

HELICOPTERVIEW nr. 12

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van bovenaf gezien

Aflevering 3 oktober 2012

Prof.mr. Roel Bekker

1. SG van Justitie

De NRC meldde dat de minister van Veiligheid en Justitie een partijgenoot van hem (Pieter Cloo) als nieuwe SG van Justitie zal voordragen. Het bericht kreeg in dezelfde krant nog een paar keer een vervolg, met als strekking dat nu ook de VVD uit is op ambtelijke topfuncties, op een wijze die vooral het CDA tot dusver in de praktijk bracht. Aldus de NRC. De benoeming van een nieuwe SG heeft nog niet plaatsgevonden, dus we kunnen niet vaststellen of het bericht een kern van waarheid bevat. Een erg geprononceerde VVD-er lijkt Cloo (als die al VVD-er is en als die al in beeld zou zijn) mij overigens niet te zijn, maar dat terzijde. Wat in ieder geval niet klopte in het verhaal van de NRC was de beschrijving van de procedure voor het benoemen van SG's. Gesteld werd dat minister Opstelten van plan zou zijn om Cloo voor te dragen. Maar dat gaat niet zo. Voorstellen voor benoeming van leden van de Top Management Groep (waaronder ook de SG's vallen) worden gedaan door de minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de desbetreffende vakminister. Dus minister Opstelten zou dit al niet op eigen houtje kunnen doen, zo hij het al zou willen, hij heeft minimaal de instemming van de minister van Binnenlandse Zaken nodig en vervolgens ook van het kabinet. De procedure bevat nog meer hobbels voor politieke interventies. Er is een voorselectiecommissie die aan de DG van de ABD een selectie van kandidaten aanbiedt, de DG ABD maakt een shortlist, kandidaten moeten naar een selectiecommissie, daarna doet de DG ABD een voorstel, kortom: het is voor ministers nog niet zo gemakkelijk om een kandidaat waar zij voorkeur voor hebben benoemd te krijgen. Gebeurt het dus ook nooit? Is er geen enkele sprake van politisering van de ambtelijke top? Of wel, en heeft dat iets te maken met de wens (van juist de VVD) om minder bewindslieden te hebben? Tja! In mijn boek 'Marathonlopers rond het Binnenhof' ben ik daar op ingegaan. En het is ook het onderwerp van mijn **openbaar lunchcollege op 18 oktober 2012**, bij het CAOP aan het Lange Voorhout.

2. De ZBO's

In de vorige Helicopterview heb ik gesignaleerd dat in het Regeerakkoord ongetwijfeld de ZBO's aan de orde zullen komen. De VVD heeft in haar verkiezingsprogramma staan dat men een scherper onderscheid wil tussen privaat en publiek, waarbij 'publiek' dan onder een ministerie moet vallen. De PvdA zal ongetwijfeld een andere opvatting hebben over wat publiek dan wel privaat moet zijn, maar lijkt ook voorkeur te hebben om de publieke organisaties naar de ministeries te halen. Binnenkort zal het rapport van de Eerste Kamer verschijnen waarin ongetwijfeld interessante beschouwingen staan over dit onderwerp. Voor de discussie is het wellicht interessant kennis te nemen van een voortreffelijk rapport van de Franse Inspection Générale des Finances, getiteld *L'Etat et ses agences*. Het is van maart 2012 maar nu pas naar buiten gekomen. En de inhoud maakt duidelijk waarom men niet zo'n behoefte had aan openbaarmaking, en zeker niet voor de presidentsverkiezingen. Het begint al met de grote, en overigens zeer herkenbare worsteling om vast te stellen hoeveel 'agences'

er zijn. Het begrip 'agence' is niet helemaal hetzelfde als bij ons ZBO, het kan ook gaan om relatief onafhankelijke eenheden, zoals de Agences regionales de santé (onze GGD-en tot op zekere hoogte), l'Agence de l'alimentation (onze VWA) en de Météo (onze KNMI). In totaal tellen ze 1244 van dergelijke agentschappen in Frankrijk, waar in totaal € 50 mld. omgaat. De Inspection Générale heeft ook gekeken naar de personeelsomvang. In Frankrijk zijn in de periode 2007-2012 de ministeries 6% kleiner geworden. Maar, zo stelt het rapport, bij de agences zijn 6 % meer mensen komen te werken. Hun bedrijfsvoeringskosten zijn gestegen met 4,3% tegen 2,8% bij de staat. En gemiddeld zijn de salarissen bij de agences 5 % hoger dan bij de rest van de overheid. De inspectie doet een grote serie uiterst zinnige aanbevelingen langs wat zij noemen vier assen die ook voor ons heel zinvol zijn: *Axe 1: Mieux connaître les agences*. Dat is hier bij ons ook geen overbodige luxe! *Axe 2: Mieux associer les agences aux efforts financiers de l'Etat*. *Axe 3: Constituer un environnement favorable à l'exercice d'une tutelle stratégique*. Dus niet een leger betuttelende departementsambtenaren er op af sturen (zoals vaak de primaire reflex is) maar zoeken naar strategische sturing. Bij ons zou dat bijvoorbeeld heel goed kunnen door de leiding van de (grote) ZBO's in de Bestuursraden van de ministeries te laten participeren. En *Axe 4: Etablir une doctrine d'usage des agences en rationaliser le paysage des agences de l'Etat*.

Wij zijn in Nederland wat verder dan in Frankrijk. Wij hebben de commissie-Kohnstamm al gehad en we hebben ook wetgeving, zij het dat ik niet een rapport over dit onderwerp bij ons ken dat zo goed is als dit Franse. Maar ook bij ons blijven vragen en onbehagen bestaan over de ZBO's en hun relatie met de ministeries. En ook bij ons is soms moeilijk te verklaren waarom de ene organisatie wel en de andere niet onafhankelijk is. Ook de relatie tussen het politieke centrum en deze uitvoeringsinstellingen kan bij ons beter.

Om te illustreren dat de ZBO's als onderwerp 'in the air' zijn: de Britse regering maakte eind augustus bekend 'that its *bonfire of the quango's*¹ is on track to save the taxpayer GBP 2.6 billion.' Minister Maude van het Cabinet Office maakte bekend dat er sinds het aantreden van het kabinet-Cameron 106 van de 900 organisaties 'have now been axed'. En door fusies is het aantal met nog eens 80 gedaald. Onze ZBO's mogen hun borst nat maken. Dilemma is overigens dat de meeste ZBO's heel goed functioneren. Organisaties als de RDW, het Kadaster, de Sociale Verzekeringsbank, maar ook de AFM, de Zorgautoriteit en trouwens niet te vergeten het UWV kunnen de vergelijking met organisaties die onderdeel zijn van een ministerie in veel opzichten heel goed aan. De nabijheid van een minister en diens grote ambtelijke staf is lang niet altijd een garantie dat het goed gaat. Het gaat vooral om het goed regelen van de relatie tussen ministerie en ZBO, dat kan inderdaad op veel plekken beter dan nu. Interessant onderwerp, wordt vervolgd.

3.VUmc

Was vorig jaar omstreeks deze tijd het COA de aandachttrekkende affaire als het om arbeidsverhoudingen ging, deze zomer was het het VUmc. Overigens was het feit dat de media zich er op hebben gestort met het vertrek van bestuurders als gevolg de enige overeenkomst, voor de rest waren er grote verschillen. VUmc is een Academisch ziekenhuis, onderdeel van de VU. Het is dus geen instelling van het rijk (zoals de meeste academische ziekenhuizen) maar kent een private grondslag. Het ambtenarenrecht is dan ook niet van toepassing maar het gewone arbeidsrecht. Bij een afdeling van het ziekenhuis rommelde het. Wat er precies aan de hand was, is niet helemaal

¹ Quango: quasi autonomous non-governmental organisation.

duidelijk geworden, maar de geschillen hadden een medische achtergrond. Er was kritiek van de longchirurgen op de IC, waarbij een longchirurg (Paul) een overlijdensgeval had gemeld aan de Inspectie Gezondheidszorg. Dat werd hem kwalijk genomen omdat hij dat eerst intern had moeten aankaarten. Op dat moment bleek al dat er meer conflicten waren, maar het bestuur had de indruk dat na mediation het allemaal wel weer liep. De betrokken longchirurg die een tijdje op non-actief had gestaan, ging weer aan het werk, tot ongenoegen van weer andere artsen. De rust bleek dus helemaal niet terug te zijn, andere artsen in het VUmc zegden hun vertrouwen in de longchirurg op. Bovendien trok een andere longarts (Postmus, tevens hoofd van de afdeling) bij zowel de Raad van Toezicht als bij de inspectie aan de bel. De inspectie besloot het hele ziekenhuis vervolgens onder verscherpt toezicht te stellen omdat zij niet was ingelicht over de protestbrief. Het bestuur zag zich genoodzaakt ook deze longarts op non-actief te stellen en liet weten ontslag (en zelfs meerdere ontslagen) niet uit te sluiten. Maar deze aanpak bleek niet het juiste middel om de gemoederen te kalmeren, de publiciteit (die sinds de Eyeworks-zaak toch al heel kritisch was over het bestuur van de VU) stortte zich er met alle hevigheid op, waarbij ook patiënten hun duit in het zakje deden. De minister was zo verstandig zich er verder niet al te veel mee te bemoeien (een groot verschil met de COA-zaak), en beperkte zich tot de uitspraak dat 'het conflict nu te lang door ettert'. Ook andere politici hielden zich redelijk afzijdig, enkele Kamervragen van GL over 'het ontslag' daargelaten. Maar het bestuur (dat o.a. de inspectie had verweten omdat zij om politieke redenen had ingegrepen) slaagde er niet in zijn handelswijze goed uiteen te zetten, twee van de drie leden van de Raad van Bestuur traden af en er kwamen twee nieuwe (interim-) bestuursleden. De minister beantwoordde op 28 september 2012 de Kamervragen waarin ze in algemene zin op de zaak inging en onder andere als haar mening gaf dat 'het niet mag gebeuren dat een medewerker wordt gestraft vanwege het informeren van de IGZ'. Maar ook stelde ze, heel verstandig, dat het hier om een arbeidsrechtelijke zaak ging waarvan de inhoud haar niet bekend was. De Raad van Toezicht heeft aangekondigd een extern onderzoek te laten instellen, maar dat was op het moment van beantwoording van de Kamervragen nog niet gestart.

Een hoogst interessante casus, al is het maar omdat die zoveel elementen bevat die op tal van plekken een rol spelen: het management van (zorg-)professionals, het oplossen van conflicten, omgaan met de media, politieke en publicitaire aandacht, klokkenluiders, crisismanagement. Maar ook de rol van de Raad van Toezicht die in dit geval redelijk ongeschonden uit de strijd kwam (in tegenstelling tot bij het COA) en ook de vrijheid kreeg om maatregelen te nemen. En de rol van de inspectie die haar toevlucht nam tot een heel zwaar middel: het onder verscherpt toezicht stellen van het hele ziekenhuis, waar slechts bij een klein deel de conflicten speelden. Materieel heeft een dergelijke ingreep niet veel betekenis maar het ging om het signaal: de inspectie wilde laten zien dat zij het bestuur niet meer vertrouwde. Inmiddels is de aanzegging van het ontslag van de longarts opgeschort, in afwachting van de resultaten van overleg. De OR heeft zich voorts ook met de zaak bemoeid door vraagtekens te zetten bij het aanblijven van het derde lid van de Raad van Bestuur. De affaire lijkt nog niet voorbij, zij het dat zowel de Raad van Toezicht als het nieuwe bestuur zeer verstandig hebben gekozen voor het gecontroleerd weg laten lopen van de spanning, wellicht in de hoop ook dat de publiciteit zich op iets anders zou storten. De Raad van Toezicht heeft beter dan de Raad van Bestuur hier aan crisismanagement weten te doen, de ervaring van de voorzitter, oud-minister Veerman van Landbouw, kwam hier goed van pas. Los van de arbeidsrechtelijke aspecten van deze zaak (bijvoorbeeld de vraag hoe een melding bij de inspectie tot ontslag zou kunnen leiden) is van groter belang de vraag welke lessen we hieruit kunnen leren als het gaat om

het besturen van een groot ziekenhuis. Er zijn de laatste jaren teveel voorbeelden geweest die illustreren dat dat een kunst is die niet elk ziekenhuis gegeven is. Er zijn overigens veel meer voorbeelden waarin het goed gaat, dus het kan wel.

4. De gemeente Den Haag en de Balkenendenorm.

De gemeente Den Haag liet weten dat men subsidie gaat korten bij door haar gesubsidieerde instellingen waar bestuurders meer verdienen dan de Balkenendenorm. Het gaat om o.a. een grote GGZ-instelling en enkele woningcorporaties. Hoewel de verantwoordelijke wethouder (van de VVD) natuurlijk op veel instemming kan rekenen met deze krachtige ingreep om een einde te maken aan deze publieke grootverdieners, zijn er toch wel wat vraagtekens te plaatsen bij deze actie. Allereerst kan men zich afvragen of het op de weg van de gemeente ligt om inkomensbeleid te voeren. De discussie over de normering van beloningen in de publieke sector is nog in volle gang, en het wetsontwerp terzake moet nog de goedkeuring krijgen van de Eerste Kamer. Pas dan is er sprake van een landelijk regime, wat ook bij dit soort zaken gewenst lijkt. Voor zelfstandig gemeentelijk inkomensbeleid is eigenlijk geen ruimte. Dat is in het verleden ook al aan de orde geweest als gemeenten een eigen beleid wilden voeren om lage inkomens extra te steunen, bijvoorbeeld bij huursubsidie. In die gevallen was de lijn dat de gemeente op dat vlak geen rol heeft. In de onderhavige gevallen is het verdiende inkomen juridisch volstrekt geoorloofd en resultaat van ooit legitiem afgesloten arbeidscontracten. Een instelling kan daar niet eenzijdig in ingrijpen (zo zij dat al zou willen), maar is gehouden de overeenkomst (of, als zij toch eenzijdig iets had gedaan: een eventuele rechterlijke uitspraak) uit te voeren. Is het dan redelijk dat het nakomen van een juridische verplichting leidt tot korting van de subsidie? Is dat bovendien eigenlijk wel in overeenstemming met de doelstelling van de subsidie? Kan zo'n instelling bijvoorbeeld dan zeggen om niet meer in Den Haag te willen werken? Of wordt de verleiding niet groot om dan maar voor Den Haag een aparte dochterstichting op te richten met een bestuurder die niet te veel verdient? Bovendien: het gaat hier soms om instellingen die op veel plaatsen werken, ook buiten Den Haag. Is het redelijk dat één gemeente hier als bepaler van de arbeidsvoorwaarden gaat optreden? En hoe consequent is Den Haag? Wordt aan alle vormen van financiële steun (of zelfs inkoop) de voorwaarde verbonden dat de werknemers van de ontvanger van het geld niet meer mogen verdienen dan de Balkenendenorm? Zou men nooit financiële steun geven aan bijvoorbeeld universiteiten waarvan we weten dat bijvoorbeeld medische hoogleraren maar ook soms bestuurders meer verdienen dan de Balkenendenorm? En de subsidie voor het Residentieorkest, komt daar in te staan dat de dirigent of de solist niet meer mag verdienen dan de Balkenendenorm? De subsidies voor alle vestigingen van internationale juridische organisaties? Of de spelers van ADO? Hoe sympathiek het ook is om te hoge inkomens te beteugelen, er zitten juridisch en bestuurlijk wel wat haken en ogen aan dit optreden.

5. Directeur Gemeentelijk vervoerbedrijf (GVB) Amsterdam

De kantonrechter in Amsterdam heeft op 21 september 2012 een opmerkelijke uitspraak gedaan inzake het gevraagde ontslag van de directeur van het GVB. Die was in opspraak gekomen door een serie artikelen in De Telegraaf waarin de GVB-top werd beticht van grote fraude. Dat was aanleiding voor het GVB opdracht te geven tot een onafhankelijk onderzoek. De Raad van Commissarissen (NB: de gemeente Amsterdam is enige aandeelhouder) oordeelde op basis van dat (geheimgehouden) rapport dat er geen sprake was geweest van de door de krant opgevoerde fraude maar wel van onbehoorlijk bestuur. Dat leidde tot het ontslag op staande voet van de directeur. Omdat het hier

niet ging om een ambtenaar (ambtenaren kunnen ècht op staande voet worden ontslagen) moest voor dat ontslag toestemming gevraagd worden aan de kantonrechter. De rechter overwoog dat de betrokken directeur altijd positief is beoordeeld en dat de enige aanleiding voor een onderzoek was gelegen in de publicaties van De Telegraaf. De rechter stelde voorts dat op zichzelf het onderzoek wel zorgvuldig is geweest, maar dat de Raad van Commissarissen ten onrechte een aantal zaken aan de directeur heeft toegerekend en ten onrechte hem daarvoor verwijten heeft gemaakt. Bovendien oordeelde de rechter dat de Raad onzorgvuldig is omgesprongen met de publiciteit. Ergo: de rechter ontbond de arbeidsovereenkomst maar kende de directeur een forse vergoeding (€ 268.000, -) toe. Een interessante uitspraak, met ook belangwekkende parallellen (en natuurlijk verschillen) met de COA-zaak. En ook wel een geruststelling voor al diegenen die vrezen dat het private arbeidsrecht voor ambtenaren een enorme achteruitgang zou zijn. In het private recht komt er voordat het ontslag ingaat in ieder geval nog een rechter aan te pas! En die rondt een ingewikkelde zaak vervolgens ook snel en rechtvaardig af.