

HELICOPTERVIEW nr. 9

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van bovenaf gezien

Aflevering 25 juni 2012

Prof.mr. Roel Bekker

1. De omvang van de overheid.

Het onderwerp blijft discussie uitlokken. Ik heb uiteengezet dat de afslanking van het programma Vernieuwing Rijksdienst zeer groot geweest is. Er zijn ruim 16.000 fte's afgeslankt. Wel zijn er circa 6000 nieuwe functies gecreëerd maar per saldo is de rijksoverheid (ministeries plus ZBO's) dus bijna 11.000 fte's kleiner geworden, veel meer dan gepland was, laat staan men had verwacht. De afslanking heeft vooral in de uitvoering plaatsgevonden, en ook de overhead en de handhaving is met circa 10% verminderd. Maar de beleidskernen, die volgens de SG's 25 % kleiner hadden moeten worden, zijn slechts 3% afgeslankt¹, en bovendien het laatste jaar weer gegroeid. De ministeries van OCW, ELI en I+M hebben hun afslankingstaakstelling niet gehaald. Dat is zo ongeveer kort samengevat het resultaat. Wat de omvang van het rijk betreft is ook nog wel interessant een blik te werpen op het materiaal dat in het kader van het Value for Money-project van de OESO (waarover hieronder meer) wordt verzameld. Daaruit blijkt o.m. dat de Nederlandse overheid in vergelijking met een aantal andere OESO-landen in totaal niet zo groot is. Maar de 'core ministries' (laten we zeggen: de beleidskernen) zijn wel de grootste van de onderzochte landen. Daar staat tegenover dat wij(verreweg) het minste aantal ministers hebben. Anders gezegd: onze politiek/ambtenarij-ratio is laag. Veel hoger is daarentegen de p.a.-ratio van bijvoorbeeld Zweden dat hele kleine beleidsdepartementen heeft maar 23 ministers. Aangenomen dat de beleidsdruk in beide landen redelijk vergelijkbaar is, impliceert dat dat bij ons veel meer beleidswerk op het bordje van de ambtenaren ligt dan in Zweden. Dat zou ook kunnen verklaren waarom in advertenties voor topambtenaren de laatste tijd steeds vaker staat dat die moeten beschikken over 'politiek-bestuurlijke sensitiviteit', iets (whatever it may be) dat toch eigenlijk meer bij het politieke dan het ambtelijke vak hoort. In de concepten voor de OESO-studie wordt aanbevolen om in het algemeen te streven naar minder ministers maar 15 ministers lijkt daarbij wel het minimum. Heb je minder ministers, dan lever je in op de behartiging van het politieke deel van het werk maar ook op de politiek-bestuurlijke representatie en lobby.

De omvang van de overheid kwam ook aan de orde in het rapport van de Commissie-Stevens over de Belastingdienst van 20 juni 2012. Daarin werd o.a. zorg geuit over de inkrimping van de fiscus. Niet dat die al zo sterk is gekrompen (het UWV bijvoorbeeld is veel sterker afgeslankt), maar ze zijn de laatste tijd inderdaad wel stevig bezig. Mijn voorspelling is dat we de komende tijden meer rapporten zullen zien waarin rampen worden voorspeld als er nog meer wordt bezuinigd op met name uitvoeringsdiensten. Interessant is dat niettemin daar, zoals gezegd, meer wordt afgeslankt dan gepland, terwijl de beleidskernen waar nog nooit een commissie van heeft gezegd dat die niet zouden mogen krimpen, juist vaak de dans ontspringen.

¹ De 3% is af te leiden uit de brief van de minister van BZK. Naar verluidt zou dit percentage hoger zijn maar het is door de minister nog niet gecorrigeerd.

Laatste opmerking over de omvang: BZK heeft een aardig boekje uitgegeven met cijfers over de overheid: 'Werken in de publieke sector. Feiten en cijfers'. Het bevat een handig overzicht. Bij sommige onderdelen zijn nog wel kanttekeningen te plaatsen. Zo stelt het boekje dat de kosten van de overheid van Nederland in vergelijking met het buitenland sterk gestegen zijn. Maar, zo staat er gelukkig wel bij, dat komt door de stijging van de zorg. Dat zet je natuurlijk snel op het verkeerde been, want de zorg is geen onderdeel van de overheid. Het openbaar bestuur is sterk gedaald. Dat geldt ook voor de categorie veiligheid, maar daar wordt het verklaard door de daling van Defensie. We weten inmiddels dat de politie sterk gegroeid is, hoewel we nog steeds niet weten hoeveel agenten er zijn (zie Helicopterview nr. 7). Voor de zorg worden ook andere aantallen genoemd dan VWS hanteert. Zo op het eerste gezicht zijn enkele categorieën niet meegenomen. Ik mis bijvoorbeeld de huisartsen, de fysiotherapeuten, apothekers, GGZ, jeugdzorg en zo meer. Ondanks dit soort kanttekeningen: prima boekje, smaakt naar meer. Het is gebaseerd op de Kennisbank Arbeidszaken Publieke sector, te bereiken via www.arbeidenoverheid.nl. Zou dit dan toch de aanloop zijn naar het zozeer gewenste Kennisinstituut Openbaar Bestuur?

2.OESO-project Value for Money

Onlangs vond de derde vergadering plaats van het Value for Money-project dat een aantal jaren geleden bij de OESO is gestart. Sub 1 is er al iets over gezegd. Het gaat om een vergelijking van de wijze waarop de overheid is georganiseerd en functioneert ineen inmiddels groeiend aantal landen. Het project begint steeds meer vorm te krijgen en levert leuke resultaten op. Het illustreert trouwens ook hoe moeilijk landenvergelijkingen zijn. Onderdeel van het project is dat er landenrapporten worden gemaakt. Gereed zijn inmiddels de rapporten over Nederland, Australië en Denemarken. In de laatste vergadering stonden Zweden en Noorwegen op de agenda. En een aantal thematische rapporten: beschouwingen over accountability, kostenbeheersing, bezuinigingen, beheersing van ICT-projecten, over het aantal ministers en politieke adviseurs, de omvang van beleidsstaven, de voorbereiding van beleid etc. Nederland heeft interessante dingen te melden maar kan ook veel opsteken. In andere landen is bijvoorbeeld toch de accountability en de evaluatiecultuur wat sterker ontwikkeld dan bij ons. Opvallend is ook, zie sub 1, dat Nederland van de onderzochte landen het meest ambtelijke land is, enigszins in dezelfde categorie als Oostenrijk. Maar landen als Australië, Canada, en de Scandinavische landen zijn veel politieker. Dat hoeft dus niet per se slecht te zijn, zoals hier vaak gesteld wordt, tenminste als we afgaan op de opvatting over het aantal politici.

Ik heb in Helicopterview nr. 7 al melding gemaakt van de SCP-rapportage 'Countries compared on public performance'. De minister van BZK heeft het op 18 juni 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer, met een brief waarin ze op het rapport in gaat. Opvallend in de brief is de stelling van de minister (het SCP zelf had dat niet zo uitgedrukt) dat 'Nederland behoort tot de **subtop**'. Niet de top dus, Vitesse maar niet Ajax. Dat lijkt toch niet een plek waar we tevreden mee moeten zijn! Hoopgevend is verder dat de minister in dezelfde brief aankondigt dat ze met de OESO gaat verkennen hoe we betere prestatie-indicatoren kunnen vinden voor het openbaar bestuur. Hopelijk wordt dat gedaan in nauwe samenhang met de verdere ontwikkeling van de eerder genoemde Kennisbank. Bovendien heeft BZK ook nog de zogenaamde benchmarkgroep die ook meester is in het verzamelen van relevante kengetallen. Die hoort er ook bij. Voorkomen moet worden dat op verschillend plaatsen een beetje wordt gedaan, je kunt het beter op één plaats goed doen. Althans als je uit de subtop naar de top wilt.

3. Australië

Nog even voort met het buitenland. Op bezoek bij het CAOP voor een lunchlezing was Terry Moran, tot voor kort Secretary van de Prime Minister van Australië. Zoiets als SG van AZ bij ons, maar dan met veel meer macht, doordat hij ook de functie van secretaris van de ministerraad heeft en tevens de baas is van de Public Service en ook van de SG's daar. Die overigens geen ambtelijke status hebben maar een 5-jaarcontract, interessant! Australië kent een uitstekende overheid, zo blijkt ook uit de landenvergelijking in OESO-verband en uit het SCP-onderzoek. Moran stipte in zijn inleiding een aantal factoren daarvan aan. Hij noemde als factor bijvoorbeeld de bereidheid om capabele mensen en technieken uit de private sector naar de overheid te halen, de bereidheid om 'well established activities' uit te besteden of te privatiseren, het geven van 'real management responsibility' aan agentschapshoofden, zoveel mogelijk decentralisatie naar het lokale niveau, dat soort zaken. Leerzaam. Het gaat in Australië wat harder toe dan bij ons, zowel in de politiek als de ambtenarij. Afrekenen is daar echt afrekenen. Ook een organisatie als Centerlink, dat digitaal alle human services regelt, is voor ons interessant. Meer in het algemeen: de snelle implementatie van ICT, gestimuleerd natuurlijk ook omdat ICT in zo'n groot land extra rendement heeft. En wie de Australian Public Service Act 1999 wel eens gelegd heeft naast onze Ambtenarenwet 1929 ziet dat ze ook als het gaat om personeelsbeleid bepaald niet achter lopen.

4. Het Verenigd Koninkrijk.

De Britse Civil Service is altijd interessant. Wij vinden die altijd geweldig, al is het maar omdat het ook *Yes, minister* heeft opgeleverd. Maar ze starten ook aan de lopende band fantastische innovaties, zoals de *delivery unit* van Michael Barber enige jaren geleden. Maar zelf zijn de Britten een stuk minder opgetogen over de Civil Service. Dat begon al in de tijd van Thatcher en dat is nog steeds aan de orde. Het kabinet-Cameron heeft ingezet op een drastische inkrimping van de Civil Service en ook op tal van veranderingen, vooral ook in de bezetting van de topfuncties. Sir Gus O'Donnel, de vorige Cabinet Secretary/Head of the Home Civil Service (de man met de mooiste paraaf van alle ambtenaren ter wereld, waar hij ook heel trots op was: GOD) is begin dit jaar met pensioen gegaan. Zijn functie is nu gesplitst, er is een aparte Cabinet Secretary (in de rang van Permanent Secretary) en de Permanent Secretary van het ministerie van Communities and Local Government is naast zijn functie op dat departement Head of the Civil Service geworden. Hij rapporteert als Head of the Civil Service wel aan de Minister for the Cabinet Office en de Prime Minister. Gezamenlijk hebben de twee nieuwe SG's de opdracht de Civil Service te hervormen². Hun voornemens zijn neergelegd in het Civil Service Reform Plan dat in juni 2012 is uitgebracht. Het is voor Engelse begrippen een redelijk ingehouden en sober verhaal, met over het algemeen zinvolle en ook haalbare verbeteringen. Het accent ligt zwaar op *delivery*, dat is toch een verschil met onze aanpak. Bij die *delivery* krijgt ICT een zwaar accent, met een apart plan '*Digital by Default*'. Ook is er erg veel aandacht voor goed projectmanagement en goed werken in programma's. *Accountability* is eveneens een belangrijk trefwoord, waarbij men aankoerst op het Nieuw-Zeelandse model van '*commisioning*', contracten tussen de politiek en de ambtenarij. Interessant is ook dat men kennelijk toe wil naar een ander type

² Zij verdienen ook hetzelfde: € 250.000,-. De premier verdient in het VK € 175.000.

topambtenaar. De SG's bijvoorbeeld moeten tenminste twee jaar ervaring hebben in een commerciële of operationele rol, en men wil ook meer balans bij de SG's tussen degenen met managementervaring en degenen die vooral goed zijn in beleidsadvies. Het Institute for Government heeft het plan inmiddels beoordeeld. Het oordeel is voorlopig positief. We zullen zien, in het VK is men vaak bij de overheid beter in aankondigen dan in implementeren. Maar dit plan is wel concreter en minder bevlogen dan de vele plannen die ik me van vroeger herinner, dus wie weet wordt het wel wat.

5. België

We blijven nog even in het buitenland. België. De Standaard opende met een kop, bevattende een citaat van Dirk Cuypers, die al vele jaren SG is van het Belgische ministerie van Volksgezondheid. Een heel rustige, rationele man die verklaarde: 'Er heerst bij de regering een volledig wantrouwen tegenover de administratie'. De Belgische SG's zijn naar buiten gekomen met grote frustratie over hun rol. Ze hadden in februari nog aan het kabinet voorgesteld om twee keer zoveel te besparen als hun gevraagd was. Maar dan wel onder de voorwaarde dat ze zelf mochten beslissen waar en hoe. Maar in plaats van meer autonomie, zo gaat het artikel verder, hebben ze de voorbije maanden meer betutteling gekregen. Wat met name steekt is de toepassing van het zogenaamde voorzichtigheidsprincipe dat een werkgroep van de premier hanteert, die 'zelfs de kleinste dossiers, ook diegene die liggen binnen ons budget' onderzoekt. Dat komt nog boven op de voorafgaande controle van Financiën. De SG's voelen zich ernstig tekort gedaan in hun verantwoordelijkheid. Het kabinet van de premier ontkent dit (natuurlijk), en wijst er op dat dit geheel past in de strenge begrotingsdiscipline. Wel zal de aanpak worden geëvalueerd. Interessant! Nog een kleine aanvulling mijnerzijds over de rol van de SG in België. Dirk Cuypers heeft me wel eens verteld dat een andere frustratie van hem was dat hij zijn minister nooit sprak. Hij ontmoette hem maximaal twee keer per jaar waarvan een keer tijdens de nieuwjaarsreceptie. Zijn gesprekspartner was vooral de kabinetschef. De politieke kabinetten in België maken, net als in Frankrijk, de dienst uit als het gaat om beleid maken, de rol van de SG is daarin zeer beperkt. De SG's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Als ze ook daarin nog als kleine kinderen worden behandeld, dan is de frustratie natuurlijk begrijpelijk.

6. Frankrijk.

Als het gaat om de organisatie van de overheid in Frankrijk valt allereerst op dat het aantal ministers behoorlijk is toegenomen. In Helicopterview nr. 8 meldde ik al dat Frankrijk na de verkiezing van Hollande het aantal ministers verhoogd heeft naar 35 (inclusief de MP). Daar zijn na de parlementsverkiezingen nog weer vier ministers bij gekomen, vooral ook om ruimte te bieden voor vertegenwoordigers van andere linkse partijen dan de socialisten. Hoezo, minder ministers? Wel leveren de ministers in op hun salaris en zijn ze ook aangespoord zich sober te gedragen. Verder is een belangrijk voornemen om ook daar een soort Balkenendenorm in te voeren, voor zowel de overheid als de bedrijven waar de overheid (geheel of gedeeltelijk) aandeelhouder van is. Bij ons de norm is afgeleid van een ministersalaris (dat salaris plus 30%), wat nogal willekeurig is omdat ministersalariissen door geheel andere dingen worden beïnvloed dan normale arbeidsmarktoverwegingen of professionele overwegingen. In Frankrijk kiest men voor een variant op een oud idee van Tinbergen: de chef mag niet meer dan twintig keer verdienen van wat de laagst betaalde verdient. Interessant, het mes snijdt aan twee kanten: je hebt een maximum én een prikkel

om de laagste salarissen te verhogen. Voor het overige gaat Frankrijk door met het inkrimpen van de overheid. Onder Sarkozy was het principe: een op twee, voor elke twee vacatures mocht een plek opnieuw bezet worden. Hollande zit op twee op drie, voorlopig.

Vermeldenswaard als het om Frankrijk gaat is nog het rapport van de jury die de jaargang 2011 van de Ecole Nationale d'Administration (ENA) heeft beoordeeld; 'Uniformité de comportement, voire de pensée'. Conformisten, dat zijn de net afgestudeerde studenten van deze prestigieuze opleiding, ze kiezen 'le confort apparent des formules convenues, reprises jusque dans le vocabulaire des modes administratives ou médiatiques'. De beslissers van de toekomst missen het vermogen tot afstand nemen, tot verbeelding en kritische geest, aldus het juryrapport. Heel opmerkelijk, zo'n observatie die misschien ook voor ons wel relevant is. Ik sluit niet uit dat onze topopleidingen en ook onze wervingsacties dezelfde kant op werken, ook omdat daar enerzijds ook veel algemene, weinig zeggende begrippen als leiderschap, resultaatgerichtheid en politiek-bestuurlijke sensitiviteit de boventoon voeren. En anderzijds mede daardoor minder ruimte is voor uitgesproken, ja soms ook controversiële persoonlijkheden. Het is een hypothese, maar wel een die de moeite waard is om eens nader te verkennen. Misschien moeten wij ook maar zo'n jury instellen.

6. De weigerambtenaar

Van de grote ontwikkelingen om ons heen naar de belangrijkste discussie die zich ten aanzien van Nederlandse ambtenaren afspeelt, en dat is de discussie over de weigerambtenaar. Het is altijd een prachtig onderwerp voor het bachelors vak Arbeidsverhoudingen: niet te groot, mooi overzichtelijk, herkenbaar en zeer geschikt voor levendige discussies onder studenten. Je kunt er een hele theorie over de scheiding tussen staat en religie aan koppelen, maar ook een beschouwing over de grondrechten en het recht op gewetensbezwaren. Moeiteloos ga je vervolgens als hoogleraar in op de discussie over de ambtenarenstatus, en natuurlijk neem je een uitstapje naar landen als Denemarken en Noorwegen waar zelfs een aparte minister voor Religieuze Zaken bestaat. Kortom: je neemt een heel klein onderwerpje (want waar gaat het bij weigerambtenaren nu feitelijk om?) en komt vanzelf in grote thema's die veel van het werk van ambtenaren verhelderen. Hoe anders gaat het echter in het politieke debat! Daar verloopt het omgekeerd: men is bezig met een groot debat, te weten over de vraag of de status van ambtenaren gelijk moet worden getrokken met die van gewone werknemers. Maar daar wordt niet erg indringend over gesproken, en zeker worden geen uitstapjes gemaakt naar andere grote thema's zoals de kwaliteit van de ambtelijke dienst, de professionele waarden van ambtenaren of de organisatie van de ministeries. In plaats daarvan gaat het hele 'college' in de politieke arena over de vraag of een ambtenaar mag weigeren een homohuwelijk te voltrekken. De Raad van State heeft er een uitgebreid advies over uit gebracht, met als strekking dat natuurlijk er geen belemmeringen mogen zijn voor het sluiten van homohuwelijken maar dat we verder met dit onderwerp een beetje pragmatisch om moeten gaan. Het kabinet wil de hete aardappel het liefst wat vooruit schuiven. Maar in de Kamer ontstaat een meerderheid voor acute wettelijke maatregel en (waarvan de Raad van State overigens de juridische haal- en houdbaarheid betwijfelt) om deze 'misstand' definitief uit te bannen. Wordt vervolgd. Het zou voor vele hoogleraren doodzonde zijn als dit vraagstuk nu opgelost wordt.

7. Akkoord over sociaal beleid bij het Rijk.

Hoewel er nog geen enkel zicht is op een nieuwe cao voor de rijksambtenaren en dus de nullijn tot nader order gehandhaafd blijft, is er wel een akkoord bereikt over het te voeren sociaal beleid. Een

afpraak daarover was ook nodig omdat het oude sociale statuut op 1 januari 2012 was vervallen. Omdat reorganisaties wel doorgaan, zou er een vacuüm ontstaan als het gaat om de sociale begeleiding daarvan. Vandaar dat men er van af heeft gezien een nieuw sociaal beleid te koppelen aan de (stil liggende) discussie over de arbeidsvoorwaarden. Dat is opmerkelijk, en zowel de vakbonden als het rijk verdienen hulde voor het feit dat ze tot dit akkoord zijn gekomen. Men heeft aan beide kanten het vermogen opgebracht om uit de schuttersput te komen. Hoofdpijn in de aanpak is dat bij banenverlies door reorganisaties het rijk actief zal zoeken naar een andere passende functie, zij het wel onder voorwaarde dat de betrokkene zich actief opstelt en flexibel is. Volgens het akkoord zal het last-in-first-out-principe ('lifo') worden afgeschaft, en zal veel meer rekening worden gehouden met leeftijdsgroepen. Anders gezegd: reorganisatieonstlag als mogelijkheid vervalt, maar ook het lifo-principe, het rijk moet actief op zoek naar alternatieve functies maar betrokkenen moeten ook actief meewerken. Op zichzelf een werkbare aanpak die ook spoort met de lijn van de afslanking en de daarbij opgedane ervaringen. Het staat en valt natuurlijk met de vraag hoeveel alternatieve banen er beschikbaar zijn, wat de definitie qua functie-inhoud en locatie is van een in redelijkheid passende baan en waar de beslissingsmacht komt te liggen voor plaatsing. En van groot belang is ook hoe en door wie beoordeeld wordt of iemand wel actief genoeg heeft meegewerkt. Dus helemaal zonder problemen is het niet. Het zal ook moeten leiden tot een aanpassing van het ARAR, dus aan rijkszijde is het nog niet helemaal rond. Interessant wordt vervolgens of de gemeenten die veelal het ARAR in hun eigen regelgeving verwerken ook dit punt zullen meenemen. Hun plaatsingsbereik is natuurlijk veel geringer dan dat van het rijk. Ook van belang is of de ZBO's worden meegenomen. Veel reorganisaties en afslankingen zullen de uitvoering betreffen en daar is het aandeel ZBO's heel groot. Ook zijn er daar veel functies die met het rijk vergelijkbaar zijn, dus het is de moeite waard hen onder hetzelfde regime te brengen. Dat is nu niet het geval.

8. Studiegroep begrotingsruimte etc.

Kort geleden is het 14^e rapport van de Studiegroep begrotingsruimte uitgebracht, geheten Stabieleit en vertrouwen. De Studiegroep is een groep van topambtenaren die samen met enkele externe deskundigen periodiek een rapport uitbrengt over- laten we maar zeggen- de stand van de economie en de wenselijkheid en mogelijkheid van maatregelen. Dat doet de inhoud iets meer recht dan het wel heel weinig zeggende begrip 'begrotingsruimte'. Het is deze keer een erg interessant en indringend rapport geworden, helder geschreven ook, waar alle problemen en mogelijke oplossingen de revue passeren. De arbeidsverhoudingen in de publieke sector komen er niet in aan de orde en de voorgestelde maatregelen zullen daar ook geen rechtstreeks effect op hebben. Reden om het rapport hier toch even te noemen is dat het hier gaat om een direct na voltooiing openbaar gemaakt ambtelijk rapport waarbij de ambtenaren de vrijheid hebben gehad om het achterste van hun tong te laten zien. Vanzelfsprekend wel natuurlijk in het terechte besef dat ze daar verantwoord mee om zouden gaan. En natuurlijk ook wel geschreven met het gevoel voor haalbaarheid dat ambtenaren nu eenmaal kenmerkt. Maar het is wel mooi dat dit kan, en dat het dus ook een in mijn ogen voortreffelijk en niet politiek gestuurd rapport oplevert. Nu maar afwachten wat er mee wordt gedaan. Een even voortreffelijk rapport werd op hetzelfde moment gepubliceerd, ook van ambtenaren samen met externe deskundigen, te weten het rapport van de Taskforce Beheersing Zorguitgaven. Als ooit nog iemand zou beweren dat hij niet weet wat moet doen om de zorguitgaven te beheersen, dan kan dat alleen als hij dit rapport niet heeft gelezen of willen lezen. Het zijn wel vervelende maatregelen maar zowel onontkoombaar als ook uitvoerbaar. Op de plank liggen natuurlijk ook nog de ambtelijke heroverwegingsrapporten van twee jaar geleden waar deze beide

rapporten op voortborduren. Het is toch mooi dat wij een land hebben waarin de ambtenaren dat soort rapporten kunnen uitbrengen. Nog mooier zou zijn als er ook gebruik van gemaakt zou worden.

9. En verder....

-de verkiezingsprogramma's. Ze zijn er nog niet allemaal. Interessant is om ze systematisch te bezien op hun betekenis voor de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. De eerste globale screening levert niet veel op. De bureaucratie moet minder, dat wel, maar hoe en wat dan precies heb ik nog niet gelezen. D66 handhaaft het streven naar het opheffen van de ambtenarenstatus. Opvallend is wel dat de vroegere roep om minder ambtenaren tot nu toe niet zo dominant is. Maar wie weet, staat dat in de kleine lettertjes. Wordt vervolgd.