

HELICOPTERVIEW nr. 32

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 32^e aflevering over de Ondernemingsraad bij het Rijk en de arbeidsvoorwaarden, integriteit, de voortgang van het regeerakkoord en andere onderwerpen waaronder de ambtenarenstatus.

4. Aflevering 2 mei 2014

Prof. Mr. Roel Bekker

1. De Ondernemingsraad bij het rijk en de arbeidsvoorwaarden.

Jan Willem Dieten van ABVAKabo attendeerde mij er op dat cao's ook na de opheffing van de speciale ambtenarenstatus tot stand komen na overleg tussen de werkgevers en vakbonden. De komende overkoepelende OR bij het rijk zal hier geen rol bij spelen. Daar heeft hij natuurlijk volkomen gelijk in. Wel geeft de rijksbrede OR meer mogelijkheden voor overleg over ook onderwerpen die te maken hebben met arbeidsvoorwaarden, zoals het pensioenstelsel. Maar een cao is een overeenkomst tussen in casu het rijk en de bonden, daar zit de OR inderdaad niet tussen. Als die cao er komt natuurlijk, dat moeten we er wel bij zeggen. Want de vorige cao is al geruime tijd geleden afgelopen en niet vernieuwd, waardoor de rijksambtenaren al lange tijd op de nullijn zitten. Opvallend is dat dat al zo lang zonder echt grote protesten het geval is. Een verklaring kan zijn dat de ambtenaren er begrip voor hebben of acties als kansloos zien. Het eerste komt niet zozeer doordat de minister voor de Rijksdienst veel tijd stopt in uitleg van zijn beleid maar wel doordat men in de rest van de arbeidsmarkt vaak nog veel slechtere ontwikkelingen ziet. Of men is beducht voor bekostiging van een salarisverhoging uit extra afslankingen. Mogelijk zit er nog wat rek in incidentele loonsverhogingen waardoor op bepaalde plaatsen de ernstigste pijn kan worden weggenomen. Gemeentepersoneel en politiepersoneel, vaak toonzettend op dit vlak, hebben bovendien nog wel enige verhoging gehad en trekken dus niet aan de bel. Interessant is verder dat de leiding van ABVAKabo zelf van het instrument cao af wil en er voor pleit om de ambtenaren trendvolger te laten worden.¹ Die suggestie heeft Paul de Beer ook al gedaan in de laatste Staat van de Ambtelijke Dienst.²

Onbekend is wat de minister van BZK daarvan vindt. Trendvolgerschap heeft voor zowel de overheid als voor de ambtenaren voor- en nadelen. De minister van Financiën zal er in het algemeen niet voor

¹ Corrie van Brenk in BB van 25 april 2014.

² STAD 2013, pag. 124 e.v.

zijn, omdat hij zal vrezen dat alleen een positieve trend gevolgd zal worden. Voor de minister van BZK is het gemakkelijk maar die heeft zelf toch al geen omkijken meer naar de arbeidsvoorwaarden, dat ligt bij de vakministers c.q. de minister voor de Rijksdienst. Die laatste zal het waarschijnlijk eens zijn met de minister van Financiën maar ook wel appreciatie hebben voor het gemak van het trendvolgerschap. Het bespaart hem lastige onderhandelingen. Maar hij zal ook beseffen dat hij bij een oplopende trend ook weer aan de lat staat voor extra besparingen in het materiele beheer.

2. Integriteit.

Interessant is het proces dat door de oud-burgemeester van Schiedam Verver is aangespannen tegen het bureau BING dat het onderzoek heeft gedaan dat haar de kop kostte. Het is niet de enige zaak die loopt tegen het bureau. Uitspraken in deze zaken zullen grote betekenis kunnen hebben. Het is overigens niet nieuw dat er een zaak wordt aangespannen tegen een bureau dat onderzoek heeft gedaan in integriteitsaangelegenheden. Bekend is bijvoorbeeld de zaak die Joustra indertijd bij de tuchtraad van de accountants heeft aangespannen tegen Deloitte. Dat bureau ondersteunde de Commissie Meijer die onderzoek deed naar de verhalen over zijn tijd bij het UWV. Joustra werd daarbij in het gelijk gesteld.

Er is de afgelopen jaren een serie rapporten verschenen over al dan niet vermeende misstanden. Daarbij was vaak sprake van een commissie die vervolgens een onderzoeksbureau inschakelde. Er is nogal wat kritiek mogelijk op een aantal van die rapporten. Hier is bijvoorbeeld al eens stilgestaan bij de bevindingen van de Commissie Scheltema in de zogenaamde COA-zaak.

Er is geen goede, professionele praktijk voor het uitvoeren van dit soort onderzoek, waardoor elke keer opnieuw het wiel moet worden uitgevonden. Er bestaat ook geen centrale instantie die hier enigszins coördinerend kan optreden. Het Openbaar Bestuur is de enige belangrijke beleidssector zonder een vorm van staatstoezicht, een staatstoezicht of een inspectieapparaat dat in andere sectoren expertise kan organiseren en methoden kan ontwerpen voor dit soort onderzoek. Het gevaar is nogal eens aanwezig dat een onderzoeksbureau op grond van politieke en publicitaire omstandigheden financieel carte blanche heeft voor een uitgebreid onderzoek en in deze voor bureaus zo barre tijden vanzelfsprekend niet zelf op de rem gaat staan. Tweede gevaar is ook dat de rapportage bewust of onbewust niet al te ver mag afdrijven van wat de media al over de zaak al hebben geschreven en onthuld, media die bovendien zich bepaald niet beperken tot alleen maar het sec weergeven van de feiten. Voor enige nuancering of relativering is vaak geen enkele plaats meer.

Het zou een goed idee kunnen zijn om hier iets meer eenheid in te brengen. Het oprichten van een Inspectie voor het Openbaar Bestuur, eerder geopperd, zou daarbij te overwegen kunnen zijn.

3. De voortgang van het regeerakkoord.

Al een paar keer is hier aandacht gegeven aan de voortgang van het Regeerakkoord van 29 oktober 2012, voor zover dat op de organisatie van de overheid betrekking heeft.

Kwantitatief

Voor de kwantitatieve kant van de zaak zullen we moeten wachten op medio mei, wanneer de jaarcijfers 2013 bekend worden en we kunnen zien wat er van de afslankingsambities is terecht gekomen. Interessant wordt daarbij of de gemakkelijk in te boeken, zeer omvangrijke bezuinigingen

ook daadwerkelijk tot drastisch minder ambtenaren hebben geleid. Of dat die bezuinigingen, die gegeven de gevolgde methodiek nu eenmaal onontkoombaar zijn, op andere wijze zijn gerealiseerd. En als dat laatste het geval is, is van belang na te gaan hoe en waar. Maar voor die cijfermatige analyse moeten we dus nog even wachten op de derde woensdag in mei. Hopelijk wordt dan ook duidelijk of de lijn is doorgezet dat afslankingen vooral buiten de Haagse beleidsministeries plaatsvinden, een lijn die in de STAD 2013 werd gesignaleerd: hoe dichterbij de minister, hoe kleiner de kans op afslanking, kort samengevat. In dat verband is ook interessant nader stil te staan bij de analyse die volgens de Hervormingsagenda van minister Blok gemaakt zou worden van 'de gewenste toekomstige ontwikkeling van de beleidskernen'.³ Die analyse is bij mijn weten nooit openbaar gemaakt.

Overigens dient bedacht te worden dat op nogal wat onderdelen van het rijk besluiten zijn genomen om te komen tot uitbreiding van het personeelsbestand: de Inspectie Gezondheidszorg, een Zorgloket bij het ministerie van VWS (waar trouwens ook niets meer van is vernomen), de VWA meer mensen, de Belastingdienst uitbreiden. Of zijn besluiten genomen om voorgenomen afslankingen te temperen: de AIVD minder afslanken, minder afslanking in de buitenlandse dienst⁴, uitstel van de integratie van de individuele toeslagen.

Overige onderwerpen

Wat de andere onderwerpen betreft, geeft de voortgang van het Regeerakkoord een wisselend beeld. Kanttekening daarbij is dat het regeerakkoord zich vooral richtte op bezuinigingen en niet zoveel hervormingsideeën bevatte.

Organisatie openbaar bestuur

Op het vlak van de *bestuurlijke organisatie* bevatte het regeerakkoord ambitieuze plannen: gemeenten van minimaal 100.000 inwoners, samenvoeging van provincies (te beginnen met Noord-Holland, Utrecht en Flevoland), reductie van het aantal waterschappen, afschaffing van de WGR+-samenwerkingsverbanden, opheffing van de product- en bedrijfsschappen. Daar is nog niet zoveel van terecht gekomen. Minister Schultz heeft aangekondigd dat het waterschapsbestel ongewijzigd blijft. Bij de provincies en gemeenten is geen vooruitgang geboekt. Wat de opheffing van de product- en bedrijfsschappen betreft heeft minister Kamp van EZ op 9 april 2014 een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Bedoeling is dat die wet op 1 januari 2015 in werking treedt.

Ten aanzien van de ZBO's heeft minister Blok een deel van het voornemen uitgevoerd: er is een rapport uitgebracht. Maar de minister heeft nog geen standpunt bepaald over de wijzigingen in de ZBO-status, die voortvloeien uit bijvoorbeeld het in het Regeerakkoord genoemde uitgangspunt 'agentschap, tenzij'. Dus een voorkeur om de ZBO's onder te brengen bij de ministeries, tenzij daar zwaarwegende redenen tegen pleiten. Aangekondigd is dat dat standpunt in mei 2014 naar de Tweede Kamer wordt gezonden.

³ Zie pag. 5 Hervormingsagenda

⁴ Zie ook de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 30 april 2014, waarin in reactie op de motie Sjoerdsma o.m. wordt medegedeeld dat een aantal met opheffing bedreigde consulaten in afgeslankte vorm blijven bestaan.

Interne organisatie Rijk

Ook in mei 2014 komt het voorstel van minister Blok om de *lage loonschalen* weer open te stellen, een ingewikkelde formule om aan te geven dat schoonmakers weer in overheidsdienst worden genomen en dus weer ambtenaar kunnen worden. Tegen dat voornemen is veel oppositie. Mijn schatting is dat het management zelf er niet op zit te wachten, en ook de onder leiding van oud-PvdA-staatssecretaris Simons staande brancheorganisatie van schoonmaakbedrijven (OSB) is fel tegen. Interessant is dat er op dit moment grote onrust is in de gehele schoonmaakbranche, met stakingen op tal van plekken. Dat maakt het voor de minister niet gemakkelijker. Als hij de rijks-schoonmakers weer in dienst neemt, zal dat alleen kunnen met arbeidsvoorwaarden die aan hun eisen tegemoet komen. Maar het is maar zeer de vraag of de minister daar enige ruimte voor heeft, want ook de ambtelijke schoonmakers zullen onder de nullijn vallen. Enige ruimte hier zal onmiddellijk door andere ambtenaren worden aangegrepen als argument om ook van de nullijn af te geraken. Dus daar zit geen ruimte. Maar wellicht zitten er voordelen in de secundaire sfeer. Worden die echter te royaal uitgedeeld, dan gaan enerzijds de kosten natuurlijk fors omhoog. Maar zal anderzijds ook minister Blok de facto interveniëren in een lopend algemeen arbeidsconflict, en dan ten gunste van de vakbonden. Het kan vreemd lopen!

Het regeerakkoord bevat voor het overige niet zoveel concrete maatregelen als het gaat om de interne organisatie van het rijk. Daar zijn overigens wel twee ministeries inmiddels tamelijk geruisloos samengevoegd. Ook is de samenvoeging van de NMA, Opta en Consumentenautoriteit (niet een voornemen van dit Regeerakkoord, maar al een ouder plan) gerealiseerd en zijn tevens de Dienst Regelingen en het Agentschap.nl samengevoegd in een nieuw Directoraat-generaal RVO.nl. Dit alles onder verantwoordelijkheid van de minister van EZ die qua reorganisaties in goed tempo de agenda blijkt af te wikkelen.

Heel expliciet stond in het regeerakkoord: *'De Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de Algemene Bestuursdienst.'* Daar is nog niets van te merken, de beide onderdelen zijn nog geheel apart georganiseerd, de ene bij Buitenlandse zaken en de andere bij BZK. Het onderwerp lijkt weinig belangstelling meer te hebben. Opvallend in dit verband is ook de functie van DG van de ABD al sinds medio 2013 vacant is. Ook dat getuigt niet van veel prioriteit.

Van de voorgenomen samenvoeging van toezichtstaken en adviesfuncties is nog niet zoveel zichtbaar, en dat geldt ook voor de aangekondigde vereenvoudiging van beleid en uitvoering. Zo is het idee om de individuele toeslagen vergaand te integreren of te fiscaliseren helaas in de ijskast terechtgekomen. Het zou een geweldige efficiencywinst kunnen opleveren en een enorme reductie van de fraudelast.

Decentralisatie

Wel veel vorderingen zijn gemaakt bij de aangekondigde decentralisatie, en dan met name de jeugdzorg en de AWBZ. Staatssecretaris Van Rijn heeft een knappe prestatie geleverd door deze ook voor de bestuurlijke organisatie ingrijpende voorstellen door de Tweede Kamer te krijgen. Van de aangekondigde deregulering en daaruit voortkomende lagere nalevingskosten is daarentegen niet goed waarneembaar wat daar aan is gebeurd. De grote slag die op dit vlak had kunnen worden

gemaakt door de individuele toeslagen aan te pakken heeft –zoals gezegd- helaas niet plaatsgevonden.

Hervormingsagenda

De Hervormingsagenda van minister Blok borduurde verder in sterke mate voort op de al in het kader van VRD en Compacte Overheid in gang gezette ontwikkelingen, die vooral gericht zijn op het creëren van *shared service centers* of andere vormen van integratie van de bedrijfsvoering zoals het Rijks Vastgoedbedrijf. Dat loopt allemaal, in mei komt een totaaloverzicht ter zake van de minister. Dan kan beter beoordeeld worden of de geplande bezuinigingen ook daadwerkelijk in beeld zijn gekomen.

Ambtenarenstatus

Het Regeerakkoord bevat ook het voornemen het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming te brengen met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid. Dat zou ook gaan gelden voor secundaire arbeidsvoorwaarden. Op dit punt heeft de verantwoordelijke minister (Plasterk) niets hoeven te doen. Er was een initiatiefwetsontwerp van D66 en CDA dat hetzelfde beoogde en dat is door de Tweede Kamer aangenomen. De minister heeft zich kunnen beperken tot de mededeling dat hij geheel achter dat wetsontwerp staat. Wel past de kanttekening dat hiermee alleen het eerste deel van de desbetreffende passage in het Regeerakkoord wordt uitgevoerd. Het tweede deel, het gelijk trekken van de secundaire arbeidsvoorwaarden met die in de particuliere sector, blijft nog staan als mooie uitdaging voor de minister. Voortgang op dat vlak is mij niet bekend.

Topinkomens

De minister heeft wel zelf de uitvoering ter hand genomen van het voornemen de norm voor de topsalarissen in de publieke sector met 30% te verlagen. Een wetsontwerp daartoe is naar de Raad van State gezonden om advies. Het onderwerp lijkt niet de hoogste prioriteit te hebben.

Conclusie

Alles overziend kom ik tot de conclusie dat met uitzondering van de bestuurlijke organisatie de plannen uit het regeerakkoord redelijk goed zijn opgepakt, met EZ als voorloper en VWS baanbrekend als het gaat om de decentralisatie. In de bedrijfsvoering loopt het allemaal wel maar ontbreekt een goed overzicht. Dat geldt ook voor de kwantitatieve kant van de zaak. Maar in mei 2014 wordt dat waarschijnlijk allemaal een stuk duidelijker. Wel zijn op cruciale punten nog belangrijke besluiten te nemen (schoonmakers, ZBO's).