

HELICOPTERVIEW nr. 26

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 26e aflevering over de Miljoenennota en begroting, Ambtenarenstatus, De zaak-Driessen, Australië en Het Verenigd Koninkrijk.

Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector.

10.2013

Prof. mr. Roel Bekker

1. Miljoenennota en begroting

Als het gaat om de arbeidsverhoudingen in de publieke sector, bevatten bovengenoemde stukken geen nieuws. Wel verdient aandacht wat er nu precies de bedoeling is met de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. In de begroting van BZK staat klip en klaar dat er een nullijn was en dat die in 2014 wordt doorgezet. Maar in de week van Prinsjesdag kwam ook in de media dat dat niet zo zou zijn. Dat leek aanvankelijk te maken hebben met de pensioenen. Door het opschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd, kunnen de premies naar beneden, en stijgt dus de koopkracht van ambtenaren. Bovendien wordt het werkgeversdeel kleiner waardoor de overheid extra geld heeft en dus geld kan investeren in de ambtenaren. Dat zijn beide nogal belangrijke zaken, zij het dat het merkwaardig is dat ze nu pas aandacht krijgen, want dat was een nogal logisch gevolg van de verlenging van de pensioenopbouw. Maar bij nader inzien heeft het waarschijnlijk vooral te maken met het invoeren van de loonsombenadering. Daarbij kunnen secundaire arbeidsvoorwaarden worden ingewisseld voor loonsverhoging. Dat bleek ook uit de correctie op de begrotingsstukken die inmiddels naar de Tweede Kamer is gezonden¹ en waarin gesteld wordt dat ten onrechte in de MvT van de begroting van BZK gerept werd van een nullijn en dat er had moeten staan dat 'de loonsombenadering wordt ingezet'. Op zichzelf geen verrassing, in het Regeerakkoord wordt dit al genoemd. Maar wel verrassend en ook verwarring wekkend was dat BZK dit niet goed in zijn begrotingsstukken had staan en dat de minister van SZW dit ineens uit de hoge hoed toverde. Dat de bonden het aanduiden als een sigaar uit eigen doos, is niet helemaal onbegrijpelijk. Als de minister van BZK ooit al gedacht zou hebben dat hij dit tijdens onderhandelingen met de bonden zou kunnen inzetten (maar de bonden wisten het ook al, dus erg kansrijk was dat niet), dan is dat nu al helemaal onmogelijk. Uit het oogpunt van communicatie geen schoonheidsprijs. Het roept bovendien de vraag op bij wie nu de regie in handen is als het om de ambtenarensalarissen gaat.

¹ Brief van de minister van BZK mede namens de minister van SZW van 19 september 2013.

2. Ambtenarenstatus

Ook op een ander belangrijk onderwerp, te weten de ambtenarenstatus, heeft de minister van BZK tot dusver geen stappen gezet hoewel in het Regeerakkoord stond dat die ambtenarenstatus zou worden afgeschaft. Het kwam hem wellicht goed uit dat CDA en D66 hierover een initiatiefwetsontwerp in procedure hadden gebracht. De minister kon afwachten en hoefde de ambtenarenbonden (geen voorstander van het opheffen van de ambtenarenstatus) niet tegen de haren in te strijken. Maar CDA en D66 hebben de draad weer opgepakt, ook in de wetenschap dat op dit vlak de regeringspartijen alleen al om politieke redenen ongetwijfeld mee zullen gaan. Repliek en dupliek van het wetsontwerp worden begin oktober hervat, en men mag aannemen dat de Eerste Kamer er ook mee akkoord zal gaan. Het wordt interessant tegen die tijd te zien of de bonden werk zullen maken van hun ooit geuite voornemen een kort geding aan te spannen om de minister te weerhouden van contrasignering. Als we aannemen dat dat niet gebeurt c.q. door de rechter niet zal worden gehonoreerd, is er op afzienbare termijn sprake van een geheel nieuwe situatie. Misschien meer symbolisch dan materieel, maar toch. Het zal daarna nog heel wat werk kosten om het allemaal in te voeren, en BZK doet er wijs aan zich daar alvast op te gaan voorbereiden. De afwachtende rol die de minister tot dusver heeft ingenomen, zal dan niet meer mogelijk zijn. Ook op andere wijze zou de minister, als het gaat om ambtenaren in het algemeen, er misschien goed aan doen weer een hoofdrolspeler te worden, iets dat tot nu toe is uitgebleven. Dat zou kunnen door in het voetspoor van dit initiatiefwetsontwerp nu eindelijk eens te komen tot een integrale revisie van de alweer uit 1929 daterende Ambtenarenwet.

3. De zaak-Driessen

Afgelopen tijd heeft de zaak-Driessen de aandacht getrokken. Driessen is politiecommissaris en was belast met de organisatie van de nucleaire top die volgend jaar in Nederland plaatsvindt. Driessen was ooit adjunct-chef Europol maar moest aftreden omdat hij informatie over een vacature aan een collega zou hebben doorgespeeld. Hij keerde terug bij de Nederlandse politie en werd ruim een jaar geleden belast met deze lastige klus. Het bericht kwam naar buiten dat hij van de ene dag op de andere van die functie was gehaald omdat de AIVD geen verklaring van geen bezwaar wilde afgeven. De functie was bestempeld tot vertrouwensfunctie waarvoor zo'n verklaring vereist is. Redenen werden niet opgegeven. Heel vervelend natuurlijk, ook omdat de aanwijzing als vertrouwensfunctie wel erg laat had plaatsgevonden. De minister (Opstelten) ging in een kamerdebatje dan ook door het stof en verklaarde zich verantwoordelijk voor die veel te late start van het veiligheidsonderzoek (of de veel te snelle benoeming). Een beetje imagoschade maar –zoals Opstelten wel is toevertrouwd– een bommetje dat snel en effectief werd gedemonteerd.

Het is interessant nog eens even nader naar deze zaak te kijken. Het gaat hier om de Wet veiligheidsonderzoeken. Krachtens die wet kan een minister 'functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden' aanwijzen als vertrouwensfuncties. Als vervolgens de werkgever iemand op zo'n functie wil benoemen, dan wordt dat gemeld bij de AIVD. De betrokkene mag zijn functie pas gaan uitoefenen als de minister van BZK een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven. Een functie kan bij het instellen daarvan als vertrouwensfunctie worden aangemerkt, maar ook later. Als die functie dan al wordt bekleed door iemand, wordt alsnog een onderzoek ingesteld. Als betrokkene dat niet wil of er komt alsnog een weigering van een verklaring, dan wordt betrokkene uit zijn functie ontheven.

In het onderhavige geval was de functie oorspronkelijk kennelijk niet als vertrouwensfunctie aangemerkt. Noch in de berichtgeving en evenmin in het Kamerdebat is duidelijk geworden waarom niet en wanneer dat dan wel is gebeurd. Op zichzelf is het mogelijk dat een functie pas later als vertrouwensfunctie wordt aangewezen. In dit geval is denkbaar dat aanvankelijk niet helemaal duidelijk was of de functie in de termen viel, zoveel vertrouwensfuncties waarvoor de zwaarste screening (A) plaatsvindt zijn er niet (er zijn wel veel vertrouwensfuncties, zie hieronder). Opvallend is voorts dat in de media gesteld werd dat in dit geval de AIVD aangekondigd had geen verklaring van geen bezwaar te willen geven. Strikt genomen moet de minister die afgeven, maar de AIVD zal wellicht gemachtigd zijn. In de folder die de AIVD over veiligheidsonderzoeken uitgeeft, staat ook dat de AIVD belast is met het al dan niet afgeven van een 'zogeheten verklaring van geen bezwaar'. Daar had beter kunnen staan dat de AIVD dat doet namens de minister van BZK. Dat speelt nog sterker bij een weigering omdat die alleen plaatsvindt (art.8) door de minister van BZK in overeenstemming met de vakminister. In de folder staat dus ten onrechte dat de AIVD ook tot een weigering van de verklaring kan komen. Ik heb de indruk dat de AIVD zich hier een iets te grote eigen rol heeft aangemeten. Ook niet helemaal juist staat op de website van de Rijksoverheid dat bij het veiligheidsonderzoek wordt onderzocht 'of u bij aanstelling een risico vormt voor de staatsveiligheid en andere staatsbelangen'. De wet is duidelijk: het moet gaan om de nationale veiligheid, de wet rept niet van andere belangen. Dat zou ook de deur openzetten naar een terrein waar de wet helemaal niet op ziet: kwaliteit, budget, er zijn vele staatsbelangen. Maar dat is natuurlijk niet de bedoeling. Het zou allemaal net even een slag preciezer kunnen worden geformuleerd.

Dan het veiligheidsonderzoek zelf. Er zijn A, B en C-onderzoeken, A is het zwaarste onderzoek. Daarbij wordt de doopceel van betrokkene uitgebreid gelicht en gekeken naar financiële kwetsbaarheid, ongewenste beïnvloeding, leugenachtig of heimelijk gedrag, niet-integer gedrag, onverantwoord en risicovol gedrag, dat soort zaken. Ook is er altijd een gesprek met betrokkene. Achtergrond is enerzijds om er achter te komen of er sprake is van misdragingen die uit het oogpunt van veiligheid niet bij de functie passen of vervulling bemoeilijken en anderzijds na te gaan of er niet sprake is van kwetsbaarheid, chantabiliteit of andere omstandigheden waardoor iemand mogelijk onder druk gezet kan worden of anderszins een veiligheidsrisico wordt. Dat kan bijvoorbeeld zich ook voordoen als iemand voor de beoordeling van zijn integriteit relevante informatie achterhoudt, ook wanneer die informatie op zichzelf geen crimineel of strafrechtelijk karakter heeft.

In het onderhavige geval zou een rol gespeeld hebben het verwijt dat Driessen trof toen hij adjunct-chef van Europol was. Maar het zou merkwaardig zijn als dat hier het enige was. Want dat feit was algemeen bekend en daarmee is chantabiliteit al helemaal niet aan de orde. Bovendien gaf minister Opstelten in het Kamerdebat aan dat deze zaak voorafgaande aan de benoeming 'is gewikt en gewogen'. Het kan zijn dat betrokkene in het gesprek met de AIVD zelf een andere lezing van de zaak heeft gegeven of er helemaal niet op is ingegaan, en dat dat hem door de AIVD werd verweten. Of dat hij een eigen interpretatie van de zaak heeft gegeven. Maar dat lijkt allemaal wat mager. Helemaal helder is het dus niet, het enige dat wel helder is, is de formele kant: de minister van Justitie heeft in dit geval, zij het erg laat, een functie als vertrouwensfunctie aangewezen maar er is door de minister van BZK geen verklaring van geen bezwaar afgegeven, exit betrokkene. Van een formele weigering zal overigens geen sprake zijn geweest, zover komt het vaak niet.

Overigens: de wet stelt in art. 11 nadrukkelijk dat die niet van toepassing is op rechters, de PG bij de Hoge Raad, de leden van de Raad van State en zo nog wat functionarissen. Maar ministers worden niet uitgezonderd. Onmiskenbaar vervult een minister een functie die uit het oogpunt van nationale veiligheid relevant is. Niettemin is de ministersfunctie niet aangewezen als vertrouwensfunctie en wordt dus bij ministerbenoemingen ook niet het in de wet neergelegde veiligheidsonderzoek uitgevoerd. De overweging daarbij is waarschijnlijk dat zulks moeilijk verenigbaar is met het proces dat leidt tot een kabinetsformatie. Of in meer brede zin: met het politieke en staatsrechtelijke bestel. Ook is niet duidelijk wie de werkgeversrol zou moeten spelen als het gaat om ministersbenoemingen.²

Het illustreert hoe bijzonder de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van ministers zijn, een onderstreping van mijn stelling dat ze daarom niet geschikt zijn als norm voor bijvoorbeeld de beloningen van de professionele top.

Tenslotte nog: in de publicatie 'BZK in Feiten en cijfers 2014' staat een overzichtje van de veiligheidsonderzoeken. Daaruit blijkt dat er in 2012 bijna 64.000 vertrouwensfuncties waren, overigens aanzienlijk veel minder dan in 2011 (75.556) en in 2011 (76.129). Er heeft kennelijk een opschoning plaatsgevonden, hoewel het er nog steeds heel veel zijn. Er zijn ook minder verzoeken in behandeling genomen, 8497 ten opzichte van 8999 in 2010. Maar het aantal geweigerde verklaringen is spectaculair gegroeid, van 449 in 2010 via 621 in 2011 naar 990 in 2012. In een voetnoot staat dat in 2012 929 van de 990 weigeringen betrekking hebben op B-vertrouwensfuncties in de burgerluchtvaart. Verdere verklaringen staan er niet bij, dat is altijd jammer bij overzichten van de AIVD.

4. Australië

Een klein uitstapje naar een ver land waar als het om de overheid gaat wel wat parallellen mee bestaan en waarvan in ieder geval iets te leren is: Australië. Afgezien van de grondoppervlakte goed met Nederland vergelijkbaar. De regering-Rudd (Labor) heeft de verkiezingen verloren en is nu opgevolgd door het kabinet-Abbott, een centrum-rechtse coalitie van Abbott's Liberal Party en de National Party. Over het politieke klimaat in Australië is veel interessants te melden, maar dat blijft hier buiten beschouwing. Wel zij vermeld dat het nieuwe kabinet-Abbott 19 ministers kent en 11 onderministers plus nog eens 12 *parliamentary secretaries*. Er zijn wat departementen opgeheven die als stokpaardjes van Labor werden gezien, maar men blijft daar –net als in vele andere, goed bestuurde landen- werken met veel meer ministers dan wij. Van verambtelijking van het politieke systeem, zoals bij ons wel eens is gesignaleerd, is daar allesbehalve sprake. Wat de ambtelijke dienst betreft, de *Australian Public Service*, was opvallend dat één van Abbott's eerste daden was het ontslaan van drie SG's. Er werd geen reden opgegeven en Abbott himself prees de drie de hemel in, maar ze waren wel van de en op de andere dag verdwenen. SG's in Australië heten *secretaries*. Vroeger was hun naam, net als in het VK, '*permanent secretary*', maar een jaar of 20 geleden is hun rechtspositie veranderd van een ambtelijke aanstelling naar een 5-jarig contract. Om te onderstrepen dat hun positie niet langer als 'permanent' moest worden gezien, werd de naam verkort tot '*secretary*'. De officiële procedure voor ontslag van een *secretary* is een voordracht van

² Een enkele keer ontstaan hierdoor problemen, zoals indertijd bij de benoeming van Staatssecretaris Bijlhout in het kabinet-Balkenende 1. Zij had onjuiste informatie verstrekt over haar rol in de Surinaamse militie ten tijde van de decembermoorden. Bij een veiligheidsonderzoek was dat waarschijnlijk gebleken.

de *Prime Minister* aan de Gouverneur-generaal. Omdat de bekendmaking al binnen een uur na de beëdiging plaatsvond, zal dat niet aan de orde geweest zijn maar zal er sprake zijn geweest van een minnelijke schikking. Daar passen dan ook de loftuitingen bij. Gemeld werd in de media dat de betrokkenen een jaarsalaris meekrijgen, wat in Australië neerkomt op een bedrag van circa 650.000 Australische dollars (ongeveer € 400.000,-; men heeft daar geen Balkenendenorm). Bovendien heeft de Australische Hoge Raad een aantal jaren geleden naar aanleiding van de *Barratt-case* uit 1999 (Barratt was SG van Defensie en werd op verzoek van zijn nieuw aangetreden minister ook ontslagen) bepaald dat bij ontslag de betrokkene recht heeft op '*procedural fairness*' (met inbegrepen het recht van verweer) voordat de PM zijn voordracht tot ontslag mag doen. Die *fairness* is overigens, zo bleek uit die uitspraak, wel heel beperkt, voldoende is dat betrokkene tijdig te horen krijgt dat de desbetreffende minister geen vertrouwen meer in hem heeft. Argumenten hoeven daar niet bij gegeven te worden en verweer is dus ook heel lastig.

Hoewel het in Australië als het gaat om de arbeidsverhoudingen van SG's wat zakelijker gaat dan bij ons en hoewel men ook wel gewend is aan stevige ingrepen, heeft deze actie van Abbott wel aandacht getrokken. Aangenomen werd dat het ontslag puur om politieke redenen was ingegeven, en dat is ook daar uit den boze.

5. Het Verenigd Koninkrijk

Nu toch een kijkje over de grens wordt genomen, is het nuttig ook even stil te staan bij de Britse *Civil Service*. Ook daar is de laatste jaren sprake van grote veranderingen. De leiding is bijvoorbeeld ingrijpend gewijzigd. Was vroeger de *Cabinet Secretary* tevens *Head of the Civil Service*, Sir Gus O'Donnell (met de voor een ambtenaar toch wel prachtige paraaf 'GOD', een paraaf die hij altijd vol trots zette) was de laatste die beide functies combineerde. Onder Cameron is die functie gesplitst, enerzijds is er een *Cabinet Secretary* en anderzijds is een zittende SG (sir Bob Kerslake, *permanent secretary* van het *Department for Communities and Local Government*) tevens *Head of the Civil Service*. Samen met *Cabinet Office Minister* Francis Maude proberen zij gedrieën de *civil service* op een andere lijn te krijgen. Dat gaat niet al te goed, als ik het juist interpreteer. Er is veel gemopper onder politici over de geringe veranderbereidheid (of verandervermogen) van de ambtenaren. Maude heeft inmiddels in een aantal speeches ongezoeten kritiek op de (top-)ambtenaren geuit. Ook heeft het kabinet besloten tot meer invloed van de politiek op de benoemingen van SG's. Dat geldt met name voor de invloed van de minister op de SG van zijn eigen departement. Vroeger had hij zich min of meer neer te leggen bij wat er uit de hoge hoed van het *Head of the Civil Service* en de *Prime Minister* kwam, maar dat gaat men veranderen: het voorstel is dat een minister zeggenschap krijgt over het benoemen van zijn SG doordat hij mag kiezen uit een aantal, door de *Civil Service Commission* voorgedragen kandidaten.³ Als men het recente rapport van het *Institute for Government* over Whitehall leest⁴, dan mogen wij ons in Nederland nog gelukkig prijzen met de kwaliteit van onze ambtelijke dienst en de relatie van het ambtelijk systeem met de politiek.

³ Terzijde: bij ons is het een beetje vergelijkbaar. Wij kennen een Voorselectiecommissie die aan de DG van de ABD een voordracht doet waaruit gekozen mag worden; na de selectieprocedure waarbij de vakminister ook is betrokken, volgt een voordracht van de minister van BZK in overeenstemming met de vakminister en beslist uiteindelijk het kabinet. Wij hebben echter geen onafhankelijke Commissie of Commissioner, de DG ABD is een 'gewone' DG, ondergeschikt aan de minister van BZK.

⁴ Whitehall Monitor 2013, 29 August 2013

6.Tenslotte.....

Bij ons wordt ook wel eens geklaagd over mislukte automatiseringsprojecten die qua geld uit de hand zijn gelopen en geen bruikbare resultaten opleveren. De Britten hebben meer recht van spreken, als je The Guardian mag geloven in zijn bericht over het Britse Elektronische patiëntendossier. Kosten tot dusver: 10 miljard pond (€ 12 miljard)! Het systeem werkt nog niet, en de vraag is of het dat ooit gaat doen. Het lijstje van mislukte IT-projecten in het VK is groot. Het heeft onder meer geleid tot oprichting van een *Major Project Authority* die projecten volgt in het stadium dat ze nog gestopt kunnen worden. Dat klinkt dan toch wel weer aardig.