

HELICOPTERVIEW nr. 24

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 24e aflevering over de voortgang van het Regeerakkoord, de AIVD, het postennetwerk van BuZa, verdere afslankingen, arbeidsproductiviteit en de affaire-Weekers.

Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector.

8.2013

Prof.mr. Roel Bekker

1. Voortgang Regeerakkoord

In de vorige Helicopterview is de stand opgemaakt na een half jaar. Eindconclusie was dat er wel sprake is van enige voortgang maar dat tevens belangrijke onderwerpen nog niet merkbaar zijn opgeschoten. In de tweede helft van mei is er wel weer enige voortgang gemaakt. Vooral de Hervormingsagenda Rijksoverheid springt natuurlijk in het oog, waarover later nog meer. Maar minister Blok had op 29 maart 2013 niet alleen die agenda aangekondigd maar voor de maand mei ook de nota Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2020. Die is er echter op moment van schrijven van deze aflevering (9 juni) nog niet. Minister Plasterk heeft verder aangekondigd dat op 17 juni 2013 het wetsontwerp voor de samenvoeging van Noord Holland, Utrecht en Flevoland klaar is, voor toezending naar de Raad van State neem ik aan. Staatsecretaris Teeven heeft veel kritiek gekregen op een belangrijk deel van de afslanking, te weten de reductie van het aantal gevangenen door onder o.a. elektronische enkelbanden te gebruiken. Dat gaat niet door, waardoor er gevangenen open blijven. Dat slaat een gat in de bezuinigingen. Opvallend was dat dat merkwaardig snel gedicht werd met maatregelen die behoren tot de oudste in Den Haag: het niet uitkeren van de prijscompensatie (dat wil zeggen: een efficiency-kaasschaaf) en een aankondiging van meer efficiency. Iedereen tevreden natuurlijk, maar tamelijk absurd dat dat zo maar uit de hoge hoed kan worden getoverd. Overigens ook een verbod van wat er rijksbreed gaat gebeuren: de prijscompensatie zal over de hele linie niet worden uitgekeerd want waarom wel bij de andere rijksonderdelen en niet bij de gevangenen?

2. AIVD

Minister Plasterk heeft een brief aan de Kamer gestuurd over de afslanking van de AIVD. Opvallend genoeg bevatte het Regeerakkoord naast algemene budgettaire aanslagen voor de ministeries twee specifieke doelen voor nog verdergaande bezuinigingen: de buitenlandse dienst en de AIVD. Heel merkwaardig en ook niet erg passend in een benadering waarin alleen op budget wordt gestuurd als

het gaat om het Rijk. Er moeten bij de coalitiebesprekingen mensen aan tafel gezeten hebben met een expliciete hekel aan zowel ambassadeurs als aan geheime agenten. In een brief van 3 juni 2013 gaat minister Plasterk in op de eerste tranche bezuiniging AIVD, € 23 mln. structureel op een budget 2013 van € 200 mln. Dus iets meer dan 10%. Dat is te doen. De minister doet het via een drietal maatregelen die betrekking hebben op meer efficiency in de staf en ondersteuning; versobering, centralisatie en terugdringen administratieve werklast zijn de trefwoorden. Dat zal niet voldoende zijn voor € 23 mln. Vandaar dat er ook een vierde categorie is genoemd: bijstelling operationele activiteiten, door beperking van de inzet op 'rechts-, links- en dierenrecht-extremisme' en nog een aantal andere activiteiten.

Het is allemaal niet erg inzichtelijk maar dat is nu eenmaal de handicap bij een geheime dienst. De reactie van de Tweede Kamer dat het niet een duidelijke brief is, is begrijpelijk, maar een pleidooi voor optimale duidelijkheid lijkt me weinig kansrijk. Dus het zal bij een budgetkorting blijven. Overigens: na deze korting komt er dus nog een tweede korting die bijna twee keer zo groot is. Dan kan de minister echter niet meer de efficiency verder vergroten door 'versobering en centralisatie'. De minister kondigt aan dat er scenario's zullen worden opgesteld en ziet veel in samenwerking met andere partijen in de veiligheidsketen. Hij zegt er niet bij wanneer die scenario's klaar zijn. Ik schat dat die niet zó helder zullen zijn dat daaruit klip en klaar wordt hoe die € 45 mln. bezuinigd kan worden, 'waarbij de gevolgen en risico's voor de nationale veiligheid aanvaardbaar blijven'. Dat moet bovendien al in 2016 tot de extra besparingen leiden. Als de nu gestuurde brief maatgevend is voor het tempo en de indringendheid van deze scenario's en hun bruikbaarheid als bezuinigingsinstrument, dan vrees ik het ergste. We zullen het volgen, voor zover een inlichtingendienst natuurlijk te volgen is.

3. Het postennetwerk van BuZa

Bij BuZa is een andere lijn ingezet, overigens al door de vorige minister: een commissie. Commissie van Wijzen zelfs, onder leiding van Docters van Leeuwen. Die commissie heeft niet de opdracht gehad om een bezuiniging op de posten van € 40 mln. structureel te vinden, die in het Regeerakkoord stond. Men heeft zich beziggehouden met het inventariseren van meningen en het ontwikkelen van ideeën over modernisering van de diplomatie. Afgezien van het feit dat het rapport een enkele keer spreekt over *het* ministerie en *haar* diplomatieke dienst, is het een aardig en nuttig rapport. Er is gesproken met maar liefst 551 medewerkers wat in ieder geval die medewerkers een goed gevoel moet geven. Het rapport geeft ook aandacht aan een structureel organisatieprobleem van BuZa te weten de grote mate van overlap, als gevolg van de ooit gekozen matrixstructuur. Men heeft èn een DG Europese zaken èn een DG Politieke Zaken, men heeft themadirecties, forumdirecties en regiodyrecties, en ook nog ondersteunende directies. Voor een minister heel comfortabel, want hij kan altijd minstens drie directies om een advies vragen en dan het beste kiezen. Maar niet erg efficiënt. De Wijzen adviseren veel meer integratie en pleiten voor 'een ministerie dat in essentie denkt en werkt als netwerkorganisatie - open en flexibel; georganiseerd in kringen van wisselende samenstelling, grens overstijgend gegroepeerd rond regio's en thema's of belangen'.

Dat is een uitdagende benadering en het idee van zo'n netwerkbenadering met 'hybride' ambtenaren (zoals de commissie het noemt) is de moeite waard. Het staat wel haaks op de filosofie van minister Blok in de Hervormingsagenda, waar hij als belangrijk principe noemt: 'je gaat er over of

niet'. Bij die hybride ambtenaren en zo'n netwerkbenadering is dat uiteraard een stuk onduidelijker dan minister Blok kennelijk voor ogen staat. Het komt mij voor dat de benadering van de Commissie van Wijzen meer recht doet aan de uitdagingen waar de overheid voor staat dan de wel erg stoer klinkende benadering van de enkelvoudige, helder toegedeelde verantwoordelijkheden die minister Blok propageert. Dat echter terzijde.

Ik zie in de benadering van de commissie wel enige problemen, tenminste twee. In de eerste plaats heb je met een dergelijk benadering nog geen besparing van € 40 mln. structureel op je postennetwerk te pakken. En ten tweede is natuurlijk een groot deel van BuZa, althans het buitenlandse deel, bezig met gewone uitvoering van beleid, inclusief de nodige administratieve werkzaamheden. Dat kan ongetwijfeld nog efficiënter maar loopt natuurlijk al heel behoorlijk. Het is ook het type werk dat zich niet zo leent voor de netwerkfilosofie. Die laatste zou juist opgaan voor het Haagse deel van het ministerie, met hooguit een relatie naar de over het algemeen kleine beleidsstaf van de posten. Minister Timmermans heeft hier dus nog een fors probleem, temeer hij door zijn eigen mensen gezien wordt als één van hen, iemand waarvan ze vertrouwen dat hij hen beschermt tegen de inderdaad wel erg rauwe aanval uit het regeerakkoord.

4. Verdere afslankingen

De Hervormingsagenda van minister Blok is niet erg concreet als het gaat om de precisering van de afslankingen. Dat laat hij aan de departementen, het budget is maatgevend en Financiën houdt dat in de gaten. Wel stelt de minister dat het vooral van de uitvoering moet komen. Op zichzelf is dat logisch want het grootste deel van het Rijk is uitvoering, dus daar zitten de kosten. Maar bij uitvoering kun je niet blijven gokken op meer efficiency, en zul je het moeten hebben van het afschaffen van beleid en vooral van apparaatsintensief beleid. Daar zou je mijns inziens gericht naar moeten kijken en bovendien rijksbreed en niet per departement. Maar dat zit niet in de Hervormingsagenda. Een ander opvallend punt is dat de minister ook stelt dat het beleidsdeel van het Rijk (de Haagse kerndepartementen) niet veel kleiner kan. Hij stelt daarbij dat dat beleidsdeel in de periode 2002-2012 al met 20% zou zijn afgeslankt¹. Mij is niet duidelijk waar dat percentage vandaan komt. In 2007 hebben de SG's nog aanbevolen om voor de periode 2007-2011 te komen tot een afslanking van 25% op het beleidsdeel. Dat is ook overgenomen in het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Vorig jaar heeft BZK laten weten dat daar slechts 3% van was gerealiseerd. Dat maakt de stelling dat er in de periode 2002-2012 al 20% op de Haagse kernen is afgeslankt tamelijk ongeloofwaardig want dat zou dan nagenoeg geheel in de periode 2002-2006 moeten hebben plaatsgevonden². Beter zou zijn het oude SG-voorstel weer te voorschijn te halen en alsnog te implementeren. Groot voordeel daarvan is ook dat daarmee juist de bijl aan de wortel van de te grote overheid wordt gelegd en dat bovendien dan eindelijk eens wat vaker 'neen' kan worden gezegd tegen de voortdurende beleidsovervraging van het parlement.

Overigens: afslanken is lastig, vooral als je het echt moet doen. Maar Professor Sylvester Eijffinger is ook op dit punt expert. 'Zet het mes als eerste in het ambtenarenapparaat', zo zei hij op 30 mei

¹ Hervormingsagenda Rijksdienst, pag. 5. In de agenda staat overigens dat de SG van Financiën uiterlijk 1 juli 2013 een analyse afgerond heeft van de gewenste toekomstige ontwikkeling van de beleidskernen.

² Zie: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011, pag. 6, tabel 2.6. Bij de nulmeting van het Programma Vernieuwing Rijksdienst werkten er in het beleid 11.225 ambtenaren (fte's). 31.12.2007 waren dat er 10.816, en 31.12.2011 uiteindelijk 10.843. Dus in de periode 2007-2011 een stijging, en ten opzichte van de nog daarvoor liggende nulmeting een geringe daling.

jongstleden. ' Er moet bezuinigd worden op bureaucratie. Vooral bij zelfstandige bestuursorganen als de AFM, het CBS en de RDW valt veel te halen'. Die voorbeelden zijn nog wat aan de magere kant in verhouding tot zijn niet geringe ambitie dat 'de structurele hervormingen zeker 1 tot 2 miljard opleveren'. In totaal werken bij AFM, CBS en RDW ongeveer 4500 ambtenaren. Stel je doet een draconische ingreep en je slinkt ze af met een derde, dus 1500 ambtenaren. Dat is dan 1500 maal – laten we het ruim nemen - € 100.000, - = € 150 mln. Dat is dan een heel royaal berekende opbrengst. Niettemin: nog lang geen € 1 tot 2 miljard, laat staan de door de regering beoogde € 4 mld. De professor heeft meer verstand van economie dan van de Rijksdienst. Het is, zoals gezegd, ook lastig!

5. Arbeidsproductiviteit

IPSE, het onvolprezen onderzoeksinstituut aan de TU Delft, gaat door met de productie van interessante rapporten over de arbeidsproductiviteit in de publieke sector. Dat doet men in het kader van een door BZK gesubsidieerd, langjarig onderzoek. Deze keer een rapport over het effect van interne sturing op de doelmatigheid van ziekenhuizen. Wederom zo'n rapport waarvan beleidsmakers en politici wat ongemakkelijk op hun stoel gaan zitten draaien omdat het uitkomsten heeft die niet helemaal aansluiten op wat men graag zou zien. Er blijkt bijvoorbeeld maar een zeer beperkte relatie aantoonbaar tussen interne sturing en doelmatigheid (waarbij IPSE overigens wel aangeeft dat dat ook kan liggen aan tekortschietende informatie). Interessant is: hoe groter het aantal leden van een Raad van Toezicht, des te groter de doelmatigheid. En het omgekeerde geldt voor de Raad van Bestuur: hoe meer leden, des te lager de doelmatigheid. Dat is goed te volgen: Raden van Toezicht houden met beperkte tijd toezicht op een zeer gedifferentieerde organisatie, en hebben dus baat bij veel verschillende experts die op uiteenlopende onderdelen een deskundig oogje kunnen houden. Een oogje, dat wel, meer is het niet. Raden van Bestuur moeten juist slagvaardig zijn en integreren, dus een kleine raad is begrijpelijkerwijs beter. Ook interessant: een bonussysteem leidt tot een hogere kostendoelmatigheid, dat in tegenstelling tot andere beloningscomponenten waarvan dat niet kan worden aangetoond. Je kunt dus beter kiezen voor een wat lager loon met bonussen dan voor een hoog vast salaris. Maar dan moeten het wel echte bonussen zijn, voeg ik er aan toe, dus niet automatische toelagen die bonus worden genoemd. Het hebben van specialisten in loondienst werkt negatief (zij het bescheiden) uit op de kostendoelmatigheid, de vrij gevestigde artsen zijn productiever. Interessant allemaal, en IPSE heeft nog een aantal even belangwekkende studies in de pijplijn. Een aparte studie zou nuttig zijn naar de beleidseffecten van de IPSE-observaties, want die zie ik eerlijk gezegd helaas nog niet.

6. De affaire-Weekers en politiek-ambtelijke verhoudingen.

Ook uit het oogpunt van politiek-ambtelijke verhoudingen is de affaire-Weekers (of zoals Marc Chavannes zo mooi schreef in de NRC van van 11/12 mei: 'affairette') interessant. Weekers maakte volgens mij een kardinale fout door in reactie op de Brandpuntaantijgingen over fraude door Bulgaren met de zorgtoeslagen te zeggen dat hij daarvan niet op de hoogte was. Zijn ambtenaren hadden hem niet ingelicht. Daarmee zette hij de deur open voor wat vervolgens een affaire *werd*, niet *was*. Want toen moest hij gaan verklaren waarom dan wel niet, en of hij het dan niet belangrijk vond, en zijn ambtenaren wel in de hand had, en wanneer hij dan wel op de hoogte zou zijn gesteld et cetera et cetera. Hij had zich moeten realiseren dat bewindslieden per definitie alles weten wat hun ambtenaren weten. Je maakt je als bewindspersoon uiterst kwetsbaar als je dat veronachtzaamt,

ook omdat de vervolgstap is dat men verwacht dat je in het vervolg persoonlijk altijd alles weet. Bewindslieden die dat ambiëren of suggereren, komen van een koude kermis terug, zo leert de praktijk. Staatssecretaris Mansveld ging een paar maanden geleden ook al op die manier in de fout, en maakte het nog erger door in het openbaar haar ambtenaren de schuld te geven, een fout die Weekers gelukkig niet maakte.

Bewindspersonen die geconfronteerd worden met een affaire waar de media zich meester van hebben weten te maken, kunnen veel beter als eerste reactie aangeven dat ze het zullen uitzoeken en vervolgens op basis van een feitenonderzoek komen tot een rapportage. Dat was zowel voor het verloop van de affaire als voor de positie van de staatssecretaris en zijn verhouding met de ambtenaren beter geweest.

7. En verder.....

‘De PvdA-fractie is trots op de Nederlandse ambtenaren. Zij kenmerken zich door loyaliteit aan wet- en regelgeving en aan het beleid van het politieke bestuur. Nederland kent geen politieke ambtenaren die wisselen met de wisselingen van regeringen, maar wel ambtenaren met een zeer grote toewijding aan de publieke zaak, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving, ook als zij het daar persoonlijk op onderdelen niet mee eens zijn of er zelfs gewetensbezwaren tegen hebben.’ (PvdA-kamerlid Pierre Heijnen in de eerste termijn van het debat over het wetsontwerp inzake de weigerambtenaar). Daar hoeft verder niets aan toegevoegd te worden.