

HELICOPTERVIEW nr. 17

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 17e aflevering, gewijd aan het herstel van de arbeidsverhoudingen, de 'integriteitsrecherche', de rechterlijke macht, fusies in de publieke sector, topinkomens en de top van de Britse *Civil Service*.

1.2013

Prof.mr. Roel Bekker

Ik heb mijn eerste Helicopterview van 2012 er nog eens op nageslagen om te kijken of ik gelijk had met mijn voorspelling ten aanzien van de vraag welke onderwerpen in 2012 de aandacht zouden krijgen, als het gaat om de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Die is aardig uitgekomen. Maar dat was ook niet zo vreselijk moeilijk. Voor 2013 is dat wat lastiger omdat we een nieuw regeerakkoord hebben dat ongetwijfeld ook weer nieuwe onderwerpen op zal leveren. Ik noem niettemin een aantal aandachtspunten.

Veel aandacht verdient m.i. het herstel van de arbeidsverhoudingen, en met name de verhouding tussen werkgevers en bonden, in een aantal belangrijke sectoren. Bij de politie staan de verhoudingen zeer op scherp, wat temeer klemmt c.q. natuurlijk ook te maken heeft met de reorganisatie daar. Ook bij het rijk is er nog steeds geen cao en evenmin een sociaal akkoord. Ongetwijfeld zullen onder invloed van de bezuinigingsmaatregelen ook in andere sectoren spanningen ontstaan. Het is een belangrijk aandachtspunt. Het zou mooi zijn als het klimaat tussen de overheidswerkgevers en de werknemers dit jaar wat gaat opklaren.

In de meer directe relatie tussen het management en de werknemers zal het ook extra gaan wringen. Er zullen functies verdwijnen en wellicht zelfs mensen gedwongen worden ontslagen. Er zullen reorganisaties zijn, en er zal sterker de nadruk komen te liggen op efficiency en productiviteit. Interessant is te volgen wat dit alles betekent voor de rol van de Ondernemingsraden. Je zou tegen de achtergrond van het vorenstaande verwachten dat hun rol belangrijker zou worden en dus ook de belangstelling om daar zitting in te nemen zou toenemen. Integriteit is een onderwerp dat meer belangstelling zal krijgen. Dat wordt in sterke mate veroorzaakt door een aantal spraakmakende zaken. Minder duidelijk is wat op dit vlak nog extra gedaan zou kunnen worden ten opzichte van wat er al gebeurt. Interessant wordt wat de effecten zijn van de op 1 januari in werking getreden Wet

Normering Topinkomens. En ook wordt interessant te zien welke lijn de minister van BZK gaat volgen ten aanzien van de ambtenarenstatus. Als het gaat om de arbeidsmarkt zal blijken dat *De grote uittocht* niet meer actueel is maar zal wel aandacht nodig zijn voor de werving van kwalitatief hoogwaardige jonge talenten. Ook de diversiteitsdoelstellingen blijven in beeld. En tenslotte ook de vraag wat het rijk nu daadwerkelijk gaat doen met het voornemen in het Regeerakkoord om schoonmakers e.d. weer ambtenaar te maken. Overigens: ik zal de voortgang van het Regeerakkoord apart monitoren en daarvan periodiek verslag doen. Kortom: 2013 wordt een interessant jaar.

2. Integriteitsrecherche.

Ik kreeg de nodige reacties op mijn voorstel inzake een inspecteur-generaal voor het openbaar bestuur die als centraal punt zou kunnen functioneren als het gaat om integriteitsschendingen. Bij de behandeling van de begroting van BZK had kamerlid Heijnen (PvdA) geopperd om te komen tot een 'integriteitsrecherche voor openbaar bestuur'. Achtergrond van zijn voorstel is om daarmee te voorkomen dat er een 'ratjetoe' aan instanties of personen wordt ingeschakeld bij al dan niet vermeende integriteitsschendingen, met zeer uiteenlopende kwaliteit en beoordelingen. Zinvol idee. Maar het komt mij voor dat het inrichten van een recherche het onderwerp te veel in de criminele sfeer trekt en dan ook alleen forensische expertise zal opleveren. Heijnen zelf spreekt in zijn door de Tweede Kamer aanvaarde motie trouwens ook niet (meer) over een recherche maar over een 'onafhankelijke instelling'.

Mijn voorstel was om aan te sluiten bij de opzet van toezicht in vele andere onderdelen van de publieke sector, door ook voor het openbaar bestuur een inspectie op te zetten. Het openbaar bestuur is merkwaardig genoeg ongeveer het enige onderdeel van de publieke sector waar niet een vorm van toezicht en handhaving bestaat. De commentaren die ik kreeg, liepen uiteen. Ik werd er op gewezen dat het hebben van een inspectie lang niet altijd helpt. En dat we op moeten passen om het toch al grote toezichtsbolwerk nog verder te vergroten. Ook werd er op gewezen dat het aanstellen van een externe onderzoeker, bijvoorbeeld –zoals zo vaak- een oud-minister, ook vaak als doel heeft om de uitkomsten meer gewicht te geven. Maar ik ontving ook instemmend commentaar, omdat het een goede oplossing zou kunnen zijn voor het probleem dat Heijnen terecht heeft gesignaleerd. Bovendien hoeft het niet te gaan om een omvangrijke organisatie en kan ook aangesloten worden bij al bestaande inspecties. De inspecties gezondheidszorg en onderwijs maar ook de inspectie openbare orde en veiligheid en de inspecteur-generaal der Krijgsmacht bij Defensie zouden heel goed in een netwerkopzet hierin mee kunnen doen. Ook zou het een aanzet kunnen zijn voor vergrote aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur, een thema dat verder gaat dan alleen maar integriteit.

3. De rechterlijke macht.

De afgelopen tijd is er veel aandacht geweest voor de werkomstandigheden van de rechterlijke macht. Als ik het goed zie, komen in die discussie een aantal thema's tegelijk aan de orde die al veel langer in de gehele publieke sector spelen. Het gaat om grootschaligheid versus kleinschaligheid, het gaat om de verhouding managers-professionals, het gaat om efficiency en productiviteit, het gaat om kwaliteit versus kwantiteit, dat soort vraagstukken. Bij de rechterlijke macht is nog een bijzonder element dat rechters een bij de wet vastgelegde professionele autonomie hebben, die hen veel onafhankelijker maakt dan welke professional dan ook. Dat zal voor een deel de houding ook hebben beïnvloed. Veel aandacht trok een manifest dat zijn ontstaan heeft gehad in het noorden, een aantal raadsheren bij het Gerechtshof Leeuwarden. Uit het manifest spreekt enige onwennigheid met het

als professional voeren van actie. Het komt in zijn bewoordingen heel bekend over: we zijn niet vertegenwoordigd in onze raad van bestuur, de benoemingsprocedures voor de bestuurders waren gebrekkig en de rechtspraak gaat steeds meer lijken op een groot bedrijf, waarin productiecijfers leidend zijn. 'Met de beschikbare mensen en middelen diende ieder jaar weer een hogere productie te worden gerealiseerd'. 'De kwaliteit is zodanig onder druk komen te staan dat veel zaken niet de aandacht krijgen die ze verdienen'.

Opvallend aan de hele discussie, althans voorover die uit de krant is te volgen, is het ontbreken van feitenmateriaal. Ook oud-PG Steenhuis heeft dat in een artikel in de NRC gesignaleerd. Dat zet waarschijnlijk de discussie vanaf het begin op het verkeerde been, zoals zo vaak het geval is bij discussies over de kwaliteit en productiviteit in de publieke sector. Ook spitst de kritiek zich wel heel erg toe op de Raad voor de rechtspraak, in het manifest aangeduid als '*board*', die niet zou bestaan uit mensen die uit ervaring weten wat rechtspreken is en in wiens benoeming de rechters ook geen 'wezenlijke invloed' hebben gehad. Het zou te wensen zijn als de discussie over de productiviteit van de rechters niet op deze wijze al bij voorbaat onmogelijk wordt gemaakt. Net zoals bij vele andere vormen van professioneel werken, mag ook bij rechters gelet worden op de kwaliteit en kwantiteit van hun werk, en mogen daar ook consequenties aan worden verbonden. Niet valt in te zien waarom overal een vorm van toezicht en begeleiding (of management, zo u wilt) een positieve invloed heeft op de productiviteit en de kwaliteit maar niet bij rechters. Ook het onderwerp 'arbeidsverhoudingen' kan dan aandacht krijgen, in de wetenschap dat daarin vaak veel aanknopingspunten voor verbetering liggen. Ook dat zal door vele rechters als een in hun professie ontoelaatbaar begrip worden ervaren, maar dat is het natuurlijk niet. Wordt vervolgd.

4. Fusies in de publieke sector.

Al eerder is gesignaleerd dat er een merkwaardige discrepantie zit in de discussies over de schaalgrootte van organisaties. In het politieke debat is een vrij algemene lijn dat publieke organisaties veel te groot zijn geworden en daardoor de menselijke maat en het contact met de maatschappij hebben verloren. Ze worden gedomineerd door 'duurbetaalde managers' die alleen nog maar denken aan vergroting van hun eigen domein. Voorbeelden te over: hogescholen, ROC's, ziekenhuizen, woningcorporaties, ga zo maar door. *Small is beautiful*. Maar kijk je naar de reële politieke agenda, dan zie je het omgekeerde: schaalvergroting is de oplossing of ligt impliciet besloten in het gevoerde beleid. Ministeries worden groter, de politie eveneens, gemeenten moeten groter worden evenals provincies. Rechtbanken? Groter, zie boven. En ook bij ziekenhuizen is de trend nog steeds dat fusies de enige oplossing zijn om in te kunnen spelen op de steeds stringenter eisen van het rijk en de zorgverzekeraars (die ook al de afgelopen jaren op grote schaal zijn gefuseerd).

Nu zijn zowel de opvattingen van de voorstanders van grootschaligheid als de tegenstanders vaak niet erg goed onderbouwd. Bovendien wordt er bijna nooit stilgestaan bij de vraag wat je functioneel gezien precies op welke schaal optimaal vorm geeft. Financiering moet je vooral grootschalig organiseren maar de feitelijke huisartsenzorg niet. Ook een grootschalige organisatie kan prima op kleine schaal diensten verlenen. Schaalgrootte is een oud begrip uit de organisatieleer dat helaas bij de publieke sector niet diepgaand is onderzocht. Daar wordt de schaalgrootte veelal door niet-functionele overwegingen ingegeven, zoals historische, juridische of financiële, of door overwegingen van prestige en politieke macht. Maar niet door de vraag in welke verschijningsvorm een publieke

dienst het beste geleverd kan worden. Dat heeft overigens parallellen met de discussie over publiek en privaat, waarbij ook vooral emotionele, politieke overwegingen een rol spelen maar nauwelijks de zakelijke vraag welke rechtsvorm het meest geschikt is om een publiek gewenste dienst te verlenen. Materiaal voor dit soort discussies is er overigens te over. De interessante rapporten van IPSE bijvoorbeeld zouden best wat meer aandacht mogen krijgen.

Overigens: twee ROC's in Rotterdam, Zadkine en Albeda, willen zich opsplitsen in vijf tot acht MBO-colleges. Daarmee denken ze beter te kunnen inspelen op de wensen van studenten en werkgevers. Hun omvang is groot genoeg om ook na opsplitsing nog levensvatbare eenheden over te houden, zo is hun stelling. Maar ze blijven 'in een corporatie, vereniging of ander samenwerkingsverband' samenwerken, bijvoorbeeld 'voor overleg met de gemeente en voor gezamenlijke inkoop'. Interessant, we zullen het met belangstelling volgen.

5. Topinkomens.

De Wet Normering Topinkomens (WNT) is op 1 januari 2013 in werking getreden. De poging van de directeuren in de zorg om daar via een kort geding van verschoond te blijven is, zoals ik al had voorspeld, op niks uitgelopen. Bij brief van 8 januari 2013 heeft de minister de rapportage over de topinkomens over 2011 openbaar gemaakt. Die rapportage is nog gebaseerd op de inmiddels in de WNT opgenomen WOPT. Het is een overzicht waar de media en ook diverse politieke partijen zich wederom gretig op hebben gestort. Overigens blijkt uit de berichtgeving in de media dat nog steeds niet bij iedereen duidelijk is wat de inkomensnorm precies is c.q. welke bestanddelen daar onder vallen. In totaal zijn 2651 functionarissen aangemeld die een inkomen verdienden boven de in 2011 geldende norm van € 193.000,-. Daarvan gaat het in 198 gevallen om een overschrijding dankzij een ontslagvergoeding. Dat is eigenlijk een categorie die niet in dit overzicht thuishoort, maar dat staat nu eenmaal zo in de wet. De 'echte' overschrijdingen gaan dus over 2453 functionarissen. Ten opzichte van 2010 is er sprake van een stijging van circa 20%. Dat is veel. De minister schrijft dat toe aan het feit dat de norm ten opzichte van 2011 gelijk was gebleven waardoor er (in mijn woorden) veel mensen zijn 'ingestroomd' in het 'bovennormale' segment. Dat lijkt plausibel. Het gemiddelde bedrag over 2011 is wel lager dan over 2010. Dat wordt deels verklaard door de eerdergenoemde, nieuwe instroom. De grootste relatieve daling zat voorts in de ontslagvergoedingen, ook dat heeft het algemene gemiddelde beïnvloed. Maar ongetwijfeld heeft zich wel enige matiging in de top voorgedaan die ook de daling verklaart.

Zoals gezegd geldt vanaf 1 januari de WNT. De minister heeft aangekondigd dat hij de handhaving daarvan streng ter hand zal nemen. Gelukkig, ook voor de minister trouwens, kent de wet een behoorlijke overgangsregeling zodat al te stringente handhavingsmaatregelen op korte termijn niet nodig zullen zijn. Bovendien geldt de WNT voor de bezoldiging van bestuurders zodat hij zich niet hoeft te begeven in het naar beneden brengen van de salarissen van de groep, aangevoerd door Matthijs van Nieuwkerk of de groep medische specialisten, luchtverkeersleiders et cetera. Maar ook los daarvan schat ik dat de minister hier geen gemakkelijk dossier aan heeft. Enerzijds heeft hij te maken met een altijd aanwezig en ook politiek gretig overgenomen volksgevoel dat de salarissen in de publieke sector veel te hoog zijn, met als achtergrondmuziek ook nog eens dat sommigen vinden dat 'nivelleren een feest is'. Dat laatste is onvermijdelijk een gevolg van de WNT: alle overschrijdingen gaan naar de norm, maar geen euro minder. En van onderop zal zich hetzelfde effect voordoen dat dit jaar uit de WOPT-overzichten bleek: men zoekt de norm op. Als we er even

van uitgaan dat de norm niet aangepast wordt (en dat lijkt plausibel want dan zou het kabinet de ministersalarissen moeten verhogen) en de jaarlijkse 'instroom' dezelfde 20% zal zijn die het in 2011 was, dan hebben we na drie jaar overgangsregime straks een grote groep topfunctionarissen die allemaal hetzelfde verdienen. Dus uit het oogpunt van nivelleren is dat een mooi resultaat. Maar anderzijds heeft de minister natuurlijk ook nog met andere zaken te rekenen. Dat begint al met de norm zelf. Eén salarishoogte voor alle functionarissen is onzinnig en ook niet vol te houden. Dus er zullen uitzonderingen gemaakt worden die vervolgens door anderen weer voor de rechter zullen worden aangehaald als precedent. Of er worden slimme trucs bedacht, bijvoorbeeld dat bestuurders hun vak als bijvoorbeeld specialist weer ten dele gaan oppakken of ruimte krijgen voor lucratieve nevenfuncties. De norm zelf blijft ook als zwakke punt houden dat die uitsluitend een politieke grondslag kent. Het is gebaseerd op een ooit vastgesteld ministersalaris waarvan echter bijna niemand meer weet wat indertijd de grondslag was. Maar zeker is dat die vaststelling niet heeft plaatsgevonden op grond van functiewaardering en vergelijking met vergelijkbare functies. Dat is niet zo erg voor politieke functies maar gaat wel knellen als zoiets vervolgens de grondslag wordt voor de arbeidsvoorwaarden in het professionele domein.

Kortom: een zeer lastig en vervelend dossier voor de minister. Wat zou een verstandige lijn zijn? Ik noem enkele elementen:

- a. Bagatelliseer of versimpel het onderwerp niet. Dat dreigt soms, bijvoorbeeld door te suggereren dat het eigenlijk wel zo netjes is om spontaan drastisch in salaris terug te gaan. Ook de opmerking van de minister dat hij niet begrijpt waarom een directeur van een woningcorporatie (dat zijn wel de gebeten honden! RB) meer moet verdienen dan een minister voor Wonen ('Daar zie ik de logica niet van in!') is niet zo handig. Voor het grootste deel gaat het om heel serieuze, hardwerkende mensen met een groot hart voor de publieke zaak. Hen op één hoop gooien met wat uitwassen, doet een grote groep geen recht en creëert onnodige tegenstand en frustratie.
- b. Investeer in kennis als het gaat om arbeidsvoorwaarden. Tot nu toe wordt de discussie niet gevoerd aan de hand van veel 'evidence'. Ik wees al op de dubieuze grondslag van de norm. Ook over de aantallen bestaat veel onduidelijkheid. De minister stelde dat de in het regeerakkoord vervatte verdere daling van 130% naar 100% van een ministersalaris betrekking zou hebben op 4000 personen. Dat lijkt veel te laag geraamd. Weliswaar gaat de WNT alleen over de bestuurders, dus maar een deel van de huidige 2453, maar dat aantal stijgt al jaarlijks doordat de norm gelijk blijft en er daar beneden geen rem op zit. Maar in het Regeerakkoord staat ook dat de WNT dan zal worden toegepast op alle medewerkers. In de groep die nu tussen 100% en 130% zit, zitten natuurlijk veel meer mensen dan nu boven de 130% zitten. Dus waar die 4000 vandaan komen is niet duidelijk. Het illustreert dat meer feiten gewenst zijn, het zou een goede lijn zijn als BZK daar zwaar op inzet.
- c. Verbreed de discussie. Het is nu wel een heel bedenkelijke, simpele discussie over 'grote graaiers' aan de ene kant en de benadeelde maatschappij aan de andere kant, met als scheidslijn een uit de lucht gegrepen norm. Relateer de discussie over de arbeidsvoorwaarden aan bijvoorbeeld de discussie over de arbeidsmarkt. Dat geeft ook mogelijkheden om eens serieus te praten over de eventuele salarisverlaging van oudere werknemers, waar Cap Gemini over is begonnen. En relateer arbeidsvoorwaarden aan productiviteit, dat is tamelijk voor de hand liggend maar gebeurt veel te weinig. Op deze

- wijze kun je ook het voornemen in het Regeerakkoord om te kijken naar de secundaire arbeidsvoorwaarden en de omzetting daarvan in salaris op een goede plek neerzetten.
- d. Differentieer tussen functies en sectoren, hoezeer ook men graag alles over één kam wil scheren. En voorkom dat straks alle salarissen op één centrale plek worden vastgesteld en de minister alle salarisproblemen op zijn bord krijgt ('Heb je Van Nieuwkerk al gebeld?'). Geef de sectoren een reële kans om zelf een einde te maken aan uitwassen.
 - e. Depolitiseer de discussie, bijvoorbeeld door ruimte te creëren voor neutraal advies van buiten. Dat is indertijd ook gebeurd met de Commissie Dijkstal. Dat is, met alle kritiek die er mogelijk is op die rapportages, toch een nuttige exercitie geweest waarvan helaas alleen het slechtste deel (het baseren van salariering in de publieke sector op de politiek bepaalde norm van het ministersalaris) is overgenomen.
 - f. Maak, nu de WNT in werking is getreden, een einde aan al die lokale of regionale eigen vormen van inkomensbeleid, dat maakt de verwarring alleen maar groter.

We zullen zien.

6. Tenslotte.

Het Verenigd Koninkrijk blijft interessant, ook als het gaat om arbeidsverhoudingen. Onder de kop '*Bridesmaid revisited*' rapporteerde Jill Rutter van het *Institute for Government* dat de SG van het *Home Office*, Helen Gosh, het veld heeft moeten ruimen voor Mark Sedwill. Het gaat slecht met vrouwen in de top van de Britse *Civil Service*. Van de laatste zeven benoemingen was geen enkele een vrouw. Van de 18 SG's zijn er nu nog maar drie vrouw. Wat ook opvalt: het totaal aantal mutaties onder de Britse SG's is wel erg hoog. Als je mei 2010 vergelijkt met januari 2013, dan zijn er maar twee van de 18 SG's op hun plek blijven zitten. Waar vroeger kenmerk van de Britse overheid was dat de politici maar kort op hun plek bleven zitten, is dat nu kennelijk (ook) het geval voor de ambtelijke top. Overigens: ook bij ons zitten nog maar drie van de elf SG's op dezelfde plek waar ze in 2010 zaten. Dus ook daar valt over mobiliteit niet te klagen. Of juist wel?