

## **HELICOPTERVIEW nr. 27**

### **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 27<sup>e</sup> aflevering over Topinkomens, Schoonmakers, Afslanking, Protest belastingambtenaren en Ten slotte...Defensie**

#### **Thema: arbeidsverhoudingen publieke sector**

11.2013

Prof. Mr. Roel Bekker

#### **1.Topinkomens**

Symboolpolitiek is vaak kwetsbaar. De emoties prevaleren boven de ratio en in de praktijk blijkt het allemaal wat ingewikkelder dan men had gehoopt. Het beleid ten aanzien van de topinkomens in de publieke sector is een goed voorbeeld. Op zichzelf is er veel voor te zeggen om de topinkomens in de publieke sector aan banden te leggen. De afwezigheid van winst als graadmeter voor succes alsmede van kritische aandeelhouders speelt daarbij een rol. Maar bovenal gaat het om overheidsgeld waarbij soberheid een leidraad moet zijn. Onterechte identificatie met het bedrijfsleven of gebruikmaking van toevallige monopolieposities hebben in het verleden tot onacceptabele uitwassen geleid. Dus dat er paal en perk aan de topinkomens werden gesteld is prima. Het probleem is echter de manier waarop en vooral de normering. Die laatste is vanaf het begin op het verkeerde been gezet door het ministersalaris te willen aanmerken als het hoogste salaris in de publieke sector. Dat had men ontleend aan het rapport-Dijkstal, zij het dat men uit dat rapport niet had overgenomen dat eerst het ministersalaris fors opgetrokken zou moeten worden. Bij een hoog ministersalaris (een adequate beloning voor een hondenbaan) zou het niet zo moeilijk zijn om daaronder een adequaat systeem van beloningen te ontwikkelen. Maar het Nederlandse ministersalaris is laag, ook internationaal gezien. Bovendien: geen minister zal er over beginnen om dat te verhogen. Niemand kan ook achterhalen waar dat ministersalaris precies op is gebaseerd. Een ding is duidelijk: niet op factoren die bij een beloningssysteem horen, zoals functiezwaarte en arbeidsmarkt. Het salaris wordt alleen op politieke gronden bepaald en is dus sui generis, en daardoor per definitie niet geschikt als norm in het professionele domein.

Die weeffout veroorzaakt voortdurend problemen, zeker als het bereik van de normering wordt uitgebreid. We kennen nu de WNT voor de bestuurders en ambtenaren in de publieke sector. Het Regeerakkoord kondigde aan dat niet alleen de bestuurders maar alle werknemers onder de norm zouden moeten vallen en bovendien dat de norm wordt verlaagd van 130% van een ministersalaris naar 100%. Die 30% meer was een concessie indertijd toen men het voorstel van Dijkstal niet volgde

om eerst het ministersalaris te verhogen. Dus conform Dijkstal, maar dan op veel lager niveau dan Dijkstal c.s. beoogden. De minister heeft tot nu toe niet al te veel haast gemaakt met wetgeving op dit punt. Dat is verstandig, eerst maar eens even zien wat de WNT voor effect heeft. Maar hij zal er niet onderuit komen, en naar verwachting zal hij komen met twee wetsontwerpen: een over de vergroting van het bereik en een over de verlaging van de norm. We zullen zien.

In de tussentijd zit het veld natuurlijk niet stil. Handige partijen zoals de medische specialisten maken van de wens van de regering om tot akkoorden te komen gebruik om voor zichzelf een uitzonderingspositie te verzekeren. In het zorgakkoord is bepaald dat zij niet onder de WNT (komen te) vallen.<sup>1</sup> De luchtverkeersleiders hebben zich inmiddels ook gemeld en kondigen aan het land te verlaten als ze qua salaris worden teruggebracht. Ze gokken er waarschijnlijk op dat het kabinet niet dezelfde opstelling zal kiezen als indertijd VS-president Reagan die pardoes de 13.000 bij vakbond PATCO aangesloten stakende luchtverkeersleiders ontsloeg. Krijgen ze gehoor, dan komen er natuurlijk steeds meer groepen. En dat wordt helemaal erg als de norm ook nog van 130% naar 100% teruggaat. Resultaat is bovendien dat straks iedereen, althans iedereen die overblijft, in de top van de publieke sector hetzelfde gaat verdienen. Want wettelijk wordt er van bovenaf gekort en van onderop groeit men gewoon door tot de norm.

Dat is dus allemaal niet zo goed beleid. Iedereen die er een beetje verstand van heeft, ook in de politiek, weet dat, maar men zit in een soort dodelijke spiraal waar men niet uit kan. De woorden 'zakkenvullers', 'graiers' et cetera zullen bij elke poging tot nuance snel vallen en maken het zelfs maar voorzichtig denken over nuancering en aanpassing van de norm tot politieke zelfmoord. De wal zal op een gegeven moment het schip wel weer keren, maar daar kan wel enige tijd overheen gaan.

In de tussentijd zien we ook dat er allerlei deel-initiatieven worden genomen met dezelfde strekking, vooral op lokaal niveau. De pogingen van de gemeente Eindhoven om te komen tot een eigen salarishnorm bij gesubsidieerde instellingen is door de rechter verboden, wat er vervolgens waarschijnlijk toe geleid heeft dat allerlei gemeenten die ook hun lokale naar wethouder of burgemeester genoemde norm hadden daar maar mee gestopt zijn. De gemeente Rotterdam heeft het echter opnieuw geprobeerd, en wil het nu via de aanbestedingsvoorwaarden in de zorg afdwingen. Dat althans is het voornemen van wethouder Florijn, zoals hij dat uiteengezet heeft in een brief aan de raad van 3 oktober 2013. Het is niet helemaal duidelijk hoe dat juridisch precies vorm moet krijgen en het is niet onwaarschijnlijk dat de rechter ook hier een stokje voor zal steken.

Zoals de rechter ook minister Blok van Wonen heeft teruggefloten. De minister had op grond van art. 2.7 van de WNT voor de corporatiesector een eigen regime vastgesteld, ook voor de salarissen beneden de norm. Dat artikel geeft de minister de mogelijkheid om op grond van criteria die 'betrekking hebben op onder meer de omvang van rechtspersonen of instellingen' te komen tot een indeling in salarisklassen. Op grond van lid 2 kunnen dan per klasse ook lagere maximumnormen gesteld worden dan de 'Balkenendenorm'. Onder andere de Vereniging bestuurders en toezichthouders woningcorporaties was hiertegen bij de rechter in het geweer gekomen. De rechtbank kwam tot een genuanceerd oordeel. De rechter was het niet eens met de stelling van de

---

<sup>1</sup> Zie Brief minister van VWS van 16 juli 2013, met als bijlage de Onderhandelaarsresultaten medisch specialistische zorg 2014 t.m. 2017, sub 3.2. Daarin trouwens ook de opmerkelijke afspraak ten aanzien van bestuurders dat 'bij de consultatie in het kader van de WNT 2 aandacht zal worden besteed aan de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de besturing van de instelling'. Dat lijkt nogal vanzelfsprekend maar door het onderdeel te maken van de afspraken krijgt het een bepaalde lading.

eisers dat hier sprake was van strijd met internationale regels, zoals art. 63 VWEU inzake het vrij verkeer van kapitaal en art. 14 van de EVRM. Maar vond wel dat er onvoldoende argumentatie was gegeven voor de klasseindeling en dat de toelichting op de regeling 'uiterst summier' was.<sup>2</sup> De minister gaat niet in hoger beroep maar maakt zo snel mogelijk een beter onderbouwde regeling. De vereniging toonde zich tevreden over de uitspraak maar dat lijkt mij wat voorbarig. De minister zal ongetwijfeld snel komen met een beter uitgewerkte serie criteria en waarschijnlijk ook nog wel investeren in enig overleg. Maar daarna gaat er wel een stringent regime gelden.

## 2. Schoonmakers

Een tweede voorbeeld van symboolpolitiek is het beleid inzake de lage loonschalen bij het rijk. Ook dat staat in het Regeerakkoord. Achtergrond is de politieke verontwaardiging over de arbeidsvoorwaarden in de schoonmaak, de beveiliging, de catering, het vervoer en dat soort branches aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Waar enige tijd geleden al deze functies waren geprivatiseerd, worden ze nu weer bij het Rijk opengesteld. Dat zal dan wel in een *shared service centre* plaatsvinden, dus je krijgt een Rijksschoonmaakbedrijf, Rijks Catering Bedrijf, Rijks Beveiligings Bedrijf et cetera. De minister erkent in zijn brief van 11 oktober 2013 dat dat wel duurder wordt dan uitbesteden en dat hierdoor ook het aantal rijksambtenaren zal stijgen maar hij vindt dat er sprake moet zijn van een voorbeeldfunctie<sup>3</sup>.

Dat staat in principe haaks op de strategie die minister Blok voert als het gaat om de afslanking. Daarbij stuurt hij namelijk uitsluitend op budget: departementen worden gekort op hun P+M-budget en zoeken verder maar uit hoe ze dat doen. Het mag door minder ambtenaren maar ook door goedkoper uitbesteden, minder ICT, minder huisvesting. Maar voor deze categorie lage loonschalen wordt een uitzondering hierop gemaakt en dat impliceert natuurlijk onvermijdelijk dat er precies bijgehouden moet gaan worden wat daar dan gebeurt. Het bedrijfsleven is hier inmiddels al tegen in geweer gekomen. De Ondernemersorganisatie Schoonmaak en Bedrijfsdiensten (OSB) heeft zijn afkeuring uitgesproken, zoals VNO NCW bij monde van groot-cateraar Rijnierse ook al had gedaan. Grappig is dat de OSB geleid wordt door oud-PvdA-staatssecretaris Simons, die nu zijn gram spuit over deze, het aantal ambtenaren sterk vergrotende en tegen de private sector ingaande, maatregel van VVD-minister Blok.

Ook hier geldt dat iedereen die er met een beetje verstand naar kijkt van mening is dat dit een heilloze weg is. Het commentaar van Frank Kalfshoven in de Volkskrant was een goede illustratie. Er zullen ook niet veel ambtelijke managers enthousiast zijn, ik herinner me nog de zucht van verlichting toen twintig, dertig jaar geleden dit soort zaken allemaal werden uitbesteed. Maar ook hier zit men gevangen in een fatale spiraal, voortkomend uit de wil om politiek te willen bedrijven via de bedrijfsvoering. Dat gaat meestal mis. Veel beter zou natuurlijk zijn om via de uitbestedingsvoorwaarden verbetering van de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden af te dwingen. Op dat punt is nog wel wat te winnen, temeer daar de wijze van aanbesteden waarbij alleen gekeken wordt naar de laagste prijs natuurlijk in belangrijke mate debet is aan de problemen. Zo die er al in betekende mate zouden zijn, want bijvoorbeeld de cao Schoonmaakpersoneel is

---

<sup>2</sup> Rechtbank Den Haag 30 oktober 2013.

<sup>3</sup> Een voorbeeldfunctie, om te beginnen naar zijn collegae van Defensie en Justitie, lijkt mij; minister Blok schrijft expliciet dat zijn beleid op dit punt niet geldt voor Defensie en Politie omdat hun P-aangelegenheden niet onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Mooier was natuurlijk geweest als het kabinet hier over de hele linie één lijn had gevolgd.

helemaal niet zo beroerd en soms zelfs beter dan (de nullijn in) de laagste loonschalen (zie Helicopterview nr. 19). Ik heb dan ook nog geen spontaan applaus gehoord van vakbonden en werknemers toen de brief van Blok verscheen.

### 3. Afslanking

Geen symboolpolitiek is de afslanking. Die wordt weliswaar niet meer geteld in fte's maar gaat wel door. Overigens is het wel interessant te volgen hoe de strategie om te sturen op budget (en niet ook op fte's) nu uitpakt. In de cijfers zie ik de afgelopen jaren een aanzienlijk daling van het aantal ambtenaren. Maar het zou mij niet verbazen als die afzwakt. Om verschillende redenen. Nadat de verplichting vervallen was om aantoonbaar ambtenarenfuncties te schrappen en men de mogelijkheid kreeg om ook op andere onderdelen van de bedrijfsvoering zijn *targets* te halen, is men naar ik aanneem gaan omschakelen: minder ICT et cetera. Dat kost natuurlijk enige tijd, maar dat begint nu op gang te komen. De druk om de weg van minder ambtenaren te kiezen wordt dus minder. Sterker nog: de werknemers zelf zullen het management in toenemende mate voorhouden dat er eerst maar eens uitpuittend naar verdere versobering moet worden gekeken, zo kan ik mij voorstellen. Een tweede reden is dat men natuurlijk ziet dat je niet oneindig door kunt gaan met het inboeken van efficiencywinst. Dat klemt temeer in een situatie waarin men niet veel besluiten neemt om minder beleid te willen hebben. Dus beginnen er barstjes te komen in het afslankingsregime: de Belastingdienst mag extra mensen in dienst nemen, de inspecties ook als ze althans het geluk hebben dat er wat crises en incidenten in hun sector zijn. De publieke omroep kreeg wat minder bezuiniging, de AIVD mag ook nog even gespaard blijven, Defensie heeft wat extra geld om ergens een kazerne open te houden. Dat soort verschijnselen waarbij Kamerleden zich ook gaan storten op het overeind houden van specifieke rijksonderdelen zullen zich steeds meer voordoen. Vandaar mijn voorspelling: we hebben de piek van de vermindering van het aantal ambtenaren gehad.

### 4. Protest belastingambtenaren

In de Volkskrant van 17 oktober werd melding gemaakt van het protest van de Vereniging van Hogere Ambtenaren bij het ministerie van Financiën (VHMF) tegen voornemens van staatssecretaris Weekers om belastingaangiftes sneller te doen afhandelen. Het vergroot de kans op ontduiking en helpt goedwillenden niet. Men had zijn bezwaren met de staatssecretaris besproken maar die heeft aangekondigd zijn beleidsvoornemens niet te willen wijzigen. Waarop de VHMF de openbaarheid heeft gekozen: persbericht, radio-interview, bericht op de website. Het oogmerk: via de publiciteit politieke druk ontwikkelen om de staatssecretaris op zijn weg terug te laten komen.

Opmerkelijk. Ten gunste van deze actie: het is beter om het in het openbaar te doen dan stiekem te lekken, zoals zo vaak gebeurt. Maar het heeft ook andere kanten. Is het terecht dat ambtenaren die op politiek niveau niet hun gelijk hebben gekregen proberen alsnog hun gelijk te halen door publicitaire druk uit te oefenen? Ze hebben vrijheid van meningsuiting. Maar ze mogen dat recht niet gebruiken als dat in strijd komt met de juiste uitoefening van hun functie. Dat laatste speelt hier echter niet direct een rol, omdat het gaat om een vakvereniging waarvan het standpunt niet herleidbaar is tot een specifieke functie. Ook lijkt op het eerste gezicht hier sprake van het overtreden van de Oekaze-Kok<sup>4</sup>, maar bij nader inzien is dat evenmin het geval. Aanwijzing 13 verwijst naar art. 125a van de Ambtenarenwet dat bepaalt dat een ambtenaar zich dient te

---

<sup>4</sup> Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren 19 mei 1998.

onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens indien dit een goede vervulling van zijn functie zou schaden. Het gaat daarbij dus om een individuele ambtenaar en een individuele functie. Maar bij een standpuntbepaling van een vereniging van ambtenaren is dat niet aan de orde. Art. 125a gaat overigens wat verder dan de Oekaze-Kok en ziet ook op de uitoefening van het recht tot vereniging waarbij niet alleen sprake van strijd met een goede vervulling van de functie aan de orde is maar het ook kan gaan om 'de goede functionering van de openbare dienst'. Men zou kunnen redeneren dat het dat laatste in het geding is als ambtenarenverenigingen in het openbaar oppositie gaan voeren tegen beleidskeuzes die hun niet aanstaan. Maar dan nog heb je het niet over een individuele ambtenaar, die blijft meestal anoniem bij dergelijke verenigingsstandpunten. Dat soort verenigingen heb je wel meer: inspecteurs, officieren en dergelijke. Bovendien zijn vele ambtenaren lid van algemene beroepsverenigingen zoals de accountants, artsen et cetera. Die hebben ook wel eens kritiek op regeringsvoornemens. Om nog maar te zwijgen van vakbonden van ambtenaren, die ook nogal eens in de openbaarheid hun afkeuring uiten over beleidsvoornemens of- besluiten.

Probleem is dat wij niet gewend zijn aan het in het openbaar horen van ambtelijke opvattingen. Als dat wat gewoner zou zijn, dan zou deze actie van de belastingambtenaren niet tot zoveel fronsen aanleiding hoeven te geven. Maar nu wel. Het laat zich bovendien raden dat de staatssecretaris een volgende keer in zijn contact met de vereniging c.q. met zijn van die vereniging lid zijnde ambtenaren wat terughoudend zal zijn, met in het achterhoofd toch de herinnering aan wat hem hier is overkomen. Dat zou niet nodig zijn als bij beleidsvoorbereiding ook sprake zou kunnen zijn van openbare *hearings* waarin ambtenaren en ook vakverenigingen van ambtenaren hun zegje kunnen doen. Als dat wat normaler zou zijn, is veel kou uit de lucht.

## 5. Tenslotte....Defensie

Bijna 90% van het defensiepersoneel denkt dat minister Hennis-Plaschaert niet weet wat er leeft in haar eigen organisatie, aldus een peiling van de militaire vakbond AFMP. Men maakt zich grote zorgen over het werk. Generaal-majoor b.d. De Jonge, bestuurslid van de Vereniging van Officieren, had in Trouw van 9 september 2013 al een vlammend betoog gehouden tegen het beleid van de minister: 'Zo langzamerhand een volkomen onwerkbaar situatie'. Gevolgd door een brief van de minister van 12 september 2013 waarin ze verslag doet van een onderhoud met de heer De Jonge waarin 'wij hebben vastgesteld dat van een tegenstelling tussen officieren en de minister geen sprake is'. Dat is toch iets anders dan het stuk in Trouw deed vermoeden. Het laatste bericht (van de vakbonden) over Defensie is dat er helemaal geen gedwongen ontslagen hoeven te vallen omdat er al meer militairen zijn vertrokken dan er zouden moeten afslanken. Sterker nog: men heeft een campagne gestart om personeel te werven. Dat kun je tot op zekere hoogte ook afleiden uit de brief van de minister van Defensie van 25 oktober 2013: 'De exacte personele gevolgen worden momenteel nog uitgewerkt, maar naar verwachting zal het aantal medewerkers dat extern moet worden bemiddeld aanzienlijk afnemen ten opzichte van de eerder genoemde 700 tot 900'. Defensie zelf heeft daar direct weer op gereageerd door te benadrukken dat er wel degelijk nog gedwongen ontslagen nodig zijn omdat er namelijk sprake is van een 'mis match'. Defensie speelt altijd als het gaat om arbeidsverhoudingen en ook wat betreft politiek-ambtelijke verhoudingen een wat aparte rol. Maar het is wel hoogst interessant wat daar gebeurt. Wordt ge- en vervolgd.