

HELICOPTERVIEW nr. 30

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 30^e aflevering over Vacatures DG ABD, DG OBR, CIO, Topsalarissen publieke sector en Salarissen Kamerleden

Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector.

2. 2014

Prof. mr. Roel Bekker

1. Vacatures DG ABD, DG OBR, CIO

Opvallend is dat er bij het rijk drie functies vacant zijn die van groot belang zijn voor het functioneren en de kwaliteit van het rijk als geheel: de DG Algemene Bestuursdienst, de DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk en de Chief Information Officer van het rijk. Voor het uitvoeren van de Hervormingsagenda van minister Blok (en trouwens ook voor de ambities van minister Plasterk op het gebied van de digitale overheid) zijn die functies van vitaal belang. De functie van DG van de ABD is bovendien essentieel voor een goede vervulling van de topfuncties.

Voor al lang, sinds 1 augustus 2013, onvervuld blijven van de functie van DG ABD is opvallend. Dat doet vermoeden dat de functie niet meer als essentieel wordt gezien. Maar het kan ook betekenen dat er onduidelijkheid bestaat over het profiel of onenigheid over kandidaten. Het beste op deze functie is een iemand die de rijksdienst goed kent en die qua persoonlijkheid en qua ervaring niet vatbaar is voor (politieke) spelletjes. Dus een ervaren topambtenaar die dit als laatste functie doet en geen carrièrekoppzorgen (meer) heeft. Maar wellicht wil men juist meer politiek georiënteerde kandidaten in aanmerking laten komen of wordt flexibiliteit meer op prijs gesteld dan een rechte rug. Er kunnen ook complicaties zijn ontstaan in de vaststelling van het werkgebied. Immers: onder wie valt de DG ABD precies? Organiëk onmiskienbaar onder de minister van BZK. Maar voor de minister voor de Rijksdienst (Blok) is de ABD een belangrijk instrument, zij het dat tegenwoordig de ABD niet meer exclusief voor de rijksdienst werkt maar zelfs al adverteert voor vacatures bij gemeenten en zbo's. Ook kan een rol spelen dat de in het Regeerakkoord neergelegde fusie tussen de ABD en de buitenlandse dienst in de praktijk ingewikkelde problemen oplevert en tevens complicaties geeft bij het zoeken van een functionaris. Wat hiervan ook zij: voor de rijksdienst zou het van groot belang zijn dat snel een goede kandidaat beschikbaar is. Ik heb al eens eerder bepleit dat de ABD het beste onder de Minister-President kan vallen. Dat zou de functie meer onafhankelijkheid en status geven. Het zo lang uitblijven van een goede vervulling van deze cruciale functie kan wellicht voor de Minister-President een goede aanleiding zijn te interveniëren.

Bij de DG OBR is opmerkelijk dat die functie ongemerkt van karakter is gaan veranderen. Was het altijd een bij uitstek kleine stafeenheid ten dienste van de minister van BZK enerzijds en de rijksdienst als geheel anderzijds, met verder een centrale rol in de onderhandelingen met de vakbonden, nu wordt de functie in de vacaturetekst veel meer naar voren gebracht als het hoofd van een gigantisch (2500 man) facilitair bedrijf. Tekenend is dat in de vacaturetekst een extra accent wordt gelegd bij de kennis en ervaring van de DG op gebied van ICT. Het onderwerp ' personeelsbeleid' krijgt niet de eer apart in het profiel gemeld te worden. Dat is opmerkelijk nu er zich door aanvaarding in de Tweede Kamer van het wetsontwerp inzake normalisatie van de ambtelijke arbeidsverhoudingen een gigantische implementatieklus aandient juist op personeelsterrein. Wordt vervolgd.

2. Topsalarissen publieke sector

Al menigmaal is in deze Helicopterviews stilgestaan bij het beleid dat gericht is op het maximeren van de salarissen in de publieke sector. Van belang is daarbij enerzijds het tot dusver gevoerde beleid, dat uitgemond is in de WNT (de zogenaamde Balkenendenorm, of te wel 130 % van een ministersalaris). En aan de andere kant het Regeerakkoord dat een verdere verbreding bevat: niet alleen de bestuurders of managers en bovendien -voor de managers- niet meer 130% maar 100%. Voor het eerste is inmiddels een wetsontwerp ingediend, voor het laatste is een concept-wetsontwerp opgesteld dat nu in een consultatieronde zit. Over dat voorontwerp een aantal opmerkingen.

Ik heb er al meermalen op gewezen dat de basisfout van het hele beloningsbeleid is (en dat gold ook al voor het rapport van de Commissie Dijkstal) dat een volstrekt politiek bepaalde norm gebruikt wordt als grondslag voor beloningen in het professionele domein. Ministersalarissen worden niet bepaald door factoren die normaal een rol spelen bij arbeidsvoorwaardenvorming, zoals alle arbeidsverhoudingen voor ministers van een sui generiskarakter zijn. Dijkstal had voorgesteld het ministersalaris met tenminste 30% te verhogen en vervolgens als maximum te hanteren. Dat heeft het kabinet indertijd niet overgenomen, men heeft het ministersalaris gelaten wat het was maar als maximum wèl die 30 er bovenop gezet. Daardoor werden in ieder geval veel praktische problemen voorkomen. Niet erg logisch maar à la. Het huidige kabinet is in dit opzicht consequenter. Het handhaaft de stelling van Dijkstal c.s. dat het ministersalaris het hoogste in de publieke sector moet zijn maar laat de (door Dijkstal bepleite) kop van 30% daarop achterwege. Dat vergroot natuurlijk de praktische problemen enorm. Volgens het voorontwerp gaat het in totaal om 'meer dan 700 functionarissen'. Dat is een veilige formulering, die zekere niet aan de lage kant lijkt. Merkwaardig is dat dat niet preciezer in kaart is gebracht, iets dat toch vrij eenvoudig naar aanleiding van de publicatie en de jaarverslagen te doen is.

In de MvT bij het voorontwerp wordt herhaald dat 'gelet op de positie, de taken en de verantwoordelijkheid van een minister binnen ons staatsbestel, het passend <is > de bezoldiging van een minister als maximum voor de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector aan te houden'. Dat is een herhaling van het standpunt van Dijkstal, maar enige argumentatie wordt er niet bij gegeven. Zo is nooit de vraag gesteld waar het huidige ministersalaris op is gebaseerd. Een functiewaardering is bijvoorbeeld nooit gemaakt. Voorzover na te gaan is het ministersalaris ooit -lang geleden- bepaald door het maximum van de hoogste ambtelijke schaal te nemen en daar 10 % bovenop te zetten, veel verfijnder is het niet geweest. Het zou best eens zo kunnen zijn dat lang niet alle ministersfuncties zo zwaar zijn als hier wordt gesuggereerd. Bovendien

is het een beetje appels met peren vergelijken. Het besturen van een gecompliceerde publieke organisatie kan soms veel zwaarder zijn dan het vervullen van een ministersfunctie. Bovendien: voor ministers bestaat het alleszins redelijke perspectief op een mooie carrière na het ministerschap, iets dat voor andere functionarissen in de publieke sector heel wat onzekerder is. De minister gaat er m.i. te snel van uit dat de zwaarte van zijn eigen functie door iedereen als een doorslaggevend argument wordt gezien voor het hanteren van diens salaris als maximum. Belangrijker lijkt dan ook het argument te zijn dat 'rekening is gehouden met de maatschappelijke verontwaardiging over (te) hoge bezoldigingen'. Maar ook dat argument wordt verder niet onderbouwd.

Ook rommelig is de argumentatie inzake de mogelijke consequenties van de verlaging. 'Er mag van worden uitgegaan dat in de publieke en semipublieke sector ook bij een verlaging van de norm naar 100%nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden en gehouden kunnen worden'. Dat wordt in het geheel niet onderbouwd. Een volgend argument is dat 'de kwaliteit van een topfunctionaris slechts voor een deel afhankelijk is van de hoogte van de bezoldiging'. Voor welk deel staat er echter niet bij. 'Ervaringen wijzen uit dat er niet altijd een recht evenredig verband bestaat tussen de hoogte van de bezoldiging en de kwaliteit'. Welke ervaringen dat zijn, in welke gevallen wel en welke niet wordt niet toegelicht, nog even terzijde gelaten dat niemand natuurlijk ooit heeft beweerd dat er zo'n 'recht evenredig verband' zou bestaan.

De MvT vervolgt dat 'van de kant van de topfunctionaris bezien, blijkt dat naast de bezoldiging ook andere onderdelen van het werk, waaronder immateriële relevant zijn voor de mate van aantrekkelijkheid van een functie, en vaak zelfs relevanter dan de bezoldiging'. Ook dat is een open deur die eigenlijk niet in een serieuze toelichting thuishoort, temeer daar voor de onderbouwing verwezen wordt naar het BZK-rapport 'Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector'. Dat echter ten onrechte. Dat rapport bevat geen gegevens over de werkbeleving van topfunctionarissen maar gaat over alle werknemers in de publieke sector.

De gebrekkige onderbouwing blijkt ook uit het feit dat men niet ingaat op de onvermijdelijke uitzonderingen die gemaakt moeten worden. Dat is opvallend omdat Dijkstal daar wel op in is gegaan. Hoe lager de norm, hoe meer uitzonderingen, zo mag men aannemen. Maar de minister heeft er kennelijk voor gekozen eerst maar eens de opmerkingen over dit voorontwerp af te wachten, en aan de hand daarvan te bepalen of er uitzonderingen nodig zijn. Wie niet iets van zich laat horen, hoort daar in ieder geval niet bij, zo zal men mogen aannemen. Dat is ook te zien in de commentaren die binnenkomen, bijvoorbeeld van de Vereniging van Toezichthouders in de Zorg. Strekking: prima dat er gewerkt wordt met maximeringen maar graag meer oog voor de realiteit.

Al met al is het voorontwerp een logisch gevolg van het regeerakkoord en op zichzelf technisch ook niet zo ingewikkeld. Maar de grondslag van het ministersalaris is ten principale ondeugdelijk, en de argumentatie is zeer oppervlakkig en te weinig onderbouwd. Praktische problemen zullen bovendien alleen kunnen worden voorkomen als het ministersalaris, conform het advies van Dijkstal, met 30 % wordt verhoogd. Dan klopt het verhaal nog steeds: het Regeerakkoord wordt uitgevoerd en de praktische problemen zijn een stuk minder, iedereen gelukkig. Misschien is dat wel een geheime strategie achter dit ontwerp.

3.Salarissen Kamerleden

In sub 2 is al enige kritiek geuit op de wijze waarop het politieke debat wordt gevoerd over de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. Een goede illustratie van de wijze waarop dat gaat is de gang van zaken ten aanzien van de salarissen van Kamerleden. In de vorige Heliview kwam al de discussie in het VK aan de orde. Daar heeft het parlement zelf gekozen voor een volledige onafhankelijkheid van de salarisvaststelling door een aparte commissie een bindend advies te laten uitbrengen. Toen die commissie echter kwam met het besluit om de salarissen stevig te verhogen, hadden veel Kamerleden ineens spijt van deze delegatie. Maar volgens de spelregels gaat het gewoon door (wat die Kamerleden natuurlijk ook wel weten).

Ook in Duitsland speelt nu de discussie. Daar verdienen de Kamerleden een salaris van circa € 8200,- per maand. Ook daar is een commissie ingesteld en die heeft aanbevolen om het salaris van Kamerleden te relateren aan dat van de Bundesrichter. Gevolg daarvan is dat het in twee jaar verhoogd wordt naar € 9082,- per jaar, een verhoging met circa 10%. Dat is dan overigens nog los van een belastingvrije schadevergoeding van € 4200,- per maand voor de 'Finanzierung von Bürokosten im Wahlkreis, Mehraufwendungen am Sitz des Parlament' e.d. En ook een vergoeding van € 15.000,- per maand voor een persoonlijke staf. Plus nog onkosten. Men mag verder gratis reizen, betaalt geen sociale premies. Dus een gunstig pakket, nodig om zoals de wet daar zegt de onafhankelijkheid van Kamerleden te garanderen. Hoewel er wel wat protest tegen is ontstaan en ook daar sommige Kamerleden zelf de verhoging te veel vonden, zal het wel doorgaan. Factor daarbij is ook dat men het slim heeft verpakt door gelijktijdig de strafbaarheid in geval van omkoping aanzienlijk te verscherpen. Vroeger moest een direct verband worden gelegd tussen stemgedrag en omkoping, maar dat wordt verlaten. Nu wordt dat ruimer: aannemen van geld en andere voordelen wordt met maximaal vijf jaar gevangenisstraf bestraft als men geld aanneemt en 'als Gegenleistung etwa in der Fraktion für Interessen des Geldgebers wirbt'¹. Ook slim is dat men kiest voor een vaste relatie met een niet – politiek, ambtelijk salaris, te weten dat van een Bondsrichter. (Het was gerelateerd aan het salaris van een gewone rechter). De redenering is waarschijnlijk dat over de salarissen van bondsrechters wel een ordelijk besluit mogelijk is. Dat is beter dan zo maar op politieke gronden een salaris uit de lucht toveren, te weten dat van een minister, zoals bij onze WNT is gebeurd. Dus: zowel het VK als Duitsland doen het slimmer dan wij.

¹ Süddeutsche Zeitung 21 Februar 2014