

## **HELICOPTERVIEW nr. 20**

### **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 20e aflevering over ontwikkelingen bij justitie, onderwijs, rijks personeel en bonnetjes.**

**Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector.**

4.2013

Prof.mr. Roel Bekker

Helicopterview nr. 20

### **1. Justitie.**

Bij Justitie speelt veel. Omdat dat dat vaak ook de (vele) medewerkers raakt (Justitie is met inmiddels 100.000 ambtenaren een personeelsgigant), is er op het terrein van de arbeidsverhoudingen dan ook het nodige aan de orde. Eerder is hier al aandacht gegeven aan de klachten van rechters, neergelegd in een manifest, over de werkdruk en de bemoeienis van de Raad van de Rechtspraak met hun werk als rechter. Dat culmineerde in een opmerkelijke zij het niet uitvoerig gedocumenteerde ingezonden brief van de president van de Hoge Raad, de heer Corstens. In die brief deed hij o.a. een oproep te komen tot een kort onderzoek om de discussie wat meer handen en voeten te geven. Daar heeft de Raad voor de Rechtspraak niet op gewacht. Op 21 februari 2013 zond de Raad een brief "aan iedereen werkzaam in de rechtspraak", waarin uitgebreid ingegaan werd op de gesignaleerde fricties en het aan de dag getreden onbehagen. De raad heeft dit aangepakt: men heeft het initiatief genomen en is op bezoek gegaan bij alle gerechten, met een open oor maar ook met wat handige observaties. Zo trekt in de brief bijvoorbeeld de zin de aandacht: "Tijdens de bijeenkomsten werd overigens ook duidelijk dat er ook rechters en raadsheren zijn die zich niet of slechts ten dele herkennen in het manifest. De vraag moet onder ogen worden gezien wat de betekenis is van het gegeven dat ruim zeventig procent van de rechters en raadsheren om enige reden ervoor gekozen heeft om het manifest niet te ondersteunen". Die vraag wordt vervolgens natuurlijk niet beantwoord, maar de toon is wel gezet. *Framing*, zo noemen we dat tegenwoordig. Maar op een aantal andere vraagstukken wordt wel ingegaan, uitmondend in een aantal maatregelen om de werkdruk te verminderen, met ook de toezegging dat de kwaliteit voorop moet staan. Ook de communicatie zal worden verbeterd. En verder wordt de bal deels teruggespeeld, door de verantwoordelijkheid voor de professionele standaarden (wat dat ook precies moge zijn) duidelijk bij

de rechters en raadsheren zelf te leggen. Goede, handige brief dus, met alleen dezelfde kanttekening die ik ook had bij het manifest zelf: het ontbreekt nog steeds aan goed inzicht in de werkdruk. In die zin is ook moeilijk vast te stellen wat het effect van de maatregelen zal zijn. Dus is er nog steeds alles te zeggen voor de suggestie van Corstens: goed onderzoek naar de werkdruk.

De minister van Justitie is in een eveneens uitstekende brief van 21 maart 2013 op dit onderwerp nader ingegaan. In die brief wordt wél een poging gedaan greep te krijgen op de kwaliteit en kwantiteit van de rechtspraak. Op grond van het beschikbare materiaal concludeert de minister dat de rechtspraak in Nederland over het algemeen goed functioneert. De minister spreekt verder zijn waardering uit voor het optreden van de Raad. Aan het slot van de brief wel een cryptische passage: "ik heb met de Raad afspraken gemaakt over de prijzen voor de periode 2014-2016, waarbij de balans is gevonden tussen de noodzaak de kwaliteit van de rechtspraak te garanderen en het belang om de financiële taakstelling in te vullen". Ook bij herhaalde lezing begrijp ik niet wat daar staat. Moet de rechtspraak nu wel of niet de opgelegde taakstelling realiseren? Het lijkt alsof dat niet het geval is als de kwaliteit in het gedrang zou komen. Dat zou een interessant perspectief zijn, ook voor andere overheidsorganisaties waar de kwaliteit onder druk komt als er veel wordt bezuinigd. Men zou dan zelfs een gang naar de rechter kunnen overwegen die ongetwijfeld anderen niet zal onthouden wat hun zelf is gegund!

Tweede onderwerp op Justitieterrein: de sluiting van een groot aantal gevangnissen, met het vervallen van 3700 arbeidsplaatsen als gevolg. Een zeer ingrijpende maatregel die mede zo hoog uitvalt omdat Justitie het gevangeniswezen extra heeft aangepakt om budget voor de politie te sparen. Daar zit wel een zekere logica in: het vangen van boeven gaat vooraf aan het opsluiten. En de pakkans voor veel zware criminelen is nog steeds vrij laag, zo blijkt ook uit recente cijfers van Justitie. De vraag is natuurlijk wel of dat wezenlijk verandert door de politie meer budget te geven. Uit de cijfers over de pakkans sinds de grote groei van het politiebudget blijkt dat niet. In meer algemene zin – het SCP heeft er ook al eens op gewezen- verdient de arbeidsproductiviteit van de politie meer aandacht dan die krijgt.

Het gevangenisplan zit zo op het eerste gezicht stevig in elkaar. De staatssecretaris heeft het ook goed gepresenteerd door de kritiek op een aantal onderdelen van het plan voor te zijn. De spreiding van de sluitingen is redelijk evenwichtig, met het zoveel mogelijk ontzien van regio's waar de arbeidsmarkt naar verhouding slecht is. Dat laatste was ook al de boodschap die de Tweede kamer op 25 februari 2013 aan minister Blok voor de rijkdienst had meegegeven. Bij dat debat waren de gevangnissen overigens nog niet in beeld, en ging het vooral om regionale vestigingen van de Belastingdienst, het UWV, de inspecties en Defensie. Het gevangenisplan getuigt m.i. ook van durf. Tot nog niet zo lang geleden was dit een sector waar altijd heel effectief weerstand tegen aantastingen werd gemobiliseerd. De Vereniging van gevangenisdirecteuren vormde altijd een geducht bolwerk. Dat heeft Justitie nu kennelijk weten te doorbreken.

Het laatste actuele onderwerp op Justitie-terrein: het rapport-Cohen over de rellen in Haren. Interessant materiaal met voorlopig nog voldoende lees- en discussiemateriaal. Uit het oogpunt van arbeidsverhoudingen is het aftreden van burgemeester Bats van Haren van belang. Hij kondigde dat aan voorafgaande aan het raadsdebat over het rapport-Cohen, merkwaardig genoeg nadat zowel in het algemeen als bij de gemeenteraad het gevoel was ontstaan dat hij kon blijven zitten. De discussie verplaatste zich vervolgens naar enerzijds de positie van burgemeester Rehwinkel van

Groningen die als korpsbestuurder wel erg buiten schot was gebleven. En anderzijds naar de positie van korpscommandant Dros die onlangs was benoemd tot de nieuwe korpschef Noord. Terecht was er veel kritiek op de politie die in dit geval de zaak heeft onderschat en ook professioneel gezien niet goed heeft gefunctioneerd. Maar niet valt in te zien waarom dat dan meteen tot opstappen van de ambtelijke chef moet leiden. Voor onvrijwillig ontslag is ook geen titel, lijkt mij, temeer daar Dros nu in dienst is van het ministerie van Justitie en moeilijk gestraft kan worden voor iets dat hij in een vorige functie heeft gedaan of nagelaten. Een politiechef is bovendien niet een politiek-bestuurlijk boegbeeld dat soms moet verdwijnen als symbool bij een wanprestatie of crisis, maar gewoon een ambtenaar die valt onder de ambtenarenregels. Dus zowel inhoudelijk als procedureel is er veel voor te zeggen dat hij gewoon in functie blijft en is eerder het opstappen van de burgemeester van Haren wat voorbarig. Maar ik geef toe dat deze visie ook is ingegeven door mijn standpunt dat te vaak geroepen wordt om het “vallen van koppen” als er zaken mis zijn gegaan. Het wordt daardoor vaak een wat holle symboliek, leuk voor de media maar met verder weinig betekenis voor de kwaliteit van het werk.

## 2. Het onderwijs.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat de arbeidsvoorwaarden en de rechtpositie van het onderwijzend personeel zullen worden aangepast. Erg concreet is het daar niet verwoord, dus het blijft gissen wat onderwijzers en leraren precies te wachten staat. Minister Bussemaker licht zo nu en dan een tipje van de sluier op, en het is de moeite waard dat eens wat preciezer te volgen. Zo kondigde ze aan dat ze kritisch wil kijken naar de arbeidsvoorwaarden van oudere leraren om meer geld vrij te maken voor het onderwijs (BNR 13 maart 2013). Wellicht is dit een verwijzing naar de afschaffing van de BAPO die in het regeerakkoord genoemd staat. Het sluit aan op bijvoorbeeld de plannen van CAP Gemini dat ook heeft aangekondigd te willen snijden in de arbeidsvoorwaarden van de oudere werknemers. De minister heeft het niet zo op de oudere docenten, als ik het goed zie. Ze heeft bijvoorbeeld op 16 maart 2013 tijdens de internationale onderwijstop er voor gepleit te komen tot een cultuurverandering bij docenten. De cultuur onder docenten is vooral iets dat tot stand komt door docenten die al een behoorlijke tijd meedraaien, en die cultuur deugt niet, aldus de minister. “De cultuur bij veel leraren is nu vaak: dit is mijn les en daar zet ik een hek omheen en ik houd de deur van mijn klaslokaal dicht”. In een kamerdebat op 27 maart 2013 heeft de minister dit nog eens herhaald. Met name oudere leraren zullen -volgens de minister in dat debat- salaris moeten inleveren. Het geld dat dit oplevert zal worden geïnvesteerd in de kwaliteit van leraren. Staatssecretaris Dekker heeft zich daar bij gevoegd met zijn constatering dat 4% van de loonsom op gaat aan leraren die thuis zitten. Daar wil hij verandering in brengen. Ook hij heeft het over de oudere leraren, gelet op zijn stelling dat hij die 4% wil inzetten voor de begeleiding van jonge leraren. Die 4% is inderdaad hoog, als ik althans mag aannemen dat dit niet het ziekteverzuimpercentage is maar daar bovenop komt. Kortom: de bewindslieden van OCW zijn stevig bezig als het gaat om de vooral oudere docenten.

Ik weet het niet, moet ik eerlijk bekennen. Ik heb de indruk dat de minister zich hier begeeft in bespiegelingen over zaken waarvan de *evidence* nog niet helemaal compleet is. Ik zelf ben voorts nogal sceptisch over de kwaliteit van organisatie en management in het onderwijsveld, en zou geneigd zijn daar eerder naar te kijken dan naar de cultuur van de oudere docenten die de deur van het klaslokaal dicht doen. We zullen zien, het is in ieder geval de moeite waard dit op de voet te volgen. Het moet allemaal een plaats krijgen in het aangekondigde Nationale Onderwijsakkoord.

### 3. Sociaal akkoord rijks personeel.

Het overleg over een sociaal beleidskader voor het rijks personeel is in deze Helicopterberichten al een paar keer met groeiende zorg aan de orde gesteld. Al weer geruime tijd geleden is het overleg begonnen over een nieuwe cao en een nieuw sociaal beleidskader. In verband met de door de laatste twee kabinetten voorgestane nullijn liep het cao-overleg op niks uit. Vandaar dat vorig jaar besloten werd het overleg over de cao los te koppelen van het overleg over het sociaal beleidskader. In dat laatste overleg leek aanvankelijk wel schot te zitten, althans in het overleg op ambtelijk niveau. Maar politiek kreeg BZK niet de ruimte om tot een afronding te komen. Op de achtergrond speelde mee dat SZW bezig is met de voorbereiding van vergaande veranderingen als het gaat om de arbeidsverhoudingen en niet wilde dat voor het rijks personeel hierop vooruit werd gelopen. Maar op een gegeven moment kwam het overleg toch weer op gang, zij het dat de inzet van het rijk voor de bonden veel te mager was. Dat leidde uiteindelijk tot een gang naar de Advies- en arbitragecommissie die de partijen in haar beslissing van 7 februari 2013 opriep over twee geschilpunten verder te praten: de herplaatsingstermijnen en de afkoopsommen voor niet-herplaatsers. Met in die uitspraak ook de terechte constatering dat "het overleg buitengewoon ongelukkig is verlopen". Dat komt vooral voort, zo is de mening van de commissie, uit de onduidelijke rol die de werkgever (de overheid) in het overleg had en waarbij zowel de DG als op een gegeven moment ook de minister (Spies) weer werden teruggefloten.

Na deze uitspraak kwam het overleg weer op gang. Ook dat ging aanvankelijk niet erg vlot omdat het rijk in de ogen van de bonden de uitspraak van de commissie wel erg ruim interpreteerde en eigenlijk alles weer ter discussie wilde stellen. Maar gelukkig is er nu schot in gekomen en hebben het rijk en de bonden een principeakkoord bereikt over het beleid bij reorganisaties. Dat akkoord omvat onder meer de afspraak voor intensieve herplaatsingstrajecten terwijl tevens het last-in-first-outbeginsel vervangen wordt door het afspiegelingsbeginsel. Ook is een afspraak gemaakt over de ontslagvergoeding die in afwachting van een algemeen sociaal akkoord op een maximum van € 75.000,- is bepaald. De bonden zullen het met positief advies voorleggen aan hun achterbannen. Positief is dat er nu een akkoord ligt, de top van BZK verdient een compliment voor het feit dat men de zaak weer in beweging heeft gebracht en gepoogd heeft de grote vertrouwenskloof te dichten. En de bonden mogen geprezen worden voor het feit dat ze niet uit frustratie de kont tegen de krib hebben gegooid. Ongetwijfeld speelt op de achtergrond een rol dat het rijk gelet op het algemene sociaal overleg een positief gebaar wilde maken. Reorganisaties zouden ook wel erg gaan stagneren. Ondanks deze positieve ontwikkeling moet men niet vergeten dat het andere onderwerp, de beloning, nog steeds muurvast zit, en dat is dus op de nullijn. Het voordeel van het nu bereikte overleg is dat men één dossier heeft afgesloten en zich nu kan storten op het andere. Nadeel is echter dat dat andere dossier een stuk gecompliceerder is dan het sociaal beleidskader waar men het eigenlijk al lange tijd over eens was.

Overigens: niet erg veel aandacht heeft gekregen dat hier tussendoor ook nog gesloten is de nieuwe formule die de Centrale Raad van Beroep heeft bedacht voor ontslag van ambtenaren die hun ontslag niet aan zichzelf te wijten hebben, de ambtenarenvariant van de kantonrechtersformule. Die is voor ambtenaren een stuk lager dan de kantonrechtersformule in de private sector, met als argument dat ambtenaren een veel betere ontslagbescherming hebben. Ik kan niet overzien in welke mate dat in het sociaal beleidskader of de cao-onderhandelingen is meegenomen. Het speelt natuurlijk ook in de discussie over de ambtenarenstatus waarbij voorstanders van het handhaven van

die status nu juist betogen dat ambtenaren helemaal geen betere ontslagbescherming hebben. Maar over dat wetsontwerp van D66 en CDA horen we niks meer, net zomin als we trouwens bij BZK enige beweging zien om hetzelfde voornemen uit het Regeerakkoord van de grond te tillen. Wordt allemaal vervolgd.

#### 4.En tenslotte....

Op internet worden sinds februari alle gedeclareerde bonnetjes van bewindslieden en topambtenaren openbaar gemaakt. Een grote winst voor het democratisch proces dat het vertrouwen in de overheid ongetwijfeld sterk ten goede zal komen! Het is letterlijk en figuurlijk smullen, een uiterst nuttig overzicht dat tenminste enige richting geeft als je in Den Haag een restaurant zoekt. Een soort IENS voor het Binnenhof. De eerste resultaten zijn wel enigszins teleurstellend, het aantal lunches en diners valt nogal tegen, daar redt de Haagse horeca het niet mee. Een Schlemmersalade zonder spekjes, dat is het wel zo ongeveer. Er boven uit sprong de top van Justitie, wat aanleiding was tot een foute kop in de NRC die de minister en staatssecretaris had genoemd als consument. Dat hebben ze natuurlijk niet op zich laten zitten, en in de NRC van 4 maart verscheen een correctie dat "niet de bewindspersonen uit eten gingen maar hun topambtenaren". Zo hoort dat! Afslanken moet inderdaad op politiek niveau beginnen, en we zouden maar eens op het idee kunnen komen dat bewindslieden uit eten gaan! Overigens is natuurlijk een interessante mogelijkheid voor bewindslieden om de publiciteit te ontlopen dat ze uit eten gaan met hun topambtenaren, waarna alleen van de laatste de bonnetjes op internet verschijnen waarin niet vermeld hoeft te worden met wie er gegeten werd. Maar Justitie zal vanzelfsprekend zoiets niet doen.