

Helicopterview, nr 34

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.

Aflevering 30 juni 2014

Prof. Mr. Roel Bekker

Laatste Helicopterview

Op 1 juli 2014 stop ik als bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector. En daarmee houden ook mijn Helicopterviews op, dit is de laatste. Ik voel een zekere spijt, om verschillende redenen. Het was leuk om te doen, om kritische kanttekeningen te maken bij de arbeidsorganisatie van de overheid. Het verzorgen van zo'n rubriek dwingt je om de ontwikkelingen enigszins systematisch te volgen, en dat is de moeite waard. Ik kreeg bovendien veel reacties, wat ook bevredigend is. Het merendeel van de reacties was positief, zo nu en dan werd ik op de vingers getikt en een enkele keer merkte ik dat men het niet erg had gevonden als ik iets niet had gesignaleerd. Vooral de laatste soort reacties was een stimulans!

Het als expert volgen van de ontwikkelingen in de arbeidsorganisatie van de publieke sector is soms enigszins frustrerend. De veranderingsbereidheid van de overheid op dit vlak is niet groot, en het bestaan van problemen wordt vaak ontkend. Dikwijls wordt alleen met een politieke en niet met een professionele bril gekeken naar de overheidsorganisatie. Het beleid inzake de topbeloningen is daarvan een goed voorbeeld, en het kortgeleden ingediende wetsontwerp van minister Plasterk een triest hoogtepunt. De Raad van State constateert in zijn advies over dit wetsontwerp nog eens nadrukkelijk dat het op geen enkel onderzoek is gebaseerd. Dat is normaal gesproken voor een bewindspersoon voldoende om het voorstel schielijk terug te nemen. Maar niet in dit geval, want de beloningen in de publieke sector moeten vooral voldoen aan de eis dat ze het volksgevoel bevredigen en daar is niet veel onderzoek voor nodig. Ministers zelf weten overigens, zo bleek uit een onderzoek dat ik heb gedaan naar de ontwikkeling van inkomens van ministers na hun aftreden, dat het hen niet

erg zal raken: na hun ministerschap kunnen ze zich met een redelijke zekerheid gaan opmaken voor lucratieve functies, zij het dat die straks niet meer bij de overheid te vinden zijn. Hoewel: de salarissen bij de EU liggen natuurlijk ver boven de Balkenendenorm! De Kamerleden, die volgens minister van Financiën Dijsselbloem overigens netto meer verdienen dan ministers, zullen het allemaal prachtig vinden en zeker geen pleidooi houden voor hogere topsalarissen in de publieke sector. De wal zal het schip wel keren, als deze politieke modegril is uitgewoed en men heeft geconstateerd dat het toch wel erg moeilijk is om goede kwaliteit de publieke sector binnen te halen en te houden, zal er weer een Commissie à la Dijkstal worden ingesteld.

Frustraties krijg je ook door de waarneming dat op politiek niveau de belangstelling voor de overheidsorganisatie minimaal is. De topbeloningen daargelaten natuurlijk. Ook dit kabinet heeft op dit vlak niet veel gedaan. De zogenaamde Hervormingsagenda (die overigens alleen op de ministeries betrekking heeft) is een opsomming van wat overgebleven restpunten en nagras van vorige programma's, maar bevat geen hervormingen. Het idee om de schoonmakers weer in dienst van het rijk te nemen is de meest in het oog springende verandering, en dat is juist een verandering waarvan elke deskundige stelt dat die niet zal gaan werken. De brief van minister Blok van 23 juni 2014 is een keurig nette uitvoering van een PvdA-wens die terecht is gekomen in het regeerakkoord toen de schoonmaakvakbonden zich nog opmaakten voor acties voor een betere CAO. Nu die er is, zal de druk wegebben. De brief van de minister is in dat opzicht ook heel handig en bevat allerlei clausules die stuk voor stuk tot gevolg kunnen hebben dat dit onzalige voornemen uiteindelijk in de prullenmand verdwijnt. Business case maken, dat is de toverformule.

De grote problemen van de overheid zijn niet aangepakt. Er is niet geïnvesteerd in het verbeteren van de kennis over het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst. Elk belangrijk beleidsgebied heeft een goede kennisinfrastructuur, maar die ontbreekt als het om de overheid gaat. Er is geen nieuw beleid gevormd om de verkokering verder te doorbreken. Afslanken en verbeteren van de overheid is als doelstelling vervangen door een doelstelling in budget. Het sturen op zowel het aantal ambtenaren als de personeelskosten werd vervangen door het sturen op alleen maar het totale werkbudget. Voorspelbaar gevolg: de afslanking van de overheid stagneert. Merkwaardig is overigens dat men enerzijds heel globaal stuurt op alleen maar de kosten van de overheid maar anderzijds heel precies is als het gaat om het inhuren van externen. Dat laatste moet zoveel mogelijk worden teruggedrongen. Waar de hele arbeidsmarkt steeds flexibeler wordt en een steeds groter beroep wordt gedaan op flexwerk, kiest de overheid om onduidelijke redenen voor de omgekeerde lijn en mikt er op zoveel mogelijk functies door ambtenaren te laten vervullen.

Een aantal keren heb ik gesignaleerd dat minister Blok de Kamer onjuist informeerde over de omvang van de beleidskernen. Waar dat normaal gesproken een doodzonde is, werd dat hier genegeerd, waarschijnlijk ook omdat niet alleen het kabinet zelf maar ook de regeringspartijen en eveneens de oppositie graag veel Haagse beleidsambtenaren hebben.

Daarmee kunnen ze uitvoering geven aan de permanent doorgaande, niet te stuiten drang tot beleidsverfijning en het stellen van steeds meer vragen over steeds kleiner wordende incidenten. Met zoveel beleidsambtenaren kan de regering natuurlijk nooit stellen dat er onvoldoende mankracht is voor het beantwoorden van die vragen. Voor het goede begrip: bepaalde beleidsonderdelen werken buitengewoon hard en komen mankracht tekort. Maar andere niet, en het bij veranderen van prioriteiten snel overhevelen van mensen van afdeling A naar afdeling B is nog steeds buitengewoon moeilijk, zeker als er tussen ministeries moet worden geschoven. Achterhaald beleid blijft op deze wijze nog lang in stand. Dat verklaart mede waarom het aantal beleidsambtenaren op een bijna ongewijzigd hoog niveau blijft. Terzijde: voor de twee diensten die om onnaspeurbare reden in het regeerakkoord voorzien waren van een extra taakstelling, de diplomatieke dienst en de AIVD, is door politieke interventies het grootste leed inmiddels weer geleden. Zoals ik trouwens in een van mijn eerste Helicopterview had voorspeld.

Er is geen beleid gevoerd om de kwaliteit van de ambtelijke dienst verder te verbeteren. Enigszins zelfgenoegzaam maar voor het overige zonder veel nadere bewijsvoering stelde de minister van BZK dat de kwaliteit van het zowel de bestuurders als van de publieke sector als geheel hoog is¹. Als het ging om de kwaliteit van topambtenaren, dan werd in toenemende mate gekeken naar hun politieke sensitiviteit. Het in het openbaar met disciplinaire maatregelen bedreigen van ambtenaren in een van de vele debatten over Pro Rail en het bij die gelegenheid aankondigen van de noodzaak dat de topambtenaren van I+M allemaal naar een cursus politieke sensitiviteit zouden moeten, was daarbij een hoogtepunt. Of dieptepunt, zo u wilt.

De Algemene Bestuursdienst heeft bijna een jaar lang zonder DG moeten functioneren. Dat was wellicht mede een stimulans voor bewindslieden om te proberen om bij vacatures in de top hun stempel op benoemingen te zetten. Behulpzaam daarbij was een vacatureprofiel van topambtenaren dat alle ruimte gaf. En waar in een dergelijk profiel vervolgens eens een extra eis terecht kwam, bijvoorbeeld internationale ervaring, ervaring bij een andere overheid, ervaring in de uitvoering of ervaring buiten de overheid, werd daarmee vervolgens als het zo uitkwam de hand gelicht.

Overigens: de politiek-ambtelijke verhoudingen, dat is wel mijn waarneming, zijn zeker op rijksniveau niet echt slechter geworden. Op de een of andere manier is er toch sprake van een gang van zaken, een wijze van selectie waarbij men dan wellicht niet de beste kwaliteit binnenhaalt maar wel mensen die proactief met de politieke wereld kunnen omgaan en door de bewindspersonen niet als bedreigend worden gezien. Flexibiliteit is een wel heel erg belangrijke eigenschap geworden, veel meer dan expertise, overtuigingskracht of een groot netwerk. De beleidsdominante ambtelijke mannetjesputters van weleer komen niet meer

¹ De minister noemt in het nader rapport bij de wijziging van de WNT alleen de hoge kwaliteit van de bestuurders en niet van de (top)-ambtenaren. Men mag aannemen dat hij die ook op het oog had.

voor. Openbare uitspraken van topambtenaren die vroeger nog wel eens de zaak op scherp stelden, hoor je ook niet meer. Het politieke domein is zichtbaar, het ambtelijke onzichtbaar.

Speaking truth to power (en de zorgen over het afnemende vermogen daartoe), was een mooi symposium van de Leerstoelen, waarbij dit aan de orde kwam en overigens gesignaleerd werd dat het niet een verschijnsel is dat tot Nederland is beperkt. Slechte ontwikkeling? Ik weet het niet. Er zitten wat kanten aan die aandacht verdienen. Gevaar is dat ambtenaren alleen om politiek-opportunistische overwegingen worden benoemd en geacht worden zich te beperken tot het aandragen van politiek bruikbaar materiaal voor de minister in kwestie. Maar dat zie ik nog niet. Voordeel is wel dat er een goed onderscheid is tussen de zichtbare acteurs op het toneel en de onzichtbare scriptschrijvers en inspeciënten er achter. Het onderscheid tussen beide groepen zou nog verder worden gediend als voor het politieke spel voldoende politieke acteurs beschikbaar zouden zijn, zodat er niet voor bijrollen een beroep op ambtelijke acteurs moet worden gedaan. Nederland heeft in vergelijking met de meeste OESO-landen het minste aantal ministers, terwijl hier veel politiek werk is en het primaat van de politiek ook sterk beleden wordt. Dat gaat knellen.

De ambtelijke top weet overigens, beter dan vroeger, dat het bestaan onzeker is. Met vrij groot gemak worden leiders van ZBO's terzijde geschoven. Het stramien is daarbij vaak dat de media zich storten op het verhaal van een tot held verklaarde klokkenluider over spanningen binnen een organisatie, en dan liefst een organisatie met een *mission impossible* en van grote politieke gevoeligheid. Dat wordt vaak gecombineerd met suggestieve verhalen over het (vermeende) persoonlijke Zonnekoninggedrag van de topmanager. Vervolgens wordt geconstateerd dat de leiding in opspraak is gekomen. Daarna volgt een eenvoudige afwikkeling, zoals we gezien hebben bij bijvoorbeeld COA, CBR, NZA. Bij dergelijke ZBO's is duidelijk te zien waarom de ZBO-vorm uiteindelijk politiek toch wel populair is: als er wat mis gaat, heeft de minister nog enige afstand en kan vervolgens via daadkrachtige maatregelen (of het instellen van een commissie) nog aardig uit de nesten blijven.

Ik had graag de gelegenheid gehad om nog nader op de NZA-aak in te gaan, zoals ik ook veel aandacht heb gegeven aan de zeer vergelijkbare COA-zaak. In beide gevallen werden de topambtenaren eerst in een frame van enerzijds organisatorische hardvochtigheid en anderzijds persoonlijke spilzucht gebracht. ('Goudkleurige Mercedes', 'BMW High Executive'. Het doet denken aan de 'gouden kranen' die al weer enige tijd geleden de leiding van het UWV op de WC zou hebben laten monteren). Voor enig weerwoord was geen ruimte, zoal belangstelling, en noch Raad van Toezicht (bij het COA) noch ministerie voelden zich geroepen om in het openbaar correcties of nuances aan te brengen die juist in deze gevallen de zaak in een ander licht zouden kunnen zetten. Bij het COA volgde bovendien een malle politieke en ambtelijke paniek over het salaris van de directeur (niets is makkelijker te verifiëren dan wat iemand verdient. Jokken over je salaris –zoals het verwijt was- maakt het echt niet hoger). Bij de NZA was de reactie van VWS wat handiger, handiger, dat is het juiste

woord. Maar in beide gevallen sneuvelden de ambtenaren en werden de ministers geprezen voor hun krachtdadige ingrijpen.

Bij de topambtenaren van de ministeries springt het onzekere bestaan wat minder in het oog, het gaat daar ook subtieler omdat daar een minister niet het voordeel van de afstand heeft en dus weet dat hij bij spanningen direct in het vizier is. Zeer geholpen worden ministers bij hun eventuele wens om een topambtenaar te vervangen door het hard hanteren van de voor de Top Management Groep geldende 7-jarige benoemingsperiode die vaak als een reddende engel einde maakt aan een onwerkbaar of suboptimale verhouding. Of er is natuurlijk een overplaatsing mogelijk naar het nieuwe ABD Topconsult, de pool van algemeen inzetbare topambtenaren die inmiddels twee keer zo groot is geworden als ooit de bedoeling was.

Als men ooit nog de Balkenendenorm zou willen verdedigen door te wijzen op de grote risico's van het ministersleven, dan laat de recente geschiedschrijving zien dat het ambtelijke leven heel wat riskanter is dan dat van een bewindspersoon. Bovendien zijn de vooruitzichten voor een topambtenaar na zo'n akkefietje aanzienlijk slechter dan voor een minister die aftreedt (als dat nog gebeurt, de frequentie is niet zo groot).

Nogmaals: het politieke systeem is niet geïnteresseerd in de ambtelijke dienst. Men vindt het een kostenpost en een hinderpaal voor de snelle uitvoering van creatieve beleidsplannen. 'Meeliften op de borrelpraat over ambtenaren', zo heb ik ooit politieke opvattingen over ambtenaren genoemd. Dat geldt van links tot rechts. Aan de linkerkant blijft het bij enige aandacht voor klokkenluiders, topbeloningen en schoonmakers. Tandeknarsend zag links de ambtenarenstatus verdwijnen, iets wat trouwens ook conservatief-rechts niet bekoorde, *bien étonnés de se trouver ensemble*. Maar het voornemen had een plek gekregen in het regeerakkoord, een voornemen waar overigens minister Plasterk niets meer aan wilde of hoefde te doen, omdat het oude initiatiefwetsontwerp van D66 en CDA voorrang kreeg en na nog een onbegrijpelijk lange behandeltijd eindelijk door de Tweede Kamer werd geaccepteerd. Na behoorlijk te zijn uitgehold, door o.m. de politie er van uit te sluiten. Dat was niet logisch, de argumenten die werden gehanteerd, waren onzin en illustreerden dat men niet begrepen had waar het hier nu precies om ging. Maar de Politiebonden wilden nu eenmaal de ambtelijke status handhaven, ook omdat dat hun eigen status ten goede zou komen, en die kregen zoals gebruikelijk hun zin. Maar goed, het nu bij de Eerste Kamer liggende wetsontwerp is in ieder geval iets, zij het dat het helemaal niet onmogelijk is dat de tegenstanders daar nog roet in het eten gooien. Hoewel het in het regeerakkoord staat en D66 en CDA het initiatiefwetsontwerp hebben ingediend, is dit voor de Eerste Kamer typisch zo'n onderwerp waarbij de politieke discipline niet al te streng wordt gehandhaafd en tegenstanders uit alle partijen elkaar ineens onverwacht kunnen vinden en een spaak in het wiel kunnen steken. Voor de indieners zal het oppassen blijven, uitstel is hier snel afstel.

Het zou een mooi initiatief van de minister zijn geweest als hij deze ontwikkelingen had gebruikt om de gehele uit 1929 daterende ambtenarenwetgeving eens op de schop te nemen of althans een aanzet daartoe te geven. Het had de herkenbaarheid van de minister als bewindspersoon voor de ambtenaren goed gedaan. De Ambtenarenwet is nu een wet die in geen enkele opzicht inspiratie voor een arbeidsorganisatie oplevert. Ik vraag wel eens op bijeenkomsten van ambtenaren of iemand de Ambtenarenwet gelezen heeft. Ik heb nog nooit 'ja' gehoord. Het is een onleesbare wet geworden die ademt dat ambtenaren in beginsel zondaren zijn die alleen met veel ge- en verbodsbepalingen van hun potentiële zonden kunnen worden afgehouden. Als je dat vergelijkt met moderne ambtenarenwetten uit andere landen (de Australian Public Service Act bijvoorbeeld), dan lopen wij mijlen achter.

Welnu, over al dat soort zaken heb ik me de afgelopen jaren gebogen en mijn mening kenbaar gemaakt. Een relatief gevorderde leeftijd en het lichte cynisme van een ex-topambtenaar veroorzaakten daarbij dat de frustraties bij mij niet tot onherstelbare schade hebben geleid.

Het zou beter kunnen, het zou beter moeten, de Nederlandse ambtelijke dienst is nog steeds goed maar ik zie een behoorlijk aantal landen waar de verbeteringen sneller gaan. Wij verliezen onze zekere plaats binnen de top-10, als het gaat om ambtelijke kwaliteit, regelmatige waarnemers van buitenlandse ambtelijke diensten zullen dat onderschrijven. Met mijn Helicopterview heb ik geprobeerd om –gezegend met de kennis van zaken die ik in lange tijd heb opgebouwd- kritisch maar welwillend naar de ambtelijke dienst te kijken, in de wetenschap dat veranderingen daar traag gaan. M.i. is het de rol van bijzondere leerstoelen als de Albeda Leerstoel en de Ien Dales Leerstoel, om kritisch te blijven en politiek, ambtenarij en vakbonden scherp te houden. Het zal van dat soort impulsen moeten komen!