



CAOP



Nieuwe overheid, nieuwe arbeidsverhoudingen

Agenda voor veranderende
arbeidsverhoudingen bij de overheid



Stichting
Albeda
Leerstoel

ABP

Loyalis

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.



Nieuwe overheid, nieuwe arbeidsverhoudingen

Agenda voor veranderende
arbeidsverhoudingen bij de overheid

Publicatie van de Stichting Albada Leerstoel,
naar aanleiding van het congres 'Agenda voor veranderende
arbeidsverhoudingen bij de overheid'

Oktober 2009

VOORWOORD

*De 'Stichting bijzondere leerstoel Arbeidsvoorwaarden-
vorming bij de Overheid' (Albeda leerstoel), sinds
2002 ondergebracht bij de Universiteit Leiden, heeft
als leeropdracht bestudering van arbeidsverhoudingen
bij de overheid en wordt bekleed door twee bijzonder
hoogleraren: prof. mr. L.C.J. (Loe) Sprengers en
prof. mr. R. (Roel) Bekker.*

In 2008 is de leerstoel begonnen met de 'Albeda-gesprekken': een goede formule om inzicht te krijgen in de belangrijke punten bij arbeidsverhoudingen. De centrale discussie tijdens de Albeda-gesprekken ging over vernieuwing van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Na een eerste verkenning van het thema (wat zijn precies arbeidsverhoudingen, wie zijn precies ambtenaren, waar zitten de verschillen tussen overheid en de andere delen van de collectieve sector en de verhouding tussen ambtenaren en de politiek), hebben zich gaandeweg de contouren van een 'toekomstagenda' afgetekend. Tijdens het Albeda-congres *Agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid* van 30 oktober 2008 zijn vervolgens, met inbreng van de deelnemers, de thema's voor de toekomstagenda vastgesteld.

Met deze bundel biedt de Stichting Albeda Leerstoel een impressie van de twee reeksen Albeda-gesprekken die in 2008 en 2009 hebben plaatsgevonden en van de thema's die daarbij aan de orde kwamen. In de bundel worden verschillende thema's verder uitgediept.

In zijn inleiding *De ambtenaar als professional of de professional als ambtenaar, maakt het wat uit?* onderscheidt prof. Roel Bekker drie categorieën professionals: 'de professional als tegenovergestelde van de amateur, de professional als vakman en de professional als beoefenaar van een beroep waarin ook sprake is van werken volgens normen die in belangrijke mate door de beroepsgroep zelf worden opgesteld en gehandhaafd.' Bekker gaat uitvoerig in op de verschillende dimensies van het begrip professional, inclusief het aspect van de ambtelijke status.



De bijdrage *De arbeidsmarkt en de publieke sector*, eveneens van prof. Roel Bekker, is gewijd aan een aantal onderwerpen die bij de arbeidsmarkt een rol spelen, zoals de effecten van vergrijzing, de gevolgen van de conjunctuur, diversiteit, het imago van de ambtenaar en de flexibiliteit van de ambtenaar. Aan het slot van het artikel komt de vraag aan de orde of er behoefte is aan betere 'planning van de arbeidsmarkt'.

Tijdens de Albeda-gesprekken is van verscheidene kanten gewezen naar het procesrecht. De vraag daarbij was of de publieke rechtsbescherming geschikt is om geschillen in arbeidsverhoudingen op te lossen. In zijn artikel *Is bestuursprocesrecht geschikt voor het oplossen van arbeidsgeschillen?* behandelt prof. Loe Sprengers de opvattingen over publieke rechtsbescherming in vergelijking met privaatrechtelijke rechtsbescherming. Hij geeft aan welke conclusies te trekken zijn uit de literatuurstudie en staat stil bij de uitgangspunten waar adequate rechtsbescherming in arbeidsverhoudingen aan moet voldoen.

Van de hand van mr. E. (Eveline) Vat, mr. drs. P. (Paul) du Bois en mr. drs. N. (Nicolette) Piekaar van de VNG is de bijdrage *Gemeenten en de agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid*. De VNG heeft 2009 uitgeroepen tot het jaar van goed werkgeverschap. Gemeenten ontwikkelen zich in snel tempo tot de slagvaardige, klantgerichte 'eerste overheid'. Dat heeft gevolgen voor het gemeentelijk ambtenarenapparaat dat mee moet in deze omslag.

Deze bundel wordt gepubliceerd bij gelegenheid van het Albeda-congres *Vernieuwing bij de overheid*, op 29 oktober 2009. Bedoeling is dat deze publicatie en het congres bijdragen aan de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen.

Een nieuwe overheid vereist nieuwe arbeidsverhoudingen. Maar ook het omgekeerde geldt: nieuwe arbeidsverhoudingen dragen in sterke mate bij aan een nieuwe, betere overheid.

Hans Borstlap
Voorzitter Stichting Albeda Leerstoel



DE ALBEDA-GESPREKKEN IN 2008 EN 2009 Prof. mr. R. (Roel) Bekker en prof. mr. L.C.J. (Loe) Sprengers	6
'DE AMBTENAAR ALS PROFESSIONAL OF DE PROFESSIONAL ALS AMBTENAAR: MAAKT HET WAT UIT?' Prof. mr. R. (Roel) Bekker	14
'DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR' Prof. mr. R. (Roel) Bekker	26
'VERGELIJKING VAN HET AMBTENARENRECHT EN HET ARBEIDSRECHT' Prof. mr. L.C.J. (Loe) Sprengers	44
'GEMEENTEN EN AGENDA VOOR VERANDERENDE ARBEIDSVERHOUDINGEN BIJ DE OVERHEID' Mr. E. (Eveline) Vat, mr. drs. P. (Paul) du Bois en mr. drs. N. (Nicolette) Piekaar	54
BIJLAGEN Verslag van het Albedacongres 'Agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid' op 30 oktober 2008	62
Enquête onder de deelnemers aan het congres	70

DE ALBEDA-GESPREKKEN IN 2008 EN 2009

Prof. mr. R. (Roel) Bekker en

prof. mr. L.C.J. (Loe) Sprengers

INLEIDING

Een van de doelstellingen van de Albeda leerstoel is een platformfunctie te vervullen voor degenen die betrokken zijn bij de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Hieraan wordt inhoud gegeven door verschillende activiteiten, zoals jaarlijkse congressen, expertmeetings en lezingen. In 2008 is de Albeda leerstoel begonnen met het organiseren van 'Albeda-gesprekken'. Deze gesprekken behandelen actuele thema's die de arbeidsverhoudingen bij de overheid aangaan. De gesprekken dienen ook ter voorbereiding op het Albeda-congres, dat traditiegetrouw elk najaar plaatsvindt. De formule is inmiddels tamelijk stabiel: het zijn besloten gesprekken met ca. 25 deelnemers, afkomstig uit allerlei hoeken: werkgevers, werknemers, politici, experts, jongeren, etc. Soms is het onderwerp een bepaald thema, soms komt een case study aan de orde. Per seizoen vinden drie à vier gesprekken plaats, van 18.00 tot 20.00 uur, met een maaltijd tijdens het gesprek. Daardoor is het tijdsbeslag voor de deelnemers beperkt, hetgeen zeker aan het succes heeft bijgedragen. Want succesvol willen we de gesprekken tot dusver zeker noemen. Er is tot nu toe sprake geweest van levendige bijeenkomsten waarin tal van aspecten zijn verkend van de aan de orde zijnde onderwerpen. In totaal hebben 60 mensen aan de gesprekken meegedaan, sommigen elke keer, anderen een keer, velen verschillende keren.

In het onderstaande geven we een korte impressie van de twee gesprekkenreeksen die tot heden hebben plaatsgevonden, omvattende drie gesprekken in 2008 en vier in 2009. Aan het slot pogen we een rode draad te benoemen die uit de gesprekken naar voren lijkt te komen. Die rode draad kan vervolgens ook weer deel gaan uitmaken van de verdergaande discussie over vernieuwing van de arbeidsverhoudingen bij de overheid c.q. de publieke sector. Deze vormt in ieder geval de agenda voor de toekomst van de arbeidsverhoudingen bij de overheid, waarop de activiteiten van de Albeda leerstoel zich zullen richten.

DE ALBEDA-GESPREKKEN IN 2008: DE VERKENNING

In 2008 is een begin gemaakt met de gesprekken. Het begin stond zeer in het teken van verkennen van het onderwerp. Waar hebben we het over als we spreken van arbeidsverhoudingen? Wie zijn precies ambtenaren? Hoe wordt de werkgeversrol bij de overheid ingevuld? Licht de problematiek bij de overheid anders dan in de rest van de collectieve sector en waar zitten die verschillen dan in?

Vrij snel en op verschillende momenten in de gesprekken kwam de verhouding tussen ambtenaren en politiek ter sprake. Die verhouding werd door de aanwezigen niet gezien als probleemloos. Er is sprake van ontwikkelingen in het politieke systeem die sterk in het teken staan van toene-

mende gerichtheid op de media. Bovendien is in het politieke veld een ontwikkeling zichtbaar waarbij de traditionele centrumkrachten aan invloed verliezen en de extremen ter linker- en rechterzijde de wind mee hebben. Dat is van grote invloed op het overheidsfunctioneren en dus ook op de rol van de ambtelijke dienst. Het verbeteren van de verhouding tussen ambtenaren en politici zou een hoge prioriteit moeten hebben. In deze discussie is ook aan de orde gekomen of het niet te verkiezen zou zijn om meer politieke ambtenaren te hebben of een systeem van politieke kabinetten, zoals in landen als Frankrijk en België. Over het algemeen was daar, ook onder de politici die aan de gesprekken deelnamen, weinig voorkeur voor te bespeuren.

De wisselwerking politiek-ambtenarij speelt een prominente rol in een deel van de publieke sector: daar waar veel contact is tussen de politici en de ambtenaren. Dit speelt vooral op rijksniveau, bij gemeenten en provincies. Grote delen van de publieke sector staan op relatief grote afstand van de politiek, zoals de sector Zorg en Welzijn en de sector Onderwijs en Wetenschap, verreweg de grootste categorieën met respectievelijk ca 1,2 miljoen en ca een half miljoen medewerkers, op een totaal van ca 2,2 miljoen medewerkers in de publieke sector. Wel is soms een zekere ambivalentie zichtbaar: de ene keer wordt de nadruk gelegd op de relatie met de politiek en dan juist weer

DE ALBEDA-GESPREKKEN IN 2008 EN 2009

niet. Dat gebeurt zowel vanuit de politiek en/of werkgeverskant als vanuit werknemerskringen.

Een belangrijke rol in de discussie speelde ook het rapport van de Commissie Bakker dat op 16 juni 2008 verscheen. Daarbij kwamen voornamelijk twee zaken naar voren. Allereerst de positie van de overheid op de arbeidsmarkt, ook een belangrijk thema van de Commissie Bakker. De hoofdconclusie in de gesprekken was dat de toenemende vergrijzing en wellicht ook nog andere demografische factoren, zoals de ontgroening van de arbeidsmarkt, het lastig zullen maken om in de toekomst voldoende arbeidskracht te mobiliseren voor de publieke sector. Gezien het feit dat het in de publieke sector niet altijd makkelijk is om productiviteitswinst te realiseren, kunnen deze arbeidsmarktontwikkelingen capaciteitsvergroting noodzakelijk maken, bijvoorbeeld door verlenging van werktijd. Het imago van de ambtenaar is daarbij een punt van aandacht, omdat dit relatief negatieve imago het beroep op de krapper wordende arbeidsmarkt bemoeilijkt. Onderdeel van de discussie op dit vlak was uitdrukkelijk ook het ontslagrecht in de ambtenarensector, waarbij sommigen pleitten voor versoepeling van de ontslagmogelijkheden en anderen juist voor de voordelen van de huidige situatie.

In de bijeenkomsten is bij verschillende onderwerpen gesproken over het thema: normaliseren (ook wel aangeduid als harmoniseren) of niet? Geconstateerd werd dat bij deze al vele jaren slepende discussie soms sprake is van zeer stellig ingenomen standpunten. Over het algemeen was er overigens wel een grote consensus dat het voor grote groepen ambtenaren niet langer voor de hand ligt de ambtelijke status te handhaven. Dat geldt zeker daar waar voor exact gelijke functies nu twee regimes bestaan, zoals bij het onderwijs of aan universiteiten. Bij de daar werkzame medewerkers denkt men ook niet aan ambtenaren, en de voor de ambtelijke status altijd als relevant genoemde factoren (bijvoorbeeld bescherming tegen willekeur) spelen daar ook geen rol. Geconstateerd werd overigens dat er al veel stappen zijn gezet om de positie tussen ambtenaren en overige werknemers gelijk te trekken. Bijvoorbeeld met het 'sectorenmodel' dat onlangs weer geëvalueerd is. Op basis van die evaluatie zal de discussie verder worden gevoerd. Interessant vraagpunt bij een eventueel gefaseerde normalisering is de vraag of, naast een fasering naar categorieën, het niet ook denkbaar is om te beginnen bij het procesrecht, en dat allereerst te normaliseren of te harmoniseren. Verschillende keren werd er op gewezen dat het ambtelijk procesrecht, gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht, zich minder leent voor het oplossen van geschillen in arbeidsrelaties.

In een van de gesprekken is het ‘Zweedse model’ aan de orde geweest. In Zweden hebben alle werknemers dezelfde rechtspositie, zonder onderscheid tussen overheid en niet-overheid. De ambtenaren van de departementen in Zweden bijvoorbeeld, maken deel uit van een collectief (de Kanselarij) dat deelneemt aan de algemene discussies over arbeidsvoorwaarden. De cao’s in Zweden hebben, vergeleken met de onze, een veel globaler karakter en regelen meer de algemene garanties, terwijl de arbeidsvoorwaarden veel meer individueel worden gevormd. In de Zweedse arbeidsverhoudingen speelt bemiddeling bij arbeidsconflicten, zowel op collectief als op individueel niveau, een zeer belangrijke rol. Nadere studie van dit model zou zeker de moeite waard zijn, inclusief het aspect van bemiddeling als hoofdroute voor het oplossen van geschillen in de arbeidsrelatie, in plaats van de gang naar de rechter. In dit verband kwam ook naar voren dat velen toch niet begrijpen waarom de publieke werkgevers, met name in de niet-kabinetssectoren, niet op gelijkwaardige wijze participeren in de SER en de Stichting van de Arbeid. Zweden is een goed voorbeeld om aan te tonen dat de hierbij naar voren gebrachte argumentatie (de dualiteit van de overheid als wetgever en werkgever) aanvechtbaar is.

Veel aandacht is besteed aan de individuele ambtenaar, en met name de vraag of die als professional wel voldoende erkenning en vrijheid krijgt. Uit onderzoek blijkt, zo werd door wetenschappers ingebracht, dat ambtenaren over het algemeen heel tevreden zijn over hun baan, maar niet tevreden over hun organisatie. Dat is een interessante paradox. Het is niet geheel duidelijk waar dit in zit. Het kan een parafraze zijn op hetzelfde thema dat ook wel over de overheid in het algemeen wordt gehoord: burgers zijn tevreden over de concrete overheidsdiensten, maar ontevreden over de overheid als geheel. Het kan ook zijn dat men het baantje wel lekker rustig vindt, maar tegelijkertijd vaststelt dat het bij het desbetreffende onderdeel niet zo goed loopt. Maar ook zou het kunnen zijn dat inderdaad de kwaliteit van de organisatie tekort schiet, waarbij de vinger allereerst - en terecht - gaat naar het management. De rol van de manager werd in het algemeen zeer belangrijk gevonden als het gaat om goede arbeidsverhoudingen. Geconstateerd werd dat van overheidsmanagers verlangd wordt dat ze de organisatie bedrijfsmatig sturen, maar tevens betrokkenheid tonen bij de inhoud en de ambtenaar. Dat laatste aspect heeft de laatste tijd te weinig aandacht gekregen en op dat punt kan en moet inderdaad nog veel verbeterd worden. Opvallend genoeg werd tegelijkertijd benadrukt dat de werknemer in de publieke sector meer en meer als professional moet worden aangemerkt en op die titel

DE ALBEDA-GESPREKKEN IN 2008 EN 2009

gevijwaard moet worden van te veel bemoeienis van bovenaf. Enerzijds dus een roep om beter en sterker management, anderzijds ook een pleidooi voor minder bemoeienis door managers met de werkers op de werkvloer. Een interessant dilemma om in de toekomst nader te verkennen.

Tenslotte kwam in de gesprekken in 2008 regelmatig, als het ware door alle thema's heen, een aantal onderwerpen aan de orde. Zaken als diversiteit, het werven van allochtone medewerkers, mobiliteit en kwaliteit spelen in de discussie over arbeidsverhoudingen een belangrijke rol. Met stip is in de discussies de gewenste flexibiliteit aan de orde, gewenst door werkgevers die af willen van een star functiehuis en de werkcapaciteit flexibeler willen kunnen inzetten. Maar ook gewenst door werknemers die enerzijds een voorkeur hebben voor zo nu en dan een andere baan en anderzijds in flexibiliteit een goede garantie zien tegen eventueel dreigend ontslag. Flexibiliteit kwam ook in een ander opzicht nog ter tafel: in de discussie over professionaliteit en intern vertrouwen. Regelmatig werden voorbeelden genoemd van vreselijke, interne bureaucratie. Daarbij werd geconstateerd dat op de een of andere wijze het bijna onmogelijk blijkt om dit door velen zo verafschuwde fenomeen uit te bannen.

DE ALBEDA-GESPREKKEN IN 2009: DE VOORBEELDEN

De gesprekken van 2009 hadden een ander karakter dan die in 2008. In 2009 is er voor gekozen om in een aantal gesprekken meer inzicht te krijgen in de praktijk rondom thema's die als uitkomst van de gesprekken in 2008 hoog op de agenda zijn geplaatst van de toekomst van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. In vier gesprekken is ingegaan op verschillende thema's aan de hand van een concreet voorbeeld. Direct betrokkenen vertelden vanuit hun eigen ervaring over de ontwikkelingen in een bepaald thema binnen hun organisatie.

De eerste twee case-bijeenkomsten werden gewijd aan de sociale innovatie binnen NS en binnen Rijkswaterstaat. Bij NS was de externe kritiek op het functioneren het vertrekpunt, met enerzijds een grote druk op de organisatie om te veranderen en anderzijds veel weerstand tegen verandering binnen de organisatie. Dat leidde tot grote spanningen, die manifest werden bij de bekende discussie over het 'rondje om de kerk'. NS is een voorbeeld van een organisatie die jarenlang als monopolist op een bepaalde manier heeft gewerkt, met personeel dat veelal alleen bij NS heeft gewerkt. De gemiddelde leeftijd is hoog; starheid (voortkomend uit jarenlang op dezelfde wijze, overigens loyaal, hetzelfde werk doen) is een goed woord om veel personeel te typeren.

Toen de noodzaak tot ingrijpende veranderingen zich voordeed, was het nodig om het personeel in deze veranderingen mee te krijgen. Daartoe is een serie instrumenten ingezet. In de cao kwamen, voor de noodzakelijk geachte sociale innovatie, vier aspecten sterk naar voren: duurzame inzet, ontwikkeling, verantwoordelijkheid en integratie van kennis en praktijk. Erg belangrijk is de rol van de eerstelijnsmanagers, die aangemerkt worden als de trekkers van het veranderingsproces. Waar vroeger het personeelsbeleid sterk werd gedomineerd door grootschalige, voor grote groepen uniform geldende, maatregelen wordt nu gestreefd naar maatwerk. Benadrukt wordt dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid: van werkgever en werknemer. Was NS vroeger een closed shop, nu wordt veel flexibeler omgegaan met in- en uitstroom.

Uiteindelijk ging deze aanpak vruchten afwerpen, de verbeterde arbeidsverhoudingen hebben ontegenzeggelijk een grote rol gespeeld bij de verbetering van de kwaliteit en productiviteit die in de bedrijfsvoering van NS te zien zijn.

Rijkswaterstaat is tot op zekere hoogte eenzelfde verhaal: een traditionele overheidsdienst, gedomineerd door een technische invalshoek. Met ook daar veel kritiek van buiten, een onevenwichtige personeelsopbouw en veel weerstand tegen veranderingen. Niet alleen was het publiek

ontevreden, ook de medewerkers zelf hadden, volgens een medewerkerstevredenheidsonderzoek, veel kritiek op de organisatie. Met behulp van een aanpak, bekend als de 'creatiespiraal', is gepoogd tot verandering te komen. In het personeelsbeleid worden nieuwe elementen naar voren gebracht, zoals een drastische uitdunning van het veel te gecompliceerd geworden functiehuis. Ook wordt voor carrièreontwikkeling ingezet op een *triple ladder*: je kunt niet langer alleen als manager goede carrière maken maar ook als expert of als projectleider.

Geconstateerd werd dat bij Rijkswaterstaat nog steeds wel sprake is van een gat tussen de top en de werkvloer. Het middle management zou daarbij een belangrijke rol moeten vervullen maar die laag is niet geheel zonder problemen.

Alle maatregelen hebben ertoe geleid dat Rijkswaterstaat een stuk beter is gaan functioneren en nu bij het publiek, zelfs als het om files gaat, een ruime voldoende scoort. De Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat is op deze golf in 2008 uitgeroepen tot 'overheidsmanager van het jaar'.

De derde case betrof de politie van Rotterdam, met in de discussie een sterk accent op de positie van de politie op de arbeidsmarkt. Ook hier is overigens sprake van een overheidsdienst die geconfronteerd wordt met grote veranderingen in de uitdagingen, met eveneens een politiek domein dat hard roept om zichtbare resultaten op

korte termijn. Hoofddoel voor de korpsleiding was om het vertrouwen in de politie te herstellen. Daartoe moest men op twee fronten aanzienlijk beter werken: hard optreden tegen criminaliteit en verstoring van de openbare orde. Maar aan de andere kant ook empatisch optreden tegenover het gewone publiek, de politie moest weer je beste vriend worden. Sterk is ingezet op het verenigen van twee, soms tegenstrijdige, zaken: enerzijds werken volgens standaarden en protocollen maar anderzijds een grote mate van creativiteit.

Voor de werving van personeel was het feit dat de Rotterdamse bevolking inmiddels voor 50 procent uit allochtonen bestaat een belangrijk gegeven, met overigens weer geheel nieuwe uitdagingen.

Een aparte bijeenkomst is gewijd aan leeftijdsbewust personeelsbeleid. Een onderwerp dat centraal stond tijdens het Albeda-congres in 2006, onder de naam 'active aging'. Hoe bevorderen wij duurzame inzetbaarheid van een ouder wordend personeelsbestand dat bovendien langer moet doorwerken dan vroeger? Gepleit werd voor het veel meer ontwikkelen van arbeidsvoorwaardenpakketten per levensfase, in combinatie met meer keuzemogelijkheden voor individueel maatwerk. Tijdens het overleg kwamen regelmatig fiscale en juridische hindernissen bij het formuleren van een goed beleid ter tafel. Het is de moeite waard om een goede analyse van die hinderpalen te

maken en te overleggen over de vraag hoe die kunnen worden weggenomen.

DE AGENDA VOOR DE TOEKOMST

De formule van de Albeda-gesprekken is een vruchtbare gebleken. Het blijkt een efficiënte manier te zijn om snel en diepgaand inzicht te krijgen in de vraag wat de belangrijke punten zijn voor de toekomst van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Door de kleine omvang van de groep en het vertrouwelijke karakter van de bijeenkomsten liet iedereen het achterste van zijn tong zien. Dat helpt enorm bij het opbouwen van een agenda voor de toekomst. Het is de bedoeling om deze werkwijze verder te optimaliseren en te herhalen.

De volgende thema's blijken, op basis van de gesprekken en ook volgens de enquête gehouden bij het laatste Albeda-congres, het meest actueel:

a. De normalisering. Weliswaar een onderwerp dat al vele jaren op de agenda staat, maar daar terecht ook nog niet van afgehaald is. De ontwikkeling van het sectorenmodel en de nieuwe cao's, alsook de discussie over het ontslagrecht en procesrecht horen hier bij. De vraag is of een aparte ambtelijke status binnen bepaalde sectoren nog langer wenselijk is.

b. De arbeidsmarkt. Die blijft, bij een vergrijzende bevolking, een punt van aandacht, zeker in verband met het nog steeds niet optimale imago van de ambtelijke dienst en van de ambtenaar. Weliswaar heeft de economische crisis het werken bij de overheid relatief populair gemaakt, maar daarmee is het probleem nog niet weg.

c. Flexibiliteit. Iedereen is ervan overtuigd dat een grotere flexibiliteit van de arbeidscapaciteit gewenst is. Maar de realisatie hiervan gaat moeizaam. Flexibilisering is zowel van belang voor de overheidsorganisatie om haar doelstellingen beter te kunnen bereiken als voor de ambtenaar, die daardoor meer kans heeft op behoud van werk en plezier in het werk.

d. Ambtenaren als professionals. Een onderwerp dat te maken heeft met de onderwerpen sub b en c. Maar ook een onderwerp dat snel tot misverstanden kan leiden. Hierbij hoort het reduceren van interne lasten van arbeid en arbeidsverhoudingen.

e. Leeftijdsbewust personeelsbeleid. Ook een onderwerp dat sterk samenhangt met b, maar tevens belangrijk uit het oogpunt van het vergroten van de productiviteit en de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever.

Stuk voor stuk boeiende en belangrijke onderwerpen. Stof voor nog vele vruchtbare Albedagesprekken.

Prof. mr. R. (Roel) Bekker

INLEIDING

Het begrip 'professional' is zeer in de mode op het ogenblik. 'Many employees want to be considered 'professionals' by their colleagues and co-workers', schrijft Richard Shell in zijn boek over management van professionals.¹ De vakbonden hebben ook zwaar ingezet op het thema van de professional in de publieke sector c.q. bij de overheid.² In vele publicaties wordt gesproken over de professional, zoals in de onlangs verschenen bundel 'Beroepstrots. Een ongekende kracht'.³ In alle gevallen wordt het begrip professional als positief geschetst. Als je professional bent, dan heb je verstand van zaken en moet je met een behoorlijke vrijheid je werk kunnen doen, niet gehinderd door allerlei regels van bovenaf of managers die je autonomie inperken. 'People engaged in a profession often get more respect, income, and deference than do people who work at ordinary jobs', aldus Wilson in zijn standaardwerk over Bureaucracy.⁴ Daarin plaatst hij ook tegenover elkaar de 'professionals' enerzijds en de 'bureaucrats' anderzijds, en het mag duidelijk zijn welke groep op de meeste sympathie mag rekenen. Dat verklaart waarom vele beroepsbeoefenaren zich graag als professional laten aanduiden. Artsen natuurlijk, verpleegsters ook, fysiotherapeuten, onderwijzers, wetenschappers, advocaten, accountants, ingenieurs niet te vergeten, politieagenten, maar waarom gevangenisbewaarders dan niet? En waarom eigenlijk niet alle ambtenaren aangemerkt als professional,

¹ Richard L.Shell, *Management of Professionals*, Second Edition, Taylor & Francis 2007

² Zie: *Toch handig, die ambtenaren*. Uitgave ABVAKABO FNV. En: *Zet de vernieuwing op 1*, Actieplan en programma, juni 2008, PRO en SCO.

³ *Beroepstrots, Een ongekende kracht*, Thijs Jansen, Gabriël van den Brink & Jos Kole (red.), Boom, Amsterdam 2009

⁴ James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Basic Books 2000, pag. 59

ALS AMBTENAAR: MAAKT HET WAT UIT?'

zo lijkt wel besloten te liggen in het standpunt van de bonden en zo klinkt ook door in een aantal beschouwingen in het al genoemde boek Beroepstrots. 'But a popular label is not a useful definition', schrijft Wilson ook.⁵ In het onderstaande zal getracht worden enige ordening in het onderwerp 'professional' te brengen, met name waar het gaat om de ambtelijke dienst. Tevens zal ingegaan worden op de implicaties die verbonden zijn aan bepaalde karakteristieken van het werk van als professionals aangeduide ambtenaren.

HET BEGRIP 'PROFESSIONAL'

Zoals Wilson al aangaf, is een populair label nog niet altijd een bruikbare definitie. In aanvulling op de pogingen om tot enige rubricering te komen van bijvoorbeeld Shell en ook Wilson onderken ik drie categorieën professionals.

a. De professional als tegenovergestelde van de amateur. Dus degene die het werk doet voor zijn vak, zoals dat heet. Als beroep. Pregnant is dat onderscheid bij de sport: de amateurvoetballer versus de profvoetballer. Daarbij wordt dan ook altijd impliciet een zekere kwaliteitsindeling gemaakt, waarbij de professional geacht wordt te beschikken over grotere vaardigheden dan de amateur die sport er maar een beetje bij doet (zij het dat hij soms wel een professionele overtrekking maakt). Dilettant, de klassiek Griekse amateur, is in dat opzicht ook een zeer trefze-

kere, pejoratieve aanduiding van iemand die iets probeert zonder het echt te kunnen. Het mag duidelijk zijn dat dit een definitie is die nagenoeg alle werknemers en vrije beroepsbeoefenaren tot professional betitelt.

- b. De professional als vakman. Ook nog een grote groep, maar wel iets beperkter, en nu alleen omvattende diegenen die een vak uitoefenen waarvoor een aanzienlijke, vooral intellectuele maar soms ook fysieke vaardigheid is vereist. Men moet over een bepaalde vaardigheid beschikken, men moet gestudeerd hebben en een zekere vakbekwaamheid hebben opgedaan door jarenlange praktijk en training. Nog steeds een grote groep, zowel hoofdwerkers als handwerkers van zeer uiteenlopende soort. In deze categorie is sprake van een aantal subcategorieën:
1. De beroepsbeoefenaar beschikt over een zekere mate van vrije beoordelingsruimte, mag afgaan op eigen waarneming en de interpretatie daarvan, zij het dat hij daarin wel opgeleid en getraind moet zijn en blijven; een politieagent zou hiertoe gerekend kunnen worden.
 2. De beroepsbeoefenaar heeft een zekere vrijheid zelf te bepalen hoe hij zijn werk doet, waarbij hij zich laat leiden door de normen die hij via een gedegen opleiding heeft meegekregen maar waarbij het werk zelf sterk solistisch is. Leraren bijvoorbeeld.

⁵ Wilson, a.w. pag. 59/60.

3. De beroepsbeoefenaar oefent zijn vak uit op basis van een wetenschappelijke opleiding en conform de eisen die de wetenschap stelt. Laboratoriumpersoneel hoort in deze categorie, maar ook de onderzoeker bij een adviesraad of een planbureau.
 4. De beroepsbeoefenaar oefent een zgn. ‘scheppend’ beroep uit: musicus, schrijver, schilder.
- c. De professional, als beoefenaar van een beroep waar niet alleen de onder b genoemde vaardigheid voor is vereist maar waarin tevens sprake is van werken volgens normen die in belangrijke mate door de beroepsgroep zelf worden opgesteld en gehandhaafd. Dit is de definitie die ook Wilson noemt waarbij hij ook wijst op de aanwezigheid in dit geval van bijvoorbeeld externe (d.w.z. niet tot de organisatie waar iemand werkt behorende) beroepsorganisaties en externe tuchtrechtspraak. Artsen horen in deze categorie, net als advocaten en accountants, en ook bijvoorbeeld organisatieadviseurs, zij het dat bij die laatste categorie geen sprake is van regelgeving van de overheid maar van regelgeving door de beroepsorganisatie.⁶

Duidelijk mag zijn dat het begrip professional dus nogal wat dimensies kent en dat het begrip niet erg geschikt is voor onomstreden indelingen. Wel tekent zich af dat er in ieder geval sprake moet

zijn van vakmanschap, dat ook stevig beloond mag worden en dat niet iedereen zo maar even aanleert. Dat brengt ook status met zich mee. Ook lijkt er bij de indeling in oplopende mate sprake van een zekere vrijheid bij de uitoefening van het vak, een zeker ‘*freies Ermessen*’ bij het behandelen van individuele gevallen. Daarbij wordt verondersteld dat de professional met behulp van zijn kennis en ervaring zelf tot een oordeel komt en zelf daardoor toegevoegde waarde creëert. Werken zonder instructies en controle van bovenaf, in het vertrouwen dat de betrokkenen op basis van kennis en ervaring de optimale afwegingen zal maken. Gezag wordt opgebouwd door de kwaliteit van het werk en niet door anciënniteit of hiërarchie. En daar hoort dan ook bij: ‘peer review’ bij het beoordelen van het werk, culminerend in een eigen tuchtrechtspraak van een bepaalde beroepsgroep, zoals het Medisch Tuchtcollege of de Orde van Advocaten.

Het is niet een geheel sluitende beschrijving. Zo wordt bijvoorbeeld een violist in een symfonieorkest waarschijnlijk wel gezien als een professional, en zelfs één uit de categorie sub b, terwijl de instructies voor zijn werk zeer gedetailleerd zijn, de acceptatie van eigen interpretatie van inhoud en tempo zeer gering is en de instructies bovendien worden gecontroleerd en aangevuld door een nogal stringent boven hem geplaatst gezag (de

⁶ De OOA, Orde van organisatiekundigen en -adviseurs. Overigens: niet alle organisatieadviseurs zijn hierbij aangesloten, de interne regels en bijbehorende tuchtrechtspraak gelden alleen voor de leden.

ALS AMBTENAAR: MAAKT HET WAT UIT?'

dirigent). Maar grosso modo lijkt de indeling wel hanteerbaar.

DE PROFESSIONAL IN DE PUBLIEKE DIENST C.Q. BIJ DE OVERHEID

De vraag die nu aan de orde kan komen, is of ook in de publieke sector professionals voorkomen en met name of dat publieke element iets uitmaakt voor het zijn van professional. En of de publieke context beperkingen met zich meebrengt die niet gelden voor professionals in het algemeen.

Duidelijk is dat de categorie 'professionals-niet-zijnde-amateurs' per definitie alle werknemers bij publieke organisaties omvat. De groep 'onbetaalde vrijwilligers', die ook bij de overheid voorkomt, laat ik hier maar buiten beschouwing. Ook kent de publieke dienst veel werknemers uit de tweede categorie. Genoemd zijn al de politieagenten, de leraren en het laboratoriumpersoneel, maar dat valt moeiteloos aan te vullen met veel andere beroepsbeoefenaren.

Interessant is om iets nauwkeuriger te kijken naar bepaalde categorieën. Politieagenten bijvoorbeeld zouden wel als professional kunnen worden aangemerkt, voor zover zij een beroep uitoefenen waarbij een zekere mate van beoordelingsvrijheid bestaat. Maar dat geldt niet voor alle politieagenten en ook niet in alle gevallen. De agenten bijvoorbeeld die het verkeer regelen of die snelheids-

boetes verwerken, werken veeleer volgens vaste instructies respectievelijk voeren in sterke mate administratief, qua inhoud, tempo en kwaliteit aan strakke regels gebonden werk uit. Militair personeel is een categorie die hier vrij dicht bij ligt, ook daar zijn de instructies en de hiërarchie nogal dominant. Gevangenisbewaarders werken eveneens in de veiligheidshoek, maar of die nu als professionals worden aangemerkt, lijkt alleen het geval daar waar sprake is van een functie die ook sterk therapeutische of vormende elementen heeft, waardoor de functie vergelijkbaar wordt met die van verzorger of leraar. De normale administratieve medewerker van een overheid lijkt niet te vallen onder de definitie van professional. In dergelijke functies is vaak sprake van sterk routinematig werk, met weinig vrije interpretatieruimte. Bij het onderscheid dat Wilson maakt tussen 'professionals' en 'bureaucrats' zullen deze medewerkers onder de laatste groep worden gerekend.

Ingewikkelder is de functie van beleidsmedewerker. Daarbij is wel sprake van een meestal wetenschappelijke opleiding, wordt ook intellectuele inspanning verwacht en tevens de nodige creativiteit. Maar wel altijd binnen een bepaald kader en op basis van meestal heldere werkinstructies. Voor autonome oordeelsvorming is niet zoveel ruimte.

Complicaties rijzen bij de derde categorie, de groep professionals die hun normen ontleen aan een

externe (beroeps-)organisatie. Ook bij de overheid werken bijvoorbeeld artsen en accountants die bij hun vakuitoefening gebonden zijn aan normen die voor hun vak gelden. Het gaat niet om veel ambtenaren maar ze leveren in beginsel wel interessante dilemma's op, bijvoorbeeld als de overheidscontext of de hiërarchische opdrachten in strijd komen met de eisen die voortvloeien uit de eisen die gelden voor het vak. Hieronder zal daar nader op worden ingegaan.

Conclusie: ook bij de publieke sector c.q. bij de overheid komen professionals voor. Dat zijn er nogal veel overeenkomstig de definitie die genoemd is sub b, maar ook op basis van de meer beperkende definitie sub c is er nog sprake van 'echte' professionals bij de overheid. Het ligt ook niet voor de hand aan te nemen dat er een wezenlijk onderscheid is tussen de situatie bij de (semi-)overheid en in het bedrijfsleven. De genoemde categorieën komen in beide sectoren voor. Bijvoorbeeld waar sprake is van accountants bij een particulier bedrijf zijn dezelfde dilemma's aanwezig.

Over twee groepen nog enige aanvullende opmerkingen. Allereerst: het ziekenhuispersoneel, en met name de artsen en verplegers in loondienst. Die worden vaak opgevoerd als het gaat om het beschrijven van de positie van professionals in de publieke sector. Ten onrechte echter. In dit geval gaat het namelijk om particuliere bedrijven, zij

het zonder winstoogmerk in de meeste gevallen. Wel geldt dat bij deze bedrijven sprake is van een collectief element doordat de financiering merendeels verloopt merendeels via de voor iedereen verplichte zorgverzekering en de overheid ook een sterke invloed heeft op prijs en kwaliteit. Maar er is geen sprake van een ambtelijke werkrelatie, de arbeidsverhoudingen lijken veel op de situatie in de markt. Er zijn meer van dergelijke groepen zoals energiebedrijven en vervoersbedrijven, met elk overigens weer eigen omstandigheden. Overigens: voor de vraagstukken inzake professionaliteit maakt dat verder niet uit.

Een tweede categorie zijn de overheidsonderdelen waar alleen maar professionals uit de categorie sub c werken: bijvoorbeeld in een Architectengroep (zie de Rijksgebouwendienst), bij de Rijks Accountantsdienst, bij een intern Adviesbureau (zie bijvoorbeeld Rijksadvies). Hetzelfde geldt voor onderzoeksorganisaties binnen de overheid zoals het RIVM of de planbureaus, die onderzoek doen dat ook in soortgelijke vorm bij particuliere onderzoeksbureaus wordt gedaan. In beginsel zijn de dilemma's vergelijkbaar met die bij een privaat advocatenkantoor, architectengroep of accountantsbureau. Ook daar moet men zoeken naar een evenwicht tussen de professionele autonomie en de belangen van de organisatie. Maar wel geldt dat in een aantal gevallen men in de markt soms een organisatievorm kiest die meer recht doet aan de

ALS AMBTENAAR: MAAKT HET WAT UIT?'

individuele autonomie dan bij de overheid mogelijk is. De maatschap is in dit verband een vorm waarin professionals enerzijds autonoom zijn en anderzijds toch gebonden aan onderlinge regels en beperkingen. Of de *associate*, niet zijnde werknemer. Het lijkt niet goed mogelijk dat regime ook van toepassing te doen zijn op bv. architecten- of ingenieursbureaus binnen een overheid.

Een enkele keer wordt bij de overheid een aanzet gegeven tot een situatie van autonome professionaliteit. De Wet op het RIVM bijvoorbeeld bepaalt in art. 5 dat de minister geen aanwijzingen geeft aan de DG van het RIVM over de methoden van onderzoek. Interessant is dat de wet niet regelt of de DG al dan niet aanwijzingen kan geven aan zijn medewerkers. Men zou a contrario kunnen redeneren en stellen dat dat dus wel kan. In het kader van de onafhankelijkheid van onder de overheid vallende onderzoeksbureaus verdient ook aandacht de positie van de planbureaus. Daarover ontstond onlangs een discussie naar aanleiding van de vraag van de Tweede Kamer om rechtstreeks (dat wil zeggen: zonder tussenkomst van de minister) toegang te hebben tot die planbureaus. Het kabinet hield dit om staatsrechtelijke redenen af. Na de nodige discussies en een enkele motie heeft het kabinet een compromis voorgesteld, inhoudende dat de kamer een verzoek wel formeel tot de minister richt maar dat dat verzoek vervolgens rechtstreeks en terstond naar het planbureau gaat. Het rap-

port van het planbureau gaat ook weer formeel via de minister terug maar die doet dat ongezien en terstond, en bemoeit zich er inhoudelijk niet mee. In de desbetreffende brief heeft het kabinet ook nog eens de onafhankelijkheid van de planbureaus onderstreept wat hun methoden van onderzoek betreft.⁷

Voor alle duidelijkheid ter afsluiting van deze paragraaf over de professional in de publieke dienst: de indeling in professionals en niet-professionals houdt geen waardeoordeel in over de kwaliteit van hun werk. Professionals kunnen waardeeloos werk afleveren en niet professionals juist buitengewoon waardevol werk. Het lijkt goed dit nog eens te benadrukken omdat ongetwijfeld een drijfveer achter de wens als professional te worden gezien ook is gelegen in de aanname dat daardoor als het ware de kwaliteit van het werk onaantastbaar wordt. Dat is echter zeker niet per definitie het geval, zoals hieronder ook nader zal worden uiteengezet. De kwaliteit van het werk is soms wel moeilijk te beoordelen maar dat is iets anders.

MOGELIJKE FRICTIES

Wat maakt het uit of men bij de overheid nu wel of niet professional is of als zodanig wordt aangemerkt? Status, inkomen e.d. zijn niet zozeer afhankelijk van dit label maar veeleer van een indeling in een bepaalde functiegroep. Dat maakt dus niets uit. Interessant is echter wel na te gaan waar

⁷ Zie: brief van de minister van BZK van 7 april 2009, TK 2008-2009, 31490, nr. 20.

de vakuitoefening van functies die als professional worden aangeduid bijzondere kanten vertoont of fricties kunnen opleveren. Daarvan lijkt in ieder geval in drie gevallen sprake:

- a. de professional beroept zich op een externe norm die afwijkt van de interne;
- b. de overheid heeft behoefte aan professionele vakuitoefening die zij zelf niet kan leveren;
- c. op grond van specifieke eisen die gelden voor een overheid is sprake van een inperking van de mogelijkheden om optimaal het werk te doen.

De eerste categorie gevallen is interessant. Een ambtenaar heeft een bepaalde opvatting over zijn werk die hij ontleent aan de normen van zijn beroepsgroep. Het kan voorkomen dat daardoor fricties ontstaan in zijn organisatie. Relatief eenvoudig zijn nog die gevallen waarin er wel externe normen bestaan die echter geen juridische kracht hebben. Het lijkt dat in dit geval de opvattingen van de overheidsorganisatie in beginsel prevaleren. De overheid wil een bepaalde wijze van vakuitoefening. Als een ambtenaar het niet eens is met wat van hem verwacht wordt, dan zit hij op de verkeerde functie c.q. heeft hij de verkeerde baan. In de praktijk is regelmatig sprake van beleidsmedewerkers of onderzoekers die een bepaalde eigen opvatting hebben over hun vak. Daarvoor moet ruimte zijn, ook als die opvatting niet altijd 100% strookt met de opvatting van de overheid of van de hiërarchische baas. Maar uiteindelijk zal men zich

toch moeten voegen in wat de overheid als functie-inhoud en functievervulling heeft bepaald.

Een bekend voorbeeld is het geval van de onderzoeker bij het RIVM die het niet eens was met het steeds minder gewaardeerd worden van zijn statistische vak binnen het RIVM. Hij heeft zich vervolgens, op titel van klokkenluider, tot de pers gewend. Zijn stelling was dat het RIVM niet wetenschappelijk was in zijn onderzoek en zijn oor liet hangen naar de politiek. Daarvoor kreeg hij in de politiek en de media zeker gehoor. Maar uiteindelijk werd toch vastgesteld dat (de DG van) het RIVM gerechtigd was zelf te bepalen op welke wijze de aan het RIVM opgedragen taak zou worden vervuld en niet verplicht was de niet meer als noodzakelijk geziene statistische werkzaamheden te continueren. Zie ook de hiervoor al genoemde passage in de Wet op het RIVM, waaruit inderdaad deze bevoegdheid van de DG mede is af te leiden. Overigens ligt deze problematiek dicht aan tegen de vraag naar de reikwijdte van gewetensbezwaren. Het zou te ver voeren daar in dit verband nader op in te gaan. Volstaan wordt met de opmerking dat de ambtelijke dienstvervulling de ruimte voor gewetensbezwaren niet zo groot maakt, en zeker niet als het bezwaar de integrale functie betreft.

Ingewikkeld wordt het wanneer de externe norm juridische geldingskracht heeft. Voor een arts geldt

ALS AMBTENAAR: MAAKT HET WAT UIT?'

bijvoorbeeld een geheimhoudingsplicht. Het kan zijn dat de overheidsorganisatie waar hij werkt graag zou beschikken over bepaalde informatie waar die arts over uit hoofde van zijn vakuitoefening over beschikt. Normaal gesproken hoort het bij een goede ambtelijke dienstvervulling dat men de informatie waar men over beschikt inzet ten dienste van de overheidsorganisatie waar men werkt. Maar in dit geval lijkt het dat de professionele norm prevaleert boven de ambtelijke. Ook bij accountants kan deze frictie zich voordoen, maar dan meestal in omgekeerde zin: volgens de externe norm is men gehouden iets te openbaren waarvan de organisatie liever zou zien dat het niet openbaar wordt, bijvoorbeeld omdat daarmee het belang van de organisatie wordt geschaad. Ook in dit geval lijkt de professionele norm te prevaleren. Nog ingewikkelder wordt het als de ministeriële verantwoordelijkheid in beeld komt. Een minister is verantwoordelijk voor alles wat er in het ministerie gebeurt maar ook voor alles wat het ministerie weet.

Weer terug naar het geval van de ambtenaar-arts die iets weet maar het niet laat weten aan de organisatie. De minister weet het in dit geval dus ook maar weet het tegelijkertijd niet, en kan het bovendien niet te weten komen. Het zal zich ongetwijfeld wel eens voordoen bij gedetineerden of asielzoekers. De minister zal zich daar in een voorkomend geval wellicht op beroepen, maar erg

relevant lijkt dat niet. Er zijn wel meer zaken die een minister niet weet, terwijl hij wel volledig politiek verantwoordelijk is. Interessant is dat bij bijvoorbeeld inspecteurs dit probleem in dubbele zin kan voorkomen. Een inspecteur gezondheidszorgtevens-arts is gebonden aan zijn beroepsregels. Bovendien is wettelijk geregeld dat de minister zich alleen via een zeer zware procedure met individuele gevallen kan bemoeien. Niettemin is de minister verantwoordelijk als er wat mis gaat. Gewezen is al op de bijzondere wettelijke regeling ten aanzien van het onderzoek van het RIVM, het is curieus dat dit kennelijk maar bij weinig overheidsonderzoekorganisaties zo geregeld is. Ook daar geldt dat niettemin de minister geheel verantwoordelijk blijft voor het RIVM-onderzoek, ook al was hij het niet eens met de methode van onderzoek.

De tweede categorie is relatief beperkt. Het kan voorkomen dat de overheid wil of moet beschikken over professionals die de overheid zelf niet heeft. Het beste voorbeeld is de Landsadvocaat die namens de overheid de vertegenwoordiging in rechte doet.⁸ Ook doet de overheid vaak beroep op externe adviseurs met als stelling dat hun beroepscode een zekere onafhankelijkheid garandeert, zoals bij managementconsultants of taxateurs. Dat kan wel leiden tot fricties. Er is soms binnen de ambtelijke dienst wellicht enige jaloezie op de vrijheid waarmee de externe professional zijn werk kan doen. Ook het inkomen van die professional

⁸ Interessant is overigens de vraag of de overheid dit werk ook niet zelf zou kunnen doen. Formele beletselen daartegen lijken niet (meer) te bestaan, nu organisaties ook zelf advocaten in dienst kunnen hebben.

kan soms enige afgunst en frustratie oproepen bij de ambtenaar die al dan niet terecht stelt over dezelfde kwaliteiten te beschikken als de externe. Wat hiervan ook zij: de categorie is beperkt en het zou op deze plaats te ver voeren daar nu nader op in te gaan.

De derde soort gevallen vormt veelal de basis voor veel van wat er gepubliceerd wordt over de positie van de professional, met name ook de professional die werkzaam is in de publieke dienst. Gewezen wordt daarbij op welke wijze de medewerkers worden ingesnoerd door een grote serie beperkingen die van hogerhand over hem worden uitgestort en die het werk nagenoeg onmogelijk maken, al was het alleen al omdat het voldoen aan alle instructies vrijwel de gehele werktijd in beslag neemt zodat men niet toekomt aan het echte werk. De zorg, hoewel strikt genomen geen overheid, is hierbij een grootleverancier van anekdotes over onmogelijke en overbodige formulieren, maar ook in het onderwijs en bij de politie wordt vaak gewezen op deze situatie.

Daar komt nog bij een door professionals in het algemeen als overbodig en hinderlijk gezien verschijnsel, zijnde management, en managers die vooral uit zijn op hun eigen carrière, geen oog hebben voor de werkvloer en willekeurige beoordelingen baseren op niet relevante beoordelingscriteria. Weemoedig wordt gesproken over vroeger, toen

men nog gewoon zijn werk kon doen, Geert Mak behoort tot de graag geziene sprekers op symposia van deze professionals. De indruk bestaat overigens ook dat men deze vreselijke situatie in de eigen omgeving nog wel werkbaar vindt maar vooral in het algemeen een grote aversie heeft tegen deze lastendruk.

Om wat voor zaken gaat het? In de eerste plaats kan sprake zijn van beperkingen die voortkomen uit regelgeving. Die regelgeving kan gericht zijn op de vakuitoefening, bijvoorbeeld protocollen over hoe te handelen in specifieke situaties, regels ten aanzien van de arbeidsomstandigheden of regels inzake kwaliteit en veiligheid. Regels om te regelen dat en hoe men zich over zijn werk verantwoordt, horen hier ook bij. Vaak alle met bijbehorende verplichtingen om vast te leggen hoe in een concreet geval is gehandeld. Soms komen deze regels van de overheid, soms komen ze van een beroepsorganisatie, soms komen ze van elders. Het zijn beperkingen, en soms zijn ze doorgeslagen of niet meer van deze tijd, maar over het algemeen wordt de redelijkheid van de regels wel ingezien. Zeker als het gaat om beroepsregels van een beroepsorganisatie zijn er garanties dat er een zeker draagvlak voor die regels bestaat. Overigens is interessant dat bij het niet-naleven van deze regels altijd een grote roep ontstaat om inspecteurs die veel stringenter deze professionals moeten controleren dan voorheen. Het is een illustratie

ALS AMBTENAAR: MAAKT HET WAT UIT?'

van de ambivalentie die soms bij discussies over autonome professionals aanwezig is.

De acceptatie wordt al minder bij overheidsregels die veelal niet direct gerelateerd zijn aan de beroepsuitoefening maar voortkomen uit althans mede te maken hebben met andere belangen. Bij bijvoorbeeld de arbeidsomstandigheden kan dat tot verwarring leiden. Het rookverbod in de horeca bijvoorbeeld was formeel niet gericht op bescherming van de café-bezoekers maar op bescherming van het café-personeel. Dat leidt licht tot verwarring. Voor de professionals wordt het al weer wat minder makkelijk te verteren als er sprake is van lasten en regels die eigenlijk niets met de vakuitoefening te maken hebben, maar voortkomen uit geheel andere overwegingen. Voorbeeld: statistische informatie voor het CBS, informatie voor de Kamer van Koophandel, informatie voor de Belastingdienst etc.

Dan zijn er lasten die niet gebaseerd zijn op regels maar op bedrijfsbelangen. Het management legt nu eenmaal personele en financiële beperkingen op die de manoeuvreerruimte van professionals beperken. Ook stelt het management eisen op ten aanzien van de wijze van functie vervulling, in termen van kosten, kwaliteit en productie van hetgeen de professional moet doen.

Managers hebben onder meer als taak te verzekeren dat bedrijfsdoelstellingen worden gehaald, in termen van kwaliteit, kwantiteit en kosten. Dat moet bijvoorbeeld ook in het kader van de begrotingscyclus verantwoord worden respectievelijk dient ter onderbouwing van claims op budget. Daarvoor zijn systemen ingericht die informatie opleveren. Op basis daarvan kan het management bijsturen. Dat is vaak in de vorm van correcties die ook ingrijpen in het gedrag van professionals. Die zit daar vanzelfsprekend niet op te wachten en beschouwt dat als inbreuk op zijn professionele autonomie. De professional zal daarbij beweren dat hij zelf het beste kan beoordelen wat in een concreet geval gewenst is. Bovendien zal hij er op wijzen dat zijn professionele vak nu eenmaal mensenwerk is waarbij het streven naar groei van de productie onvermijdelijk afbreuk doet aan de kwaliteit. De directe klant van de professional zal hem daarin ongetwijfeld vaak bijvallen.

Wat de financiering van zijn werk betreft, zal de professional de voorkeur geven aan een 'open-eind-financiering': het werk moet nu eenmaal worden gedaan, (letterlijk) koste wat het kost. De spanning die hieruit voortvloeit is evident en kan ook niet opgelost worden met bijvoorbeeld de simpele formule dat de manager bepaalt wat er moet gebeuren en de professional zich bekommert om de hoe-vraag. In de praktijk blijkt dat deze spanning niet altijd goed wordt opgelost. Dat heeft

wellicht iets te maken met de natuurlijke autonomie van een professional die zich er soms zelfs op laat voorstaan dat hij zich niets aan de organisatie gelegen laat liggen. Maar evenzeer geldt dat veel managers ook niet altijd hun vak even goed verstaan en niet in staat zijn met de juiste mix van tact, overredingskracht en gezag de verschillende belangen goed te verenigen. De manager kiest mede hierdoor soms maar de weg van de interne instructie, waardoor hij ‘van het gezeur af is’, maar de hoeveelheid regelgeving weer is toegenomen.

Het geheel kan, zeker als er ook nog sprake is van dubbel werk of van onderling tegenstrijdige beperkingen, leiden tot een soms onwerkbaar wordende kluwen van regels, instructies en andere beperkingen. Over het algemeen geldt dat overheid en niet-overheid niet erg verschillen. Ook de professionals die werken in een particuliere instelling of bij een particulier bedrijf zuchten over veel van de regels die ik hiervoor heb aangeduid. En hebben evenzeer een hekel aan te indringende bemoeienis van het management met de wijze waarop zij hun werk doen. Bij de overheid geldt echter wel dat de stapeling van regels groter is. Op het gebied van personeelsbeleid heeft bij de overheid noch de manager noch de professional dezelfde speelruimte als bij een particulier bedrijf, en hetzelfde geldt voor andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Bovendien wordt vaak de ministeriële verantwoordelijkheid aangeroepen als rechtvaardiging

voor een extra accent op de informatievoorziening, terwijl ook de context van politieke realiteit en ver doorgevoerde, openbare verantwoordingsplicht leidt tot veel extra regels.

Helemaal erg wordt het als er sprake is geweest van een incident omdat dan snel intensivering van de regels wordt aangegrepen als middel om toekomstige incidenten tegen te gaan. Interessant is in dit verband om een vergelijking te maken tussen het management van jeugdinstellingen van de overheid en dezelfde instellingen op particuliere basis. Voor beide geldt dat ze hetzelfde moeten leveren maar de beperkingen voor de eerste categorie zijn veel groter dan voor de tweede, als het gaat om de bedrijfsvoering. Het zou interessant kunnen zijn te onderzoeken of dat een verklaring zou kunnen zijn is voor het door de Inspectie jeugdzorg soms geconstateerde verschil in kwaliteit.⁹ Zeker is dat het een verklaring is voor de soms aanwezig verschillen in werkplezier.

Kortom: regels en lastendruk horen er bij, meestal komen ze voort uit de beste bedoelingen en kunnen ze rekenen op enig begrip ja zelfs appreciatie van de beroepsgroep. Dat geldt ook voor het management, zij het dat het managen van professionals niet eenvoudig is. Omdat weinigen die vaardigheid bezitten, wordt daarop terecht vaak veel kritiek geuit. Het maakt weinig uit of je het nu hebt over professionals bij de overheid of daarbuiten:

⁹ Zie: rapport Detentie, *behandeling en nazorg criminele jeugdigen*, TK 2007-2008, 31215, nrs. 1-2.

ALS AMBTENAAR: MAAKT HET WAT UIT?'

allen hebben dezelfde soort klachten over dit soort zaken. Maar bij de overheid geldt wel dat de regels nog een stukje verder zijn doorgeslagen, enerzijds uit het oogpunt van gelijkheid en anderzijds ook om elk mogelijk risico in te dammen. Het lijkt zeer de moeite waard om juist bij de overheid hier veel intensiever en systematischer naar te kijken. De arbeidsproductiviteit van de overheid en het werkplezier van de daar werkzame professionals zou daar zeer mee gebaat kunnen zijn.

SLOT

Professionals beschouwen zichzelf graag als vaklieden, die het best kunnen functioneren als ze een zo groot mogelijke vrijheid hebben. Bemoeienis van anderen dan collega-professionals wordt niet gewaardeerd, en zelfs die collegae moeten niet te dicht bij komen. Een zekere onaantastbaarheid is onderdeel van het voor zichzelf gewilde imago van de professional. Werknemers willen mede daarom graag aangemerkt worden als professional, zowel bij de overheid als daarbuiten. Het vergroot bovendien status en inkomen als men zich er op kan beroemen tot deze categorie te behoren. Bij sommige definities zijn er weinigen die daar niet onder vallen. Veel maakt het niet uit. Het wordt pas interessant als men op grond van de status van professional zich wil vrijwaren voor beperkingen die wel voor andere werknemers gelden. Of een grotere vrijheid wil hebben dan in normale gevallen binnen een organisatie past. Bij de overheid

geeft dat extra verwickelingen in verband met het specifieke karakter van de overheid, waarbij de interne regelgeving vaak niet alleen op de bedrijfsbelangen of de professionele belangen is gebaseerd maar ook op andere, politieke of staatkundige overwegingen. Het zou goed zijn over de hieruit voortvloeiende dilemma's vaker van gedachten te wisselen, met name omdat alleen via intensieve communicatie tot werkbare evenwichten kan worden gekomen.

Onderschat wordt de betekenis en de moeilijkheid van management van professionals en van professionele organisaties. Enerzijds heeft men te maken met medewerkers die vaak hoog opgeleid zijn, eigenwijs zijn in meestal de goede zin des woords en niet staan te springen om interventies van bovenaf. Anderzijds is de kwaliteit van hun werk moeilijk te beoordelen terwijl het organisatiebelang dat wel nodig maakt. Het management van deze medewerkers is een hele uitdaging en vereist bijzondere vaardigheden. Dat is zowel bij de overheid als daarbuiten een vak dat nog lastiger is dan 'gewoon' management. Bij de overheid geldt dat dat vak van managers bovendien onderontwikkeld is en regelmatig sterk bepaald wordt door factoren die niet zoveel met management te maken hebben maar veel meer met politiek. Het is in het licht van dit alles de moeite waard de aandacht voor het managen van professionals bij de overheid te intensiveren en te bezien of verbeteringen mogelijk zijn.¹⁰

¹⁰ Zie twee nog steeds en ook voor de overheid relevante boeken: Mathieu Weggeman, *Leidinggeven aan professionals, Het verzilveren van creativiteit*, Kluwer Bedrijfswetenschappen 1992. En : David H. Maister, *Management van professionele organisaties*, Academic Services, Schoonhoven 1999.

Prof. mr. R. (Roel) Bekker

INLEIDING

Zoals alle markten heeft ook de arbeidsmarkt iets ongrijpbaars. In beginsel is het eenvoudig: je hebt een bepaalde vraag naar arbeid en een bepaald, tamelijk goed te voorspellen aanbod. Op een redelijk open markt weten die elkaar over het algemeen goed te vinden. Soms is er sprake van fricties. Het kost meestal enige tijd om die fricties op te lossen, waarbij in de tussentijd de invloed van die fricties op de prijs is waar te nemen.

Wat de publieke sector betreft gaat dit in principe ook op, zij het dat de publieke sector een paar specifieke kenmerken heeft die voor extra problemen (kunnen) zorgen. De productiviteitsontwikkeling in de publieke sector is niet altijd groot, zodat een groeiende vraag niet gemakkelijk is op te vangen. De vraag heeft bovendien soms weinig remmingen omdat het prijsmechanisme in een aantal gevallen is uitgeschakeld. Ook aanpassingen via de prijs van de arbeid zelf zijn in beperktere mate mogelijk dan in de particuliere sector. Maar in beginsel functioneert de arbeidsmarkt in de publieke sector net zoals elders.

De voorspelling was dat in het algemeen door vergrijzing de arbeidsmarkt steeds krapper zou worden. Dat gold in de publieke sector met zijn geringe productiviteitsstijging nog des te sterker. Voor de lange termijn lijkt daar nog geen verandering in te komen. Maar de economische crisis heeft

wel degelijk een groot effect op de korte termijn. Kostte het kort geleden nog moeite om voldoende arbeidskrachten te krijgen, op het ogenblik is eigenlijk geen sprake meer van grote tekorten. Daar komt nog bij dat veel overheden overgegaan zijn tot besparingen op personeel en afslanking van het personeelsbestand. Door bezuinigingen op de uitgaven voor bijvoorbeeld politie, onderwijs en zorg wordt ook in die sectoren de vraag afgeremd. Daar staat tegenover dat juist de relatieve zekerheid van de publieke sector ineens gezorgd heeft voor extra belangstelling onder werknemers.

In het onderstaande zal nader ingegaan worden op een aantal zaken die bij de arbeidsmarkt een rol spelen. Na een korte kwantitatieve beschouwing zal ingegaan worden op de effecten van vergrijzing, de gevolgen van de conjunctuur, de diversiteit, het imago van de ambtenaar en de flexibiliteit van de ambtenaar. Aandacht zal worden gegeven aan de inhuur van externen. Tenslotte zal stilgestaan worden bij de vraag of er behoefte is aan betere planning van de arbeidsmarkt.

KWANTITATIEVE ASPECTEN VAN DE ARBEIDSMARKT IN DE PUBLIEKE SECTOR

Hoeveel mensen werken in de publieke sector? Die vraag is gemakkelijker gesteld dan beantwoord. Het is niet helemaal helder wat precies onder de publieke sector moet worden verstaan. Het deel 'overheid' is nog relatief gemakkelijk vast te stellen. Daarbij gaat het om:

Overheid (aantal personen x 1.000)

Rijk	120
Krijgsmacht	68
ZBO's	46
Provincies	13
Gemeenten	174
Waterschappen	10
Gemeenschappelijke regelingen ¹¹	23
Totaal	454

(Bron: kerngegevens overheidspersoneel, Ministerie van BZK, 2009)

In totaal werken hier 454.000 medewerkers.

¹¹ Voor de omvang Gemeenschappelijke regelingen is een schatting gemaakt aan de hand van gegevens van BZK, VROM en GGD-N.

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

Dit is de kern van de publieke sector. Daarnaast maken in ieder geval deel uit van de overheid:

- het politiepersoneel
- de magistratuur

In totaal werken daar:

Veiligheidssector (aantal personen x 1.000)

Politiepersoneel	63
Magistratuur	3
Totaal	66

(Bron: kerngegevens overheidspersoneel, Ministerie van BZK, 2009)

Voorts rekenen we tot de publieke sector ook die functies die geheel of grotendeels met publieke middelen worden gefinancierd: het totaal van onderwijs en wetenschappen.

Totaal onderwijs en wetenschappen (aantal personen x 1.000)

Voortgezet onderwijs	108
Middelbaar Beroepsonderwijs	56
Personeel lager onderwijs	187
Medewerkers van overheidsuniversiteiten	50
Hoger Beroepsonderwijs	39
Onderzoeksinstituten	3
Universitair Medische Centra	60
Totaal	503

(Bron: kerngegevens overheidspersoneel, Ministerie van BZK, 2009)

De zorgsector is een verhaal apart. Strikt genomen is daar geen sprake van overheidsfinanciering maar van financiering via (verplichte) verzekeringspremies. Maar omdat de ziektenkostenverzekering verplicht is, de premies sterk door de overheid zijn gereguleerd en de tarieven sterk bepaald worden door de overheid, wordt in het algemeen de zorgsector ook tot de publieke sector gerekend. Helemaal consequent gebeurt dat overigens niet. Het personeel van de zorgverzekeraars bv. behoort niet tot de publieke sector. Ook opticiens, de leveranciers van het belangrijkste medische hulpmiddel dat er bestaat, vallen er niet onder, en evenmin de farmaceutische sector. In totaal werken in de sector Zorg en Welzijn ca. 1,2 miljoen mensen.

Tenslotte omvat de publieke sector nog een aantal nutsfuncties die echter in veel gevallen door particuliere bedrijven worden vervuld. Zo is de energiemarkt geheel privaat, en eveneens de openbaar vervoermarkt. In beide gevallen is overigens wel weer sprake van grote overheidsregulering en/of overheidsparticipatie. In totaal werken in die sectoren ca. 93.500 mensen. Ze blijven hier verder buiten beschouwing.

In totaal omvat de publieke sector dus 2,2 miljoen mensen waarvan bij de overheid in strikte zin 454.000 mensen. Dat is 28,7% van de totale beroepsbevolking¹². Onlangs heeft de OESO een onderzoek gedaan naar de omvang van de Nederlandse overheid in vergelijking met een 8-tal andere landen.¹³ Daaruit bleek dat in totaal de Nederlandse overheid niet uitzonderlijk groot is. Wij zitten op ongeveer het Angelsaksische niveau. Maar de Nederlandse overheid in totaal is aanzienlijk kleiner dan bv. de Scandinavische overheid. Maar onze *centrale* overheid is naar verhouding wel groot, met als door de OESO genoemde, mogelijke oorzaken dat het moeilijk is bij ons om beleid te decentraliseren en dat wij nogal eens erg arbeidsintensief beleid kennen.

Welke functies worden vervuld binnen de overheid c.q. de publieke sector? Gegeven de heterogeniteit van de overheid komen eigenlijk alle functies voor: beleidsmedewerkers, administratief personeel, IT-personeel, beveiliging. En bewakingspersoneel, militairen, chauffeurs, onderzoekers, ingenieurs, laboratoriumpersoneel, theologen etc. Dat wordt nog uitgebreid met de categorieën onderwijs en zorg: leraren, dokters, verpleegkundigen etc.

¹² Bron: CBS, Statistisch jaarboek 2009

¹³ OECD, Efficiency Study, *Working Party of Senior Budget Officials*, 20 May 2009.

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

Het overgrote deel van het personeel is te rekenen tot de dienstverlenende sector. Een enkele industriële functie komt nog wel eens voor, bv. bij het Nederlands Vaccin Instituut. Maar dienstverlening is de hoofdmoot. Op dat vlak concurreert de overheid met de rest van de dienstverlening. In aantallen:

Werkgelegenheid (aantal personen x 1.000)	
Commerciële dienstverlening	4.121
Niet-commerciële dienstverlening	2.778
Totaal	6.899

(Bron: *Statistisch jaarboek, CBS, 2009*)

In het kader van o.m. de Commissie Bakker¹⁴ is een raming gemaakt van de ontwikkeling van de vraag naar arbeidskrachten in de publieke sector. Daaruit bleek dat met name de vergrijzing een aanzienlijke versturende factor is. De vergrijzing heeft sowieso een positief effect op de vraag naar publieke diensten, met name in de zorg. Maar de vergrijzing veroorzaakt ook een afnemend aantal werknemers. Zelfs als de vraag op hetzelfde niveau zou blijven, dan moeten de gevraagde diensten met minder mensen worden geleverd. Dat kan

alleen door uitbreiding van het aantal gewerkte uren of door vergroting van de productiviteit. Een beperking daarbij is dat de publieke sector in de concurrentieslag ongetwijfeld onvoldoende budget heeft om voluit te kunnen concurreren met de markt. Factor bij dit alles is ook nog dat de afgelopen jaren sprake is geweest van een afnemend aantal arbeidsuren: men studeert later af, werkt korter en wil vroeger met pensioen. Dat verschijnsel vergroot de problemen.

Nu wordt niet elke soort functie even sterk hierdoor geraakt. Het blijkt echter lastig daar goed grip op te krijgen. Het verhaal was altijd dat de overheid geen mensen kon krijgen met een financiële of ICT-achtergrond, en dat vooral in het hogere segment. Dat lijkt nu enigszins mee te vallen maar kan ook weer snel veranderen. Aan de andere kant: de overheid zou wel heel concurrerend zijn in de lagere loongroepen. Het is maar de vraag of dat op termijn klopt of nog erg relevant is. Er is bijvoorbeeld een duidelijk opwaartse trend als het gaat om hoger ingeschaalde functies, terwijl de lagere functies (voor zover die niet vervallen door automatisering) meer en meer worden uitbesteed of door uitzendkrachten vervuld. Overigens zijn de ontwikkelingen nog erg ongewis en ontbreekt goed onderzoeksmateriaal.¹⁵

¹⁴ *Naar een toekomst die werkt*, Hoofdpijnen Advies Commissie Arbeidsparticipatie, 16 juni 2008

¹⁵ Uit de Arbeidmarktmonitor Rijk (Ministerie van BZK, november 2008) komen bijvoorbeeld curieuze gegevens naar voren. Daaruit blijkt onder andere dat er in de periode 2007-2012 bij het rijk een uitbreidingsvraag zou zijn van 2200 theologen(!?) resulterend in een aanbodtekort van 1500 theologen. Onder econometristen zou sprake zijn van een aanzienlijk overschot. Het lijkt ongeloofwaardig. Het illustreert de zeer beperkte waarde van een dergelijke monitor die dan ook in de beleidspraktijk weinig tot geen betekenis heeft.

Wat hiervan ook zij: duidelijk is dat er zeker na herstel van de economie spanningen zullen optreden en dat maatregelen nodig zijn om die te beheersen. Voor een lange termijn strategie zijn dan relevante elementen in ieder geval:

- terugdringen van de vraag naar diensten, al dan niet via het prijsmechanisme
- terugdringen van de arbeidsintensiteit van overheidsbeleid
- vergroten van de arbeidsproductiviteit in de publieke sector
- betere verdeling van de schaarse capaciteit over de specifieke sectoren
- beïnvloeding van de opleiding
- verlenging van de werkduur.

DE ARBEIDSCAPACITEIT EN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

De benodigde hoeveelheid arbeidscapaciteit is de resultante van een aantal factoren:

- a. de vraag
- b. het aanbod
- c. de productiviteit.

Deze factoren zullen elk voor zich onderwerp van aandacht moeten zijn. Ze beïnvloeden elkaar ook.

De vraag naar diensten is al even genoemd. Het lijkt de moeite waard systematisch te onderzoeken of die niet kan worden teruggedrongen. Het zou te ver voeren daar nu nader op in te gaan.

In de onderstaande beschouwing zal uitgegaan worden van voorshands een constante vraag.

Hierboven is uiteengezet dat de hoeveelheid werk per werknemer in de publieke sector omhoog zal moeten, willen we hetzelfde niveau van dienstverlening handhaven. Dat geldt ook in het geval het lukt om de vraag naar diensten te beperken. De vraag is hoe dat gerealiseerd moet worden.

Veel aandacht krijgen, ook om andere redenen, voorstellen om de werkbare leeftijd te verhogen. Dat kan plaatsvinden door regelingen om vervroegd uit te treden onaantrekkelijk te maken en voorts de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. Hierdoor kan het totale aantal werkbare dagen per werknemer toenemen. Dat kan ook plaatsvinden door het aantal per jaar gewerkte dagen te vergroten, door het salaris per uur te verlagen en uit te gaan van bv. een 40-urige werkweek, waarbij ook deeltijdbanen bij voorkeur voltijdbanen worden.

Op het eerste gezicht lijkt dat eenvoudig en ook een voor de hand liggende optie. Maar er is een aantal problemen dat snel in het oog valt. In de eerste plaats wordt de reductie van de totale werkbare tijd gezien als een belangrijke verworvenheid die niet snel zal worden opgegeven. Bovendien is het maar de vraag of de toegevoegde uren wel het grootste rendement zullen hebben. Zo stijgt met

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

de jaren het inkomen maar kan in veel functies het rendement dalen. Sommige functies kunnen zelfs op hogere leeftijd niet meer behoorlijk worden uitgeoefend.

Het ligt dan ook voor de hand ook te kijken naar de mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit in de publieke sector te vergroten. Het lijkt soms wel eens of daar een soort onuitgesproken taboe op ligt. Regelmatig wordt daarbij verwezen naar de zgn. Wet van Baumol die inderdaad aangeeft dat de dienstensector te lijden heeft van een geringere productiviteitsontwikkeling dan de industriële sector.

Op het eerste gezicht is dat heel plausibel: de productiviteit van het Concertgebouworkest bij het uitvoeren van de Negende symfonie van Beethoven kan niet veel groter zijn dan 200 jaar geleden. Efficiencymaatregelen door de symfonie sneller te spelen of bepaalde instrumenten in verband met hun slechte prijs-prestatieverhouding achterwege te laten, zullen snel stranden op protesten van de toehoorders. Maar het zou niet verstandig geweest zijn als de muziekindustrie zich daarbij had neergelegd. Via technologie kan nu het aantal toehoorders van het orkest aanzienlijk worden uitgebreid. Je hoeft ook niet meer naar het Concertgebouw om een uitvoering te horen die niet van echt is te onderscheiden. Kortom: zelfs in dit geval is nog een aanzienlijke productiviteitswinst mogelijk.

Kijken we naar de publieke sector, dan is de conclusie eveneens gerechtvaardigd dat via technologie de productiviteit aanzienlijk kan worden vergroot. In de zorg zijn de diagnostie technieken sterk verbeterd, maar ook de behandelwijzen, waardoor een veel kortere ligduur kan worden bereikt. Monitortechnieken en interactieve internettechnieken maken het eveneens mogelijk zorgbehoevenden veel beter te bewaken zonder dat er 'meer handen aan het bed' moeten zijn. In het onderwijs geldt hetzelfde. Punt van aandacht is wel in deze sectoren dat de technologische vernieuwingen niet geheel weglekken naar verbetering van de kwaliteit. Vanzelfsprekend is kwaliteitsverbetering een goede zaak maar zeker in de publieke sector is *the sky* soms *the limit* en blijkt beheersing vaak lastig, mede door de sterk drukkende kracht van het vaak verleidelijke technologische aanbod.

Ook in de administratieve beroepen is via ICT veel productiviteit te winnen. Hetzelfde geldt voor beleidsmakers, die veel beter toegang hebben tot informatie en via internet veel effectiever met elkaar kunnen communiceren.

Het is voorts de moeite waard om eens systematisch te onderzoeken of via verbetering van de arbeidsverhoudingen niet eveneens een welkome bijdrage aan de productiviteitsgroei kan worden geleverd. Dat lijkt een enigszins vergeten of in ieder geval overgeslagen gebied, terwijl toch daar

de kern ligt voor de relatie werkgever-werknemer. In die relatie zullen de capaciteit en productiviteit, alsmede de groei van die productiviteit daarvan centraal staan, en in die relatie vindt ook het overleg en de onderhandeling over die groei plaats. In zo'n analyse zou via verschillende invalshoeken naar dit thema moeten worden gekeken: de juridische, de economische maar ook de psychologische. Om een voorbeeld te geven: de werving en selectie van medewerkers. Dat is de start van de ruilverhouding, dus hoe beter dat gebeurt des te beter het is. De praktijk laat op dat punt nog veel te wensen over. De specificaties van de gevraagde prestaties zijn vaak vaag of onduidelijk. De methoden om het juiste aanbod te vinden zijn erg traditioneel. Wat precies van elkaar verwacht wordt en mag worden, blijft dikwijls onuitgesproken. De werkgever zet in op het binnenhalen van iemand, waarbij de desbetreffende p-afdeling ook graag na korte tijd het wervingsdossier wil afsluiten. Het lijkt wel eens alsof men het liefste hoe dan ook de vacature wil vervullen, met wellicht in het achterhoofd dat men daarna wel verder ziet. De werknemer streeft zo snel mogelijk naar een vaste aanstelling. De proeftijd is voor beiden een weinig inspirerend proces. Je zou soms denken dat de professionaliteit bij het aanschaffen van materieel aanzienlijk hoger is dan de professionaliteit bij het werven van personeel. Dat is opmerkelijk.

Het is slechts een voorbeeld van een aspect van de arbeidsverhoudingen dat in relatie tot productiviteitswinst aanzienlijk zorgvuldiger zou kunnen worden aangepakt. Het is zoals gezegd de moeite waard om daarover meer systematisch, multidisciplinair onderzoek te doen.

Het hele vraagstuk van de productiviteit in de publieke sector verdient het om veel meer aandacht te krijgen dan de tamelijk impliciete, soms achtelose wijze waarop daar nu naar wordt gekeken.

ARBEIDSMARKT, CONJUNCTUUR EN REGIO

Hierboven is al een aantal keren aangestipt dat de arbeidsmarkt voor de overheid gevoelig is voor conjuncturele ontwikkelingen. Kort gezegd: als de conjunctuur mee zit, heeft de overheid het lastig om voldoende vacatures te vervullen, zit het economische tij tegen, dan wordt het ineens een stuk gemakkelijker. Dat geldt voor de altijd wat moeilijk te vervullen, schaarse functies, zoals IT-personeel en accountants, maar ook voor de werving onder een bredere groep, zoals onderwijzers en zorgverleners. Dat verschijnsel was enige jaren geleden, op de pieken van de hoogconjunctuur, aanleiding om te komen tot verbetering van de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel en het overige personeel in de collectieve sector. De maatregelen werden toen getroffen op advies van de Werkgroep-Van Rijn.¹⁶

¹⁶ *De arbeidsmarkt in de collectieve sector, Investeren in mensen en kwaliteit*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, februari 2001.

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

In die tijd werd ook nog actief beleid gevoerd om oudere werknemers te stimuleren vervroegd met pensioen te laten gaan, met de zgn. Remkes-regeling als hoogtepunt. Die zorgde in de jaren 2004 en 2005 voor een uitstroom bij bv. het rijk die veel groter was dan voorzien en vervolgens derhalve voor allerlei (kwalitatieve) bezettingsproblemen. De maatregel stond ook in schril contrast met het beeld van slechts een enkel jaar later, toen de discussie over werktijdverlenging volop was begonnen en de aantrekkelijkheid van een eerder vertrek dan 65 volledig was verdwenen. Het is een goed voorbeeld van een beleid dat qua timing en intensiteit op zijn zachtst gezegd zeer ongelukkig is uitgepakt, met een beperkt aantal gelukkigen, een grote groep die net buiten de prijzen viel en een groot verloop waar dat in veel gevallen niet gewenst was.

De Remkes-regeling en de hiervoor beschreven ervaringen daarmee illustreren dat men erg voorzichtig moet zijn met plotselinge grote wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid.

Nu de economie in zwaar weer is terechtgekomen, is de arbeidsmarktsituatie voor de overheid aanzienlijk gunstiger. Ook dat hoeft echter geen reden zijn om te komen tot ineens drastisch ander beleid. Wat zijn de kenmerken van de huidige situatie? Allereerst blijkt de overheid, ondanks de afslanking, een werkgever te zijn waar veel func-

ties nodig zijn. De financiering van het overheidsapparaat maar ook van de niet tot de overheid behorende publieke sector is niet direct afhankelijk van marktontwikkelingen. Er is sprake van een redelijk stabiele geldstroom. Bovendien is de overheid over het algemeen een werkgever met goede voorzieningen en faciliteiten, leuk werk en niet al te stringente werkeisen, laat staan dat ontslag bij de overheid een dreiging heeft die te vergelijken is met de situatie in de markt. Het salaris is in de top niet concurrerend met de markt, maar ook niet echt slecht, en in de midden- en lagere salarisklassen zelfs zonder meer goed. De vraag naar banen in de publieke sector stijgt dan ook.

Daar staat een zekere uitstroom tegenover maar die neemt af. Het beleid inzake werktijdverlenging doet zijn effecten voelen, mensen blijven langer in dienst. Dat raakt bovendien een relatief grote groep, de babyboomers die bij de overheid, voor zover ze niet hebben geprofiteerd van de Remkes-regeling, nog in grote getale in dienst blijven tot ze 65 zijn. Daar komt nog bij dat er een dreiging van inkomensdaling is, hetzij al tijdens het werkbare leven hetzij tijdens het pensioen, waardoor mensen besluiten nog maar even hard door te werken en op die wijze wat te sparen voor de lastige periode die er aan zit te komen. Dat geldt ook voor een eventuele afbouw van de baan c.q. het opteren voor een deeltijdbaas. Tenslotte is een factor dat de uitstroom naar een baan in het bedrijfsleven

vele minder is geworden door het daar ontbreken van vele vacatures.

Dit alles verklaart waarom eventuele afslankingen bij de overheid aanzienlijk lastiger zijn te realiseren dan voorheen. Voor de uitstroom bijvoorbeeld wordt bij het rijk gebruik gemaakt van het zgn. Claudia-model met behulp waarvan de natuurlijke uitstroom is te berekenen. Die werd in 2007 op een zodanig hoog niveau geschat (ca. 30.000, versus een afslanking van 12.800 fte) dat de voorziene afslanking gemakkelijk daarbinnen kon worden opgevangen. De toen gehanteerde uitgangspunten gelden echter niet meer, zodat nu wellicht aanpassingen nodig zijn: hetzij zullen gedwongen ontslagen moeten worden overwogen, met alle nadelen van dien, hetzij zal een eventuele afslanking in een lager tempo moeten plaatsvinden.

Aparte aandacht verdienen nog de regionale aspecten van de arbeidsmarkt van de overheid. Al van oudsher heeft de overheid getracht via haar eigen werkapparaat een zekere vorm van regionaal arbeidsmarktbeleid te voeren. De spreiding van rijksdiensten van de jaren 60 en 70 is daarvan een goed voorbeeld. Ongetwijfeld heeft dat beleid bijgedragen tot de economische ontwikkeling van bepaalde regio's. De regionale aspecten van het overheidsbeleid op de arbeidsmarkt zijn op het ogenblik enigszins onzeker. In beginsel geldt

dat de meeste collectieve diensten daar worden aangeboden waar mensen wonen: scholen, ziekenhuizen, politie zijn wat hun vraag betreft in belangrijke mate mensgebonden. Dat geldt ook voor het personeel van gemeenten en provincies. Daarmee is in totaal een grote groep als het ware regioneutraal.

Maar er zijn ontwikkelingen die daar tegen in gaan. Door met name ICT worden veel administratieve beroepen minder in aantal. De resterende administratieve werkzaamheden kunnen in principe overal worden uitgevoerd, dus het ligt voor de hand te kijken naar de regio's waar een ruime arbeidsmarkt is. Dat geldt voor het regulier personeel maar ook voor de oproepkrachten en de flexibele capaciteit (bijvoorbeeld uitzendkrachten voor *call centres*). Met name het noorden profiteert hier van, met vestigingen als de IB-Groep, CFI, de Dienst regelingen en het CJIB.

Een tweede ontwikkeling is dat eveneens onder invloed van ICT een aantal regiogebonden functies van vroeger *'footlose'* worden. Inspecties bv. worden niet meer vanuit een kantoor gedaan maar door zeer wendbare inspecteurs die via een laptop contact hebben met een klein, centraal gevestigd *backoffice*. Daarbij is al een trend waar te nemen dat de *backoffices* vaak in combinatie met een hoofdkantoor annex vergadercentrum in het centrum van het land terechtkomen.

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

Een derde ontwikkeling is dat in het kader van de afslanking van de centrale overheid de zwaarste reductie plaatsvindt op de hoofdkantoren: beleid en ondersteuning. De regio Zuid Holland lijdt dan ook bij het rijk het zwaarste banenverlies.

Tenslotte is een factor dat soms een wijziging in het nationale beleid effecten kan hebben op de regionale arbeidsmarkt. Een concreet voorbeeld daarvan is het herziene gevangenisbeleid. Het aantal gevangenen neemt af, maar bovendien wordt er naar gestreefd gevangenen zoveel mogelijk zo dicht mogelijk bij hun woonplaats op te sluiten. De bestaande gevangenis capaciteit sluit daar niet op aan, en met name het noorden ondervindt daarvan problemen. Die komen vooral voort uit het feit dat er kennelijk in het noorden minder criminelen zijn maar voor de werkgelegenheid onder het gevangenis personeel in het noorden pakt dat minder gunstig uit. Vergelijkbare effecten hebben zich al eens eerder voorgedaan in de krijgsmacht die ook aanzienlijk in omvang is afgenomen, waarbij ook daar sprake was van een niet al te gelijkmatige verdeling van de werkgelegenheid over het land.

HET IMAGO VAN DE AMBTENAAR

‘Weet u wat het verschil is tussen een ambtenaar en een stuk hout? Hout wil nog wel eens werken!’ Iedereen kent dit soort ambtenarengrippen die in groten getale de ronde doen. Het thema is bijna

onafgebroken: ambtenaren hebben een gemakkelijk baantje en spannen zich niet erg in. Het is interessant eens te verkennen welke invloed dat imago heeft op de positie van de overheid op de arbeidsmarkt. Dat is nog niet zo eenvoudig. Het zou heel goed kunnen zijn dat dit imago, hoe misplaatst ook, velen er toe brengt te opteren voor een carrière bij de overheid. Immers, wie wil niet goed betaald worden voor relatief licht werk waarbij ook niet zo strikt op de werkelijk gewerkte uren wordt gelet? (Weliswaar komen deze mensen vrij snel tot inkeer, wanneer blijkt dat het werk misschien wel interessant is maar aanzienlijk inspannender dan men dacht, terwijl er bovendien iemand blijkt te zijn die er op let dat ze dat wel in het vereiste tempo doen, maar dat terzijde.) De negatieve kant van het imago is ernstiger: het houdt capabele mensen af van het werken bij de overheid omdat ze er niet voor voelen toe te treden tot het leger van nietsnutten dat ze bij de overheid vermoeden.

De overheid, of breder gezegd de publieke dienst, heeft er belang bij een reëler imago te tonen dan hierboven is aangeduid. Voor grote delen is dat niet zo'n probleem. Er zijn weinig mensen die twijfelen aan het positieve imago, zowel in termen van toegevoegde waarde als van inzet en ijver, als het gaat om zorgverleners. Ook onderwijzend personeel heeft een redelijk positief imago. Van veel werknemers realiseert men zich

bovendien niet eens dat het gaat om ambtenaren. Voor specifieke groepen zoals de krijgsmacht geldt voorts dat men daar niet zozeer vereenzelvigd wordt met het algemeen begrip ambtenaar maar afgaat op het specifieke begrip 'soldaat'. Datzelfde geldt voor de politie. Die beroepen hebben zeer eigen kenmerken, en werven ook in een specifiek deel van de arbeidsmarkt. Daar blijkt het imago van bv. militair, met associaties aan avontuur en verre reizen, heel succesvol. Het bewerken van de arbeidsmarkt geschiedt met campagnes die dat imago onderstrepen. Zo heeft Defensie veel succes met het in dienst nemen van topsporters. Een enkele turner doet daar nauwelijks afbreuk aan, sterker nog: de stellige en consequente reactie van Defensie in het bewuste geval heeft ongetwijfeld bijgedragen aan een positieve uitstraling van de werkgever. De werving is hier overigens wel heel conjunctuurgevoelig: lange tijd had Defensie met een groot aantal vacatures te kampen omdat kennelijk de avontuurlijke, atletisch goed ontwikkelde, jonge arbeidspopulatie liever opteerde voor iets makkelijker en minder gevaarlijk en bovendien beter betaald werk in de gewillige markt. Dat is nu veranderd, het aantal vacatures bij Defensie daalt in rap tempo.

Het slechte imago van de ambtenaar geldt slechts voor een deel van de ambtelijke dienst. Het zijn vooral de 'gewone' ambtenaren over wie de beelden als hierboven aangeduid bestaan. De amb-

tenaren van de Belastingdienst, de ambtenaren van Bouw- en Woningtoezicht, in het algemeen de uitvoerende en controlerende ambtenaren. Zij hebben vaak een functie waarbij zij de regels hebben uit te voeren en dat komt menig burger niet zo goed uit, zodat hij zijn frustratie op die ambtenaar projecteert. In de meeste gevallen gaat dat nog wel in het netje, maar soms begeeft men zich daarbij in verbaal of zelfs fysiek geweld. In ieder geval vormt zich vaak het beeld dat de ambtenaar niet een behulpzame vriend is maar een Dorknoper die wars van praktisch gevoel alleen maar oog heeft voor de wet. Nutteloze muggenzifterij, absurde handhaving van overbodige regels, de ambtenaar krijgt gemakkelijk de schuld van eigen onvermogen en wordt in het voetspoor daarvan ook gemakkelijk gezien als overbodige balast. Dat wordt bovendien gevoed door extrapolatie van vaak schromelijk overdreven eigen waarnemingen of verhalen van horen zeggen. Die voorts nog eens gevoed worden door zowel media als politiek die gretig meeliften op de borrelpraat over ambtenaren. *Bureaucracy bashing* is altijd lucratief voor politici, en verhalen over bureaucratische ongelukken zijn smakelijk leesvoer.

Ambtenaren die werkzaam zijn in beleidsfuncties, en helemaal ambtenaren in Haagse beleidsfuncties, kunnen zich verheugen in de grootste publiek afkeer. So wie so is voor velen niet duidelijk wat men in de Haagse ministeries doet. Maar boven-

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

dien worden de sterk negatieve ideeën over het politieke bedrijf één op één overgebracht op de Haagse beleidsambtenaren waarbij hun vermeende macht nog eens een versterking van het negatieve imago veroorzaakt.

Is dit alles erg? Dat hangt er van af. Leuk is het niet, natuurlijk, ook ambtenaren zijn mensen die graag gezien willen worden als waardevolle medewerkers. Maar je weet het als je kiest voor dit vak. Bovendien: er staat wel wat tegenover: leuk werk, een zekere baan en een redelijke beloning. Maar op de lange termijn heeft het negatieve imago ongetwijfeld een negatieve uitwerking op het aantrekken van de *best and the brightest*. Het is niet onredelijk dat de maatschappij bestuurd wil en moet worden door besten die er te vinden zijn, in plaats van genoeg te moeten nemen met een tweede keus. Dat vereist toch dat het imago van de functie goed is.

Wat zou er gedaan kunnen worden om het imago te verbeteren? Allereerst: wat niet? Niet verstandig is om ten aanzien van het vak van ambtenaar zaken te gaan suggereren die niet kloppen. De ambtelijke functie vereist nu eenmaal dat men zich aan de regels houdt, precies is en geen wilde bravoure vertoont. Een ambtenaar is geen ondernemer en je moet ook niet de indruk willen wekken dat dat anders is. Maar wel is het zaak een reëel beeld te schetsen van het vak. Dat zou bovendien aanzien-

lijk geholpen worden als het politieke systeem in het algemeen met respect over het ambtelijk vak praat en niet in termen die zo nu en dan vallen. Ik denk voorts dat het van belang is dat we veel opener de ins en outs van het vak laten zien. Het algemene publiek heeft zijn beeld over de ambtelijke dienst hoofdzakelijk gebaseerd op *Yes, Minister* of vergelijkbare satires. Het zou aan te bevelen zijn dat de ambtenarij veel actiever over het voetlicht brengt wat zij doet, hoe zij dat doet en welke overwegingen daarbij een rol spelen.

Hierbij zou passen dat ambtenaren veel meer een gezicht krijgen. Er is op titel van het politieke primaat een klimaat ontstaan waarbij de ambtenaren angstvallig achter de schermen worden gehouden en het wordt voorgesteld dat het enige gezicht van het openbare bestuur een politiek gezicht is of mag zijn. Op het moment dat een ambtelijke directeur van een havenbedrijf plotsklaps wethouder wordt, wordt het politieke systeem ineens onrustig en ventileert een zekere mate van ongeloof, stelt dat zoiets toch eigenlijk niet kan.¹⁷ Het zou te overwegen zijn dat ambtenaren zichtbaarder worden in de openbaarheid, het woord voeren om ingewikkelde zaken uit te leggen en zich verantwoorden over de wijze waarop zij beleid hebben uitgevoerd.

Een heel effectief middel ter verbetering van het imago mag overigens niet onvermeld blijven, en dat is: gewoon goed presteren. Dat is niet alleen

¹⁷ 'Onvriendelijke ontvangst wethouder A'dam', aldus de kop boven een artikel in de NRC van 1 april 2009 over het aantreden van Hans Gerson, die Directeur van het Amsterdamse havenbedrijf was, als wethouder.

een kwestie van plichtsgetrouw de functie vervullen maar ook van een manier van optreden naar het publiek die uitstraalt dat men binnen de regel van de wet er op uit is de burger te helpen. Te vaak is dat afwezig, de Ombudsman legt daar regelmatig – en terecht – de vinger op.

Tenslotte: wat wellicht ook een factor is bij het negatieve imago van de ambtenaar is dat die ambtenaar ook een aparte status heeft en die bovendien koestert. Die status gaat onmiskenbaar gepaard met een aantal zaken die het negatieve imago extra aanzetten: het ambtenarenrecht, de vaste aanstelling, de zekere rechtspositie, de zeer beschermde positie van de ambtenaar in de procesgang, dat soort onderwerpen. In de discussie over de normalisering van de ambtenarenstatus zou het gegeven dat de aparte status bijdraagt aan het negatieve imago m.i. nadrukkelijker een rol mogen spelen.

DIVERSITEIT

Als het gaat om de positie van de overheid op de arbeidsmarkt, speelt ook een rol dat de overheid bij het werven van medewerkers veelal ook wil inspelen op een aantal specifieke, vaak politiek relevante zaken. Dat speelt bijvoorbeeld bij het zogenaamde diversiteitsbeleid, waarbij men dan voor een aantal categorieën een zekere voorkeur gerealiseerd wil zien.

Er zijn verschillende van dergelijke categorieën. Sterk in de belangstelling staat altijd het bij voorkeur willen benoemen van vrouwen in hogere functies. Iets minder aandacht trekt het voorkeursbeleid als het gaat om het benoemen van allochtonen of mensen met een bi-culturele achtergrond, zoals de categorie tegenwoordig het meeste wordt aangeduid. Ook bestaat er een beleid om vooral jongeren aan te trekken, bijvoorbeeld bij de traineeprogramma's. De Algemene Bestuursdienst (ABD) kent sinds kort voorts een beleid aan de andere kant van het spectrum, het zogenaamde verzuiveringsbeleid, waarbij speciale programma's worden ontwikkeld voor oudere werknemers.

In het algemeen is een diversiteitsbeleid niet eenvoudig. De doelstellingen van het beleid worden vanzelfsprekend graag omarmd, met name in politieke kring. Maar dat brengt meteen een aantal complicaties met zich mee. Het aantal categorieën dat voor een vorm van voorkeur in aanmerking komt, kan vanzelfsprekend niet al te groot zijn. Een diversiteitsbeleid werkt alleen als het echt onderscheidend is. Er bestaat echter een neiging om direct naar het middel van het personeelsbeleid c.q. het diversiteitsbeleid te grijpen als er ergens sprake is van een al dan niet serieus onderzocht maatschappelijk probleem. Gemakkelijk kan een diversiteitsbeleid ook in strijd komen met algemene non-discriminatie wetgeving. Vaak wordt

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

als toverformule gebruikt dat ‘bij gebleken gelijke geschiktheid de voorkeur zal worden gegeven aan kandidaten met xxx achtergrond’. Dat is politiek correct maar niet erg bruikbaar, al was het alleen al omdat nimmer sprake zal zijn van exact gelijke geschiktheid.

Er zijn verschillende wijzen waarop het diversiteitsbeleid vorm kan krijgen. In grote trekken gaat het daarbij hetzij om de globale methode hetzij om de specifieke aanpak. In de globale methode kan de organisatie in haar wervingsactiviteiten extra aandacht proberen te trekken onder de groepen die zij bij voorkeur wil aantrekken. Dat kan in het algemeen maar ook bijvoorbeeld met specifieke advertenties. Ook kan men specifieke programma’s opzetten om bijvoorbeeld groepsgewijs bepaalde voorkeursgroepen aan te trekken die dan via een intern programma een extra kans krijgen. Effectief is ook om voor bepaalde groepen extra faciliteiten beschikbaar te stellen. Als bijvoorbeeld blijkt dat groep X graag komt werken als er mogelijkheden bestaan voor gevarieerde werktijden, kinderopvang e.d., dan kan dat heel effectief zijn. Het succes van dergelijke aanpak kan vervolgens weer gebruikt worden als extra middel.

Bij diversiteitsbeleid wordt vaak aangedrongen op het hanteren van bepaalde quota: X percentage van de benoemingen moet plaatsvinden uit categorie Y. Dat oogt krachtig, en kan ook een nuttige functie

hebben om de nadruk te leggen op de doelstelling. Maar in de praktijk lijkt het meer last dan voordeel op te leveren, en bovendien een aantal ongewenste bijeffecten te hebben in de vorm van geforceerde benoemingen om de targets te halen.

Een andere mogelijkheid is dat gebruik gemaakt wordt van het benoemingsrecht om heel specifiek in concrete gevallen te toetsen of een maximale inspanning is gedaan om kandidaten uit een bepaalde categorie voor de functie in aanmerking te doen komen. Veel aandacht heeft getrokken de wens van de minister van BZK dat er voorrang wordt gegeven aan het benoemen van vrouwen in de politietop en haar interventies als er desondanks weer sprake was van een uiteindelijke voordracht van een man. Dat gaf dan weer aanleiding tot nader overleg waarbij het politieapparaat toezegde de volgende keer extra te zullen streven naar een vrouw, met tegelijkertijd van de kant van de politie wel de kanttkening dat de kwaliteit en de geschiktheid altijd voorop zouden blijven staan. Een en ander heeft de media wel veel stof geboden maar betrokkenen niet veel vreugde. Groot nadeel van dergelijke geforceerde acties in individuele gevallen is naast de genoemde commotie en conflicten ook dat het de betrokkene onder zeer zware druk zet.

Hoe is het resultaat tot nu toe van het diversiteitsbeleid? Dat varieert. Onmiskkenbaar is het beleid

om vrouwen in hogere functies te benoemen redelijk succesvol. Bij de Top Management Groep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst (ABD) bijvoorbeeld is nu 20% vrouw, ten opzichte van 9% in 2000 is dat een stevige toename. Het aantal vrouwelijke hoogleraren, om een andere categorie hoge functies bij de overheid te noemen, blijft echter laag, 7%. Opvallend is wel dat het beleid ten aanzien van ambtelijke functies veel succesvoller is dan ten aanzien van politiek-bestuurlijke functies. In de TMG heeft dit kabinet per 1.12.2008 in 12 van de 32 gevallen een vrouw benoemd, terwijl van de 23 politiek-bestuurlijke topbenoemingen er slechts één vrouw was.¹⁸ Bij die laatste was het kabinet in een aantal gevallen gebonden aan een voordracht van gemeente of provincie, en heeft men niet zover willen gaan daarin te intervenieren. Redelijk succesvol dus, zou men kunnen zeggen. Of misschien wel te succesvol, als men de resultaten van een studie van de Universiteit van Groningen mag geloven waaruit blijkt dat het aantal vrouwen inderdaad fors is toegenomen maar dat dat vooral veroorzaakt wordt doordat met name in de hogere schalen de uitstroom van mannen aanzienlijk is toegenomen.¹⁹ Verwezen wordt naar de zgn. Wet van Sullerot uit 1979: *'Een beroep dat verambtelijkt, wordt een vrouwelijk beroep. Het biedt meer zekerheid, boet in aan prestige en levert minder op. Het wordt door de mannen, die strijdbaarder zijn, verlaten: die verkiezen een gebied waar de strijd om het bestaan belangrijker*

overwinningen oplevert'. Het is ook nooit goed, zal men licht verzuchten.

Bij de allochtonen is het beleid aanzienlijk minder succesvol. Daar is in de hogere functies nagenoeg geen sprake van benoemingen, de benoeming van de korpschef Twente (Sitalsing) werd met groot gejuich ontvangen, maar vooral omdat dat een van de eerste voorbeelden was. Daarbij speelt een rol dat het benoemen van vrouwen al veel langer onderdeel is van het beleid, dat de kweekvijver veel groter is en ook dat dat beleid veel meer glamour heeft en omarmd wordt door sterk op de voorgrond tredende leiders. Dat is bij allochtonen veel minder het geval.

Het voorkeursbeleid ten aanzien van jongeren, zoals dat vorm krijgt in traineeprogramma's, mag zich in een grote populariteit verheugen. Het is een goede methode om goede mensen van de arbeidsmarkt naar de overheid te halen. Het traineeprogramma is wel kostbaar, en het rendement op langere termijn moet nog blijken. Tot nu toe ligt het aantal mensen dat na het traineeprogramma bij de overheid in dienst treedt op ca. 80%; er is dus een uitval van 20%. Dat verdient nadere analyse. Belangrijk is ook dat het traineeship een opvolging krijgt, en niet een eenmalige, goudgerande opwelling van het HRM-beleid is waarna men verder aan zijn lot wordt overgelaten.

¹⁸ Zie: *Liaisons dangereuses*, inaugurele rede prof. mr. R. Bekker, Universiteit van Leiden, 26 januari 2009, pag. 16.

¹⁹ *Feminisering van rijksoverheidspersoneel*, Rijksuniversiteit Groningen, juli 2009

DE ARBEIDSMARKT EN DE PUBLIEKE SECTOR

Hoe nu verder met het diversiteitsbeleid? Allereerst: wat moet niet? Gewaakt moet worden voor het te veel tegemoet komen aan allerlei snel opkomende en dan weer verdwijnende modegrillen of acties die voortkomen uit incidenten. Voorts is een belangrijk aandachtspunt dat de kwaliteit en de gelijke benoembaarheid bij geschiktheid niet in gevaar komen. Tenslotte dient men te voorkomen dat betrokkenen uiteindelijk de dupe wordt van het goedbedoelde beleid doordat ze geforceerd op een plek terecht komen, zeker als hun kwalificaties niet volledig overtuigend zijn. Mislukkingen bij dergelijke benoemingen zetten het beleid in een slecht daglicht. Wat dan wel? Allereerst: keuzes maken, zowel ten aanzien van de groepen als ten aanzien van de methoden. In het algemeen lijkt de algemene weg daarbij op termijn het meest succesvol: zorgen voor een grote kweekvijver, geduld, successen breed uitventen etc.

EXTERNE INHUUR

Aan het einde van deze beschouwing over de positie van de overheid op de arbeidsmarkt wordt nog kort stilgestaan bij de inhuur van externen. Kijken we naar het rijk, dan wordt daar per jaar op het ogenblik voor € 1,2 mld aan externen ingehuurd. Let wel: dat is nog exclusief het aantal externen dat bij het rijk werkzaam is op basis van uitbesteding, zoals bij de catering, de beveiliging en de schoonmaak. De totale loonsom van het rijk bedraagt ruim € 6 mld. Tussen de 15 en de

20 % van de mensen die bij het rijk werkt is dus niet in dienst van het rijk maar bij een particulier bedrijf en van daaruit ingezet bij het rijk. Dat is veel. Het zet de discussie over de ambtelijke status in een opmerkelijk licht. Immers, die ambtelijke status wordt ook wel verdedigd door te wijzen op het zeer bijzondere karakter van het werk van de ambtenaar. Als echter op tamelijk willekeurige wijze een vijfde deel van dat werk ook gedaan kan worden door particuliere werknemers, dan gaat het argument wat minder op. Dat klemt te meer daar over het algemeen het rijk geen invloed uitoefent op de kwaliteit en achtergrond van de externen, in de vorm van werving en selectiecriteria, ambtseed e.d.

Het kabinet hanteert nu als beleid dat de inhuur van externen niet meer mag bedragen dan 13% van het ambtenarenapparaat, zijnde het gemiddelde van inhuur over alle departementen heen.²⁰ Huurt men meer in, dan moet dat expliciet verantwoord worden. Dat zal ongetwijfeld wel gebeuren. De 13 % sluit ook goed aan bij het nationale gemiddelde als het gaat om de zgn. flexkrachten: 12%. Het is niet zo gek dat het rijk ongeveer op dat gemiddelde zit.

Tot nu toe is ten aanzien van externe inhuur nooit sprake geweest van een arbeidsmarktbeleid in algemene zin. Specifieke organisaties hebben dat wel gedaan. Organisaties bijvoorbeeld met pieken

²⁰ Brief van de minister van BZK van 24 juni 2009, TK 2008-2009, 31701, nr. 21.

en dalen in hun werkaanbod hebben vaak een goede planning van hun personeel waarbij ze ook de tijdelijke werkkraft hebben meegenomen. Daarover hebben ze dan vaak goede afspraken met al dan niet gespecialiseerde bedrijven. Voorbeelden zijn het Kadaster en de Dienst regelingen. Dat werkt op dat niveau uitstekend en is ook een goede methode voor het ontwikkelen van een flexibele en efficiënte organisatie. Helaas ontbreekt een dergelijke benadering op macroniveau. Op het niveau van het rijk bijvoorbeeld lijkt de inhuur van externen gezien te worden als een in het beste geval noodzakelijk kwaad. Maar ook vaak als een verschijnsel dat zo snel mogelijk moet worden verwijderd. Het zou een goede zaak zijn als dit weer in meer rationele termen in discussie zou komen.

SLOTOPMERKING

De bovenstaande beschouwing illustreert dat het arbeidsmarktbeleid van de overheid veel complicaties kent. Over het algemeen blijkt dat er niet zoveel echt goede informatie beschikbaar is en dat er in ieder geval sprake is van een nogal uiteenlopende benadering per overheid of per organisatie. Het zou de moeite lonen om te komen tot een iets meer overkoepelende visie waarbij in ieder geval voorkomen wordt dat men komt tot elkaar tegenwerkende benaderingen. Doordat de overheid als werkgever geen deel uit maakt van gremia als de SER of de Stichting van de Arbeid, komt vanuit

die hoek geen impuls voor een dergelijke benadering. Overheidsbreed bestaat wel het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), het overlegforum voor de werkgevers bij de overheid, maar dat lijkt slechts gedeeltelijk de rol te kunnen spelen die ik hier noem. Samenwerking kan overigens ook gestalte krijgen op een lager schaalniveau. Interessant is bijvoorbeeld het bericht dat in het zuiden 15 ziekenhuizen de handen ineen hebben geslagen om gezamenlijk de werving van personeel aan te pakken. Dat heeft overigens direct geleid tot een klacht van een beroepsgroep bij de Nederlandse Mededingings Autoriteit (NMA) in verband met beweerde kartelwerking van deze afspraak. Op rijksniveau kan het positieve effect van de zogenaamde Arbeidsmarktcommunicatie worden genoemd, die er zeker toe bijdraagt dat het rijk zich beter op de arbeidsmarkt manifesteert dan in het verleden. Ongetwijfeld zijn er meer van dergelijke initiatieven. Veel meer aandacht voor de arbeidsproductiviteit in de publieke sector, en met name de relatie van die productiviteit met de arbeidsverhoudingen, is ook van belang. Het lijkt de moeite waard om hieraan extra aandacht te geven. Per slot van rekening is juist de publieke zaak er zeer mee gediend als daar de beste werkkraften van ons land werken. Dat kan maar zeer ten dele via de salarissen worden gestimuleerd, het doel zal vooral gehaald moeten worden door goed personeelsbeleid en een aanpak die het unieke van veel werk in de publieke dienst centraal stelt.

Prof. mr. L.C.J. (Loe) Sprengers

INLEIDING

Op 30 oktober 2008 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer een brief gestuurd over de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar. De minister komt tot de conclusie dat aan een ambtenaar bijzondere eisen worden gesteld die een bijzondere positie met daarbij een bescherming tegen politieke willekeur rechtvaardigt. Een algemene afschaffing van de ambtelijke status acht de minister dan ook niet gewenst. Wel laat de minister ruimte open om binnen het huidige systeem te komen tot meer flexibilisering en meer maatwerk ten dienste van een optimale uitvoering van het bedrijfsproces. In dat kader is onder meer gekeken naar het ambtelijk ontslagrecht. De minister heeft een onderzoek laten verrichten naar de gevolgen van het eigen risico dragen voor WW en het ambtelijk ontslagrecht bij overheid en onderwijs (Heijma, Van der Werf, Tempelman, Van Klaveren, Theeuwes, maart 2009 SEO Economisch Onderzoek Amsterdam). In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het eigenrisicodragerschap WW, al dan niet in combinatie met het ambtelijk ontslagrecht, geen belemmering vormt voor het aannemen van oudere werknemers bij de overheid. Ook lijkt het een efficiënt, doelmatig, flexibel en slagvaardig functioneren van overheids- en onderwijsorganisaties als werkgever niet belangrijk in de weg te staan. Alleen op het aannemen van werklozen heeft het eigenrisicodragerschap WW mogelijk een drukkend effect.

OPLOSSEN VAN ARBEIDSGESCHILLEN?

Tijdens de Albeda-gesprekken (zie het verslag elders in deze bundel) is van verscheidene kanten gewezen op het procesrecht. Velen vinden de publieke rechtsbescherming niet geschikt voor het oplossen van geschillen in arbeidsrelaties. Dit aspect is in het onderzoek van SEO niet aan de orde geweest.

In deze bijdrage zal ik, na een korte schets van de kenmerken van de publieke en private rechtsbescherming, ingaan op de opvattingen over de publieke rechtsbescherming in vergelijking met de privaatrechtelijke rechtsbescherming, zoals die de afgelopen jaren in verschillende juridische publicaties naar voren zijn gebracht. Vervolgens zal ik aangeven welke opvallende conclusies uit deze literatuurstudie zijn te trekken en stilstaan bij de uitgangspunten waaraan adequate rechtsbescherming in arbeidsverhoudingen dient te voldoen.

KENMERKEN VAN PUBLIEKE EN PRIVATE RECHTSBESCHERMING:

Tegen handelingen en besluiten van de overheids-werkgever staat voor de ambtenaar, na de interne bezwaarschriftprocedure van de Algemene Wet Bestuursrecht, beroep open bij de sector bestuursrecht van de rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. In het privaatrecht is geen verplichting aanwezig voor een interne bezwaarschriftprocedure of klachtenprocedure. In drie instanties kan geprocedeerd worden bij de sector kanton van de rechtbanken, vervolgens

appèl bij het Gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad. In het kader van het ontslagrecht kent het civiele recht de ontbindingsprocedure (artikel: 7:685 BW) waarbij de kantonrechter de bevoegde rechter is, waarbij geen hoger beroep mogelijk is en cassatie alleen in uitzonderlijke gevallen. Bij het Gerechtshof en de Hoge Raad geldt de verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. In het bestuursrecht is daar geen sprake van.

OVERZICHT JURIDISCHE LITERATUUR

De discussie over de toekomst van de ambtelijke status kent een lange historie (zie voor een overzicht mijn proefschrift 'De wet op de ondernemingsraden bij de overheid, Op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?', Deventer, 1998, p. 15 e.v). De staatscommissie Kranenburg besteedde er in 1958 aandacht aan. In 1982 heeft de NJV zich hierover gebogen aan de hand van preadviezen van De Jong en Niessen. In 1997 heeft de Tweede Kamer de motie Zijlstra c.s. aangenomen waarin de regering werd opgeroepen na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status kan worden afgeschaft. In 2004 verscheen het IBO-rapport 'Buitengewoon normaal' waarin dit is onderzocht.

Ik zal hierna aandacht besteden aan publicaties in de juridische literatuur, na het verschijnen van het IBO-rapport waarin aandacht wordt besteed aan

de (on)geschiktheid van het bestuursprocesrecht voor geschilbeslechting in de ambtelijke arbeidsverhouding.

Niessen geeft aan dat de voordelen van de bestuursrechtspraak boven de civiele, legio zijn (TAR 2005/12). Geen verplichte procesvertegenwoordiging, geen ellenlange schriftelijke procedures met eventuele tussenvonnissen; een actieve rechter en vrij bewijs noemt hij met name. De niet-lijdelijkheid van de rechter en het vrije bewijs leiden tot een gelijkwaardiger positie van de enkeling tegenover de machtige overheid. De ambtenarenrechter is gewend om zowel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als bestuurlijke overwegingen in zijn beoordeling te betrekken. Niessen vindt dat je dat niet moet willen inruilen voor de civiele rechtspraak. Voorts wijst hij op het voordeel van de bezwaarschriftenprocedures in het ambtenarenrecht. Deze zouden bij afschaffing van de toepasselijkheid van het bestuursrecht komen te vervallen.

Coolen is evenmin een voorstander van de verdere normalisering (TAR 2006\1). Hij gaat vooral in op de vraag of dit kan zonder wijziging van art. 109 Gw. Volgens hem niet (waarbij hij er m.i. aan voorbijgaat dat er, bij een inbedding van de rechtspositie van overheidswerknemers in het BW, een nieuwe wettelijke basis komt die mogelijk ook kan worden aangevuld met een aantal bij-

zondere bepalingen voor overheidswerknemers, zoals bijvoorbeeld ook met de regeling van de medezeggenschap in de WOR is gedaan). Wat de publieke rechtsbescherming betreft, wijst hij op het voordeel dat de bestuursrechter niet alleen aan voorschriften en beleidsregels toetst, maar ook aan de deels geschreven en deels ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Naves heeft gewezen op de juridiserende werking van het 'besluit' en de daaraan gekoppelde termijnen op grond van de Awb (Albeda-congresbundel, CAOP 2005). Bijvoorbeeld bij een reorganisatie kunnen er in het proces op verschillende momenten besluiten aan de orde zijn die, indien de ambtenaar daartegen geen bezwaar aantekent, rechtskracht krijgen. Naves wijst op de situatie dat een ambtenaar die wordt ontslagen wegens reorganisatie, in beroep stellingen kan betrekken als: mijn functie is ten onrechte opgeheven; niet ik maar een collega moet worden aangemerkt als herplaatsingskandidaat; ik sta op een te lage plaats op de afvloeiingslijst of ik ben ten onrechte gepasseerd voor een aantal vacante functies. Het is waarschijnlijk dat op al deze onderdelen eerder een besluit is genomen. Indien daar niet tijdig bezwaar tegen is aangetekend, is daar niets meer tegen te doen. Naves komt dan ook tot de conclusie dat de geweldige Awb-rechtsbescherming onder deze omstandigheden een conflictopwekkend karakter heeft en dat besluiten kunnen fungeren als struikelblokken bij de besluiten waar het echt om gaat.

OPLOSSEN VAN ARBEIDSGESCHILLEN?

Van Peijpe (SMA 2005, p. 403-405) geeft aan dat het (bestuursrechtelijke) ambtenarenrecht beter dan het civiele overeenkomstenrecht past bij het hiërarchische karakter van de arbeidsorganisatie. Het bestuursrecht is immers geschreven voor hiërarchische verhoudingen. Alle besluiten van de overheidswerkgevers moeten zorgvuldig worden voorbereid en moeten berusten op een duidelijke en kenbare motivering. Uit arbeidsrechtelijk oogpunt is dat een gezonde situatie. Het bijbehorende bestuursprocesrecht biedt echter niet alleen maar voordelen. De ambtenarenrechter kan zo nodig de feiten aanvullen en is weinig gebonden aan bewijsregels. In zoverre vergemakkelijkt het procesrecht een adequate behandeling van arbeidsconflicten. Toch is het voor de ambtenarenrechter als geschiloplosser soms wat tobben met het bestuursprocesrecht. De centrale plaats van het besluit in het bestuursproces, de korte en onverbidelijke bezwaar- en beroepstermijnen en de vele bevoegdheids- en ontvankelijkheidsperikelen kunnen een finale geschilbeslechting in de weg staan. Als de ambtenaar in het gelijk wordt gesteld, is het geschil vaak nog niet ten einde. De ambtenarenrechter zal in de regel slechts zelf in de zaak voorzien als er rehtens maar één beslissing mogelijk is of als partijen er om vragen. De Nederlandse kantonrechter daarentegen lijkt in zijn rol van pragmatische probleemoplosser niet echt gehinderd te worden door het civielrechtelijk karakter van de arbeidsovereenkomst en het burgerlijk procesrecht. Van Peijpe

pleit dan ook voor een soepeler sociaal bestuursprocesrecht (ambtenarenrecht, sociaal zekerheidsrecht) dan het ordenende bestuursprocesrecht. Een adequaat procesrecht voor ambtenaren moet ertoe bijdragen dat voor twee partijen in de arbeidsverhouding een definitieve oplossing voor het conflict wordt gevonden. Hij vindt dat op dit moment het commune arbeidsprocesrecht van de kantonrechter betere mogelijkheden biedt om definitieve oplossingen voor conflicten in de arbeidsverhouding te creëren dan het bestuursprocesrecht.

Schaap vindt dat er veel is aan te merken op het systeem van ontslagbescherming dat het ambtenarenrecht biedt (Albeda-congresbundel, CAOP 2005). Als voornaamste minpunt ziet hij dat een procedure van bezwaar, beroep en hoger beroep jaren kan duren. Een gewezen ambtenaar kan aldus jaren in onzekerheid zitten en het is ook vervelend voor het bestuursorgaan dat, soms na jaren, ineens iemand met terugwerkende kracht in dienst blijkt te hebben.

Als voordeel van het civiele recht, zeker als wordt gekozen voor een verzoek aan de kantonrechter tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst, noemt hij dat beide partijen in elk geval binnen enkele maanden weten waar ze aan toe zijn. Maar tegelijkertijd wijst hij erop dat dat voor de werknemer dan ook haast het enige voordeel is van het civiele recht. Ontbinding wordt in verreweg de meeste gevallen gehonoreerd, waar tegenoverstaat dat in het amb-

IS BESTUURSPROCESRECHT GESCHIKT VOOR HET

tenarenrecht een ontslag liefst viermaal kritisch wordt gezien (inclusief de bedenkingenprocedure). Hij wijst erop dat met name de eerste twee fasen (bedenkingen en bezwaarschrift) niet zelden leiden tot afzien, respectievelijk ongedaan maken van het ontslag.

Hij vindt dat er in het civiele arbeidsrecht geen sprake is van een daadwerkelijke ontslagbescherming (SR 2006-7/8) en pleit ervoor om, indien de normalisatie wordt doorgezet, er voor te kiezen om de goede dingen van het ambtenarenrecht te behouden. Daarbij wijst hij op de invoering van een bedenkingenprocedure (met verwijzing naar de Commissie Rood) en invoering van externe bezwaren- en beroepscommissies.

Van Bon waagt zich aan de vraag welk gras het groenst is: het ambtenarenrecht of het arbeidsrecht (TAR 2006-10). Hij komt tot de conclusie dat aan de bestuursrechtelijke inkadering voordelen zitten, doordat dit een eenzijdige besluitvormende bevoegdheid met zich meebrengt voor de overheidswerkgever. Bijvoorbeeld de overgang naar het civiele recht zou inhouden dat het ontslag aan een preventieve toets wordt onderwerpen, ervan uitgaande dat de uitzondering in het BBA voor werknemers van publiekrechtelijke lichamen wordt geschrapt. Hij ziet dit als een inperking van de vrijheid van de overheidswerkgever om eenzijdig besluiten te nemen en niet als bijdrage aan de slagvaardigheid van de overheidswerkgever.

Ook Velo heeft zich gestort op de vraag wie het grootste belang heeft bij handhaving van het ambtenarenrecht: de werkgevers of werknemers (SR 2006/75). Hij loopt een groot aantal onderwerpen van de ambtelijke rechtspositie langs. Over het procesrecht stelt hij dat de procedures in het ambtenarenrecht langdurig en daardoor kostbaar zijn, wat mede te wijten is aan de trage afhandeling van zaken door bestuursorganen en bestuursrechtters. De procedures in het civiele arbeidsrecht zijn korter, behalve wanneer men doorprocedeert tot aan de Hoge Raad. De bezwaren en de beroepsprocedure bieden de overheidswerkgever veel mogelijkheden om fouten te herstellen. Het bestuursorgaan krijgt meer en eerder gehoor bij de bestuursrechter en de CRvB, is zijn observatie. Er is sprake van een magere proceskostenveroordeling in het bestuursrecht. Hij heeft kritiek op de vrije bewijsleer, waardoor weinig eisen worden gesteld aan de overheidswerkgever. Het feit dat de bestuursrechter bijna nooit een comparitie van partijen gelast, beschouwt hij als een nadeel voor de rechtsbescherming van de ambtenaar. Hij komt tot de conclusie dat de rechtspositieregelingen de overheidswerkgever voldoende mogelijkheden bieden om een ambtenaar aan te sturen, te corrigeren, over te plaatsen of te ontslaan. Hij stelt dat de overheidswerkgever even veel of zelfs meer managementmogelijkheden heeft als een particuliere werkgever en dat de rechtsbescherming van het overheidspersoneel eerder minder dan meer is. Hij heeft de indruk

OPLOSSEN VAN ARBEIDSGESCHILLEN?

dat overheidswerkgevers zich niet druk maken over de lange duur van de procedure. Kortom, zo eindigt hij, misschien is voor de overheidswerkgever dat ambtenarenrecht nog niet zo slecht.

Van der Heijden vindt, kijkend naar de voorgeschiedenis en na de adviezen van de ROP in 1998 en 2006, dat de argumenten wel uitgewisseld zijn en dat er een keuze moet worden gemaakt: overgaan naar de civielrechtelijke basis of handhaven van de ambtelijke status (Bestuurswetenschappen 2008-1). Hij verklaart zich voorstander van het eerste.

In het jubileumnummer van TAR pleit de Witte van den Haak (TRA 2008-12) voor het beste van twee werelden. Wat het procesrecht betreft sluit zij zich aan bij de opvatting van de ROP dat de verschillen tussen bestuursrechter en civiele rechter in de loop der tijd kleiner zijn geworden. Het specifieke karakter van de ambtenarenrecht is verdwenen door het opgaan van het ambtenarenrecht in de gewone bestuursrechtspraak

Zelf heb ik mij ook met regelmaat over dit thema uitgelaten (Proefschrift 1998, TAR 1999, p. 463-465; TAR 2006, 63-72) Wat de rechtsbescherming betreft heb ik gewezen op het specifieke karakter van de arbeidsverhoudingen dat het aantrekkelijk maakt om te denken aan een bijzondere arbeidsrechter, waar de kantonrechter de meest aangewe-

zen rechter voor is, dan wel door arbeidskamers bij de rechtbanken te creëren. Dat vergroot de rechterlijke knowhow op dit terrein en zou mogelijk bijdragen aan een van de belangrijkste eisen die aan de afhandeling van een arbeidsgeschil moet worden gesteld: er moet sprake zijn van een snelle procedure, met de nodige zorgvuldigheid, door een deskundige rechter.

Alt tot slot, heeft in zijn in september 2009 verdedigde proefschrift over 'De ongelijkheid-compensatie bij stelplicht en bewijslast in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht', de procesrechtelijke verschillen tussen beide stelsels op dit punt vergeleken (Kluwer, Deventer 2009). Hij deelt, met verwijzing naar de kritiek die op het bestuursprocesrecht is geuit, niet de opvatting van Niessen dat de ambtenarenrechter niet moet worden ingeruild voor de civiele rechter, omdat deze zoveel ervaring heeft met het betrekken van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke overwegingen in zijn beoordeling. Hij komt tot de conclusie dat er nog wel iets valt af te dingen op het huidige bestuursprocesrecht. Hij constateert dat de lagere bestuursrechter steeds meer neigt naar het lijdelijk model. Ook al zou dit door de hogere bestuursrechter gecompenseerd worden, dan brengt dit nog niet zonder meer een compensatie mee van de materiële machtsongelijkheid tussen overheidswerkgever en ambtenaar. Zo toetst de bestuursrechter op een aantal punten

waar het bestuursorgaan een beleidsvrijheid heeft, terughoudend, waardoor de bewijslevering van het bestuursorgaan wordt verlicht ten nadele van de ambtenaar. Dit komt onder meer voor bij organieke functiebeschrijving, bij functiewaardering en bij de toetsing van negatieve beoordelingen. Voor dienstongevallen en beroepsziekten is een bewijsregel geformuleerd die overeenkomt met het civiele recht. In het ontslagrecht en voor zaken als beoordelingen en disciplinaire maatregelen is jurisprudentie ontstaan die het de ambtenaar in dit huidige stelsel niet makkelijk maakt om tegen de zaken met succes op te komen. Juist daar schiet de materiële ongelijkheidscompensatie tekort, nu de CRvB beoordelingen en ongeschiktheidsontslagen terughoudend toetst en het voor een ambtenaar welhaast een onmogelijke opgave wordt om een gefingeerde slechte beoordeling in rechte met succes aan te vechten. Hij beveelt dan ook aan om in de discussie rond de normalisering van de ambtelijke status, aandacht te besteden aan dergelijke bestuursprocesrechtelijke argumenten.

CONCLUSIES UIT DE LITERAATUURSTUDIE

Het algemene beeld is dat ambtenaren en vakorganisaties hechten aan de bestuursrechtelijke rechtsbescherming omdat zij vinden dat deze meer bescherming biedt dan de civielrechtelijke rechtsbescherming. Van werkgeverszijde wordt daar tegenover een overstap naar het civielrechtelijke

procesrecht verlangd, omdat dit meer mogelijkheden en flexibiliteit biedt. Beide kanten kijken daarbij vrij snel naar het ontslagrecht. De mogelijkheid van de ontbindingsprocedure ex art. 7:685 BW bij de kantonrechter wordt dan meestal aangehaald als voorbeeld van slechte rechtsbescherming, respectievelijk als een manier om makkelijker en sneller ambtenaren te kunnen ontslaan.

Indien het oordeel over het bestuursprocesrecht wordt verengd tot de wijze waarop dit tot uiting komt in het ontslagrecht, dan is dat niet terecht. Enerzijds omdat rechtsbescherming binnen de arbeidsrelatie betrekking heeft op veel meer aspecten dan alleen ontslag. Anderzijds omdat het ontslagrecht een (beladen) onderwerp is in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Het is voor mij niet voorstelbaar dat een overgang van het ambtelijk ontslagrecht naar het civiele ontslagrecht zonder meer kan plaats vinden, zonder de vormgeving van het (civiele) ontslagrecht te heroverwegen. Binnen het huidige stelsel zou een overgang zonder meer inhouden dat een van de twee wegen van het civiele ontslagrecht (de preventieve ontslagtoets door UWV Werkbedrijf op grond van het BBA) voor ambtenaren niet van toepassing zou zijn (gezien de uitzondering opgenomen in art. 2 BBA voor werknemers bij een publiekrechtelijk lichaam). De sluimerende discussie over het ontslagrecht zou een nieuwe impuls kunnen krijgen door deze te verbreden tot het vormgeven van een ontslagrecht dat zowel voor werknemers als ambtenaren zou gelden.

OPLOSSEN VAN ARBEIDSGESCHILLEN?

Nog meer dan nu zou dan gekeken moeten worden naar de waardevolle elementen uit beide stelsels.

Het bovenstaande overzicht van de opvattingen die in de recente juridische literatuur over het bestuursprocesrecht en de ambtelijke arbeidsverhouding zijn aan te treffen, levert een aantal opvallende aandachtspunten op:

- De rechtsbescherming van ambtenaren op grond van de Awb zou voor ambtenaren materieel slechter uitpakken dan ambtenaren vaak denken en de Awb zou de overheidswerkgever juist meer ruimte bieden dan het civiele recht. Dit toont aan dat de vraag wat nu beter is, een kwestie van perspectief lijkt te zijn: vanuit welk belang moet de vraag worden beantwoord. Het geeft mijns inziens meteen aan dat deze vraag als zodanig geen goede vraag is om toekomstige keuzes op te baseren. Mede op grond van kritiek op het functioneren van het huidig stelsel, zullen uitgangspunten geformuleerd moeten worden waaraan de rechtsbescherming van ambtenaren moet voldoen, om op basis daarvan te beoordelen hoe het gewenste stelsel er uit moet zien.
- Wat opvalt is dat beide bestuursrechters die zich in het debat hebben gemengd (Naves en Van Peijpe) wijzen op verschillende aspecten van het bestuursprocesrecht die problemen opleveren bij de behandeling van arbeidsgeschillen. Deze kunnen juridisering in de hand werken en beperken de mogelijkheid van de bestuursrechter

om conflicten te beslechten, zeker in vergelijking met de mogelijkheid van de kantonrechter in het civiele arbeidsrecht.

- Kenmerkend voor het bestuursprocesrecht is de bezwaarprocedure en in het ambtelijk ontslagrecht ook de bedenkingenprocedure voordat het ontslagbesluit wordt genomen. Enerzijds dragen deze bij aan de lange duur van de procedures in het ambtenarenrecht, anderzijds geeft dit mogelijkheden tot heroverwegen van het besluit, voordat er sprake is of hoeft te zijn van rechterlijke tussenkomst.
- De rechtsbescherming vervult, naast het materiële ambtenarenrecht, een rol om te komen tot ongelijkheidscompensatie, een van de belangrijke functies van het sociaal recht. Alt heeft in zijn proefschrift ingezoomd op het aspect van stelplicht en bewijslast vanuit het uitgangspunt van ongelijkheidscompensatie. Uit deze studie komen gegevens naar voren die in de discussie over de (on)wenselijkheid van het handhaven van het bestuursprocesrecht in de ambtelijke arbeidsverhouding, een rol kunnen spelen.

NORMALISATIEDISCUSSIE AFGEROND?

De normalisatiediscussie heeft vaak het karakter van een richtingensrijd, waarin allerlei verschillende perspectieven door elkaar lopen. Is het zo dat er een bijzondere rechtspositie vereist is omdat de ambtenaar zich bezighoudt met de publieke zaak, of staat de rechtspositie los van de arbeid die

IS BESTUURSPROCESRECHT GESCHIKT VOOR HET

wordt verricht? Voor zowel werknemers in de civiele als in de publieke sector moet er een adequate rechtsbescherming zijn: deze staat los van de taak die wordt uitgeoefend. Tijdens het door de Raad voor het Openbaar Bestuur en het departement Bestuurskunde georganiseerde congres op 7 juni 2007, over de positie en het functioneren van het overheidspersoneel, kwam m.i. goed naar voren dat het gekozen perspectief de discussie kan bepalen en er tegelijkertijd voor zorgt dat op verschillende golfnigten wordt gediscussieerd. De keuze voor het perspectief is uiteindelijk aan de politiek. Met het in gang zetten van het normalisatieproces heeft de politiek aangegeven de weg in te willen slaan om de rechtspositie van werknemers en ambtenaren zoveel mogelijk te harmoniseren. Waarbij te veel (alleen) gekeken is naar wat het ambtenarenrecht kon overnemen van de marktsector en niet andersom. Het uitgangspunt was marktconform, tenzij de positie van de overheid zo bijzonder is dat aparte regelgeving vereist is. De minister heeft in 2008 aangegeven dat een aparte ambtelijke rechtspositie gehandhaafd dient te blijven. Op sectorniveau kunnen eventueel nog verdergaande stappen gezet worden, waarbij bijvoorbeeld de sector onderwijs wordt genoemd. De verwachting is niet dat daarmee de discussie is afgerond, hoezeer ook in het verleden al is verzocht om te komen tot een duidelijke stellingname van de politiek over de toekomst van de ambtelijke status. Ik acht het niet ondenkbaar

dat een samenloop zal ontstaan met de eveneens sluimerende discussie in de Nederlandse polder over het civiele ontslagrecht. Wanneer de politiek dit onderwerp op enig moment oppakt, wat waarschijnlijk niet door het kabinet Balkenende IV zal zijn, komt ook de vraag op tafel of het ambtelijk ontslagrecht aanpassing behoeft. De vraag zal dan (weer) worden gesteld waarom ambtenaren andere (betere?) ontslagbescherming moeten hebben dan werknemers. En daarmee wordt dan meteen de normalisatiediscussie weer actueel, omdat het ontslagrecht nog een van de (weinig) onderwerpen is waar materieel gezien sprake is van een verschil.

BESTUURSPROCESRECHT GESCHIKT VOOR OPLOSSEN VAN ARBEIDSGESCHILLEN?

De vraag of het bestuursprocesrecht geschikt is om geschillen in arbeidsverhoudingen op te lossen, zoals opgeworpen in de Albeda-gesprekken, is de moeite waard om de komende tijd verder te bestuderen. De vraag heeft als voordeel, in vergelijking met de bredere vraag over het eindstadium van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding, dat deze behandeld kan worden zonder dat de 'richtingenstrijd' het antwoord op voorhand bepaalt of vertroebelt. Immers, mocht de conclusie zijn dat het bestuursprocesrecht minder geschikt is of minder geschikte elementen bevat voor een goede behandeling van arbeids-

OPLOSSEN VAN ARBEIDSGESCHILLEN?

geschillen (zoals bovenstaande literatuurstudie doet vermoeden) dan kan dat aanleiding zijn voor ofwel aanpassing van het bestuursprocesrecht ofwel aansluiten bij het (al dan niet aan te passen) civiele procesrecht. De antwoorden op die vraag kunnen een zelfstandige betekenis hebben, maar vervolgens ook een rol gaan spelen in het normalisatie-debat.

De vraag bevat een normatief element, namelijk: wanneer is er sprake van geschikt procesrecht, een geschikt stelsel van rechtsbescherming voor het behandelen van geschillen in arbeidsverhoudingen? Hiervoor is het nodig om een aantal uitgangspunten te formuleren waaraan geschikte rechtsbescherming in arbeidsgeschillen moet voldoen.

Uit de hierboven aangehaalde literatuur is een aantal uitgangspunten te destilleren:

- draagt bij aan de doelstelling van ongelijkheidscompensatie
- een snelle en zorgvuldige procedure
- biedt mogelijkheden om te komen tot oplossing van geschillen zonder rechterlijke tussenkomst
- behandeling door een rechter met kennis van de specifieke kenmerken van arbeidsverhoudingen en -geschillen
- de mogelijkheid voor de rechter om het geschil ook daadwerkelijk te beslissen.

Uit de literatuurstudie blijkt ook dat het perspectief van werkgever of ambtenaar de vraag wanneer de rechtsbescherming geschikt is of afdoende is, kan kleuren. Dit zal meegenomen moeten worden bij de beantwoording. Maar dit is mijns inziens een minder groot probleem dan het op het eerste gezicht lijkt. Zeker als niet in de valkuil wordt gestapt om de geschikte rechtsbescherming te verenigen tot louter het ontslagrecht. Bijvoorbeeld in de meeste gevallen hebben zowel werkgever als ambtenaar behoefte aan een snelle afhandeling van geschillen, althans dat zou je mogen aannemen. Het is interessant om na te gaan of de waarneming van Velo, dat overheidswerkgevers zich niet lijken te storen aan de lange duur van de procedures, juist is. Ik vraag me af of dit daadwerkelijk zo is. Maar stel dat het wel juist zou zijn dat overheidswerkgevers onverschillig staan tegenover de duur van de procedures, dan is vervolgens nog de vraag of andere en snellere manieren van geschilbeslechting niet een geschiktere vorm van rechtsbescherming op kunnen leveren en daarmee niet alleen voor de ambtenaar voordelen kunnen inhouden, maar ook voor de overheidswerkgever.

Voldoende aspecten die nader onderzoek verdienen. Vanuit de Albeda leerstoel zullen we deze vraag, die in de Albeda-gesprekken naar boven is gebracht, dan ook gaan oppakken en verder uitdiepen.

Mr. E. (Eveline) Vat,

mr. drs. P. (Paul) du Bois en

mr. drs. N. (Nicolette) Piekaar

Gemeenten ontwikkelen zich in snel tempo tot de slagvaardige, klantgerichte 'eerste overheid'. Dat heeft een grote impact op het gemeentelijk ambtenarenapparaat: dat moet mee in deze omslag. Het werkgeverschap verdient daarom alle aandacht. HRM speelt een vooraanstaande rol bij het inzetbaar maken en houden van een gemotiveerd en goed geoutilleerd ambtenarenkorps. Passende arbeidsvoorwaarden zijn daarbij een *conditio sine qua non*.

De VNG heeft 2009 niet voor niets uitgeroepen tot het jaar van het goed werkgeverschap. De omvorming van de arbeidsvoorwaardenregeling is al eerder ingezet, zo blijkt ondermeer uit de nieuwe regeling voor bovenwettelijke sociale zekerheid.

GEMEENTE EERSTE OVERHEID

In 2005 heeft de commissie Jorritsma het voorstel gedaan om de gemeentelijke organisatie binnen een periode van 10 jaar om te vormen tot een *shared services center* dat de poort moet vormen naar alle publieke dienstverlening aan de burger. In reactie daarop hebben de Nederlandse gemeenten, verenigd in de VNG, zich in het 'Manifest van de gemeenten' verbonden aan een vergaande verbetering van de dienstverlening aan de burger. Speerpunt daarbij is de ontwikkeling van één gemeentelijk loket dat het frontoffice is voor

alle overheidsdiensten: de gemeente als eerste overheid.

Iedere stap in deze richting heeft gevolgen voor wat van de medewerker verwacht wordt en daarmee voor de gemeente als werkgever.

In de afgelopen jaren heeft het concept van de 'gemeente als eerste overheid' gestalte gekregen. De rijksoverheid draagt taken en verantwoordelijkheden over aan de gemeente, die zich op haar beurt weer bezint op het uitbesteden van activiteiten die niet meer tot de kernactiviteiten worden gerekend. Tegelijkertijd is de burger mondiger geworden. Hij stelt zich in toenemende mate op als een kritische consument van de gemeentelijke dienstverlening.

Daarom stelt de gemeente als werkgever weer hoge en andere eisen aan haar ambtenaren. Deze moeten zich klantgericht opstellen, zich inleven in de situatie van de burger, beschikken over uitstekende communicatieve vaardigheden en zich daarbij ook nog als intern ondernemer profileren. Als gevolg van deze ontwikkelingen is in de afgelopen jaren binnen gemeenten het aandeel van de hoger opgeleide medewerkers toegenomen, ten koste van het aandeel lager opgeleiden. In combinatie met de 'vergrijzing' en 'ontgroening' van het gemeentelijke personeelsbestand²¹, zorgt dit voor een omvangrijk vervangingsprobleem in de (nabije) toekomst.

De taken waar de gemiddelde gemeente in Nederland voor staat vragen om een meer flexibele organisatie en een grotere inzetbaarheid van de gemeenteambtenaar. Daarvoor is nodig dat de gemeente als arbeidsorganisatie zich relatief snel en slagvaardig kan aanpassen aan de nieuwe eisen. Reorganisaties van gemeentelijke diensten moeten dan ook minder als 'uitzondering' worden beschouwd, maar in plaats daarvan worden gezien als een noodzakelijke reactie op gewijzigde omstandigheden.

GOED WERKGEVERSCHAP: STRATEGISCH THEMA 2009

Om deze uitdagingen effectief het hoofd te kunnen bieden moeten gemeenten zich sterk(er) profileren als aantrekkelijk werkgever met een op de verschillende doelgroepen toegesneden HR-beleid. De VNG heeft 'Goed Werkgeverschap' tot één van de strategische thema's voor 2009 benoemd.

De uitwerking daarvan heeft als doel om de gemeente als werkgever handvatten te bieden voor het aantrekken, boeien en binden van personeel, dat in staat is aan de nieuwe eisen te voldoen. Succesvolle projecten op het gebied van samenwerking tussen gemeenten (zoals shared service centra, gezamenlijk trainee beleid en regionale arbeidspools) zullen als 'good practices' bij andere leden bekend worden gemaakt. Daarnaast zullen vormen van nieuw of vernieuwend beleid op

²¹ In de sector gemeenten nam het percentage medewerkers jonger dan 35 jaar in 2007 af tot 17,4 en steeg in het zelfde jaar het percentage medewerkers ouder dan 45 jaar tot 53%! Bron: A+O fonds gemeenten (2008) *Monitor gemeenten 2007. Personeel in perspectief*.

het gebied van personeelsontwikkeling (zoals opleiden in eigen ‘academies’, management development en loopbaanontwikkeling) worden uitgelicht. Op deze manier kunnen gemeenten goed gebruik maken van elkaars know how.

NAAR NORMALISATIE

Wat betreft HR-beleid is de behoefte van gemeentelijke diensten niet wezenlijk anders dan die van ondernemingen in de private sector; ook daar gaat het om het realiseren van een flexibele en slagvaardige organisatie. Management Development, loopbaanbegeleiding en mobiliteitsbeleid zijn HR-instrumenten, die moeten resulteren in maatwerkoplossingen voor zowel de overheids-werkgever als de ambtenaar.

Hetzelfde geldt voor de arbeidsvoorwaarden. Bij een slagvaardige organisatie die plaats wil bieden aan talenten horen marktconforme arbeidsvoorwaarden. Het is daarom niet vreemd dat de VNG voorstander is van normalisatie.

In het recent opgelaaide debat over de ‘normalisatie’ van de ambtelijke arbeidsverhouding is er van diverse kanten weer op gewezen: de overheids-werkgever ondervindt hinder van het bestuurs-rechtelijke kader dat ook op het handelen van de overheid in zijn hoedanigheid van werkgever van toepassing is. Het bestuursrecht is bedoeld voor de relatie overheid – burger en voorziet in een aantal middelen waarmee de burger zich kan

verweren tegen bepaalde vormen van overheids-bemoeienis. Toegepast op de relatie tussen overheids-werkgever en ambtenaar heeft dit tot gevolg dat de ambtenaar in vergelijking met zijn collega in de marktsector beduidend meer middelen heeft om zich tegen een besluit van zijn werkgever te verweren. Ontslagzaken kunnen daardoor lang duren, met alle negatieve gevolgen van dien voor ambtenaar en overheids-werkgever. Toepassing van het bestuursrecht heeft ook gevolgen voor de ontwikkeling van een slagvaardig HR-beleid. Gemeenten moeten bij het ontwikkelen en aanpassen van beleid op het gebied van functiewaardering, werving en selectie, personeelsbeoordeling immers anticiperen op mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures.

ARBEIDSVOORWAARDENONTWIKKELING VOLGT ORGANISATIEONTWIKKELING

Normalisatie in de meest vergaande vorm – het geheel laten vervallen van het onderscheid tussen de ambtenaar en de werknemer in de private sector – is niet op afzienbare termijn te realiseren. Dat neemt niet weg dat nu al wel degelijk verdere stappen naar normalisatie gezet kunnen worden. De laatste jaren is in het gemeentelijk arbeidsvoorwaardenbeleid al een omslag waar te nemen. Marktconform, voldoende wervend, ruimte voor maatwerk, flexibiliteit en inzetbaarheid zijn er kenmerken van.

Om de rol van eerste overheid goed te vervullen zullen de gemeentelijke werkprocessen meer moeten worden aangepast aan de vraag van de klant. De gemeenteambtenaar moet steeds meer flexibel inzetbaar zijn. Tegelijkertijd hebben ook gemeenteambtenaren zelf, om werk en privé goed te kunnen blijven combineren, meer behoefte aan flexibiliteit in hun werktijden. De inzet voor de komende CAO-onderhandelingen wordt – de crisis ten spijt – ook beheerst door de begrippen flexibiliteit en inzetbaarheid.

Ook de afspraken over de nieuwe gemeentelijke bovenwettelijke werkloosheidsregeling zijn in lijn met de normalisatiegedachte: werk gaat boven inkomen.

BOVENWETTELIJKE WERKLOOSHEIDSGEGEVING VOOR GEMEENTEN: ACTIVEREN VAN WERK NAAR WERK

De nieuwe bovenwettelijke werkloosheidsregeling is op 1 juli 2008 in werking getreden. In tegenstelling tot het verleden ligt de nadruk op het voorkomen van werkloosheid in plaats van het voorzien in een goed inkomen na werkloosheid. Dit vraagt van zowel de werkgever als de gemeenteambtenaar een omslag in denken en handelen. De gemeentelijke overheid is niet meer ‘passief verantwoordelijk’, maar heeft een actieve rol in het stimuleren van terugkeer naar werk. Deze nieuwe gedachtegang is ondermeer door de commissie Bakker voorgesteld: voorkomen van

werkloosheid door toepassing van het van-werk-naar-werk-principe. Ook is de gezamenlijke verantwoordelijkheid tekenend voor de verder genormaliseerde arbeidsverhoudingen.

Reorganisatie en ongeschiktheid/ onbekwaamheid

Ontslag wegens reorganisatie en ongeschiktheid/ onbekwaamheid zijn de ontslaggronden die sinds 1 juli 2008 recht geven op de nieuwe werkloosheidsregeling. Dit zijn ontslaggronden, waarbij de verantwoordelijkheid van de werkgever in principe zwaar telt. Deze verantwoordelijkheid wordt vorm en inhoud gegeven door zowel de gemeenteambtenaar als de werkgever verantwoordelijk te maken voor de reïntegratie.

Werken aan reïntegratie tijdens de reïntegratiefase

In de nieuwe regeling zijn ruime opzegtermijnen opgenomen. Naarmate iemand langer in dienst is geweest in de functie, waaruit hij ontslagen wordt, is de verantwoordelijkheid van die gemeente groter. De opzegtermijn wordt dan ook langer naarmate de duur van het dienstverband langer is. Hierbij geldt een minimum van 4 maanden en een maximum van 15 maanden. Het doel van de opzegtermijn komt in de nieuwe benaming goed tot uitdrukking: de ‘reïntegratiefase’. Tijdens deze reïntegratiefase, dus al voor het ontslag een

feit is, wordt verplicht gewerkt aan het vinden van nieuw werk.

De afspraken over de beste en kortste weg 'van werk naar werk', worden in een reïntegratieplan vastgelegd. Dit plan wordt door partijen gezamenlijk periodiek geactualiseerd. Hierdoor blijven zowel de ambtenaar als de gemeente intensief betrokken bij de zoektocht naar nieuw werk voor de ambtenaar.

Meewerken aan reïntegratie is niet vrijblijvend. Niet voor de ambtenaar en niet voor de gemeente. Gevolg van niet meewerken van de ambtenaar kan zijn dat zijn ontslag eerder ingaat, waarbij bovendien de rechten op 'bovenwettelijke uitkeringen' (uitkering bovenop en na afloop van de WW-uitkering) vervallen. De gewezen ambtenaar valt dan terug op de basisuitkering van de Werkloosheidswet. Ook de gemeente moet zich houden aan de afspraken in het reïntegratieplan. Gebeurt dat niet, dan wordt de reïntegratiefase (de periode waarin het salaris wordt doorbetaald) juist verlengd om zo het doel van deze fase – reïntegratie – alsnog dichterbij te brengen.

Nieuw werk is niet gevonden

Als de reïntegratiefase eindigt zonder dat de ambtenaar ander werk gevonden heeft, wordt zijn ontslag geëffectueerd. Hij kan dan recht hebben op een WW-uitkering. Naast deze uitkering heeft hij recht op een aanvulling tijdens de WW en een

uitkering na afloop van de WW. De hoogte van deze laatste uitkering is gelijk aan de hoogte van de WW-uitkering.

Voortzetting reïntegratie-activiteiten

Tijdens de WW-periode heeft de gemeente nog steeds niet alleen een wettelijke verplichting, maar ook een financieel belang bij het vinden van nieuw werk voor de ambtenaar. De afspraken uit het reïntegratieplan kunnen de ambtenaar en gemeente hierbij helpen. Reïntegratie-activiteiten uit het reïntegratieplan kunnen na de ontslagdatum voortgezet worden, waardoor de kans op het vinden van een nieuwe baan groter wordt.

Genormaliseerde arbeidsverhouding

De nieuwe reïntegratieregeling bij (dreigende) werkloosheid in de gemeentelijke rechtspositieregeling loopt voor wat betreft het niveau van de inkomensvoorziening meer in de pas met de werkloosheidsvoorzieningen binnen de marktsector. Bovendien vertonen de in de CAR/UWO (de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en de Uitwerkingsovereenkomst waarin de arbeidsvoorwaarden voor gemeenteambtenaren zijn geregeld), opgenomen verplichtingen van gemeente en gemeenteambtenaar sterke overeenkomsten met de regels die ten tijde van de 'privatisering' van de Ziektewet (waarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor reïntegratie ook het uitgangspunt was), voor de private sector in het

Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen²². Daarnaast zijn er minder bovenwettelijke uitkeringsrechten dan in de oude regeling en is ook de hoogte van de bovenwettelijke uitkeringen meer in verhouding tot wat in de marktsector gewoon is. Uitkeringen die extra rechten geven voor medewerkers met een inkomen boven het maximumdagloon zijn namelijk in sterke mate beperkt ten opzichte van voor juli 2008. Tot slot is ook de bovenwettelijke uitkeringsduur teruggebracht: niet de gehele overheidsdiensttijd is hiervoor bepalend, maar de diensttijd in de gemeentelijke sector. Al deze maatregelen hebben tot gevolg dat er meer financiële middelen beschikbaar zijn om aan reïntegratie te werken.

Maar bovenal past het principe van de gezamenlijke verantwoordelijkheid goed in de nieuwe gedachte over arbeidsverhoudingen. Een werkgever, ook een overheidswerkgever, is niet meer een baas voor het leven. Veranderingen in de organisatie zijn een feit, veranderingen in eisen die aan de medewerker worden gesteld zijn een feit en dat kan leiden tot veranderingen in de arbeidsverhouding, inclusief de beëindiging daarvan. Dit wetende nemen beide partijen, overheidswerkgever en overheidswerknemer, hun verantwoordelijkheid om de gevolgen van de beëindiging van die arbeidsverhouding zo beperkt mogelijk te houden. Door samen alle mogelijkheden te onderzoeken die kunnen leiden tot een nieuwe baan.

²² Art 7: 658a en 7:660a BW.

Bijlagen

Naar een agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid
Verslag van het congres van de Albeda Leerstoel dat op 30 oktober 2008 werd georganiseerd door de Stichting Albeda Leerstoel in samenwerking met ABP en Loyalis.

Agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid

BIJLAGE I – VERSLAG CONGRES

VERSLAG VAN HET CONGRES
VAN DE ALBEDA LEERSTOEL
DAT OP 30 OKTOBER 2008
WERD GEORGANISEERD
DOOR DE STICHTING ALBEDA
LEERSTOEL IN SAMENWERKING
MET ABP EN LOYALIS

DOELSTELLING CONGRES

De doelstelling van het congres was om in breder kader van gedachten te wisselen over veranderingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid en te komen tot een gezamenlijke Agenda die in 2009 e.v. uitgewerkt wordt.

Het congres is voorbereid in drie zogenaamde ‘Albeda-gesprekken’: expertmeetings waarin een 20-tal betrokkenen (vakbond, ambtelijke dienst, experts, politiek) van gedachten hebben gewisseld over de gewenste veranderingen in de arbeidsverhoudingen en de vraag of en zo ja in welke mate veranderingen in de arbeidsverhoudingen moeten doorwerken naar de publieke sector.

DE SPREKERS

Aan mr. A. (Anton) Westerlaken (CvB Erasmus Medisch Centrum) en aan drs. M.J. (Martin) van Rijn (algemeen directeur PGGM) is gevraagd om ieder vanuit een eigen gezichtpunt een beschouwing te geven over de wijzigende arbeidsverhoudingen.

De heer **Westerlaken** belicht het onderwerp van uit zijn deelname aan de Commissie Arbeidsparticipatie (de Commissie Bakker), aangevuld met eigen ervaringen. Hij gaat uit van vijf aandachtspunten:

1. Arbeidsmarkt.
2. Arbeidsvoorwaarden (inhoud, omstandigheden, verhoudingen).
3. Communicatie / strategie.
4. Status, ambtenaar.
5. Productiviteit.

‘Kun je (in het kader van het participatievraagstuk) de toekomstige ambtenaar schetsen?’, is de vraag waarmee spreker opent. ‘Is het een juist beeld dat de ambtenaar een ouderwetse cynicus zal zijn, die ongevoelig moet zijn voor stress en zich niet opwindt over al die reorganisaties die wel weer overwaaien? De reorganisaties mogen nieuw zijn, de reacties zijn van alle tijden. Je kunt veel eisen stellen aan ambtenaren maar het is de vraag of die realistisch zijn. Als dit de context is waarin we naar ontwikkelingen kijken, is het de kunst om een stap verder te maken en dat is geprobeerd in de discussies binnen de Commissie Bakker. Het advies van deze commissie aan iedereen die betrokken is bij vraagstukken rond participatie luidt: *Aan de slag!*’

Drie sporen onderscheidt de commissie-Bakker:

1. Nu meer mensen aan de slag.
2. Inzetbaarheid en werkzekerheid voor iedereen.
3. Duurzame participatie en een financieel gezonde samenleving.

De kernboodschap van de commissie-Bakker is:

1. Iedereen is nodig en voor iedereen is er werk: Als wij het met elkaar waar kunnen maken dat er voor mensen in een wat lastige positie op de arbeidsmarkt toch serieuze kansen zijn, wordt daarmee vertrouwen opgebouwd.
2. Nu investeren in inzetbaarheid levert ons later opbrengsten op.
3. Zorg voor fundamentele verandering op de arbeidsmarkt.

De betekenis van ‘Bakker’ voor de overheidssector geldt ten aanzien van:

1. Het publieke belang (onderwijs, zorg, veiligheid): relevant voor de kwaliteit van de samenleving.
2. Snel, complex onderwijs (menskracht en andere taken/taakopvatting).
3. Communicatie / concurrentie. De heer Westerlaken acht het opmerkelijk dat de overheid op de arbeidsmarkt vooral met zichzelf als het ware in concurrentie lijkt te zijn en onvoldoende naar de samenhang kijkt, ook op langere termijn. ‘Dit leidt ertoe dat de burgers het probleem van onderwijs- of zorgkwaliteiten

ervaren en vertalen in een algemeen beeld dat ‘de’ overheid c.q. ‘de’ ambtenaar het niet goed c.q. verkeerd heeft gedaan’.

4. Inzetbaarheid / verantwoordelijkheid.
5. Fundamentele veranderingen, verhoudingen (levensjaren, participatie / productiviteit, kosten).

Spreker signaleert de volgende trends in arbeidsverhoudingen:

- Het ‘Akkoord van Wassenaar’ is, zeker in de CAO’s in de niet-overheidssectoren verdwenen.
- Er is maatwerk nodig in plaats van systeemdwang. Stuur op ontwikkeling en competenties.
- Internationalisering. Kijk kritisch naar het werk dat in overheidssectoren plaatsvindt, waarvan je kunt stellen dat het niet meer plaatsgebonden is.
- Een nieuwe manier van organiseren. ‘Sociale innovatie’ staat weer op de kaart. Goed voorbeeld volgens spreker is de NS waar met een andere opbouw van de organisatie het vakmanschap meer wordt aangesproken. Daar zie je organisaties echt groeien en zich ontwikkelen.
- Vergrijzing en employability.

Voor welke uitdagingen zijn wij ons in de publieke sector gesteld

Als het gaat om veranderende arbeidsverhoudingen komt de heer Westerlaken tot de volgende *agenda*:

- Kom uit de korte termijn reflectie: denk op langere termijn (zie commissie-Van Rijn).
- Voorzorg in plaats van nazorg – mobiliseer deskundigheid en vakmanschap op zo’n manier dat mensen verbreden, niet verengen. Voorstel voor een werkbudget een andere verantwoordelijkheidsverdeling.
- ‘Status’ ambtenaren – functioneel?
- We moeten toe naar een cultuur die in het teken staat van maatschappelijk belang, talentbenutting, kansen en resultaat. Laten we kritisch zijn op alles wat cultuurversterkend werkt ten aanzien van het verwerven en behoud van verkeerde zekerheden.

De tweede spreker op het congres, de heer **Van Rijn** neemt zijn toehoorders mee terug in de tijd naar februari 2001, toen in opdracht van de toenmalige minister van BZK het rapport 'Arbeidsmarkt in de collectieve sector' is gemaakt. "Als je dit rapport weer leest wordt duidelijk dat er sindsdien veel is gebeurd maar aan de andere kant zijn de belangrijke vraagstukken, bijvoorbeeld ten aanzien van de krapte op de arbeidsmarkt, nog steeds actueel. Als je het rapport van de Commissie Bakker leest maar ook het rapport van de Commissie Rinnooy Kan over de onderwijssector, dan kan dat een gevoel van 'aha-erlebnis' geven en rijst de vraag 'leren wij dan niet?'"

De heer Van Rijn pleit ervoor te kijken naar de context waarin de overheid moet functioneren want de arbeidsorganisatie van de overheid is niet immuun voor maatschappelijke ontwikkelingen die zich voltrekken. 'Soms lijkt gesuggereerd te worden dat de overheid de bron van de ontwikkelingen in de samenleving is en dat is maar de vraag. Men moet de tijdgeest goed verstaan. We zitten nu in de overgang van een hiërarchische samenleving naar een netwerksamenleving met een aantal ontwikkelingen die elkaar wellicht ongelooflijk versterken. Ook de individualisering en het eigen keuzes maken, heeft grote invloed op hoe de burgers tegen de overheid aankijken. Wanneer wij in reactie daarop bij de overheid alleen maar procesmanagers gaan aanstellen, dan is

het vertrouwen in het kennen en kunnen van die overheid alleen maar aan het afnemen'.

'Net als in 2001 hebben we nog steeds te maken met een fundamentele verandering op de arbeidsmarkt. De argumentatie van de Commissie Bakker is wat dit betreft zonneklaar en wordt alleen maar pregnanter'. Als het streven is versterking van de kwaliteit van de publieke dienstverlening is het naar het oordeel van de heer Van Rijn noodzakelijk om nu aan de slag te gaan met de structurele veranderingen die op langere termijn noodzakelijk zijn. Daarbij wordt aangehaakt bij de niveaus die destijds (in 2001) als aanknopingspunten werden gezien om het functioneren van organisaties in het publieke domein te verbeteren en te innoveren. Deze zijn:

1. Management en sturing.
2. De inzet van ICT.
3. De vernieuwing van HRM.

Bij de meer structurele veranderingen die op langere termijn nodig zijn, gaat het volgens de heer Van Rijn om:

- Zoeken naar nieuwe vormen van beleid maken.
- Ervoor te zorgen dat de bedrijfsvoering als concern aangestuurd gaat worden.
- Over de hele linie na te denken over de organisatie van het primaire proces.

- Over te gaan naar een systematische invoering van ICT.
- Het HRM-instrumentarium te vernieuwen.
- Het open gooien van het recruitmentproces.
- Zelf afspraken te maken over jaarlijkse productiviteit.

‘Op die wijze *is* het niet alleen leuk om te werken bij de overheid maar *blijft* het ook leuk!’.

SESSIES

In werksessies is tijdens het congres gesproken over de thema’s ‘De overheid als (aantrekkelijke) werkgever’ en ‘De inrichting van de (arbeids) organisatie van de overheid’.

Zes belangrijke aandachtspunten kwamen uit deze sessies naar voren:

1. De inhoud van de functie. Voor toekomstige ambtenaren, in de brede zin van het woord dus inclusief de zorg, het onderwijs, de politie en de gemeenten, is vooral de inhoud van de functie kenmerkend als het gaat om goed werkgeverschap en werknemerschap. Van hoog tot laag is maatschappelijke betrokkenheid heel manifest aanwezig als het inhoudelijk gegeven dat ons bindt in de overheid.
2. De beroepstrots. Hoe krijg je het voor elkaar dat mensen die bij de overheid werken trots zijn op het werk dat men doet.
3. De rol van de politiek. Is het niet echt heel erg nodig en hoe is dit te bereiken, dat de politiek zich trots toont over degenen die beleid voorbereiden en uitvoeren. Dat de politiek, ministers zowel als Kamerleden, laat zien dat het hún mensen zijn.
4. Flexibiliteit gekoppeld aan vakmanschap.
5. De rol van de leidinggevende, met name het middenmanagement. Hoe krijg je het voor elkaar dat het middenmanagement beter functioneert.

6. De omstandigheden, de organisatie van de rijksdienst. Het is tijd voor concernsturing, met andere woorden het is tijd voor een totale verandering van de rijksdienst.

HET FORUM

Aan het congres werd deelgenomen door een forum waarin een aantal politici zitting had: P. Heijnen (Tweede Kamer PvdA), J. Schinkelshoek (Tweede Kamer CDA), J. Klein Breteler (Eerste Kamer CDA); een grote werkgever (R. Pans, VNG) en een vertegenwoordiger van de werknemersorganisaties (X.J. den Uyl, ACOP FNV). Forumleider was R. (Rien) Meijerink, voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ).

Het forum discussieerde over de vraag wat de onderwerpen zijn die thuishoren op de toekomstige 'Agenda arbeidsverhoudingen' en wat er bijvoorbeeld bij een volgende kabinetsformatie aan de orde kan komen. *We noteerden enkele individuele visies:*

1. Ambtenaren zullen zich vaker en beter moeten realiseren dat zij het gezicht zijn van de overheid en dat 'de' overheid door burgers wordt gezien als een ongedeeld geheel.
2. Professionaliteit van de ambtenaar en het uiten van respect voor de ambtenaar.

3. De combinatie van de unieke functie van de ambtenaar met het normaliseren van de ambtelijke rechtspositie.
4. Eerherstel van de ambtenaar: tegen de managementhause en bureaucratisering in een pleidooi voor de ambtenaar als autonoom professional en meer dan alleen een uitvoerder.
5. Er moet ruimte zijn voor passie om zowel de professionaliteit als de beroepstrots te herstellen.

De forumleider verwijst naar de huidige beeldvorming rondom de 'ambtenarij' in de politiek. Hem valt op dat toch wel van een 'moeizame relatie' kan worden gesproken. Bij exercities als verkleining van de rijksdienst dan wel de arbeidsvoorwaarden, is een beeld ontstaan dat vanuit de politiek niet liefdevol gesproken wordt over ambtenaren. 'Hoe kunnen ambtenaren dan toch met passie en op een verantwoorde wijze hun werk doen. Hoe moet die relatie in de toekomst worden verbeterd of is dat niet nodig?'

Uit de discussie met het forum blijkt dat enige nuancering van de stelling 'moeizame relatie' en 'dé-appreciatie' op zijn plaats is. *Enkele reacties:*

De indruk bestaat dat wat door ambtenaren ervaren wordt, namelijk dat de politiek hen niet ziet zitten en geen vertrouwen heeft, eigenlijk het gevolg is van de 'post-Fortuyn agenda'. Het wat

meer afstand nemen van de prestaties van de overheid door de politieke partijen, wordt opgevat als een trap tegen de schenen van de ambtenaren en dat is niet terecht.

Een imagoverbetering is zeker noodzakelijk. Ambtenaren verkeren in een spanningsveld waarin de politieke opdrachtgever vraagt om allerlei zaken te regelen en tegelijkertijd dit ook verstikkend werkt op het functioneren van ambtenaren. Herwaardering is noodzakelijk en ook juist in het licht van het toegenomen spanningsveld in de maatschappij waar de ambtenaar veel last van heeft.

De oproep tot herstel van professionele ruimte, beroepstrots, passie enzovoorts kan ook worden toegespitst op wat men in de Kamer dan wel een gemeenteraad zou kunnen doen om die ruimte dan ook te creëren.

Het is opvallend dat de discussie gaat over minder ambtenaren en dit ook regelmatig aangekondigd wordt, terwijl onduidelijk is waarvan dit dan ten koste moet gaan. Als we de situatie bij het rijk vergelijken met de gemeenten dan wordt daar weinig aangekondigd maar heeft daar de afgelopen jaren een omvangrijke vermindering van het aantal ambtenaren zijn beslag gekregen.

De operatie Vernieuwing Rijksdienst gaat niet alleen om vermindering maar ook vernieuwing

en verbetering van de rijksdienst. Als het gaat om kritiek op de ambtenarij zou de ambtenaar zoals die is ontstaan sinds het begin van de jaren negentig vorige eeuw, ook de hand in eigen boezem moeten steken.

Er zal altijd wel een onbalans zijn tussen wat de politiek wenst en wat ambtenaren kunnen waarmaken. Maar als het gaat om oplossingen, zou er meer ruimte moeten worden gemaakt voor passie, meer ruimte om het eigen werk te kunnen beïnvloeden en ook zouden er betere contacten kunnen zijn tussen ambtenaren en volksvertegenwoordigers.

Wat staat ons nu te doen om tot versterking van de positie van de overheid op de arbeidsmarkt te komen?

Forumvoorzitter Meijerink legde forum en deelnemers de vraag naar de actiepunten voor: wat moet er, gehoord de verschillende visies, nu gebeuren bij politiek, ABD, ministeries of publieke instellingen om tot versterking van de positie van de overheid op de arbeidsmarkt te komen? *Een greep uit de reacties:*

- De overheidsvakbeweging kiest voor een offensieve koers, door de vernieuwing op de eerste plaats te zetten. De focus is verschoven van 'vast en zeker' naar 'flexibel en veilig'.

-
- De Kamercommissie voor BZK heeft de vernieuwingsagenda volledig overgenomen.
 - Als het gaat om wervingskracht en het aantrekkelijk maken om bij de overheid te werken, laat dan ook zien wat voor mooie dingen die overheidswerkgever al te bieden heeft. En dan gaat het ook om aspecten als werktijden en persoonlijke ontwikkeling, ook in de sfeer van flexibiliteit in beloning.
 - Dring de verantwoordingslast terug.
 - Een pleidooi voor autonomie van de professional en eerherstel voor de vakbekwaamheid. Maar ook een goed georganiseerde overheid waar nu eenmaal managers bij horen, die hun vakkennis hebben om processen goed te leiden. Dat evenwicht is van belang.
 - En: laat vakbekwaamheid en passie niet 'overwoekeren' door managementdenken. Vakbekwaamheid en liefde voor het vak zouden meer centraal moeten staan.

BIJLAGE II – ENQUÊTE CONGRES

ENQUÊTE ONDER DE DEELNEMERS AAN HET CONGRES

Er komen veel nieuwe ontwikkelingen af op de overheid en die hebben grote invloed op de arbeidsverhoudingen. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld de positie van de overheid op de arbeidsmarkt, de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever, het imago en het gezag van de overheid en de politiek-ambtelijke verhoudingen. Maar ook om het intern functioneren van de overheid: flexibiliteit, productiviteit, verkokering, de ambtelijke status, het overleg, enzovoorts. Veel van deze onderwerpen hebben ook aandacht gekregen in het rapport van de Commissie-Bakker.

Tijdens het congres op 30 oktober 2008 is bezien of het mogelijk is te komen tot een 'Agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid'. Een agenda die een hulpmiddel moet zijn voor alle betrokkenen bij de soms lastige keuzes die gemaakt moeten worden.

Ter voorbereiding hierop is deelnemers gevraagd hun medewerking te verlenen aan een enquête door op basis van een inventarisatie van thema's maximaal vijf onderwerpen aan te kruisen die zij belangrijk vinden voor deze Agenda. Gerangschikt naar behaalde scoringspercentages heeft de steekproef onderstaand resultaat opgeleverd:

1. Ambtenaren als autonome professionals	60%
2. Positie van de overheid op de arbeidsmarkt	54%
3. Flexibiliteit en mobiliteit	49%
4. Leeftijdsbewust personeelsbeleid	46%
5. Imago van de ambtenaar	37%
6. Normaliseren ambtenarenstatus	37%
7. Integriteit	31%
8. Diversiteit	31%
9. Reductie van interne administratieve lasten	28%
10. Prestatiebeloning	23%
11. Gevolgen ICT en nieuwe media	23%
12. Werkgarantie, geen baangarantie	20%
13. Werktijdverlenging	17%
14. Respect voor de ambtenaar	17%
15. Meer vrouwen in hoge functies	17%
16. Versterking medezeggenschap	17%
17. Verhogen pensioenleeftijd	11%
18. Om-, her- en bijscholing	9%

De thema's met de hoogst behaalde scoringspercentages zijn verwerkt in de speerpunten van de Albeda Leerstoel. Op verschillende manieren wordt aandacht besteed aan de thema's. In het voorjaar van 2009 zijn vier Albeda-gesprekken gehouden over de onderwerpen:

1. De overheid als arbeidsorganisatie, positie op de arbeidsmarkt, positie en imago van de ambtenaar
2. Active Aging
3. Anders organiseren, anders functioneren
4. Sociale innovatie



ISBN 978-90-813936-3-8

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: Corry van Peer

Vormgeving en lay-out: Paul Pleijs

Foto: Herbert Wiggerman, Utrecht

Druk: Stimuka, Rijswijk

© 2009 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES	Lange Voorhout 9-13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON	070 - 376 57 65
FAX	070 - 345 75 28
INTERNET	www.caop.nl
E-MAIL	info@caop.nl

MEER INFORMATIE

Voor verdere informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

