

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van bovenaf gezien

De Albeda Leerstoel richt zich op de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Op dat terrein is sprake van tal van ontwikkelingen. In de in beginsel tweewekelijkse rubriek "*Helicopterview*" signaleer ik vanuit de Albeda Leerstoel al dat soort ontwikkelingen en voorzie deze van commentaar.

Vandaag de 14e aflevering, gewijd aan het Regeerakkoord VVD-PvdA 'Bruggen slaan'.

Prof.mr. Roel Bekker – 6 november 2012

1. Algemeen

Het Regeerakkoord is, na een verrassend snelle overlegronde, gereed en de namen van de bewindslieden zijn bekend. In Helicopterview nr. 11 had ik een voorspelling gedaan ten aanzien van de inhoud voorzover het de arbeidsverhoudingen in de publieke sector betreft, en die blijkt aardig te kloppen. Nu was dat ook niet zo moeilijk, want ten aanzien van de publieke sector is de hoofdlijn: bezuinigen. In de Verkiezingsprogramma's was al het maximum ingeboekt wat het CPB nog wilde accepteren, en dat is nu overgenomen. En zoals het in de Verkiezingsprogramma's al niet erg was gespecificeerd waar die bezuinigingen zouden moeten worden gerealiseerd, is dat nu wederom het geval. Hieronder zal een eerste impressie van de invloed van het Regeerakkoord op de arbeidsorganisatie en de arbeidsverhoudingen in de publieke sector worden gegeven. Daarbij wordt wederom de indeling gevolgd van de Staat van de Ambtelijke dienst. Maar allereerst zal ingegaan worden op de samenstelling van het kabinet.

2. De bewindslieden

Heel verstandig heeft men niet besloten tot wederom ingrijpende departementale herindelingen. En ook is positief dat men het aantal ministers iets heeft vergroot, zij het helaas met gelijktijdige verlaging van het aantal staatssecretarissen. Maar er zijn ook wat kritische kanttekeningen te plaatsen.

Overall gezien heeft de VVD zeer goed geboerd bij de verdeling van de posten. De VVD heeft zeven ministers en de PvdA zes. Dat geeft al een voorsprong bij de beraadslagingen in de MR. Niet dat daar altijd bij meerderheid wordt besloten, maar toch. Maar belangrijker is nog dat de VVD stuk voor stuk zware portefeuilles heeft bemachtigd, met grote budgetten en veel ambtenaren. Size matters! Als ik de Belastingdienst (waar de desbetreffende staatssecretaris altijd een enigszins bijzondere positie heeft) meetel, dan valt circa 85 % van de rijksambtenaren onder een VVD-bewindspersoon.

Interessant is de minister voor Wonen en Rijksdienst. Op zichzelf is dat een wonderlijke combinatie van twee onderwerpen die niets met elkaar te maken hebben, wat een ministerschap vaak afbreuk doet. Maar een minister die gaat over de Rijksdienst, gaat ook over de Algemene Bestuursdienst en

dus over de benoemingen. Dat is interessant, en dat is nog interessanter geworden doordat de Buitenlandse Dienst volgens het Regeerakkoord aan de ABD zal worden toegevoegd. Dus de minister voor Wonen en Rijksdienst gaat straks ook over de ambassadeursbenoemingen.

Kijken we naar de PvdA, dan is het totale gewicht van de ministersposten veel minder. Financiën is en blijft natuurlijk een belangrijke plek, maar SZW en OCW staan toch iets lager aangeschreven dan hun tegenhangers ELI en VWS. Wel wordt SZW verantwoordelijk voor een aantal grote en pijnlijke beleidswijzigingen, maar of daar veel eer mee valt te behalen, valt te bezien. Dat geldt ook voor het nieuwe SZW-onderwerp 'integratie'. Het buitenland telt niet als een van de zwaarste sectoren, en op die portefeuille heeft de PvdA nu maar liefst twee ministers, de reguliere minister en een nieuwe minister voor Internationale Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Op zichzelf is het goed dat die laatste twee onderwerpen bij elkaar zijn gebracht. Maar nog onduidelijk is of dat ook impliceert dat het DG BEB van ELI overgaat naar Buiza. Dat zou wel logisch zijn. Maar dan nog is niet sprake van een echt zware portefeuille. Tenslotte heeft de PvdA het ministerschap van BZK. Maar BZK is nagenoeg geheel uitgekleeft. Nadat de Politie als weg was, is nu ook Immigratie naar Justitie gegaan. En Integratie gaat naar SZW. De Rijksdienst inclusief de ABD gaat naar de VVD. Resteert het Caribische gebied (leuk?), een aantal facilitaire eenheden (tja), de AIVD (waarop zwaar wordt bezuinigd), de verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur (dus de reductie van de gemeenten en provincies, maar dat zal geen dagtaak zijn) en de ambtenarenzaken (nullijn). Maar dan ambtenarenzaken exclusief de rijksdienst, want die zit bij de VVD.

Kortom: er zijn naast enkele positieve opmerkingen ook nogal wat kanttekeningen te maken, vooral omdat sprake is van enige onevenwichtigheid tussen de ministers, waarbij de PvdA in het nadeel is. Dat wordt enigszins vergoed doordat de PvdA vier staatssecretarissen heeft en de VVD drie. Maar staatssecretarissen hebben toch aanzienlijk minder in de melk te brokkelen dan ministers. Het zal bovendien afhangen van de precieze portefeuille of het werk van een staatssecretaris voldoende mogelijkheden heeft voor een eigen gezicht. Het gevaar van de politieke onevenwichtigheid en grote verschillen in gewicht op vooral ministersniveau kan leiden tot fricties.

3. De omvang van de publieke sector.

Zoals gezegd is het overheersende motto: bezuinigen. En onvermijdelijk zullen forse bezuinigingen tot gevolg hebben dat de omvang van de publieke sector sterk zal afnemen. Er zijn zeer vergaande bezuinigingen ingeboekt (het maximum van wat het CPB wilde accepteren) voor zowel de rijksoverheid als de lagere overheden, maar ook onderwijs en de zorg blijven niet buiten schot.

Het is over de hele linie gezien nog niet zo vreselijk duidelijk waar en vooral hoe die bezuinigingen moeten worden gerealiseerd. Bij de rijksoverheid moeten de bezuinigingen plaatsvinden doordat de 'rijksoverheid goedkoper, flexibeler en efficiënter gaat werken, met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk'. Dus niets nieuws onder de zon, ik herinner me die woorden letterlijk uit het programma Vernieuwing Rijksdienst en eerlijk gezegd ook al uit programma's uit een nog verder verleden. 'Het zal leiden tot verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven', zo staat er optimistisch bij. Welke dienstverlening dat zou zijn op rijksniveau is niet duidelijk. Het rijk immers heeft niet zoveel direct op de burgers en bedrijven gerichte dienstverlening, en in veel gevallen is het hoge niveau daarvan –zie bv. de Belastingtelefoon bij de Belastingdienst, zie Rijkswaterstaat en het KNMI- gerealiseerd door het inzetten van mensen. Interessant is overigens wel dat diezelfde Belastingdienst voor € 157 mln. per jaar mag uitbreiden om misbruik en fraude tegen te gaan, net zoals het UWV en de SVB. De Belastingdienst mag dus uitbreiden om misbruik tegen te gaan maar moet daarnaast inkrimpen en bezuinigen, terwijl de dienstverlening (daardoor) omhoog zou gaan.

Bij de rijksdienst wordt de bezuiniging niet expliciet gezocht in reductie van het aantal ambtenaren, maar richt die zich op 'vastgoed en huisvesting, basisregistratie en keteninformatie en de bedrijfsvoering bij ZBO's en daarmee vergelijkbare organisaties'. (NB: dus niet op de bedrijfsvoering bij de ministeries!). Dat moet structureel € 1,1 mld. opleveren. M.i. is dat op deze wijze uitgesloten. Ongetwijfeld kan er nog behoorlijk bezuinigd worden op de bedrijfsvoering. Maar men rekent zich een beetje rijk aan het eigen vastgoed, de overmaat aan onroerend goed die het rijk nu heeft (en die alleen maar zal toenemen) zal men niet of nauwelijks kunnen afstoten. Het is een molensteen die het rijk om de nek hangt, temeer daar men de beheerslasten wel te dragen heeft. Ergo: onvermijdelijk wordt dat een zeer groot deel van de € 1,1 mld. bestaat uit het schrappen van ambtenarenfuncties. En da gaat dan om vele duizenden. Dat kan alleen als men drastisch snijdt in taken. Maar dat gebeurt niet, en dat is het zwakke deel van het akkoord. Sterker nog: zoals gezegd moet de dienstverlening aan bedrijven en burgers worden verbeterd, en hoe je het wendt of keert: daar heb je mensen voor nodig. En ook heb ik al gewezen op de uitbreiding ten behoeve van het tegengaan van misbruik en fraude. In het Regeerakkoord staan enkele passage over minder toezicht (wat deels haaks staat op de wens om fraude en misbruik tegen te gaan), maar dat zijn peanuts.

In het algemeen is dus nog erg onduidelijk waar precies welke bezuinigingen hun effecten zullen hebben op de ambtelijke organisatie. Met twee opvallende uitzonderingen: de AIVD en de buitenlandse dienst. Die twee, overigens relatief kleine organisatieonderdelen worden met naam en toenaam genoemd. Dat is merkwaardig, er moet ergens op politiek niveau sprake zijn geweest van zeer stellige (en niet al te positieve) opvattingen over deze twee onderdelen. Het effect is wel dat met name de buitenlandse dienst eigenlijk in haar hoofdopzet onderuit wordt gehaald en ten principale anders moet worden opgezet. Dat is extra zuur in de wetenschap dat juist Buiza sinds de start van het programma Vernieuwing Rijksdienst in 2007 op uitstekende wijze vorm heeft gegeven aan de afslanking, beter dan menig ander ministerie. Enige troost is dat de buitenlandse dienst gaat vallen onder de ABD en dus onder de minister van Wonen en Rijksdienst die dit probleem mag oplossen.

Voor de bezuinigingen mogen ook worden meegeteld de ZBO's waar natuurlijk veel meer directe klantcontacten zijn. Of daar echter veel te halen valt, is te betwijfelen. UWV en SVB heb ik al genoemd als diensten die mogen uitbreiden, en met name het UWV krijgt ook aanzienlijk meer werk doordat de ontslagprocedures (ook die van ambtenaren) straks alleen nog maar via het UWV mogen gaan. Bovendien moet dat sneller gaan dan nu. Ook zijn er nogal wat ZBO's die hun uitgaven dekken door eigen inkomsten: RDW, Kadaster. Daar valt weinig te halen want als die ZBO's efficiënter gaan werken, dan gaat het tarief naar beneden, zo staat dat in de wet.

Een curieuze uitbreiding van het aantal ambtenaren is vanuit het verkiezingsprogramma van de PvdA nu ook in het regeerakkoord terechtgekomen, te weten de wens om bij de overheid (en het rijk voorop) facilitair personeel weer als ambtenaar in dienst te nemen. Dat wordt moeilijk, zo zegt men, door de nieuwe regeling voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Genoemd worden de schoonmakers en het cateringpersoneel, maar daar vallen ook de beveiligers, chauffeurs en wat al niet meer onder. De nieuwe VVD-minister voor de Wonen en Rijksdienst mag dit actiepunt gaan trekken! We zullen zien.

Kortom: dit ziet er nog niet overtuigend uit. Datzelfde geldt op gemeentelijk niveau. Ook daar wordt een zeer forse bezuiniging op het apparaat ingeboekt. Maar tegelijkertijd worden er veel taken naar de gemeente overgedragen. Terzijde: er wordt in het regeerakkoord gesteld dat veel van het rijk naar de gemeente wordt gedecentraliseerd. Dat zou dan ook aan rijkszijde het nodige aan besparingen opleveren. Dat is echter niet juist, de werkzaamheden die naar de gemeente gaan, zijn vooral taken in het kader van de AWBZ en de jeugdzorg, die nu niet bij het rijk liggen. Overigens: de taken gaan

naar de gemeenten maar niet het volledige budget dat er nu is. Dat is niet erg aantrekkelijk. Het lijkt ook te makkelijk opgeschreven dat die decentralisatie per se efficiënter is en dat bovendien het streven naar grotere gemeenten nog extra efficiencywinst met zich meebrengt. Vergeten wordt dat reorganisaties van gemeenten altijd de eerste jaren geld kosten en bovendien (zoals IPSE al eens heeft aangetoond) in het begin vooral productiviteitsverlies opleveren. Het dilemma voor de gemeenten dat ook al aan de orde was bij de WMO, wordt nu dus nog groter: in beginsel goed dat daar de taken heengaan maar dat gepaard met gelijktijdig bezuinigen. Moet je dan als gemeente enthousiast zijn of niet?

Conclusie: vooralsnog is er alleen maar sprake van een forse ex ante ingeboekte bezuiniging, met nauwelijks enige onderbouwing. Dat zal dus in latere plannen duidelijk moeten worden, waarbij duidelijk zal worden dat men dan niet meer kan volstaan met wishful thinking over efficiencywinst en minder ambtelijke drukte.

4. Organisatie

Al ingegaan is op de samenstelling van het kabinet. Organisatorisch lijkt die op die van het laatste kabinet, met herstel van een enkele weeffout (niet alle) en introductie van een aparte minister voor Wonen en Rijksdienst. Organisatorisch verandert er verder bij de ministeries niet zoveel. Dat is wel het geval bij de ZBO's. Daarvan wordt allereerst de bedrijfsvoering tegen het licht gehouden. Dat is in die zin een beetje merkwaardig omdat dat niet geldt voor de ministeries, waar minstens zoveel aanleiding voor is. Over het algemeen is de bedrijfsvoering bij de ZBO's beter dan bij het rijk, maar bij het rijk bestaat het idee dat dat met de lopende acties van Compacte Rijksdienst wel goed is afgedekt.

Maar niet alleen de bedrijfsvoering van de ZBO's wordt genoemd, ook moet volgens het Regeerakkoord de vraag aan de orde komen of de ZBO-vorm wel de meest geëigende is. Ook dat stond al in de verkiezingsprogramma's van PvdA en VVD. De vraag is of het in het licht van alle bezuinigingen die moeten worden gerealiseerd nu wel zo verstandig is daar veel tijd aan te besteden. Het kan ook makkelijk een vrijbrief zijn om de herstructureringen die nodig zijn maar even uit te stellen. Eventuele opheffing van de ZBO-status en omzetting naar een ministeriestatus lijkt toch meer iets voor de organisatorische estheta's dan dat het echte relevantie heeft. Overigens: een specifiek soort ZBO, de PBO's, worden wel opgeheven. Hun taken gaan naar Economische Zaken, dat dus op dit punt weer groeit.

De grootste veranderingen worden voorzien bij de provincies en gemeenten. De passage over de waterschappen is wat onduidelijk. Hun basis wordt geschrapt uit Grondwet (maar dan moet je die wel wijzigen, en dat kost veel tijd) en hun aantal gaat naar circa 12, maar er staat ook iets over toevoeging aan landsdelen. Het aantal provincies en gemeenten gaat drastisch naar beneden. Schaalvergroting in het openbaar bestuur wordt gezien als belangrijke voorwaarde voor een betere overheid, dat in opvallend contrast met de zorg en het onderwijs waar juist die schaalvergroting wordt gemitigeerd of zelfs teruggedraaid.

Op zichzelf is de schaalvergroting van de gemeenten ook nodig om het professionele vermogen te hebben de over te dragen taken te vervullen, dus daar zit een zekere logica achter. Overigens mag duidelijk zijn dat daarmee tegelijkertijd een belangrijke rem wordt gezet om het tempo van beleidsveranderingen in vooral de zorg. Want voordat alle gemeenten op het niveau zijn dat nodig is voor de ambities, zijn we zeker 10 jaar verder.

5. Arbeidsmarkt.

Als het gaat om de arbeidsmarkt voor de publieke sector, bevat het Regeerakkoord niet veel. Wel zal natuurlijk iets te merken zijn van het algemene arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld als het gaat om de verhouding vaste arbeid en flexibele arbeid. Genoemd is al dat 'het rijk ten aanzien van de flexwerkers in de laagste loonschalen het goede voorbeeld zal geven' door schoonmakers en cateringmedewerkers 'gewoon weer in dienst' te nemen. Niet helemaal duidelijk is was precies bedoeld wordt met 'gewoon weer in dienst nemen', maar dat terzijde, dat is Regeerakkoordproza zullen we maar zeggen. Opvallend is dat aangekondigd wordt dat er een quotum komt voor bedrijven om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen maar dat daar –anders dan bij de flexwerkers- niet bij staat dat het rijk het voorbeeld zal geven. Ook natuurlijk de al voorspelde passage over meer vrouwen in hogere managementfuncties bij het rijk, 30% van de ABD bestaat in 2017 uit vrouwen. Nu begint de ABD al bij rang 16, dus dat zal wel gerealiseerd kunnen worden, sterker nog: het zou mij niet verbazen als het op dit moment al 30% is. Maar voor de rest staat er niets in over de arbeidsmarkt.

6. Arbeidsproductiviteit.

Al aangegeven is dat ten aanzien van een groot deel van de bezuinigingen wordt gesteld dat die gerealiseerd worden door een grotere efficiency, minder regeldruk etc. Maar dat wordt niet concreet gemaakt, behalve dan door met name op provinciaal en lokaal niveau te komen tot vergaande schaalvergroting. Op dit punt valt nog veel te doen, wat niet gemakkelijker wordt gemaakt door het feit dat er twee ministers voor verantwoordelijk zijn: de minister voor Wonen en Rijksdienst, als het gaat om het rijk maar curieus genoeg ook als het gaat om decentralisatie (pag. 42) maar natuurlijk ook de minister van Binnenlandse Zaken. We nemen voorshands aan dat deze dubbele verantwoordelijkheid ook leidt tot dubbele kracht.

Vermeldenswaard is nog dat specifiek ten aanzien van onderwijzers wordt gesteld dat 'de mogelijkheden om slecht functionerende docenten aan te pakken toenemen', met opvallend genoeg de toevoeging dat dat komt omdat 'de rechtspositie van ambtenaren in overeenstemming zal worden gebracht met die van andere werknemers'.(p.17). Dat zijn nogal wat misverstanden in één zin! Allereerst: waarom alleen docenten? Bovendien: lang niet alle docenten zijn ambtenaar. En tenslotte: waarom zou je slecht functionerende ambtenaren niet aan kunnen pakken? En is dat dan echt de hoofdreden voor het opheffen van de ambtenarenstatus? Dat lijkt niet erg handig, wil er enig draagvlak gaan ontstaan voor die op zichzelf terechte maatregel.

7. Arbeidsomstandigheden.

De hele apparaatzorg wordt drastisch versoberd, maar daar blijft het bij.

8. Arbeidsvoorwaarden.

Nullijn, zo kan men het het beste samenvatten. En nu ook in de zorg. In de passage waarin dat staat, wordt gesignaleerd dat de zorg tot nu toe een uitzonderingspositie innam. Gesteld wordt dat buiten de zorg werkgevers bereid waren afspraken te maken over de incidentele loonontwikkeling. 'Het kabinet zal nu in gesprek gaan met de zorgsector, met als uitgangspunt een meer gelijke behandeling tussen de verschillende onderdelen van de collectieve sector'.

Bij de politie verdienen de 'mannen en vrouwen in de frontlinie' steun en hoeven voor een hoger salaris 'niet de straat voor het bureau te verruilen'. Daar staat verder niets bij maar het impliceert een volledige herziening van het functiegebouw.

Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden wordt voorts aangekondigd dat men wil onderzoeken 'of het werkt om bij de arbeidsvoorwaarden uit te gaan van de loonsombenadering. Op die manier wordt het mogelijk ruimte voor secundaire arbeidsvoorwaarden te gebruiken voor meer loon'. Interessante gedachte! Overigens: voor degenen die zich door die passage verheugen op meer salaris: die passage wordt direct gevolgd door de passage waarin staat dat de ministersalarissen nu definitief niet worden verhoogd en dat de norm van de nog in behandeling zijnde Wet Normering Topinkomens niet op 130% van dat ministersalaris komt maar op 100%. Bovendien: niet alleen voor de bestuurders en managers maar voor alle medewerkers. Daar heb ik nog geen commentaar op gelezen maar dat is natuurlijk een bom onder het salarisgebouw voor de managers in de collectieve sector. De huidige WOPT laat al zien wie er nu meer verdienen dan die 130%, dat zijn er al meer dan 2000, inclusief artsen van academische ziekenhuizen etc. Dat aantal zal enorm toenemen, en dat zal nog meer opvallen daar iedereen natuurlijk de afgelopen jaren naar die 130% is toe gegaan. Met de wet in de hand moet dat straks allemaal in rap tempo worden afgebouwd. Het rapport van de Commissie Dijkstal is nu inderdaad geheel op de brandstapel terecht gekomen.

9. Ambtenarenstatus

De PvdA heeft zijn verzet tegen het opheffen van de ambtenarenstatus opgegeven. In het Regeerakkoord staat dat 'het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming wordt gebracht met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid'. En daar blijft het niet bij: 'Ook secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden gelijkgetrokken met die in de private sector'. Consequent zou zijn geweest als er ook had bij gestaan dat dat geldt voor de primaire arbeidsvoorwaarden, maar dat staat er niet. Onduidelijk is of het nieuwe kabinet dit alles gaat realiseren door het omarmen van het initiatiefwetsvoorstel D66/CDA, of met een nieuw wetsontwerp zal komen.

10. Resumé.

Het blijft zwaar weer als het gaat om de arbeidsverhoudingen in de collectieve sector, en de storm heeft zijn hoogtepunt nog niet bereikt. Maar veel moet nog worden uitgewerkt. Zwak punt is dat men niet erg concreet is in het aanwijzen van werk dat moet en kan vervallen. Bovendien bestaat er een veel te optimistische verwachting van de mogelijkheden voor efficiencywinst, en met name efficiencywinst door schaalvergroting. De inspiratie om ondanks het zware weer toch te komen tot een goede overheid waar het prettig werken is zal vooral vanuit de ambtelijke dienst zelf moeten komen. Positief is wel dat het regeerakkoord nog zo globaal is dat er ruimte is voor mooie ambtelijke initiatieven.