

HELICOPTERVIEW nr. 29

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 29e aflevering over Politieke invloed op ambtelijke benoemingen, Polen, De Balkenendenorm, Nog meer over topinkomens, Synergie tussen HRM en digitale dienstverlening, Het COA, en verder..

Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector.

1.2014

Prof. mr. Roel Bekker

1. Politieke invloed op ambtelijke benoemingen

NRC Handelsblad heeft op 23 januari 2014 een artikel gewijd aan de interessante studie van collega hoogleraar Nieuwenkamp (Dales Leerstoel). In het artikel lag het accent sterk op de inhaalrace van de VVD als het gaat om de politieke kleur van SG's en DG's. Iedereen die een beetje in Den Haag thuis is, weet dat het waar is dat de VVD-bewindslieden moeite doen om kandidaten uit eigen politieke kring voor te dragen. Dat deden en doen CDA en PvdA ook. In mijn boek 'Marathonlopers' heb ik beschreven hoe je dat moet aanpakken, overigens met de kanttekening dat het niet gemakkelijk is en bovendien meestal niet erg zinvol. Ook met de VVD-pogingen loopt het dan wel los. NRC Handelsblad heeft zich in het stuk ook begeven in het speculeren op de politieke kleur van de huidige Top Management Groep. Dat is niet een erg overtuigende opsomming geworden, vooral omdat de krant als criterium o.a. aanhoudt 'partijsympathie'. In Marathonlopers had ik als criterium aangenomen: zichtbare manifestatie van een partijlidmaatschap, bijvoorbeeld kandidaat voor verkiezing, lid van een partijcommissie et cetera. Maar 'partijsympathie' is natuurlijk alleen geschikt voor het roddelcircuit, ik heb zelf bijvoorbeeld altijd veel sympathie gehad voor uiteenlopende partijen. De discussie over politisering van de ambtelijke top is niet erg gediend met dit soort speculaties. Overigens: interessant is hoe dit in Canada is geregeld. Daar is de Deputy-Ministers (de Canadese benaming voor SG's, ze hebben er 30) verboden om lid van een partij te zijn. Dat heeft in ieder geval de charme van de duidelijkheid en symboliseert uitstekend de neutraliteit van de ambtelijke top.

2. Polen

Ik had het genoegen uitgenodigd te zijn om in Polen de keynote speech te houden op een OESO-seminar over politiek-ambtelijke verhoudingen. Voor de tekst: zie de website van de Albeda Leerstoel. Ook in Polen krijgen de politiek-ambtelijke verhoudingen veel aandacht. De vertreksituatie

is wel een wat andere dan bij ons. Het politieke systeem is daar behoorlijk groter dan bij ons: 18 ministers, een behoorlijk aantal staatssecretarissen, in totaal 65 politieke assistenten en dan ook nog het fenomeen van de zogenaamde 'undersecretary', het beste aan te duiden als een soort ambtelijke staatssecretaris zoals Duitsland die ook kent. Elk ministerie heeft circa vier van dergelijke functionarissen die een beleidsonderwerp voor hun rekening nemen. Ze zijn ambtenaar maar worden geacht te vertrekken bij een regeringswisseling. De rol van onze SG ligt in Polen bij een Directeur-Generaal die het management van het departement doet. Dus de positie van de politiek in verhouding met de ambtelijke dienst is veel sterker dan bij ons. Belangrijk verschilpunt is ook dat een groot deel van het volk niet zoveel vertrouwen heeft in de ambtenarij en het prima vindt dat de politiek daar greep op heeft. 42% vindt dat politici die aan de macht komen invloed moeten hebben op de selectie van hun ambtenaren. Slechts 51 % vindt dat nieuw aantredende politici het met de zittende ambtenaren moeten doen. Van enige afstand gezien maken de politici in de departementen een overwegend kwieke indruk: jong, energiek et cetera. Ook in de ambtenarij is veel nieuw bloed binnengekomen, maar die ambtelijke dienst wordt ongetwijfeld ook nog voor een deel vereenzelvigd met de bureaucratie van vroeger. Interessante overheid, Polen, de moeite waard om nader kennis van te nemen.

3. De Balkenendenorm

Een mooi voorbeeld van hoe politici omgaan met salarissenormen is de discussie over de vergoedingen van de Britse parlementsleden. In het VK was enige jaren geleden veel gedoe over de slechte regeling van vergoeding voor Kamerleden. Het Britse systeem was sterk gebaseerd op declaraties van onkosten en dat leidde tot veel merkwaardige vergoedingen. Om dat te ondervangen heeft de politiek daar een geheel nieuw systeem ontwikkeld, met een aanzienlijk hoger salaris maar met grotendeels afschaffing van de vergoedingen. En men heeft een onafhankelijk instituut opgezet, de Independent Parliamentary Standards Authority, die verantwoordelijk is voor het bepalen van de juiste salarishoogte. Dat is een bindend advies. So far, so good, rust teruggekeerd. Totdat in december de Authority kwam met het goed onderbouwde advies om het salaris van de parlementariërs in twee slagen flink op te krikken. Normale werknemers zouden daar zeer blij mee zijn maar politici niet. Het leidde tot grote onrust onder de parlementsleden die in het openbaar aangaven dat veel te veel te vinden. Maar het door hen zelf vastgesteld systeem maakt het onmogelijk het advies niet over te nemen. Dus men zit met een probleem: men zegt een lager salaris te willen hebben maar dat kan niet! Vermakelijk. Overigens: er is een anonieme peiling gehouden onder de Kamerleden over de vraag wat ze een juist salaris zouden vinden, en daaruit kwam een nog weer hoger salaris als gewenst te voorschijn. Het illustreert overduidelijk hoe het gaat als politici over (hun) salarissen moeten beslissen.

4. Nog meer over topinkomens

In juni 2013 heeft minister Plasterk van BZK in de Tweede Kamer aangekondigd dat nog in 2013 een wetsontwerp zou worden ingediend waarbij de salarissen in de publieke sector zouden worden verlaagd naar het niveau van een ministerssalaris. Dat conform het regeerakkoord. Daarmee zou de huidige norm van 130% (=maximaal € 228.000,-) overboord worden gezet. De minister stelde dat dat 'redelijkerwijs te halen moet zijn' en noemde bij die gelegenheid het verlagen van de norm 'een relatief eenvoudige ingreep'. Zo eenvoudig is het nu blijkbaar ook weer niet, want het wetsontwerp is er nog niet. Wel hebben bijvoorbeeld de specialisten in het zorgakkoord al bedongen dat ze buiten

schot blijven. Maar met anderen die fel protesteren tegen deze norm heeft de minister geen medelijden. Sterker nog: hij vindt het protesteren tegen deze normering 'bezopen'. De minister weet zich bij deze krachtige opstelling ongetwijfeld verzekerd van de instemming van het volk en zal ook terecht kunnen aannemen dat in de politiek niet velen zullen opkomen voor degenen die nu boven die norm zitten. Maar daarmee is die norm natuurlijk nog niet onomstreden. Op het politiek vaststellen van salarissenormen ben ik al elders ingegaan en ook op de manier waarop zich uitzonderingen zullen gaan voordoen. Een kleine kanttekening nog wel bij een niet zo sterk argument van de minister (uitgesproken in De Telegraaf van 29 januari 2014) waarbij de minister stelt dat bestuurders niet moeten zeuren 'over een zeer behoorlijk salaris'. Hij gaat daarbij vervolgens in op de stelling dat straks de bestuurders minder kunnen gaan verdienen dan de managers onder hen die niet onder de wet vallen. Daarvan stelt de minister: 'Waarom moet een manager van een kleine zorginstelling meer verdienen dan een minister?' Dat is geen sterk argument. Het antwoord is immers dat de arbeidsvoorwaarden van ministers nu eenmaal zeer sui generis zijn en geen enkele relatie hebben met normale totstandkoming van arbeidsvoorwaarden. Maar bovendien: misschien is het runnen van een zorginstelling ook wel heel anders en lastiger dan sommige ministersfuncties (waarvoor, curieus genoeg en illustratief voor het sui generis-karakter, ondanks de grote verschillen in zwaarte allemaal hetzelfde salaris wordt betaald). De discussie over de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector zou gediend zijn met betere argumenten dan deze in De Telegraaf.

5. Synergie tussen HRM en digitale dienstverlening

Onderzoeksinstituut IPSE uit Delft produceert in het kader van het langdurig onderzoek naar arbeidsproductiviteit in de publieke sector een serie rapporten waarin allerlei zogenaamd onomstreden beweringen deskundig tegen het licht worden gehouden en vervolgens regelmatig ontmanteld. Het laatste in de rij is een onderzoek naar de vraag of het gecombineerd inzetten van enerzijds digitale middelen en anderzijds HRM positieve effecten heeft op de doelmatigheid. Men heeft dat onderzocht bij de afdelingen Burgerzaken. Een ieder zal geneigd zijn te zeggen dat er natuurlijk sprake is van een relatie. Nee, dus, niet aantoonbaar. Het is een mooie reeks rapporten geworden van IPSE over het onderwerp 'arbeidsproductiviteit', een onderwerp waar iedereen in de publieke sector toch een beetje met een bocht omheen loopt. Of bij gebrek aan beter maar vertrouwt op intuïtie en vooringenomenheid, waarmee echter het onderwerp niet gediend is. En dat is het wel met die IPSE-onderzoeken. Hopelijk wordt die serie nog verder voortgezet.

6. Het COA

De zaak-Albayrak/COA is voorzover mij bekend nog steeds onder de rechter. Maar er is onlangs wel een interessante uitspraak gedaan in een zaak die daar direct verband mee houdt. Het ging daarbij om de vraag of de onderzoeker van de zaak, prof. Scheltema, voor de rechter een beroep mocht doen op de vertrouwelijkheid van zijn onderzoeksopdracht teneinde geen opening van zaken te hoeven geven over de namen van degenen die informatie hadden verstrekt over de dienstauto en de agenda van Albayrak. Albayrak had in rechte gevorderd dat bekend zou worden gemaakt wie die bronnen waren. Weliswaar had Scheltema na aandrang van Albayrak inmiddels afstand gedaan van zijn 'functioneel verschoningsrecht', maar Albayrak had de Kantonrechter verzocht uit te spreken dat 'de onderzoekscommissie' geen verschoningsrecht toekwam. De Kantonrechter had die vordering afgewezen maar het Gerechtshof Den Haag heeft in beroep Albayrak in het gelijk gesteld. Het Gerechtshof heeft allereerst gesteld dat het in casu gaat om prof Scheltema en niet om zijn

commissie, omdat getuigen (en Scheltema was als getuige opgeroepen in de hoofdzaak) alleen natuurlijke personen kunnen zijn. Het Hof heeft vastgesteld dat aan Scheltema bij zijn benoeming als onderzoeker geen geheimhoudingsplicht was opgelegd. In het instellingsbesluit van de commissie is neergelegd dat de commissie 'vertrouwelijk' met informatie zal omgaan. Maar dat is geen geheimhoudingsplicht. Ook in de wet (i.c. de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies) wordt niet bepaald dat leden verplicht zijn tot geheimhouding. Het Hof verwijst voorts naar het arrest van de Hoge Raad van 15.10.1999 (NJ 2001, 42) waarin een zeer terughoudende interpretatie van de functionele geheimhoudingsplicht en daarop gebaseerde verschoningsrecht is gevolgd. Ergo: het Hof stelde in dit geval Albayrak in het gelijk, omdat hier de belangen van de waarheidsvinding in rechte moeten prevaleren boven de door de commissie zelf gehanteerde vertrouwelijkheid. (Gerechtshof Den Haag 24 december 2013, AR 2013-1038). Goed om in voorkomende gevallen waarin dergelijke commissies worden ingesteld rekening mee te houden. Het is wellicht ook een signaal dat het wenselijk is om in algemene zin wat meer lijn te brengen in het instellen en functioneren van dit soort commissies. De grote hoeveelheid rapporten van de laatste jaren over tal van affaires laat zien dat er nogal grote verschillen bestaan in samenstelling, ondersteuning, aanpak, werkwijze en kwaliteit.

7.En verder....

BZK publiceert een voortreffelijk digitaal persoverzicht, met daarin keurig ingedeeld in rubrieken de belangrijkste artikelen in de media. Omdat het gedigitaliseerd is, gaat er bij de indeling wel eens wat mis. Onlangs kwam in de rubriek 'Topambtenaren' het bericht terecht 'De doodstraf wordt minder vaak uitgesproken'. Dat sloeg naar bij lezing bleek niet op topambtenaren, maar de computer vond dat kennelijk toch wel een goede categorie voor dit bericht.