

HELICOPTERVIEW nr. 13

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector van bovenaf gezien

Aflevering 22 oktober 2012

Prof.mr. Roel Bekker

1.SG van Justitie

In de vorige Helicopterview ben ik ingegaan op het bericht in de NRC waarin gesteld werd dat Pieter Cloo benoemd zou worden als SG van Justitie en vooral dat dat zou plaatsvinden om politieke overwegingen. Cloo zou VVD-er zijn en om die reden de voorkeur hebben van minister Opstelten. Inmiddels heeft inderdaad de benoeming van Cloo plaatsgevonden, in die zin had de NRC het bij het rechte eind. Maar sterk kan worden betwijfeld of politieke overwegingen hier de doorslag hebben gegeven. Ik had al geschreven dat als Cloo al lid van de VVD zou zijn, dat toch niet een erg geprononceerd lidmaatschap is. Bovendien, zo schreef ik, is de procedure zodanig dat het heel lastig is om daarin politieke overwegingen een grote rol te laten spelen. Ik heb nog eens nader gekeken naar zowel het profiel dat indertijd (9 mei 2012) is opgesteld voor de functie als naar het profiel van Cloo. Het functieprofiel bevat de gebruikelijke en helaas ook niet al te veel zeggende elementen die standaard in de ABD-teksten zitten: samenbindend leiderschap, ervaring met het politiek-bestuurlijke krachtenveld, oog voor de belangen, samenhang en verbinding (ja, zo staat het er echt), de juiste balans kunnen vinden tussen sturen en delegeren (alsof delegeren niet een vorm van sturen is). Kortom: daar past iedereen wel in. Maar er staan ook meer specifieke elementen in: verandervermogen, krachtige sturing, ervaring met grote uitvoeringsorganisaties, affiniteit en ervaring met organisatieontwikkeling en veranderkundige opgaven. Het kunnen geven van juridisch advies kwam niet voor in de opsomming, volstaan werd met 'juridische achtergrond dan wel affectie met het juridische domein'(inderdaad: affectie, waar waarschijnlijk bedoeld is: affiniteit). Men zocht dus niet zozeer een jurist (zoals Justitie altijd als SG gehad heeft) maar een manager met ervaring met grote veranderingen. Daar kan men zich iets bij voorstellen bij de opgave voor Justitie. Onmiskenbaar voldoet Cloo aan dat profiel, en wellicht zijn er meer maar niet zoveel. Dus is niet vol te houden dat politieke overwegingen hier de doorslag hebben gegeven. Ongetwijfeld heeft de minister wel de wervingsprocedure op de voet gevolgd teneinde ook zeker te weten dat hij met de desbetreffende persoon uit de voeten zou kunnen. En dat Cloo lid bleek te zijn van de VVD, zal hem niet zijn tegengeworpen. Maar dat is niet zo gek, en ook niet aan te merken als politisering.

In mijn openbare lunchcollege over politisering van de ambtelijke top op 18 oktober 2012 heb ik hetzelfde geconstateerd maar ook gesignaleerd dat we wel op moeten passen voor politisering van de ambtelijke top. En dan eerlijk gezegd vooral voor de sluipende politisering waarbij van ambtenaren steeds meer verwacht wordt dat ze politiek denken en handelen. Dat wordt nog eens versterkt door het geringe aantal bewindslieden. Daardoor komt meer en meer politiek werk op het bordje van de topambtenaar en daar hoort het niet. Het is ook de achtergrond van het steeds vaker in ambtelijke profielschetsen voorkomende vereiste van politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Het lijkt me een kwaliteit die eerder bij politici dan ambtenaren thuishoort en het kan gemakkelijk dienen als argument om bij ambtelijke benoemingen of bij het beoordelen van iemands functioneren de

politieke kant een extra accent te geven, een accent dat daar niet hoort. Vanzelfsprekend moeten topambtenaren weten hoe de politiek werkt en daar ook gevoel voor hebben. Maar die kwaliteit moet dan vanuit de ambtelijke professie vorm krijgen en niet als wens van politieke zijde. Als de politiek vindt dat er in de top van de overheid meer aan politiek gedaan moet worden, dan moet zij meer politici aanstellen en niet minder. Maar niet van ambtenaren verwachten dat ze politiek werk gaan doen.

Slotopmerking: interessanter dan discussies over de vraag of hier nu sprake was van een politieke benoeming lijkt mij de vraag die eveneens naar aanleiding van deze zaak gesteld kan worden: zijn er wel voldoende bekwame mensen te vinden voor de ambtelijke toposities? In het geval van Justitie kon men al jaren geleden weten dat er een vacature zou komen, en dan moet het systeem zo zijn dat er een adequate kweekvijver van benoembaar talent beschikbaar is. Zeker nu er de komende tijd veel vacatures in de ambtelijke top zullen ontstaan, is dit een punt van aandacht want voorzover ik het kan beoordelen is die kweekvijver er niet.

2. Ontslagrecht

In de vorige Helicopterview ben ik kort ingegaan op de uitspraak inzake het ontslag van de directeur van het GVB Amsterdam. Te kort, moet ik bij herlezing toegeven, want terecht werd ik er op geattendeerd dat de tekst ten onrechte suggereert dat ontslag op staande voet in de particuliere sector niet mogelijk zou zijn. Dat kan natuurlijk wel, als er sprake is van dringende redenen. Waar de betrokkenen dan natuurlijk bij de rechter tegen in verweer kan gaan. In het geval van het GVB heeft de werkgever bij de rechter ontbinding van de arbeidsovereenkomst gevraagd. Die is ook verleend, met de door mij genoemde forse schadevergoeding. Ik had het wat te kort weergegeven waardoor de indruk werd gewekt dat het particuliere arbeidsrecht heel veel coulanter zou zijn dan het ambtenarenrecht, en dat is niet zo. In beide gevallen kun je zowel om dringende redenen als om andere redenen van een arbeidsovereenkomst of aanstelling af. Het verschil is dat in het laatste geval bij particuliere werknemers dan toestemming van de rechter of het UWV nodig is. Bij ambtenaren bestaat die preventieve toets niet, maar is wel limitatief opgesomd welke ontslaggronden er zijn en valt de procedure onder de Algemene wet bestuursrecht.

Een arbeidsrechtelijk conflict in de publieke sector dat ook de pers haalde was de schorsing van twee directeurs van de in opspraak geraakte woningcorporatie Laurentius uit Breda. Bij die corporatie vindt een onderzoek plaats naar mogelijke fraude, en in verband daarmee waren de twee directeurs geschorst. Maar: 'Het schorsingsbesluit wordt niet gedragen door een daadkrachtige motivering', aldus de rechter in kort geding.

Het valt op dat het nogal eens voorkomt dat men te snel of te weinig gemotiveerd grijpt naar middelen als schorsing en ontslag als de gang van zaken bij een bepaalde instelling negatieve publicitaire aandacht heeft gekregen. Wellicht heeft men dan het gevoel dat er snel iets moet gebeuren om politieke verwijten tegen te gaan. Maar dat is dan toch vaak een slechte drijfveer. Gelukkig lijdt de rechter vervolgens niet aan de zelfde *sense of urgency* die de organisatie heeft, en vindt er correctie plaats. Het zou wenselijk zijn als men iets rustiger en zorgvuldiger op dit soort affaires zou reageren. Overigens is een van de directeurs van Laurentius inmiddels opnieuw geschorst. Er zou nu sprake zijn van 'nieuwe omstandigheden met betrekking tot het persoonsgerichte integriteitsonderzoek'.

3. Arbeidsproductiviteit

Langzamerhand groeit de belangstelling voor dit belangrijke onderwerp, belangrijk ook voor de publieke sector. Grote hulp daarbij is de serie indringende en interessante rapporten van het Institute For Public Sector Efficiency (IPSE) van de TU Delft dat met subsidie van BZK onderzoek naar dit onderwerp doet. Het laatste rapport gaat over productiviteitstrends in de drinkwatersector. Uit de analyse blijkt dat grootschaligheid een positief effect heeft gehad op de productiviteit. Er is een eerste piek in de productiviteit geweest na de fusies, gebaseerd op de nieuwe drinkwaterwetgeving van 1975. Dat heeft doorgewerkt tot 1992, gevolgd door een daling die pas vanaf 2002 weer omhoog ging. Dat schrijven de onderzoekers toe aan het gebruik van 'bedrijfsvergelijkingen' (benchmarks) die veel effect hebben. Ook technische ontwikkelingen spelen overigens een rol. De grote druk achter het hanteren van de benchmarks was gelegen in de dreigende privatisering. IPSE werpt vervolgens de interessante vraag op of werkelijke privatisering (en dus niet alleen maar de dreiging) niet een nog groter effect had kunnen hebben. Dat zou kunnen blijken door te kijken naar de effecten bij andere, wel geprivatiseerde netwerksectoren.

Bij de drinkwatervoorziening werkt grootschaligheid dus positief uit evenals managementinstrumenten als benchmarks. Eerdere IPSE-studies wezen uit dat in andere onderdelen van de publieke sector die grootschaligheid niet leidt tot groei van de productiviteit, bv. in het onderwijs. Van belang is na te gaan waar dat in zit. Het is wellicht het verschil tussen kapitaalintensief en arbeidsintensief werk. Maar dat hoeft niet het enige te zijn.

In dit verband is ook interessant het rapport van de commissie-Meurs over de specialisten in de zorg. Het rapport gaat vooral over hun inkomens en dat is al interessant genoeg. Hopelijk draagt het rapport er toe bij dat de discussie daarover nu vooral rationeel gevoerd gaat worden, dat zou dan een grote stap voorwaarts zijn. Maar in het kader van productiviteit is ook van belang de tegenstelling tussen specialisten in loondienst en specialisten die in een onderneming (maatschap) werken. Die laatste verdienen meer maar produceren ook meer. Als hun productie per euro ook hoger zou zijn (maar dat kan ik nog niet uit het rapport halen), dan is dat toch een argument pro-maatschap.

Een zeer informatief rapport als het om productiviteit in de publieke sector gaat, is het rapport dat de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) in juli heeft uitgebracht op verzoek van BZK. Het bevat een mooi overzicht van alles wat er op dit terrein speelt, inclusief voorbeelden van succes en falen. SEO betoont zich voorstander van de lijn die ook de OESO bepleit in het kader van o.a. de *Value for Money*-studie die daar op verzoek van Nederland een paar jaar geleden is gestart. Dus: jaarlijkse automatische efficiencykortingen en het invoeren van prestatiebeloning. Het is opmerkelijk dat dat rapport bij mijn weten niet zoveel aandacht heeft gehad. De impopulariteit van de boodschap is daarbij wellicht een factor.

Laatste onderwerp als het gaat om productiviteit: de rechterlijke macht. Daar heeft niet alleen het imago veel aandacht maar ook de productiviteit. Vrij ongemerkt wordt gewerkt aan een serie maatregelen om de productiviteit te verhogen. Inmiddels zijn ook de gebieden opnieuw ingedeeld en de presidenten benoemd die samen met de minister en de leden van Raad voor de Rechtspraak ter gelegenheid daarvan trots op de foto stonden. Er wordt hard gewerkt aan een grotere efficiency en productiviteit, door toepassing van ICT maar ook door een andere manier van werken. Ook de 'cultuur' van de rechterlijke macht krijgt veel aandacht, alsmede de mediagerichtheid. Het is voor

een gezelschap waar dit soort zaken altijd wat ver van het bed stond ongetwijfeld wennen en een aantal zal er niet erg van gecharmeerd zijn. Het is ook een beroepsgroep waar de individuele, professionele vakuitoefening altijd hoog in het vaandel heeft gestaan, wat het doorvoeren van veranderingen nog extra moeilijk maakt. In dat licht is het bijzonder wat daar gebeurt, en dat er zonder al te veel gedoe voortgang wordt geboekt verdient bewondering.

4. Diversiteit

De Volkskrant van 15 oktober opende met een grote kop: 'Sprong vrouwen naar toppositie bij overheid weer veel lastiger'. Uit een inventarisatie van de krant was gebleken dat het aandeel vrouwen in de top van het rijk na een sprong in 2009 de laatste drie jaar is blijven steken op 26 %. In het redactioneel commentaar werd hierop stevige kritiek geuit, onder vermelding dat eveneens onder burgemeesters, provinciale topambtenaren, diplomaten en korpschefs van politie sprake was van het achterblijven van vrouwen. In de monitor van enige weken daarvoor van de ondertekenaars van het 'Charter voor vrouwen in de top' kwam een wat genuanceerder beeld naar voren. Daar werd de situatie eind 2010 vergeleken met eind 2011. De rijksoverheid deed daarin niet mee, maar wel onderdelen daarvan en ook de provincies, universiteiten en andere organisaties in de publieke sector. Het beeld: zo'n 25 à 30 %, de een groeit een beetje, de andere zakt wat.

Het oordeel hierover is vaak nogal emotioneel, met heel weinig ruimte voor de nuchtere constatering dat dat percentage toch al aardig wat hoger is dan enige jaren geleden. Oud-minister Ter Horst wijt de daling aan de afwezigheid van een diversiteitsbeleid. 'Je moet het voorkeursbeleid voor de witte man tegen alle weerstanden in actief doorbreken, jaren achtereen', aldus Ter Horst. Heleen Mees ziet de oplossing in het handhaven van streefcijfers door de overheid. Dan is het natuurlijk een zwak punt als je als overheid zelf niet aan die streefcijfers voldoet. Het ministerie van BZK (met een vrouwelijke minister en een vrouwelijke SG en ook nog een vrouwelijke DG voor de Algemene Bestuursdienst, dus we nemen aan dat het standpunt geen masculiene vertekening kent) voert aan dat diversiteit nog wel belangrijk wordt gevonden maar dat er geen streefcijfers meer zijn en geschiktheid voor de functie het hoofdcriterium is. Verder wordt gewezen op de bezuinigingen en de krimp als een van de oorzaken van de stagnatie. Of dat zo is, lijkt mij de vraag. Want het aantal topfuncties is niet sterk afgenomen, met uitzondering van de politie. En bij de politie is nu juist geen sprake van bezuinigingen en krimp. Bovendien: onder minister Ter Horst was sprake van een zeer forse afslanking en werden niettemin de streefcijfers overeind gehouden. Vanzelfsprekend kun je meer topfuncties creëren als je veel geld voor personeel hebt, en dan ook wat makkelijker vrouwen benoemen. Maar dat lijkt me toch niet de hoofdoorzaak. Ook lijkt me de hoofdoorzaak niet gelegen in de samenzwering van de witte mannen, want die zou dan toch wel een heel vergaand en zorgvuldig geheim gehouden karakter moeten hebben. En evenmin lijkt mij de veronderstelling van amateurspsychologen juist dat men altijd selecteert naar zijn eigen beeld en dus per definitie uitkomt op witte mannen. Ik denk dat er tenminste stil zou kunnen worden gestaan bij een aantal andere mogelijke verklaringen. De eerste is toch vrij simpel: het aantal vrouwen dat deze functies ambieert is beperkt. Bij andere type functies ligt dat anders. Het rapport van de Commissie-Meurs bijvoorbeeld geeft nog eens aan dat er sprake is van een forse groei onder vrouwelijke specialisten, ook een wereld die werd gedomineerd door witte mannen. Andere mogelijke verklaringen (en trouwens ook oplossingen) heb ik genoemd in mijn boek 'Marathonlopers rond het Binnenhof', waarin ik de eigenschappen heb geschetst van 44 opmerkelijke topambtenaren van de laatste 40 jaar.

Mijns inziens zou het raadzaam zijn om de emoties even terzijde te zetten en systematisch te kijken of de karakteristieken die kennelijk horen bij opmerkelijke topambtenaren voldoende ontwikkeld zijn bij de mannen en vrouwen die die functies ambiëren. Voorbeelden zijn: onderhandelingsvaardigheid, een zeker solisme, het beschikken over een eigen constituency (machtsbasis, zo u wil), het vermogen tot grote stijlvariatie, tempo en voor de troepen uitlopen, dat soort zaken. Of meer in het algemeen: het zou wenselijk zijn het profiel van de topambtenaar preciezer te schetsen en ook zakelijker met het aanbod te vergelijken, in plaats van de modieuze teksten die nu vaak worden gehanteerd en waar iedereen in past.

Overigens: er is hoop. De nieuwe SG van Buitenlandse Zaken, Renée Jones-Bos, is door het tijdschrift Opzij uitgeroepen tot machtigste vrouw van Nederland. Dat is toch een opsteker voor de vrouwelijke topambtenaren. In het SG-beraad zal er ook opgetogen op gereageerd zijn, met in het achterhoofd natuurlijk dat een van de mannelijke SG's dan wel aangemerkt zou worden als de machtigste man van Nederland. Maar dat valt tegen, ik schat dat de Volkskrant 200 wederom weinig mannelijke SG's zal kennen. Trouwens: ook minister Rosenthal, waarvan Renée Jones-Bos stelt dat daar de macht zit en niet bij haar, lijkt niet de winnaar te worden als het gaat om de machtigste man van Nederland. Niettemin: tel je zegeningen, het gaat met diversiteit redelijk, en zou nog beter kunnen gaan als er wat ruimte zou zijn voor een zakelijke aanpak.

5. De Balkenende-norm.

De vorige aflevering schreef ik over de Balkenende-norm die de gemeente Den Haag hanteert als het gaat om financiële steun: je wordt als organisatie gekort als er meer wordt verdiend dan de norm. Daar kreeg ik natuurlijk reacties op. Samen met de weigerambtenaar is de Balkenende-norm in discussies over ambtenarenzaken kennelijk veel belangrijker dan onderwerpen als afslanking, arbeidsvoorwaarden of arbeidsproductiviteit. In een van de reacties werd ik er op gewezen dat de Universiteit van Leiden wél gekort was. Voor een bescheiden bedrag maar toch, als teken van vlammend protest tegen het salaris van de rector magnificus. Ook werd ik gewezen op de gemeente Leiden die bij subsidies ook de Balkenende-norm hanteert maar dan weer scherper dan Den Haag: helemaal geen subsidie als de norm wordt overschreden. Op de website van de SP van Leiden wordt die norm daar aangeduid als 'het salaris van de premier'(dat is het niet) en gesteld op € 223.000 per jaar (dat zou de premier graag willen maar dat is het ook niet). Daarnaast kent men in Leiden de Lenferink-norm, genoemd naar de burgemeester en gelegen op € 110.000. Als de bestuurders dat bedrag overschrijden, wordt men met enkele procenten gekort. Limburg beroemde zich er op de eerste provincie te zijn waar de Balkenende-norm werd ingevoerd, de desbetreffende regeling werd daar maar liefst 'de graaiersregeling' genoemd. Maar daar kwam in september discussie over omdat GS die regeling hadden aangepast. Ik moet nog eens horen wat ze precies hadden aangepast en wat na die discussie is gebeurd. In Hilversum was nog weer een andere variant aan de orde toen het CDA voorstelde dat de burgemeester en de wethouders op hun salaris zouden worden gekort. 'Als gebaar', zei men er bij, alsof iemand dat nog niet doorhad. Maar de woordvoerder van BZK, niet gevoelig voor het gebaar, liet weten dat de gemeenteraad niet kan tornen aan de salarissen van de gemeentebestuurders. Opvallend is dat men als gemeenteraad dus wel kan tornen aan de verder ook legitieme salarissen van de besturen van instellingen maar niet aan die van de eigen bestuurders.

Het laatste in deze serie berichten is de topvrouw Joke Siraa van de Arnhemse zorginstelling Attent die € 11.000 van haar salaris inlevert omdat de organisatie anders niet mee mag doen met een

aanbesteding voor een groot thuiszorgcontract. Ik moet daar nog eens mijn collega
Aanbestedingsrecht over raadplegen. Interessant is ook de vraag of het salaris weer omhooggaat als
Attent de opdracht niet krijgt. De zaak illustreert wat de effecten zijn: het enige resultaat is dat deze
topvrouw minder gaat verdienen dan ze met haar werkgever overeen was gekomen, verder blijft
alles zoals het is. Ze gaf in de krant een keurig ingehouden commentaar maar tussen de regels door
lees je de frustratie. De regiogemeenten zullen ongetwijfeld bij de gunning ook als voorwaarde
opnemen dat het salaris laag blijft.

Het is een bloemlezing die illustreert dat hier sprake is van wildgroei, die het vertrouwen in een
eerlijk arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector eerder doet afnemen dan doet groeien.
Immers, de willekeur die hier uit spreekt is een veel groter nadeel dan het voordeel van het
symbolische gebaar of de uiting van heldenmoed bij het aanpakken van de 'graaiers'. Het is hopelijk
ook voor de nationale beleidsmakers een signaal dat er nu snel een landelijke regeling moet komen,
en bovendien een die allerlei lokale varianten verbiedt.