

HELICOPTERVIEW nr. 22

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 22e aflevering over de Dolmatov-zaak, vacatures van de ambtelijke top, toezicht, arbeidsproductiviteit in de publieke sector en de affaire-Weekers.

Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector.

6.2013

Prof.mr. Roel Bekker

1.De Dolmatov-zaak

Als het gaat om ambtenarenbeleid, is het zeer stil onder dit kabinet, maar aan affaires die van belang zijn uit het oogpunt van politiek-ambtelijke verhoudingen geen gebrek. Veel aandacht trok de Dolmatov-zaak. De Russische dissident Dolmatov pleegde zelfmoord in een detentiecentrum waar hij verbleef in verband met een voorgenomen uitzetting naar Rusland. De Inspectie Veiligheid en Justitie, die op verzoek van de staatssecretaris onderzoek naar deze zaak had gedaan, kwam tot het oordeel dat 'op verschillende momenten door verschillende organisaties in de vreemdelingenketen onzorgvuldig is gehandeld'. Dat is 'niet alleen toe te schrijven aan het handelen of nalaten van functionarissen maar ook aan de afhankelijkheid van – en vertrouwen in- systemen etc.' Systemen, die niet bleken te deugen. De staatssecretaris moest zich daar uiteraard voor verantwoorden in de Tweede Kamer, waar het debat uitmondde in het verwerpen van een Motie van Wantrouwen. In het debat ging de staatssecretaris uitgebreid door het stof en kondigde hij aan dat hij zich zou inzetten voor vergaande verbeteringen, waarbij hij ook aangaf te denken dat hij in staat zou zijn die verbeteringen door te voeren.

Een paar kanttekeningen. Allereerst: het is opvallend dat in dit geval een ambtelijke dienst van Justitie (de inspectie) een zeer kritisch en voor de staatssecretaris bijna fataal rapport uitbrengt over het functioneren van andere onderdelen van Justitie. Het is een degelijk rapport waaruit een allesbehalve fraai beeld te voren komt over een deel van de ambtelijke organisatie. Onverschillig en onzorgvuldig zijn typerende kwalificaties. Het is een goede zaak dat het uitbrengen van dit soort rapporten mogelijk is en ook goed dat -voorzover waar te nemen- de inspectie niet belemmerd werd in het naar buiten brengen van haar bevindingen en zelfs het woord mocht voeren tijdens de hoorzitting van de Tweede Kamer over deze zaak. Een tweede, eveneens positief te beoordelen

aspect van deze zaak is dat de staatssecretaris, hoezeer ook in het nauw gebracht, niet op de lijn ging zitten zichzelf vrij te pleiten door de ambtenaren de schuld te geven en vervolgens disciplinaire straffen aan te kondigen. Dat was een stuk beter dan het optreden van zijn collega op I+M in het ProRail debat. Wat in het debat (en evenmin in het inspectierapport) niet helder werd is overigens hoe die houding van onverschilligheid is ontstaan in het ambtelijke apparaat. Dat zou de moeite waard zijn om nog eens nader te onderzoeken en ook te relateren aan de voorbeeldwerking van de leiding en de invloed daarvan op de cultuur van een organisatie.

Ook interessant is dat de staatssecretaris in zijn recente brief over het COA (zie Helicopterview nr. 21) er voor heeft gepleit het COA direct onder het ministerie te brengen en de status als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) op te heffen. De staatssecretaris stelt in zijn brief van 10 april 2013 daarover dat uit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid zo'n organisatie beter direct onder de bewindspersoon kan vallen dan op afstand staan. 'Ook de eenduidige sturing en samenwerking in de keten zouden (bij het COA) gebaat zijn bij een vergelijkbare aansturingsrelatie als de IND en/of DTNV', aldus de brief. In de zaak-Dolmatov is niet van die voordelen gebleken, om het zacht te zeggen. De directe verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor de IND c.a. heeft niet deze dramatische ontwikkeling kunnen voorkomen en evenmin de achterliggende cultuur- en systeemproblematiek. Bovendien is er bij het op afstand staande COA indertijd veel harder ingegrepen dan nu bij de Justitieonderdelen, althans in het openbaar. En heeft de directe verantwoordelijkheid ook niet geleid tot een ander betoog en een andere politieke consequentie dan gevolgd zouden zijn bij een ZBO. Misschien gaat de staatssecretaris zich nog eens beraden over de vraag of het wel zo verstandig is dat hij zijn taak wil uitvoeren door directe zeggenschap over een steeds groter wordende ambtelijke dienst. Formeel geeft dat natuurlijk macht maar materieel is dat ondoenlijk, met maar twee bewindslieden die op dit moment al gaan over (en direct verantwoordelijk zijn voor) meer dan 100.000 ambtenaren, in ambtelijke organisaties waar naar de aard van het werk aan de lopende band sprake is van fouten, incidenten, cultuurproblemen en wat dies meer zij, met eveneens vaak dramatische gevolgen.

Dat brengt me tot een volgende punt: de zweepslag. Die werd in het debat weer vaak genoemd, en dan werd bedoeld op de zweepslag die het ambtelijk apparaat zou voelen als door ambtelijk falen een bewindspersoon in moeilijkheden komt, met als hardste zweepslag het aftreden van die bewindspersoon. In het debat werd die zweepslagtheorie toegeschreven aan de bestuursrechtgeleerde prof. dr. A.M. Donner, er zijn ook anderen die die theorie aanhangen. Ik denk dat dat toch een kwestie is van politiek *wishful thinking*. Natuurlijk zullen de ambtenaren het vervelend vinden als ten gevolge van hun falen een bewindspersoon moet opstappen. Maar dat een bewindspersoon opstapt, is *all-in the game*, daar liggen ambtenaren echt niet wakker van. Wel wakker liggen ze van maatregelen die genomen worden, zeker als die hen persoonlijk raken, maar dat zijn maatregelen die vooral op de weg liggen van het ambtelijk management. Als er al sprake is van een zweepslag, dan zit die daar in of in een volstrekt nieuwe wind die een opvolgende bewindspersoon laat waaien. Maar ook van dat laatste moet men niet de verwachting hebben dat ambtenaren dat zullen ervaren als een zweepslag. In plaats van dit soort retorische frasen, zou het beter zijn vooral de aandacht te richten op de managementopgave om de gebleken onzorgvuldigheid van personen in samenhang met falende systemen aan te pakken.

Laatste opmerking: waar was de minister? In het ProRail debat werd de minister er al snel bij geroepen, om overigens nogal uiteenlopende en niet al te duidelijke en consistente redenen. Maar

hier bleef dat achterwege en in het openbaar is ook niet veel van de minister gehoord. In het ProRail debat was de beste reden om de minister naar de Kamer te noden haar verantwoordelijkheid voor de organisatie. Die is hier ook aan de orde, en de cultuur in de organisatie (de verantwoordelijkheid van de minister, niet althans niet exclusief van de staatssecretaris) geeft eerlijk gezegd meer aanleiding voor zorg dan die bij I+M. Bovendien was de minister ook nog verantwoordelijk voor de Inspectie. Maar dat heeft kennelijk er niet toe geleid dat hij in het debat werd betrokken, zoals hij zelf ook geen aanvechting heeft gehad zich hierover in het openbaar uit te laten.

2. Vacatures van de ambtelijke top

Sinds mijn studie 'Marathonlopers rond het Binnenhof' volg ik met extra belangstelling de vacaturemeldingen voor de topfuncties in Den Haag, met name om te analyseren welke kennis en ervaring, eigenschappen en vaardigheden gevraagd worden. Achtergrond is om, net als in de studie is gedaan, te bezien of er sprake is van een bepaalde ontwikkeling en ook in welke mate de karakteristieken van opmerkelijke topambtenaren doorwerken in de profielschetsen voor de topambtenaren van de toekomst. Dat is nog niet zo eenvoudig omdat de ABD nog niet een helemaal consistent 'template' (nuttig om dit Engelse woord iets meer bekendheid hier te geven) hanteert. Maar er valt wel iets over te zeggen. Deze keer drie vacatures: DG Politie, Directeur Centraal Planbureau (CPB) en SG van EZ.

Bij de DG Politie wordt gewerkt met een opsomming van 'essentiële situaties/kwaliteiten'. Niet duidelijk is wat met 'situaties' wordt bedoeld. In de opsomming lopen verschillende zaken door elkaar, maar het algemene beeld is wel duidelijk: managementervaring, verbindend leiderschap, besluitvaardigheid en stressbestendigheid, uitmuntende onderhandelingsvaardigheden zijn de belangrijkste eigenschappen, waarbij overigens niet helemaal duidelijk is wat 'verbindend leiderschap' precies is. De toelichting dat de leider 'in verbinding met zijn mensen staat en gevoel heeft voor de menselijke maat' helpt natuurlijk niet echt. Enigszins merkwaardig is de eis dat hij moet beschikken over de kwaliteit 'het vertrouwen te hebben van de relevante bestuurlijke en ambtelijke omgeving'. Dat is toch iets dat moet blijken uit de benoeming en suggereert teveel dat alleen vrienden en bekenden in aanmerking komen. Opvallend is dat er ook nog een opsomming van competenties bij staat waarin deels dezelfde elementen voorkomen maar deels ook weer nieuwe zoals (terecht) netwerkvaardigheid en 'effectief samenwerken'. Maar soms eerder genoemde vaardigheden niet worden herhaald, zoals de terecht genoemde onderhandelingsvaardigheid. En ten opzichte van de in het oog springende karakteristieken van mijn Marathonlopers mis ik er wel een paar: analytische vaardigheden en oordeelsvermogen, taalvaardigheid, sociale vaardigheden, organisatievaardigheid. Interessant is dat in de tekst staat dat 'een assessment onderdeel *kan* uitmaken van het selectieproces evenals een onderzoek door de AIVD'. Kan, dus niet verplicht.

De tweede vacature is die van Directeur van het CPB. Daar wordt een ander stramien gevolgd en na een beschrijving van de functie-eisen (gezaghebbend econoom, inspirerend manager, omgevingsbewustzijn, bestuurssensitiviteit (wat dat ook mag zijn), visie op de strategische prioriteiten van het CPB) direct een aantal competenties genoemd. Die zijn wel enigszins opvallend voor een CPB-directeur. Allereerst weer de bestuurssensitiviteit, wat voor een wetenschappelijke functie toch wel erg veel accent krijgt. Oordeelsvorming, prima, maar zou ook bij een DG en SG absoluut er bij moeten. Conceptuele flexibiliteit! Daar heb ik niets van begrepen. Conceptuele vaardigheid is een redelijk bekende competentie, maar conceptuele flexibiliteit lijkt me een

contradictio in terminis en suggereert m.i. wel erg een zekere handigheid die eerder past bij beleids-DG's dan bij directeurs van planbureaus. Dat wordt nog eens versterkt door de volgende eis, te weten 'flexibel gedrag'. Dus niet 'flexibiliteit' wat al enigszins opmerkelijke vaardigheid zou zijn voor een gezaghebbende econoom, maar nog een graadje erger: flexibel gedrag, dus de voortdurende tentoonspreiding van flexibiliteit. Er staat nog net niet dat de betrokkene moet kunnen goochelen. De besluitvaardigheid valt verder op als essentiële competentie voor het hoofd van een planbureau, waar de hoeveelheid besluiten wel meevalt.

Bij deze functie maakt een *assessment* verplicht deel uit van de procedure, evenals een onderzoek van de AIVD. Opvallend dat dus de ambtelijke baas van het politiebeleid *eventueel* door de AIVD gescreend wordt maar de directeur van het CPB *in ieder geval*. Men houdt er kennelijk rekening mee dat die van buiten kan komen terwijl een DG, in casu de DG Politie, niet gescreend hoeft te worden als hij als DG elders net gescreend is. Er staat verder ook bij deze functie dat die voor maximaal zeven jaar is, hetgeen betekent dat de uiteindelijke kandidaat ook op andere TMG-functies benoembaar moet zijn. 'Of een andere functie buiten de overheid ambieert', staat er vervolgens enigszins cryptisch bij. Dus een extra eis is dat je als oppereconoom van het rijk ook op andere TMG-functies benoembaar moet zijn, en dus niet als CPB-directeur benoemd wordt als dat niet het geval zou zijn. Dat is natuurlijk merkwaardig. Maar om dat te verzachten door er aan toe te voegen dat het ook goed is als je op het moment van benoeming een functie in de private sector ambieert, is nog merkwaardiger. Het zal allemaal wat onhandig geformuleerd zijn.¹

De laatste in de serie vacaturemeldingen betreffende de Top Management Groep is de vacature van SG van EZ. Daarbij is nog weer een ander stramien gekozen. Opvallend is het profiel. Daarin staat dat de SG een gezaghebbend topmanager is, én adviseur, die 'duiding geeft aan nationale en internationale economische ontwikkeling'. 'De SG vertolkt met gezag de economische visie van het kabinet en heeft een belangrijke stem in het debat over economie en concurrentievermogen'. 'Hij is een kundig regisseur op hoog politiek-bestuurlijk niveau die initieert, verbindt en realiseert'. Dat zijn nogal vergaande eisen die naar de grenzen gaan van wat men in het algemeen van een topambtenaar verwacht en accepteert. De SG mag bijvoorbeeld een economische visie vertolken (dus in het openbaar), zij het dat dat de visie van het kabinet moet zijn. Dat gaat enerzijds wel ver, want het verkondigen van een economische visie ligt toch niet direct op de weg van een topambtenaar. Maar wordt anderzijds ingeperkt omdat het alleen de economische visie van het kabinet mag zijn. Dat beperkt bovendien zijn geloofwaardigheid als er een nieuw kabinet aantreedt. En hij heeft een belangrijke stem in het debat over economie, wat toch alleen maar kan als hij in alle vrijheid en op basis van een grote economische kennis aan dat debat mag deelnemen. Er is wel eens een SG van EZ geweest die dat heel actief deed, en waar het toen slecht mee afliep.

In de vacaturemelding is verder plaats ingeruimd voor een beschrijving van de stijl van leidinggeven. In die beschrijving zitten ongeveer alle elementen van welke manager dan ook: oog hebben voor belangen, juiste balans vinden, helder communiceren, evenwichtig, delegeren, integer, transparant

¹ Op het moment van schrijven van deze Helicopterview meldden de media dat het Kabinet Laura van Geest zou voordragen voor benoeming. Zij is nu DG Rijksbegroting en was daarvoor o.m. Thesaurier-Generaal. Zij is zonder meer uitstekend gekwalificeerd voor deze functie en voldoet ook aan de eisen, even afgezien van die overdreven verwoorde flexibiliteit. De tekst van de vacaturemelding suggereert dat men zeker gekeken heeft naar kandidaten van buiten de overheid maar daar kennelijk niet iemand heeft kunnen vinden die geschikt was. De keus voor de 'vaste waarde' Laura van Geest is dan heel begrijpelijk.

(*Whatever that may be*. Open boek? Snel te voorzien?). ‘Hij stuurt op collegialiteit en teamwerk’. Bij de vereiste kennis en ervaring eveneens vooral algemene eisen die niet veel precisering bevatten.

Als je de vacaturemelding leest, dan blijft hangen dat het een gezaghebbend econoom moet zijn die ervaring heeft in het managen van complexe organisaties maar die ook naar buiten moet treden met economische opvattingen. Voor de rest heeft men het zo algemeen gehouden dat er men van geval tot geval zijn *mind* kan opmaken. We zullen zien.

Bij dit soort vacaturemeldingen gaat het er natuurlijk vaak om een serie handvatten en kapstokken te hebben die de vrijheid geven om met bepaalde kandidaten verder te gaan en andere af te wijzen. Dus zo vreselijk serieus moet je deze profielschetsen niet nemen. Maar interessant is toch wel om te kijken naar de verschillen en naar de accenten, die in dit geval juist bij de directeur van het CPB wel heel erg neigen naar een zeer grote flexibiliteit wat iets anders is dan een rechte rug. En in het algemeen zouden wellicht iets meer consistentie en systematisering geen kwaad kunnen.

3. Toezicht

Minister Blok voor Wonen en de Rijksdienst heeft op 26 maart 2013 in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat hij het toezicht op de corporaties weer volledig naar het rijk wil halen. Dat naar aanleiding van het advies van de Commissie-Hoekstra, die ingesteld was na de Vestia-affaire. Opvallend is dat de minister het externe financiële toezicht bij het ministerie wil onderbrengen en niet langer bij een ZBO wil hebben. Dat valt te begrijpen. ZBO's zijn niet populair op het ogenblik, en in de volkshuisvesting hebben de affaires zich kunnen voltrekken zonder dat de toezichhoudende ZBO's die hebben kunnen voorkomen, dus men kan niet gemakkelijk volhouden dat dat optimaal was. In de Tweede Kamer zal dit ook wel goed vallen omdat het voor een Kamer natuurlijk aantrekkelijker is om direct bij van alles en nog wat de minister te kunnen aanspreken dan te horen te krijgen dat een ZBO daar over gaat. De aanpak lijkt ook enigszins op de situatie in het onderwijsveld waar evenmin sprake is van een ZBO die het toezicht uitoefent. De OCW-achtergrond van zowel de DG Wonen als SG bij BZK heeft wellicht dan ook bij het standpunt een nevenrol vervuld.

Ondanks deze politieke en inhoudelijke logica toch een enkele kanttekening. Allereerst is het natuurlijk maar de vraag of het toezicht door het ministerie beter gaat dan door een ZBO. Tot eind van de jaren 80 stond de volkshuisvesting onder zeer stringent en intensief toezicht van het ministerie, waarbij zelfs elk bouwplan intensief werd beoordeeld. Dat leidde uiteindelijk tot de Eerste Bouwenquête waarna heel bewust is gekozen voor verregaande decentralisatie en stopzetten van bemoeienis van het rijk. Dus met een enigszins historische blik op de zaak valt er op de ministersrol wel wat af te dingen.

Belangrijker is wellicht nog de constatering dat het in de grote publieke sectoren wel heel verschillend georganiseerd gaat worden. Het zou wenselijk zijn toch iets van een consistente visie op het geheel te hebben, als het gaat om toezicht, maar het tegendeel is het geval. Als we kijken naar de situatie in de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting: het vliegt van incident naar incident per onderdeel telkens weer een andere kant op.

Overigens: op 5 april 2013 is in Utrecht gepromoveerd Marc Wiggers met een proefschrift over het toezicht in de zorg. Dat berust bij een ZBO, te weten de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Hij signaleert dat met name als het om fusies gaat de NZA haar sectorspecifieke

mededingingsbevoegdheden nauwelijks heeft benut. De inmiddels in de Autoriteit Consument en Markt (ook een ZBO!) opgegangene NMA had 'afschrikwekkender' kunnen optreden bij het beoordelen van fusies in de zorg. Hij beveelt aan om naar aanleiding van de voor 2013/2014 op stapel staande evaluatie van de NZA het bestaansrecht van de NZA aan de orde te stellen.

Wellicht is het een goed idee om rond die tijd het geheel van het overheidstoezicht op de drie grote publieke sectoren integraal te bekijken, zowel wat het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening betreft (de inspecties waar ook sprake is van zeer uiteenlopende aanpak, verwachtingen et cetera) en het toezicht op de bedrijfsvoering, en dan te komen tot een evenwichtig, ook goed op de nieuwe ACM afgestemde aanpak. Dat lijkt wat beter dan alle ad hoc maatregelen die tot dusver zijn genomen en waartoe het nu ook weer in de volkshuisvesting lijkt te komen.

4 Tenslotte:

-De arbeidsproductiviteit in de publieke sector.

Het is een onderwerp waar we vaak met een boog omheen lopen. Maar zo nu en dan komt er iets naar boven, zoals onlangs in het onderwijs waar staatssecretaris Dekker zich bezorgd toonde over het feit dat 4% van de loonsom in het onderwijs opgaat aan leraren die thuis zitten (zie Helicopterview nr. 20). Dat is veel natuurlijk. Tot nu toe slaag ik er niet in er achter te komen waar dat op berust. Het zou kunnen slaan op de zogenaamde BAPO (de regeling voor oudere leraren die minder mogen werken zonder evenredige vermindering van hun salaris). Maar dat is geen 4%, ik hoor daar cijfers variërend van 2 tot 7 %. Inmiddels las ik ook dat Henk Berg, bestuurder van de Onderwijs Service Groep, stelde dat 20% (!) van het Onderwijsbudget terecht komt bij mensen die geen substantiële bijdrage leveren aan de onderwijspraktijk. 'Voor hen is een plaats in de luwte bedacht omdat ze bij een fusie zijn overgeschoten.' Volgens Berg wordt deze gang van zaken doodgezwegen door de onderwijsbestuurders, de vakbonden en de politiek. (Eindhovens Dagblad 3 april 2013). Nu begint het echt interessant te worden, want dat is al 4% van de staatssecretaris plus 20% van Berg plus 5% ziekteverzuim, plus 10 à 15 % overhead! Dat gaat hard toe naar de helft van het onderwijsbudget dat niet besteed wordt aan onderwijs! Daar is dus nog wel wat te halen!

-En: de affaire-Weekers. Of te wel de fraude van Bulgaren met de zorgtoeslag en de individuele huursubsidie. Dat debat is net op gang gekomen. De staatssecretaris toonde zich zeer verbaasd door het nieuws in een TV-programma. Zijn ambtenaren bleken het wel te weten maar hadden het hem niet verteld. Dat kan, zie de staatssecretaris, maar hij had het wel graag geweten en wil in het vervolg beter op de hoogte zijn. Vanuit de Belastingdienst werd vervolgens gelect dat de staatssecretaris het wel wist. Allemaal niet zo'n mooie vertoning waar net als bij Teeven de oppositie weer goed zijn tanden in kan zetten. Wordt vervolgd, met de kleine kanttekening dat de vraag of de staatssecretaris persoonlijk op de hoogte was niet zo relevant is. Als zijn ambtenaren iets weten, weet hij het per definitie functioneel gezien ook. Het gaat er om welk beleid is gevoerd en welke maatregelen worden genomen, niet of de staatssecretaris persoonlijk iets weet. Natuurlijk moet hij door zijn ambtenaren over de belangrijkste zaken worden geïnformeerd. De selectie daarvan is een belangrijke en lastige verantwoordelijkheid van de ambtelijke top. Dat gaat meestal goed en soms fout, vooral achteraf gezien. Het debat gaat na het reces verder.