

HELICOPTERVIEW nr. 16

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 16e aflevering, onder andere gewijd aan topsalarissen en integriteit.

Prof.mr. Roel Bekker

20 december 2012

1. Algemeen

Dit is de laatste aflevering van Helicopterview van dit jaar. Gepoogd is om met periodieke berichten over vooral actuele kwesties de belangstelling voor die onderwerpen en voor de arbeidsverhoudingen in het algemeen te vergroten. We moeten binnenkort evalueren of dat gelukt is en of ik hiermee volgend jaar doorga. Dat vergroting van de belangstelling geen kwaad kan, is overigens in confesso, bij vele discussies over de arbeidsverhoudingen in de publieke sector blijkt regelmatig dat het ernstig ontbreekt aan op feiten gebaseerde inzichten. Het ontbreken van een goed kenniscentrum voor de overheid wrekt zich, en zet die sector in relevante discussies op achterstand. Maar wie weet, komt het daar nog van.

2. Topsalarissen

Ongetwijfeld een onderwerp waar de bovenstaande verzuchting afgelopen jaar voor opging. De Wet Normering Topinkomens (WNT) is nu door de Eerste Kamer aanvaard, en zal vanaf 1 januari zijn uitwerking hebben. Het onderwerp als zodanig trekt veel belangstelling en is ook uitermate geschikt om snel en op grote schaal verontwaardiging op te roepen. De termen 'zakkenvullers' en 'graaiers' worden zowel bij de media als bij het publiek snel tevoorschijn gehaald, en geen bestuurder brandt zich meer aan een publieke salarisdiscussie. In plaats daarvan beraadt men zich ongetwijfeld op manieren om aan die discussie te ontkomen. We zullen nauwkeurig volgen welke vondsten daarbij worden gedaan.

In de afgelopen tijd en onder invloed van de nieuwe WNT is er aandacht geweest voor een aantal zaken betreffende de topinkomens.

De Volkskrant schonk aandacht aan de gevolgen voor het toezicht op de financiële sector. Men gaf aan dat zowel de president van DNB (Knot) als de voorzitter van de AFM (Gerritse) fors zouden

moeten inleveren, in beide gevallen zou hun salaris meer dan gehalveerd worden. De Tilburgse hoogleraar Benink wordt in het bericht opgevoerd met zijn opmerking dat dit zeer riskant is. 'De wens tot matiging is begrijpelijk, maar de salarissen bij DNB en AFM zijn zo hoog omdat ze werken in de financiële sector. Daar moeten ze goede mensen aantrekken'. Dat is een interessant argument tegen de achtergrond van het feit dat Knot hiervoor plv. thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën was (schaal 18) en Gerritse SG (schaal 19), beiden dus met hun ambtenarensalaris ruimschoots binnen de Balkenendenorm. Dus ze hoefden echt niet voor een extreem hoog salaris uit hun functie getrokken te worden. Overigens: men vergeet dat de wet de mogelijkheid heeft om uitzonderingen te maken, ook dat wordt interessant om te volgen. Deze twee functies zullen daar wel bij horen.¹

De ziekenhuisdirecteuren, verenigd in de NVZD, zijn ook aan de bel gaan trekken en hebben zelfs een kort geding aangespannen om de rechtmatigheid van de wet aan te vechten. Dat is curieus, het lijkt op het dreigement indertijd van de ambtenarenvakbonden om het eventuele contraseign van de minister op het initiatiefwetsontwerp over de ambtenarenstatus in kort geding aan te vechten. De NVZD voert, naar men zelf zegt, vooral principiële argumenten aan. Men vindt de zorg niet vallen onder de normatiek die voor de publieke sector geldt, men vindt het in strijd met internationale verdragen om de salarissen te maximeren en men vindt het een ondergraving van de rol van de Raden van Toezicht. Ook wijst men op de eigen gedragscode die enkele jaren geleden is ingevoerd en die naar behoren werkt (zij het dat die dus hoge salarissen niet uitsluit, RB). Opmerkelijk is dat de NVTZ, de vereniging van toezichthouders in de zorg, het wel met de directeuren eens is (ten principale) maar zich neerlegt bij 'de maatschappelijke realiteit'. Men kondigt aan in overleg met het ministerie 'de bandbreedte binnen de gegeven wetgeving vanuit de werkgeversrol van de Raad van Toezicht zo maximaal mogelijk te <zullen> benutten'. Dat klinkt al weer een stuk minder principieel, de superovertreffende vorm 'zo maximaal mogelijk' suggereert iets anders dan harde principes.

Het lijkt een beetje een achterhoedegevecht, erg kansrijk lijkt mij dit soort korte gedingen niet, en voor een belangenorganisatie is men ook wel erg laat in het geweer gekomen. Dat neemt niet weg dat het toepassen van de WNT op de zorg wel veel haken en ogen kent. De situatie ten aanzien van de directeursalarissen is nog tot daaraan toe, maar ook de specialisten vallen onder dit regime. Straks als de norm bovendien van 130% naar 100% van een ministersalaris gaat, wordt het helemaal lastig. Een van de effecten zal ook zijn dat de maatschappen van specialisten weer zullen gaan bloeien, en dat het langzamerhand op grond van consequent VWS-beleid verdwijnende goodwill-systeem ook weer zal opkomen, zo is mijn voorspelling. Ook zullen er creatieve BV-constructies voor medici worden bedacht waarbij de normering kan worden omzeild. Het lijkt dan ook verstandig dat er inderdaad nog eens goed naar gekeken wordt.

Opvallend is dat in de hele discussie tot dusver buiten beeld is gebleven wat bij internationale organisaties wordt verdiend. Maarten Schinkel schreef een duidelijk stukje in de NRC over de salarissen bij de EU, en wees terecht er op dat je vooral daar moet kijken naar de nettosalarissen. Zijn schatting is dat er zeker 1000 EU-ambtenaren meer verdienen dan de Balkenendenorm. In alle verontwaardiging hier te lande als het gaat om ambtenarensalarissen èn als het gaat om de EU, zou

¹ De Volkskrant meldde dat Gerritse € 510.000,- zou verdienen. De tijd ontbrak om dat precies uit te zoeken maar ik heb de indruk dat dat te hoog is verondersteld. Ik herinner mij een discussie indertijd toen Hoogervorst voorzitter van de AFM werd, waarbij al een dalende lijn werd ingezet naar een bedrag ergens in de drie ton. Nog veel natuurlijk, en meer dan de Balkenendenorm, maar niet een half miljoen.

toch in de rede hebben gelegen dat men de minister als boodschap zou hebben meegegeven om in Brussel te strijden voor drastisch beleid om ook daar de norm te handhaven. Maar niets daarover, zoals er ook geen woord vuil wordt gemaakt aan de salarissen bij andere internationale organisaties.

Nieuwsuur tenslotte liet in een uitzending zien hoe op lokaal niveau eigen inkomensnormeringen ontstaan. Ik had daar al eerder op gewezen, de Lenferink-norm, de Heerenveen-norm, de Limburg-norm. Maar de verzameling is nog veel groter, wat natuurlijk in het algemeen tamelijk onzinnig is. Inkomensbeleid hoort niet op het lokale niveau thuis en voor landelijk werkende organisaties wordt dit bovendien onwerkbaar. Nieuwsuur had ook minister Plasterk om commentaar gevraagd die daar wel heel voorzichtig op reageerde en aankondigde dat hij zou aandringen op enige afstemming. Het zou beter zijn geweest als hij met de WNT in de hand had gezegd dat er vanaf het moment van inwerking treden van die wet nog maar één bron is voor topsalarisbeleid in de publieke sector, en dat is de WNT. Wellicht dat een gang naar de rechter nu deze duidelijkheid maar moet creëren.

3. Integriteit

Blijft een onderwerp dat de aandacht verdient. Op politiek niveau spelen zo nu en dan affaires en affairetjes die aantonen dat nog steeds sprake is van het verkennen van de grensgebieden van wat mag en niet mag. De zaak-Van Reij springt natuurlijk in het oog, met een verlenging van de discussie naar o.a. staatssecretaris Weekers. En we hebben het aftreden van staatssecretaris Verdaas gehad die niet opgewassen bleek tegen de berichtgeving over zijn reisdeclaraties als gedeputeerde. Zijn lange uiteenzetting in een e-mail plus een aantal verklaringen van onder meer oud-provinciedirecteur Brouwer laten zien dat hier meer sprake was van een constructie om een uitstekende en zeer hard werkende gedeputeerde een beetje ter wille te zijn dan van zoals dat tegenwoordig zo snel heet 'zelfverrijking'. Er moeten mensen zijn geweest die wel heel erg een hekel aan hem hadden, om dit zo gedetailleerd uit te zoeken en te kunnen constateren dat inderdaad niet formeel juist is gehandeld. Het is overigens ook hier weer de dienstauto die in het verhaal opduikt, de achilleshiel van alle openbare bestuurders. Met dienstauto's is altijd wat aan de hand. Gerald Kaufman, de bekende minister uit het kabinet Wilson in het VK, vertelde in zijn prachtige autobiografie 'How to be a Minister' dat hij in zijn eerste politieke functie junior-minister werd van de Government Car Service, "a position of greater power than I shall ever enjoy however high I'm fortunate to rise in future Governments." Want in die functie ging hij over de dienstauto's.

Van een geheel andere orde is het 2012-rapport van Transparency International. Dat is een lijvige rapportage over corruptie van de publieke sector in de wereld, uitmondend in een ranglijst. Die ranglijst haalde vervolgens als enige nieuws de krant. Nederland kwam op de 10^e plaats, samen met Canada, achter landen als Zweden, Denemarken maar voor Duitsland en Oostenrijk, en België natuurlijk. Opvallend dat het rapport niet wat indringender is bekeken. Dan zou toch opgevallen zijn dat die ranglijst een beetje onzinnig is, net zoals ook vele ranglijsten van andere zaken vaak nonsens zijn. Maar ook zou zijn gesignaleerd dat Nederland ten opzichte van vorig jaar een paar plaatsen is gezakt. Met name is er kritiek op het ontbreken van een goede klokkenluidersregeling hier. Misschien goed als iemand ons systeem aan Transparency International nog eens een keer uitlegt. Maar voor het overige lijkt me de rapportage voor ons niet zo vreselijk relevant.

Veel relevanter is in dat opzicht de BIOS Monitor (Integriteit Openbaar Bestuur 2012) die onlangs weer verschenen is. Ook daarvan kwam in de media maar een deel van het nuttige werk terecht, en trok vooral de aandacht dat 10% van de ambtenaren en bestuurders de werkhouding van de

collega's niet integer vindt (tussen haakjes: zo staat het er kort samengevat, in het rapport zelf wordt gesproken over 'twijfels hebben over de werkhouding'. En tussen haakjes nummer 2: ik heb zelf als manager bij de overheid zo nu en dan over een wel groter percentage twijfels gehad als het om de werkhouding ging, het lijkt mij absurd te veronderstellen dat we ooit een publieke sector zouden hebben –of welke organisatie dan ook- waar niet over de werkhouding van een deel van de werknemers behoorlijke twijfels bestaan, 10% vind ik dan redelijk laag.) Ik vond deze uitkomsten van zo'n anoniem vragenlijstonderzoek niet het meeste overtuigende deel, maar dat komt ook voort uit mijn grote scepsis over dergelijk mediageniek onderzoek in het algemeen. Veel interessanter vind ik in de BIOS-rapportage de analyse en de inhoudelijke beschouwingen, plus natuurlijk ook de aanbevelingen. Die aanbevelingen richten zich nog steeds wel sterk op enerzijds instituties en anderzijds formele regels. Prima, maar slechts een deel van de werkelijkheid en ook niet voldoende om alle misstanden en misstappen te voorkomen. Ik zou er voor willen pleiten ook wat nieuwe terreinen te verkennen: de kwaliteit van de managers, het uitdragen van de ambtelijke waarden (en dat gaat verder dan dat verplichte nummer van de eedsaflegging) en het afschaffen van integriteitsgevoelig beleid (bv. gedetailleerde subsidieregelingen; ook om andere redenen zeer gewenst om daar drastisch in te snoeien). Ook zou het misschien zinvol zijn om eens het oor te luisteren te leggen bij een aantal ervaren oud-ambtenaren die niet zozeer gespitt zijn op de formele werkelijkheid maar meer zicht hebben op de realiteit van het dagelijkse leven. En die dus beter dan met die lijstjes mogelijk is aan kunnen geven waar extra aandacht geboden is.

Kamerlid Heijnen heeft het interessante voorstel gedaan om als het gaat om –als het gaat om de integriteit in het openbaar bestuur- te komen tot een soort nationale onderzoekseenheid. Hij baseert zich daarbij ook op de geldverslindende en lang niet altijd overtuigende onderzoeken die regelmatig worden uitgevoerd door hetzij gerenommeerde en duur betaalde bureaus (hij wijst op de € 1 mln die het onderzoek naar het COA heeft gekost, wat inderdaad voor zo'n zaak een absurd bedrag was) hetzij politieke zwaargewichten die een commissie leiden. Hij wijst op de Rijksrecherche als voorbeeld. Maar had ook BING kunnen noemen dat actief is op gemeentelijk niveau. Het voorstel is m.i. de moeite van het overwegen waard. In ieder geval is het nuttig om een centraal punt te hebben voor de aanpak van integriteitsschendingen. Je zou zelfs kunnen denken aan een Inspectie voor het Openbaar Bestuur. Bij Defensie bestaat zoiets, daar is een Inspecteur-Generaal. En het is toch opvallend dat we overal vinden dat inspecties een nuttige rol vervullen maar dat we geen inspectie hebben voor de overheid zelf. Net zoals voor alles expertisecentra en planbureaus bestaan behalve voor de publieke sector. Maar er zitten ook nadelen aan zo'n centrale instantie. Slagen we er in om daar de juiste mensen te rekruteren? Hoe voorkomen we dat men daar in een tunnelvisie terecht komt? Gaat men zich dan niet te veel richten op zo'n instantie, met in het achterhoofd dat het goed is als je door hen maar niet betrappt wordt? Het lijkt me verstandig de pro's en contra's eens goed op een rij te zetten

4. Tenslotte

Een ambtenaar van BZK, die in de media al direct werd aangeduid als 'topambtenaar', heeft zich op Twitter denigrerend uitgelaten over de ontruiming van het tentenkamp van asielzoekers in Den Haag. Het ging niet om een topambtenaar die zò top was dat veel andere topambtenaren hem kenden, maar dat terzijde, je bent in de ogen van de media nogal snel topambtenaar als er iets over je te vertellen is. Het was een vervelende en ongevoelige tweet, terecht dat hij op zijn vingers werd getikt en vervolgens –ongetwijfeld ook via Twitter- zijn excuses aanbood. Toch een paar

kanttekeningen. Het sop is de kool niet waard, maar niettemin vond de SP het nodig onmiddellijk aan minister Plasterk opheldering te vragen. Dat miskent toch enigszins dat ook ambtenaren het recht van vrije meningsuiting hebben. De uitoefening daarvan mag natuurlijk niet gaan ten koste van de functie waarin men werkt. Maar dat is bij deze uitlatingen niet aan de orde. Ik schat dat regelmatig ambtenaren ongepaste opmerkingen maken, ook van de soort als hier aan de orde is, maar het is in beginsel zijn of haar goed recht. Het feit dat die ambtenaar dat doet met behulp van sociale media doet daar ten principale niet aan af, zij het dat hij niet alleen op de inhoud moet letten maar ook op het verspreidingsgebied van zijn uitlatingen. Een woordvoerder van het ministerie liet weten dat 'de ambtenaren op sociale media geen uitingen mogen doen die schade toebrengen aan het beleid of aan het ministerie'. Dat vind ik niet erg duidelijk. Sowieso lijkt die opmerking niet te slaan op het onderhavige geval, want er is moeilijk voor te stellen dat die Twitteropmerking schade heeft berokkend. Maar bovendien: wat is schade? En moet toch ook niet een onderscheid worden gemaakt tussen het gebruik van sociale media als individu en het gebruik in functie? Ik weet niet wanneer die tweet is verstuurd en of dat gebeurd is met een apparaat van het ministerie. Als dat het geval was geweest, dan was een betere reactie van BZK geweest om die man zijn telefoon (of wat hij ook had) af te pakken en bovendien hem te laten weten dat hij tijdens werktijd moet werken en niet twitteren. Dat had ook best grondslag voor een berisping kunnen zijn, want je hebt je wel te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt en daar hoort niet bij dat je tijdens je werk met gebruik van rijksspullen persoonlijke opvattingen rondtweert. Maar dat is niet gebeurd, ik heb het althans niet gelezen, dus gaan we er maar van uit dat hij dat met zijn eigen telefoon in zijn vrije tijd heeft gedaan. En dat mag, zelfs als het ongepast is. In plaats van de berisping kreeg hij nu overigens de volle wasbeurt van Youp van 't Hek in de NRC, waarschijnlijk nog veel effectiever dan een berisping.

Overigens, over Twitter gesproken: minister Timmermans van Buiza liet weten in een interview in de NRC dat hij het gebruik van sociale media door zijn diplomaten gaat stimuleren. Hij realiseert zich dat er dan wel eens ongelukken kunnen gebeuren maar toonde zich op voorhand bereid daar dan de verantwoordelijkheid voor te nemen. Dat is een wat andere toon dan de vorige minister had ten aanzien van onze ambassadeur in Zuid Afrika. Het aardige van deze opstelling is dat de verantwoordelijkheid de jure bij de minister ligt maar de facto naar de ambtenaren gaat, omdat de minister terecht mag stellen dat hij de vrijheid geeft in de veronderstelling dat men daar verantwoord mee omgaat. Dat zijn wel aardige arbeidsverhoudingen daar bij Buiza!

Het allerbeste voor 2013!