

## HELICOPTERVIEW nr. 5

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van bovenaf gezien

Aflevering 28 maart 2012

Prof.mr. Roel Bekker

### 1. Inleiding.

Er speelde de afgelopen weken weer veel op het gebied van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Hoewel? Er was vooral sprake van veel kleine nieuwtjes of ontwikkelingen, die vaak gerelateerd waren aan individuele personen. De grote dossiers (de cao's; de wetgeving inzake de normalisering) lagen alle min of meer stil. Maar tussen de kleine zaken door was er toch veel waar te nemen.

### 2. De arbeidsmarkt.

Het inzicht in de arbeidsmarkt in de publieke sector blijft ongewis. Het rapport *De grote uittocht* van april 2010 zet nog steeds de toon. Het was natuurlijk ook een nuttig rapport, maar er is en wordt wel selectief in gewinkeld. Onder invloed van de conjunctuur is in ieder geval op dit moment nog niet merkbaar dat er grote tekorten zijn: men stroomt niet meer uit naar het bedrijfsleven, men blijft langer doorwerken en er zijn weinig vacatures. Ook wordt steeds duidelijker dat over een beperkt aantal jaren, laten we zeggen vanaf 2015/2016 in veel sectoren sprake zal zijn van een dalende vraag. Voor een deel komt dit door bezuinigingen, voor een deel door demografische factoren. Eigenlijk is alleen de zorgsector een groeisector, maar daarbinnen waarschijnlijk alleen in sterke mate de ouderenzorg.

Interessant is de Arbeidsmarktanalyse voortgezet onderwijs 2011. Daar zitten soms tamelijk opvallende bevindingen in: het ziekteverzuim is hoog; vooral jongeren stromen uit; een vijfde van de lessen wordt gegeven door onbevoegden; het merendeel van de leraren is voorstander van beloning op basis van individuele prestaties. CAOP Research heeft op basis daarvan een aantal aanbevelingen gedaan. Een van de aanbevelingen is om aandacht te geven aan de managementvaardigheden in het voortgezet onderwijs. Als je kijkt naar de problemen daar, dan is zonneklaar dat sprake is van tekortschietend management in die sector, althans dat om de problemen aan te pakken de managementkwaliteit omhoog moet. In de onderwijssector is, net als in nadere sectoren van de publieke dienst, het management nogal eens verketterd en is de eerste plaats opgeëist door de professionals. Op de een of andere manier lijkt dat de ontwikkeling van goed management te hebben geschaad. Hopelijk leiden observaties als nu van het CAOP er toe dat de aandacht daarvoor omhoog gaat. En dan echt ontwikkeling van echt goed management, en niet weer een of andere cursus over Leiderschap of Het Nieuwe Werken.

De individuele beloning op basis van prestaties komt ook terug in een andere studie van CAOP Research, waarin men ingaat op de rapportage van SEO waarin SEO op haar beurt is ingegaan op het vervolg van *De grote uittocht*. In het rapport is voor een aantal doelstellingen en maatregelen doorgerekend wat de gevolgen zouden kunnen zijn op de arbeidsmarkt voor de publieke sector. Dat

is een berekening 'op de achterkant van een sigarendoos' ('back of the envelope', zo schrijft het CAOP in goed Nederlands), maar niettemin interessant. Het effect van verhoging van de pensioenleeftijd is zeer beperkt. Maar hoog scoort een aantal maatregelen, gericht op verhoging van de productiviteit: verkleining productiviteitsverschillen met de particuliere sector, hogere productiviteit door te investeren in menselijk kapitaal en – met het hoogste effect- hogere productiviteit door het invoeren van prestatiebeloning. Wederom dus maatregelen die hoge eisen stellen aan het management. Het is allemaal nog niet erg duidelijk hoe die productiviteitswinst daadwerkelijk moet worden gerealiseerd. Ongetwijfeld gaat het om een aantal generieke maatregelen (bv. normalisering van de arbeidsverhoudingen) maar vooral om specifieke maatregelen.

Het illustreert dat productiviteit in de publieke sector de moeite van nadere studie waard is. Eerder is al gewezen op de waardevolle IPSE-studies, en de nu beschreven studies doen alleen maar smaken naar meer. Het lijkt wel verstandig dat op dat punt enige regie wordt gevoerd teneinde te voorkomen dat we telkens weer opnieuw het wiel uitvinden of blijven steken in de vaststelling dat er wat moet gebeuren.

### 3. De omvang van de publieke dienst.

De vraag naar de productiviteit ligt in de buurt van de vraag naar de omvang van de publieke dienst. Over dat onderwerp bestaat eigenlijk maar één zekerheid: dat die kleiner moet worden. Want dat is veler opvatting. Maar hoe groot die publieke sector precies is, is minder duidelijk. Het hangt er maar van af wat je meetelt. Over enige weken zal wel bekend worden wat de omvang is van de rijksdienst. Daarvoor is indertijd een goede telmethode ontworpen. 2011 was het laatste jaar van het programma Vernieuwing rijksdienst (VRD). Duidelijk zal moeten worden of de voorgenomen afslanking ook daadwerkelijk zal zijn gerealiseerd. De stand eind 2010 gaf aan dat de doelstellingen toen gehaald waren: wat afgeslankt moest worden, was afgeslankt, wat er bij was gekomen, was expliciet de bedoeling. Mijn schatting is dat ook over 2011 zal blijken dat de rijksoverheid verder is gekrompen. Maar ik schat ook dat de krimp niet helemaal is gegaan zoals die was voorzien. Gepland was dat vooral in de beleidskernen veel zou worden afgeslankt, 25 % in vier jaar, en dat de uitvoering relatief zou worden gespaard, tot maximaal 10%. Het zou mij niet verbazen als de beleidskernen per saldo toch tamelijk afslankingsresistent blijken te zijn, en dat de grootste afslankingen zich juist in de uitvoering voorgedaan hebben, bij de Belastingdienst, in het gevangeniswezen, bij het COA, bij gemeenten ook. Vanaf 2011 wordt er niet meer gestuurd op aantallen ambtenaren maar op budget. Dat maakt het inzicht in de ambtelijke capaciteit lastiger en maakt het ook onmogelijk om nog een overall beeld te krijgen van de verdeling van de capaciteit over de categorieën beleid, overhead, handhaving en uitvoering. Ook daar zullen de beleidskernen mee gediend zijn omdat daar de overhead verreweg het grootste is.

Opvallend is dat ondanks het sturen op budget de Tweede Kamer de lijn weer heeft opgepakt van het willen sturen op externe inhuur. Het Kamerlid van Hijum (CDA) heeft samen met de CDA-kamerleden Koppejan en Koopmans vragen gesteld over de externe inhuur. Met name de flexkrachten geven hem zorgen. Hij vraagt zich af of de overheid niet doorslaat in het flexibiliseren van het personeelsbestand: 'Ik vraag me af of de rijksoverheid wel het goede voorbeeld geeft door steeds meer met flexcontracten te werken'. Het is een opvallend betoog, aangezien Van Hijum ook een van de indieners is van het initiatiefwetsontwerp ter normalisering van de ambtenarenstatus.

Volgens die wet vervalt het verschil tussen ambtelijke en andere werkverhoudingen. Het is dan niet erg logisch er voor te pleiten dat de overheid niet moet doen wat juist in de marksector al een grote vlucht heeft genomen: flexibilisering van de arbeidsinzet.

Als het gaat om de omvang van de overheid is verder het betoog van de nieuwe PvdA-fractievoorzitter Samson van belang. Hij heeft voorgesteld om de schoonmakers die nu de rijkspanden schoonmaken in dienst te nemen als werknemers bij het rijk. Waar de PvdA in de persoon van minister Ter Horst nog kortgeleden fel pleitbezorger was van minder ambtenaren, is dat nu kennelijk over, en worden schoonmakers als het aan de PvdA ligt weer ambtenaar. Ongetwijfeld dan gevolgd door kantinepersoneel, koeriersdiensten, chauffeurs etc. Ik interpreteer het maar als een morele ondersteuning van de schoonmakers en niet als een serieus voornemen. Maar wat natuurlijk wel zo is: een van de eisen van de schoonmakers is dat ze meer respect krijgen. En dat krijgen ze natuurlijk ongetwijfeld, als ze ambtenaar worden!

#### 4. Arbeidsomstandigheden.

Huisvesting is een belangrijk deel van de arbeidsomstandigheden, terecht dat daar veel aandacht voor bestaat. Een volgende keer zal dat onderwerp aan de orde komen. Maar arbeidsomstandigheden is natuurlijk een breder begrip. Het gaat om het geheel van materiële en immateriële zaken die de voorwaarden bepalen waaronder gewerkt moet worden. Een begrip dat de laatste tijd regelmatig valt als het om de immateriële omstandigheden gaat, is het begrip angstcultuur. Een lezer attendeerde mij er op dat dat ook van de gemeente Den Helder werd gezegd. Van weer een andere orde is het rapport van de Arbeidsinspectie (nu zeer verwarringwekkend Inspectie SZW geheten) over de politie. Uit die rapportage bleek dat bij verschillende korpsen agenten te lange diensten maken en dat er sprake is van onvoldoende bescherming tegen agressie en geweld. Negen korpsen kregen een boete omdat daar in 2009 dezelfde klachten over de arbeidstijden waren gezien. Drie korpsen werden beboet omdat ze tekort schoten met registratie en training bij gewelddelicten. De politiebonden hebben onmiddellijk het initiatief genomen te bekijken of ze de minister en de korpsbeheerders aansprakelijk kunnen stellen voor geweld, gebruikt tegen agenten. Dit zou kunnen leiden tot schadeclaims, aldus de bonden. Voorwaarde daarvoor is natuurlijk wel dat er sprake is van schade en dat die bovendien niet op derden kan worden verhaald. Mijn nieuwe collega op de Albeda Leerstoel, Barend Barentsen, is in 2003 gepromoveerd op arbeidsongeschiktheid in relatie tot de aansprakelijkheid van werkgevers dus die zal zich er ongetwijfeld op storten.

#### 5. Openbaar optreden van ambtenaren.

In de vorige Helicopterview heb ik stilgestaan bij het openbare optreden van CPB-directeur Teulings, en dat gerelateerd aan de Oekaze-Kok. Ik stelde toen dat de positie van de Planbureaus in relatie tot bijvoorbeeld de Tweede Kamer nog nooit was geformaliseerd. Een lezer attendeerde mij er op dat de Minister President echter op 21 februari 2012 zogenaamde 'Aanwijzingen voor de Planbureaus' heeft vastgesteld. Daarin wordt de juridische verankering van de planbureaus nu eindelijk geregeld. Hun onafhankelijkheid heeft er een plaats in gekregen en er is beschreven hoe de planbureaus om moeten gaan met verzoeken van derden en met name het parlement. Het is allemaal uitvloeisel van een al weer jaren geleden in het kader van het programma VRD genomen initiatief en conform de voorstellen die indertijd door toenmalig staatsraad Roes waren gedaan. Het is een praktisch en werkbaar compromis tussen de voorstanders van volledige onafhankelijkheid (en dat zijn er velen in

de Kamer) en de voorstanders van enige gebondenheid( en die zijn er velen in het kabinet en in de ambtelijke top). Maar zoals vele compromissen kraakt het wel onder drukbelasting. Zo stelt Aanwijzing 7 nog eens expliciet dat de *Aanwijzingen externe contacten* van toepassing zijn en blijven op ambtenaren die werken bij de planbureaus. In het verkeer met de Staten Generaal (en het is niet logisch daarvoor meer beperkingen aan te houden dan voor openbare uitlatingen) geven de ambtenaren dus 'slechts inlichtingen van feitelijke aard'. Nu is dat een rekbaar begrip, en bij de radiostilte aan politieke kant als het gaat om bijvoorbeeld de bezuinigingen kan enig radiogeluid van ambtelijke kant geen kwaad. Maar van belang is dan natuurlijk wel wat de soms wat rekbare begrippen uit beide Aanwijzingen precies betekenen. Valt bijvoorbeeld de uitspraak van CPB-directeur Teulings dat 'zeer relevante delen van Brussel' best wat rekkelijk willen zijn bij het begrotingstekort onder de noemer van 'slechts inlichtingen van feitelijke aard'?

Opvallend is overigens dat ambtelijke diensten, en niet alleen de planbureaus, zich meer en meer op de media storten. De vorige keer noemde ik al Defensie. De van Defensie afkomstige nieuwe directeur van de AIVD, oud-generaal Bertholee, trekt die lijn door en heeft in een groot interview onder meer aangekondigd dat de AIVD veel opener moet worden. Hij gaat persoonlijk zelfs Twitter gebruiken. Ik denk niet dat iemand gelooft dat die Twitterberichten veel spannender zullen zijn dan een verslag van de 10 kilometer schaatsen. Maar om de belangstelling wat te stimuleren: waarschijnlijk bevatten die Twitterberichten een geheime code die je moet kraken om achter de werkelijke gang van zaken bij de AIVD te komen. Ook het OM is regelmatig in de media te vinden, en de NRC van 17 maart bevatte een groot interview met de president van de Hoge Raad. Daarin kwam ook de interventie van de PVV aan de orde bij het voordragen als kandidaat-lid van de Hoge Raad de heer Aben. Duidelijk is dat de president, Corsten, niet de confrontatie met de politiek c.q. de PVV aangaat. Over de zaak-Aben: 'Ik vind het heel vervelend- het werpt een schaduw over de Hoge Raad. Maar deze incidenten <naast de zaak Aben ook de zaak-Buruma, RB> betekenen voor de toekomst niets'. Laten we het hopen. Interessant om te volgen, al deze publieke terreinverkenningen van niet-politici. Maar ook de bij de Hoge Raad nu spelende politisering van de benoeming van rechters, of meer algemeen: politisering van politieke functionarissen. Belangrijke thema's.

## 6. Beloningen.

Hiervoor is al even aan dacht gegeven aan prestatiebeloningen in het onderwijs. Het valt op dat prestatiebeloning in het algemeen – en zeker in onderzoeksrapporten- wel op enige waardering kan rekenen, maar in concreto vaak de bron is van veel discussie. Dat speelt vooral bij bonussen en zeker in die gevallen waarin met de organisatie of de persoon iets aan de hand is. Dan wordt het woord 'schande' vaak nog als understatement gezien. Overigens moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen de beloning en een eventuele premie bij vertrek, zoals speelde in het geval van Kalbfleisch (NMA) en van Staal (Vestia). In beide gevallen was er sprake van een legale afspraak van jaren her die nu tot gelding wordt gebracht. Die afspraak wordt nu er wat aan de hand is met betrokkene of meer in het algemeen in het huidige tijdsgewricht betreurd (zoals minister Verhagen zei naar aanleiding van de regeling die getroffen was met Kalbfleisch). Maar dat doet verder niet af aan de juridische geldigheid en dus ook de betalingsverplichting. Vervolgens ontstaat dan ook de roep om een wettelijke regeling. Zo wordt in het verlengde van de Balkenendenorm niet alleen het salaris gemaximeerd in de publieke sector maar ook de vertrekpremie. Omdat de discussie alleen gevoerd wordt over en naar aanleiding van incidenten, is nooit goed stilgestaan bij de algemene werking van dit soort regulering. Mensen die de praktijk goed kennen, weten dat gebrek aan

flexibiliteit voortkomend uit algemene regels altijd een uitlaatklep zoekt. Bovendien hebben normen altijd als effect dat iedereen tegen de norm aan gaat zitten. Wat dan ook weer tot gevolg heeft dat de excellente prestaties op ander wijze moeten worden gehonoreerd. Uiteindelijk zal een dergelijk ondoordacht beloningsbeleid tot steeds meer fricties leiden. Er worden kunstgrepen toegepast, mensen die moeten opstappen, blijven helaas op hun plek zitten, uitblinkers steken hun nek maar liever niet meer uit, de kwaliteit legt het af tegen de politieke correctheid. De discussie is indertijd aardig begonnen, met een belangwekkend rapport van de commissie-Dijkstal. Daar is vervolgens zeer selectief een vervolg aan gegeven en incidenten hebben vervolgens de lijn bepaald, waardoor er nu een soort salarisklontering in de publieke sector heeft plaatsgevonden op het niveau van het maximum van de norm. Een belangrijk element van salarisbeleid, te weten het aantrekken en stimuleren van topkwaliteit, is volstrekt in het vergeetboek geraakt, en bonussen zijn helemaal uit den boze. Interessant is dat –zoals gezegd- echter regelmatig weer het geluid wordt gehoord dat juist prestatiebeloning noodzakelijk is, wat per definitie gepaard gaat met differentiatie en niet met klontering rond een norm.

## 7. En verder.....

- het debat over de normalisering van de ambtelijke arbeidsverhoudingen (het wetsontwerp Van Hijum/Koser Kaya) gaat eindelijk van start! Tijdens een door de bonden georganiseerd debat kondigden de bonden aan dat – als de wet door het parlement is aangenomen- ze een kort geding gaan voeren om de minister af te houden van het zetten van het contraseign op de wet omdat die wet zou vallen onder het instemmingsrecht dat de bonden hebben als het gaat om de arbeidsvoorwaarden. Interessant! Maar juridisch kansrijk? De advocate van de bonden dacht tijdens het debat van wel.

- het rapport van de Commissie-Scheltema over het COA zal eerdaags verschijnen; Mw. Albayrak heeft het concept al gehad en in kort geding gevraagd naar inzage in het achterliggende materiaal. Maar is daarin in het ongelijk gesteld. De rechter overweegt onder meer dat al bij de instelling van de Commissie-Scheltema was bepaald dat die vertrouwelijk met gesprekken zou omgaan en dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de Commissie onzorgvuldig zou handelen. De uitspraak is even helder als de uitspraak enige tijd geleden van het Gerechtshof waarbij bepaald werd dat Albayrak op 12 maart weer aan het werk zou mogen, iets waar ze trouwens van heeft afgezien. De uitspraak geeft ook al een indicatie van hoeveel de commissie aan externe onderzoeken heeft laten uitvoeren.

- minister Schippers kreeg een motie van wantrouwen tegen zich ingediend over de Olympische Spelen omdat ze de kamer verkeerd zou hebben ingelicht. RTL bracht met veel vertoon het nieuws dat de SG van VWS aangeraden had om de kosten niet in de informatie aan de Kamer op te nemen. Interessante case uit het oogpunt van ambtelijke en ministeriële verantwoordelijkheid, ware het niet dat de onderhavige zaak natuurlijk niets voorstelt. Het leek mij een zeer goed advies van de SG om niet te gaan schermen met bedragen voor manifestaties die in 2028 zijn voorzien. En het leken mij krokodillentranen van Kamerleden als zij stellen dat zij daardoor zich niet bewust zouden zijn van het feit dat de kosten van Olympische Spelen heel hoog zijn. De motie werd verworpen. Mooi voorbeeld hoe de media van een ordentelijke ambtelijke nota ineens een grondslag voor een motie van wantrouwen weten te maken. 'What the Media are Doing to Our Politics', een mooi boek van John Lloyd van een aantal jaren geleden, dit geval zou er als voorbeeld in hebben kunnen staan.