

## HELICOPTERVIEW nr. 33

### 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 33<sup>e</sup> aflevering over de Balkenendenorm, de Belastingdienst, vrijheid van meningsuiting door ambtenaren, ZBO's en de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013.**

Aflevering 27 mei 2014

Prof. Mr. Roel Bekker

#### 1. De Balkenendenorm

Het salaris van een minister (ze verdienen allemaal hetzelfde) moet het maximum zijn van de beloningen in de publieke sector, omdat zij -naar eigen zeggen - de zwaarste verantwoordelijkheid hebben in het publieke domein. Er is veel discussie over en ook veel op af te dingen, maar de normering gaat tot nu toe ondanks allerlei bezwaren gewoon door, de Tweede Kamer stemt voortdurend in met de stroom wetgeving om dit te regelen.

Een nieuw licht op de norm werd geworpen door de minister van Financiën Dijsselbloem. In een interview in de bijlage van De Volkskrant van 17 mei 2014 ging hij ook in op zijn persoonlijke situatie en onder andere op zijn inkomen. Gevraagd naar het salaris dat hij krijgt als minister, zegt hij: 'Dat viel tegen. Weet je dat ik als kamerlid netto meer verdiende dan als minister?'

Het netto-inkomen van een Kamerlid gaat dus, volgens de informatie van degene die bij uitstek dit kan weten, uit boven de Balkenendenorm! Dat is interessant! Het reguliere bruto salaris van een kamerlid is gelijk aan dat van een ambtenaar in rang 16 (19 is de hoogste ambtelijke schaal, ministers zitten in schaal 21). Maar kennelijk is er sprake van ontwikkelingen waardoor netto die Kamerleden toch meer verdienen dan een minister.

Opvallend. Het zal niet leiden tot Kamervragen, vrees ik, maar ik zou dat rekensommetje van de minister wel eens willen zien.

## 2. De Belastingdienst

Veel aandacht voor een opmerkelijke en ook belangrijke brief van de nieuwe staatssecretaris van Financiën van 19 mei 2014 waarin hij ingaat op de aanpak van de problemen bij de Belastingdienst. ('Brede agenda Belastingdienst'). De media signaleerden met name de losse, persoonlijke toon van de brief die inderdaad opvallend is. De staatssecretaris heeft kennelijk de brief in sterke mate zelf geschreven en gebaseerd op zijn persoonlijke indrukken, met verwijzingen naar gesprekken bij de tramhalte. Opvallend is dat hij verslag doet van de bevindingen van hem zelf 'tezamen met de top van de Belastingdienst en de top van het departement'. Regelmatig zij het niet consequent wordt, ondanks de 'persoonlijke stijl', de wij-vorm gehanteerd, 'de staatssecretaris en zijn ambtenaren', staatsrechtelijk een nieuw fenomeen. Relevant voor zijn politieke verantwoordelijkheid is dat overigens verder niet.

De hoofdboodschap: de systemen van de Belastingdienst zijn niet op orde; vereenvoudiging van het belastingregime is voorwaarde voor succes; de verwachtingen zijn òf niet redelijk òf worden niet waargemaakt. Bijlage is een verbeterprogramma, waarbij de gesignaleerde knelpunten worden aangepakt, overigens met vermijding van de zoveelste ingrijpende reorganisatie. 'Een snel resultaat zit er niet', de medewerkers moeten ruimte en tijd krijgen om de verbeteringen door te voeren.

Het is een goede poging om voortgang te krijgen in de ontwikkelingen bij deze grote (30.000 medewerkers) en ingewikkelde dienst. Cruciaal lijkt mij om de concrete acties goed in het vizier te hebben en te houden en te zorgen dat ze uitgevoerd kunnen worden zonder ingehaald te worden door plotseling opkomende andere prioriteiten. Het garanderen daarvan is naar mijn mening de grootste uitdaging voor de nieuwe staatssecretaris, veel meer dan bedenken wat er moet worden gedaan.

Wat dat laatste aangaat heb ik nog eens gekeken naar de brief van de staatssecretaris van Financiën van bijna vijf jaar geleden, 14 mei 2009. Die brief had een andere toonzetting en ook een andere opzet, maar ging in de kern over hetzelfde. De toenmalige DG van de Belastingdienst had McKinsey gevraagd om over de problemen van de dienst te rapporteren. De staatssecretaris stuurde het oordeel van de DG samen met het McKinsey-rapport naar de Tweede Kamer, en voegde daar zijn eigen oordeel aan toe. De Belastingdienst had in de ogen van de staatssecretaris een krachtig signaal afgegeven, te weten bereid te zijn kritisch te kijken naar het eigen functioneren. 'Dat geeft mij vertrouwen voor de toekomst'. Tja! Het McKinsey-rapport was uiterst kritisch over de ICT-aanpak en de Belastingdienst in het algemeen: verkeerde prioriteiten, te complex, onvoldoende professioneel, de kosten zijn hoger dan buitenlandse belastingdiensten. 'De Belastingdienst kan de continuïteit en kwaliteit van het huidige productieproces niet garanderen'.

Staatssecretaris Wiebes staat dus niet voor nieuwe uitdagingen. En evenmin is onduidelijk waar het probleem zit, dat was vijf jaar geleden al goed in kaart gebracht. Ook de aanpak van toen is terug te zien in de aanpak van nu. Maar opvallend is dat de media doen alsof het problemen zijn die nu voor het eerst in beeld zijn gekomen. De brief van de staatssecretaris werkt dat ook wel een beetje in de hand. Niets is echter minder waar, de problemen zijn al lang bekend, de nu aangekondigde aanpak volgt een spoor dat al jaren geleden werd uitgezet. Op de een of ander wijze komt de aanpak echter snel terecht in een sfeer die de goede uitvoering van de voornemens belemmert. Politiek is men tot dusver niet bereid de consequenties in tijd, geld en ruimte te aanvaarden van de gestelde diagnoses en van de noodzakelijke remedies. We zullen zien hoe het er in mei 2019 voorstaat!

### 3. Vrijheid van meningsuiting door ambtenaren

Ambtenaren hebben vrijheid van meningsuiting. Maar moeten zich 'onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens...', indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd' (art. 125a Ambtenarenwet). Over de exacte omvang en aard van die vrijheid is altijd wel discussie geweest, bijvoorbeeld enige decennia geleden naar aanleiding van de kritische opiniebijdragen die Peter van Walsum (toen diplomaat) schreef in NRC Handelsblad. Bekend is ook de politieke kritiek op de wijze waarop Docters van Leeuwen in het openbaar de discussie aanging over de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie. En niet te vergeten de uitlatingen van de toenmalige SG van EZ Sweder van Wijnbergen, die kritiek had op het belastingplan. Die kritiek was weliswaar geuit tijdens een besloten bijeenkomst maar dat mocht niet verhinderen dat het een kop werd in De Telegraaf, iets dat toenmalig minister van EZ Jorritsma in het geheel niet zinde. Zowel Docters van Leeuwen als Van Wijnbergen moesten hun baan opgeven, niet alleen hierom overigens.

De algemene lijn, ook nog eens weergegeven in de kort na het vertrek van Docters van Leeuwen uitgebrachte Aanwijzingen externe contacten (in de wandeling wel aangeduid als 'Oekaze-Kok'), is dat ambtenaren zich onthouden van openbare kritiek op hun eigen beleidsterrein. Hoe hoger de ambtenaar en hoe dichter bij het beleid, des te stringenter geldt dat. 'Uitlatingen die de ambtenaar overeenkomstig de opdracht van diens bevoegd gezag doet, vallen niet onder de norm'.<sup>1</sup> Opmerkelijk, en misschien een opstapje naar een nieuwe lijn, is de uitspraak van Generaal Middendorp, eerst gedaan tijdens een politieke bijeenkomst van D66 en herhaald in De Volkskrant van 17 mei 2014. De generaal slaat daarin alarm over de slagkracht van het leger. 'Zelfs in de tijd van het gebroken geweepte investeerden we meer'. Hij vermijdt rechtstreeks te praten over het budget maar stelt wel

---

<sup>1</sup> Oogluikend wordt toegestaan dat de SG van EZ in het nieuwjaarsnummer van ESB kritiek spuit op het economisch beleid, zij het dat een unieke traditie is en iedereen weet dat hij dat niet zal doen zonder fiat althans medeweten van zijn minister.

bijvoorbeeld dat de Leopard-tanks niet werden verkocht omdat ze niet meer nodig waren. De bijdragen van Nederland in de NAVO noemt hij disproportioneel.

Opvallend is dat de politiek vaak nogal kritisch reageert op dit soort publieke uitspraken van ambtenaren, zie de genoemde voorbeelden. En dat minimaal de minister daarover ter verantwoording wordt geroepen. Maar dat bleef in dit geval uit. Het is gissen naar de oorzaak daarvan. Het kan zijn dat het gezien werd als open deur-uitspraken van een vakbaas met zorgen over zijn organisatie. Het kan zijn dat het onderwerp ook voor de oppositie te gevoelig is. Het kan zijn dat de minister hem opdracht heeft gegeven. Maar het kan ook zijn dat ambtenaren wat meer ruimte krijgen om in het openbaar hun zorgen te uiten over de ontwikkelingen van onder hun verantwoordelijkheid staande dienstonderdelen. Per slot van rekening heeft minister-president Rutte al eens gezegd dat er relaxed met de Aanwijzingen zal worden omgegaan. Misschien is dit een gevolg daarvan.

#### 4. De ZBO's.

Op 13 mei 2014 heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst het standpunt bekend gemaakt over de ZBO's. Het regeerakkoord bevatte over de ZBO's de volgende passage: 'Niet alleen de bedrijfsvoering van ZBO's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de ZBO-vorm de meest geëigende is. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- uitbesteding of uitvoeren binnen het publieke domein?
- in het publieke domein "agentschap, tenzij"
- als het een ZBO moet zijn, dan kan zich dat beperken tot het bestuur.'

Voor degenen die gedacht hadden dat deze passage de opmaat zou zijn naar het afschaffen van de ZBO's, althans het terughalen van het merendeel daarvan naar de ministeries, moet de brief een teleurstelling zijn. In de algemene tekst worden wel twee thema's als ware mantra's behandeld. In de eerste plaats wordt gesteld dat 'voor het parlement de situatie maximaal transparant is als de publieke taak onder volledige verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. De minister is dan op alle aspecten van de uitvoering aanspreekbaar.' Enige nadere toelichting wordt daarbij niet gegeven, de wenselijkheid van deze maximale ministeriële verantwoordelijkheid wordt kennelijk als vanzelfsprekend gezien. Transparantie en volledige verantwoordelijkheid zijn echter natuurlijk niet hetzelfde. De Belastingdienst bijvoorbeeld, hiervoor al genoemd, valt volledig onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister (c.q. de staatssecretaris) van Financiën. Maar niemand zal toch willen beweren dat die dienst transparant is. Zo al duidelijk zou zijn wat dat woord 'transparant' precies betekent.

Een tweede mantra is: 'ZBO's behoren bij het 'concern rijk''. En daarom moeten ze qua bedrijfsvoering meedoen met de shared services die het rijk voor de ministeries bedacht

heeft. Ook dat is meer een stelling dan een realistisch beleidsvoornemen. De uitdrukking 'Eén concern Rijk' is enigszins krom, aan het bedrijfsleven ontleend jargon, dat in ieder geval niet veel steun krijgt in de Grondwet waarin art. 44 de individuele ministeries als organisatieprincipe noemt. Maar bovendien: de kern van een ZBO is nu juist dat die zelfstandig is en daardoor mogelijkheden heeft om de bedrijfsvoering af te stemmen op de specifieke behoeften (dat is vaak ook een van de redenen voor instelling geweest). Zoals trouwens binnen het rijk gelukkig ook gebeurt, niemand zal toch eisen dat bijvoorbeeld het KNMI, de donorregistratie of de Dienst Uitvoering Onderwijs in hetzelfde gebouw zitten, op dezelfde wijze personeel moeten werven en dezelfde computers moeten gebruiken. Dat is dus politiek correct theoretisch gepraat dat nu eenmaal in dit soort brieven thuishoort maar waar we maar verder niet teveel op moeten letten.

Belangrijker is dan ook dat de beleidsconclusies ten aanzien van de ZBO's over het algemeen heel verstandig zijn, en er op neerkomen dat er niet al te veel verandert. Er wordt een aantal verbeteringen aangekondigd in de relatie tussen de departementen en de ZBO's, de soms wat moeizame positie van een raad van toezicht wordt waar nog nodig aangepakt en bij Landbouw wordt ingezet op het brengen van wat meer samenhang in een grote versnippering. Dat is het wel. Hopelijk leidt deze verstandige benadering er toe dat er nu wat rust ontstaat rond dit onderwerp dat helaas nogal eens in politieke kring werkt als een rode lap op een stier. Er zijn belangrijker zaken als het gaat om het functioneren van de overheid.

#### 5. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013.

Op de derde woensdag in mei is de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 uitgebracht. Die jaarrapportage heeft inmiddels een stevige plaats gekregen, nadat enige jaren geleden voor het eerst een dergelijk samenhangend overzicht werd gepresenteerd.

Het is een indrukwekkend overzicht van de stand van de bedrijfsvoering bij het rijk. Niemand kan nog beweren dat hij of zij niet weet wat er omgaat bij de bedrijfsvoering. Dat geldt met name voor het zeer grote overzicht van ICT-projecten. Vaak wordt geklaagd dat niet duidelijk is waar het rijk mee bezig is op dat terrein. Welnu, die opmerking kan met dit overzicht terzijde worden geschoven: het is zeer duidelijk wat er onder handen is en dat materiaal leent zich prima voor kritische vragen. Stelt men die niet, dan moet men later niet klagen dat men het niet wist.

Positief dus. Maar toch nog wel wat kanttekeningen. Allereerst: mijn al eerder geuite vermoeden dat de afslanking van het rijk op zijn einde loopt, blijkt uit te komen. Er is nog maar sprake van een zeer geringe afslanking over 2013 vergeleken met 2012: de totale bezetting bedraagt 108.834 fte in 2013 versus 109.098 fte in 2012, een daling van 264 fte. Vervelend is overigens dat men nog steeds het aan de cao ontleende begrip 'sector rijk' hanteert, waardoor zowel de Hoge Colleges van Staat als de Rechtspraak ten onrechte ook in deze cijfers over het rijk zitten. En Defensie niet (ook het kerndepartement niet), evenmin

trouwens als de politie. Dat doet afbreuk aan de vergelijking. Ook de ZBO's ontbreken in dit overzicht, wat eveneens merkwaardig is als men leest -zie hierboven- dat ze toch vooral moeten behoren tot het 'concern rijk'. Niet dat ik daar voorstander van ben, maar als je dat wel bent, moet je dat ook in de cijfers laten zien.

Een andere kanttekening is de omvang van het beleidsdeel. Daarvan wordt gesteld: 'De Haagse beleidskernen zijn de afgelopen jaren substantieel kleiner geworden. Tussen 2010 en 2013 is het aantal fte met 5,2 % afgenomen, na een forse afname in het vorige decennium'. Helaas wordt dat ook niet meer zo duidelijk als vroeger wel eens gebeurde gedocumenteerd. De stelling lijkt zeer aanvechtbaar, zoals ook al elders is betoogd.<sup>2</sup> In de jaarrapportage 2011 werd voor de beleidskernen nog een mooi overzicht gegeven waarin de ontwikkeling van de beleidskernen vanaf 2007 stond: van 10.816 fte in 2007 naar 10.843 fte ultimo 2011, een groei dus. In de jaarrapportages 2012 en 2013 is deze uitsplitsing niet meer opgenomen. Maar nu wordt ineens gesteld dat in de periode 2010-2013 de beleidskernen met 5,3 % zouden zijn afgenomen. Dat moet dan toch vooral in 2012 en 2013 zijn geweest. Maar dit wordt verder niet toegelicht en ook de totaal-omvang van de beleidskernen wordt niet meer genoemd zodat dit ook niet is na te gaan. Wel blijkt uit antwoorden op Kamervragen over de Miljoenennota 2014 dat de beleidskernen ultimo 2012 een omvang hadden van 10.310 fte. Dat zou betekenen dat in 2013 nog maar 183 fte's bij de beleidskernen zouden zijn afgeslankt.<sup>3</sup> Dat in het vorige decennium sprake zou zijn geweest van een forse afname lijkt echter uit de lucht gegrepen. Ik dat verband wijs ik ook nog op het SG-plan van ultimo 2006 waarin juist werd gepleit voor een reductie van de beleidskernen met 20%. Daar is echter allemaal niet veel van terechtgekomen.

Mijn voorlopige conclusie: de beleidskernen in Nederland zijn nog steeds groot, ook als ik ze vergelijk met het buitenland, en van substantiële afname is geen sprake, hoezeer de minister dat nu ook suggereert.

Jammer is in dit verband dat de resultaten van de in de Hervormingsagenda aangekondigde, onder leiding van de SG van Financiën uit te voeren studie naar de gewenste toekomstige ontwikkeling van de beleidskernen nog steeds niet openbaar zijn.

Belangrijker sturingsmiddel van dit kabinet dan de aantallen ambtenaren zijn de totale kosten. Het kabinet heeft immers het sturen op aantallen laten vallen. Maar qua kosten valt het niet mee: € 7.539 mld. in 2013 versus € 7.486 mld. in het jaar daarvoor. Dus ondanks de nullijn toch weer een stijging. Die laat zich verklaren door het stijgen van de gemiddelde leeftijd, schat ik. De totale apparaatskosten zijn gestegen van € 12,4 mld. naar € 12,6 mld. De niet-personeelskosten (waarvoor geen nullijn geldt) zijn dus drie keer zo hard gestegen als de personeelskosten! In een onduidelijk diagrammetje wordt melding gemaakt van € 750

---

<sup>2</sup> Staat van de Ambtelijke Dienst 2013, pag. 22 e.v.

<sup>3</sup> 5,2% van 10.682 = 555; 10.682-10.310 = 372; 555-372 = 183. Dat is overigens wel 70% van wat er in totaal bij het Rijk in 2013 is afgeslankt. De relatieve veiligheid van werken in 'Den Haag' is afgenomen.

mln. als onderdeel daarvan, wat voorzien is van de cryptische bezweringsformule 'grotendeels veroorzaakt door politieke besluitvorming en technische mutaties'. Durf dan nog maar eens een vraag te stellen!

Bij de geschatte opbrengsten worden enkele tegenvallers genoemd, die overigens ook niet verrassen en eerder zijn gesignaleerd. Als opbrengsten van het afstoten van vastgoed was geraamd een bedrag van € 70 - € 115 mln. Al eerder heb ik gesteld dat dat kennelijk opgeschreven was zonder acht te slaan op de economische omstandigheden. Die worden nu wèl genoemd, als verklaring voor een daling van de schatting naar € 60 mln. Een nog veel groter tegenvaller zit bij het niet doorgaan van de vereenvoudiging van de individuele toeslagen, waar gerekend was met een besparing van € 135 mln. Dat project is nu helemaal stopgezet, en mijn schatting is dat gegeven de uitblijvende politieke besluitvorming op dat punt er eerder sprake zal zijn van toename dan van besparing.

Een onverklaarbare mogelijke besparing wordt tenslotte nog genoemd bij het adviesstelsel, waar als besparingspotentieel een bedrag staat van € 65 mln.! We hebben een grote serie adviesraden (waar ondanks alle eerder plannen de facto nog niets in is gesaneerd), maar dat daar € 65 mln. op zou zijn te besparen is niet te verwachten.

Slotopmerking: de kwaliteit. Die komt nog steeds niet expliciet aan de orde behalve dan de onbewezen stelling dat we behoren bij de beste landen ter wereld. Dat zou toch zo langzamerhand weer meer aandacht mogen hebben dan alleen maar de vraag hoeveel het apparaat kost.

Resumé: waardevol stuk, dat nog wel wat vragen oproept en dat men wat aanpassingen van goed naar uitstekend zou kunnen gaan.