk in de communicatie en bij werving van jong talent. De overheid zit niet alleen maar te wachten op ‘twitterende 2.0 ambtenaren’. De overheid moet zoeken naar mensen die goed gedijen in een omgeving met een zeer zware externe verantwoording en, als direct gevolg daarvan, in een interne omgeving die relatief hiërarchisch functioneert. Dat ontkennen levert op de lange termijn ofwel het verkeerde type mensen op in de overheidsdienst, of leidt tot vroegtijdige uitstroom omdat de overheid dan “toch niet blijkt te zijn wat men gehoopt had”.

Ook is van belang dat meer wordt gedaan met zij-instromers. Zou je rond je 25^e moeten kiezen voor een baan in de publieke of de private sector? Kun je na een periode in het bedrijfsleven geen goede ambtenaar meer zijn of worden? Daar zit een groot onbenut potentieel, maar de overheid moet dan wel bereid zijn om te investeren in begeleiding en omscholing van mensen uit de private sector. Ook in dit verband moet bij de externe mobiliteit (tussen openbaar bestuur en bedrijfsleven)

een onderscheid worden gemaakt tussen de top en de lagere rangen. Hoe dichter bij de top, hoe meer specifiek het werken in overheidsdienst wordt en hoe groter het belang van de politiek-strategische en juridisch-constitutionele aard van het werk. Mobiliteit tussen de publieke en de private sector ligt dus meer voor de hand in de lagere rangen van het ambtelijk apparaat dan in de hogere rangen. Toch zie je dat vanaf de jaren '80 in veel OECD-landen specifiek is ingezet op de instroom van outsiders op de hogere managementniveaus. De effecten daarvan voor de organisatie zijn soms positief maar vaak ook negatief geweest. Bij de doorstroom op dit niveau worden training en begeleiding van zeer groot belang. Kijkend naar de buitenlandse valt in het bijzonder op dat er weinig specifiek beleid is dat zich richt op het aantrekken en behouden van jong en ouder talent. Op dit moment is er, gegeven de noodzaak tot bezuinigen op de overheidsuitgaven, vooral een focus op de uitstroom, waarbij groene of grijze uitstroom in termen van ‘deliverables’ niet zo veel uitmaakt. Het is opvallend dat veel regeringen en bewindspersonen in hun toespraken en interviews vaak aandacht vragen voor en ingaan op het belang van het aantrekken en behouden van jongeren in de organisatie, maar dat dit zich zelden vertaalt in concreet uitgewerkte plannen, laat staan dat grootschalige beleidsplannen in de praktijk worden gebracht. Retorisch gezien is het dus zeker een onderwerp van belang, maar in de

5.1 VAN VERGRIJZING EN ONTGROENING

weerbaarheid van de praktijk verwateren de mooie woorden.

6 CONCLUSIE

Voor de Nederlandse situatie lijkt te gelden dat, gegeven de moeite die personen van middelbare leeftijd en hoger hebben om het traject 'van werk naar werk' succesvol af te leggen (vaak vanwege latente leeftijdsdiscriminatie door werkgevers), bij reorganisaties nog steeds vaak wordt gekozen voor een last-in-first-out principe, hetgeen de groene uittocht versterkt. Gegeven het feit dat nieuwe instroom beperkt zal blijven, is mobiliteit van zittend personeel noodzakelijk. Voor dat personeel dienen loopbaantrajecten te worden ontwikkeld met trainings- en coachingstrajecten.

Prof. Mr. R. Bekker

1 ALGEMEEN

Het totaal aantal ambtenaren in Nederland is moeilijk vast te stellen. Het hangt sterk af van de gehanteerde definitie en de gebruikte registratie. Grosso modo kunnen we praten over circa 1 miljoen ambtenaren. Hierbij is het onderwijzend personeel meegenomen, maar is de zorg buiten beschouwing gebleven, met uitzondering van de academische ziekenhuizen. De ambtenarenarbeidsmarkt maakt daarmee circa 15 procent uit van de totale arbeidsmarkt.

Op zichzelf heeft die arbeidsmarkt voor ambtenaren een aantal bijzondere kenmerken:

- a. De differentiatie binnen de totale ambtelijke dienst is groot, variërend van militair personeel tot laborant, onderzoeker, politieagent en onderwijzer, of veel meer traditionele ambtelijke kantoorfuncties op de gebieden van beleid en uitvoering.
- b. Ook het opleidingsniveau varieert sterk, het gemiddelde is aan de hoge kant.
- c. De rechtspositie van de ambtenaar is sterk en apart geregeld en heeft niet het kenmerk van hoge flexibiliteit.
- d. De overheid betaalt goed: overwegend marktconform, zij het niet in de top. De solvabiliteit is geen punt van zorg.

In diverse rapporten is aandacht gegeven aan de arbeidsmarktsituatie van ambtenaren. Twee rap-

porten verdienen met name aandacht: de Arbeidsmarktmonitor van 2009¹ en het rapport ‘De grote uittocht’². Het eerste rapport bepleit onder meer:

- te komen tot optimale inzetbaarheid van personeel;
- kennismangement te intensiveren;
- verstarring tegen te gaan;
- onnodig verloop te voorkomen.

‘De grote uittocht’ schenkt veel aandacht aan de demografische ontwikkelingen in het arbeidsbestand van de overheid. Door de sterke vergrijzing, die zich in die sector ook nog meer manifesteert dan elders, zal het moeilijk worden om in de toekomst alle vacatures goed te vervullen.

In deze bijdrage ga ik kort in op:

- de vergrijzing: de actuele stand van zaken en de daaruit voortkomende problemen voor de overheid;
- de consequenties van budgetkortingen op de arbeidsmarkt;
- de ‘externe inhuur’.

2 DE STAND VAN DE VERGRIJZING

Op zichzelf is te zien dat de in ‘De grote uittocht’ en ook in andere rapporten beschreven vergrijzing zich voordoet. Het ambtenarenbestand wordt gemiddeld ouder en het is zichtbaar dat de grote hoeveelheid ambtenaren uit de geboortegolf zich beweegt naar de 65 jaar. Tegelijkertijd moeten we echter vaststellen dat dit nog niet tot substantiële

problemen aanleiding geeft. Daarvoor zijn de volgende oorzaken te noemen:

- a. De leeftijd waarop men besluit op te houden met werken, is tamelijk flexibel. Een behoorlijk aantal ambtenaren maakt gebruik van mogelijkheden om vervroegd te stoppen. Maar de leeftijd waarop men ophoudt met werken, gaat wel geleidelijk omhoog. In 2009 was de gemiddelde pensioenleeftijd bij het Rijk 62,4 terwijl dat in 2005 nog 58,8 jaar was. Voor de hele overheid is het in die periode gestegen van 59,4 naar 62 jaar.
- b. Er is een zekere neiging om langer door te werken, ook na 65 jaar. Dat is tegenwoordig ook mogelijk en voor de betrokkenen aantrekkelijk, zowel in sociaal opzicht als om financiële redenen. Het aantal werkenden ouder dan 65 in de publieke sector bedroeg in 2009 naar schatting 12.000.
- c. Door afslanking en budgettaire beperkingen is het beroep van de overheid op de arbeidsmarkt afgenomen; er zijn bij het Rijk nu ongeveer 600 vacatures, waar dat er lange tijd rond de 1.200 waren en volgens sommige schattingen nog veel meer.
- d. Door de economische crisis is de druk van het bedrijfsleven op de arbeidsmarkt afgenomen en is de overheid als werkgever populairder geworden. Er lijkt ook een lichte kentering in het negatieve imago van ambtenaren³, en met name in politieke kringen wordt minder aan

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Arbeidsmonitor Rijk 2009. De positie van het Rijk op de arbeidsmarkt*, Den Haag, 2008.

² Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*, 2010.

³ Zie: Motivaction, *Bezuinigen op ambtenaren?* 19 september 2011, factsheet, pag. 4.

‘ambtenarenbashing’ gedaan dan vroeger wel eens gebeurde.

- e. Er blijkt toch nog wel rek te zitten in de arbeidsproductiviteit. Sombere betogen dat daar, op grond van de wet van Baumol, niet veel (meer) mogelijk zou zijn, komen niet uit.

In algemene zin geldt wellicht ook dat enigszins uit het oog is verloren dat de geraamde uittocht bestond uit twee componenten: een deel leeftijd (3/10) maar een groter deel (4/10) overige redenen. Juist die laatste worden nogal beïnvloed door de conjunctuur.

Conclusie: anno 2011 zijn ten gevolge van de vergrijzing nog geen grote problemen zichtbaar geworden. Wel bestaan er op deelterreinen arbeidsmarktproblemen c.q. moeilijk vervulbare vacatures, maar die zijn niet groter of anders dan vroeger.

3 GEVOLGEN VAN BEZUINIGINGEN OP DE ARBEIDSMARKT

Hiervoor is al ingegaan op een effect van de bezuinigingen van de laatste jaren. Die gaan ongetwijfeld nog voort, zij het dat het kabinet besloten heeft niet meer te sturen op vermindering van het aantal ambtenaren ‘as such’, maar alleen op het budget. Dat kan ertoe leiden dat de druk om het aantal ambtenaren te verminderen minder groot wordt en dat de bezuiniging relatief sterker wordt

gerealiseerd door bijvoorbeeld lagere materiële uitgaven.

Een voorbeeld: inmiddels is berekend dat de totale apparaatskosten van het rijk 13 miljard euro bedragen, waarvan 6 miljard personeelsuitgaven. Die impliceren circa 115.000 ambtenaren (ruim 50.000 euro per ambtenaar). In het verleden werd daar op gestuurd, resulterend in een reductie van het aantal ambtenaren van per saldo circa 7.000 in de laatste vier jaar (inclusief zelfstandige bestuursorganen). Het ligt voor de hand dat voor de op zichzelf forse bezuinigingen van het huidige kabinet vooral ook zal worden gekeken naar de overige 7 miljard euro die in de voorgaande periode niet zo nadrukkelijk in beeld was.

Een tweede gevolg van de bezuinigingen is dat, ondanks het feit dat nu naar het gehele personeels- en materieelbudget en niet alleen naar het personeelsbudget wordt gekeken, voor de totale loonsom minder geld beschikbaar is. Dat heeft de inzet voor de nog af te sluiten cao bepaald. Als in die cao een gemiddeld hogere loonsom wordt gerealiseerd dan nu, dan zal het aantal ambtenaren sterker dalen, tenzij men daarvoor compensatie zoekt in reductie van de bijkomende kosten, zoals huisvesting. De vraag is echter of die wel snel gerealiseerd kunnen worden en dus op de korte termijn kunnen bijdragen aan de gewenste bezuinigingen.

Een zeer negatief gevolg van de bezuinigingen is dat de overheid niet veel ruimte heeft om nieuw en dus vooral ook jong personeel aan te trekken. In veel gevallen geldt een vacaturestop. Bovendien wordt vaak het 'last in first out-principe' gehanteerd. Ook is zichtbaar dat projectaanstellingen of andere tijdelijke aanstellingen niet worden verlengd. Zo kan snel een demografisch gat ontstaan in het ambtenarenbestand. Maar ook wordt op deze wijze niet bijgedragen aan de groeiende problematiek van vooral jonge werkzoekenden. Een laatste effect is dat er, onder invloed van de bezuinigingen, naar wordt gestreefd om allereerst zittend personeel op vacatures in te zetten. Dat zal gepaard gaan met een grotere druk om werk te accepteren. Op zichzelf is dat budgettair gezien voordelig, maar het kan ook leiden tot kwaliteitsverlies. Vaak is het uit oogpunt van kwaliteit beter nieuw bloed van buiten aan te trekken. Als echter allereerst en bovenal zittende mensen voor vacatures in aanmerking komen, zal dat de innovatie niet bevorderen.

4 EXTERNE INHUUR

Voor een aanzienlijk deel van het overheidswerk wordt een beroep gedaan op externe werkrachten. Dat heeft grote voordelen. Men kan voor piekbelastingen of specifieke kennis en kunde externen inschakelen, die niet meer gebruikt worden als de behoefte is vervallen. Dat is veel goedkoper en flexibeler dan alleen maar werken met een

vaste bezetting. Bovendien kan via externe inhuur gebruik worden gemaakt van het innovatieve vermogen van de markt. Ook de inschakeling van zzp'ers kan door externe inhuur worden bevorderd.

In de markt ontstaan ook nieuwe vormen, zoals 'payrollen', een variant op het werken met uitzendkrachten. Bij payrollen heeft de opdrachtgever een grote rol in werving en selectie, maar onderhoudt een particulier bureau de formele arbeidsrelatie.⁴

De externe inhuur bij de overheid is door diverse factoren in een slecht daglicht komen te staan. Allereerst wordt erop aangedrongen de inhuur drastisch terug te dringen en met enige trots werd ook gemeld dat er inmiddels vele miljoenen minder aan worden uitgegeven. Reductie van externe inhuur is ook makkelijker te realiseren dan het opheffen van ambtelijke functies. Ontegengesproken is er wel eens uitwassen geweest of is te gemakkelijk tot externe inhuur overgegaan. Terecht wordt daar iets aan gedaan. Maar het wreekt zich wel dat het begrip externe inhuur een containerbegrip is waar van alles en nog wat onder wordt verstaan, variërend van accountants via uitzendkrachten tot taxichauffeurs. De verbazing over het tarief van een enkele consultant of de kosten van een communicatieadviesbureau worden op deze wijze geprojecteerd op het geheel. Dat doet geen recht aan de werkelijkheid die laat zien dat er een

⁴ NRC Handelsblad, *Payrollen, dat ontslaat wel zo lekker*. 7 oktober 2011

grote variëteit bestaat aan externe inhuur en dat die ook over het algemeen zeer nuttig en voordelig is. Externen drastisch willen terugdringen is misschien wel populair bij ambtenaren en politici gezamenlijk (bien étonnés de se trouver ensemble), maar niet erg verstandig. Wie alleen maar wil werken met vaste ambtenaren is vaak duurder uit en ook veel minder flexibel.

Uit het oogpunt van goed management maar ook van goed arbeidsmarktbeleid zou het een goede zaak zijn om zeker anno 2011 juist veel meer te werken met externe inhuur en ook veel actiever met zzp'ers (zoals trouwens wel in het regeerakkoord staat, maar waar nog geen beleid voor is ontwikkeld). Maar dan wel op basis van weldoordacht beleid, zodat ook beter kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

5 CONCLUSIE

Het arbeidsmarktbeleid van de overheid wordt gehandicapt door:

- het ontbreken van goede gegevens en gebrekkige afstemming tussen de onderdelen van de publieke sector;
- de aanwezigheid van stokpaardjes die bij nader inzien niet helemaal goed berijdbaar zijn.

Dat leidt tot minder adequaat beleid. Vooralsnog is er geen reden tot zorg, maar aandacht is wel geboden. In dat verband verdient vooral de aandacht:

- in jonge instroom blijven investeren;

- externe inhuur stimuleren maar tegelijk professioneel aanpakken, in plaats van de huidige, soms ideologische en niet zakelijke verkettering.

6 Integriteit van ambtenaren

6.1 INTEGRITEIT IN DEZE TIJD: ZEGEN OF VLOEK?

em. Prof. Mr. C.R. Niessen

1 STAND VAN ZAKEN

Integriteit is in de loop der tijden geworden tot een containerbegrip. Sloeg vroeger de term op onkreukbaarheid en zuiverheid, in onder andere hedendaagse gedragscodes valt onder het begrip ‘niet integer’ een heel scala van gedragingen. Natuurlijk hebben we het hier over fraude en corruptie. Maar ook over:

- pesten op de werkvloer;
- seksuele en andersoortige intimidatie;
- niet-terughoudend gebruik van de computer op kantoor of van het zakelijk mobieltje, dan wel het überhaupt gebruiken van deze apparaten, voor privédoeleinden;
- een privévakantie op eigen rekening aan een dienstreis plakken, althans voor langer dan maximaal is toegestaan;
- misbruik maken van bevoegdheden of positie (Ien Dales sprak in haar beroemde speech voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 1992 over ‘machtsbederf’);
- belangenverstrengeling, althans de schijn van belangenverstrengeling;
- vooringenomenheid;

en het gehele grijze gebied tussen fraude en corruptie enerzijds, en maatschappelijk aanvaard gedrag anderzijds.

2 EEN VLOEK?

Wat moeten we aan met dit containerbegrip? Is dit nou een vloek of een zegen? Het hangt er maar

helemaal van af hoe dit begrip in de praktijk nader wordt ingevuld. Het begint er al mee dat uit bovenstaande opsomming blijkt dat soms de ene organisatie het begrip integriteit anders invult dan de andere. Sprekend voorbeeld is de dienstreis. Bij het ene ministerie mag een ambtenaar überhaupt niet een privévakantie achter een dienstreis plakken; bij een ander departement mag dat wel, en bij weer een ander ministerie mag het ook, maar voor een maximum van veertien dagen. Wat is nou ‘integer’?

En wat moeten we denken van (de schijn van) belangenverstrengeling? BING, het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, heeft in zijn rapport over de toenmalige burgemeester van Maastricht Leers en diens vakantiewoning in Bulgarije nog geprobeerd een onderscheid te maken tussen vermijdbare en onvermijdbare belangenvermenging. Onvermijdbaar zou dan de belangenvermenging zijn als de burgemeester van Maastricht ingaat op de uitnodiging van zijn collega in Bulgarije voor een diner. BING meent dat je zo’n uitnodiging niet kunt afslaan. En daarmee is in de visie van BING het aannemen van de uitnodiging niet in strijd met het begrip integriteit.

Ik vind het onderscheid tussen vermijdbare en onvermijdbare belangenvermenging gekunsteld. Een functionaris kan altijd een uitnodiging voor een diner afslaan, ook van een buitenlandse evenknie, als dat maar met tact en respect gebeurt.

Maar je kunt niet elke gift weigeren. Als je het geschenk wel in ontvangst neemt, is het maar net hoe duur het cadeau is, van wie het komt, hoe de gift bedoeld is en wat je ermee gaat doen. Het zou bijvoorbeeld van weinig respect getuigen als de Nederlandse ambassadeur de schitterende Japanse vaas, die hij aangeboden krijgt van de Japanse regering en die ettelijke malen meer kost dan 50 euro, zou weigeren. Dus neemt hij de vaas onder dankzegging en diepe buigingen in ontvangst. De vaas wordt in de vitrinekast van de residentie geplaatst, of in de prijzenkast van Buitenlandse Zaken, maar gaat niet mee terug naar huis, als ware het een gift aan de ambassadeur persoonlijk. Ik zou hier niet willen spreken van onvermijdbare belangenvermenging door het cadeau te aanvaarden. En als het gaat als hier beschreven, is er geen sprake van niet-integer gedrag. Het geschenk accepteren is gewoon een kwestie van diplomatieke hoffelijkheid.

En wat doen we met het begrip ‘pesten op de werkvloer’? Iedere vakbond kent schrijnende gevallen van mensen die het slachtoffer zijn geworden van zulk pesten, soms zelfs gepaard gaand met fysieke intimidatie. Maar wat onderscheidt zo iets van de woorden die laatstelijk bij de Algemene Beschouwingen 2011 in de Tweede Kamer gebruikt zijn, met name door de partij die volgens de Volkskrant een afdeling Creatief Schelden heeft? Noemen we dat ook ‘niet-integer gedrag’?

6.1 INTEGRITEIT IN DEZE TIJD: ZEGEN OF VLOEK?

Deze bijdrage moet over de ambtelijke dienst gaan en niet over volksvertegenwoordigers. Dat ontslaat mij van de plicht om zulk gedrag van een oordeel te voorzien. Maar de gang van zaken is wel illustratief voor de vragen waartoe het begrip 'integriteit' leidt.

Er was eens een ambtenaar die vrijwel iedere tegenslag die hem in zijn functie overkwam, aanmerkte als integriteitsincident. Daarmee wilde hij natuurlijk de onverdeelde aandacht krijgen van zijn superieuren en van klachteninstanties. Maar in de praktijk werkte zijn strategie contra-productief. Want terwijl hij met 'integriteit' zijn eigen integriteit op het oog had, in de zin van zijn eigen reputatie, dachten anderen, onder wie die superieuren, dat hij hún integriteit in twijfel trok. En daardoor kreeg de betrokkene bij zijn superieuren steeds minder gehoor voor zijn klachten en ergerden zij zich meer en meer.

Integriteit, als containerbegrip onzuiver gebruikt, blijkt een gevaarlijk begrip. Daar komt nog iets bij. Heden ten dage willen journalisten bij ieder voorval in de ambtelijke dienst iets te verwijten hebben, want anders is het geen nieuws. Zij beginnen dus de bij het voorval betrokken ambtenaren de maat te nemen. Politici zijn soms nauwelijks een haar beter: als er ook maar iets gebeurt in de ambtelijke dienst, zoeken zij een verantwoordelijke functionaris en schieten zij in de ontslagreflex.

Tijd voor nader onderzoek wordt niet genomen; nuanceringen worden zorgvuldig vermeden.

Een recent voorbeeld: de leidinggevende ambtenaar die ervan wordt beschuldigd een angstcultuur in de organisatie te bevorderen. 'Misbruik van positie' in bovenstaande trits.

Ander voorbeeld: de ambtenaar op de buitenlandse post die ervan werd beschuldigd, subsidie te hebben toegewezen aan iemand op wie zij verliefd aan het worden was. 'Schijn van belangenvermenging' uit het rijtje hierboven. Zonder nader onderzoek, zonder ook maar in beschouwing te nemen van wie de informatie kwam (de ex van de subsidieaanvrager), zonder het principe van hoor en wederhoor in acht te nemen, liet de redactie van een opinieweekblad een artikel hierover in haar periodiek verschijnen.

Let wel: ik zeg niet dat er in de gegeven voorbeelden niets aan de hand was. Ik wil alleen stellen dat integriteit als containerbegrip uitnodigt om allerlei voorvallen te toetsen aan de verschillende elementen van dat begrip en te pogen daar een sanctie aan te hangen. In die zin is integriteit een vloek.

3 EEN ZEGEN?

Maar integriteit kan ook een zegen zijn. Journalisten, politici, ambtelijke superieuren moeten de ambtelijke dienst ook integer benaderen. Niet met vooringenomenheid, maar met zorgvuldigheid.

Dat betekent dat de ambtelijke spelers in bovenstaande voorbeelden recht hebben op een zorgvuldige behandeling, dat wil zeggen op een zo onafhankelijk mogelijk onderzoek, waarbij alle feiten en omstandigheden in de overwegingen worden betrokken, voordat kan worden geconcludeerd of de gedragingen integer of niet-integer zijn. Ik zeg het wel vaker: kwesties van integriteit vergen in de benadering daarvan: integraliteit. Integraal benaderen = alle feiten en omstandigheden in de overwegingen betrekken. Ik vul het containerbegrip integriteit aan met het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van de zorgvuldigheid.

Integriteit kan ook een zegen zijn in de huidige tijd met zijn reorganisaties en afslankingen in de ambtelijke dienst. Ik denk daarbij vooral aan het op ordentelijke en fatsoenlijke wijze inzetten van deze reorganisaties en afslankingen. Dit is de opgave voor de ambtelijk leidinggevenden in deze tijd. Maar 'tijdens de verbouwing gaat de verkoop gewoon door': het gewone werk moet doorgang vinden. Een van de belangrijkste dingen waar ambtelijk leidinggevenden dan op moeten letten is dat medewerkers, uit angst voor verlies van hun baan, niet dichtklappen. Het zou de dood in de pot zijn als medewerkers uit angst voor hun functie dan maar geen tegenspel meer bieden aan hun leidinggevende of bestuurder, of vervelende zaken dan maar niet melden. De communicatielijnen tussen leidinggevenden en medewerkers moeten open blijven.

Daarnaast moet een reorganisatie niet worden ingezet om vervelende medewerkers weg te werken. Het is verleidelijk om in de nieuwe, afgeslankte organisatie nieuwe functies te creëren die zo anders zijn geformuleerd dan de functies in de oude organisatie, dat vrijwel niemand functievolger kan zijn. De kans is groot dat dat voor de rechter sneuvelt! Ik vul hier het containerbegrip integriteit aan met het beginsel 'zuiverheid van oogmerk'.

Verder: herplaatsingstrajecten moeten helemaal worden doorlopen. Juist omdat de overheid eigenrisicodrager is voor de Werkloosheidswet, loont het wellicht de moeite om een herplaatsingsmanager in te huren of een mobiliteitsbureau in het leven te roepen. En aan het eind van de rit, als het niet gelukt is om iemand volgens de regelen der kunst uit te plaatsen en als het voornemen tot ontslag moet worden uitgesproken, is het wellicht zaak om het gehele herplaatsingstraject te laten toetsen door een onafhankelijke commissie. En wel aan de hand van de vraag: zijn er wel voldoende inspanningen verricht, zowel binnen als buiten de organisatie, om betrokkene te herplaatsen?

4 CONCLUSIE

Deze integriteitsinvalshoeken bij de reorganisaties en afslankingen in de huidige tijd kunnen wellicht nog met andere worden aangevuld. Waar ik met bovenstaande voorbeelden eigenlijk mee bezig was, was het aanvullen van het containerbegrip

6.1 INTEGRITEIT IN DEZE TIJD: ZEGEN OF VLOEK?

integriteit met beginselen van goed werkgeverschap.

En wie moeten erop toezien dat de normen van goed werkgeverschap in acht worden genomen? Van journalisten en politici verwacht ik wat dit betreft niets. Integriteit als zegen is wat minder *glamorous* dan als het gaat om zaken en voorvallen waarop men kritiek kan uitoefenen en waarbij men de schuldvraag kan stellen en in de bestrafingsreflex kan schieten. Bovendien verdenk ik journalisten en politici van weinig objectiviteit ten opzichte van ambtenaren, bij hen heerst nog altijd de mythe dat ambtenaren een bevoorrechte positie hebben (zie het initiatiefwetsontwerp-Koser Kaya) en is *bureaucrat bashing* nog steeds in de mode.

Erop toezien dat de normen van integriteit in de zin van goed werkgeverschap in acht worden genomen: daarvoor zijn de ambtelijk leidinggevenden als eersten geroepen en vervolgens de ambtelijke en politieke leidinggevenden van die leidinggevenden. En dan de integriteitsfunctionarissen, de medezeggenschapsorganen en de ambtenarenbonden. En *last but not least* de bestuursrechter. We gaan spannende tijden tegemoet!

7 Opleiding van ambtenaren

Drs. L.J.E. Smits

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijf ik de ontwikkeling van de opleidingen die gegeven worden in de ambtelijke dienst, beroepsopleidingen uitgezonderd.

We bekijken achtereenvolgens:

- de budgetten voor opleidingen en de effecten van de bezuinigingen daarop;
- de trend dat steeds meer overheidsorganisaties eigen academies in het leven roepen, in plaats van gebruik te maken van het aanbod op de markt;
- de positie die universiteiten ambiëren in het onderwijs aan ambtenaren;
- het belang van accreditatie;
- de inhoud van de opleidingen en in het bijzonder ook de vernieuwing daarvan;
- de opkomst van de digitalisering.

2 BUDGET

Voor rijksambtenaren is geen opleidingsbudget vastgelegd in de cao Rijk of het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Dit in tegenstelling tot provinciale ambtenaren, voor wie het opleidingsbudget wel is vastgelegd in de arbeidsvoorwaarden.

Bij de Rijksoverheid zijn de opleidingskosten verdisconteerd in een opslag voor de overheadkosten. Deze bedroeg voor 2011 28.707 euro per mensjaar¹. De opleidingskosten vallen onder het vergaarkopje ‘overige overhead’ en daar is niet uit te halen hoeveel geld wordt besteed aan opleidingen.

¹ Handleiding Overheidstarieven 2011

Een enquête van het ministerie van BZK geeft wat meer inzicht. Volgens de uitkomsten van de enquête lagen de gemiddelde uitgaven in 2009 rond de 1.410 euro per rijksambtenaar. Ten opzichte van de voorgaande jaren is het bedrag aan scholing en opleiding in vier jaar tijd met 11 procent toegenomen.

Bij de vergelijking met provincieambtenaren valt op dat zij voor een periode van drie jaar een opleidingsbudget krijgen van 1.500 euro. Het gemiddelde opleidingsbudget bij gemeenten bedraagt 1.010 euro per medewerker per arbeidsjaar.

Het ministerie van – toen nog – Economische Zaken gaf het meeste uit per ambtenaar: 2.132 euro. Het ministerie van Financiën gaf met 743 euro het minste uit.

Over het jaar 2010 geeft de enquête geen cijfers. Die zijn wel af te leiden uit de gegevens van de opleidingsbedrijven die de Rijksoverheid bedienen. In 2010 is in de bestedingen van de Rijksoverheid aan opleidingen een zeer aanzienlijke terugval te zien geweest van 10 tot 20 procent. Daarmee is in 2011 naar schatting weer het niveau bereikt van de uitgaven in 2006.

3 BEZUINIGINGEN

Het belang van een leven lang leren is in de ambtelijke dienst onomstreden, maar anderzijds vergt de economische crisis aanpassingen. Bij bezuinigingen is het makkelijk om de opleidingsbudgetten te bevriezen en we zien dat dan ook gebeuren.

Aan de vraagkant is er veel druk om kortere en goedkopere opleidingen te geven. Individuele opleidingen gaan op dit moment nog wat gemakkelijker dan grote, langdurige leergangen met buitenlandse reizen erin.

Toch wordt genuanceerd gekeken naar het besparen op de opleidingsbudgetten. ‘De grote uittocht’, een bundel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren, maakt pijnlijk duidelijk dat de arbeidsmarkt na de crisis zeer krap gaat worden. Daarbij komt het beeld dat het bedrijfsleven beter betaalt dan de overheid, hetgeen de strijd om de beste medewerkers nog heviger maakt. Goede ambtenaren ontwikkelen en behouden is essentieel en opleiden is daarbij een heel belangrijk middel.

4 DE RIJKSACADEMIES

Hiervoor ging het om externe uitgaven. Maar er zijn ook interne uitgaven.

Een zeer belangrijke ontwikkeling is dat de Rijksoverheid steeds meer opleidingen zelf inricht. In 1992 oordeelde de minister van Binnenlandse Zaken dat opleiden niet meer tot de kerntaken van de Rijksoverheid behoorde en besloot toen ook het Rijksopleidingsinstituut (ROI) te privatiseren. Dat standpunt wordt op dit moment niet meer gehuldigd.

Binnen het Rijk bestaan minstens 21 verschillende organisatieonderdelen met een leer- en ontwikke-

laanbod voor rijksambtenaren, de Defensieacademie en de Politieacademie niet meegerekend. Dat er overlap zit in het uitgebreide aanbod, is zeker niet ondenkbaar. Daarbij komt ook nog de overlap met marktpartijen die ongeveer dezelfde opleidingen aanbieden.

Dat er overlap is ontstaan, heeft ook het Rijk zelf ingezien. Daarom is reeds een initiatief ontwikkeld om verbindingen te leggen tussen het al bestaande (inter)departementale aanbod (intern en extern), het Expertisecentrum Leren & Ontwikkelen (ECLO). ECLO is een van de projecten uit het Programma Vernieuwing Rijksdienst, in opdracht van de Interdepartementale Commissie Organisatie- en Personeelsbeleid (ICOP). ICOP, een ambtelijk voorportaal van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR), coördineert het organisatie- en personeelsbeleid van de rijksdienst.

Bij de nieuw opgerichte rijksacademies zien we specifieke, maar ook generieke. Zo is er de academie voor Financiën en Economie met opleidingen in de specifieke kennis die nodig is om bijvoorbeeld de Comptabiliteitswet te hanteren. Maar er zijn ook rijksacademies die opleiden in onderwerpen die iedere onderneming of organisatie in de publieke sector nodig heeft, zoals HRM of projectmanagement. Zo is onlangs ook een academie voor bedrijfsvoering in het leven geroepen.

De rijksacademies voorzien overigens niet alleen zelf in onderwijs, zijn zien ook als hun taak om

voor de Rijksoverheid in te kopen. De meeste rijksacademies zijn van bescheiden omvang. Meestal gaat het om enkele tientallen ambtenaren die de opleidingen regelen en soms ook minder. Een groot voordeel van eigen rijksacademies is dat aanbesteden niet nodig is. De opleidingen zouden ook heel goed gegeven kunnen worden door instituten 'op de markt' en voorheen gebeurde dat ook. De kosten van een aanbesteding zijn echter aanzienlijk, niet alleen voor de aanbestedende partij maar ook voor de deelnemende marktpartijen. Dit leidt er op dit moment nog niet toe dat minder opleidingsinstituten aanbieden. Daardoor zijn er steeds veel afvallers zijn die veel tijd en middelen verliezen aan vaak niet-succesvolle operaties.

5 DE OPKOMST VAN DE UNIVERSITEIT

Nieuw is ook de focus van de universitaire wereld op de opleiding van ambtenaren. De universiteit van Leiden heeft nu zelfs een aparte campus die zich richt op 'Den Haag'. Het gaat daarbij natuurlijk ook om studenten die het middelbaar onderwijs hebben afgerond, hoewel die gezien de zeer bescheiden reistijd ook wel in Leiden bediend zouden kunnen worden. De gemeente Den Haag en de Europese Unie hebben grote bedragen beschikbaar gesteld om de Campus Den Haag te vestigen, evenals de Universiteit Leiden. De Campus Den Haag verzorgt bijvoorbeeld voor ambtenaren het rijkstraineeprogramma.

Het is echter niet alleen langs deze weg dat de universitaire docenten en hoogleraren hun weg vinden naar de opleidingszalen van ambtenaren. Dat gebeurt ook doordat ze veel optreden in de opleidingen van de rijksacademies en instituten als Clingendael, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en het ROI².

6 ACCREDITATIE

Op veel plaatsen wordt ambtenaren de mogelijkheid geboden om een masteropleiding te volgen. Dat gebeurt aan de universiteiten, maar ook bij de instituten die traditioneel actief zijn bij de opleidingen in Den Haag.

Opvallend is de steeds grotere druk om ervoor te zorgen dat de opleidingen geaccrediteerd zijn bij de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Dat is een bij verdrag tussen Nederland en Vlaanderen opgerichte publieke instelling die in beide regio's de kwaliteit van het hoger onderwijs waarborgt.

Er zijn wel opleidingsbedrijven in de publieke sector die menen dat reputatie genoeg is om ambtenaren te conveniëren, maar dat is in afnemende mate het geval. Cursisten letten op kwaliteitszorg van de opleidingsorganisaties en willen door de accreditatie zekerheid hebben over de basiskwaliteit. Veel cursisten behalen met hun diploma een tweede of een derde mastertitel en willen dat die hetzelfde niveau heeft als de eerste, die zij aan de universiteit verkregen. Ook internationaal

kunnen ze meer met een NVAO-geaccrediteerde opleiding.

De kosten van de werkzaamheden die kunnen leiden tot een accreditatie zijn zeer hoog en ook dat leidt ertoe dat sommige instellingen aarzelen. Op de lange duur zal dat hen echter naar de marge van de publieke opleidingsmarkt leiden.

7 DE INHOUD

De inhoud van de opleidingen geeft zowel een beeld van wat traditioneel nodig is als van vernieuwing.

Traditioneel is dat veel wordt opgeleid in beleids- en bestuurskunde. Dat gebeurt op allerlei niveaus. De fasen van de beleidscyclus worden belicht en besproken op zowel operationele als conceptuele aspecten. Traditioneel zijn ook de opleidingen in bestuursrecht en adviseren. Er is veel behoefte aan opleidingen gericht op persoonlijke effectiviteit en er wordt erg hard gewerkt aan leiderschapsontwikkeling voor de ambtelijke top. Maar dit is lastig, mede ook door de versnippering in het opleidingsaanbod.

Ook op alle PIOFAH gebieden³ worden opleidingen gegeven.

Nieuw zijn de opleidingen die te maken hebben met actuele thema's, zoals:

- cyber security;
- duurzame bedrijfsvoering;
- sociale media;

² Opleidingsinstituut voor de publieke sector

³ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering/Administratie en Huisvesting

7.1 SLIM SLIMMER

- diversiteit;
- krimp.

De vaststelling dat meer dan 60 procent van onze regelgeving uit Brussel komt en niet meer uit den Haag, leidt tot veel belangstelling voor Europa-opleidingen. De verdere juridificering van onze samenleving wekt de behoefte aan mediation-opleidingen die oplossingen mogelijk maken zonder inzet van de rechter. Decentralisatie heeft geleid tot opleidingen die de gemeenten en provincies equiperen bij de overkomst van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en werken naar vermogen.

Ook de bezuinigingen hebben veel daarop gerichte opleidingen gebracht.

8 DIGITALISERING

Cursisten zijn steeds meer bedreven in het gebruik van digitale middelen. Dat maakt blended learning, e-learning en gaming mogelijk.

De leerbehoefte verandert van 'just in case' naar 'just in time' en van 'nice to know' naar 'need to know'. Dat vraagt aanpassing van de manier waarop mensen leren en waarbij connectivity en internet voortdurend een rol spelen.

Dit leidt er ook toe dat de accommodatie waar de opleidingsinstituten hun opleidingen geven, aan zeer hoge eisen moet voldoen. Met het oog hierop hebben het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Rijkswaterstaat hypermoderne multimedia-accommodaties ingericht. Ook het

onderwijscentrum van ROI is in die zin geheel vernieuwd.

9 CONCLUSIE

Verkenning leert dat het opleidingsbudget voor rijksambtenaren rond de 1.400 euro ligt. De economische crisis heeft tot gevolg dat op de opleidingsbudgetten bezuinigd wordt. Twintig jaar geleden werd opleiden niet gerekend tot de kerntaken van de Rijksoverheid. Dat is nu anders. Er ontstaan steeds meer rijksacademies. Universiteiten ontwikkelen zich tot opleidingsinstituten voor de overheid. Er is een aanzienlijke druk om ervoor te zorgen dat opleidingen NVAO-geaccrediteerd zijn. De inhoud van de opleidingen is traditioneel gericht op beleids- en bestuurskunde, maar er is ook een aanzienlijk aanbod dat wordt bepaald door de actualiteit van het beleid, zoals opleidingen op het gebied van duurzaamheid, diversiteit, krimp en bezuinigingen. Blended learning, e-learning en gaming doen hun intrede in het onderwijsaanbod.

8 Arbeidsvoorwaarden/ beloning van ambtenaren

Drs. E. van Zelm

1 BELONINGSBELEID VOOR DE RIJKSOVERHEID

Beloningsbeleid is geen doel op zich, maar moet de organisatie helpen haar doelen te realiseren. Dat betekent op de eerste plaats dat de organisatie in staat moet zijn om de medewerkers op de goede plaats in te zetten en juiste mensen aan te trekken en te behouden. Voert de overheid nu een geslaagd beloningsbeleid vanuit beide perspectieven?

Beantwoording van deze vraag is complex en vele invalshoeken zijn mogelijk. In ieder geval is het een veeg teken als er veel onvervulde vacatures zijn of een groot en ongewenst verloop.¹ Beide lijkt op dit moment niet het geval en is de laatste jaren ook niet aan de orde geweest.² Het verloop bij de overheid is niet groot. Volgens de Trendnota 2011 is de externe baanmobiliteit bij de overheid 1,7 procent en die over alle sectoren 2,8 procent. De beloning bij de overheid lijkt in ieder geval vanuit arbeidsmarktperspectief dus niet te laag te zijn.³ Betekent dit dan dat de beloning te hoog is? Dat is een moeilijk te beantwoorden vraag. Uit diverse onderzoeken, die Hay Group en andere adviesbureaus hebben gedaan, komt naar voren dat de overheid een goed startsalaris biedt en dat de beloning aan de onderkant relatief goed is. Juist aan de bovenkant is er een grote kloof tussen bedrijfsleven en overheid. Het salaris van topambtenaren en toppolitici lijkt net zo hoog als dat van een succesvolle verzekeringsinspecteur in het bedrijfsleven. In 2005, 2006 en 2007 voerden wij een benchmark

¹ De commissie Van Rijn voorspelde in het rapport “De arbeidsmarkt in de collectieve sector” dergelijke tekorten in diverse overheidssectoren. Tot nu toe lijken die zich niet te hebben voorgedaan. Het rapport De grote uittocht voorspelt dat die tekorten er wel degelijk aan gaan komen.

² Dat is niet helemaal eerlijk omdat crises altijd leiden tot meer kandidaten voor overheidsfuncties.

³ De beslissing bij een organisatie te gaan of te blijven werken heeft te maken met een veelheid van motieven. Werksfeer, maatschappelijke nuttigheid, doorgroeimogelijkheden, ze spelen allemaal een rol. Beloning is natuurlijk maar één van de factoren die een rol speelt.

uit voor toppolitici en topambtenaren. Op basis van functieweging bleek dat de minister-president van Nederland een inkomen van ongeveer 1 miljoen euro zou moeten verdienen.⁴

Daarnaast is mobiliteit heel belangrijk in de komende jaren. Het beloningsbeleid lijkt de mobiliteit niet in alle aspecten te ondersteunen. Het is in het begin van de jaren negentig een bewuste keuze geweest om het arbeidsvoorwaardenoverleg te decentraliseren. Hoewel daar goede redenen voor aan te voeren zijn, is het onmiskenbaar dat het uiteenlopen van cao's in de verschillende overheidssectoren de mobiliteit binnen de overheid als geheel niet bevordert. Een tweede belangrijke hinderpaal is het woud aan garanties en bedrijfseigen regelingen dat nog steeds lijkt te bestaan. Bij de Rijksoverheid doet zich dat nogal eens voor. In het verleden zijn er diverse pogingen gedaan om deze verschillen weg te harmoniseren. Deze pogingen zijn niet gelukt. Het bleek al bijzonder moeilijk om de regelingen in kaart te brengen, laat staan deze in elkaar te schuiven. Zolang dat niet gebeurt, is (horizontale) mobiliteit een lastig punt.⁵ De komende bezuinigingsronde zet druk op de cao-onderhandelingen. Het kabinet kiest voor een nullijn en treft daar de bonden tegenover zich. In het afgelopen jaar zijn de onderhandelingen aan verschillende tafels vastgelopen en dat dreigt nu ook weer. De bonden, en vooral de ABVA/KABO, lijken elk akkoord af te wijzen en de opstelling van

het kabinet biedt ook weinig openingen. Het cynische effect hiervan is dat met de nullijn de facto wordt gerealiseerd.

2 DE WET NORMERING BEZOLDIGING TOPFUNCTIONARISSEN

Het lopende jaar 2011 wordt in ieder geval het jaar van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector (hierna de WNT). Dit is een bijzonder wetsvoorstel, dat we om die reden graag nader bespreken in dit artikel.

2.1 De geschiedenis

Op 11 december 2002 stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de 'Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers' in. De commissie wordt al snel de commissie Dijkstal genoemd. De commissie zal in totaal in ruim zes jaar zeven adviezen indienen. Als invloed op de beleidsvorming een graadmeter van succes is, dan is de commissie Dijkstal zeker succesvol. De ministersalarissen moeten de hoogste salarissen zijn. Deze formule spreekt aan en biedt een handvat om een heel beloningsgebouw op te zetten. De kern van de voorstellen van de commissie, verhoging van de salarissen van toppolitici met vijftig procent⁶, wordt niet overgenomen; de gedachte daarachter wel. In ieder geval leiden de voorstellen tot verlaging van veel salarissen in de semipublieke sector en dat is populair bij de Tweede Kamer.

⁴ A pay comparison for senior politicians and senior civil servants in eight European countries, Hay Group 2005; idem 2006; idem 2007.

⁵ Zeker als er van "boven af" een fusie van departementen komt kan dit een probleem veroorzaken. Bij vrijwillige mobiliteit wordt in veel gevallen wel een maatwerkoplossing gevonden.

⁶ De 50% bestaat uit twee delen; een verhoging van 30% in de lopende kabinetsperiode en een verhoging van de extra 20% in de volgende periode. De eerste verhoging lijkt aanvankelijk te worden aangenomen.

2.2 Het vervolg

Na het eerste rapport levert de commissie nog zes andere rapporten op. Steeds worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd. Het ministersalaris is het ijkpunt en de commissie bepaalt zelf hoe de andere functies beloond moeten worden. Het sluitstuk is een bouwwerk voor een aantal belangrijke sectoren en de basis voor de WNT. Er worden vier regimes gedefinieerd. Echte marktorganisaties vallen buiten de regeling. Voor de semipublieke sector dicht bij de overheid wordt een maximum van 130 procent van het ministersalaris gehanteerd. Voor organisaties die ook tot de semipublieke sector behoren, maar verder van de overheid staan, zoals bijvoorbeeld de zorgsector, wordt een sectorale code door de werkgevers zelf opgesteld acceptabel geacht. Voor organisaties die nog verder van de overheid af staan, maar toch een publieke financiering kennen, wordt alleen een openbaarmakingsregime opgelegd. Er ontstaat discussie over Staatsdeelnemingen. Deze vallen niet onder de WNT. De overheid kan bij deze organisaties als aandeelhouder een beloningsbeleid opleggen. Ook daar worden drie regimes gedefinieerd, een regime voor publieke organisaties die onder de maximale inkomensnorm vallen, organisaties die vooral een marktoriëntatie hebben die boven deze norm vallen en een gemengd regime.

2.3 Tussenstand

De commissie Dijkstal heeft doorwrocht werk geleverd. Er staat een geheel van regelgeving dat

duidelijke handvatten biedt voor oordelen over de geëigende beloning voor topfunctionarissen in de publieke sector. De discussie is op een handige manier gevoerd en veel inzichten van de commissie zijn ook daadwerkelijk vertaald in regelgeving. De kans is zeer groot dat de wetgeving wordt aangenomen en snel geldig wordt verklaard. Dat neemt niet weg dat er ook kritiek mogelijk is. We onderscheiden de volgende kritiekpunten:

- De minister staat aan de top.
- Uitwerking van de wet voor de Rijksdienst.
- Het imago van de Rijksoverheid.
- Alle flexibiliteit is weg.
- Het gesloten circuit van de publieke sector.

2.4 Ministers aan de top

Het belangrijkste kritiekpunt op het werk van de commissie is de plaatsing van de ministers aan de top van de piramide. Dit belangrijke uitgangspunt wordt op een staatsrechterlijke wijze onderbouwd. In andere landen, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, is het volstrekt geaccepteerd dat topambtenaren meer verdienen dan de minister. In sommige sectoren in het bedrijfsleven komt het ook voor dat topspecialisten meer betaald krijgen dan de voorzitter van de Raad van Bestuur (beleggers, top IT-specialisten). Er zijn zelfs goede argumenten om topambtenaren juist hoger te betalen dan hun politieke bazen. Politici zijn altijd maar een relatief korte periode minister of staatssecretaris en een groot aantal van hen wacht na

de politieke carrière een (zeer) goedbetaalde baan in het bedrijfsleven (Eurlings, Bos, Balkenende). Topambtenaren kiezen vaak voor een lange carrière in de Rijksdienst.

2.5 Uitwerking voor de Rijksdienst

Het eerste rapport van de commissie Dijkstal zette hoog in: een verhoging van de ministersalarissen met vijftig procent. Er heeft een voorstel in de Kamer gelegen om de ministersalarissen met dertig procent te verhogen. Door de crisis is dit voorstel weer ingetrokken. Het zou waarschijnlijk politieke zelfmoord zijn geweest. De ministersalarissen zijn hetzelfde gebleven. Een belangrijk uitgangspunt onder de Dijkstalrapporten is daarmee vervallen. Ministers zouden aan de top van de piramide moeten worden beloond en dat is nu niet het geval. De toeslagen op het basissalaris van topambtenaren zijn wel afgenomen, maar nog steeds verdient ongeveer negentig procent van de topambtenaren meer dan een minister.

2.6 Arbeidsmarkt

Een geleidelijke teruggang van salarissen in de top van de Rijksdienst en een ingrijpende achteruitgang in de sectoren rond de centrale overheid⁷; wat betekent dat op lange termijn? Het is duidelijk dat de economische crisis dit soort salarisverlagingen gemakkelijker maakt. Er breken echter ook weer andere tijden aan, mogen we hopen. Mocht de economie verder aantrekken dan kan er

wellicht een nieuwe situatie ontstaan. Het in 2001 verschenen rapport van de commissie Van Rijn leidde tot investeringen in arbeidsvoorwaarden, omdat de internet hausse van eind jaren 90 begon te leiden tot krapte op de arbeidsmarkt. Topambtenaren hebben toen geprofiteerd. Dat was ironisch genoeg één van de oorspronkelijke redenen om de commissie Dijkstal in het leven te roepen. Nog wat langer geleden leidde krapte tot acute en ingrijpende salarisverhogingen. In het begin van de 60'er jaren zijn de salarissen van de top in de publieke sector in de zogenaamde Toxopeusronde met zo'n veertig procent verhoogd. Veel belangrijke topfunctionarissen verlieten de Rijksdienst omdat het verschil met het bedrijfsleven wel erg groot werd. Wellicht is er nog een ander effect van de stelselmatige verlaging van topinkomens in de publieke sector. Publieke en politieke sector dreigen meer en meer een gesloten circuit te worden. Een overstap vanuit het goed beloonde bedrijfsleven naar de veel minder betalende overheid wordt lastiger. Het zou toch jammer zijn als er minder uitwisseling is. Publieke en private sector hebben allebei hun eigen kwaliteiten en juist de bevruchting tussen beide sectoren kan het functioneren van beide ten goede komen. Bovendien kan er ook een soort preventief effect ontstaan. In de publiciteit zijn de discussies over topinkomens in de publieke sector zo breed uitgemeten dat dit bij talentvolle jongeren de indruk wekt dat het er bij de overheid allemaal zeer benauwd aan toegaat.

⁷ De salarissen van bijvoorbeeld de top van de AFM en de DNB zijn bij een wisseling van personeel veel lager vastgesteld. In diverse onderwijssectoren is vastgesteld dat de salarissen van directeuren in een aantal gevallen hoger liggen dan in de afgesproken sectorcodes. De WNT zal waarschijnlijk leiden tot het terugbrengen van die salarissen.

Op dit moment is dat nog niet merkbaar in de aanmeldingen voor de rijkstrainee programma's, maar de situatie kan in een aantal jaren ingrijpend wijzigen. We zullen nooit weten hoeveel toptalent geen SG of DG is geworden. Maar met een toekomstige krapte op de arbeidsmarkt is het van belang ook aan dit soort imago-aspecten aandacht te besteden.

3 CONCLUSIE

Het uitgangspunt van het beloningsbeleid bij de overheid is geweest dat de ontwikkelingen in de marktsector gevolgd moeten worden. Dat is in ieder geval niet gebeurd voor de topsalarissen. De bovenkant van de piramide loopt sterk achter bij wat in het bedrijfsleven is gebeurd. De overige salarissen lijken redelijk de ontwikkelingen in de private sector te volgen. Door invoering van de WNT zijn veel salarissen in de top verlaagd en is een strakke regulering ingevoerd. Vooralsnog lijkt dat niet tot problemen op de arbeidsmarkt te leiden en de arbeidsmarkt is altijd de ultieme test. Maar tijden veranderen en na een periode van neergang komt er wellicht weer een periode van hoogconjunctuur. Het is dan de vraag of het keurslijf van de WNT blijft standhouden. In ieder geval vraagt het leiden van grote en complexe overheidsorganisaties om bijzondere kwaliteiten en voor kwaliteit moet worden betaald.

9 Het personeelsbeleid inzake ambtenaren

Prof. Dr. A.J. Steijn

1 BELANG EN KENMERKEN VAN GOED HRM

Een belangrijk adagium van de hedendaagse HRM-inzichten is dat ‘de mens de sleutel is tot het succes van de arbeidsorganisatie’. Dat geldt in iedere organisatie, maar zeker ook in de publieke sector, waar bijna al het werk uiteindelijk mensenwerk is – of het nu gaat om een beleidsnota schrijven of burgers te woord staan aan de balie. Wetenschappelijk onderzoek laat overtuigend zien dat HRM een groot effect heeft op de prestaties van organisaties. Daarbij zijn twee factoren van belang. In de eerste plaats beïnvloedt HRM-beleid de prestaties via de ‘AMO dimensies’. AMO staat voor:

- de kennis en vaardigheden (**A**bility) van werknemers;
- hun motivatie (**M**otivation);
- de mogelijkheden die zij hebben om hun werk (goed) te doen (**O**pportunity to perform).

Dit gaat niet vanzelf, vandaar dat een cruciale rol is weggelegd voor de direct leidinggevende als vertaler en uitvoerder van het personeelsbeleid. We weten daarbij dat in de meeste situaties – zeker bij relatief hoger opgeleid personeel – een meer coachende leiderschapsstijl de beste resultaten geeft. Daarbij krijgen werknemers de ruimte, maar worden ze tegelijkertijd aangesproken op hun verantwoordelijkheden.

De vraag is natuurlijk of in het huidige personeelsbeleid van de overheid in voldoende mate rekening wordt gehouden met deze factoren.

2 WAT ZIJN OP DE LANGE TERMIJN DE BELANGRIJKE HRM-PROBLEMEN IN DE AMBTELIJKE DIENST?

Op de lange termijn is de grootste uitdaging voor publieke organisaties helder beschreven in het inmiddels veelgeciteerde rapport ‘De grote uittocht’. De komende jaren vertrekken veel werknemers uit de publieke sector – deels door pensionering, deels vanwege andere redenen. Dit klemmt vooral omdat overheidsorganisaties relatief sterk vergrijsd zijn en in de nabije toekomst door de ontgroening minder jongeren op de arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Bovendien weten we dat een relatief groot deel van de instromende jongeren na korte tijd de overheid vaarwel zegt. Opvallend is dat als uitstroomredenen van vertrekkende werknemers relatief vaak zaken worden genoemd die te maken hebben met de inhoud van het werk (‘niet uitdagend genoeg’), de organisatie (‘te weinig resultaatgericht’ en ‘te hiërarchisch’) en de leidinggevende. De laatste twee factoren (organisatie en leidinggevende) sporen met ander onderzoek dat ‘red tape’ (in het Nederlands: ‘de paarse krokodil’) en de stijl van leiding geven noemt als belangrijke bronnen van ergernis van veel werknemers in de publieke sector. Met name ook buiten het openbaar bestuur (bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs) klagen veel professionals over het gebrek aan ruimte om hun werk naar behoren te kunnen uitvoeren. De facto staan daarmee op de lange termijn de aspecten van het AMO-model alle drie onder druk:

- de ‘ability’ omdat onzeker is of een verouderend personeelsbestand op termijn voldoende gekwalificeerd is en of dan voldoende gekwalificeerde jongeren beschikbaar zullen zijn;
- de motivatie doordat inrichting en organisatie van het werk een bron van onvrede zijn;
- de ‘opportunity’ omdat veel werknemers het gevoel hebben dat ze in hun werk onvoldoende ruimte krijgen.

3 WAT SPEELT ER OP KORTE TERMIJN? GEVOLGEN VAN HET HUIDIGE KABINETSBELEID VOOR HRM

Op de korte termijn speelt een veel acuter probleem. Het is duidelijk dat de financiële crisis grote gevolgen heeft voor de publieke sector. Men kan stellen dat de keuzes van het kabinet-Rutte/Verhagen de gevolgen van deze crisis pregnanter maken. Het kabinet kiest immers voor een ‘compacte’ overheid. In de kabinetsreactie op ‘De grote uittocht’ is deze visie op de overheid aldus omschreven: ‘De compacte overheid is een andere overheid, die meer overlaat aan mensen zelf, minder regeldruk kent, een efficiëntere en slimmere bedrijfsvoering heeft en meer ruimte biedt aan professionals.’

Op zich zal deze doelstelling velen aanspreken (mij overigens ook). Interessant genoeg merkt het kabinet in de toelichting van haar plannen op dat dit streven naar een kleinere overheid goed past bij de demografische ontwikkeling. Een kleinere

overheid legt immers een kleiner beslag op het beschikbare arbeidspotentieel, dus ontstaat er een ruimere arbeidsmarkt voor het bedrijfsleven.

De consequenties op korte termijn voor het personeel zijn echter ingrijpend en het is bovendien de vraag of de beoogde doelstellingen zullen worden gehaald. Op korte termijn vervallen vele duizenden arbeidsplaatsen in het openbaar bestuur (overigens ook daarbuiten – universiteiten bijvoorbeeld worden zwaar getroffen door bezuinigingen en men merkt daar bovendien weinig van het voornemen om ‘de professional meer ruimte te geven’).

Hoewel het kabinet het belang van employability voor het zittende personeel benadrukt, is duidelijk dat scholingsuitgaven onder grote druk staan – zeker bij de lagere overheden. Uiteraard staat ook de werving onder druk, omdat een gehele of gedeeltelijke wervingsstop bijna de enige methode is om op korte termijn te bezuinigen. Gevolg is een veel kleinere instroom van jongeren, waardoor overheidsorganisaties nog sterker zullen vergrijzen dan ze al doen.

Het kabinet neemt daarnaast nog een aantal ‘ondersteunende’ maatregelen. Zo heeft men het voornemen de ambtenarensalarissen voor ten minste twee jaar te bevriezen en wil men tevens het ambtenarenrecht gelijk trekken met het arbeidsrecht. Men stelt daarbij, in de reactie op ‘De grote uittocht’, dat deze laatste maatregel zal bijdragen aan de wervingskracht van de

publieke sector. Zonder twijfel heeft dit voornemen – althans in principe – de goedkeuring van Loe Sprengers – een van de initiatiefnemers van de ‘Staat van de ambtelijke dienst’. Hij constateerde immers jaren geleden al dat het natuurlijk moment om tot afschaffing van de ambtelijke status te komen, leek te zijn aangebroken.

4 DISCREPANTIES

Het is niet moeilijk in te zien dat het overheids-personeelsbeleid een grote contradictie in zich herbergt. Op de langere termijn – zelfs bij een krimpemde overheid – bestaat een grote wervings-behoefte. Het is duidelijk dat het huidige klimaat het imago van de overheid als werkgever geen goed doet. Niet voor niets staan er (in tegenstelling tot eerdere jaren) anno 2011 geen overheids-organisaties meer bij de eerste tien op de Intermediair ranglijst van favoriete werkgevers (over de private status van nummer 11, ABN AMRO, valt trouwens te discussiëren). Het gevaar bestaat dat het imago van de publieke sector als mogelijke werkgever voor vele jaren is beschadigd – terwijl men toch in de nabije toekomst een beroep op diezelfde arbeidsmarkt zal moeten doen.

Bezuinigingen leiden er bovendien toe dat vooral afscheid wordt genomen van jongere werknemers die ofwel nog geen vast contract hebben ofwel, als gevolg van het ‘last-in-first-out-systeem, als eerste op straat worden gezet. Tevens moet afscheid worden genomen van trainees in wie veel geld is

geïnvesteed. Voor hen is na beëindiging van het traineeship geen plaats in de organisatie. Dit klemt te meer daar een gezonde arbeidsorganisatie een divers samengesteld personeelsbeleid moet hebben, met een mix van jong en oud.

Wat diversiteit betreft, is het bovendien jammer dat publieke organisaties op slot lijken te gaan, juist nu steeds meer hoger opgeleide allochtone jongeren deze arbeidsmarkt betreden. Terwijl de kans zich voordoet om te komen tot een meer 'representatieve bureaucratie', lijkt de deur voor hen dicht te gaan. Dit past overigens dan weer wel in het kabinetsbeleid waarmee, volgens de minister van BZK, 'het beleid met betrekking tot een divers samengesteld personeelsbestand in 2011 [is] afgebouwd'.

In termen van het AMO-model herbergt het huidige beleid overigens nog een andere belangrijke discrepantie. Alle pijlers van dit model staan onder grote druk:

- minder werving en minder scholingsgeld betekenen immers minder 'ability';
- onzekerheid over de arbeidsplaats en hogere werkdruk leiden tot minder motivatie;
- diezelfde werkdruk zal – in samenhang met bezuinigingen op werkplekfaciliteiten – de 'opportunity to perform' onder druk zetten.

Het gevolg zal onvermijdelijk zijn dat de prestaties van overheidsorganisaties – in weerwil van de be-

leidsvoornemens – eerder tot mindere dan betere organisatieprestaties zal leiden.

5 CONCLUSIE

Eerlijk gezegd ben ik voor de nabije toekomst vrij pessimistisch over het HRM-beleid in de publieke sector. Het (financiële) kortetermijnprobleem is urgent. Dit ondanks het feit dat de problemen op de lange termijn hierdoor groter zullen worden. Wat dat betreft is de tragiek dat strategisch – op de lange termijn gericht – HRM in een publieke context het bijna altijd zal verliezen van de (politieke) waan van de dag.

Dat neemt niet weg dat ik denk dat het beter zou zijn om op de kortere termijn andere politieke keuzes te maken en de tijdspanne van de bezuinigingen op het overheidsapparaat over een langere termijn uit te smeren. Naar mijn mening komt dat het bereiken van het ideaalbeeld van een compacte en krachtige overheid ten goede. Mits men daadwerkelijk bereid is te investeren in een andere organisatiecultuur (met minder hiërarchie, meer autonomie voor werknemers en grotere resultaatgerichtheid). Te vaak worden naar mijn mening veranderingen in de overheidsorganisatie structureel vormgegeven, terwijl de grootste uitdagingen op cultureel gebied liggen. Overigens biedt een verwijzing in de kabinetsreactie op 'De grote uittocht' hier een lichtpuntje. Die noemt namelijk de gemeente 's-Hertogenbosch als 'best practice' omdat men daar 'nieuw personeelsbeleid heeft

9.1 HRM IN DE STAD

ingevoerd op basis van vertrouwen'. Hiervoor geldt wat mij betreft echter: eerst zien, dan geloven.

Bij dit alles heb ik mijn twijfels over de afschaffing van de ambtelijke status – althans op dit moment. Dit zal leiden tot veel gedoe met de sociale partners en tot arbeidsonrust. Het recente verleden leert immers dat veel vakbondsleden hechten aan deze status. Zij zullen bovendien (niet ten onrechte) de motieven van de werkgever in de huidige economische situatie wantrouwen.

Aan de borreltafel wordt in dit verband vaak gesteld dat 'ambtenaren niet ontslagen kunnen worden'. De deskundigen weten echter dat het probleem eerder is dat leidinggevenden vaak pas ingrijpen als het te laat is. Er is dan geen dossier en dus geen ontslaggrond. In die zin zie ik afschaffing van de ambtelijke status eerder als een nog lonkend sluitstuk van een cultuurverandering bij overheidsorganisaties dan als iets dat we nu zouden moeten willen. Met een knipoog naar Sprengers zeg ik dan: het gaat om de 'C' van Cultuur en niet om de 'A' van Ambtenarenwet of de 'B' van Burgerlijk Wetboek¹.

¹ Vergelijk: L. Sprengers, "Wie A zegt, moet B zeggen?", in: *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 2006, 2, p. 63-73

10 De organisatie van de ambtelijke dienst

Drs. L. Geut en R.P. Stolk MA

1 INLEIDING

De tijden dat het management van de publieke sector op een traditionele wijze werd vormgegeven, zijn van lang geleden. In de jaren tachtig ontstond steeds scherpere kritiek op de bureaucratische organisatie en sturing van de ambtelijke dienst. De overheid, die tot de jaren tachtig werd gerund als een hiërarchische, stabiele, bureaucratische organisatie, werd verweten niet efficiënt en effectief genoeg te functioneren en te presteren^{1 2 3}. Ondanks de uitgebreide discussie in de wetenschap en de aanpassingen die volgden in de praktijk, verstomden de klachten hierover niet. De organisatie van de publieke sector in Nederland is de laatste jaren dan ook veelvuldig aan kritiek en veranderingen onderhevig geweest.

In deze bijdrage beschrijven wij hoe het organiserend principe van de ambtelijke dienst zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. We beschouwen beknopt in welke mate de nadruk op efficiëntie en effectiviteit tot uiting is gekomen en waar daarbij de pijnpunten in de praktijk liggen. Bij deze bespreking gaat het vooral over de waardering van de output van het overheidsbeleid. We laten daarbij de wetenschappelijke paradigmabuitelingen niet ongenoemd, maar beschouwen vooral de ontwikkelingen vanuit de weerbarstigste praktijk.

¹ Lynn, L. (2006). *Public management: old en new*. New York: Routledge.

² Berg van der, C. & F. van der Meer (2011). 'Het eigene van de overheid en haar personeel. Een vergelijkende internationale inventarisatie.' In CAOP. *Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*. 157- 168.

³ Bogt ter, H. (2006). 'Ambities en werkelijkheid van New Public Management: De moeizame managementvernieuwingen bij lagere overheden in Nederland.' In: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 80 (4). 170-179

⁴ Osborne, S. & K. McLaughlin (2002). 'The New Public Management in context' in: *Osborne et.al. (red). The New Public Management. Current trends and future prospects*. Londen: Routledge. 7- 14.

⁵ Bogt ter, H. (2006). 'Ambities en werkelijkheid van New Public Management: De moeizame managementvernieuwingen bij lagere overheden in Nederland.' In: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 80 (4). 170-179

⁶ Frederickson, H. (1999). 'Ethics and the new Managerialism' in: *Public Administration & Management*. 4 (2): 299- 324.

⁷ Overigens wordt vaak ten onrechte verondersteld dat de introductie van 'private methoden' in de publieke sector aan NPM kan worden toegeschreven. Dit idee bestond echter al in de negentiende eeuw. Zie Hood, C. (2002). 'Public Management, new.' In: *The Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences*.

In deze bijdrage ontwaren we tevens, vanuit diezelfde praktijk, een nieuwe trend in publiek management: 'meervoudige sturing'. Die biedt perspectief voor het organiserend principe van de overheid van de toekomst.

2 EEN NIEUW PARADIGMA

Het is vrijwel onmogelijk benaderingen van overheidsmanagement te duiden zonder daarbij te refereren aan het paradigma van 'new public management' (NPM). Bij deze benadering, die in de jaren tachtig ook in ons land populair werd, ligt de nadruk op de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie^{4 5}. De overheid dient daarvoor in het eigen functioneren te 'verbedrijfsmatigen'^{6 7}. In de professionele managementbenadering die dit vereist, komt de nadruk te liggen op onder andere prestatiemetingen en -indicatoren, op decentralisatie en op sturing op de output⁸.

Afhankelijk van het land en de context kende NPM in de praktijk verschillende verschijningsvormen⁹. In ons land was het de start van:

- een forse efficiencyoperatie ('GEO' van het kabinet-Lubbers);
- de concentratie op kerntaken (vaak tot uitdrukking komend in 'kerntakendiscussies' in gemeenten);
- het scheiden van beleid en uitvoering.

Wanneer het privatisering betrof, geschiedde dit laatste soms ook in een sterk ideologische context: 'de markt werkt beter.' Daarbij is het van belang in ogenschouw te houden dat de uitvoering in Nederland geleidelijk aan steeds meer op afstand van het beleid is komen te staan.

Belangrijk is dat in deze nieuwe benadering de 'output van het overheidsbeleid' centraler kwam te staan¹⁰. Daarbij werd de waardering van de 'productie' van de publieke manager gekoppeld aan de verhouding tussen het beschikbare budget en het behalen van vooraf geformuleerde, specifieke doelstellingen^{11 12}.

Op deze wijze werden overheidsprestaties weliswaar 'meetbaarder' gemaakt, maar ook fors afgebakend en gesimplificeerd. Veel overheidsinterventies en arrangementen zijn immers zo complex en ambigue dat effecten soms al moeilijk waarneembaar zijn, laat staan meetbaar.

3 DE OVERHEID HEEFT ZIJN EIGEN AARD

Omdat publieke managers in Nederland vanaf de jaren '80 in sterke mate werden beoordeeld op de waardering van de output, was het niet onlogisch dat de ambtelijke dienst zich daar naar ging gedragen en dienovereenkomstig trachtte te presteren. (In Nederland gebeurde dit overigens in relatief beperkte mate¹³. De trendbreuk met de

⁸ Hood, C. (1991). 'A public management for all seasons?' in: *Public Administration*. 69: 3-19. Hood, C. (1995). 'The New Public Management in the 1980s: variations on a theme' in: *Accounting, Organizations and Society*, 20: 93-109.

⁹ Steen, Kerkhof & van der Meer (2009). *New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid*. Universiteit Leiden: Centre for Public Sector Reform.

¹⁰ OECD (2004). *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, Policy Brief, Paris: OECD
Bogt ter, H. (2006a). 'New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics.' Report Research School SOM, No. 06Do4, Universiteit Groningen.

¹¹ Bruijn de, H. (2001). 'Outputsturing in publieke organisaties. Over het gebruik van een product- en een procesbenadering' in: *Management en Organisatie*. 56 (3): 5-22.

¹² OECD (2005). *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control*, Policy Brief, Paris: OECD
Bruijn de, H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*, Utrecht: Lemma.

¹³ Zie bijvoorbeeld Verbeeten, F. (2005). 'New Public Management bij Nederlandse overheids- en non-profit organisaties: stand van zaken' in: *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*. 25-32.

periode daarvoor is echter evident.) Dit leidde tot verbeteringen, maar ook tot perverse effecten^{14 15}. De transformatie van de publieke sector (en de privatisering van delen daarvan) had een grote impact op het overheidsethos. Oude kenmerken van de overheid als ‘accountability’, billijkheid, legitimatie, vertrouwen en gemeenschapsdenken, werden door NPM van de voorgrond verdreven. (Daarmee is niet gesteld dat deze kenmerken ook verdwenen. De vanzelfsprekendheid ervan werd minder.) Daarnaast versterkte deze nieuwe (individuele) wijze van prestatiemeting de verkokering en fragmentatie. Er was binnen de ambtelijke dienst dan ook geregeld sprake van tegenstrijdige doelen en van een accumulatie van beleid. Inmiddels heeft de doctrine van NPM enigszins afgedaan. Het is breed geaccepteerd dat de overheid zijn eigen aard heeft, met bijbehorend ethos en complexiteiten^{16 17 18}. Dit inzicht leidde tot discussie over het meten van overheidsprestaties en stond daarmee tevens aan de basis van het besef dat het presteren van de overheid gekoppeld dient te worden aan meer dan bedrijfsmatige criteria alleen (zie onder andere ^{19 20 21}). Het resultaat van overheidsarrangementen reikt verder dan de kale output van NPM-benaderingen. Dit besef doet recht aan de complexiteit en aard van de moderne overheid, zonder dat het concept van ‘performance’ wordt weggenomen.

4 DE PRESTERENDE OVERHEID

Delen van het NPM-paradigma hielden stand in Nederland. Prestatiemetingen, nadruk op de output en ‘accountability’ staan in de waardering van de ambtelijke dienst van nu terecht nog steeds hoog aangeschreven. Ondanks het tanende concept mag niet worden vergeten dat NPM forse verbeteringen heeft opgeleverd. De uitvoering is geprofessionaliseerd en geëmancipeerd en de prestaties zijn verbeterd²², getuige onder andere een reeks van positieve evaluaties en visitaties van zelfstandige bestuursorganen, die een belangrijke uitvoeringscategorie vormen.

Ondanks de positieve effecten is het belangrijk te onderkennen dat nadruk op meetbare productie in de praktijk nog steeds problemen oplevert. De publieke manager blijkt veelal meer bezig met het behalen van bedrijfsmatige doelen dan met het creëren van de meest toereikende oplossing voor een bepaald probleem. Een benadering waarbij institutionele posities en (vooraf afgesproken) meetbare doelstellingen het vertrekpunt zijn, leidt in de praktijk niet tot voldoende vermogen om complexe problemen effectief tegemoet te treden²³. De effecten van de milieuproblematiek, het tegengaan van radicalisering: het zijn voorbeelden van complexe kwesties waarin de overheid een taak heeft, maar die niet in specifieke, enkelvoudige doelstellingen voor managers te vatten zijn. Daarnaast vergen de maatschappij en de steeds

¹⁴ Bruijn de, H. (2004). Meetbaarheid en maakbaarheid. Over de perverse effecten van prestatiemeting, in: *De Academische Boekengids*, 45, 9-1.

¹⁵ Brereton, M. & M. Temple (1999). ‘The new public service ethos: an ethical environment for governance’ in: *Public Administration*. 77 (3): 455-474.

¹⁶ Steen, Kerkhof & van der Meer (2009). *New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid*. Universiteit Leiden: Centre for Public Sector Reform.

¹⁷ Berg van der, C. & F. van der Meer (2011). ‘Het eigene van de overheid en haar personeel. Een vergelijkende internationale inventarisatie.’ In CAOP. *Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*. 157-168.

¹⁸ Talbot, C. (2009). Public Value. The Next “Big Thing” in Public Management?, In: *International Journal of Public Administration*, 32: 167-170.

complexere omgeving waarin overheidsorganisaties opereren, dat managers tegelijkertijd op meerdere dimensies sturen, niet alleen op het doelmatig en rechtmatig uitvoeren van wettelijke taken, maar ook op een efficiënte uitvoering, afstemming met andere overheidsinterventies en op klantgerichtheid.

De nadruk van het NPM-ethos op de afzonderlijke productie van managers draagt het risico in zich van ‘gaan voor de eigen organisatie’ en dus van verkokering²⁴. Inmiddels is het besef dat de overheid niet kan worden gezien als een optelsom van kleine instanties met separate verantwoordelijkheden (en al helemaal niet als een bedrijf), breed doorgedrongen²⁵. Er is de laatste jaren veel meer gevoel voor de complexiteit van overheidstaken. Dat is onder andere terug te zien in de invoering van het kwaliteitsdenken, programmatisch organiseren en ‘benchmarking’. Toch wordt voor de aanpak van complexe problemen nog te veel gedacht in institutionele kaders en verantwoordelijkheden.

5 RICHTING NIEUWE STURINGSMODELLEN

Een overheid die complexe problemen moet oplossen, is niet gebaat bij outputsturing op basis van vooraf vastgestelde (individuele) prestatie-indicatoren alleen²⁶. Het onvermogen om goed om te gaan met complexe problemen waarvan moge-

lijke oplossingen ten meeste waarneembaar zullen zijn, blijft dan bestaan en uitvoeringsdimensies worden niet met elkaar verbonden. De vraag hoe de ambtelijke dienst zo in te richten dat de nadruk op efficiëntie op minder gespannen voet staat met de aanpak van complexiteit, is dan ook van groot belang.

Bij de aanpak van complexe problemen is behoefte aan professionele managers die flexibel aan informatie-uitwisseling en -ontwikkeling doen en beschikken over een rijk arsenaal aan sturingsarrangementen. De klassieke hiërarchische lijnstafbenadering is daarbij niet toereikend. Bij een effectieve aanpak van complexe overheidstaken zijn immers meerdere domeinen en verantwoordelijken betrokken. Toch wordt de juiste vorm niet altijd gevonden²⁷. Er is in de praktijk nog te veel sprake van beleidsaccumulatie en verkokering en te weinig van onderlinge deliberatie en beleidsontwikkeling in nauwe afstemming met de uitvoering. Een effectieve overheid vraagt om meer dan samen werken; die vraagt om samenwerking.

De toegenomen complexiteit van de overheidstaken dient zich te vertalen in de besturing van de organisatie. Gedeelde verantwoordelijkheid en beleidsontwikkeling tijdens het proces zijn echter lastig te institutionaliseren. Er zijn nieuwe organisatie modellen nodig om de benodigde synergie

¹⁹ Alford, J. and O’Flynn, J. (2009). Administration Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings, *In: International Journal of Public Administration*, 32: 171-191.

²⁰ Stoker, G. (2006). ‘Public Value Management: A New Narrative for Network Governance?’ in: *The American Review of Public Administration*. 36 (1): 41- 57

²¹ Raad van State (2005). *Jaarverslag*.

²² Dit is temeer van belang in het besef dat ruim 80 procent van de rijksambtenaren in de uitvoering werkt.

²³ WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: University Press.

²⁴ RMO (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.

²⁵ Zie onder andere Raad van State, jaarverslagen 2007 & 2009.

²⁶ WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: University Press.

²⁷ Geut, L. C. van den Berg & S. van Schaik (2010). *De koning van het schaakbord of Jan zonder Land? Over programmaministers*. Assen: van Gorcum.

en flexibiliteit te realiseren, zonder dat dit ten koste gaat van de efficiëntie. Qua doorkruising van traditionele domeinen loopt het lokaal bestuur in Nederland voorop. Van een secretariemodel naar een sectormodel en vervolgens naar het concerndirectiemodel met een sterke nadruk op programmatisch organiseren. Daarbij is de notie van collegiaal bestuur en de kleinere schaal van gemeenten uiteraard geen nadeel. In een aantal gemeenten (goede voorbeelden zijn Apeldoorn en Groningen) is zelfs te zien dat voor de aanpak van complexe zaken wordt gekozen voor ‘meervoudige sturing’.

6 OVER MEERVOUDIGE STURING

Meervoudige sturing is een sturingsconcept dat soelaas kan bieden wanneer projectmanagement niet toereikend is om effectief met complexiteit om te gaan. Bij meervoudige sturing zijn verschillende topfunctionarissen gezamenlijk verantwoordelijk voor een complex stelsel van beleids- en uitvoeringsopgaven. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zeer uiteenlopende sturingsdimensies en terreinen maakt onderlinge deliberatie en aansluiting tussen beleid en uitvoering onontkoombaar. De soms tegengestelde belangen in de besturing worden aan de top met elkaar geïntegreerd. Omdat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van managers, worden ook de onderliggende ambtelijke diensten in hun functioneren met elkaar verbonden.

Deze wijze van sturing biedt zodoende een geïnstitutionaliseerde, gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Dit sturingsconcept, dat in de private sector veelvuldig wordt toegepast, valt soms ook al in het openbaar bestuur waar te nemen. Zo zijn wethouders in enkele gemeenten, behalve voor hun inhoudelijke terrein ook allen verantwoordelijk voor een bepaalde wijk. Daarmee doorkruisen ze andere inhoudelijke terreinen. Een soortgelijk concept van meervoudige verantwoordelijkheid passen enkele gemeenten tevens toe bij de ambtelijke top. Voor de centrale overheid zal het eveneens onontkoombaar worden om verschillende sturingsdimensies met elkaar te verbinden, tot op het hoogste niveau.²⁸ Om de relatie tussen verscheidene projecten en doelen van de overheidsorganisatie te managen, kan meervoudige verantwoordelijkheid de onderliggende ambtelijke diensten beter aan een gelijk doel laten werken. Meervoudige sturing van de ambtelijke dienst:

- zorgt bij de beleidsontwikkeling voor complexe maatschappelijke vraagstukken voor de benodigde doorkruising van de domeinen;
- verbindt het beleid aan de uitvoering;
- verbindt verschillende sturingsdimensies met elkaar.

Zo kan een overheid effectief handelen, zonder dat het concept ‘performance’ er onder leidt. Uiteraard zijn aan het concept van meervoudige stu-

²⁸ Soms gebeurt dat al. Zo zijn er interdepartementale programmadirecties ontstaan.

ring ook de nodige nadelen verbonden. Met name de schuldvraag bij mislukt beleid wordt lastiger te beantwoorden. Desalniettemin biedt dit sturingsconcept potentie om de toenemende complexiteit waarin de overheid opereert, effectief het hoofd te bieden.

7 CONCLUSIE

De waardering van de output is in Nederland door de jaren heen veranderd. Onder invloed van het NPM-paradigma ontstond nadruk op het meten van de (individuele) output van publieke managers. Deze benadering leidde tot onvermogen om goed met complexiteit om te gaan. Ondanks dat er tegenwoordig meer oog is voor de complexiteit van vraagstukken waar de overheid voor staat en voor de interventies en arrangementen die dat vergt, wordt bij de aanpak van complexe problemen nog te veel gedacht in institutionele kaders en verantwoordelijkheden. De overheid zal andere organisatievormen moeten ontwikkelen om te kunnen aansluiten bij de eisen die de complexe omgeving terecht aan haar stelt. Samenwerking zal daarbij veel meer dan nu uitgangspunt moeten zijn. Meervoudige sturing biedt hiervoor perspectief.

Drs. L. Klinkers en G. Rijnja

1 INLEIDING

Wie als ambtelijk leider vertrouwd is met bolwerken, heeft aan de netwerksamenleving een harde dobber. Richting en samenhang zijn in een steeds minder verticale, meer horizontaal communicerende samenleving nu eenmaal minder lineair van aard. Slim/slagvaardig/pakkend zenden/framen/sturen volstaan niet.

Waar het op aankomt is: de knopen in netwerken te (h)erkennen en vanuit een relationeel perspectief gezaghebbend verantwoordelijkheid te nemen, koers te kiezen en te houden. Ga d'r maar aan staan. Wat maakt de ambtelijk leider wendbaar op de woelige baren, waar om de haverklap wel ergens wordt geroepen: 'Klaar om te wenden'?

2 DE OVERHEID IN EEN NETWERK

De grenzen tussen staat, markt en maatschappelijke organisaties schuiven als schotsen en er is weinig reden om aan te nemen dat hierin spoedig verandering komt. De basale functies van de overheid (de rechtsorde waarborgen, een basisbestaan garanderen, het collectieve belang bevorderen, marktimperfecties compenseren¹) gaan daarbij niet bepaald kopje onder, maar krijgen wel steeds meer gestalte in fluïde, tijdelijke kortstondige verbanden. Weick spreekt van organisaties als 'losse koppelingen'². Daarbij gaat niet zozeer de basisfunctie of -taak op de helling, als wel de rol die wordt gespeeld. In trefwoorden: van zelf beheren naar

¹ o.a. Hoogerwerf (1995), Politiek als evenwicht, dilemma's rond overheid en markt

² Weick (2005), K., Sensemaking in organizations

faciliteren, van directie naar regie, van bolwerken naar netwerken.

Het samenkomen van stromen als ontideologisering, onthiërarchisering en informatisering (technologie) maken duidelijk dat de communicatieve dimensie van de overheid nadrukkelijker in beeld komt. Overheid staat voor een plaats in netwerken, voor een rol bij het knopen en ontknopen. Per saldo staat overheid voor een lappendeken aan interacties, interdependenties en interventies. De vraag is op welke wijze de overheid de rollen en verantwoordelijkheden op zich neemt die nodig zijn om de basisfuncties gestalte te (helpen) geven en dus het algemeen belang te waarborgen. Of, zo als Easton (1972, aangehaald in Rijnja en Klinkers, 2010³) dat zo mooi noemde: de ‘gezaghebbende toedeling van waarden’ gestalte te geven.

Wil de overheid meer tussen de partijen staan, in een netwerk opereren en zich niet steeds boven de partijen plaatsen, dan vergt dat een perspectiefwisseling. Het begrip ‘terugtrekken’ doet niet volledig recht aan de nieuwe rol van de overheid. Wat voorligt is een veel geraffineerder patroon van signaleren, verbinden, inhouden, doorstoten en volhouden. En van verantwoording daarover afleggen; de democratische legitimatie als basis mag niet worden aangetast.

3 NIEUWE PERSPECTIEVEN: WEDERKERIGHEID

De contouren van deze perspectiefwisseling zijn helder: de grenzen tussen het persoonlijke, het publieke, het private en het politieke domein vervagen:

- van top down-sturing naar speler in het netwerk;
- van alleenrecht op moraal naar ruimte voor samenspel;
- van gulzigheid naar bescheidenheid;
- van kernfunctie en bijbehorende taken zelf doen naar hybride samenwerkingsvormen;
- van zelf boodschappen bepalen naar afhankelijkheid van de media.

De overheid is geen ‘directeur’ meer, maar ‘regisseur’; ‘macht’ is niet iets dat je oplegt, maar verdient en in de praktijk van alledag wemelt het van termen als verbinden, faciliteren, coördineren, mogelijk maken en aansluiten. De werkelijkheid is dan ook een werkelijkheid geworden waarin hybride vormen ontstaan die een samenstel vormen van publieke en private partijen of ontstaan uit maatschappelijke initiatieven. Door de vervlechting van maatschappij, markt en overheid doet de vraag op: wat kan de overheid? En specifiek: wat kan de overheid nog en hoe vindt en behoudt ze hiervoor steun in die netwerken? Een element vraagt hierbij specifiek aandacht en krijgt dat blijkens de praktijk ook: wederkerigheid. Het komt

³ Rijnja, G. en Klinkers, L. (2010) Waarden maken de overheid (CAOP)

aan op kennis van verwachtingen en opvattingen bij vraagstukken die zich aandienen, ze vervolgens benoemen en kansrijke arrangementen ontwikkelen.

Mead doopte communicatief leiderschap ooit mooi als het vermogen tot ‘taking the role of the other’ (1907): zodra je in staat bent je te verplaatsen in de ander, ontstaat ruimte voor nieuwe perspectieven, de doorwaadbare plaatsen in drassige dossiers. Dat veronderstelt bovenal dat meerdere perspectieven worden toegelaten en dat goed wordt gekeken naar de werkelijkheid.

Het volledig omvatten en bevatten van de maatschappelijke dynamiek en complexiteit vergt niet alleen aandacht voor causaliteit maar ook voor:

- de andere veranderende krachten in systemen, zoals these en antithese, beter benutten als voedingsbron voor handelen (dialectiek);
- toeval herkennen en benutten (serendipiteit);
- met nieuwe inzichten naar het verleden kijken om de toekomst te ontwikkelen (reflexiviteit).

Als de overheid meer functioneert als een van de partijen binnen het netwerk, gaan deze principes een wezenlijke rol krijgen in het nieuwe repertoire van de overheid. Eigenschappen van verticale sturingsinstrumenten, zoals beheersbaarheid, daadkracht, regels stellen, gezag en dwang, uitdenken, concurrentie (tussen sturende en bestuurd partij) conflicteren en rekenschap geven, verdwijnen daarbij niet uit het zicht. Ze dienen soms in samenhang met andere horizon-

tale sturingsinstrumenten te worden ingezet, of daardoor vervangen: betrokkenheid, draagvlak, ruimte geven, overtuiging, uitvechten, coöperatie (tussen sturende en besturende partij), communiceren en verzoenen⁴.

4 NIEUWE PATRONEN: CULTUURVERANDERING

Deze nieuwe perspectieven wortelen ondertussen dermate breed, dat van een nieuwe dominante organisatiecultuur kan worden gesproken. In de beschrijving van ‘lessen uit zestig jaar vernieuwing binnen de rijksdienst’⁵ (NSOB, 2010) is een duidelijke lijn te herkennen in praktijken en patronen die zich aftekenen in de richting van de rol van de overheid in netwerken. In de loop van de tijd:

- neemt de aandacht voor structuur en formatie toe. Dat uit zich in grotere flexibilisering, takenanalyses en recentelijk een dubbel slot;
- richt de aandacht voor de besturingsfilosofie zich op één concern;
- neemt de aandacht voor het menselijk kapitaal sterk toe. Die aandacht richt zich op personele voorwaarden voor mobilisering in dienst van het Rijk;
- verandert het thema ‘personeelsbeleid’ over de jaren heen van gedaante, mede als gevolg van de ‘ontdekking’ van ‘HRM’. Hetzelfde geldt voor begrippen als ‘cultuur’, managementstijl en leiderschap;

⁴ Veld, R. in 't (2010) Kennisdemocratie, opkomend tij

⁵ Twist, M. van (2010) 60 jaar Vernieuwing rijksdienst (NSOB)

- is de aandacht voor ondersteunende processen gericht op een betere bedrijfsvoering. Dit komt tot uiting in ‘shared service’-organisaties of centra met een rijksbrede dienstverlening. De slagvaardigheid van de overheid groeit en de verkokering neemt af.

Deze bewegingen zetten door. Zo krijgt de flexibilisering van de Top Management Groep, bestaande uit SG en DG's, verder gestalte door ABD TOP Consultants. Steeds vaker betreft het opdrachten waarbij samenwerking tussen de bestuurslagen en het publieke domein is vereist. Ook wordt er scherper op gelet dat managementteams voldoende gebruik maken van de verschillen binnen het team en worden ‘avoidance leaders’ erop gewezen dat ze niet het beste uit het team halen. Dit is nog een veelvoorkomend dilemma want in de politieke context waarin ambtenaren functioneren, is risico's mijden wel een logische reactie.

Organisatiecultuur is daarbij een belangrijk sturingsmechanisme om de eenheid van de organisatie te bewaken en van groot belang voor het organisatieleren. Dit organisatieleren komt tot uitdrukking in de capaciteit van een organisatie om ervaringen van medewerkers te vertalen tot bruikbare inzichten en vaardigheden en zodanig te integreren dat de organisatie beter gaat functioneren. Medewerkers staan dan meer open voor informatie, evalueren deze in open dialoog en zijn

in staat tot nieuwe gezamenlijke actie die effectiever is dan de vorige.

Dit leren uit zich ook in het opzetten van ‘communities of practitioners’ die over de grenzen van het departement verbonden zijn en van elkaar leren (voorbeelden: ‘gateway reviews’, ‘practical learning points’ en ‘master circle’). Deze beweging is niet uniek voor de rijksoverheid, ze is ook zichtbaar bij gemeenten en bedrijven.

Op diverse beleidsterreinen, zoals jeugdzorg, onderwijs en sociale veiligheid, is steeds meer sprake van vormen van samenhang in de dienstverlening. De hulpverlening aan gezinnen en de aanpak van overlast zijn afhankelijk van ketensamenwerking. Kenmerkend is dat deze ketensamenwerking vooral tot stand komt als resultaat van samenwerking, inzet en energie van professionals op de werkvloer. Deze samenwerking veronderstelt ook andere concepten, waarbij:

- een netwerkgroep fungeert als volwaardige coördinatievorm naast die van markt en hiërarchie⁶ (Powell, 1990);
- duurzame afhankelijkheden en het informatieverkeer tussen partners zijn geregeld met ruimte voor intensieve interactie in de uitvoering, wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen en vertrouwen in samenwerkingsrelaties.

De praktijk ontvouwt een waaier aan plannen, praktijken en ook steeds meer evaluaties, die duidelijk maken waar schoenen wringen. Het is

⁶ Delden (2009), P. van, Samenwerking in de publieke dienstverlening, ontwikkelingsverloop en mogelijkheden

duidelijk dat de inrichting van de organisatie, het werk zelf, maar ook de organisatiecultuur, nog niet altijd voldoende gelegenheid bieden om als organisatie samenhangend sturing te geven. Veel managers en medewerkers zijn in de praktijk nog vertrouwd met een dominant organisatiemodel waarin primair het topmanagement het initiatief neemt. Binnen de netwerken van (jeugd)zorg en onderwijsinstellingen rijgen deze initiatieven zich steeds beter aan elkaar, vooral op lokaal en regionaal niveau.

5 LEIDERSCHAP: CONNECTIVITEIT

De verschuiving van sterke bolwerken naar dito netwerken heeft onvermijdelijke gevolgen voor het leiderschap in de meest brede zin van het woord. Fukuyama spreekt van het vermogen tot verenigen ('associations')⁷ en Senge, Jaworski, Scharmer & Flowers van connectiviteit^{8, 9}. Op grond van de Amerikaanse praktijk van bedrijven en overheden stelde Fukuyama vast dat probleemoplossing steeds vaker ontstaat uit vrijwillige verbindingen. Wie die verbindingen kan helpen realiseren, maakt het verschil.

De dominante discussie over leiderschap verschuift van de bestudering van organisatorische aansturing naar verspreide netwerkvorming en deling van macht. Maar een al te dichotome voorstelling doet geen recht aan de meer hybride mengvormen die ontstaan. In het klassieke werk van Gardner is leiderschap: 'A leader is an individ-

ual who significantly affects the thoughts, feelings and/or behaviors of a significant number of individuals.'¹⁰ Er zijn andere omschrijvingen mogelijk, maar de grondtoon in deze en verwante bronnen is dezelfde: de leider is in staat om context te bieden ('watskebeurt?') en daaraan perspectief te koppelen ('waar gaan we heen').

Leiders vertellen een simpel verhaal zonder simplificatie (hoe zei Johan Cruyff het ook alweer: 'Simpel is het moeilijkst'). Leiders geven richting zonder in de weg te lopen. Over de competenties van leiders is steeds meer bekend. In de hoofdrol: persoonlijke aandacht en connectiviteit. Verbinding met jezelf, verbinding met de overheid, verbinding met je team en verbinding met de maatschappij, daar komt het op neer. En sinds Aristoteles weten we dat het daarbij gaat om het kunnen koppelen van sterke prestatie op de inhoud (logos), sterke presentatie met passie (pathos) en authentieke presentie op menselijk contact (ethos). Hoofd, hart en buik zijn verbonden. De relatie tussen politiek leiderschap en ambtelijk leiderschap verdient daarbij aparte aandacht. De organisatie zet de dingen klaar voor de politiek leider en voor politieke besluitvorming. Daar komt bij dat de generatie die binnenkort op de arbeidsmarkt verschijnt, niets met hiërarchie heeft en alles met netwerken.

Hiërarchie verwordt van hoofdstructuur tot hulpstructuur. Daarbij is duidelijk dat de nieuwe generatie werknemers, ongeacht in welk domein

⁷ Fukuyama (1999), *Trust, the social virtues and the creation of prosperity*

⁸ Jaworski (2009), *Synchronosity*

⁹ Senge, Jaworski, Scharmer & Flowers (2004), *Presence*

¹⁰ Gardner (1995), *Leading minds, an anatomy of leadership*

ze acteren, vaker werken om zichzelf te ontplooiën dan omdat het nu eenmaal moet. Ook willen ze steeds meer invloed hebben op de vormgeving van dat werk en wensen ze minder top down te worden aangestuurd. Dat leiderschap hoeft geen gepersonifieerd leiderschap te zijn, maar de organisatie in haar totaliteit moet eigenschappen van leiderschap hebben die richten naar het politieke niveau.

Politieke en ambtelijke leiders zijn tot elkaar verbonden om goede resultaten neer te zetten, vanuit helder onderscheiden rollen. Kort door de bocht: politieke leiders bepalen de maatschappelijke doelen en ambtelijke leiders dragen zorg voor het realiseren van deze doelstellingen. Wat weer alles te maken heeft met de inrichting van de interne organisatie, inclusief medewerkers motiveren, werkwijze vaststellen, het afgesproken prestatieniveau realiseren en daarover verantwoording afleggen. Niet onbelangrijk daarbij is het aan de bestuurders informatie verschaffen over de mogelijkheden dan wel onmogelijkheden van de te leveren prestaties. In de praktijk ligt dit onderscheid wat genuanceerder.

6 CONCLUSIE

Ambtelijke leiders van de toekomst bezitten connectiviteit en kunnen dus verbinden. Verbinden is de kernkwaliteit. Gevraagd dus: vermogen om oude reflexen te zien, af te leren en ruimte te nemen om nieuwe patronen te laten inslijpen.

Co-creatie zal meer de norm worden. Praten met mensen, belangenorganisaties en bedrijven om maatschappelijk draagvlak te creëren en toch gezaghebbend te zijn, balanceren tussen positie en relatie.

De ambtelijke leidinggevende van de toekomst heeft hart voor de publieke zaak, kan snel en flexibel organiseren, ontwikkelt inzichten door co-creatie, voelt de tijdgeest aan en heeft altijd het doel om mens, organisatie en maatschappij te verbinden en te laten floreren. Een patroon van verbinding op systeemniveau. Benaderingen die het gedeelde maatschappelijke belang als uitgangspunt nemen, de onderlinge afhankelijkheden erkennen en meervoudige verbindingen leggen over de grenzen van het persoonlijke, het publieke, het private en het politieke domein. Populair gezegd gaat een beetje ambtelijk leider uit zijn bol omdat de netwerken die beleid maken of breken, roepen om verbinders en verknopers en er nu eenmaal mensen zijn die zo'n roep niet kunnen weerstaan.

11 De werkwijzen in de ambtelijke dienst

Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp

Ir. R.P. Lapperre

1 INLEIDING

Bij het beschrijven van de staat van de ambtelijke dienst kunnen we niet heen om de ontwikkeling van sociale media¹. Het gebruik van sociale media heeft mogelijk effecten op beleidsvorming, -uitvoering en -toezicht en op het gedrag van ambtenaren. Een voorbeeld van het nut van sociale media voor uitvoering en toezicht was dat de verspreiding van de grote griep epidemie goed te screenen was met behulp van de informatie die erover op twitter verscheen.

Iedereen herinnert zich nog wel dat de gemeente Groningen een medewerker van het stembureau schorste, nadat deze medewerker op twitter had gezegd dat ze moeite moest doen om geen PVV-stemmen te laten verdwijnen. 'Oliedom' noemde burgemeester Rehwinkel dit twitterbericht. Ook politiechef Dijkman kwam in opspraak door negatieve uitpraken over de PVV en andere onge-nuanceerde uitlatingen. De druppel die de emmer deed overlopen, was dat Huisman na de dood van een stel uit Meppel twitterde dat het vast een geval van huiselijk geweld was, terwijl het ging om koolmonoxidevergiftiging. Dit leidde tot voorwaardelijk ontslag.

Nederlandse militairen verspreidden via facebook en e-mail berichten dat de missie in Kunduz nog niet op orde was. Dat leidde tot debatten in de Tweede Kamer over het karakter van de missie.

¹ Sociale media zijn online platformen waar de gebruikers de inhoud verzorgen met weinig of geen tussenkomst van een professionele redactie. Sociale media zijn in essentie interactieve communicatiemediën, de deelname van anderen is noodzakelijk. Uit: Van Deventer, Ebbelaar, Terpstra, Zalm. Worsteling tussen lust en last. Onderzoek NSOB in opdracht College van secretarissen-generaal.

Vervolgens kregen de militairen van minister Hillen een 'spreekverbod'.

Uiteraard spelen dergelijke kwesties niet alleen in Nederland. Berucht is de Schotse ambtenaar van het Department of Transport, Sarah Baskerville. Zij stuurde tijdens haar werk 200 tweets met kritiek op de overheid. Dat leidde tot diverse rechtszaken, onder meer over vermeende schendingen van de onpartijdigheidseis uit de Civil Service Code.

Het Britse gemeenteraadslid Compton twitterde: 'Can someone please stone Yasmin Alibhai-Brown to death? I shan't tell Amnesty if you don't. It would be a blessing really', na een kritisch interview op de radio. Compton werd gearresteerd en uit zijn partij geschorst. Hij verdedigde zich met een beroep op een 'slecht verzonnen poging tot humor'.

Er is veel te doen over sociale media en de overheid. Er zijn duidelijk kansen en bedreigingen. Inmiddels zijn grote missers gemaakt. Tegelijkertijd zijn er nuttige experimenten uitgevoerd om sociale media te gebruiken ter verrijking van de interactieve beleidsinteractie.

2 KANSEN

Het gebruik van sociale media door overheidsorganisaties en hun ambtenaren is snel toegenomen, zowel voor interne communicatie (yammer, pleio,

socialtext) als voor externe communicatie (twitter, LinkedIn, digitale discussieplatforms). Dat is ook begrijpelijk. Sociale media bieden immers meer mogelijkheden voor brede interactie dan traditionele communicatievormen.

Het gebruik van sociale media bij externe communicatie is aantrekkelijk omdat het de afstand met burgers en maatschappelijke organisaties gemakkelijk verkleint. Daarnaast is het goedkoop, blijkt de inzet van sociale media de kwaliteit van het werk te kunnen verbeteren en wordt de overheid makkelijker aanspreekbaar en afrekenbaar.

Bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is de afgelopen tijd de nodige ervaring opgedaan. Bijvoorbeeld bij de vorming van het Europees of Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). In een LinkedIn-discussiegroep nemen momenteel bijna 600 externen actief deel aan het beleidsdebat². De speciaal ontwikkelde website www.toekomstGLB.nl trekt zelfs zo'n 2.000 unieke bezoekers per maand. De belangstelling voor actieve participatie in het proces voor het Europese landbouwbeleid is opvallend groot, zeker gezien het feit dat het een relatief technisch onderwerp betreft dat slechts een beperkt aantal mensen/organisaties direct aangaat. Er zijn echter meer voorbeelden van de kracht van sociale media om de afstand tussen overheid enerzijds en burgers en maatschappelijke organisaties anderzijds te overbruggen. Zo blijken twitterende wijkagenten op wijkniveau hetzelfde resultaat te

² http://www.linkedin.com/groups/Toekomst-van-het-Europees-Landbouwbeleid-3416055?trk=myg_ugrp_ovr

bereiken. En ook professioneel twitterende ambtenaren blijken veel volgers te trekken, zeker als zij een boegbeeld van hun organisatie zijn³.

Van extra betekenis is dat sociale media de overheid niet alleen toegankelijker maken, maar ook tweerichtingsverkeer stimuleren tussen overheid en burgers/maatschappelijke organisaties. Je meldt niet alleen wat er speelt, maar wordt er ook op aangesproken en legt verantwoording af. Van louter zenden naar daadwerkelijke interactieve communicatie. De verwachtingen managen is hierbij cruciaal. Sociale media maken meedenken mogelijk, aldus de twitterende secretaris-generaal Buijink van het ministerie van EL&I: 'Dat is een goede ontwikkeling. Maar het is wel de kunst te voorkomen dat het publiek te hoge verwachtingen heeft. Meer inspraak betekent niet vanzelfsprekend dat de overheid ideeën overneemt en beleid aanpast.'

Vergelijkbare voorbeelden zijn er van het gebruik van sociale media voor interne communicatie. Door in een wiki⁴ samen aan een document te werken, is niet alleen voor alle directbetrokkenen voortdurend inzichtelijk hoe het eindproduct zich ontwikkelt, maar kunnen ook 'onverwachte' bijdragen worden geleverd, waardoor het risico op tunnelvisie kleiner wordt. De wijze waarop yammer⁵ ook in overheidsorganisaties een grote vlucht heeft genomen, toont ook aan hoe groot de behoefte is van medewerkers om via microblogs

geïnformeerd te worden over hun interne organisatie en daar zelf ook aan bij te dragen. Zeker bij grote reorganisaties en fusies zijn sociale media zeer geschikt om informatie te delen én vragen te beantwoorden.

De 'Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren' vat de voordelen van sociale media samen:

- direct contact met doelgroepen (bijv jongeren);
- ander contact met doelgroepen;
- sneller en actueler;
- mogelijkheid meer creativiteit aan te boren;
- mogelijkheid juiste informatie te verschaffen of verkeerde informatie te corrigeren;
- mogelijkheid meer draagvlak te verkrijgen;
- kan het beleidsdebat verrijken.

Niet te onderschatten is het potentieel dat sociale media bieden om efficiënter te werken. Als onderdeel van de 'we quit mail'-beweging is in 2011 een groep mensen al geheel gestopt met het gebruik van e-mail. Sociale media blijken voor hen een efficiëntere wijze van communiceren en samenwerken.⁶

3 BEDREIGINGEN

Naast kansrijke ontwikkelingen zijn er ook mogelijke bedreigingen. De voorbeelden in de inleiding hebben het karakter van stommiteiten in de omgang met sociale media. Het belangrijkste

³ Zoals bijvoorbeeld drs. C.P. Buijink, secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), die ruim 1700 volgers heeft op twitter.

⁴ Een wiki is een applicatie of (web)toepassing, waarmee webdocumenten gezamenlijk kunnen worden bewerkt. Bekende voorbeelden van wiki's zijn Wikipedia en Wikia. De term is afgeleid van het woord *wiki wiki*, dat uit het Hawaïaans komt en 'snel, vlug, beweeglijk' betekent.

⁵ Yammer is een microblogging webdienst, gelanceerd in september 2008. Net als bij twitter, kunnen gebruikers berichten (*post-updates*) plaatsen over zichzelf, *post-updates* volgen van anderen, onderwerpen 'taggen' etc. In tegenstelling tot twitter, richt yammer zich op bedrijven. Alleen personen met hetzelfde e-maildomein kunnen aansluiten bij een bepaald netwerk.

⁶ <http://www.digitalaction.nl/2011/02/we-quit-mail-fast-social-awesome/>

terugkerende element hierbij is onervarenheid met het karakter van de sociale media. Ambtenaren en bestuurders hebben de indruk dat ze een gesprek ‘en petit comité’ voeren, terwijl ze in werkelijkheid een massamedium hanteren. Daarbij kijkt potentieel de hele wereld mee en de uitgewisselde informatie verdwijnt ook niet meer. Ook vervagen in toenemende mate de grenzen tussen werk en privé. Bijvoorbeeld bij je LinkedIn-netwerk, waarin werk en privé door elkaar lopen. Ook gebruiken ambtenaren regelmatig hun werkmail voor privé zaken en privémail voor werkgerelateerde zaken. Overigens vaak om goede redenen.

Hoe hiermee om te gaan? De regels voor de virtuele wereld zijn in wezen niet anders dan voor de fysieke wereld. Werd je vroeger als ambtenaar niet geacht om op de televisie het kabinetsbeleid te bekritisieren, zo wordt nu ook verwacht dat je niet op je weblog het kabinetsbeleid aanvalt. Dus eigenlijk zijn de regels niet anders, maar onervarenheid met de unieke combinatie van kenmerken van sociale media (snelheid, massaliteit en toegang, diversiteit in vormen en onderlinge verbondenheid) zet de regels wel op scherp.

Wat zijn dan die regels? In het algemeen zijn ze samen te vatten met de mooie integriteitsregel van Google: ‘Don’t be stupid!’. In minder tot de verbeelding sprekende termen: ‘goed ambtenaar-

schap’. Centraal daarbij staat artikel 125a van de Ambtenarenwet: ‘De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.’ Of, zoals minister Verhagen twitterde: ‘ambtenaren hebben vrijheid van meningsuiting, ook op twitter, maar mogen het functioneren van hun dienst niet schaden’.

Ook de ‘Aanwijzingen externe betrekkingen rijksambtenaren’⁷ zijn relevant: ‘Ambtenaren vertegenwoordigen de minister in contacten met derden; zij handelen of spreken als zodanig niet voor zichzelf. De ambtenaar dient zich van zijn positie als zodanig bewust te zijn.’

In de jurisprudentie is een aantal criteria ontwikkeld die in dit verband nuttig zijn. Allereerst is de vraag hoe ver je als ambtenaar van het beleid afstaat. Een ambtenaar van het ministerie van Defensie kan best twitteren over het verkeersbeleid in zijn gemeente, maar zijn privémening spuien over de missie in Kunduz is duidelijk de gevarenzone betreden. Hoe dichterbij de minister staat of hoe dichterbij ‘het dossier’, des te risicovoller het wordt.

⁷ Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, ministerie van Algemene Zaken, 1998

Ten tweede is de volgende vraag van belang: hoe politiek gevoelig is een issue? Twitteren dat je net een interessant congres hebt bijgewoond, is niet zo gevaarlijk, maar op facebook zetten dat je minister, tegen jouw advies in, een juridisch zeer kwetsbare beslissing heeft genomen, is niet handig.

Verder speelt de vraag of eventuele schadelijkheid ten tijde van de uitspraken te voorzien was geweest. Ook relevant zijn de ernst en duur van de problemen voor de dienstverlening van de ambtenaar of de openbare dienst. De toonzetting is van belang: hoe 'assertief' is iets gemaïld of getwitterd? Tevens speelt de timing een rol. Vlak voor een debat in de Tweede Kamer nog even een bericht op twitter zetten dat veel politieke dynamiek teweegbrengt, is niet handig. Ten slotte is het gekozen medium een belangrijk criterium. Stuur je een ingezonden stuk naar NRC Handelsblad of schrijf je een technische verhandeling voor insiders in een vakblad? Een handig overzicht van caveats (waarschuwingen) en hulpmiddel voor ambtenaren voor online activiteiten is de publicatie 'Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren'⁸.

Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren, vier stelregels

AMBTENAAR ALS AMBASSADEUR

Als ambtenaar ben je een ambassadeur van je organisatie en is integriteit essentieel en vanzelfsprekend. Zodra je naar buiten treedt, vergt je functie extra aandacht voor je houding. Wees je daarvan bewust. Ook op internet gedraag je je als een goed en integer ambtenaar, dat is net zo logisch als op andere plaatsen. Maar wat is goed en integer? De kernwaarden uit de modelgedragscode van het ministerie van BZK bieden je daarvoor houvast. Die kernwaarden zijn: onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en respectvolle bejegening, professionaliteit en morele verantwoordelijkheid.

DE BESTAANDE REGELS GELDEN OOK ONLINE

De rechten en plichten van ambtenaren, ook als het gaat om online-activiteiten, zijn vastgelegd in regels en wetten. De kern ervan is artikel 7 van de Grondwet, die zegt dat iedereen recht heeft op vrije meningsuiting. Dat geldt ook voor een ambtenaar en het betekent dat je ook kritisch mag zijn. Maar je mag als ambtenaar geen uitlatingen doen die je eigen functioneren of dat van de overheid kunnen schaden. Hoe dichter je bij het beleidsterrein staat waarover je uitspraken doet, des te groter de maatschappelijke gevolgen ervan kunnen zijn.

⁸ 'Uitgangspunten online communicatie Rijksambtenaren, Voorlichtingsraad, ministerie van Algemene Zaken, 2010

ONDERSCHIED TUSSEN PRIVEPERSOON EN AMBTENAAR IN FUNCTIE

Het is soms lastig je persoonlijke en ambtelijke identiteit voldoende te scheiden. Maar of je je uitlatingen privé doet of als ambtenaar in functie, maakt wel degelijk verschil. In het laatste geval doe je dat namens of voor de minister en maak je altijd duidelijk kenbaar dat je ambtenaar bent.

ZORGVULDIG MEDOEN

gericht en gedoseerd participeren

Waarom doe je mee, wat levert jouw aanwezigheid op, wie wil je bereiken? Een goede voorbereiding is het halve werk. Vraag jezelf van tevoren af wat je bijdrage betekent voor jezelf, voor het departement, de bewindspersoon, maar ook voor de andere deelnemers. Bereid je goed voor en zorg voor voldoende mandaat, dat verschilt per departement. Meedoen kost tijd en aandacht, maak daar tijd voor vrij.

Documenteer je bijdragen en leg vast wat je online hebt gepubliceerd, zodat daar achteraf geen misverstanden over kunnen ontstaan.

Tot nu toe is nog slechts in beperkte mate sprake van gerichte training van medewerkers in het gebruik van sociale media voor professionele doeleinden. Dat is een gemis. Het gebruik van sociale media biedt immers een unieke kans om de afstand tussen overheid en burger/maatschappelijke organisaties te verkleinen. Tegelijkertijd zijn aan verkeerd gebruik grote afbreukrisico's verbonden. Misstappen kunnen worden gezet door onervarenheid met het massamediale karakter van sociale media, en door onoplettendheid (tel even tot tien voordat je op 'verzenden' drukt!).

Goede omgang met sociale media dient onderdeel te worden van professioneel ambtelijk vakmanschap en daar zou de overheid, meer dan nu, met een gericht cursusaanbod op in moeten spelen. Het tempo van de ontwikkeling vereist immers verhoogde ambtelijke alertheid, zowel op de bedreigingen als op de vele kansen.

4 CONCLUSIE

We staan pas aan het begin van de ontwikkeling van sociale media als factor die de overheid kan beïnvloeden. De eerste ervaringen leren dat die ontwikkeling kansen biedt voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en toezicht, mits dat proces goed wordt gemanaged.

12 De arbeids- omstandigheden

Prof. Dr. M.J.M. Vermeulen

1 INLEIDING

Liefde en werk, daar wordt een mens gelukkig van. De Amerikaanse psychologen Schwartz en Sharpe zetten dit nog maar eens stevig in hun recente boek over praktische wijsheid op de werkvloer¹. Mijn bijdrage aan deze bundel gaat niet over het eerste: liefde is niet het onderwerp van beschouwing. Ik ben, in ieder geval in academische zin, geen expert en alles wat ik erover te melden heb, is triviaal. Over werk en met name de vraag of en hoe je daar gelukkig van kunt worden, gaat deze bijdrage wél. Het gaat ook nog om een bepaald soort werk, namelijk dat in de ambtelijke dienst. Om de vraag of je daar gelukkig van wordt te kunnen beantwoorden, moeten we dus de specifieke omstandigheden in de publieke sector in de beschouwing betrekken.

2 HET ALGEMENE BEELD

Grofweg kunnen we op twee manieren de kwaliteit van arbeidsomstandigheden achterhalen. Ten eerste kunnen we het rechtstreeks aan medewerkers vragen. Dat is bewerkelijk en gebeurt meestal in steekproefonderzoek. Ik ga daar later uitgebreider op in.

De tweede methode kijkt naar ziekteverzuim. Ziekte kan zijn oorzaken hebben in de persoonlijke gezondheid, in kenmerken van de baan en in een combinatie van beide. Volgens de meest recente CBS-cijfers ligt het ziekteverzuim in het openbaar bestuur hoger dan op de gehele arbeidsmarkt (5,1 respectievelijk 4,1 procent in het

¹ Schwartz, B. en K. Sharpe (2010). *Practical Wisdom. The right Way to Do the Right Thing* New York (Riverhead Books/Penguin)

tweede kwartaal van 2011) en dat is al langer zo. Dit zou kunnen wijzen op belastender arbeidsomstandigheden in het publieke domein. Omdat ziekteverzuimgegevens meestal worden ontleend aan integrale registraties, kunnen ze goed in de tijd worden gevolgd. Ook zijn ze tussen sectoren vergelijkbaar, omdat allerlei uitsplitsingen mogelijk zijn.

Toch is voorzichtigheid geboden. Ten eerste blijkt uit onderzoek² dat de verklaring van (verschillen) in ziekteverzuimcijfers moeilijk is en dat veel kennelijk afhangt van toevallige omstandigheden.

Van het deel dat wel kan worden verklaard, blijkt:

- meer dan de helft toe te schrijven aan de algemene gezondheidstoestand van personen;
- een derde kan worden toegeschreven aan kenmerken van het werk;
- het restant hangt samen met persoonlijkheidskenmerken van de werknemer³.

Lastig in dit verband is dat er ook selectie-effecten kunnen optreden, bijvoorbeeld als chronisch zieken in het publieke domein langer aan het werk kunnen blijven: in dat geval zouden sectorale verschillen aan dergelijke selectie moeten worden toegeschreven.

Volgens Jehoel-Gijsbers en Linder⁴ hangt ziekteverzuim negatief samen met conjunctuur: als de werkloosheid oploopt, daalt het ziekteverzuim.

Een verklaring kan liggen in:

- de angst om de baan te verliezen als gevolg van ziekteverzuim;

- de oplopende werkdruk (en dus het ziekteverzuim) in tijden van hoogconjunctuur.

Dit gegeven is van belang bij de vergelijking van de publieke en de private sector omdat de eerste minder conjunctuurgevoelig is dan de tweede.

Hoe het ook zij, een relatief hoog ziekteverzuimcijfer is niet geruststellend als we naar de publieke sector kijken. Een relatief hoge werkdruk kan daar debet aan zijn, maar ook de vaak meer risicovolle beroepen spelen vermoedelijk een rol.

In de quickscan personeels- en mobiliteitsonderzoek⁵ wordt een groot aantal mensen bevraagd naar tevredenheid met hun baan. Uit de 2010-versie van dit onderzoek komt naar voren dat werknemers bij de overheid over hun *baan* goed te spreken zijn: 79 procent zegt (zeer) tevreden te zijn met de baan. In de marktsector is dit lager: 72 procent. Verder blijkt de tevredenheid ook toe te nemen, dat is goed nieuws. De verschillen in baantevredenheid binnen de overheid zijn niet opvallend, zij het dat de tevredenheid bij de rechterlijke macht er met kop en schouders bovenuitsteekt (92 procent). Werknemers bij de politie, in de veiligheidsberoepen en in het middelbaar beroepsonderwijs zijn (iets) minder tevreden (75 procent).

Kijken we naar de tevredenheid met de *organisatie*, dan komt er een ander beeld uit: Nu blijken de

² Jehoel-Gijsbers, G. (2007 red.) *Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting*. Den Haag (Scp/cbs/tno Kwaliteit van Leven)

³ Smulders, P. (2007) 'Werksituatie en ziekteverzuim' in: Jehoel-Gijsbers, G. op.cit. pg.100

⁴ Jehoel-Gijsbers G. en Frank Linder (2007) 'Ontwikkelingen in omvang van ziekteverzuim en wao-instroom' in: Jehoel-Gijsbers op.cit.

⁵ Den Besten, K., A. Postma en A. Sital (2010). Quickscan personeels- en mobiliteitsonderzoek 2010. Den Haag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

medewerkers in de marktsector tevredener te zijn dan de medewerkers bij de overheid. 59 procent van de laatstgenoemden zegt (zeer) tevreden te zijn met de organisatie, in de marktsector ligt dit op 65 procent. Politie mensen en personeel van regionale opleidingscentra (roc's) zijn het minst tevreden over de organisatie waar ze werken: respectievelijk slechts 50 en 44 procent is (zeer) tevreden).

Deze gegevens wijzen erop dat de medewerkers bij de overheid hun tevredenheid meer ontleen aan de werksoort dan aan de werkorganisatie en dat daar dus nog wel wat te verbeteren is. Onderzoek van Integron⁶ naar de medewerkersbeleving laat voor de overheid en de non-profit (exclusief onderwijs) zien dat medewerkers opvallend minder tevreden zijn over de kwaliteit van het hoger management. Daar zou dus een aanknopingspunt kunnen liggen voor de verklaring van het verschil in tevredenheid over de baan en de werkorganisatie.

3 GOED BEZIG ZIJN: FLOW, GLOW EN EFFICACY

Arbeidsomstandigheden hebben een materiële en een emotionele kant. De eerste gaat om de veiligheid op het werk, arboregels naleven, etc. Bij de emotionele kant gaat het om de erkenning die men krijgt voor werk, een sfeer waarin mensen

zich kunnen ontplooiën en de ontwikkelingsmogelijkheden die er zijn.

Een recent onderzoek van Mercer⁷ onder 1.800 werknemers toont de factoren waarover werknemers het meest tevreden zijn. Kenmerkend is dat het gebruiken van vaardigheden en de ontwikkelingskansen hoog scoren en dat erkenning en transparantie kennelijk belangrijk worden gevonden.

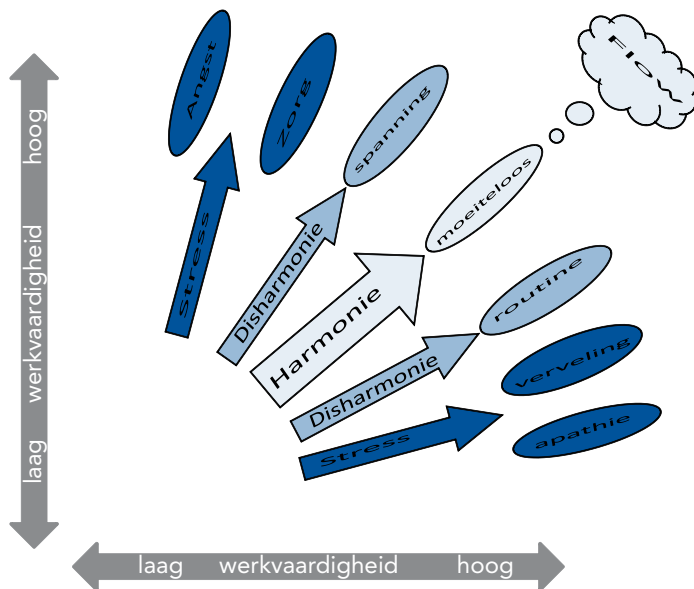
Top 10 van aspecten waar men het meest tevreden over is volgens Mercers What's Working onderzoek 2011

Gebruik van vaardigheden	75%
Eerlijke behandeling	67%
Inzicht in arbeidsvoorwaarden	59%
Trainings- en ontwikkelingsmogelijkheden	58%
Duidelijke taakomschrijving en doelen	57%
Variëteit aan taken	54%
Doorgroei mogelijkheden	52%
Erkenning	51%
Lange termijn toekomst zien bij het bedrijf	50%
Feedback en betrokkenheid manager	49%

Naar mijn oordeel komt de kern van goede arbeidsomstandigheden er feitelijk op neer dat werknemers de werkvereisten en de eigen vaardigheden in balans krijgen. Dan hebben zij het

⁶ Integron (2011). Medewerkerbeleving in Nederland 2011. Rotterdam (Integron)

⁷ Mercer (2011) *Mercers What's Working onderzoek 2011: Nederlandse werknemers tevreden over werkgever en baan*. Download 9-10-2011 van <http://www.mercer.nl/press-releases/Nederlandse-werknemers-tevreden-over-werkgever-en-baan>



gevoel ‘goed bezig te zijn. Vinke⁸ schematiseerde dit als volgt.

In de situatie waarin werkvaardigheden en werkuitdaging in balans zijn, lijkt werk als vanzelf te gaan, is er sprake van ‘flow’, een begrip dat Csikszentmihalyi⁹ al begin negentiger jaren introduceert. Gratton¹⁰ bouwt hier op voort en spreekt van ‘glow’ wanneer mensen een sterke succeservaring hebben in hun werk. Deze begrippen zijn verwant met het begrip ‘efficacy’ dat Bandura¹¹ heeft geïntroduceerd.

Steeds opnieuw gaat het over een situatie waarin mensen trots zijn op hun werkprestaties en daaraan een positief zelfbeeld ontleen. Goede arbeidsomstandigheden zouden dit mogelijk moeten maken. In zijn meest recente boek over ambachtelijkheid toont de gezaghebbende Amerikaanse socioloog Richard Sennett¹² hoe echte vaklieden vanuit een sterke intrinsieke motivatie steeds op zoek zijn naar een betere, nieuwere en doelmatigere manier van werken. Dat wordt niet van buitenaf aangejaagd, maar is een onmisbaar onderdeel van de identiteit van de trotse vakman.

⁸ Vinke, R. (2008). HRM voor de toekomst: Op weg met de menselijke maat. Amsterdam (WEKA Uitgeverij)

⁹ Csikszentmihalyi (1990). *Flow. The psychology of optimal experience*. New York (Harper&Row)

¹⁰ Gratton, L. (2009). *Glow. How you can radiate energy, innovation and success*. San Francisco (Berrett-Khoeler Publ.)

¹¹ Bandura, A. (1994). Self-efficacy. In V. S. Ramachandran (Ed.), *Encyclopedia of human behavior* (Vol. 4, pp. 71-81). New York (Academic Press)

¹² Sennett, R. (2008). *De Ambachtsman*. Amsterdam (Meulenhoff)

Vermeulen¹³ verdedigt in het verlengde hiervan de stelling dat het optimaliseren van organisaties hiermee gediend is. Waar traditioneel wordt gestuurd op efficiëntie en effectiviteit, zou meer aandacht voor efficacy ertoe kunnen leiden dat werknemers ‘als vanzelf’ ook efficiënter en effectiever worden in hun werk.

4 CONCLUSIE

Dohmen¹⁴ en Buurman¹⁵ hebben recentelijk laten zien dat mensen in het publieke domein meestal geen ‘thrill seekers’ zijn. Mensen die in de private sector gaan werken, zoeken vaker het risico op, hun inkomensprofielen fluctueren meer (‘zo gewonnen zo geronnen’) maar dat deert hen kennelijk minder. Dat betekent dat een toename van onzekerheid waarschijnlijk in het gevoelsleven van publieke dienaren meer ongemak veroorzaakt dan bij werknemers in de private sector. Grote bezuinigingsoperaties, heroriëntaties op kerntaken, de invoering van het nieuwe werken, het zijn allemaal mogelijke bronnen van onzekerheid die de hele arbeidssamenleving raken, maar die mogelijk in de publieke sector toch harder aankomen.

In de politieke beschouwing over de kwaliteit en omvang van het overheidshandelen wordt daarbij ook vaak laatdunkend gesproken over het werk in de publieke sector: het kan allemaal wel met minder, we zullen het niet merken als er nog eens de kaasschaaf overheen gaat. Dit soort discussies kunnen zich vertalen in negatieve beeldvorming

over het werk in het publieke domein¹⁶ en dat is risicovol. Ook de publieke sector krijgt met vergrijzing te maken en wil medewerkers van hoge kwaliteit kunnen werven. Juist in het publieke domein waar vaak voor kwetsbare groepen gewerkt wordt, waar integriteit cruciaal is of waar de veiligheid op het spel staat, is het heel belangrijk te kunnen beschikken over geëngageerde en competente medewerkers. Matige appreciatie en dito arbeidsvoorwaarden zetten eerst het engagement en vervolgens de competentie onder druk. Zo geeft Buurman in haar studie (zij het voorzichtig) aanwijzingen dat werknemers in de publieke sector na verloop van tijd egoïstischer worden terwijl dit in de private sector juist niet het geval is. Als verklaring voert zij de slechtere beloning in de publieke sector op. Dit gaat na verloop van tijd zo knellen dat medewerkers het gevoel hebben dat ze met de lagere beloning hun bijdrage aan het algemeen belang wel hebben geleverd.

In het politieke debat over de publieke taken gaat het er lang niet altijd even rationeel aan toe. Elchardus¹⁷ spreekt in dit verband over de ‘dramademocratie’. Zijn boek is tien jaar oud en het proces dat hij beschrijft, is voortgeschreden. In termen van arbeidsomstandigheden kan het beeld groeien dat werknemers in de publieke sector min of meer inzet zijn van politieke koehandel, van irrationele of zelfs oneerlijke behandeling. Dat is een heel groot risico voor de beleefde kwaliteit van

¹³ Vermeulen, M. (2011), ‘Vakmanschap in de etalage’ in: Tijdschrift voor hoger onderwijs en management TH&MA, nr. 3, 2011 pp.15-20

¹⁴ Dohmen, T. (2010) Waarom sommigen liever leraar worden en anderen beter geen bankier kunnen worden Tijdschrift voor Politieke Economie digitaal 2010 jaargang 4(2) 106-129

¹⁵ Buurman, M. (2011) *Beyond the call of duty* Rotterdam (Erasmusuniversiteit, diss.)

¹⁶ Sikkes, R. en M. Vermeulen (2008) ‘De waarheid, niets dan de waarheid. ...in de onderwijsjournalistiek’ in: N. Cornelissen en P. Leenheer (red.), *Media en onderwijs. Beschouwingen over de omgang tussen onderwijs en journalistiek*. Alphen a.d. Rijn (Kluwer, Mesofocus reeks)

¹⁷ Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie* Tiel (Lannoo)

de arbeidsomstandigheden. Eerlijkheid (fairness) is, na het kunnen gebruiken van bekwaamheden, de belangrijkste bepaler voor de arbeidstevredenheid. Dat werd onlangs weer bevestigd in het Mercer-onderzoek. Stevige taal uit de politieke arena wordt ook gehoord door degenen die iedere dag proberen politieke besluiten in de praktijk ten uitvoer te brengen, bij het COA, bij de politie, in het onderwijs en ga zo maar door.

Bij het zoeken naar een effectiever en efficiënter overheidsapparaat zou de sleutel wel eens kunnen liggen in het bevorderen van de efficacy van medewerkers. In aansluiting op het denken van Bandura¹⁸ (efficacy), Csikszentmihalyi¹⁹ (flow), Gratton (glow) en Sennett²⁰ (ambachtsman) Schwartz en Sharpe²¹ (practical wisdom) zijn er twee vliegen in een klap te slaan: een effectievere overheid gaat hand in hand met gelukkiger ambtenaren die zich nuttig en gewaardeerd weten.

¹⁸ Bandura, op.cit.

¹⁹ Csikszentmihalyi, op.cit.

²⁰ Sennett op.cit.

²¹ Schwartz en Sharpe, op.cit

13 Medezeggenschap van ambtenaren

Prof. Mr. P.F. van der Heijden

1 WERELDEN VAN VERSCHIL

Juristen classificeren verhoudingen tussen mensen onderling, alsook tussen mensen en instituties, als rechtsverhoudingen. De rechtsverhouding van mensen die werken bij de rijksoverheid, de provinciale overheid of een gemeentelijke overheid met hun werkgever, is een andere dan die van mensen die werken bij een particulier bedrijf of een particuliere instelling, zoals een ziekenhuis. Ambtenaren kennen het ambtenarenrecht en degenen die bij particuliere instellingen of bedrijven werken, worden civielrechtelijke werknemers genoemd omdat hun rechtspositie is geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Werelden van verschil. Ook in het collectieve arbeidsrecht, cao's en medezeggenschapsrecht, zijn er verschillen. En ten slotte zijn er ook verschillen in de sociale zekerheid.

De redenen waarom deze verschillen bestaan, zijn voornamelijk van historische aard. Lang, lang geleden was werken voor de overheid iets bijzonders, waar een bijzondere rechtspositie bij paste. In de jaren '80 van de vorige eeuw waren velen het erover eens dat er weinig grond meer was om de grote verschillen in rechtspositie tussen enerzijds ambtenaren en anderzijds civielrechtelijke werknemers in stand te houden. Het ging in essentie om medewerkers die voor hun werk in een afhankelijkheidsrelatie verkeren. Het normaliseringsproces werd in gang gezet met de bedoeling om de verschillen in rechtspositie weg te werken en

een zo gelijk mogelijke positie op het gebied van het individuele en het collectieve arbeidsrecht te bewerkstelligen. Tientallen jaren later moeten we vaststellen dat het ideaal nog lang niet is bereikt.

Als we kijken naar het individuele arbeidsrecht, moeten we vaststellen dat er nog steeds grote verschillen bestaan. Ambtenaren hebben nog steeds het ambtenarenrecht met een eigen stelsel van rechtspraak, eindigend in hoogste instantie bij de Centrale Raad van Beroep. De rechtsposities bij het Rijk verschillen van die bij de provincies, en die weer van die bij gemeenten. Maar het zijn alle ambtelijke rechtsposities, die niet lijken op civielrechtelijke rechtsposities. In 2010 hebben het Tweede Kamerlid voor D66 Koser-Kaya en het CDA-kamerlid Van Hijum een initiatiefwetsvoorstel ingediend om het individuele arbeidsrecht voor ambtenaren en civielrechtelijke werknemers gelijk te trekken op civielrechtelijke basis.

2 EEN INITIATIEFWETSVOORSTEL

In de ruim 25 jaar dat de discussie over de normalisering van de arbeidsverhoudingen nu voortgaat, is dus geen regering in staat gebleken om een dergelijk wetsvoorstel in te dienen. Het moet komen van het initiatief van Tweede Kamerleden. Of dit initiatiefwetsvoorstel een meerderheid in Eerste en Tweede Kamer zal weten te vergaren, is thans onzeker. Wel staat voor mij vast dat het de hoogste tijd is om een punt te zetten achter de slepende

discussie over de verschillen tussen rechtsbetrekkingen van ambtenaren en civielrechtelijke werknemers. In heel veel gevallen is het maar toeval of de werkgever een ambtelijke of een civielrechtelijke status heeft. Als je bij een gemiddeld ministerie in Den Haag binnenwandelt, wordt je ontvangen door een of meer portiers aan wie je je identiteitsbewijs moet tonen. Deze mensen werken voor een beveiligingsbedrijf en zijn geen ambtenaar. Zij controleren of hun collega's in het gebouw netjes hun pasje voor de draaideur houden en verstrekken gastenpasjes aan de gasten. Eenmaal binnen, op weg naar de koffie, krijg je die aangereikt door een medewerker van een cateringbedrijf, omdat de restauratieve diensten zijn 'outgesourced' aan een cateraar. Die cateraar heeft meegedaan aan een aanbestedingsronde naar Europees recht en heeft kennelijk de meest voordelige aanbidding gedaan. De kans is vrij groot dat deze cateraar na enkele jaren wordt vervangen door een andere cateraar. De mensen die voor de cateraar werken, zijn allen werknemers naar het civiele recht. Is de koffie genuttigd, dan wordt het bekertje in een afvalbak gegooid. De afvalbak wordt opgeruimd door schoonmakers die evenmin in dienst zijn van het bezochte ministerie. Zij zijn in dienst van een schoonmaakbedrijf en hebben een civielrechtelijke status. Eenmaal aangekomen bij de afspraak op het ministerie, zul je wel een echte ambtenaar treffen, dat wil zeggen iemand met een ambtelijke rechtspositie. Zo kunnen in één gebouw van de

rijksoverheid jarenlang mensen met elkaar werken die totaal verschillende juridische rechtsposities hebben. Dat heeft natuurlijk geen enkele logische, rationele grondslag, en er is ook geen enkele goede reden aan te wijzen waarom die verschillen zouden moeten blijven bestaan. Niettemin zijn ze er nog. Het valt te hopen dat deze discussie, aan de hand van het initiatiefwetsvoorstel, binnen afzienbare tijd wordt afgerond.

3 ONBELANGRIJKE PROPORITIES

Maar in de medezeggenschap is de normalisering toch goed geregeld, hoor ik u zeggen. Daar is immers in 1995 de Wet op de ondernemingsraden (WOR) veranderd en ook van toepassing verklaard op overheden, of zij nu van het Rijk, de provincie of de gemeente zijn. Zoals bekend zit ook hier een flinke adder onder het gras. In de WOR is een uitzondering opgenomen op de medezeggenschapsrechten van ondernemingsraden bij overheden. Die uitzondering luidt, kort gezegd, dat het primaat van de politiek de overhand heeft boven de medezeggenschap van de ambtenaren.

In zijn bijdrage aan de afscheidsbundel voor mr. Huub Willems, voormalig voorzitter van de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam, heeft prof. mr. Loe Sprengers de juridische gebeurtenissen met betrekking tot het primaat van de politiek en de medezeggenschap nog eens uitgebreid de revue laten passeren (Het ligt eraan

waar je zoekt, welk recht je zult vinden, Willemsbundel). In een periode van zo'n tien jaar heeft de Hoge Raad zich een groot aantal malen gebogen over de strekking van de wet hieromtrent, neergelegd in art. 46d van de WOR. In de ogen van de voormalige voorzitter van de Ondernemingskamer heeft de rechtspraak van de Hoge Raad, die contrair is aan de rechtspraak van de Ondernemingskamer hieromtrent, de medezeggenschap bij de overheid tot vrij onbelangrijke proporties teruggebracht.

Degenen die zouden menen dat weliswaar het individuele ambtenarenrecht nog niet is genormaliseerd, maar dan toch in ieder geval wel het medezeggenschapsrecht, vinden mr. Willems op hun pad. Die vindt dat ook het medezeggenschapsrecht niet is genormaliseerd en ik ben dat met hem eens. Het is hier niet de plaats om de rechtspraak van de Hoge Raad hieromtrent uitvoerig te analyseren, nog afgezien van het feit dat Loe Sprengers dat zelf verschillende keren op uitstekende wijze heeft gedaan. Des poedels kern is dat de wetsgeschiedenis op dit punt velerlei uitleg mogelijk laat en dat de Ondernemingskamer voor de ene uitleg heeft gekozen en de Hoge Raad voor een andere. En uiteindelijk gaat de Hoge Raad erover. De beperkte uitleg die de Hoge Raad aan art. 46d WOR heeft gegeven, komt erop neer dat aan de ondernemingsraad bij de overheid geen adviesrecht toekomt voor belangrijke strategische

besluiten, terwijl dat adviesrecht wel toekomt aan ondernemingsraden in de civiele sector. Dat is een belangrijk en wezenlijk verschil, waarvoor een redelijke grond ontbreekt. Waarom?

In de eerste plaats valt hieromtrent vast te stellen dat het niet om een medebeslissingsrecht van de ondernemingsraad gaat maar om een adviesrecht. Bij belangrijke strategische en organisatorische beslissingen van gemeenten, provincies en departementen worden doorgaans adviezen ingewonnen van deskundigen en van anderen. Niet goed valt te begrijpen waarom een advies van het vertegenwoordigend orgaan van de medewerkers van de betreffende instantie niet óók welkom zou zijn. De politiek (minister, Tweede Kamer, gemeenteraad, provinciale staten, et cetera) houdt het laatste woord. Dat staat buiten kijf indien er een advies moet worden gevraagd. Het primaat blijft dus bij de politiek liggen. De discussie spitst zich dan toe op de vraag of het aan het adviesrecht gekoppelde beroepsrecht van art. 26 WOR het primaat van de politiek niet in de weg staat. Wat is hier het geval? Indien een overheidswerkgever een advies vraagt krachtens art. 25 van de WOR, dat dan dus altijd over een belangrijke strategische of organisatorische aangelegenheid gaat, en uiteindelijk het advies van de ondernemingsraad niet volgt, heeft de ondernemingsraad het recht om bij de Ondernemingskamer vernietiging van het besluit te vragen. De Ondernemingskamer

kan daartoe overgaan indien het besluit kennelijk onredelijk is, dat wil zeggen indien de werkgever in redelijkheid niet tot het genomen besluit heeft kunnen komen. Uit de jurisprudentie van de Ondernemingskamer die sinds 1979 hieromtrent is opgebouwd, blijkt dat inhoudelijk het recht van de werkgever om een beslissing te nemen, volledig overeind blijft. In de jurisprudentie van de Ondernemingskamer wordt iedere keer weer duidelijk gemaakt dat de ondernemingsraad niet op de stoel van de werkgever moet gaan zitten, maar dat de werkgever op zijn beurt op zorgvuldige wijze tot besluitvorming moet geraken en daarbij de inzichten van de ondernemingsraad op een zichtbare wijze moet inwinnen en verwerken. Wijkt hij af van het advies van de ondernemingsraad, dan is hij gehouden om daar een motivering bij te geven. Allemaal niks bijzonders, hoort bij normaal fatsoenlijk werkgeverschap. Ook hier komt het primaat van de politiek niet in het geding, als de Ondernemingskamer in een voorkomend geval de ondernemingsraad in het gelijk zou stellen, dan is de werkgever/overheid gerechtigd het besluit opnieuw te nemen en de gemaakte procedurele fouten niet opnieuw te maken. Een procedure die in het bestuursrecht heel bekend is.

Hoe werkt de medezeggenschap van de ondernemingsraad bij de overheid in de praktijk? Daarover is een onderzoeksrapport verschenen in 2010. Ter gelegenheid van 15 jaar WOR bij de overheid

13.1 NORMALE MEDEZEGGENSCHAP?

hebben het CAOP, FNV Formaat en de Voort Hemmes De Bont Advocaten, met subsidie van het A&O Fonds Rijk, een onderzoek laten doen en een symposium georganiseerd met als centraal thema: de invloed van de medezeggenschap bij de overheid. Het onderzoek laat zien dat 57 procent van de ondernemingsraadsleden en 65 procent van de bestuurders de ondernemingsraad bij de overheid invloedrijk vindt. Ondernemingsraden bij de overheid zien hun inhoudelijke deskundigheid als een sterk punt. Ze blijken voornamelijk deskundig in onderwerpen die te maken hebben met personeelsbeleid en reorganisaties. Op het gebied van organisatiestrategie en fusies voelt de ondernemingsraad zich minder thuis. Bestuurders vinden dat ondernemingsraden zich nogal eens in details verliezen en een helicopterview missen. Zij zien de ondernemingsraad dan ook als een minder sterke strategische partner. Ondernemingsraden worden doorgaans serieus genomen. Hoe proactiever de ondernemingsraad, hoe meer invloed ondernemingsraadsleden hun ondernemingsraad toekennen. De bestuurder ervaart de ondernemingsraad eerder als reactief dan als proactief. En de ondernemingsraad vindt op zijn beurt weer dat proactiviteit afhankelijk is van de ruimte die de bestuurder de raad gunt.

Dit beeld van een ondernemingsraad die serieus wordt genomen en die door ondernemingsraden zelf en hun bestuurders invloed wordt toege-

meten, komt overeen met onderzoeken naar de invloed van ondernemingsraden in de particuliere sector. Hier zijn in de loop van dertig jaren tal van onderzoeken gedaan die iedere keer laten zien dat ondernemingsraden invloed hebben op onderwerpen die het personeelsbeleid betreffen en minder invloed hebben op de strategisch-organisatorische onderwerpen van de onderneming. Kennelijk blijft strategische invloed van ondernemingsraden zowel in de particuliere als in de overheidssector de zwakke stee als het om medezeggenschap gaat.

Uit het hierboven genoemde onderzoek van het CAOP e.a. komt, voor wat betreft het primaat van de politiek, naar voren dat dit de formele invloed van de medezeggenschap heeft verminderd. Dit komt met name door de uitleg van de Hoge Raad. Maar, zo zegt het onderzoeksverslag, in de praktijk wordt pragmatisch omgegaan met het primaat van de politiek. Formeel heeft de ondernemingsraad geen bevoegdheid maar er worden andere manieren gevonden om de medezeggenschap bij de besluitvorming te betrekken. Ondernemingsraad en bestuurder gaan, aldus het onderzoek, wel degelijk met elkaar in gesprek over de onderwerpen die onder het primaat van de politiek vallen. Anderzijds wordt ook gemeld dat het primaat van de politiek soms wordt ingezet om de ondernemingsraad te omzeilen. De algemene conclusie van het onderzoek is dat ondernemingsraden bij

de overheid redelijk veel invloed kunnen uitoefenen, zij het binnen de door de wet beperkte kaders. Ten slotte wordt er in de onderzoeksconclusies op gewezen dat de ondernemingsraad bij de overheid weliswaar geen juridisch afgedekt recht op advies heeft op belangrijke organisatorische en strategische beslissingen vanwege het primaat van de politiek, maar dat dat niet wegneemt dat de ondernemingsraad natuurlijk wel zijn mening kan geven.

4 KNELPUNTEN MEDEZEGGENSCHAP

Medezeggenschap neemt in het maatschappelijk verkeer niet meer de omstreden positie in die het eertijds had bij het tot stand komen van de WOR. Medezeggenschap is binnen de arbeidsverhoudingen geaccepteerd als een normaal gegeven. Het heeft het grote voordeel dat bestuurders zorgvuldiger tot besluitvorming geraken, nu die besluitvorming onderwerp van gesprek is in het overleg met gekozen vertegenwoordigers van de medewerkers. Daar tegenover staat natuurlijk dat de besluitvorming trager gaat, dat is nu eenmaal het gevolg van inspraak. Bij de overheid speelt dat eens te meer, nu de inspraak van de burgers op allerlei wijze ook in regelgeving is vastgelegd en er dikwijls hele tijdrovende en ingewikkelde procedures moeten worden gevolgd om de inspraak van alle betrokkenen bij bepaalde besluitvorming te garanderen.

De medezeggenschapsliteratuur benoemt sinds jaar en dag een aantal knelpunten bij het functioneren van de medezeggenschap. Dikwijls wordt een chronisch gebrek aan tijd genoemd en overbelasting voor ondernemingsraadsliden, evenals een grote afstand tussen de ondernemingsraad en de achterban. Een derde knelpunt wordt erkend in het gebrek aan deskundigheden binnen de ondernemingsraad dat het functioneren op een aantal onderwerpen in de weg staat. Een laatste zwakte van de medezeggenschap wordt meestal gevonden in het gebrek aan goede kandidaten voor de verkiezingen van de ondernemingsraad. Deze knelpunten horen permanent bij medezeggenschap. Bij grote internationale ondernemingen spelen op het vlak van medezeggenschap nog andere problemen, maar die zijn voor het hier behandelde thema minder van belang.

Wel van belang is natuurlijk de vaststelling dat er sprake is van veranderde en veranderende arbeidsverhoudingen sinds de invoering van de medezeggenschapswetgeving. Economisering, flexibilisering en individualisering hebben ook hun gevolgen voor de arbeidsverhoudingen. De toegenomen keuzevrijheid van individuen heeft gevolgen voor het arbeidsmarktgedrag van mensen, maar ook voor het antwoord op de vraag of men zich beschikbaar houdt voor medezeggenschap, dan wel daar überhaupt interesse in heeft. Flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft ook

13.1 NORMALE MEDEZEGGENSCHAP?

gevolgen voor de medezeggenschap. De opkomst van zzp-ers, een flexibele schil om een onderneming, allerlei soorten van flexcontacten bepalen uiteindelijk het totale beeld van het medewerkersbestand en hebben daarmee ook weer invloed op de medezeggenschap. Medewerkers zijn minder bereid zich te organiseren, lid te worden van vakorganisaties en ‘collectief’ te denken, maar kijken vooral vanuit de individuele benadering. Dat leidt niet tot grote populariteit van medezeggenschap en van ondernemingsraden. Ondernemingsraden worden doorgaans gepercipieerd als collectieven die er wel bij horen en waar je vooral op let in geval van een reorganisatie of een fusie. Verder leiden ondernemingsraden dikwijls een wat bleek bestaan, hengelend naar waardering en belangstelling bij de achterban, maar dikwijls tevergeefs. Inspraak en medezeggenschap waren hot issues in de jaren ‘70 en ‘80 van de vorige eeuw, maar niet meer zozeer in de tweede decade van de 21^e eeuw. Anderzijds wordt vastgesteld dat medezeggenschap erbij hoort en dat het vermoedelijk zou worden uitgevonden als het nog niet bestond. Concrete voorstellen om medezeggenschap aan te passen aan de veranderende arbeidsverhoudingen en het nieuwe werken zijn nog niet te noteren.

De verhouding tussen medezeggenschap via de ondernemingsraad en invloed en inspraak via vakorganisaties is ook een steeds terugkerend discussiethema. Ook hier is in de afgelopen 20 jaar

niet heel veel vooruitgang geboekt in de normalisering van de arbeidsverhoudingen.

5 CONCLUSIE

Het slagveld overziend, moet worden geconstateerd dat de normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid is blijven steken in een zompig moeras. Het verst zijn we gekomen met de medezeggenschap, maar ook daar is, zoals hierboven aangegeven, een aanzienlijk inhoudelijk verschil met de civiele sector te constateren. Ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen worden altijd in langzaam tempo weerspiegeld in de relevante regelgeving. Dat hoort nu eenmaal bij ‘de polder’. Maar het tempo dat de normalisering van de arbeidsverhoudingen in de ambtelijke sector heeft aangenomen, heeft veel weg van dat van een bejaarde slak. Of willen we die normalisering eigenlijk toch niet helemaal, of helemaal niet?

14 De ambtenarenstatus en de ambtenaren- verhoudingen

Prof. Mr. A. de Becker

1 HISTORISCHE ACHTERGROND

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector vormen sinds het einde van de achttiende eeuw het voorwerp van een levendig en moeilijk debat. De juristen die zijn gespecialiseerd in het recht van het overheidspersoneel situeren daar steevast de tegenstelling tussen de rechtspositie van de ambtenaren (later het overheidspersoneel) en die van de werknemers in de private sector. Toch is deze zienswijze niet onverminderd juist. Ze gaat immers voorbij aan een zeer belangrijk historisch perspectief.

Aan het einde van de achttiende en in de loop van de negentiende eeuw bestond er nog geen werkelijk sociaal recht. De ontwikkeling van het sociaal recht kent in de meeste lidstaten van de EU slechts een werkelijke ontwikkeling vanaf het einde van de negentiende eeuw. In de geïndustrialiseerde landen ontstond toen behoorlijk wat wetgeving, die ervoor zorgde dat de werknemers beter beschermd werden dan tevoren. In het Verenigd Koninkrijk werd in 1867 de *Master and Servant Act* goedgekeurd die ervoor zorgde dat enkel nog bij flagrant wangedrag van de werknemer een gevangenisstraf kon worden opgelegd. De grote doorbraak kwam er pas met de *The Trade Union Act* in 1871. Deze wet beschermde collectieve arbeidsacties van de vakbonden.¹ Soortgelijke ontwikkelingen waren er in België (met de sociale wetgeving die zich ontwikkelde in 1880 en 1890),²

¹ Voor meer informatie en een genuanceerde bespreking van deze rechtshistorische ontwikkeling, zie S. Deakin en G.S. Morris, *Labour Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, 8-9.

² W. van Eeckhoutte, *Sociaal compendium*, Mechelen, Kluwer, 2011, 4-12.

in Denemarken (waar de septemberverklaring van 1899 voor de grote ommezwaai zorgde door collectieve arbeidsonderhandelingen tot de regel te maken in arbeidsaangelegenheden)³ en Italië (waar de depenalisering van deelname en organisatie aan stakingen in 1889 in de private sector een cruciale rol speelden)⁴.

Dit betekent in werkelijkheid dat de werknemers in de private sector pas later dan de ambtenaren, en bovendien ook maar met mondjesmaat, sociale bescherming verkregen. Een ander belangrijk aspect is dat die bescherming veelal gebeurde via de erkenning van de vakbonden en door middel van de ontwikkeling van een collectief arbeidsrecht. Het individueel arbeidsrecht ontwikkelde zich uiteraard ook aan het einde van de negentiende en in het begin van de twintigste eeuw (precies onder druk van de vakbonden trouwens), maar de uitgevaardigde regelgeving inzake individueel arbeidsrecht bestond hoofdzakelijk uit wetgeving die bepaalde categorieën van werknemers diende te beschermen (zoals bepaalde verboden op vrouwen- en kinderarbeid)⁵ en uit andere minimale sociale beschermingen, onder meer inzake loon en arbeidsduur.

Daar staat tegenover dat de individuele rechtspositie van de ambtenaar in het begin van de twintigste eeuw juridisch een stuk beter geregeld was dan die van de individuele werknemer.

De reden hiervoor valt opnieuw historisch verklaren. De ambtenaar kent een welbepaalde status in de negentiende-eeuwse en begin twintigste-eeuwse samenleving. Die status wordt vertaald in betere bescherming door regelgeving of minstens door rechterlijke uitspraken (in Frankrijk).⁶ De bescherming van de ambtenaren hing dus samen met hun specifieke status in de samenleving.

Niettemin is het incorrect om het historische kader te verengen tot deze vaststelling. De sociale en juridische bescherming van de ambtenaar is immers ook te danken aan het feit dat hij beschermd dient te worden tegen de machtige politici. Het is geen toeval dat de eerste ambtelijke rechtspositieregelingen worden opgesteld in Pruisen en Beieren aan het einde van de achttiende eeuw. De Verlichte Vorsten wilden immers de ambtenaren enerzijds aan zich binden om een nieuwe “Franse Revolutie” te vermijden via een voordelige status, maar anderzijds wilden de machthebbers hen daarbij ook de garantie bieden dat de ambtenaren niet het slachtoffer konden worden van een eventuele machtswissel.⁷ Dat zou de staat in hun ogen immers stuurlaars maken. Daarom konden de ambtenaren enkel worden ontslagen in de limitatief opgesomde gevallen, die werden bepaald in de regelgeving. Dit systeem van gesloten ontslaggronden deed zijn intrede in het ambtenarenrecht van de meeste lidstaten van de EU in de eerste helft van de twintigste eeuw.⁸

³ J. Kristiansen, *Arbejdsretlig laerebog*, Kopenhagen, Gadjura, 1998, 40-41.

⁴ G. Pera, *Diritto del lavoro*, Padova, 2000, 21-22. Deelname aan een staking bleef wel strafbaar in de publieke sector tot in 1908.

⁵ Lees bijvoorbeeld over de Franse situatie F. Favennec-Hery en P.-Y. Verkindt, *Droit du travail*, Parijs, LGDJ, 2011, 16-17.

⁶ A. de Becker, “The legal status of public employees or public servants: comparing the regulatory frameworks in the United Kingdom, France, Belgium and the Netherlands”, *CLLPJ*, 2011, 964-965.

⁷ H. Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, Keulen, Heymanns, 1980, 140.

⁸ A. de Becker, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 101-115.

2 DE HUIDIGE SITUATIE IN EEN HISTORISCH PERSPECTIEF

In de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten werd dus geopteerd voor een specifieke publiekrechtelijke status voor ambtenaren. Die werd geregeerd door het publiekrecht hetgeen, om de hierboven geschetste historische redenen, in de arbeidsverhouding in de publieke sector voornamelijk vertaald werd naar individuele componenten van de arbeidsverhouding.

De collectieve arbeidsverhoudingen ontwikkelden zich in de publieke sector met een andere snelheid dan in de private sector. Hier speelt het hele debat over de erkenning van het stakingsrecht voor ambtenaren, maar dat blijkt ook uit de uitvaarding van bepaalde regelgeving. In Nederland is dit op dit ogenblik nog steeds duidelijk: er bestaat voor de publieke sector geen wetgeving of regelgeving, zoals die voor de marktsector geldt. De Wet CAO en de Wet AVV CAO geldt niet in de publieke sector,⁹ ook al zijn er belangrijke stappen naar een grotere eenvormigheid gezet. De twee snelheden blijken voornamelijk uit een analyse van de regelgeving in andere landen. In België bijvoorbeeld werd de juridische verplichting om collectieve onderhandelingen te voeren, dan wel collectief overleg te voeren, pas in de tweede helft van de twintigste eeuw ontwikkeld.¹⁰ Daarvoor bestond die verplichting niet op dezelfde wijze.

Het Nederlandse “collectieve” ambtenarenrecht heeft tijdens de laatste 25 jaar weliswaar een grote hervorming ondergaan. De introductie van de overeenstemming vereiste en de meerderheidsvereiste zorgde voor een fundamentele wijziging, zelfs in zoverre dat het collectief overleg in de Nederlandse publieke sector andere gevolgen heeft dan in de private sector. In tegenstelling tot het publiekrechtelijk regime kan in de private sector een CAO gesloten worden met een minderheid van de vakbonden.¹¹ Langs de andere kant zorgt het juridisch bestaan van het recht op collectieve actie in de private sector ervoor dat de partijen ook in de private sector in zekere mate finaal “tot overeenstemming” veroordeeld blijven. Voor de publieke sector komt daar nog een vraag bij: met name wat is, vanuit het oogpunt van het budgetrecht, de werkelijke financiële overeenstemmingsruimte?

Het is weliswaar opvallend dat de landen waar een grotere gelijkschakeling¹² is gekomen tussen het recht van het overheids personeel en het private arbeidrecht, precies heel veel aandacht werd besteed aan de rol van het collectief overleg. Het lijkt er zelfs op dat de gelijkschakeling voornamelijk gebeurt door de rol van het collectief overleg en de collectieve onderhandelingen gelijk te schakelen. Het op de voorgrond brengen van collectief overleg past perfect in de logica van het geschetste historisch plaatje. Niettemin blijven de vragen

⁹ L.C.J. Sprengers, “Wie A zegt, moet B zeggen?”, *TAR*, 2006, 4 te raadplegen www.albedaleerstoel.nl laatst geconsulteerd op 7 oktober 2011.

¹⁰ R. Andersen en P. Harmel, “La liberté d’association et la fonction publique”, *Rev. Dr. Ann.*, 1980, 249-291.

¹¹ L.C.J. Sprengers, *De Wet op de Ondernemingsraden bij overheid*, Deventer, Kluwer, 1998, 129-130.

¹² In andere landen dan Nederland wordt niet gesproken over “normalisering” maar eerder over een meer neutrale term als gelijkschakeling, zie A. de Becker, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 489-493.

over de rol van het budgetrecht ook in die landen onverminderd bestaan.

Het debat dient echter nog ruimer te worden gevoerd. Als men ervan uitgaat dat de verrichte arbeid in de publieke sector en in de private sector inhoudelijk op elkaar zijn beginnen lijken¹³ en dat daarom ook de juridische vormgeving op elkaar moet worden afgestemd, rijzen onmiddellijk nieuwe vragen. Dan dient ook het actuele debat in het private arbeidsrecht te worden meegenomen. De vragen naar een hervorming van het arbeidrecht situeren zich in de meeste lidstaten op dit ogenblik echter niet enkel op het collectieve, maar ook op het individuele niveau. Een aantal voorbeelden illustreert dit: de hervorming van het ontslagrecht in Nederland legt de nadruk op het individueel arbeidsrecht en in België is er een groot debat in het individueel arbeidsrecht over het ongrondwettelijk bevonden onderscheid tussen arbeiders en bedienden in België¹⁴.

3 VASTSTELLINGEN VOOR DEBAT

Dit leidt ertoe dat het debat over de arbeidsverhoudingen in de publieke sector zich, in mijn opinie, juridisch reeds op drie terreinen bevindt.

Ten eerste dient nog steeds de voorvraag te worden beantwoord wat er verstaan dient te worden onder de uitoefening van een deel van het openbaar gezag. Het rapport “Buitengewoon Normaal”

uit 2005¹⁵ geeft, in rechtvergelijkend perspectief, een bijzonder enge interpretatie aan dit begrip. In beginsel wordt immers in andere EU-landen (als België en Frankrijk) aangenomen dat het kunnen nemen van eenzijdige beslissingen die derden binden, de uitoefening van openbaar gezag incorporeert.¹⁶ Het is dan ook verbazend dat, bijvoorbeeld vanuit dit rechtsvergelijkend oogpunt, de ambtelijke status gekoppeld wordt aan recht spreken en aan de mogelijkheid om in opdracht van de staat wapengeweld te gebruiken. In andere landen wordt het onderscheid gebaseerd op basis van de mogelijkheid om het openbaar gezag uit te oefenen, dus met andere woorden eenzijdig bindende beslissingen te nemen. Dat betekent bijvoorbeeld dat in Denemarken de meeste belastingsambtenaren een bijzondere ambtelijke status genieten omdat zij een deel van het openbaar gezag uitoefenen. In zoverre het rapport van de “Buitengewoon Normaal” op dit punt de huidige Nederlandse visie nog weergeeft, hetgeen in het wetsvoorstel Koser-Koya-van Hintum wordt overgenomen, is het Nederlandse standpunt, in rechtsvergelijkend perspectief, sterk afwijkend.

Ten tweede rijst de vraag naar de positie van het collectief ambtenarenrecht. Een doorgedreven gelijkenschakeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector naar Scandinavisch model verloopt immers vooral via de collectieve weg. Dit is logisch aangezien in de Scandinavische

¹³ Hierbij is het vooral van belang om de oorspronkelijke grondslagen voor de ambtelijke status te kennen en te analyseren. Die oorspronkelijke grondslagen zijn vergelijkbaar in de meeste EU-landen. In de eerste plaats wordt er gefocust op de rol van de ambtenaar, die een bijzondere status dient te krijgen omdat hij (of zij) een deel van het openbaar gezag uitoefent. In bepaalde landen heeft de theorie van de openbare dienst de ambtelijke status een nog hogere vlucht laten nemen door voor alle ambtenaren een typische grondslag te bepalen.

¹⁴ Grondwettelijk Hof, nr.125/2011, 7 juli 2011 te raadplegen op www.const-court.be laatst geconsulteerd op 7 oktober 2011.

¹⁵ Rapport “Buitengewoon normaal” van de werkgroep “Normalisatie Rechtspositie overheidspersoneel” (2004-2005), 33.

¹⁶ Lees hierover A. de Becker, “The legal status of public employees or public servants: comparing the regulatory frameworks in the United Kingdom, France, Belgium and the Netherlands”, *CLLPJ*, 2011, 983-988.

landen het collectief overleg in het arbeidsrecht voor de private sector een sleutelrol vervult, maar het vult vooral ook de juridisch onduidelijke leemte in, die opvalt door de opheffing van de typisch ambtelijke status. Niettemin blijven er vragen bestaan over de rol van het grondwettelijk gewaarborgde budgetrecht. Het parlement heeft het laatste woord over de besteding van het budget. Dit beperkt de onderhandelingsruimte voor de overheid sterk. Bovendien dient vanuit puur juridisch oogpunt nog steeds de verhouding tussen bindende collectieve arbeidsovereenkomsten en het parlementaire controlerecht te worden verduidelijkt. Dit blijft een juridisch, conceptueel probleem waarbij Nederland de mosterd niet kan halen in de Scandinavische landen, omdat zijzelf ook nog met deze moeilijkheid worstelen en er enkel praktische oplossingen voor hebben aangevend (decentralisatie van het overleg in Zweden en eindverantwoordelijkheid inzake het overleg voor het Ministerie van Financiën in Denemarken).

Ten derde en ten slotte rijst de boeiende vraag naar de plaats van het collectief en het individueel arbeidsrecht in de marktsector op dit ogenblik. Wat gebeurt er met de rechtspositie van overheids- personeelsleden bij verdere normalisering op een ogenblik dat er een hervorming in het individuele arbeidsrecht in de private sector aan de gang is? De privaatrechtelijke debatten gaan vandaag boven-

dien dikwijls over individuele arbeidsrechtelijke problemen, die het collectief overleg niet minder belangrijk maken maar tot gevolg hebben dat het collectief overleg een andere rol vervult dan in het begin van de vorige eeuw, toen de loutere erkenning van het collectieve element noodzakelijk was om de rechtspositie van de grote groep van weinig beschermde arbeiders te vrijwaren. Het debat kan dan ook niet beperkt worden tot vragen over de loutere uitbouw van een volwaardig collectief arbeidsrecht in de publieke sector.

Prof. Mr. L.C.J. Sprengers

1 INLEIDING

Het vraagstuk van normalisatie van de ambtelijke status is een van de onderwerpen die centraal hebben gestaan in mijn werkzaamheden gedurende de afgelopen tien jaar dat ik de Albeda Leerstoel heb mogen bekleden. Het boeiende aan het thema is dat het vanuit zoveel verschillende invalshoeken en uitgangspunten wordt benaderd. In mijn proefschrift als ook daarna in mijn onderzoek en publicaties heb ik het vraagstuk steeds benaderd vanuit de invalshoek: waar willen we naartoe met de ambtelijke status, wat is het einddoel?

Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw is een proces in gang gezet dat wordt aangeduid als 'de normalisatie van de ambtelijke status' (later is ook wel gesproken van 'harmonisatie'). Op verschillende deelterreinen van de ambtelijke rechtspositie zijn stappen gezet in het normalisatieproces¹. Met als uitgangspunt om de regelgeving die geldt voor de werknemers in de marktsector zoveel mogelijk ook te laten gelden voor ambtenaren, tenzij de bijzondere positie van de overheid aparte regelgeving vereist. Er is sprake van een stapsgewijs proces dat heeft geleid tot aanpassingen op verschillende deelgebieden in verschillende tempo's. En onvermijdelijk komt er een moment dat de vraag beantwoord moet worden waar dit uiteindelijk toe moet leiden. De vraag, zoals ik in de afscheidsbundel van Ron Niessen² heb verwoord, is: This is it?

¹ Congresbundel Albeda Leerstoel: Heeft de ambtelijke status nog toekomst? CAOP-reeks Overheid & arbeid 2005-18; ROP-advies 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel', adviesnr. 27, Den Haag 26 juni 2006; Themanummer Bestuurswetenschappen, In dienst van het publiek belang, 2008-1

² Liber Amicorum bij vertrek C.R.Niessen, *Zoals een goed ambtenaar betaamt*, Den Haag 2010;

Het normalisatieproces is inmiddels zo ver voortgeschreden dat, wat nog resteert, vooral de formele verschillen zijn die beide stelsels kenmerken. Het afgelopen jaar is het debat hierover in een stroomversnelling terechtgekomen. Enerzijds door de passage in het regeerakkoord dat het ambtenarenrecht wordt gelijkgetrokken met het arbeidsrecht, anderzijds door het initiatiefwetsontwerp van Koser Kaya (D'66) en Van Hijum (CDA)³. Met name dit initiatiefwetsontwerp maakt dat het debat over het gewenste einddoel van het normalisatieproces in alle hevigheid wordt gevoerd. Vanuit verschillende disciplines en invalshoeken (onder meer bestuurskunde, staatsrecht, sociaal recht) worden bijdragen geleverd. Bijdragen die zich logischerwijs toespitsen op een beoordeling van het voorstel zoals opgenomen in het wetsontwerp⁴. De meeste bijdragen volstaan met het leveren van kritiek op onderdelen, zonder zich uit te laten over wat dan het einddoel van het proces zou moeten zijn. Maar er zijn ook bijdragen die verder gaan dan alleen kritiek leveren, die ook proberen aan te geven hoe het einddoel er uit zou moeten zien.⁵

Een bijzondere bijdrage aan de discussie vind ik het advies van de Raad van State over het wetsontwerp. Daaruit blijkt, hoewel dat niet met zoveel woorden wordt gesteld, dat de Raad het stelsel zoals dat zich de afgelopen tijd in het kader van het normalisatieproces heeft ontwikkeld, al te ver doorgeschoten vindt. Laat staan dat de

eindstap moet worden gezet in de richting die in het wetsontwerp wordt voorgesteld. Op een aantal plaatsen in het advies benadrukt de Raad van State de noodzaak om de eenzijdige bevoegdheden van de overheid als werkgever voorop te stellen in de individuele en collectieve ambtelijke rechtsverhouding. Wat de Raad van State bepleit, is op dit moment op onderdelen al geen realiteit meer en zou betekenen dat de bevoegdheid van de overheid om eenzijdig in te grijpen, versterkt zou moeten worden, dus dat in het normalisatieproces stappen terug gezet zouden moeten worden.

2 RESTERENDE VERSCHILPUNTEN

De discussie over het gewenste eindmodel spitst zich toe op de volgende vijf aspecten:

- aanstelling versus arbeidsovereenkomst;
- scheiding tussen formeel en materieel ambtenarenrecht;
- de rechtsbescherming;
- ontslagrecht;
- het stelsel van overleg over de arbeidsvoorwaardenvorming.

2.1 Aanstelling versus arbeidsovereenkomst

Kenmerk van de ambtelijke rechtspositie is dat een ambtenaar werkzaam is op basis van een eenzijdige rechtsrelatie: de aanstelling. Er is geen sprake van een tweezijdige rechtsrelatie: de arbeidsovereenkomst gebaseerd op wilsovereenstemming tussen beide partijen. Omdat we geen

³ Wetsontwerp Normalisering rechtspositie ambtenaren, Kamerstukken 32 550

⁴ C.R. Niessen afscheidscollege "Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp, deel zoveel." Den Haag 8 oktober 2010; T. A. Karssen, Nog toekomst voor het ambtenarenrecht?, *TAR* 2011-1, p. 3-11; L.C.J. Sprengers, Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar, *TRA* 2011/35, p. 13-19; K.D.P. Vermeulen en C.I. van Gent, Ambtenaren worden gewone werknemers, *TAP* 2011-4; M.Th. van Wel, Het wetsvoorstel Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren. Een kennismaking met de inhoud van het wetsvoorstel, *TAR* 2011-3; en vervolg daarop in *TAR* 2011-6; R.J.M.C.I. Janischka, Normalisering rechtspositie ambtenaren een goed idee? *TAR* 2011, p. 386-390

⁵ Zie bijvoorbeeld: F.M. van der Meer, C. v.d. Berg en G. Dijkstra, Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl, Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde Universiteit Leiden, november 2010

dwangarbeid kennen, mag duidelijk zijn dat ook een ambtenaar alleen voor de overheid zal werken indien hij de wil heeft om te worden aangesteld. In die zin is de eenzijdige aanstelling een fictie. Daarom wordt in het wetsontwerp voorgesteld over te stappen naar een tweezijdige rechtsrelatie. Ten onrechte wordt in het debat soms de stelling betrokken dat overstappen naar de arbeidsovereenkomst op opgespannen voet zou staan met de eventuele noodzaak voor de overheid om, ter behartiging van het publiek belang, eenzijdig te kunnen ingrijpen in de arbeidsovereenkomst. Daarmee wordt eraan voorbijgegaan dat een van de wezenlijke vereisten van de arbeidsovereenkomst de gezagsverhouding is. De tweezijdigheid van de rechtsrelatie wil niet zeggen dat er sprake is van volledige gelijkwaardigheid. De werkgever oefent het gezag uit en draagt de arbeid op en bepaalt daarbij ook binnen welke kaders gewerkt moet worden.

Een argument voor behoud van de aanstelling is dat dit het bijzondere karakter van het werken voor de overheid tot uitdrukking brengt. In het initiatiefwetsontwerp wordt dit belang onderkend door een tweedeling te maken. Enerzijds blijven de Ambtenarenwet en het begrip ambtenaar gehandhaafd om dat te borgen. ‘Ambtenaar’ wordt gedefinieerd als: ‘degene die een arbeidsovereenkomst heeft met een overheidswerkgever’. In de Ambtenarenwet worden de bijzondere rechten en verplichtingen

van ambtenaren geregeld die in verband staan met het werken bij een bijzondere werkgever: de overheid. Maar anderzijds wordt de rechtsrelatie tussen de overheid als werkgever en de werknemers onder het civiele arbeidsrecht gebracht.

Een ander argument dat veelvuldig wordt aangevoerd, is dat sommige ambtenaren bij de uitoefening van hun taak met bijzondere bevoegdheden zijn bekleed, met als meest sprekende voorbeeld het geweldsmonopolie van leger en politie. Deze bevoegdheden vereisen ook een publieke rechtsverhouding tussen de ambtenaar en de overheidswerkgever, mede omdat de uitoefenaar van deze bevoegdheid bij de uitoefening van deze taak een eigen afweging heeft te maken. Maar dat is maar tot op zekere hoogte zo. Want de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid wordt opgedragen binnen de kaders van de gezagsverhouding door de overheidswerkgever. Dat valt ook binnen een arbeidsovereenkomst te regelen. De overheidswerkgever kan de ambtenaar ook vanuit die gezagsverhouding aanspreken op de wijze waarop hij deze publieke bevoegdheid uitoefent.

2.2 Scheiding tussen formeel en materieel ambtenarenrecht

Kenmerk van het huidige ambtenarenrecht is dat de wetgever de invulling ervan volledig overlaat aan het ‘cao’-overleg tussen sociale partners per sector. De Ambtenarenwet bevat geen (of

beter gezegd nauwelijks) materiële bepalingen. De Ambtenarenwet schrijft voor dat de sociale partners over een groot aantal onderwerpen, die samen de ambtelijke rechtspositie vormen, in overleg regels moeten opstellen. Zo zijn de wijzen waarop een ambtenaar kan worden aangesteld of de gronden waarop hij ontslagen kan worden, niet centraal geregeld. Deze worden per sector ingevuld. In de loop van de tijd zijn er ook meer verschillen per sector ontstaan. Dit is anders voor het civiele arbeidsrecht, waar de wetgever het nodig heeft gevonden om wezenlijke kenmerken van de arbeidsrelatie wettelijk te regelen. Deels via dwingende rechtelijke bepalingen, waar niet van afgeweken mag worden; deels via zogenaamd $\frac{3}{4}$ dwingend recht waar alleen bij cao van mag worden afgeweken en deels via regelend recht, dat geldt tenzij een andere afspraak is gemaakt. De principiële vraag die voorligt, is of hier een rol ligt voor de wetgever. Of kan dit worden overgelaten aan de uitkomsten van het overleg tussen sociale partners per cao-tafel? Dat zou inhouden dat zich op kenmerkende onderdelen van de ambtelijke rechtspositie per sector verschillende uitkomsten kunnen voordoen.

In het wetsontwerp 'Normalisering rechtspositie ambtenaren' wordt een duidelijke keuze gemaakt. Het formele ambtenarenrecht behoort tot het domein van de wetgever en de invulling, het materiële ambtenarenrecht, behoort tot

het domein van de cao-tafel. Dit is vervolgens uitgewerkt door de rechten en verplichtingen die te maken hebben met de bijzondere positie van de ambtenaar werkzaam voor het publiek belang, via wetgeving te regelen in de Ambtenarenwet. Door de individuele arbeidsrelatie onder het civiele arbeidsovereenkomstenrecht te brengen, regelt de wetgever ook voor de overheidswerknemers, net als voor alle andere werknemers, gelijkelijk het formele arbeidsrecht.

In de Nota naar aanleiding van het verslag⁶ is de toekomstige rangorde beschreven tussen de verschillende lagen van regelgeving. Dit valt het beste te illustreren aan de hand van de volgende piramide:



⁶ Kamerstukken II, 2011-2012, 32 550, nr. 8, p. 2

Laag 1 en 3 worden ingevuld door de wetgever. Laag 2 is bestemd voor het collectief overleg tussen sociale partners en het individuele niveau tussen werkgever en werknemer. Aangegeven wordt dat de overheid als goed werkgever de uitkomsten van deze afspraken, bijvoorbeeld de cao-afspraken, heeft te respecteren. Overheidsingrijpen kan slechts geoorloofd zijn indien ingrijpen mogelijk is op grond van de Wet op de loonvorming. Laag 4 heeft betrekking op de toedeling van bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om geweld te gebruiken. Dit gaat niet over arbeidsvoorwaarden. De uitoefening van deze publieke taak en de bevoegdheidsregels die daarvoor gelden, staan los van de wijze waarop de arbeidsrelatie wordt geregeld.

2.3 De rechtsbescherming

De ambtelijke rechtspositie valt nu onder het bestuursrecht en het arbeidsovereenkomstenrecht onder het civiele recht. Het bestuursprocesrecht, dat geldt in geschillen tussen zowel overheid en burger als tussen overheid en ambtenaar, is geharmoniseerd bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht. Centraal staat het 'besluit' waartegen rechtsmiddelen kunnen worden ingezet binnen de wettelijke bezwaar- of beroepstermijn. Daarna heeft het besluit rechtskracht gekregen en is het niet meer aan te tasten. Met name bij gefaseerde besluitvorming in het ambtenarenrecht, bijvoorbeeld bij een reorganisatie, stuit dit

wel op kritiek. Gesproken wordt over de juridiserende werking van het bestuursrecht, omdat het kan zijn dat ambtenaren tegen ieder deelbesluit bezwaar aantekenen om geen rechten te verspeelen.⁷ Zo lang niet duidelijk is of zij aan het einde van het reorganisatietraject herplaatst of ontslagen zullen worden, kan het zijn dat zekerheidshalve bezwaar wordt gemaakt tegen de besluiten die daar aan voorafgaan. Immers, de bestuursrechter kan bezwaren tegen voorafgaande besluiten die in kracht van gewijsde zijn gegaan, waartegen geen bezwaar is aangetekend, in een later stadium niet meer toetsen.

Ook de omvang van de ambtelijke rechtsbescherming wordt in het debat betrokken. Ambtenaren kunnen niet alleen bezwaar maken tegen besluiten die als een rechtshandeling zijn aan te merken, maar ook tegen feitelijke handelingen die hen als ambtenaar raken. Gecombineerd met de lage kosten voor de ambtenaar die een procedure voert, maakt dat de drempel om procedures te voeren, laag. Ook over onderwerpen waarmee geen groot belang is gemoeid.

Het wetsontwerp kiest ervoor de rechtsbescherming onder het civiele recht bij de kantonrechter onder te brengen. Ambtenaren kunnen dan hun recht halen op een zelfde wijze als werknemers. Waarbij het vervolgens aan cao-partijen is om per sector na te gaan of er behoefte is aan een interne vorm van rechtsbescherming, bijvoorbeeld bij

⁷ L.C.J. Sprengers, Is het bestuursrecht geschikt voor het oplossen van arbeidsgeschillen? Opgenomen in Nieuwe overheid, nieuwe arbeidsverhoudingen, CAOP Publicatierreeks Overheid & arbeid, 2009/25, p. 44-53.

een volgens de cao in te stellen commissie. Een voorziening die de komende tijd wel hoger op de agenda van cao-onderhandelingen zal komen te staan, indien de plannen van het kabinet over kostendekkende griffierechten doorgaan. Die werpen voor het procederen in arbeidsgeschillen een zware drempel op, waardoor de behoefte aan alternatieve, laagdrempelige en toegankelijke geschillencommissies zal toenemen.

2.4 Ontslagrecht

Het ambtenarenrecht kent een gesloten stelsel van ontslaggronden met repressieve toetsing van ontslagbesluiten door de rechter. Het civiele arbeidsrecht heeft een open stelsel van ontslaggronden met een preventieve ontslagtoets door het UWV-werkbedrijf of de kantonrechter. De vraag naar de betekenis van deze verschillende stelsels voor het functioneren van het ontslagrecht en de mate van rechtsbescherming, wordt zeer wisselend beantwoord, vaak met te weinig kennis van de feitelijke verschillen tussen beide stelsels. Ambtenaren gaan er geregeld van uit dat het ambtenarenontslagrecht meer rechtsbescherming biedt tegen ontslag dan feitelijk het geval is, bijvoorbeeld als daarbij de mogelijkheden worden betrokken die de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep de werkgever biedt om fouten te herstellen. Omgekeerd gaat de werkgever ervan uit dat overgang naar het civiele ontslagrecht veel meer mogelijkheden zal bieden om een ontslag

te kunnen realiseren. Zonder daarbij voldoende rekening te houden met het feit dat ook de kantonrechter van een (grote) werkgever zal eisen dat hij een voldoende onderbouwd dossier heeft en mogelijkheden heeft onderzocht voor alternatieve plaatsing.

Het wetsontwerp kiest voor volledige gelijkstelling van het ontslagrecht van ambtenaren met het civiele ontslagrecht, inclusief het openstellen van de preventieve ontslagtoets voor ambtenaren over de hele linie, dus ook voor ambtenaren bij het openbaar onderwijs.

2.5 Het stelsel van overleg over de arbeidsvoorwaardenvorming

Het overlegstelsel bij de overheid is zeer diffuus geregeld in verschillende rechtspositieregelingen. De spelregels en status van collectieve afspraken met vakbonden bij de overheid zijn niet geregeld in de Ambtenarenwet. In de verschillende rechtspositieregelingen worden hierover regels vastgelegd met deels wisselende inhoud. Gemeenschappelijke kenmerken zijn het overeenstemmingsvereiste en het meerderheidsvereiste. Over wijziging van regels die betrekking hebben op rechten en verplichtingen van ambtenaren, dient overeenstemming te worden bereikt. Er is sprake van overeenstemming indien de meerderheid van de vakorganisaties instemt. Nadat overeenstemming bereikt is, dient de overheidsworkgever dit te vertalen in een aanpassing van het

rechtspositiebesluit. Daarna pas heeft de wijziging rechtskracht in de individuele arbeidsverhouding. Het collectief arbeidsrecht kent een aparte wettelijke regeling, de Wet op de cao. Daarin is de juridische status van een overeenkomst tussen werkgevers en vakbonden vastgelegd.

Het wetsontwerp brengt het collectief overleg volledig onder de werking van het civiele collectieve arbeidsrecht. Juist het feit dat daarmee ook de rollen van de overheid als wetgever en als werkgever duidelijker worden gescheiden, noemen de indieners van het wetsontwerp als groot voordeel. De overheid kan niet tussentijds ingrijpen in akkoorden die overheidswerkgevers met de vakbonden hebben afgesloten.

3 CONCLUSIE

De tijd van kiezen is aangebroken. De keuzes die nu resteren, zijn niet zozeer juridisch, als politiek van aard. Bij alle bovengenoemde aspecten zal een duidelijke keuze moeten worden gemaakt om het einddoel van het normalisatieproces te kunnen bepalen. De ambtelijke rechtspositie is, zoals ook al eerder is geconstateerd in bijvoorbeeld het IBO-rapport Buitengewoon normaal⁸, vorm te geven binnen het civielrechtelijk arbeidsrecht. In het wetsontwerp dat nu voorligt, wordt gekozen voor het civiele arbeidsrecht met daaraan toegevoegd een belangrijke publiekrechtelijke component: handhaven van een Ambtenarenwet.

De huidige lappendeken van het ambtenarenrecht, waar van verschillende kanten aan wordt getrokken, dreigt uit elkaar te vallen. Het moment is daar om een nieuwe deken te kiezen. Welke keuze ook wordt gemaakt, een gespreid bedje zal het niet worden. Daarvoor maken de sociale partners, onder de deken van de arbeidsverhoudingen, te veel afstotende en aantrekkende bewegingen. Dat is van alle tijden en het zal ook zo blijven. Welk stelsel ook wordt gekozen.

⁸ Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, *Buitengewoon normaal*' interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6.

Prof. Dr. P.T. de Beer

1 INLEIDING

In het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet-Rutte wordt aangekondigd dat de speciale status van ambtenaren zal worden afgeschaft. In de financiële bijlage bij het regeerakkoord beargumen-teren de coalitiepartners deze maatregel expliciet met de besparing die hij oplevert bij de afvloeiing van overheidspersoneel. Daarmee lijkt het kabinet uitsluitend om budgettaire redenen te kiezen voor ‘normalisatie’ van de status van ambtenaren.

Pleidooien om de status van overheidspersoneel gelijk te trekken met die van ‘gewone’ werknemers zijn echter al veel langer te horen en dan vooral om principiële redenen. Loe Sprengers heeft herhaaldelijk gepleit voor normalisatie van de arbeidsverhoudingen bij de overheid, door het onderscheid met het civiele arbeidsrecht te laten vervallen¹. Al in 2006 constateerde hij, naar aanleiding van het IBO-rapport ‘Buitengewoon normaal’, dat het ‘natuurlijke moment’ lijkt aan-gebroken om de ambtelijke status af te schaffen en over te gaan naar één arbeidsrecht voor alle werknemers in de publieke en private sector.

In deze bijdrage ga ik in op de vraag of het, vanuit het perspectief van collectieve arbeidsverhoudin-gen, gewenst en mogelijk is de positie van ambte-naren en van werknemers in het bedrijfsleven aan elkaar gelijk te stellen.

Afschaffing van het speciale ‘arbeidsrechtelijk regime voor ambtenaren’, zoals het in de bijlage bij

¹ Sprengers, L.C.J. (2006). Wie A zegt moet B zeggen: over normalisatie. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 22(2): 63-73.
Sprengers, L.C.J. (2008). 25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 24(12): 729 - 737.

het regeerakkoord wordt genoemd, impliceert logischerwijze dat ook de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector gelijk worden aan die in de private sector. Dit houdt onder meer in dat er volledig vrije onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden plaatsvinden en dat er geen speciale beperkingen worden opgelegd aan het recht om te staken. Nu zijn de verschillen tussen ambtenaren en 'gewone' werknemers de afgelopen decennia stap voor stap al veel kleiner geworden. Sinds 1988 zijn er vrije cao-onderhandelingen en kunnen ambtenaren hun eisen desnoods met een staking kracht bijzetten. Sinds 1995 is de Wet op de ondernemingsraden ook van toepassing op de overheid. Gedwongen ontslag is gemakkelijker geworden en ambtenaren vallen sinds 2001 onder dezelfde uitkeringsregelingen als werknemers in de marktsector. Wel profiteren zij nog van een aantal bovenwettelijke aanvullingen – die overigens ook in sommige cao's in de marktsector voorkomen – waardoor ambtenaren beduidend langer recht hebben op een werkloosheidsuitkering dan conform de wettelijke regeling. Daar lijkt het kabinet nu een eind aan te willen maken.

2 UITGANGSPUNTEN VOOR DE CAO-ONDERHANDELINGEN IN DE MARKTSECTOR

Bij cao-onderhandelingen in de marktsector gaat het in essentie om de vraag hoe de toegevoegde waarde van een onderneming wordt verdeeld over

de werknemers en de kapitaalverschaffers (zoals de aandeelhouders). Naarmate de ene partij een groter deel krijgt, krijgt de ander minder. In de theoretische literatuur over vakbonden wordt er doorgaans van uitgegaan dat vakbonden een zo groot mogelijke loonruimte claimen. Dit hoeft overigens niet per se te betekenen dat zij het aandeel van de werknemers in de toegevoegde waarde willen maximaliseren. Vakbonden houden er ook rekening mee dat een (te) groot aandeel in de toegevoegde waarde de winst van het bedrijf zo sterk onder druk kan zetten, dat dit de continuïteit van het bedrijf in gevaar brengt. Winst is immers nodig om te investeren in kapitaalgoederen die de productiviteit vergroten en de concurrentiepositie van de onderneming versterken. Grotere productiviteit kan zich vervolgens weer vertalen in hogere lonen, zodat ook de werknemers daarvan profiteren.

Deze benadering door de vakbonden komt tot uitdrukking in de formule die zij veelal gebruiken om te berekenen hoeveel loonruimte zij in de cao-onderhandelingen kunnen opeisen. Die loonruimte is gelijk aan de som van de productiviteitsstijging en de stijging van de producentenprijzen (dat zijn de prijzen van de goederen en diensten die het bedrijf levert). Uit deze loonruimte moet overigens niet alleen de loonstijging worden gefinancierd maar ook de verbetering van andere arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidstijdverkorting, pensioenpremie en een auto van de zaak.

Uitgaande van deze formule voor de loonruimte blijft de verdeling van de toegevoegde waarde over arbeidsinkomens en kapitaalinkomens ongewijzigd. Immers, de toegevoegde waarde groeit met de som van de procentuele prijsstijging, productiviteitsstijging en groei van het arbeidsvolume, zodat de toegevoegde waarde en de loonsom dan met hetzelfde percentage stijgen. Als er in de loop van de tijd eenmaal een zeker evenwicht tot stand is gekomen tussen de belangen van de werknemers en de kapitaalverschaffers, hebben beide partijen er weinig of geen belang bij om in deze verdeling grote verschuivingen tot stand te brengen.

3 CAO-ONDERHANDELINGEN BIJ DE OVERHEID

Volledig vrije cao-onderhandelingen bij de overheid zouden logischerwijze betekenen dat deze op basis van dezelfde principes plaats vinden als in de marktsector. Dit is echter om verschillende redenen niet mogelijk.

Omdat de overheid geen winst maakt en geen aandeelhouders heeft, is er allereerst geen sprake van een verdeling van de toegevoegde waarde over kapitaal- en arbeidsinkomens. Volgens de rekenregels van de Nationale Rekeningen is de toegevoegde waarde van de overheid daarom gelijk aan de totale loonsom van het overheids-personeel. Er valt dus voor vakbonden onmogelijk méér uit de toegevoegde waarde te halen, zodat er

op dit terrein per definitie voor hen niets meer te winnen valt.

Ook voor de beschikbare loonruimte levert de toepassing van de formule 'productiviteitsstijging plus stijging van de producentenprijzen' grote problemen op. Omdat de meeste overheidsdiensten gratis worden geleverd (denk aan politie, defensie, openbaar bestuur, primair onderwijs) zijn de meeste producentenprijzen bij de overheid nul en is er ook geen sprake van een prijsstijging. Men zou kunnen tegenwerpen dat de belasting die de burgers afdragen, de prijs is die zij voor de overheidsdiensten betalen. Anders dan in de marktsector komen die prijzen echter niet tot stand in wisselwerking tussen vraag en aanbod op de markt, maar zijn ze de uitkomst van politieke besluitvorming over het gewenste belastingpeil. Daarmee bepaalt het parlement dus in feite deze component van de loonruimte.

De productiviteitsstijging bij de overheid is in de statistieken van de Nationale Rekeningen ook per definitie (of beter: bij veronderstelling) gelijk aan nul, simpelweg omdat de arbeidsproductiviteit niet goed te meten is, aangezien er geen marktprijs is voor de overheidsdiensten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet periodiek wel pogingen om de werkelijke productiviteitsstijging bij de overheid te meten, door de 'output' (bijvoorbeeld in termen van behandelde patiënten, aantal leerlingen, en dergelijke) te relateren aan de personele inzet. De conclusie daarvan luidt

doorgaans eveneens dat de productiviteitsstijging weinig van nul verschilt. Zo raamde het SCP voor de periode 1995-2008 een gemiddelde jaarlijkse stijging van de productiviteit in de publieke sector van nul, terwijl deze in de marktsector met 2,1 procent per jaar steeg².

Met een prijsstijging van nul en een productiviteitsstijging van rond de nul resulteert een loonruimte van eveneens om en nabij nul. Voorwaar geen aantrekkelijke uitgangspositie voor de vakbonden!

De praktijk van cao-onderhandelingen bij de overheid is dan ook een andere. De vakbonden nemen niet de prijs- en productiviteitsstijging bij de overheid als uitgangspunt, maar de (gemiddelde) loonruimte in de marktsector. Als in de marktsector de productiviteit bijvoorbeeld met één procent stijgt en de producentenprijzen met twee procent, dan is er een loonruimte van drie procent, die vervolgens ook de inzet vormt van de vakbonden bij de cao-onderhandelingen bij de overheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de vakcentrale FNV jaarlijks een gemeenschappelijke looneis formuleert voor alle aangesloten vakbonden en geen aparte eis voor de publieke sector. Een belangrijk argument om bij de overheid de loonruimte in de marktsector te volgen, is dat dit noodzakelijk is om als overheid een aantrekkelijke werkgever te blijven. Als de lonen jaar in, jaar uit zouden achterblijven bij de marktsector (zoals het geval

zou zijn op basis van de loonruimteformule voor de overheid) dan zou de overheid zich letterlijk uit de (arbeids)markt prijzen.

Voor de overheid heeft het volgen van de loonruimte in de marktsector evenwel het nadeel dat de loonkosten van de ambtenaren de neiging hebben sterker te stijgen dan de belastinginkomsten en de productiviteitsstijging rechtvaardigen (dit is de welbekende kostenziekte van Baumol). Anders gezegd: om de stijgende lonen te kunnen financieren moet ofwel de belasting omhoog, ofwel het aantal ambtenaren omlaag.

Hogere belastingen stuiten doorgaans op veel weerstand van het parlement en van de burgers. Vermindering van het aantal ambtenaren zal niet alleen stuiten op verzet van de vakbonden, maar veelal ook leiden tot vermindering van overheidsdiensten. Of men dit aanvaardbaar of zelfs wenselijk acht, is een politieke kwestie, die door elk kabinet weer anders kan worden beoordeeld. Maar omdat het een politieke kwestie is, leent ze zich in principe niet voor vrije onderhandelingen met de vakbonden. Het zou immers betekenen dat, naarmate de vakbonden erin slagen een hoger loon af te dwingen, het aantal ambtenaren en daarmee de overheidsdienstverlening in gelijke mate worden beperkt.

Het 'normaliseren' van de arbeidsverhoudingen bij de overheid blijkt dus, bij nadere beschouwing, niet te betekenen dat de cao-onderhandelingen in

² Pommer, Evert & Evelien Eggink (red.) (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief*. 43. SCP-Memorandum voor de kabinetsformatie 2010. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

de overheidssector vergelijkbaar worden met die in de private sector.

Enerzijds is het bij de overheid niet mogelijk een vergelijkbare formule voor de loonruimte te hanteren als in de marktsector. Als gevolg hiervan vormt de loonruimte in de marktsector ook voor de vakbonden in de overheidssector de basis voor de cao-onderhandelingen. Maar daarmee is er geen sprake meer van een zelfstandige arbeidsvoorwaardenvorming. In feite zijn ambtenaren dan nog steeds (of opnieuw) trendvolgers, zoals zij ook al waren toen er nog geen vrije onderhandelingen waren.

Anderzijds kan de overheid als werkgever in de cao-onderhandelingen geen afstand nemen van haar rol als wetgever, die instemming van het parlement behoeft om belastingen te verhogen en/of de overheidsdienstverlening te beperken. Het budgetrecht van het parlement betekent dat de arbeidsvoorwaardenruimte van ambtenaren uiteindelijk altijd onderworpen is aan goedkeuring door de Staten Generaal. Terwijl een private werkgever geheel vrij is om in cao-onderhandelingen tot afspraken over de arbeidsvoorwaarden te komen, zal een minister de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren altijd moeten voeren onder voorbehoud van goedkeuring door het parlement van de begroting.

Sprengers³ tilt niet zo zwaar aan deze tegenwerping, omdat ze er juist toe bijdraagt dat de werkgeversrol van de overheid verder van de poli-

tiek komt te staan. Als die werkgeversrol echter direct verbonden is met de hoofddoelstellingen van een kabinet op financieel-economisch terrein, namelijk het beperken van overheidsuitgaven, dan zie ik niet in hoe een grotere afstand kan bijdragen aan effectief bestuur.

4 CONCLUSIE

Waar de cao-partijen in de marktsector in de loop van de tijd een zeker (machts)evenwicht hebben gevonden bij de verdeling van de toegevoegde waarde, kampen de partijen in de cao-onderhandelingen bij de overheid met fundamenteel strijdige uitgangspunten. Een loonruimte op basis van de productiviteits- en prijsstijging in de marktsector valt niet te rijmen met het streven naar stabilisering of verlaging van de belastingen, tenzij de omvang van het overheidspersoneel drastisch wordt teruggebracht.

Dat de vakbonden en de minister van BZK er tot op heden niet in zijn geslaagd om een cao voor het Rijk voor het jaar 2011 af te sluiten, is dan ook niet alleen het gevolg van de omvangrijke bezuinigingsdoelstelling van dit kabinet. Het heeft ook te maken met deze meer fundamentele tegenstelling tussen de vakbonden en de overheid als werkgever. De veronderstelling dat het normaliseren van de (collectieve) arbeidsverhoudingen hiervoor een oplossing zou kunnen bieden, berust op een misvatting. Integendeel, het zal eerder bijdragen aan het verscherpen van de tegenstellingen, waardoor

³ Sprengers, L.C.J. (2006). Wie A zegt moet B zeggen: over normalisatie. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 22(2): 63-73.

ook de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector onder volgende kabinetten zeer moeizaam zullen verlopen. De overheid als werkgever staat nog roerige tijden te wachten!

Prof. Mr. L.C.J. Sprengers

1 INLEIDING

Het normalisatieproces dat in de jaren '80 van de vorige eeuw is gestart, heeft er binnen de arbeidsverhoudingen bij de overheid toe geleid dat de overheidswerkgever en de vakbonden per sector onderhandelen om te komen tot afspraken over een 'cao'. De sectoren waarin ambtenaren werkzaam zijn, hebben echter geen collectieve arbeidsovereenkomst zoals in de marktsector. Er is in die sectoren immers geen sprake van een arbeidsovereenkomst maar van een aanstelling. Een kenmerkend verschil tussen het overleg in de overheidssector en de marktsector is dat er bij de overheid een publiekrechtelijke regeling, een algemeen verbindend voorschrift dient te zijn, waarin de wijze van overleg tussen de overheidswerkgever en de vakbonden wordt geregeld. De 'spelregels' van het overleg dienen in materiële wetgeving te worden vastgelegd, zo schrijft de Ambtenarenwet¹ voor.

In het verleden bepaalden de uitkomsten van het overleg op centraal niveau grotendeels de inhoud van het overleg bij de overheid. Dat had de volgende redenen:

- een aantal rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden werd voor alle ambtenaren centraal geregeld;
- de uitkomsten van de onderhandelingen op centraal rijksniveau waren feitelijk maatgevend

¹ Ambtenarenwet, art. 125 lid 1 onder m

voor de inhoud van de arbeidsvoorwaardenregelingen bij de decentrale overheden.

Door de groei van de overheidsorganisatie en de toename van de overheidstaken ontstond behoefte aan diversificatie op het terrein van de arbeidsvoorwaardenregelingen. Dit heeft geleid tot de komst van het sectorenmodel.

In 1993 is het sectorenmodel ingevoerd, nadat hiermee vanaf 1988 bij wijze van proef ervaringen waren opgedaan. Dit heeft geleid tot decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid naar (in eerste instantie) acht sectoren (Rijk, defensie, politie, onderwijs en wetenschappen, rechterlijke macht, gemeenten, provincie en waterschappen). Inmiddels zijn vijftien overheidssectoren te onderscheiden.

De sectoren zijn verschillend van omvang:

- gemeenten, Rijk en onderwijs omvatten bijvoorbeeld elk meer dan 100.000 ambtenaren;
- defensie en politie omvatten rond de 60.000 ambtenaren;
- provincies, waterschappen en rechterlijke macht tellen rond de 26.000 ambtenaren.

Er zijn belangrijke verschillen in de mate waarin elke sector een eenheid vormt. Binnen de rijksoverheid zijn vijf sectoren, de kabinetssectoren (Rijk, onderwijs, defensie, rechterlijke macht en politie), waar een minister of staatssecretaris direct verantwoordelijk is voor de werkgeversinbreng. De afspraak is dat de betrokken bewindspersoon pas definitief zijn goedkeuring kan

verlenen aan een onderhandelingsresultaat, als de ministerraad daarmee akkoord is gegaan. De ministerraad toetst daarbij het onderhandelingsresultaat aan het eerder geformuleerde mandaat. Bij de decentrale overheden is een eigen systeem van aansturing van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de sectoren waarneembaar. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen onderhandelen ieder voor zich op basis van het mandaat van de achterban.

In de loop der tijd zijn de kabinetssectoren en de overige sectoren in het overleg ieder een meer eigen beleid gaan voeren. Op momenten dat het kabinetsbeleid, zoals in het geval van het kabinet-Rutte, gericht is op het handhaven van de nullijn in de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden in 2011 (met uitzondering van de zorgsector), worden deze verschillen goed duidelijk. De onderhandelaars aan werkgeverszijde in de kabinetssectoren worden door het kabinetsbeleid sterker aan banden gelegd dan de onderhandelaars in andere sectoren.

Het sectorenoverleg heeft geleid tot een verschuiving van het arbeidsvoorwaardenoverleg van het centrale niveau naar de sectoren. Alleen over pensioenen en vut onderhandelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in eerste instantie nog centraal met de vakcentrales van overheids personeel. Daaraan hebben de Wet

Privatisering ABP en de Wet Kaderregeling VUT overheidspersoneel echter per 1 januari 1996 ook een einde gemaakt. Daarbij is de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) in het leven geroepen, waar overheidswerkgevers en vakorganisaties de aard en de inhoud van de pensioenvoorziening van het overheidspersoneel regelen.

Het feit dat over pensioenen nog niet sectoraal wordt onderhandeld, staat op gespannen voet met de uitgangspunten van het sectorenmodel. Dat is een van de knelpunten die naar voren komen in

de evaluatie van het sectorenmodel 2008. De bovensectorale afspraken over de pensioenregeling perken de (financiële) ruimte voor het sectoraal arbeidsvoorwaardenoverleg in. In de Evaluatie Sectorenmodel 2008 wordt echter geconstateerd dat sectoralisering van de pensioenen complex is en moeilijk realiseerbaar.

2 OVERZICHT STAND VAN ZAKEN

Dit overzicht geeft de stand van zaken weer van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de verschillende overheidssectoren. Peildatum: 1 oktober 2011.

Sector	Looptijd CAO	Belangrijkste wijzigingen in laatste CAO en/of punten in onderhandelingen
Rijk	1 januari 2007 t/m 31 december 2010	De onderhandelingen zijn vastgelopen, acties in november 2011 gepland. Onderwerpen: looptijd; loonontwikkeling en loongebouw; loopbaanontwikkeling, ontslagbescherming, van werk naar werk begeleiden; harmonisatie arbeidsvoorwaarden; sociaal flankerend beleid.
Provincies	1 juni 2009 tot 1 juni 2011	Onderhandelingen zijn gaande. Onderwerpen: korte CAO van een half jaar tot een jaar, beperkte loonontwikkeling. Streven naar werkbehoud. De looptijd van de CAO gebruiken voor onderzoek naar onderwerpen als individualisering, flexibilisering, mobiliteit, tijden plaatsafhankelijk werken.

Gemeenten	1 juni 2009 tot 1 juni 2011	De onderhandelingen zijn vastgelopen. Onderwerpen: looptijd tot 1-1-2013; loonontwikkeling / koopkrachtbehoud; van werk naar werk begeleiden / werkgarantie / terugdringen externe inhuur; bevorderen inzetbaarheid / arbeidsmobiliteit; werken aan CAO voor de toekomst / modernisering, flexibilisering en vereenvoudiging rechtspositie: o.a. minder (detail)regels/bureaucratie, meer ruimte voor overleg werkgever-werknemer, flexibilisering werktijden, invoering individueel keuzebudget (IKB) m.b.t. gebruikmaking arbeidsvoorwaarden; positie als aantrekkelijke werkgever op de arbeidsmarkt.
Waterschappen	1 oktober 2009 tot 1 januari 2012	Onderwerpen in de onderhandeling komende CAO: positie aantrekkelijke werkgever op de arbeidsmarkt; ingezette ontwikkeling naar moderne arbeidsverhoudingen en tijd- en plaatsafhankelijk werken doortrekken: compacte CAO op hoofdlijnen (verdeling centrale en decentrale regeling), moderne en transparante managementstijl, flexibele beloning en meer verantwoordelijkheid en keuzevrijheid (IKB per 31-12-2011) bij de werknemer, gebruikmaking ICT-mogelijkheden; bevorderen duurzame inzetbaarheid (levensfasebewust p-beleid) en arbeidsmobiliteit, harmoniseren arbeidsvoorwaarden tussen waterschappen; compensatie sterk bezwarende werkomstandigheden.
Rechterlijke Macht	Rechtspositie wordt geregeld in Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren	Geen overleg op dit moment. Er is thans een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, 'Herziening gerechtelijke kaart', dat een kwaliteitsimpuls moet leveren en de toegankelijkheid bevorderen. Aan de orde is het bestuursmodel en handhaving van het huidig sociaal flankerend beleid.

14.4 HET CAO-OVERLEG IN DE SECTOREN

Primair Onderwijs	1 januari 2009 tot 1 januari 2010	<p>De focus is in het bijzonder gericht op de arbeidsmarktpositie van het PO en totstandbrenging actieplan leerkrachten en oprichting arbeidsmarktplatform. Hierin gesproken over beloning bestuurders.</p> <p>De inzet (secundaire voorwaarden) van de bonden: bepalingen op het gebied van verbreding werkingssfeer cao, verlof en inzetbaarheid, salaris, onderwijsondersteunend personeel, startende leraren, levensfasebewust personeelsbeleid, directeuren en bestuurders, medezeggenschap, benutting fiscale ruimte.</p> <p>4 oktober 2011 heeft Tweede Kamer ingestemd met wetsvoorstel decentralisatie arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs, waardoor rol minister verminderd en de PO-raad zal gaan onderhandelen over het hele pakket van arbeidsvoorwaarden.</p>
Voortgezet Onderwijs	Van 1 augustus 2011 tot 1 augustus 2012	<p>De focus is thans in het bijzonder gericht op de arbeidsmarktpositie van het VO en totstandbrenging A&O-fonds. Actuele onderwerpen die momenteel aan de CAO-tafel worden besproken: beloning bestuurders, prestatiebeloning, verkennen welke arbeidsvoorwaarden onder een voor de individuele werknemer beschikbaar keuzebudget kunnen worden gebracht.</p>
	Op 13 oktober 2011 is de eerste CAO afgesloten voor bestuurders via die loopt 1 oktober 2011 tot 1 oktober 2013	<p>De CAO bestuurders is afgesloten tussen de Onderwijsbestuurdersvereniging en de landelijke vereniging van toezichthouders in het onderwijs (VTOI). De totstandkoming van de CAO is een gevolg van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur', waarin staat dat de salarissen van bestuurders in het VO in een cao moeten zijn vastgelegd.</p>

Middelbaar Beroeps- onderwijs	CAO BVE 2007-2009, technisch verlengd tot 31 maart 2011 (ivm onzekere financiële positie en instelling ondernemingsraden per 1 maart 2011)	Structurele loonontwikkeling per 1 januari 2011 door verwerking van incidentele/structurele uitkeringen; een nieuw advies- en instemmingsregime op basis van de WOR, het Professioneel Statuut en de CAO BVE; aangepaste faciliteiten ondernemingsraad; aanpassing CAO-teksten en wijziging overlegprotocol met vakbonden.
Hoger Beroeps- onderwijs	CAO 2007-2010 is verlengd van 1 augustus 2010 tot 1 februari 2012	Beleidsarme verlenging van de CAO-looptijd i.v.m. fundamentele discussie over de vormgeving van de CAO van de toekomst ('kwaliteit als opdracht'). Daarnaast: loonontwikkeling 2011, 0,4% per 1 januari en eenmalige uitkering in oktober 2011. Kwalitatieve afspraken tijdens de looptijd van de CAO te maken: op het gebied van instroom Wajong, regeling gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (35%-80%), medewerkerstevredenheidsonderzoek en werkdruk, procesafpraak over voortgang dialoog over professionele ruimte.
Wetenschappelijk Onderwijs	CAO Nederlandse universiteiten 1 maart 2010 tot 1 januari 2011 (verlengd tot 1 januari 2012)	Eenmalige uitkering in 2010, bevordering loopbaanbeleid en mobiliteit, heroverweging organisatie van medezeggenschap en garantietoelage arbeid op ongebruikelijke werktijden.
Onderzoeks- instellingen	1 januari 2008 tot 1 juli 2010 (vanwege niet opzegging verlengd tot 1 juli 2012)	CAO-overleg medio 2011 afgebroken in verband met loonbod (individuele keuze voor 2011 en 2012 om vakantiedagen om te zetten in incidenteel loon). Overige onderwerpen: verhoging opleidingsbudget, voorstel invoering levensfaseverlof.

14.4 HET CAO-OVERLEG IN DE SECTOREN

Universitaire Medische Centra	1 maart 2011 tot 1 april 2013	Structurele loonsverhoging 2011 en 2012, alsmede eenmalige uitkering in 2012. Afspraken vernieuwingsagenda, zoals: vernieuwing CAO UMC, populaire versie CAO UMC, persoonlijk budget en maximering extra persoonlijk budget, studie-afpraak samenvoeging persoonlijk budget en scholing, arbeidsmarktproject Dialoog.
Defensie	CAO Defensie liep af op 1 maart 2010; thans is er een onderhandelingsresultaat dat voorligt bij achterbannen	Onderhandelingsresultaat: Beoogde looptijd onderhandelingsresultaat arbeidsvoorwaarden: 1 maart 2013. Beoogde looptijd Sociaal Beleidskader (SBK): 1 januari 2012 tot 1 januari 2016. Per 1 maart 2012 loonontwikkeling 1%. Voorts: afspraken harmonisatie verplaatsingskosten, toelage onregelmatige dienst, overwerkbepalingen, duurzame inzetbaarheid, verdere ontwikkeling personeelsbeleid.
Politie	CAO Politie 1 januari 2008 tot 1 januari 2011, is verlengd tot 1 januari 2012.	De CAO Politie is voorjaar 2010 verlengd tot 1 januari 2012, onder het aanbrengen van een aantal wijzigingen op het gebied van: optimalisering bedrijfsvoering en vergroting inzetbaarheid van werknemers (behoud en verbetering geoefendheid, vakbekwaamheid, vitaliteit, levensfasebewust personeelsbeleid, nachtdienstontheffing werknemers 55 jaar en ouder, demotiebeleid). Daarnaast is in 2010 met het oog op de doorontwikkeling van het politiebestedel (Nationale Politie) en de daaruit voortvloeiende reorganisaties een landelijk sociaal statuut (LSS) tot stand gebracht (met diverse mobiliteitsbevorderende en rechtspositionele afspraken). Er is nog geen afspraak voor de start van de CAO onderhandelingen voor 2012. In november 2011 gaan partijen een inventarisatie maken van onderwerpen voor nieuwe CAO onderhandelingen.

3 CAO-OVERLEG BIJ OVERGANG NAAR WET NORMALISERING RECHTSPOSITIE AMBTENAREN

In een andere bijdrage in deze bundel ben ik ingegaan op de belangrijkste punten waarover beslist moet worden in het kader van het wetsontwerp ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’.

Indien het parlement het wetsontwerp aanneemt, wordt de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het civiele arbeidsrecht gebracht.

Een van de belangrijke uitgangspunten van het wetsontwerp is dat er een duidelijker scheiding wordt aangebracht tussen wat de wetgever dient te regelen en wat de sociale partners bij de overheid moeten regelen. De materiële rechtspositie is een onderwerp dat op de cao-tafels geregeld moet worden. De rechtspositieregelingen, zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en de CAR-UWO, moeten worden omgezet in cao’s in de zin van de Wet op de cao. Een onderwerp dat daarbij grote aandacht zal krijgen is dat van de boven- en nawettelijke uitkeringsregelingen. De overheidssectoren kennen geen gebruik van ontslagvergoedingen gebaseerd op de kanton-rechtersformule, maar hebben daarentegen een uitgebreide regeling van:

- aanvullingen die bovenop de wettelijke ww-regeling worden uitgekeerd;
- uitkeringen die na het verstrijken van de wettelijke ww-regeling (na maximaal 38 maanden) worden verstrekt.

Deze regelingen zijn niet in een wet geregeld, maar in de verschillende sectorale rechtspositieregelingen. Dit zijn onderwerpen die na invoering van het wetsontwerp geregeld moeten worden in het kader van het cao-overleg. Dit maakt het van belang om te bezien hoe het wetsontwerp het overgangsrecht regelt.

In het wetsontwerp wordt ervan uitgegaan dat wanneer art. 125 van de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde rechtspositieregelingen vervallen, ook de algemeen verbindende voorschriften hun rechtskracht verliezen (art. 17). Een uitzondering wordt gemaakt voor uitkeringen op basis van deze algemeen verbindende voorschriften, die aan de ambtenaren worden verstrekt voordat de wet van kracht wordt (art. 17 lid 2).

Dit houdt in dat alle materiële regels die de rechtspositie van ambtenaren bepalen, komen te vervallen en worden opgevolgd door een cao, mits cao-partijen er tijdig in slagen een (nieuwe) cao af te sluiten waarin ze de vertaalslag van de rechtspositieregeling naar de cao regelen. Indien cao-partijen daar niet in slagen, dan is niet geregeld dat de oude rechtspositieregelingen voor de betreffende sector blijven gelden. In het wetsontwerp is in het overgangsrecht niet gekozen voor een overgang van rechtswege van de collectieve arbeidsvoorwaardenregelingen. De overgang is geregeld op het individuele niveau. In art. 14 is

bepaald dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, de aanstelling van ambtenaren van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. 'Van de arbeidsovereenkomst maken deel uit de op dat tijdstip ten aanzien van de ambtenaar bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake de bezoldiging, de werktijden, het rooster, verlof, faciliteiten voor de uitoefening van de functie en studiefaciliteiten.'

In de memorie van toelichting wordt het uitgangspunt van deze bepaling weergegeven, namelijk dat 'in financiële zin en wat betreft het aantal te werken uren, door de omzetting geen verandering zal plaatsvinden'².

In de inleidende opmerking bij de memorie van toelichting wordt gesteld dat het 'wetsvoorstel niet gaat over de inhoud van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Dat is voorbehouden aan het overleg tussen werkgever en werknemers.'³

Hieruit blijkt echter dat het wetsontwerp meer inhoudt dan alleen een wijziging van het formele rechtsstelsel dat van toepassing gaat zijn. De materiële collectieve rechtspositieregelingen worden niet van rechtswege gehandhaafd totdat er (nieuwe) cao-afspraken zijn gemaakt. De collectieve regelingen komen te vervallen. Alleen op individuele basis wordt in het overgangsrecht een overgang van een aantal arbeidsvoorwaarden geregeld. De boven- en nawettelijke uitkeringen vormen een goed voorbeeld van een arbeidsvoor-

waarde die niet van rechtswege wordt gecontinueerd. Aan de verschillende cao-tafels zal dit opnieuw uitonderhandeld moeten worden. Een ongebruikelijke constructie. Het zou meer voor de hand liggen om een wijziging van het formele stelsel gepaard te laten gaan met behoud van materiële arbeidsvoorwaarden. Nu daar niet voor wordt gekozen, legt dat een enorme druk op het eerste cao-overleg waarin de arbeidsvoorwaarden uitonderhandeld moeten worden die na invoering van de wet gaan gelden. Door zowel het formele als het materiële ambtenarenrecht op deze indirecte wijze te wijzigen, lopen de indieners van het wetsontwerp het risico dat het draagvlak voor het wetsontwerp onder druk komt te staan. In ieder geval krijgt de introductie van het nieuwe genormaliseerde stelsel op deze wijze de vuurdoop aan de onderhandelingstafel. Een perspectief dat pas bij 'close reading' van het wetsontwerp naar voren komt.

² *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32550, nr. 6, p.34/35

³ *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32550, nr. 6, p.2

15 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Prof. Mr. R. Bekker

Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp

1 INLEIDING

Politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen op uiteenlopende wijze tot uiting komen. Soms gaat het om de verhouding tussen de beide domeinen als geheel, bijvoorbeeld in discussies over de politiek-administratieve dichotomie.¹ Soms gaat het om de specifieke relatie van een politicus met een (top)ambtenaar of ambtelijke organisatie. Hier wordt vooral aandacht gegeven aan de verhouding tussen de politieke top en de ambtelijke top bij het rijk. Dus tussen ministers en staatssecretarissen enerzijds en SG's en DG's (de Top Management Groep²) anderzijds.

Bij de laatste kabinetsformatie is het aantal ministers en het aantal ministeries gereduceerd. Er zijn nu twaalf ministers, acht staatssecretarissen en elf ministeries. In totaal zijn er dus twintig bewindspersonen. De reductie heeft ook consequenties voor het aantal SG's en DG's. In totaal kenden wij dertien SG's en circa veertig DG's en dan nog enkele IG's. Dat aantal daalt door de samenvoeging van ministeries eveneens: er zijn nu nog elf SG's en het aantal DG's en IG's is ook afgenomen. Per saldo is er dus sprake van een behoorlijke reductie van de politieke en ambtelijke leiding.

De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn voortdurend in beweging. Zo ook afgelopen jaar. Het politiek-ambtelijke klimaat is in sommige opzichten verslechterd en in sommige opzichten

¹ Zie: Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy. A Reconstruction*. Universiteit Leiden, 2010

² Hiervan maken ook deel uit: de Thesaurier-generaal, de IG's, het Hoofd AIVD en de directeurs van de planbureaus, alsmede ook de leden van Top Consult.

verbeterd. In het algemeen zijn de verhoudingen echter redelijk stabiel, maar er staat soms wel enige spanning op. In het onderstaande gaan wij eerst in op de stand van zaken ten aanzien van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Vervolgens besteden wij aandacht aan een mogelijke herinrichting van de topfuncties in dit gebied, de minister en de staatssecretaris aan de ene kant en de SG en DG aan de andere. In een aparte bijlage is een aantal actuele cases beschreven.

2 VERSLECHTERINGEN EN VERBETERINGEN

Verslechteringen, althans gepercipieerde verslechteringen, kwamen voor op de volgende terreinen. Door veel ambtenaren worden elementen uit het regeerakkoord gezien als een indicatie voor verslechterende politiek-ambtelijke verhoudingen. Ten eerste wordt er aanzienlijk gesneden in het ambtelijk apparaat. De betreffende passages gaan gepaard met stoere taal van politici en het nodige 'bureaucrat bashing'. Dit complex van regeerakkoord en politieke communicatie rond de bezuinigingen kan worden opgevat als een aanval op de ambtelijke organisatie. Ten tweede wordt de normalisering van de ambtelijke rechtspositie in het regeerakkoord uitsluitend in het kader van een bezuiniging geplaatst: 'taakstellingen van een dergelijke omvang kunnen niet worden ingevuld louter door natuurlijk verloop van personeel. Afvloeiingsregelingen brengen incidentele kosten

met zich mee. Ter beperking van het besparingsverlies wordt het arbeidsrechtelijk regime voor ambtenaren gelijkgesteld aan dat in de marktsector'³. Met andere woorden: het is een bezuiniging. Ook dit wordt door menigeen geïnterpreteerd als een politieke aanval op de ambtenaren.

Verbeteringen kunnen worden gezien in uitlatingen van de premier over de zogenaamde oekaze Kok⁴. Premier Rutte gaf aan soepel om te willen gaan met de Aanwijzingen⁵. De kamerbrief die er op volgde leverde echter geen substantiële versoepeling op, hooguit een bevestiging van steun voor 'ontspannen contact tussen de volksvertegenwoordiging en het ambtelijk apparaat'⁶. Aangezien de Aanwijzingen behoorlijk wat interpretatieruimte bevatten, moet het vooral gezien worden als een symbolisch, maar niet onbelangrijk signaal, dat een soepele interpretatie de voorkeur heeft. Dit is een signaal van vertrouwen, al blijft het natuurlijk aan de ministers in kwestie om de praktijk vorm te geven.

Ook is er een aantal indicaties voor stabiliteit te herkennen. De brief van Minister Donner over de Wikileaks-kwestie bevat een klassieke opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie⁷. In deze kwestie werd een aantal topambtenaren ervan beschuldigd via diplomatieke kanalen met de Verenigde Staten, de toenmalige minister Bos onder druk te zetten om

³ Vrijheid en Verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 sept. 2010, bijlage p. 5

⁴ Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Staatscourant 8-6-1998, p. 104

⁵ Tweede Kamer, 23e vergadering, woensdag 17 november 2010. Minister President Rutte gaf in dit debat aan dat hij pleit voor ontspannen contact tussen de Tweede Kamer en het ambtelijk apparaat.

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief Minister Donner aan Tweede Kamer inzake externe contacten van ambtenaren, 10 mei 2011

⁷ Kabinetsreactie op publicaties en berichtgeving vermeende ambtsberichten Amerikaanse ambassade, 7 februari 2011

deelname aan de Afghanistan-missie te verlengen. Het kabinet neemt de volledige verantwoordelijkheid en neemt daarmee de ambtenaren in bescherming. Zoals het hoort in ons systeem.

Een medewerker van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie onthulde bij Pownews – onherkenbaar in beeld - dat ambtenaren werden ingezet voor de CDA-campagne. Zo zouden medewerkers bijdragen moeten leveren aan speeches en als er vraagtekens zouden ontstaan, werden de bezoeken omgezet in werkbezoeken. Ook in de brief van Verhagen naar aanleiding van het debat dat hierover ontstond, houdt de regering de klassieke lijn vast.⁸ Het is niet de bedoeling ambtenaren in te zetten voor politieke campagnes. Wel is het mogelijk dat ambtenaren op hun beleidsterrein de minister ondersteunen en bijvoorbeeld beleidsmatige elementen aanleveren voor een politieke speech. Ze worden echter niet geacht politieke speeches te schrijven. De partijpolitieke aspecten worden door politieke assistenten of medewerkers van een partij gedaan. De klokkenluider, die hiermee in het nieuws kwam, volgde overigens niet de klokkenluiderprocedure, hetgeen arbeidsrechtelijke gevolgen had.⁹

Het ‘spreekverbod’ van Minister Hillen voor de militairen in Kunduz, die via email aan de media lieten weten dat de missie nog niet op orde was,

leverde ook een klassiek debat op. Dit kan niet worden gezien als een trendbreuk. Volgens de regels van art 125a Ambtenarenwet moeten ambtenaren, ook militairen, rekening houden met het functioneren van de openbare dienst. Ze worden niet geacht met de media te spreken over dergelijke zaken. Intern is prima, zonodig via klokkenluidersregeling, of anders ligt een exit voor de hand. De jurisprudentie wijst hier duidelijk in de richting van grote terughoudendheid (zeker omdat ‘de vijand meeluistert’ zoals de minister aangaf¹⁰). Een ‘spreekverbod’ is niet de juiste voorstelling van zaken, maar de minister kan terecht een beroep doen op terughoudendheid van de militairen.

3 DIFFUSE SIGNALLEN

Ook zijn er moeilijk te duiden diffuse signalen. Of er sprake is van een trend in positieve of negatieve zin, is moeilijk te zeggen. Zo zijn er de gebruikelijke verschillen in de mate van vertrouwen van individuele bewindslieden in de ambtelijke organisatie. Sommige bewindslieden hebben meer vertrouwen in hun ambtelijke ondersteuning dan andere. Ook verschilt de onderlinge verstandhouding. Er is niet te constateren of er sprake is van een verslechtering of verbetering. Ook zijn er gebruikelijke diffuse signalen over (niet) politieke benoemingen en politiek geïnspireerd vertrek van topambtenaren. Ook is niet te zeggen of dit nu meer of minder voorkomt dan in het verleden.

⁸ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, brief inzake ondersteuning ambtenaren bij werkbezoeken en externe optredens, 8 maart

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief n.a.v. uitkomst onderzoek secretaris-generaal Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar berichtgeving over vermeende inzet ambtenaren voor CDA-campagne, 5 juli 2011

¹⁰ Minister Hillen, interview Radio 1 journaal 17 augustus 2011

Bij verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie staan de motivatie en loyaliteit onder druk. Niet dat er niet zeer loyaal wordt meege- werkt aan de implementatie van het regeerak- koord, maar er is wel te constateren dat de mentale moeite die het kost om mee te werken, groter is dan vroeger gebruikelijk was. Vooral op terreinen waar een grote bezuiniging moet plaatsvinden (natuur, milieu, cultuur) of terreinen waar een grote beleidsdraai is gemaakt (migratie, integra- tie), drukken de bijbehorende dilemma's zwaarder op de ambtenaren dan ervoor. Het is lastig met evenveel energie te werken aan de afbouw van een beleidsterrein als iemand enthousiast heeft mee- gewerkt aan de opbouw ervan. Het is niet gemak- kelijk om mee te werken aan wetgeving waarvan bij voorbaat al duidelijk is dat het in de Kamer zal stranden of waarvan evident is dat het beleid geen resultaat zal hebben.

Het vertrek van Directeur Generaal Nijhof van het ministerie van I&M, met het bijbehorende interview in het NRC, illustreert de dilemma's van ambtenaren op een hoger abstractieniveau. Nijhof gaf immers aan geen moeite te hebben met het beleid van haar minister, maar wel op het kabinetsbeleid in brede zin. Het illustreert ook dat als 'voice' en 'loyalty' geen opties meer zijn die effect sorteren, 'exit' de aangewezen route is. In essentie is dit geen trendbreuk met het verleden. Het komt immers vaker voor dat ambtenaren de opdracht hebben gekregen onuitvoerbaar beleid

uit te voeren, symboolwetgeving hebben moeten invoeren of beleid moesten implementeren dat evident strijdig was met internationale regels of verdragen. Devies blijft hier: stevig blijven advise- ren, maar als het puntje bij paaltje komt, dan is de minister de baas. Gaat het om echte misstanden, dan is de klokkenluidersroute mogelijk.

4 DE VERDELING VAN HET WERK TUSSEN DE POLITIEK EN DE AMBTENARIJ

4.1 De hoeveelheid werk

De hoeveelheid werk op rijksniveau is niet sub- stantieel afgenomen. Weliswaar wordt gepleit voor een kleinere overheid die zich met minder zaken bezighoudt; het neemt nog wel enige tijd in beslag voordat dat echt merkbaar wordt. In de tus- sentijd leggen de werkzaamheden nog veel beslag op de leiding. Ook de omvang van het werk van met name het politieke deel wordt niet minder, zowel nationaal als internationaal, en zowel in reguliere gremia (parlement) als in meer algemene communicatietrajecten. Het leidinggevende werk, dat dus in omvang niet afneemt, moet dus door minder mensen worden gedaan. Als de hoeveel- heid werk niet afneemt, leidt dat onvermijdelijk tot 'overstretching'. Dat kan ten koste gaan van het goed uitvoeren van politieke activiteiten of lei- den tot het overdragen van werkzaamheden naar het ambtelijke domein. Soms zijn deze overstretch

en de consequenties daarvan op dit moment al zichtbaar, maar voor een definitief oordeel is meer onderzoek nodig.

4.2 De bewindslieden

Op politiek niveau was de staatssecretaris ooit bedacht als mogelijkheid om een deelonderwerp aan over te dragen. De functie is te vergelijken met bijvoorbeeld junior-minister in het Verenigd Koninkrijk. Dat is echter op dit moment nauwelijks de kenschets. Er zijn slechts acht staatssecretarissen. Die zijn ook niet aan te merken als assistent van de minister, maar hebben nagenoeg allen een portefeuille die menig minister niet zou misstaan. Binnen die portefeuille hebben ze zelf een grote operationele en politieke zelfstandigheid. Voorbeelden: Staatssecretaris Zijlstra heeft geheel zelfstandig de cultuurbezuinigingen gedaan en werd daar ook als enige op aangesproken, het zelfde geldt voor Staatssecretaris Veldhuizen als het gaat om de AWBZ en het jeugdbeleid. Staatssecretaris Knapen doet in zijn eentje hetzelfde werk dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris Europese Zaken voorheen deden. Men zou kunnen zeggen dat er twintig ministers zijn waarvan twaalf wekelijks ook nog in de Ministerraad vergaderen. In organisatietermen is het opvallend dat er sprake is van een omgekeerde piramide: meer bazen dan assistenten. Overigens is een praktijk gegroeid dat sommige staatssecretarissen zich in het buitenland minister

noemen. Dat lijkt bedoeld om mee te liften op het iets grotere prestige van de naam 'minister'. Onze Grondwet kent echter alleen ministers en staatssecretarissen, geen staatssecretarissen die buiten Nederland minister zijn.

4.3 De ambtelijke top

Naar verhouding kent Nederland weinig bewindspersonen, nagenoeg alle (OESO-)landen hebben er meer. In Nederland moet dan ook naar verhouding veel worden overgelaten aan de ambtelijke top. Die zal dat voor een deel heel adequaat kunnen opvangen, maar dat gaat niet onbepikt. Soms moet er weer door worden gedelegeerd, bijvoorbeeld naar directeursniveau. Soms blijft werk liggen, zeker als het werk op het bordje van een SG of DG is komen te liggen, maar dusdanige politieke kanten heeft, dat die niet in de positie verkeert om ter zake de adequate besluiten te nemen. Bij de grote druk op de ambtelijke top speelt dan ook nog een rol dat de SG weliswaar de hoogste ambtenaar is, maar de DG's de belangrijkste rol spelen in specifieke beleidsgebieden. SG's en DG's hebben ook dezelfde rang.

4.4 Wie doet wat en hoe?

Onmiskenbaar is ook dat het politieke werk en het ambtelijke werk naar hun aard enigszins van karakter veranderen. Het politieke werk wordt steeds politieker, en gaat in ieder geval veel meer gepaard met op de publiciteit gerichte activiteiten.

De invloed van de media op het politieke metier is groot. De publiciteit is echter iets dat ambtenaren, daar al dan niet in gestimuleerd door de politiek, meer en meer mijden. Het aantal bij het publiek bekende topambtenaren is dan ook geringer dan vroeger. Bovendien is het politieke systeem erop gericht de ontwikkeling van ambtelijke macht tegen te gaan, bijvoorbeeld door het beperken van de termijn dat men op een functie zit. Ambtenaren hebben het recht zich publiek te uiten, maar doen dat minder dan vroeger. Weliswaar is sprake van een 'relaxte' toepassing van de oekaze Kok, maar die oekaze is zoals gezegd verder ongewijzigd gebleven. Er zijn ook geen voorbeelden van ambtenaren die gebruik maken van de 'relaxruimte' die het kabinet gezegd heeft te bieden. Ambtenaren hebben ook veel minder een publieke rol. Ministers blijven terughoudend in het toelaten dat ambtenaren rechtstreeks informatie geven aan Kamerleden, laat staan dat overwogen wordt de SG's 'accountable' te maken, zoals in het VK. Daar legt de SG in het openbaar ten overstaan van de Commissie Rijksuitgaven verantwoording af over het gevoerde financiële beheer. In algemene zin wordt sterk beleden dat de politiek het enige gezicht is van de overheid. Het lijkt wel eens of in de driedeling politiek-bestuur-ambtenarij, het bestuur hiervan de dupe wordt. Bestuur werd vroeger hand in hand gedaan door politici en ambtenaren, die gezamenlijk optrokken en waarbij ook de ambtenaren zich regelmatig als bestuurder

lieten gelden. Dat is minder geworden. De politiek wil ook op dat vlak laten zien dat men in charge is en drukt de ambtelijke dienst enigszins terug naar de anonimiteit. Dat geldt ook ten aanzien van de ZBO's, waar ministers bij problemen vaak direct op worden aangesproken terwijl er ook een Raad van Toezicht is. De COA-zaak illustreert dat goed. Daar was op een gegeven moment niet meer duidelijk wie nu verantwoordelijk was voor wat.

5 HERINRICHTING VAN DE TOPFUNCTIES?

In het licht van het bovenstaande zou het de moeite waard zijn de functies in de top van het rijk eens nader te bezien. Aan de politieke kant zou overwogen kunnen worden om te komen tot andere en meer politieke functies. Veel landen hebben bijvoorbeeld meer staatssecretarissen of juniorministers dan ministers. Organisatiekundig lijkt dat logisch. Ook tussenvormen bestaan: ambtelijke staatssecretarissen, zoals in Duitsland en Zweden. Dat geeft het politieke domein veel meer mogelijkheden. Het voorkomt dat, hetzij ministers zich met alles en nog wat bezig moeten houden, hetzij dat ambtenaren werk doen dat beter politiek gedaan kan worden. In hetzelfde traject kan ook bekeken worden of de politieke assistent niet een graadje meer volwassen kan worden en ook een echte politieke adviseur op hoog niveau kan worden in plaats van het manusje van alles dat die nu is. Politicus wordt op deze wijze ook meer

een vak, en bovendien een vak waarin je carrière kunt maken. Zie in dit verband de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Aan de ambtelijke kant zou gezien kunnen worden of het onderscheid tussen SG en DG nog wel zinvol is. Het is bij ons enigszins hybride geregeld. De SG is de hoogste ambtenaar, maar de DG heeft dezelfde rang en is bij beleidszaken vaak de eerste aangewezen adviseur van de minister. In totaal heeft Nederland naar verhouding veel top-ambtenaren; circa zestig. Andere, ook veel grotere landen, hebben een grotere differentiatie, met een onderscheid tussen een kleinere top (waaronder hun equivalent van een SG) en de rang daaronder (waaronder veel wat bij ons DG-functies zijn). De SG komt bij ons meer en meer te zwemmen tussen de minister en het beleidsapparaat. Hij kan wel bij voorkomende gelegenheden door hetzij de minister hetzij het apparaat worden aangesproken, maar heeft niet de positie om veel te kunnen doen. Het wordt, als we niet oppassen, een soort vliegende keeper binnen de ambtelijke dienst. Een nuttige rol, natuurlijk, maar een vliegende keep is vaak geen goede voetballer en ook geen goede keeper (meer). Overwogen zou kunnen worden te komen tot een nieuw soort topambtenaar, waarvan er dan ook maar één is. Het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld een groot aantal 'permanent secretaries' waarvan een deel een

departement bestuurt, maar een deel ook andere functies bekleedt.

6 CONCLUSIE

De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn in beweging. Sommige ontwikkelingen gaan de goede kant op, andere geven reden tot zorg. Aandacht is nodig voor de spanningen tussen beide domeinen. Nuttig is daarbij om eens te bestuderen of het niet tijd is voor een herverdeling van de vier functies die er nu in de top zijn, minister en staatssecretaris in het politieke domein en SG en DG in het ambtelijke domein. Het kan een bijdrage zijn aan enerzijds een evenwichtiger werkverdeling en anderzijds betere politiek-ambtelijke verhoudingen. Dat zou de kwaliteit van zowel de politieke als de ambtelijke, maar vooral ook de bestuurlijke, professie ten goede komen.

D.J. Boonstoppel MSc

1 INLEIDING

In aansluiting op hoofdstuk 15.1 wordt in dit hoofdstuk een aantal actuele cases beschreven in het kader van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het zijn opvallende gebeurtenissen, die inzicht bieden in hoe het met deze verhoudingen anno 2011 is gesteld.

2 PRESIDENT DNB

Met het besluit dat de zittingsduur van leden van de directie van DNB beperkt wordt tot twee termijnen, moet er per 1 juli 2011 een nieuwe president worden benoemd als opvolger van de zittende president, Wellink. Zoals gewoonlijk circuleren er lijstjes met namen. De lijstjes hebben gemeen dat Hoogduin overal bovenaan staat. Dat is niet zo vreemd: hij is directeur van DNB, vervulde daarvoor al andere functies binnen DNB en staat al jaren bekend om zijn uitmuntende kwaliteiten. Het is dus niet heel gek dat Hoogduin topkandidaat is om Wellink op te volgen. De directie en RvC van DNB spreken in het voorjaar van 2011 dan ook hun voorkeur uit voor Hoogduin en willen hem voordragen. Dan komt er echter een kink in de kabel: Den Haag wil liever een 'buitenstaander'. Het imago van DNB is, na de debacles bij Icesave en DSB en de verkoop van ABN AMRO, flink beschadigd en in Den Haag is er daarom brede overeenstemming dat DNB aan flinke veranderingen toe is. En dus wordt Knot, sinds anderhalf jaar plaatsvervangend thesaurier-

generaal bij Financiën, tot verbazing van velen, president van DNB. Zijn naam kwam helemaal niet op de 'lijstjes' voor. Hoogduin spreekt achteraf van een politieke interventie, die volgens hem de onafhankelijke positie van DNB in het geding brengt. Hoogduin besluit direct om op te stappen, 'om persoonlijke en zakelijke redenen'. Persoonlijk, omdat hij het niet aankan om achter zijn vroegere leerling een functie te vervullen. En zakelijk, omdat de benoeming van Knot naar zijn mening afbreuk doet aan de status van DNB.

3 RAADSHEER HOGE RAAD EN PARTIJLIDMAATSCHAP

In maart 2011 wordt strafrechtgeleerde Buruma voorgedragen om lid te worden van de Hoge Raad. De PVV is hier tegen en vindt de voordracht van Buruma een 'enorme schande'. Volgens de PVV is Buruma te links en 'veel te politiek'. Ze neemt hem zijn betrokkenheid bij het PvdA-verkiezingsprogramma erg kwalijk. Bovendien had Buruma Wilders' pleidooi voor een Koran-verbod een 'aanval op de pluralistische democratie' genoemd en had Buruma Wilders' politieke stijl vergeleken met de 'woeste totalitaire wil' van het volk waarop Mussolini zich beriep. Ondanks het verzet van de PVV steunt een overgrote meerderheid van de Tweede Kamer Buruma's voordracht. Op verzoek van de PVV vindt er hoofdelijke schriftelijke stemming plaats, waarmee een traditie van geheime schriftelijke stemming wordt

doorbroken. De PVV stemt blanco, die stemmen worden ongeldig verklaard. Hiermee is de druk op Buruma echter niet volledig weg. Een aantal maanden later zegt Buruma zijn PvdA-lidmaatschap op. 'Er zijn nu misschien wel anderhalf miljoen mensen die denken dat ik geen goed recht over ze spreek omdat ik bij de PvdA ben. Dat wil ik niet', zo luidt zijn verklaring. Dat hij niet direct zijn PvdA-lidmaatschap opzegde, kwam omdat hij aanvankelijk niet wilde zwichten voor de politieke druk. Dat lijkt hij een paar maanden later dus alsnog wel te doen. Overigens blijft Buruma van mening dat andere raadsheren rustig lid kunnen blijven van een politieke partij. De kans bestaat echter dat hij met zijn beslissing onwillekeurig druk heeft gelegd op andere leden van de rechterlijke macht om hun partijlidmaatschap te overwegen. Bovendien laadt hij de verdenking op zich, mee te gaan in de bezwaren van mensen die denken dat er een causaal verband bestaat tussen partijlidmaatschap en de kwaliteit van een rechter.

4 BURGEMEESTER SCHIEDAM

Verver komt als burgemeester van Schiedam in opspraak door berichtgeving in het AD, waarin ze wordt beschuldigd van machtsmisbruik, belangenverstrengeling en intimidatie. Zo zou ze een Schiedams aannemersbedrijf van opdrachten hebben uitgesloten vanwege een privéconflict met dat bedrijf. Daarnaast zou ze bewust het chauffeursbedrijf, waarvan haar zoon directeur is,

hebben ingehuurd. Naar aanleiding van deze berichtgeving wordt er een onafhankelijk onderzoek ingesteld, uitgevoerd door het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING). Verver eist dat ze de conclusies van het onderzoek vooraf onder ogen krijgt, maar dit verzoek wordt afgewezen. Vooruitlopend op de resultaten van het onderzoek dient Verver per 15 juni haar ontslag in vanwege de aanhoudende negatieve publiciteit over haar persoon en haar gezin. Ze spreekt in haar ontslagbrief over een 'hetze-achtige sfeer' waarin ze 'niet meer kan en wil functioneren'. Op 24 augustus verschijnt het onderzoeksrapport van het BING, met vernietigende conclusies over het functioneren van de burgemeester, het College van B&W en de topambtenaren. Enkele van de belangrijkste conclusies luiden:

- Verver creëerde een angstcultuur binnen het stadhuis.
- Verver misbruikte haar macht om het Schiedamse aannemingsbedrijf Van den Tempel tegen te werken.
- Verver gebruikte haar positie om de aanstelling van ambtenaren te beïnvloeden.
- Wethouders deden te weinig om Verver te corrigeren.

Als gevolg van deze conclusies besluiten ook de wethouders hun ontslag in te dienen. De gemeenteraad stemt in met de conclusies van het BING. Verver kan zich echter niet vinden in de conclusies. Volgens haar zijn de beschuldigingen

gebaseerd op geruchten en hebben de onderzoekers bewust naar bepaalde conclusies toegewerkt. Verder zouden er te weinig ambtenaren zijn gehoord. In september spant ze een rechtszaak aan tegen twee onderzoekers van het BING. Zij zouden verkeerde informatie aan de media hebben verstrekt. Een week daarvoor deed het BING al aangifte van laster tegen de ex-burgemeester. Verver is niet de enige die het onderzoek ter discussie stelt. Ook Peper zou de onafhankelijkheid van het BING ter discussie stellen, omdat de directeur van het BING destijds bij KPMG ook zijn functioneren onderzocht en later door het College van Beroep op de vingers werd getikt, omdat het onderzoek niet zou deugen. Overigens erkent Verver wel dat ze in bepaalde situaties beter had kunnen handelen. Eind augustus is de gemeenteraad een procedure gestart om het 'eervol ontslag' om te zetten in een 'oneervol ontslag'.

5 COA

In het najaar van 2011 luidt een aantal medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) anoniem via de NOS de noodklok over de interne bedrijfscultuur. De belangrijkste beschuldigingen: bestuursvoorzitter Albayrak zou een angstcultuur creëren ('maak je een fout, dan gaat je hoofd op het hakblok,' zo luidt een citaat van één van de medewerkers), signalen van de werkvloer zouden worden genegeerd door de leiding, gemeenschapsgeld zou worden verspild

door overmatige inhuur van externe consultants en de aanschaf van een te dure dienstauto (die vervolgens weer moest worden afbesteld). Het salaris van bestuursvoorzitter Albayrak zou ruim boven de Balkenende-norm uitkomen. Albayrak laat vervolgens in een verklaring aan de NOS weten zich niet te herkennen in de aantijgingen en ontkent dat er klachten zijn binnengekomen over haar bestuursstijl. Volgens haar heeft het COA 'een stevige en een daadkrachtige leiderschapsstijl nodig, die zich laat kenmerken door transparantie, besluitvaardigheid en mensgerichtheid'. Zij ontkent dat er bij de daartoe ingestelde instanties klachten zijn binnengekomen 'die betrekking hebben op de bestuursstijl van de voorzitter en andere zaken die worden beweerd'. Het grote verloop onder de directeuren schrijft het COA toe aan het krimpen van de organisatie. De ondernemingsraad meldt de NOS schriftelijk 'geschrokken te zijn van de heftigheid van de informatie over de werksfeer'. Ook veel politici reageren geschokt; minister Leers wil het naadje van de kous weten. De Raad van Toezicht van het COA zegt Leers een onderzoek toe en benadert daarvoor Staatsraad Hoekstra. De Tweede Kamer reageert echter kritisch. Ze willen een onafhankelijk onderzoek in opdracht van Leers waarin ook de rol van de RvT, onder leiding van VVD'er Hermans, kritisch wordt onderzocht. Leers stemt hiermee in en een extern onderzoeksbureau gaat de zaak onderzoeken. Eind september wordt Albayrak op non-

actief gesteld. Leers: 'Met de Raad van Toezicht van het COA heb ik moeten constateren dat er sprake is van inconsistentie in de informatie die ons is geleverd over de bezoldiging van de bestuursvoorzitter van het COA. De vragen die dit bij de Raad van Toezicht en mij hebben opgeroepen, heeft ertoe geleid dat de Raad van Toezicht de bestuursvoorzitter op non-actief heeft gesteld.' Albayrak vecht haar ontslag middels een kort geding aan en eist werkherhvatting als bestuursvoorzitter; de functie die nu tijdelijk wordt waargenomen door Paul. De rechtbank in Den Haag komt echter niet tegemoet aan de eis van Albayrak. Naar het oordeel van de rechter zou ze lopende het onafhankelijke onderzoek naar haar vermeende schrikbewind, de 'voortgang en werkzaamheden van het COA ernstig belemmeren' indien ze haar baan weer zou oppakken. In afwachting van de resultaten van het onderzoek hebben de leden van de RvT besloten hun functie tijdelijk neer te leggen. De zeer directe bemoeienis van minister Leers is opvallend, aangezien het COA een Zelfstandig Bestuursorgaan is en derhalve niet onder de directe verantwoordelijkheid van de minister valt. In de publiciteit wordt gewezen op het feit dat een aantal betrokkenen aan de kant van het COA een duidelijk VVD-profiel heeft.

6 MINISTER VAN DEFENSIE EN DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING VAN AMBTENAREN

In augustus komt er via de NOS een aantal e-mails naar buiten van militairen die meedoen aan de politietrainingsmissie in de Afghaanse provincie Kunduz. Deze militairen bestempelen, zes weken na aanvang, de start van de missie als een 'logistieke puinhoop'. Ze missen veel essentieel materieel, zoals munitie en scherfvesten. Veel voertuigen zijn nog niet compleet. Daarnaast is er een tekort aan tolken. Zonder tolken is het trainen van Afghanen onmogelijk. De trainingen van de Afghaanse politieagenten zijn daarom ook nog niet begonnen. De frustratie onder de militairen neemt daardoor toe, schrijven zij aan de NOS. In een reactie erkent het ministerie van Defensie dat er logistieke problemen zijn. Echter, dit hoort volgens het ministerie bij het opbouwen van een nieuwe missie. Alles verloopt volgens plan, zo geeft het ministerie aan. Naar aanleiding van de berichten van de militairen aan de NOS, spreekt minister Hillen zijn verontrusting uit over het feit dat militairen direct contact hebben met de media. Omwille van hun eigen veiligheid is direct contact met de media niet toegestaan, aldus Hillen. Daarmee gaan ze volgens Hillen ook in tegen de richtlijnen van Defensie. Veiligheid moet volgens hem voorop staan en daar hoort bij dat militairen 'altijd hun kaarten gedekt' houden, aangezien de vijand altijd kan meeluisteren, zo geeft Hillen aan.

7 TOPAMBTENAAR STAPT OP

In het voorjaar van 2011 besluit topambtenaar Nijhof, op dat moment DG Water bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, op te stappen. Haar reden is de invloed van de PVV in de politiek en in de coalitie. 'Ik vond dat ik in het huidige politieke klimaat niet meer voor vijf jaar kon bijtekenen.' En dat wordt wel van haar gevraagd. In eerste instantie is ze nog 'opgelucht' wanneer blijkt dat de PVV niet aan het kabinet deelneemt maar alleen een gedoogrol vervult. Ze blijft daarom zitten op haar plek, al zijn er twijfels. Door de reorganisatie van het departement komt ze echter voor de vraag te staan of ze in het huidige politieke klimaat wil bijtekenen. 'Er wordt meer dan honderd procent energie en toewijding gevraagd. Die kan ik niet opbrengen.' En dus besluit ze om op te stappen. Haar besluit heeft dus nadrukkelijk niets te maken met haar politieke bazen op het ministerie of met het kabinetsbeleid op het gebied van water. Het gaat haar om de rol van de PVV in de politiek en in de coalitie. Volgens haar worden door de PVV 1,6 miljoen landgenoten collectief weggezet als fundamentalisten die onze rechtstaat bedreigen. Ze signaleert een harder en ruwer politiek klimaat in Nederland. En in haar functie als DG werkt ze wel heel nauw samen met de politiek. 'Dat maakt je extra gevoelig voor politieke klimaatveranderingen.' Ze is slapend lid van D66 maar geeft aan dat dat geen rol speelt in haar uiteindelijke afweging. Toch voelt de beslissing voor haar ook

als falen: ‘Kennelijk ben ik als ambtenaar niet flexibel genoeg.’ Nijhof is de eerste topambtenaar die verwijst naar de PVV als reden voor vertrek uit de Rijksdienst. Ze geeft aan dat veel collega’s haar overwegingen herkennen, maar niet diezelfde stap nemen als zij. Uit de resultaten van een enquête van het blad Binnenlands Bestuur blijkt in februari 2010 dat ruim de helft van ondervraagde ambtenaren er problemen mee zou hebben als ze onder een PVV-bestuurder zouden moeten werken. Per 1 november 2011 start Nijhof met haar nieuwe functie als lid van de Raad van Bestuur van het advies- en ingenieursbureau Grontmij. Als bestuurder wordt zij verantwoordelijk voor het segment Water & Energie, de regio’s Groot-Brittannië, Midden- en Oost-Europa en Duurzaamheid.

8 AMBTENAREN EN PARTIJPOLITIEKE ACTIVITEITEN

In een uitzending van Pownews op 24 februari beschuldigt een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) op anonieme wijze minister Verhagen ervan ambtenaren in te zetten voor partijpolitieke activiteiten. Ambtenaren zouden hebben meegegeschreven aan CDA-campagnespeeches, inhoudelijke informatie hebben moeten aandragen voor deze speeches en hebben gezorgd voor een gecombineerde planning van campagneactiviteiten en werkbezoeken, waarvoor ze rechtstreekse contacten onderhielden met CDA-campagneteams

in de regio. In het spoeddebat naar aanleiding van deze uitzending ontkent minister Verhagen dat er sprake zou zijn van belangenverstrengeling binnen zijn departement. ‘Ik misbruik ambtenaren niet voor campagnedoelinden’, zo verklaart hij. ‘De zinnen in de speech waar ik het over de PVV of over Cohen heb, heb ikzelf of mijn persoonlijke assistent van het partijbestuur geschreven. Alleen de zinnen over kabinetsbeleid zijn door mijn ambtenaren geschreven.’ En op deze inhoudelijke ondersteuning van zijn ambtenaren mag een minister altijd kunnen rekenen, is zijn mening. Een minister is immers altijd een minister. De Tweede Kamer vindt de uitleg van Verhagen ontoereikend en eist een brief van minister Donner met een uitleg over de inzet van ambtenaren bij partijpolitieke bijeenkomsten. Deze brief komt er. In deze brief zet Donner de procedure van de klokkenluidersregeling uiteen. Hij concludeert dat de ambtenaar in kwestie zijn vermoeden van een misstand niet via deze procedure aan de orde heeft gesteld. Daarmee is het volgens Donner aanmerkelijk dat de ambtenaar in kwestie ‘niet heeft gehandeld zoals een goed ambtenaar betaamt’. Tevens staat er in de brief dat met de ambtenaar in kwestie met wederzijds goedvinden een passende oplossing is gevonden, waar vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet verder op wordt ingegaan.

9 WIKILEAKS

In Wikileaks-documenten, die in januari in handen komen van het NRC Handelsblad en RTL Nieuws, komt naar voren dat Nederlandse topambtenaren in 2009 Amerikaanse diplomaten hebben aangespoord om toenmalig PvdA-leider Bos onder druk te zetten. Op die manier hoopten ze dat Bos zou instemmen met verlenging van de Nederlandse missie in Uruzgan. Vooral de naam van De Gooijer, DG politieke zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt genoemd. De Gooijer zou de Amerikaanse NAVO-ambassadeur Daalder in september 2009 het voorstel hebben gedaan om de Amerikaanse minister van Financiën, Geithner, druk te laten uitoefenen op Bos door te zeggen dat Nederland zonder de Nederlandse militaire bijdrage in Afghanistan geen zetel bij de G20 zou hebben. Verlenging van de missie in Afghanistan was toen al een splijtzwam binnen de coalitie van PvdA, CDA en ChristenUnie. Het CDA was voorstander van verlenging, CU en PvdA aarzelden, omdat in 2008 was afgesproken dat na 2010 alle troepen uit Uruzgan zouden terugkomen. De kwestie leidde in februari 2010 tot de val van het kabinet.

Als het kabinet akkoord gaat met de benoeming van De Gooijer tot Permanent Vertegenwoordiger bij de Europese Unie in Brussel, is dat voor de PvdA aanleiding om een spoeddebat aan te vragen over deze promotie in relatie tot de uitgelekte

geheime diplomatieke ambtsberichten. PvdA'er Timmermans: 'Actief de vicepremier ondermijnen vind ik nogal wat. Ambassadeur bij de EU is de belangrijkste post van Nederland, zo iemand moet je blind kunnen vertrouwen.' Minister Rosenthal, huidige minister van Buitenlandse Zaken, pleit De Gooijer in het spoeddebat vrij. Volgens Rosenthal heeft De Gooijer de Amerikanen niet opgeroepen druk uit te oefenen op toenmalig minister Bos. 'De ambtenaar heeft daartoe dus ook geen instructie gekregen van de minister van Buitenlandse Zaken.' Het verslag van het gesprek tussen De Gooijer en de Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO is volgens Rosenthal 'voor rekening van de Amerikanen'. Hij gaat er daarom niet verder op in. De Tweede Kamer vraagt het kabinet vervolgens om een brief over de uitgelekte berichten waarin De Gooijer en andere ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken figureren. Op 7 februari komt minister Donner met een brief. Daarin geeft hij aan dat het kabinet zich niet herkent in het beeld dat Nederlandse topambtenaren aan de Verenigde Staten hebben gevraagd om druk uit te oefenen op Bos over een verlenging van de missie in Afghanistan. Letterlijk schrijft hij in de brief: 'In de berichtgeving dat in deze contacten (van ambtenaren met Amerikaanse functionarissen, JB) zou zijn opgeroepen om druk uit te oefenen, herkent het kabinet zich niet. Zelfs in wat zou zijn gesteld, kan geen oproep aan derden worden gelezen om druk te zetten op

leden van het kabinet. Er kan niet meer in worden gelezen dan dat ambtenaren die in contacten geweest werden op mogelijke consequenties van standpunten van andere bewindslieden dan de eigen minister, hun gesprekspartner wezen op de verantwoordelijkheid en positie van de betrokken bewindspersoon.’ De benoeming van De Gooijer als Permanent Vertegenwoordiger komt daarmee niet in gevaar.

16 Relevante informatie

16.1 AUTEURS

Prof. Mr. A. de Becker, bijzonder hoogleraar Ien Dales Leerstoel, Universiteit van Amsterdam en CAOP. Universitair docent aan de Universiteit Hasselt

Prof. Dr. P.T. de Beer, bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen (Henri Polak Leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam

Prof. Mr. R. Bekker, bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel, Universiteit Leiden en CAOP

Dr. C. van den Berg, Universitair docent bestuurskunde, Universiteit Leiden

D.J. Boonstoppel MSc, assistent Albeda Leerstoel. Junior consultant Zunderdorp Beleidsadvies & Management

Drs. H. Borstlap, Raad van State, voorzitter Bestuur Leerstoelen CAOP

Dr. A.F.M. Brenninkmeijer, Nationale Ombudsman

Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra, lector Public Management aan De Haagse Hogeschool en Universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden

Drs. L. Geut, Senior adviseur Berenschot

Drs. M. Haverkamp, onderzoeker voor het lectoraat Public Management en Hogeschooldocent aan De Haagse Hogeschool

Prof. Mr. P.F. van der Heijden, Rector Magnificus Universiteit Leiden, hoogleraar Internationaal arbeidsrecht

Drs. L. Klinkers, Werkmaatschappij ministerie van BZK

Ir. R.P. Lapperre, directeur Programmadirectie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Prof. Dr. F.M. van der Meer, bijzonder hoogleraar Leerstoel Comparative Public Sector and Civil Service Reform, Universiteit Leiden en CAOP

Prof. Dr. A. Nauta, bijzonder hoogleraar 'Employability in werkrelaties' vanwege de NSvP aan de Universiteit van Amsterdam

em. Prof. Mr. C.R. Niessen, tot 1 oktober 2010 bijzonder hoogleraar Ien Dales Leerstoel, Universiteit van Amsterdam en CAOP

Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp, bijzonder hoogleraar Ien Dales Leerstoel, Universiteit van Amsterdam en CAOP. Directeur Internationale Handelspolitiek ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Prof. Dr. K. van Oudenhoven-van der Zee, hoogleraar Organisatiepsychologie, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. Dr. F.D. Pot, hoogleraar sociale innovatie, Nijmegen School of Management

G. Rijnja, communicatie adviseur Bestuursdienst Gemeente Rotterdam

Drs. L.J.E. Smits, directeur HEC en ROI

Prof. Mr. L.C.J. Sprengers, bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel, Universiteit Leiden en CAOP. Advocaat Advokatenkollektief Utrecht

Prof. Dr. A.J. Steijn, hoogleraar HRM in de publieke sector, Afdeling Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

R.P. Stolk MA, adviseur Berenschot

Prof. Dr. M.J.M. Vermeulen, hoogleraar onderwijssociologie, Universiteit van Tilburg

Prof. Dr. T. van Vuuren, bijzonder hoogleraar Strategisch Human Resource Management, Open Universiteit

Drs. E. van Zelm, regiodirecteur EMEA Hay Group consultants

Onderstaand de meest voorkomende bronnen waarvan de auteurs gebruik hebben kunnen maken.

- Ministerie van BZK, *Trendnota arbeidszaken 2010*, Ministerie van BZK, Den Haag 2009
 - Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van BZK, *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*, Den Haag 2010
 - Ministerie van BZK, *Arbeidsmonitor Rijk 2009. De positie van het Rijk op de arbeidsmarkt*, Den Haag 2008
 - Ministerie van BZK, *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*, Den Haag
 - Ministerie van BZK, Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs, Den Haag 2007
 - RWI, *Arbeidsmarktanalyse 2010*, Den Haag 2010
 - Zwinkels, W., Ooms, D., en Sanders, J., *Omvang, aard en achtergronden van baan-baan-mobiliteit*, RWI 2009
 - SCP, *Staat van de publieke dienst 2008*, Den Haag 2008
 - AAVN, *Duurzame inzetbaarheid voor dummies*, Den Haag 2010
 - WRR, *Markt, Staat en samenleving*, Den Haag 2011
 - CPB, *The Netherlands of 2040*, Den Haag 2010
-

-
- CPB, CPB-analyse financieel kader regeerakkoord, Den Haag 2010
 - SCP, De sociale staat van Nederland 2009, Den Haag 2009
 - KIA, Kennis en Innovatie Agenda 2011-2020, Den Haag 2010
 - NWO, *Groeien met kennis. Strategienota 2011-2014*, Den Haag 2010
 - Innovatieplatform, *Nederland 2020: terug in de top 5. De economische agenda: Innovatief, Internationaal, Involverend*, Den Haag 2010
 - Oudenhoven-van der Zee, K. van, Oudenhoven, J.P. van, *Culturele diversiteit in organisaties*, RUG 2006

16.3 OVERZICHT COLLECTIEVE SECTOR

Ministeries	110.000
ZBO's	50.000
Hoge Colleges van Staat	1500
Defensie	60.000
Gemeenten	153.000
Provincies	14.000
Waterschappen	9.000
Rechterlijke Macht	12.000
Gemeenschappelijke regelingen	15.000
Universiteiten	36.000
Academische ziekenhuizen	60.000
Politie	62.000
Brandweer	4.000
Onderwijs	313.000
Gezondheidszorg	800.000
Nutsbedrijven	50.000
Staatsdeelnemingen	80.000
Totaal	1.829.500





Fotografie: Kim Kaminski, Ivonne Wierink,
Guido Koppes Fotografie, Peter Brand,
ZorginBeeld / Frank Muller, Shutterstock
Images, ministerie van Defensie en Paul Pleijs

ISBN 978-90-75256-00-0

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: drukkerij Jan van Gils,
Alphen a/d Rijn

© 2011 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES	Lange Voorhout 9-13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON	070 - 376 57 65
FAX	070 - 345 75 28
INTERNET	www.caop.nl
E-MAIL	info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

STAD is verkrijgbaar als publicatie en pdf. Raadpleeg daarvoor onze website: www.caop.nl/leerstoelen. Kosten per exemplaar 19,90 euro (excl. btw).

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-90-75256-00-0

