

HELICOPTERVIEW nr. 25

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 25e aflevering over arbeidsverhoudingen in de zomer van 2013, topsalarissen politie, topsalarissen onderwijs cultuur en media, ministersalarissen, nog meer moraliteit, ongewenste privé-contacten ambtenaren, organisatorische verwickelingen.

Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector.

9.2013

Prof. mr. Roel Bekker

1.Zomer 2013 en de arbeidsverhoudingen

Het is vaker opgemerkt: het meest opmerkelijke was dat er niks opmerkelijks was. Een beroemd citaat van Sherlock Holmes ook, over de hond die 's nachts niet blafte. Dat nu was ook kenmerk van de ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Geen nieuwe voorstellen, geen nieuwe initiatieven, geen verwickelingen in organisaties, geen salarisverhogingen maar ook geen acties al gevolg daarvan. Opmerkelijk. Hieronder de schamele oogst, overigens met de kanttekening dat in het najaar ongetwijfeld meer aan de orde zal zijn.

2.Topsalarissen politie

Een van de weinige zaken die nog enige publiciteit kreeg, waren de topsalarissen in de publieke sector. Staatssecretaris Teeven schreef op 26 juli 2013 een brief naar de Tweede Kamer, in antwoord op Kamervragen van Bonte (PVV), over de dertien politiechefs die meer zouden verdienen dan de minister. De Kamervragen waren gebaseerd op het WOPT-overzicht. De staatssecretaris, die kennelijk de minister verving, zet uiteen dat het in vijf gevallen gaat om salarissen die niet sporen met het nieuwe arbeidsvoorwaardenkader voor de politietop. De staatssecretaris stelt dat naar zijn mening die salarissen ook binnen dat kader zouden moeten passen maar dat er geen juridische mogelijkheden zijn om de inkomens van de vijf betrokkenen te verlagen. Daarom zijn er gesprekken gevoerd en is 'een moreel beroep op hen gedaan om vrijwillig af te zien van dat surplus aan inkomen'. 'Na overleg met hen is gebleken dat de bereidheid om vrijwillig af te zien van dit surplus niet aanwezig is'. Om dit politieke leed nog enigszins te verzachten, voegt de staatssecretaris er dreigend aan toe dat ze wel vallen onder het herplaatsingsregime en dat ze dus gekort zullen worden als ze op een nieuwe functie komen. Daarbij geldt dan een overgangstermijn van negen(!) jaar. Kortom: daar zullen de vijf niet wakker van liggen.

3. Topsalarissen onderwijs, cultuur en media

Ook de bewindslieden van Onderwijs Bussemaker en Dekker hebben een moreel appèl gedaan om salarissen te matigen, in hun geval op topbestuurders in het onderwijs, de cultuur en de media. Naar hun zeggen heeft dat succes gehad: van de 26 functionarissen die qua salaris uitgaan boven de normen hebben er 19 vrijwillig salaris ingeleverd (nieuwsbericht OCW van 19.08.2013). Hoeveel en met ingang van wanneer, staat er niet bij. Deze 19 hebben een brief gehad met waardering. Van de overige zeven is er één inmiddels opgestapt, vertrekt een ander dit jaar, heeft één nog niet gereageerd en hebben vier geweigerd. Die worden uitgenodigd voor een gesprek. Daarin zal het moreel appèl nog wel eens worden herhaald en natuurlijk ook nog wat publicitaire druk worden uitgeoefend, maar het resultaat zal -schat ik- net zo zijn als bij de politie. Het wachten is nu overigens op een vergelijkbaar moreel beroep in de zorg en de universiteiten.

4. Ministersalarissen

Ik zelf heb mijn steentje aan de discussie bijgedragen door een artikel in Openbaar Bestuur dat ook dankzij de zomerstilte nog enige publiciteit kreeg. Strekking: het is ten principale onjuist om de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector af te leiden van de salarissen van ministers. Hun arbeidsvoorwaarden en rechtspositie zijn van een zeer bijzondere aard. De hoogte van hun salaris wordt geheel bepaald door politieke overwegingen. Het bleek overigens niet vast te stellen waar het huidige salaris op is gebaseerd, het is ooit op een bepaald niveau vastgesteld en vervolgens aangepast conform de index voor ambtenarensalarissen. Het is politieke zelfmoord voor minister om te beginnen over salarisverhoging, salarisverlaging is wat dat aangaat populairder. Ik heb er aan toegevoegd dat het huidige salaris van ministers geen redelijke vergoeding is voor hun zware werk maar dat dat leed is te overzien omdat ministers na (en wellicht ook dankzij) hun ministerschap vaak goed terecht komen. Daartoe ben ik nagegaan hoe de inkomensontwikkeling van ministers van het kabinet-Lubbers 1 tot en met het kabinet-Balkenende 4 na hun aftreden was. Een behoorlijk deel van de ministers, ruim een derde, is aanzienlijk meer gaan verdienen dan ze deden als minister, een groot deel blijft gelijk en een enkeling is er op achteruit gegaan. Dit ondergeschikt onderdeel van het artikel kreeg nogal wat media-aandacht. Maar de hoofdboodschap was: een voor politici geldend en op louter politieke overwegingen gebaseerd salaris is een ondeugdelijke norm voor de professionele arbeidsvoorwaarden in de publieke sector.

5. Nog meer moraliteit

De twee leden van de Raad van Bestuur het Deltion College in Zwolle hebben bij de opening van het schooljaar in aanwezigheid van minister Bussemaker een eed afgelegd. Zij had begin van dit jaar gesteld dat ze het een goed idee zou vinden als onderwijsbestuurders dat zouden doen. Een woordvoerder van de minister liet weten dat 'we meer bewustzijn willen kweken door die eed af te leggen'. In de tekst van de eed staat dat de bestuurders het onderwijs centraal stellen, zich in zullen zetten voor de professionele ontwikkeling van hun medewerkers, dat ze open staan naar de regio, hun functie integer zullen uitvoeren, zorgvuldig zullen omgaan met de hun beschikbaar gestelde middelen en zich aan de regels te zullen houden. De minister verklaarde zich 'zeer onder de indruk'. 'De bestuurders van Deltion weten wat er nodig is om een maatschappelijke organisatie als een ROC goed te besturen'. De MBO-raad is wat terughoudender, noemt het 'mooi dat bestuurders dit doen', maar gaat het niet opleggen. 'Wij vinden het geen algemene toegevoegde waarde hebben', zo voegde de MBO-raad er aan toe, een verklaring waarin de scepsis te proeven is.

Begrijpelijk is dat de minister om politieke redenen enthousiast is. Maar men kan zich inderdaad afvragen of dit nu een goede ontwikkeling is. Wat de directeuren in hun eedaflegging verklaren is dat ze zullen functioneren als een goede onderwijsbestuurder betaamt. Dat geldt voor hen net zoals voor alle werknemers, en door voor hen een apart zij het niet-verplicht eedsregime te ontwikkelen sluipt er toch voor hen een bijzonder element in de arbeidsverhoudingen. De minister bevestigt dat ook door haar uitspraak dat deze bestuurders weten hoe je een ROC goed moet besturen, daarmee tegelijkertijd zeggend dat anderen dat kennelijk niet weten. Waarom dat zou blijken uit het afleggen van een eed is ook niet duidelijk. Door het afleggen van een eed bovendien niet verplicht te stellen, wordt het wel heel erg vrijblijvend, waar de tekst van de eed ook al niet zo strikt is. Juridisch is natuurlijk interessant of bij een eventueel geschil, bijvoorbeeld omdat men ondanks de eed toch niet optimaal heeft gefunctioneerd en in een arbeidsgeschil verwickeld raakt, het feit dat men de eed heeft afgelegd een extra nadeel is. De minister stelt wel 'dat er geen juridische gevolgen aan zijn verbonden', maar dat is natuurlijk nog maar de vraag. Vooralsnog ben ik ook een beetje sceptisch, ik denk dat enige terughoudendheid met politieke symboliek en morele appèllen niet onverstandig is en dat het accent toch vooral moet blijven liggen op goede regelgeving, professionaliteit en adequate controle.

6. Ongewenste privé-contacten van ambtenaren

Op 23 juli 2013 is de al eerder aangekondigde circulaire verschenen over ongewenste privé-contacten van rijksambtenaren. Deze zaak werd actueel door het debat over het lidmaatschap van ambtenaren van bepaalde motorclubs. In de kabinetsreactie op de motie-Dijkhoff en Marcouch van 31 januari 2013 stond dat 'het kabinet het ongewenst <acht> dat ambtenaren ook in privésituaties willens en wetens in omgevingen met personen verkeren die min of meer structureel normen en wetten overtreden'. Dit standpunt zal worden verwerkt in de Modelgedragscode Integriteit Rijk en deze circulaire loopt daar op vooruit. De tekst van de circulaire is vooral een overigens al vaker weergegeven opsomming van de eisen van goed werkgever- en werknemerschap. Vervolgens wordt, eveneens weinig verrassend, gesteld dat er altijd een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt indien disciplinaire maatregelen worden overwogen, waarbij rekening moet worden gehouden met specifieke omstandigheden van het geval en er tenminste een verband dient te zijn met de functie die de ambtenaar vervult. Het nieuwe in de circulaire is een overigens zeer beperkt aantal voorbeelden: je mag als ambtenaar wel naar een voetbalwedstrijd maar je mag niet meedoen met de harde kern van de hooligans. Ook mag je geen lid zijn van een zgn. 1% motorclub. (Ik heb er al eerder op gewezen dat dat lidmaatschap vaak niet zo duidelijk is, maar dat terzijde). Althans: in die gevallen 'zal al snel geconcludeerd kunnen worden dat de ambtenaar in kwestie zich hiervan dient te onthouden'.

Ik heb waardering voor de goede bedoelingen achter zo'n circulaire maar heb ook wel enige aarzeling: welk probleem lost men hier nu op, en wordt dat ook opgelost? Het is bovendien weer een circulaire er bij, terwijl men nu juist naar minder interne regels wil. Maar goed: de motie is uitgevoerd, dat is ook wat waard.

6. Organisatorische verwickelingen.

De forse bezuinigingen van het Rijk kunnen alleen maar plaatsvinden als diep wordt ingegrepen in zowel het beleid als de organisatie. Het is ondenkbaar de bezuinigingen te kunnen realiseren door alleen maar vergroting van de efficiency en verbetering van de bedrijfsvoering, zoals sommigen nog wel eens verkondigen. Opvallend is dat de veranderingen over het algemeen redelijk rustig verlopen.

Dat is wellicht het gevolg van een behoedzame aanpak. Maar misschien is men ook nog niet toegekomen aan de gebieden waar het echt pijn gaat doen. De minister voor de Rijksdienst zal ongetwijfeld in een volgend voortgangsbericht een overzicht geven van de majeure veranderingsprojecten. Tot nu toe is dat overzicht beperkt gebleven tot het overigens indrukwekkende en ook informatieve overzicht van ICT-projecten in de jaarrapportage. Twee grote projecten trokken deze zomer de aandacht. Allereerst de AIVD die –zoals al eens eerder is gemeld– niet alleen een ‘gewone’ bezuiniging moet realiseren maar ook om vooralsnog nog steeds niet heldere redenen in het Regeerakkoord een aparte extra bezuiniging opgelegd heeft gekregen. Daar is nu een plan voor gemaakt waarbij niet alleen de efficiency van de bedrijfsvoering aan de orde is maar ook ingegrepen wordt in het primaire proces. Er wordt een 80-tal analysefuncties geschrapt. Ik heb niet begrepen waarom men daar bij de AIVD verbaasd over was. Het is ondenkbaar dat de forse bezuiniging alleen maar door efficiencyverhoging kan worden gerealiseerd. Dat geldt voor het hele Rijk en ook voor de AIVD. De minister heeft inmiddels laten weten dat dat niet ten koste gaat van de veiligheid, wat natuurlijk de vraag oproept waarom die functies dan vervuld werden. Controleerbaar is dat allemaal niet, want het werk van de AIVD is naar zijn aard niet erg transparant. De Tweede Kamerfractie van de SP wilde graag dat de directeur van de AIVD een en ander zou komen toelichten in een commissievergadering. Maar de minister heeft daar zijn vinger voor gestoken. Dat past in de gebruikelijke, sinds jaar en dag aangehouden lijn dat ambtenaren niet bevraagd worden door Kamerleden, maar het is enerzijds jammer voor de informatievoorziening en anderzijds ook niet leuk voor de directeur.

Een tweede ontwikkeling met een veel groter effect is de aankondiging dat alle individuele toeslagen zullen worden geïntegreerd in één regeling. Dat heeft verregaande consequenties. Het is een idee dat al in 2007 is geopperd maar waar het nog steeds niet van was gekomen. Op het ogenblik worden allerlei individuele, vaak inkomensgerelateerde toeslagen gebaseerd op geheel eigen regelsystemen met ook per regeling specifieke organisaties en systemen. Door dat te integreren in één systeem, dat wellicht -nog verdergaand- zelfs onderdeel van het fiscale systeem kan worden, worden een enorme verbetering en een enorme efficiencywinst gerealiseerd. Het zou zeer toe te juichen zijn als dit in snel tempo doorgaat, het zijn dit soort veranderingen waar je een echt andere overheid van krijgt.

7.En verder.....

De minister van BZK heeft op 5 juni 2013 het jaarlijkse rapport *Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector* uitgebracht. Geen rapport om vrolijk van te worden: het gaat toe naar 60.000 ambtenaren minder, die worden bovendien steeds ouder en waar de rest van de werkgelegenheid steeds flexibeler wordt, is dat bij de overheid juist omgekeerd. Bovendien heeft meer dan 40% van de ambtenaren te maken met geweld of agressie. Dat laatste klinkt overigens erger dan het is want militairen, politieagenten, gevangenisbewaarders vormen samen al een zeer groot deel van de ambtenaren. Dat staat er echter niet bij, zoals er in het best aardige rapportje wel meer niet bij staat. Het zou toch fijn zijn als informatie over ambtenaren nog een paar slagen diepgaander beschikbaar zou komen, zoals over vele andere beroepsgroepen wèl het geval is.