

HELICOPTERVIEW nr. 15

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 15e aflevering, onder andere gewijd aan het nieuwe kabinet, het regeerakkoord, de Wet Normering Topinkomens en 'Transforming Whitehall'.

Prof.mr. Roel Bekker

27 november 2012

1. Het kabinet

De leden van het kabinet zijn inmiddels beëdigd, de regeringsverklaring is afgelegd en in de Tweede Kamer besproken, het kabinet kan aan de slag. Nog enkele kanttekeningen bij de inrichting van het kabinet. Opvallend is dat het ministerie van Economische Zaken zich in zijn naam heeft ontdaan van de toevoeging 'Landbouw en Innovatie'. Op zich is daar wat voor te zeggen, het is een oud adagium dat ministeries met lange namen kwetsbaar zijn. Het is ook bepaald geen ramp dat het weinigzeggende woord 'Innovatie' is komen te vervallen. Maar dat nu ook Landbouw uit de naam is verdwenen zal iedereen die indertijd al de samenvoeging van EZ en LNV typeerde als een overname wellicht tevreden stellen, maar de voorstanders van landbouwbeleid niet. Nederland valt daardoor in Europa nu ook op als een van de zeer weinige landen zonder een ministerie dat herkenbaar aan Landbouw doet. Door het accent op Economische Zaken is ook Natuur nu op een weinig voor de hand liggende plek terecht gekomen, het had meer voor de hand gelegen als dat naar I+M was gegaan. De staatssecretaris die zich geheel op het oude terrein van LNV mag storten moet dat doen onder de naam van Staatssecretaris van Economische Zaken wat bij de natuurorganisaties wat vreemd zal overkomen. Trouw wist verder te berichten dat deze Staatssecretaris zich in het buitenland minister zou mogen noemen. Dat is echter een figuur die onze Grondwet niet kent. De Grondwet kent twee soorten ministers, ministers die de leiding hebben van een ministerie en overige ministers, beiden worden door de Kroon benoemd. Daarnaast kent de Grondwet eveneens door de Kroon benoemde staatssecretarissen. Maar niet staatssecretarissen die zich in het buitenland minister mogen noemen. Erg? Niet echt, maar toch.

Tweede kanttekening betreft de relatie tussen de portefeuille van de minister van BZK en de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Ik had al gesignaleerd dat de minister van BZK niet een erg grote portefeuille heeft. We zullen afwachten wat hij er van maakt. Dat wordt niet gemakkelijker door de

overlap met zijn collega. Die gaat immers over de rijksdienst, wat ook als trendsetter een belangrijk onderdeel is van de totale overheid. Het ARAR bijvoorbeeld, waar minister Blok over gaat, is ook voor veel niet-rijksambtenaren de facto de norm. Ook gaat hij over de ABD, die straks eveneens de buitenlandse dienst omvat maar zich nu al actief toont op het terrein van topbenoemingen bij de rest van de overheid. En dat is dan weer het domein van de minister van BZK. Ook als het gaat om bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden bestaat de kans dat zaken uiteen gaan lopen. Het zal veel oplettendheid vergen om deze onlogische constructie niet tot ongelukken te laten leiden.

2. Het Regeerakkoord.

In de vorige Helicopterview is het Regeerakkoord, voorzover het de arbeidsverhoudingen in de publieke sector betreft, al uitgebreid besproken. Er zitten op dit terrein nogal wat losse einden aan de voornemens, dus er is ook ruimte om beleid te maken en zaken nader te regelen. Het is nuttig dat op de voet te volgen. Daarom ben ik voornemens een vaste monitor onderdeel van deze rubriek te laten zijn waarmee de voortgang van de voor de arbeidsverhoudingen relevante onderwerpen stelselmatig gevolgd wordt. Ik heb het format daarvoor als bijlage aan het slot van deze rubriek bijgevoegd.

3. De Wet Normering Topinkomens (WNT)

De Eerste Kamer is akkoord gegaan met de WNT. De minister van BZK kan zich nu storten op de implementatie daarvan. Over de WNT nog een korte opmerking. Begrijpelijk is het streven geweest te komen tot enige normering van de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. Maar de weeffout die vanaf het begin er in heeft gezeten (en die ook vervat was in het rapport van de Commissie Dijkstal) is dat men uitgaat van het ministersalaris als norm. Dijkstal c.s. hadden geadviseerd dat inkomen als hoogste in de publieke sector aan te houden, na een verhoging met 30% van het salaris dat de ministers hadden. Van dat laatste is het nooit gekomen en in het nieuwe regeerakkoord is opgenomen dat ministers nu definitief op het oude salaris blijven zitten. Dat salaris wordt volgens het laatste Regeerakkoord ook de nieuwe norm in de WNT en is daarmee 30% lager dan tot dusver was voorzien, waardoor vele duizenden medewerkers in de publieke sector een forse inkomensverlaging zullen ondervinden.

Mijn bezwaar tegen zowel Dijkstal als de WNT is dat de arbeidsvoorwaarden van ministers als norm worden gehanteerd voor de arbeidsvoorwaarden van functionarissen in de publieke sector. Dat terwijl de arbeidsvoorwaarden van ministers niet gebaseerd zijn op arbeidsmarktoverwegingen of andere overwegingen die gerelateerd zijn aan het functioneren als professional. De arbeidsvoorwaarden van ministers worden puur politiek bepaald, en zitten dan ook uiterst merkwaardig in elkaar. Zo kan een minister van de ene dag op de andere zonder arbeidsrechtelijk relevante redenen worden ontslagen (zij het wel met een goed wachtgeld) en heeft een minister ook geen vakantiedagen of Atv-dagen. Ministers zullen nooit overgaan tot verhoging van hun eigen salaris, hoezeer daar ook aanleiding voor is. Hun salaris staat in geen enkele verhouding tot hun inspanningen en behoort tot de laagste ministersalarissen in Europa. Maar het is politieke zelfmoord daarover te beginnen, dus ze zitten het uit in de wetenschap dat ze toch geen tijd hebben om het salaris uit te geven. En dat na hun ministerschap wellicht een functie opdoemt die enige compensatie biedt.

Het is m.i. ten principale onjuist om die politiek bepaalde arbeidsvoorwaarden met een hoogst eigen karakter als norm te hanteren voor de arbeidsvoorwaarden in het professionele domein. De Commissie Dijkstal dacht daar indertijd anders over en vond dat met de verhoging de norm ook voldoende ruim zou zijn. Maar dat blijkt dus niet zo te zijn. Nu wordt telkens de discussie over de salarissen in het professionele publieke domein gevoerd met als vertrekpunt de beloning van ministers en dat zet de discussie vanaf het begin op het verkeerde spoor. Ook geeft het allerlei gehannes omdat er natuurlijk telkens weer uitzonderingen moeten worden gemaakt. Veel beter was het geweest als men gekozen had voor een eigen normatiek voor enerzijds het politieke en/of politiek-bestuurlijke domein en anderzijds het professionele publieke domein, met daarbij ook differentiatie naar functiegroepen en deelgebieden, inclusief secundaire arbeidsvoorwaarden en eveneens gedifferentieerd naar vaste en tijdelijke aanstellingen. Dan nog had er best een sobere norm uit kunnen komen, dat is ook helemaal niet erg. Maar die norm was dan gebaseerd geweest op professionele overwegingen en zou dan ook op veel meer acceptatie hebben kunnen rekenen dan de puur politieke norm van nu. Overigens ben ik niet erg optimistisch dat men op de gekozen weg terugkomt, we zullen het hier vrees ik mee moeten doen totdat er weer eens een nieuwe commissie wordt ingesteld. In de tussentijd zal het veel gedoe blijven geven.

Heel even kwam nog de Ploumen-norm langs, die benoeming als bewindspersoon zou tegengaan van PvdA-leden die in een publieke functie meer dan de norm zouden verdienen. Dat zou staatssecretaris Van Rijn raken, maar dat dreef snel over (zo die al een publieke functie zou hebben gehad). Ook heeft de SP haar afdrachtbeleid geëvalueerd, met als resultaat dat dat zo blijft. Er is wel wat gemor, en blijft het merkwaardig dat een redelijk geachte beloning wordt afgeroomd ten behoeve van partijdoelen, met als argument dat je dankzij die partij op die functie bent gekomen. Impliciet geeft men immers aan dat men die beloning te hoog vindt zonder dat dat wordt vertaald in initiatieven om die beloning als zodanig te verlagen. Maar het is vrijwillig, en het merendeel van de betrokkenen zegt het zelf geen probleem te vinden.

Een laatste opmerking: ik heb al eens gewezen op de nieuwe serie normen die aan het ontstaan is omdat gemeenten nu ook aan inkomenspolitiek gaan doen. De jongste in de serie is, aldus Trouw van 24 november 2012, de Heerenveen-norm: het loon van de burgemeester daar is de norm voor instellingen die (deels) door de gemeente worden gefinancierd. Een navolger van de Lenferink-norm. Het zou wenselijk zijn als de minister bij de implementatie van de WNT nu ook een eind maakt aan dat soort lokale inkomenspolitiek die alleen maar verwarring en irritatie opwekt en waarvan ook is te stellen dat die, gegeven het bestaan van de nu van kracht wordende wet, niet (meer) geoorloofd is.

4. Transforming Whitehall.

Dat is de naam van een voortreffelijk rapport van het Institute for Government in Londen. Projectleider van deze studie was James Page die zich ook bij ons had georiënteerd. In het VK gaat het mes echt fors in de rijkdienst. Sinds 2010 is er sprake van het schrappen van 54.000 fte's, waardoor men gezakt is van 478.390 naar 424.220. Doel is om in 2015 op 376.000 te zitten. Ter vergelijking: onder het bewind van Thatcher, de donkerste tijd die de Civil Service tot dusver kende, was het doel een reductie van 10% in vier jaar. Dat heeft men nu al in anderhalf jaar ruimschoots gehaald.

De huidige aanpak is zeer stevig, men stuurt ook op budget én aantallen. Maar het kraakt wel aan alle kanten, zo geeft het rapport aan. Sommige ministeries slagen er in hun doelen te halen, andere

hebben grotere problemen, soms ook voortkomend uit ineens opkomende nieuwe prioriteiten. De Olympische Spelen waarbij ineens extra Defensiepersoneel nodig was, waren een goed voorbeeld. Page c.s. zien drie *'major risks': fragile leadership*, met name omdat de veranderingen moeten worden doorgevoerd onder de dubbele leiding van een minister en een SG. Was de aanwezigheid van een minister op een Brits departement vaak al erg kort, in de praktijk blijkt nu dat ook het adjectief *'permanent'* maar beter uit de functienaam van de *permanent secretary* (de Britse SG) kan worden geschrapt want zij wisselen tegenwoordig nog vaker dan de ministers. Er zijn nog maar twee SG's in functie die bij het begin van de operatie in functie waren. Daardoor ontbreekt het aan een stevige leiding aan de top. Het tweede risico: departementen werken nog steeds in *'isolation'*. Ieder voor zich, maar weinig gezamenlijk, zo vat ik op dit punt het rapport maar samen. En het derde risico: *'failing staff engagement'*.

De aanbevelingen die men doet in het rapport hebben enige gelijkenis met de aanpak bij ons: geef meer verantwoordelijkheid aan lagere niveaus in de organisatie, werk over grenzen heen en geef *'corporate functions'* (HRM, finance, IT etc.) een belangrijker rol, *'tackle the barriers to departments working together to make savings'*. Mooi en leerzaam rapport. Interessant is de vergelijking met ons: enerzijds zijn wij verder als het gaat om gezamenlijk optrekken en aandacht geven aan rijksbrede samenwerking. Dat doen wij beter dan de wel heel verkokerde aanpak in het VK. Maar hun tempo van afslanking is indrukwekkend, dat gaat harder dan bij ons. Cynici zullen zeggen dat ze daar dan ook de ruimte voor hadden. Voor een deel is dat zo, maar voor een deel gaat het daar ook een graadje harder.

5. Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten.

Op 30 oktober 2012 is het rapport uitgebracht van de Onderzoekscommissie van de Eerste kamer die zich heeft gebogen over privatisering en verzelfstandiging. Jammer was dat het rapport uitkwam toen de aandacht volledig gericht was op het regeerakkoord en met name de zorgpremie. Daardoor heeft het weinig aandacht gehad. Dat is temeer jammer daar het in mijn ogen een uitstekend rapport is. Het is op een zeer gedegen manier voorbereid, met o.a. goed voorbereide gesprekken met experts van uiteenlopende achtergrond en visies. Ik had het genoeg een van de gehoorde te mogen zijn en was toen onder de indruk van de tijd die men nam en van de kwaliteit van de vragen. Maar ook bevat het rapport een voortreffelijke analyse en een serie zeer behartenswaardige aanbevelingen. Terecht wordt de vinger gelegd op een aantal onvolkomenheden bij de besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen alsmede bij een aantal zaken die in de uitvoering niet goed geregeld zijn. Men is niet negatief over verzelfstandigingen en bepleit zeker niet om ze allemaal terug te draaien en alle zelfstandige organisaties weer onder de ministeries te brengen. Maar men signaleert terecht dat er weinig lijn in de besluiten heeft gezeten en dat sommige functies op afstand zijn geplaatst die beter wat dichterbij het politieke centrum hadden kunnen blijven. Ook gebreken in de relatie tussen de politieke macht en de uitvoeringsorganisatie worden regelmatig en terecht gesignaleerd.

Een belangrijke en eveneens somber makende constatering is dat het Parlement op (te) weinig momenten nadenkt over de ontwikkeling van het openbaar bestuur. Dat is zonder meer een terechte constatering, die overigens ook samenhangt met het hier al vaker gesignaleerde merkwaardige verschijnsel dat voor bijna alle beleidsonderwerpen goede kenniscentra bestaan behalve voor het

openbaar bestuur. Ook dat heeft de commissie overigens geadresseerd door er op aan te dringen te komen tot een expertisecentrum op het gebied van privatisering en verzelfstandiging. Mijn advies zou zijn om dat nog iets breder te trekken en uit te laten strekken tot het gehele openbare bestuur.

De commissie dringt ook aan op verbetering van de informatiepositie bij medewetgeving, bijvoorbeeld door het laten uitvoeren van ex ante onderzoeken en nulmetingen, maar ook door het horen van instanties en burgers en bestuurders. Nog belangrijker acht ik de opmerking van de commissie dat in het algemeen op politiek niveau meer aandacht moet bestaan voor uitvoering. De politieke discussie in ons land gaat altijd heel sterk vooral over nieuw beleid, hooguit afgewisseld met zo nu en dan een uitvoeringsincident. Maar stelselmatige aandacht voor een goede uitvoering, aan de hand van goede informatie en goede kengetallen, is uitzondering. Op dit vlak doet de commissie ook de zeer nuttige aanbeveling dat bestuurders van zelfstandige diensten in het parlement verschijnen en informatie over hun organisatie en hun prestaties verstrekken. Dat is een uitstekend idee, waardoor het parlement beter wordt geïnformeerd maar ook de bestuurders een gezicht krijgen en zich niet meer kunnen verschuilen achter de minister. Er lijkt mij overigens geen enkele aanleiding om dat te beperken tot de ZBO's, het kan evenzeer plaatsvinden bij uitvoeringsdiensten die onderdeel van een ministerie zijn. In het VK is dat heel gewoon en maakt niemand om de ministeriële verantwoordelijkheid die hier telkens als argument wordt opgevoerd om in die gevallen alleen het gezicht van de minister te laten zien.

Er is nog veel meer over het rapport te zeggen. Te hopen valt dat het op een gelegen moment de aandacht krijgt die het verdient. En het zou zeer verstandig zijn deze rapportage te betrekken bij een kader te laten vormen voor de in het Regeerakkoord aangekondigde doorlichting van de ZBO's.

6. Tenslotte: de politie.

Vermakelijk maar ook enigszins omineus was de berichtgeving over het ziekteverzuim van de politie dat volgens berichten in de media op maar liefst 11% zou liggen. Dat cijfer gaf alom tot vragen aanleiding, niet in de laatste plaats bij het ministerie dat niet direct de juiste cijfers paraat had. Na enig gedoe bleek dat de politie zelf verkeerd zou hebben gerekend, en dat het 'slechts' 5,9% zou zijn. Nog hoog natuurlijk, en bovendien rijst dan de vraag hoe het eigenlijk staat met het rekenvermogen van de politie. De voorzitter van de Nederlandse Politiebond keek niet op van het cijfer, een factor 2 is waarschijnlijk in zijn ogen nog geen overdrijving. 'Onze mensen worden als citroenen uitgeknepen', was zijn commentaar zonder enig vraagteken bij de cijfers te zetten. En natuurlijk werden direct Kamervragen aangekondigd. Het is een illustratie van het feit dat de discussies over de politie vaak niet een erg rationele grondslag hebben. Een ander voorbeeld is dat volgens een bericht op Nu.NL 'de politiebonden op ramkoers met Opstelten' liggen. Het betreft deze keer de vorming van de nationale politie. De bonden hebben zich teruggetrokken uit het overleg met de minister. 'De nieuwe politietop is op onaanvaardbare wijze aan het voorsorteren. Opstelten staat erbij en kijkt er naar en laat de politiemensen de dupe worden', aldus de bonden. Uit het oogpunt van arbeidsverhoudingen blijft het opmerkelijk hoe de mores zijn als het gaat om de discussie met en over de politie, waarbij de weg naar de media snel is gevonden en de dialoog vooral in turbotaal plaatsvindt, meer aan de hand van opvattingen dan aan de hand van feiten.

Bijlage:

Monitor voortgang Regeerakkoord 2012-openbaar bestuur en arbeidsverhoudingen

1.Omvang

Hoewel geen kwantitatieve doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van bijvoorbeeld het aantal ambtenaren, is wel een forse bezuiniging ingeboekt. Interessant is, ondanks het ontbreken van een expliciete taakstelling, om bij te houden hoe het aantal ambtenaren zich ontwikkelt.

Tevens zal hier gevolgd worden hoe de voortgang is op de vijf onderwerpen waar volgens het Regeerakkoord (en conform de brief van de SG's van 24 september 2012 de bezuiniging moet plaatsvinden. Daarbij gaat het om de ontwikkeling na 2016. Vóór 2016 geldt dat men de programma's uit VRD en Compacte Overheid uitvoert. Ook de voortgang daarvan zal worden gevolgd. In concreto gaat het om:

- geïntensiveerde inzet op Compacte Rijksdienst met steviger ambtelijke en politieke aansturing
- efficiënter beheer, onderhoud en gebruik Rijksvastgoed
- versnelde effectieve inzet van efficiënte basisregistraties
- normering van bedrijfsvoering uitgaven ZBO's
- versterken van de 'governance en sourcing' binnen de bedrijfsvoering.

Gedachte daarachter is dat er bij de beleidskernen weinig besparingen zijn te vinden en dat de dienstverlening op niveau moet blijven. De opbrengst is in 2017 € 900. mln.

2.Organisatie

Belangrijk om te volgen zijn:

- de voornemens om te komen tot een Randstadprovincie (korte termijn) en vijf landsdelen (langere termijn)
- de voornemens om te komen tot gemeenten van minimaal 100.000 inwoners
- de voornemens om alle ZBO's door te lichten en de product- en bedrijfschappen op te heffen
- de voornemens om het aantal waterschappen terug te brengen tot 10 à 12
- samenvoeging toezichtstaken en adviesfuncties
- taak beëindiging of decentralisatie

3. De arbeidsmarkt

- 30 % van de ABD bestaat in 2017 uit vrouwen

- de laagste loonschalen worden opengesteld teneinde medewerkers in facilitaire functies in dienst te kunnen nemen

4. Arbeidsvoorwaarden

- nullijn overheidspersoneel 2012 en 2013

- WNT-norm gaat van 130% ministersalaris naar 100%, voor alle medewerkers

- onderzoek naar loonsombenadering

- in onderwijs: afschaffen BAPO en ruimte voor moderne arbeidsvoorwaarden

- herziening functiegebouw Politie

5. Ambtenarenstatus

Ontslagrecht ambtenaren en werknemers buiten de overheid wordt gelijk getrokken. Idem secundaire arbeidsvoorwaarden. Afgewacht moet worden of het initiatiefwetsontwerp van D66/CDA wordt doorgezet of dat de minister met een eigen wetsontwerp zal komen. Ik schat dat hij dat zal doen, een dergelijk belangrijk onderwerp laat hij niet aan de oppositie!

Deze vijf rubrieken zullen we elke maand even nalopen op nieuwe ontwikkelingen.