

HELICOPTERVIEW nr. 28

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 28e aflevering over Toezicht, Toezicht op toezicht, Toezicht op de overheid zelf, Afslanking, Het aantal ministers, OECD Government at a glance, De salarissen bij de woningcorporaties, Salarissen ambtenaren EU, Kwaliteit ministerie EZ

Thema: De arbeidsverhoudingen in de publieke sector

12.2013

Prof. Mr. Roel Bekker

1. Toezicht

Het CPB heeft op verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen een rapport uitgebracht over 'De governance van semi-publieke instellingen'. Wanneer macro-economen zich gaan bemoeien met het besturen van organisaties, dan moet je altijd oppassen. Maar het is best een aardig rapport geworden dat wat handvatten geeft voor de economische kanten van een visie op toezicht. En trouwens ook een economische onderbouwing van het sturen met de zilveren koorden. Wat wel opvalt –en dat zie je bij veel stukken van de overheid- is dat men het doet voorkomen alsof semi-publieke instellingen, zoals scholen, zorginstellingen en woningcorporaties, een soort uitvoeringsorganisaties zijn van de ministeries. Ze voeren beleid uit van de overheid, zo is het verhaal, krijgen daarvoor geld en dat rechtvaardigt intensief toezicht. Dat miskent m.i. toch enigszins het feit dat de meeste van deze instellingen er al waren voordat er sprake was van de grote overheidsorganisaties van nu. Ook in dit rapport heeft men het zo nu en dan over 'het op afstand zetten van semi-publieke instellingen', terwijl het in wezen net andersom is: men haalt semi-publieke instellingen steeds meer naar de overheid toe. Het rapport stipt deze historische context wel even aan (par. 3), maar gaat in par. 4 toch weer over op het beeld van 'op afstand zetten', en suggereert dat een Raad van Toezicht in dat opzicht namens de overheid optreedt. Ook par. 5, dat gaat over de grenzen aan governance in de publieke sector, is niet helemaal overtuigend, met name wanneer gepoogd wordt uit te leggen wat de verschillen zijn tussen semi-publieke instellingen en private bedrijven. Veel van de problemen die daar aan semi-publieke instellingen worden toegedicht, bestaan ook bij ondernemingen. In de conclusies worden zinvolle vragen opgeworpen maar komt wederom terug dat men vrij stelselmatig denkt in termen van overheidsprimaat, en dat de overheid moet afwegen wanneer publieke belangen het beste door de overheid zelf kunnen worden gedaan dan wel overgelaten kunnen worden aan semi-publieke instellingen. Het zou de moeite waard zijn om eens een keer ten principale een andere redenering te volgen, waarbij het primaat ligt bij de maatschappelijke instellingen.

2. Toezicht op toezicht

De maatschappelijke instellingen hebben de wind niet mee. Er bestaat een behoorlijke politieke consensus dat ze scherp in de gaten moeten worden gehouden door in omvang sterk groeiende inspecties. Maar ook door Raden van Toezicht die er –zie sub 1- namens de overheid bovenop moeten zitten. Om de leden van de Raden van Toezicht er van te doordringen dat ze hun taak uiterst serieus moeten nemen, is minister Opstelten van Justitie in een brief van 12 november 2013 ingegaan op aansprakelijkheidsstelling van die toezichthouders. Doelstelling is ‘gewenst gedrag van de toezichthouders te stimuleren en ongewenst gedrag te ontmoedigen’. Verduidelijking en aanscherping van de aansprakelijkheid van de leden van Raden van Toezicht is daarvoor een middel. Het is een brief, opgesteld door de Sector Privaatrecht van het ministerie van Justitie. Het grote voordeel daarvan is dat helder wordt uiteengezet hoe de situatie is in het ondernemingsrecht waar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders duidelijk zijn. Dat is niet het geval in de (semi-publieke) sector. De brief bevat vervolgens voorstellen om dat aan te scherpen. Nadeel van een vooral privaatrechtelijke benadering is dat niet of nauwelijks de vraag aan de orde komt hoe dit allemaal in de publieke sector feitelijk vorm moet krijgen. In het laatste hoofdstuk van de brief wordt nog kort ingegaan op de versterking van het externe toezicht door de ministeries. Uit dat korte stukje blijkt overigens al dat elk ministerie zijn eigen weg kiest bij de inrichting van dat externe toezicht. Onduidelijk is bovendien hoe de samenloop is van de verschillende vormen van extern overheidstoezicht: inspectie, ministerie zelf of ZBO. Ook wordt niet besproken wat de verhouding is tussen dat verscherpte externe toezicht (dat in de private sector ontbreekt) en de grotere aansprakelijkheid van de interne toezichthouders. Die zouden in voorkomende gevallen bijvoorbeeld heel goed kunnen aanvoeren dat ze er vanuit zijn gegaan dat de overheid wel de zaak in de gaten zou houden. Als je de ambitieuze taal leest van ministers op dit vlak, dan kan ik me daarbij iets voorstellen. Tenslotte: wat ook ontbreekt, is een antwoord op de vraag of er wel toezichthouders te vinden zijn om die duizenden semi-publieke instellingen te besturen, zeker nu hun aansprakelijkheid toeneemt en hun beloning om het zacht te zeggen nogal beperkt is. In de private sector is de beloning vaak voldoende om goede kwaliteit aan te trekken, in de publieke sector moet het gaan om prestigieuze instellingen als universiteiten of grote ziekenhuizen om de top te kunnen interesseren. Maar voor de 95% gewone instellingen is dat een illusie, althans als men er vanuit gaat dat die toezichthouders de ministeriële verwachtingen moeten gaan waarmaken.

3. Toezicht op de overheid zelf

Wat enigszins onevenwichtig overkomt in al het geweld dat de overheid ontwikkelt als het om toezicht op semi-publieke instellingen gaat, is dat er niet of nauwelijks aandacht is voor toezicht op de overheid zelf. Over het trieste lot van verantwoordingsdag is al veel geschreven. Waar voorts bijna alle sectoren met enige collectieve verantwoordelijkheid scherp in de gaten (moeten) worden gehouden door inspecties en andere toezichthouders, ontbreekt een inspectie op het openbaar bestuur. De theorie is dat zulks geschiedt door enerzijds het parlement en anderzijds de Algemene Rekenkamer als het gaat om geld en de Nationale Ombudsman als het gaat om bejegening. Maar dat is toch niet in verhouding tot het intensief toezichtbolwerk dat bestaat inzake semi-publieke organisaties. Het zou te overwegen zijn om ook voor het openbaar bestuur een vorm van staatstoezicht te hebben waarmee de kwaliteit van de overheid kan worden bewaakt. Want dat die onomstreden zou zijn en aanzienlijk veel beter dan de ZBO's en de semi-publieke instellingen lijkt mij niet vol te houden.

4. Afslanking

Wat iedereen aan zag komen, heeft zich ook voorgedaan: de drastische en ook enigszins merkwaardige bezuinigingen op zowel de diplomatieke dienst als op de AIVD zijn (deels) ongedaan gemaakt. Het was onduidelijk waar die extra aanslagen op waren gebaseerd. Ten aanzien van de diplomatieke dienst gaat de vinger naar oud-minister Rosenthal als vermoedelijk auctor intellectualis. Bij de AIVD is wat minder zicht op de oorzaak maar geldt wellicht dat de politiek kennelijk behoefte had aan een signaal dat het daar maar niet kon blijven groeien. De diplomatieke dienst mocht zich verheugen in een reddingsactie van VNO-NCW dat zelfs aanbood om voor de consulaten te gaan betalen. Dat was een interessant optie geweest, maar die is toch niet gevolgd. De AIVD zit in een heel andere context, die van de NSA en daaraan verwante zaken, met groot wantrouwen bij sommigen maar ontzag bij anderen. De minister wordt gedwongen om zich in een ongekenne omvang uit te laten over het werk van de AIVD waarbij het lijkt alsof het ook voor hem een spannend boek is dat van bladzijde tot bladzijde open gaat. Zijn kwetsbaarheid wordt nog vergroot doordat hij de enige is die je over de AIVD hoort, een enkele uitlating van de voorzitter van de commissie van toezicht daargelaten. Maar de AIVD heeft geen 'gezicht' wat bijdraagt aan het ondoorgroendelijke karakter van die dienst, het enige gezicht dat met de AIVD wordt vereenzelvigd is dat van de minister. De positie van de minister wordt nog lastiger omdat hij op zijn ministerie geen ondersteunende beleidseenheid heeft op dit vlak (zoals de Commissie Dessens ook signaleerde). Bij een eerdere crisis bij de BVD, de voorganger van de AIVD, heeft het zeer geholpen dat de toenmalige minister (Dales) heel bewust het toenmalige hoofd (Docters van Leeuwen) in het openbaar actief liet optreden als hoofd van de dienst. De dienst werd daardoor van een deel van zijn mystiek ontdaan. Toegegeven: het was natuurlijk voor zo'n dienst (letterlijk) ook een ideaal hoofd! Overigens: de optelsom van inbreuken op de oorspronkelijke afslankingsplannen wordt wel groot: AIVD, extra beleidsstaf, diplomaten, alle inspecties, externe toezichthouders, de Belastingdienst, schoonmakers et cetera. Het zou me niet verbazen als de krimp van de rijksoverheid over zijn top heen is.

5. Het aantal ministers

Al vaker heb ik hier uiteengezet dat Nederland naar verhouding beschikt over erg weinig bewindspersonen, terwijl de hoeveelheid politiek werk juist erg groot is. Dat leidt regelmatig tot fricties, bijvoorbeeld overbelasting van bewindslieden, plotselinge verhinderingen en het afschuiven naar de ambtelijke dienst van werkzaamheden die naar hun aard politiek zijn. Als voorbeeld is ook wel eens genoemd onze te geringe politieke aanwezigheid in Brussel, waardoor onze politieke lobbykwaliteiten tekort schieten, een klacht ooit geuit door bijvoorbeeld de ING. Mooie illustratie van mijn betoog was de recente EU-top in Vilnius waar o.a. de niet onbelangrijke zaak-Oekraïne op de agenda stond. Bij die top waren nagenoeg alle landen op hoog politiek niveau vertegenwoordigd. Maar niet Nederland. Dat werd vertegenwoordigd door de DG Europese samenwerking van BuZa. 'Van alle 28 EU-landen en zes voormalige Sovjet-staten was Nederland gisteren verreweg het laagste vertegenwoordigd', aldus de NRC van 30 november 2013. De MP kon er niet bij zijn (hij was wel bij het diner de avond tevoren), minister Timmermans moest naar Mali. Vroeger zou een staatssecretaris voor Europese Zaken een goede vervanger zijn geweest in dit soort gevallen maar die hebben we niet meer, en dan komt het dus op het bordje van een ambtenaar. 'Het was echt om agenda technische redenen', verklaarde een woordvoerder van Buza, daarmee mijn betoog nog eens onderstrepd. Als je als kabinet politiek actief wilt zijn, moet je wel voldoende politici hebben, lijkt mij.

6. OECD Government at a glance

De OECD heeft tijdens een interessant symposium van het *Public Service Committee* in november 2013 de periodieke uitgave *Government at a glance* gepubliceerd. Een prachtig overzicht van gegevens over de publieke dienst in de OECD-landen, die het goed mogelijk maakt om hen onderling te kunnen vergelijken. Ook biedt het overzicht waardevol materiaal om bepaalde trends in beeld te krijgen. De belangstelling hiervoor van de kant van de Nederlandse overheid was vroeger groter dan nu. Dat is ten onrechte, het is zeer waardevol wat de OECD doet. Ik pik er een paar zaken uit. Vertrouwen in de overheid is een belangrijk onderwerp in het rapport. Dat is in Nederland nog wel boven het OECD-gemiddelde. Maar het daalt snel, althans voor de periode 2007-2012. Net als bij veel andere landen waar traditioneel de overheid in behoorlijk aanzien stond: Denemarken, Luxemburg, Australië, Oostenrijk, Canada, Finland bijvoorbeeld. Zwitserland, Zweden, Nieuw Zeeland en Noorwegen zaten net als wij ook vrij hoog maar hebben geen daling of zelfs een stijging.

Als we met een schuine blik naar alle staatjes kijken, dan doet Nederland het gemiddeld over het algemeen beter dan het OECD-gemiddelde. Maar opvallend is ook wel dat wij bijna nooit nummer 1 staan. Bij *civil justice* komt Nederland bijna als hoogste uit de bus, en naar verhouding geven wij ook veel uit aan openbare orde en veiligheid. Wel is bij ons het vertrouwen in de politie naar verhouding laag. Maar wij scoren wat lager als het om financieel management gaat, en daarbinnen vooral als het gaat om *performance*. '*Rarely, occasionally*' zijn zo de kwalificaties van sommige van onze activiteiten op dat vlak. Over de cijfers in het hoofdstuk *Women in Government* wil ik het maar niet hebben! De omvang van onze overheid is trouwens niet zo groot, duidelijk beneden het OECD-gemiddelde. Bij het symposium viel me verder op dat Nederland enigszins zijn vooraanstaande plaats kwijt is geraakt als het gaat om innovatie in de publieke sector. Nogmaals, prachtig materiaal dat ongetwijfeld binnen de rijksoverheid veel aandacht zal krijgen en hopelijk inspiratie zal vormen voor innovatie.

7. De salarissen bij de woningcorporaties

Zoals al in Helicopterview nr.27 voorspeld, heeft minister Blok snel een nieuwe regeling gemaakt om de salarissen van de corporatiebestuurders te regelen. Daar hebben de corporaties zich nu bij neergelegd. Ze zijn het er nog niet helemaal mee eens, maar gaan niet weer naar de rechter. Gelet op de eerdere uitspraak van de rechter en de inhoud nu van de regeling lijkt dat ook verstandig. Minister Blok wordt bovendien geholpen door een recent onderzoek van het FD waaruit blijkt dat de salarissen van de corporatiedirecteuren in 2012 flink gestegen zijn. Gegeven de nullijn voor veel werknemers in de publieke sector is de discussie dan snel beslist. Helemaal zonder kanttekening is dit overigens niet. Allereerst zou men preciezere informatie moeten hebben over de salarissen dan alleen maar wat blijkt uit de jaarverslagen over de aangehouden totaalbedragen. Er kan ook sprake zijn van andere omstandigheden. Bovendien: ook in de sectoren waar een nullijn bestaat, kan natuurlijk best sprake zijn van een behoorlijke salarisstijging, zowel van individuen als van groepen en zelfs over de hele linie. Ik zou bijvoorbeeld wel eens willen zien wat precies de salarisontwikkeling is geweest in de politiesector waar een nullijn geldt. Het zou mij niet verbazen als daar formeel per rang wel een nullijn wordt aangehouden maar dat door individuele of groepsgewijze rangverhogingen of herwaarderingen de uiteindelijke cao-uitkomst een stuk hoger is. Maar voor de duidelijkheid: dit is maar een hypothese.

8. Salarissen ambtenaren EU

Met jaloezie keken wij in Nederland altijd naar de EU-salarissen die in het algemeen een stuk hoger waren dan de ambtenarensalarissen hier. De Europese Commissie, de werkgever van de ambtenaren, heeft enige tijd geleden aan de Raad van Ministers het voorstel gedaan om die salarissen met nog eens 1,7% te verhogen. De commissie voerde aan dat het zou gaan om een normale indexering volgens een eerder afgesproken methode. Daarop was wel een uitzondering mogelijk in gevallen waarin sprake zou zijn van een economische crisis. De commissie beweerde dat zij gerechtigd was dat te beoordelen. De Raad heeft dat echter niet gevolgd en een andere taxatie gemaakt van de crisis. En ook meegewogen dat in alle landen sprake was van ernstige versoeringen in de overheidsalarissen. De commissie is vervolgens naar het Hof gestapt om de niet-goedkeuring van haar voorstel aan te vechten. Daarin ging het Hof niet mee. De Raad was, aldus het Hof gerechtigd om de validiteit van de argumenten inzake de crisis te wege en ook om vervolgens het besluit niet goed te keuren. In dit geval ging het ook om de vraag wie bij EU-werkgeversaangelegenheden het voor het zeggen zou moeten hebben: de directe werkgever (die over dit onderwerp ook met de vakbonden in de slag was geweest) of de politiek verantwoordelijke Raad. Volgens het Hof was het dus uiteindelijk de Raad. Zie het arrest van het Europese Hof van 19 november 2013.

9. Kwaliteit ministerie EZ

De NRC heeft een analyse gemaakt van de gang van zaken bij de plannen tot overname van KPN (NRC van 13/14.11.2013). Daarbij speelde een aantal publieke belangen een rol: KPN is een vroeger staatsbedrijf dat nog steeds belast is met wat genoemd wordt 'de vitale communicatiestructuur van Nederland'. De overname van KPN werd uiteindelijk geblokkeerd door een stichting. Maar, aldus de NRC, 'de actie van de stichting heeft politiek en ambtelijk Den Haag wakker geschud'. De NRC stelde vast dat de overheid c.q. EZ een grote achterstand heeft als het gaat om de kennis van dit onderwerp. Het artikel leidde vervolgens tot Kamervragen aan minister Kamp die het ontbreken van kennis op het ministerie en bij hemzelf ontkende. Wel gaf hij aan dat van elke zaak, ook deze, lering moet worden getrokken. Minister Kamp is een overtuigende en betrouwbare minister, dus dat liep allemaal met een sisser af. Maar misschien is het toch goed om er nog eens naar te kijken zonder de zware hypotheek van het politieke debat of publicitaire druk. Indertijd bij de ABNAMRO-zaak is ook wel eens gesignaleerd dat de overheid te weinig zicht had op wat er speelde in de financiële wereld. Meer in het algemeen moet een overheid beschikken over een goed vertakt netwerk in allerlei maatschappelijke sectoren. Dat is vooral iets waar ambtenaren actief in moeten zijn. Zijn ze dat, krijgen ze daarvoor de ruimte? Het is misschien toch de moeite waard om daar heel zakelijk eens naar te kijken en objectief na te gaan of de ministeries wel beschikken over adequate kennis en contacten bij de beleidsonderwerpen die onder hun hoede zijn. Tegenwoordig staat alles in het teken van het vergroten van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren. Maar de sensitiviteit voor een beleidssector moet ook aandacht hebben en houden.

10. Tenslotte.....

Het initiatief-wetsontwerp Ambtenarenstatus: dat wordt zo langzamerhand qua behandeling een soap. Behandeling (replieken en duplieken) staat al bijna twee maanden telkens op de agenda maar schuift maar door en door, terwijl het een wetsontwerp is dat weliswaar door twee van de huidige oppositiepartijen (D66 en CDA) ingediend is maar de wind in de rug heeft doordat het ook in het

Regeerakkoord is genoemd. Veel makkelijker kan het niet zijn, zou je zeggen. Het staat in de laatste planning nu op de lat voor de derde week van januari. Het zou m.i. zo maar kunnen dat de tegenstanders die hopen dat van uitstel ook afstel komt toch gelijk zullen krijgen.