

# HELICOPTERVIEW

Arbeidsverhoudingen in de publieke sector in 2012

Aflevering 1, 18 januari 2012

## 1. Inleiding.

2012 belooft voor de arbeidsverhoudingen in de publieke sector een interessant jaar te worden. Dat is de reden om de ontwikkelingen nauwgezet te volgen. Vanaf het begin van het jaar zal op deze plek een poging worden gedaan de relevante ontwikkelingen te monitoren, kort te becommentariëren en in hun juiste perspectief te zetten. Dat gebeurt in beginsel elke twee weken. Op de achtergrond speelt mee dat op die manier ook materiaal wordt verzameld voor de volgende Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) die eind 2012 verschijnt. Bij de monitoring zal dan ook in grote lijnen de indeling worden gevolgd die ten behoeve van de STAD is ontwikkeld.

In het onderstaande zal, ter introductie van deze monitor, een vooruitblik worden gegeven op onderwerpen die in 2012 ongetwijfeld de aandacht zullen vragen.

## 2. De omvang van de overheid.

Er wordt fors bezuinigd op de overheid. Dat gaat in 2012 in hoog tempo door, aanvullende bezuinigingen lijken onvermijdelijk. Die zullen ook het ambtelijk apparaat raken. Er wordt, althans bij het rijk, niet meer gestuurd op het aantal ambtenaren maar alleen op budget. Reden is dat het vooral gaat om bezuinigingen en niet (meer) om het aantal ambtenaren. Het grootste deel van de uitgaven voor personeel en materieel zit bovendien niet in de directe salariskosten maar in de overige uitgaven, zoals huisvesting, ICT, facilitaire ondersteuning, externe inhuur. Probleem daarbij is dat de besparingen daar vaak pas op langere termijn zichtbaar worden en in de tussentijd soms zelfs meer personeel zullen vergen.

Bij veel efficiency- en kwaliteitsmaatregelen speelt dat de effecten (en dus ook de opbrengsten) pas op langere termijn merkbaar zijn. Ingrepen in de personeelsomvang - en zeker gedwongen ontslagen - blijven in afwachting daarvan uit, volstaan wordt met het niet of mondjesmaat aannemen van nieuw personeel. Tijdelijke contracten worden niet verlengd, laat staan omgezet in vaste aanstellingen. Een vacaturestop heeft een direct effect op de uitgaven. Een vacaturestop gaat wel gepaard met een drastische afname van de jonge instroom. De uitstroom zal daarnaast afnemen omdat mensen besluiten langer door te werken. Op zich past dat in het arbeidsmarktbeleid, zij het dat dat vooral was ingegeven door zorg over een krappe arbeidsmarkt. Maar die krapte is er in 2012 niet, als het met de werkloosheid zo door gaat als nu. Daar komt bij dat men langer pensioen wil opbouwen c.q. langer een betaalde baan wil hebben. De gemiddelde leeftijd bij het rijk zal dus stijgen. Onvermijdelijk leidt dat tot een daling van de arbeidsproductiviteit: oudere werknemers zijn

duurder dan jongere en kunnen c.q. zullen (bv. door arrangementen voor werktijdverkorting maar ook door een hoger ziekteverzuim) minder uren maken. De arbeidsproductiviteit wordt nog sterker verlaagd door de reductie van externe inhuur. Met die inhuur kon immers relatief goedkoop en flexibel een tijdelijke noodzaak aan arbeidskracht worden opgevangen. Dat moet nu meer en meer met vaste en dus dure krachten.

Kortom: te verwachten is een daling van het aantal ambtenaren, maar omdat er – afgezien van het niet of mondjesmaat vervullen van vacatures- niet op gestuurd wordt, is het lastig te meten en kan het ook betrekkelijk willekeurig uitpakken waar die daling zich voordoet. Het natuurlijk verloop zal afnemen, de leeftijd gaat omhoog, de arbeidsproductiviteit wordt minder, de flexibiliteit neemt af. Bestaande onevenwichtigheden in de personeelsbezetting c.q. de verdeling over dienstonderdelen blijven echter (voorlopig) in stand. De nadruk zal liggen op besparingen in de materiële sfeer. De effecten van zinvolle efficiencymaatregelen en bezuinigingen op materiële uitgaven zullen pas op langere termijn zichtbaar worden. Budgettair klopt het wel, als er geen geld is, kun je het niet uitgeven. Maar aandacht blijft nodig voor de effecten op de omvang en samenstelling van de ambtelijke dienst. Het was opvallend dat er in 2011 geen enkele politieke belangstelling was voor de omvang van de ambtelijke dienst c.q. het aantal ambtenaren. Het is niet te verwachten dat dat in 2012 zo zal blijven. Als die aandacht er komt, hoort daarbij aandacht voor de productiviteit en de kwaliteit waar evenmin veel belangstelling voor was.

### 3. De kwaliteit van de ambtelijke dienst.

De kwaliteit blijft ook in 2012 moeilijk te schatten. Het genuanceerde beeld is: over het algemeen is de kwaliteit goed, zeker in vergelijking met het buitenland, maar het varieert en moet op onderdelen beter. De Ombudsman zal dan ook in 2012 wederom zijn vinger leggen op talrijke punten waar de kwaliteit van de overheid tekort heeft geschoten. Interessant is om te volgen of zijn vendetta met het UWV zich in de goede richting beweegt en eveneens of ten aanzien van de Belastingdienst in zijn ogen verbeteringen merkbaar zijn. Dan heb je zijn twee grootste zorgenkinderen (hoewel? De IGZ heeft inmiddels ook zijn grote belangstelling) gehad. In algemene zin is te verwachten dat onder invloed van bezuinigingen de dienstverlening zal afnemen. Ook de bezuinigingen op uitkeringen en subsidies zullen niet leiden tot groei van de tevredenheid over ambtenaren. Omdat er een groter beroep op financiële steun zal worden gedaan, zal het gevoel niet heus behandeld te zijn toenemen, en dus ook het aantal bezwaren. (NB: zie het aantal van 2,6 mln. bezwaren dat de Ombudsman vorig jaar noemde, een gigantisch aantal waar merkwaardig genoeg weinig aandacht voor is ontstaan). Wellicht wordt merkbaar dat de overheid minder investeert in de opleiding van haar mensen. Eveneens is te verwachten dat het achterwege laten van nieuwe automatiseringsprojecten de dienstverlening zal verminderen. Arbeidsintensieve klantrelaties, zoals de Belastingtelefoon, call centres bij de overheid en dergelijke zullen afnemen, temeer daar daarbij juist externen onontbeerlijk zijn. Dat zal eveneens kunnen leiden tot meer bezwaren. Dit alles overziende zal op het eerste gezicht het oordeel over de kwaliteit van de ambtelijke dienst negatiever worden. Daar staat echter tegenover dat door de bezuinigingen ook het aantal klantrelaties afneemt. Als er geen subsidieregeling meer bestaat, kun je ook niet ontevreden meer zijn over de behandeling van een aanvraag. Aandacht verdient de kwaliteitsontwikkeling in de snel groeiende veiligheidshoek, en met name de politie. Door onervarenheid of te snelle rekrutering kan de kwaliteit in het gedrang komen. In 2011 heeft zich een aantal incidenten voorgedaan die daarmee te maken zouden kunnen hebben.

#### 4. De arbeidsproductiviteit.

Zoals sub 2 al is gesteld: die wordt neerwaarts beïnvloed door de vergrijzing. Daar komt nog bij dat de ruimte voor productiviteitsbevorderende investeringen afneemt. Juist door veel meer overheidsdiensten via internet te laten verlopen, zou de productiviteit kunnen toenemen, maar daarvoor zijn wel investeringen nodig, ook in mankracht. De effecten van meer samenwerking en bundeling zullen positieve gevolgen hebben voor de productiviteit. In 2012 zal ongetwijfeld het idee opkomen om ter verhoging van de arbeidsproductiviteit een einde te maken aan de zeer ingewikkelde vormen die de flexibiliteit van arbeidsinzet heeft aangenomen. Herstel van een 40-urige werkweek, gespreid over vijf dagen, zal daarbij wellicht als optie genoemd worden. Er wordt ook begonnen met het reduceren van 'arbeidsintensief beleid': vormen van beleid waarbij door alle verfijningen en de hoge eisen aan klantgerichtheid veel arbeidskracht nodig is. Door daar systematisch aan te werken, kan de productiviteit in totaal omhoog. Interessant is te volgen of de voornemens van de minister van Veiligheid en Justitie van 18 februari 2011 inzake de 'aanval op de bureaucratie en de versterking van het vakmanschap bij de politie' vorderen. Doelstelling was een reductie van administratieve lasten van 25% in deze kabinetsperiode. Bij de politie zal ook interessant zijn te volgen op welke wijze de prestaties zullen worden gemeten, nu niet meer gestuurd mag worden op het aantal bonnen. 2012 wordt het jaar waarin ook moet blijken of in qua productiviteit lastige sectoren als onderwijs en zorg de effecten van het in 2011 ingezette beleid merkbaar zullen worden. In de buitengewoon interessante IPSE-achtergrondstudies zijn op dit vlak tal van handreikingen gedaan. Of die echter worden ingevoerd is afwachten. Het SCP heeft aan het begin van het jaar het rapport 'Waar voor ons belastinggeld?' uitgebracht. Daarin komt de productiviteit van de collectieve sector uitgebreid aan de orde. Het rapport is als een bom ingeslagen, althans op sommige plaatsen. Er wordt hier nader op teruggekomen.

#### 5. Diversiteit.

In het regeerakkoord is het diversiteitsbeleid in de ijskast gezet. Niettemin lijkt het ook in 2012 de goede kant op te gaan met de groei van het aantal vrouwen in ambtelijke topposities. Per begin 2012 zijn er drie vrouwelijke SG's benoemd, en ook bij de DG's is er sprake van groei. Het aandeel benoemingen van vrouwen in de topmanagementgroep in de laatste 5 jaar is gegroeid naar circa 20%. Kijken we naar de andere sectoren, dan is er eveneens sprake van een gestage groei, richting 1/3 van de hogere functies als het gaat om vrouwen. Veel slechter is het gesteld met de groei van het aantal allochtonen in hogere functies. Dat was al een moeizame zaak, maar dat is door het wegvallen van het onderwerp als prioriteit nog veel slechter geworden. Bovendien: de bezuinigingen zullen de instroom drastisch doen afnemen, waardoor er ook geen 'voorraad' kan worden gevormd. Het creëren van voorraad bleek ook bij vrouwen uiteindelijk het effectiefste middel. 2012 zal dan ook uit het oogpunt van diversiteit niet als een buitengewoon jaar de geschiedenis ingaan.

#### 6. Arbeidsmarkt.

Was in 2011 al zichtbaar dat de sombere voorspellingen van De Grote Uittocht nog niet bewaarheid zouden worden, in 2012 zal dat niet anders zijn. Er is een ruimer wordend aanbod van

arbeidskrachten, de algemene werkloosheid groeit, mensen worden minder mobiel en gaan later met pensioen. De collectieve sector wordt in crisistijd ook altijd een veel gezochte werkgever. Er zal het gebruikelijke gepruttel zijn over moeilijk vervulbare vacatures, zoals accountants, IT-personeel etc. Vroeger vertaalde zich dat nogal eens in toeslagen, maar het lijkt verstandig daar niet te snel aan tegemoet te komen. Verder zal het als het om de arbeidsmarkt gaat vooral gaan om de negatieve kanten van de ontwikkelingen: grotere werkloosheid in het algemeen, jeugdwerkloosheid in het bijzonder, geringe instroom, gedwongen ontslagen in een aantal hoeken. De rijksoverheid heeft de instroom van trainees fors teruggebracht. Opvallend is wel dat de minister in antwoord op kamervragen van D66 verklaard heeft dat hun doorstromingsmogelijkheden groter zullen worden nu er niet meer gestuurd wordt op de omvang van het personeel. De overheid zou er verstandig aan doen in 2012 meer ruimte te geven aan flexibele arbeidskrachten, ook door vergroting van de externe inhuur. Dat is in veel opzichten gunstig, maar strandt op een dogmatisch voornemen de externe inhuur drastisch terug te willen dringen. Van het voornemen in het Regeerakkoord om de ZZP-ers bij de overheid meer mogelijkheden te geven, is nog niks terecht gekomen.

## 7. Arbeidsvoorwaarden.

Voor de arbeidsvoorwaarden wordt 2012 een uiterst belangrijk maar ook ingewikkeld en spannend jaar. Op rijksniveau is 2012 begonnen nog steeds zonder nieuwe cao. Het rijksniveau is belangrijke trendsetter. Zonder cao gelden nog steeds de oude afspraken en is dus sprake van een 0-salarisgroei. Het rijk kan daar mee leven uit het oogpunt van bezuinigingen. De vakbonden c.q. het personeel zullen hiervan in toenemende mate de negatieve gevolgen ondervinden, temeer daar ook voor incidentele loonmaatregelen geen ruimte is. Bovendien speelt op de achtergrond de verslechtering van de positie van de pensioenfondsen, wat zowel leidt tot hogere premies als tot lagere uitkeringen.

Aan de kant van het rijk is er een andere minister van BZK, en de bonden zullen wellicht hopen dat er met haar meer zaken gedaan kunnen worden dan met haar voorganger. Aan de uitgangspunten is echter weinig veranderd, sterker nog: die worden in 2012 ongunstiger. Aan de kant van de vakbonden geldt dat daar beleidsmatig en organisatorisch grote verwarring bestaat door de verwickelingen inzake en na het pensioenakkoord. Juist de AbvaKabo heeft daarbij een cruciale rol gespeeld die ook de kop heeft gekost van de gematigde voorvrouw Edith Snoey. Binnen het CNV hebben de politiebond en het defensiepersoneel ook een discussie gestart dan wel aangekondigd op te stappen. Interessant is te zien dat de Defensie-cao zich ontwikkelt los van de rijks-cao, althans met veel minder publicitaire aandacht. Als het om de arbeidsvoorwaarden 2012 gaat is het voorts interessant te volgen wat de effecten zijn van de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in het PO. In de onderwijssector is de druk in 2012 minder groot, ook omdat een aantal cao's nog een tijd doorloopt. Van een vergaande coördinatie aan de publieke werkgeverskant, zoals wel zichtbaar wordt in de private sector, lijkt in 2012 nog niet veel sprake te zullen zijn. Het is ook niet zo duidelijk wie op dat vlak het voortouw zou willen, kunnen of moeten nemen.

Aparte aandacht is er in 2012 voor de balkenendenorm. De wetgeving op dit vlak zal definitief tot stand komen. Verder zal de verschraling van de arbeidsvoorwaarden in het algemeen er toe leiden dat met nog veel meer argusogen gekeken gaat worden naar de beloning in de top. Het laatste WOPT-overzicht heeft overigens laten zien dat de WOPT-normering als zodanig niet veel effect heeft. Het grootste deel van de overschrijders zit in de categorie medische specialisten, en daar wordt in het kader van de balkenendenormering respectievelijk het publieke debat verder geen aandacht aan

besteed. Door de enorme hoeveelheid WOPT-gevallen veroorzaakt door die categorie blijven de gevallen waar het wel om moet gaan buiten discussie. Afwachten is in 2012 of politiek en publiciteit genoeg zullen nemen met de weinigzeggende toelichtingen bij overschrijdingen. Te verwachten is overigens dat meer en meer gezocht zal worden naar compensatiearrangementen die 'WOPT-ongevoelig' zijn doordat de waardering of beloning in andere vorm dan direct loon wordt gegoten.

8. Leiderschap, organisatie, werkwijzen, arbeidsomstandigheden.

De grote reorganisatie van 2012 is zonder meer de vorming van de nationale politie. Volgens plan moeten in 2012 verder sprake zijn van het samenvoegen van rijksbreed of overheidsbreed werkende organisaties, zowel als het gaat om de ondersteuning als om de beleidsuitvoering. Niet te verwachten is dat er sprake zal zijn van veel groei in ICT-voorzieningen die de werkwijzen drastisch zullen veranderen. Dat geldt eveneens voor het gebruik door de overheid van de sociale media. Het getwitter van politici en in hun voetspoor sommige topambtenaren zal in 2012 verder afnemen, wegens gebrek aan relevantie voor het werk in relatie met de kosten en risico's van gebruik van dat medium. Omdat er weinig ruimte zit in zowel de mogelijkheden van een organisatie als de inkomenspositie van werkenden in de publieke sector, zal de druk afnemen om ingewikkelde experimenten te starten met flexibele werktijden, thuiswerken et cetera. Hooguit zal de daling van de compensatie voor kinderopvang leiden tot enige afname van de werktijd danwel druk op flexibiliteit, omdat onontkoombaar wordt dat werkende ouders zelf weer meer gaan oppassen. Voor een aantal arbeidsintensieve, grote uitvoeringsdiensten met wortels in de start van de verzorgingsstaat zal 2012 het jaar van de waarheid worden: de IB-groep, het UWV. Hetzelfde geldt voor de waterschappen en de provincies. Niet uitgesloten is overigens dat die waarheid zal worden dat alles blijft zoals het is.

Als het gaat om arbeidsomstandigheden zal in 2012 het geweld tegen publieke functionarissen veel aandacht krijgen. De nieuwjaarsrellen hebben laten zien dat dat geweld en verstoring van de openbare orde niet dalen maar stijgen of tenminste op een onaanvaardbaar hoog niveau zijn gebleven. '47 in brand gestoken auto's in Den Haag' is dan misschien niet meer dan vorig jaar, maar toch ook niet het beeld van een normale uitgaansavond! De verslechtering van economische en sociale omstandigheden zal de kans op verstoring van de openbare orde nog verder doen toenemen, zoals een enkele hoofdcommissaris al voorspelde in zijn nieuwjaarspeech. Dat zal ook door kunnen werken naar geweld et cetera tegen publieke functionarissen. Aan de andere kant: het lijkt wel de moeite waard om de cijfers hierover nog eens precies te analyseren. Het lijkt alsof de (terechte) verontwaardiging over het fenomeen als zodanig de rationele analyse van het fenomeen naar de tweede plaats drukt. Arbeidsomstandigheden zullen ook in meer algemene zin in 2012 een revival doormaken. Dat geldt bv. voor de huisvesting die veel soberder zal worden. Dat is alleen te realiseren als er voor de (andere) arbeidsomstandigheden veel aandacht is.

Op microniveau zullen bij de organisaties in de publieke sector in 2012 de spanningen oplopen. Aannemelijk is dat het aantal gevallen van frictie tussen management en medewerkers aanzienlijk zal toenemen. Daarbij zal ook het aantal gevallen groeien waarbij ontevreden personeel anoniem de media opzoekt met klachten over bv. 'angstcultuur', temeer daar men gezien heeft dat dat bijna altijd groot en direct effect heeft. Interessant wordt in dit verband wat de resultaten zullen zijn van het onderzoek van de Commissie Scheltema naar het COA. Daar heeft men een opvallend lange tijd (zes maanden) voor uit getrokken dus dat moet wel zeer gedegen zijn en bovendien veel materiaal

opleveren. Materiaal dat ook interessant zal zijn voor andere organisaties dan het COA. Wat het COA aangaat heeft natuurlijk de uitspraak in hoger beroep van het gerechtshof inzake de algemeen directeur Albayrak veel aandacht getrokken. Bij een andere gelegenheid zal nader worden ingegaan op deze zaak en ook op de opvallende parallellen die er bestaan met het conflict indertijd inzake Joustra bij het UWV. Ook over andere gevallen waarin in 2011 verdachtmakingen zijn geuit over ('despotische') leidinggevendenden, zullen in 2012 nadere ontwikkelingen bekend worden: Hogeschool Amsterdam, andere hogescholen, Schiedam etc. Elsbeth Etty heeft er een mooie, laatste column aan gewijd in de NRC. Managers zullen het in de publieke sector in 2012 zwaar krijgen!

#### 9. Politiek-ambtelijke verhoudingen.

In de STAD is ingegaan op een aantal ontwikkelingen die politiek-ambtelijke verhoudingen raken. Dat zal in 2012 ook weer aan de orde zijn. Politisering in de zin van actieve politieke betrokkenheid bij functies in de ambtelijke top zal een thema worden en het bij benoeming en ontslag meewegen van politieke factoren. Aandacht trekken enkele voorbeelden bij min of meer onafhankelijke instanties, zoals De Nederlandse Bank en de rechterlijke macht. De discussie over de politisering van en politieke interventies bij de top van De Nederlandse Bank werd gevoed door publicaties, zie bijvoorbeeld de NRC van rond de jaarwisseling. Maar het thema raakt ook de rechterlijke macht. Na de zaak-Buruma is er bij de Hoge Raad nu ook de zaak-Aben, waarbij de Tweede Kamer gebruik maakte van haar recht zich te bemoeien met de benoeming van raadsheren bij de Hoge Raad. Politisering van de ambtelijke top is noch bij de ministeries noch bij andere overheden tot heden een verschijnsel dat veel voorkomt. Maar het aantal vacatures in topfuncties zal de komende tijd snel toenemen omdat de 'geboortegolf' weliswaar gemiddeld wat later maar niettemin in hoog tempo met pensioen gaat. Daarbij speelt ook een rol dat dit kabinet strak de termijn van zeven jaar voor een SG- of DG-functie hanteert, en niet –zoals in het verleden gebruikelijk was- om praktische redenen in voorkomende gevallen tot verlenging besluit. Dat zal meer vacatures opleveren, maar ook leiden tot een groei van het aantal 'vrij inzetbare topambtenaren'. Daar moet dan overigens wel werk voor zijn. Interessant is te volgen welk benoemingsbeleid in die veelheid van vacatures zal worden gevolgd. De ontevredenheid over sociaal-economische ontwikkelingen in het algemeen en het regeringsbeleid in het bijzonder kan er overigens ook toe leiden dat ambtenaren hun rol als zondebok weer in toenemende mate (moeten) gaan vervullen. Tot nu toe zijn overigens de verhoudingen als het gaat om de relatie tussen bewindslieden en hun ambtelijke top over het algemeen gezien redelijk, met slechts op een paar plekken spanningen.

#### 10. De ambtenarenstatus.

Last but not least: 2012 zal het jaar worden waarin het initiatiefwetsontwerp over het afschaffen van de ambtenarenstatus zal worden behandeld. De voortekenen zijn positief: het wetsontwerp spoort met het voornemen in het Regeerakkoord. De Raad van State heeft nogal wat kritiek geuit maar daarbij niet erg overtuigende argumenten gehanteerd. Er is medio vorig jaar een hoorzitting in de Tweede Kamer geweest en –niet onbelangrijk- de minister van BZK heeft opnieuw berekend wat invoering zou kosten en dat blijkt ten opzichte van eerdere ramingen mee te vallen. Enige aandacht trok een uitgelekt memo van Defensie over de vraag of het militair personeel ook mee zou worden genomen. Politiek zullen CDA en D66 voor het wetsontwerp zijn, en de VVD ook. Maar daarmee is er nog geen meerderheid. Het uitblijven van een goede cao c.q. het voortduren van de onenigheid over de pensioenen zal de AbvaKabo niet bewegen tot een sterk positieve houding om de

ambtenarenstatus te veranderen, en dat zal ongetwijfeld de opstelling van SP en PvdA beïnvloeden. Maar ook dat zijn samen maar 45 zetels. Interessant is de discussie die de AbvaKabo gestart is over de vraag of de initiatiefwet valt onder het overeenstemmingsvereiste. We zullen zien. Het is, om prof. Paul van der Heijden nog maar eens te citeren, wel zaak dat het nu gebeurt, anders kan het onderwerp maar beter definitief van tafel. Maar een gefaseerde aanpak kan wellicht er toe leiden dat er wel een verandering op gang komt.