

HELICOPTERVIEW nr. 18

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 18e aflevering, gewijd aan Pro Rail, topsalarissen in de publieke sector, werkdruk van rechters en de Hell's Angels.

2.2013

Prof.mr. Roel Bekker

1. Pro Rail, de staatssecretaris en de ambtenaren.

Er was enige commotie over de uitlatingen van de staatssecretaris en minister van I+M over hun ambtenaren. Wat speelde er? Pro Rail volgt sinds enige tijd een nieuwe aanbestedingsmethodiek. Die levert veel goedkopere resultaten op. Een van de aannemers (Strukton, die een aanbesteding had verloren) beklagde zich over de manier waarop aanbesteed werd en stelde dat daardoor de veiligheid op het spoor in gevaar zou kunnen komen. Dat was natuurlijk aanleiding voor discussie in de Tweede Kamer. In januari publiceerde De Volkskrant een artikel over een rapport van de inspectie van I+M, waar ze via de WOB de beschikking over had gekregen. Het rapport van al weer een half jaar geleden was een *quick scan* met eveneens nogal wat kanttekeningen bij de wijze van aanbesteding en ook de opmerking dat de veiligheid mogelijk in het geding zou kunnen zijn. De veiligheid op het spoor was ook al aan de orde geweest bij het debat over de rapportage-Kuiken en toen waren door het ministerie verbeteringen in gang gezet. Het pijnlijke was dat het rapport van de inspectie niet naar de Tweede Kamer was gezonden terwijl de minister (die onder het vorige kabinet spoor in haar portefeuille had) in september 2012 wel bepaald had dat dat zou moeten, tezamen met nog drie andere rapporten. Het was blijven liggen omdat er discussie was tussen twee afdelingen van het ministerie over de vraag of het wel zinvol was het rapport naar de Kamer te sturen. Het was immers achterhaald en ook niet zoveel zeggend, zo vond een afdeling. Dat verschil van mening was ergens in het ministerie blijven smeulen waardoor natuurlijk een tijdbom ontstond. De Volkskrant wist nauwkeurig van het bestaan van die tijdbom en kon die op een welgekozen moment af laten gaan. De staatssecretaris had die bom in haar handen en moest in de Kamer diep door het stof. Persoonlijk kon haar niets verweten worden, ze wist niet van het rapport. Maar dat is niet zo relevant, het was een blunder van het ministerie en daar was ze volledig verantwoordelijk voor.

De staatssecretaris deed een poging om via een brief de schade te beperken. In die brief werd als verklaring voor het niet toezenden van het inspectierapport genoemd dat het beeld in de *quick scan* inmiddels was achterhaald. Gevolgd door een niet erg handige zin: 'Voor uw informatiepositie was het wellicht beter geweest dit wel te doen'. Voor de Tweede Kamer was dit niet al te royale statement vanzelfsprekend een mooie aanleiding om de staatssecretaris eens goed de les te lezen. Zeker de oppositie laat zo'n buitenkansje niet gaan. De staatssecretaris bood in het debat haar excuses aan en gaf een zo goed mogelijke uitleg van de manier waarop dit was gelopen. Ze stelde dat ze door haar ambtenaren niet goed was geïnformeerd. Daar voegde ze aan toe dat er maatregelen zouden worden genomen om herhaling te voorkomen, waarbij 'rechtspositionele en disciplinaire maatregelen' niet waren uitgesloten. En ze gaf aan dat wat haar betreft niet alleen de direct betrokken ambtenaren maar alle ambtenaren van de hele beleidskern op een cursus politiek-bestuurlijke sensitiviteit mochten gaan waar deze casus dan een belangrijke rol zou moeten spelen.

Ze was boos op haar ambtenaren en gaf daar ook in herhaalde bewoordingen uiting aan. De Kamer rook op klassieke wijze bloed en bleef doorvragen, waarbij de staatssecretaris mee werd gezogen in een zeer gedetailleerde bespreking van hoe alles 'in een tijdlijn' was gelopen. De minister die om overigens uiteenlopende en niet altijd even valide redenen naar de Kamer was geroepen, deed dit nog eens een keer dunnetjes over. Door de stevigheid en vooral de herhaling van hun uitlatingen werd het probleem niet kleiner gemaakt (wat in zulke gevallen nog wel eens wil helpen) maar steeds groter. Beiden zullen gedacht hebben dat een harde aanval op de ambtelijke dienst met aankondiging van strenge maatregelen enerzijds de Kamer tevreden zou stellen en anderzijds het ambtelijk apparaat tot betere prestaties zou brengen. Maar ze hebben waarschijnlijk niet bevroed dat het voorval de voorpagina van de krant zou halen, met vervolgens ook commentaren in de krant die het ministerie afschilderden als een 21^{ste}, Nederlandse variant van *Yes, Minister*. De bewindslieden bleven mede door deze harde aanval op hun ambtenaren verder in de Kamer vrij gemakkelijk overeind, de Kamer vond ook dat er hard moest worden ingegrepen en wilde graag inzicht in de maatregelen binnen het ministerie. Alles natuurlijk in het belang van de veiligheid op het spoor, dat lieten de Kamerleden niet na uitvoerig te vermelden.

Hoe dit alles te duiden? Vooropgesteld: voorzover ik de gang van zaken kan beoordelen is dit geen staaltje van eredivisie-ambtenaarschap geweest. Het is overigens ook weer niet zo dat ambtenaren een expliciete opdracht van de minister hebben willen dwarsbomen. Zo expliciet was die opdracht niet, eerlijk gezegd, het was een paraaf in het vakje 'toezenden'. Het klopt ook dat het niet zo'n geweldig rapport was en dat bovendien al maatregelen in gang waren gezet waardoor het rapport ook in belangrijke mate was achterhaald. Maar het verontachtzamen van de beslissing tot toezending, is een fout die bovendien in de gegeven, toch al overgevoelige context grote gevolgen had. Terecht stelden de bewindslieden ook dat ambtenaren die bij nader inzicht van mening waren dat het rapport maar beter niet verzonden kon worden dat dan bij de politiek of tenminste de ambtelijke top hadden moeten aanklaarten. Maar ze hebben het zelfs niet bij de DG of SG gemeld. Ook trouwens de Inspecteur-Generaal heeft niet aan de bel getrokken toen duidelijk was dat het rapport niet was geopenbaard. En er ging bij het WOB-verzoek van De Volkskrant nergens een lichtje branden. Kortom, Murphy was weer even heel actief.

Dat de direct betrokken ambtenaren goed op hun kop krijgen (van de SG of DG, zou ik zeggen), is natuurlijk terecht. Maar wat niet juist is, is dat de bewindslieden dit in de Kamer naar voren brengen en in het openbaar hun ambtenaren de schuld geven. Het lijkt dan toch alsof de aankondiging van

straffen deel gaat uitmaken van hun verantwoording. Het wordt op zo'n manier verleidelijk voor een bewindsman in het nauw om indruk te maken door heel zware straffen aan te kondigen, zoals hier de staatssecretaris deed. Bovendien: de bewindslieden hadden het niet alleen over de ambtenaren in kwestie maar stelden met hun verwijzing naar de te geringe politiek-bestuurlijke sensitiviteit de gehele ambtelijke dienst in gebreke. Daardoor kwam ook het verhaal in de wereld over de 'cultuur van het departement' die volgens De Volkskrant 'mis' zou zijn. Dat is allemaal geen goede ontwikkeling. Personeelszaken horen niet in de Kamer thuis (wat overigens de minister nog wel zei in het debat, maar toen was het al te laat). In de Kamer zijn de bewindslieden volledig verantwoordelijk. Het staatsrecht houdt geen rekening met bewindslieden die persoonlijk wel of niet op de hoogte zijn van informatie die bij hun departement bekend is. Ze hadden kunnen volstaan met de opmerking dat zeer tot hun spijt ergens iets niet goed was gegaan en dat ze maatregelen nemen om dat in de toekomst te voorkomen. Vervolgens kunnen ze intern aankaarten bij de SG welke disciplinaire maatregelen eventueel worden genomen. Minister Zalm heeft wel eens gezegd dat hij bij ambtelijke blunders de politieke verantwoordelijkheid geheel en ongeclausuleerd op zich zou nemen en zou aftreden als de Kamer hem niet meer vertrouwde maar dan wel als laatste daad voor zijn vertrek de schuldige ambtenaar zou ontslaan. Los van de juridische complicaties van zo'n daad, het is wel zo zuiver: extern en in het openbaar is er maar één persoon verantwoordelijk, de minister. Wat die met zijn personeel doet, blijft intern. Door dat in de Kamer te doen, gaat de Kamer zich bemoeien met die maatregelen en dat hoort niet. Bovendien: een ambtelijke dienst wordt heel onzeker als haar functioneren, het te voeren personeelsbeleid en de daarin vervatte sancties onderwerp worden van een politiek verantwoordingsdebat.

Helemaal nieuw was het niet wat de bewindslieden deden. Minister President Balkenende beriep zich bij het debat over de Catshuisbrand ook op het feit dat zijn SG hem bepaalde informatie niet had verstrekt, en kwam daar goed mee weg. Minister Hillen vertelde de Kamer dat hij bepaalde informatie over de Defensie Materieel Organisatie niet aan de Tweede Kamer had verstrekt omdat die 'was weggezak't bij de SG'. Minister Hirsch Ballin van Justitie die Donner was opgevolgd omdat die de verantwoordelijkheid had genomen voor het ambtelijk falen bij de Schipholbrand, verklaarde ook in de Kamer dat hij onvoldoende was ingelicht door zijn ambtenaren, maar liet het bij de toevoeging dat hij zijn SG om maatregelen had gevraagd. De Volkskrant maakte daar vervolgens van dat de desbetreffende DG zou worden ontslagen maar dat was een canard. Ook indertijd bij de affaire Docters van Leeuwen werden de disciplinaire maatregelen tegen de ambtenaren nadrukkelijk in het Kamerdebat gebracht. Het loont ook, de Kamer wil graag horen en zien dat een minister harde maatregelen aankondigt tegen ambtenaren en heeft vaak tamelijk karikaturale beelden van de gang van zaken in een ministerie. Er zijn weinigen die het opnemen voor de ambtenaren, en als zelfs de minister dan als beschermengel wegvalt, is het helemaal gedaan. De pers gooit vervolgens, evenmin gehinderd door veel inzicht in het reilen en zeilen van een ambtelijk apparaat, graag olie op het vuur. De tijden waarin openbare kritiek van een staatssecretaris op de ambtenaren leidt tot ontslag van de staatssecretaris (de affaire Glastra van Loon) zijn voorgoed voorbij.

Hoe nu verder? We moeten de zaak wel in zijn juiste proporties zien. Het was een hoogst ongelukkig voorval waarbij zich bovendien een aantal zaken tegelijkertijd manifesteerde: irritatie –ook bij de Kamer- over Pro Rail, een boze aannemer die zijn omzet zag dalen, een onervaren en onzekere staatssecretaris, Kamerleden die wellicht die avond graag wat anders hadden gedaan ('Sorry, Milieucafé in Tilburg') en nu besloten er dan maar echt iets van te maken, een mooie scoop van De Volkskrant, ambtelijk gehannes et cetera. Dan ontstaat dit soort zaken. Ze waaien ook snel over.

Hoewel het mij dus een incidenteel bedrijfsongeval lijkt, is het wellicht toch nuttig na te denken over eventuele structurele factoren die hier een rol hebben gespeeld. Het vroegere ministerie van V+W was altijd tamelijk stevig en onkwetsbaar. Zelfs de Bijlmerramp-enquête boog indertijd van dat ministerie af naar het ministerie van VWS. VROM daarentegen was altijd veel kwetsbaarder, enerzijds op het gebied van de volkshuisvesting en de bouw en anderzijds bij milieu. Misschien is bij de fusie een deel van die kwetsbaarheid overgenomen. Het zijn misschien ook wat anders ingestelde Kamerleden dan vroeger bij V+W. Het ministerie is ook veel groter en heterogener geworden, twee factoren die de kwetsbaarheid vergroten. Duidelijk is dat te zien bij de inspectie die nu een megaomvang heeft maar bovendien een zeer heterogeen werkveld, met sterk uiteenlopende regelsystemen en inspectiemethoden. Dat alles onder één Inspecteur-Generaal die dat natuurlijk niet meer allemaal kan overzien. Ook de rest van de top is in verhouding tot de opgave heel klein: twee overbelaste bewindslieden en een kleine, eveneens overbelaste ambtelijke top. Dat alles kan hier een rol hebben gespeeld. Rust in de tent is dan zeer gewenst, juist in dat gejakker en gejaag gebeuren ongelukken, zoals we medio jaren 90 ook hebben gezien bij bijvoorbeeld Justitie en VWS. Herstel van het zelfvertrouwen en terug naar de grote agenda. Behandel de zaak als een normale managementopgave bij een ongelukkig bedrijfsongeval en niet als een Nederlandse aflevering van *Yes, Minister*. En vooral niet terug naar een bureaucratische cultuur waarin niemand meer nadenkt en alle informatie naar boven wordt gestuwd om maar te voorkomen dat bewindslieden ooit nog eens in het openbaar kunnen zeggen dat ze niet geïnformeerd waren.

Van een heel andere orde is de openbaarmaking van inspectierapporten. Als inspectierapporten direct openbaar zouden zijn, dan was dit niet gebeurd. Echter, bewindslieden houden niet van die automatische openbaarheid en willen zelf blijven beslissen. Het verhaal is dat er dan ook gelegenheid is voor een beleidsreactie. Vervolgens wordt het natuurlijk toch wel openbaar, maar met enige vertraging. Of er gebeurt een bedrijfsongeval, zoals hier. Het lijkt mij eerlijk gezegd een achterhoedegevecht om die openbaarheid tegen te houden. Je kunt beter maar uitgaan van openbaarheid tenzij er echt zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen, dat vergroot ook de verantwoordelijkheid van de inspectie voor de inhoud. Een beleidsreactie kan dan altijd nog, er is vaak geen enkele reden om dat stante pede te willen doen.

Een cursus politiek-bestuurlijke sensitiviteit voor de ambtenaren van I+M, zoals door de bewindslieden werd aangekondigd? Dat lijkt me niet de moeite waard. Even los van de vraag of dat soort cursussen effectief zijn: politieke sensitiviteit hoort niet een hoofdeigenschap van een ambtenaar te zijn maar vooral van een politicus. Je moet erg voorzichtig zijn om van ambtenaren halve politici te willen maken, zoals overigens wel dreigt als je erg beknibbelt op het aantal politici. Terzijde: als ik het goed kan beoordelen, was de drijfveer van de betrokken ambtenaren in het onderhavige geval juist het meedenken met de politiek. Waren het echte bureaucraten geweest, dan was het probleem niet ontstaan. Cursus dus maar niet, maar wel veel werk aan de winkel voor de SG, enerzijds om verbeteringen door te voeren maar anderzijds en vooral ook om het vertrouwen tussen de bewindslieden en de ambtenaren weer te herstellen.

2. De topsalarissen in de publieke sector.

Amper een maand na het inwerking treden van de Wet Normering Topinkomens komen de eerste dilemma's al te voorschijn. Allereerst de salarissen van de ambtenaren bij de EU. Opvallend is dat dit nu pas als punt naar voren komt, omdat iedereen die een beetje op de hoogte is natuurlijk al lang

wist dat de ambtenaren daar aanzienlijk veel meer verdienen dan de Balkenendenorm. De ministers ramen nu dat -bruto gezien- het circa 3000 ambtenaren betreft. Het gaat dan om de commissieambtenaren, dus het is nog niet helemaal volledig omdat de ambtenaren van het parlement, het Hof, de Rekenkamer en wellicht ook de agentschappen niet zijn meegerekend. Overigens: dat is bruto gerekend, netto is het aantal natuurlijk nog veel groter, in de Duitse pers werd dat geschat op meer dan 11.000 ambtenaren. Het kabinet kondigt aan te zullen inzetten op versoering en noemt daarbij een aantal emolumenten die ter discussie zouden moeten komen. We zullen zien. De ministers verwijzen in hun antwoorden op kamervragen naar mogelijke steun van het VK en Duitsland waar ook kritische vragen zouden zijn gesteld. Daarbij vergeet men echter dat in die landen een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de salarissen van het politieke systeem en van het professionele systeem. En bovendien dat in beide categorieën de salarissen aanzienlijk hoger zijn dan bij ons. Dus of die steun veel uithaalt, valt te bezien. Nog een kleine tip: kijk ook eens naar de salarissen van andere internationale organisaties maar tevens naar de salarissen van de publieke top in andere landen. Ze zullen het beeld bevestigen dat Nederland onderaan bungelt. Interessant is dan vervolgens de vraag of je dat terugziet in de kwaliteit.

Het tweede geval betrof de salarissen van de top bij de net genationaliseerde SNS-bank. De nieuwe algemeen directeur gaat € 500.000 verdienen, dat is een derde van wat hij verdiende maar wel drie keer zoveel als de Balkenendenorm. Minister Dijsselbloem toonde zich geïrriteerd over het feit dat daar zo'n discussie over ontstond, hij had het zelfs over een 'heksenjacht'. Dat is dan toch een heksenjacht die de politiek –en met name zijn eigen partij- zelf op touw heeft gezet! Ook de verdediging van de minister was op zichzelf geheel juist maar tevens enigszins curieus in het licht van de gebruikelijke politieke opvattingen. De minister stelde dat dat hij 'voor het runnen van een bank iemand nodig <heeft> die zijn vak verstaat. Iemand die er voor kan zorgen dat we het geld weer zo snel mogelijk terug naar de belastingbetaler krijgen'. En: 'Een bank is geen publieke sector', hij zou 'zelf bijvoorbeeld geen bank kunnen leiden'. Dat laatste lijkt niet erg relevant, ik schat dat er ook publieke organisaties zijn die deze minister niet kan leiden. En ministers van Financiën hebben soms onvermoede kwaliteiten als bankdirecteur, zie Duisenberg, Ruding en Zalm. Maar terecht stelt de minister dat voor het runnen van een bank je moet beschikken over kwaliteiten die alleen tegen een veel hoger salaris dan de Balkenendenorm beschikbaar zijn. Dat is een steekhoudend pleidooi voor differentiatie op basis van zakelijke (arbeidsmarkt, professionaliteit) argumenten en niet op basis van politieke normen. Dus de discussie gaat een beetje de goede kant op, als we de lijn-Dijsselbloem aanhouden. Terzijde: opvallend is wel dat de toezichthouders op de banken kennelijk in een ander vakje zitten: zowel de president van De Nederlandse Bank als de voorzitter van de AFM waren in hun vorige functie ambtenaar. Hun salaris verdubbelde bij hun switch maar dat was niet omdat ze uit de private sector moesten worden gehaald en hun kwaliteit alleen voor een veel hoger salaris beschikbaar was. Daar was dus de redenering dat het hoge salaris recht doet aan de zwaarte van de functie. Ook een valide argument. In de financiële hoek ontstaan interessante precedentes als het om de topsalarissen in de publieke sector gaat!

3. De werkdruk van rechters.

In de vorige Helicopterberichten is al aandacht gegeven aan het manifest van een aantal raadsheren bij het Gerechtshof in Leeuwarden. Inmiddels zou een derde van de rechterlijke macht al zijn handtekening onder het manifest hebben gezet. Daaronder inmiddels, naar we kunnen opmaken uit een ingezonden brief in de NRC, ook de president van de Hoge Raad de heer Corstens. Dat is

natuurlijk een belangrijk signaal, dat zeker aandacht nodig heeft zij het nog niet krijgt als ik het goed zie. Een factor daarbij is wellicht dat ook de brief van de heer Corstens, hoe indringend ook en hoezeer ook afkomstig van iemand die wel uiterst serieus genomen moet worden, toch ook weinig handen en voeten geeft aan de discussie. Corstens zelf realiseert zich dat ook doordat hij de oproep doet 'snel te komen tot een beknopt rapport waarin wordt geïnventariseerd wat landelijk op de werkvloer de gemene deler is van de zorgen over kwaliteit'. Pas daarna, aldus Corstens, is een open debat met de politiek mogelijk. Dat lijkt inderdaad verstandig, zij het dat ik niet zo geloof in een beknopt rapport, daarvoor is het wat te gecompliceerd. Met *quick scans* moet je bovendien oppassen, zie sub 1, het wordt vaak het soort haastwerk waar de rechters nu juist tegenop komen. Maar eerst zakelijk in kaart brengen wat het probleem is, lijkt me de discussie zeer ten goede komen.

4. En verder....

-De *Hell's Angels*. De hoogleraren Arbeidsverhoudingen en Ambtenarenrecht zijn de burgemeester van Amsterdam diep dankbaar voor zijn aankondiging dat gemeenteambtenaren geen lid mogen zijn van de organisatie *Hell's Angels*. Voldoende stof voor zeker drie colleges! Ook ambtenaren hebben recht op vrijheid van vereniging en vergadering. Dus ze mogen lid zijn van een organisatie tenzij die verboden is. Maar de *Hell's Angels* is geen verboden organisatie. Dan wordt een verbod wel lastig. Aangrijpingspunt zou kunnen zijn dat een ambtenaar zich moet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Daar kan bij horen dat hij de waardigheid van het ambt niet in gevaar mag brengen, en dat zou dan kunnen blijken uit een lidmaatschap van de *Hell's Angels*. Het lijkt heel gekunsteld en bovendien al helemaal niet hanteerbaar voor iemand die er overdag uitziet als een ambtenaar (wat dat ook moge zijn) en in zijn vrije tijd als een *Hell's Angel* (die inderdaad wel enige herkenbaarheid hebben). Een verbod zou dan voor iedereen moeten gelden die zich in zijn vrije tijd een beetje merkwaardig kleedt. Alleen al in carnavalstijd zou het aantal gevallen dan wel eens snel kunnen oplopen. Ergo: zolang iemand zich tijdens zijn werk niet kenbaar maakt als lid van *Hell's Angels*, is er niet veel te doen. Dat zou overigens in Amsterdam aan de orde kunnen zijn, omdat volgens een woordvoerder het gaat om drie ambtenaren die er 'geen geheim van maken dat zij lid zijn van een dergelijke motorclub'. Dat zou een mogelijkheid kunnen zijn, maar dan moet toch wel vaststaan dat een dergelijke bekendmaking geschiedt op een manier die het functioneren van de ambtenaar belemmert. Dat ligt bij de ene ambtenaar weer anders dan bij de andere. Maar dat is iets anders dan een verbod op voorhand om lid te zijn van een niet-verboden organisatie.